

**T.C.**  
**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ**  
**ANABİLİM DALI**

**GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA BİR**  
**ARAÇ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK**

**(DOKTORA TEZİ)**

**Rabihan YÜKSEL ARABACI**

**BURSA, 2007**

T.C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ  
ANABİLİM DALI

**GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA BİR  
ARAÇ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK**

(DOKTORA TEZİ)

**Rabihan YÜKSEL ARABACI**

**Danışman:**

**Prof. Dr. Yusuf ALPER**

**Bursa, 2007**

**T. C.**  
**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

**Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri** Anabilim/~~Anasana~~ Dalı, **Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri** Bilim Dalı'nda **U2003703** numaralı **Rabihan YÜKSEL ARABACI**'nin hazırladığı “**GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA BİR ARAÇ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK**” konulu **Doktora Tezi Çalışması** ile ilgili tez savunma sınavı, **08/03/ 2007** günü **14:00 – 16:00** saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/~~çalışmasının~~ **BAŞARILI** (başarılı/~~başarısız~~) olduğuna **OYBİRLİĞİ** (oybirliği/~~oy çokluğu~~) ile karar verilmiştir.

Sınav Komisyonu Başkanı  
Prof. Dr. Ercan DÜLGEROĞLU  
Uludağ Üniversitesi

Üye (Tez Danışmanı)  
Prof. Dr. Yusuf ALPER  
Uludağ Üniversitesi

Üye  
Prof. Dr. Tahir BAŞTAYMAZ  
Uludağ Üniversitesi

Üye  
Prof. Dr. Ercan DÜLGEROĞLU  
Uludağ Üniversitesi

Üye  
Prof. Dr. Aysen TOKOL  
Uludağ Üniversitesi

Üye  
Prof. Dr. Kadir ARICI  
Gazi Üniversitesi

Ana Bilim Dalı Başkanı  
Prof. Dr. Veysel BOZKURT

20/03/ 2007

Enstitü Müdürü  
Prof. Dr. Mustafa AYTAÇ

## **ÖZET**

Yazar : Rabihan YÜKSEL ARABACI  
Üniversite : Uludağ Üniversitesi  
Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri  
Bilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri  
Tezin Niteliği : Doktora Tezi  
Sayfa Sayısı : xi + 177  
Mezuniyet Tarihi : 20/03/ 2007  
Tez Danışman(lar)ı : Prof. Dr. Yusuf ALPER

### **GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINDA BİR ARAÇ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK**

Devlet, toplumda var olan gelir eşitsizliklerini ve yoksulluğu azaltmak amacıyla, çeşitli araçlara başvurarak geliri yeniden dağıtmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, devletin gelirin yeniden dağıtmak amacıyla kullandığı en önemli araçlardan biridir. Sigortalılardan toplanan sosyal güvenlik primleri bazı grupların satın alma gücünü belli bir oranda azaltırken, ödenen ivazlar da bazı grupların satın alma gücünü belli bir oranda artırarak, geliri yeniden dağılımını sağlamaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri, benimsedikleri ilkeler ve amaçlar bakımından birbirinden farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar nedeniyle, Bismarck, Beveridge, Karma ve Hedefe Yönelik olmak üzere dört farklı sosyal güvenlik modeli sözkonusudur. Her model, gelirin yeniden dağılımı açısından farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Bunun yanında sistemin finansman yapısı ve finansman yöntemi ile ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyi ve nüfus yapısı da meydana gelen gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkilidir.

Türkiye, Bismarck tipi bir sosyal güvenlik modeline sahip olmakla birlikte, zaman içinde sisteme yapılan müdahaleler nedeniyle Beveridge tipi özellikler de göstermektedir. Son yıllarda sistemin ödediği en düşük ve en yüksek aylıklar arasındaki farkın azalması bunun en önemli göstergesidir. Türk sistemi incelendiğinde, alt gelir grupları lehine güçlü bir yeniden dağılım gerçekleştirdiği ancak bununla birlikte kapsama aldığı tüm gruplar lehine geliri yeniden dağıttığı görülmektedir. Sisteme sıkça yapılan müdahaleler nedeniyle nesiller arası gelirin yeniden dağılımı bakımından kesin bir yorum yapmak mümkün değildir.

### **ANAHTAR KELİMELER**

Gelir Dağılımı, Gelirin Yeniden Dağılımı, Yoksulluk, Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigortalar, Yaşlılık Sigortası.

## ***ABSTRACT***

Yazar : Rabihan YÜKSEL ARABACI  
Üniversite : Uludağ University  
Anabilim Dalı : Labour Economics ve Industrial Relation  
Bilim Dalı : Labour Economics ve Industrial Relation  
Tezin Niteliği : PhD. Thesis  
Sayfa Sayısı : xi + 177  
Mezuniyet Tarihi : 20/03/ 2007  
Tez Danışman(lar)ı : Prof. Dr. Yusuf ALPER

## **SOCIAL SECURITY AS A REDISTRIBUTIVE TOOL**

In order to redistribute the income, state, use some tools with the aim of decrease income inequality and poverty. Social security is one of the most important tool which used by state in this purpose. While social security contributions, collecting from insurance, is reduce the purchasing power parity of some groups and benefits which pay by social security system to some groups, increase their purchasing power parity and helps income redistribution.

Bismarck, Beveridge, Mixed and Targeted systems are four main social security models and there are some differences among them. Because of these differences, each of these models cause different type redistribution of income. Additionally, financial structures, financial methods, countries economic development level and demographic structure of countries have some effect on redistribution.

Although Turkey has Bismarck type social security system, there are some Beveridge type features because of interventions trough time. Benefit floors between highest and lowest benefits which are paid from social security system are decreased in last decade and this is one of the important indicator of this situation. When Turkish social system analysed, it is clear that, there are strong evidance about low income groups have advantage from it but also, all income groups recieved positive transfers from this system. It is nearly imposible to explain that intergenerational redistribution of income because of interventions.

## **KEY WORDS**

Income Distribution, Income Redistribution, Poverty, Social Security, Social Insurance, Old Age Pension.

## **İÇİNDEKİLER**

<i>TEZ ONAY SAYFASI</i>	<i>ii</i>
<i>ÖZET</i>	<i>iii</i>
<i>ABSTRACT</i>	<i>iv</i>
<i>İÇİNDEKİLER</i>	<i>v</i>
<i>TABLolar</i>	<i>ix</i>
<i>GRAFİKLER</i>	<i>x</i>
<i>KISALTMALAR</i>	<i>xi</i>
<i>GİRİŞ</i>	<i>1</i>

### **1. BÖLÜM:**

#### **KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TEORİK YAKLAŞIM**

<b>I. GELİR DAĞILIM</b>	<b>4</b>
<b>A. GELİR DAĞILIMI KAVRAMI</b>	<b>5</b>
1. Fonksiyonel (Faktörel) Gelir Dağılımı	5
2. Kişisel (Bireysel) Gelir Dağılımı	6
<b>B. GELİR EŞİTSİZLİĞİ</b>	<b>7</b>
<b>C. GELİR EŞİTSİZLİĞİNE NEDEN OLAN FAKTÖRLER</b>	<b>7</b>
1. Reel ve Beşeri Sermaye	8
2. Toplumsal Güç ve Sosyal Statü	10
3. Ücret Farklılıkları	10
4. Sosyal Normlar ve Gelenekler	11
5. Demografik Etkiler	13
6. Makroekonomik Faktörler	13
<b>II. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI</b>	<b>14</b>
<b>A. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI KAVRAMI</b>	<b>15</b>
1. Gelirin Dikey Olarak Yeniden Dağılımı	17
2. Gelirin Yatay Olarak Yeniden Dağılımı	18
<b>B. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMININ AMAÇLARI</b>	<b>18</b>
<b>C. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI İLE İLGİLİ YAKLAŞIMLAR</b>	<b>22</b>
1. Bağımlı Tercihlerden Dolayı Gönüllü Yeniden Dağılım	22
2. Kişisel Çıkar Modeli (Gönüllü Olmayan Yeniden Dağılım)	23
2. Sigorta Modeli	24
<b>D. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI POLİTİKALARINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER</b>	<b>25</b>

<b>E. GELİRİ YENİDEN DAĞITAN ARAÇLAR</b>	<b>28</b>
1. Asgari Ücret	28
2. Sosyal Güvenlik Sistemi	31
3. Vergiler	31
4. Kamu Harcamaları	33
<b>III. SOSYAL GÜVENLİK</b>	<b>35</b>
<b>A. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI</b>	<b>35</b>
<b>B. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI</b>	<b>37</b>
<b>C. SOSYAL GÜVENLİĞİN NEDEN OLDUĞU TRANSFERLER</b>	<b>40</b>
<b>2. BÖLÜM:</b>	
<b>SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE</b>	
<b>GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI</b>	
<b>I. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİRİ YENİDEN</b>	
<b>DAĞILITICI BOYUTUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLER</b>	<b>43</b>
<b>A. BENİMSENEN SOSYAL GÜVENLİK MODELİ</b>	<b>44</b>
1. Kapsama Alınan Nüfus	48
2. Hak Kazanma Koşulları	50
3. Ödenen İvazların Seviyesi	52
4. Yoksulları Hedefleme Derecesi ve Sistemin Bütçe Büyüklüğü	55
5. Sosyo-Ekonomik Gruplar Arasında Koalisyon veya Sistemden Kaçış	57
6. Benimsenen Modelin Yoksulluk ve Eşitsizlik Üzerine Etkileri	58
<b>B. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN KAYNAĞI</b>	<b>61</b>
1. Vergilerle Finansman	61
2. Primlerle Finansman	62
a. Primleri Ödeyen Tarafıara Göre Gelirin Yeniden Dağılımı	63
b. Primlerin Yapısına ve Prim-İvaz İlişğine Göre Gelirin Yeniden Dağılımı	64
<b>C. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN YÖNTEMİ</b>	<b>66</b>
1. Yılı Yılına Finansman (Dağıtım) Yöntemi	66
2. Fon Yöntemi	69
<b>D. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİN YENİDEN</b>	
<b>DAĞILIMINI BELİRLEYEN DİĞER FAKTÖRLER</b>	<b>72</b>
1. İktisadi Gelişmişlik Düzeyi	72
2. Demografik Faktörler	73
<b>II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ İLE ORTAYA ÇIKAN GELİRİN</b>	
<b>YENİDEN DAĞILIMI</b>	<b>74</b>
<b>A. NESİLLER ARASI GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI</b>	<b>74</b>
<b>B. NESİL İÇİ GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI</b>	<b>76</b>
1. Gelir Gruplarına Göre Gelirin Yeniden Dağılımı	77

2. Cinsiyete Göre Gelirin Yeniden Dağılımı	80
3. Medeni Duruma Göre Gelirin Yeniden Dağılımı	82
<b>C. ZAMAN İÇİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI</b>	<b>83</b>

<b>III. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ YOLUYLA YARATILAN GELİRİN YENİDEN DAĞILIMININ ÖLÇÜMÜ VE ÖLÇÜMLE İLGİLİ SORUNLAR</b>	<b>84</b>
<b>A. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ YOLUYLA YARATILAN YENİDEN DAĞILIMIN ÖLÇÜMÜ</b>	<b>84</b>
1. Mutlak Yeniden Dağılım Ölçüleri	84
2. Görece Yeniden Dağılım Ölçüleri	85
<b>B. ÖLÇÜMLE İLGİLİ SORUNLAR</b>	<b>86</b>
1. Ortalama Yaşam Beklentisindeki Farklar	87
2. Gelirin Ölçümü	89
a. Gerçek veya Yapay Gelir Rakamlarının Kullanılması	90
b. Yıllık veya Yaşamboyu Gelirin Kullanılması	91
c. Prime Esas Kazançlar veya Toplam Kazançların Ele Alınması	92
d. Eş ve Dul İvazlarının Varlığı ve Gelirin Bireysel yada Aile Geliri Olarak Ele Alınması	93
e. Potansiyel veya Gerçek Gelir	94
f. Geçinme Maliyeti	95
3. Sosyal Güvenlik Primleri	95
4. İskonto Oranı	97
5. Emeklilik Yaşı	97
6. Ele Alınan Nesil	98

### 3. BÖLÜM:

## TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

<b>I. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ</b>	<b>99</b>
<b>II. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER</b>	<b>104</b>
<b>A. BENİMSENEN SOSYAL GÜVENLİK MODELİ</b>	<b>105</b>
1. Kapsama Alınan Nüfus	106
2. Hak Kazanma Koşulları	110
3. Ödenen İvazların Seviyesi	113
a. Prime Esas Kazançların Alt ve Üst Sınırı Arasındaki Fark	115
b. Asgari ve Azami Aylık Uygulaması	118
c. Ortalama Yıllık Kazancın Belirlenmesi	119
<b>B. FİNANSMAN YAPISI</b>	<b>120</b>
<b>C. FİNANSMAN YÖNTEMİ</b>	<b>124</b>



<b>D. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINI ETKİLEYEN DİĞER UNSURLAR</b>	<b>125</b>
<b>III. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI (BİR UYGULAMA)</b>	<b>128</b>
<b>A. ARAŞTIRMANIN AMACI, KAPSAMI, HİPOTEZLERİ VE YÖNTEMİ</b>	<b>128</b>
1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı	128
2. Araştırmanın Hipotezleri	130
3. Araştırmanın Yöntemi	131
a. Nesillerin Tanımlanması	131
b. Sisteme Yapılan Katkıların (Primlerin ) Hesaplanması	133
c. Sistemden Sağlanan Transferlerin (Aylıkların) Hesaplanması	134
d. Yapılan Düzeltmeler ve Ölçüm	135
<b>B. ELDE EDİLEN SONUÇLAR</b>	<b>137</b>
1. Nesiller Arası Gelirin Yeniden Dağılımı	137
2. Nesil İçi Gelirin Yeniden Dağılımı	140
a. Gelir Gruplarına Göre Gelirin Yeniden Dağılımı	140
b. Prim Ödeme Gün Sayısı Ayrımında Gelir Gruplarına Göre Gelirin Yeniden Dağılımı	147
b. Cinsiyte Göre Gelirin Yeniden Dağılımı	154
3. Araştırma Sonuçlarınının Değerlendirilmesi	156
<i>SONUÇ</i>	<i>159</i>
<i>KAYNAKÇA</i>	<i>166</i>
<i>EK: PRİME ESAS KAZANÇ ALT VE ÜST SINIRLARI</i>	<i>173</i>
<i>ÖZGEÇMİŞ</i>	<i>176</i>

## **TABLolar**

Tablo 1: Çeşitli Ülkelerde Vergi ve Transfer Öncesi/Sonrası Görece Yoksulluk Oranları	26
Tablo 2: Asgari Ücret ve Gelir Dağılımı (İstihdamdaki Hanehalkları için)	29
Tablo 3: Gelir Gruplarına Göre Eş/Dul İvazlarının ve Farklı Ortalama Ömür Beklentilerinin Sosyal Güvenlik Aracılığı ile Gerçekleşen Gelirin Yeniden Dağılımına Etkisi	79
Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumları Kapsamındaki Nüfus (Bin Kişi)	103
Tablo 5: Sigortalıların Ücretlilere Oranı (1955-1960)	107
Tablo 6: Hanehalkı Fertlerinin İşteki Durumlarına Göre Yoksulluk Oranı (2005)	109
Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yıllar İtibariyle Aktif/Pasif Oranı	125
Tablo 8: Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Harcamaları	126
Tablo 9: Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Yaşlanma Hızı	127
Tablo 10: Oluşturulan Nesillerin Temel Özellikleri	133
Tablo 11: Nesiller Arası Gelirin Yeniden Dağılımı	138
Tablo 12: 1929 Doğumlu Nesil İçin Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı	141
Tablo 13: 1934 Doğumlu Nesil İçin Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı	143
Tablo 14: 1939 Doğumlu Nesil İçin Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı	145
Tablo 15: 1929, 1934 ve 1939 Doğumlu Nesillerin Gelir Gruplarına Göre Net Katkı Oranları	146
Tablo 16: 1929 Doğumlu Nesil İçin 5000 Gün Prim Ödeme/Tam Çalışma Ayrımında Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı	148
Tablo 17: 1934 Doğumlu Nesil İçin 5000 Gün Prim Ödeme/Tam Çalışma Ayrımında Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı	150
Tablo 18: 1939 Doğumlu Nesil İçin 5000 Gün Prim Ödeme/Tam Çalışma Ayrımında Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı	152

## **GRAFİKLER**

Grafik 1: Ekonomik Gelişmeye Bağlı Olarak Reel Servet ile Beşeri Sermayenin Refahtan Aldığı Paylar	9
Grafik 2: Erkek Sigortalılar için Emeklilik Yaşı ve Emeklilikte Geçen Süreler (2005-2075)	112
Grafik 3: Kadın Sigortalılar için Emeklilik Yaşı ve Emeklilikte Geçen Süreler (2005-2075)	112
Grafik 4: En Yüksek Aylığın En Düşük Aylığa Oranı (1975-2006)	114
Grafik 5: Prime Esas Kazanç Üst Sınırının Alt Sınır Oranı (1950-2006)	115
Grafik 6: Prime Esas Kazanç ve Aylıkların En Yüksek/En Düşük Değerlerinin Birbirine Oranı (1975-2006)	117
Grafik 7: Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri (GSMH'nın Yüzdesi Olarak)	121
Grafik 8: 2005 Yılı İtibariyle SSK'da Mâlullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortalarından Aylık Almakta Olanların Dağılımı	129
Grafik 9: 1929 Doğumlu Nesilde Gelir Gruplarına ve Cinsiyete Göre İçsel Getiri Oranı	142
Grafik 10: 1934 Doğumlu Nesilde Gelir Gruplarına ve Cinsiyete Göre İçsel Getiri Oranı	144
Grafik 11: 1939 Doğumlu Nesilde Gelir Gruplarına ve Cinsiyete Göre İçsel Getiri Oranı	147
Grafik 12: 1929, 1934 ve 1939 Doğumlu Nesillerde 5000 Gün Prim Ödeme ve Tam Gün Çalışma Ayrımında (Ortalama) Net Katkı Oranı	153
Grafik 13: 1929, 1934 ve 1939 Doğumlu Nesillerde Kadın ve Erkek İçin İçsel Getiri Oranları	155
Grafik 14: 1929, 1934 ve 1939 Doğumlu Nesillerde Kadın ve Erkek İçin Net Katkı Oranları	156

## ***KISALTMALAR***

- ABD : Amerika Birleşik Devletleri  
Bağ Kur : Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu  
DİE : Devlet İstatistik Enstitüsü  
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı  
GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla  
GSYİH : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla  
MMK : Memur Maaş Katsayısı  
SSK : Sosyal Sigortalar Kurumu  
TEFE : Toptan Eşya Fiyat Endeksi  
TÜFE : Toptan Eşya Fiyat Endeksi  
TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu  
TÜSİAD : Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

## ***GİRİŞ***

Gelirin yeniden dağılımı, devletin piyasada oluşan gelir dağılımına bilinçli bir biçimde müdahale ederek, bunu değiştirmesi sonucu meydana gelen ikincil dağılımdır. Devlet bu müdahaleyi, ilk gelir dağılımından yeterince pay alamayanların gelirini artırarak, yoksulluğa düşmelerini önlemek amacıyla yapmaktadır. Bu sayede, çalışamayacak durumda olan yaşlılar, özürhüer, hastalar vs. gruplar ile istedikleri halde çalışamayan işsizler ve çalıştıkları halde düşük gelir elde edenler, kendilerine doğru gerçekleşen transferlerle yaşamlarını sürdürebilirler. Sosyal adaletin ve sosyal barışın sağlanması bakımından da bu gereklidir. Çünkü ihtiyaçlarını karşılayamayan ve bu nedenle muhtaç duruma düşenlerin varlığı hem kamu vicdanını rahatsız etmekte, hem de toplumda ekonomik ve sosyal sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Gelirin yeniden dağılımına yönelik politikalar her ülkede var olmasına karşın, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine ve benimsedikleri ekonomik modele göre alınan önlemler birbirinden farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkeler, az gelişmiş ülkelere göre daha fazla kaynağa sahip olduklarından, gelirin yeniden dağılımı için daha büyük bütçeler ayırabilmekte ve buna bağlı olarak daha geniş tedbirler alabilmektedirler. Az gelişmiş ülkelerde ise, kaynakların kıt olması nedeniyle gelirin yeniden dağılımı için kullanılacak bütçeler de düşük seviyelerde kalmakta ve etkin çözümler üretilememektedir. Diğer yandan gelirin yeniden dağılımına yönelik politikaların şekillenmesinde ülkelerin benimsedikleri ekonomik model çok daha belirleyici olmaktadır. Nitekim, liberal politikalar benimseyen ülkelerde, gelir eşitsizlikleri serbest piyasanın doğal bir sonucu olarak görülmekte ve “yoksulluğa düşenleri” korumaya yönelik dar kapsamlı önlemler alınmaktadır. Buna karşın, sosyal demokratik ülkelerde “eşitsizlik” önemli bir sorun olarak kabul edilmekte ve bireylerin “yoksulluğa düşmesini” önlemeye yönelik geniş kapsamlı tedbirler alınmaktadır. Farklı ülkelerde uygulanan gelirin yeniden dağılımı politikalarının kapsamı ve boyutları birbirinden farklı olmakla beraber, “yeniden dağılım” sosyal devletin kaçınamayacağı bir görev olarak kabul edilmektedir.

Devlet, gelirin yeniden dağılımını sağlamak amacıyla çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bu araçlardan bir kısmı, doğrudan gelir oluşum sürecine yöneliktir ve henüz birincil gelir dağılımı gerçekleşmeden alınan önlemler ile gelir dağılımı etkilenmektedir. Ancak devletin gelirin yeniden dağılımında kullandığı araçların çoğu

ilk gelir dağılımı meydana geldikten sonra devreye girmektedir. Doğrudan gelir oluşum sürecine yönelik olmayan bu önlemler, dolaylı araçlar olarak tanımlanabilmekte ve “sosyal güvenlik”, devletin gelirin yeniden dağılımında kullandığı dolaylı araçlardan bir tanesini oluşturmaktadır. Sistemin işleyiş biçimi, kapsama aldığı bazı grupların ödedikleri primler nedeniyle gelirlerini azaltırken, diğer bazı grupların aldıkları ivazlarla gelirlerini artırmaktadır. Sistem bu şekilde, farklı gruplar arasında gelir transferleri yaratarak gelirin yeniden dağılımını sağlamaktadır. Bu transferler, gençlerden yaşlılara; sağlıklı olanlardan hastalara; çalışanlardan işsizlere; bekarlardan evlilere ve nihayet yüksek gelirli kişilerden düşük gelirli kişilere doğru gerçekleşir. Sosyal güvenlik, ihtiyaç duyanlara doğru gerçekleştirdiği yeniden gelir dağılımı ile refahı, toplumun farklı kesimleri arasında dağıtarak, toplumsal eşitsizliklerin giderilmesinde ve yoksulluğun önlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Bu çalışmanın iki amacı vardır. bunlardan ilki genel anlamda sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılımında oynadığı rolü açıklayabilmek, ikincisi ise, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi aracılığı ile gerçekleşen yeniden gelir dağılımının ne şekilde gerçekleştiğini tespit edebilmektir. Çünkü Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansal sorunları ve kurumsal yapısı gibi konular üzerinde çok fazla tartışma yapılmasına rağmen, sistem aracılığı ile oluşan gelirin yeniden dağılımı üzerinde yeterince durulmamakta ve sosyal bilimler alanında bununla ilgili somut çalışmalara pek rastlanmamaktadır. Oysa sistem, GSMH’nın yüzde 15-20’si gibi çok büyük bir kaynak kullanarak, toplumdaki farklı kesimler arasında gelir transferleri yaratmaktadır. Gerçekleştirilen bu transferlerin ülkedeki gelir dağılımı ve yoksulluk sorunu üzerindeki etkisinin incelenmesi ve sonuçlarının ortaya konulması, sosyal güvenlik sisteminin daha etkin hale getirilerek sürekli tartışma yaratan finansal sorunlarının da çözümüne katkı sağlayacaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde “gelir dağılımı”, “gelirin yeniden dağılımı” ve “sosyal güvenlik” kavramları açıklanarak, teorik bir çerçeve çizilmektedir. Bu bölümde özellikle gelir dağılımı ve gelirin yeniden dağılımı arasındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmış ve sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağılımında kullanılan araçlardan biri olarak ele alınmıştır. Bu bölümün amacı, sonraki bölümlerde kullanılan kavram ve açıklamaların daha net anlaşılmasını sağlamak için gerekli kavramsal ve teorik çerçevenin oluşturulmasıdır.

İkinci bölümde, sosyal güvenlik sistemleri aracılığı ile meydana gelen yeniden gelir dağılımını açıklanmaktadır. Bu amaçla, sosyal güvenlik sistemleri aracılığı ile oluşan gelirin yeniden dağılımını etkileyen faktörler tespit edilmekte ve dört başlık

altında toplanarak ele alınmaktadır. Gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkili olan faktörler ve bu etkinin yönü açıklandıktan sonra sosyal güvenlik vasıtası ile meydana gelen gelirin yeniden dağılımının türleri belirtilmekte ve bunun ölçümü ile ölçüm konusunda yaşanan sorunlar farklı çalışmalardan örnekler verilerek açıklanmaktadır.

Üçüncü bölümde Türk sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı üzerinde oynadığı rolü açıklayabilmek amacıyla, Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişim süreci, modern sosyal güvenlik sistemlerinin kuruluşundan itibaren kısaca ele alınmaktadır. Bunun nedeni, sistemin işleyiş biçimine ve ilkelerine yönelik yapılan her değişikliğin gelirin yeniden dağılımını da etkilemesidir. Nitekim, sosyal güvenlik mevzuatında yapılan değişiklikler, kapsam, hak kazanma koşulları ve ivazların seviyesini değiştirmekte ve buna bağlı olarak sistem aracılığı ile gerçekleşen gelirin yeniden dağılımı da değişmektedir. Bu bölümde, Türk sisteminde, gelirin yeniden dağılımını etkileyen faktörler, ikinci bölümde belirtilen anabашlıklar altında incelenmekte ve sistemin başlıca özellikleri belirtilmektedir. Üçüncü bölümün sonunda, Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) yaşlılık sigortası kolu vasıtası ile meydana getirdiği yeniden gelir dağılımı, oluşturulan hipotetik örnekler ve sistemin verileri ile birleştirilerek nesiller arası ve nesil içi ayrımında incelenmektedir.

## **1. BÖLÜM:**

### **KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TEORİK YAKLAŞIM**

Sosyal devletin bir fonksiyonu olan gelirin yeniden dağılımı, gelir eşitsizliklerini ve yoksulluğu azaltmayı amaçlamaktadır. Çünkü, toplumdaki herkesin gerçekleşen ilk gelir dağılımından eşit pay alması mümkün değildir. Çeşitli nedenlerle milli gelir bireyler arasında farklı oranlarda dağılmakta ve toplumda birbirinden farklı gelir ve refah düzeylerine sahip sınıflar meydana gelmektedir. Devlet, çeşitli araçlar kullanarak geliri yeniden dağıtmaktadır. Bu araçlardan bir tanesi de “sosyal güvenlidir”. Bu bölümün amacı, birbiriyle ilişkili kavramlar olan gelir dağılımı ve gelirin yeniden dağılımını açıklayarak, sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtıcı bir araç olarak öne çıkan yönlerini vurgulamak ve bu konulardaki teorik bilgileri biraraya getirerek, çalışmanın sonraki bölümlerinde incelenen konuların daha iyi anlaşılmasına yardımcı olmaktadır.

#### **I. GELİR DAĞILIMI**

Tarihin her döneminde gelir dağılımı konusu önemli olmakla birlikte, özellikle sanayi devriminden sonra ortaya çıkan kapitalist düzenin sermaye ve emek arasında büyük eşitsizlikler yaratması ve emeğinden başka hiçbir şeye sahip olmayan işçi sınıfının yaşadığı sefalet, gelir dağılımı konusuna olan ilgiyi artırmıştır. Bunun sonucunda, iktisat bilminde gelir dağılımı konusu ön plana çıkmış ve yapılan araştırmalarda özellikle gelir dağılımı teorileri üzerinde durulmuştur. Fakat bu dönemde geliştirilen teoriler, sermaye ve emek arasında ortaya çıkan büyük gelir farklılıkları ile ilgili sorunları çözemediğinden, karamsar bir nitelik taşımıştır. Zaman içinde, gelir dağılımı sorununu çözmek için üretilen sosyal politika ve uygulamaların işçilerin istismarını ve yoksullaşmasını önlemesi, sanayileşmenin ilk dönemlerinde görülen sosyal sefaletin geride kalmasına ve toplumların hayat standartlarının yükselmesine neden olmuştur.<sup>1</sup> Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemden itibaren Keynezyen politikalar ve “Sosyal Devlet” anlayışı, refahın artmasını ve yaygınlaşmasını sağlamış ve bu dönem sosyal devletin “altın çağı” olarak nitelendirilmiştir.

1970’li yıllara gelindiğinde ise tablo tekrar değişmiştir. Dünya ekonomisinin içine düştüğü iktisadi kriz, sosyal devlete ve sosyal devletin fonksiyonlarını yerine getiren kurumlara yönelik eleştirileri de beraberinde getirmiştir. İktisadi alanda

---

<sup>1</sup> Aksu, Ömer; **Gelir ve Servet Dağılımı**, İstanbul Üni. Yayın No: 3698, İstanbul:1993, s. 2.



Friedman, düşünsel alanda ise Hayek'in savunuculuğunu yaptığı neo-liberal politikalar 1980'lerden itibaren tüm dünyaya yayılmıştır. Devletin küçülmesi, özelleştirme, deregülasyon, uluslararası ticaret, küreselleşme gibi kavramlarla simgeleşen neo-liberal politikalar, 1990'lı yılların başından itibaren hem ülkeler arasında hem de ülkelerin kendi içinde ciddi gelir dağılımı sorunları meydana getirmiş ve dünyanın en zengin ülkelerinde bile yoksulluk önemli bir sorun olmaya başlamıştır.

Bugün, dünyanın en zengin 20 ülkesinin ortalama geliri dünyanın en fakir 20 ülkesinin ortalama gelirinden kırk kat daha fazladır. İktisat tarihçilerinin ortaya koyduğu rakamlara göre 1900'lü yıllarda bu fark beş kat ve 1820'lerde ise sadece iki kattır.<sup>2</sup> Birçok ülkede gelir dağılımındaki eşitsizlikler 1980'lerden sonra artmıştır. Neo-liberal politikaların uygulanmasında ABD ile birlikte dünyaya öncülük yapan İngiltere'de gelir eşitsizliklerindeki en keskin artış 1980'li yıllarda olmuştur. Bu ülkede 1977-1991 döneminde Gini katsayısının yüzde 10 arttığı hesaplanmıştır.<sup>3</sup>

## A. GELİR DAĞILIMI KAVRAMI

Gelir dağılımı, "bir ekonomide belli bir dönemde yaratılan gelirin, kişiler, toplumsal gruplar ve üretim faktörleri arasındaki bölüşümü"<sup>4</sup> olarak tanımlanmaktadır. Literatürde gelir dağılımı kavramı, fonksiyonel (faktörel) ve kişisel (bireysel) gelir dağılımı olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır.

### 1. Fonksiyonel (Faktörel) Gelir Dağılımı

Üretim sürecinde ortaya çıkan gelirin, üretim faktörleri ve sosyo-ekonomik gruplar arasındaki dağılımına fonksiyonel veya faktörel gelir dağılımı denilmektedir.<sup>5</sup> Fonksiyonel gelir dağılımı, milli gelirin ücret, faiz, rant ve kâr arasındaki paylaşımını göstermektedir.

Fonksiyonel gelir dağılımı, aynı zamanda üretim faktörleri ile sosyo-ekonomik gruplar üzerinde yoğunlaşarak, milli gelirin emek ve emek dışı gelirler

<sup>2</sup> TC. Başbakanlık Dış Tic. Müsteşarlığı; "Küreselleşme, Büyüme ve Gelir Dağılımı", [www.foreigntrade.gov.tr/ead/ekonomi/say17/kuresel.htm](http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/ekonomi/say17/kuresel.htm) (Ekim 2003).

<sup>3</sup> Atkinson, Anthony B; "Bringing Income Distribution in From the Cold", **The Economic Journal**, Vol. 107, No. 441, (Mar.1997), p. 301.

<sup>4</sup> DPT, **Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Alt Komisyon Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No. 2599, Ankara: 2001, s. 3.

<sup>5</sup> DPT, age, s. 4.

arasındaki bölüşümünü de ele alabilmektedir. Bu yaklaşımda daha ayrıntılı bir inceleme yapılmak istenirse, emek gelirleri kendi içinde ücret, maaş ve yüksek yönetici gelirleri; emek dışı gelirler ise kâr ve rant gelirleri gibi alt bileşenlere ayrılabilir.<sup>6</sup>

Temel üretim faktörleri mülkiyetinin sınıfsal bir dağılım gösterdiği durumda, toplumdaki gelir dağılımının açıklanmasında fonksiyonel yaklaşımın kullanılması, bireysel gelirin dağılımını etkileyen unsurların incelenmesi için yeterlidir. Çünkü toprak sahibi sadece rant, işçiler sadece ücret, sermaye sahipleri sadece kâr veya faiz geliri elde etmektedir.<sup>7</sup> Ancak bu durum değiştiğinde, yani toplumdaki farklı sosyo-ekonomik gruplar, yalnızca bir tek gelir türü değil de başka gelir türleri de elde ettiğinde fonksiyonel gelir dağılımı bunu açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

## 2. Kişisel (Bireysel) Gelir Dağılımı

Giderek daha fazla sayıdaki insanın birden fazla faktör gelirin sahibi olmaya başlaması, örneğin, bir kişinin çalışmasından dolayı ücret geliri elde ederken, aynı zamanda birikimlerinden dolayı faiz geliri elde etmesi, gelir dağılımında sınıf düzeyinde yapılan çalışmaların birey düzeyine indirgenmesine yol açmıştır. Diğer bir ifade ile faktör sahipliği kategorik olmaktan çıkmış<sup>8</sup> ve gelir dağılımı çalışmalarında kişisel (bireysel) yaklaşım önem kazanmıştır.

Kişisel gelir dağılımı, toplam gelirin toplumu oluşturan bireyler, aileler ve gruplar arasındaki dağılımı ifade etmektedir.<sup>9</sup> Kişisel gelir dağılımı aynı zamanda, bir ülkedeki gelir eşitsizliklerinin mevcut durumunun ve zaman içindeki gelişiminin incelenmesini sağlayarak<sup>10</sup>, farklı ülkelerdeki gelir eşitsizliklerinin karşılaştırılmasına ve farklı ekonomik sistemlerin gelir eşitsizliğinde yarattığı etkilerin ölçülmesine de imkan tanır.<sup>11</sup>

Öte yandan kişisel gelir dağılımı çalışmalarından yararlanılarak, gelirin mesleklere, sektörler, bölgelere, yaşa, cinsiyete veya eğitim durumuna göre sınıflandırılması mümkündür. Bu sayede bir ülkede gerçekleşen gelir dağılımı daha ayrıntılı incelenebilmekte ve toplumdaki farklı grupların gelirden aldığı paylar belirlenebilmektedir.

---

<sup>6</sup> DPT, age, s. 4.

<sup>7</sup> TÜSİAD; **Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk: Avrupa Birliği ile Bir Karşılaştırma**, Yayın No: TÜSİAD-T/2000-12/295, İstanbul: 2000, s. 13.

<sup>8</sup> TÜSİAD, age, s. 14.

<sup>9</sup> DPT, age, s. 4.

<sup>10</sup> DPT, age, s. 4; TÜSİAD, age, s. 16.

<sup>11</sup> TÜSİAD, age, s. 16.

## B. GELİR EŞİTSİZLİĞİ

Günümüzde gelir dağılımı kavramı yanında gelir eşitsizliği kavramı da giderek daha fazla biçimde kullanılmaktadır. Gelir dağılımı, aslında bir eşitsizliği içermektedir. Ancak kavram olarak gelir dağılımı daha yansız iken gelir eşitsizliği, gelir dağılımının eşitsiz- adaletsiz yanını vurgulamaktadır.<sup>12</sup>

Eşitsizlik, çeşitli sosyal sınıfların yaşam koşulları ve hayat standartları arasındaki farklılıklardır.<sup>13</sup> Gelir eşitsizliği ise, “belirli bir orandaki nüfus diliminin milli gelirden aldığı pay ile aynı orandaki bir başka nüfus diliminin milli gelirden aldığı pay arasındaki farklılığı”<sup>14</sup> ifade etmektedir. Toplumdaki fertler birçok yönden eşit değildirler ve bu fertlerin mutlak anlamda eşit hale getirilmeleri de mümkün olamaz. Bu nedenle hanehalkı gelirlerinin eşit olması sözkonusu değildir.<sup>15</sup> Diğer bir ifade ile, toplumda gelir eşitsizliklerinin olması beklenen bir durumdur ve belli bir düzeye kadar bu eşitsizlikler kabul edilebilir. Ancak, sosyal gruplar arasında çok büyük gelir farklılıkları oluştuğunda, yani eşitsizliğin boyutu arttığında, “yoksulluk” ve “zenginliğin” yan yana olması, toplumda huzursuzluklara ve sosyal patlamalara sebep olabileceğinden istenmeyen bir durumdur.

### 1. Gelir Eşitsizliğine Neden Olan Faktörler

Bir ülkedeki gelir dağılımı; hanehalklarının, firmaların, organizasyonların ve devletin çok sayıdaki kararları sonucunda şekillenmektedir. Gelir eşitsizliğine ve zaman içindeki değişimine etki eden neredeyse sonsuz sayıda mikro düzeyde neden düşünülebilir.<sup>16</sup> Nitekim, gelir dağılımı ve gelir eşitsizliği konusundaki çalışmalara bakıldığında da bu durum görülmektedir. Gelir dağılımı üzerine yapılmış olan çalışmalar gelir eşitsizliğine yol açan farklı faktörler üzerine yoğunlaşmaktadır.

Gelir eşitsizliğine neden olan en önemli faktörler; servet ve sermaye dağılımındaki eşitsizlik ile ücret hadlerindeki farklılıklar olarak bilinmektedir.<sup>17</sup> Caminada ve Goudswaard’a göre gelir eşitsizliğine neden olan faktörler ücretler arasındaki eşitsizlik, demografik değişimler, hanehalkı büyüklüğü ve yapısındaki

<sup>12</sup> Çelik, Aziz; “AB Ülkeleri ve Türkiye’de Gelir Eşitsizliği: Piyasa Dağılımı-Yeniden Dağılım”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 4, (2004), s. 59.

<sup>13</sup> İşçiçok, Erkan; “Kişisel Gelir Dağılımındaki Eşitsizliği Belirlemede Kullanılan İstatistiksel Ölçüler”, **UÜ. İİBF Dergisi**, Cilt XIV, Sayı 1-2, (Mart-Kasım 1993), s. 209.

<sup>14</sup> DPT, age, s. 5.

<sup>15</sup> Tinbergen, Jan; **Einkommensverteilung**, Verlag Gabler, Wiesbaden: 1978, s.140.

<sup>16</sup> Gustafsson, Björn and Johansson, Mats; “In Search of Smoking Guns: What Makes Income Inequality Vary over Time in Different Countries?”, **American Sociological Review**, Vol. 64, No. 4, (Aug. 1999), p. 585.

<sup>17</sup> Tuncer, Selahattin; **Gelirin Yeniden Dağılımı**, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayın No. 23, İstanbul: 1970, s. 12.

değişimler ile diğer dışsal faktörlerdir.<sup>18</sup> Tanzi'nin çalışmasında, gelir eşitsizliğinin sosyal normlar, geniş ölçekli ekonomik değişimler ve hükümetlerin faaliyetleri gibi bir dizi sistematik faktörden kaynaklandığı belirtilmektedir.<sup>19</sup> Bunun yanında, bir ülkedeki işsizlik, enflasyon gibi makroekonomik değişkenler ile gelir eşitsizliği arasında da ilişki bulunmaktadır. Gelir eşitsizliğinin nedenlerini birbirinden kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir. Nedenler birbiri ile etkileşim içindedir ve farklı ülkelerde farklı nedenler gelir eşitsizliğinin belirlenmesinde öne çıkmaktadır. Gelir eşitsizliğini etkileyen faktörleri aşağıdaki gibi sınıflamak mümkündür.

### **a. Reel Servet ve Beşeri Sermaye**

Geleneksel toplumlarda gelir dağılımını büyük ölçüde reel servet tayin ederken, gelişmiş toplumlarda beşeri sermaye daha önemli olmaktadır. Reel servet ve bunun toplumdaki bir azınlığın elinde birikmesi gelir eşitsizliklerini artırırken, beşeri sermaye daha adil bir gelir dağılımı sağlayarak toplumdaki eşitsizlikleri azaltmaktadır.

Reel servet ile gelir dağılımı arasında karşılıklı bir ilişki söz konusudur. Gelir getirici bir servetin varlığı ve büyüklüğü buna sahip olan kişilerin gelir seviyesini belirlerken, gelir de servet oluşumu için en önemli kaynağı meydana getirmektedir. Diğer bir ifade ile gelir, tasarrufları artırarak servet oluşumunu sağlarken, servet de yeni gelirlerin kaynağını oluşturmaktadır. Bu nedenle de, eşitsiz bir servet dağılımının nedenlerine bakıldığında, gelir dağılımı sorunları öne çıkmaktadır. Çünkü bir ekonomide ilave servet ancak gelirden yapılan tasarruflar vasıtasıyla meydana gelmektedir.<sup>20</sup> Bu nedenle, bir toplumdaki yüksek gelir grupları tasarruflar yolu ile büyük servetler oluştururken, düşük gelirli kesimler tüm gelirlerini tüketim için harcadıklarından tasarruf edememektedirler. Sonuç itibarıyla yüksek gelir grupları sağladıkları servet nedeniyle ilave gelirlere de sahip olurken, düşük gelir grupları bu tür gelirlere yoksun kalmaktadırlar. Bu açıdan devletin, servetin belirli ellerde yoğunlaşmasını önleyecek tedbirler alması (servet vergileri gibi), toplumda yüksek ve düşük gelir grupları arasındaki gelir farklılığının giderek açılmasını önlemek adına gereklidir.

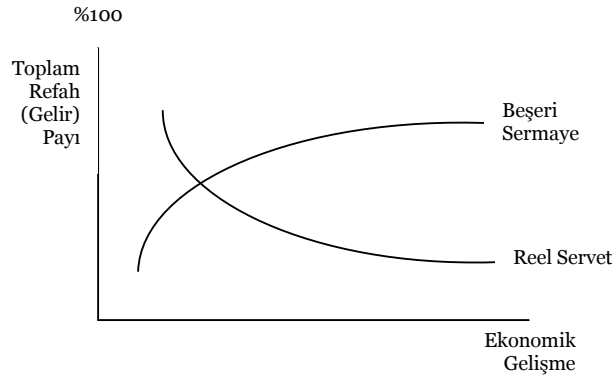
<sup>18</sup> Caminada, Koen and Goudswaad, Kees P.; "Income Distribution and Social Security in an OECD Perspective", **Social Security in the Global Village**, ed. Roland Sigg and Christina Behrendt, International Social Security Series No. 8, Transaction Publishers, New Brunswick: 2002, p. 175.

<sup>19</sup> Tanzi, Vito; "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government", **IMF Working Paper**, WP/98/178, Dec. 1998, p. 3.

<sup>20</sup> Aksu, age, ss. 66-67.

Gelişmiş ülkelerde ise, gelir dağılımını belirlemede reel servet yerine giderek beşeri sermaye daha önemli hale gelmektedir. Gelişmiş ülkelerde, ekonomik gelişme ile birlikte beşeri sermayenin toplam gelirden aldığı pay artmaktadır.<sup>21</sup> Grafik 1, reel servet ile beşeri sermayenin ekonomik gelişme ile toplam refahtan aldıkları paylarda meydana gelen değişimi göstermektedir. Reel servetin (zenginliğin) gelir yaratmadaki görece önemi yoksul toplumlarda çok yüksektir. Ama ekonomik gelişme ile birlikte reel servetin önemi giderek azalırken, beşeri sermayenin önemi artmaktadır. Gelişmenin ileri aşamalarında toplam geliri belirlemede beşeri sermaye reel servete göre çok daha fazla etkili olmaktadır.

**Grafik 1: Ekonomik Gelişmeye Bağlı Olarak Reel Servet ile Beşeri Sermayenin Refahtan Aldığı Paylar**



Kaynak: Tanzi, Vito; "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government", **IMF Working Paper**, WP/98/178, Dec.1998, p. 13.

Bir toplumda eğitim ve beşeri sermaye ne kadar yaygınrsa, gelir eşitsizliği de o kadar azdır. Beşeri sermaye sadece büyümeyi sağladığı için değil, bunu toplumun geniş alanlarına da yaydığı için daha eşitlikçi ve adil bir toplum oluşturulmasında en önemli faktördür. Ancak bunu eğitim ve sağlık bütçelerine daha fazla kaynak ayırarak sağlamak mümkün değildir. Beşeri sermayenin yaygınlaştırılması; eğitim ve sağlık hizmetlerinin yapısında daha güçlü beşeri sermaye yaratmayı sağlayacak reformlar (eğitim programlarının yenilenmesi, sağlık personelinin yeniden eğitimi, yoksul

<sup>21</sup> Tanzi, age, s. 12.

gruplara özel dikkat harcanması ve esaslı idari ve yasal değişiklikler) yaparak sağlanabilir.<sup>22</sup>

### **b. Toplumsal Güç ve Sosyal Statü**

Toplumsal güç ve sosyal statü, reel servetle ilişkilidir. Toplumda çok büyük reel servete sahip olan kişiler bunu politik güce dönüştürürler. Bu politik güç sayesinde kişiler, karar alma süreçlerinde etkinlik sağlayarak, yasal düzenlemelerin kendi lehlerine sonuçlanmasına neden olabilmektedir.

Öte yandan toplumda özel bir pozisyona sahip olan kişilerin aileleri bu pozisyondan yararlanmaktadır. Bu yararlanma, ailenin soyadı, bu adın prestiji, ailenin bağlantıları ve bağlantıların belli pozisyonlara gelmede sağladığı kolaylıklar yoluyla gerçekleşir. Bu pozisyonlar mutlaka politik olmak zorunda değildir. Birçok demokratik ülkede eczacıların, noterlerin, muhasebecilerin ya da başka profesyonel mesleklere sahip kişilerin çocukları, bu mesleği miras olarak devralabilirler. Bu mesleklere girişteki kısıtlar nedeniyle bunlar aslında yüksek piyasa değerine sahip küçük monopollerdir ve bunu ailesinden devralan kişiler yüksek yaşam standartlarına erişebilmektedirler. Birçok ülkede gelir dağılımının belirlenmesinde ve ayrıcalıklarda toplumsal güç ve sosyal statü çok önemli olmaktadır.<sup>23</sup>

### **c. Ücret Farklılıkları**

Bağımlı çalışanlar için en önemli ve çoğu zaman da tek gelir kaynağı ücret (veya maaş) geliridir. Bu nedenle bağımlı çalışanlar için, ücretler arasındaki farklar gelir eşitsizliğinin en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Ücretler arasındaki farklar birçok nedenden dolayı oluşabilir. Örneğin yapılan işin cinsine, sürekliliğine, içerdiği tehlikelere ve ağır bir iş olup olmadığına bağlı olarak ücretler farklılaşmakla beraber; kişinin aldığı eğitim, iş tecrübesi ve işten ayrılma sıklığı da ödenecek ücret düzeyini etkiler.<sup>24</sup> Bunun yanında çalışanların sendikalı olup olmamasına göre de ücretler arasında farklar oluşmaktadır. Ancak en önemli farklılaşma vasıflı/vasıfsız, sendikalı/sendikasız çalışanlar arasında meydana gelmektedir.

Uluslararası ticaretin serbestleşmesi ve artan küresel rekabet; teknolojik değişim ile birlikte otomasyon ve enformasyon teknolojilerinin kullanılmaya

---

<sup>22</sup> Tanzi, age, ss. 18-19.

<sup>23</sup> Tanzi, age, s. 9.

<sup>24</sup> Parasız, İlker; **İktisada Giriş: Prensipler ve Politikalar**, 6. Baskı, Ezgi Kitapevi, Bursa: 2000, s. 183 ve 189.

başlanması vasıflı işgücüne olan talebi artırmıştır.<sup>25</sup> Yeni teknolojiler karmaşık olan işleri parçalara bölerek bir yandan herhangi bir beceri gerektirmeyen monoton işler, diğer yandan da yüksek vasıf ve sorumluluk isteyen işler olarak ikiye ayırmaktadır.<sup>26</sup> Aynı zamanda üretim süreçlerinin otomasyonu, herhangi bir vasıf gerektirmeyen işlerin daha az sayıda işgücü kullanılarak yapılmasına imkan vererek, vasıfsız işgücüne olan talebi azaltmıştır. Diğer yandan profesyonel meslekler ve yönetimle ilgili işler için bir talep artışı sözkonusudur. Bu gelişmeler sonucunda vasıfsız işgücü ile vasıflı işgücünün istihdam koşulları ve ücretleri arasında ciddi farklar oluşmaktadır.

Devlet, eğitim politikaları vasıtası ile vasıflı işgücü arzını artırabilirse, belli bir süre sonra ücretler arasındaki farkların azalması beklenebilir.<sup>27</sup> Ancak, bunun için, sadece formel eğitim imkanlarının geliştirilmesi yeterli değildir. Formel eğitimin yanında işverenlerle işbirliği içinde yürütülecek “işbaşında eğitim” veya “yeniden eğitim” gibi uygulamalı eğitim programları ile de halihazırda istihdamda yer alanların vasıf düzeyini yükseltmeye yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

Ücret farklarının oluşmasına etkili olan diğer önemli faktör çalışanın sendikalı olup olmamasıdır. Sendikalar, aynı özelliklere sahip sendikalı ve sendikasız işçiler arasındaki ücret farklılıklarını artırırken, vasıf düzeyi düşük sendikalı işçilerin ücretlerini yükselterek, sendikalı işçiler arasındaki eşitsizlikleri azaltır.<sup>28</sup> Bu nedenle sendikaların eşitleyici etkisi, sendikalaşma oranı ile yakından ilgilidir. Sendikalaşma oranının yüksek olduğu ülkelerde sendikalar, ücret farklılıklarının azaltılmasında etkin olabilir ancak Türkiye gibi sendikalaşma oranının düşük olduğu ülkelerde sendikalar, ücretler arasındaki farkların açılmasına ve azınlık durumundaki sendikalı işçilerin ayrıcalıklı bir konuma gelmesine sebep olmaktadır.

#### **d. Sosyal Normlar ve Gelenekler**

Sosyal normlar ve gelenekler, eşitsizlik ve gelir dağılımının belirlenmesinde güçlü etkilere sahip olabilir. Sosyal normlar ve geleneklerin bir kısmı geçmişteki kurumların günümüze yansımalarıdır. Örneğin; geçmişte var olan kölelik müessesesi günümüze ırk ayrımcılığı olarak yansıyabilmektedir. Bir kısmı ise gelenekleri,

---

<sup>25</sup> Atkinson, Antony B.; “The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanations”, **German Economic Review**, Vol. 1, No. 1, (2000), p. 8.

<sup>26</sup> Koray, Meryem; **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, Tüses, İstanbul: 1994, s. 35.

<sup>27</sup> Atkinson, “Bringing Income Distribution...”, s.308.

<sup>28</sup> Gottschalk, Peter and Smeeding, Timothy M.; “Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality”, **Journal of Economic Literature**, Vol. 35, No. 2, (Jun. 1997), p. 647.

inançları veya kültürel özellikleri yansıtmaktadır. Kast sistemi veya bazı ülkelerde kadınların statüsü buna örnek gösterilebilir.<sup>29</sup>

Sosyal normların ve geleneklerin eşitsizlik üzerindeki etkilerini yansıtan en önemli dört alan bulunmaktadır. Bunlar, kira sözleşmeleri, iş sözleşmeleri, evlilik kurumu ve miras paylaşımıdır. Şüphesiz farklı toplumlarda çok farklı başka normlar da gelir dağılımı üzerinde etkili olabilir, ancak bunların anlaşılması için ülkelerin ayrı ayrı incelenmesi gereklidir.

*Kira sözleşmeleri:* Toprak mülkiyeti özellikle belli ellerde yoğunlaşmışsa, toprak sahibi olmayan kişilerin bu toprağı kullanmak için kiralaması gerekmektedir. Birçok ülkede kiralar üzerinde devlet kontrolü olmadığından, kira sözleşmeleri gelenekler çerçevesinde yapılmaktadır.<sup>30</sup> Türkiye’de de uygulanan yarıcılık sistemi buna örnek verilebilir. Toprak sahibi ile kiracı ürünleri yarı yarıya paylaşır. Yasal olarak düzenlenmiş veya piyasada belirlenmiş bir kira miktarı yoktur. Bu nedenle gelirin paylaşımında gelenekler ön planda olmaktadır.

*İş sözleşmeleri:* Kore ve Japonya gibi bazı asya ülkelerinde işverenler paternalistik bir tutumla çalışanlar için güvenlik ağı oluşturur. Çalışanlar işletmede ömür boyu istihdam garantisine sahiptir ve ekonomik durgunluk dönemlerinde bile işlerine son verilmez. Bu ülkelerde durgunluk kârlarda büyük dalgalanmalar yaratırken, işsizlik rakamlarında çok büyük farklılıklar meydana gelmez. Bu ülkeler gelir dağılımı bakımından, sahip oldukları düşük Gini katsayıları ile iktisatçıların dikkatini çekmektedirler.<sup>31</sup> ABD ve Avrupa ülkelerinde ise, bu tip bir geleneksel anlayış yoktur ve istihdam piyasa koşullarında belirlenir. Diğer bir ifade ile durgunluk veya kriz dönemlerinde istihdamda daralmaya gidilerek işsizlik artar. Bu durum, ücretlilerin gelir dağılımından aldığı payın azalmasına neden olmaktadır.

*Evlilik Kurumu:* Eş seçimi, çeyiz, evliliğin maliyeti, evlenen kişilerin yaşı, hediyeler vs., toplumsal normlar çerçevesinde şekillenmektedir ve bunlar gelir ve servetin dağılımında önemli olmaktadır. Birçok toplumda olduğu gibi refah seviyesi yüksek olanlar kendi içinde, refah seviyesi düşük olanlar kendi içinde evleniyorsa, gelir dağılımı zaman içinde değişmeden kalır.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Tanzi, age, s. 5.

<sup>30</sup> Tanzi, age, s. 7.

<sup>31</sup> Tanzi, age, s. 8.

<sup>32</sup> Tanzi, age, s. 8.



*Miras Paylaşımı:* Gelirin belirlenmesinde reel servetin beşeri sermayeden daha önemli olduğu geleneksel toplumlarda, servetin nesilden nesile geçiş biçimi eşitsizlik üzerinde önemli bir belirleyicidir. Bazı toplumlarda ailedeki ilk erkek çocuk mirasın büyük kısmını alırken, bazılarında kız çocuklarının miras üzerinde hakkı yoktur. Miras yolu ile servetin belli ellerde toplanması sözkonusu olduğunda, buna bağlı olarak gelir eşitsizliği artar.

Sosyal normlar, geleneksel toplumlarda değişmeden varlığını sürdürme eğiliminde olduğundan dolayı, var olan eşitsizlikler de değişmeden kalmaktadır. Diğer bir ifade ile geleneksel toplumlarda sosyal normlar ve gelenekler eşitsizlik üzerinde belirleyici rol oynar. Ancak toplumlar geliştikçe bunlar önemini giderek kaybetmektedir. Benzer biçimde savaşlar, yabancı işgali, devrimler gibi büyük iç kargaşaların yaşandığı dönemlerde sosyal normların bozulduğu görülmektedir.<sup>33</sup>

#### **e. Demografik Etkiler**

Gelişmiş ülkelerde nüfus artış oranları uzun zamandan beri düşük düzeylerde olmasına rağmen, gelişmekte olan ülkelerde yüksek nüfus artış hızı sonucu yoğun bir nüfus baskısı ve buna bağlı olarak artan bir işgücü sözkonusudur.<sup>34</sup> Gelişmekte olan ülkelerde artan nüfusa, bir yandan yeterli eğitim ve sağlık hizmetlerinin sağlanamaması, diğer yandan ise bu kitlenin gerekli vasıflarla donatılmamış olarak işgücüne katılması önemli sorunları beraberinde getirmektedir. Bu ülkelerde düşük vasıf düzeyine sahip işgücü artarken, yeterli yatırımların yapılamaması nedeniyle artan işgücü arzını karşılayacak bir talep yaratılamamaktadır. Sonuç olarak bu kitleler güvenceli bir işe sahip olamamakta ve düzenli bir ücret gelirinden mahrum kalmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi vasıf düzeyi düşük işçilerin ücretleri de düşük olacağından, kişisel gelir dağılımı vasıfsız işçiler; fonksiyonel gelir dağılımı da emek gelirleri aleyhine bozulur.

#### **f. Makroekonomik Faktörler**

Gelir dağılımını etkileyen çok sayıda makroekonomik faktörden söz etmek mümkün olsa da bunlardan en önemlileri ekonomik büyüme, işsizlik ve enflasyon olarak bilinmektedir.

---

<sup>33</sup> Tanzi, age, s. 10.

<sup>34</sup> Şenses, Fikret; **Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul: 2002, s. 153.

Gelir dağılımını ve dolayısı ile gelir eşitsizliğini etkileyen en önemli makroekonomik değişken ekonomik büyümedir. Kuznets'in "Ters U Hipotezi"ne göre, büyüme sürecinde eşitsizliğin önce artması ve belli bir düzeye ulaştıktan sonra düşmesi gerekmektedir. Ancak uygulamalar bu hipotezi desteklememektedir. Büyüme ile birlikte eşitsizliğin arttığı durumlar olduğu gibi eşitsizliğin azaldığı durumlara da rastlanmaktadır.<sup>35</sup> Büyüme ve gelir dağılımı arasındaki ilişki için şunu söylemek mümkündür: Bir ülkede gelir görece adil dağılıyorsa, ekonomik büyüme düşük gelirli gruplar üzerinde olumlu yönde etki yapar. Ancak ekonomik büyüme sadece sermaye sahipleri ile bağlantılı hale getirilmişse, o zaman toplumdaki alt gelir grupları bu gelişmeden zarar görür.<sup>36</sup>

İşsizlik, gelir dağılımı sıralamasının alt dilimlerinde yer alanları diğerlerine göre daha fazla etkilemektedir. Bu nedenle işsizliğin eşitsizliği artırıcı etkisi olduğunu söylemek mümkündür. İşsizlik ve enflasyonun gelir dağılımı üzerindeki etkilerini inceleyen çalışmalar, işsizliğin doğrudan gelir eşitsizliğini artırıcı bir etki yarattığına dair kesin sonuçlara ulaşmakla birlikte enflasyonun gelir eşitsizliği ile ilgili sonuçları çok açık değildir.<sup>37</sup> Ancak enflasyonun sabit gelirli grupların satın alma güçlerini azaltarak refah seviyelerinin düşmesine neden olduğu düşünülürse, fiyat istikrarının sağlanması hem büyümeyi hem de düşük gelir gruplarının satın alma güçlerini korumaktadır. Fiyat istikrarı sonucunda sağlanan ekonomik büyüme, kamu gelirlerini ve bunun bir sonucu olarak da kamu harcamalarını artırarak yoksullara yönelik yardımları artırır.<sup>38</sup>

## II. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

Gelir eşitsizliklerinin varlığı ve yoksulluk, devletin geliri yeniden dağıtacak tedbirler almasını zorunlu kılmaktadır. Modern devlet bir "dağıtım devleti" (Verteilungsstaat) olarak görülür. Devlet tarafından etkilenen, değiştirilen ya da sebep olunan yeniden dağılım, sosyal devlete şekil vermektedir. Piyasada meydana gelen dağılım adil olmadığından, sosyal hasılanın dağılımını hedeflenen biçimde

---

<sup>35</sup> Şenses, age, s.150.

<sup>36</sup> Adanur Aklan, Nejla; "Dünyada ve Türkiye'de Gelir Dağılımı ve Gelir Dağılımını Etkileyen Faktörler", **Uludağ Üni. İİBF Dergisi**, Cilt 19, Sayı 4, (Kış Dönemi, Aralık 2001), <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/11/05nejla/05nejla.htm>, (Haziran 2003).

<sup>37</sup> Gustafsson ve Johansson, age, s. 587.

<sup>38</sup> Adanur Aklan, age.

değiştirmek devletin görevi olarak kabul edilmektedir.<sup>39</sup> Toplumdaki kaynakların eşit dağılmamış olması, bir yandan servet sahipliği ve buna bağlı olarak elde edilen toplumsal gúc ve statünün belli ellerde toplanmasına, diğer yandan da kendilerini geliştirme imkanlarından yoksun, düşük vasıflı ve emek piyasasına katılma gúcüğü çeken kitlelerin varlığına sebep olmaktadır.

İşgücü piyasasında eğitim düzeyine ve vasfa bağlı olarak çalışanlar arasında oluşan ücret farklılıkları gelir eşitsizliklerini artırırken, çalışmak istediği halde iş bulamayan kişilerin varlığı önemli bir sorun oluşturmaktadır. Diğer yandan her toplumda emek piyasasına katılamayacak durumda olan yaşlı ve özürlülerin bulunması, bunlara yönelik koruma mekanizmalarına olan ihtiyaçı ortaya çıkarmaktadır.

Gelir eşitsizlikleri ve yoksulluk, devletin çözmesi gereken bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü toplumda, çeşitli nedenlerle yaşamlarını devam ettirmeyi sağlayacak kaynaklara sahip olmayan insanlar bulunmaktadır ve bunlar her zaman var olacaktır. Modern dünya, toplumdaki geleneksel yapıların çözülmesine ve informel dayanışma mekanizmalarının ortadan kalkmasına neden olduğundan, ihtiyaçı içindeki fertlerin aile, komşuluk ilişkileri gibi kurumlarla varlıklarını devam ettirmeleri mümkün olmamakta ve resmi mekanizmalara ihtiyaçı duyulmaktadır. Bu nedenle devlet, yeniden dağılım süreçleri ile toplumdaki zayıfları koruyacak önlemler almaktadır. Yeniden dağılım sistemleri, devletlerin, gelişmişlik düzeylerine, sahip oldukları kaynaklara ve hükümetlerin benimsedikleri politikalara bağlı olarak değişmekle beraber, her ülkede uygulanmaktadır.

## A. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI KAVRAMI

Yaşam standartlarının iyileştirilmesi için gelirin yeniden dağılımı sosyal politikanın en önemli araçlarından birini oluşturmaktadır. Gelirin yeniden dağılımı kavramı literatürde birçok yazar tarafından tanımlanmıştır. Barna, gelirin yeniden dağılımını, toplum içinde dağılmış olan gelirin, kamu maliyesi aracılığı ile yeniden dağıtılması olarak tanımlamaktadır.<sup>40</sup> Çiftlikli, üretimden elde edilen ilk gelirin, devlet tarafından vergiler ve kamu harcamaları yolu ile değiştirilerek bireylerin ve sosyal grupların gelirlerinde fark yaratılmasının, gelirin yeniden dağılımı olduğunu

<sup>39</sup> Depenheuer, Otto; "Solidaritaet im Verfassungsstaat: Grundzüge einer normativen Theorie der Verteilung", s. 1, <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/semphil/docs/depenheuer-habil.pdf>, (Haziran 2005).

<sup>40</sup> Barna, Tibor; **Redistribution of Income Through Public Finance in 1937**, Oxford, The Clarendon Press, 1945, s. 6'dan akt. Tuncer, 1970, s. 19.

belirtir.<sup>41</sup> Tuncer'e göre gelirin yeniden dağılımı, bir ülkede GSMH'nın kamu gelirleri aracılığı ile emilip, kamu giderleri aracılığı ile topluma yeniden verilmesidir.<sup>42</sup> Bu tanımlara dayanarak gelirin yeniden dağılımının, gerçekleşmiş olan ilk gelir dağılımının mali araçlar kullanılarak değiştirilmesi olduğunu söylemek mümkündür. Devlet, toplumdaki gelirin bir kısmını vergi adı altında toplamakta ve kamu harcaması adı altında (transferler yolu ile) yeniden topluma geri dağıtmaktadır. Bunu yaparken, ilk dağılımın adil olmadığını kabul ederek, daha eşitlikçi bir gelir dağılımı meydana getirmeye çalışmaktadır.

Gelirin yeniden dağılımının bu tanımı sadece mali araçlara dayanarak mevcut dağılımda bir değişiklik yaratılacağını kabul etmektedir. Ancak gelirin yeniden dağılımını daha geniş olarak tanımlayan Peacock'a göre, devletin bir toplumdaki gelir dağılımını mali ve mali olmayan araçlarla değiştirmesi gelirin yeniden dağılımıdır.<sup>43</sup> Boratav'da mali politikalar dışında devletin işletmeci veya işveren olarak, kamu hizmetlerini sunarak, ekonominin işleyişine müdahaleler yaparak gelir dağılımını değiştirdiğini ifade etmektedir.<sup>44</sup> Depenheuer, gelirin yeniden dağılımını tanımlamamakla birlikte devletin, birincil dağılımın sonuçlarına yönelik müdahaleler yanında, piyasa ekonomisinin dağılım sürecine yönelik müdahalelerle de gelirin yeniden dağılımını gerçekleştireceğini ifade etmektedir.<sup>45</sup> Buna göre devlet sadece mali önlemlerle değil, aynı zamanda mevcut kurumları ve yasal düzenlemeleri ile piyasanın işleyişine müdahale ederek ve gerçekleşen birincil dağılımı değiştirerek geliri yeniden dağıtmaktadır. Yeniden dağılımın bu geniş biçimi literatürde "Gelir Dağılımı Politikası" (Einkommensverteilungspolitik) olarak yer bulmakta ve "gelir oluşum sürecine, gelir dağılımını değiştirmek için genel olarak yapılan bütün müdahaleleri"<sup>46</sup> tanımlamaktadır.

Gelirin yeniden dağılımı ile ilgili bu iki yaklaşımı değerlendirmek gerekirse, ilk verilen tanımların dar anlamda bir yeniden dağılımı, daha sonra verilen tanımların ise geniş anlamda bir yeniden dağılımı ifade ettiğini söylemek mümkündür.

---

<sup>41</sup> Çiftlikli, Mehmet; **Dünyada ve Türkiye'de Gelir Dağılımı**, Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası Yayını, Bakü: 1995, s.17.

<sup>42</sup> Tuncer, age, s.21.

<sup>43</sup> Peacock, Alan; **Income Redistribution and Social Policy**, Reprinted, Lowe and Brydone Ltd., London: 1958, p. 7.

<sup>44</sup> Boratav, Korkut; **100 Soruda Gelir Dağılımı**, Gerçek Yayınevi, Ankara: 1976, s. 29.

<sup>45</sup> Depenheuer, age, s. 3.

<sup>46</sup> Tinberger, age, s. 145.

## 1. Gelirin Dikey Olarak Yeniden Dağılımı

Devletin geliri yeniden dağıtmaya yönelik önlemleri sonucu, yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru bir transfer gerçekleşiyorsa gelirin dikey olarak yeniden dağılımı sözkonusudur. Ancak bazen uygulanan politikalar istenen sonucu vermeyebilir ve düşük gelir gruplarından yüksek gelir gruplarına doğru da bir gelir akımı gerçekleşebilir. Yeniden dağılımın amaçları ile uyuşmayan ve istenmeyen bir durum olan “gelirin ters dikey yeniden dağılımını” önlemek için, yeniden dağıtıcı düzenlemeler yapılırken mevcut yapının bu sonuca yol açmamasına dikkat etmek gerekmektedir.

