SOSYAL SİGORTALAR HUKUKU İNCELEMELERİ II-III

SOSYAL SİGORTALAR HUKUKU İNCELEMELERİ II-III

Prof. Dr. Ali nazım Sözer / Prof. Dr. Mahmut Kabakcı / Dr. Arzu Hacıoğlu Çalışkan

1. BASKI
Temmuz 2025

ISBN:

Genel Yayın Yönetmeni: Selahattin Arslan
Kapak Tasarımı: Selahattin Arslan
Sayfa Tasarımı: Erdal Kara

Sertifika No: 73438
Baskı: İlksan Matbaası Ltd. Şti. İvedik Org. San. Bölgesi Ağaç İşleri 1377. Sk. No: 35
Sertifika No: 47073 İvedik/Ankara

VİZYON
YAZILIM TANITIM
MATBAA YAYIN

EDİTÖRLER

Prof. Dr. Ali Nazım Sözer

Prof. Dr. Mahmut Kabakcı

Dr. Arzu Hacıoğlu Çalışkan

SOSYAL SİGORTALAR HUKUKU İNCELEMELERİ II-III

Ankara 2025

ÖNSÖZ

Sosyal Sigortalar Hukuku İncelemeleri serisi, 2022 yılında yayın hayatına başlamıştır. Eserin önsözünde, söz konusu kitabın sürekliliğinin sağlanmasının yanı sıra, Sosyal Sigortalar Hukuku için bir şerh çıkarılmasının hedeflendiği ifade edilmişti. Bu hedefe 2024 yılında ulaşılmıştır. 41 yazarın katkısıyla hazırlanan söz konusu eser, iki cilt halinde "***Türkiye Otel Lokanta Dinlenme Yerleri İşçileri Sendikası"*** **TOLEYİS'in** katkılarıyla basılmıştır (Şerhe online ulaşmak mümkündür https://asgp.org.tr/yayinlar/) Henüz kapsamda yer almayan işsizlik sigortası için üçüncü cilt hazırlığına başlanmıştır.

Sosyal Sigortalar Hukuku bakımından önemli bir diğer gelişme, 2024 yılında Akademik Sosyal Güvenlik Platformu'nun kurulmasıdır. Platform üyeleri tarafından bugüne kadar dört ayrı tematik çalıştay düzenlenmiştir. Sosyal Sigortalar Hukuku İncelemeleri serisinin devamlılığının sağlanması için yapılan çalıştaylarda Platform mensupları tarafından sunulan tebliğlerin bu seri kapsamında yayımlanması uygun görülmüştür.

Platform ilk toplantısını Ankara'da, 9-10 Mayıs 2024 tarihlerinde Türkiye Emekliler Derneği'nin (TÜED) desteği ve ev sahipliğinde ***"Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunları Çalıştayı (I)***" olarak gerçekleştirmiştir. İkinci toplantı, 5-6 Ekim 2024 tarihlerinde, Türkiye Emekliler Derneği Kazım Ergün Eğitim ve Sosyal Tesisleri'nde (Narlı Köyü, Erdek/Balıkesir) ***"Dün, Bugün ve Yarın Perspektifinden Yaşlılık Sigortası (II)"*** başlığı altında, TÜED desteğiyle yapılmıştır. 10-11 Ocak 2025'de gerçekleştirilen üçüncü çalıştayda, Sosyal Güvenlik Müfettişleri Derneği'nin ve yine TÜED'in destekleriyle ***"Türk Genel Sağlık Sigortası: Uygulama, Sorunlar ve Çözüm Önerileri (III) "*** konusu ele alınmıştır. Son olarak, 27-28 Haziran 2025'te Ankara'da, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) ve Türkiye Enerji, Su ve Gaz İşçileri Sendikasının (TES-İŞ) değerli destekleriyle yapılan dördüncü toplantıda, ***"Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeni Sosyal Sigorta Kolları: Bakım Sigortası ile Aile Ödenekleri IV***" konusu tartışılmıştır.

Birinci ve ikinci çalıştayda sunulan tebliğler, Sosyal Sigortalar Hukuku İncelemeleri II ve III başlıklarıyla bu kitapta derlenmiştir. Üçüncü çalıştayda ele alınan genel sağlık sigortası ile dördüncü toplantıda işlenen ve Türkiye'de uygulanmayan sigorta dallarına ilişkin tebliğlerin, serinin ilerleyen ciltlerinde yayımlanması planlanmıştır. Bu eserler aynı zamanda, platformun erişim sayfasında **"Yayınlar"** başlığı altında dijital olarak da sunulmaktadır.

Elinizdeki eserin yayımlanması, bugüne dek birçok faaliyetimizde bize maddi ve manevi desteğini esirgemeyen Türkiye Emekliler Derneği sayesinde mümkün olmuştur. Bu vesileyle, başta TÜED Genel Başkanı Sayın Kazım Ergün olmak üzere, tüm dernek yönetici ve üyelerine en içten teşekkürlerimizi sunarız.

Prof. Dr. Ali Nazım Sözer

Akademik Sosyal Güvenlik Platformu Başkanı

12 Temmuz 2025, İzmir

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....v

İÇİNDEKİLER.....vii

SOSYAL SİGORTALAR HUKUKU İNCELEMELERİ II

TEMEL POLİTİKA BELGELERİNDE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKASI: KALKINMA PLANI, ORTA VADELİ PLAN, YILLIK PROGRAM VE SGK FAALİYET RAPORU 3

Prof. Dr. Yusuf ALPER

EMEKLİLİK REFORMLARINI YENİDEN DÜŞÜNMEK 27

Prof. Dr. Şenay GÖKBAYRAK

EK MADDE 19: SOSYAL SİGORTADAN SOSYAL YARDIMA.....47

Prof. Dr. Mahmut KABAKCI

DÜNYADAN SOSYAL GÜVENLİK: EN SON GELİŞMELERLE SOSYAL GÜVENLİĞİN BUGÜNÜ VE YARINI.....59

Beste TAN

AYLIK HESAPLAMA SİSTEMLERİ VE YANSIMALARI 65

Namık TAN

SOSYAL SİGORTALAR HUKUKU İNCELEMELERİ III

İSTATİSTİKLERLE TÜRKİYE'DE YAŞLILIK SİGORTASI ve EMEKLİLİKTE YAŞA TAKILANLARIN ETKİSİ.....81

Prof. Dr. Yusuf ALPER

YAŞLILIK SİGORTASINDA ADALET 109
Prof. Dr. Kadir Arıcı

YAŞLILIK AYLIĞINDAN EK GELİRE: SGDP TABİ ÇALIŞMA 137
Prof. Dr. Mahmut Kabakcı

TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTA SİSTEMİNİN KANUNİ VE EFEKTİF (FİİLİ) KAPSAMI 157
Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ

SOSYAL SİGORTALAR HUKUKUNDA SİGORTALI LEHİNE YORUM İLKESİ 177
Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER

EMEKLİLİKTE YAŞA TAKILANLAR DÜZENLEMESİNİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE ETKİLERİ 245
Prof. Dr. Şerife Türcan Özşuca

TÜRKİYE'DE YAŞLI YOKSULLUĞU, NEDENLERİ VE EMEKLİLİK HARCAMALARININ YAŞLI YOKSULLUĞU ÜZERİNE ETKİLERİ 259
Öğr. Gör. Dr. Hasan ASLAN

YAŞLILIK AYLIĞI HESAPLAMA YÖNTEMİNİN ÖDENEN PRİM TUTARI/BAĞLANAN AYLIK MİKTARI BAKIMINDAN HAKKANİYETE UYGUNLUĞU 275
MURAT ÖZDAMAR

ÖRNEK BAZI ÜLKELERDE YAŞLILIK AYLIĞININ HESAPLANMASI 295
Beste Tan

AYLIK HESAPLANMASI İLE İLGİLİ SORUNLAR VE YENİ BİR HESAPLAMA YÖNTEM ÖNERİSİ 305
Erdoğan ÜVEDİ

SOSYAL SİGORTALAR HUKUKU İNCELEMELERİ II

TEMEL POLİTİKA BELGELERİNDE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKASI: Kalkınma Planı, Orta Vadeli Plan, Yıllık Program ve SGK Faaliyet Raporu [1]

Prof. Dr. Yusuf ALPER[2]

GİRİŞ

3 Mart 2023 tarih ve 32121 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, "*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasın Dair Kanun*"un 1'inci maddesi ile 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici madde 95 ile getirilen düzenleme Türk sosyal sigorta tarihinin kırılma noktalarından birini oluşturmuştur. Kamuoyundaki günlük yaygın kullanımı ile EYT-*Emeklilikte Yaşa Takılanlar* düzenlemesi olarak bilinen bu düzenleme, temel sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı ve Türk sosyal sigorta sisteminin geleceğine yönelik çok yönlü etkileri olan bir kırılma noktasıdır. Çünkü:

- 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yaşlılık aylığı bağlama yaşının belirlenmesi ile ilgili olarak 1976 yılına[3] kadar geriye 23 yıllık giden bir kademeli geçiş dönemi ortadan kaldırılmıştır. İlaveten, 1999 ile 7438 sayılı Kanunun yürürlük tarihi olan 2023 yılına kadar geçen 24 yıllık süre

---

[1] Bu çalışma, 9-10 Mayıs 2024 tarihinde, Türkiye Emekliler Derneği ev sahipliğinde yapılan Akademik Sosyal Güvenlik Platformu'nun ilk kurumsal toplantısında yapılan sunum esas alınarak hazırlanmıştır. Bildiride incelenen belgeler bildiri tarihinde uygulanmakta olan belgelerdir.