Toplumda yeniden dağılım gerçekleştikten sonra meydana gelen değişimi bireylerin/hanehalklarının vergi ve transfer öncesi gelirleri ile vergi ve transfer sonrası gelirlerini karşılaştırarak görmek mümkündür. Tüm toplum bazında brüt gelirden yapılan kesintiler ile net gelirden meydana gelen artışların toplamı sıfırdır. Ancak bireylerin/hanehalklarının gelirlerindeki farklılaşma nedeniyle toplumun elde edeceği toplam fayda yeniden dağıtılan gelirin büyüklüğüne göre ve transferlerin yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru olması şartıyla pozitifdir. Fakat transferler tersine gerçekleşirse, yani düşük gelir gruplarından orta ve yüksek gelir gruplarına doğru bir akım sözkonusu ise, toplumun elde edeceği toplam fayda negatif olacaktır.<sup>47</sup>

Gelirin dikey olarak yeniden dağılımda; vergiler, fiyat kontrolleri, sübvansiyonlar ve belli mal ve hizmetlerin sunumu (eğitim, sağlık ve konut) gibi çeşitli müdahale yöntemleri vardır. Yeniden dağılımın bu biçimi özellikle vergi sistemi ve kamu harcamaları yoluyla gerçekleştirilir, ancak bunun dışında asgari ücret uygulaması ve düşük ücretle çalışanlara vergi indirim gibi uygulamalar da gelirin dikey olarak yeniden dağılımını sağlamaktadır.<sup>48</sup>

Gelirin dikey olarak yeniden dağılımının toplumdaki gelir eşitsizliklerini azaltma gücü hem çok yüksektir, hem de etkileri daha yaygındır. Ayrıca bu tip yeniden dağılım kesin sonuçlar ortaya koymaktadır. Gelirin dikey olarak yeniden dağılımının gerçekleşmesi için ülkenin vergi yapısının özellikle artan oranlı vergilere dayanması gereklidir.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Çiftlikli, age, s. 21.

<sup>48</sup> Wörterbuch der Sozialpolitik, “Einkommensumverteilung”, <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/discopossode/show.cfm?id=156>, (Mayıs 2005).

<sup>49</sup> Tuncer, age, s. 35.

## 2. Gelirin Yatay Olarak Yeniden Dağılımı

Aynı gelir düzeyindeki bireyler/hanehalkları arasında meydana gelen gelir transferleri sonucu gelirin yatay olarak yeniden dağılımı gerçekleşmektedir. Gelirin yatay olarak yeniden dağılımı aynı gelir düzeyindeki kişilere doğrudan doğruya parasal yardım yapılması (çocuk yardımı gibi) veya kişilerin gelir durumunu değiştiren vergi indirimleri yoluyla gerçekleştirilir.<sup>50</sup>

Gelirin yatay yeniden dağılımı sosyal güvenliğin tüm sigorta kollarında gerçekleşmektedir. Bu yeniden dağılım; çalışma çağındakilerden emeklilere, istihdamdakilerden işsizlere, sağlıklı olanlardan hastalara, çocuk sahibi olmayanlardan çocuk sahibi olanlara doğrudur. İlk bahsedilenler prim (veya vergi) öderken, sonrakiler hak sahibi olarak transferlerden yararlanmaktadır. Günümüzde endüstrileşmiş ülkelerinde, yatay yeniden dağılım yoluyla toplumsal kaynakların yaklaşık yüzde 15-25'i bu biçimde yeniden dağıtılmaktadır.<sup>51</sup>

Yatay yeniden dağılımın maliyetine katlananlar ve bundan yararlananlar aynı gelir düzeyindekiler olsa da, bu kişilerin veya ailelerin ihtiyaçları birbirinden farklıdır. Örneğin, aynı gelir düzeyindeki iki aileden biri çocuk sahibi değilken diğerinin çocukları varsa ailelerin gelir düzeyleri aynı olmakla birlikte ikinci ailenin ihtiyaçları daha fazla olmaktadır. Bu nedenle yatay yeniden dağılım gelir düzeylerini değil, ihtiyaçların artmasını dikkate almaktadır.

Yatay yeniden dağılım her ülkede belli bir düzeyde uygulanmaktadır. Bu tip yeniden dağılımın aile ve kişiler arasında gelir eşitsizliklerini azaltıcı etkileri bulunmaktadır.<sup>52</sup>

## B. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMININ AMAÇLARI

Yeniden dağılımın en önemli amacı serbest piyasada gerçekleşen gelir dağılımını değiştirmektir. “Çünkü tamamen serbest bir piyasa sisteminin ürettiği sonuç, sosyal sebeplerden dolayı onaylanamaz”<sup>53</sup>. Piyasada meydana gelen dağılım, gelir eşitsizliklerine ve yoksulluğa sebep olmaktadır. Bu dağılımdan tüm bireyler, ihtiyaçlarını karşılayacak kadar gelir elde edememektedir. Kişilerin yaşamlarının farklı dönemlerindeki gelir ihtiyaçları değişir; bazı dönemler, fertlerin veya ailelerin gelir

---

<sup>50</sup> Tuncer, age, s. 33.

<sup>51</sup> Wörterbuch der Sozialpolitik

<sup>52</sup> Tuncer, age, s. 35.

<sup>53</sup> Tinbergen, age, s. 145.

ihtiyacı artar. Piyasadaki dağılımı bunu göz önünde bulundurmaz. Birçok durumda kişiler emek piyasasına dahil olamadığı için Milli Gelirden herhangi bir pay alamaz. Bu bağlamda Issing, gelirin yeniden dağılımının amaçlarının buna duyulan ihtiyaçla ilişkili olduğunu belirterek, bu ihtiyacın nedenlerini şu şekilde sıralamaktadır;<sup>54</sup>

- Bazı fertlerin varlıklarını devam ettirecek bir gelir temin edememeleri (özürlüler),
- Daha önce kazanma gücüne sahip olup bunu kaybedenlerin varlığı (yaşlılar, malûller),
- Fiziksel bir engeli olmayıp çalışmak isteyen ancak iş bulamayanların varlığı
- Toplumda sosyal adalet ve sosyal barışı sağlama düşüncesi.

Ashnda Issing'in belirttiği sosyal adalet ve sosyal barışı sağlama ihtiyacı, sayılan diğer nedenlerle doğrudan bağlantılıdır. Çünkü toplumdaki belli grupların, çeşitli nedenlerle gelir ihtiyacı içine düşmesi veya fiziksel engel, yaşlılık/malûliyet ya da ekonominin yapısındaki aksaklıklar gibi nedenlerle yaşamlarını devam ettirecek gelirden yoksun olmaları kamu vicdanını rahatsız etmektedir. Böyle bir durumda devletin bir görev olarak, bu kesimlerin ihtiyacını karşılayacak mekanizmalar oluşturması kaçınılmazdır. Eğer bu yapılmazsa toplumda kendi kusurundan kaynaklanmayan sebeplerden dolayı yoksulluğa düşen fertlerin hoşnutsuzluğu, hatta içinde buldukları çaresizliğin artmasından dolayı ortaya koyacakları tepkiler, toplumsal barışı da tehdit edecektir.

Genel anlamda yeniden dağılım politikasının amaçları yukarıdaki biçimde özetlenmekle birlikte, literatürde gelirin yeniden dağılımının veya daha geniş anlamı ile gelir dağılımı politikasının amaçları çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflamalardan en çok kabul göreni Külöp'ün yaptığı sınıflamadır.<sup>55</sup> Külöp bu amaçları (ilkeleri) altı başlık altında toplamaktadır:

*Eşitliğin sağlanması:* Eşitliğin sağlanması hedefi, uygulamadan çok teorik bir konudur. Çünkü toplumda mutlak bir eşitliğin sağlanması, adaletsiz bir durum yaratır. Bu nedenle eşitlik ilkesinin uygulamadaki yaklaşımı, var olan eşitsizliklerdeki büyük farklılıkların giderilmesi biçimindedir.<sup>56</sup> Diğer bir ifade ile, toplumda herkese eşit gelir dağılımı yerine, daha adil gelir dağılımı amacı ön plana çıkmaktadır.

<sup>54</sup> Issing, Otmar; **Algemeine Wirtschaftspolitik**, Wist Taschenbücher, Verlag Franz Vahlen, München: 1982, s. 71.

<sup>55</sup> Aksu, age, s.24.

<sup>56</sup> Aksu, age, ss. 25-26.

Intrilligator “eşitliğin sağlanması” amacını, aynı ilk gelire ve aynı temel ihtiyaçlara sahip bireylerin aynı gelire sahip olması gerektiği şeklinde yorumlamaktadır.<sup>57</sup>

*Asgari bir gelirin garanti edilmesi:* Toplumdaki her bir birey temel ihtiyaç düzeyinden daha az olmayan bir gelir elde etmelidir.<sup>58</sup> Bu hedef, fiziki ve sosyo-kültürel olmak üzere iki geçinme düzeyi çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Fiziki geçinme düzeyi, bir kişinin yaşamını sürdürmesi için gerekli temel ihtiyaç maddelerini kapsar ve kural olarak bağımlı aile üyelerinin ihtiyaçları da buna dahildir.<sup>59</sup> Fiziki geçinme düzeyi aynı zamanda, yoksulluk tanımı ile örtüşmektedir. Daha önce belirtildiği gibi geniş anlamda mutlak yoksulluk, gıda ve gıda dışı temel ihtiyaçların karşılanamaması durumunu ifade etmektedir. Buna göre yeniden dağılım politikasının amaçlarından biri toplumdaki hiçbir ferdin (ailesi ile birlikte) mutlak yoksulluğa düşmemesidir.

Asgari bir gelirin garanti edilmesi amacı çerçevesinde belirlenen *ikinci* geçinme düzeyi, fiziki asgari geçinme düzeyine insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürmek için gerekli kültürel ihtiyaçların eklenmesiyle genişletilmektedir. Sosyo-kültürel geçinme düzeyi ile, toplumsal ve kültürel yaşama dahil olmak için gerekli asgari koşullar ifade edilmektedir. Geçinme düzeyinin bu ikinci boyutu, toplumların gelişmişlik düzeyleri ile ilgilidir. Sosyo-kültürel asgari geçim şartı toplumdaki tüm tabakalar için tekdüzen değildir.<sup>60</sup> Bu aynı zamanda göreceli yoksullukla bağlantılıdır ve toplumdaki fertlerin göreceli yoksulluğa düşmemesini hedeflemektedir.

*Kişiler arası gelir farklarının azaltılması:* Piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir toplumda, çalışma isteğini teşvik etmek amacıyla gelirler (veya ücretler) arasında belli düzeyde farklılıklar kabul edilmektedir.<sup>61</sup> Ancak bu farkların hangi düzeyde olacağı konusundaki bilimsel tartışmalar bir sonuca ulaşamamıştır; bütün gelirlerin eşitlenmesi üretimin düşmesine hatta hiçbir şey üretilmemesine yol açacaktır. Hiçbir şey üretilmediğinde hiçbir şey de dağıtılamayacağından eşitleme sıfıra yakın bir düzeyde gerçekleştirilmiş olmaktadır. Diğer yandan sisteme zarar verecek bir memnuniyetsizlik yaratmadan veya sosyal bir kıskançlığa yol açmadan toplumda katlanılabilir bir düzeyde gelir eşitsizliklerinin daima var olduğu görülmektedir. Yani

---

<sup>57</sup> Intrilligator, Michael D.; “Income Redistribution: A Probabilistic Approach”, **The American Economic Review**, Vol. 69, No. 1, (Mar. 1979), p. 99.

<sup>58</sup> Intrilligator, age, s.99.

<sup>59</sup> Helmann; **Skript zur Vorlesung Sozialpolitik I: Theorie und Politik der Einkommensverteilung**, Stand: WS2003/04, s. 85, [www.wiwi.uni-rostock.de](http://www.wiwi.uni-rostock.de) (Ocak, 2004).

<sup>60</sup> Helmann, age, ss. 85-86.

<sup>61</sup> Aksu, age, s. 39.



katlanabilir bir eşitsizlik onaylanmaktadır.<sup>62</sup> Gelirin yeniden dağılımı ile toplumdaki eşitsizliklerin belli bir düzeyin üstüne çıkmaması amaçlanmaktadır.

*Gelir farklılıklarını çalışma ilkesine göre belirlemek:* Çalışma ilkesi (leistungsprinzip), sosyal hasılanın kişiler arasında kendi verimlilikleri ölçüsünde dağıtılmasıdır. Diğer bir ifade ile, herkesin gösterdiği çaba doğrultusunda ücretlendirilmesidir. Çalışanlar arasında, çalışmalarının karşılığını verimlilikleri ile orantılı olarak alması yönünde bir eşitlik olmalı, aynı işi gören kişiler aynı düzeyde gelire sahip olmalıdır.<sup>63</sup> Bireylerin ilk gelirleri arttıkça nihai gelirleri de artmalıdır. Çünkü bu sayede bireyler daha fazla gelir elde etmek için çaba harcarlar.<sup>64</sup>

*İhtiyaç ilkesi:* Bireylerin ihtiyaçlarını ön plana çıkaran bu ilke, çalışma ilkesi ile çatışmaktadır. Çünkü ihtiyaç ilkesine göre, devletçe yapılan yardımlar kişilerin içinde buldukları toplumun standartlarına uygun bir yaşam sürdürmesini amaçlamalıdır.<sup>65</sup> Çalışma ilkesi ise, herkesin gösterdiği performans doğrultusunda bir gelire sahip olması gerektiğini ifade etmektedir. İhtiyaç ilkesinin problem yaratan yönü nelerin ihtiyaç olarak kabul edileceğidir. Çünkü, ihtiyaç kavramı toplumdan topluma veya zaman içinde değişebilmektedir. Heilmann'a göre ihtiyaç belirlenirken aile büyüklüğü göz önünde tutularak çocuklu ailelere öncelik tanınmalıdır. Ancak bireylerin, tek başına mücadele edemeyecekleri hastalık, kaza, işsizlik gibi riskler göz önünde tutularak bu tür sosyal risklerle karşılaşan kişilere öncelik verilmelidir.<sup>66</sup>

*Herkese eşit muamele ilkesi (ayrımcılık yasağı):* Modern endüstri toplumlarında ırk, cinsiyet, din ve politik tercihlerin gelir farklılığına neden olmaması yönünde güçlü talepler vardır. Bütün temel haklarda ve uluslararası sözleşmelerde ayrımcılık yasağı kabul edilmiştir. Herkese eşit muamele veya ayrımcılık yasağı, çok geniş bir biçimde kabul edilmekle beraber uygulamada bunun çoğunlukla ihlal edildiği görülmektedir.<sup>67</sup> Gelirin yeniden dağılımı, toplumda hiçbir ferde farklı muamele yapılmadan korunmasını amaçlamaktadır.

---

<sup>62</sup> Helmann, age, s.87.

<sup>63</sup> Aksu, age, s. 39.

<sup>64</sup> Intrilligator, age, s.99.

<sup>65</sup> Helmann, age, s.90.

<sup>66</sup> Helmann, age, ss. 90-91.

<sup>67</sup> Helmann, age, s. 91.

## C. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI İLE İLGİLİ YAKLAŞIMLAR

Devleti yeniden dağılım yapmaya yönelten faktörler, yeniden dağılımın kimlere yöneldiği ve sağlanan garantinin büyüklüğü gibi konularda yapılan çalışmalar sonucu, gelirin yeniden dağılımını açıklamaya yönelik farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bunlar; “bağımlı tercihlerden dolayı gönüllü yeniden dağılım”, “kişisel çıkar modeli” ve “sigorta modeli” olmak üzere üç başlık altında toplanabilir.

### 1. Bağımlı Tercihlerden Dolayı Gönüllü Yeniden Dağılım

Bağımlı tercihlerden dolayı gönüllü yeniden dağılım modelinde (voluntary redistribution owing to interdependent preferences) vatandaşlar, devletin yoksullara gelir transfer etmesini iki nedenden dolayı istemektedirler. Bunlar: (1) *Doğrudan nedenler*; yoksulluğun varlığını bilmekten dolayı bireylerin üzüntü duyarak hayırseverlik duyguları ile hareket etmeleri. (2) *Dolaylı nedenler*; yoksulların daha üretken toplum üyeleri haline getirilebilmesi ve suç oranlarının düşürülmesine yardımcı olunması için bireylerin yeniden dağılım yapılmasını onaylamasıdır.<sup>68</sup> Eğer devlet, kamusal mallar sağlamışsa toplumdaki herkes bunlardan yararlanmakta ve tüm vatandaşlar bu malları bedava kullanmaktadır. Bu nedenle, ortak katkının sağlanması için devletin bu alanda faaliyeti istenmekte ve gelirin yeniden dağılımı onaylanmaktadır.<sup>69</sup>

Bağımlı tercihlerden dolayı gönüllü yeniden dağılım modelinin en ünlü çalışması Orr tarafından yapılmıştır. Orr’un modeline göre, bir vergi mükellefi hem kendi net gelirinden hem de yeniden dağılım ile transfer edilen gelirden fayda sağlamaktadır. Vergi mükellefi yüksek yarar sağladığı marjinal faydaya karşı yüksek vergilerden doğan marjinal faydasızlık arasında kendisi için optimal bir fayda düzeyi seçmektedir. Herbir vergi mükellefi kendi optimal fayda düzeyini seçtikten sonra medyan (ortanca) seçmenin tercihi devletin yeniden dağılım politikasını belirler.<sup>70</sup> Gelirin yeniden dağılımında kullanılan vergilerin oranı ve kişilerin tercihleri sabit tutulduğunda, yüksek gelirlilerin gelir transferi talebi artmaktadır. Çünkü, bireylerin

<sup>68</sup> Plotnick, Robert D. and Winters, Richard F.; “A Politico-Economic Theory of Income Redistribution”, **The American Political Science Review**, Vol. 79, No. 2, (Jun. 1985), p. 458.

<sup>69</sup> Plotnick ve Winters, age, s. 448.

<sup>70</sup> Plotnick ve Winters, age, s.459.

refahı arttığında, kendi gelirlerindeki artışa daha az değer vererek ve gelirin yeniden dağılımı için daha eğilimli olmaktadırlar.<sup>71</sup>

## **2. Kişisel Çıkar Modeli (Gönüllü Olmayan Yeniden Dağılım)**

Kişisel çıkar modeline (self-interest model) göre devletin yaptığı yeniden dağılım; seçim, yasama ve bürokrasi süreçlerinin bir sonucu olarak meydana gelmektedir. Bu süreçlerde etkin olabilen çıkar grupları ya iktidara kendileri ile aynı görüşleri paylaşan bir partinin gelmesini, yada hükümetin kendi çıkarlarına uygun politikalar uygulamasını sağlayabilmekte ve bu şekilde devletin gerçekleştirmiş olduğu gelirin yeniden dağılımı, etkin olan çıkar grupları için uygun olurken, diğer kesimler için uygun olmamaktadır.

Bir toplumda sosyo-ekonomik çeşitliliğin artması, yani toplumda ırk, dil, kültür, ekonomik seviye gibi unsurların farklılaşması, ortak unsurlara sahip bireylerin kendi çıkarlarını korumak için biraraya gelmelerine yol açmaktadır. Özellikle, sahip oldukları ekonomik güç, daha kolay organize olabilmeleri ve hak arama bilincinin gelişmiş olması nedeniyle, varlıklı kesimlerin kendi çıkarlarını korumaya yönelik bir koalisyon oluşturmaları çoğu zaman daha kolay olmaktadır. Ancak, işçi sınıfının gelişmesi sonucu birçok ülkede sendikalar vasıtasıyla bu kesimlerin örgütlenmesi ve politik süreçler üzerinde etkin olması sözkonusudur. Bu nedenle sendikalar işçi sınıfının çıkarlarını korumaya ve geliştirmeye yönelik önemli bir baskı grubu oluşturmaktadır. Öte yandan, gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun toplumdaki nispi oranının artması, hükümetin yaşlılara yönelik politikalarını geliştirmesi için yaşlılar arasında bir koalisyonun neden olmaktadır. Daha açık bir ifade ile, toplumda çeşitli çıkarlar etrafında örgütlenmiş çeşitli sosyo-ekonomik gruplar vardır ve çoğu zaman bu gruplardan birinin lehine olan bir politika diğerinin aleyhine olabilmektedir. Bu nedenle çıkar grupları politik karar alma süreçlerine müdahale etmeye çalışarak kendi çıkarları yönünde kararlar alınması için çaba harcamaktadırlar.

Çıkar grupları, bir “çıkar koalisyonu” oluşturarak kendi yararına olan politikaların uygulanması için hükümete baskı yapmaktadırlar. Bu çıkar koalisyonunda yer alan bireyler, hükümetin, kendi lehlerine geliri yeniden dağıtacak ve maliyetini ya tüm topluma ya da bu koalisyon dışındakilere paylaştıracak

---

<sup>71</sup> Ponza, Michael et al.; “The Guns of Autumn: Age Differences in Support for Income Transfers to the Young and Old”, **Public Opinion Quarterly**, Vol. 52, No. 4, (Winter 1988), p. 453.

programların uygulanması için çaba gösterirler.<sup>72</sup> Bu çıkar koalisyonu, isteklerinin yerine getirilmesi için iki yola başvurmuştur. Bunlar;<sup>73</sup>

- Seçmenleri ve seçilmiş temsilcileri, isteklerinin haklılığı konusunda ikna etmeye yönelik bilgilendirme,
- Politikacılara ve partilere, seçim kampanyalarında kullanmak üzere finansal katkı sağlama.

Sonuçta gerçekleşecek yeniden dağılım, çıkar grubu üyelerinin tercihlerine, gücüne ve çıkar grubu temsilcilerinin yasal süreci etkilemedeki başarılarına bağlıdır. Eğer çıkar grupları, seçimlerde iktidara gelecek partiyi belirleyecek güçteyse, siyasal partiler üzerinde büyük bir baskı oluşturabilirler. Böylece de istediklerini elde etmede daha başarılı olurlar.

### 3. Sigorta Modeli

Sigorta modeli (insurance model), bireylerin karşılaştıkları gelir kayıplarını sigortalama isteğine dayanmaktadır. Çünkü bireyler veya aileler zaman içinde çeşitli nedenlerle gelir kayıplarına uğrayabilirler. Hiç kimse, gelirinde büyük bir düşüş yaşamayacağından emin değildir ve böyle bir durumda kişisel önlemlerle kendilerini veya yakınlarını koruyamayacaklarını bilirler. Bu yüzden kişiler, kendilerinin veya yakınlarının hayatlarının bir döneminde karşılaşmaları muhtemel olan gelir kayıplarının telafi edilmesini garantilemek için gelirin yeniden dağılımı politikalarını desteklemektedirler.<sup>74</sup>

Gönüllülük esasına dayalı olan sigorta modelinde de kişisel çıkar modelinde olduğu gibi bireyler kendi çıkarlarını ön planda tutarlar, ancak bu modelde yeniden dağılımın maliyetinin farklı gruplar arasında paylaştırılması düşüncesi yoktur. Yeniden dağılımı destekleyenler bunun maliyetine katılmaya hazırdırlar. Devletin uyguladığı gelir testine bağlı transfer programları gelir kaybına karşı bir sigorta olarak görülebilir.<sup>75</sup> Diğer bir ifade ile bireyler gelirleri olduğu sürece bunun bir kısmından, ihtiyacı olan bireylere yönelik transferlerin yapılması için vazgeçmeye hazırdır. Bunun karşılığında da kendileri ihtiyaç duyduklarında aynı transferlerden yararlanmak istemektedirler.

---

<sup>72</sup> Ponza vd., age, s. 450.

<sup>73</sup> Grossman, Gene M. and Helpman, Elhanan; "Intergenerational Redistribution with Short-Lived Governments", **The Economic Journal**, Vol. 108, No. 450, (Sep. 1998), p. 1313.

<sup>74</sup> Ponza vd., age, s. 450.

<sup>75</sup> Ponza vd., age, s. 451.

#### D. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI POLİTİKALARINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Yeniden dağılım politikaları vatandaşların, politikacıların ve bilim adamlarının çoğu tarafından desteklenmekle beraber, genel anlamda refah politikalarına, daha dar anlamda ise yeniden dağılım politikalarına yönelik eleştiriler de sözkonusudur. Bu eleştiriler, refah programlarının yoksulluğu azaltmada başarısız olduğunu iddia etmekte ve sosyal refah programlarının yoksulluğu azaltamamasının nedelerini ortaya koymaya çalışmaktadır.

*İlk eleştiri*, devletin çeşitli kurumları aracılığı ile yeniden dağıtılan gelirin çok büyük bir kısmının orta ve üst sınıflarda yer alanlar tarafından paylaşıldığını ve sadece çok küçük bir kısmının yoksullara ulaştığını savunmaktadır.<sup>76</sup> ABD’de yapılan bir çalışmaya göre, bu ülkede 1991 yılında gerçekleşen transfer ödemeleri ve vergi muafiyetlerinden, dört kişilik bir ailenin yoksulluk sınırının iki katından fazla bir gelire (yıllık 30.000 dolar) sahip olan aileler yararlanmıştı.<sup>77</sup> Bu sonuç, yeniden dağılıma yöneltile eleştiriyi haklı kılmaktadır. Ancak Uusitalo; gelirin yeniden dağılımının etkileri üzerine yapılmış olan çalışmaların sonuçlarını değerlendirdiği makalesinde, bu çalışmaların genel olarak ulaştığı sonucun yeniden dağılım yoluyla gelir sınıfları arasındaki gelir farklarının ve eşitsizliğin azaltıldığı yönünde olduğunu ifade etmektedir. Gelirin yeniden dağılımında en güçlü etkiyi nakit transferler sağlamaktadır. Nakit transferler yoluyla, toplumdaki gelir sınıfları arasındaki mutlak gelir farkları azalmaktadır.<sup>78</sup> Kenworthy’nin, yeniden dağılımın yoksulluk üzerine etkilerini araştırdığı çalışmasında ise, ülkelerin vergi ve transfer öncesi yoksulluk oranlarının, vergi ve transfer sonrası belirgin bir biçimde düştüğünü ortaya koymaktadır<sup>79</sup> (Tablo 1).

---

<sup>76</sup> Kenworthy, Lane; “Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment”, **Social Forces**, Vol. 77, No. 3, (Mar. 1999), p. 1120.

<sup>77</sup> Howe, Neil and Longman, Phillip; “The Next New Deal”, **Atlantic Monthly**, Apr. 1992’den akt. Kenworthy, age, s. 1121.

<sup>78</sup> Uusitalo, Hannu; “Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research on the Redistributive Effects of the Welfare State”, **European Sociological Review**, Vol. 1, No. 2, (Sep. 1985), p. 165.

<sup>79</sup> Kenworthy, age, s. 1129.

**Tablo 1: Çeşitli Ülkelerde Vergi ve Transfer Öncesi/Sonrası Görece Yoksulluk Oranları**

Ülkeler	Transfer ve Vergi Öncesi Görece Yoksulluk	Transfer ve Vergi Sonrası Görece Yoksulluk
Avustralya	21,3	6,4
Belçika	23,9	2,2
Kanada	21,6	5,6
Danimarka	23,9	3,5
Finlandiya	9,8	2,3
Fransa	27,5	4,8
Almanya	14,2	2,4
İrlanda	25,8	4,7
İtalya	21,8	5,0
Hollanda	20,5	4,3
Norveç	9,3	1,7
İsveç	20,6	3,8
İsviçre	12,8	4,3
İngiltere	25,7	5,3
ABD	21,0	11,7

Kaynak: Kenworthy, Lane; "Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment", **Social Forces**, Vol. 77, No. 3, (Mar. 1999), p. 1130.

Tablo, piyasada gerçekleşen dağılım sonucu görece yoksulluk oranlarının çok yüksek olduğunu, ancak devletin gerçekleştirdiği yeniden dağılım ile bu oranların önemli oranlarda düştüğünü göstermektedir. Özellikle Belçika’da, transfer ve vergi sonrası yoksulluk, transfer ve vergi öncesine göre yaklaşık olarak 11 kat azalmaktadır. Diğer ülkelerde genelde 5 ila 7 kat azalma söz konusu iken, liberal politikaları ile bilinen ABD’de dahi, uygulanan gelirin yeniden dağılımı politikaları ülkedeki yoksulluğu yarı yarıya azaltmaktadır.

*İkinci eleştiri*, birçok yoksulun emek piyasasına dahil olarak düşük ücretli bir işte çalışmak yerine, devlet tarafından yapılan transferlerle hayatını devam ettirmeye çalıştığını, sonuçta yardımlara bağımlı hale gelerek bir yoksulluk tuzağına (poverty gap) düştüğünü savunmaktadır. Bu eleştiriye göre, kişiler emek piyasasına dahil olarak belki başlangıçta düşük bir ücretle çalışacaklar, fakat zamanla ücretleri artarak yoksulluk çizgisini aşabileceklerdir. Lindbeck, refah devletinin “ekonomik refah” ile “üretim sistemine katılmak” arasındaki bağlantıyı kopardığını ve bu nedenle bireylerin çalışma isteğini ortadan kaldırdığını iddia etmektedir. Ancak yapılan araştırmalar yoksulların birçoğunun uzun süreli olarak refah yardımlarına bağımlı

kalmadığını göstermektedir.<sup>80</sup> Öte yandan, yoksulluk işsizler arasında yaygın olmakla birlikte çalışanlar için de önemli bir sorundur ve işsizlere göre istihdamda yer alanlar arasında yoksulların sayısı daha fazladır. Diğer bir ifade ile, yeniden dağılım politikalarına karşı çıkanların savunduğu gibi, çalışmak ve bir ücret gelirine sahip olmak mutlaka yoksulluğu ortadan kaldırmaz. İstihdam biçimine, kişinin bakmakla yükümlü olduğu aile üyelerinin sayısına ve ihtiyaçlarına bağlı olarak elde edilen ücret geliri yeterli olmayabilir. Yani kişilerin gösterdiği çaba yoksulluktan kurtulmak için her zaman yetmeyebilir.

*Üçüncü eleştiri* ise, sosyal refah programlarının büyümeyi engelleyerek, gelecekte daha fazla yoksul yarattığı yönündedir. Tullock'a göre, yeniden dağılıma ayrılan kaynaklar nedeniyle, GSMH'daki artış, yeniden dağılım yapılmaması durumunda meydana gelecek olan artışın altında kalmakta ve gelecek dönemlerde gelir dağılımının en altında yer alanların payı daha da azalmaktadır. Bir anlamda yapılan yeniden dağılım, bugünün üst gelir gruplarından yoksullara doğru değil, yarının yoksullarından bugünün yoksullarına doğrudur.<sup>81</sup> Bu görüşü savunanlar, büyüme oranının düşmesi nedeniyle, geleceğin yoksullarının durumunun, bugünün yoksullarına refah harcaması yapılmaması halinde yaşayacakları yoksulluktan daha derin olacağını ifade etmektedirler.

ABD ve İngiltere, 1980'lerden itibaren, uluslararası rekabet gücünü korumak ve büyüme oranlarını artırmak amacıyla uyguladıkları sosyal politika önlemlerini azaltmaya ve yeniden dağılım için kullanılan kamu harcamalarını kısımaya başlamışlardır. Sonuçta bu ülkeler, 1980'lerden itibaren artan gelir eşitsizlikleri ve yoksullukla karşılaşmışlardır. Daha önce de belirtildiği gibi İngiltere'de Gini katsayısı 1977-1991 döneminde yüzde 10 artmıştır. ABD, tablo 4'ten de görülebileceği gibi yüzde 11,7 ile en çok görece yoksula sahip ülkedir. Yoksulluk ve gelir eşitsizlikleri, yetersiz kaynaklara sahip olmaktan değil, bunların eşitsiz dağılımından gerçekleşmektedir. Buna göre de büyüme ve sosyal politikalar arasında optimum bir düzey seçilmesi mümkün görünmektedir.

---

<sup>80</sup> Lindbeck, A.; "Interpreting Income Distributions in a Welfare State: The Case Sweden", **European Economic Review**, Vol. 21, p. 227'den akt. Uusitalo, age, s. 163

<sup>81</sup> Tullock, Gordon; "A note on Redistribution", **IEA Economic Affairs**, (Sep. 2000), p. 35.

## E. GELİRİ YENİDEN DAĞITAN ARAÇLAR

Devlet, gelir dağılımına birçok şekilde müdahale etmektedir. Bu müdahale doğrudan gelir oluşum sürecine yönelik olabileceği gibi dolaylı olarak da olabilir. Doğrudan müdahalenin en bilinen örnekleri asgari ücretin tespiti ve temettü ödemelerine üst sınır getirilmesidir. Bu tür müdahaleler beklenmedik bir biçimde piyasa dengesini bozabilmekte, hatta piyasa iyi analiz edilmeden yapılan bir müdahale, yarar sağlaması beklenen grupların zararına olabilmektedir. Dolaylı müdahale ise, doğrudan piyasaya yönelik olarak gerçekleşmediğinden, piyasa dengesini bozmadan, sadece denge noktasını kaydırmaktadır.<sup>82</sup> Dolaylı müdahale, vergi yapısı, kamu harcamaları (eğitim ve sağlık), sosyal güvenlik sistemi, devletin uyguladığı sübvansiyonlar gibi araçlarla gerçekleştirilmektedir.

### 1. Asgari Ücret

Asgari ücret, daha önce de belirtildiği gibi doğrudan piyasaya yönelik bir yeniden dağıtıcı araçtır. Bu özelliği asgari ücreti, gelirin yeniden dağılımını sağlayan diğer araçlardan ayırmaktadır. Diğer yandan asgari ücret dışındaki yeniden dağıtıcı araçlar düşük gelir gruplarının tümüne yönelikken, asgari ücret sadece “çalışan” düşük gelir gruplarına yöneliktir. Daha açık bir ifade ile asgari ücret, “çalışan yoksulların” refah seviyesini yükseltmeyi amaçlamakta, istihdam dışında kalanlar için bu yönde bir etki yaratmamaktadır.

Asgari ücretin amacı, çalışmasına rağmen düşük gelirli hatta görece yoksul hanelerde yaşayan kişilerin gelirlerini artırarak, yoksulluğu azaltmak ve gelirin yeniden dağılımını sağlamaktır.<sup>83</sup> Özellikle, tek çalışanın olduğu aileler için yeterli bir gelir seviyesi oluşturmayı hedeflemektedir.<sup>84</sup> Çünkü salt piyasa koşullarında belirlenen ücretler, çalışan kişilerin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmaz. Bu nedenle devlet, yasal düzenleme yaparak, vasıfsız işçilerin ve ailelerinin geçimlerine yetecek düzeyde bir gelir elde edebilmeleri için, piyasada ödenecek ücretleri alt sınırını belirlemektedir.

<sup>82</sup> Tinbergen, age, s. 145.

<sup>83</sup> Zweimüller, Josef; Winter-Ebmer, Rudolf und Kuhn, Andreas; “Mindestlöhne als Ursache überhöhter Arbeitslosigkeit?”, **Arbeitslosigkeit: Ursache und Auswege**, 6-7 Juli 2001, <http://www.iew.unizh.ch/grp/zweimueller/downloads/teachingdocs/arbeitssoek/Sso1/mind-etloehne.pdf>, (Kasım 2004)

<sup>84</sup> Bazen, Stephan; “Wage Protection in Industrialized Countries”, **International Journal of Manpower**, Vol. 15, No. 2/3, (1994), p.67.



Asgari ücretin geliri yeniden dağıtıcı etkisi, gerçekte bu uygulamadan kimlerin yararlandığı ve oluşan maliyete, hangi grupların katlandığına bağlıdır. Asgari ücretten kimlerin yararlandığını tespit etmek için, diğer bir ifade ile düşük gelir gruplarına mensup olanların mı, yoksa orta ve üst sınıfın ikincil işgücünün mü asgari ücretle çalıştığı sorusuna cevap vermek için yapılmış çalışmalar bulunmaktadır. Donaldo'nun yaptığı çalışmanın sonuçları tablo 2'de verilmektedir.

**Tablo 2:Asgari Ücret ve Gelir Dağılımı (İstihdamdaki Hanehalkları için)**

Hanehalk Gelir Dilimleri	Fransa Asgari Ücretle Çalışanların		Hollanda Asgari Ücretle Çalışanların		İspanya Asgari Ücretle Çalışanların		İngiltere* Asgari Ücretle Çalışanların	
	Oranı	Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı	Oranı	Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı	Oranı	Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı	Oranı	Gelir Dilimlerine Göre Dağılımı
En alt %20	21,4	29,0	66,0	48,6	35,7	53,9	60,8	41,9
Alt %20	21,5	29,1	40,0	34,8	17,0	25,7	30,4	20,9
Orta %20	15,0	19,8	13,0	11,2	9,4	14,2	22,1	15,2
Üst %20	12,2	12,2	4,0	3,4	3,4	5,2	20,1	13,8
En üst %20	2,8	4,9	2,0	1,8	0,7	1,1	12,3	8,4
Toplam	7,2	100	11,5	100	6,6	100	14,5	100

\* İngiltere için saatlik ücreti 3,50 £'den az olan çalışanların oranıdır.

Kaynak: Dolado, "The Economic Impact of Minimum Wages in Europe", Economic Policy'den akt. Machin, Stephan and Manning, Alan; "Minimum Wages and Economic Outcomes in Europe", **European Economic Review**, Vol. 41, (1997), p. 740.

Çalışma, dört farklı ülke için gelir dağılımının yüzde 20'lik paylarına göre asgari ücretle çalışanların oranını göstermektedir. Tablodaki ilk sütunlar, her bir yüzde 20'lik gelir diliminde asgari ücretle çalışanların oranını, ikinci sütunlar ise, toplam asgari ücretle çalışanların yüzde 20'lik dilimler itibariyle oranını vermektedir. Tablo incelendiğinde, ele alınan ülkelerin hepsinde, asgari ücretle çalışanların alt gelir gruplarında yoğunlaştığı görülmektedir. En alt yüzde 40'lık dilimde yer alan ve asgari ücretle çalışanların oranı Fransa'da yüzde 58, Hollanda'da yüzde 84, İspanya'da yüzde 80 ve İngiltere'de yüzde 63'tür. Üst gelir gruplarına doğru gidildikçe asgari ücretle çalışanların oranı belirgin bir biçimde düşmektedir. Donaldo'nun çalışması, asgari ücretten alt gelir gruplarında yer alan çalışanların yararlandığını göstermektedir. Üst gelir gruplarında da asgari ücretle çalışanlar olmakla beraber, bunların oranı çok düşük düzeylerde kalmaktadır.

Asgari ücretin yeniden dağıtıcı etkisini belirleyen *ikinci* unsur, piyasa koşullarında oluşacak ücret ile asgari ücret uygulaması sebebiyle yükselen ücret arasındaki farkı kimlerin ödediğidir. Freeman'a göre, bunu, tüketiciler, düşük ücretli çalışanlar veya firma hissedarları ödemektedir. İşletmeler, asgari ücret nedeniyle artan maliyetlerini ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını artırmak yoluyla tüketicilere yansıtabilirler. Bu durumda sözkonusu mal ve hizmetleri kimlerin tükettiği önemli olmaktadır. Eğer asgari ücretle çalışanların ürettiği mal ve hizmetleri ağırlıklı olarak yüksek gelir grupları satın alıyorsa, yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru bir yeniden dağılım meydana gelir. Fakat, bu mal ve hizmetler daha çok düşük gelir grupları tarafından tüketiliyorsa, yeniden dağılımın yönü nötrdür. Asgari ücret veya asgari ücretin artması sebebiyle, maliyetleri düşürmek için düşük ücretli çalışanların bir kısmı işsiz kalıyorsa, yeniden dağılım, düşük ücretle çalışanlar arasında gerçekleşir. İşletmenin hissedarları, artan asgari ücret karşısında, saatlik çalışma ücretlerini artırır. Ancak işletme dağıtabileceği rantlara sahipse, asgari ücret bu rantların düşük ücretli çalışanlarla paylaşılmasına neden olur. Bu tip rantlar daha çok sermaye yoğun işletmelerde mevcuttur ve bu sayede bu tip işletmelerdeki hissedarların asgari ücretin maliyetine katlanması gerekmez.<sup>85</sup>

Asgari ücretin yeniden dağılım etkisi bu nedenle uygulandığı emek piyasasına, yeniden dağılım sistemine, asgari ücretin düzeyine ve uygulamanın katılığına bağlıdır.<sup>86</sup> Piyasa koşulları göz önünde tutularak belirlenecek bir asgari ücret düşük gelir gruplarının yararına bir etki yaratır. Asgari ücret, alt gelir gruplarındaki tüm bireyleri kapsamamakla birlikte, düşük ücretle çalışanların gelirlerinin belli bir seviyenin altına düşmesini önlediğinden dolayı ücretler arasındaki farkların çok geniş ölçüde açılmasını engelleyen bir yeniden dağılım aracı olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'de asgari ücret yoluyla gelirin yeniden dağılımının ne şekilde etkilendiği konusunda çalışmalar bulunmamaktadır. Bu nedenle, Türkiye'deki etkiyi gösterecek rakamları ortaya koymak mümkün değildir. Ancak Türkiye'de bağımlılık oranının yüksek ve kadınların işgücüne katılım oranının düşük olması nedeniyle, ailede gelir getirenin çoğu zaman tek kişi olduğu düşünülürse, asgari ücret nedeniyle meydana gelen yeniden gelir dağılımından daha çok alt gelir gruplarının

---

<sup>85</sup> Freeman, Richard B.; "The Minimum Wage as a Redistributive Tool", **The Economic Journal**, Vol. 106, (May 1996), pp. 640-641.

<sup>86</sup> Freeman, age, s. 639.

yararlandığını söylemek yanlış olmaz.<sup>87</sup> Bu açıdan bakıldığında, asgari ücretin gelirin yeniden dağılımı üzerinde yarattığı etkinin olumlu olması beklenebilir.

## 2. Sosyal Güvenlik Sistemi

Sosyal güvenlik sisteminin, gelirin yeniden dağılımı ile olan ilişkisi ikinci bölümde geniş olarak açıklanacağından dolayı burada ele alınmayacaktır.

## 3. Vergiler

Devletin en önemli yeniden dağılım araçlarından biri vergilerdir. Vergilerin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkilerinin yönünü vergi sisteminin yapısı belirler. Toplam vergiler içinde dolaylı ve dolaysız vergilerin nispi oranı, vergilerin artan/azalan ya da sabit oranlı olması gibi unsurlar, gelir gruplarının ödediği vergi düzeyini etkilemektedir.

Devletin vergi toplamasının iki nedeni vardır; *birincisi* devlet hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli kaynakları sağlamak, *ikincisi* ise sosyal amaçlı harcamaların finansmanı için kaynak oluşturmaktır.<sup>88</sup> Devlet bu amaçları gerçekleştirmek için yasal düzenlemelerle kişilerden ve kurumlardan çeşitli biçimlerde vergi toplamaktadır. Vergiler, farklı gelir düzeylerindeki kişilerin gelirlerinde, vergi yapısına bağlı olarak değişik miktarlarda azalma yaratır. Eğer vergilerin meydana getirdiği azalma, üst gelir gruplarında alt gelir gruplarına göre daha fazla ise gelir eşitsizlikleri azalır. Vergilerin artan/azalan veya sabit oranlı olması yeniden dağılım açısından farklı etkiler yaratır. *Artan oranlı vergiler*, matrahının büyümesi ile birlikte vergi oranı artan vergilerdir. Genellikle gelir ve servet vergilerinde uygulanır. Artan oranlı vergilerin altında yatan düşünce, gelirin azalan marjinal faydası kuramıdır. Yüksek gelir düzeylerinde gelirin azalan faydası artan oranlı bir vergileme ile emilir.<sup>89</sup> Emilen bu gelir, kamu harcamaları yoluyla düşük gelir gruplarına aktarılarak bir yeniden dağılım meydana getirilir. *Azalan oranlı vergiler*, matrah arttıkça oranı azalan vergilerdir. Günümüzde çok fazla uygulanmamaktadır.<sup>90</sup> Azalan oranlı vergilerde, matrah arttıkça vergi oranı azaldığından dolayı, elde ettikleri gelir

<sup>87</sup> Korkmaz, Adem; **Çağdaş Gelişmeler Açısından Asgari Ücret**, Kamu İş Yayımları, Ankara: 2003, s. 128.

<sup>88</sup> Tuncer, age, s. 42.

<sup>89</sup> Aksu, age, s. 53.

<sup>90</sup> Nadaroğlu, Halil; **Kamu Maliyesi Teorisi**, 8. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul: 1992, s. 269.

ile karşılaştırıldığında yüksek gelir grupları düşük gelir gruplarına oranla daha az vergi öderler. Bu vergi türü geliri ters yönde yeniden dağıtmaktadır. *Sabit oranlı vergiler* ise, her gelir dilimi için aynı oranda uygulanan vergilerdir. Sabit oranlı vergileme ile, gelir yükseldikçe daha fazla vergi ödenmektedir. Bu nedenle geliri yeniden dağıtıcı etkileri pozitifdir, ancak artan oranlı vergilere göre daha azdır.

Vergilerin geliri yeniden dağıtma etkisini belirleyen ikinci unsur, vergi sisteminde dolaylı ve dolaysız vergilerin oranıdır. Dolaylı vergiler, mal ve hizmetler ile iktisadi ve hukuki işlemler üzerinden alınan vergiler, dolaysız vergiler ise, gelir ve servet unsurlarından alınan vergiler olarak kabul edilmektedir.<sup>91</sup> Genel görüş, dolaysız vergilerin dolaylı olanlara göre gelir adaletinin sağlanması açısından daha uygun olduğu yönündedir. Bunun üç nedeni vardır: *Birincisi*, dolaysız vergileri kimlerin ödeyeceği önceden belli olduğu için, bu vergileri mükellefin mali gücü ile uyumlu hale getirmek (şahsileştirmek) mümkündür. *İkincisi*, bu vergiler gelir ve servet üzerinden alındıkları için ödeme gücünü harcamalara göre daha gerçekçi olarak yansıtırlar. Dolaylı vergiler ise, tüketim üzerinden alındığından ve bu vergiyi ödeyenler belli olmadığından şahsileştirilmesi zor olan vergilerdir. Dolaylı vergiler, bunu ödeyenin gelir ve servetinden bağımsız olarak herkes için eşit uygulanmaktadır.<sup>92</sup> Diğer yandan alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru çıkıldıkça gelirin tüketime ayrılan payı azalırken, tasarrufa ayrılan payı artmaktadır. En alt gelir grupları ise gelirlerinin tamamını tüketime harcamaktadırlar. Bu nedenle, tüketim üzerinden alınan vergiler en alt gelir gruplarının tüm gelirleri üzerinden alınırken, üst gelir gruplarının gelirlerinin sadece bir kısmından alınmış olmaktadır.<sup>93</sup>

Vergilerin daha adil bir gelir dağılımı sağlaması için, kişilerin ödeme gücü ile orantılı olması (iktidar prensibi) gereklidir. Bunun için üç teknik vardır; artan oranlılık, en az geçim indirimi ve ayırma prensibi. Vergilerin artan oranlı olmasının etkilerinden yukarıda bahsedilmişti. *İkinci* teknik olan en az geçim indirimine göre, bir kimsenin vergi ödeme yükümlülüğü, geliri fizyolojik ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek seviyeyi aştıktan sonra başlamaktadır.<sup>94</sup> Diğer bir deyişle, geliri ancak varlığını devam ettirmeye yeten birinin vergi ödemesi beklenmemektedir. Bu yolla, toplumdaki yoksullar vergiden muaf tutulmakta ve çeşitli kamu harcamaları ve/veya hizmetleri ile yardımlardan yararlanmaktadırlar. Bu şekilde açık bir biçimde üst gelir gruplarından yoksullara doğru bir transfer gerçekleşir. *Üçüncü* teknik olan ayırma

<sup>91</sup> Hangi vergilerin dolaylı hangilerinin dolaysız olduğunun belirlenmesinde kullanılan kriterler için bkz. Nadaroğlu, age, s. 340-342.

<sup>92</sup> Nadaroğlu, age, ss. 342-343.

<sup>93</sup> Boratav, age, s. 49.

<sup>94</sup> Nadaroğlu, age, s. 327.

prensibinde ise, kişinin gelirini elde ettiği kaynak göz önünde bulundurulur.<sup>95</sup> Buna göre, emek gelirleri sermaye gelirlerine oranla daha hafif şekilde vergilendirilebilir veya belirli servet ve sermaye unsurlarına ek bir vergi uygulanır.<sup>96</sup> Ayırma prensibinin uygulanması ile, sermaye karşısında daha güçsüz olan emek korunmakta ve sermaye gelirleri ile emek gelirleri arasındaki dengesizlik giderilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’de vergiler, vergi sisteminin yapısı ve son yıllarda düşmekle birlikte yıllardır hüküm süren enflasyon nedeniyle gelir dağılımını düzeltici yönde etki yapmamaktadır. Türk vergi sisteminde, özellikle 1980 sonrası dönemde dolaylı vergilere ağırlık verilmiş ve sonuç itibarıyla toplam bütçe gelirleri içinde dolaylı vergilerin oranı dolaysız vergileri geçmiştir.<sup>97</sup> Enflasyon ise, vergi yükünün düşük ve orta gelir grupları üzerinde yoğunluk kazanmasına neden olmaktadır. Çünkü enflasyon nedeniyle düşük ve orta gelirli grupların nominal gelirleri daha üst seviyedeki dilimlere girmekte ve bu grupların reel geliri artmamakla birlikte daha fazla vergi ödemek zorunda kalmaktadırlar. Türkiye’de uzun yıllar yaşanmış olan enflasyon, düşük gelir grupları üzerindeki vergi yükünü ağırlaştırmıştır.<sup>98</sup>

#### 4. Kamu Harcamaları

Vergiler yoluyla toplumdan sağlanan kaynaklar, kamu harcamaları yoluyla tekrar, ancak daha adil bir biçimde topluma geri verilir. Devletin, kamu harcamaları yoluyla topluma aktardığı kaynakların, vergiler yoluyla toplumdan aldığı kaynaklara oranla yeniden dağıtıcı etkisi daha fazladır. Çünkü bunlar doğrudan düşük gelir gruplarının gelirlerini artırıcı veya harcamalarını azaltıcı etki yapmaktadır. Ancak kamu harcamalarının hepsi geliri yeniden dağıtmaz, sadece sosyal amaca dönük olanlar böyle bir fonksiyonu yerine getirmektedir. Bu açıdan sağlık ve eğitim harcamaları ile sosyal amaçlı transferlerin gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkileri vardır.

Düşük gelirli ailelerin beslenme ve sağlık koşulları ile çocuklarına verebileceği eğitim olanakları sınırlıdır. Bu durum, piyasada niteliksiz işgücü arzının artmasına ve niteliksiz işgücünün ücreti düşük olacağı için ücretlilerin gelir dağılımından aldığı

---

<sup>95</sup> Nadaroğlu, age, s. 332.

<sup>96</sup> Tuncer, age, s. 45.

<sup>97</sup> Palamut, Mehmet E. ve Yüce, Mehmet; “Türkiye’de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının İstenecek Vergi ile Eğitim ve Harcamaları İlişkisi”, **XVI Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s. 374 ve 389.

<sup>98</sup> Palamut ve Yüce, age, s. 385.

payın düşmesi sonucu gelir eşitsizliğine neden olur.<sup>99</sup> Bu nedenle devlet ücretsiz sağlık ve eğitim hizmetleri sunarak, bu kesimlerin bedelsiz olarak bu hizmetlerden faydalanmasını sağlar. Bu hizmetlerin finansmanı vergilerden sağladığı için yoksullar lehine bir yeniden gelir dağılımı gerçekleşir. Elbette burada vergi yükünün toplumun hangi kesimleri üzerinde olduğu önemlidir. Eğer yüksek gelirli daha fazla vergi ödüyorlarsa, eğitim ve sağlık harcamaları yoluyla toplumdaki üst gelir gruplarından yoksullara doğru bir yeniden dağılım gerçekleşir. Ancak bunun tersi bir durum sözkonusu ise, yeniden dağılımın yönü, nötr veya aşağıdan yukarıya doğrudur.

Eğitim, yoksul tabakaların vasıf ve becerilerini artırarak onların hem moral yönünden tatmin olmalarına, hem de eksik rekabet ortamında nitelikli iş bulabilmelerine imkan sağlamaktadır. Gelişmiş ülkelerde eğitim hizmetlerinin bütün öğrencilere aynı kalitede verilmesine özen gösterilerek fırsat eşitliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Böylece çalışkan ve yetenekli vatandaşlar, içinde buldukları sosyal sınıftan bir üst sınıfa kendiliğinden yükselebilmektedir.<sup>100</sup> Diğer yandan eğitim politikasının da vasıf düzeyini artıracak bir biçimde düzenlenmesi gereklidir. Çünkü eğitilmiş işgücü ekonominin toplam verimliliğini artırmıyorsa, eğitimde herkes için fırsat eşitliği sağlanmış olması gelirin yeniden dağılımını sağlamaz, sadece daha çok ve daha az vasıflı bir işgücü yaratarak, bu iki sınıfın işler için mücadelesine neden olur.<sup>101</sup> Bu nedenle, eğitim politikaları en az GSMH'dan eğitime ayrılan pay kadar önem taşımaktadır.

Sağlık harcamalarının etkileri de eğitim harcamaları ile benzerdir. Yani, sağlık harcamaları yoluyla sağlanan bedelsiz hizmetlerden yararlanan yoksullar, yaralandıkları hizmetin parasal değeri kadar yeniden dağılımdan pay almış olurlar. Diğer yandan daha sağlıklı bireyler olarak işgücüne katılma olanakları artar ve güvenceli bir işe sahip olarak yoksulluktan kurtulma ihtimalleri bulunur.

Kamu harcamalarının bir diğer yönü transfer harcamalarıdır. Transfer harcamaları, mahiyeti itibarıyla karşılıksız ve GSMH üzerinde dolaylı etkileri olan harcamalardır. Bu tür harcamalar, gelirin yeniden dağılımı için önemli bir işlev üstlenmektedir.<sup>102</sup> Transfer harcamaları kendi içinde farklı sınıflara ayrılmaktadır. Gelirin yeniden dağılımı bakımından ise, sosyal transferler önem taşır. Transferler ihtiyaç sahiplerine doğrudan nakit yardım olarak verilebileceği gibi alt gelir

---

<sup>99</sup> Palamut ve Yüce, age, s.383.

<sup>100</sup> Palamut ve Yüce, age, s. 394.

<sup>101</sup> Issing, age, s. 73.

<sup>102</sup> Özen, Ahmet; "Türkiye'de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkinliklerinin Değerlendirilmesi", **DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, (2003), s. 205.

gruplarının ağırlıklı olarak kullandıkları mal ve hizmetlerin fiyatlarında indirimli tarife uygulanması veya vergi indirimi yapılması şeklinde de olabilir.<sup>103</sup> Birçok batı ülkesinde, ailelerin yükünü hafifletmek için uygulanan transferler aileleri yoksulluktan kurtarmaktadır. Beckerman'ın Avustralya, Belçika, Norveç ve İngiltere'de aileye yönelik transferleri incelediği araştırmasının sonuçlarına göre bu tip yardımlar yoksulluğun derecesini önemli ölçüde düşürmektedir.<sup>104</sup>

Kamu harcamaları yeniden dağılım yoluyla toplumdaki eşitsizlikleri ve yoksulluğu azaltmak için etkin bir araç olmakla beraber, De Mello ve Tionson'un yaptıkları çalışma, gelir eşitsizliği yüksek olan ülkelerin gelir eşitsizliği düşük olanlara göre yeniden dağılım harcamalarına daha az kaynak ayırdığını ortaya oymaktadır.<sup>105</sup> Diğer bir ifade ile, kamu harcamalarına daha çok ihtiyaç duyan toplumlar bu programlara daha az kaynak tahsis etmektedir.

### III. SOSYAL GÜVENLİK

İlk insandan bu yana, tarihin her döneminde bireyler “güvenlik” ihtiyacını karşılamanın yollarını aramışlardır. İkel toplumlarda kabile veya aile içinde karşılanan bu ihtiyaç, sonraki dönemlerde aile, komşuluk, akrabalık ilişkileri ile giderilmeye çalışılmıştır. Zaman içinde toplumların gelişmesine paralel olarak bu ihtiyacın giderilmesi için daha farklı kurumlar oluşturulmuş ve uzun dönemler boyunca “geleneksel sosyal güvenlik müesseseleri” olarak adlandırılan bu yapılar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Ancak sanayi devrimi ve sonrasında ortaya çıkan koşullar geleneksel sosyal güvenlik müesseselerinin işlerliğini ortadan kaldırdığından, kitlesel yoksulluk ve sefaletin önlenmesi için devletin müdahalesi kaçınılmaz hale gelmiş ve “modern sosyal güvenlik müesseseleri” ortaya çıkmıştır. Avrupa'da doğan modern sosyal güvenlik kurumları zaman içinde tüm dünyaya yayılmış ve ülkelerin kendi özellikleri çerçevesinde farklılaşmışlardır.

#### A. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

1930'lu yıllardan itibaren kullanılmaya başlanılan “sosyal güvenlik” kavramının birçok tanımı yapılmaktadır. Genel olarak sosyal güvenlik, yeterli gelir kaynağı olmayan bireylerin gelir yönünden güvencesini sağlamayı amaçlayan bir

---

<sup>103</sup> Helmann, age, s. 92.

<sup>104</sup> Uusitalo, age, s. 172.

<sup>105</sup> Bkz. De Mello, Luiz and Tionson, Erwin R.; “Income Inequality and Redistributive Government Spending”, **IMF Working Paper**, WP/03/14, Jan. 2003.

sosyal politika aracı olarak tanımlanabilmektedir.<sup>106</sup> Sosyal güvenlik, sosyal politikanın en önemli vasıtalarından biridir ve sosyal politikanın amaçlarından bir tanesini oluşturan refahı tüm topluma yayma düşüncesinin gerçekleştirilmesinde önemli bir işlevi vardır. Herhangi bir sosyal risk yüzünden geliri veya kazancı azalmış/kesilmiş kişilerin, başkalarının yardımına gerek kalmaksızın, yaşama ve geçinme ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlar.<sup>107</sup> Diğer bir ifade ile bireylerin ve ailelerinin, muhtaç olmadan yaşamını sürdürmesini -yoksulluğa düşmesini önler.

Bir başka tanım sosyal güvenliği toplumu oluşturan bireylerin uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarılma garantisi olarak tarif etmektedir.<sup>108</sup> Bu tehlikeler hastalık, malûliyet, yaşlılık, analık, kazalar ve ölüm gibi *fiziki tehlikeler* olabileceği gibi işsizlik ve aile gelirinin çocuk sayısına bağlı olarak yetersiz kalması gibi *iktisadi tehlikeler* de olabilir.<sup>109</sup> Bireyin maruz kalacağı tehlikeler ya çalışma gücünün kaybına (işsizlik, hastalık, analık gibi) yol açarak gelir kesilmesi/gelir yetersizliğine neden olmakta ya da çalışma gücün kaybindan bağımsız olarak gider artışından (aile gelirinin yetersizliği gibi) dolayı gelir yetersizliğine neden olmaktadır. Sözkonusu tehlikelerden bir kısmı bireylerin karşılaşma ihtimali olan tehlikeler olmakla beraber, bir kısmı tüm bireylerin mutlaka karşılaşacağı tehlikelerdir. Bu nedenle sosyal güvenlik toplumdaki tüm fertleri ilgilendiren geniş bir alanı kapsamakta ve yoksulluk, yaşlılık, malûliyet, işsizlik, çocuk sayısındaki artışa bağlı olarak gelir yetersizliği gibi toplumsal olarak kabul edilen birçok riske karşı koruma oluşturmaktadır.<sup>110</sup> Bu riskler ortaya çıktığında, bireylerin bunlarla tek başına mücadele etmesi çoğu zaman mümkün değildir. İşte bu nedenle sosyal güvenlik, bireyler ve aileleri için ortaya çıkan ilave masrafların veya gelir kaybının toplumun tamamı veya belirli kesimlerince kollektif biçimde paylaşılarak karşılanmasını sağlayarak, bireyin tek başına gideremeyeceği sorunların toplumsal dayanışma ile çözülmesine imkan veren tedbirler bütünüdür.<sup>111</sup> Bu bağlamda sosyal güvenliğin;

- Modern insanın ekonomik güvenliğini tehdit eden her türlü riske karşı,
- Bu risklerden birine veya hepsine maruz kalan herkese,
- Toplumsal olarak kabul edilir ölçülerde,

<sup>106</sup> Dündar, Faik Birol; **Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri**, Ankara İTİA Yayın No: 76, Ankara: 1976, s.6.

<sup>107</sup> Seyyar, Ali; "Sosyal Güvenlik", <http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sg.htm>, (Ocak 2006).

<sup>108</sup> Yazgan, Turan; **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul: 1992, s.18.

<sup>109</sup> Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, s. 23.

<sup>110</sup> Wikipedia The Free Encyclopedia; "Social Security", [http://en.wikipedia.org/wiki/social\\_security](http://en.wikipedia.org/wiki/social_security), (31.01.2006)

<sup>111</sup> Seyyar, age.



- Bir “hak” olarak; koruma sağladığı görülmektedir.<sup>112</sup>

Diğer yandan temel bir insan hakkı olan sosyal güvenlik, sosyal barışın sağlanması ve sosyal dışlanmanın engellenmesine yardımcı olmaktadır. Devletin “yoksulluğu” önlemek için kullandığı en önemli araçlardan bir tanesidir. Aynı zamanda sağlanan güvenliğin maliyetini toplumsal düzeyde adil paylaştırarak ulusal dayanışmanın oluşturulmasına, insan onuruna, eşitlik ve sosyal adalete katkı sağlamaktadır.<sup>113</sup>

Sosyal güvenlik bir “insan hakkı” ve “devlet görevi” olarak hemen hemen her ülkede uygulanmaktadır. Ancak ülkelerin oluşturdukları sosyal güvenlik sistemleri onların sosyal/kültürel değerlerine, tarihlerine, kurumlarına ve ekonomik gelişmişlik düzeyine göre şekillenmektedir. Tüm ülkeler için geçerli tek bir sosyal güvenlik sistemi tanımlamak mümkün değildir. Farklı ülkelerde sosyal yardım programları, universal programlar, sosyal sigortalar ve kamu/özel birikim programları bulunmaktadır<sup>114</sup> ve bunlardan hangilerinin ağırlık kazanacağı ülkeden ülkeye değişmektedir.

## B. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI

Sosyal güvenlik, devletin çok sayıdaki amacını gerçekleştirmek için kullandığı politika araçlarından bir tanesidir ve gelirin yeniden dağılımında önemli bir yer tutmaktadır. Sistemin iki amacı vardır: *Birincisi*, bireylerin kendi kontrolleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle uğradıkları gelir kaybını telafi etmek ve *ikincisi*, herhangi bir geliri olmayan ya da çok düşük gelire sahip kişilere minimum düzeyde ekonomik destek sağlamaktır.<sup>115</sup> Ancak bunların dışında sosyal güvenlik sistemleri yoluyla ulaşılmak istenen başka ekonomik ve sosyal amaçlar da bulunmaktadır. Genel olarak bakıldığında sosyal güvenliğin amaçlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:<sup>116</sup>

- Yoksulluğu önlemek veya fertleri yoksulluktan kurtarmak,

<sup>112</sup> Röhrlich, George F.; “The Place of Social Insurance in the Pursuit of the General Welfare”, **The Journal of Risk and Insurance**, Vol. 36, No. 4, (Sep. 1969), p. 343.

<sup>113</sup> ILO, **Social Security: A New Consensus**, International Labour Office, Geneva: 2001, pp.1-2.

<sup>114</sup> ILO, age, s. 2.

<sup>115</sup> Danzinger, Sheldon; Haveman, Robert and Plotnick, Robert; “How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review”, **Journal of Economic Literature**, Vol. 19, No. 3, (Sep. 1981), p. 976.

<sup>116</sup> Perry, Julia; “One Language, Three Accents: Welfare Reform in the United States, the United Kingdom and Australia”, **Family Matters**, No. 56, (Winter 2000), p. 41.

- Bireylerin gelir kayıplarını telafi/tazmin ederek yaşam standartlarını sürdürmelerini sağlamak,
- Toplumsal eşitsizlikleri azaltmak ve toplumsal refahın paylaşımını sağlamak (gelirin yeniden dağılımı)
- Durgunluk dönemlerinde ekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olmak,
- Sosyal düzenlemelerde yoksulların da söz hakkına sahip olmasını temin ederek sosyal uyumu ve barışı sağlamak.

Sosyal güvenliğin tanımları da göz önünde tutulduğunda sosyal güvenliğin en önemli amacının kişileri ve ailelerini gelir azalmasına veya kesilmesine bağlı olarak ortaya çıkan yoksulluğa karşı korumak olduğu görülmektedir. Tarihte modern sosyal güvenlik önlemlerinin ortaya çıkmasına neden olan da yine bu amaç olmuştur. Nitekim, İngiltere’de Kraliçe Elizabeth zamanında 1834’te yoksul ya da kimsesiz kişileri korumak için “Yoksullar Yasası Reformu Kanunu” (Poor Law Reform Act) kabul edilerek, yoksullukla mücadelede önemli bir adım atılmıştır.<sup>117</sup> Zaman içinde sosyal güvenliğin ilgi alanının gelişmesi ve genişlemesi ile sadece yoksulların durumunun iyileştirilmesi veya kişilerin yoksulluğa düşüşünün engellenmesi değil, daha birçok amaç sosyal güvenlik müessesesine yüklenmiş olmakla beraber, bu alandaki uygulamaların temelinde yatan esas düşüncenin yoksulluğu önlemek olduğunu söylemek gerekir. Sosyal güvenlik sisteminin ödediği ivazlara bakıldığında bu konu daha iyi anlaşılacaktır. Sistemin en önemli sigorta kolunu oluşturan yaşlılık ödenekleri, yaşlılık nedeniyle çalışamayacak duruma gelen kişilerin gelir elde edememesinden dolayı yoksulluğa düşmesini engelleme düşüncesine dayanmaktadır. Ölüm sigortasından, hak sahiplerine yapılan ödemelerin de amacı, aile geçimini sağlayan kişinin ölümü halinde geride kalanların muhtaç olmadan yaşamlarını devam ettirmesidir. Malûliyet, hastalık, işsizlik gibi sigorta kollarından yapılan ödemelerin de altında aynı düşünce yatmaktadır.

Sosyal güvenlik, sosyal sigortalar sistemi içinde oluşturmuş olduğu çeşitli sigorta kolları yoluyla yukarıda açıklanan tehlikelere uğrayan kişilere ve ailelerine yardımlar sağlayarak onların yoksulluğa düşmesini engellemektedir. ABD Sosyal Güvenlik İdaresi, ülkede sosyal güvenlik programlarının uygulanmaması halinde yaşlılar arasında yoksulluk oranının yüzde 9 yerine yüzde 48 civarında

---

<sup>117</sup> Sainsbury, Roy; “The Aims of Social Security”, **Introduction to Social Security: Policies, Benefits Poverty**, ed. Ditch, John, Routledge, Florence, KY, USA: 1999. p 36.

gerçekleşeceğini hesaplamıştır.<sup>118</sup> Diğer yandan, sosyal yardımlar (kamu sosyal güvenlik harcamaları) doğrudan yoksulluk çizgisinin altında bulunan kişi ve ailelere yönelik olduğundan dolayı sosyal güvenliğin “yoksulluğu önlemek” yada “fertleri yoksulluktan kurtarmak” amaçlarını bu programlarda daha açık olarak görmek mümkündür.

Sosyal güvenliğin ikinci önemli amacı, daha önce de belirtildiği gibi kişinin kendi isteği dışında meydana gelen gelir kayıplarını telafi/tazmin ederek, yaşam standartlarını sürdürmesini sağlamaktır. Bireylerin yukarıda belirtilen tehlikeler sonucu çalışamaz duruma gelerek gelir kaybına uğraması sonucu sistem bu kaybı telafi ederek bireylerin yaşam standartlarını sürdürmesine yardımcı olmaktadır. Ancak bu telafinin hangi oranda olacağı ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde önceki gelirin önemli bir oranı telafi edilirken, bazı ülkelerde düz oranlı ivazlar nedeniyle önceki gelirin daha küçük bir kısmı telafi edilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin telafi işlevi özellikle sosyal sigortalarda ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ile ortaya çıkan sonuçlardan bir tanesi, toplumsal kaynakların farklı gruplar arasında yeniden dağılmasıdır. Vergi ve primler yoluyla toplanan parasal kaynaklar, sosyal güvenlik sistemi vasıtasıyla topluma yeniden dağıtılmaktadır. Sosyal güvenlik sistemindeki bu transferler, farklı toplumsal gruplar arasında gerçekleşmektedir, örneğin, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere, çalışanlardan çalışmayanlara, çocuksuz kişilerden geniş ailelere, çalışma çağındaki olanlardan emeklilere, sağlıklı kişilerden hastalara doğru.<sup>119</sup> Bu yeniden gelir dağılımı, sistemin yapısı gereği ortaya çıkmaktadır. Ancak gelirin yeniden dağılımının sosyal güvenliğin bir amacı olup olmadığı hususunda farklı görüşler bulunmaktadır. Genel kabul gören görüş, sosyal güvenliğin yoksulluğu önlemek ve bireylerin asgari düzeyde ihtiyaçlarını gidermek gibi amaçlarını gerçekleştirirken ortaya çıkan kaçınılmaz bir sonuç olduğudur. Çünkü bu amaçları gerçekleştirmek için kaynakların bir gruptan alınıp bir başka gruba transferi zorunludur ve geliri yeniden dağıtmadan yoksulluğun önlenmesi mümkün değildir.<sup>120</sup> Fakat diğer yandan sosyal güvenliğin amaçlarından birinin toplumdaki eşitsizlikleri azaltmak ve toplumsal refahın paylaşımını sağlamak olduğunu belirten yazarlar da bulunmaktadır.<sup>121</sup> Toplumda sadece yoksulların varlığı nedeniyle gelirin yeniden dağılımı

---

<sup>118</sup> Liebman, Jeffrey B.; “Redistribution in the Current U.S. Social Security System”, **The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform**, ed. Martin Feldstein and Jeffrey B. Liebman, Chicago University of Chicago Press for NBER, Chicago: 2002, p. 12.

<sup>119</sup> Sainsbury, age, s. 41.

<sup>120</sup> Sainsbury, age, s. 41.

<sup>121</sup> Perry, age, s. 41.

gerçekleştirilmemektedir. Eğer toplumda yoksulluk var olmasaydı, yani toplumdaki tüm fertler asgari bir gelir seviyesinin üstünde bulunsaydı bile, ahlaki ve ideolojik nedenlerden dolayı devlet, yüksek gelirlilerle düşük gelirliler arasında düşük gelirliler lehine gelir transferi yapacaktır.<sup>122</sup> Bu nedenle gelirin yeniden dağılımını da sosyal güvenliğin bir amacı olarak tanımlamak mümkündür.

Sosyal güvenlik sistemi, önemli bir iktisadi kaynağı kullandığı için genel ekonomik durum üzerinde farklı etkiler yaratabilir. Bunlardan en önemlisi durgunluk dönemlerinde talebin canlandırılmasına yardımcı olabilmesidir. Durgunluk dönemlerinde ekonomideki talep yetersizliği sosyal sigortaların ödediği çeşitli ivazlar vasıtası ile giderilebilir.<sup>123</sup> Talebin artırılmasında, özellikle sosyal sigortaların ödediği işsizlik sigortası ödeneklerinin önemli bir rolü olmaktadır. İstihdam seviyesinin yüksek olduğu dönemler boyunca işsizlik sigortası fonlarında biriken meblağ, ekonomik durgunluk dönemlerinde işsizlik sorununun ortaya çıkması ile birlikte işsizlere ödenmeye başlar. Meydana gelen bu gelir akımı, ekonomideki çeşitli sorunlar nedeniyle düşen talebin daha fazla düşmesini engelleyerek belli bir seviyede tutmaya yardımcı olur.<sup>124</sup>

### C. SOSYAL GÜVENLİĞİN NEDEN OLDUĞU TRANSFERLER

Sosyal güvenlik, amaçlarını gerçekleştirmek için kaynakları farklı toplumsal gruplar arasında transfer etmekte ve gelir akımlarına sebep olmaktadır. Bunu yaparken genel olarak sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamaları olmak üzere iki farklı yapıyı kullanmaktadır. Bazı ülkelerde sosyal sigortalar öne çıkarken, bazılarında kamu sosyal güvenlik harcamaları öne çıkmaktadır. Ülkelerin hangi sisteme ağırlık vereceği değişse de bu yapıların yarattığı transferler benzer olmaktadır.

Sosyal sigorta sistemlerinde, sigortalılar ve işverenler (ve bazen devlet) prim ödeyerek sistemin finansmanına katılmaktadırlar. Kamu sosyal güvenlik harcamaları veya sosyal yardımların finansmanı ise vergilerle sağlanır. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemi yoluyla prim ve vergiler biçiminde toplumdan emilen gelirler, sosyal tehlikelere uğrayan gruplara dağıtılmaktadır. Genel olarak bu şekilde açıklanabilecek olan transferler, daha detaylı olarak ele alınacak olursa, üç farklı biçimde gerçekleştiği görülmektedir. Bunlar;

---

<sup>122</sup> Sainsbury, age, s. 41.

<sup>123</sup> Alper, Yusuf; **Sosyal Güvenlik: Kavram, Kurumsal Yapı, Kapsam, Finansman ve İvazlar**, Sosyal Güvenlik Teorisi Ders Notları, Bursa: 2004, s. 75.

<sup>124</sup> Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, s. 316.

- Özel kesimden kamuya doğru gerçekleşen transferler,
- Kamu kesimi içinde gerçekleşen transferler ve
- Kamu kesiminden özel kesime doğru gerçekleşen transferler.

*Özel kesimden kamuya doğru gerçekleşen transferler:* Sosyal güvenliğin neden olduğu ilk transfer özel kesimden kamuya doğrudur. Devlet, firmalar ve ailelerden dolaylı/dolaysız vergiler toplayarak bir kaynak oluşturmaktadır. Eğer sosyal güvenlik sadece vergilerle finanse ediliyorsa, sistemin tüm kaynağı bu şekilde elde edilmektedir.<sup>125</sup> Bu durumda sosyal güvenlik sisteminin finansmanına tüm toplumdaki vergi mükellefleri katılmaktadır. Sosyal güvenlik yoluyla özel kesimden kamuya doğru gerçekleşen *ilk* transfer bu şekilde meydana gelir. Ancak benimsenen yöntem “sosyal sigortalar” ise, sisteme katılanlar prim öder. İşçi ve işverenlerin sosyal güvenlik sistemine prim ödemesi ile meydana transfer; özel kesimden kamuya doğru gerçekleşen transferin *ikinci* yönünü oluşturur.

*Kamu kesimi içindeki transferler:* Kamu kesimi içinde sosyal güvenlik sistemine üç biçimde kaynak transferi sözkonusu olmaktadır. Bulardan *ilki*, devletin kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırdığı kimseler için işveren olarak prim ödemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu kesimi içindeki transferlerden *ikincisi*, devletin bir üçüncü taraf olarak tüm sigortalılar için prim ödemesidir. Devlet, bu durumda genel vergi gelirlerinin bir kısmı sisteme aktarır. Ancak sosyal sigortaların kapsamının dar olması halinde devletin bir üçüncü taraf olarak sistemin finansmanına katılması vergi mükelleflerinden sigortalılara doğru bir transfere sebep olur. Kamu kesimi içindeki transferlerin *üçüncüsü*, hazineden sosyal sigortalara doğru gerçekleşmektedir. Eğer sosyal sigortalar finansmanında fon metodunu kullanıyorsa, sistemin kamu kesimi tahvillerine yatırılan fonlarının faizleri sisteme doğru bir gelir yaratır.<sup>126</sup> Yine bu bağlamda devlet sosyal sigortalar sisteminin açıklarını kapatmak içinde hazineden sigortalara kaynak aktarabilmektedir.

*Kamu kesiminden özel kesime doğru gerçekleşen transferler:* Bahsedilen ilk iki transfer, çeşitli kesimlerden sosyal güvenlik sistemine doğru gerçekleşmekte ve sistemin sağlayacağı yardımlar için bir kaynak oluşturmaktadır. Sistem son olarak yukarıda belirtilen biçimlerde topladığı kaynakları tekrar topluma aktarır. Bu transferler ya kamu sosyal güvenlik harcamaları ya da sosyal sigortalar yoluyla gerçekleşmektedir. Kamu sosyal güvenlik harcamaları, sosyal sigorta kurumu kapsamında olmayanlara, sosyal sigorta kurumunun kapsamında olup teknik ve idari

<sup>125</sup> Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, ss.71-73.

<sup>126</sup> Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, ss. 74-75.

boşluklar nedeniyle muhtaç duruma düşenlere veya sosyal sigorta kurumundan yararlanma hakkı sona erenlere yönelik yardım sağlayabileceği gibi tanımlanmış belli koşullara durumu uyan herkese yapılabilmektedir.<sup>127</sup>

Sosyal güvenlik sistemi, yukarıda belirtilen biçimlerde transferler meydana getirerek, toplumdaki fertlerin bir kısmının satın alma gücünü kısarken, diğer bir kısmının artırmakta ve sonuç itibarıyla farklı sosyo-ekonomik gruplar arasında geliri yeniden dağıtmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin “net yeniden dağıtıcı etkisi”, büyük ölçüde prim (vergi) – ivaz ilişkisine ve finansman metoduna bağlıdır. Toplumda hangi kesimlerin ne kadar vergi veya prim ödediği bilinse bile, prim ve vergilerin “yansması” nihai olarak bu yükün kimlerin üzerinde olduğunun belirlenmesini güçleştirmektedir.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, s. 75.

<sup>128</sup> Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, s. 78.

## **2. BÖLÜM:**

### **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI**

Sosyal güvenlik, sosyal politikanın amaçlarını gerçekleştirmek için kullandığı en önemli araçlardan bir tanesidir. Refahın tüm topluma yayılması ve yoksulluğun önlenmesi için gelirin yeniden dağılımında önemli fonksiyonları vardır. Çünkü sosyal güvenlik, sosyal politikanın diğer araçlarından farklı olarak tüm topluma yönelik politikalar üretmektedir. Yalnızca aktif nüfusu kapsamaz veya yalnızca çalışma çağındaki nüfusla ilgili değildir aksine, bireyin doğumundan ölümüne kadar yaşamının tüm evrelerini ilgilendirmektedir. Yine diğer sosyal politika araçlarından farklı olarak çok büyük kaynaklara sahiptir. Gelişmiş ülkelerde GSMH'nın yüzde 20-35'ini sosyal güvenlik harcamaları oluşturmaktadır. Bu kadar büyük kaynakları kullandığından dolayı da her zaman politik alanda tartışmalara sebep olmaktadır. 1980'lerden itibaren özellikle gelişmiş ülkelerinde demografik, sosyal ve kültürel değişimler nedeniyle sosyal güvenlik harcamalarının artması ve küresel rekabette ülkelerin geri kalma endişesi, sosyal güvenliğin ekonomik etkinliği azalttığı yönündeki tartışmaları gündeme getirmiş, gelirin yeniden dağılımı ve yoksullukla mücadele için bu kadar büyük kaynakların kullanılması eleştiriye uğramıştır. Eşitsizliklerin hem global hem de yerel düzeyde hızla arttığı, yoksulluğun tüm dünyanın ortak sorunu haline geldiği, emek piyasalarında esneklik uygulamaları ile güvencesiz işlerin ortaya çıktığı günümüzde, güvenlik gereksinimi çok daha önemli hale gelmesine rağmen, sosyal güvenlik alanındaki reform çalışmalarında bunlar gözardı edilerek, sistemlerin özelleştirilmesi veya küçültülmesi yönünde uygulamalar gündeme getirilmektedir. 2000'li yıllara gelinmesine rağmen ekonomik etkinlik – gelirin yeniden dağılımı arasındaki dengenin nasıl kurulacağı sorusuna net bir cevap bulunamamıştır.

#### **I. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİRİ YENİDEN DAĞITICI BOYUTUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLER**

Sosyal güvenlik sisteminin geliri yeniden dağıtıcı boyutunu etkileyen faktörler, sistemi düzenleyen yasal yapı tarafından belirlenmektedir. Sistemin yasal yapısı ya da sosyal güvenlik mevzuatı; sistemin kapsamını, hak kazanma koşullarını, ödenecek ivazların seviyesini, finansman ve primlerle ilgili unsurları ve uygulama sırasında uyulacak diğer kuralları düzenleyerek sisteme şekil vermektedir. Sosyal

güvenlik mevzuatı, aynı zamanda sosyal güvenlik sistemin yaratacağı sonuçlar üzerinde de etkilidir. Bu nedenle farklı yasal düzenlemeler çerçevesinde oluşturulan farklı sosyal güvenlik modelleri, gelirin yeniden dağılımında sistemin oynadığı rolü değiştirmektedir. Bunun yanında sosyal güvenlik sisteminin yeniden dağıtıcı boyutunu etkileyen ekonomik ve demografik unsurlar da bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik, bireyleri doğumdan ölüme dek etkileyen veya etkileyebilecek olan tüm sosyal risklere karşı bir koruma oluşturduğundan ve tüm toplumu ilgilendiren bir sosyal politika aracı olduğundan dolayı kapsamı çok geniştir. Sistemin geliri yeniden dağıtıcı fonksiyonunun belirlenmesinde, uluslararası literatür de dikkate alınarak genel olarak uzun vadeli sigorta kolları ve özel olarak da yaşlılık sigortası dikkate alınacaktır.

### **A. BENİMSENEN SOSYAL GÜVENLİK MODELİ**

Modern sosyal güvenlik sistemleri, ilk kuruldukları dönemde esasen iki farklı düşünce doğrultusunda oluşturulmuşlardır. Bunlardan *ilki* 1880’de Almanya’da Bismarck tarafından kurulan ve modern sosyal güvenlik sistemlerinin başlangıcı olarak kabul edilen “sosyal sigortalar”dır. Günümüzde sosyal sigortalar anlayışı doğrultusunda örgütlenen sosyal güvenlik sistemleri “Bismarck tipi” (Bismarckian) sosyal güvenlik sistemleri (modeli) olarak adlandırılmakta ve belli meslek gruplarını kendi iradeleri dışında gelir kesilmesi hallerine karşı korumaya alarak prim ödemeye dayalı üyeliği zorunlu kılan yapıları ifade etmektedir. Bu tip sosyal güvenlik sistemlerinde primler genellikle işçi ve işverenler tarafından ve kazançla ilişkili olarak ödenmektedir. Sigortalıların sistemden sağladığı ivazlar da yine kazançla ilişkilidir (earnings-related). Sosyal sigortalar, kişinin alıştığı “yaşam standartlarının” sürdürmesini amaçlamaktadır.

*İkinci olarak* “Beveridge tipi” (Beveridgean) sosyal güvenlik sistemleri (modeli) ortaya çıkmıştır. Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemleri, 1942 Beveridge Raporu ile İngiltere’de uygulanmaya başlanmış ve amacı tüm vatandaşlar için “asgari bir yaşam seviyesi” sağlayarak gelir/servet testi (means test) ile yardım almaya ihtiyaç duyan insanların sayısını, diğer bir ifade ile yoksulların sayısını azaltmak olmuştur.<sup>1</sup> Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinden farklı olarak Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemleri sadece aktif nüfusu değil tüm vatandaşları kapsama

---

<sup>1</sup> Conde-Ruiz, J. Ignacio and Profeta, Paola; “What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?”, **Fedea**, Working Dokument 2003-16, July 2003, s.7.



almaktadır. Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinde vergilerle finansman sözkonusudur ancak zaman içinde ücretler üzerinden alınan primlerle finansmanın sağlandığı da görülmektedir. Bu sistemde ivazlar düz oranlı (flate-rate) veya düz oranlıya yakın olmaktadır.

Bu iki model arasında en önemli fark, Bismarck tipi sosyal güvenlik modelinin “karşılık” prensibine, Beveridge tipi sosyal güvenlik modelinin ise “üniversal” prensibe dayanmasıdır. Karşılık prensibi, kazançla ilişkili prim ödeme ve bunun karşılığında yine kazançla ilişkili ivaz alma esasına dayanmaktadır. Diğer bir ifade ile sistemde yer alanların, sisteme yaptıkları katkı oranında sistemden yarar sağlamaları sözkonusudur. Bu özelliği ile Bismarck tipi sistemler “özel sigorta” mantığına yakın görünmektedir. Ünliversal prensip ise, toplumdaki fertlerin durumunu genel bir refah sorunu olarak görmektedir. Bu nedenle üniversal programlar belli bir yaşın üstündeki tüm toplumu (üniversal yaşlılık aylığı) veya belli bir grubu (bazı malûliyet aylıkları) ya da toplumun belli kesimlerini (ilk çocuğa ödenen üniversal yardımlar) kapsayabilir. Üniversal programlar, bireylerin daha önce yaptığı katkıları göz önüne almadan herkese düz oranlı ivaz ödemektedir. Bunun istisnası, kişinin bakmakla yükümlü olduğu aile üyelerinin varlığı halinde bunlar için ek ödemeler yapılmasıdır. Beveridge tipi sistemler bu özellikleriyle statünün veya alışılmış yaşam standartlarının korunmasından ziyade asgari geçim düzeyinde “temel güvenlik” sağlamayı amaçlayan programlardır.<sup>2</sup> Bismarck tipi sosyal güvenlik programları, Fransa, Almanya ve İtalya gibi Avrupa ülkelerinde görülürken, Beveridge tipi sosyal güvenlik programları İngiltere, Japonya ve ABD’de görülmektedir.<sup>3</sup>

Günümüzde Bismarck veya Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerine sahip olan ülkeler yanında bu iki sistemi birlikte uygulayarak karma bir model oluşturan ülkeler de bulunmaktadır. Bu ülkelerde aynı anda hem aktif nüfusa yönelik olarak bir “sosyal sigorta” sistemi, hem de tüm vatandaşları kapsama alan “üniversal” bir sosyal güvenlik sistemini birarada bulunmaktadır. Korpi ve Palme’nin “Kapsayıcı Model” (Encompassing Model) olarak tanımladıkları karma sistem, Bismarck ve Beveridge tipi özellikleri biraraya getirmektedir. Bu modelde aktif nüfusu kapsama alan sigorta

---

<sup>2</sup> Clasen, Jochen and van Oorschot Wim; “Changing Priniples in European Social Security”, **2nd COST 13 Conference on Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5-6 April 2002, pp. 4-6.

<sup>3</sup> Köthenbürger, Marko; Poutvaar, Panu and Profeta, Paola; “Why are More Redistributive Social Security Systems Smaller? A Median Voter Approach”, **CESifo Working Paper Series No. 1397, IZA Discussion Paper**, No. 1831, Nov. 2005, p. 2.

ayağından yararlanmak için prim ödemek gerekli iken, üniversal ayaktan yararlanmak için, o ülkenin vatandaşı olmak veya belli bir süre o ülkede yaşamak yeterli sayılmaktadır. Sosyal sigorta boyutunda, aktif nüfus için kazançla ilişkili ivaz ödenirken, tüm nüfusu kapsama alan üniversal boyutta düz oranlı ivaz ödenmektedir. Bütün nüfusu aynı programın çatısı altında birleştiren bu tip sosyal güvenlik sistemleri aynı zamanda özel sigortalara olan ihtiyacı da azaltmaktadır.<sup>4</sup> Hollanda, sosyal güvenlik sistemini kurduğu İkinci Dünya Savaşından bu yana karma sistemi uygulamıştır,<sup>5</sup> ancak son yıllarda yapılan reformlar sonucu sistemin yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. İsveç, Norveç ve Finlandiya bu modeli uygulayan ülkelerdir. İsveç, gönüllülük esasına dayanan hastalık sigortasını 1955 yılında kazançla ilişkili bir yapıya dönüştürerek ve 1959'da Beveridge tipi emeklilik programına aktif nüfus için kazançla ilişkili (Bismarck tipi) bir emeklilik programı ekleyerek karma bir sistem oluşturmuştur. Norveç ve Finlandiya'da benzer reformları 1960 ve 1970'li yıllarda gerçekleştirmiştir.<sup>6</sup>

Günümüzde kazançla ilişkili Bismarck tipi sosyal güvenlik modeli, sosyo-ekonomik değişimler (sanayi ötesi toplum ve küreselleşme gibi) ve politik gelişmeler (Avrupalaşma) sonucu; eşitlik, yeterlilik ve mali uygulanabilirlik bakımından giderek daha fazla sorgulanırken; üniversal kapsamlı Beveridge tipi sosyal güvenlik modeli sıkı kamu bütçe politikaları nedeniyle yüksek maliyetli görünmekte ve orta sınıfın giderek daha fazla bireysel ve mesleki gelir güvenliği biçimindeki programlara güvendiği bir ortamda adaletsiz bulunmaktadır.<sup>7</sup> Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması ve mali açıdan sürdürülebilirliklerinin sağlanması açısından reform ve yeniden yapılandırma önerileri sürekli gündemdedir. 1980'lerden itibaren yeniden önem kazanan liberal politikalar doğrultusunda sosyal güvenliğin "seçicilik" (selectivity) ilkesi doğrultusunda "hedefe yönelik" (targeted) olarak yeniden yapılandırılması gerektiği iddia edilmektedir. Hedefe yönelik programlar veya sosyal güvenliğin "seçicilik" ilkesi, ihtiyaç içindeki bireylere sosyal refah hizmetlerini seçici bir yöntem kullanarak sunan ve bunu vurgulayan politikaları kapsamaktadır. Seçicilik ilkesi veya hedefe yönelik bir yaklaşım, toplumdaki farklı gruplardan hangilerinin destekleneceğini, hangilerinin desteklenmeyeceğini normatif bir seçimle

---

<sup>4</sup> Korpi, Walter and Palme, Joakim; "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, an Poverty in the Western Countries", **American Sociological Review**, Vol. 63, No. 5, (Oct. 1998), s. 669.

<sup>5</sup> Nelissen, Jan H.M.; "Annual Versus Lifetime Income Redistribution by Social Security", **Journal of Public Economics**, Vol. 68, (1998), p. 228.

<sup>6</sup> Korpi and Palme, age, s. 670.

<sup>7</sup> Clasen and Oorschot; age, s. 2.

belirlemektedir.<sup>8</sup> Diğer bir ifade ile, sosyal güvenlik sadece gerçekten ihtiyacı olanların yaşamlarını sürdürmesi için minimum düzeyde bir koruma sağlayarak yoksulluğun azaltılmasını hedefler. Seçicilik ilkesi çerçevesinde sosyal güvenlik, kaynakları toplumda ekonomik olarak en kötü durumda olanlara doğru yeniden dağıtmakta ve bunu yaparken gerçekten ihtiyaç içinde olanları tespit etmek için bir “gelir/servet testi” (means test) uygulamaktadır. Seçicilik ilkesi, “sosyal yardım programları” (kamu sosyal güvenlik harcamaları) aracılığı ile uygulanmaktadır. Sosyal yardım programları, vergilerle finanse edilen, merkezi hükümetin veya yerel idarelerin kontrolünde yürütülen ve yoksulluğu hafifletmeyi amaçlayan programlardır.<sup>9</sup> Avustralya, yaşlılara yönelik bu tip bir programa sahiptir.

Sadece yoksullara yönelik programların savunulması ve yoksul olmayan vatandaşlara gelir transfer eden programların eleştirilmesi, devletin yalnızca yoksulluğu önlemek için geliri yeniden dağıtacak bir sistem oluşturmasını yeterli bulan ve bunu aşan bir yeniden gelir dağılımına itiraz eden liberal görüşlerden kaynaklanmaktadır. Buna göre ekonominin üretkenlik kapasitesinin yeniden yatırıma dönüştürülmesi yerine yeniden dağılım için kaynak olarak kullanılması eleştirilmekte ve devletin yeniden dağılım görevini yerine getirme yükümlülüğü, gerçekten ihtiyacı olanlarla sınırlı olmak üzere bir “geçinme güvenlik ağı” (subsistence safety net) oluşturma yönündeki baskıları kuvvetlendirmektedir. Devletler giderek, gelirin yeniden dağılımının gerçekleşmesinde nelerin aşırı harcama olduğunu sorgulamaktadırlar.<sup>10</sup> Diğer yandan sosyal yardımların emek arz ve tasarrufu üzerindeki olumsuz etkilerinden dolayı iktisatçılar, universal veya kazançlarla ilişkili sosyal sigorta sistemlerine soğuk bakmakta ve yoksulları hedefleyen programların yoksulluğu ve eşitsizliği azaltmada daha başarılı olduğunu iddia etmektedirler.<sup>11</sup> Friedman ve Cohen universal yapıdaki mevcut sistemlerin sadece özel emeklilik sigortasına veya yeterli ekonomik güce sahip bulunmayan kişilere yönelik olarak gelir/servet testine bağlı bir sistemle değiştirilmesi gerektiğini savunmaktadır.<sup>12</sup> Bu görüşü savunanlar, sadece ihtiyacı olanlarla sınırlı ivaz ödeyen bu tip programların

---

<sup>8</sup> Greve, Bent; **Historical Dictionary of the Welfare State**, The Scarecrow Press, London: 1998, p. 104'den akt. Özdemir, Süleyman; **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO, Yayın No:2004-69, İstanbul: 2004, s. 128.

<sup>9</sup> Clasen and Oorschot, age, ss. 4-5.

<sup>10</sup> Rosenberry, Sara A.; “Social Insurance, Distributive Criteria and the Welfare Backlash: A Comparative Analysis”, **British Journal of Political Sciences**, Vol. 12, No. 4, (Oct. 1982), p. 428.

<sup>11</sup> Korpi and Palme, age, s. 662.

<sup>12</sup> Friedman and Cohen, 1972'den akt. Feldstein, Martin; “Should Social Security Benefits Be Means Tested?”, **Journal of Political Economy**, Vol. 95, No. 31, (1987), p. 469.

boyutunun küçüleceğini ve bu sayede bunların finansmanı için kullanılan vergilerin de daha mütevazı bir düzeyde gerçekleşerek, tasarruflar üzerindeki olumsuz etkilerin bertaraf edileceğini iddia etmektedirler.<sup>13</sup> Bu baskılar sonucunda birçok ülkede sosyal güvenlik sistemleri gözden geçirilmekte ve reform arayışları göze çarpmaktadır.

Sonuç olarak, dünyadaki sosyal güvenlik sistemlerinin Bismarck, Beveridge, Karma veya Hedefe Yönelik modellerden biri çerçevesinde oluşturulduğunu söylemek mümkündür. Bu modellerden hangisinin benimsenmiş olduğu gelirin yeniden dağılımı üzerinde önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü her bir modelin sahip olduğu ilkeler ve amaçlar birbirinden farklıdır. Buna göre de sosyal güvenlik sisteminin yarattığı yeniden gelir dağılımı değişmektedir. Ancak şu da unutulmamalıdır ki, günümüzde hiçbir sistem pür olarak uygulanmamaktadır. Ağırlıklı olarak Beveridge tipi özelliklere sahip olmakla birlikte Bismarck tipi özellikler eklenen sistemler olduğu gibi bütün modellerde hedefe yönelik koruma sağlayan unsurlara son yıllarda daha fazla ağırlık verildiği de bilinmektedir.<sup>14</sup> Son yıllarda sosyal güvenlik sistemleri arasında kesin çizgiler ortadan kaybolma eğilimindedir.<sup>15</sup> Fakat gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkilerinin açıklanabilmesi bakımından yukarıda tanımlanan sosyal güvenlik sistemlerinin (modellerinin) esas alınması gereklidir. Bu bağlamda, farklı sosyal güvenlik modelleri açısından, kapsama alınan nüfus, hak kazanma koşulları, ödenen ivazların seviyesi gibi gelirin yeniden dağılımını etkileyen faktörler incelenecektir.

### **1. Kapsama Alınan Nüfus**

Sosyal güvenliğin kapsamı, bu sistemden kimlerin yararlanacağını ve kimlerin dışarıda kalacağını belirlediğinden, sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtıcı yönünü etkilemektedir. Farklı sosyal güvenlik modelleri açısından incelendiğinde kapsam bakımından Beveridge modelinde, bir ülkede yaşayan tüm vatandaşlar vatandaşlık bağı nedeniyle, o ülkede ikamet edenler ise o ülkede yaşamaları nedeniyle sistemin kapsamına alınmaktadır. Herkes tek bir sosyal güvenlik kurumunun çatısı altında birleştirilmiştir.<sup>16</sup> Diğer bir ifade ile toplumun tamamı sosyal güvenliğin koruma kapsamına girmektedir. Bismarck modelinde, çalışma olgusuna bağlı bir sosyal

---

<sup>13</sup> Feldstein, age, s. 470.

<sup>14</sup> Bkz. Clasen and Oorschot, age.

<sup>15</sup> Hülsmann, Joachim; Schmid, Josef und Schöll, Sarah; "Rentenreformen in Sechs Westeuropäischen Ländern", **WIP Occasional Paper**, N. 15, 2001, s. 6.

<sup>16</sup> Sözer, Ali Nazım; **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, 2. Baskı, Barış Yayınları, İzmir: 1998, ss. 26-27.

güvenlik sözkonusudur. Mesleki gruplara yönelik bu sistemde kişiler sigortalı olarak çalışmaları halinde güvence kapsamına girmektedirler. Farklı çalışan grupları için farklı sosyal güvenlik kurumları bulunmaktadır.<sup>17</sup> Bismarck modeli, sadece aktif nüfusu kapsama almakta ve diğer kesimleri dışarıda bırakmaktadır. Aktif nüfusu da farklı kurumların bünyesinde topladığından dolayı kural ve uygulamaları birbirinden farklı sistemleri birarada bulundurmaktadır. Karma Model, tüm nüfusu temel bir güvenlik programının kapsamına alırken, aktif nüfus için ek programlar oluşturmuştur. Bu nedenle karma modelin kapsamının Beveridge Modelin kapsamı kadar geniş olduğu söylenebilir. Hedefe yönelik model ise, sadece ihtiyaç içindekileri kapsama almaktadır. Bu açıdan kapsamı en dar olan programları oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik modelleri kapsama aldıkları nüfus bakımından değerlendirildiğinde en geniş kapsamın Beveridge ve Karma Modelde, en dar kapsamın ise Hedefe Yönelik Modelde olduğu Bismarck Modelin bunlar arasında yer aldığı söylenebilir.

Hedefe yönelik programlar dar bir sosyal politikayı ifade eder ve doğrudan yoksulluk çizgisinin altındaki nüfusa yöneliktir, ancak kimlerin yoksulluk çizgisinin altında kimlerin ise bu çizginin üstünde yer aldığı gerçeği bir temele dayalı olarak tespit edilmesi çoğu zaman güç olmaktadır. Yoksulluk çizgisinin belirlenmesi konusunda bir mutabakat yoktur. Diğer yandan yoksulluk çizgisi toplumu ikiye bölerek, orta sınıf ile refah seviyesi yüksek çalışanları, düşük gelirlilere karşı bir koalisyonla itmektedir. Bu tip bir ayrışma, bireylerin vergilere karşı koymasına ve refah devletine karşı tepki göstermesine neden olmaktadır.<sup>18</sup> Bu tip bir program doğrudan yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru bir yeniden dağılım gerçekleştirmektedir.

Bismarck Modelinde, ihtiyaç faktöründen bağımsız olarak sadece aktif nüfusun kapsama alınması sözkonusu olduğundan, birçok kimse herhangi bir korumadan yoksun kalmaktadır. Örneğin ev hanımları veya ekonomik olarak aktif olmayan nüfusun diğer kesimleri kapsam dışındadır.<sup>19</sup> Bu nedenle Bismarck modelinde, ülkede sigortalı olarak çalışan nüfusun oranı önemli olmaktadır. Kayıtdışı istihdamın yaygın olduğu ülkelerde sistemin kapsamı daralmakta ve bu nedenle etkinliği azalmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ücretli çalışanların oranlarının yüksek olması ve kayıtdışının sınırlı kalması nedeniyle kapsam çok daha geniştir. Bismarck modeli, gelirin yeniden dağılımını sigortalılar arasında gerçekleştirir. Kapsam dışında

---

<sup>17</sup> Sözer, age, s. 27.

<sup>18</sup> Korpi and Palme, age, s. 663.

<sup>19</sup> Korpi and Palme, age, s. 668.

kalan kesimlerin sosyal güvenlik sistemi yoluyla yeniden dağılım sürecinden yararlanması ise ancak hak sahibi olarak mümkündür.

Beveridge modeli tüm vatandaşları tek bir kurumun çatısı altında birleştirerek toplumda bölünmüşlüğü ortadan kaldırmakta ve hedefe yönelik model ile Bismarck modelin yarattığı sorunları gidermektedir. Bu tip bir modelde gelirin yeniden dağılımı yine düşük gelirli lehine gerçekleşmektedir.

Öte yandan Karma modelde, üniversal kapsam yoluyla tüm vatandaşlara sağlanan ivazlar sayesinde tüm toplum koruma altına alınırken, aktif nüfusa yönelik sosyal sigorta yoluyla çalışan kesimlere daha fazla koruma sağlanmaktadır. Karma modelde hem toplumun tamamını kapsayan bir yeniden dağılım gerçekleşirken, hem de sigortalılar arasında gelir yeniden dağılmaktadır.

## **2. Hak Kazanma Koşulları**

Hedefe yönelik bir sistemde hak kazanma koşulu, ihtiyaç sahibi olduğunun kanıtlanmasıdır. Bu bir gelir/servet testi (means test) ile sağlanmaktadır. Önceden belirlenen koşullara uygun olan kişiler hedefe yönelik programlar aracılığı ile gerekli yardımları alırlar. Gelir/servet testi çok katı bir biçimde uygulanabileceği gibi oldukça yumuşak da uygulanabilir. Diğer bir ifade ile servet testinde, kişilerin tüm kaynakları ve sermayesi hesaba katılabilir veya yalnızca gelir düzeyine bakılarak servetle ilgili diğer unsurlar ihmal edilebilir. Yine bununla ilgili olarak, gelir/servet testi sadece başvuran kişinin gelir ve serveti ile sınırlı kalabileceği gibi tüm aile üyeleri, hatta ayrı hanelerde yaşayan akrabalara kadar genişletilebilir.<sup>20</sup> Ancak hedefe yönelik programlarda, yoksulları tespit etmek için uygulanan gelir/servet araştırması “zorunlu” ve “damgalayıcıdır”. Yani bireyler kendilerini damgalanmış gibi hissederler. Bu ise, yardım alan kişilerin üzerinde psikolojik olarak olumsuz etkiler yaratarak, kişilerin yardım için başvurmamasına neden olabilir.<sup>21</sup> Bu olumsuz etki nedeniyle hedefe yönelik programlar birçok yoksul kişiye ulaşamamaktadır. Diğer yandan gelir/servet testinin uygulanmasındaki esnekliğe bağlı olarak birtakım suiistimler yaşanabilir. Özellikle sosyal yardım programları tek elden yürütülüyorsa, aynı kişiler birden çok programdan yarar sağlayabilirler.

Bismarck modelinde, hak kazanmak için işçi ve işverenin prim ödemesi ve işçinin belli bir süre çalışması koşulu vardır. Endüstrideki farklı meslekler ve branşlar için değişik adlar altında farklı sosyal sigorta programları oluşturulmuştur. Mesleki

---

<sup>20</sup> Clasen and Oorschot, age, s. 5.

<sup>21</sup> Özdemir, age, s. 129.

sınıflamaya dayalı bir ayırım sözkonusudur ve farklı programlardaki kurallar farklı olabilmektedir. Bismarck modeli diğerlerinden ayıran en önemli özelliği emek piyasasında birbirine potansiyel olarak rakip olan işçi ve işveren tarafları arasında işbirliği sağlamaya yönelik olarak, programların yönetiminde bu tarafların seçilmiş temsilcilerinin devletle beraber söz sahibi olmasıdır.<sup>22</sup> Yönetimde işçi ve işverenlerin beraber söz sahibi olması, bu kurumların “çalışan sınıfı”na yönelik olduğuna, sistem vasıtası ile yaratılacak dayanışma ve yeniden dağılımın da sadece bu kesim içinde gerçekleşeceğine işaret etmektedir. Bismarck tipi bir sosyal güvenlik anlayışı, toplumsal refah yerine çalışanların refahını bir sorun olarak ele almaktadır.

Beveridge modelinde, hak kazanma vatandaşlık bağına veya bir ülkede yaşama koşuluna bağlıdır. Beveridge modelinin amacı yoksul olan vatandaşlar için bir “temel güvenlik” (basic security) oluşturmaktır, çünkü refah seviyesi yüksek olanların özel sigortalar aracılığı ile güvenlik ihtiyacını karşılaması beklenmektedir. Beveridge tipi sosyal güvenlik modeli, tam anlamıyla geliri yeniden dağıtıcı bir yapıdadır. Bismarck tipi kurumlardan farklı olarak hak kazanmak için önceden prim ödeme şartını aramamaktadır. Hedefe yönelik modelden farklı olarak, kişilerin yoksul olduklarını belgelendirmeleri gerekmemektedir. Herkes kapsam içindedir ve üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru bir yeniden dağılım amaçlanmaktadır.

Karma model, bir yandan tüm vatandaşları kapsayan ve sadece vatandaş olmalarından dolayı onlara temel bir güvenlik sağlayan bir programı bünyesinde bulundururken, diğer yandan aktif nüfus için daha üst düzeyde bir sigorta programı ihtiva etmektedir. Tüm vatandaşlara yönelik olan temel güvenlik modelinden yararlanmak için Beveridge modelinde olduğu gibi o ülkede (belli bir süre) yaşamak yeterlidir. Sigorta programlarından yararlanmak için aktif olarak çalışmak ve prim ödemek gereklidir.<sup>23</sup> Bu model, gelirin yeniden dağılımını “üniversal” kapsamı olan ayak vasıtası ile gerçekleştirmektedir. Üniversal kapsam ile tıpkı Beveridge modelinde olduğu gibi yeniden gelir dağılımını amaçlamaktadır ve tüm toplumun bu haktan yararlanma imkanı vardır. Aktif nüfus için sağlanan “sosyal sigorta” tipindeki ikinci ayak ise, çalışan kesime yöneliktir ve yeniden dağılımdan çok alışılmış “yaşam standartlarının sürdürülmesi”ni amaçlamaktadır.

---

<sup>22</sup> Korpi and Palme, age, s. 668.

<sup>23</sup> Korpi and Palme, age, s. 669.

### 3. Ödenen İvazların Seviyesi

Sosyal güvenlik sistemlerinin ödediği ivazların seviyesi benimsenen ilkeler doğrultusunda birbirinden farklılaşmaktadır. Amacı sadece yoksullara yardım etmek olan hedefe yönelik modelde ivazlar minimum düzeydedir. Bismarck modelinde ivazlar, kazançlarla ilişkilidir. Bireylerin çalışma yaşamlarındaki gelir seviyelerine bağlı olarak farklı düzeylerde ödeme yapılır. Beveridge sistemde bazı istisnalar olmakla beraber, ivazlar herkes için düz oranlı ve mütevazı bir düzeydedir. Karma sistemlerde ise tüm topluma yönelik üniversal ayak kapsamında, Beveridge sistemde olduğu gibi, herkes için düz oranlı ve mütevazı bir düzeyde ivaz ödenmesi sözkonusu iken, aktif nüfusa yönelik sigorta ayağında kazançla ilişkili ve çalışma yaşamındaki gelir düzeyine göre farklılaşan ivazlar ödenmektedir.

Genel olarak bakıldığında Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde, sigortalıların ödediği katkılar (primler) kazançlarla ilişkili olduğu için bu sistemi uygulayan ülkelerde sosyal güvenlik yoluyla gelirin nesil içi yeniden dağılımının sınırlı olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü katkı ve ivaz arasında sıkı bir ilişki vardır ve bu nesil içi yeniden dağılımı azaltmaktadır. Diğer yandan Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinde ivazlar herkes için aynı ancak ödenen katkılar gelirle ilişkili olduğundan dolayı, güçlü bir yeniden gelir dağılımının meydana gelmesi beklenmektedir.<sup>24</sup> Diğer bir ifade ile, Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde sigortalıların hem ödedikleri katkılarda hem de elde ettikleri ivazlarda bir “nimet – külfet” dengesi kurulmuştur. Bu durum, sisteme daha fazla katkı sağlayana daha fazla ivaz, daha az katkı sağlayana daha az ivaz ödenmesi anlamına gelmektedir ki, bu farklı gelir grupları arasında gelir transferlerini oldukça sınırlamaktadır. Oysa Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinde herkes, kazancı ile orantılı olarak ödeme yaptığı için yüksek gelirliler, düşük gelirlilere oranla sisteme daha fazla katkı sağlamış olurlar. Fakat aynı zamanda herkes sistemden düz oranlı ivaz aldığından dolayı, ödedikleri farklı olmakla beraber hem düşük hem de yüksek gelirliler aynı ivaz düzeyine sahiptirler. Bu durum, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru gelirin yeniden dağılması anlamına gelmektedir.

Bireylerin gelir kayıplarını tazmin etme oranı (replacement rate) açısından bakıldığında Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinin düşük gelirliler için daha

---

<sup>24</sup> Conde - Ruiz and Profeta, age, s. 3.



fazla tazmin edici olduğu söylenebilir. Conde-Ruiz ve Profeta, yaptıkları çalışmada sosyal güvenlik sisteminin alt gelir gruplarının gelirlerini tazmin etme oranlarının Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinde, Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerine göre daha yüksek olduğunu tespit etmişlerdir. Bu, Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinin Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerine göre düşük gelirli kesimlere daha yüksek emekli aylıkları ödediğini göstermektedir.<sup>25</sup> Diğer bir ifade ile, Beveridge tipi sosyal güvenlik, alt gelir grupları lehine gelirin yeniden dağılımını sağlamak ve böylece bireylerin özellikle de yaşlıların yoksulluk çizgisinin altına düşmelerini önlemektedir. Ancak aynı çalışma gelir eşitsizliği konusunda ilk anda biraz çelişkili gibi görünen bir sonuca varmaktadır. İncelenen ülkelerde Gini katsayısı ile ölçülen gelir eşitsizliğinin, Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemine sahip ülkelerde yüksek, Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerine sahip ülkelerde ise daha düşük olduğu tespit edilmiştir.<sup>26</sup> Bu durum, temel güvenlik sağlayan Beveridge tipi sosyal güvenlik modeline sahip ülkelerde özel sigortaların daha yaygın olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>27</sup> Çünkü mütevazî düzeyde ivaz sağlayan sosyal güvenlik programlarında, gelir düzeyi yüksek gruplar, sahip oldukları yaşam standartlarını emeklilikten sonra da sürdürebilmek için bireysel veya mesleki özel emeklilik programlarına yönelmektedirler. Kamu emeklilik programları yüksek düzeyde gelir güvenliği sağlıyorsa (Bismarck veya Karma Modeller’de olduğu gibi) yüksek gelirli kesimlerin özel sigorta veya diğer yatırım araçlarına duydukları ihtiyaç azalmaktadır. Buna “engelleme etkisi” (crowding-out effect) denilmektedir.<sup>28</sup> Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli özelliklerinden biri, bu tip programlara sahip ülkelerde özel sigortaların yaygın olmamasıdır. Bu durum, Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinin özel emeklilik programlarını engelleme etkisine sahip olduğunu kanıtlamaktadır.<sup>29</sup>

Conde-Ruiz ve Profeta’nın çalışmalarında Gini katsayısının Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerine sahip ülkelerde düşük çıkmasının nedeni de bu ülkelerde kazançla ilişkili ivazlar nedeniyle kamu emeklilik programlarının özel emeklilik

---

<sup>25</sup> Conde - Ruiz and Profeta, age, s. 9.

<sup>26</sup> Conde-Ruiz and Profeta, age, s. 10.

<sup>27</sup> Hülsmann, Schmid ve Schöll, age, s. 6.

<sup>28</sup> Palme, Joakim; “The Welfare State and Equality: Institutions and Income Inequality in a Comperative Perspective”, **INED European Comparative Seminar**, Paris, 2 June 2003, pp. 5-6.

<sup>29</sup> Disney, Richard; “Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?”, **Economic Policy**, (July 2004), p. 286.

programlarını engelleme etkisine sahip olmasıdır. Sosyal güvenlik yoluyla Beveridge modeli, alt gelir grupları lehine daha güçlü bir yeniden dağılım gerçekleştirmekle beraber, toplumsal eşitsizlikleri gidermek için bu yeterli olmamakta ve bu ülkelerdeki Gini katsayısı yüksek düzeyde kalmaktadır. Almanya ve ABD’de emeklilik programlarının gelir dağılımı ve yoksulluk üzerine etkilerini inceleyen bir araştırmada elde edilen sonuçlar da yukarıda değinilen sonuçları desteklemektedir. Çalışmada, Almanya ve ABD’deki yaşlıların gelir bileşenleri incelenmiş ve bu grubun (a) sosyal güvenlik sisteminden, (b) servet veya sermayeden ve (c) mesleki sigorta programlarından olmak üzere üç farklı bileşenden oluşan bir gelir yapısı olduğu ortaya konulmuştur. Yaşlıların, Almanya’da yüzde 98,5’i, ABD’de ise yüzde 96,1’i kamu emeklilik programından gelir elde etmektedir. Ancak sosyal sigortadan sağlanan aylığın toplam gelir içindeki oranı Almanya’da yüzde 84,3 olurken bu oran ABD’de yüzde 47,6’da kalmaktadır. Her iki ülkede de yaşlıların yaklaşık yüzde 85’i sermaye geliri elde etmesine rağmen ABD’de sermaye gelirlerinin toplam gelir içindeki payı yüzde 27,6 ile Almanya’nın iki katı civarındadır.<sup>30</sup> ABD Beveridge tipi bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir, ABD’deki ivaz hesaplama formülü nedeniyle bu ülkedeki yaşlılık ivazları düz oranlıya yakındır. Almanya ise Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemine sahiptir ve ödenen ivazlar kazançlarla ilişkilidir. ABD’de yaşlıların kamu emeklilik programı tarafından ödenen ivazların düzeyini yetersiz bularak başka yatırım araçlarından gelir elde etmesi daha önce belirtilen görüşü desteklemektedir. Bunun daha açık olarak anlaşılması için yüzde 20’lik gelir grupları bazında gelir bileşenlerine bakılması gereklidir. Çalışmada en alt yüzde 20’lik gelir diliminde yer alanlar için kamu emeklilik programından elde edilen gelir Almanya’da yüzde 91,8, ABD’de yüzde 83,8 ile en yüksek gelir kalemini oluşturmaktadır. Orta (üçüncü) yüzde 20’lik gelir düzeyinde her iki ülkede de yine kamu emeklilik programından elde edilen aylık en yüksek gelir kalemini oluşturmasına rağmen Almanya’daki yaşlıların gelirlerinin yüzde 90,1’i kamu emeklilik programından elde edilirken, ABD’de bu oran yüzde 49,4’de kalmaktadır. En büyük farklılık ise en üst yüzde 20’lik gelir seviyesinde görülmektedir; bu gelir diliminde Almanya’da toplam gelirlerin yüzde 62,8’i kamu emeklilik programlarından elde edilirken ABD’de bu oran sadece yüzde 1,5’dir. ABD’de üst gelir grupları için kamu emeklilik programlarından elde edilen gelirin düzeyi çok düşük kalırken en yüksek gelir bileşenini yüzde 52,1 ile sermaye gelirleri oluşturmaktadır. Bismarck tipi sosyal güvenlik programına sahip olan

---

<sup>30</sup> Schwarze, Johannes; “Der Einfluss alternativer Konzeptionen von alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA”, **DIW Diskussionspapiere**, Nr. 160, Januar 1998, s. 27.

Almanya’da sermaye geliri yüzde 9 civarında kalmaktadır.<sup>31</sup> Daha önce de belirtildiği gibi Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerindeki düz oranlı ivaz ödemeleri daha farklı yatırım araçlarına ve özellikle de özel emeklilik programlarına yönelmeyi teşvik etmektedir. Bu ise, Beveridge sistemin yoksulluğu azaltmayı ve gelir eşitsizliklerini giderme hedefine rağmen bu konuda başarısız olmasına sebep olmaktadır. Yüksek gelirli kesimlerin, gelirlerinin bir kısmını çeşitli yatırım araçları ile yaşlılık dönemine aktarmaları sonucu çalışma yaşamında var olan gelir farklılıkları çalışma yaşamından sonra da devam ettirilmektedir. Almanya ve ABD’nin karşılaştırıldığı çalışmada Gini katsayısı ile ölçülen gelir eşitsizliklerinin Almanya’da beklendiği gibi yaşlılık dönemine de aynen aktarıldığını ancak Beveridge tipi ABD’de yaşlılık dönemine geçişte bu eşitsizliklerin arttığını ortaya koymaktadır.<sup>32</sup>

#### **4. Yoksulları Hedefleme Derecesi ve Sistemin Bütçe Büyüklüğü**

Farklı sosyal güvenlik modellerinin yoksulları hedefleme dereceleri farklıdır. Hedefe yönelik model, tamamen yoksullara yöneliktir. Vergiler yoluyla sağlanan gelir yoksullara dağıtılır. Beveridge modelinde “sosyal eşitlikçi” bir anlayış vardır ve herkese eşit ivaz verilmesi sözkonusudur. Ancak göreceli olarak düşük gelirliyle yüksek gelirliyle daha fazla ivaz ödenmektedir. Bismarck ve Karma modellerde ise kazanca bağlı olarak ivazlar ödendiğinden dolayı, mutlak olarak yüksek gelirliyle yoksullardan daha fazla ivaz ödenmesi sözkonusudur ve göreceli olarak düşük gelirliyle hedefleme derecesi azdır.<sup>33</sup> Buna göre bir sıralama yapmak gerekirse, en yüksek hedefleme derecesine hedefe yönelik modelin sahip olduğu, bunu Beveridge modelinin izlediği, en düşük hedefleme derecesine ise, Bismarck ve Karma modellerin sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Öte yandan, farklı sistemlerin bütçeleri arasında da büyük farklar mevcuttur. Sistemin bütçesi aynı zamanda yeniden dağıtılabılır gelirin ne kadar olduğunu da ortaya koymaktadır. Ancak geliri yeniden dağıtmadaki başarı yalnızca bütçenin büyüklüğü ile değil aynı zamanda yoksulları hedefleme derecesi ile de ilişkilidir. Diğer bir ifade ile nihai yeniden gelir dağılımı, bütçe büyüklüğü ile yoksulları hedefleme derecesinin çarpımıdır. Fakat bu iki değişken arasında ters yönlü bir ilişki (trade-off) vardır. Yani sistemin yoksulları hedefleme derecesi ne kadar artarsa yeniden dağıtılabılır bütçenin büyüklüğü o kadar azalmaktadır. İki değişken arasındaki bu ilişki, hem bütçe büyüklüğünü hem de yoksulları hedefleme derecesini aynı anda artırmayı

---

<sup>31</sup> Schwaze, age, s. 27.

<sup>32</sup> Schwaze, age, s. 31.

<sup>33</sup> Korpi ve Palme, age, ss. 671-672.

imkansız kılmaktadır. Bu nedenle, refah devletinin tüm riskleri ve kaynakları aynı havuzda toplaması, orta sınıf, çalışan sınıfı ve yoksulların koalisyonunu sağlaması, yeniden dağıtılabılır bütçenin büyüklüğünü etkilemektedir.<sup>34</sup> Daha açıkça ifade edilecek olursa, sosyal güvenlik sistemlerinin herhangi bir sosyo-ekonomik grubu dışlamadan toplumdaki tüm gelir gruplarını kapsamaması, sistemin kaynaklarının artmasını ve böylece yeniden dağılım için kullanılacak bütçenin daha büyük olmasını sağlamaktadır.

Yukarıda belirtilenler çerçevesinde karma model, en büyük bütçeye sahip görünmektedir. Bismarck modeli, sadece aktif nüfusu kapsamakla birlikte, kazançlarla ilişkili ivaz ödenmesinden dolayı yine büyük bütçelere sahiptirler. Öte yandan Beveridge modeli, kapsamının genişliğine rağmen düşük ivaz seviyeleri nedeniyle Karma ve Bismarck modelinden daha düşük bir bütçeye sahiptir. En küçük bütçeler de hedefe yönelik modelde sözkonusudur.<sup>35</sup> Conde-Ruiz ve Profeta'nın Bismarck ve Beveridge tipi sosyal güvenlik modellerini karşılaştırdıkları çalışmalarında da Bismarck tipi sosyal güvenlik kurumlarına sahip olan Fransa, İtalya ve İspanya'nın, Beveridge tipi sosyal güvenlik kurumlarına sahip İngiltere ve Lüksemburg gibi ülkeler göre daha fazla emekli aylığı harcamalarına sahip olduğunu ortaya koymaktadır.<sup>36</sup> Sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımında kullanabileceği bütçesi ne kadar büyük ve hedefe yönelik olma derecesi ne kadar düşük ise, sistem o kadar yeniden dağıtıcı olmakta ve toplumdaki eşitsizlik ve yoksulluğu o oranda giderebilmektedir. Korpi ve Palme'nin çalışmasında, farklı refah devletlerinin ödedikleri sosyal güvenlik ivazları ILO'nun verilerine dayanarak hesaplanmış ve ikincil dağılım sonucu eşitsizlikte meydana gelen değişim ölçülmüştür. Bunun için piyasa dağılımı sonucu Gini katsayıları ile vergi ve transferlerden sonraki Gini katsayıları karşılaştırılmış ve yeniden dağılım için kullanılan bütçenin eşitsizlik üzerindeki etkileri ortaya konulmuştur. Buna göre Beveridge modelini benimsemiş olan İsviçre ve ABD ile hedefe yönelik modeli benimsemiş olan Avustralya'da eşitsizlikteki azalmanın az olduğu, karma modeli benimseyen İsveç'de en yüksek olduğu saptanmıştır. Bismarck modelini benimseyen Fransa ve Almanya'da ikincil dağılım sonucu Gini katsayısında büyük bir düşüş gözlemlenmiştir.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Korpi ve Palme, age, s. 672.

<sup>35</sup> Korpi ve Palme, age, s. 672.

<sup>36</sup> Conde-Ruiz ve Profeta, age, s. 9.

<sup>37</sup> Korpi ve Palme, age, s. 676.

## 5. Sosyo-Ekonomik Gruplar Arasında Koalisyon veya Sistemden Kaçış

Toplumdaki farklı sosyo-ekonomik grupların farklı çıkarları vardır. Sosyal güvenliğin kurumsal yapısı veya benimsenen sosyal güvenlik modeli sosyo-ekonomik gruplar arasında mevcut olan çıkar çatışmasının sürdürülmesine neden olabileceği gibi, bu çıkarları uyumlaştırarak ortak çıkarların oluşmasını da sağlayabilmektedir.

“Sigorta” risk ve kaynakların birarada bulunduğu risk havuzları oluşturur. Sigortanın oluşturduğu risk havuzları heterojen sosyo-ekonomik gruplar arasındaki kaynakları ve riskleri biraraya getiriyorsa, bu gruplar arasındaki farklılıkları gözardı ederek toplumdaki tüm bireylerin çıkarlarını birleştirebilir, dayanışmayı güçlendirir ve aralarında bir mutabakat sağlayabilir.<sup>38</sup> Bu bağlamda hangi sosyal güvenlik modelinin bunu sağladığına bakılması gereklidir.

Bismarck modeli, riski aynı sosyo-ekonomik düzey arasında dağıtma temeline dayanmaktadır. Çalışan kesim için tek bir sosyal güvenlik kurumu yerine, mesleki farklılıklara veya sanayiinin farklı kollarına göre ayrı kurumlar oluşturularak, nispeten homojen grupların risk ve kaynaklarını biraraya getirmektedir. Yine bu model, sadece ekonomik olarak aktif olan nüfusu kapsama alması nedeniyle toplumda belli grupları dışlamaktadır. Bu nedenlerle Bismarck modeli toplumda farklı sosyo-ekonomik gruplar arasında belirgin bir bölünme yaratmaktadır.<sup>39</sup> Bu yüzden Bismarck modeli, bir yandan farklı programlar altında güvenceye alınan kesimler arasında, diğer yandan güvence altında olanlarla olmayan arasında çıkarları farklılaştırmaktadır.

Diğer yandan Bismarck modeli, toplumdaki yüksek gelirli kesimlerce desteklenmemektedir. Çünkü Bismarck modelinde primler yüksektir. Yüksek gelirli hem primlerin hem de ivazların azaltılmasını tercih etmektedirler. Böylece bu gruplar, sisteme ödemek zorunda olduklarını özel tasarrufa ayırarak daha fazla getiri elde edebileceklerdir. Yüksek gelirli daha çok Beveridge modelini tercih etmektedirler, çünkü Beveridge modelinde Bismarck modeline göre daha düşük prim ödemeleri söz konusudur ve böylece daha fazla tasarruf yapabilmektedirler. Aynı biçimde düşük gelirli kesimler de Beveridge modelini tercih ederler, çünkü bunlar için Beveridge sistemin sağladığı ivazlar, Bismarck sisteme göre daha fazladır.<sup>40</sup> Beveridge modeli, üniversal kapsamı ile tüm toplum için sosyal güvenlik sağlamaktadır. Kimseyi kapsam dışında bırakmaması nedeniyle toplumda bölünmelere yol açmaz. Ancak Beveridge modelinde, ödenen ivazların seviyesinin

---

<sup>38</sup> Korpi ve Palme, age, s. 671.

<sup>39</sup> Korpi ve Palme, age, s. 671.

<sup>40</sup> Conde-Ruiz ve Profeta, age, s. 5.

düşük olması nedeniyle yüksek gelirli kesimler özel emeklilik sistemlerine veya başka yatırım araçlarına yönelmektedir. Bu tip bireysel yatırımların yeniden dağıtıcı bir yönü yoktur. Bu nedenle toplumdaki eşitsizliklerin çalışma yaşamından sonra da sürdürülmesine neden olmaktadır.

Üniversal kapsamı yanında kazanca bağlı ivaz ödeyen sigorta boyutu ile Karma model, bir yandan toplumun tamamı için sosyal güvenlik sağlanması, diğer yandan yüksek gelirli kesimler için kazançla ilişkili ivaz ödeyerek, özel sistemlere yönelimi en aza indirmesi bakımından Bismarck ve Beveridge modellerinde ortaya çıkardığı sorunları gidermektedir. Bu açıdan Karma modeller hem toplumdaki tüm gruplar arasında çıkar birliği sağlamakta, hem de yüksek gelirli için yüksek ivaz güvencesi sağlayarak sistem dışına çıkmalarını önlemektedir.

Hedefe yönelik modelin sadece yoksulları kapsamaması, yoksullar ve yoksul olmayanlar arasında bir bölünme yaratmaktadır. Orta sınıf ile yüksek gelirli çalışanlar sınıfı hedefe yönelik programlardan herhangi bir yarar sağlayamadıkları halde vergi ödeyerek bu sistemin finansmanına katılmak zorunda olduklarından, yoksullara karşı kendi aralarında bir koalisyon oluşturmaktadırlar.

Özetle, Karma model, toplumdaki tüm grupların risk ve kaynaklarını biraraya getirerek ortak çıkarlar yaratması ve herkes için temel bir sosyal güvenlik yanında çalışan kesim için ikinci ayak sosyal güvenlik programları ile kazanca bağlı ivaz ödeyerek sistemden çıkışı önlemesi nedeniyle diğer modellerle kıyaslandığında daha etkin bir yeniden dağılıma neden olabilmektedir.

## **6. Benimsenen Modelin Yoksulluk ve Eşitsizlik Üzerine Etkileri**

Eşitsizlik problemleri farklı sosyal ve mesleki gruplara sağlanan koruma ve maliyetlerin farklı olmasından kaynaklanabileceği gibi; farklı sosyal programların kontrolündeki finansal kaynaklar arasındaki büyük eşitsizliklerden de kaynaklanabilmektedir. Değişik ülkelerde eşitsizliğin farklı görünüşleri vardır ve kamunun buna bakışı farklıdır. Örneğin İtalya'da eşitsizlik daha çok, çekirdek işgücü (içerdekiler-insiders) ve çevre işgücü (dışardakiler-outsiders) arasında meydana gelirken, İspanya'da çalışanlarla diğer sosyal gruplar arasında, Almanya'da farklı nesiller arasında oluşmaktadır. Eşitsizlik sorununun üç farklı boyutta ortaya çıktığını söylemek mümkündür;<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Rhodes, Martin and Natali, David; "Welfare Regimes and Pension Reform Agendas", **Pension Reform in Europe: Shared Problems, Sharing Solutions**, London School of Economics and Political Science, 5 December 2003, p. 9.

- *Nesiller arası eşitsizlik*; Birbirini takip eden nesillerin katlanmak zorunda oldukları maliyetler ile sağladıkları faydalar arasında önemli farklar sözkonusu olabilir. Maliyet ve fayda arasındaki farklar, sosyal güvenlikten farklı nesillerin sağladığı net faydayı değiştirmektedir.
- *Nesil içi eşitsizlik*; Aynı nesil içinde farklı sosyo-ekonomik gruplar veya mesleki sınıflar için farklı imkanlar sağlanmışsa ortaya çıkmaktadır. Bu durum, sosyal güvenlik kapsamındakiler ile kapsam dışındakiler arasında ortaya çıkabileceği gibi, kapsamdakilerin hak kazanma koşulları ve elde edilen ivazların seviyesi gibi net transferleri etkileyen unsurlar bakımından veya kadın ve erkek işgücü arasında sosyal korumanın farklı düzeylerde olmasından kaynaklanmaktadır.
- *Riskler arası eşitsizlik (Inter-risk inequity)*; Belli risklerle karşılaşılabilecek fertlerin gereğinden fazla korumaya alınırken, diğer fertlerin ya da risklerin kamu tarafından koruma kapsamına alınmaması sonucu meydana gelmektedir.

Bismarck tipi sosyal güvenlik programlarında hem nesiller arasında eşitliğin sağlanmasında hem de aktüeryal adalette (actuarial fairness) sapmalar vardır. Daha da önemlisi farklı nesillere farklı davranılmaktadır. Genelde önceki nesiller sonraki nesillere göre ödedikleri primler karşılığında daha yüksek getiri elde etmektedirler. Aktüeryal adaletle ilgili olarak; farklı çalışan grupları için çoğunlukla asgari ivaz düzeyleri (benefit floors) ve farklı emeklilik uygulamaları vardır, özellikle Akdeniz ülkelerinde kamu kesimi çalışanlarının daha erken emekli olma hakları bulunur ve ödenen ivazlar da daha yüksektir.<sup>42</sup>

Beveridge tipi sosyal güvenlik programları eşitsizliği ve yoksulluğu önlemede teorik olarak gerekli donanma sahip görünmekle birlikte, ülke uygulamalarına bakıldığında durumun böyle olmadığı görülmektedir. Korpi ve Palme'nin çalışmasında en yüksek eşitsizliğin, hedefe yönelik programlar uygulayan Avustralya ile birlikte Beveridge tipi programlara sahip olan ABD, İngiltere ve İsviçre gibi ülkelerde olduğu saptanmıştır.<sup>43</sup> Beveridge tipi sosyal güvenlik programları üst gelir gruplarının "özel emeklilik programları"na yönelmesine veya daha farklı tasarruf yollarına başvurmasına neden olarak, aktif dönemde ücret farklılıkları ile ortaya çıkan eşitsizliklerin pasif döneme de aktarılmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla eşitsizlik sorununu çözememektedir.

<sup>42</sup> Disney, age, ss.285-286.

<sup>43</sup> Korpi and Palme, age, s. 674.

Hedefe yönelik programlar da eşitsizlik ve yoksulluğun önlenmesinde büyük başarı gösterememektedir. Bu programlar hem bütçeleri bakımından, hem de hedefledikleri kitle bakımından yoksullukla mücadele için gerekli dengeleri kuramamaktadır. Diğer yandan hedefe yönelik programlar, farklı sosyo-ekonomik gruplar arasında birleştirici unsurlar taşımadıklarından dolayı, üst gelir grupları ve çalışan kesimlerin yoksullar karşısında yer alarak, bunları dışlamasına yol açmaktadır. Hedefe yönelik programların bir başka sakıncası, bunların toplumda tasarruf eğilimini azaltmaya yönelik etkileri olabileceği ile ilgilidir. Feldman, bu açıdan Beveridge tipi programların hedefe yönelik programlara tercih edilebileceğini belirtmektedir. Çünkü hedefe yönelik programlarda ivaz düzeyi optimal bir seviyede belirlenirse, faydasını maksimize etmek isteyen fertler tasarruf yapmayacaklardır. Bu bireyler için Beveridge tipi programlara göre hedefe yönelik programlar kişilerin tasarruflarını azaltarak elde edecekleri faydanın düşmesine yol açmaktadır. Toplumda bu tip bireylerin çoğunlukta olması halinde, hedefe yönelik programlar yerine Beveridge tipi programların tercih edilmesi gerekir. Eğer ivazların seviyesi tasarruf yapabilecek kişilerin tasarruflardan vazgeçmemesi için düşük bir düzeyde belirlenirse, bu durumda düşük seviyede belirlenen hedefe yönelik ivazları alan ihtiyaç sahibi kişilerin refahı, tasarruftan vazgeçmeyenlerin refahındaki artıştan daha büyük bir oranda düşecektir.<sup>44</sup> Bu açıdan ele alındığında, hedefe yönelik programların uygulamaya konulması ve ivaz düzeylerinin belirlenmesi önemli bir hassasiyeti gerektirmektedir.

Yoksulluğu önlemek ve eşitsizlikleri azaltmak açısından karma modeller, diğer sosyal güvenlik modellerine göre daha başarılı görünmektedir. Çünkü bu tip modellerin sahip olduğu ikili sosyal güvenlik yapısı, bir yandan tüm toplumun kapsama alınmasını ve bu sayede yoksullukla mücadeleyi amaçlamakta, diğer yandan ikinci ayağı sayesinde kazançla ilişkili ivazlar ödemek suretiyle sistemden kaçışı engellemektedir. Nitekim Korpi ve Palme'nin çalışmasında karma modeli uygulayan İsveç, Norveç ve Finlandiya'da diğer modelleri uygulayan ülkelerle karşılaştırıldığında eşitsizliklerin ve yoksulluğun çok daha düşük seviyelerde kaldığı görülmektedir. <sup>45</sup> İsveç'te sosyal sigorta sisteminin geliri yeniden dağıtıcı etkilerinin incelendiği bir çalışmada, ülkedeki eşitsizlik ve yoksulluğun sosyal güvenlik sisteminin gelir kaybını telafi, düz oranlı ivaz, ihtiyaca dayalı ivaz ve gelir testine bağlı ivaz ödemelerini birarada kullanmasından kaynaklandığı belirtilerek, bu dört ödeme

---

<sup>44</sup> Feldstein, age, s.470.