[2] Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

[3] 4447 sayılı Kanun, erkek sigortalılar için emeklilik yaşı ile ilgili hükmün yürürlük tarihini 1999 tarihli Kanunun yürürlük tarihinde 23 yıldan az sigortalılık süresi olanları kapsayacak şekilde düzenlemiştir.

ile birlikte 47 yıllık bir kademeli geçiş süreci sıfırlanmıştır. 15 yıl daha yürürlükte kalsaydı kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak belirlenen kademeli emeklilik yaşı hayata geçirilmiş olacaktı. 7438 sayılı Kanun ile kademeli geçiş sürecinden vazgeçilmesinin yarattığı sosyal adaletsizlik bir yana ***"yaşlanmadan, yaşa bağlı olmadan yaşlılık aylığı bağlanması***" uygulamasına geri dönülerek "*tehlikeye maruz kalmadan sosyal güvenlik garantisi sağlanması*" temel sosyal sigortacılık ilkesine aykırı bir düzenleme (Yazgan, 1992: 52-53), olmuştur.

- 1986 yılında 3279 sayılı Kanunla sosyal sigorta hukukumuza giren sosyal güvenlik destek primi (SGDP) uygulamasının, 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra sigortalı olanlar için sonlandırılarak istisnai bir düzenleme haline getirilmesi amaçlanırken, 7438 sayılı Kanunla adeta canlandırılmış ve yaşlılık aylığı bağlanması talebiyle işten ayrılanların 30 gün içinde en son çalıştıkları özel sektör işyerlerine tabi olarak çalışmaları halinde *"SGDP işveren hissesinin 5 puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanması"* imkanı getirilmiştir. Nitekim, 7438 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden 1 yıl önce 2022 yılında 920 bin olan SGDP ödeyerek çalışan sigortalı sayısı, 2024 yılı mayıs ayında iki milyonu aşmış, 2.029 bine ulaşmıştır (SGK, 2024a).
- 7438 sayılı Kanun öncesi 10 yıllık dönemde yıllık yaşlılık aylığı bağlanan sigortalı sayısı ortalama olarak 350-400 bin civarında iken 2023 yılında 2,2 milyon kişiye yaşlılık aylığı bağlanmış, 6,5 yılda bağlanan toplam yaşlılık aylığı sayısına denk sayıda kişiye ulaşmıştır. Bu "olağandışı" yüksek artışın Kurumun mali dengesine yönelik etkileri bir yana, sonraki döneme yönelik beklentileri değiştirmesi, yeni taleplere yol açması (çıraklılık ve mesleki eğitim dönemindeki kısmi sigortalılığın sigortalılık başlangıcı sayılması, 9.9.1999 tarihinden sonra sigortalı olanlar için yeni bir kademeli geçiş uygulanması vb) ve nihayet sistemin temelini oluşturan "*sosyal adalet duygusunu*" zedelemesi kolay ortadan kaldırılamayacak etkileri oluşturacaktır.

Bu bildiri, yürütme organının EYT uygulaması ile zirveye ulaşan sosyal güvenlik uygulamalarının, Kalkınma Planı başta olmak üzere Türkiye'nin temel ekonomik ve sosyal hayatına yönelik politika belgelerinde yer alan sosyal güvenlikle ilgili stratejilere ve politikalarla ne ölçüde uyduğunu tespit amacıyla hazırlanmıştır. Bir başka ifade ile uygulanan politikaların temel politikalarında yer alan gelecek dönemlerle ilgili ilkelere ve hedeflere ne ölçüde bağlı kalındığının tespiti yapılmaya çalışılacaktır.

Türk sosyal güvenlik sistemine yön veren temel ekonomik ve sosyal politika belgeleri olarak; 2024-2028 dönemi için geçerli olan 12. Kalkınma Planı[4]; 2023-25 Dönemi için geçerli Orta Vadeli Plan; 2024 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 2023 yılı Faaliyet Raporunda yer alan sosyal güvenlikle ilgili politika ve hedefler değerlendirilecektir[5].

A. 12. KALKINMA PLANINDA SOSYAL GÜVENLİK

1. 12. Kalkınma Planı: Temel Bilgiler

Türkiye'nin 2024-28 yılları arasındaki 5 yıllık dönemi için hazırlanan 12. Kalkınma Planı, TBMM'nin 31.10.2023 tarihli 15'inci Birleşiminde onaylanmış ve 1 Kasım 2023 tarih ve 32356 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Plan, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Dairesi Başkanlığının (SBB) internet erişim sayfasında yayınlanan şekli ile 241 sayfalık bir metindir. Plan, "*Plan Öncesi Dönemde Dünyada Ve Türkiye'de Gelişmeler*" başlıklı birinci bölüm ile "*Uzun Vadeli (2024-2053) Gelişmenin Stratejisi ve 12'inci Kalkınma Planının (2024-2028) Temel Amaç ve İlkeleri ile Hedef ve Politikaları"* başlıklı iki ana bölümden oluşmuştur.

12'nci Planda Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili ilk değerlendirmeler; Plan Öncesi Dönemde Dünyada ve Türkiye'de Gelişmeler başlıklı ilk bölümün 2.1 kenar başlığının "Küresel Eğilimler ve Türkiye Etkileşimi" kısmının "*Demografik Yapıdaki Değişim ve Artan İnsan Hareketliliği"* alt başlığı altında yer verilmiştir (Kalkınma Planı, 2023:11). Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili temel amaç, politika ve tedbirler ise Planın, *Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı* (s. 76-79); İstihdam ve Çalışma Hayatı (161-169); ve *Yurt dışında yaşayan Türkler* (197-199); konu başlıkları altında yer verilmiştir.

12'nci Plan hazırlıkları aşamasında 60 özel ihtisas komisyonu oluşturulmuştur. Bu komisyonlar arasında 5'inci sırada " sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği" özel ihtisas komisyonu yer almıştır. Sosyal güvenlik ÖİK 10

---

[4] 7438 sayılı Kanun, 11'inci Kalkınma Planının son uygulama yılında yürürlüğe girmiştir. Ancak 2024-2028 yıllarını kapsayan 12'nci Plan hazırlıklarının ve yasalaşmasının, ilgili yasanın yürürlüğe girdiği 2023 yılında tamamlandığı ve EYT'nin etkilerinin bu Plan döneminin politikalarını şekillendireceği için 12'nci plan incelenmiştir.

[5] Şüphesiz bu başlıktaki bir incelemeye SGK 2024-2028 Stratejik Planını da eklemek çalışmaya derinlik kazandıracaktı. Ancak, bildirinin sunulduğu tarihte belgenin henüz 5 aylık bir dönem için uygulamada olması, belgeyi değerlendirmek için erken olacağı düşüncesi ile dışarıda bırakılmıştır. Takip eden yıllarda bu değerlendirmeyi yapmak, politika belgesi olarak tutarlılığını değerlendirme bakımından daha isabetli olacaktır.

ve 11'inci Plan dönemlerinde olduğu gibi "sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği" teması ile hazırlanmış olması dikkat çekici özelliklerden biri olmuştur. 12'nci Kalkınma Planı 2024 yılı başından uygulanmaya konulmuş olmasına rağmen henüz hiçbir ÖİK raporu SB Başkanlığı internet erişim sayfasında metin olarak yayınlanmamıştır. Plan hazırlık döneminde oluşturulan 60 ÖİK Raporları arasında dolaylı olarak sosyal güvenlikle ilgili "gelir dağılımı", "yoksullukla mücadele" ve "aktif yaşlanma" başlıkları da yer almıştır (SBB, 2024).