<sup>45</sup> Korpi and Palme, age, s. 674.



prensibinin birarada kullanılmasının yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru daha fazla gelir transferi sağladığı vurgulanmaktadır.<sup>46</sup>

Yoksulluk oranı da yukarıda belirtilen durum ile benzerlik göstermektedir. Hedefe yönelik modele sahip Avustralya'da yoksulluk oranı çok yüksek seviyede bulunmaktadır. Bazı istisnalar olmakla birlikte Beveridge modelini benimseyen ülkeler yoksulluk oranları yüksek olan diğer ülkeleri oluştururken, Bismarck ve karma modeli benimseyen ülkelerde yoksulluk oranları düşük seviyelerdedir.<sup>47</sup>

## **B. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN KAYNAĞI**

Sosyal güvenlik programlarının gelir kaynakları iki farklı düşünce doğrultusunda belirlenmektedir. *İlk düşünceye* göre sosyal güvenlik toplumun bir sorunudur ve bireyin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğu, içinde yaşadığı topluma aittir. Kişinin sosyal güvenliği, o toplumun vatandaşı olmaktan doğan bir hak niteliğindedir ve bu nedenle sosyal güvenliğin bütün giderlerinin devletin gelirleri ile karşılanması esastır. Buna göre devlet sosyal güvenliği *vergilerle* finanse eder. *İkinci düşünce* ise, sosyal güvenliği, her şeyden önce kişiye ve kişisel sorumluluk bilincine dayandırarak, kişinin hem kendisinin hem de ailesinin ekonomik güvenliğini devletten önce düşünmek zorunda olduğunu savunmaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenliğin finansmanı, işçi ve işverenlerden alınan *primlerle* ve devletin katkısı ile sağlanır.<sup>48</sup> Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında vergi veya primlerden hangisinin kullanılacağı ülkelerin yukarıda belirtilen görüşlerden hangisini tercih ettiğine bağlı olarak değişmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi Bismarck tipi sosyal güvenlik modelinde primler, Beveridge ve hedefe yönelik sosyal güvenlik modellerinde ise vergiler finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır. Ancak Beveridge modelinde de finansman kaynağı olarak primlerin kullanılması sözkonusudur. Karma modelde ise hem primler hem de vergiler kullanılmaktadır.

### **1. Vergilerle Finansman**

Devlet, kişinin sosyal güvenliğinin temin edilmesini vatandaş olmaktan kaynaklanan bir hak olarak kabul etmekteyse, sosyal güvenlik sistemi vergilerle finanse edilmektedir. Bir ülkede yaşayan herkesin sosyal güvenliği "hak" olarak sağlanmışsa, vergilerle finansmanın benimsenmesi makul bir tercih olarak

<sup>46</sup> Khan, Jahangir; Gerdtham, Ulf-G., Jansson, Bjarne; "Redistributive Effects of the Swedish Social Insurance System", **European Journal Of Public Health**, Vol. 12, (2002), p. 273.

<sup>47</sup> Korpi ve Palme, age, s. 675.

<sup>48</sup> Talas, Cahit; **Sosyal Ekonomi**, Sevinç Matbaası, Ankara: 1979, s. 354.

görülmektedir. Gelirin yeniden dağılımı açısından vergilerle finansmanda vergi yapısı önemli bir belirleyici unsur olmaktadır. Bilindiği gibi vergiler, dolaylı ve dolaysız vergiler olarak ikiye ayrılmaktadır ve dolaylı vergiler gelir farklarını dikkate almadığından geliri yeniden dağıtıcı yönü zayıftır. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin finansmanında vergilerin kullanılması durumunda devletin topladığı vergilerin ağırlıklı olarak dolaysız vergiler olması sistemin geliri dikey olarak yeniden dağıtmasını sağlamaktadır.

Vergi gelirlerinin hangi kaynaklardan sağlandığı da sistemin finansmanına hangi kesimlerin katıldığına belirlenmesinde önemlidir. Eğer devletin topladığı vergiler, ağırlıklı olarak yüksek gelirli kesimlerden sağlanıyorsa, sistemin finansmanına bu kesimler katılmış olacağından, meydana gelen yeniden gelir dağılımı yüksek gelirli kesimlerden düşük gelirli kesimlere doğru gerçekleşmektedir. Ancak vergiler ağırlıklı olarak ücret ve maaşlar üzerinden alınıyorsa, sistemin finansman yükü sigortalıların üzerine kalır ve bir gelir transferinden bahsetmek mümkün olmaz.<sup>49</sup> Diğer yandan sosyal güvenlik sisteminin finansmanında vergilerin artan/azalan ya da sabit oranlı olması da farklı gelir gruplarının ödediği vergilerin miktarını değiştireceği için gelirin yeniden dağılımı açısından farklı sonuçlar yaratmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerini kısmen veya tamamen vergilerle finanse eden ülkeler mevcuttur. Yeni Zelanda 1938'den beri sosyal güvenlik sisteminde vergilerle finansman yöntemini kullanmaktadır. İngiltere'de sosyal güvenlik sisteminin finansmanında kısmi olarak vergileri kullanılmaktadır. İskandinav ülkelerinde de vergiler sistemin en önemli finansman kaynağını oluşturmaktadır.<sup>50</sup>

## **2. Primlerle Finansman**

Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde (sosyal sigortalarda), sistemin finansman kaynağını primler oluşturmaktadır. Primlerle finansmanın gelirin yeniden dağılımını nasıl etkilediği, prim ödeyen taraflara, primlerin yapısına ve prim-ivaz ilişkisine bağlı olarak değişmektedir.

---

<sup>49</sup> Alper, **Sosyal Güvenlik...**, s. 64.

<sup>50</sup> Talas, age, s.358.

### a. Primleri Ödeyen Tarafllara Göre Gelirin Yeniden Dağılımı

Dünyadaki sosyal güvenlik sistemlerinin yüzde 96,6'sının finansmanında bordro üzerinden kesilen primler kullanılmaktadır.<sup>51</sup> Prim ödeyen taraflar, ülkelere veya sigorta kollarına göre farklılık göstermekte ve sigortalı-işveren-devlet tarafından farklı kombinasyonlarda ve farklı oranlarda ödenebilmektedir. Gelirin yeniden dağılımı açısından sosyal güvenliğin finansmanını sağlayan primleri kimlerin ödediği önemlidir.

Sigortalılar açısından sistemin finansmanına katılımları son derece doğaldır, çünkü sosyal güvenlik sisteminin sağladığı hizmetlerden yararlanan doğrudan sigortalılar ve aileleridir. Bu nedenle sigortalının ödediği primler, alacağı hizmetin bedeli niteliğindedir. Öte yandan, sigortalılar tarafından ödenen primler, ücretin bir bölümünün zorunlu tasarrufuna neden olduğundan, gelirin zaman içinde yeniden dağılımına sebep olmaktadır. Sigortalı, çalışıp gelir elde ettiği dönemde ücreti üzerinden kesilen prim miktarı kadar bir meblağı çalışamayacağı ve gelir elde edemeyeceği zamana kaydırmış olmaktadır.

İşverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılmasının çeşitli nedenleri vardır.<sup>52</sup> Ancak en önemli neden yalnızca sigortalılardan alınan primlerin sosyal güvenliğin tüm giderlerini karşılayamamasıdır.<sup>53</sup> Diğer bir ifade ile, sigortalılardan zorunluluk esasına göre alınan primler, bu kesimlerin tehlikeye uğradıkları dönemler için gerekli kaynağı oluşturmamakta ve primler yoluyla meydana gelen zaman içinde yeniden dağılım, yetersiz kalmaktadır. Bu durum, sigortalının tehlikeye uğradığı dönemlerde yaşamını sürdürebilmesi için başka bir kaynaktan gelir transferini gerekli kılmakta ve bu kaynağı da işverenlerden alınan primler oluşturmaktadır. Bu bağlamda, ücretin bir parçası olarak işverenlerin ödediği primler, işverenlerden sigortalılara doğru bir yeniden dağılıma neden olmaktadır.

Teorik olarak işverenlerin sosyal sigortaların finansmanına katılmaları işverenlerden işçilere doğru bir yeniden dağılım anlamına gelmekle birlikte uygulamada bu durum değişebilmektedir. Eğer işveren, prim yükünü ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarına yansıtarak tüketicilere yansıtabiliyorsa, sistemin finansmanına katılmamış olacak ve dolayısıyla işverenlerden işçilere doğru yeniden gelir dağılımı gerçekleşmeyecektir. İşverenin prim yükünü tüketicilere yansıtabilmesi çeşitli

<sup>51</sup> Mulligan, Casey B. and Sala-i Martin, Xavier; "Social Security in Theory and Practice (1): Facts and Political Theories, **NBER Working Paper**, No. 7118, 1999, p. 6.

<sup>52</sup> Bkz. Talas, age, s. 356; Alper, **Sosyal Güvenlik...**, s.54.

<sup>53</sup> Talas, age, s. 356.

faktörlere bağlıdır. En önemlisi üretilen mal veya hizmetin talep elastikiyetidir. Mal veya hizmetlerin talep elastikiyeti sıfır ise, yani fiyat ne olursa olsun toplam talepte bir değişme olmuyor ise, prim yükü büyük ölçüde veya tamamen tüketicilere yansıtılabilir. Bunun yanında mal ve hizmet piyasasının özellikleri, iç ve dış rekabet koşulları gibi faktörler primlerin tüketicilere yansıtılmasını etkilemektedir. Diğer taraftan, işverenler prim yükünü işçilere de yansıtabilirler. İşverenler, nitelsiz ve kolay ikame edebilecekleri işgücüne ödedikleri ücretleri, prim maliyetini ortadan kaldıracak biçimde düşük tutarak primleri işçiye yansıtılmaktadır.<sup>54</sup> Primlerin tüketicilere veya işçilere yansıtılması, işverenlerin sosyal güvenlik sisteminin finansmana yaptıkları katkıyı ortadan kaldırmakta veya azaltmaktadır. Primlerin sigortalılara yansıtılması, işçinin o dönemdeki kazancını azaltırken sosyal güvenlik hizmet veya ödemelerinden faydalanacağı dönemdeki faydanın artmasına neden olmadığından sigortalıların refah kaybına uğraması söz konusu olmaktadır. Diğer yandan, tüketicilere yansıtılan primlerin maliyetine genel olarak tüm toplum katlanmakla birlikte, firmanın ürettiği mal ve hizmetleri tüketenlerin hangi kesimler olduğu maliyete katlanan nihai kesimleri belirlemektedir. Eğer üretilen mal ve hizmetler yüksek gelirli kesimler tarafından tüketiliyorsa, primlerin yansıtılması sonucu yüksek gelirli kesimlerden nispeten düşük gelirli olan sigortalı kesimlere doğru bir yeniden dağılımdan bahsedilmektedir. Ancak üretilen mal ve hizmetlerin tüketicileri düşük gelirli gruplarsa, tersine dikey bir yeniden dağılım meydana gelir ki, bu durumda sosyal güvenlik sisteminin geliri yeniden dağıtma işlevi istenmeyen sonuçtur. Çünkü daha düşük gelir düzeylerine sahip kesimler sigortalılara gelir transferi yapmış olmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanına prim ödeyerek katılabilecek son taraf devlettir. Devletin sosyal güvenlik sistemine işçiler adına ödediği primlerin kaynağı devletin vergi gelirleridir. Bu durumda da vergilerle finansmanda olduğu gibi vergilerin yapısı ve vergi gelirlerinin hangi kesimlerden sağlandığı önem kazanmaktadır.

### **b. Primlerin Yapısına ve Prim- İvaz İlişkisine Göre Gelirin Yeniden Dağılımı**

Sosyal güvenlik sisteminde, sigortalılar arasında sosyal eşitlik ilkesi uygulanmaktadır. Sosyal eşitlik ilkesine göre, sigortalıların ödeyeceği primler “ödeme güçlerine” göre saptanmakta ve sigorta ödemelerinde bir ayrıcalık

---

<sup>54</sup> Alper, **Sosyal Güvenlik...**, ss. 63-64.

yapılmamaktadır.<sup>55</sup> Buna göre, düşük gelirliler yüksek gelirlilere göre sisteme daha az katkı sağlayarak sistemin sağladığı ivaz ve hizmetlerden yararlanmaktadırlar. Sistemin bu özelliği, gelirin yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru yeniden dağılmasına neden olmaktadır.

Primlerin yapısı sistemin geliri yeniden dağıtıcı etkisi üzerinde önemli bir rol oynamaktadır. Primler sabit bir rakam olarak belirlenip, tüm sigortalılardan aynı miktarda alındığında, sistemin yeniden dağıtıcı etkisi kısıtlanmış olmaktadır. Çünkü gelir düzeyi ne olursa olsun herkes sisteme aynı miktarda katkı yapmaktadır. Böyle bir durumda sistemin ödediği ivazlar da herkes için eşit ise, gelirin tersine yeniden dağılımı sözkonusu olmasa bile dikey bir yeniden dağılıma da yol açmayacaktır. Çünkü primlerin nispi yükü, düşük gelirliler üzerinde daha fazla iken, ivazların nispi avantajı da yüksek gelirlilerde düşük olacaktır.<sup>56</sup> Diğer bir ifade ile bir yandan yüksek gelirliler için sistemin maliyeti önemsiz bir düzeyde olurken, düşük gelirliler için katlandığı yük daha fazla hissedilecek, ancak ödenen ivazlar düşük gelir gruplarını tatmin edecek düzeyde olurken, yüksek gelir grupları için yetersiz kalacaktır. Böyle bir durumda yüksek gelir gruplarının özel sigortaları tercih ederek, pasif dönemdeki faydalarını maksimize etmeyi istemeleri doğaldır. Fakat bu durum, toplumda eşitsizlikleri artırabilecek bir unsurdur.

Primler, sigortalıların kazançları üzerinden bir oran olarak tahsil ediliyorsa, sigortalılar kazançları ile doğru orantılı olarak sisteme farklı miktarlarda katkıda bulunacaklardır. Bu durumda sistemin farklı gelir grupları arasında bir yeniden dağılıma yol açıp açmadığı ivazların ödenme koşullarına göre belirlenmektedir. Eğer hem primler hem de ivazlar kazançlarla ilişkili olarak ödeniyorsa, sistemin geliri yeniden dağıtıcı etkisi zayıftır. Ancak primler kazançlarla ilişkili olarak tahsil edilirken, ivazlar herkes için sabit ise, bu durumda sistem geliri, yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru yeniden dağıtmaktadır.

Primlerin yeniden dağıtıcı etkisi gelir vergilerindeki gibi artan oranlı olarak uygulanmaları halinde büyük olabilmekte, ancak böyle bir yöntem sosyal güvenliğin finansmanında tercih edilmemektedir.<sup>57</sup> Zira, böyle bir durumda sistemin ayrıca prim toplamasının bir anlamı yoktur. Çünkü aynı etki sistemin vergilerle finansmanı ile de

---

<sup>55</sup> Richardson, J.Henry; **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, çev: Turan Yazgan, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul: 1971, s. 47.

<sup>56</sup> Yazgan, Turan; **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, İstanbul Üni. Yay. No: 2116, İstanbul: 1975, s. 111.

<sup>57</sup> Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, s. 112.

sağlanabilir. Vergileri aynı oranda artırmakla ayrıca prim almak arasında bir fark bulunmamaktadır.<sup>58</sup>

Ödenen ivazlar, daha önce sisteme yapılan katkılara göre belirlendiği oranda sistemin geliri yeniden dağıtıcı etkisi azalmakta, ödenen ivazlar ile primler arasında herhangi bir ilişki kurumadığı oranda ise artmaktadır. Çünkü ivazların ödenmesi daha önce sisteme yapılan katkılar göz önünde tutularak yapıldığında, düşük gelir gruplarının gelirlerine bağlı olarak ödeyecekleri toplam prim miktarları da düşük düzeylerde kalacağından alacakları ivazların seviyesi de düşük olacaktır. Buna karşılık yüksek gelir gruplarının toplam prim ödemeleri daha büyük meblağlara ulaşacak ve ödenecek ivazların seviyesi de artacaktır. Bu bağlamda sistemin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımı zayıf olmaktadır.

Prime esas kazançlar veya ivazlar için bir üst sınır tespit edilmiş olması da gelirin yeniden dağılımını etkilemektedir. Eğer üst sınır yalnız ivazlar için tespit edilmiş ve primler için böyle bir tavan uygulanmıyorsa, yeniden gelir dağılımı etkisi artar. İvazlar için tespit edilmiş sınırdan daha fazlasını kazanan kişilerin ödediği primlerden üst sınırı aşan miktarlar negatif bir transfer meydana getirir.<sup>59</sup> Bunun tam tersi olarak sadece prime esas kazançlar için bir üst sınır söz konusu ise ve ivazlar için böyle bir tavan uygulanmıyorsa, bu durumda gelirin yeniden dağılımı etkisi azalır. Çünkü belli bir sınırın üstünde gelir elde eden gruplar kazançlarının bu kısmı için herhangi bir prim ödemeyeceklerdir.

### **C. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN YÖNTEMİ**

Sosyal güvenliğin finansmanında iki yöntem kullanılmaktadır. Bunlardan ilki yılı yılına finansman (dağıtım) yöntemi, ikincisi ise fon (kapitalizasyon) yöntemidir. Her iki yöntemin de sosyal güvenlik yoluyla meydana gelen gelirin yeniden dağılımı üzerinde yarattığı etkiler farklıdır.

#### **1. Yılı Yılına Finansman (Dağıtım) Yöntemi**

Yılı yılına finansman yöntemi (pay as you go), esas itibarıyla bir yılın gelirleri ile aynı yılın giderlerini denkleştirme esasına dayanmaktadır. Bazı uygulamalarda bir yıl yerine daha kısa veya uzun sürelerde toplanan primlerin yine bu dönemlerde gerçekleşen harcamalara (ivaz ödemeleri ve sosyal güvenlik giderlerine) ayrılması da

<sup>58</sup> Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, s. 117.

<sup>59</sup> Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, s. 111.

sözkonusu olabilmektedir.<sup>60</sup> Herhangi bir yedek fon öngörmeden sadece gelirlerle giderler arasında bir denkleştirme yapılarak uygulanan finansman yöntemi “tam dağıtım yöntemi” olarak adlandırılırken, meydana gelebilecek beklenmeyen masrafları karşılamak üzere küçük bir ihtiyat fonu kullanan yöntem “yumuşak dağıtım yöntemi” olarak adlandırılmaktadır.<sup>61</sup>

Çeşitli ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinin yüzde 98’i yılı yılına finansman metodunu uygulamaktadır. Bunun anlamı tüm dünyada sosyal güvenlik programlarının gelirin nesiller arasında yeniden dağılımını sağladığıdır.<sup>62</sup> Sosyal güvenlik sistemlerinde yılı yılına finansman yönteminin kullanılması, genel olarak çalışan genç nesilden emekli olmuş yaşlı nesle doğru bir yeniden gelir dağılımı sağlamakla beraber, bu sistemden ilk yararlanan nesillere gerçekleştirilen yeniden dağılım daha fazladır. Diğer bir ifade ile, yılı yılına finansman yöntemi sistemden ilk yararlanan nesiller lehine gelirin yeniden dağılmasına yol açmaktadır. Bu, yılı yılına finansman yönteminin bir sonucudur, çünkü ilk nesiller tüm çalışma hayatları boyunca sisteme katkı sağlamamış olsalar bile ivaz alma imkanına sahip olmaktadır. Ancak yılı yılına finansman metodu uygulanan sistem olgunlaştığında bireylerin sisteme yaptığı ödemeler ile sistemden sağladıkları faydalar arasındaki denge değişmekte ve kişilerin sağladığı fayda ilk nesillere oranla daha düşük olmaktadır.<sup>63</sup> Daha açık ifade etmek gerekirse, yılı yılına finansman yönteminin kullanıldığı sosyal güvenlik sistemlerinde, gelirin ilk yararlanan nesiller lehine yeniden dağıldığını, sistemin olgunlaşmaya başlamasından sonra emekli olmaya hak kazanan nesillerin kayba uğradığını söylemek gerekmektedir. ABD’de yapılan bir çalışmada farklı nesillerin Yaşlılık ve Geride Kalanlar (Ölüm) Sigorta Programından (OASI - Old Age and Survivors Insurance Program) sağladıkları yararlar araştırılmış ve 1876 doğumlu neslin sistemden sağladığı içsel getiri oranının (internal rate of return) yüzde 36,5; 1900 doğumlu neslin içsel getiri oranının yüzde 11,9 olduğunu, sonraki nesillerde bu oranın giderek düştüğünü ve nihayet 2000 doğumlu nesil için yüzde 1,7 olduğu tespit edilmiştir.<sup>64</sup>

Bu durum, özellikle batı ülkelerinde sosyal güvenlik reformlarının odağını oluşturmaktadır. Çünkü yılı yılına finansman yönteminin uygulanmaya devam

<sup>60</sup> Yazgan, **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, s. 159; Talas, age, s. 361.

<sup>61</sup> Talas, age, s. 361.

<sup>62</sup> Mulligan ve Sala-i Martin, age., s. 9.

<sup>63</sup> Leimer, Dean R.; “Lifetime Redistribution Under the Social Security Program: A Literature Synopsis”, **Social Security Bulletin**, Vol. 62, No. 2, (1999), p. 44.

<sup>64</sup> Leimer, age, s. 44.

edilmesi, “nesiller arası adalet” sorununu gündeme getirmektedir. Artan yaşlı nüfus yapısı nedeniyle emeklilik programlarının bugünkü kurumsal düzenlemeler ve finansman yöntemi ile daha uzun süre devam ettirilmesinin gelecek nesillerin mağdur olması sonucuna yol açacağı savunulmaktadır. Sistemin sürdürülmesi için ya prim oranlarının artırılması ya da ivazların seviyesinin düşürülmesi ya da bu ikisinin bir kombinasyonuna gerek vardır. Ancak bu yöndeki bir uygulamanın genç nesillerin önceki nesillere oranla daha yüksek prim ödemeleri ve daha düşük ivaz düzeylerine razı olmalarını gerektirdiğini, bunun da nesiller arası adaleti zedeleyeceği ifade edilmektedir. Nesiller arasında meydana gelen bu eşitsizliği gidermek için fon yöntemine dayalı sistemler önerilmektedir. Ancak yılı yılına finansman yöntemini eleştirenlerin ihmal ettiği unsur, prim artışlarının mutlaka gelirden veya yaşam standartlarında bir kötüleşmeye neden olmasının gerekmediğidir. Çünkü, artan toplumsal verimlilik ve değer yaratma ile beraber vatandaşlar arasında paylaşılan milli gelir de artmaktadır. Bu bağlamda, artan prim yükü, brüt gelir artışları ile karşılanabilir ve çalışan neslin yaşlı nesli finanse etmek için refahından vazgeçmesi gerekmez. Gelecekte nüfusun azalması ile birlikte milli gelir sınırlı düzeyde artsa dahi kişi başına gelir artışı yüksek düzeyde olabilecektir. Bunun nedeni verimliliğin artması halinde aynı üretimin daha az işgücü ile gerçekleştirilecek olması ve sonuçta toplam gelirin daha az çalışan arasında bölüşülmesidir.<sup>65</sup>

Yılı yılına finansman yönteminin nesiller arasında dayanışma yarattığını ve fon yöntemine geçilmesinin bunu ortadan kaldıracığını savunanlar, ekonomik etkinliğin yani milli gelir artışlarının sadece güncel yatırımlar ve emek girdisine bağlı olmadığını, ekonomik döngü içinde her neslin kendisinden önceki neslin yarattığı reel sermaye ve altyapı sayesinde verimliliğini artırarak milli gelir artışına katkıda bulunduğunu, bu nedenle refah seviyesindeki artışlardan, önceki nesillerin de yararlanması gerektiğini vurgulamaktadır.<sup>66</sup> Bu bağlamda nesiller arasında karşılıklı bağlar oluşturan bu yapıda, genç nesiller yaşlıların sosyal güvenliği konusundaki yükümlülüklerinden vazgeçmeyecekleri gibi, yaşlı nesiller de toplumun genel refah seviyesinden alacakları payın milli gelirin artış hızına bağlı olduğunu bilmek zorundadırlar.

Yılı yılına finansman yöntemi sadece nesiller arası yani gençlerden yaşlılara doğru bir yeniden dağılım yaratmamakta aynı zamanda nesil içinde farklı gelir

---

<sup>65</sup> Bäcker, Gerhard; “Alterssicherung und Generationengerechtigkeit nach der Rentenreform”, **Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie**, Band 35, Heft 4, (2002), s. 286.

<sup>66</sup> Bäcker, age, s. 287.



grupları arasında da bir yeniden dağılım gerçekleştirmektedir.<sup>67</sup> Farklı gelir grupları arasında gerçekleşen yeniden dağılım özellikle Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemini uygulayan ülkelerde daha fazla önem kazanmaktadır. Bu konu daha sonraki bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

## 2. Fon Yöntemi

Fon (veya kapitalizasyon) yöntemi, ileride meydana gelebilecek sosyal tehlikelerin gerekli kılacağı giderlerin karşılanması için bir fon oluşturulmasıdır. Fon yöntemi iki farklı biçimde uygulanabilmektedir. Bunlar;

- Bireysel fon yöntemi ve
- Toplu (kollektif) fon yöntemi.

Bireysel fon yönteminde, her sigortalı adına ödenen primler sigortalının kendi hesabında birikmekte ve gerektiği zaman ödenecek ivazların kaynağını oluşturmaktadır. Bireysel fon yöntemi sosyal güvenlik sistemlerinin dayanışma ve risklerin dağıtımını ilkelerine aykırıdır. Özel sigortalara çok benzemekte ve sosyal güvenlik sisteminin geliri yeniden dağıtım işlevini ortadan kaldırmaktadır. Toplu fon yönteminde ise tüm sigortalılar adına ödenen primler ortak bir hesapta toplanmakta ve ödemeler bu kaynaktan yapılmaktadır.<sup>68</sup>

Daha önce de belirtildiği gibi dünyadaki sosyal güvenlik programlarının neredeyse tamamı yılı yılına finansman yöntemini kullanmaktadır. Fon yöntemine dayalı bir sosyal güvenlik sisteminin ne kadar sürdürülebilir olduğu konusu tartışmalıdır. Çünkü sosyal güvenlik tarihinde uzun süre varlığını devam ettiren tamamen fon yöntemine dayalı programlar olmamıştır. Genel uygulama ağırlıklı olarak yılı yılına finansman yönteminin kullanılması ile birlikte bu programların fon yöntemi ile desteklenmesi biçimindedir.<sup>69</sup> Ancak sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı finansman krizini çözmek için fon yöntemine geçilmesi yönünde reform önerileri önemli bir tartışma alanı oluşturmaktadır. Çünkü fon yöntemine dayalı emeklilik programları, ister bireysel fon yöntemi, isterse toplu fon yöntemi olsun, her bireyin ve bununla birlikte her neslin sadece kendisi için bir fon oluşturmasından dolayı aktif/pasif dengesine duyarsızdır. Yaşlılık döneminde sağlanan güvencenin düzeyi sadece biriken fonun miktarına, sermaye piyasalarının gelişimine ve bireysel

<sup>67</sup> Conde-Ruiz ve Profeta, age, s. 3.

<sup>68</sup> Talas, age, s. 363; Yazgan, 1992, s. 161; Alper, **Sosyal Güvenlik...**, s. 67.

<sup>69</sup> Mulligan ve Sala-i Martin, age, s. 2.

risklere bağlıdır.<sup>70</sup> Bu özelliği batı ülkelerindeki yaşlanma ile birlikte çıkmaza giren sosyal güvenlik kurumlarının yeniden düzenlenerek fon yöntemine dayalı sistemlere dönüştürülmesi girişimlerinin de nedenini oluşturmaktadır. Çünkü yaşlı nüfusun artmaya devam etmesi sonucu bozulan aktif/pasif dengesini yılı yılına finansman yöntemi ile sürdürmek için ya aktif nüfustan alınacak primlerin artırılması ya da pasif nüfusa ödenen aylıkların düşürülmesi gereklidir. Fakat bu, gelecek nesillerin daha ağır bir sosyal güvenlik yüküne katlanmalarına rağmen, kendilerinden önceki nesillere göre sistemden daha az fayda sağlamaları anlamına geleceği için nesiller arası adalete aykırı bir durum oluşturmaktadır.

Öte yandan daha önce de belirtildiği gibi fon yönteminin “özel sigorta” mantığına daha yakın olması, sosyal güvenliğin farklı gelir grupları arasında “gelirin yeniden dağılımı” işlevini ortadan kaldırmaktadır. Fon yöntemine yönelen eleştirilerin en önemlileri bu nedenden kaynaklanmaktadır. Fon yöntemi gelirin hem nesiller arası hem de nesil içi yeniden dağılımını sınırlandırmaktadır. Bu yöntemde bireylerin farklı yaşam devreleri arasında bir yeniden dağılım meydana gelmektedir. Diğer bir ifade ile, bireyin emek piyasasında yer aldığı ve gelir elde ettiği dönemden emekli olduğu ve emek geliri elde etmediği döneme doğru bir gelir transferi sözkonusudur. Bu açıdan değerlendirildiğinde, kişilerin çalışabildikleri dönemdeki gelir düzeyleri, emekli oldukları dönemde elde edecekleri gelirler üzerinde belirleyici role sahiptir. Çünkü fon yönteminde kişilerin çalışma yaşamları boyunca sisteme ödediği primler kendi kişisel hesaplarında toplanmakta ve emeklilik döneminde bu hesapta biriken kaynaklar kullanılmaktadır. Bu durum, yılı yılına finansman yönteminin tam tersine toplumsal dayanışma unsurunu ihmal eden tamamen bireysel bir yapıyı ortaya koymaktadır. Bireylere ödenen emekli aylıkları onların çalışma yaşamları boyunca elde ettikleri kazançlarla birebir ilişkili olmakta ve bu dönemde elde ettikleri statü ve gelir düzeyi emeklilik dönemine de yansımaktadır.

Bugün gelinen nokta itibariyle, bir yandan yılı yılına finansman yönteminin sürdürülmeye devam edilmesinin “nesiller arası adalet” ile uyuşmayan sonuçlara yol açması, diğer yandan da fon yönteminin sosyal güvenlik sisteminde “gelirin yeniden dağılımı” işlevini ortadan kaldırması, bu iki yöntem arasında tercih yapmayı güçleştirmektedir. Fakat sistemin varlığının devam ettirilmesi için fon yönteminin kullanılması yönündeki görüşler daha ağır basma eğilimindedir. Bazı yazarlar ise, yılı yılına finansman yöntemi ile beraber fon yönteminin kullanılmasının sistemin yaşadığı finansal sorunları çözeceğini belirtmekte, bu sayede kişilerin sistemden sağlayacağı faydanın yılı yılına finansman yöntemine göre daha fazla

---

<sup>70</sup> Bäcker, age, s. 286.

olacağı öne sürülmektedir. Bu konuda Feldstein ve Liebman yapmış oldukları çalışmada, ABD’de uygulanmakta olan yılı yılına finansman yöntemden karma bir yonteme geçilmesi halinde hem ödenecek aylıkların mevcut sistemde ödenen aylıklara oranla daha yüksek olacağını hem de yoksulluk çizgisinin altında kalanların sayısının azalacağını ileri sürmektedirler. Fon yönteminin finansmanı için gerekli katkı oranlarının da yılı yılına finansman yöntemine göre daha az olması beklendiğinden dolayı, uzun vadede sistemin getiri oranının yılı yılına finansman yöntemine göre daha yüksek olacağı ifade edilmektedir.<sup>71</sup> Bu tür çalışmalar fon yöntemine karşı yöneltilen eleştirilerin yumuşamasına ve fon yöntemine “geliri yeniden dağıtacak” unsurlar eklenmesi ile “sosyal” bir boyut kazandırılabilmesine yönelik görüşleri ortaya çıkarmaktadır. ABD için yapılan bir çalışma, yılı yılına finansman yöntemini kullanan mevcut sistemin yıllık 20-30 milyar ABD Dolarına eşit geliri, yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru yeniden dağıttığını ortaya koymakta ve reform önerileri doğrultusunda bireysel fona dayalı bir yonteme geçilmesi halinde mevcut yeniden dağılımı sürdürmek için bu meblağa gerek olduğunu belirtmektedir. Ancak sistemin sağladığı ivazların sadece 1/3’ünün bireysel fon yöntemine dayandığı karma bir yöntem kullanılması halinde yeniden dağılım için gerekli kaynak 7-10 milyar ABD Doları civarındadır ve bu boyutta bir transferin gerçekleştirilmesi için çeşitli çözümler üretilebilir. Bu konuda iki öneri sunmaktadır. Bunlardan *birincisi*, yüksek kazançlı bireylerin hesaplarından yapılan yüksek ödemelerin vergilendirilmesi ve bu yolla elde edilecek gelirlerin düşük kazançlı bireylerin hesaplarından yapılan düşük ödemeleri belli bir seviyeye yükseltmek için kullanılmasıdır. *İkincisi* ise, genel vergi gelirlerinin bir kısmının düşük kazançlı kişilerin, bireysel hesaplarından elde edecekleri ödemeleri belli bir seviyenin üzerine çıkarmak için kullanılmasıdır.<sup>72</sup>

Sosyal güvenlik sistemlerinin batı ülkeleri başta olmak üzere karşılaştıkları finansman sorunları karşısında, pür yılı yılına finansman yönteminin sürdürülemeyeceği ortadadır. Bu nedenle karma bir yönteminin benimsenmesi ve buna belli unsurlar eklenerek gelirin yeniden dağılımını da sağlayacak bir yapı oluşturulması kaçınılmaz görünmektedir.

---

<sup>71</sup> Feldstein, Martin and Liebman, Jeffrey; “The Distributional Effects of an Investment-Based Social Security System”, **NBER Working Paper**, No. 7492, Sep. 2000, pp.4-5.

<sup>72</sup> Liebman, age, s. 29-30.

## D. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINI BELİRLEYEN DİĞER FAKTÖRLER

Sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı üzerinde oynadığı rol sadece sistemi belirleyen kurallarla sınırlı değildir. Sistemin yapısını tayin eden ilke ve yöntemler dışında, bu sistemin uygulandığı çevresel faktörlerin de gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkileri vardır. Bunlardan en önemlileri, ülkenin iktisadi gelişmişlik düzeyi ve demografik yapısıdır.

### 1. İktisadi Gelişmişlik Düzeyi

Bir ülkede sosyal güvenlik sistemi aracılığı ile meydana gelen yeniden gelir dağılımı o ülkenin iktisadi gelişmişlik düzeyi ile yakından ilgilidir. İktisadi gelişmişlik düzeyi öncelikle sosyal güvenlik sisteminin kapsamının belirlenmesinde etkindir. Çünkü iktisaden gelişmiş ülkelerde devlet prim ödeyerek, harcamaların bir kısmını üstlenerek veya sistemin açıklarını kapatarak finansmana katılır ve bu sayede “mali imkanlar faktörü” yerine “ihtiyaç faktörü” dikkate alınarak düşük gelir grupları daha hızlı bir biçimde kapsama alınır. Gerçekten de gelişmiş ülkelerde işgücünün ve nüfusun tamamına yakını kapsam içindeyken, gelişmekte olan ülkelerde nüfusun önemli bir kısmının herhangi bir sosyal güvenlik garantisi yoktur.<sup>73</sup> Sosyal güvenlik sisteminin korumasına en çok ihtiyaç duyan kesimlerin bu yapının dışında kalması, sistem aracılığı ile yeniden dağılan gelirden yararlanamamaları anlamını taşımaktadır. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkeler için sosyal güvenlik sistemi kapsamında yer alanlar arasında bir yeniden dağılım gerçekleşir ve/fakat çok daha fazla ihtiyaç sahibi olduğu halde sisteme dahil olamamış olanlar bu gelir transferi mekanizmasından yararlanamazlar.

İktisadi gelişme seviyesinin kapsam üzerindeki ikinci yönü, verilen hizmetlerin kalitesi ve ödenen ivazların seviyesi yada süresi ile ilgilidir. Gelişmiş ülkelerde hizmetlerin kalitesi ve ödenen ivazların seviyesi yada süresi çok daha yüksektir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, bu konuda kısıtlar sözkonusudur.<sup>74</sup> Çünkü ülkelerin milli gelirlerinden sosyal güvenlik sistemine ayırdığı kaynakların miktarı iktisadi gelişmişlik seviyelerine göre değişmektedir. Gelişmiş ülkeler sosyal güvenliğe daha büyük pay ayırırken, gelişmekte olan ülkelerde bu pay daha düşük düzeylerde kalmaktadır. Bu durum gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkilidir. Çünkü, sosyal güvenlik sisteminin milli gelir içindeki payı düşük düzeylerde ise, dağıtılan kaynağın

<sup>73</sup> Alper, **Sosyal Güvenlik...**, s. 36.

<sup>74</sup> Alper, **Sosyal Güvenlik...**, s. 36.

miktarı da düşük kalacak dolayısıyla yoksulluk ve eşitsizlik üzerindeki olumlu etkisi de nispi olarak azalacaktır. Bununla beraber, ülkede birincil gelir dağılımı sonucunda eşitsizlikler çok büyük boyutlarda ise ve ülkenin önemli bir bölümü alt gelir düzeylerinde yer alıyorsa, sosyal güvenlik sistemi geliri başarılı bir biçimde yeniden dağıtsa bile, milli gelirden sosyal güvenliğe ayrılan pay düşük seviyelerde olduğu sürece eşitsizlikleri ve yoksulluğu azaltamayacaktır.<sup>75</sup>

## 2. Demografik Faktörler

Ülkedeki nüfus yapısı, çalışan ve prim ödeyen aktif nüfus ile emekli olmuş ve ivaz alan pasif nüfus arasındaki ilişkiyi belirlediğinden, sosyal güvenlik aracılığı ile gelirin yeniden dağılımı üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli kaynağını aktif nüfusun ödediği primler (veya vergiler) oluşturmakta ve sistemin gelirlerini toplanan bu primlerin düzeyi belirlemektedir. Sistemin giderleri ise, hak kazananlara ödenen ivazlardır ve bunlar içinde de emeklilik ödenekleri önemli bir yer tutmaktadır. Sistemin gelirleri ile giderleri arasında bir denge kurabilmesi, aktif ve pasif sigortalılar arasındaki dengeye bağlıdır. Bu denge bozulduğu zaman gelirin nesiller arası yeniden dağılımı değişmektedir.

Ekonominin büyüme dönemlerinde veya özellikle nüfusun artışı ile beraber istihdamın da arttığı dönemlerde prim ödeyenlerin sayısının yükselmesi sonucu, sosyal güvenlik sistemleri artan harcamalarını rahatça karşılayabilmektedir. Ancak ekonomik büyümenin durduğu veya toplumdaki yaşlı nüfusun artması ile istihdamdakilerin sayısı azaldı dönemlerde, emekli aylıklarını finanse eden primlerin miktarı da azalacağından, yılı yılına finansman yönteminden kaynaklanan sorunlar ortaya çıkmaktadır.<sup>76</sup> Nitekim, Batı ülkelerinde nüfusun yaşlanması ile beraber aktif/pasif sigortalı dengesinin değişmesi ve yılı yılına finansman yönteminin kullanılması sonucu sistemler finansman sorunları ile karşı karşıya gelmişlerdir. Bu durum, nesiller arası gelir dağılımındaki adaletin zedelenmesine ve sistemin yarattığı gelir transferlerinden yeni kuşakların giderek daha az fayda sağlamasına yol açmıştır.

<sup>75</sup> Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından...**, s. 162.

<sup>76</sup> Chickering, A. Lawrence and Rosa, Jean-Jaques; "A Political Dilemma", **The Crisis in Social Security**, ed. A.Lawrence Chickering and Jean-Jaques Rosa, France: 1982, p. 208.

## II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ İLE ORTAYA ÇIKAN GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

Sosyal güvenlik sistemleri, geliri farklı nesiller arasında, aynı nesil içinde farklı sosyo-ekonomik gruplar arasında ve aynı kişinin yaşamının farklı evreleri arasında yeniden dağıtabilmektedir. Meydana gelecek yeniden gelir dağılımının biçimini etkileyen en önemli faktör sistemin kullandığı finansman yöntemidir. Yılı yılına finansman yöntemi gelirin nesiller arası ve nesil içi yeniden dağılımını sağlarken, fon yöntemine dayalı bir sistem bireyin farklı yaşam evreleri arasında geliri yeniden dağıtmaktadır.

### A. NESİLLER ARASI GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

Sosyal güvenlik açısından “nesil” (kuşak) kavramı ile çalışma çağındaki olan fertler ile çalışma çağı dışında olanlar arasında bir ayırım yapılmaktadır. Buna göre toplumda üç nesil bulunmaktadır. Bunlar; (1) henüz çalışma çağına ulaşmamış olanlar, (2) çalışma çağındakiler ve (3) çalışma çağı sona ermiş olanlardır. Çalışma çağındakiler, çalışmalarının karşılığı olarak gelir elde etmekte ve bu gelirden sosyal güvenlik sistemine katkı payı (prim) ödemektedir. Eğer sosyal güvenlik sistemi yılı yılına finansman metodunu kullanıyorsa, çalışma çağındakilerden emekliliğe geçmiş olan yaşlı nesle doğru bir transfer gerçekleşir. Bu “nesiller arası gelirin yeniden dağılımı”nı sağlamaktadır. Çalışma yaşamında bulunanların gelirleri, ödedikleri katkı payı oranında azalmasına rağmen, bu ödeme sayesinde bir yandan yaşlı nesli finanse ederken diğer yandan da kendi emeklilikleri için gerekli “prim ödeme” koşulunu yerine getirmektedirler. Henüz çalışma çağına ulaşmamış nesil, çocuklar ile eğitimi tamamlayıp çalışma yaşamına başlamamış gençlerden oluşmaktadır. Bu grup da transferlerden yararlanır, ancak yaşlılardan farklı olarak bunların yararlandığı transferler kendi ailelerince sağlanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, çocuk yardımı olarak sadece ek transfer sağlayabilir. Henüz çalışma çağındaki bulunmayan nesil, ilerleyen zaman içinde eğitimi tamamlayıp emek piyasasına katıldığında, emek piyasasından ayrılan “yeni” yaşlı nesli finanse eder. Bu şekilde her yeni gelen neslin kendinden öncekinin emeklilik dönemini finanse etmesi “nesiller sözleşmesi” (Generationenvertrag) olarak adlandırılır.<sup>77</sup> Sosyal devlet, gelirin nesiller arası yeniden dağılımında, çalışma yaşamına başlamak ve çalışma yaşamından ayrılmak bakımından fertlerin “yaşını” transferlere finansman sağlayanlar ve bu transferlerden

<sup>77</sup> Bäcker, age, s. 283.

yararlananlar yönünde bir ayrım yapmada önemli bir kriter olarak kabul etmektedir.<sup>78</sup>

Gelirin yeniden dağılımı en çok yaşam döngüsünün farklı aşamalarındaki hanehalkları arasında, özellikle de ekonomik olarak aktif olan hanehalklarından aktif olmayanlara doğru gerçekleşmektedir. Danimarka’da, toplam yeniden dağılımın 4/3’ü bu şekilde gerçekleşmektedir. Bu durum ekonomik olarak aktif olan ve olmayan hanehalkları arasındaki gelir eşitsizliklerini hafifletmede önemlidir. Özellikle emekli aylıkları biçimindeki nakit transferlerin yeniden dağılım etkisi çok güçlüdür.<sup>79</sup> Bu da nesiller arası gelirin yeniden dağılımının sosyal güvenliğin en önemli işlevlerinden biri olduğunu göstermektedir. Gerçekten de sosyal güvenlik yolu ile gelirin yeniden dağılımından bahsedildiğinde ilk akla gelen nesiller arası gelirin yeniden dağılımıdır.

Liebman’ın yaptığı çalışmada, yıllık bazda değerlendirilen gelirin yeniden dağılımı sonuçlarına göre 65 yaş ve üstü bireyler, ödedikleri katkı payına oranla yaklaşık 30 kat daha fazla ivaz almaktadırlar. Sistemden sağlanan ivaz/ödenen katkı payı oranı 30-49 yaş grubundakiler için ise sadece yüzde 8 düzeyinde gerçekleşmektedir.<sup>80</sup> Ancak bu değerlendirme yıllık bazda olduğundan, sosyal güvenlik sistemi aracılığı ile gerçekleşen gelirin yeniden dağılımı oldukça yüksek düzeyde saptanmaktadır. Nesiller arası gelirin yeniden dağılımını daha doğru saptamak için yıllık bazda bir değerlendirme yerine, yaşamboyu gelirleri esas alan bir hesaplama kullanmak daha doğrudur. Gelirin nesiller arası yeniden dağılımında yaşamboyu gelirleri esas alan bir çalışma, altı farklı nesli ele alarak bunların sosyal güvenlik sisteminden elde ettikleri getiri oranlarını sosyo-ekonomik gruplar bazında ayrıştırarak hesaplamıştır. Simülasyon yapılan bu çalışmadan çıkan sonuçlar her neslin kendinden önceki nesile göre daha düşük bir getiri elde ettiğini göstermektedir. Örneğin 1970 yılında emekli olan ortalama gelire sahip bekar bir erkeğin sistemden sağladığı içsel getiri oranı yüzde 7,5 iken, aynı özelliklere sahip olup 2020’de emekli olacak birinin sağlayacağı içsel getiri oranı yüzde 2,1’e düşmektedir.<sup>81</sup> Gelirin nesiller arası yeniden dağılımına neden olan en önemli etken, prim ödeyenler ile aylık alanlar arasındaki oranı ifade eden aktif/pasif oranında

---

<sup>78</sup> Bäcker, age, s. 283.

<sup>79</sup> Uusitalo, Hannu; “Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research on the Redistributive Effects on the Welfare State”, **European Sociological Review**, Vol. 1, No. 2, (Sep. 1985), pp. 167-168.

<sup>80</sup> Liebman, age, s. 5.

<sup>81</sup> Hurd, Michael D. and Shoven, John B.; “The Distributional Impact of Social Security”, **NBER Working Paper**, No. 1155, June 1983, p. 28.

meydana gelen değişiklerdir.<sup>82</sup> Bu nedenle de sistemden ilk aylık alan nesiller, sonraki nesillere göre gelirin yeniden dağılımından daha fazla yararlanmaktadır.

## B. NESİL İÇİ GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

Nesiller arası yeniden dağılım sosyal güvenliğin yarattığı gelir akımlarının sadece bir yönünü oluşturmaktadır. Ancak bunun yanında sosyal güvenlik sistemi aynı nesil içinde farklı gruplar arasında da bir yeniden dağılım gerçekleştirmektedir. Sosyal güvenlik sisteminden bireylerin sağladığı net fayda, bir yandan, onun yer aldığı nesil içinde yer alan diğer bireylerle karşılaştırıldığında sistemden sağladığı net faydalara, diğer yandan da onun yer aldığı neslin bir bütün olarak diğer nesillerle karşılaştırıldığında sistemden sağladığı net faydalara bağlıdır. Nesiller arası ve nesil içi gelirin yeniden dağılımları arasında bir etkileşim olduğu unutulmamalıdır.<sup>83</sup> Bu bağlamda önceki bölümde açıklanan nesiller arası yeniden dağılım kadar nesil içi yeniden dağılım da önemli bir konu oluşturmaktadır. Hastalık, işsizlik, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile ödenekleri gibi sigorta kolları, çalışma çağında olan (aynı nesilde yer alan) fertler arasında geliri yeniden dağıtmaktadır.<sup>84</sup> Diğer yandan sosyal güvenliğin uzun vadeli sigorta kolları (yaşlılık, malûllük ve ölüm sigortaları) vasıtasıyla çalışma yaşamından ayrılanlar arasında da gelirin nesil içi yeniden dağılımı gerçekleşmektedir. Kısacası, gelirin nesil içi yeniden dağılımı sosyal güvenliğin bütün sigorta kolları vasıtası ile meydana gelmektedir.

Uzun vadeli sigorta kolları açısından nesil içi gelirin yeniden dağılımı konusunda yapılan çalışmalar üç noktayı vurgulamaktadır. *Birincisi*, bu programlar bireyin yaşamboyu kazançları dikkate alınarak değerlendirildiğinde, genelde gelirin dikey olarak yeniden dağılımına neden olduğu görülmektedir. Yani diğer koşullar sabit iken, içsel getiri oranları ve yaşamboyu ivaz/katkı (prim) oranı, kazanç veya gelir artışı ile beraber düşmektedir.<sup>85</sup> Örneğin, ABD'deki sosyal güvenlik programı, bireylerin yaşam boyu gelirleri dikkate alındığında, yüksek gelirli fertlerden düşük gelirli fertlere doğru bir transfer gerçekleştirerek, gelirin dikey olarak yeniden dağılımına yol açmaktadır. *İkincisi*, içsel getiri oranı ve yaşamboyu ivaz/katkı (prim) oranları ele alındığında, sistemin erkeklere oranla kadınlara ve bekarlara oranla evli çiftlere doğru geliri yeniden dağıttığını ortaya koymaktadır. Kadınların ortalama ömürlerinin erkeklere göre uzun olması, emekli olan kişinin çalışmayan eşine de

<sup>82</sup> Dilik, Sait; "Sosyal Sigortaların Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri", **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXVI, Sayı 2, (1971), s.141.

<sup>83</sup> Liebman, age, s. 6.

<sup>84</sup> Bäcker, age, s. 283.

<sup>85</sup> Leimer, age, s.44



yüzde 50 oranında aylık bağlanması ve bekarlarda ölüm oranının evli çiftlere göre yüksek olması ABD emeklilik programında gelirin yeniden dağılımının genelde bu şekilde gerçekleşmesine neden olmaktadır. *Üçüncü ve son olarak* da beyazlar, diğerlerine göre ortalama olarak daha düşük içsel getiri oranlarına sahiptirler. Bunun nedeni ise, beyaz olmayan Amerikalıların genelde kazançlarının daha düşük olması ve emekli aylığı hesabında kullanılan formülün daha çok azalan oranlı olmasıdır.<sup>86</sup> Bu tespitler sosyal güvenliğin; gelir grupları, cinsiyet, medeni durum ve ırka göre nesil içi gelirin yeniden dağılımını değiştirdiğini ortaya koymaktadır.

### **1. Gelir Gruplarına Göre Gelirin Yeniden Dağılımı**

Gelirin nesil içi yeniden dağılımı özellikle yoksulluğun azaltılması açısından önemlidir. Çünkü, aynı nesil içinde farklı sosyo-ekonomik gruplar arasında gerçekleşen bu yeniden dağılım biçimi sayesinde yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru transferler gerçekleştirmektedir. Liebman'ın yapmış olduğu çalışmada yüzde 20'lik gelir gruplarına göre sosyal güvenlikten sağlanan içsel getiri oranları hesaplanmış ve üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru ilerledikçe bu oranın arttığı sonucuna varılmıştır. Emekli aylığı hesabında kullanılan gelirler dikkate alındığında en üst gelir grubunda ortalama içsel getiri oranı yüzde 0,85 iken bu oran alt gelir gruplarına doğru giderek artmakta ve en düşük yüzde 20'lik gelir grubunda yüzde 2,7 olmaktadır. Toplam gelir dikkate alınarak yapılan hesaplamada ise en üst yüzde 20'lik gelir grubunda getiri oranı yüzde 0,35 iken, en düşük yüzde 20'lik gelir grubunda yüzde 3,06'ya yükselmektedir. Bu da göstermektedir ki düşük gelir grupları yüksek gelir gruplarına göre sosyal güvenlikten daha yüksek getiri sağlamaktadır.<sup>87</sup>

Sosyal güvenlik sistemi, uzun vadeli sigorta kollarının tümü için geliri dikey olarak yeniden dağıtma kabiliyetine sahiptir. Malûliyet sigorta kolunun bunda etkisi önemlidir. ABD'de henüz malûliyet sigorta kolu oluşturulmadan önce sadece yaşlılık için yapılan ödeneklerle, malûliyet sigorta kolunun devreye girmesi ile beraber her ikisinden toplam olarak yapılan ödemelerin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkilerinin incelendiği bir çalışmada, yaşlılık sigorta kolu ile birlikte malûliyet sigorta kolunun da uygulanması ile birlikte sistemin geliri dikey olarak yeniden dağıtma gücünün arttığı sonucuna varılmıştır. Bu değişiklik kadınlarda çok büyük bir fark

---

<sup>86</sup> Leimer, age, ss. 44-45.

<sup>87</sup> Liebman, age, s.20.

yaratmamakla beraber, erkeklerde alt gelir gruplarının ortalama ivazlarını artıran bir etki meydana getirmektedir.<sup>88</sup>

Öte yandan başka faktörler nedeniyle sistemin geliri dikey olarak yeniden dağıtma kabiliyeti azalmaktadır. Örneğin, ABD’de yaşlılık aylığı hesaplama formülü, geliri düşük gelirli lehine dağıtma özelliğine sahip olmakla beraber, yüksek gelirli bireylerin ortalama ömürlerinin düşük gelirli bireylere göre daha fazla olması ve bu nedenle daha uzun yıllar boyunca emekli aylığı almaları gelirin dikey olarak yeniden dağılımını sınırlandıran bir etken olmaktadır.<sup>89</sup> ABD’de uygulanmakta olan eş ve dul ivazları da sosyal güvenlik sistemi aracılığı ile gerçekleşen gelirin dikey yeniden dağılımını sınırlandırmaktadır. ABD’de, çalışan eş emekli olduğunda kendisine bağlanan aylığın yüzde 50’si oranında bir aylık da çalışmayan eşe bağlanmakta ve çalışarak emekli olmuş olan eşin ölümü halinde geride kalan eşin aylığı yüzde 100’e yükseltilmektedir. Genellikle gelir düzeyi yüksek kişilerle evlenen kadınların emek piyasalarından ayrılmaları sözkonusudur. Gelir düzeyi düşük gruplarda bu eğilim daha az görülmektedir. Bu nedenle sistemin eşlere sağladığı bu ivaz, daha çok yüksek gelirli kesimlerin lehine olmaktadır. Gelir grupları arasındaki farklı ortalama ömür beklentisini ve eşe ödenen ivazların sistemin geliri dikey olarak yeniden dağıtma özelliğini azalttığı tablo 3’de görülmektedir.

---

<sup>88</sup> Cohen, Lee; Steuerle, C. Eugene and Carasso, Adam; “The Effects of Disability Insurance on Redistribution Within Social Security By Gender, Education, Race and Income”, Annual Joint Conference for the Retirement Research Consortium, “**Directions for Social Security Reform**”, 30-31 May 2002, Washington DC., 2002, pp. 15-16.

<sup>89</sup> Liebman, age, ss. 7-8.

**Tablo 3: Gelir Gruplarına Göre Eş/ Dul İvazlarının ve Farklı Ortalama Ömür Beklentilerinin Sosyal Güvenlik Aracılığı ile Gerçekleşen Gelirin Yeniden Dağılımına Etkisi**

	SG katkılarının bugünkü değeri	SG ivazlarının bugünkü değeri (Cinsiyet ve yaşa göre değişen ort. Yaşam beklentisi kullanılmış ve eş/dul ivazları dikkate alınmamış)	SG ivazlarının bugünkü değeri (Cinsiyet ve yaşa göre değişen ort. Yaşam beklentisi kullanılmış ve eş/dul ivazları hesaba katılmış)	SG ivazlarının bugünkü değeri (Cinsiyet ve yaşla beraber ırk ve eğitim durumuna göre değişen ort. Yaşam beklentisi kullanılmış ve eş/dul ivazları hesaba katılmış)
En düşük % 20	68.240	68.601	96.377	94.615
İkinci %20	158.675	137.918	178.014	176.606
Üçüncü %20	209.206	160.311	207.200	207.161
Dördüncü %20	231.752	166.345	220.663	221.568
En yüksek %20	258.485	170.333	222.491	224.915
<b>Endekslenmiş İvaz düzeyleri</b>				
En düşük % 20		100	140.5	137.9
İkinci %20		100	129.1	128.1
Üçüncü %20		100	129.2	129.2
Dördüncü %20		100	132.7	133.2
En yüksek %20		100	130.6	132.0

Kaynak: Liebman, Jeffrey B.; "Redistribution in the Current U.S. Social Security System", **The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform**, ed. Martin Feldstein and Jeffrey B. Liebman, Chicago University of Chicago Press for NBER, Chicago: 2002, p. 44.

Not: Tablonun ilk kısmındaki rakamlar ABD Dolarıdır.

Tablonun birinci sütunu farklı gelir gruplarının ödediği sosyal güvenlik katkılarının bugünkü değerini göstermektedir. İkinci sütün, eş/dul ivazları dikkate alınmadan ve sadece yaş ve cinsiyete göre farklılaştırılarak hesaplanan ortalama ömür beklentisi esas alınarak farklı gelir gruplarına ödenen sosyal güvenlik ivazlarının bugünkü değerini göstermektedir. Bu sütun farklı ortalama ömür beklentileri ve eş/dul ivazları sözkonusu olmasaydı, sistem vasıtası ile gelirin nasıl dağılacakını açıklamaktadır. Üçüncü sütün yine sadece yaş ve cinsiyete göre farklılaştırılan ortalama ömür beklentisine göre farklı gelir gruplarına ödenen sosyal güvenlik ivazlarının bugünkü değerini göstermektedir, ancak bu rakamlara ödenen eş/dul ivazları da dahil edilmiştir. En düşük yüzde 20'lik dilim ortalama olarak 27.776 ABD Doları daha fazla ivaz elde ederken, üçüncü yüzde 20'lik dilimde bu

rakam 46.889 ve en yüksek yüzde 20'lik dilimde ise 52.158 ABD Doları olmaktadır. Tablonun alt kısmı, ikinci sütundaki değerlere göre her bir gelir grubunun elde ettiği ivaz düzeyini göstermektedir. Eş/dul ivazlarının ödenmesi en düşük gelir grubundakilerin ivazlarını yaklaşık yüzde 40 artırırken, en yüksek gelir grubundakilerin ivazlarını da yaklaşık yüzde 30 artırmaktadır (üçüncü sütun). Farklı ortalama ömür beklentilerinin etkileri de son sütunda görülmektedir. En düşük gelir grubunda ortalama ivazlar yaklaşık yüzde 2 civarında düşerken, en yüksek gelir grubunda da yaklaşık yüzde 1 civarında artmaktadır.<sup>90</sup> Eş/dul ivazlarının sosyal güvenlik sisteminin geliri dikey olarak yeniden dağıtması üzerindeki etkileri ortalama ömür beklentisine göre daha fazla olmakla beraber, her iki faktör de alt gelir grupları lehine gerçekleşen gelirin yeniden dağılımının etkisini zayıflatmaktadır.

## 2. Cinsiyete Göre Gelirin Yeniden Dağılımı

Sosyal güvenlik sistemlerinin aynı nesil içinde yer alan kadın ve erkeklere geliri farklı biçimlerde yeniden dağıttığı birçok çalışmada ortaya konulmuştur. Bunun nedeni, kadınların sadece ortalama ömürlerinin erkeklere oranla daha uzun olması değil, aynı zamanda ortalama gelirlerinin de düşük olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>91</sup> Kadınların ortalama ömürlerinin uzun olması, emeklilik döneminde daha uzun sürelerle ivaz almalarına ve böylece ödedikleri primlerle kıyaslandığında elde ettikleri toplam ivazların daha fazla olmasına neden olmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi Beveridge tipi özelliklere sahipse, ivazlar düşük gelirliler lehine hesaplanacağından dolayı kadınların emekli aylıkları görece yüksek olacaktır. Fakat Bismarck tipi bir sistemde kazançla ilişkili prim kesildiğinden ve emekli aylığının hesabında ödenen primlerin miktarı önemli olduğundan dolayı kadınlara bağlanan aylıklar nispeten düşük olacaktır. Liebman'ın çalışmasında aynı nesilde yer alan kadınların sosyal güvenlik sisteminden sağladıkları içsel getiri oranı yüzde 2,18 olarak hesaplanırken, aynı oran erkekler için yüzde 0,78'dir. Kadınların ve erkeklerin ödediği sosyal güvenlik katkıları ve elde ettikleri transferler arasındaki farkı belirten net transferler ise, erkeklerde -43,108 ABD Doları, kadınlarda 37,047 ABD Dolarıdır.<sup>92</sup> Bu rakamlar, erkeklerin sisteme ödedikleri katkılarla elde ettikleri ivazlar karşılaştırıldığında, ödedikleri katkıların 43,108 ABD Doları daha fazla olduğunu

---

<sup>90</sup> Liebman, age, ss. 24-25.

<sup>91</sup> Hurd ve Shoven, age, s. 29

<sup>92</sup> Liebman, age, s. 22.

kadınların ise, ödedikleri katkılardan 37,047 ABD Doları daha fazla ivaz aldıklarını göstermektedir.

Kadın ve erkekler arasında sistemin sağladığı yeniden dağılım bütün nesillerde sözkonusudur. Hurd ve Shoven'in çalışmasında farklı nesillerde bekar kadın ve erkeklerin sistemden elde ettikleri getiri oranları hesaplanmış ve sistemin sonraki nesillerde yer alan kadınlar lehine geliri yeniden dağıttığı ortaya konulmuştur. Örneğin 1970 yılında emekli olan orta gelirli bekar bir erkeğin sistemden sağladığı içsel getiri oranı yüzde 6,3 iken, aynı yıl emekli olan orta gelirli bekar bir kadının sistemden sağladığı içsel getiri oranı yüzde 9,1'dir. Sonraki nesiller için her iki grubun getiri oranları düşmekle beraber her zaman kadınlarınki erkeklerinkinden daha yüksek düzeydedir.<sup>93</sup>

Öte yandan kadınlar çoğu zaman sisteme katılmadan da sosyal güvenlik ivazlarından çalışan ya da emekli olan sigortalının eşi olarak yarar sağlamaktadırlar. Sigortalı eşin ölümü halinde de geride kalan eşe ölüm aylığı bağlanmaktadır. Bu hak hem erkek hem de kadın eşe verilmiş olmakla beraber bundan yararlananlar genellikle kadınlar olmaktadır. Bu şekilde sistem, kadınlar lehine farklı bir yeniden dağılım daha meydana getirmektedir. ABD'de sosyal güvenlik sisteminin eşlere sağladığı ivazların diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, gelirin yeniden dağılımının kadınlar lehine gerçekleşmesinde çok önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Örneğin sigortalı eş emekli olduğunda kendisine bağlanan aylığın yüzde 50'si kadar bir aylık sigortalı olmayan eşe bağlanması ve sigortalı eşin ölmesi halinde bu aylık yüzde 100'e yükselmesi bunun en önemli göstergesidir. Yine bu ülkede eşlerin ikisi de sigortalı olarak çalışarak emekli olduğunda ise, ölüm halinde yüksek olan aylık geride kalan eşe verilmektedir. Ayrıca eşlerin boşanmış olması halinde de belli koşullar yerine getirilmişe boşanmış sigortasız eşe aylık ödenmektedir.<sup>94</sup> ABD'de sosyal güvenlik sisteminin sağladığı bu imkanlardan yararlananların yüzde 97'si kadınlardır<sup>95</sup> ve sistemi düzenleyen yasalar kadınlar lehine bir yeniden dağılımı teşvik etmektedir. Fakat ABD'deki bu uygulama, sistemin düşük gelirli kadınlar yerine yüksek gelirli kadınları koruduğu şeklinde eleştirilmektedir.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Hurd ve Shoven, age, s. 28.

<sup>94</sup> Ayrıntı için bkz. Harrington Meyer, Madonna; "Making Claims as Workers or Wives: The Distribution of Social Security Benefits", **American Sociological Review**, Vol.61, No.3 (Jun., 1996), pp.449-465.

<sup>95</sup> Social Security Administration (SSA), "1982 New Beneficiary Survey: Women and Social Security", **Social Security Bulletin**, 48 (2), pp. 17-26'dan akt. Harrington Meyer, age, s. 451.

<sup>96</sup> Harrington Meyer, age, s.462.

### 3. Medeni Duruma Göre Gelirin Yeniden Dağılımı

Medeni duruma göre sistemin geliri yeniden dağıtma biçimi incelendiğinde, bekarlardan evli çiftlere doğru gelirin yeniden dağıldığı görülmektedir. Yapılan bir çalışmada aynı gelir düzeyindeki bekar bir birey ile evli bir çiftin (eşlerden yalnızca birinin çalışması durumunda) ödedikleri sosyal güvenlik katkılarının aynı olmasına rağmen, evli çiftin elde ettiği ivazlar bekar kişinin 1,5 katı kadar olmaktadır.<sup>97</sup> Ancak sadece ABD'deki bu uygulama nedeniyle bekarlardan evli çiftlere doğru bir yeniden dağılım gerçekleştiğini düşünmek yanlış olur. Çünkü sigortalı olarak çalışan kişinin ölümü halinde geride kalan sigortasız eşine ölüm aylığı bağlanması da yine evli çiftlere doğru bir yeniden dağılım gerçekleştiğini göstermektedir. Bekar bir sigortalının ölümü halinde geride bir hak sahibi kalmadığından dolayı daha fazla aylık ödenmeyeceği halde, evli olan sigortalıların ölümü halinde geride kalan hak sahiplerine aylık ödenmesine devam edilmektedir.

Bekarlardan evli çiftlere doğru gelirin yeniden dağılmasının bir başka nedeni ise, bekar kişilerin ortalama ömürlerinin evli kişilere oranla daha kısa olmasıdır. Yapılan araştırmalar evli kişilerin evlenmeyenlere oranla ortalama daha uzun süre yaşadığını ortaya koymaktadır. Sosyal güvenlik sistemi açısından yaklaşıldığında evli kişilerin bekarlara oranla daha uzun yaşaması, daha uzun süre aylık alması anlamına gelmekte ve bununla beraber de sistemden sağladıkları ortalama fayda düzeyi bekarlara oranla daha yüksek olmaktadır.<sup>98</sup>

Öte yandan sistem gelirin yeniden dağılımında, bekar erkeklerden bekar kadınlara doğru gelirin yeniden dağılımına yol açmaktadır. Bunun en önemli nedeni kadınların ortalama ömürlerinin erkeklerden daha uzun olması ve bu nedenle de erkeklere oranla daha uzun yıllar aylık alabilmeleridir. Yapılan bir çalışmada 1945 doğumlu nesilde 10.000 ABD Doları yıllık gelire sahip bekar erkeklerin ortalama olarak -21.326 ABD Doları net transfer, bekar kadınların ortalama -9.316 ABD Doları net transfer ile sistemden negatif transfer sağladığı, buna karşılık ise aynı gelir düzeyine sahip evli bir çiftin (sadece biri çalışan) sistemden 8.981 ABD Doları pozitif transfer sağladığı hesaplanmıştır.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Boskin, Michael J. et al.; "Social Security: A Financial Appraisal Across and Within Generations", **National Tax Journal**, Vol. XL, No.1, (March 1987), p. 27.

<sup>98</sup> Hurd, Michael D.; McFadden, Daniel and Merrill, Angela; "Predictors of Mortality Among the Elderly", **NBER Working Paper**, No. 7440, Dec. 1999, p. 13.

<sup>99</sup> Boskin vd., age, s.27.

### C. ZAMAN İÇİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI

Sosyal güvenlik sistemleri genel olarak bireylerin gelirlerinin zaman içinde yeniden dağılmasına yol açmaktadırlar. Özellikle Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde bireyler çalışma yaşamları boyunca gelirlerinin bir kısmını prim olarak sisteme aktarmakta ve bunun karşılığında yaşlılık dönemlerinde sistemden aylık almaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında bireyler çalışabildikleri gençlik döneminden çalışamadıkları yaşlılık dönemine doğru bir gelir transferi gerçekleşmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin bireysel fon metodu çerçevesinde oluşturulmuş olması, zaman içinde gelirin yeniden dağılımını güçlendiren bir faktör olmaktadır. Bireysel fon yönteminde kişilerin ödediği primler kendi adlarına bir fonda değerlendirilmektedir. Çalışma yaşamının sona ermesi ve emeklilik döneminin başlaması ile bu fonda birikenler kişiye geri ödenmeye başlamaktadır. Özel sigorta mantığı ile işleyen bu sistemde gelirin yeniden dağılımı toplumdaki farklı nesiller veya aynı nesil içindeki farklı sosyo-ekonomik gruplar arasında gerçekleşmek yerine, aynı bireyin yaşam döngüsünün farklı aşamaları arasında gerçekleştirmektedir. Bireysel bir yeniden dağılım anlamı taşıyan zaman içinde gelirin yeniden dağılımı, sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli yapıtaşı olan toplumsal dayanışma ve tehlikelerin sonuçları ile toplu mücadele unsurlarını bir tarafa itmektedir. Zaman içinde gelirin yeniden dağılımı sosyal içerik taşımamakta ve her bireyin kendi yaşam döngüsünün farklı aşamaları arasında gelir transferleri gerçekleştirmesine neden olmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi emeklilik programlarının fon yöntemine dayalı olarak oluşturulmuş olması halinde, bireylerin gelirlerini çalışılabilen gençlik döneminden çalışılmayan yaşlılık dönemine doğru transfer etmektedir. Buradaki transfer, kişiler arasında bir yeniden dağılıma neden olmamaktadır. Bireylerin çalışma dönemlerindeki gelirleri, daha sonraki döneme transfer edilecek geliri belirlemektedir. Diğer bir ifade ile, çalışma yaşamı boyunca düşük gelir düzeyinde olan bireyler, emekli olduklarında da düşük transferler elde ederken, çalışma yaşamında yüksek gelir düzeylerine ulaşanlar, emeklilik dönemlerine daha büyük transferler yapabilmektedir. Zaman içinde yeniden dağılımda, farklı gelir düzeylerinde bulunan bireyler arasında gelirin yeniden dağılımı sözkonusu olmamaktadır.