2. 12. Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik

12'inci Planda Dünyada sosyal güvenlik ve ve Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili ilk değerlendirmeler, "*Plan Öncesi Dönemde Dünya'da ve Türkiye"de Gelişmeler*" başlıklı birinci bölümün "*Küresel Eğilimler ve Türkiye Etkileşimi*" alt başlıklı kısımda yer almıştır. Demografik yapıdaki değişim ve artan insan hareketliliği teması altında; "8 milyara ulaşan dünya nüfusunun azalan doğurganlık ve yaşam beklentisinin artması dolayısıyla yaşlı nüfusun arttığı, dünyada yaşlanma kaynaklı bir demografik dönüşüm yaşandığı belirtilerek aşağıdaki paragrafa yer verilmiştir:

> ***63.*** *Yaşlı bağımlılık oranı nüfusun yaşlanmasıyla birlikte 1990 yılından bu yana küresel olarak artış göstermektedir. Dünyada ortalama olarak 2019 yılında çalışma çağındaki her 100 kişiye karşılık 16 yaşlı bulunurken 2050 yılında bu sayının 28'e ulaşacağı tahmin edilmektedir. Ülkelerin demografik yapılarındaki bu değişimlerin işgücü piyasaları,* ***sosyal güvenlik sistemleri****, kamu maliyesi, kamu hizmetleri ve finansmanı üzerinde daha fazla yük oluşturmaya devam etmesi beklenmektedir (12. Plan, 2024:11).*

12. Planın "*Plan Öncesi dönemde Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler*" başlıklı bölümde toplumun özel politika gerektiren gruplarının güçlendirilmesi için "*daha kapsayıcı bir sosyal güvenlik sistemi ile daha etkin ve yaygın bir sosyal yardım ve hizmet sistemi oluşturulduğu*" belirtilmiştir (12. Plan, 2024:40). 12. Plan, sosyal güvenlikle ilgili tespit ve değerlendirmelerini dünya nüfusunun yaşlanacağı vurgusu üzerinde yoğunlaştırmıştır. Nitekim, *Uzun Vadeli (2024-2053) Gelişmenin Stratejisi* başlıklı ikinci bölümünün 258'inci paragrafında

> ***258.*** *65 yaş ve üstü nüfusun payının 2050 yılında dünyada yüzde 16'ya, gelişmiş ülkelerde ise yüzde 27,8'e ulaşması beklenmekte, 80 yaş ve üstü nüfusun daha da hızlı artarak 2050 yılına kadar 460 milyona yaklaşacağı tahmin edilmektedir. Yaşlı nüfusun artacağı ülkelerde* ***sosyal güvenlik ve***

> ***emeklilik sistemleri****, evrensel sağlık hizmetleri ve akıllı bakım yöntemleri kritik önem arz edecek, kamu programlarının artan yaşlı nüfusa uyarlanması gerekecektir (12. Plan, 2023:44).*

tespitine yer vermiştir. Planın 2053 yılında Türkiye başlıklı bölümünde çalışma hayatı ile ilgili hedefler bir bütün olarak alınmış ve "*İstihdam, ücretler ve mesleki gelişimde fırsat eşitliğinin tam olarak sağlandığı, iş-yaşam dengesinin aktif işgücündeki tüm bireyler için tesis edildiği,* ***sosyal güvenlik sistemlerinin etkin işleyişiyle dünyada örnek gösterilen bir Türkiye'ye ulaşmak*** *temel hedeflerimiz arasındadır"* (12. Plan, 2024:47).

12. Planın "*Plan hedef ve Politikaları*" başlığı altında yer alan "*İstikrarlı Büyüme, Güçlü Ekonomi"* alt başlığı altında Planın sosyal güvenlikle ilgili hedefleri:

> ***310. Sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal denge gözetilerek emeklilik ve sağlık harcamalarının uzun dönemli mali sürdürülebilirliği güçlendirilecektir. Kayıt dışı istihdam ve ücretle etkin şekilde mücadele edilerek prim tahsilatları artırılacaktır. Değişen işgücü piyasası ve nüfus yapısıyla uyumlu politikalar aracılığıyla sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi ve sistemin daha sade, etkin ve adil olması sağlanacaktır*** *(12. Plan, 2023:53).*

ifadesiyle açıklanmıştır. Bu ifadeler 2006-2008 sosyal güvenlik reformunun da temel hedefleri olarak belirlenmişti (T.C. Başbakanlık, 2004: 55-58). Planın Maliye Politikaları bölümünde yer alan kamu maliyesinin temel çerçevesi altında belirlenen hedefler arasında sosyal güvenlik sistemi ile ilgili değerlendirmelere de yer verilmiş ve;

> ***394.*** *Emeklilik ve sağlık harcamaları kontrol altında tutulacak, kayıt dışı istihdam ve ücretle etkin bir şekilde mücadele edilerek prim tahsilatları artırılacak ve sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesi güçlendirilecektir (12. Plan, 2023:72).*

hedefi vurgulanmıştır. Kalkınma Planında sosyal güvenlik sistemi ile ilgili doğrudan düzenlemeler *Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı* (3.1.7) alt başlığında yer almıştır. Planın temel amacı olarak " *Sosyal güvenlik sisteminin kapsamının artırılması, daha adil ve etkin bir yapıya kavuşturulması ile uzun dönemli mali sürdürülebilirliğinin güçlendirilmesi temel amaçtır"* ifadesine yer verilmiştir (s.76). Planın sosyal güvenlikle ilgili bu amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik ana politikalar ve alınacak tedbirler başlığı altında 8 ana politika ekse-

nine (404-411. Paragraflar) ve 27 tedbire yer verilmiştir. Planın sosyal güvenlikle ilgili ana politika eksenleri:

404. Sosyal güvenlik kapsamı genişletilerek prim tabanı güçlendirilecektir.

405. Sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları değişen işgücü piyasası koşullarına ve yeni nesil esnek çalışma modellerine uyumlu hale getirilecektir.

406. Kişilerin daha çok istihdamda kalmasını teşvik eden, hakkaniyeti ve aktüeryal dengeyi önceleyen düzenlemeler hayata geçirilerek sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliği güçlendirilecektir.

407. Nüfusun yaşlanmasının sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkilerinin azaltılması için bakım sigortası ve mesleki rehabilitasyon uygulamaları hayata geçirilecektir.

408. Sosyal güvenlik sisteminde prim tahsilatları artırılacaktır.

409. Sosyal güvenlik sisteminin sade ve etkin bir yapıya kavuşturulması için istihdam teşvikleri gözden geçirilecek, hizmet sunumunun kalitesi artırılacaktır.

410. Sosyal güvenlik sistemi, emekli refahının artırılması ve kişilere ilave sağlık güvencesi sağlanması amacıyla tamamlayıcı emeklilik ve sağlık sistemleriyle desteklenecektir.

411. Sağlık hizmetlerinde öngörülebilirlik ve sürdürülebilirlik dikkate alınarak ilaç ve tedavi harcamaları daha etkin hale getirilecektir.

olarak sıralanmıştır (12. Plan, 2023: 75-77). Planın 404 Nolu paragrafta belirtilen *"kapsamın genişletilmesi ve prim tabanının güçlendirilmesi"* temel hedefinin gerçekleştirilmesi için; sisteme girişlerin kolaylaştırılması için farklı meslek ve gelir gruplarına yönelik yeni uygulamalar geliştirilmesi (404.1), kolay işverenlik uygulamasının yaygınlaştırılması (404.2), düşük gelirli esnaf, sanatkar, çiftçiler ve mevsimlik çalışanlar gibi gruplara özel sosyal sigorta programları oluşturulacaktır (404.3) tedbirlerine yer verilmiştir. 12. Planda genel sağlık sigortası (GSS) ve sağlık hizmetlerine özel ve ayrıntılı bir yer verilmiş görünmektedir. Nitekim sağlık hizmetlerinin öngörülebilirlik ve sürdürülebilirliği hedefi altında, *ilaç ve tedavi hizmetlerinde daha etkin fiyatlandırma mekanizmaları oluşturulacaktır (411.1), akılcı ilaç kullanımının teşvik edilmesi ve tedavi harcamalarının rasyonelleştirilmesi (411.5) ve sağlık hizmetlerinin geri ödenmesinde risk analizini ve hizmet sunucularının* davranışlarını dikkate alan denetim modelleri geliştirilecektir (411.9) gibi hedeflere yer verilmiştir (12. Plan, 2023:78).