### **III. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ YOLUYLA YARATILAN GELİRİN YENİDEN DAĞILIMININ ÖLÇÜMÜ VE ÖLÇÜMLE İLGİLİ SORUNLAR**

#### **A. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ YOLUYLA YARATILAN YENİDEN DAĞILIMIN ÖLÇÜMÜ**

Sosyal güvenliğin meydana getirdiği gelirin yeniden dağılımının ölçülmesinde farklı gelir düzeylerine sahip olan ve sistemden yararlanan kişilerin sosyal güvenlik sistemine ödedikleri ile bu sistemden elde ettikleri gelirler karşılaştırılmaktadır. Gelir karşılaştırmaları ya “yüzde paylar analizi” ya da “Lorenz eğrisi” kullanılarak yapılır. Yüzde paylar analizi yoluyla gelirin yeniden dağılımının ölçülmesi en yaygın yöntemdir. Bu yöntemde sosyal güvenlik kapsamında bulunan kişiler, yüzde 10 veya yüzde 20’lik gelir gruplarına göre sıralanarak sosyal güvenlik yoluyla meydana gelen yeniden dağılım tespit edilmeye çalışılır.<sup>100</sup> Lorenz eğrisi kullanılarak ölçülen yeniden gelir dağılımında, bireyler gelir düzeylerine göre sıralanarak kümülatif gelir ve kümülatif nüfus rakamları diyagrama işaretlenir, gelir dağılımının ölçümünde olduğu gibi ortaya çıkan Lorenz eğrisinin mutlak eşitlik doğrusuna olan uzaklığına göre meydana gelen yeniden gelir dağılımı yorumlanır.

Sosyal güvenlik sisteminin yarattığı yeniden gelir dağılımının ölçümünde kullanılan yöntemleri genel olarak iki başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar;

- Mutlak yeniden dağılım ölçüleri ve
- Görece yeniden dağılım ölçüleridir.

#### **1. Mutlak Yeniden Dağılım Ölçüleri**

Mutlak yeniden dağılım ölçüleri, belli bir kitleye yeniden dağıtılan ivazların toplam miktarını ölçmektedir. Diğer bir ifade ile, bu tip yeniden dağılım ölçülerinde bir oran kullanılmadan doğrudan parasal rakamların miktarına bakılarak bir değerlendirme yapılmaktadır. Örneğin, Panis ve Lillard yapmış oldukları çalışmada erkeklerden kadınlara ortalama 50.000, zencilerden beyazlara ortalama 10.000 ve

---

<sup>100</sup> Fullerton, Don and Mast, Brent; **Income Redistribution from Social Security**, AEI Press, Washington D.C: 2005, p. 20.



yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere 30.000 ABD Doları transfer gerçekleştiğini hesaplamışlardır.<sup>101</sup>

## 2. Görece Yeniden Dağılım Ölçüleri

Mutlak yeniden dağılım ölçülerine oranla daha yaygın kullanılan ölçüm aracı, görece yeniden dağılım ölçüleridir. Görece yeniden dağılım ölçüleri, meydana gelen yeniden gelir dağılımını başka bir değişkenle kıyaslanarak ölçüm yapmaktadır. Görece yeniden dağılım ölçülerini kendi içinde üçe ayırmak mümkündür. Bunlar;

- Net transfer,
- İçsel getiri oranı (internal rate of return) ve
- Gini oranıdır.

*Net transfer* veya net yeniden dağılım, yaşamboyu sosyal güvenlik sisteminden elde edilen ivazlardan, sosyal güvenlik sistemine yaşamboyu ödenen katkıların çıkarılması ile elde edilmektedir.<sup>102</sup> Belli bir grubun net transferleri, ödedikleri katkılarla elde ettikleri ivazların farkı olduğundan, sözkonusu grubun sistemden bir fayda sağlayıp sağlamadığını net transferlerin pozitif veya negatif değer almasına bağlı olarak anlaşılmaktadır. Bulunan sonucun pozitif olması, bu gruba doğru gelir transferi olduğunu gösterirken, sonucun negatif bulunması ise bu gruptan başka gruplara doğru gelir transferi olduğunu göstermektedir. Sonucun sıfır olması ise, herhangi bir yeniden dağılım meydana gelmediğine işaret etmektedir. Net transferleri aşağıdaki biçimde formüle etmek mümkündür:

$$\text{Net transfer} = \text{Yaşamboyu İvazlar} - \text{Yaşamboyu Primler}$$

*İçsel getiri oranı* (internal rate of return), yaşamboyu sosyal güvenlik sisteminden elde edilen ivazlarla, yaşamboyu sosyal güvenlik sistemine yapılan katkılar arasındaki ilişkiye dayanan bir ölçüdür. Sosyal güvenliğe ödenen katkıların ve elde edilen ivazların zamanlaması göz önünde tutulduğunda içsel getiri oranı, bir bireyin veya grubun ödediği tüm katkılardan elde edeceği kazanç oranıdır. Çalışılan süre  $n$ , aylık alınan süre  $m$ , her yıl ödenen prim miktarı  $A$  ve her yıl alınan aylık miktarı  $B$  olmak üzere, içsel getiri oranı ( $r$ ) aşağıdaki formülle hesaplanır:

---

<sup>101</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 20.

<sup>102</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 20.

$$\sum_{i=1}^n A_i (1+r)^n = \sum_{j=1}^m \frac{B}{(1+r)^m}$$

Sosyal güvenlik sisteminin istendiği şekilde gerçekten yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru diğer bir ifade ile dikey yeniden gelir dağılımı gerçekleştirip gerçekleştirmediğini ölçmek için *Gini oranı* kullanılmaktadır.  $Gini_{AT}$ , sisteme ödenen katkı payından sonraki gini katsayısı ve  $Gini_{BT}$ , sisteme katkı payı ödenmeden önceki Gini katsayısı olmak üzere gini oranı aşağıdaki biçimde formüle edilmektedir.<sup>103</sup>

$$Gini\ Oranı = (1 - Gini_{AT}) / (1 - Gini_{BT})$$

Gini oranı birden büyük değer alırsa, sistem dikey bir yeniden dağılım gerçekleştirmekte, birden küçük bir değer alırsa tersine dikey bir yeniden dağılım gerçekleştirmektedir.<sup>104</sup>

Sosyal güvenlik sistemi yoluyla meydana gelen gelirin yeniden dağılımında başlıca bu üç ölçüt kullanılmakla beraber, farklı yazarlarca geliştirilen çeşitli ölçülerde bulunmaktadır. Örneğin Gustman ve Steinmeier *yeniden dağıtılmış toplam ivazların payı* (share of total benefits redistributed) olarak adlandırdıkları bir ölçü hesaplamıştır. Bu ölçü belli bir gruba ödenen ivazların bütün bireylere ödenen toplam ivazlara oranını vermektedir.<sup>105</sup> Coronado vd. ile Smith vd.'de çalışmalarında yukarıda belirtilenlerin dışında bir ölçü kullanmışlardır. *Net katkı oranı* (net tax rate) olarak adlandırılan bu ölçü, yaşamboyu ödenmiş olan katkıların iskonto edilmiş bugünkü değerinin net transferlere bölünmesi ile hesaplanmaktadır.<sup>106</sup>

## B. ÖLÇÜMLE İLGİLİ SORUNLAR

Sosyal güvenlik sisteminin geliri yeniden dağıtıcı boyutu ile ilgili yapılan çok sayıdaki çalışma, sistemin geliri zenginden yoksula doğru yeniden dağıttığını ortaya koymasına rağmen, özellikle son yıllarda ölçümü etkileyen faktörler nedeniyle sistemin yeniden dağılım kapasitesinin olduğundan fazla gösterildiği belirterek,

<sup>103</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 21.

<sup>104</sup> Coronado, Julia Lynn; Fullerton, Don and Glass, Thomas; "The Progressivity of Social Security", **NBER Working Paper**, No. 7520, Feb. 2000, p. 16.

<sup>105</sup> Bkz. Gustman, Alan L. and Steinmeier, Thomas L.; "How Effective Is Redistribution Under The Social Security Benefit Formula?", Retirement Research Consortium, "**The Outlook for Retirement Income**", Washington DC., May 17-18, 2000.

<sup>106</sup> Liebman, age, s. 14.

ölçümü etkileyen faktörler üzerinde durmaktadır.<sup>107</sup> Sosyal güvenlik sisteminin geliri yeniden dağıtma kapasitesinin ölçümü ile ilgili olarak Fullerton ve Mast, yaptıkları çalışmada bu ölçümü etkileyen çeşitli faktörleri vurgulamaktadır. Bunlar; ortalama yaşam beklentisindeki farklar, gelirin ölçümü, sosyal güvenlik primleri, iskonto oranı, emeklilik yaşı ve ele alınan nesil olarak sıralanabilir.

### **1. Ortalama Yaşam Beklentisindeki Farklar**

1970'li yıllarda yapılan bir çalışma sosyo-ekonomik statünün kıstasları olan ırk, eğitim durumu ve gelir ile ölüm oranları arasında bir ilişki tespit etmiş, sonraki yıllarda yapılan çalışmalar da bu bulguyu doğrulamıştır.<sup>108</sup> Sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtma boyutu ile ilişkili olarak ele alındığında, ortalama ömrü nispi olarak uzun olan birey veya grupların daha kısa olan birey veya gruplara göre, sosyal güvenlik transferlerinden daha uzun süre yararlanması ve toplamda daha fazla transfer sağlaması sözkonusudur. Genel olarak da yüksek gelirli bireylerin ortalama ömrü, düşük gelirli bireylere göre daha uzun olduğundan sosyal güvenliğin sağladığı ivazlardan daha uzun süre yararlanmaktadırlar ve bu nedenle farklı gelir grupları arasındaki ortalama yaşam beklentisi farklılıkları sosyal güvenliğin geliri dikey olarak yeniden dağıtma kapasitesini azaltmaktadır.<sup>109</sup> Coronado vd. nin yapmış olduğu çalışmada, gelire göre farklılaştırılan ortalama yaşam beklentisi kullanılmış ve bu farklılaştırma yapılmadan ölçülen yeniden dağılım ile karşılaştırılmıştır. Sonuçta ortalama yaşam beklentisi gelir gruplarına göre farklılaştırıldığında sosyal güvenlik sisteminin geliri dikey olarak yeniden dağıtma kabiliyetinin azaldığı gözlemlenmiş, Gini katsayısı ile ölçülen eşitsizlikteki değişimin çok küçük bir oranda kaldığı tespit edilmiştir. Prim ve transferlerden önce ölçülen Gini katsayısı 0,2198 iken, prim ve transferlerden sonra gerçekleşen Gini katsayısı 0,2192 olarak hesaplanmıştır.<sup>110</sup>

Daha önce de belirtildiği gibi gelir ile ortalama yaşam beklentisi oranları arasında bir ilişki sözkonusudur. Gelir düzeyi arttıkça ortalama yaşam beklentisi de artmaktadır. Hurd vd.'nin yapmış olduğu çalışmada da gelir arttıkça kişilerin daha uzun yaşadığı görülmektedir.<sup>111</sup> Fakat gelir ile ortalama yaşam beklentisi arasındaki ilişkideki nedenselliğin yönü kesin olarak bilinmemektedir. Düşük gelirli grupların aynı zamanda sağlıklarının da çok iyi olmaması ve bu nedenle ortalama yaşam beklentilerinin düşük olması mümkün olabileceği gibi tam tersine çok sağlıklı

<sup>107</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 1.

<sup>108</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 21.

<sup>109</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 23.

<sup>110</sup> Coronado, Fullerton ve Glass, age, s. 24 ve s. 28.

<sup>111</sup> Hurd, McFadden ve Merrill, age, s. 13.

olmayan bireylerin yüksek gelir elde edecek kapasitede olmaması da mümkündür.<sup>112</sup> Ancak bununla uyuşmayan bir durum olarak kadınların gelirlerinin düşük olmasına rağmen erkeklerden daha uzun yaşaması gösterilebilir. Örneğin Türkiye için ortalama yaşam beklentisi kadınlarda 74,91 iken, erkeklerde 69,94'dür. Dünya ortalaması ise kadınlarda 66,04, erkeklerde 62,73 olarak hesaplanmaktadır.<sup>113</sup>

Ortalama yaşam beklentisi eğitimle birlikte artmaktadır. Aynı zamanda eğitimle birlikte gelir de artmaktadır. Bu nedenle ortalama yaşam beklentisinin eğitim süresi ile birlikte artmasını, daha eğitilmiş bireylerin daha yüksek gelir elde etmesi ile açıklamak mümkündür. Ancak diğer yandan, eğitim düzeyi yüksek bireylerin eğitim düzeyi düşük bireylere göre çevrelerinde riskleri algılayabilmeleri ve kendilerini bunlardan daha iyi korumaları sözkonusu olacağından, eğitimle ortalama yaşam beklentisi arasında doğrudan da bir ilişki kurulabilir.<sup>114</sup> Liebman'ın çalışmasında eğitim durumuna göre sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılımındaki etkisi incelenmiş ve bu yapılırken ortalama yaşam beklentisi iki şekilde hesaplanmıştır. *Birincisinde* sadece yaş ve cinsiyete göre *ikincisinde* ise, yaş ve cinsiyetin yanında ırk ve eğitim durumuna göre farklılaştırma yapılmıştır. İlk yöntemle yapılan hesaplamada sosyal güvenlikten sağlanan içsel getiri oranları lise mezunu olmayanlar için yüzde 1,88, lise mezunları için yüzde 1,52 ve lise üstü eğitimi olanlar için yüzde 1,35'dir. İkinci yöntemle yapılan hesaplamada ise sosyal güvenlikten sağlanan içsel getiri oranları lise mezunu olmayanlar için yüzde 1,63, lise mezunu olanlar için yüzde 1,46 ve lise üstü eğitimi olanlar için ise yüzde 1,46 olmaktadır.<sup>115</sup> Bu çalışma farklı ortalama yaşam beklentileri kullanılması sistemin geliri yeniden dağıtma gücünü farklılaştırdığını göstermektedir. Çünkü ilk durumda daha az eğitilmiş olanların sistemden sağladığı fayda daha yüksekken ikinci durumda azalmıştır. Ya da diğer açıdan bakılacak olursa, yüksek eğitimliler, farklı ortalama yaşam beklentileri kullanıldığında sistemden daha fazla fayda sağlamaktadırlar.

Ortalama yaşam beklentisi aynı zamanda ırk veya etnik kökene göre de değişmektedir. Özellikle ABD için yapılan çalışmalarda ırk veya etnik kökene göre ölüm oranlarındaki bu farklılık sosyal güvenliğin gerçekleştirdiği yeniden dağılımın yönünü tayin etmektedir. Ancak eğitimle ortalama yaşam beklentisi arasındaki ilişkide olduğu gibi ırk ve etnik kökende de gelirden kaynaklanan farklılaşma

---

<sup>112</sup> Brown, Jeffrey R.; "Differential Mortality and the Value of Individual Account Retirement Annuities", *The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform*, Ed. Martin Feldstein and Jeffrey B. Liebman, University of Chicago Press for NBER, Chicago: 2002, p. 406'dan akt. Fullerton ve Mast, age, s. 24.

<sup>113</sup> [www.infomag.com.tr/content/19723](http://www.infomag.com.tr/content/19723), (Kasım, 2005)

<sup>114</sup> Brown, age, s. 405'den akt. Fullerton ve Mast, age, s. 24.

<sup>115</sup> Liebman, age, s. 43.

sözkonusudur. 1999 yılında ABD’de zencilerin ortalama gelirleri 14,397 ABD Doları iken, beyazların ortalama geliri 24,109 ABD Doları olarak gerçekleşmektedir.<sup>116</sup> Burada da ortalama yaşam beklentisinin gelirle daha fazla ilişkili olduğu düşünülebilir.

Medeni durum ile ortalama yaşam beklentisi arasında da bir ilişki mevcuttur. Evli kişilerin ortalama yaşam beklentisi bekarlara göre daha uzundur. Yapılan hesaplamalara göre evli erkeklerin ölüm oranı bekarlara göre yüzde 21 oranında azalmakta, kadınlardan ise bu oran daha da yüksek olmaktadır.<sup>117</sup>

Yukarıdaki bilgiler ışığında farklı sosyo-ekonomik grupların farklı ortalama yaşam beklentilerine sahip olduğu ve bu farklılıkların sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtıcı boyutu incelenirken hesaba katılıp katılmaması yapılan çalışmanın sonuçlarını doğrudan etkilediği görülmektedir. Bosworth vd.’nin yaptığı çalışmada ortalama yaşam beklentilerinin incelenen örneklemin tamamı için aynı olduğu varsayılmış ve sosyo-ekonomik gruplar için farklılaştırma yapılmamıştır. Sonuç olarak sosyal güvenliğin düşük gelir grupları, kadınlar ve tek çalışanı olan çiftler lehine geliri yeniden dağıttığı tespit edilmiştir.<sup>118</sup> Öte yandan, birçok çalışmada farklı gruplar için ortalama yaşam beklentisini farklılaştırarak kullanılmaktadır. Örneğin, Coronado vd.’nin çalışmasında yaş, ırk ve cinsiyete göre farklı ortalama yaşam beklentileri kullanılmış ve sosyal güvenlik sisteminin düşük gelirli lehine, geliri yeniden dağılıtmasında eş ve geride kalanlara ödenen ivazların etkili olduğu saptanmıştır.<sup>119</sup> Boskin vd. ise altı farklı nesil için, nesiller arası ve nesil içi yeniden dağılımı inceledikleri çalışmalarında nesillere ve cinsiyete göre ortalama yaşam beklentilerini farklılaştırmışlardır.<sup>120</sup>

## 2. Gelirin Ölçümü

Sosyal güvenlik yoluyla meydana gelen gelirin yeniden dağılımında gelirin ölçümü ile ilgili sorunları altı başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar:

---

<sup>116</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 25.

<sup>117</sup> Hurd, McFadden ve Merrill, age, s. 13.

<sup>118</sup> Bosworth, Barry; Burtless, Gary and Steuerle, Eugene; “Lifetime Earnings Patterns, the Distribution of Future Social Security Benefits and the Impact of Pension Reform”, **CRR Working Paper**, No. 1999-06, Dec. 1999, p. 25.

<sup>119</sup> Coronado, Fullerton ve Glass, age, s. 24.

<sup>120</sup> Boskin vd. age, s.22.

- Gerçek veya yapay gelir rakamlarının kullanılması,
- Yıllık veya yaşamboyu gelirin kullanılması,
- Prime esas kazançlar veya toplam kazançların ele alınması,
- Eş ve dul ivazlarının varlığı ve gelirin bireysel yada aile geliri olarak ele alınması,
- Potansiyel veya gerçek gelirin kullanılması,
- Farklı yaşam maliyetleri.

#### **a. Gerçek veya Yapay Gelir Rakamlarının Kullanılması**

Geçmişte yapılan çalışmalardan bazıları, belli bir grup için toplam veya yapay gelir rakamlarını kullanmıştır (Örneğin, Hurd ve Shoven-1985 ve Boskin vd.-1987). Ancak hem farklı nesiller arasında, hem de aynı nesildeki çalışanlar arasında iş yaşamı boyunca farklı dönemlerle karşılaşılmaktadır. Makro düzeyde bakıldığında, belli dönemlerde ekonomide durgunluk ve buna bağlı olarak işsizlik rakamlarındaki dalgalanmalar, işsizliğin süresinin değişebilmesi, işgücüne katılma oranlarındaki farklılıklar, doğum oranlarında ve özellikle üst gelir grupları arasında çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi gibi birçok nedene bağlı olarak belli bir nesle ait kişilerin yaşamlarının tamamında çalışmaya ayırdıkları zamanı değiştirmektedir. Diğer bir ifade ile, her nesilde belli kişiler bu sayılan nedenlerden farklı biçimde etkilenmektedir.<sup>121</sup> Bu nedenle yeniden dağılım hesaplamalarında kullanılan gelirin, farklı toplumsal gruplar için genelleştirilerek toplam bir rakamın ele alınması ile bireylerin farklı gelirlerinin göz önünde bulundurulması çalışmanın sonuçlarını etkilemektedir.

Son yıllarda yapılan yeniden dağılım çalışmaları, benzer ortalama yaşamboyu gelire sahip bireyler arasındaki farklılıkları hesaba katmaktadır.<sup>122</sup> Örneğin Coronado vd. nin çalışmasında kullanılan veriler 22 yıllık bir dönemi içermekte ve bir kişinin tüm çalışma yaşamını yansıtmamaktadır. Bu nedenle eksik bilgilerin tamamlanması için mevcut verilere dayanan hesaplamalar yapılmıştır. Bu hesaplamalarda farklı gelir düzeyleri için farklı kazanç regresyonları kullanılarak gerçeğe en yakın verilere ulaşılmaya çalışılmıştır.<sup>123</sup>

<sup>121</sup> Fullerton ve Mast, age, ss. 31- 32.

<sup>122</sup> Bkz. Bosworth, Burtless ve Steuerle, age; Coronado, Fullerton ve Glass, age; Gustman ve Steinmeier, age.

<sup>123</sup> Coronado, Fullerton ve Glass, age, s. 5.

## b. Yıllık veya Yaşamboyu Gelirin Kullanılması

Sosyal güvenlik sisteminin yarattığı yeniden dağılımın ölçülmesinde bir yıla ait gelir kullanılabileceği gibi, fertlerin tüm yaşamlarını kapsayan gelir de kullanılabilmektedir. Ancak yaşlılık ödenekleri gibi bazı yardımlar yaşa bağlı olarak yapıldığı için, gençken prim ödeyen bireyler yaşlanınca aylık almaktadırlar. Bu nedenle, yaşlılarda tek bir yıla ait transfer öncesi ve transfer sonrası gelir karşılaştırıldığında, sosyal güvenlik aracılığı ile meydana gelen yeniden dağılım çok büyük görülebilmektedir.<sup>124</sup> Yıllık bazda yapılan ölçümlerdeki transferler, ivazlardan yararlananlar ile kazanç sahipleri arasındaki orana bağlıdır; halbuki yeniden dağılıma yaşamboyu perspektifinde bakıldığında bireyler yaşamlarının belli dönemlerinde çalışarak sisteme katkı sağlarken, belli bir dönemden sonra ivazlardan yararlananlar haline gelmektedir. Bu sebeple de gelirin sosyal güvenlik yoluyla yeniden dağılımını yaşamboyu perspektifinde ele almak daha sağlıklı bir ölçüm yapmaya olanak sağlamaktadır.<sup>125</sup>

Künzi vd.'nin İsviçre sosyal güvenlik sisteminin geliri nasıl yeniden dağıttığını inceledikleri araştırmalarında yıllık (1998 yılı) veriler kullanılmış ve en yüksek düzeyde yeniden dağılım sağlayarak gelir eşitsizliklerini azaltan sigorta kolunun yaşlılık sigortası olduğunu tespit etmişlerdir.<sup>126</sup> Coronado vd. nin çalışmasında aynı veriler kullanılarak, hem yaşamboyu hem de yıllık bazda sosyal güvenlik sistemi aracılığı ile gelirin yeniden dağılımı incelenmiş ve yukarıda belirtilen görüşü destekleyen sonuçlar elde edilmiştir. Yıllık bazda ölçüm yapıldığında çalışan grupların emek gelirleri pozitif olduğu halde, emekliler için emek gelirleri sıfırdır ve gelire sahip çalışanlar prim öderken emekliler ivaz almaktadırlar. Diğer bir ifade ile, pozitif gelirlilerden sıfır gelirlilere doğru bir transfer gerçekleşmektedir. Bu nedenle, yıllık bazda ölçüm yapıldığında sosyal güvenlik sisteminin güçlü bir biçimde geliri dikey olarak yeniden dağıttığı görülmektedir. Ancak yaşamboyu gelir bazında bir karşılaştırma yapıldığında sıfır gelire sahip görünen emeklilerin daha önceki gelirleri de dikkate alındığından dolayı gerçekleşen yeniden dağılımın etkinliği azalmaktadır. Nitekim Coronado vd.nin çalışmasında yıllık bazda yapılan ölçümde prim ve transferlerden önceki Gini katsayısı 0,6427 iken, prim ve transferlerden sonraki Gini katsayısı 0,5450'ye düşerek gelir dağılımının iyileştiğini ortaya koyarken, yaşamboyu bazda aynı değerler karşılaştırıldığında Gini katsayısının 0,3987'den 0,3664'e

<sup>124</sup> Danzinger, Haveman ve Plotnick, age, s. 1014.

<sup>125</sup> Liebman, age, s. 6.

<sup>126</sup> Künzi, Kilian und Schärer, Markus; "Wer Zahlt Für Die Soziale Sicherheit und Wer Profitiert Davon?", Erweiterte Zusammenfassung, **BASS**, NFP 45, Mai 2004, s. 8.

düştüğü görülmektedir.<sup>127</sup> Sosyal güvenlik sisteminin yarattığı yeniden dağılım yıllık bazda ölçüldüğünde fertler arası gerçekleşen transfer miktarları çok büyük rakamlara ulaşmaktadır. Yaşamboyu perspektifinden yaklaşıldığında ise, transferlerin kişiler arası olmaktan ziyade, aynı kişinin farklı yaşam dönemleri arasında gerçekleştiği görülmektedir. Yani bireyler çalıştıkları dönemden çalışmadıkları döneme doğru bir gelir transferi sağlamakta ve kişiler arası yeniden dağılım yıllık ölçüme göre daha mütevazî düzeyde kalabilmektedir.

Başka bir çalışmada ise Hollanda sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkileri yine hem yıllık hem de yaşamboyu perspektifinde incelemiş ve sonuçta yukarıdaki çalışmalarla uyumlu biçimde yıllık yeniden dağılımın yaşamboyu yeniden dağılıma göre çok daha büyük olduğu saptanmıştır. Çalışmada sosyal güvenlik bir bütün olarak ele alınmış ve yıllık ölçümle yaşamboyu ölçüm arasındaki farkların büyük ölçüde yaşlılık sigortası ile sosyal yardımlar ve daha az ölçüde de malûliyet sigorta kolundan kaynaklandığı ortaya konulmuştur.<sup>128</sup>

### **c. Prime Esas Kazançlar veya Toplam Kazançların Ele Alınması**

Sosyal güvenlik sistemine fertlerin yaptıkları katkılar ücretleri üzerinden ödedikleri belli bir oranda prim (veya vergi) ile gerçekleşmektedir. Bireylerin sisteme yaptığı bu katkı ücretin belli bir bölümünden alınmaktadır. Örneğin Türkiye’de prime esas kazançların alt ve üst sınırı belirlenmiştir ve çalışanlardan bu iki sınır arasında kesinti yapılmaktadır. Sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtıcı özellikleri hesaplanırken, primlerin hesaplanacağı gelir önemli olmaktadır. Çünkü kişinin geliri üst sınırın üstünde olduğunda üst sınırı geçen miktar kadar geliri üzerinde sisteme prim ödememekte ve bu durum gelirin oranla daha az prim ödemesine neden olarak sistemin yeniden dağıtıcılığını etkilemektedir. Öte yandan, yaşam boyu geliri aynı olan bireylerin, geliri elde ettikleri kaynağa bağlı olarak prime esas kazançları farklı olabilmektedir.<sup>129</sup>

Sosyal güvenliğin yeniden dağıtıcı etkilerinin ölçümünde prim oranlarına dayanan bir hesaplama yapıyorsa, o zaman prime esas kazançta dahil olmayan gelirin de hesaplama katılması sonuçlar üzerinde önemli bir etki yaratmaktadır. Sosyal güvenlik primleri bu ölçümde azalan oranlı olmaktadır; çünkü gelir, üst sınırı geçtiğinde prim oranı düşmektedir. Bu nedenle prim oranlarına dayanan ölçümlerde, hesaplamalar sadece prime esas kazançlar üzerinden değil de toplam gelir üzerinden

---

<sup>127</sup> Coronado, Fullerton ve Glass, age, s. 28.

<sup>128</sup> Nellisen, age, ss.247-248.

<sup>129</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 33.



yapıldığında sistemin daha az yeniden dağıtıcı olduğu sonucuna varılmaktadır. Coronado vd. nin yaptığı çalışmada önce prime esas kazançlar dikkate alınarak yeniden dağılım hesaplanmış, daha sonra prime esas kazanç üst sınırı kaldırılarak bireylerin toplam gelirleri üzerinden aynı hesaplamalar yapılmıştır. Ulaşılan sonuçlar, prime esas kazançlar dikkate alınarak gerçekleşen yeniden dağılım hesaplarının bu tavan dikkate alınmadan yapılan hesaplamalara göre sistemi daha fazla yeniden dağıtıcı gösterdiğiidir. Prime esas kazançlar dikkate alınarak hesaplanan prim ve transfer öncesi Gini katsayısı 0,3987 iken prime esas kazanç tavanı ihmal edilerek tüm kazançlar üzerinden hesaplanan Gini katsayısı 0,4357'ye yükselmektedir. Prim ve transfer sonrası Gini katsayısı da sadece 0,4076'ya düşmektedir. Oysa prime esas kazançlar dikkate alındığında prim ve transferlerden sonra hesaplanan Gini katsayısı 0,3664'e düşmektedir.<sup>130</sup> Buna göre sosyal güvenlik sistemi aracılığı ile gerçekleşen yeniden dağılımda kazançların “prime esas kazançlar” ya da “toplam kazançlar” olarak ele alınması sistemin geliri yeniden dağıtıcı özelliği hakkında farklı sonuçlara ulaşmaya neden olmaktadır.

#### **d. Eş ve Dul İvazlarının Varlığı ve Gelirin Bireysel yada Aile Geliri Olarak Ele Alınması**

Sosyal güvenlik yoluyla gelirin yeniden dağılımı hesaplanırken, yeniden dağılımın boyutunu belirleyen bir başka unsur eşe veya geride kalana ödenen ivazlardır. ABD’de emekli olan kişinin eşine, aylığın yüzde 50’si oranında aylık bağlanmaktadır. Emekli olan kişinin ölümü halinde ise aylığın tamamı geride kalan eşe bağlanır. Yine ABD’de on yıl ve daha fazla sürmüş olan evlilikler sonucu boşanma halinde ayrı olan eşe de aylık bağlanmaktadır.<sup>131</sup> Bu nedenle eşlere, geride kalanlara veya boşanmış kişilere kendi ödedikleri sosyal sigorta primleri ile ilişkili olmayan aylıklar bağlanmaktadır ki bu sosyal güvenliğin yeniden dağıtıcı yönünü etkilemektedir.

Gustman ve Steinmeier’in yaptıkları çalışmada eş ve dullara ödenen ivazların, sistemin geliri yeniden dağıtma derecesini düşürdüğü belirtilerek, bu ödemelerin tutarlarının eşlerin kazançlarına bağlı olduğu ve eşlerin gelirleri arasındaki fark büyüdükçe sözkonusu rakamın büyüdüğü belirtilmektedir.<sup>132</sup> Diğer bir ifade ile, eşlerin bireysel gelirleri arasında fark ne kadar çoksa, ödenen ivazların tutarı da o oranda daha fazla olmaktadır. Çünkü çalışan eşin emekli olması halinde, çalışmayan

<sup>130</sup> Coronado, Fullerton ve Glass, age, s.20 ve s. 28.

<sup>131</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 24.

<sup>132</sup> Gustman ve Steinmeier, age, s.1.

eşe emekli aylığının yüzde 50'si, ölümü halinde yüzde 100'ü bağlanırken; eşlerin ikisinde çalışarak emekli olması ve eşlerden birinin ölmesi durumunda geride kalan eşe yüksek olan aylık verilmektedir.

Eş ve dullara ödenen ivazların varlığı sosyal güvenlik yoluyla gerçekleşen yeniden dağılımın bireysel değil de aile geliri dikkate alınarak ölçümünün daha doğru olabileceğini göstermektedir. Aileler toplam yaşamboyu gelirleri dikkate alınarak sıralanırlar ve eş/dul ivazları da göz önünde tutulursa, yüksek gelirli ailelerden düşük gelirli ailelere doğru gerçekleşen yeniden dağılım, bireysel gelirler dikkate alınarak yapılan hesaplamaya göre yaklaşık yarı yarıya azalmaktadır.<sup>133</sup>

#### **e. Potansiyel veya Gerçek Gelir**

Potansiyel gelir ile gerçek gelir arasındaki farklılık, bireylerin çalışma kararına bağlıdır. Diğer bir ifade ile, bireyler emek piyasasında gelir elde etmeye veya emek piyasası dışında kalarak bu gelirden vazgeçmeye karar verebilirler. Çalışmama kararı, bireyin potansiyel geliri ile gerçek geliri arasında fark yaratmaktadır. Bireylerin emek piyasasına girip girmeme kararlarının gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkilerini hesaba katabilmek için bazı çalışmalarda kişilerin gerçek gelirleri yerine potansiyel gelirlerini kullanılmıştır. Coronado vd. nin yapmış olduğu çalışmada her bir birey için potansiyel bir gelir hesaplanarak, sadece emek piyasasında arz edilen sürede elde edilen kazançlar değil, aynı zamanda boş zaman ve ev üretimini de kapsayan bir refah ölçütü elde edilmiştir. Böylece, kısmi süreli çalışmaya ya da birkaç yıl boyunca işgücü dışında kalmaya karar veren yüksek ücretli bir birey düşük gelirli olarak sınıflandırılmamıştır. Yaşamboyu kazançların bu şekilde yeniden hesaplanması ile sosyal güvenlik sisteminin yeniden dağıtıcılığı ölçüldüğünde, geliri yeniden dağıtma gücünün zayıfladığı saptanmıştır. Bu şekilde yapılan ölçüm ile prim ve transfer öncesi Gini katsayısı 0,2664 iken, prim ve transfer sonrası Gini katsayısı 0,2591'e düşmektedir.<sup>134</sup> Gustman ve Steinmeier de sosyal güvenlik sisteminin geliri yeniden dağıtma kapasitesinin ölçümünde gerçek gelir yerine potansiyel geliri kullandıklarında benzer sonuçlara ulaşmışlardır.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Gustman ve Steinmeier, age, s. 1.

<sup>134</sup> Coronado, Fullerton ve Glass, age, ss. 21-22 ve s. 28.

<sup>135</sup> Gustman ve Steinmeier, age, s. 2.

## **f. Geçinme Maliyeti**

Geçinme maliyeti (cost of living), coğrafi bölgeler ve zaman içinde büyük değişiklikler gösterebilmektedir. Örneğin, büyük bir şehirde yaşayan A kişinin 100 birim, küçük bir şehirde yaşayan B kişinin ise 60 birim gelire sahip olduğu, farklı geçinme maliyetleri nedeniyle büyük şehirdeki 100 birim gelir ile küçük şehirdeki 60 birim gelirin satın alma gücünün eşit olduğu ve sosyal güvenlik prim oranının yüzde 30, prime esas kazanç üst sınırının ise 90 birim gelir olduğu kabul edilirse, A kişisi 21 birim, B kişisi 18 birim prim ödediği görülmektedir. Kişilerin gelirleri dikkate alındığında A'nın toplam gelirinin yüzde 21'ini, B'nin ise yüzde 30'unu prim olarak ödediği hesaplanmaktadır. Bu nedenle belli bir reel satın alma gücü için, geçinme maliyetinin düşük olduğu bölgelerde yaşayan kişiler, geçinme maliyetinin yüksek olduğu bölgelerde yaşayan kişilere göre satın alma güçleri ile karşılaştırıldığında daha yüksek düzeyde sosyal güvenlik primi ödemektedirler. Bu prime esas kazanç üst sınırının geçinme maliyeti farklılıklarına göre farklı gelir düzeyleri için alınan primleri farklılaştırmamasından kaynaklanır.<sup>136</sup>

Diğer yandan, geçinme maliyetinin düşük olduğu yerlerde yaşayan kişilere ödenen ivazların satın alma gücü, geçinme maliyetinin yüksek olduğu yerlerde yaşayanlarınkinden daha fazla olduğu için, prim oranları ile ilgili olarak yukarıda belirtilen durum dengelenmektedir. Bu nedenle farklı coğrafi bölgelerdeki geçinme maliyetlerini düzeltmenin net etkisi (1) geçinme maliyetinin zaman içindeki değişimine ve (2) iskonto oranına bağlıdır. Eğer bu net etki gözlemlenen sosyal güvenlik primlerinin şimdiki değerini geçinme maliyetinin yüksek olduğu yerlerdeki ivazlardan daha fazla artırıyor ve yoksullar daha çok bu bölgelerde yaşıyorsa, o zaman mevcut çalışmalar sosyal güvenliği olduğundan daha fazla yeniden dağıtıcı gösteriyor demektir. Eğer durum tam aksi ise, o zaman bu çalışmalar gerçekleşen yeniden dağılımı olduğundan daha az gösteriyor demektir.<sup>137</sup>

## **3. Sosyal Güvenlik Primleri**

Bireylerin ödediği sosyal güvenlik primleri, (1) kişilerin sosyal güvenlik kapsamında olup olmamalarına, (2) sosyal güvenlik prim oranına ve (3) prime esas kazançların üst sınırına bağlıdır.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 38.

<sup>137</sup> Fullerton ve Mast, age, ss. 38-39.

<sup>138</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 39.

ABD’de emekli aylıklarının hesabında kişinin gelirinin en yüksek olduğu 35 yıllık çalışma süresi esas alınmaktadır. Bu nedenle, ABD’de sosyal güvenlik kapsamı dışında çalışan kişiler, sosyal güvenlik kapsamında çalışanlara göre, yaşamboyu ödedikleri primler bazında aylık bağlandığı için, sistemden daha fazla ivaz alabilmektedir. Eğer düşük gelirli çalışanların yüksek gelirliye göre, sosyal güvenlik kapsamındaki çalışma süreleri daha az ise, mevcut araştırmalar sadece kapsamda olanları dikkate alarak sistemin yeniden dağıtıcılığını tayin ettiğinden dolayı sosyal güvenliğin yeniden dağıtıcı kapasitesini olduğundan daha az göstermektedir.<sup>139</sup> Türkiye’de emekli aylıklarının hesabında 1999 yılına kadar uygulanan ‘emekli olmadan önceki son 5 yılın prime esas kazancına göre gösterge tablosundan aylık bağlama’ uygulaması nedeniyle sigortalılar çalışma yaşamlarının ilk dönemlerinde prime esas kazançlarını düşük gösterirken, emekli olmadan önceki yıllarda yüksek kazanç beyan etmekte ve bu sayede gösterge tablosunun daha üst basamaklarından emekli olarak, daha yüksek aylık alma yoluna gitmekteydiler. Bu durum da sosyal güvenlik sisteminin meydana getirdiği gelir dağılımının farklı ölçülmesine neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik primleri genelde işçi ve işveren tarafından ödenmektedir. ABD’de yüzde 12,4 olan prim oranı işçi ve işveren tarafından yarıyarıya ödenmekte, ancak bağımsız çalışanlar sosyal güvenlik primlerinin tamamını kendileri ödemektedir. Yapılan çalışmalarda ise, işçiler ve bağımsız çalışanlar için farklı prim oranları kullanılmamaktadır. Örneğin Smith vd.’nin çalışmasında ele alınan örneklem de bağımsız çalışanlar olmasına rağmen tüm çalışanlar yüzde 12,4’lük prim oranının ödendiği varsayılmıştır.<sup>140</sup>

Diğer yandan sosyal güvenlik sistemine ödenen primler için bir üst sınır uygulamasının olması, sigortalının tüm gelirlerinden prim ödemediği anlamına gelmektedir. Sistemin geliri yeniden dağıtıcılığı ölçülürken, bireylerin gelirlerinin üst sınır üzerinden hesaplanması ve bu sınırı aşan kısmının ihmal edilmesi ölçümle ilgili önemli bir sorun oluşturarak, meydana gelen yeniden dağılımı olduğundan daha fazla gösterebilmektedir.

---

<sup>139</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 40.

<sup>140</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 40.

#### 4. İskonto Oranı

İskonto oranı, farklı zamanlarda sisteme ödenen sosyal güvenlik primlerinin ve yine farklı zamanlarda emeklilere ödenen sosyal güvenlik ivazlarının tümünün, karşılaştırılabilmesi için parasal birimlerin bir ortalamasını sağlamaktadır. Örneğin, iskonto oranı yüzde 5 ise, bir yıl sonra 100 birim ödeme için bugün yapılması gereken yatırım 95,24 birimdir ( $100/(1+\%5) = 95,25$ ). İskonto oranı, kişinin mevcut tüketiminden 95,24 birim vazgeçmek için, yatırımının yüzde 5 kazanç getirmesi gerektiğini göstermektedir.<sup>141</sup>

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden dağıtıcılığının ölçülmesinde daha önce ödenmiş olan primlerin, daha sonra elde edilecek ivazlara göre nasıl değerlendirildiği önemli olmaktadır. Genel olarak, iskonto oranı ne kadar büyük ise, sistem o kadar daha az yeniden dağıtıcı olmaktadır.<sup>142</sup> Sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtma boyutunu açıklamaya yönelik araştırmalarda farklı iskonto oranları kullanıldığı görülmektedir. Streuerle ve Bakija ile Bosworth vd. yüzde 2'lik bir iskonto oranını kullanmıştır. Liebman yüzde 1,29'luk bir iskonto oranını dikkate almakla beraber, iskonto oranının yüzde 3 ve yüzde 5 olarak alınması durumunda yüzde 20'lik gelir gruplarına göre ortalama net transferleri hesaplamıştır. Çalışmanın sonuçları, iskonto oranının artması ile beraber tüm gelir gruplarında sosyal güvenlikten elde edilen ortalama net transferlerin negatif değerlere dönüştüğü saptanmıştır.<sup>143</sup> Coronado vd. çalışmalarının genelinde yüzde 2'lik bir iskonto oranı kullanmış ancak son aşamasında iskonto oranını yüzde 2'den yüzde 4'e yükseltmiştir. Bu değişim ile birlikte sosyal güvenlik sisteminin geliri ters dikey olarak yeniden dağıttığı ortaya çıkmaktadır. Çünkü prim ve transferler öncesi Gini katsayısı 0,2181 iken, prim ve transferlerden sonra Gini katsayısı 0,2199'a yükselerek gelir eşitsizliğini artırıcı yönde bir etki yaratmaktadır.<sup>144</sup>

#### 5. Emeklilik Yaşı

Sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtıcı özelliklerini inceleyen çalışmalarda kurulan modellerde kabul edilen emeklilik yaşı değişmektedir. Bu tür çalışmaların daha çok ABD'de yapıldığı daha önce belirtilmişti. ABD'de tam emekli aylığı

---

<sup>141</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 42.

<sup>142</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 42.

<sup>143</sup> Liebman, age, ss. 21-22.

<sup>144</sup> Coronado, Fullerton ve Glass, age, s. 28.

alınabilmesi için belirlenmiş olan yaş 67'dir. Ancak kişiler 62 yaşında azaltılmış emekli aylığı ödenmesi koşulu ile erken emekli olabilmektedir. Yapılan çalışmaların bazıları 67 bazıları 62 yaş esas almakta, başka çalışmalar çeşitli araştırmalara dayalı olarak farklı emekli yaşlarını kullanmaktadır.<sup>145</sup> Ancak bireylerin emekli olma kararları farklı sosyo-ekonomik gruplara göre farklılaşabileceği gibi, emekli aylıklarının seviyesine de bağlı olabilmektedir. İstatistiki hesaplamalar belli varsayımlar altında yapılabileceğinden dolayı, incelenen sigortalıların belli bir yaşta emekli olduğunun kabul edilmesi zorunludur. Ancak gerçekte herkesin emeklilik kararının farklı olabileceği unutulmamalıdır. Bu nedenle yeniden dağılım çalışmalarında varsayılan emeklilik yaşı çoğu zaman incelenen örneklemdaki herkesi temsil etmemekte ve çalışmanın sonuçları genel eğilimi göstermektedir.

## 6. Ele Alınan Nesil

Sosyal güvenlik yoluyla gerçekleşen yeniden dağılımı ölçmek için ele alınan nesil, elde edilecek sonuçlar üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. Bunun nedeni, sosyal güvenliğin zaman içinde genişlemesi dolayısı ile değişen kapsamı, kanunlarda yapılan değişiklikler sonucu bireylerin emeklilik yaşı, prim ödeme süreleri, primlerin miktarı, yararlanma şartları, ödenen ivazların miktarı gibi yeniden dağılımı etkileyen unsurlarda farklı dönemlerde uygulanan farklı politikalaradır.

Genel eğilim, önceki nesillerin sosyal güvenlik yoluyla daha fazla transfer sağladığını göstermektedir. Örneğin Leimer farklı nesilleri ele aldığı çalışmasında, 1876 doğumlu neslin ödedikleri sosyal güvenlik primlerinden elde ettiği getiri oranının yüzde 36,5 ile en yüksek olduğunu, bu oranın daha sonraki nesillerde düşerek devam ettiğini ve 1975 doğumlu nesil için yüzde 1,9 olduğunu ortaya koymaktadır.<sup>146</sup> Sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkileri farklı nesiller için farklı olabilmektedir.

---

<sup>145</sup> Fullerton ve Mast, age, s. 50.

<sup>146</sup> Leimer, age, s. 44

### 3. BÖLÜM:

## TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİ YENİDEN DAĞILIMI

Türk sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı üzerinde meydana getirdiği etki çok fazla incelenmemiş bir alanı oluşturmaktadır. Bu konudaki literatür çok sınırlıdır ve yapılmış olan çalışmalar da genellikle teoriktir. Türkiye’de sosyal güvenlik aracılığı ile meydana gelen yeniden gelir dağılımı konusunda en çok bilinen çalışma Turan Yazgan’ın “Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik” (1975) adlı kitabıdır. Fakat bu çalışmanın yapıldığı tarihten bu yana geçen zaman nedeniyle konunun tekrar ele alınmasının gerekliliği ortadadır. Bu bölümde, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin, tarihsel gelişim sürecine kısaca değinildikten sonra, sistemin belli yönleri ele alınarak, bunların gelirin yeniden dağılımı üzerinde oynadığı rol açıklanacaktır. Bu inceleme, sistemin temel özelliklerinin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkilerini anlayabilmek açısından önemlidir. Bölümün son kısmında, Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) yaşlılık sigorta kolunda meydana gelen nesil içi ve nesiller arası yeniden gelir dağılımı ile ilgili uygulama yer almaktadır.

### I. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Türkiye’de sosyal sigortaların kuruluşu ile ilgili ilk düzenleme 1936 tarihli İş Kanununda öngörülmüş, ancak II. Dünya Savaşı’nın yarattığı ekonomik zorluklar nedeniyle, 1945 yılına kadar hayata geçirilememiştir.<sup>1</sup> II. Dünya Savaşı sonrasında ülkedeki ücretli ve maaşlı çalışan sayısındaki hızlı artış, kırdan kente yaşanan yoğun göç, çalışma koşullarının zorluğu gibi nedenlerin yanı sıra, savaş sonrası birçok Avrupa ülkesinde sosyal güvenlik alanında düzenlemeler yapılması, Avrupa’nın bir parçası olmaya çalışan Türkiye’nin de bu alanda birtakım girişimlerde bulunmasını zorunlu kılmıştır. Bu gelişmeler sonucu, sosyal güvenlik alanında kapsamlı ve kurumsal adımlar atılması amacıyla 1945 yılında Çalışma Bakanlığı kurulmuştur.<sup>2</sup> Çalışma Bakanlığının kurulması ile beraber, 1936 tarihli İş Kanununun öngördüğü

<sup>1</sup> Türkan Özşuca, Şerife; “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1988)”, Basılmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: 1990, s. 28.

<sup>2</sup> Özbek Nadir; **Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul: 2006, s. 223.

“İşçi Sigortaları Kurumu”, 1945’te kabul edilen 4792 sayılı yasa ile 1946 yılında kurulmuştur.<sup>3</sup> Bu dönemde 1945 tarih 4772 sayılı “İş Kazaları Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu” ve 1949 tarih ve 5417 sayılı “İhtiyarlık Sigortası Kanunu” yürürlüğe konularak 1950’den itibaren yaşlılık sigortası uygulanmaya başlanmıştır.<sup>4</sup> İhtiyarlık Sigortası Kanunu 1957 yılında yerini 6900 sayılı “Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu”na bırakmıştır. 1965 tarihine kadar dağınık halde bulunan sosyal sigortalarla ilgili mevzuat, 1.3.1965 tarihinde 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu” ile birleştirilerek kapsamı genişletilmiştir.<sup>5</sup> Aynı zamanda bu kanunla kurumun adı “Sosyal Sigortalar Kurumu” (SSK) olarak değiştirilmiştir. 506 sayılı Kanun zaman içinde çeşitli kanunlarla değişikliklere uğramış, en kapsamlı değişiklik ise, 08.10.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla yapılmıştır.<sup>6</sup> Reform niteliği taşıyan bu Kanunla özellikle sistemin mali yapısını etkileyen kuralların büyük kısmını değiştirerek yeni bir sistem ortaya konulmuştur.

Memurların sosyal güvenliğini sağlayan T.C. Emekli Sandığı, 1949 yılında 5434 sayılı kanunla kurulmuş ve o güne kadar dağınık halde bulunan sandıkları bünyesinde toplayarak tek kurum haline gelmiştir.<sup>7</sup> Türkiye’de memur ve işçilerin sosyal güvenliğini sağlayan kurumlar 1940 ve 1950’li yıllarda kurulmasına rağmen, toplumun diğer kesimleri için gerekli önlemler çok sonraları hayata geçirilebilmiştir. Bir işverene bağlı olmadan kendi nam ve hesabına çalışanlar ancak 1971 yılında kabul edilen 1479 sayılı “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu” ile kapsama alınmış, yasanın uygulanması ise, 1972 yılı sonlarında tüm yurt çapında olmuştur. Tarım kesiminin sosyal güvenliğini sağlayan yasalar ise 1983 yılında çıkarılan 2925 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” ve 2926 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ile mümkün olabilmıştır. Bunların yanında 506 sayılı kanunun geçici 20. maddesine göre bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret ve sanayi odaları ve borsalar veya bunların oluşturdukları birlikler çalıştırmakta oldukları kişiler için vakıf veya dernek şeklinde özel sandıklar kurarak sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaktadırlar.<sup>8</sup>

---

3 Fişek, A.Gürhan; Türcan Özsuca, Şerife ve Şuğle, Mehmet Ali; **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996**, Cem Web Ofset, Ankara:1997, s. 12.

4 Türcan Özsuca, age, s. 28.

5 Alper, Yusuf; **Sosyal Sigortalar**, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa: 2003, s.36.

6 Alper, Sosyal Sigortalar, s.39.

7 Türcan Özsuca, age, s.32

8 Başterzi, Fatma; **Yaşlılık Sigortası**, TİSK Yayın No: 275, Ankara: 2006, s. 66.



Türk sosyal güvenlik sistemi günümüzde bir geçiş aşaması yaşamaktadır. 16.05.2006 tarih ve 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” ile 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı “Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, bugüne kadar farklı kesimler için farklı kurumlar biçiminde bir örgütlenme yapısı gösteren sistemin tek çatı altında toplanmasını öngörmüş ve kurumlar arasında norm ve standart birliği oluşturması için adımlar atılmıştır. 5502 sayılı yasa, SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığı’nu tek bir kurum haline getirerek, Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısını tamamen değiştirmeyi hedeflemiştir. Yeni düzenleme ile Sosyal Güvenlik Kurumu’na bağlı üç temel birim oluşturulması sözkonusudur. Bunlar;

- Emeklilik Sigortası Genel Müdürlüğü,
- Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü ve
- Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüdür.

5510 sayılı “Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” ise, aktif nüfusun farklı kesimlerini kapsamına alan, 506, 1479, 2925, 2926 ve 5434 sayılı kanunlarla sosyal güvenliği sağlanan grupların tek bir kanunla kapsama alınmasını öngörmüştür. Sigortalıların herhangi bir hak kaybına uğramamaları için yeni kanunun 01.01.2007 tarihinden itibaren sigortalı olanlar için uygulanması, bu tarihten önce sigortalı olanların ise kazanılmış haklarının korunması esası benimsenmiştir. Ancak Aralık 2006’da Anayasa Mahkemesi’nin kanunun bazı maddelerini iptal etmesi, bu yasanın yürürlük tarihinin 01.07.2007’ye ertelenmesine neden olmuştur. Bu süre içinde, 5510 sayılı kanunda bazı değişikliklerin olması sözkonusudur. Beklenen en önemli değişiklik, kamu çalışanlarının kanun kapsamından çıkarılarak sosyal güvenliklerinin ayrı bir kanunla düzenlenmesidir. Tüm bu nedenlerle, sistemin şu an bir geçiş aşamasında olduğu söylenebilir.

Türkiye’de sosyal sigortalardan yararlanamayan veya yararlandığı halde sistemin boşlukları nedeniyle mağdur kalanlar için Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları (Sosyal Yardımlar) yapılmaktadır. Bu alanda birçok uygulama bulunmaktadır. Bunları dört ana grupta toplamak mümkündür: <sup>9</sup>

- *Tazminat niteliği taşıyan kamu yardımları* (Muhtaç asker ailelerine yardım, Vatani hizmet tertibinden ödenen aylıklar, Askeri ve sivil kamu görevlilerine yapılan tazminat niteliğindeki ödemeler, Yurtiçinde ve yurtdışında Türk vatanına ve kültürüne hizmet edenlere yönelik yardımlar)

---

<sup>9</sup> Alper, **Sosyal Sigortalar**, ss. 51-55.

- *Sosyal Koruma Amacı Taşıyan Kamu Yardımları* (Muhtaç ve kimsesiz yaşlılarla muhtaç sakatlara aylık bağlanması, fakir ve muhtaç vatandaşlara yardım)
- *Sosyal Refah Hizmetleri* (Çocuk Esirgeme Kurumu)
- *Sağlık Hizmetleri* (Yeşil Kart)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sosyal yardım niteliğindeki bu uygulamaları tek elden yürütmek amacıyla çalışmalar yapmaktadır. Ancak bu alanda hazırlanmış olan tasarı henüz kanunlaşmamıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin zaman içindeki gelişimi ile beraber bugünkü yapısına bakıldığında, tablo 4'de görüldüğü gibi sosyal güvenlik kurumlarının kapsamının giderek genişlediği ve nüfusun yüzde 91'inin herhangi bir sosyal güvenlik programının korumasında olduğu görülmektedir. Tablo 4'e göre, Türkiye'deki en büyük sosyal güvenlik kurumunun SSK'dır. 2005 yılı itibariyle sosyal güvenlik kapsamında olan 66.604 bin kişinin 41.458 bini, diğer bir ifade ile yüzde 63'ü SSK kapsamında sigortalıdır. Diğer kurumlara bakıldığında Bağ Kur'un 17.319 bin kişi ile sigortalıların yüzde 26'sını; Emekli Sandığı'nın ise 9.284 bin kişi ile yüzde 13,9'unu kapsama aldığı görülmektedir. Tablodaki veriler değerlendirildiğinde Türk sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunlar da göze çarpmaktadır. Genel toplamlar esas alındığında ilk dikkat çeken husus, sosyal güvenlik kurumları kapsamının 1960 yılından 2005 yılına gelene kadar hızla artmış olduğudur. Sosyal güvenlik kapsamındaki aktif sigortalılar yılda yaklaşık ortalama yüzde 8,5 artarken, pasif sigortalılar (aylık alanlar) yaklaşık ortalama yüzde 12 artmış ve 45 yıllık dönemin sonunda aktif sigortalı sayısı 42 katına çıkarken, pasif sigortalı sayısı 123 katına ulaşmıştır. Diğer bir ifade ile sistem, aylık alanların sayısını prim ödeyenlerin sayısına oranla çok daha hızlı bir biçimde artırmıştır. Bunun sonucunda, sistemin aktüeryal dengeleri bozulmuş ve ciddi finansman sorunları ortaya çıkmıştır. Nitekim, 2005 yılı itibariyle aktif/pasif oranı 2'dir. Bununla beraber, emekli sayısındaki hızlı artış, kayıtdışı istihdam, işsizlik, geniş aile yapısı vb. sorunlar nedeniyle bağımlılık oranı da Türkiye'de sürekli olarak yüksek seviyelerde seyretmiştir (3,4-4,0). Sistemin aktif sigortalı sayısındaki artışın sınırlı kalmasının en önemli nedeni kayıtdışı istihdamdır. Nitekim tablodan da görüldüğü gibi toplam istihdamın sadece yüzde 52'si sigortalı olarak çalışmaktadır.

**Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumları Kapsamındaki Nüfus (Bin Kişi)**

Sosyal Sigorta Kuruluşları	1960	1970	1980	1990	2000	2005
<b>E.Sandığı (Toplam)</b>	<b>1.599</b>	<b>3.701</b>	<b>6.307</b>	<b>8.586</b>	<b>9.767</b>	<b>9.284</b>
1. Aktif Sigortalılar	359	824	1.250	1.560	2.164	2.403
2. Aylık Alanlar	62	181	495	844	1.298	1.596
3. Bağımlılar	1.178	2.696	4.562	6.182	6.305	5.285
4. Aktif/Pasif sig (1/2)	5,8	4,6	2,5	1,8	1,7	1,5
5. Bağımlılık oranı ((3+2)/1)	3,5	3,5	4,0	4,5	3,5	2,9
<b>SSK (Toplam)</b>	<b>-</b>	<b>5.783</b>	<b>10.674</b>	<b>18.977</b>	<b>34.139</b>	<b>41.458</b>
1. Aktif Sigortalılar	-	1.313	2.205	3.447	5.283	7.544
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	-	300	844	295
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	74	185	188
4. Aylık alanlar	-	145	636	1.596	3.339	4.308
5. Bağımlılar	-	4.325	7.833	13.560	24.488	29.123
6. Aktif/Pasif sig. ((1+2+3)/4)	-	9,1	3,5	2,4	1,9	1,9
7. Bağımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	-	3,4	3,8	4,0	4,4	4,2
<b>Bağ Kur (Toplam)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4.683</b>	<b>13.361</b>	<b>15.036</b>	<b>17.319</b>
1. Aktif Sigortalılar	-	-	1.100	1.967	2.182	3.354
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	-	106	255	247
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	752	876	1.037
4. Aylık alanlar	-	-	138	596	1.277	1.600
5. Bağımlılar	-	-	3.445	9.940	10.446	11.081
6. Aktif/Pasif sig. ((1+2+3)/4)	-	-	8,0	4,7	2,6	2,9
7. Bağımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	-	-	3,3	3,7	3,5	2,7
<b>Özel Sandıklar (Toplam)</b>	<b>-</b>	<b>85</b>	<b>196</b>	<b>312</b>	<b>323</b>	<b>307</b>
1. Aktif Sigortalılar	-	35	78	84	78	74
2. Aylık alanlar	-	-	12	32	71	77
3. Bağımlılar	-	50	106	196	174	156
4. Aktif/Pasif sig. (1/2)	-	-	6,5	2,6	1,1	0,97
5. Bağımlılık Oranı ((3+2)/1)	-	1,4	1,5	2,7	3,1	3,14
<b>Sosyal Sigortalar Kurumu Sağlık Hizmetleri Kapsamı Genel Toplam</b>	<b>1.599</b>	<b>9.569</b>	<b>21.860</b>	<b>30.463</b>	<b>56.539</b>	<b>63.764</b>
1. Aktif Sigortalılar	359	2.172	4.633	7.058	9.707	13.375
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	-	406	1.099	542
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	826	1.061	1.225
4. Aylık Alanlar	62	326	1.281	3.068	5.985	7.581
5. Bağımlılar	1.178	7.071	15.946	29.878	41.413	45.645
6. Aktif/Pasif Sig. ((1+2+3)/4)	5,8	6,7	3,6	2,7	2,0	2,0
7. Bağımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	3,5	3,4	3,7	4,0	4,0	3,5
<b>Genel Nüfus</b>	<b>27.755</b>	<b>35.603</b>	<b>44.737</b>	<b>58.754</b>	<b>68.036</b>	<b>72.844</b>
<b>Sigortalı Nüfus Oranı</b>	<b>6%</b>	<b>27%</b>	<b>49%</b>	<b>70%</b>	<b>87%</b>	<b>91%</b>
<b>Aktif Sigortalılar/İstihdam</b>				<b>39%</b>	<b>46%</b>	<b>52%</b>
<b>Sağlık Sig. Kapsamındaki Nüfus</b>				<b>54%</b>	<b>83%</b>	<b>89%</b>

Kaynak: ÇSGB, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Y.1, S.1 (Ekim-Aralık 1998), s. 251; Alper, Yusuf; **Türkiye'de Sosyal Güvenlik 2**, Ders Notu, Uludağ Üniversitesi, Bursa: 2006.

## II. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Türk sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkilerinin anlaşılması bakımından, sisteminin özelliklerinin irdelenmesi gereklidir. Bu nedenle daha önce teorik olarak açıklanan unsurlardan yola çıkılarak, Türk sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı üzerinde oynadığı rol ve yoksulluğun önlenmesine katkı sağlayıp sağlamadığı açıklanmaya çalışılacaktır. Ancak Türkiye’de sosyal güvenlik alanında, özellikle 1999 yılında yapılan düzenlemeler ve en son 2006 Mayıs ayında kabul edilen kanunlar çerçevesinde yasal ve kurumsal yapıda bir değişim söz konusudur. Bir yanda SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığı’nın sunduğu imkanlar kapsamında sigortalı olanlar bulunurken, diğer yandan yeni sigortalı olacaklar için bambaşka bir uygulama bulunmaktadır.

Yeni düzenlemeler üç farklı sosyal güvenlik rejimi arasında süregelen norm ve standart birliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Çünkü Türkiye’de farklı kesimlerin farklı kurumlar ve kanunlar kapsamında sigortalı olmasından dolayı kurumlar arasında prim oranları, prime esas kazançlar, aylık bağlamak için gerekli minimum yaş ve prim gün sayıları, aylık bağlama oranları, aylık ve gelirlerin yükseltilmesi, kazançların güncellenmesi, sigorta yardımlarının türü ve kapsamı gibi konularda önemli farklılıklar bulunmaktadır.<sup>10</sup> 5510 sayılı kanun ile bu farklılıkların giderilerek toplumdaki tüm kesimlerin sosyal güvenlik bakımından aynı hak ve yükümlülüklere sahip olması amaçlanmıştır. Kurumlar arasında norm ve standart birliğinin sağlanmasına yönelik yeni yasal düzenleme, Bağ Kur ve Emekli Sandığı’nı, SSK’nın günümüze kadar geçerli olan yapısı ile benzeştirmeyi hedeflemiştir. Zira ülkemizde “sosyal sigorta” mantığına en yakın olan kurum SSK olarak bilinmektedir ve tablo 7’de görüldüğü gibi SSK en geniş kapsamlı kurumu oluşturmaktadır. Fakat, Anayasa Mahkemesinin kanunun bazı maddelerini iptal etmesi ve Emekli Sandığı ile ilgili ayrı bir kanun hazırlanması talebi, sosyal güvenlik kurumlarının “tek çatı altında toplama” çabalarını engellemiş görünmektedir.

Yeni yasal düzenlemenin yürürlük tarihinin 01.07.2007’ye ertelenmesi, kamu çalışanları ile ilgili hükümler konusundaki belirsizlik, 5510 sayılı yasanın nihayi şeklini kazandıktan sonra dahi tam olarak uygulanmasının uzun bir zamanı gerektirmesi, halihazırda sigortalı olanlar için eski kanunlarda yer alan birçok hükmün geçerli olması ve Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla meydana gelen

<sup>10</sup> ÇSGB, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Beyaz Kitap**, Nisan, 2005, [www.csgeb.gov.tr/birimler/sgk\\_web/html/beyazkitap.pdf](http://www.csgeb.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.pdf), (Temmuz 2006), s. 42

yeniden gelir dağılımının şimdiye kadar uygulanmış olan sigorta kanunlarına göre şekillenmiş olması gibi nedenlerden dolayı çalışmanın bu bölümünde 5510 sayılı yasaya değinilmekle birlikte bu yasadan önce mevcut olan yasalara daha fazla yer verilecektir. Yine bu bölümde eski yasal düzenlemeler açısından Bağ Kur ve Emekli Sandığı konunun dışında tutularak SSK ele alınacaktır. Bunun nedeni daha önce de belirtildiği gibi SSK'nın hem kapsam olarak genişliği hem de “sosyal sigorta” mantığına daha yakın işleyen kurum olmasından kaynaklanmaktadır.

Gelirin yeniden dağılımı ve yoksulluk üzerindeki etkilerinin anlaşılması bakımından Türk sosyal güvenlik sistemi ikinci bölümde belirtilen teori dikkate alınarak üç unsur çerçevesinde incelenecektir. Bunlar;

- Benimsenen sosyal güvenlik modeli
- Sistemin finansman yapısı ve
- Sistemin finansman yöntemi.

Ancak, sistemin yapısı ile ilgili olan bu üç unsur dışında, “gelirin yeniden dağılımını etkileyen *diğer* unsurlar” adı altında, ekonomik gelişme ve nüfus yapısının gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkileri ele alınacaktır.

### **A. BENİMSENEN SOSYAL GÜVENLİK MODELİ**

Sosyal güvenlik sistemini oluşturan yasal yapı, sistemin kapsamı, hak kazanma koşulları ve ivazların seviyesi gibi sisteme şekil veren temel özelliklerini belirlemektedir. Bu nedenle Türk sosyal güvenlik sistemini kuran ve işleten bu yasal yapı incelenerek, Türk sosyal güvenlik sisteminin daha önce belirtilen dört farklı sosyal güvenlik modelinden hangisine uygunluk gösterdiği tespit edilecektir.

Çok sayıda ülkenin sosyal güvenlik sistemlerini sınıflandıran Korpi ve Palme (1998), bir sistemin Bismarck tipi olup olmadığını anlaşılması için sistemin yönteminde işçi, işveren ve devletin birlikte yer alıp almadığına bakılması gerektiğini belirtmektedir. Eğer sistemin yönetiminde üç sosyal tarafın katılımı sözkonusu ise “Bismarck modeli” bir sosyal güvenlik sözkonusudur.<sup>11</sup> Bu açıdan, Türk sosyal güvenlik sisteminin Bismarck modelini benimsemiş olduğunu kolaylıkla söylemek mümkündür. Nitekim ilk kuruluşundan beri Sosyal Sigortalar Kurumunun

---

<sup>11</sup> Korpi, Walter and Palme, Joakim; “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”, **American Sociological Review**, Vol. 63 (Oct. 1998) p. 669.

yönetim birimlerinde işçi, işveren ve devlet temsilcileri bulunmaktadır ve 16.05.2006 tarih ve 5502 sayılı kanunla SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığına “Sosyal Güvenlik Kurumu” çatısı altında birleştiren kanun ile de yönetim kurulu ve genel kurulda ilgili tarafların temsili sözkonusudur. Bu bağlamda SSK'nın günümüze kadar gelen uygulamaları ve son yasal değişikliklerle bundan sonra Sosyal Güvenlik Kurumunun yapısı değerlendirildiğinde Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısının “Bismarck modeli” çerçevesinde oluşturulmuş olduğu görülmektedir.