12. Planın sosyal güvenlik sistemi ile ilgili istatistiki hedefleri tablo 1 de verilmiştir. Plan döneminin son yılı olan 2028 yılındaki hedefler, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği bakımından "*EYT uygulamasının sosyal sigorta sisteminde yol açtığı hasarı"* gidermeye yönelik hedeflerdir. Plan dönemi sonunda bütçe transferleri ve aktif/pasif sigortalı oranları ile ilgili hedefler, EYT öncesi dönemin değerlerinden bile düşük kalmıştır. Bir başka ifade ile 12. Plan dönemini kapsayan 5 yıllık süre, EYT uygulamasının sistemin temel göstergelerine verdiği hasarı ortadan kaldırmaya yetmeyecek gibi görünmektedir.

Tablo 1. 12. Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Hedefler (%)

12. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Hedefleri	**2022**	**2023**	**2028**
SGK'ya Yapılan Bütçe Transferlerinin GSYİH'ya Oranı	2,6	3,6	3,0
Dosya Bazında Aktif-Pasif Oranı	1,9	1,6	1,7
Toplam Prim Tahsilat Oranı	85	85	90
Sosyal Sigorta Kapsamı	89	89	92

Kaynak: 12. Kalkınma Planı, 2023a, 79.

Kalkınma Planının ekonomik ve sosyal hayat ile ilgili hedef ve tedbirlere yer verdiği diğer bazı bölümlerde de sosyal güvenlikle ilgili amaç, hedef ve tedbirlere yer vermiştir. Nitekim, İstihdam ve Çalışma Hayatı ile ilgili politika ve tedbirler içinde; "*698.3, Genç işgücünün kayıtlı istihdamını desteklemek üzere sosyal güvenlik bilincinin geliştirilmesi*", "702,2. Çalışma izinleri ile sosyal güvenlik kayıtları arasında entegrasyon sağlanacaktır "(s.163); Engelli Hizmetleri ile ilgili politika ve tedbirleri içinde; "*756.* ***Bakım finansman modeli*** *geliştirilerek sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer almasına yönelik çalışmalar yapılacaktır*" (s.182); Yurt Dışında Yaşayan Türklerle ilgili politikalar ve tedbirler başlığı altında, "*820.4, Yurt dışında yaşayan Türklerin çalışma ve sosyal güvenlik haklarına yönelik bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri etkin bir şekilde yürütülecektir* ", " *820.5, Türk vatandaşlarının diğer ülkelerdeki sosyal güvenlik hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için ikili ve çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmaları yapılacaktır"*; ve " *820.6. Ülkemize kesin dönüş yapan vatandaşların çalışma ve sosyal güvenlik haklarının temininde iş ve işlemler hızlandırılacaktır* (s. 198) tedbirlerine yer verilmiştir.

Bir bütün olarak değerlendirildiği zaman 12. Kalkınma Planında yer verilen amaçlar, politikalar ve hedefler bakımından 2006-2008 reformlarının hedeflerine ulaşmak, EYT uygulamasının sosyal sigorta sisteminde yarattığı denge bozucu etkilerini azaltmaya yönelik tedbirler alarak sistemin sürdürülebilirliğini güçlendirmek amaçlandığı görülmektedir. Planda *Türk sosyal güvenlik sisteminin geleceği bakımından en somut ve belirgin politika, 1990 yıllarda Almanya*

ve Japonya'da başlayan ***bakım sigortasının*** *kuruluş çalışmalarının, ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesinde yer alan aile ödenekleri sigortasının kuruluşundan önceye alınması olmuştur.*

3. Orta Vadeli Programda (2023-2025) Sosyal Güvenlik

Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanan 2023-2025 Dönemi Orta Vadeli Program (OVP), 4 Eylül 2022 tarih ve 31943 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 2023-25 Dönemi OVP; **Dünya ve Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler, Temel Amaçlar ve Makroekonomik Hedefler ve Politikalar** başlıklı 3 ana bölüm ile birlikte istatistiki veriler ve tablolarla dahil 49 sayfalık bir içeriğe sahiptir. OVP-2023-25'in önemi, 11. Kalkınma Planı uygulama döneminin son yılı ile 12. Kalkınma Planının ilk iki yılını esas alan politikaların uygulandığı dönemi kapsamasıdır. Bu bakımdan hem 11, hem de 12. Plan dönemleri ile ilgili politikaların birlikte yer aldığı geçiş dönemi planı özelliği taşımaktadır (OVP, 2022:3).

OVP'nin temel amacı, ***Türkiye Ekonomi Modeli'ni*** esas alarak yatırım, istihdam, üretim ve ihracatı önceleyen büyümenin sürdürülmesi, verimli ve rekabetçi yerli üretim yapısının güçlendirilmesi, ithalat bağımlılığının azaltılması, kalıcı fiyat istikrarına ulaşılması, beşeri sermaye ve işgücü kalitesinin artırılması, iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi, sürdürülebilir, kapsayıcı büyüme ile adaletli paylaşıma yönelik ekonomik dönüşümün gerçekleştirilmesidir (OVP, 2022:16). Orta Vadeli Program döneminin Türkiye ekonomisi ile ilgili tespitleri ve hedefleri:

- Türkiye ekonomisi kesintisiz 13 yıllık büyümeyi (OECD ortalamasının üzerinde 2,9/5,5) sürdürmüştür.
- Rusya-Ukrayna savaşı ve küresel enerji ve gıda fiyatlarındaki artışlar cari açık ve enflasyon üzerinden ülke ekonomisini olumsuz etkilemiştir.
- Tarım sektörü hariç her sektörde istihdam artışı kaydedilmiştir (1.955 bin).
- 2023 şubat depremi kamu harcamalarını artırmış ve bütçe açığı üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır. 2023 yılı açığının % 6,5 olması beklenmektedir.
- Program döneminde % 4,5 büyüme hedeflenmektedir.
- Program döneminde işsizlik oranı % 9,3'e düşecektir.

başlıkları altında özetlenmiştir (OVP, 2022: 6-15). Programın makroekonomik hedefler ve politikalar başlığı altında 10 temel başlık altında 297 politika ve tedbir önerisi yapılmıştır. Bu ana başlıklar ve politika ve tedbir önerileri sayıları şunlardır: 1) Büyüme (30) 2) İstihdam (23) 3) Fiyat İstikrarı (10) 4) Ödemeler Dengesi

(53) 5) Finansal istikrar (24) 6) Kamu maliyesi (40) 7) Afet yönetimi (26) 8) Yeşil dönüşüm (31) 9) Digital dönüşüm (32) 10) İş ve yatırım ortamı (28).

OVP'de sosyal güvenlikle ilgili özel bir sosyal güvenlik politikalar başlığı yoktur. OVP'nin, İstihdam, Finansal İstikrar ve Kamu Maliyesi ana başlıkları altında sosyal güvenlikle ilgili politikalar ve tedbirlere de yer verilmiştir.

Tablo 2. Orta Vadeli Program (2023-2025) Sosyal Güvenlikle İlgili Hedefler, Politikalar ve Tedbirler

Temel Politika Alanı	**Politika ve Tedbir Önerisi**
İSTİHDAM	**15**. **Bakım veren** kişilerin işgücüne katılımını teşvik etmek ve toplumsal hayata katılımını artırmak amacıyla erişilebilir gündüz bakım merkezlerinin sayısı artırılacaktır.
	17. İş Kanununda **sosyal taraflarla diyalog halinde yapılacak değişiklikler** ve bu doğrultuda gerçekleştirilecek ikincil mevzuat çalışmaları ile işgücü piyasalarında güvenceli esneklik sağlanacaktır.
FİNANSAL İSTİKRAR	**20. Bireysel Emeklilik Sistemi (BES**) fon türleri katılımcıların birikimleri için daha fazla katma değer üretecek şekilde yeniden tasarlanacak, devlet katkısı getirilerinin artırılmasını, kesintilerin sadeleştirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılacak ve bu kapsamda, BES'in cazibesi artırılarak sistemdeki fon tutarı ve katılımcı sayısında artış sağlanacaktır.
	21. **Otomatik Katılım Sisteminin** (OKS) işverenlerin de katkısı ile ikinci basamak emeklilik sistemine dönüşeceği **tamamlayıcı emeklilik** sistemi kurulacaktır.
	22. **Tamamlayıcı Uzun Süreli Bakım Sigortası** ihdas edilecektir.
KAMU MALİYESİ	**27.** Sosyal güvenlik sisteminde **kişilerin daha çok istihdamda kalmasını teşvik eden,** hakkaniyeti ve aktüeryal dengeyi önceleyen düzenlemeler hayata geçirilerek sistemin mali sürdürülebilirliği güçlendirilecektir.
	28. Sosyal güvenlik sisteminde fiili ve yasal kapsamın artırılması doğrultusunda kadın, gençler, engelliler başta olmak üzere çalışma hayatına kalıcı katılımı sağlamayı teminen **esnek çalışma biçimleri yaygınlaştırılacak**, sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları değişen işgücü piyasası koşullarına ve **yeni nesil esnek çalışma şekillerine daha uyumlu hale getirilecektir.**
	29. Prim borçlarının takip ve tahsilat süreçleri etkinleştirilecektir.
	30. Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadelede veri analizine dayalı risk odaklı denetim faaliyetleri artırılarak prim tabanı genişletilecektir.
	35. Sosyal Güvenlik Kurumunun bilişim sistemleri güçlendirilecek, kurumlar arası veri paylaşımı artırılacak, hizmet sunumu ve geri ödeme işlemleriyle ilgili bilgi sistemleri güçlendirilecektir.
	39. Sosyal yardım sistemi gözden geçirilecek, işgücüne katılıma mani olmayacak şekilde bütünleşik bir yapıda, aile odaklı ve fert başına asgari bir geliri garanti edecek şekilde yeniden **kurgulanarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu** kaynaklarının daha etkin kullanımı sağlanacaktır.

Kaynak: Orta Vadeli Program, 2023-2025, 18-27.

Orta Vadeli Programın da, Kalkınma Planlarında yer verilen sosyal sigorta sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik kayıt dışı istihdamı önlemek ve prim tahsilatını artırmak gibi tedbirler yanında ödenen prim ve çalışma süresi ile bağlanan aylık arasındaki ilişkiyi güçlendiren, esnek çalışma biçimlerinin sosyal güvenlik sistemine alınmasına yönelik tedbirleri ve Kurumsal bilişim alt yapısının güçlendirilmesi gibi tedbirlere de yer verdiği görülmektedir. Şüphesiz Türk sosyal güvenlik sisteminde yapısal (***paradigmatik)*** değişim yaratacak politika ve tedbirler arasında ***uzun dönemli bakım sigortasının kurulması*** ve ***bireysel emeklilik sisteminin zorunlu, işveren katılımlı ikinci basamak tamamlayıcı sosyal güvenlik programlarına dönüştürülmesinin*** vurgulanması olmuştur.

4. 2024 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında Sosyal Güvenlik

25 Ekim 2023 tarih ve 32350 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de Cumhurbaşkanı Kararı olarak yayımlanan " ***2024 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı***" 496 sayfalık hacimli bir belgedir. Program belgesi Dünya ve Türkiye ekonomisindeki gelişmelerin yer aldığı birinci bölümle 2024 yılı Makroekonomik amaç, hedef ve politikalarının yer aldığı iki bölümlü bir programdır. "**İstikrarlı büyüme, güçlü ekonomi**" başlığı altında Programın hedefleri ve politikaları "***Yatırımı, istihdamı, üretimi ve ihracatı destekleyen istikrarlı büyümenin sağlanması amacıyla para, maliye ve gelirler politikaları koordinasyon içerisinde yürütülerek bu alanlardaki reform adımları kademeli bir şekilde devreye alınacaktır***" (SBB, 2023b, 79), ifadesi ile özetlenmiştir.

4.1. Genel Olarak Yıllık Programda Sosyal Güvenlik

2024 yılı Programında sosyal güvenlik, birinci bölümde Kamu maliyesinde gelişmeler ve hedefler başlığı altında ***"sosyal güvenlik kuruluşları***", ikinci bölümde ise istikrarlı ve güçlü ekonomi başlığı altında "***sosyal güvenlik sistemi ve finansmanı***" konu başlıkları ile yer almıştır (SBB, 2023b: iii). Gerek kalkınma planları ve orta vadeli programlar, gerek se yıllık programlarda sosyal güvenlikle ilgili dikkat çeken husus, sosyal güvenliğin sosyal sigorta ayağı ile sosyal yardımlar ve hizmetler ayağının ayrı bölümlerde ele alınmış olmasıdır. Nitekim 2024 yılı programının hem birinci hem de ikinci bölümünde sosyal güvenlik kuruluşları başlığı altında yalnızca Türk sosyal sigorta sistemi ele alınırken, primsiz ödemelerden oluşan sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar yoksullukla mücadele politika aracı olarak Programın " *Nitelikli insan, güçlü aile, sağlıklı toplum"* başlığı altında yer almıştır (SBB, 2023: iv).

2024 yılı Yıllık Programı, sosyal güvenlikten daha geniş anlamda kullanılmaya başlanan "sosyal koruma" kavramına uygun olarak sosyal güvenlikle ilgili

engelli hizmetleri, gelir dağılımı, kadın-çocuk, aile ve sağlık gibi konuları ayrı başlıklar altında incelemiştir. Kısaca belirtmek gerekirse, Türkiye'de ekonomik ve sosyal hayatı düzenleyen politika belgelerinde sosyal güvenlik sosyal sigorta sistemi olarak alınmaktadır.

4.2. Yıllık Programda Sosyal Güvenlikle İlgili Politikalar ve Tedbirler

Yıllık programın sosyal güvenlikle ilgili politika hedeflerinin ağırlıklı olarak sistemin finansman dengesi üzerine inşa edildiği dikkat çekmektedir. Nitekim Programın merkezi yönetim bütçesi ile ilgili bölümünde, *"2023 yılı bütçesinde 1,682 milyar TL olarak programlanan cari transferlerin yıl sonunda 2,501 milyar TL'ye ulaşacağı belirtilerek* ***emekliliğe hak kazanma koşullarına yönelik düzenlemeler ve emekli aylıklarındaki artışlar nedeniyle sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerin artacağı"*** vurgulanmıştır (SBB, 2023b: 60). 2024 yılında Cari transfer harcamalarının GSYİH'nın % 10,4'üne ulaşacağı, bu harcamaların yaklaşık 2/3'ünün **sağlık ve sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerden** oluşacağı ve yine 2024 yalında sağlık ve sosyal güvenlik sistemine yapılacak transferlerin 1,559 milyar TL'ye ulaşacağı belirtilmiştir (SBB, 2023b: 63). Sosyal güvenlik sistemine yapılan transfer harcamalarının 2024 yılı Programının amaç, politikalar ve hedeflerini ne ölçüde etkilediğini, "*personel giderleri ile sosyal güvenlik giderlerinde ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamak amacıyla Cumhurbaşkanına ödenek ekleme yetkisi verilmesine imkan veren 7456 sayılı Kanunun kabul edilmesinden*" anlamak mümkündür (SBB, 2023b, 59). Programın kamu maliyesi ve bütçe ile ilgili bütün bölümlerinde sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transfer harcamalarının belirleyiciliğinden bahsedilmiştir.

Programın "*sosyal güvenlik sistemi ve finansmanı (2.17)"* başlığı altında önce mevcut durum değerlendirmesi yapılmıştır. Bu değerlendirme başlığı altında; *kayıt dışı istihdamla mücadele, sağlık ödemeleri, prim borçlarının tahsilinden vazgeçilmesi, prim borcu olanların GSS'den yararlanmaya devam etmeleri, bayram ikramiyelerinin yükseltilmesi, EYT düzenlemesi, prim borçlarının yeniden yapılandırılması* ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

2024 yılı Yıllık Programının, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili amacı, Kalkınma Planı ve OVP' de belirlenen amaçlarla uyumlu olarak; ***" Sosyal güvenlik sisteminin kapsamının artırılması, daha adil ve etkin bir yapıya kavuşturulması ile uzun dönemli mali sürdürülebilirliğinin güçlendirilmesi temel amaçtır***" (SBB, 2023b: 111), olarak belirtilmiştir.

2024 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında sosyal güvenlikle ilgili politika ve tedbirler 12'inci Kalkınma Planının sosyal güvenlikle ilgili politika ve hedefleri başlıkları altında düzenlenmiştir.