Benimsenen modelinin esasen Bismarck tipi bir sosyal güvenlik sistemi olmasına rağmen, daha önce de belirtildiği gibi bu modellerin günümüzde pür bir biçimde uygulanmadığı da bilinmektedir. Türk sosyal güvenlik sistemi de esas itibarıyla Bismarck tipi bir yapıya sahip olmakla birlikte, birçok yönden Beveridge tipi özellikler de sergilemektedir. Bunu özellikle ödenen ivazların seviyesi incelendiğinde görmek mümkündür.

### **1. Kapsama Alınan Nüfus**

Türkiye’de sosyal güvenlik alanındaki yapılanma, farklı kesimler için farklı kurumların oluşturulması ve farklı kanunlar çerçevesinde bu kesimlerin hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesi şeklinde oluşmuş ve bu yapı günümüze kadar süregelmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi beş farklı sosyal sigorta kanunu ve bunları uygulamakla yükümlü üç farklı kurum bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile, Türkiye’de Bismarck tipi sosyal güvenlik modelinin en belirgin özelliği olarak kabul edilebilecek, farklı sektörler veya meslek grupları için farklı sosyal güvenlik kurumlarının bulunması özelliği açık bir biçimde görülmektedir. Bu çoklu yapı, riski aynı sosyo-ekonomik düzey arasında dağıtırken yine aynı sosyo-ekonomik grubun kaynaklarını kullanmaktadır. Bunun neticesinde, toplumdaki farklı kesimler arasında belirgin ayrımlar oluşur. Nitekim bu beş kanunu uygulamakta olan üç farklı kurumdaki kural ve uygulamalar birbirinden farklıdır. Sağladığı hak ve yardımlar bakımından SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığı arasında önemli farklar bulunmaktadır. Özellikle emeklilik düzenlemelerindeki farklılıklar nedeniyle, kurumlar arasında norm ve standart birliği sağlamak amacıyla bu kurumların “tek çatı altında birleştirilmesi” uzun yıllar tartışma konusu olmuş ve nihayet 16.05.2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile bununı gerçekleştirecek adımlar atılmıştır. Yeni yasa ile bu üç kurumun emeklilik düzenlemelerinin “Sosyal Güvenlik Kurumu”na bağlı “Emeklilik Sigortaları Genel Müdürlüğü” tarafından tek elden yürütülmesi öngörülmüştür. Bu gelişme ile beraber, toplumdaki tüm aktif nüfusun aynı kurum altında birleştirilmesi sözkonusu olacağından, norm ve standart

birliğinin sağlanması ve bu yolla toplumdaki farklı kesimlerin risk ve kaynakları aynı havuzda toplanarak, sosyal güvenliğin dayanışma ilkesi ön plana çıkarılması mümkün olabilecekti. Ancak Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile birlikte 5510 sayılı kanunda nasıl bir değişiklik yapılacağı şu anda bilinmemektedir.

Öte yandan Türkiye’de sosyal güvenliğin esas olarak aktif nüfusa yönelik olması ve bunun dışındaki kesimleri dışarıda bırakması kapsam bakımından önemli güçlükleri beraberinde getirmektedir. Gerçi, yoksul kesimlere yönelik programlar bulunmaktadır veya sigortalı kişilerin aileleri de bağımlı nüfus olarak sosyal güvenliğin şemsiyesi altına dolaylı olarak girebilmektedir ancak bu iki koşulu yerine getiremeyen gruplar için sistemin sağladığı herhangi bir güvence sözkonusu değildir. Türkiye’de Bismarck tipi sosyal güvenlik yapısı ülkenin önemli sorunlarından biri olan kayıtdışı çalışma ile birleşince, sosyal güvenlik kapsamını daraltan ve toplumun önemli bir kesiminin herhangi bir koruma kapsamına girememesi ile sonuçlanan bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Kayıtdışılık veya kaçak çalıştırma Türkiye’de sosyal sigortaların kapsamının her dönemde düşük seviyelerde kalmasının en önemli nedenlerinden biridir. 1950’li yıllarda İş Kanunu kapsamına giren işçi sayısı artmasına rağmen Sosyal Sigortalar kapsamına giren işçi sayılarında paralel bir artış yaşanmamıştır. Bunun en önemli nedeni de işverenlerin emek maliyetini düşürmek ve rekabet güçlerini artırabilmek için kaçak işçi çalıştırmalarından kaynaklanmaktadır. O dönemdeki adıyla “İşçi Sigortaları Kurumu”nun da yeterli denetimleri yapamaması nedeniyle sigorta kapsamına girenlerin sayısı düşük seviyelerde seyretmiştir<sup>12</sup> (Tablo 5).

**Tablo 5: Sigortalıların Ücretlilere Oranı (1955-1960)**

Yıllar	Toplam Sigortalı Sayısı	Toplam Ücretli Sayısı	Kaçak Çalışanların Oranı (%)
1955	466.852	1.624.303	33,83
1960	577.991	2.437.347	25,48

Kaynak: Makal, Ahmet; **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963**, İmge Kitapevi, İstanbul: 2003, s. 396’dan akt. Özbek, age, s.244.

<sup>12</sup> Özbek, age, s. 244.

Kayıtdışı çalışma günümüzde de hala önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. TÜİK verilerine göre Ağustos 2005 itibariyle toplam istihdamın yüzde 51,1'i, Ağustos 2006 verilerine göre de yüzde 50,5'i kayıtdışıdır.<sup>13</sup> Diğer bir ifade ile istihdam edilenlerin yarısı sosyal güvenlik sistemine dahil değildir.

Tüm bunların yanında, Türkiye'de "isteğe bağlı sigortalılık" uygulaması bulunmaktadır. Belli bir süre sigortalı olan bireyler, çeşitli nedenlerle sigortalılıkları sona erdikten sonra talepte bulunmaları halinde isteğe bağlı sigortalılık kapsamında sosyal güvenlikten yararlanmaktadırlar. Sadece sigortalının prim ödediği bu durumda kişiler gerekli koşulları yerine getirmek şartı ile belli bir süre sonra emeklilik hakkı kazanmaktadır. İsteğe bağlı sigortalılık uygulaması, ülkemizdeki emek piyasasının yapısı ve istihdam koşulları göz önünde tutulduğunda önemli bir boşluğu doldurmaktadır. İşsizlik oranları ve var olan kayıtdışı çalıştırma gibi faktörler birarada değerlendirildiğinde isteğe bağlı sigortalılık, bireylerin kendilerini güvence altına almasını mümkün kılmaktadır. Fakat gönüllülük esasına dayanan bu uygulama kapsamında yer alan bireylerin sayısı çok fazla değildir.

Türk sosyal güvenlik sistemi kapsama aldığı toplum kesimleri bakımından değerlendirildiğinde, parçalanmış bir yapının olduğu bunu değiştirmek için yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemine dahil olanlar arasında var olan farklı uygulamalar yanında, sisteme dahil olamayan kesimler de bulunmaktadır. İsteğe bağlı sigortalılık uygulaması ile kişilerin sisteme girişi kolaylaştırılmaya çalışılsa dahi, bu uygulamanın çok etkin işlediğini söylemek güçtür. Diğer yandan yoksullara yönelik programların dağınık yapısı veya tek elden yürütülmemesi, bunlardan yararlananların sayısının tespitini dahi güçleştirmekte, kimlere ne kadar yardım yapıldığının ortaya koyulmasını neredeyse imkansız hale getirmektedir. Bu yapı içinde Türk sosyal güvenlik sisteminin tüm toplumu kapsamadığı, Bismarck tipi özelliklere sahip olmasına rağmen, aktif nüfusun da tamamını kapsama alamadığı görülmektedir. Elbette bu durum gelirin yeniden dağılımı açısından da önemli sorunlar meydana getirmektedir. Sistemin yarattığı yeniden dağılıma en çok ihtiyaç duyan kesimler, sistemin kapsamında olmadığı için bundan yararlanamamaktadır. TÜİK'in 2005 Yoksulluk Çalışması'na ait veriler aşağıdaki tabloda görülmektedir.

---

<sup>13</sup> TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Araştırması 2006 Ağustos Dönemi Sonuçları**, Haber Bülteni, <http://www.tuik.gov.tr>, (Aralık 2006).



**Tablo 6: Hanehalkı Fertlerinin İşteki Durumlarına Göre Yoksulluk\* Oranı (2005)**

İşteki Durum	Nüfus Payı**			Yoksulluk Oranı		
	Toplam	Kent	Kır	Toplam	Kent	Kır
Ücretli ve maaşlı	14,6	18,63	8,05	6,57	4,92	12,78
Yevmiyeli	2,95	2,69	3,39	32,12	27,08	38,61
İşveren	1,43	1,71	0,98	4,80	2,07	12,55
Kendi hesabına çalışan	7,68	3,85	13,90	26,22	11,04	33,04
Ücretsiz aile işçisi	6,85	1,25	15,95	34,52	10,76	37,53
İşsizler	2,35	2,91	1,44	26,19	20,92	43,43
Ekonomik olarak aktif olmayanlar	35,97	41,15	27,56	15,92	11,08	27,65
15 yaşından küçük fertler	28,16	27,81	28,73	27,71	19,51	40,60
Toplam	100	100	100	20,50	12,83	32,95

\* Gıda ve gıda dışı harcamalar dikkate alınmıştır

\*\* Belirtilen grupların toplam nüfus içindeki payı olarak hesaplanmıştır.

Kaynak: TÜİK, **2005 Yoksulluk Çalışması Sonuçları**, <http://www.tuik.gov.tr>, (Aralık 2006).

Tabloya göre yoksulluğun en yaygın olduğu kesimler sırasıyla, ücretsiz aile işçileri, yevmiyeli (mevsimlik) çalışanlar, 15 yaşından küçük fertler, kendi hesabına çalışanlar ve işsizlerdir. Yoksulluğun yaygın olduğu kendi hesabına çalışanlar, ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeli çalışanlar aynı zamanda kayıt dışı istihdamın yüzde 82'sini oluşturmaktadır ve genellikle sosyal güvenlik kapsamı dışındadır.<sup>14</sup> Diğer yandan yoksulluğun en az olduğu kesimleri ise işverenler ile ücretli ve maaşlı çalışanlar oluşturmaktadır. Bilindiği gibi Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi bu kesimleri kapsama almakta oldukça başarılıdır. Yine tablodan yoksulluğun kırsal kesimde daha yaygın olduğu anlaşılmaktadır. Tüm gruplar için kent/kır bazında toplamlara bakıldığında yoksulluğun kentlerde yüzde 12,83 olduğu, kırdaki ise yüzde 32,95'e yükseldiği görülmektedir. Diğer gruplara oranla çok daha fazla koruma imkanlarına sahip olan işverenler ile ücretli ve maaşlı çalışanlar için yoksulluk oranları ise kentlerde sırasıyla yüzde 2,07 ve yüzde 4,92 olarak hesaplanmaktadır. Kırdaki ise bu grupların yoksulluğa düşme ihtimali artmakta ve işverenler için yüzde 2,55'e, ücretli ve maaşlı çalışanlar için ise yüzde 12,78'e yükselmektedir. Sosyal güvenliğin kapsamının tarımda kısıtlı kalması daha önce belirtildiği gibi, yoksullukla karşılaşma ihtimali yüksek olan grupları koruyamadığını göstermektedir. Bu değerlendirmeler ışığında, sistemin yarattığı yeniden gelir dağılımından toplumun ihtiyaç duyan kesimlerinin çok sınırlı olarak yararlandığını söylemek mümkündür.

<sup>14</sup> ÇSGB, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform**, s. 10.

## 2. Hak Kazanma Koşulları

Bismarck tipi sistemlerde hak kazanma koşulu, belirli bir süre prim ödemek ve belirli bir yaşa ulaşmaktır. Türk sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde ilk koşulun geçerli olduğu ancak ikinci koşulun siyasi amaçlarla sisteme yapılan müdahalelerle uzun bir dönem uygulanmadığı görülmektedir. Diğer bir ifade ile Türkiye’de, emeklilik için gerekli yaş koşulu kaldırılmış ve sadece belli bir süre prim ödeme koşuluna bağlı olarak aylık bağlanmıştır. Bu uygulamayı değiştirme girişimleri de başarısız olmuştur. Yaş koşulu olmaksızın emeklilik hakkı tanınmış olması Türkiye’de 38-40 yaşlarında ve henüz gerçekten yaşlı olmayan insanların yaşlılık aylığına hak kazanmasına neden olmuştur. Hak kazanma koşullarını bu biçimde kolaylaştıran uygulamalar sistemin aktüeryal dengesini bozmanın yanında, gelirin yeniden dağılımı açısından da çarpık sonuçlar yaratmaktadır.

Yaşlılık sigortasını ilk düzenleyen 01.04.1950 tarih ve 5417 sayılı “İhtiyarlık Sigortası Kanunu” kadın ve erkek için 25 yıl sigortalı olma ve yılda ortalama en az 200 gün prim ödeme ile 60 yaşını doldurmuş olma koşulu getirilmiştir. İhtiyarlık Sigortası Kanununun yerini, 1.6.1957 tarih ve 6900 sayılı “Malûliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu” almış ve 8 yıl yürürlükte kalmıştır. 01.03.1965 tarihinde 506 sayılı yasa kabul edilmiş ve bu yasa ile o güne kadar kadın ve erkek için aynı olan emeklilik koşullarında yaş bakımından kadınlar lehine bir düzenleme yapılarak emeklilik yaşı kadın için 55’e indirilmiştir.

Belirli bir süre prim ödeme ve belirli bir yaşa ulaşma koşulu 01.03.1969 tarih ve 1186 sayılı yasa ile ‘belirli bir süre prim ödeme’ veya ‘belirli bir yaşa ulaşma’ koşuluna bağlanmıştır. 1186 sayılı yasa, emekliliğe hak kazanmak için sigortalıların ya 25 yıllık sigortalılık süresini ve bu sürede 5000 gün prim ödeme koşulunu, ya da kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurarak ve 5000 gün prim ödeme koşulunu yerine getirerek emekli olmalarına imkan tanımıştır. Emekli olma şartlarını kolaylaştıran bu yasa ile “yaşlanma” tehlikesine karşı bir koruma sağlamayı amaçlayan sosyal güvenliğin bu amacından saptığı görülmektedir. Kadın ve erkek sigortalılar arasında yaş bakımından getirilen farklılaştırma, 26.05.1976 tarih ve 1992 sayılı yasa ile sigortalılık süresine de yansımış ve kadınların emekli olabilmek için 25 yıllık sigortalılık süresi 20 yıla indirilmiştir.

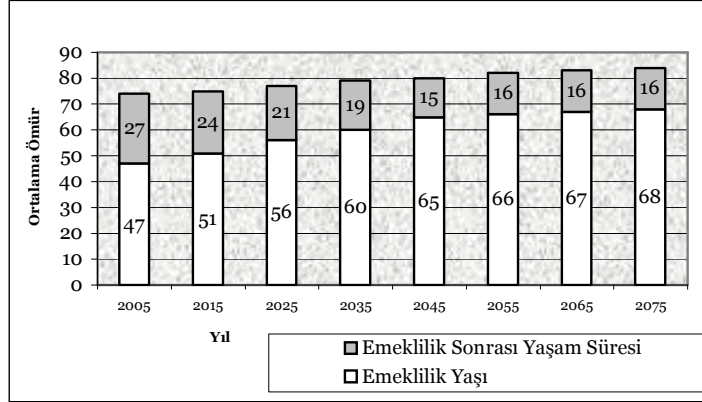
Yaş koşulunun ortadan kalkması ile beraber sosyal güvenlik kurumlarından aylık alanların sayısındaki artış ve kurumların aktüeryal dengelerinin bozulmaya başlaması bu alanda yasal düzenleme yapılmasını gerekli kılmış ve 10.01.1986 tarih ve 3246 sayılı yasa ile ilk defa 1990 yılından sonra sigortalı olacaklar için emeklilik

yaşı kadında 55, erkekte 60 olarak tespit edilmiş ve mevcut sigortalılar için kademeli bir geçiş öngörülmüştür. Ancak bu yasa 20.02.1992 tarih ve 3774 sayılı yasa ile iptal edilerek, emekliliğe hak kazanma koşulu sigortalılık süresi veya yaşa bağlı olarak iki biçimde yerine getirilebilecek hale gelmiştir.

Kurumların açıklarının giderek büyümesi ve sistemin sürdürülemez hale gelmesi sonucunda 1999 yılında 4447 sayılı kanun ile yaş koşulu tekrar getirilmiş ve 8 Eylül 1999'dan sonra ilk kez sigortalı olacaklar için emeklilik yaşı kadın ise 58, erkek ise 60 yaş olarak tespit edilmiş, bunun yanında 7000 gün prim ödeme koşulu getirmiştir. 8 Eylül 1999 tarihinden önce sigortalı olanlardan emekliliğine 2 yıl ve daha az süre kalanların aylık bağlama koşullarında bir değişiklik yapılmamış diğerleri için yaş ve prim ödeme gün sayısı bakımından kademeli bir geçiş öngörülmüştür. 2006 yılında kabul edilen ve 01.07.2007 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek olan 5510 sayılı yasa, mevcut sigortalılar için 4447 sayılı yasanın getirdiği yaşla ilgili düzenlemeyi korumuş, 01.07.2007 tarihinden sonra sigortalı olacaklar için prim ödeme gün sayısını 9000 olarak belirlemiş ve 01.01.2036-01.01.2048 yılları arasında hem yaş hem de prim ödeme gün sayısı bakımından kademeli bir artış öngörerek 2048 yılda prim ödeme gün sayısının 9000, emeklilik yaşının da hem kadın hem de erkek için 65 olarak uygulanmasını hükme bağlamıştır.

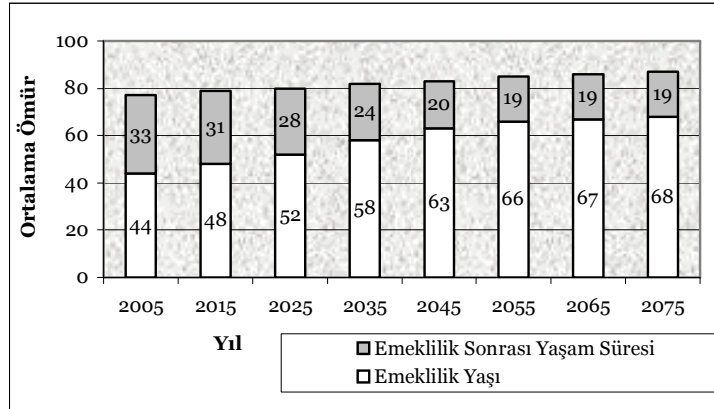
Emeklilik yaşına siyasi iktidarların sıkça yaptığı müdahale farklı nesillerin farklı transferler almasına neden olmuştur. Yaş bakımından kolaylaştırmalar yapıldığında emekli olanlar daha uzun sürelerle ivaz almaya hak kazandıklarından dolayı sistemden daha fazla fayda sağlamışlardır. 4447 ve 5510 sayılı yasalarla emeklilik yaşının yeniden düzenlenmesi sonucu sigortalıların emeklilik yaşı ve pasif dönemde geçirecekleri süreler hesaplanmış ve erkek sigortalılar için Grafik 2, kadın sigortalılar için ise, Grafik 3'de gösterilen biçimde emeklilikte geçen sürelerin kısılacığı tahmin edilmiştir.

**Grafik 2: Erkek Sigortalılar için Emeklilik Yaşı ve Emeklilikte Geçen Süreler (2005-2075)**



Kaynak: ÇSGB, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Beyaz Kitap**, Nisan 2005, s.44, [www.cs.gb.gov.tr/birimler/sgk\\_web/html/beyazkitap.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.pdf), (Temmuz 2006).

**Grafik 3: Kadın Sigortalılar için Emeklilik Yaşı ve Emeklilikte Geçen Süreler (2005-2075)**



Kaynak: ÇSGB, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Beyaz Kitap**, Nisan 2005, s.44, [www.cs.gb.gov.tr/birimler/sgk\\_web/html/beyazkitap.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.pdf), (Temmuz 2006).

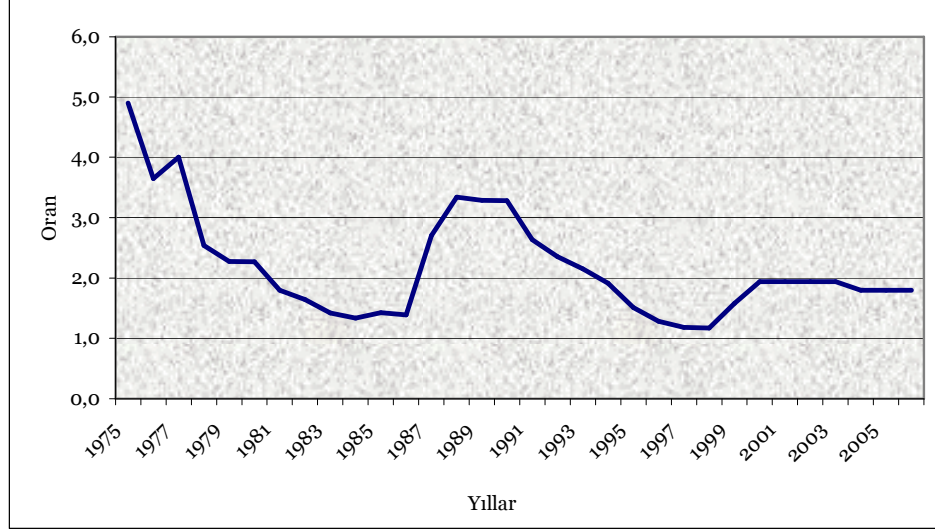
Emekli olmak için gerekli yaş koşulunun ortadan kaldırıldığı 1969 yılından itibaren emekliliğe hak kazananlar sosyal güvenlik sisteminden yüksek düzeyde fayda sağlamışlardır. Bunun yanında geleceğe yönelik emeklilik yaşında yapılan değişiklik düşünüldüğü zaman, nesiller arası gelirin yeniden dağılımı açısından 2005 yılından

itibaren hem kadın hem de erkek sigortalıların emeklilikte geçirecekleri süreler kılacağı için, sonraki nesillerin öncekilere göre giderek gelirin yeniden dağılımdan daha az fayda sağlayacağı görülmektedir. Gelirin nesil içi yeniden dağılımına bakıldığında da kadınlar için emekli olma koşullarının erkeklere oranla kolaylaştırılmış olması ve kadınların ortalama ömrünün yine erkeklere oranla daha uzun olmasından dolayı sosyal güvenlik sistemi kadınlara erkeklere oranla daha fazla transfer sağlamaktadır. Diğer bir ifade ile kadınlar sistemin yarattığı yeniden dağılımdan daha fazla faydalanmaktadır. Kadınların sistemden sağladığı yüksek faydanın da sonraki nesillerde giderek düşmesi ve nihayetinde kadının sadece erkekten daha uzun yaşamasına bağlı olarak daha yüksek transfer sağlaması mümkün olacaktır.

### **3. Ödenen İvazların Seviyesi**

Türk sosyal güvenlik sisteminde, ödenen ivazlar yasal düzenlemelerde kazançla ilişkilendirilmiştir. Çeşitli tarihlerde aylık hesaplama yöntemi ile ilgili unsurlarda değişiklikler yapılmakla birlikte sosyal güvenlik kanunlarındaki kazançla ilişkili ivaz ödeme prensibi her dönemde var olmuştur. Emekli aylıkları, kazançla ilişkili olduğundan dolayı, kazançlarda olduğu gibi belli bir aralıkta dağılmış olması gerekmektedir. Türk sistemine bakıldığında aylıkların dağılım aralığının farklı dönemlerde farklılık gösterdiği görülmektedir. Grafik 4’de 1975-2006 döneminde en yüksek aylığın en düşük aylığa oranının seyri verilmektedir. Grafikte görüldüğü gibi en yüksek – en düşük aylık oranı dalgalı bir yapı izlemektedir. 1975’te en yüksek aylık en düşük aylığın 5 katı iken sonraki dönemlerde aradaki fark düşmekte ve 1986’da 1,4’e kadar gerilemektedir. 1987 yılında “üst gösterge tablolarının” uygulanmaya başlaması ile oran tekrar 3,3’e kadar yükselmektedir. Fakat üst gösterge tablolarının uygulanması ile ilgili sorunlar nedeniyle sonraki dönemlerde aylıklar arasındaki farkın giderilmesine yönelik alınan önlemler sonucu en düşük ve en yüksek aylık arasındaki fark yine daralmakta ve 1997-1998 döneminde 1,2’lere kadar düşmektedir. 4447 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler ile birlikte aylıklar arasındaki fark 1,9-1,8 oranına gerilemiştir ve son 7 yıldır bu seviyelerde seyretmektedir.

**Grafik 4: En Yüksek Aylığın En Düşük Aylığa Oranı (1975-2006)**



Not: Grafikte en yüksek ve en düşük aylıkların yıllık ortalamaları kullanılmıştır.

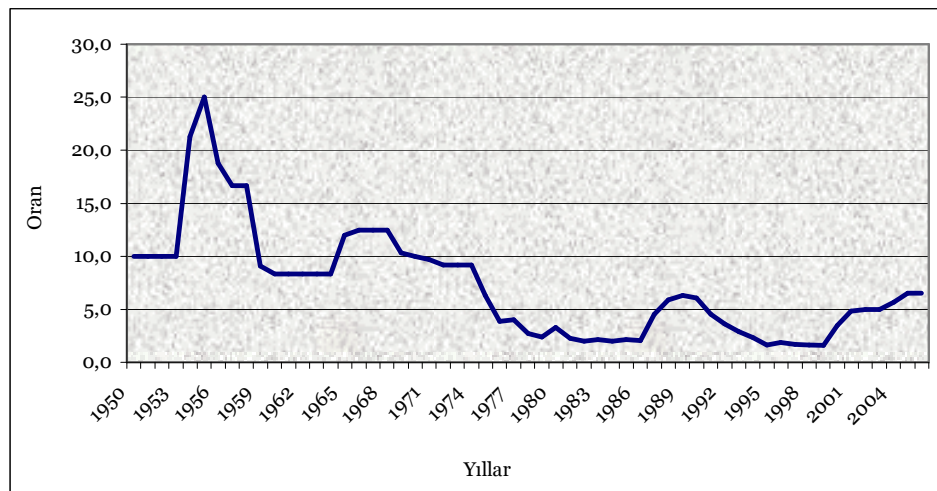
En düşük ve en yüksek aylık arasındaki farktaki bu dalgalı yapı, gelir grupları arasındaki yeniden gelir dağılımını etkilemektedir. Aylıklar arasındaki farkın açılması sistemin Bismarck tipi özelliklerinin güçlenmesi anlamına gelirken, farkın azalması ise Beveridge özelliklerin güçlenmesi anlamını taşımaktadır. Diğer bir ifade ile, en düşük aylığın en yüksek aylığa oranının düşmesi sistemin ödediği ivazların, aktif dönemdeki kazançlarla ilişkisinin zayıfladığını ve düz oranlıya yakın ivaz ödendiğini göstermektedir. Yaşam boyu perspektifinde, yüksek kazançlar üzerinden prim ödeyen sigortalılar düşük kazançlar üzerinden prim ödeyen sigortalıların aldığı aylıklara yakın miktarlarda aylıklar alarak, sistemden daha az transfer sağlamakta ve düşük gelirli gelirli meydana gelen yeniden dağılımdan daha fazla yararlanmaktadırlar.

Sistemin kazançla ilişkili olma özelliğini etkileyen çeşitli unsurlar bulunmaktadır. Bunlar; prime esas kazançların alt ve üst sınırı arasındaki fark, asgari ve azami aylık uygulaması ve ortalama yıllık kazancın belirlenmesindeki farklılıklardır.

### a. Prime Esas Kazançların Alt ve Üst Sınırı Arasındaki Fark

Türkiye’de Nisan 1950’den beri prime esas kazançların alt ve üst sınırı tespit edilmektedir. Ancak son yıllara kadar, alt ve üst sınır rakamlarındaki artışların çoğu birlikte gerçekleştirilmemiş veya artış oranları aynı olmamıştır. Nisan 1950’de ilk kez prime esas kazanç sınırları açıklandığında alt sınır aylık 60 TL, üst sınır ise aylık 600 TL olarak tespit edilmiş ve buna göre üst sınır, alt sınırın 10 katı olmuştur. Dört yıl aynı seviyede kalan prime esas kazanç sınırları Nisan 1954’te yeniden düzenlenmiş ve sadece prime esas kazanç üst sınırı 1.500 TL’ye yükseltilerek alt sınırdaki bir değişiklik yapılmamıştır. Böylece üst sınır alt sınırın 25 katı olmuştur. 1956 yılına kadar devam eden bu fark, günümüze kadar alt ve üst sınırlar arasında uygulanan en büyük farkı oluşturmaktadır. Sonraki dönemlerde alt ve üst sınır arasındaki fark azalmış, özellikle 1970’li yıllardan itibaren düşme eğilimine girmiş ve bu durum 1980’lerin sonlarına kadar devam etmiştir. 1980’li yıllarda alt ve üst sınır arasındaki fark tekrar yükseltilmiş ancak zaman içinde inişli çıkışlı bir grafik çizmekle beraber yeniden düşüş eğilimi göstermiştir. Bu dalgalı yapı ancak 2000’li yıllarda 4447 sayılı yasa ile alt ve üst sınır ile ilgili düzenleme ile beraber değişmiş ve daha istikrarlı bir seyir izlemeye başlamıştır (Grafik 5). 2000 yılında alt ve üst sınır arasındaki fark 3 iken bu zamanla artırılmış ve 2005 yılı sonu itibarıyla 6,5’e yükselmiştir.

**Grafik 5: Prime Esas Kazanç Üst Sınırının Alt Sınırı Oranı (1950-2006)**



Not: Grafikte prime esas kazanç sınırlarının yıllık ortalamaları kullanılmıştır.

Prime esas kazançların alt sınırı ile üst sınırı arasındaki farkın azalması sisteme yapılan katkıların kazançla ilişkisini zayıflatmaktadır. Nitekim, Türk sosyal güvenlik sisteminde uygulanan prime esas kazançların alt ve üst sınırlarında çeşitli dönemlerde önemli bir yakınlaşma görülmektedir. Bu yakınlaşma sisteme yapılan katkıların kazançla ilişkili olama özelliğini azaltmıştır. Türkiye açısından daha önce de belirtildiği gibi özellikle 1970’li yıllardan itibaren üst sınırın seviyesinin düştüğü, bunun 1980’lerde tekrar yükseltilmeye çalışıldığı ancak 1990’ların ortalarına gelindiğinde tekrar prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasındaki farkın 1,7’ler civarında olduğu görülmektedir. Türkiye’de uygulanan prime esas kazançların alt ve üst sınırları ile bunlar arasındaki fark ekte verilmektedir.

Prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasındaki farkın ne kadar olduğu gelirin yeniden dağılımı açısından önemli bir unsur oluşturmaktadır. Çünkü sisteme sigortalıların yaptığı katkı alt ve üst sınır arasında bir gelir üzerinden ödenen primler yoluyla gerçekleşmektedir. Tespit edilen üst sınırın üstünde gelir elde edenler, gelirlerinin üst sınırı aşan kısmı için sisteme prim ödememektedirler. Diğer bir ifade ile yüksek ücretli çalışanların, ücretlerinin sadece belli bir seviyesi sosyal güvenlik sistemi yoluyla yaratılan yeniden gelir dağılımına dahil olmaktadır. Üst sınırı aşan miktar için sisteme herhangi bir katkı yapılmadığından dolayı, bu kısım yeniden dağılımda dikkate alınmamaktadır.

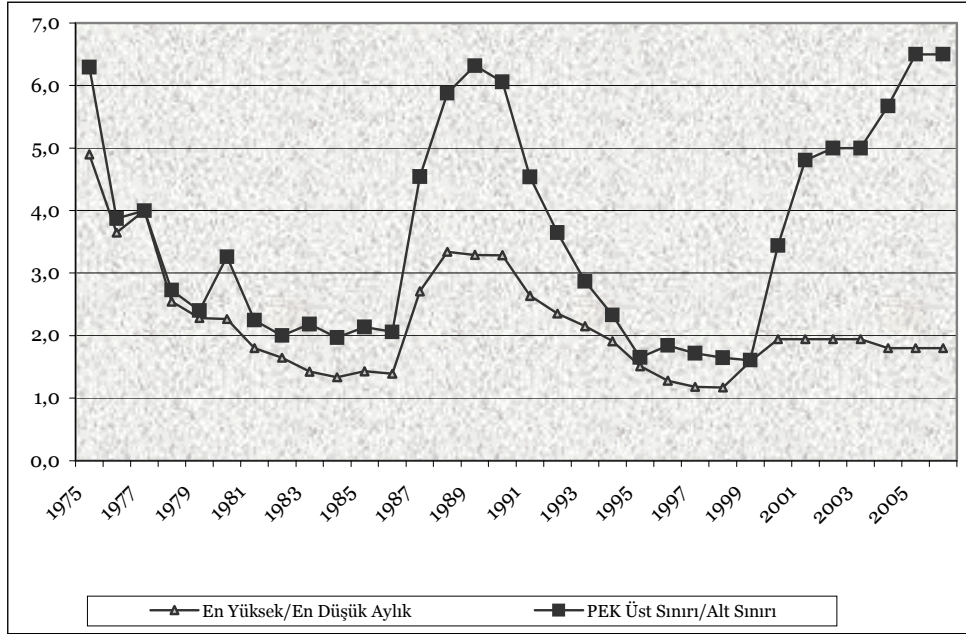
Öte yandan prime esas kazançların alt ve üst sınırları ile ödenen aylıklar arasında bir ilişki söz konusudur. Prime esas kazançların alt sınırı en düşük aylıkları belirlerken, prime esas kazançların üst sınırı ise sistemden ödenebilecek en yüksek aylıkla ilişkilidir. Bu ilişki, prime esas kazanç sınırlarındaki bir artışın, aylıkların da belli bir süre içinde artırılmasını gerekli kılmaktadır. Ancak 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile beraber aylıkların hesaplanmasında ve artırılmasında prime esas kazanç sınırları ile olan ilişki ortadan kaldırılmıştır. Söz konusu yasa aylıkların artışını GSYİH ve TÜFE artış oranları ile ilişkilendirmiş ve prime esas kazançlarla olan bağı koparmıştır. Bu uygulama prime esas kazanç sınırlarını, aylıklarda artış yapma zorunluluğu olmadan artırma imkanı vermiştir. Bunun nedeni sistemin gelir gider dengesizliği nedeniyle kurumun gelirlerini artırma ve giderlerini azaltma isteği olarak kabul edilebilir. Fakat bu sonuç prime esas kazanç aralığının genişlemesine karşılık aylıkların dağılım aralığının aynı düzeyde kalması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Sistemin Bismarck tipi “kazançla ilişkili aylık ödeme” prensibi zayıflamaktadır.

Grafik 6, yıllar itibarıyla prime esas kazançların üst sınırının alt sınıra oranındaki ortalama değişimlerle en yüksek aylığın en düşük aylığa oranının yıllık ortalamasındaki değişimleri birlikte göstermektedir. Grafikten de görüldüğü gibi en



yüksek aylığın en düşük aylığa oranını yansıtan çizgi, prime esas kazançların üst sınırının alt sınırına oranını yansıtan çizgiyi 1999 yılına kadar takip etmekte, bu tarihten sonra prime esas kazançların alt ve üst sınırının birbirine oranındaki değişimlere duyarsız kalarak devam etmektedir.

**Grafik 6: Prime Esas Kazanç ve Aylıkların En Yüksek/En Düşük Değerlerinin Birbirine Oranı (1975-2006)**



Not: Grafikte yıllık ortalama rakamlar kullanılmıştır.

Grafik 6'dan gelirin dikey olarak yeniden dağılımı ile ilgili olarak çıkarılabilecek sonuç, bu dalgalı yapı nedeniyle dönemler itibariyle alt ve üst gelir grupları arasındaki yeniden dağılımın değişken olabilmesidir. 1999 yılına kadar prime esas kazanç oranı ile en düşük – en yüksek aylık oranının birbirini takip etmesi nedeniyle, sigortalılar prime esas kazanç sınırları arasındaki farkın yüksek olduğu dönemlerde sisteme prim ödemiş ve aradaki farkın azaldığı dönemlerde aylık almış iseler, yeniden gelir dağılımı düşük gelir grupları lehine gerçekleşmiştir. Fakat tam tersi, prime esas kazanç aralıkları arasındaki farkın düşük olduğu dönemde prim ödemiş ve yüksek olduğu dönemde aylık almışlar ise, yeniden dağılımın yüksek gelir grupları lehine gelişmiştir. Oranlar arasındaki farkın değişken olması birbirini izleyen nesillerdeki alt ve üst gelir gruplarının yeniden gelir dağılımından farklı biçimlerde yararlanmasına neden olmuştur.

## **b. Asgari ve Azami Aylık Uygulaması**

Türk sosyal güvenlik sistemini düzenleyen kanunlarda aylıkların belli tutarların altına düşmesini veya üstüne çıkmasını önleyen hükümler yer almıştır. 11.07.1964 tarih ve 506 sayılı kanunda "... aylıkların yıllık tutarı 3.000 liradan aşağı olamaz" hükmü yer almış, 16.6.1975 tarih ve 1912 sayılı kanunla alt sınır yıllık 12.000 liradan az olmamak kaydı ile "... günlük kazanç alt sınırının 360 katının yüzde yetmişinden az, günlük kazanç üst sınırının bir yıllık tutarı üzerinden hesaplanacak aylığın yıllık tutarından fazla olamaz" hükmü ile aylıkların alt ve üst sınırı belirlenmiştir. 29.06.1978 tarih ve 2167 sayılı kanunla 12.000 lira ifadesi kaldırılarak alt sınır doğrudan günlük kazançla ilişkili hale getirilmiştir. Buna göre "... yaşlılık sigortalarından bağlanacak ... aylığın yıllık tutarı ... günlük kazanç alt sınırlarının 360 katının yüzde yetmişinden az, günlük kazanç üst sınırlarının bir yıllık tutarı üzerinden hesaplanacak aylığın yıllık tutarından fazla olamaz" biçiminde hükme bağlanmıştır. Aylıkların hesabında "gösterge tablosu" kullanılması ile birlikte bu hüküm de değişerek 06.03.1981 tarih ve 2422 sayılı kanun ile "... aylığın alt sınırı, gösterge tablosundaki en düşük göstergenin katsayı ile çarpımının %70'inden az olamaz" şeklinde hükme bağlanırken, aylıklara bir üst sınır çizmek amacıyla aylık bağlama oranı yüzde 85 ile sınırlandırılmıştır. Aylıklara alt ve üst sınır uygulanması prim – ivaz ilişkisini zayıflatmakla birlikte düşük gelirliler lehine gelirin yeniden dağılımını güçlendirmektedir. Çünkü düşük gelirleri üzerinden prim ödeyenler, bu tür bir yasal düzenleme ile, ödedikleri primler karşılığında kendilerine öngörülenden daha fazla aylık almaya hak kazanırken, yüksek gelirliler de uygulanan tavan nedeniyle ödedikleri primlere göre daha az transfer sağlamaktadırlar.

1999 yılına kadar sistemin dikey yeniden dağılım yaratmaya yönelik yasal bir düzenleme oluşturduğu görülmektedir. Ancak bu tarihte çıkarılan 4447 sayılı yasa ile, aylıkların hesabında gösterge tablosunun kullanımından vazgeçilmesi ile birlikte aylıkların alt sınırını düzenleyen hüküm "Bu Kanuna göre bağlanacak aylıklar ... prime esas günlük kazanç alt sınırının aylık tutarının %35'inden az olamaz" biçiminde yeniden düzenlenmiştir. Aylıkların üst sınırı ile ilgili düzenlemeler de kaldırılmıştır. Aylıklar için bir alt sınırın belirlenmiş olması, kişilerin yaşlılık döneminde belli bir gelir düzeyinin altına düşmesini engellemektedir. Fakat prime esas kazancın alt sınırının asgari ücret düzeyinde belirlendiği düşünüldüğünde, yaşlılar için belirlenen asgari aylık, asgari ücretin yüzde 35'i civarında olmaktadır. Bu rakamın yaşlıları yoksulluktan koruması ise hiç şüphesiz mümkün değildir. Yaşlılık aylıklarının alt sınırının bu şekilde düşük düzeyde belirlenmiş olması ve bir azami aylık belirlenmemiş olması sistemin kazanç – ivaz ilişkisini güçlendirmiştir.

4447 sayılı yasanın getirdiği düzenlemelerin 5510 sayılı yasa ile birlikte değişmesi öngörülmektedir. 5510 sayılı yasada “asgari aylık” uygulamasına yer verilmemekte, aylık bağlama oranının yüzde 90’dan fazla olmayacağı hükme bağlanarak bir üst sınır konulmaktadır. Bu düzenlemenin sistemin gelir-gider dengesini korumaya yönelik olarak hazırlandığı ve geliri yeniden dağıtma ile yoksulluğu önleme fonksiyonunun göz ardı edildiği açıktır.

### **c. Ortalama Yıllık Kazancın Belirlenmesi**

506 sayılı Kanunun ilk şeklinde ortalama yıllık kazancın hesaplanmasında, sigortalının emekli olmak üzere işten ayrıldığı tarihten önceki son 10 takvim yılının, prime esas kazançları en yüksek 7 takvim yılı dikkate alınarak ortalama yıllık kazanç hesaplanmaktadır. 1969 yılında 1186 sayılı yasa ile ortalama yıllık kazancın hesabında son 5 yılın prime esas kazançları en yüksek 3 yıl dikkate alınarak bulunacak ortalama yıllık kazançta göre aylıkların hesaplanması yöntemi benimsenmiştir. Üst gösterge tablolarının kullanılmaya başlanması ile birlikte bu tabloya göre aylık alacak sigortalılar için son 10 yılın kazançları dikkate alınmaya başlamıştır. Eğer sigortalıya üst gösterge tablosuna göre aylık bağlanmayacaksa 5 yılın prime esas kazançlarına göre aylık bağlanması sözkonusu olmuştur. Aylık bağlamak için esas alınacak kazancın hesabında sigortalının tüm çalışma yaşamı yerine, çalışma yaşamının son yıllarının dikkate alınması, sisteme farklı düzeylerde prim ödeyen kişilerin aynı aylıkları alabilmesine neden olmaktadır. Çünkü, sigortalılar çalışma yaşamları boyunca hangi kazanç düzeyinde olursa olsun, son üç yılda kazançları yüksekse, aylıkları da o oranda yüksek bağlanmaktadır. Tüm çalışma yaşamını dikkate almayan bu yöntem, farklı kazançlara sahip kişilere aynı aylıkları ödediği için çok adil olmamaktadır.

4447 sayılı kanun 1999 yılından itibaren yukarıda belirtilen ortalama yıllık kazanç tespit yöntemini değiştirmiş ve tüm çalışma hayatını esas alan bir yöntem benimsemiştir. Bu yöntemle göre her yılın prime esas kazançları TÜFE ve GSYİH artış oranı dikkate alınarak sigortalının emekli olduğu tarihe kadar güncellenerek getirilmektedir. Benimsenen bu yeni yöntem, sigortalıların tüm çalışma yaşamları boyunca elde ettikleri toplam kazançları dikkate aldığından, daha önce bahsedilen sorunları ortadan kaldırmaktadır. 4447 sayılı kanunla aylık bağlama oranı da, o güne kadar uygulanan tek bir oran olmaktan çıkmış ve sigortalının prim ödeme gün sayısına bağlı olarak belirlenmiştir. Buna göre primi ödenen ilk 3600 günün 360 günü için 3,5, sonraki 5400 günün her 360 günü için 2 ve sonraki her 360 gün için 1,5 puan esas alınarak aylık bağlama oranı hesaplanmaktadır. Bu yöntem prime esas gün

sayısına göre azalan oranlı bir aylık bağlama oranı ortaya çıkarmaktadır. İlk bakıldığında sistemin geliri yeniden dağıtma fonksiyonunun güçlendireceği izlenimi yaratmakla birlikte, azalan oranlı uygulama kazançla ilişkili olmadığı için böyle bir etki yaratmayacağı söylenebilir. Eğer prim gün sayısı yerine prime esas kazançlar dilimlere ayrılmış ve aylık bağlama oranları her üst basamakta eksilterek uygulanmış olsaydı, sistemin gelirin yeniden dağılımını güçlendirmek için üst gelir gruplarına daha az aylık ödemeye yönelik bir yapı oluştuğunu söylemek mümkün olacaktı. Ancak prim ödeme gün sayısına bağlı olarak yapılan bu düzenleme sadece aylık bağlama oranını belli bir sınırdan altında tutarak sistemin giderlerini azaltma amacı taşımaktadır.

5510 sayılı kanunun güncelleme ile ilgili düzenlemeleri de genel olarak 4447 sayılı kanun ile getirilen sistemle benzeşmektedir. Bu Kanun da bağlanacak aylıkların hesabında tüm çalışma yaşamı boyunca elde edilen geliri dikkate almakta, güncellenenin ise, her yıl ortalama prime esas kazançtaki değişim oranının yüzde 50'si ve TÜFE değişim oranının yüzde 50'si ile yapılması öngörülmektedir.

## **B. FİNANSMAN YAPISI**

Türk sosyal güvenlik sistemi, finansman kaynağı olarak primleri kullanmaktadır. Sistemin kuruluşundan bu yana prim oranları zaman içinde değişiklik göstermekle birlikte işçi ve işveren taraflarının prim ödeme yükümlülüğünde bir değişiklik olmamıştır. 5517 sayılı "İhtiyarlık Sigortası Kanunu" ile yaşlılık sigortası prim oranı, yüzde 4 işveren ve yüzde 4 işçi payı olmak üzere yüzde 8 olarak belirlenmiştir.<sup>15</sup> 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu" ile oranlar artmış, prim oranı yüzde 5 işçi, yüzde 6 işveren payı olmak üzere toplam yüzde 11 olmuş, 1973 yılında 1698 sayılı kanunla yapılan değişiklikle beraber prim oranları yüzde 6 işçi, yüzde 7 işveren olmak üzere toplam yüzde 13'e yükseltilmiştir. 1975'te 1912 sayılı kanunla tekrar bir artış yapılmış ve yüzde 7 işçi, yüzde 8 işveren olmak üzere toplam malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi yüzde 15'e yükselmiştir. 1981'den beri yüzde 9 işçi, yüzde 11 işveren payı olmak üzere yüzde 20 prim ödenmektedir. Türkiye'de yaşlılık sigortasının finansmanına devletin prim ödeyerek bir taraf olarak katılması sözkonusu değildir.

Devletin prim ödeyen bir taraf olarak sisteme katkı sağlamaması, sosyal güvenlik sisteminin kişi bakımından kapsamının dar olması ile açıklanabilir. Nitekim, devletin sigortalılar adına prim ödemesi, genel vergi gelirlerinden sisteme kaynak

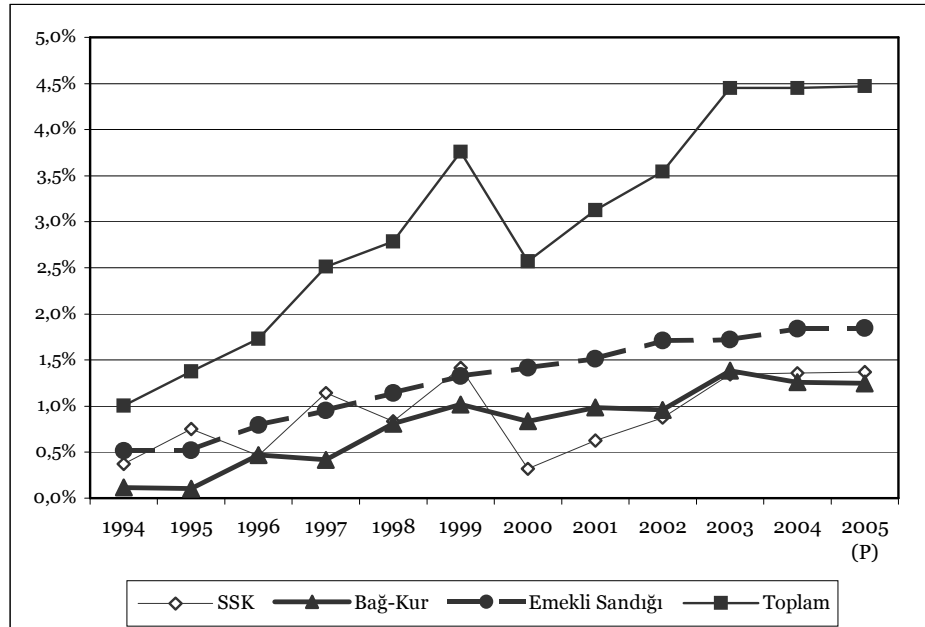
---

<sup>15</sup> Özbek, age, s. 238.

aktarılmasını gerektirir. Bu da kapsamın dar olduğu bir ülkede, nüfusun tamamından sigortalı olanlara doğru bir transfer anlamına gelmektedir. Sistemin kapsamında olmayan kişilerden bu şekilde gerçekleşecek bir kaynak transferi çok adil görülmediğinden dolayı devlet sosyal güvenlik sisteminin finansmanına taraf olarak katılmamaktadır. Fakat devlet finansmana bir üçüncü taraf olarak prim ödeyerek katılmamakla birlikte, sistemin açık vermesi halinde bu açıkları kapatmaktadır. Türkiye’de yaygın olan kayıtdışı çalışma, primlerin tahsilinde yaşanan sıkıntılar, işsizlik oranının yüksek seviyelerde seyretmesi gibi nedenlerle sosyal güvenlik sisteminin prim gelirleri giderlerini karşılayamamaktadır. Sonuçta devletin bütçeden her yıl önemli bir oranda kaynağı sosyal güvenlik sistemine aktarması sözkonusu olmaktadır. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için bu kurumlara yapılan transferlerin Milli Gelir içindeki payı giderek artmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler grafik 7’de gösterilmektedir.

**Grafik 7: Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri (GSMH’nın Yüzdesi Olarak)**



Kaynak: ÇSGB, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Beyaz Kitap**, Nisan 2005, s. 13, [www.csgeb.gov.tr/birimler/sgk\\_web/html/beyazkitap.pdf](http://www.csgeb.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.pdf), (Temmuz 2006).

Grafikte görüldüğü gibi bütçeden yapılan transferler 1994 – 1999 döneminde artış göstermiş, 2000 yılında düşmekle beraber tekrar artış eğilimine girmiştir. 2000 yılında yaşanan düşüş o tarihte çıkarılan 4447 sayılı yasa ile açıklanabilir. Çünkü yasanın temel amacı, sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini artırmak ve giderlerini azaltmaktır. Ancak 4447 sayılı yasanın öngördüğü düzenlemeler sadece SSK ve Bağ Kur'u kapsamış, Emekli Sandığı getirilen yeni düzenlemelerin dışında tutulmuştur. Grafikte de görüldüğü gibi yasanın etkisi ile SSK'ya yapılan bütçe transferlerinde önemli bir düşüş görülmektedir. Bağ Kur'a yapılan transferlerdeki azalma miktarı daha az olmuş, Emekli Sandığı'na ise bütçeden yapılan transferlerdeki artış devam etmiştir. Üç kuruma bütçeden yapılan transfer miktarı, 2003 yılından bu yana yüzde 4,5 civarındadır. Diğer bir ifade ile, devlet topladığı vergilerin bir kısmını sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak üzere sisteme aktarmaktadır. Bu yolla, toplumun tümünden toplanan vergi gelirlerinin bir kısmı sosyal güvenlik kapsamındaki kişilere transfer edilmektedir. Bütçe transferleri en çok bu kurumlar kapsamında ödenen malûllük yaşlılık ve ölüm sigorta kollarına yapılmaktadır. Kurumların kapsama aldıkları kişi sayılarına bakıldığı zaman, Emekli Sandığı'nın 2005 yılı itibariyle 9.284 bin kişiyi kapsama aldığı ve bu kurumdan aylık alanların sayısının ise sadece 1.596 bin kişi olduğu görülmektedir. Bağ Kur ve SSK ise sırasıyla 41.458 bin ve 17.319 bin kişiyi kapsama almakta aylık alanların sayıları ise, Bağ Kur'da 1.600 bin, SSK'da 4.308 bin kişidir. Bütçeden yapılan transferler ise belirgin bir biçimde Emekli Sandığı'na diğer iki kuruma oranla daha fazla miktardadır. Aylık alanların sayısı düşünüldüğü zaman, Emekli Sandığı kapsamındakilerin bütçe transferleri yoluyla kişi başına sağladığı faydanın çok yüksek olduğu, Bağ Kur ve SSK'ya yapılan transferler birbirine yakın olmakla beraber, aylık alanların sayısının SSK'da Bağ Kur'un neredeyse üç katı olması nedeniyle, kişi başına en az faydayı SSK kapsamındakilerin sağladığı söylenebilir. Daha açık bir ifade ile, tüm toplumdaki sosyal güvenlik kurumu kapsamında yer alanlara doğru bir yeniden gelir dağılımı yapılmakta ve bundan en büyük payı Emekli Sandığı kapsamındakiler alırken, SSK kapsamındakiler en az payı almaktadır.

Bütçe transferleri nedeniyle meydana gelen bu yeniden dağılım biçiminin adil olduğu kuşkuludur. Çünkü Türkiye'de çalışma koşulları ve ücretlerin seviyesi düşünüldüğü zaman, bir sosyal güvenlik programı kapsamında çalışanların sahip olduğu haklar diğerlerine oranla çok daha yüksektir. Yine yoksulluk açısından düşünüldüğünde, Türkiye'de yoksulluk profilini oluşturan kesimler sosyal güvenlik

şemsiyesi altında bulunanlar değildir. Bu açıdan, toplumun tamamından sosyal güvenlik sistemi kapsamındakilere doğru gerçekleşen yeniden dağılım çok adil görünmemektedir.

Bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına aktarılan kaynağın toplumdan sağlanan vergi gelirleri olduğu daha önce belirtilmişti. Türkiye’de vergi gelirlerinin ağırlıklı bir kısmının dolaylı vergilerden sağlandığı bilinmektedir. Dolaylı vergiler yoluyla sağlanan kaynağın bir kısmının sosyal güvenlik harcamalarına kullanılması gerçekleşen yeniden dağılımın adil olmadığını göstermektedir. Çünkü vergi gelirlerinin önemli bir kısmını, tüketim üzerinden alınan ve herkes için aynı oranlı olan dolaylı vergiler oluşturmaktadır. Alt gelir gruplarının gelirlerinin neredeyse tamamını tüketime harcadığı ve tasarruf eğilimlerinin düşük olduğu, üst gelir gruplarında ise tam tersine bir davranış biçimi olduğu dikkate alındığında, sosyal güvenlik sistemine bütçeden aktarılan kaynakla meydana gelen yeniden dağılımın, amacına ters düştüğü görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansman problemlerinden doğan bu sorun, sistemin gelirin yeniden dağılımında oynadığı rolü de değiştirmektedir.

Türkiye’de primler bir oran üzerinde alınmaktadır. Malûllük, yaşlılık ve ölüm sigorta kolları açısından düşünüldüğünde, sigortalılar gelirlerinin yüzde 20’sini sisteme prim olarak ödemektedirler. Sabit bir oran sözkonusu olduğu için, sisteme düşük gelirli düşük, yüksek gelirli yüksek miktarda prim ödemektedirler. Ödenen ivazlar da kazançla ilişkili olduğundan, sistemin geliri yeniden dağıtma düzeyinin düşük olması beklenmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısı ile ilgili diğer bir unsur ise, prime esas kazançlar için bir alt ve üst sınırın belirlenmiş olmasıdır. Daha önce de belirtildiği gibi prime esas kazançlar için bir üst sınır belirlenmiş olması gelirin yeniden dağılımını kısıtlamaktadır. Türkiye’de prime esas kazançlar için alt ve üst sınırlar belirlenmektedir. Alt sınır bazı dönemler asgari ücretin üzerinde kalabilmekte ve aradaki farka ait primlerin tamamı işveren tarafından ödenmektedir. Bu uygulama işverenlerden sigortalılara doğru bir yeniden dağılıma neden olmaktadır. Çünkü sigortalının geliri prime esas kazancın alt sınırından daha az olmasına rağmen, primleri alt sınır üzerinden ödenmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde ödenen ivazlar ise, kazançla ilişkili olduğundan dolayı, sigortalı daha yüksek bir kazanç düzeyinden ivaz alma hakkına sahip olmaktadır. Ancak işverenlerin, hem bu şekilde asgari ücret ile prime esas kazançlar arasındaki farka ait primleri ödemesi, hem de taraf olarak sosyal güvenlik primi ödemesi işverenlerden sigortalılara doğru gelirin yeniden dağıldığına işaret etmekle birlikte, işverenlerin prim yükünü işçilere veya tüketicilere

yansıtabilmesi sözkonusudur. Türkiye için 1975, 1976 ve 1987 yıllarına ait verilerle yapılan bir çalışmada işverenlerin prim yüklerinin neredeyse tamamını ücretlere yansıtıktıkları hesaplanmıştır.<sup>16</sup>

Sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısının gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkileri özetlenecek olursa, sistemin bir oran üzerinden prim almasının gelirin yeniden dağılımı açısından olumlu olduğu ancak ödenen ivazların da kazançla ilişkili olması nedeniyle, gelirin yeniden dağılımının zayıf kalacağı görülmektedir. Diğer yandan, devletin sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak amacıyla bütçeden bu kurumlara yaptığı transferler tüm toplum kesimlerinden sigortalılara doğru bir yeniden dağılıma neden olmakta ve bundan en çok Emekli Sandığı mensupları yararlanmaktadır. Devletin yaptığı bu transferler, ülkedeki vergi yapısı ile birlikte ele alındığında, gelirin yeniden dağılımının tersine döndürdüğü tahmin edilebilir. Son olarak da, işverenlerin prim ödeyerek sisteme katılması, hatta prime esas kazanç sınırının altında gelir elde edenler için aradaki farka ait prim oranlarının tamamını ödemeleri işverenlerden sigortalılara doğru gerçekleşen bir yeniden dağılım olduğunu düşündürse de, işverenlerin prim yüklerini ücretler üzerinden sigortalılara yansıtılması sözkonusu olduğundan, böyle bir etkiden bahsetmek mümkün değildir.

### C. FİNANSMAN YÖNTEMİ

Türk sosyal güvenlik sistemi hukuken fon yöntemini benimsemiş olmasına rağmen, uygulamada yılı yılına finansman yöntemini kullanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, yılı yılına finansman yöntemi fon yöntemi ile karşılaştırıldığında çok daha fazla yeniden gelir dağılımına imkan vermektedir. Bu açıdan bakıldığında Türk sosyal güvenlik sisteminin, kullandığı finansman yöntemi nedeniyle gelirin yeniden dağılımını sağladığı söylenebilir. Ancak dünyadaki gelişmelerle paralel olarak sistemin finansman yönteminin değiştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Türkiye hala genç bir nüfusa sahip olmakla birlikte, sistemin aktif/pasif dengesinde önemli sorunlar bulunmaktadır.

Tablo 7'de görüldüğü gibi, tüm sosyal güvenlik kurumlarının aktif/pasif dengesinin zaman içinde bozulmuş ve sürdürülemez bir hale gelmiştir. Daha açık bir ifadeyle, kurumlar ilk aylık ödemeye başladıkları dönemde, aylık alan her bir kişiye karşılık SSK'da 9; Bağ Kur'da 8; Emekli Sandığında 5,8; Özel Sandıklarda ise 6,5 kişi prim öderken, 2005 yılına geldiğinde bu oranlar sırasıyla 1,9; 2,9; 1,5 ve 0,97'ye

---

<sup>16</sup> Türkan Özşuca, age, s. 209.



düşmüştür. Bunun birçok nedeni olmakla birlikte en önemli nedeni emeklilik koşullarının kolaylaştırılması ve sigortalıların henüz yaşlı olmadan yaşlılık aylığına hak kazanabilmeleridir. Emeklilik koşullarında çok sık yapılan müdahaleler sonucunda pasif sigortalı sayısı hızla artmış ancak aktif sigortalı sayısındaki artış sistemin gelir gider dengesini korumasına yetmeyerek, açıklara neden olmuştur.

**Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yıllar İtibariyle Aktif/Pasif Oranı**

Sosyal Güvenlik Kurumu	1960	1970	1980	1990	2000	2005
SSK	-	9,1	3,5	2,4	1,9	1,9
Bağ Kur	-	-	8,0	4,7	2,6	2,9
Emekli Sandığı	5,8	4,6	2,5	1,8	1,7	1,5
Özel Sandıklar	-	-	6,5	2,6	1,1	0,97
Tüm Kurumlar	5,8	6,7	3,6	2,7	2,0	2,0

Tablo 4 verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Uzun dönemde Türkiye nüfusunun Batı ülkelerindekine benzer biçimde yaşlanacağı gerçeği dikkate alındığında, sistemin “yılı yılına finansman” yönteminden “fon yöntemine” geçişi gündeme gelmiş ve tartışmalara neden olmuştur. Ancak sistemin finansman yöntemi değiştirilmemiş, bunun yerine hak kazanma koşulları katılaştırılarak, kişilerin çalışma ve prim ödeme süreleri uzatılmış ve böylelikle sisteme daha fazla katkı yapmaları sağlanarak sistemin gelirlerinin artırılmasına çalışılmıştır. Bununla beraber, emekli aylıklarının hesabı ile ilgili getirilen düzenlemelerle giderlerin azaltılma hedeflenmiştir. 5510 sayılı kanunun getirdiği bu yeni uygulamanın anlamı, bundan sonraki nesillerin sisteme daha uzun süre ve daha fazla miktarda katkı yapacağı, kısalan emeklilik süresi nedeniyle de daha kısa süre aylık alacaklarıdır. Muhtemelen yeni kanun uyarınca bağlanacak aylıklar bugüne kadar bağlanan aylıklardan daha az olacaktır. Gelirin yeniden dağılımı açısından gelecekte emekli olan nesiller, bugüne kadar emekli olmuş nesillere göre sistemin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımından daha az yararlanacaklardır.

#### **D. GELİRİN YENİDEN DAĞILIMINI ETKİLEYEN DİĞER UNSURLAR**

Sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisi, sistemin yapısından kaynaklanan özelliklerin yanında “dışsal” olarak tanımlanabilecek başka unsurlar tarafından da belirlenmektedir. Bunlar, ülkenin iktisadi gelişmişlik düzeyi ve nüfus yapısıdır.

İktisadi gelişmişlik seviyesi yüksek olan ülkelerde devletin sosyal güvenlik sistemine ayıracağı kaynak, gelişmekte olan ülkelere göre çok daha yüksek olduğundan gelirin yeniden dağılımı için kullanılacak bütçe de daha büyük olmaktadır. Diğer yandan iktisaden gelişmiş ülkelerde ihtiyaç duyan tüm kesimler sosyal güvenlik kapsamına alınabilmektedir. Bakıldığı zaman gelişmiş ülkelerde toplumun neredeyse tamamının sosyal güvenlik şemsiyesi altına aldığı görülmektedir. Türkiye’de ise kapsam daha önce de belirtildiği gibi dardır ve birçok kesim korumadan yoksundur. Bunun yanında sosyal güvenliğe ayrılan pay da gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça düşük düzeydedir.

**Tablo 8: Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Harcamaları**

Ülkeler	Toplam SG Harcaması (GSMH'nın yüzdesi)			Toplam Yaşlılık Sigortası Harcaması (GSMH'nın yüzdesi)			Kişi Başına MG	
	1985	1990	1996	1985	1990	1996	2000	2005
Afrika		4,3			1,4			
Asya		6,4			3			
Avrupa		24,8			12,1			
Latin Amerika		8,8			2,1			
Kuzey Amerika		16,6			7,1			
Okyanus		16,1			4,9			
Ülkeler Ortalaması		14,5			6,6			
Norveç*	20	27,1	28,5	7,3	9,1	8,9	35.660	59.590
ABD	13,4	14,1	16,5	6,8	6,6	7,2	34.400	43.740
İngiltere*	21,1	19,6	22,8	8,3	8,9	10,2	24.920	37.600
Finlandiya	23,4	25,2	32,3	10,3	10,6	13,2	24.920	37.460
Hollanda	28,9	29,7	26,7	12,2	13,6	11,4	25.200	36.620
Fransa*	27	26,7	30,1	12	12,2	13,3	24.470	34.810
Almanya	26,3	25,5	29,7	11,1	10,3	12,4	25.510	34.580
Kanada*	16,4	17,6	17,7	4,2	4,8	5,4	21.810	32.600
İtalya*	21,6	23,1	23,7	12,5	13,5	15	20.160	30.010
Yunanistan*	19,5	19,8	22,7	11,6	12,7	11,7	11.290	19.670
Türkiye	3,9	5,9	7,1	1,9	3,3	3,8	2.980	4.710

\* 1996 yılı olarak gösterilen veriler 1995 yılına aittir.

Kaynak: ILO, **A New Consensus**, International Labour Office, Geneva: 2001, ss. 11-14; World Bank, **World Development Indicators 2006**, <http://devdata.worldbank.org/data-query/> (2.11.2006)

Tablo 8, çeşitli ülkelerde ve Türkiye’de toplam sosyal güvenlik ve emeklilik sigorta koluna GSMH’den ayrılan paylar ve kişi başına milli gelir rakamları verilmektedir. 1990 yılı için ülkeler ortalaması toplam sosyal güvenlik

harcamalarında yüzde 14,5; emeklilik sigorta kolu harcamalarında ise yüzde 6,6 olurken Avrupa ortalaması, sırasıyla yüzde 24,8 ve yüzde 12,1. Türkiye'nin ise 1996 yılı itibarıyla toplam sosyal güvenlik harcamaları GSMH'nın yüzde 7,1'i, emeklilik sigorta kolu harcamaları yüzde 3,8'dir. Bu rakamlar hem dünya hem de Avrupa ülkeleri ortalamasının çok gerisinde kalmaktadır. Diğer bir ifade ile Türkiye, sosyal güvenlik yoluyla gerçekleştireceği gelir dağılımı için kısıtlı bir bütçeye sahiptir. Sistemin kapsama aldığı nüfus bakımından var olan sıkıntılar da buna eklendiğinde gelirin yeniden dağılımı açısından sistemin işlevi sınırlı kalmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin kendi yapısı dışında, gelirin yeniden dağılımı üzerinde etki eden bir diğer faktör nüfus yapısıdır. Bir ülkenin demografik özellikleri, yılı yılına finansman yöntemini kullanan bir sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesini doğrudan etkilemekte ve aynı zamanda gelirin yeniden dağılımı üzerinde de belirleyici olmaktadır. Türkiye genç bir nüfusa sahiptir. Ancak yapılan çalışmalar bu yapının uzun sürdürülemezliğini göstermektedir. Tahminlere göre Türkiye'de nüfus, birçok batı ülkesine göre çok daha hızlı bir biçimde yaşlanacaktır.

**Tablo 9: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı\***

Ülkeler	Yaşlanma Hızı		Geçiş Süresi (Yıl)
	%7 oranına ulaştığı yıl	%14 oranına ulaştığı yıl	
Japonya	1970	1996	26
Fransa	1865	1980	115
Almanya	1930	1975	45
İsveç	1890	1975	85
İngiltere	1930	1975	45
ABD	1945	2020	75
Türkiye	2012	2039	27

\* 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki nüfusa oranının yüzde 7'den yüzde 14'e geçiş süresi

Kaynak: JOSHİ (Japonya Sağlık ve Sosyal Bakanlığı), ILO Çalışmaları'ndan akt. ÇSGB, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Beyaz Kitap**, Nisan 2005, s. 6, [www.cs.gb.gov.tr/birimler/sgk\\_web/html/beyazkitap.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.pdf), (Temmuz 2006).