Tablo 3. 2024 Yılı Programı Sosyal Güvenlik Politika ve Tedbirleri

POLİTİKA/TEDBİR	**Sorumlu/İşbirliği Yapılacak Kuruluşlar**	**Yürütülecek Faaliyetler ve Projeler**
Sosyal güvenlik kapsamı genişletilerek prim tabanı güçlendirilecektir (Kalkınma Planı, p.404)		
Tedbir 404.1. Sisteme girişlerin kolaylaştırılması için farklı meslek ve gelir gruplarına yönelik yeni uygulamalar geliştirilecektir.	ÇSGB(S), HMB, SBB,	1. Sosyal güvenlik kapsamında yer almayan veya sisteme girişi zor olan gruplar için kolaylaştırıcı mekanizmalar geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılacaktır.
Tedbir 404.2. Kolay işverenlik uygulaması yaygınlaştırılacaktır	ÇSGB (S), HMB, SBB	1. Kolay işverenlik uygulamasının yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat çalışmaları tamamlanacaktır.
Tedbir 404.3. Düşük gelirli esnaf, sanatkâr, çiftçiler ve mevsimlik çalışanlar gibi gruplara özel sosyal sigorta programları oluşturulacaktır.	ÇSGB (S), HMB, SBB	1. Düşük gelirli esnaf, sanatkâr, çiftçiler ve mevsimlik çalışanlar gibi gruplar için mikro sigorta programlarının geliştirilmesi Yönünde çalışmalar yapılacaktır.
Sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları değişen işgücü piyasası koşullarına ve yeni nesil esnek çalışma modellerine uyumlu hale getirilecektir. (Kalkınma Planı p.405)		
Tedbir 405.1. Dijitalleşmeyle birlikte geleneksel işyeri kavramının dışında ortaya çıkan yeni çalışma modellerinin sosyal güvenlik Sistemiyle uyumlaştırılması için teknik ve hukuki altyapının güçlendirilmesine ilişkin çalışmalar yapılacaktır	ÇSGB(S), HMB, SBB, SGK	1. Dijitalleşmeyle birlikte ortaya çıkan yeni çalışma modellerinin sosyal güvenlik sistemiyle uyumlaştırılması için gerekli teknik ve hukuki altyapının Oluşturulmasına yönelik hazırlık çalışmaları yürütülecektir.
Tedbir 405.2. Sosyal güvenlik uygulamalarının başta kısmi süreli çalışma olmak üzere esnek çalışma modelleriyle uyumu artırılacaktır.	ÇSGB(S), HMB, SBB, SGK	1. Kısa çalışma, evden çalışma, hibrit çalışma gibi esnek çalışma modellerinin sosyal güvenlik sistemine uyumunu artırmak üzere çalışmalar yapılacaktır.
Kişilerin daha çok istihdamda kalmasını teşvik eden, hakkaniyeti ve aktüeryal dengeyi önceleyen düzenlemeler hayata geçirilerek sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliği güçlendirilecektir. (Kalkınma Planı p.406)		
Tedbir 406.1. Sosyal güvenlik sisteminde hakkaniyeti ve aktüeryal dengeyi güçlendirecek reformlar hayata geçirilecektir.	ÇSGB(S), HMB, SBB, SGK	1. Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini güçlendirmek üzere reform alanlarını belirlemek için ilgili kurumlar arasında ortak çalışmalar yürütülecektir.
Tedbir 406.2. Aylık bağlama sistemi kişilerin daha çok istihdamda kalmasını teşvik edecek ve mali yük getirmeyecek şekilde yeniden düzenlenecektir.	ÇSGB(S), HMB, SBB, SGK	1. Çalışanların daha uzun süre istihdamda kalmasını teşvik edecek bir aylık bağlama sistemi için dünya uygulamaları da dikkate alınarak maliyet çalışması yapılacaktır.

Tedbir 406.3. Sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla emeklilik kriterlerinin belirlenmesinde doğuşta beklenen yaşam süresi artışı ile uyumlu otomatik ayarlama mekanizmalarına ilişkin çalışmalar yapılacaktır.	ÇSGB (S), HMB, SBB, SGK	1. Doğuşta beklenen yaşam süresindeki artışa uyumlu olarak emeklilik yaşının belirlenmesi için otomatik ayarlama mekanizmalarına ilişkin çalışmalar yapılacaktır.
Nüfusun yaşlanmasının sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkilerinin azaltılması için bakım sigortası ve mesleki rehabilitasyon uygulamaları hayata geçirilecektir. (Kalkınma Planı p.407)		
Tedbir 407.1. Yaşlı bakım hizmetlerinin finansmanı için **bakım sigortası** kurulacaktır.	ÇSGB (S), HMB, SBB, SGK	**1. Yaşlı bakım hizmetlerinin finansmanına yönelik oluşturulması planlanan bakım sigortası** için dünya uygulamaları incelenerek model çalışması yapılacaktır.
Sosyal güvenlik sisteminde prim tahsilatları artırılacaktır. (Kalkınma Planı p.408)		
Tedbir 408.3. Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadelede veri analizine dayalı risk odaklı denetim faaliyetleri artırılarak prim tabanı genişletilecektir	ÇSGB (S), HMB, SBB, SGK, GİB	1. Kayıt dışılığın yoğun olduğu sektörler ile küçük ölçekli işletmelere yönelik yıl içerisinde risk analizlerine dayalı denetim faaliyetleri planlanarak uygulanacaktır. 2. Ülke genelinde kayıtlı istihdamın önemi hakkında ilgili taraflara sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirme, bilinçlendirme ve rehberlik çalışmaları yapılacaktır.
Sosyal güvenlik sisteminin sade ve etkin bir yapıya kavuşturulması için istihdam teşvikleri gözden geçirilecek, hizmet sunumunun kalitesi artırılacaktır. (Kalkınma Planı p.409)		
Tedbir 409.1. İstihdam teşviklerinden etkin olmayanlar sonlandırılacak, kadın, genç ve engellilere yönelik teşviklerin ağırlığı artırılarak teşvik sisteminin sade ve etkin bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.	SBB (s), ÇSGB, HMB, SGK, STB	1. İstihdama yönelik teşvik, destek ve programlar gözden geçirilecek, özel politika gerektiren gruplara yönelik teşvikler artırılarak teşvik sistemi sade ve etkin bir yapıya kavuşturulması için ortak çalışmalar yapılacaktır.
Sosyal güvenlik sistemi, emekli refahının artırılması ve kişilere ilave sağlık güvencesi sağlanması amacıyla tamamlayıcı emeklilik ve sağlık sistemleriyle desteklenecektir. (Kalkınma Planı p.410)		
Tedbir 410.1. Genel Sağlık Sigortası sisteminin sürdürülebilirliğinin güçlendirilmesi, kişilere alternatif bir sağlık güvencesi sağlanması ve sağlık hizmet sunumundaki kapasitenin etkin kullanımı için tamamlayıcı sağlık sigortacılığı teşvik edilecektir.	HMB (S) SÖEDDK	1. Sağlık hizmet kapasitesinin etkin kullanımının teminen kişilere uygun maliyetlerle alternatif sağlık güvencesi sağlamak üzere tamamlayıcı sağlık sigortacılığının yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat değişikliği için hazırlık çalışmaları yürütülecektir.

Sağlık hizmetlerinde öngörülebilirlik ve sürdürülebilirlik dikkate alınarak ilaç ve tedavi harcamaları daha etkin hale getirilecektir. (Kalkınma Planı p.411)		
Tedbir 411.1. İlaç ve tedavi hizmetlerinde daha etkin fiyatlandırma mekanizmaları oluşturulacaktır.	SB (S), SGK, HMB, SBB	1. Piyasada bulunabilirliğini ve tedavinin uygun maliyetle sürdürülebilmesini sağlayacak etkin fiyatlandırma mekanizmalarının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yürütülecektir.
Tedbir 411.2. Beşeri tıbbi ürünlerin geri ödeme sisteminde alternatif modellerin kullanılması sağlanacaktır.	ÇSGB(S), SB, HMB, SBB, SGK	1. Yüksek bütçeli ilaçlar, yenilikçi tedaviler, yetim ilaçlar gibi ürünlerin geri ödenmesinde alternatif modellerden daha etkin şekilde yararlanılacaktır.
ÇSGB; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; **HMB**, Hazine ve Maliye Bakanlığı, **SGK**, Sosyal Güvenlik Kurumu; **SBB**, Strateji ve Bütçe Başkanlığı; **SB,** Sağlık Bakanlığı; **GİB,** Gelir İdaresi Başkanlığı; **STB**, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; **SÖEDDK**, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetim Kurumu; **S,** Sorumlu Kurum		

Kaynak: 2024 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, s.112-116. **Not**: Programda yer alan bazı tedbirlere metni kısa tutma amacıyla tabloda yer verilmemiştir.