Tablo 9'da çeşitli ülkelerde yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının yüzde 7'den yüzde 14'e ne kadar sürede ulaştığı gösterilmektedir. ABD'de yaşlı nüfus oranı yüzde 7'yi, diğer ülkelerde ise yüzde 14'ü geçmiş bulunmaktadır. Türkiye'nin ise yüzde 7 oranına ancak 2012 yılında ulaşması beklenmektedir. Ancak Türkiye, yüzde 7

oranından yüzde 14 oranına diğer ülkelere kıyasla 27 yıl gibi çok kısa bir sürede ulaşacak ve yaşlı nüfus problemi ile yüz yüze kalacaktır. Yaşlı nüfusun artması, gelişmiş batı ülkelerindeki benzer biçimde Türkiye’de de sonraki kuşakların gelirin yeniden dağılımından daha az pay almasına neden olacaktır. Özellikle erken emeklilik uygulaması ile günümüze kadar gelen kuşakların sosyal güvenlik sisteminin yarattığı yeniden gelir dağılımından en fazla faydalanan nesiller olduğu, ancak gelecek kuşakların giderek bundan daha az yararlanacağını söylemek mümkündür.

### **III. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GELİRİN YENİDEN DAĞILIMI (BİR UYGULAMA)**

Türk sosyal güvenlik sisteminin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımının daha açık biçimde ortaya konulabilmesi amacıyla bu bölümde, SSK’nın “yaşlılık sigortası” kapsamında sistemin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımı açıklanacaktır. Sosyal sigortalıların kayıtlarının gelirin yeniden dağılımı konusunu açıklamak için gerekli uzun dönemli mikro verileri içermemesi nedeniyle uygulama hipotetik kişiler için oluşturulan kazanç ve aylık hesaplamaları ile yapılmıştır.

#### **A. ARAŞTIRMANIN AMACI, KAPSAMI, HİPOTEZLERİ VE YÖNTEMİ**

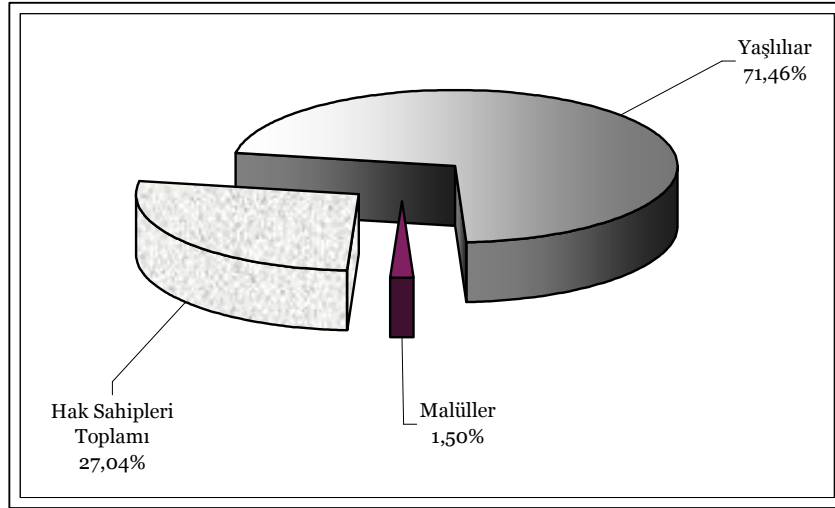
##### **1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı**

Devletin, gelirin yeniden dağılımında kullandığı çok sayıdaki araçtan bir tanesi de sosyal güvenlik sistemidir. Sosyal güvenlik sistemi, geliri çalışanlardan çalışmayanlara, gençlerden yaşlılara, sağlıklı olanlardan hastalara; daha açık bir ifade ile herhangi bir fizyolojik ya da sosyal *tehlikeye uğramayanlardan uğrayanlara doğru* yeniden dağıtmaktadır. Bu fonksiyonu ile sosyal güvenlik, toplumun farklı kesimleri arasında önemli bir parasal kaynak transferi gerçekleştirmektedir. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi ile meydana gelen yeniden gelir dağılımının boyutunun ve yönünün ortaya koyulması amaçlanmıştır. Uluslararası literatürde, birçok ülke için gelirin yeniden dağılımında sosyal güvenlik sistemlerinin etkisini inceleyen çalışmalar bulunmasına karşın, Türkiye ile ilgili somut sonuçlar ortaya koyan çalışmalar bulunmamaktadır. Bu bölümünün, “gelirin yeniden dağılımında sosyal güvenliğin rolü” konusundaki boşluğu bir nebze olsun doldurması beklenmektedir.

Çalışmada, Türkiye’deki en kapsamlı geniş sosyal sigorta kurumu olan SSK ele alınmakta ve “yaşlılık sigortası” incelenmektedir. Bunun en önemli nedeni

yabancı literatürde sosyal güvenlik yoluyla meydana gelen yeniden dağılımının incelendiği tüm çalışmalarda “uzun vadeli sigorta kollarının” ve özellikle de “yaşlılık sigortasının” ele alınmasıdır. Sadece yaşlılık sigortasının ele alınmasının en önemli nedeni ise, bunun toplumdaki herkesi ilgilendirmesidir. Çünkü yaşlılık kaçınılması mümkün olmayan bir tehlikedir ve insanlar bununla mutlaka karşılaşacaklardır. Diğer yandan malûliyet sigorta kolu, toplumdaki çok daha küçük bir grubu ilgilendirmekte ve nihayetinde, sosyal sigortaların “sigorta” fonksiyonu ile daha fazla ilişkili görünmektedir. Ölüm sigortasının incelenmesi ise oldukça karmaşık bir konu oluşturmaktadır. Çünkü ölüm sigortasında, sigortalının ölüm yaşı, hak sahiplerinin sayısı, cinsiyeti, yaşı ve medeni durumları ile ortalama ömürleri hakkında varsayımların oluşturulması oldukça güçtür. Bu varsayımların türetilerek ölüm sigorta kolu ile ilgili bir çalışma yapılmaya çalışılması çok gerçekçi sonuçlara ulaştırmayacağından dolayı, bu sigorta kolu da çalışma kapsamı dışında bırakılmıştır.

**Grafik 8: 2005 Yılı İtibariyle SSK'da Mâlûllük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortalarından Aylık Almakta Olanların Dağılımı**



Kaynak: SSK, **2005 Yılı İstatistikleri**, <http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/İstatistik2005/default.html>. (Temmuz 2006).

SSK verilerine bakıldığında aylık alanların en önemli bölümünü “yaşlılık aylığı” alanlar oluşturmaktadır. Uzun vadeli sigorta kolları bakımından malullük aylığı alanların oranı yüzde 1,5; ölüm aylığı alanların oranı yüzde 27,04 iken, yaşlılık aylığı alanların oranı 71,46 ile en büyük oranı oluşturmaktadır (Grafik 8). Bu nedenlerle araştırmanın uygulama bölümünde SSK kapsamında ödenen yaşlılık aylıkları ele alınacaktır.

## 2. Araştırmanın Hipotezleri

Yapılan literatür çalışması sonucu, sosyal güvenlik sistemlerinin toplumsal dayanışma ve yardımlaşmaya dayalı bir yapı içinde, toplumda kimsenin muhtaç duruma düşmeden yaşamını devam ettirmesini için gerekli nakdi ve ayni desteğin sağlanmasını amaçladığı tespit edilmiştir. Ülkeler, nasıl bir sosyal güvenlik sistemi (modeli) benimsenmiş olursa olsun, temel amaçlardan bir tanesi yoksulluğu önlemektir. Bunu yaparken yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru bir transfer gerçekleştirdiğinden dolayı, gelir eşitsizliklerini azaltmaktır. Bu bağlamda Türkiye’de de sosyal güvenlik sisteminin temel amacının yoksulluğu önlemek olduğu ve bunu gerçekleştirmek için de üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru geliri yeniden dağıttığı düşünülmektedir. Buna göre çalışmanın *ana hipotezi* şudur;

- “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Sosyal Sigortalar vasıtası ile gelirin dikey olarak yeniden dağılımını sağlamaktadır.”

Yapılan ön araştırma sonucu, ana hipotezin yanında çalışmanın *alt hipotezleri* de belirlenmiştir. Bunlar:

- Sosyal sigortalar, Bismarck tipi sosyal güvenlik modelini benimsemiş olmasına rağmen, bu modelin benimsediği “kazançla ilişkili aylık” ödemesi Türk sisteminde zayıflamıştır.
- Sosyal sigortalar sisteminde sıkça yapılan yasal değişiklikler, sistemin nesiller arasında adaletli bir yeniden dağılım yapmasını engellemiştir.
- Sosyal sigortalar sisteminden ilk yararlanan nesiller sonraki nesillere göre gelirin yeniden dağılımından daha büyük fayda sağlamışlardır.
- Sosyal sigortalar sisteminin yarattığı yeniden dağılım, erkeklere oranlar kadınlara daha fazla fayda sağlamaktadır.

- Tüm nesiller, sisteme yaptıkları katkıdan çok daha fazlasını, yaşlılık aylığı olarak geri almaktadırlar.

### **3. Araştırmanın Yöntemi**

Sosyal Sigortaların meydana getirdiği yeniden gelir dağılımını tespit etmeye yönelik, sigortaların uzun dönemli kazanç ve emekli aylığı kayıtlarının Sosyal Güvenlik Kurumu'nda mevcut olmaması nedeniyle bu çalışma, belli varsayımlar altında oluşturulan hipotetik örnekler kullanılarak yapılmıştır. Araştırmanın amacı, sosyal güvenlik sisteminin, nesiller arası ve nesil içi yeniden gelir dağılımı üzerindeki etkisini tespit etmek olduğundan dolayı, üç farklı neslin, alt gelir, orta gelir ve üst gelir gruplarını ve iki farklı miktarda prim ödemeyi temsil eden kadın ve erkeklerden oluşan toplam 36 örnek oluşturulmuştur.

Hangi nesiller için hesaplama yapılacağı belirlenirken, Türkiye'de yaşlılık sigortası için ilk kez prim alınmaya başlanan 1950 yılı temel alınmış ve ilk nesli temsil eden örneklerin 1950'den başlayarak prim ödediği kabul edilmiştir. Örnek seçilen her bireyin 21 yaşında sigortalı olarak çalışmaya başladığı, ortalama ömrün kadınlar için 68, erkekler için 66 olduğu varsayılmıştır. Kişilerin, çalıştıkları dönemde geçerli olan mevzuata göre, yaşlılık aylığına hak kazanmak için gerekli asgari koşulu yerine getirdikleri gün emekli oldukları kabul edilmiş ve çalışma süresi buna göre belirlenmiştir. Emeklilik süreleri ise, kişilerin emekli oldukları tarih ile ortalama ömürlerine göre hesaplanmıştır. Yapılan hesaplamaları kolaylaştırmak amacıyla örneklerin doğum tarihleri ile sigortalı çalışmaya başladıkları ve emekli oldukları tarihler 1 Ocak; ölüm tarihleri de 31 Aralık olarak kabul edilmiştir. Her nesil için iki farklı prim ödeme gün sayısı varsayılmıştır. *Birincisi*, kesintisiz çalışma ve prim ödeme *ikincisi* ise, asgari koşul olan 5000 gün prim ödemedir. Kesintisiz çalışma yaptığı varsayılan örneklerin, sigortalı olarak çalışmaya başladıkları tarihten itibaren emekli oldukları tarihe kadar primlerini tam olarak ödedikleri kabul edilmiş ve buna göre çalıştıkları her yıl için prim ödeme gün sayısı 360 olarak alınmıştır. 5000 gün prim ödeme koşulunu yerine getiren örneklerde ise, çalışma yaşamının son 3 yılında her yıl için 360 olmak üzere toplam 1080 gün prim ödendiği; kalan 3920 (5000-1080) gün prim ödemesinin ise çalışma yaşamına eşit dağıldığı varsayılmıştır.

#### **a. Nesillerin Tanımlanması**

Nesiller arası yeniden gelir dağılımını tespit edebilmek amacıyla üç farklı nesli temsil eden örnekler kullanılmıştır. Bu nesiller belirlenirken daha önce de

belirtildiği gibi yaşlılık sigortası için prim alınmasına başlanılan 1950 yılı esas alındığından ve çalışma yaşamına başlangıç için 21 yaş kabul edildiğinden dolayı ilk nesil 1929 doğumlu nesildir.

*1929 Doğumlu Nesil:* 1950 yılında çalışmaya başlamışlardır. 25 yıllık sigortalılık süresi ve en az 5000 gün prim ödeme koşullarını yerine getirerek 1.1.1975 tarihinde emekli olmuşlardır. Bu nesli temsil eden kadınlar 25 yıl çalışarak prim ödemişler, 23 yıl yaşlılık aylığı almışlar ve 31.12.1997 tarihinde ölmüşlerdir. Erkekler ise, 25 yıl çalışarak prim ödemişler, 21 yıl yaşlılık aylığı almışlar ve 31.12.1995 tarihinde ölmüşlerdir.

*1934 Doğumlu Nesil:* 1955 yılında sigortalı olarak çalışmaya başlamışlardır. 1934 doğumlu neslin erkekleri bir önceki neslin erkekleri gibi 25 yıl sigorta süresini doldurarak, 1.1.1980'de emekli olurken, yasanın değişmesi nedeniyle kadınlar 22 yıllık sigortalılık süresini tamamlayarak, 1.1.1977 tarihinde emekli olmuşlardır. Buna göre 1934 doğumlu nesilde kadınlar, 22 yıl çalışarak prim ödemişler, 26 yıl yaşlılık aylığı almışlardır. Erkekler ise bir önceki neslin erkekleri gibi, 25 yıl çalışarak prim ödemişler, 21 yıl yaşlılık aylığı almışlardır. 1934 doğumlu nesildeki kadınlar için ölüm tarihi 31.12.2002, erkekler için ise 31.12.2000'dir.

*1939 Doğumlu Nesil:* 1960 yılında sigortalı olarak çalışmaya başlamışlardır. Bu neslin kadınları 20 yıllık sigorta süresini 31.12.1979'da doldurarak 1.1.1980 yılında; erkekler ise 25 yıllık sigortalılık süresini 31.12.1984'de doldurarak 1.1.1985 yılında emekli olmuşlardır. Bu nesildeki kadınlar, 20 yıl çalışarak prim ödemişler, 28 yıl yaşlılık aylığı almışlar; erkek ise, önceki iki nesil gibi 25 yıl çalışarak prim ödemişler, 21 yıl yaşlılık aylığı almışlardır. 1939 doğumlu nesildeki erkeklerin 31.12.2005'te öldüğü, kadınların ise 31.12.2007'de öleceği varsayılmıştır.

Tanımlanan 1929, 1934 ve 1939 doğumlu nesillerin temel özellikleri tablo 10'da özet olarak verilmiştir.



**Tablo 10: Oluşturulan Nesillerin Temel Özellikleri**

	<b>1929 Doğumlu Nesli</b>	<b>1934 Doğumlu Nesli</b>	<b>1939 Doğumlu Nesli</b>
Çalışmaya Baş. Tarihi	01.01.1950	01.01.1955	01.01.1960
Emeklilik Koşulları	K: 25 yıl sig. Süresi + 5000 gün prim	K: 20 yıl sig. Süresi + 5000 gün prim	K: 20 yıl sig. Süresi + 5000 gün prim
	E: 25 yıl sig. Süresi + 5000 gün prim	E: 25 yıl sig. Süresi + 5000 gün prim	E: 25 yıl sig. Süresi + 5000 gün prim
Emeklilik Tarihi	K: 01.01.1975	K: 01.01.1977	K: 01.01.1980
	E: 01.01.1975	E: 01.01.1980	E: 01.01.1985
Ölüm Tarihi	K: 31.12.1997	K: 31.12.2002	K: 31.12.2007
	E: 31.12.1995	E: 31.12.2000	E: 31.12.2005
Çalışma Süresi	K: 25 yıl	K: 22 yıl	K: 20 yıl
	E: 25 yıl	E: 25 yıl	E: 25 yıl
Emeklilik Süresi	K: 23 yıl	K: 26 yıl	K: 28 yıl
	E: 21 yıl	E: 21 yıl	E: 21 yıl

**b. Sisteme Yapılan Katkıların (Primlerin) Hesaplanması**

Oluşturulan örneklerin kazançlarını ve bu kazançlar üzerinden ödedikleri primleri tespit edebilmek amacıyla prime esas kazançların alt ve üst sınırları kullanılmıştır. Prime esas kazançların alt sınırından daha düşük bir rakam üzerinden veya üst sınırı geçen miktarlardan prim ödemek mümkün olmadığından dolayı; alt sınır en düşük kazanç, üst sınır en yüksek kazanç olarak tespit edilmiş ve bu iki uç değer aritmetik ortalaması ortalama kazanç olarak ele alınmıştır. Diğer bir ifadeyle prime esas kazançlardan yola çıkarak “alt gelir grubu”, “orta gelir grubu” ve “üst gelir grubu” olmak üzere üç farklı gelir grubu oluşturularak, bunlar arasında meydana gelen yeniden gelir dağılımı ölçülmüştür. Sosyal sigortaların en düşük ve en yüksek gelire sahip kesimlere doğru yaptığı transferlerin ölçülmesi, sistemin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımının iki uç değerlerini göstereceğinden dolayı, aradaki gelir basamaklarında yer alanların yeniden dağılımdan ne oranda faydalandığını anlamak mümkündür.

Farklı nesillere ait örnekler kullanıldığı için, prime esas kazanç sınırları 1950 tarihinden itibaren ele alınmış ve her neslin çalışma yaşamında bulunduğu dönemler

için alt, orta ve üst kazançlar hesaplanmış, daha sonra bu kazançlar üzerinden ilgili dönemlerde geçerli olan prim oranları kullanılarak, bireylerin sosyal güvenlik sistemine her yıl ne kadar prim ödediği tespit edilmiştir. Her yıl için hesaplanan bu rakamlar en son nesil olan 1939 doğumlu neslin erkeklerinin emeklilik tarihi olan 1985 yılına güncellenerek getirilmiştir, diğer bir ifade ile zaman içindeki enflasyon artışlarını ödenen primlere yansıtılabilmek için 1985 yılındaki “net bugünkü değerler” hesaplanmıştır. Net bugünkü değer hesaplamalarında TÜİK tarafından açıklanan TEFİE’deki yıllık değişim oranı dikkate alınmıştır.

### **c. Sistemden Sağlanan Transferin (Aylıkların) Hesaplanması**

1929 doğumlu nesil temsilcilerinin emekli oldukları 1975 yılında geçerli olan aylık hesaplama yöntemine göre, sigortalıların son beş yıllık prime esas kazançlarından en yüksek olan üçü seçilerek ortalama yıllık gelir bulunmuş ve bu rakamın yüzde 70’inin 1/12’si aylık olarak tespit edilmiştir. Ancak 506 sayılı kanunun ilk halinde, asgari aylığı düzenleyen 96. madde; en düşük yaşlılık aylığının yıllık tutarının, prime esas kazancın alt sınırının bir yıllık tutarından az olamayacağını hükme bağlamaktadır. Bu nedenle hesaplanan en düşük aylık, kanunun bu maddesine göre yükseltilmiştir. 1934 doğumlu kadınlar için de 1929 nesli ile aynı aylık formülü kullanılmıştır. Ancak bu neslin kadınlarının emekli olduğu 1977 tarihinde asgari aylığı düzenleyen 96. maddedeki değişiklik uyarınca, alt gelir grubunun aylığının yıllık tutarı, günlük kazanç alt sınırının 360 katının yüzde 70’i olarak alınmıştır. 1934 doğumlu erkek örneklerin emekli oldukları tarihte yaşlılık aylıklarının hesabında gösterge tabloları kullanılmaya başlandığı için, bu grupta yer alan örneklerin emekli oldukları 1980 yılında geçerli gösterge tablosu kullanılarak aylıklar hesaplanmıştır. Gösterge tablolarına göre aylık belirlenirken, alt gelir grubu için gösterge tablosundaki en küçük gösterge rakamı, üst gelir grubu için gösterge tablosundaki en büyük gösterge rakamı, orta gelir grubu için ise tam ortada yer alan gösterge rakamı kullanılmıştır. Gösterge tablolarına göre aylık formülü aşağıdaki şekildedir;

$$\text{Aylık} = (\text{Gösterge Rakamı} \times \text{MMK} \times \text{Aylık Bağlama Oranı}) + \text{Sosyal Yardım Zammı}$$

1934 doğumlu erkek örneklerin emekli olduğu tarihte gösterge tablosundaki en düşük gösterge ile hesaplanan aylıkların tutarı, asgari aylığın üzerinde olduğundan en düşük aylıklarda bir düzeltme yapılmamıştır. 1939 doğumlu neslin kadın ve erkekleri için de aylıkların hesabında emekli oldukları 1980 ve 1985 yıllarında geçerli gösterge tabloları kullanılmıştır. Aylık bağlama oranı 1981’den itibaren yüzde 60

olarak tespit edilmiş olmasına rağmen, asgari aylık uygulaması gereği aylıklar gösterge tablosunun en düşük göstergesinin yüzde 70'inden az olamayacağından dolayı, alt gelir düzeyindekilerin aylıkları hesaplanırken, yüzde 70 oranı esas alınarak hesaplama yapılmıştır. 1939 neslinde kesintisiz çalışma yaptığı ve nihayetinde 9000 gün prim ödediği varsayılan erkek örneğin aylık bağlama oranı azami yüzde 85 olarak alınmıştır. Çünkü 6.3.1981 tarih ve 2422 sayılı kanunla sigortalının 5000 günden fazla ödediği her 240 günlük prim için yüzde 60 oranı bir puan artırılmasına rağmen, yine kanunda aylık bağlama oranının yüzde 85'i geçemeyeceği belirtildiğinden dolayı oran en fazla yüzde 85 kabul edilmiştir. Hesaplanan aylıklara 01.04.1981'den itibaren sosyal yardım zammı eklenerek emeklilerin eline geçen net tutarlar alınmıştır.

Aylıkların zaman içindeki artışları, 1.1.1975-31.6.1978 tarihleri arasında prime esas kazançlardaki artışlar dikkate alınarak, 1.7.1978-31.12.1999 tarihi arasında gösterge tabloları kullanılarak yapılmıştır. 4447 sayılı kanun gereği 1.1.2000 tarihinden itibaren gösterge tablolarının kullanılmasına son verildiğinden dolayı alt, orta ve üst gelir gruplarının aylıklarına karşılık gelen 12/1, 2/1 ve 1/10 derece/kademe aylıkların 1.1.2000-31.12.2006 tarihleri arasındaki miktarları Sosyal Sigortalar Kurumu Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'ndan temin edilmiştir. 2007 yılı aylıkları için TC. Merkez Bankası tarafından açıklanan enflasyon hedefi dikkate alınmış ve aylıklar 2007'nin ilk altı ayı için yüzde 2,5; ikinci altı ayı için yüzde 2,5 olmak üzere toplam yüzde 5,06 artırılarak hesaplamalara dahil edilmiştir.

Aylıklar da primlerde olduğu gibi 1985 yılı değerlerine TEFİE değişim oranları kullanılarak dönüştürülmüştür.

#### **d. Yapılan Düzeltmeler ve Ölçüm**

Daha da önce belirtildiği gibi farklı nesilleri ve grupları temsil eden 36 örnek oluşturulmuştur. Ancak oluşturulan bu örneklerin hiçbirisi tek başına sözkonusu nesli veya grubu temsil edemediğinden dolayı ağırlıklı ortalamalar kullanılarak ele alınan nesillerin gerçeğe en yakın olarak temsil edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu düzeltme işlemi ilk olarak alt, orta ve üst gelir gruplarının ele alınan nesil içinde ne oranda temsil edildiğini bulmak için yapılmıştır. Alt, orta ve üst gelir gruplarının ortalamaya katılacak katsayılarının belirlenmesi için SSK'daki aktif sigortalının prime esas kazançlara göre dağılımı ele alınmıştır. Buna göre, alt gelir grubu 0,903; orta gelir grubu 0,027 ve üst gelir grubu 0,07 katsayıları ile çarpılarak ağırlıklı ortalamaya dahil edilmiştir. Bu düzeltme işlemi farklı gelir gruplarının nesil içindeki paylarını daha doğru yansıttıklarından dolayı nesil ortalaması bazında yapılan değerlendirmeler gerçeğe daha yakın sonuçlar vermektedir.

İkinci düzeltme işlemi, asgari koşul olan 5000 gün prim ödeyerek emekli olanlarla, tam çalışma yaparak emekli olanların örnekteki temsil edilme oranlarını tespit edebilmek için yapılmıştır. SSK verileri kullanılarak 1929, 1934 ve 1939 doğumlu olanların prim ödeme gün sayılarının dağılımına göre bu oranlar tespit edilmiştir. Buna göre 1929 neslinde hem kadın hem de erkek için 5000 gün prim ödeyenler 0,875; 9000 gün prim ödeyenler 0,125 ile çarpılarak ağırlıklı ortalama alınmıştır. Bu nesilde kadın ve erkek için çalışma süreleri aynı olduğunda prim ödeme gün sayıları her ikisi için aynı olmaktadır. 1934 ve 1939 nesillerinde kadınların çalışma süresi erkeklerden daha kısa olduğundan, prim ödeme gün sayıları da değişmekte ve sonuçta kadın ve erkekler için kullanılacak katsayılar da farklı olmaktadır. Nitekim, 1934 neslindeki kadınlardan 5000 gün prim ödeyenler 0,824; tam çalışma (7920 gün prim ödeme) yapanlar 0,176; erkeklerden 5000 gün prim ödeyenler 0,854; tam çalışma (9000 gün prim ödeme) yapanlar 0,146; 1939 neslindeki kadınlardan 5000 gün prim ödeyenler 0,744; tam çalışma (7200 gün prim ödeme) yapanlar 0,256; erkeklerden 5000 gün prim ödeyenler 0,779; tam çalışma (9000 gün prim ödeme) yapanlar 0,221 katsayıları ile çarpılarak ağırlıklı ortalamalar alınmıştır.

Sosyal sigortalar aracılığı ile meydana gelen yeniden gelir dağılımının tespiti için üç ölçü kullanılmıştır. Bunlardan ilki net transferdir. Net transferler, aylıkların net bugünkü değerinden primlerin net bugünkü değeri çıkarılarak bulunmuştur. İkinci ölçü İçsel Getiri Oranıdır ve aşağıdaki formüle göre hesaplanmıştır;

$$(1+r)^{n+m} = NBD_{aylık}/NBD_{prim}$$

r : içsel getiri oranı,

n : emeklilik süresi (yıl),

m : çalışma süresi (yıl),

$NBD_{aylık}$  : 1985 yılında aylıkların TEFE oranında güncellenmiş (net bugünkü) değeri,

$NBD_{prim}$  : 1985 yılında primleri TEFE oranında güncellenmiş (net bugünkü) değeridir.

Kullanılan üçüncü ölçü ise, Net Katkı (Prim) Oranıdır ve net transferlerin net bugünkü değerinin ödenen primlerin net bugünkü değerine bölünmesi ile bulunmuştur.

## **B. ELDE EDİLEN SONUÇLAR**

### **1. Nesiller Arası Gelirin Yeniden Dağılımı**

Türkiye’de yasal yapıda sıklıkla yapılan değişiklikler, sistemin nesiller arası gelirin yeniden dağılımında literatür ile uyuşmayan sonuçlar ortaya koymasına neden olmuştur. Bu durumu daha açık bir biçimde görebilmek için, her neslin çalışma yaşamına başladığı zaman mevcut olan kurallar ile, çalışma yaşamının ileriki yıllarında sosyal güvenlik sisteminin yasal yapısında yapılan değişiklikler nedeniyle değişen kurallara bakmak gerekir.

1929, 1934 ve 1939 doğumlu nesillerin çalışmaya başladıkları 1950, 1955 ve 1960 yıllarında yürürlükte olan 2.6.1949 tarih ve 5517 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanununa göre emeklilik yaşı kadın erkek ayrımı olmaksızın 60’tır. Diğer koşulları yerine getirmek şartı ile 1929 doğumlu nesil 1989, 1934 doğumlu nesil 1994 ve 1939 doğumlu nesil de 1999 yılında emekli olabileceklerdir. Fakat önce 11.7.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile kadınlar için emeklilik yaşı 55’e düşürülmüş, daha sonra 3.11.1969 tarih ve 1186 sayılı kanun ile emekli olma şartı iki alternatifli bir hale getirilerek kolaylaştırılmıştır. Bu değişiklikler neticesinde 1929 nesli yaş koşulunu yerine getirmeksizin, 25 yıl sigortalılık süresi ve en az 5000 gün prim ödeme koşullarını yerine getirerek, çalışma yaşamına başladıklarında belirlenmiş olan emeklilik tarihinden 14 yıl önce; 1975 yılında emekli olma hakkı kazanmışlardır. 1934 ve 1939 nesilleri de aynı kolaylaştırıcı değişikliklerle karşılaşmış, buna ilaveten 11.5.1976 tarih ve 1992 sayılı yasa ile kadınların sigortalılık süresi 20 yıla indirilerek daha da erken emekli olma hakkı sağlanmıştır. Sonuçta 1934 ve 1939 nesli erkekleri bir önceki neslin erkekleri gibi ilk çalışmaya başladıklarında geçerli olan emeklilik tarihinden 14 yıl önce emekli olurken, 1934 nesli kadınları 17 yıl, 1939 nesli kadınları ise 19 yıl daha önce emekli olmuşlardır. Her üç nesilde erkekler aynı koşullarda emekli olma hakkı elde ettikleri halde, kadınlarda 1939 nesli en kısa sürede, 1929 nesli ise en uzun sürede emekli olma hakkı elde etmiş, 1934 nesli bunlar arasında yer almıştır.

Yasal düzenlemelerin sigortalıların lehine değiştirilmesi, daha kısa süre çalışma ve buna bağlı olarak sisteme daha kısa süre prim ödeme anlamı taşımaktadır. Sonuçta sisteme ödenen toplam prim miktarları azalmakta, emeklilik süresi arttığı için de ödenen toplam aylık miktarı artmaktadır. Tüm bunlar, sistemden sigortalılara doğru yapılan transferlerin miktarını yükselterek yararlananlar lehine sonuçlar yaratmaktadır. Kadınlar için sigortalılık süresinin kısaltılması sistemin bu gruba doğru yaptığı transferlerin her nesilde artarak devam etmesine yol açmış, ve sonraki nesiller öncelikle göre sistemin meydana getirdiği yeniden dağılımdan daha fazla

yarar sağlamıştır. Üç nesil için yapılan hesaplamalar neticesinde elde edilen net transfer, içsel getiri oranı ve içsel katkı oranlarına bakıldığında bu sonuç açıkça görülmektedir (Tablo 11).

**Tablo 11: Nesiller Arası Gelirin Yeniden Dağılımı**

<b>1929 Nesli (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	731.423	731.423	731.423
Alınan Aylıklar (TL)	11.651.062	10.162.168	10.906.615
Net Transfer (TL)	10.919.639	9.430.745	10.175.192
İçsel Getiri Oranı (%)	5,94	5,89	
Net Katkı Oranı (%)	6,70	7,76	7,19
<b>1934 Nesli (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	864.645	995.419	930.032
Alınan Aylıklar (TL)	14.633.236	11.746.120	13.189.678
Net Transfer (TL)	13.768.591	10.750.701	12.259.646
İçsel Getiri Oranı (%)	6,07	5,51	
Net Katkı Oranı (%)	6,28	9,26	7,59
<b>1939 Nesli (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	1.034.012	1.136.885	1.085.448
Alınan Aylıklar (TL)	17.640.768	14.261.987	15.951.377
Net Transfer (TL)	16.606.756	13.125.102	14.865.929
İçsel Getiri Oranı (%)	6,09	5,65	
Net Katkı Oranı (%)	6,23	8,66	7,30

Not: Ödenen primler ve alınan aylıklar 1985 yılı Net Bugünkü Değerlere dönüştürülmüştür.

Tabloda 1929, 1934 ve 1939 nesillerinin, ödenen prim ve alınan aylık ortalamaları kullanılarak kadın, erkek ve ortalama olarak net transfer ve net katkı oranları hesaplanmış, içsel getiri oranı ise sadece kadın erkek ayrımında gösterilmiştir.\* Ortalama değerler her nesilde net transferlerin arttığını göstermektedir. Net katkı oranları 1929 neslinde yüzde 7,19; 1934 neslinde yüzde 7,59 ve 1939 neslinde yüzde 7,30 olarak gerçekleşmiştir. Net katkı oranlarına göre, 1929 nesli elde ettiği net transferlerin yüzde 7,19'unu önceden sisteme prim olarak öderken, 1934 nesli elde ettiği transferlerin yüzde 7,59'unu önceden sisteme transfer

\* Aylık ve primlerin net bugünkü değerlerinin bulunmasında bir iskonto oranı tespit edilememesi ve bunun yerine her yıl değişen TEFE artış oranı kullanılması, her nesildeki kadın ve erkeklerin toplamı için tek bir rakam hesaplanmasına imkan vermemiştir.

olarak ödemektedir. Ancak 1939 neslinde net katkı oranı bir önceki nesle göre daha düşüktür. Bu sonuç literatürdeki sonuçlarla da uyumlu ve anlamlıdır. Ancak literatür ile uyuşmayan sonuç son neslin ikinci nesle göre sistemin sağladığı yeniden gelir dağılımından daha fazla fayda sağlamasıdır. Bunun ilk nedeni, son nesilde yer alan erkeklerin 1981 yılında yapılan düzenleme ile, 5000 günden fazla ödenen her 240 günlük prime esas kazanç için aylıkların yüzde 1 oranında artırılmasıdır. 1929 ve 1934 doğumlu nesiller ile, 1939 doğumlu neslin kadınlarının emekli olduğu tarihlerde böyle bir kural henüz bulunmadığından dolayı, son nesilde yer alan erkekler sistemden daha fazla fayda elde etmiş ve 1939 doğumlu neslin ortalamasının yükselmesine neden olmuştur. 1939 neslinin gelirin yeniden dağılımından aldığı payın artmasına neden olan ikinci neden ise, 1939 neslinin çalışma yaşamına başladığı 1960 yılından sonra prime esas kazançlar arasındaki farkın giderek azalması nedeniyle nesil ortalamasının sisteme yaptığı katkının diğer iki nesle göre daha az olmasıdır.

Kadınlar açısından tablodaki değerler yorumlandığında, her nesilde kadınların ödediği prim miktarı artmakla beraber, ödenen aylıkların da artması sonucunda net transferler artan bir seyir izlemektedir. İçsel getiri oranlarının 1929 nesli için yüzde 5,94; 1934 nesli için yüzde 6,07 ve 1939 nesli için yüzde 6,09 olduğu görülmektedir. Kadınların sigortalılık süresinde yapılan kısaltmanın yeniden gelir dağılımında kadınlar lehine ortaya çıkardığı sonuç burada açık biçimde görülmektedir.

Erkekler açısından oluşan nesiller arası yeniden dağılım nesil ortalamaları ile benzerlik göstermektedir. Diğer bir ifade ile, nesiller arası gelirin yeniden dağılımı çok daha fazla oranda 1929 ve 1939 doğumlu nesiller lehine gelişmiştir. Erkeklerde bu sonucun elde edilmesi yukarıda da açıklandığı gibi 1981 yılında uygulanmaya başlanan aylık bağlama oranı ile ilgili kural değişikliğinden kaynaklanmaktadır.

Tablodaki üç nesil için genel bir değerlendirme yapılacak olursa, kadınlarda nesiller arası yeniden dağılımın sonraki nesiller lehine olduğu görülmektedir. Erkeklerde ise, 1981 yılındaki düzenlemeden önce emekli olan sigortalıların, bu tarihten sonra emekli olan sigortalılara oranla gelirin yeniden dağılımından daha az yararlandığı söylenebilir. Üç nesil açısından, sistemin yarattığı yeniden dağılımdan en büyük faydayı 1939 doğumlu neslin kadınları sağlarken, en az faydayı ise, 1934 doğumlu neslin erkekleri sağlamıştır. Sistemin yasal yapısına kısa aralıklarla yapılan müdahaleler, sistemin meydana getirdiği nesiller arası yeniden dağılımının istikrarlı bir yapı göstermesini engellemiştir.

## **2. Nesil İçi Gelirin Yeniden Dağılımı**

### **a. Gelir Gruplarına Göre Gelirin Yeniden Dağılımı**

Sosyal güvenlik sisteminin, farklı gelir grupları arasında meydana getirdiği yeniden dağılım, sistemin ülkedeki gelir eşitsizliklerine ne oranda düzeltici etkide bulunduğunu göstermesi bakımından önemlidir. Ancak hemen belirtilmesi gereken konu, sistemin “gelir” olarak kabul ettiği rakamın “prime esas kazançlar” olduğudur. Kişinin gerçek geliri her zaman prime esas kazancı ile aynı olmayabilir. İşletmelerin üretim maliyetlerini düşürme amacıyla bordolarda gerçeği yansıtmaması, işçilerin işini kaybetmemek adına buna rıza göstermesi veya ellerine geçecek ücret miktarını yükseltme isteği gibi nedenlerle Sosyal Sigortalar Kurumuna kazançların eksik bildirilmesi sözkonusu olmaktadır. Bu ise, sistemin gelirin yeniden dağılımında oynadığı rolü etkilemektedir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin farklı gelir grupları arasında gelirin yeniden dağılımını ne şekilde sağladığı, incelenen her üç nesil için ayrı ayrı ele alınmıştır. Tablo 12, 1929 doğumlu neslin ortalama prim ve aylıklarına göre alt, orta ve üst gelir grupları için yeniden dağılım sonuçlarını göstermektedir. 1929 doğumlu nesilde, kadın ve erkek sigortalıların emekli olmak için gerekli sigortalılık süreleri aynı olduğundan dolayı her gelir grubunda kadın ve erkeğin ödediği primler aynıdır. Fakat kadınların ortalama ömrünün erkeklerden fazla olması sebebiyle alınan aylıklar farklılaşmaktadır. Tablo incelendiğinde, hem ödenen primler ve alınan aylıklar bakımından, hem de net transferler bakımından düşük gelirden yüksek gelire doğru bir artış olduğu görülmektedir. Gelir grubu yükseldikçe net transferlerin artması Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin, Bismarck tipi özellik göstermesinden kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi Bismarck tipi sosyal güvenlik modellerinde ödenen ivazlar kazançla ilişkilidir. Gelir arttıkça sistemin ödediği aylıklar artmaktadır. Alt gelir grubunun aylıkları ise “asgari aylık” uygulaması gereği, aylık hesaplama formülüne göre ortaya çıkan rakamın üstünde bir miktarda oluşmaktadır. Bu sayede sistem, emekli aylıklarının belli bir gelirin altına düşmesini önleyerek yoksulluğa karşı önlem almaktadır.



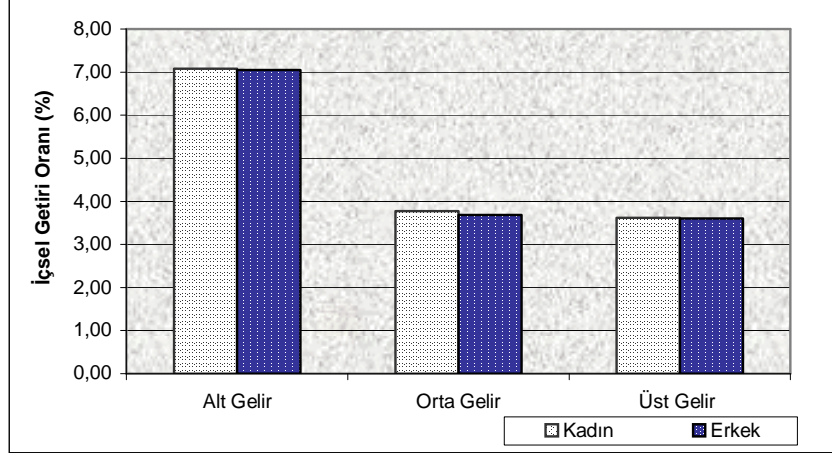
**Tablo 12: 1929 Doğumlu Nesil İçin Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı**

<b>Alt Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	398.587	398.587	398.587
Alınan Aylıklar (TL)	10.611.816	9.146.070	9.878.943
Net Transfer (TL)	10.213.229	8.747.483	9.480.356
İçsel Getiri Oranı (%)	7,08	7,05	
Net Katkı Oranı (%)	3,90	4,56	4,20
<b>Orta Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	2.391.612	2.391.612	2.391.612
Alınan Aylıklar (TL)	14.144.581	12.678.835	13.411.708
Net Transfer (TL)	11.752.968	10.287.223	11.020.096
İçsel Getiri Oranı (%)	3,77	3,69	
Net Katkı Oranı (%)	20,35	23,25	21,70
<b>Üst Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	4.384.645	4.384.645	4.384.645
Alınan Aylıklar (TL)	24.095.543	22.299.108	23.197.325
Net Transfer (TL)	19.710.898	17.914.462	18.812.680
İçsel Getiri Oranı (%)	3,61	3,60	
Net Katkı Oranı (%)	22,24	24,48	23,31

Not: Ödenen primler ve alınan aylıklar 1985 yılı Net Bugünkü Değerlere dönüştürülmüştür.

İçsel getiri oranlarının, alt gelir grubunda yer alan kadınlar için yüzde 7,08; erkekler için yüzde 7,05; orta gelir grubunda yer alan kadınlar için yüzde 3,77; erkekler için yüzde 3,69 ve üst gelir grubunda yer alan kadınlar için yüzde 3,61; erkekler için yüzde 3,60 olduğu görülmektedir. Alt gelir grubunda yer alanların içsel getiri oranları diğer iki gelir grubuna göre çok daha yüksektir. Net katkı oranları ise, alt gelir grubu için ortalama yüzde 4,20; orta gelir grubu için yüzde 21,70 ve üst gelir grubu için yüzde 23,31'dir. Daha açık bir ifadeyle, alt gelir grubundakiler elde ettikleri net transferlerin yaklaşık yüzde 4'ünü önceden sisteme prim olarak öderken, orta ve üst gelir grubu yaklaşık yüzde 22 ila 23'ünü önceden sisteme prim olarak ödemektedir. Alt gelir grubunun sisteme katkısının düşük kalması, aylıklarının "alt sınır" uygulaması ile yükseltilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. İçsel getiri oranları ve net katkı oranları birlikte değerlendirildiği zaman sistemin geliri, açık bir biçimde düşük gelir grupları lehine dağıttığı görülmektedir. Grafik 9; gelir gruplarına göre içsel getiri oranlarını göstermektedir. Alt gelir grupları lehine gerçekleşen yeniden dağılım grafikte daha açık olarak görülebilmektedir.

**Grafik 9: 1929 Doğumlu Nesilde Gelir Gruplarına ve Cinsiyete Göre İçsel Getiri Oranı**



Sosyal güvenlik sisteminin 1934 doğumlu nesilde geliri farklı gelir grupları arasında ne şekilde yeniden dağıttığı tablo 13’de verilmiştir. 1934 nesli için dikkat çeken husus, ödenen primler ve alınan aylıklar bakımından yüksek gelir gruplarına doğru gidildikçe rakamların artmasına rağmen alt gelir grubunun orta gelir grubundan küçük de olsa yüksek net transferlere sahip olmasıdır. Ortaya çıkan bu sonuç daha önce belirtildiği gibi, en düşük en yüksek aylık arasındaki farkın azalması ile açıklanabilir. Özellikle asgari aylık uygulaması nedeniyle en düşük gösterge rakamına karşılık gelen aylığın yukarı çekilmesi 1995-1999 yılları arasında gösterge tablosunun ilk yarısının aynı aylığı almasına neden olmuştur. 1929 nesli bu dönemde 1 ila 3 yıl arası aylık aldıkları için bu etki gözlemlenmemiş, ancak 1934 ve 1939 nesilleri bu dönem boyunca aylık aldıkları için alt gelir grubunun toplam transferleri orta gelir grubunun üzerinde olmuştur.

**Tablo 13: 1934 Doğumlu Nesil İçin Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı**

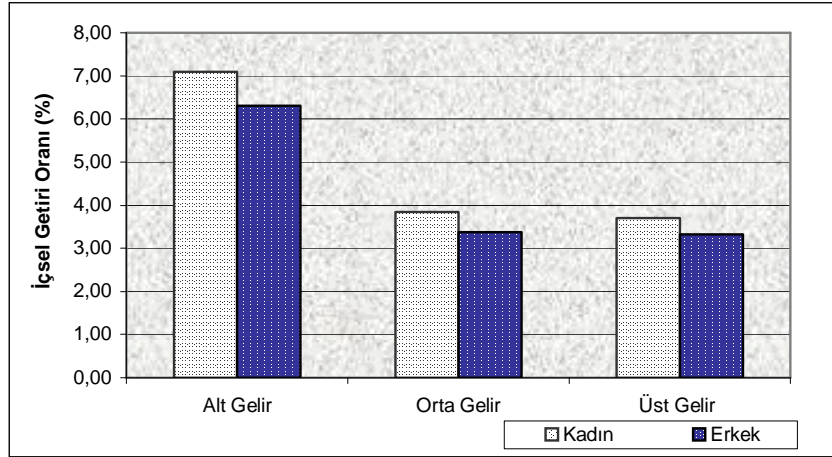
<b>Alt Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	508.703	658.014	583.358
Alınan Aylıklar (TL)	13.600.893	10.998.701	12.299.797
Net Transfer (TL)	13.092.190	10.340.687	11.716.439
İçsel Getiri Oranı (%)	7,09	6,31	
Net Katkı Oranı (%)	3,89	6,36	4,98
<b>Orta Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	2.640.099	2.678.370	2.659.234
Alınan Aylıklar (TL)	16.125.532	12.350.514	14.238.023
Net Transfer (TL)	13.485.432	9.672.145	11.578.789
İçsel Getiri Oranı (%)	3,84	3,38	
Net Katkı Oranı (%)	19,58	27,69	22,97
<b>Üst Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	4.771.485	4.698.807	4.735.146
Alınan Aylıklar (TL)	27.374.865	21.154.703	24.264.784
Net Transfer (TL)	22.603.380	16.455.896	19.529.638
İçsel Getiri Oranı (%)	3,71	3,32	
Net Katkı Oranı (%)	21,11	28,55	24,25

Not: Ödenen primler ve alınan aylıklar 1985 yılı Net Bugünkü Değerlere dönüştürülmüştür.

1934 doğumlu neslin net katkı oranı ortalamalarına bakıldığında, 1929 neslinde olduğu gibi, alt gelir grubu ile orta ve üst gelir grubu arasında belirgin bir fark görülmektedir. Net katkı oranları alt gelir grubu için yüzde 4,98; orta ve üst gelir grupları için sırasıyla yüzde 22,97 ve yüzde 24,25'dir. Alt gelir gruplarının sisteme yaptığı katkı ile elde ettikleri transferler arasında ciddi bir fark bulunurken, orta ve üst gelir grupları aldıkları transferlerin çok daha büyük bir kısmını önceden sisteme prim olarak ödemişlerdir. 1929 nesli ile karşılaştırıldığında her gelir grubundaki sigortalıların yaptıkları katkının arttığı görülmektedir. Alt gelir grubunda net katkı oranı, yüzde 4,20'den yüzde 4,98'e; orta gelir grubunda yüzde 21,70'den yüzde 22,97'ye ve üst gelir grubunda yüzde 23,31'den yüzde 24,25'e yükselmiştir. Bu bağlamda, 1934 neslinin 1929 nesline göre her gelir grubunda sisteme ödediği primlerin miktarının arttığı görülmektedir. Çeşitli dönemlerde prim oranlarının artırılması, 1934 doğumlu neslin ortalama katkı oranının, 1929 doğumlu neslin ortalama katkı oranından yüksek olmasına neden olmuştur.

İçsel getiri oranları dikkate alındığında, ilk dikkati çeken husus, 1934 doğumlu nesilde 1929 doğumlu nesile göre kadın ve erkek arasındaki farkın artmış olmasıdır. Diğer bir ifade ile 1934 neslinde kadınlar her gelir grubunda erkeklere oranla sistemin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımından daha fazla yararlanmaktadırlar. Gelir grupları açısından yeniden dağılıma bakıldığında da, bu nesil için sosyal sigortalar sistemi alt gelir grupları lehine güçlü bir yeniden dağılım yaratmaktadır. Grafik 10'da görüldüğü gibi alt gelir grubunda içsel getiri oranları diğer iki gruba göre çok yüksek seviyededir.

**Grafik 10: 1934 Doğumlu Nesilde Gelir Gruplarına ve Cinsiyete Göre İçsel Getiri Oranı**



1934 nesli genel olarak değerlendirildiğinde, sistemin alt gelir grupları lehine geliri yeniden dağıttığı belirgin bir biçimde görülmektedir. Ayrıca bu nesilde sistemin Bismarck tipi “kazançla ilişkili ivaz” özelliğinin alt ve orta gelir grupları açısından azaldığı, daha çok Beveridge tipi “düz oranlı ivaz” prensibine yaklaştığı göze çarpmaktadır.

1939 neslinde gelirin dikey olarak yeniden dağılımına bakıldığında alt ve orta gelir grupları açısından 1934 neslindeki tablo ile benzer özellikler göze çarpmaktadır. 1939 doğumlu nesil de asgari aylık uygulaması nedeniyle aylıkların düz oranlı hale geldiği 1995-1999 döneminde aylık aldıklarından dolayı tablo 14’de görüldüğü gibi alt gelir grubunun net transferleri orta gelir grubunun net transferlerinden daha fazla olmuştur.

**Tablo 14: 1939 Doğumlu Nesil İçin Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı**

<b>Alt Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	700.718	839.462	770.090
Alınan Aylıklar (TL)	16.553.620	13.303.922	14.928.771
Net Transfer (TL)	15.852.902	12.464.460	14.158.681
İçsel Getiri Oranı (%)	6,81	6,19	
Net Katkı Oranı (%)	4,42	6,73	5,44
<b>Orta Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	2.696.487	2.620.433	2.658.460
Alınan Aylıklar (TL)	18.206.491	14.528.517	16.367.504
Net Transfer (TL)	15.510.004	11.908.085	13.709.044
İçsel Getiri Oranı (%)	4,06	3,79	
Net Katkı Oranı (%)	17,39	22,01	19,39
<b>Üst Gelir (Ortalama)</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	4.692.255	4.401.418	4.546.837
Alınan Aylıklar (TL)	31.446.769	26.518.219	28.982.494
Net Transfer (TL)	26.754.514	22.116.801	24.435.657
İçsel Getiri Oranı (%)	4,04	3,98	
Net Katkı Oranı (%)	17,54	19,90	18,61

Not: Ödenen primler ve alınan aylıklar 1985 yılı Net Bugünkü Değerlere dönüştürülmüştür.

Tabloda en dikkat çekici husus, üst gelir grubunda yer alan erkekler için içsel getiri oranlarının orta gelir grubunda yer alan erkeklerden daha fazla olmasıdır. Bunun nedeni, daha önce belirtildiği gibi 1981 yılından sonra 5000 gün primin üzerinde ödenen primler için aylık bağlama oranının artırılmasından kaynaklanmaktadır. 1939 doğumlu neslin kadınları 1980’de emekli oldukları için bu uygulamadan yararlanamamışlar ve ödedikleri primler fazla olsa bile aylık oranları artırılmamıştır. Fakat erkeklerin aylık bağlama oranı yüksek olduğu halde kadınlara göre sistemin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımından daha az fayda sağlamışlardır.

Ele alınan her üç nesilde de alt gelir grupları lehine güçlü bir yeniden dağılım meydana gelmektedir. Ancak bu nesiller karşılaştırıldığında meydana gelen yeniden gelir dağılımından 1939 neslinin alt gelir grubunun önceki nesillerin alt gelir gruplarına göre daha az yararlandığı görülmektedir. Çünkü 1939 neslinin alt gelir

grubu, önceki nesillerin alt gelir gruplarına göre sisteme daha fazla katkı yapmaktadır. Aşağıdaki tabloda her üç neslin net katkı oranları birarada gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde, alt gelir grubunda net katkı oranlarının giderek arttığı görülmektedir. Nitekim 1929 neslinde net katkı oranı yüzde 4,20; 1934 neslinin yüzde 4,98 ve 1939 neslinde yüzde 5,44 olarak hesaplanmaktadır. Alt gelir grubunda net katkı oranları her nesilde artmasına rağmen, orta ve üst gelir gruplarında net katkı oranları önce artış sonra düşüş göstermektedir. Tablodan da görülebileceği gibi 1929 neslinin orta gelir grubunda yüzde 21,70 olan net katkı oranı, 1934 neslinde yüzde 22,97'ye yükselmekte ancak 1939 neslinde yüzde 19,39'a düşmektedir. Üst gelir grubunda da benzer bir eğilim ortaya çıkmakta ve 1929 neslinin üst gelir grubunda yüzde 23,31 olan net katkı oranı, 1934 neslinde yüzde 24,25'e yükselmekte 1939 neslinde ise yüzde 18,61'e düşmektedir.

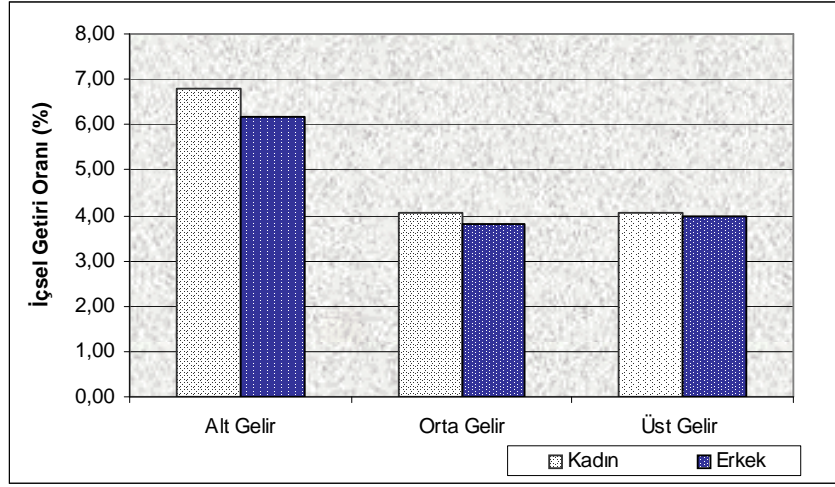
**Tablo 15: 1929, 1934 ve 1939 Doğumlu Nesillerin Gelir Gruplarına Göre Net Katkı Oranları**

	Alt Gelir Grubu İçsel Katkı Oranı (%)	Orta Gelir Grubu İçsel Katkı Oranı (%)	Üst Gelir Grubu İçsel Katkı Oranı (%)
1929	4,20	21,70	23,31
1934	4,98	22,97	24,25
1939	5,44	19,39	18,61

1939 doğumlu nesilde net katkı oranlarının alt gelir grubunda artma, orta ve üst gelir grubunda düşme eğilimi göstermesi prime esas kazanç sınırları arasındaki farkın 21,3 ile 25 arasında değiştiği 1955 – 1958 yıllarında, 1939 doğumlu neslin çalışma yaşamına girmemiş olmasından dolayı prime esas kazanç aralığının geniş olduğu bu dönemde henüz prim ödemeye başlamamasından kaynaklanmaktadır. Nitekim bu neslin çalışma yaşamına girdiği 1960'tan itibaren, prime esas kazanç sınırları arasındaki farkın giderek düşmesi nedeniyle, 1939 neslinin farklı gelir gruplarının sisteme yaptığı katkılar arasında önceki nesiller için sözkonusu olan büyük farklar oluşmamıştır. Bununla birlikte, 1987'de üst gösterge tablolarının kullanılması ile farklı gelir gruplarına ödenen aylıklar arasındaki farkın birbirinden açılması da gelir grupları arasındaki sisteme yapılan katkıların önceki nesillerden farklı bir biçimde ortaya çıkmasına neden olmuştur. Diğer bir ifade ile, sistem önceki nesillerde alt gelir grupları lehine daha fazla yeniden dağılım yaptığı halde, 1939 doğumlu nesilde bu nispi olarak azalmıştır. Nitekim, içsel getiri oranlarına bakıldığında, bu neslin alt gelir grubunda kadın için yüzde 6,81; erkek için yüzde

6,19; orta gelir grubunda kadın için yüzde 4,06; erkek için yüzde 3,79 ve üst gelir grubunda kadın için yüzde 4,04; erkek için yüzde 3,98 olarak hesaplanmaktadır (Grafik 11).

**Grafik 11: 1939 Doğumlu Nesilde Gelir Gruplarına ve Cinsiyete Göre İçsel Getiri Oranı**



İncelenen üç nesil açısından genel bir değerlendirme yapılacak olursa, sistemin alt gelir grupları lehine geliri yeniden dağıttığı açık bir biçimde görülmektedir. Özellikle ilk iki nesilde alt gelir grupları lehine meydana gelen yeniden dağılım seviyesi çok yüksektir. Son nesilde, hala alt gelir grupları lehine güçlü bir yeniden dağılım sözkonusu olmakla birlikte, önceki nesillerle karşılaştırıldığında etkinin nispi olarak azaldığı söylenebilir.

#### **b. Prim Ödeme Gün Sayısı Ayrımında Gelir Gruplarına Göre Gelirin Yeniden Dağılımı**

Farklı gelir grupları arasındaki yeniden dağılımın daha iyi açıklanabilmesi amacıyla, örneklerin ödediği primler, prim ödeme gün sayıları bakımından iki farklı biçimde hesaplanmıştır. Birinci gruptakilerin tüm çalışma yaşamları boyunca kesintisiz çalışarak emekli oldukları varsayılmış, ikinci gruptakilerin ise, emekli olmak için gerekli en az prim ödeme gün sayısı olan 5000 günü tamamlayarak emekli oldukları kabul edilmiştir. İkinci gruptakilerin son üç yıllarını tam çalıştıkları varsayılmış ve bu şekilde kanunen mümkün olduğu gibi tam çalışma yapanlarla aynı

aylıkları almaları sözkonusu olmuştur. 1929 nesli için prim ödeme gün sayıları farklılaştırılarak gelir grupları arasında meydana gelen yeniden gelir dağılımının sonuçları tablo 16'da verilmektedir.

**Tablo 16: 1929 Doğumlu Nesil İçin 5000 Gün Prim Ödeme/Tam Çalışma Ayrımında Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı\***

<b>Alt Gelir/5000 G. Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	365.273	365.273	365.273
Alınan Aylıklar (TL)	10.611.816	9.146.070	9.878.943
Net Transfer (TL)	10.246.543	8.780.797	9.513.670
İçsel Getiri Oranı (%)	7,27	7,25	
Net Katkı Oranı (%)	3,56	4,16	3,84
<b>Alt Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	631.784	631.784	631.784
Alınan Aylıklar (TL)	10.611.816	9.146.070	9.878.943
Net Transfer (TL)	9.980.032	8.514.286	9.247.159
İçsel Getiri Oranı (%)	6,05	5,98	
Net Katkı Oranı (%)	6,33	7,42	6,83
<b>Orta Gelir/5000 G.Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	2.180.910	2.180.910	2.180.910
Alınan Aylıklar (TL)	14.144.581	12.678.835	13.411.708
Net Transfer (TL)	11.963.670	10.497.925	11.230.798
İçsel Getiri Oranı (%)	3,97	3,90	
Net Katkı Oranı (%)	18,23	20,77	19,42
<b>Orta Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	3.866.526	3.866.526	3.866.526
Alınan Aylıklar (TL)	14.144.581	12.678.835	13.411.708
Net Transfer (TL)	10.278.055	8.812.309	9.545.182
İçsel Getiri Oranı (%)	2,74	2,62	
Net Katkı Oranı (%)	37,62	43,88	40,51
<b>Üst Gelir/5000 G.Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	3.996.557	3.996.557	3.996.557
Alınan Aylıklar (TL)	24.095.543	22.299.108	23.197.325
Net Transfer (TL)	20.098.986	18.302.551	19.200.769
İçsel Getiri Oranı (%)	3,81	3,81	
Net Katkı Oranı (%)	19,88	21,84	20,81
<b>Üst Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	7.101.268	7.101.268	7.101.268
Alınan Aylıklar (TL)	24.095.543	22.299.108	23.197.325
Net Transfer (TL)	16.994.275	15.197.840	16.096.058
İçsel Getiri Oranı (%)	2,58	2,52	
Net Katkı Oranı (%)	41,79	46,73	44,12

\* Rakamlar tek kişi üzerinden yapılan hesaplamaları yansıtmaktadır.

\*\* 1929 doğumlu nesilde tam çalışma yapan kadın ve erkekler 9000 gün prim ödemiştir.

Not: Ödenen primler ve alınan aylıklar 1985 yılı Net Bugünkü Değerlere dönüştürülmüştür.



Tablodan görüldüğü gibi, ödenen primler bakımından 5000 gün prim ödeme ve tam çalışma arasında önemli farklar vardır. Kadın ve erkek ortalamalarında, 5000 gün prim ödeme ile tam çalışma sonucu elde edilen net transferler arasında 5000 gün prim ödeme lehine, alt gelir grubunda 266.511 TL, orta gelir grubunda 1.685.616 TL ve üst gelir grubunda 3.104.711 TL fark oluşmaktadır. Yine kadın ve erkek ortalamalarında net katkı oranı, alt gelir grubunda 5000 gün prim ödeyenler için yüzde 3,84; tam çalışma yapanlar için yüzde 6,83; orta gelir grubunda 5000 gün prim ödeyenler için yüzde 19,42; tam çalışma yapanlar için yüzde 40,51 ve üst gelir grubunda da sırasıyla yüzde 20,81 ve yüzde 44,12 olarak hesaplanmaktadır. Tam çalışma yapanların net katkı oranları 5000 gün çalışanlarınkinin yaklaşık iki katıdır. Bu iki grubun toplamda ödedikleri prim miktarları çok farklı olmasına rağmen, sistemin son yılların kazançlarına göre aylık bağlaması nedeniyle, elde ettikleri aylıklar aynı olmaktadır.

İçsel getiri oranları bakımından bir değerlendirme yapılması gerekirse, sistemin geliri dikey olarak yeniden dağıttığı açık olarak görülmektedir. Nitekim, alt gelir grubunda, her iki prim ödeme biçiminde de içsel getiri oranları diğer iki gelir grubuna göre çok yüksektir. 5000 gün prim ödeyerek emekli olanların içsel getiri oranı kadın için yüzde 7,27; erkek için yüzde 7,25; tam çalışma yaparak emekli olanlarda ise, kadın için yüzde 6,05; erkek için yüzde 5,98'dir. Orta gelir grubu ile üst gelir grubunda oranların birbirine yakın olduğu ancak gelir grubu ayrımının yine de görülebildiği göze çarpmaktadır.

1934 neslinde de 5000 gün prim ödeyenler ile tam çalışarak prim ödeyenler açısından meydana gelen yeniden dağılım 1929 neslindeki yeniden dağılım ile benzerlik göstermektedir. Tam çalışma yaparak sisteme prim ödeyenlerin alt gelir grubunda net katkı oranı yüzde 7,23; orta gelir grubunda yüzde 39,77 ve üst gelir grubunda yüzde 42,81 olurken, 5000 gün prim ödeyenlerde oranlar sırasıyla, yüzde 4,57; 20,24 ve 21,27 olmaktadır. 1934 neslinde net katkı oranlarının alt gelir grubu bakımından hem 5000 gün prim ödeyerek emekli olanlarda, hem de tam çalışma yaparak emekli olanlarda arttığı görülmektedir. Diğer bir ifade ile, 1934 nesli için sistemin alt gelir grupları lehine yaptığı yeniden dağılımın derecesinde nispi bir azalma vardır. Orta ve üst gelir grupları açısından ise, 1934 neslinde 1929 nesline göre tam çalışma yapanların net katkı oranları azalırken, 5000 gün prim ödeyenlerde net katkı oranlarının arttığı tespit edilmektedir.

**Tablo 17: 1934 Doğumlu Nesil İçin 5000 Gün Prim Ödeme/Tam Çalışma Ayrımında Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı\***

<b>Alt Gelir/5000 G.Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	468.099	606.311	537.205
Alınan Aylıklar (TL)	13.600.893	10.998.701	12.299.797
Net Transfer (TL)	13.132.794	10.392.390	11.762.592
İçsel Getiri Oranı (%)	7,27	6,50	
İçsel Katkı Oranı (%)	3,56	5,83	4,57
<b>Alt Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	698.802	960.439	829.620
Alınan Aylıklar (TL)	13.600.893	10.998.701	12.299.797
Net Transfer (TL)	12.902.091	10.038.262	11.470.177
İçsel Getiri Oranı (%)	6,38	5,44	
İçsel Katkı Oranı (%)	5,42	9,57	7,23
<b>Orta Gelir/5000 G.Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	2.394.702	2.398.717	2.396.709
Alınan Aylıklar (TL)	16.125.532	12.350.514	14.238.023
Net Transfer (TL)	13.730.830	9.951.797	11.841.313
İçsel Getiri Oranı (%)	4,05	3,63	
İçsel Katkı Oranı (%)	17,44	24,10	20,24
<b>Orta Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	3.789.006	4.314.144	4.051.575
Alınan Aylıklar (TL)	16.125.532	12.350.514	14.238.023
Net Transfer (TL)	12.336.525	8.036.371	10.186.448
İçsel Getiri Oranı (%)	3,06	2,31	
İçsel Katkı Oranı (%)	30,71	53,68	39,77
<b>Üst Gelir/5000 G.Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	4.321.291	4.191.219	4.256.255
Alınan Aylıklar (TL)	27.374.865	21.154.703	24.264.784
Net Transfer (TL)	23.053.574	16.963.484	20.008.529
İçsel Getiri Oranı (%)	3,92	3,58	
İçsel Katkı Oranı (%)	18,74	24,71	21,27
<b>Üst Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	6.879.211	7.667.849	7.273.530
Alınan Aylıklar (TL)	27.374.865	21.154.703	24.264.784
Net Transfer (TL)	20.495.654	13.486.854	16.991.254
İçsel Getiri Oranı (%)	2,92	2,23	
İçsel Katkı Oranı (%)	33,56	56,85	42,81

\* Rakamlar tek kişi üzerinden yapılan hesaplamaları yansıtmaktadır.

\*\* 1934 doğumlu nesilde tam çalışma yapan kadınlar 7920 gün , erkekler 9000 gün prim ödemiştir.  
Not: Ödenen primler ve alınan aylıklar 1985 yılı Net Bugünkü Değerlere dönüştürülmüştür.

1939 neslinde farklı prim ödeme gün sayılarına göre gelirin yeniden dağılımının sonuçları bazı yönlerden ilk iki nesilden ayrılmaktadır. Bunlardan en önemlisi, 5000 gün çalışma ile tam çalışma yapanların net katkı oranı ortalamaları

arasında meydana gelen büyük farkın bu nesilde azalmış olmasıdır. Önceki nesillerde tam çalışma yapanların net katkı oranları 5000 gün çalışma yapanlarınkinin neredeyse iki katı civarında hesaplanırken, 1939 neslinde farklı prim ödeme gün sayısına bağlı olarak ortaya çıkan fark azalmıştır. Nitekim, tablo 18’de görüldüğü gibi alt gelir grubunda 5000 gün prim ödeyerek emekli olanların net katkı oranı ortalama yüzde 4,34; orta gelir grubunda yüzde 14,78 ve üst gelir grubunda yüzde 14,29 iken; tam çalışma yapanlarda bu oranlar alt gelir grubunda yüzde 6,45; orta gelir grubunda yüzde 24,79 ve üst gelir grubunda 23,49’dur.

1939 neslini diğer iki nesilden ayıran ikinci husus, üst gelir gruplarının net katkı oranlarının orta gelir grubunun gerisinde kalmasıdır. Daha açık bir ifadeyle 1939 neslinde orta gelir grubunda yer alanlar ister 5000 gün prim ödemiş olsunlar, isterse tam çalışma yapmış olsunlar, sisteme üst gelir grubundan daha fazla katkı yapmışlardır. Bu farklılığın nedeni daha önce de belirtildiği gibi 1980’lerin başında prime esas kazanç sınırları arasındaki farkın giderek azalması nedeniyle ödenen prim miktarlarının gelir grupları bakımından birbirine yaklaşması ve 1987 yılında uygulamaya geçen üst gösterge tabloları nedeniyle de aylıkların gelir gruplarına göre birbirinden büyük oranda farklılaşmasından kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ödenen prim miktarlarının birbirine yaklaşması nedeniyle orta ve üst gelir grubunda yer alan kişilerin ödediği toplam prim miktarları arasındaki fark azalmış, ancak üst gösterge tabloları ile birlikte bu gruplar arasındaki aylıkların farkı artmıştır. Orta gelir grubu üst gelir grubuna kıyasla, aldığı net transferlerin daha büyük bir kısmını önceden sisteme katkı olarak ödemiştir. Alt gelir grubunda “asgari aylık” uygulaması nedeniyle yukarı çekilen aylıklardan dolayı prime esas kazanç sınırları arasındaki nispi farkın daha az, ancak aylıklar arasındaki farkın büyük olması çok belirgin bir fark yaratmazken, orta ve üst gelir grubunda bu net olarak rakamlara yansımıştır.

**Tablo 18: 1939 Doğumlu Nesil İçin 5000 Gün Prim Ödeme/Tam Çalışma Ayrımında Farklı Gelir Grupları Arasında Gelirin Yeniden Dağılımı\***

<b>Alt Gelir/5000 G.Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	644.731	729.561	687.146
Alınan Aylıklar (TL)	16.553.620	12.999.773	14.776.697
Net Transfer (TL)	17.635.481	14.047.162	15.841.322
İçsel Getiri Oranı (%)	7,00	6,46	
İçsel Katkı Oranı (%)	3,66	5,19	4,34
<b>Alt Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	863.430	1.226.848	1.045.139
Alınan Aylıklar (TL)	16.553.620	14.376.012	15.464.816
Net Transfer (TL)	17.416.782	14.979.475	16.198.128
İçsel Getiri Oranı (%)	6,35	5,50	
İçsel Katkı Oranı (%)	4,96	8,19	6,45
<b>Orta Gelir/5000 G.Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	2.422.608	2.206.304	2.314.456
Alınan Aylıklar (TL)	18.206.491	14.059.912	16.133.202
Net Transfer (TL)	17.594.763	13.717.368	15.656.065
İçsel Getiri Oranı (%)	4,29	4,11	
İçsel Katkı Oranı (%)	13,77	16,08	14,78
<b>Orta Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	3.492.450	4.080.191	3.786.321
Alınan Aylıklar (TL)	18.206.491	16.180.298	17.193.395
Net Transfer (TL)	16.524.921	14.019.780	15.272.350
İçsel Getiri Oranı (%)	3,50	3,04	
İçsel Katkı Oranı (%)	21,13	29,10	24,79
<b>Üst Gelir/5000 G.Prim</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	4.200.483	3.683.064	3.941.773
Alınan Aylıklar (TL)	31.446.769	25.306.156	28.376.463
Net Transfer (TL)	30.351.753	24.819.242	27.585.498
İçsel Getiri Oranı (%)	4,28	4,28	
İçsel Katkı Oranı (%)	13,84	14,84	14,29
<b>Üst Gelir/Tam Çalışma**</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Ortalama</b>
Ödenen Primler (TL)	6.121.470	6.933.534	6.527.502
Alınan Aylıklar (TL)	31.446.769	30.790.603	31.118.686
Net Transfer (TL)	28.430.767	27.149.103	27.789.935
İçsel Getiri Oranı (%)	3,47	3,29	
İçsel Katkı Oranı (%)	21,53	25,54	23,49

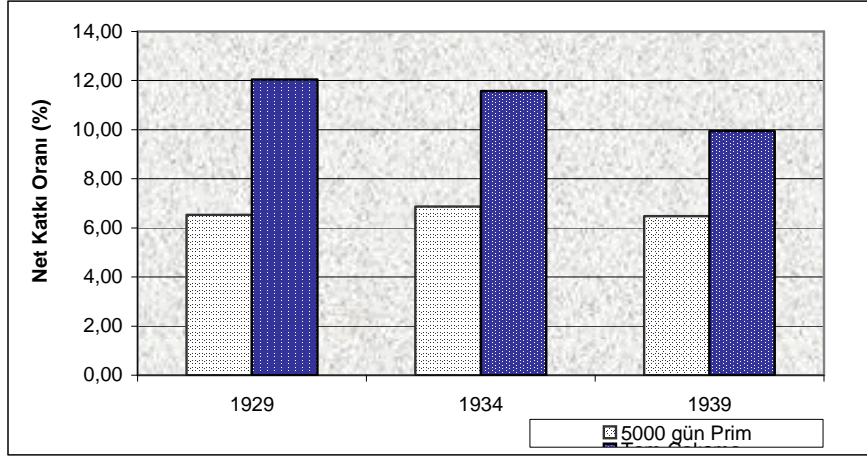
\* Rakamlar tek kişi üzerinden yapılan hesaplamaları yansıtmaktadır.

\*\* 1939 doğumlu nesilde tam çalışma yapan kadınlar 7200 gün , erkekler 9000 gün prim ödemiştir.

Not: Ödenen primler ve alınan aylıklar 1985 yılı Net Bugünkü Değerlere dönüştürülmüştür.

İncelenen bu üç nesilde 5000 gün prim ödeme ile tam çalışma arasındaki farkın daha açık görülebilmesi açısından nesil ortalamalarına göre net katkı oranları grafik 12'de gösterilmektedir.

**Grafik 12: 1929, 1934 ve 1939 Doğumlu Nesillerde 5000 Gün Prim Ödeme ve Tam Çalışma Ayrımında (Ortalama) Net Katkı Oranı**



Grafikte nesil ortalamalarına göre net katkı oranları gösterilmektedir. Yukarıda detaylı olarak anlatıldığı gibi, 5000 gün prim ödeyenlerin sisteme yaptığı katkının tam çalışma yapanlara göre oldukça düşük kaldığı açık olarak görülmektedir.

Birbirini izleyen nesillerde birtakım farklılıklar olmakla beraber, 5000 gün prim ödeyerek emekli olanların tam çalışarak emekli olanlara oranla sosyal sigortalardan daha fazla fayda sağladığı açık olarak görülmektedir. Bu noktada cevaplandırılması gereken soru, sistemin yarattığı bu yeniden gelir dağılımının ülkedeki gelir adaletsizliği veya yoksulluğun çözümü için nasıl bir katkı sağladığıdır. Bu sorunun cevaplandırılabilmesi için asgari koşullarda emekli olanların hangi gruplar olabileceğinin tespit edilmesi gerekir. Asgari koşulları yerine getiren grupların başında yevmiyeli çalışanların (mevsimlik işçilerin) gelmesi gerekir, çünkü bu grup yılın tamamında çalışmamaktadır, dolayısıyla prim ödeme gün sayıları, sürekli işlerde çalışanlara göre düşük seviyelerde kalır. İkinci olarak tarımda çalışanların prim ödeme gün sayılarının düşük olması beklenir. Nitekim Sosyal Güvenlik Kurumu yetkilileri tarım işçileri için prime ödeme gün sayılarının düşük olduğunu belirtmektedirler. Bu iki grubun asgari koşullarda emekli olduğu ve sistemin bu gruplara doğru geliri yeniden dağıttığı kabul edilirse, sistemin gelirin yeniden dağılımında iyileştirici bir etki yarattığı düşünülebilir. Çünkü yevmiyeli çalışanlar ve tarım sektörü yoksulluğun yaygın olduğu alanları oluşturmaktadır.

Diğer yandan asgari koşulları yerine getirerek emekli olan bir diğer grubun kadınlar olduğu kabul edilebilir. Çünkü kadınlar, evlenme veya analık hali nedeniyle belli süreler çalışma yaşamından uzaklaşmakta ve çalışma yaşamındaki bu kesintiler prim ödeme gün sayılarına yansımaktadır. Ancak bu gruba doğru bir yeniden dağılımın meydana gelmesinin gelir eşitsizliklerinin giderilmesinde önemli olup olmadığı tartışmalı bir konudur. Kadının evlenme veya analık halinde işten ayrılması ailenin geliri ile ilişkilidir. Yani, ailenin gelir düzeyi yüksekse kadının çalışmaması sözkonusu olabilir, ancak düşük gelirli ailelerde kadının da erkek ile birlikte çalışarak hanehalkı bütçesine katkı sağlaması zorunludur. Bu yönden bakıldığında evlenme veya çocuk sahibi olma nedenleri ile emek piyasasından çekilen kadınların belli bir gelirin üzerinde olduğu ve bunlara doğru sistemin yapacağı yeniden dağılımın çok adil olmayacağını söylemek mümkündür.

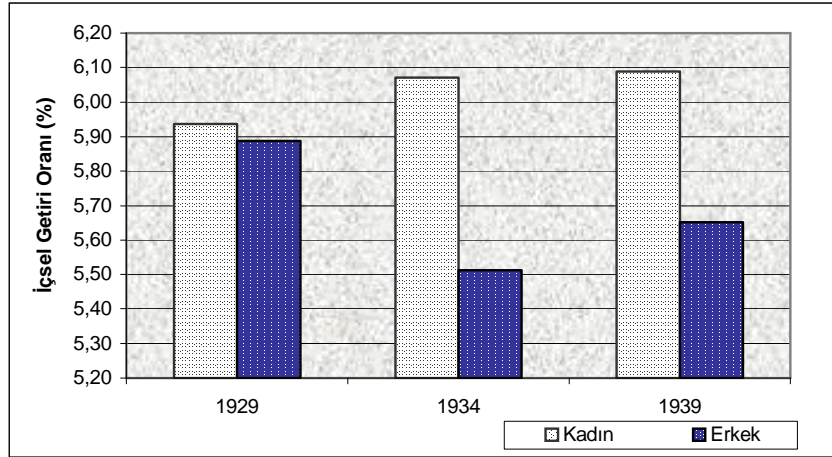
Belirtilen bu gruplar belli bir zorunluluk nedeniyle prime esas gün sayıları düşük kalan gruplar olarak düşünülebilir. Ancak bunun yanında Türkiye’de kayıtdışı istihdam veya kaçak çalıştırma gibi nedenlerden dolayı da sigortalıların prim ödeme gün sayıları düşük kalabilmektedir. Yine bununla ilişkili olarak, isteğe bağlı sigorta kapsamında sigortalı sayılan kişiler asgari koşulları yerine getirerek emekli olabilirler. Ancak bu grupta yer alanların istedikleri prime esas kazanç aralığını seçebilmesi nedeniyle gerçek gelirleri bilinmediği halde, 5000 gün prim ödeme koşulunu yerine getirmeleri durumunda sistemden birçok başka gruba göre daha fazla getiri sağlayacakları kesindir. 5000 gün ödeyerek emekli olanların hangi gruplar olduğu düşünüldüğünde sistemin bunlar lehine meydana getirdiği yeniden dağılım çok adil sayılamaz. Bu sorunun kaynağı belli bir yaş koşulu aranmaksızın sistemin emekli olma imkanı tanınmasından kaynaklanır. Eğer yaş koşulu uygulanmış olsa idi, 5000 gün prim ödeyerek emekli olan kişilerin net getiri oranları hesaplananların altında olacaktı. Sistem yine bu gruplar lehine geliri yeniden dağıtacaktır, ancak daha adil bir yeniden dağılım meydana gelebilecekti.

### **c. Cinsiyete Göre Gelirin Yeniden Dağılımı**

Türkiye’de kadınlar, erkeklere oranla sosyal sigortaların meydana getirdiği yeniden gelir dağılımından daha fazla fayda sağlamaktadır. Bu sonuç, gelişmiş ülkelerdeki sonuçlarla uyumlu ve beklenen bir sonuçtur. Daha önce belirtildiği gibi, kadının ortalama ömrünün erkekten uzun olması bunun en önemli sebebidir. Ancak Türkiye’de kadınlar için emekli olma koşullarının kolaylaştırılmış olması da bu sonucu güçlendirmiştir.

Kadınlar, erkeklere göre hem nesiller arası hem de nesil içi yeniden gelir dağılımından daha fazla pay almaktadır. Nesiller arası gelirin yeniden dağılımında, kadın ve erkek için içsel getiri oranları grafik 13'de verilmektedir. Grafikten görüldüğü gibi, sistemin sağladığı getiri, her nesilde kadınlar için erkeklerden daha fazla olmuştur. 1929 neslinde, kadın ve erkek arasındaki fark en düşük seviyededir. Bunun nedeni kadının erkekle aynı koşullarda emekli olmasından kaynaklanır. Ancak sonraki iki nesilde kadın ve erkek ayrımında meydana gelen yeniden dağılım, çok daha açık olarak görülmektedir.

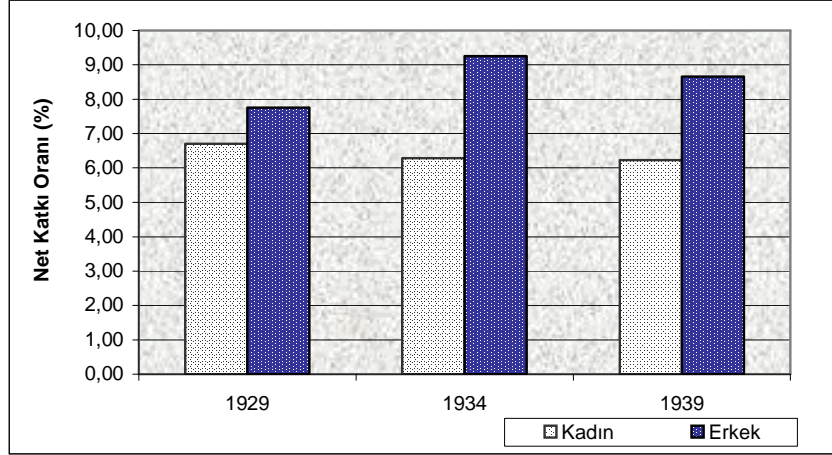
**Grafik 13: 1929, 1934 ve 1939 Doğumlu Nesillerde Kadın ve Erkek İçin İçsel Getiri Oranları**



Not: Her nesil için ortalama rakamlar kullanılmıştır.

Kadın ve erkek için hesaplanan net katkı oranları yorumlandığında, sisteme kadınların erkeklere oranla çok daha az prim ödedikleri ve buna bağlı olarak da sistemin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımından daha fazla yararlandığı görülmektedir (Grafik 14).

**Grafik 14: 1929, 1934 ve 1939 Doğumlu Nesillerde Kadın ve Erkek İçin Net Katkı Oranları**



Not: Her nesil için ortalama rakamlar kullanılmıştır.

Kadın ve erkek ayrımında sosyal sigorta sistemi, geliri açık bir biçimde kadınlar lehine yeniden dağıtmaktadır. Bu çalışmada sadece yaşlılık sigorta kolunun ele alındığı ve özellikle ölüm sigortasından hak sahiplerine ödenen aylıkların incelenmediği göz önünde tutulursa, tüm toplum açısından, kadınların erkeklere oranla yeniden dağılımdan daha fazla yararlandığı tahmin edilebilir. Çünkü hak sahibi olarak ölüm sigortasından aylık alan eşlerin çok büyük çoğunluğu kadınlardır, yine geride kalan kız çocuklarının erkek çocuklara göre daha uzun süre hak sahibi olarak aylık alması gibi nedenlerden dolayı kadınlar sistemden daha fazla yarar sağlamaktadırlar.

### **3. Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi**

Önceki bölümde ayrıntılı olarak sunulan bulgular, genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de SSK’nın meydana getirdiği yeniden gelir dağılımının, literatürde yer alan ülke örnekleri ile uyuşmayan sonuçları olduğu görülmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken husus, Türkiye’de tüm gelir gruplarının sistemin meydana getirdiği yeniden gelir dağılımından yararlanmakta olduğudur. Yapılan çalışmada, tüm gelir gruplarının net transferleri ve içsel getiri oranları pozitif değerler olarak hesaplanmıştır. Diğer bir ifade ile, sistemin kapsamında bulunan herkes farklı boyutlarda da olsa yarar sağlamaktadır. Nitekim, sosyal sigorta sisteminin finansman sorunları ve bütçeden sosyal güvenlik sistemine kaynak



transferinin zorunluluğu da bu sonucu desteklemektedir. Ortaya çıkan bu sonucun en önemli nedeni, Türkiye’de sigortalıların yaş koşulu aranmaksızın emekli olabilmeye hakkına sahip olmalarıdır. Yaş koşuluna bağlı olamadan, sadece sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısına bakılarak tanınan emeklilik hakkı, prim ödenen süreyi kısalttığı ve aylık alınan süreyi uzattığı için sistemden yararlananların daha fazla transfer sağlamasına neden olmaktadır.

Literatür ile uyuşmayan bir başka sonuç ise gelirin nesiller arası yeniden dağılımı ile ilgilidir. Genel kabul gören görüşe göre, sosyal güvenlik sistemleri ilk nesiller lehine bir yeniden dağılım meydana getirmektedir. Ancak Türk sisteminde bununla uyuşan sonuçlar elde edilememiş, hatta kadın sigortalılar için tam tersi bir sonuca ulaşılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre, kadın sigortalılar açısından sonraki nesillerin gelirin yeniden dağılımından daha fazla yararlandığı görülmektedir. Erkek sigortalılar için ise, elde edilen sonuçlar her nesilde farklı olduğundan, gelirin nesiller arası yeniden dağılımı konusunda net bir sonuca ulaşmak mümkün olmamıştır. SSK mevzuatında kısa aralıklarla yapılan aylık bağlama esasları ile ilgili değişikliklerin nesiller arası adaleti bozduğu görülmektedir. Örneğin kadın sigortalılar açısından bu çalışmada ele alınan üç nesil için çalışma süreleri birbirinden farklı olmakta ve sonraki nesiller lehine düzenlemeler göze çarpmaktadır. Erkek sigortalılarda ise, emekli olma koşullarında bir değişiklik olmamasına rağmen, son nesilde ivzaların seviyesi ile ilgili olarak yapılan mevzuat değişikliğinin bu nesil lehine sonuçlar ortaya koyduğu görülmektedir.

Sistem tüm sosyo-ekonomik gruplara doğru gelirin yeniden dağılımını sağlamakla birlikte, alt gelir grupları, meydana gelen bu yeniden dağılımdan en fazla yararlanan kesimleri oluşturmaktadır. Buna dayanarak, SSK’nın gelirin dikey olarak yeniden dağılımını sağladığını söylemek mümkündür. Ancak 1981 yılından itibaren 5000 günün üzerinde prim ödeyenlerin aylık bağlama oranlarının artırılmış olması, sistemin geliri dikey olarak yeniden dağıtma kabiliyetini belli bir ölçüde azaltmıştır. Diğer bir ifade ile, sistem alt gelir grupları lehine güçlü bir yeniden gelir dağılımı gerçekleştirirken, gelir dağılımının üst basamaklarına doğru gidildikçe zayıf da olsa gelirin ters dikey yeniden dağılımı sözkonusu olmuştur. Ortaya çıkan bu durum 1981 yılında sigorta mevzuatında yapılan değişikliğin, sistemin Bismarck tipi özelliklerini artırmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

SSK’nın gelirin yeniden dağılımını alt gelir grupları lehine gerçekleştirilmesi ile ilgili olarak ortaya çıkan bir başka sonuç da, SSK mevzuatının Bismarck tipi sosyal güvenlik modeline uygun olmasına rağmen, yeniden dağılım ile ilgili ortaya çıkardığı tablonun daha çok Beveridge tipi sosyal güvenlik modeli ile örtüşmesidir. Özellikle

1981 yılına kadar sistemin bu özelliği daha açık olarak görölmektedir. Çünkü gelirin yeniden dağılımı açısından alt gelir gruplarına üst gelir gruplarına oranla daha fazla fayda sağlamaktadır. 1981 yılında sistemin Bismarck tipi özelliklerini güçlendirmeye yönelik olarak yapılan değişikliklere rağmen, en düşük ve en yüksek aylıklar arasındaki farkın iki kat bile olmaması bu düzenlemelerin istenen sonuçları vermediğini göstermektedir. Ödenen aylıklar arasındaki farkın azalması, aylıkların düz oranlıya yaklaşması anlamına gelmekte ve bu da sistemin Beveridge tipi özellikler göstermesine yol açmaktadır. Bunun en önemli nedeni, asgari aylık uygulaması ile alt gelir gruplarında yer alanların aylıklarının belli bir seviyenin üzerine çıkartılması ile en düşük ve en yüksek aylıklar arasındaki farkın azaltılmasından kaynaklanmakta ve sistemin kazançla ilişkili aylık ödeme prensibi zayıflamaktadır.

Yapılan çalışmanın sonuçları, cinsiyet bazında gelirin yeniden dağılımı açısından değerlendirildiğinde kadın sigortalıların erkek sigortalılara göre sistemin yarattığı yeniden gelir dağılımından daha büyük fayda sağladığı görölmektedir. Şüphesiz kadınların ortalama ömrünün erkeklere oranla daha uzun olması bunun en önemli nedenini oluşturmaktadır. Ancak, SSK'nın emekliliğe hak kazanma koşullarını kadınlar lehine kolaylaştırmış olması da bunun diğer bir önemli nedenidir.

## **SONUÇ**

Dünyada 1,3 milyar yoksul insan bulunmaktadır. Bunların çoğu az gelişmiş ülkelerde olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde de azımsanmayacak bir yoksul nüfus kitlesi vardır. Yoksulluk, insanlığın çözemediği en önemli sosyal sorunların başında gelmektedir. Az gelişmiş ülkelerdeki yoksulluk, daha çok ülkenin geneli için sözkonusudur ve ülke kaynaklarının kıtlığı ile ilişkilidir. Diğer bir ifade ile, bu ülkelerin milli gelirleri, gelişmiş ülkelere kıyasla çok düşük seviyelerde olduğundan, tüm ülke halkının refah seviyesi alt düzeydedir. Ancak, yoksulluk yalnızca geri kalmış ülkelerin bir sorunu değildir ve milli geliri yoksul ülkelere çok daha yüksek olan ülkelerde, hatta dünyanın en gelişmiş ülkelerinde bile yoksul insanlar bulunmaktadır. Bunun nedeni, kaynakların kıtlığı değil, refahın adil dağılmamasıdır. Bu bakımdan, gelişmiş veya gelişmekte olan birçok ülkede, gelir dağılımındaki eşitsizlikler nedeniyle yoksulluk önlenemeyen bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir.

Toplumda var olan gelir eşitsizliklerinin azaltılması ve yoksulluğun önlenmesi, farklı mekanizmalar kullanılarak, gelirlerin, bireyler arasında yeniden dağıtılması ile mümkündür. Geliri yeniden dağıtan mekanizmalar vasıtasıyla yüksek gelirli bireylerin, gelirlerinin bir kısmının düşük gelirli toplum kesimlerine transferi sağlanarak, bu grupların refah seviyelerinin yukarı çekilmesi ve böylece hem toplumsal gelir eşitsizliklerinin azaltılması, hem de yoksulların yoksulluk çizgisinin üstüne çıkartılması sağlanabilir. Gelir dağılımındaki adaletsizliklerin ve eşitsizliklerin giderilmesi, toplumsal huzurun sağlanması ve devamı bakımından hayati öneme sahip olan sosyal adaletin ve sosyal barışın temini açısından da önem taşımaktadır.

Devlet, geliri yeniden dağıtmak üzere çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Bu araçlardan biri ve belki de en etkin olanı sosyal güvenlik sistemidir. Sosyal güvenlik sistemi, tüm toplumu ilgilendirdiği ve çok önemli kaynakları kullandığı için sosyal politikanın başlıca araçlarından bir tanesidir. Bugün gelinen nokta itibarıyla, bir insan hakkı ve devlet görevi olarak kabul edilen sosyal güvenlik, esasen bireylerin iradeleri dışında maruz kaldıkları tehlikeler dolayısıyla ortaya çıkan gelir kayıplarını karşılayarak hayat standartlarında devamlılığı sağlarken, toplumsal eşitsizlikleri azaltmak ve refahı geniş toplum kesimlerine yaymak suretiyle yoksulluk sorununu gidermeye yönelik bir sosyal politika aracı olarak ortaya çıkmaktadır.

Gelişme seviyesi ne olursa olsun her ülke bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Ancak ülkelerin sahip oldukları sosyal güvenlik sistemleri arasında birtakım farklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, ülkelerin sosyo-ekonomik yapısı, tarihsel gelişim süreci, ekonomik gelişmişlik seviyesi ve diğer toplumsal kurumlarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Şüphesiz, bu farklılıkların ortaya çıkmasında benimsenen sosyal güvenlik modelinin de önemli etkileri vardır. Genel olarak bakıldığında, ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri *Bismarck* veya *Beveridge* tipi bir model ya da bu ikisinin özelliklerini birarada bulandıran *Karma* bir model çerçevesinde oluşturulmuştur. Öte yandan, özellikle 1980'lerden sonra klasik sistemler olarak da adlandırılabilir bu üç modelin dışında sadece yoksullara koruma sağlamayı amaç edinen *Hedefe Yönelik* sosyal güvenlik modellerinden de söz edilmektedir. Bir ülkenin sahip olduğu sosyal güvenlik sisteminin özellikleri ile benimsenen sosyal güvenlik modeli, sosyal güvenlik sistemleri vasıtası ile meydana gelen yeniden gelir dağılımı üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin, gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisi ve buna bağlı olarak da yoksullukla mücadeledeki etkinliği; kapsama aldıkları nüfus, finansman kaynakları, yardımlara hak kazanma koşulları, ödedikleri ivazların seviyesi, yoksulları hedefleme derecesi ile sistemin bütçe büyüklüğü arasındaki ilişki, ve sosyo-ekonomik gruplar arasında yarattığı dayanışma gibi özelliklerine bağlıdır. Sosyal güvenlik modelleri içinde yer alan *Hedefe Yönelik* modelin, sadece yoksulları kapsama alması ve bu gruplara yönelik transferler gerçekleştirilmesi, bu modeli yoksullukla mücadelede başarı sağlamada öne çıkarmış gibi görünmesine rağmen, modelin işleyişinde sosyal güvenlik hakkından yararlanmak isteyenlere uygulanan gelir/servet testi, birçok yoksulun başvurmasını ve sistem tarafından kapsama alınmasını engelleyebilmektedir. Bu güçlükler bir de kimlerin yoksul olduğu kimlerin olmadığı çok sağlıklı bir biçimde belirlenememesi ile ilgili sıkıntılar eklenince sadece yoksulları kapsama alma amacıyla olan *Hedefe Yönelik* modelin, amaçlandığı gibi tüm yoksullara ulaşamaması ve başarısız kalması söz konusu olmaktadır.

*Hedefe yönelik* modelin yoksullukla mücadelede başarılı olamamasının iki nedeni daha vardır. Bunlardan *ilki*, modelin sadece yoksullara yönelik olması nedeniyle, kapsama giremeyen diğer grupların yoksullara karşı birleşmesi ve vergi ödemekten kaçınma eğilimlerinin güçlenmesidir. Bu etkinin ortaya çıkması, devletin yoksullara aktaracağı kaynağı temin etmesi güçleşmektedir. *İkinci* neden ise, sosyal güvenlik sistemlerinin bütçe büyüklüğü ile yoksulları hedefleme derecesi arasındaki ilişki nedeniyle, bu tip sistemlerin bütçelerinin görece küçük kalmasıdır.

Karşılıklılık özelliği çok güçlü olan *Bismarck* tipi model, sadece aktif nüfusu kapsama almakta, yardımlara hak kazanmak için belirli bir süre çalışma ve prim ödeme şartı aramaktadır. Sistem, prim ödeme gücü olmayan ancak ihtiyaçları fazla olan geniş toplum kesimlerini kapsama almadığı için doğrudan yoksullukla mücadeleyi de hedeflememektedir. Bu modelin kazançla ilişkili ivaz ödeme prensibi de, kişileri yoksulluğa düşmekten koruma amacından ziyade, alışılmış yaşam standartlarını koruma amacı taşıdığı için en önemli göstergesidir. *Bismarck* tipi modele yönelik en önemli eleştirilerden biri, toplumda bölünmelere yol açmasıdır. Nitekim, yalnızca aktif nüfusu kapsama alması ve diğer kesimleri dışlaması, bu bölünmenin ilk sebebinin oluşturmaktadır. Yine, Türkiye’de olduğu gibi, bir çok ülkede aktif nüfusun tamamı için tek bir sistem oluşturulamaması, statü veya sektör farklılıklarına göre işgücünün farklı kesimleri için ayrı sistemlerin bulunması, aktif nüfus arasında da farklı bölünmelere yol açmaktadır. Sayılan sebepler ve sistemin işleyiş özellikleri, gelirin dikey olarak yeniden dağılımını sağlamaya ve yoksullukla mücadeleye uygun görülmemektedir. Ancak sistemin kazançla ilişkili ivaz ödeyerek yüksek gelirli kesimleri kapsamında tutması bütçe büyüklüğünü artırmakta ve bu kesimlerin özel sigortalara yönelmesini engellemektedir. Bu sayede, *Bismarck* tipi model, doğrudan yoksullukla mücadele etme amacı taşımamasına rağmen, toplumdaki gelir eşitsizliklerini önlemek bakımından başarılı olmaktadır.

*Beveridge* tipi model, tüm nüfusu kapsama almakta, hak kazanmak için vatandaşlık veya belli süre sözkonusu ülkede ikamet etme koşulu aramaktadır. Bu özellikleri dolayısıyla yoksulları da kolaylıkla kapsama alabilmektedir. Herkesin gelirine göre sisteme katkı yaptığı *Beveridge* tipi modelde, ödenen düz oranlı ivazlarla gelirin dikey olarak yeniden dağılımı daha belirgin bir biçimde sağlanmaktadır. *Beveridge* tipi model, tüm nüfusu aynı sosyal güvenlik kurumu bünyesinde kapsama aldığı için farklı sosyo-ekonomik gruplar arasında bölünmelere yol açmamakta ve çeşitli toplum kesimleri arasında dayanışmayı güçlendirmektedir. Fakat bu modelde, yüksek gelirli çalışan grupları, alıştıkları refah seviyesini emeklilik dönemlerinde de sürdürebilmek için, özel sigortalara veya farklı yatırımlara yönelmekte, bu ise aktif dönemden pasif döneme geçerken, farklı gelir grupları arasındaki gelir eşitsizliklerini daha da artırmaktadır. Sistem, kendi içinde güçlü bir yeniden dağılım sağlamakla birlikte, üst gelir gruplarının farklı yatırım araçlarına yönelerek gelirlerini artırma çabası, toplumsal eşitsizliklerin azaltılamamasına neden olmaktadır.

*Bismarck* ve *Beveridge* tipi modellerin özelliklerini aynı yapı içinde birleştiren *Karma* modelin, *Beveridge* tipi özellikler gösteren birinci ayağı, tüm toplum

kesimlerini kapsama alırken, *Bismarck* tipi özellikler gösteren ikinci ayağı sadece aktif nüfusa yöneliktir. Sistem, birinci ayağı vasıtası ile güçlü bir yeniden gelir dağılımı sağlarken, ikinci ayağı ile yüksek gelirlileri tatmin edecek ivazlar ödemekte ve bireylerin sistem dışına çıkmasını önlemektedir. Hem *Bismarck* hem de *Beveridge* tipi özellikler gösteren bu sistem, tek başına bu modellerin taşıdığı sakıncaları ortadan kaldırmaktadır. Bu sayede, toplumdaki gelir eşitsizliklerini önleme ve yoksullukla mücadelede en başarılı model olarak görülmektedir. Nitekim, bu modelin uygulandığı İskandinav ülkeleri, gelir eşitsizliklerinin en az olduğu ülkelerdir.

Türkiye, *Bismarck* tipi bir sosyal güvenlik modeli benimsemiştir. Türk sosyal güvenlik mevzuatı ve sistemin işleyiş özellikleri incelendiğinde bu açık bir biçimde görülmektedir. Nitekim bunun en önemli göstergeleri, aktif nüfusa yönelik birden fazla sosyal sigorta rejiminin oluşturulması, belli bir süre prim ödeme ve sigortalı olma koşuluna bağlı olarak yardımlara hak kazanma, kazançla ilişkili ivaz hesaplama formülü ve sosyal sigortaların yönetiminde sosyal tarafların temsil edilmesidir. Bu çalışmada ele alınan SSK esasen *Bismarck* tipi bir modelin özelliklerini taşıdığı halde, son yıllarda ödenen aylıkların seviyesini birbirine yakınlaştıran uygulamalar dolayısıyla *Beveridge* modelinin bazı özellikler de göstermeye başlamıştır.

*Bismarck* tipi bir model üzerine inşa edilmiş olmasına rağmen, Türk sosyal güvenlik sisteminin sahip olduğu ciddi yapısal sorunlar nedeniyle gelişmiş ülkelerdeki *Bismarck* tipi modellerden farklı yönleri vardır. Bunların başında, kapsama alınan kesimlerin, gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında düşük seviyelerde kalması gelmektedir. Türkiye’de yaygın olan kayıtdışı çalışma nedeniyle aktif nüfusun yaklaşık olarak yarısı kapsam dışındadır. *Bismarck* tipi sistemin kapsam bakımından yarattığı kısıtlayıcılık, ülkedeki kayıtdışı çalışma ile birleştiğinde, sosyal güvenlik sisteminin kişi olarak kapsamı ciddi anlamda daralmakta ve gelişmiş ülkelerde uygulanan *Bismarck* tipi sosyal güvenlik sistemlerinden farklı olarak Türkiye’de yaratılan gelirin yeniden dağılımından oldukça sınırlı bir nüfus kesiminin yararlanması anlamını taşımaktadır.

Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında ortaya çıkan bir başka sorun, Türk sosyal sigortalar mevzuatında genelde hak kazanma koşullarını kolaylaştırıcı yönde kısa aralıklarla yapılan değişikliklerdir. Sosyal güvenlik sistemine yapılan bu müdahaleler, Türk sosyal güvenlik sisteminin meydana getirdiği nesiller arası yeniden gelir dağılımının gelişmiş ülkelereki sistemlerin meydana getirdiği yeniden dağılımdan farklı sonuçlar ortaya koymasına neden olmuştur. Yapılan araştırmalar, gelişmiş ülkelerde ilk nesillerin sosyal güvenlik sisteminden daha fazla fayda sağladığını ortaya koymaktadır, ancak bu yönündeki görüş Türkiye için geçerlilik

kazanmamakta, hatta kadın sigortalılar açısından tam tersine bir sonuca ulaşılmaktadır. Bunun en önemli nedeni de sistemin kuruluşunu takip eden yıllarda defalarca mevzuatta değişiklikler yapılmasıdır. Ancak, sistemin zaman içinde finansman sorunları yaşaması nedeniyle 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile sistemde yapılan değişiklikler ve 5510 sayılı yasa ile değişiklikleri güçlendiren yeni düzenlemelerin getirilmesi, SSK'nın gerçekleştirdiği yeniden gelir dağılımından gelecek nesillerin önceki nesillere göre daha az fayda sağlayacağını göstermektedir. Bunun en önemli nedeni, 1969 yılında 1186 sayılı yasa ile prim ödeme gün sayısı ve sigortalılık süresi bakımından gerekli koşulları yerine getirenlerin yaşına bakılmaksızın emekli edilmesine imkan veren uygulamanın 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile değiştirilmesi ve yine 5510 sayılı yasa ile geleceğe doğru yaş koşulunun kademeli olarak artırılmasıdır. Çok açıktır ki, emeklilik için yaş koşulunun uygulanması ile birlikte sigortalıların daha uzun süre çalışarak prim ödemesi ve emeklilikte geçen sürenin kısalmasıyla daha az aylık alması sözkonusu olacaktır.

Bu çalışmada elde edilen en önemli ve ilginç sonuçlardan biri de; bugüne kadar SSK'dan aylık alan tüm gelir gruplarının sistemden pozitif transferler sağlamış olmasıdır. Bu sonuç, özellikle SSK'nın ödediği aylıkların seviyesinin düşük olduğu yönündeki genel kanı ile birleşince, sistemin yaş koşuluna bağlı olmadan emeklilik hakkı tanınmasının, aynı zamanda sistemin finansman sorunlarının kaynağında açıklamaktadır. Kolaylaştırılmış emeklilik şartlarının yanı sıra kişi olarak kapsamın sınırlı kalması ve prim tahsilatında yaşanan güçlükler sistemin gelirlerini azaltarak finansman açıklarına yol açarken, ödenen aylıkların düşüklüğü sigortalıların aktif dönemde sahip oldukları yaşam standartlarını emeklilik döneminde sürdürmelerine imkan vermemektedir.

Bununla birlikte en başta vurgulandığı gibi, tüm gelir gruplarının sistemden pozitif fayda sağlaması, SSK'nın geniş toplum kesimlerinden aldığı kaynakları sigorta kapsamında olanlara doğru yeniden dağıttığı sonucunu ortaya koymaktadır. Nitekim, Genel Bütçeden sosyal güvenlik sistemine yapılan transferler bunun en önemli göstergesi niteliğindedir. Ancak Genel Bütçeden sosyal güvenlik sistemine aktarılan kaynağın toplumun tüm kesimlerinden alınan vergi gelirlerinden oluştuğu ve Türkiye'de vergilerin daha çok kişilerin gelir seviyesinden bağımsız olan dolaylı vergiler olduğu düşünülürse, gelirin yeniden dağılımı açısından çarpık bir durum ortaya çıktığı görülmektedir. Vergi yapısından kaynaklanan bu durum nedeniyle, sosyal güvenlik kapsamında olmayan ve refah seviyesi sigortalı kişilerden görece daha düşük olan kitleler, sistemin açıklarını ve dolayısıyla sosyal güvenlik sistemi kapsamında olan kişileri finanse etmektedir. Buna göre, Türkiye'de sosyal güvenlik

sisteminin nesil içi gelirin yeniden dağılımını adil bir biçimde gerçekleştirdiğini söylemek güçtür ve sisteminin kendisi, kapsama aldığı ve alamadığı kitleler arasında gelir eşitsizliğine yol açmaktadır.

Toplumun geneli için gelir eşitsizlikleri ve yoksulluk sorununu çözememesine rağmen, SSK açısından bakıldığında, sistemin kapsama aldığı kişiler arasında düşük gelirli kesimler lehine gelirin yeniden dağılımını sağladığı da görülmektedir. Nitekim, aktif dönemde düşük ve yüksek gelirli kesimler arasındaki gelir eşitsizlikleri, SSK tarafından verilen aylıklarla emeklilik döneminde belirli bir oranda azalmaktadır. SSK'nın sağladığı içsel getiri oranlarının düşük gelir grupları için yüksek gelir gruplarına oranla çok daha yüksek olması bunun göstergesidir. Ayrıca, SSK tarafından bağlanan en yüksek aylığın en düşük aylıkların iki katı bile olmaması, bu sonucu desteklemektedir.

Bu bilgiler ışığında bir değerlendirme yapmak gerekirse, SSK'nın gelirin yeniden dağılımını sağlama fonksiyonu bakımından en önemli sorunu kişi bakımından kapsamın dar olması, yaş koşuluna bağlı olmadan emekli olma hakkının tanınması ve sistemin işleyiş esaslarını belirleyen sosyal sigorta mevzuatında sıkça yapılan değişiklikler olduğu sonucuna varmak mümkündür. Bu nedenle, kayıtdışı istihdamı ortadan kaldırma konusunda alınacak önlemlerin kapsamın genişlemesi ve toplumun daha büyük bir bölümünün sistemden yararlandırılması gerekliliği ortadadır. Çünkü benimsenen *Bismarck* tipi sosyal güvenlik modeli nedeniyle, aktif nüfus sosyal sigortalar kapsamına alınmakta ve sistemin yaratacağı yeniden gelir dağılımından doğrudan faydalanmaktadır. Bu sorunun giderilememesi, sosyal sigorta sisteminin kapsama aldığı ve alamadığı kesimler arasında gelir eşitsizliklerinin sürmesine ve sistemin yarattığı yeniden dağılımın adaletsiz bir görüntü vermeye devam etmesine yol açacaktır.

Diğer yandan yaş koşuluna bağlı olmadan emeklilik hakkı ile ilgili sorun 4447 sayılı yasa ile çözülmüş görünmektedir. 5510 sayılı yasa ile ileriye yönelik getirilen emeklilik yaş artışı da isabetli bir karar olarak yorumlanabilir. Ancak buradaki sorun, çok uzun bir döneme yönelik yaş koşulunun artırılarak belirlenmiş olmasıdır. Türk insanının ortalama yaşam beklentisinde zaman içinde meydana gelen artışların takip edilerek ve gerekli ise yasada yaş koşulu bakımından değişiklikler yapılarak gelecek nesillerin sistemden optimum bir fayda elde etmesi sağlanmalıdır. Bu, sosyal güvenlik sisteminin meydana getirdiği nesiller arası gelirin yeniden dağılımının daha adil olması bakımından gereklidir.



Sonuç olarak, Türk sosyal güvenlik sisteminin düşük gelir grupları lehine gelirin yeniden dağılımını sağlamada başarılı olduğu ancak yukarıda da belirtilen birçok faktör nedeniyle meydana gelen yeniden dağılımın gelir eşitsizliklerini ve yoksulluk sorununu zmede çok başarılı olmadığı görülmektedir. Nitekim, sosyal güvenlik sistemi bir lkeledeki gelir dağılımını eşitsizliği ve yoksulluk sorunlarının zm için kullanılabilir en etkin araçlardan biri olmasına rağmen, bu sorunların tek zm kaynağı olarak görülmemesi gerekir. Çünkü, demografik yapı, işgücüne katılma oranı, ücretlerin genel seviyesi, işsizlik oranları ve nihayet politik anlayış gibi bir çok faktör gelir eşitsizliğinin ortadan kaldırılması ve yoksulluğun nlenmesine yönelik zm arayışlarının diğer önemli ayaklarını oluşturmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Adanur Aklan, N.; “Dünyada ve Türkiye’de Gelir Dağılımı ve Gelir Dağılımını Etkileyen Faktörler”, **UÜ. İİBF Dergisi**, Cilt 19, Sayı 4, (Kış Dönemi, Aralık 2001), <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/11/05nejla/05nejla.htm>, (Haziran 2003).
- Aksu, Ö.; **Gelir ve Servet Dağılımı**, İstanbul Üni. Yayın No: 3698, İstanbul: 1993.
- Alper, Y.; **Sosyal Güvenlik: Kavram, Kurumsal Yapı, Kapsam ve Finansman**, Sosyal Güvenlik Teorisi Ders Notları, Bursa: 2004.
- Alper, Y.; **Sosyal Sigortalar**, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa: 2003.
- Alper, Y.; **Türkiye’de Sosyal Güvenlik 2**, (Ders Notu), Uludağ Üniversitesi, Bursa: 2006.
- Atkinson, A.B.; “Bringing Income Distribution in From the Cold”, **The Economic Journal**, Vol. 107, No. 441, (Mar. 1997), pp. 297-321.
- Atkinson, A.B.; “The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanations”, **German Economic Review**, Vol. 1, No. 1, (2000), pp. 3-18.
- Bäcker, G.; “Alterssicherung und Generationengerechtigkeit nach der Rentenreform”, **Zeitschrift for Gerontologie und Geriatrie**, Band 35, Heft 4, (2002), ss. 282-291.
- Başterzi, F.; **Yaşlılık Sigortası**, TİSK Yayın No: 275, Ankara: 2006
- Bazen, S.; “Wage Protection in Industrialized Countries”, **International Journal of Manpower**, Vol. 15, No. 2/3, (1994), pp. 62-73.
- Boratav, K.; **100 Soruda Gelir Dağılımı**, Gerçek Yayınevi, Ankara: 1976.
- Boskin, M.J; L.J. Kotlikoff; D.J. Puffert, and J.B. Shoven; “Social Security: A Financial Appraisal Across and Within Generations”, **National Tax Journal**, Vol. XL, No. 1, (Mar. 1987), pp. 19-34.
- Bosworth, B.; G. Burtless and E. Steuerle, “Lifetime Earnings Patterns, the Distribution of Future Social Security Benefits and the Impact of Pension Reform”, **CRR Working Paper**, No. 1999-06, Dec. 1999.
- Caminada, K. and K.P. Goudswaard; “Income Distribution and Social Security in an OECD Percerspective”, **Social Security in the Global Village**, ed. Roland Sigg and Christina Behrendt, International Social Security Series No.8, Transaction Publishers, New Brunswick: 2002, pp. 163-190.
- Çelik, A.; “AB Ülkeleri ve Türkiye’de Gelir Eşitsizliği: Piyasa Dağılımı-Yeniden Dağılım”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 3, (2004), ss. 53-92.

- Chickering, A.L. and J.J. Rosa; "A Political Dilemma", **The Crisis in Social Security**, ed. A.Lawrence Chickering and Jean-Jaques Rosa, France: 1982, pp.207-220.
- Çiftlikli, M.; **Dünyada ve Türkiye’de Gelir Dağılımı**, Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası Yayını, Bakü: 1995.
- Clasen J. and W.v. Oorschot; "Changing Principles in European Social Security", **2nd COST 13 Conference on Welfare Reforms for the 21st Century**, Oslo, 5-6 April 2002.
- Cohen, L.; C. Steuerle; C. Eugene and A.Carasso; "The Effects of Disability Insurance on Redistribution Within Social Security By Gender, Education, Race and Income", Annual Joint Conference for the Retirement Research Consortium, "**Directions for Social Security Reform**", Washington DC., 30-31 May 2002.
- Conde-Ruiz, J.I. and P. Profeta; "What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?", **Fedea Working Dokument**, No. 2003-16, July 2003.
- Coronado, J.L.; D. Fullerton and T. Glass; "The Progressivity of Social Security", **NBER Working Paper**, No. 7520, February 2000.
- ÇSGB; **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform (Beyaz Kitap)**, Nisan 2005, [http://www.cs.gb.gov.tr/birimler/sgk\\_web/html/beyazkitap.pdf](http://www.cs.gb.gov.tr/birimler/sgk_web/html/beyazkitap.pdf), (Temmuz 2006)
- ÇSGB; **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 1 (Ekim-Aralık 1998).
- Danzinger, S.; R. Haveman and R. Plotnick.; "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review", **Journal of Economic Literature**, Vol. 19, No. 3, (Sep. 1981), pp. 975-1028.
- De Mello, L. and E.R. Tiongson; "Income Inequality and Redistributive Government Spending", **IMF Working Paper**, WP/03/14, January 2003.
- Deppenheuer, O.; "Solidarität im Verfassungsstaat: Grundzüge einer normativen Theorie der Verteilung", <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/semphil/docs/deppenheuer-habil.pdf>, (Haziran 2005).
- Dilik, S.; "Sosyal Sigortaların Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri", **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXVI, Sayı 2, (1971), ss.135-179.
- Disney, R.; "Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?", **Economic Policy**, (Jul. 2004), pp. 267-311.
- DPT; **Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: 2599, Ankara: 2001.
- Dündar, F.B.; **Sosyal Güvenlik Araçlarının Makroekonomik Etkileri**, Ankara İTİA Yay. No: 76, Ankara: 1976.
- Feldstein, M.; "Should Social Security Benefits Be Means Tested", **The Journal of Political Economy**, Vol. 95, No. 3, (Jun. 1987), pp. 468-484.

- Feldstein, M. and J. Liebman, "The Distributional Effects of an Investment-Based Social Security System", **NBER Working Paper**, No. 7492, Sep. 2000.
- Fişek, A.G.; Ş. Türcan Özsuca ve M. A. Şuğle; **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996**, Cem Web Ofset, Ankara: 1997.
- Freeman, R.B.; "The Minimum Wage as a Redistributive Tool", **The Economic Journal**, Vol. 106, (May 1996), pp. 639-649.
- Fullerton, D. and B. Mast; **Income Redistribution from Social Security**, AEI Press, Washington D.C: 2005.
- Gottschalk, P. and T.M. Smeeding; "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality", **Journal of Economic Literature**, Vol. 35, (Jun. 1997), pp. 633-687.
- Grossman, G.M. and E. Helpman; "Intergenerational Redistribution with Short-Lived Governments", **The Economic Journal**, Vol. 108, No. 450, (Sep. 1998), pp. 1299-1329.
- Gustafsson, B. and M. Johansson; "In Search of Smoking Guns: What Makes Income Inequality Vary over Time in Different Countries?", **American Sociological Review**, Vol. 64, No. 4, (Aug. 1999), pp. 585-605.
- Gustman, A.L. and T.L. Steinmeier; "How Effective Is Redistribution Under The Social Security Benefit Formula?", Retirement Research Consortium, "**The Outlook for Retirement Income**", Washington DC., 17- 18 May 2000.
- Harrington Meyer, M.; "Making Claims as Workers or Wives: The Distribution of Social Security Benefits", **American Sociological Review**, Vol. 61, No. 3, (Jun. 1996), pp. 449-465.
- Helmann; **Skript zur Vorlesung Sozialpolitik I: Theorie und Politik der Einkommensverteilung**, Stand: WS2003/04, (Ders Notu), <http://www.wiwi.uni-rostock.de>, (Ocak 2004).
- Hurd, M.D.; D. McFadden and A. Merrill; "Predictors of Mortality Among the Elderly", **NBER Working Paper**, No. 7440, Dec. 1999.
- Hurd, M.D. and J.B. Shoven; "The Distributional Impact of Social Security", **NBER Working Paper**, No. 1155, Jun. 1983.
- Hülsmann, J.; J. Schmid und S. Schöll; "Rentenreformen in Sechs Westeuropäischen Ländern", **WIP Occasional Paper**, N. 15, 2001.
- ILO; **Social Security: A New Consensus**, International Labour Office, Geneva: 2001.
- Intriligator, M.D.; "Income Redistribution: A Probabilistic Approach", **The American Economic Review**, Vol. 69, No. 1, (Mar. 1979), pp. 97-105.
- Işığçok, E.; "Kişisel Gelir Dağılımındaki Eşitsizliği Belirlemede Kullanılan İstatistiksel Ölçüler", **Ü. İİBF Dergisi**, Cilt XIV, Sayı 1-2, (Mart-Kasım 1993), ss. 209-230.

- Issing, O.; **Algemeine Wirtschaftspolitik**, Wist Taschenbücher, Verlag Franz Vahlen, München: 1982.
- Khan, J.; U. Gerdtham and B.Jansson; "Redistributive Effects of the Swedish Social Insurance System", **European Journal of Public Health**, Vol. 12, (2002), pp. 273-278.
- Kenworthy, L.; "Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment", **Social Forces**, Vol. 77, No. 3, (Mar. 1999), pp. 1119-1139.
- Koray, M.; **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, Tüses, İstanbul: 1994.
- Korkmaz, Adem; **Çağdaş Gelişmeler Açısından Asgari Ücret**, Kamu İş Yayımları, Ankara: 2003,
- Korpi, W. and J. Palme; "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, an Poverty in the Western Countries", **American Sociological Review**, Vol. 63, No. 5, (Oct. 1998), pp. 661-687.
- Köthenbürger, M.; P.Poutvaara, and P. Profeta; "Why are More Redistributive Social Security Systems Smaller? A Median Voter Approach", **CESifo Working Paper**, No. 1397, **IZA Discussion Paper**, No. 1831, Nov. 2005.
- Künzi, K. and M. Schärerer; "Wer Zahlt Für Die Soziale Sicherheit und Wer Profitiert Davon?", Erweiterte Zusammenfassung, **BASS**, NFP 45, Bern, Mai, 2004.
- Leimer, D.R.; "Lifetime Redistribution Under the Social Security Program: A Literature Synopsis", **Social Security Bulletin**, Vol. 62, No. 2, (1999), pp. 43-51.
- Liebman, J.B.; "Redistribution in the Current U.S. Social Security System", **The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform**, ed. Martin Feldstein and Jeffrey B. Liebman, Chicago University of Chicago Press for NBER, Chicago: 2002.
- Machin, S. and A. Manning; "Minimum Wages and Economic Outcomes in Europe", **European Economic Review**, Vol. 41, (1997), pp. 733-742.
- Mulligan, C.B. and X. Sala-i Martin; "Social Security in Theory and Practice (1): Facts and Political Theories", **NBER Working Paper**, No: 7118, May, 1999.
- Nadaroğlu, H.; **Kamu Maliyesi Teorisi**, 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul: 1992.
- Nelissen, J.H.M.; "Annual Versus Lifetime Income Redistribution by Social Security", **Journal of Public Economics**, Vol. 68, (1999), pp. 223-249.
- Özbek, N.; **Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul: 2006.
- Özdemir, S.; **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO, Yayın No:2004-69, İstanbul: 2004.
- Özen, A.; "Türkiye'de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi", **Dokuz Eylül Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, (2003), ss. 205-228.

- Palamut, M.E. ve M. Yüce; “Türkiye’de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının İstenen Vergi ile Eğitim ve Harcamaları İlişkisi”, **XVI Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, ss. 379-399.
- Palme, J.; “The Welfare State and Equality: Institutions and Income Inequality in a Comperative Perspective”, **INED European Comparative Seminar**, Paris, 2 June 2003.
- Parasız, İ.; **İktisada Giriş: Prensipler ve Politikalar**, 6. Baskı, Ezgi Kitapevi, Bursa: 2000.
- Peacock, A.; **Income Redistribution and Social Policy**, Reprinted, Lowe and Brydone Ltd., London: 1958.
- Perry, J.; “One Language, Three Accents: Welfare Reform in the United States, the United Kingdom and Australia”, **Family Matters**, No. 56, (Winter 2000), pp. 40-47.
- Plotnick, R.D. and R.F. Winters; “A Politico-Economic Theory of Income Redistribution”, **The American Political Science Review**, Vol. 79, No. 2, (Jun. 1985), pp. 458-473.
- Ponza, M.; G.J. Duncan; M. Corcoron and F. Groskind; “The Guns of Autumn?: Age Differences in Support for Income Transfers to the Young and Old”, **Public Opinion Quarterly**, Vol. 52, No. 4, (Winter 1988), pp. 441-466.
- Rhodes, M. and D. Natali; “Welfare Regimes and Pension Reform Agendas”, **Pension Reform in Europe: Shared Problems, Sharing Solutions**, London School of Economics and Political Science, 5 December 2003.
- Richardson, J.H.; **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, çev: Turan Yazgan, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul: 1971.
- Rohrlich, G. F.; “The Place of Social Insurance in the Pursuit of the General Welfare”, **The Journal of Risk and Insurance**, Vol. 36, No. 4, (Sep. 1969), pp. 333-353.
- Rosenberry, S. A.; “Social Insurance, Distributive Criteria and the Welfare Backlash: A Comperative Analysis”, **British Journal of Political Scienses**, Vol. 12, No. 4, (Oct. 1982), pp. 421-447.
- Sainsbury, R.; “The Aims of Social Security”, **Introduction to Social Security: Policies, Benefits Poverty**, ed. Ditch, John, Routledge, Florence, KY, USA: 1999, pp.34-46.
- Schwarze, J.; “Der Einfluss alternativer Konzeptionen von alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA”, **DIW Diskussionspapiere**, Nr. 160, Berlin, Januar 1998.
- Seyyar, A.; “Sosyal Güvenlik”, [www.sosyalisiyaset.com/documents/sg.htm](http://www.sosyalisiyaset.com/documents/sg.htm), (31.01.2006).

- “Sosyal Sigortalar Kanununun Yürürlükten Kaldırılmış Hükümleri”,  
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metin.asp?MevzuatKod=5.5.5.06> (Nisan 2006)
- Sözer, A.N.; **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, 2. Baskı, Barış Yayınları, İzmir: 1998.
- Şenses, F.; **Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk**, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul: 2002.
- SSK; **2005 Yılı İstatistikleri**, <http://www.ssk.gov.tr>, (Temmuz 2006)
- Talas, C.; **Sosyal Ekonomi**, Sevinç Matbaası, Ankara: 1979.
- Tanzi, V.; “Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government”, **IMF Working Paper**, No. 178, December 1998.
- TC. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı; “Küreselleşme, Büyüme ve Gelir Dağılımı”, [www.foreigntrade.gov.tr/ead/ekonomi/say17/kuresel.htm](http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/ekonomi/say17/kuresel.htm) (Ekim, 2003).
- Tinbergen, J.; **Einkommensverteilung**, Betriebswirtschaftlicher Verlag Gabler, Wiesbaden: 1978.
- Tullock, G.; “A note on Redistirbution”, **IEA Economic Affairs**, (Sep. 2000), pp. 35-38.
- Tuncer, S.; **Gelirin Yeniden Dağılımı**, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayın No. 23, İstanbul: 1970.
- TÜİK; **2005 Yoksulluk Çalışması Sonuçları**, Haber Bülteni, <http://www.tuik.gov.tr>, (Aralık 2006)
- TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Araştırması 2006 Ağustos Dönemi Sonuçları**, (Haber Bülteni), <http://www.tuik.gov.tr>, (Aralık 2006).
- Türcan Özşuca, Ş.; “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965-1988)”, Basılmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: 1990.
- TÜSİAD; **Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk: Avrupa Birliği İle Bir Karşılaştırma**, Yayın No: TÜSİAD-T/2000-12/295, İstanbul: 2000.
- Uusitalo, H.; “Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research an the Redistributive Effects on the Welfare State”, **European Sociological Review**, Vol. 1, No. 2, (Sep. 1985), pp. 163-176.
- Wikipedia The Free Encyclopedia, “Social Security”, [http://en.wikipedia.org/wiki/social\\_security](http://en.wikipedia.org/wiki/social_security), (Ocak 2006).
- World Bank, **World Development Indicators 2006**, <http://devdata.worldbank.org/data-query/> (2.11.2006)

- Wörterbuch der Sozialpolitik; “Einkommensumverteilung”,  
<http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=156>, (Mayıs 2005).
- Yazgan, T.; **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, İstanbul Üni. Yay. No: 2116, İstanbul: 1975.
- Yazgan, T.; **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik**, Türk Dünyası Araş. Vakfı Yay. 93-34-Y-0147-86, İstanbul: 1992.
- Zweimüller, J.; R. Winter-Ebmer; A. Kuhn; “Mindestlöhne als Ursache überhöhter Arbeitslosigkeit?”, **Arbeitslosigkeit: Ursache und Auswege**, 6-7 Juli 2001,  
<http://www.iew.unizh.ch/grp/zweimueller/downloads/teachingdocs/arbeitssoek/Ss01/mindetloehne.pdf>, (Kasım, 2004).
- <http://www.infomag.com.tr/cntent/19723> (Kasım 2005)



**EK: PRİME ESAS KAZANÇ ALT VE ÜST SINIRLARI**

Uygulama Tarihi	Alt Sınır (Aylık)	Üst Sınır (Aylık)	Üst/Alt Sınır
01.04.1950 - 31.03.1954	60	600	10,0
01.04.1954 - 30.04.1956	60	1.500	25,0
01.05.1956 - 28.02.1959	90	1.500	16,7
01.03.1959 - 28.02.1965	180	1.500	8,3
01.03.1965 - 28.02.1969	240	3.000	12,5
01.03.1969 - 30.09.1971	360	3.600	10,0
01.10.1971 - 30.06.1975	540	4.950	9,2
01.07.1975 - 31.05.1976	1.200	6.000	5,0
01.06.1976 - 30.06.1977	1.800	6.000	3,3
01.07.1977 - 31.12.1977	1.800	8.400	4,7
01.01.1978 - 10.07.1978	3.300	8.400	2,5
11.07.1978 - 30.04.1979	3.300	9.660	2,9
01.05.1979 - 30.06.1979	5.400	11.040	2,0
01.07.1979 - 28.02.1980	5.400	12.000	2,2
01.03.1980 - 31.03.1981	5.400	18.750	3,5
01.04.1981 - 30.04.1981	9.750	20.250	2,1
01.05.1981 - 31.01.1982	10.020	20.250	2,0
01.02.1982 - 28.02.1982	10.500	21.000	2,0
01.03.1982 - 31.12.1982	12.600	25.200	2,0
01.01.1983 - 31.12.1983	16.320	35.610	2,2
01.01.1984 - 31.03.1984	23.220	46.260	2,0
01.04.1984 - 30.06.1984	24.525	46.260	1,9
01.07.1984 - 31.12.1984	24.525	48.930	2,0
01.01.1985 - 30.06.1985	26.700	62.880	2,4
01.07.1985 - 30.09.1985	28.440	68.790	2,4
01.10.1985 - 31.12.1985	41.400	68.790	1,7
01.01.1986 - 30.06.1986	41.400	79.860	1,9
01.07.1986 - 31.12.1986	41.400	90.690	2,2
01.01.1987 - 30.06.1987	46.200	116.400	2,5

01.07.1987 - 08.07.1987	74.250	132.000	1,8
09.07.1987 - 31.12.1987	74.250	448.020	6,0
01.01.1988 - 30.06.1988	74.250	537.600	7,2
01.07.1988 - 31.12.1988	126.000	640.020	5,1
01.01.1989 - 30.06.1989	126.000	819.210	6,5
01.07.1989 - 31.07.1989	143.520	1.312.020	9,1
01.08.1989 - 31.12.1989	225.000	1.312.020	5,8
01.01.1990 - 30.06.1990	225.000	1.632.000	7,3
01.07.1990 - 31.07.1990	225.000	2.048.010	9,1
01.08.1990 - 31.12.1990	414.000	2.048.010	4,9
01.01.1991 - 30.06.1991	414.000	2.252.820	5,4
01.07.1991 - 31.07.1991	470.010	3.008.010	6,4
01.08.1991 - 31.12.1991	801.000	3.008.010	3,8
01.01.1992 - 30.06.1992	801.000	3.477.960	4,3
01.07.1992 - 31.07.1992	801.000	4.329.150	5,4
01.08.1992 - 31.12.1992	1.449.000	4.329.150	3,0
01.01.1993 - 30.06.1993	1.449.000	4.921.020	3,4
01.07.1993 - 31.07.1993	1.449.000	5.552.760	3,8
01.08.1993 - 30.09.1993	2.497.500	5.552.760	2,2
01.10.1993 - 31.12.1993	2.497.500	6.251.010	2,5
01.01.1994 - 31.03.1994	2.497.500	6.517.020	2,6
01.04.1994 - 31.08.1994	2.497.500	7.315.020	2,9
01.09.1994 - 31.12.1994	4.173.750	7.315.020	1,8
01.01.1995 - 31.03.1995	4.173.750	7.581.000	1,8
01.04.1995 - 31.08.1995	4.173.750	8.146.260	2,0
01.09.1995 - 14.11.1995	8.146.260	8.146.260	1,0
15.11.1995 - 30.06.1996	8.460.000	17.166.960	2,0
01.07.1996 - 31.07.1996	15.147.000	29.207.700	1,9
01.08.1996 - 31.12.1996	17.010.000	29.207.700	1,7
01.01.1997 - 28.02.1997	21.713.250	39.992.160	1,8
01.03.1997 - 30.06.1997	25.624.950	44.371.290	1,7
01.07.1997 - 31.12.1997	36.941.130	62.247.270	1,7
01.01.1998 - 30.06.1998	50.052.000	82.964.100	1,7
01.07.1998 - 30.09.1998	63.108.330	103.179.330	1,6

01.10.1998 - 31.12.1998	70.098.750	114.273.750	1,6
01.01.1999 - 30.06.1999	93.366.000	150.223.500	1,6
01.07.1999 - 31.12.1999	113.700.000	182.100.000	1,6
01.01.2000 - 31.03.2000	120.000.000	360.000.000	3,0
01.04.2000 - 31.07.2000	150.000.000	450.000.000	3,0
01.08.2000 - 31.03.2000	150.000.000	600.000.000	4,0
01.04.2001 - 31.03.2001	210.000.000	1.050.000.000	5,0
01.04.2002 - 30.06.2002	277.872.000	1.389.360.000	5,0
01.07.2002 - 31.03.2003	327.583.290	1.637.916.450	5,0
01.04.2003 - 30.06.2003	393.099.960	1.965.499.800	5,0
01.07.2003 - 31.12.2003	458.015.820	2.290.079.100	5,0
01.01.2004 - 30.06.2004	549.630.000	2.748.150.000	5,0
01.07.2004 - 31.12.2004	444.150.000	2.886.975.000	6,5
01.01.2005 - 31.12.2005	488.700.000	3.176.700.000	6,5

## ÖZGEÇMİŞ

<b>Doğum Yeri ve Yılı</b>	:	Bursa 1973			
<b>Öğr.Gördüğü Kurumlar :</b>			<b>Başlama Yılı</b>	<b>Bitirme Yılı</b>	<b>Kurum Adı</b>
<b>Lise</b>	:	1987	1990	Bursa Yıldırım Bayazıt Lisesi	
<b>Lisans</b>	:	1993	1997	U.Ü. İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri	
<b>Yüksek Lisans</b>	:	1998	2001	U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri	
<b>Doktora</b>	:	2001	2007	U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri	
<b>Medeni Durum</b>	:	Evli			
<b>Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi</b>	:	Almanca (İyi), İngilizce (orta)			
<b>Çalıştığı Kurum (lar)</b>	:	<b>Başlama ve Ayrılma Tarihleri</b>		<b>Çalışılan Kurumun Adı</b>	
		1. 1993 - 1997		U. Ü. Sağlık Uygulama ve Araştırma Hastanesi	
		2. 1998 - 2001		Erbak Uludağ A.Ş.	
		3. 2001 devam ediyor		U. Ü. İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü	
<b>Yurtdışı Görevleri</b>	:	Yok			
<b>Kullandığı Burslar</b>	:	Yok			
<b>Aldığı Ödüller</b>	:	Yok			
<b>Üye Olduğu Bilimsel ve Mes. Topluluklar</b>	:	Yok			
<b>Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri</b>	:	Yok			
<b>Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler</b>	:	Yok			
<b>Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar</b>	:	Sosyal Hizmetler Sempozyumu: 2003, "Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler", Hacettepe Üniversitesi - Akdeniz Üniversitesi, 9-11 Ekim 2003, Antalya.			
<b>Yayımlanan Çalışmalar</b>	:	Rabihan Yüksel ve Selver Yıldız; "İş Güvencesi Yasa Tasarısı: Emegın Çalışma Hakkının Korunması mı? Sermayenin Rekabet Avantajını Kaybetmesi mi?", Uludağ Üni. İİBF Dersgisi, C.XXI, S.1, Y.2002, s. 63-78.			

Yusuf Alper ve Rabihan Yüksel Arabacı; "Yeşil Kart ve Yoksullukla Mücadele", "Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler", Sosyal Hizmetler Sempozyumu:2003, Hacettepe Üniversitesi - Akdeniz Üniversitesi, 9-11 Ekim 2003, Antalya.

Yusuf Alper ve Rabihan Yüksel Arabacı; "Yoksullukla Mücadele de Bir Sosyal Güvenlik Uygulaması Olarak 65 Yaş Aylığı (2022 Sayılı Kanun)" (Poster Bildiri), "Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler", Sosyal Hizmetler Sempozyumu:2003, Hacettepe Üniversitesi - Akdeniz Üniversitesi, 9-11 Ekim 2003, Antalya.

Rabihan Yüksel Arabacı; "Yoksulluk ve Gelirin Yeniden Dağılımı Açısından 'Asgari Ücret'", Akademik Araştırmalar Dergisi, (Yayın Aşamasında).

16.03.2007

Rabihan YÜKSEL ARABACI