Yıllık Programda, Kalkınma Planı ve OVP'de belirlenen sosyal güvenlikle ilgili bütçe transferlerinin GSYİH'na oranı, aktif/pasif oranı, prim tahsilat oranı ve sosyal sigorta kapsamı gibi hedeflere de yer verilmiştir. Yıllık programda yer verilen hedefler, 12. Kalkınma Planında dönem sonunda (2028) yılında gerçekleştirilmesi beklenen hedeflere çok yakın değerlerde verilmiştir. Bir bakıma 12. Plan hedeflerinin önemli bir kısmı Planın ilk uygulama yılında gerçekleştirilebilecek hedefler olarak görülmüş gibidir.

Tablo 4. 2024 Yıllık Programında Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Hedefler (%)

12. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Hedefleri	**2022**	**2023 (1)**	**2024(2)**
SGK'ya Yapılan Bütçe Transferlerinin GSYİH'ya Oranı	2,6	3,6	3,7
Dosya Bazında Aktif-Pasif Oranı	1,9	1,6	1,6
Toplam Prim Tahsilat Oranı	85	85	86
Sosyal Sigorta Kapsamı	89	89	90

Kaynak: 12. Kalkınma Planı, 2023a, 79. 1. Gerçekleşme tahmini, 2, Program.

Yıllık Programda, geniş anlamda sosyal koruma kavramına uygun olarak sosyal güvenlikle ilgili diğer bazı tedbirlere, Programın sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar, istihdam, gelir dağılımı, uluslararası göç, gibi diğer politika tedbirleri içinde yer verilmiştir.

5. SGK 2023 Yılı Faaliyet Raporunda Sosyal Güvenlik

5.1. Genel Olarak 2023 Yılı Faaliyet Raporunda Sosyal Güvenlik

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 2023 yılı Faaliyet Raporu, 29 Şubat 2024 tarihinde Kurum internet sayfasında yayımlanmıştır. SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan 5 Bölüm ve 131 sayfalık Faaliyet Raporunun ilk bölümünde; Kurumun misyon, vizyon, yetki, görev ve sorumlulukları; ikinci bölümde SGK'nun temel politika öncelikleri ile 2019-2023 Stratejik Planı'nda yer alam amaç ve hedefleri; üçüncü bölümde bütçe uygulama sonuçları, dördüncü bölümde kurumsal kabiliyet ve kapasiteye ilişkin değerlendirmeler ve beşinci bölümde öneri ve tedbirlere yer verilmiştir (SGK, 2023, xiv).

Türk sosyal güvenlik sistemi bakımından SGK'nu önemli kılan Kurum mevzuatında (5502 sayılı Kanun ve 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı), Kurumun amaç ve görevleri arasında sosyal sigortacılık işlemlerini yürütme yanında ***sosyal güvenlik politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak*** olarak belirlenmiş olmasıdır (CBK, m.405). Bu görev kapsamı doğrultusunda Kurum faaliyet raporları ve strateji belgeleri; Kurumun faaliyetleri ile sayısal verilerin ötesinde Türk Kalkınma Planları ve Programlarında temel esasları belirlenen sosyal güvenlikle ilgili temel politika ve öncelikleri ile bu politikaları gerçekleştirmeye yönelik amaç ve hedeflerin yer aldığı belgelerdir.

5.2. 2023 Yılı SGK Faaliyet Raporunda Temel Politika ve Öncelikler

Kurumun 2023 yılı Faaliyet Raporunda temel politika ve önceliklerin belirlenmesinde; 11. Kalkınma Planı (2019-2023), 2023 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Orta Vadeli Program (2023-2025), Sekizinci 180 Günlük Eylem Planı (1/1/2023-30/6/2023) esas alınmış ve Kurumun uygulama geliştirme ile sorumlu olduğu tedbirlere yer verilmiştir (SGK, 2023, 34).

Faaliyet Raporunda 11. Kalkınma Planında Kurum sorumluluğunda bulunan "***Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı***" başlığı altındaki:

- Sosyal sigorta prim tabanının genişletilmesi,
- Kayıt dışı istihdamla mücadele,
- Prim tahsilatlarının artırılması,
- Sosyal güvenlik sisteminin etkin bir yapıya kavuşturulmasının sağlanması,
- Emeklilik gelirlerinin artırılmasına yönelik kamu emeklilik sistemi dışındaki tamamlayıcı emeklilik sistemlerine katılımın teşvik edilmesi,

olarak sayılan politika ve tedbirlerle ilgili olarak Kurum tarafından gerçekleştirilecek faaliyetlere yer verilmiştir. Nitekim **Sosyal sigorta prim tabanının genişletilmesi** politika başlığına yönelik olarak Kurum tarafından gerçekleştirilecek faaliyetler olarak; "***esnek istihdam imkanlarının artırılması için kolay işverenlik uygulamalarının yaygınlaştırılması, istihdam teşviklerine yönelik etki değerlendirmesi yapılması, risk odaklı denetim uygulamalarının yaygınlaştırılması, etkin denetim için kurumlar arası işbirliğinin kuvvetlendirilmesi***" sayılmıştır (SGK, 2024: 34).

Faaliyet Raporunda 2023 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak sayılan 10 tedbir ve 13 faaliyetle ilgili izleme ve değerlendirme yapıldığı belirtilerek Kurum tarafından yapılacak faaliyetlerden bazıları; *risk odaklı denetimin yaygınlaştırılması, kayıtdışı ile mücadelede farkındalığın artırılması, prim borçlarının takip ve tahsilatında etkinliğin artırılması, SGK bilişim sistemlerinin güçlendirilmesi, SGK mevzuatının ve uygulamalarının değişen işgücü piyasası koşullarına uydurulması, global bütçe anlaşmaları ile ilgili sistem ve süreçlerin oluşturulması"* olarak sayılmıştır (SGK, 2024:35).

2023-2025 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda yer alan ve Kurum tarafından takibi yapılacak politika ve tedbirler; *" kayıtdışı istihdamla mücadele, risk odaklı denetimin artırılması, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğinin güçlendirilmesi, sağlık hizmetleri geri ödemesinde risk analizi ve hizmet sunucuları davranışlarını dikkate alan denetim modellerinin geliştirilmesi, SGK bilişim sistemlerinin güçlendirilmesi ve ilaç ve medikal malzeme tedarik zincirinin güçlendirilmesi"* olarak sayılmıştır (SGK, 2024, 35-36).

Kurumun, Cumhurbaşkanlığı İcraat Programı kapsamında 1/1/2023-30/6/2023 tarihlerini kapsayan **8'inci 180 Günlük Eylem Planı** için 3 eylem izlediği, bu eylemlerin de; "***Yurt dışı borçlanma işlemlerinde borç tahakkukunun elektronik ortamda yapılması, kamu görevlilerinin emekli olarak bağlanması takibinin elektronik ortamda yapılması ve sigortalılara bağlanan aylıkları ilişkin bilgi mektuplarının e-devlet ekranında görüntülenmesi***" olarak belirtilmiştir (SGK, 2024, 36).

Sosyal Güvenlik Kurumunun 2019-2023 Stratejik Planında yer alan amaç ve hedefleri, Kalkınma Planları ve diğer politika belgelerinde Kuruma verilen görevleri bütünlük içerisinde alacak şekilde belirlenmiştir. Stratejik Planda 6 ana amaç ve bu amaçlar altında 26 hedefe yer verilmiştir (SGK, 2024: 36-37).

Tablo 5. Sosyal Güvenlik Kurumu Stratejik Planı (2019-2023) Amaç ve Hedefleri

AMAÇ 1: **Prim Gelirlerini Artırmak**	**HEDEF 1.1** Cari dönem prim tahakkukunu ve tahsilatını artırmak **HEDEF 1.2** İcraya intikal eden prim alacaklarının tahsilat oranını artırmak **HEDEF 1.3** Uluslararası gelişmeler ve ulusal plan-programlar çerçevesinde sosyal güvenliğe ilişkin analizler/araştırmalar yürütmek **HEDEF 1.4** Kayıt dışı istihdamın önlenmesine katkıda bulunmak **HEDEF 1.5** Güçlü bir denetim ve kontrol mekanizmasıyla kayıtlı istihdamın artmasına yönelik çalışmalar yapmak
AMAÇ 2: **Sosyal Güvenliği Yaygınlaştırmak**	**HEDEF 2.1** Sosyal güvenlik ve prim ödeme bilincini artırmak HEDEF 2.2 Sosyal güvenlik alanında farkındalık oluşturmak HEDEF 2.3 Eğitimde sosyal güvenlik alanında farkındalık yaratmak
AMAÇ 3: **Sağlık Hizmetlerine Erişimi Kısıtlamadan Sağlık Harcamalarının sürdürülebilirliğini Sağlamak**	HEDEF 3.1 Koruyucu önleyici sağlık hizmetlerinin geliştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına katkı sağlamak HEDEF 3.2 Sağlık hizmetlerinin doğru kullanılması konusunda toplumu bilinçlendirmek ve farkındalığı artırmak HEDEF 3.3 Sağlık giderlerinin etkin yönetimi için izleme, değerlendirme, kontrol ve denetim sistemini geliştirmek HEDEF 3.4 Sağlık sigortacılığının gelişimine yönelik politikalar üretmek
AMAÇ 4: **Kaliteli Sosyal Sigortacılık Hizmeti Vererek Hizmet Alan Memnuniyetini Artırmak**	HEDEF 4.1 Tescil işlemlerini hızlandırmak ve kolaylaştırmak HEDEF 4.2 Emeklilik hizmetlerini etkinleştirmek HEDEF 4.3 Yurt dışı iş ve işlemlerini iyileştirmek HEDEF 4.4 Kısa vadeli sigorta hizmetlerini geliştirmek
AMAÇ 5: **Kurumsal Yönetim Sistemini Geliştirmek**	HEDEF 5.1 Taşınmazları etkin yönetmek HEDEF 5.2 Kurumun personel yönetim kapasitesini geliştirmek HEDEF 5.3 Çalışanların eğitim memnuniyetini artırmak HEDEF 5.4 Hukuk hizmetlerini etkili bir şekilde gerçekleştirmek HEDEF 5.5 Dış ilişkileri ve dış mali kaynaklardan yararlanma imkânlarını geliştirmek
AMAÇ 6: **Bilişim Altyapısını Geliştirmek**	HEDEF 6.1 Bilgi teknolojisi sistemlerini geliştirmek HEDEF 6.2 Bilgi teknolojisi uygulamalarını geliştirmek HEDEF 6.3 Kurumsal izleme sistemini güçlendirmek HEDEF 6.4 Bilgi teknolojisi çerçevesinde analizler yürütmek HEDEF 6.5 İletişim kanallarını geliştirmek

Kaynak: SGK, 2024, 37-38.

Sosyal Güvenlik Kurumu, EYT ile ilgili doğrudan ve özel bir yayın yapmamış olmakla birlikte 2023 Faaliyet Raporunun "Emeklilere ilişkin faaliyetler" başlığı altında "normal süreçte yıl içinde ortalama olarak 400 bin kişiye aylık bağlanırken, 2023 yılı Mart ayın başından itibaren bir yılda yaklaşık 2 milyon kişiye **yaş şartı aranmaksızın** aylık bağlandığını" belirtmiştir" (SGK, 2024: 55).

5.3. 2023 Yılı SGK Faaliyet Raporunda SGK Öneri ve Tedbirleri

SGK'nın Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili değerlendirme, görüş, öneri ve alınması gereken tedbirlerle ilgili yaklaşımını Faaliyet Raporunun "***Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi***" başlığı altındaki **"öneri ve tedbirler**" alt başlığı altında bulmak mümkündür. SGK'nun kendi görev alanı ile de ilgili tespit, değerlendirme ve önerileri ana hatları ile aşağıdaki başlıklar altında toplanmıştır (SGK, 2024: 128-129):

- **Emeklilik ve sigorta mevzuatının mümkün olduğunca sade ve anlaşılır hale getirilmesiyle, iş ve işlemlerdeki hata oranının azalacağı öngörülmektedir**. Bu durum, vatandaşların hak ve yükümlülüklerini doğru bir şekilde anlamalarını ve yerine getirmelerini sağlayacaktır. Bu arada, Kurumun yasalara uygun olarak tesis ettiği iş ve işlemlere, karşı tarafın bilgi eksikliği ve yanlış anlamalarından kaynaklanan dava ve itiraz başvurularının da azalabileceği öngörülmektedir. Sayılan nedenlerle, **mevzuatın sadeleştirilmesine yönelik çalışmalar** önem arz edecektir.

- **Ülkemizde, sosyal güvenlik sistemi dağıtım esaslı finansman modeline göre yürütülmektedir**. Bu sistemde, aktif çalışanlar ve işverenlerden alınan prim gelirleri, mevcut emeklilere veya hak sahiplerine emekli aylığı ödemek ve sağlık harcamalarını karşılamak amacıyla kullanılmaktadır. **Sosyal güvenlik sistemine prim ödeyen çalışabilir nüfus ile aylık alan ileri yaş nüfusun kompozisyonu, mali sürdürülebilirlik açısından önemlidir**. *Bu nedenle, nüfus yapısıyla bağlantılı olarak sosyal güvenlik politikalarının periyodik olarak gözden geçirilmesi ve gerekli adımların atılması önem arz edecektir*. Bu kapsamda, **aktif işgücü politikaları, istihdamı teşvik eden büyüme stratejileri ve kayıt dışı istihdamı azaltmayı hedefleyen uygulamalar hayati öneme sahip olacaktır**.

- Sosyal güvenlik sistemi uzun yıllar farklı kanunlarla ve defaten yapılan değişikler sonucunda mevcut formunda işlevini yapamadığından 1999

ve 2008 yıllarında sosyal güvenlik sisteminde iki defa köklü ve parametrik reform yapılmıştır. (…) ***Daha önce yapılan reformların etkisi tam manasıyla görülemeden yeniden genişleyici sosyal güvenlik düzenlemelerinin yapılması sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için tehdit oluşturmaktadır***. Sağlıklı, adil ve sürdürülebilir sosyal güvenlik sisteminin temini için ***yaş, prim ödeme gün sayısı gibi daha önceki reformlarla oluşturulan parametrelere bağlı kalınması*** önem arz etmektedir.

- Ülke nüfusunun yaşlanmasına bağlı olarak sağlık harcamalarındaki artışın etkilerini azaltmak için, sağlıklı yaşlanma ve koruyucu sağlık hizmetlerinin desteklenmesi önem arz etmektedir. Bu kapsamda, ***sağlık harcamaları ile ilgili risk faktörlerinin belirlenerek bir sağlık geri ödeme politikasının geliştirilmesi*** sağlık harcamalarının kontrol altına alınması açısından değerlendirilecektir.
- Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla, **emeklilik uygulamalarında otomatik ayarlama mekanizmalarından yararlanılmasının** faydalı olacaktır. Bu sayede, doğurganlık oranı, beklenen ömür, istihdam oranı, göç gibi demografik veya ekonomik değişkenlere uyum sağlamak için emekli aylığına esas teşkil eden parametreler otomatik olarak güncellenecektir. Bu uygulamanın ***nesiller arası adaleti sağlamaya da olumlu etkisi olacaktır***.
- Teknolojik dönüşümle birlikte, esnek çalışma, uzaktan çalışma gibi yeni çalışma modelleri işgücü piyasasında yaygınlaşmaktadır. **Bu çalışma biçimlerinin, sosyal güvenlik ve çalışma mevzuatı göz önüne alınarak sosyal güvenlik kapsamına alınması gerekmektedir.** Aksi halde, bu çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasıyla birlikte kayıt dışılığın artma riskiyle karşılaşılabilir.

SGK, Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi bölümünde, Kurumun üstünlükleri olarak; bilişim alt yapısının güçlü olması, değişime açık bir kurum olması, hizmet sunumunda bürokratik işlemleri azaltıldığını ve toplum nezdinde güçlü bir toplumsal destekleri olduğu tespitlerine yer verilmiştir. Zayıflıklar kısmında ise:

- Sosyal güvenlik mevzuatının karmaşık olması,
- 5510 sayılı Kanunla farklı mülga kanunların birlikte uygulanması sonucu sorunların ortaya çıkması,

- Mevzuatın sık değişmesi,
- Sık yapılan değişikliklerin personel sayısı yetersizliği dolayısıyla Kurumun kapasitesini zorlaması,

tespitlerine yer verilmiştir. Kurum yaptığı bu tespitlerden hareketle yaptığı değerlendirmede:

- Kaliteli ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin varlığının ülkenin geleceği için önemli olduğu,
- Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal olarak sürdürülebilir olmasının nesiller arası adaletin sağlanmasında büyük öneme sahip olduğu,
- Sosyal güvenlik sisteminde yapılacak değişikliklerin mali etkileri belirlenerek yapılması gerektiği, Kurum tarafından gelecek 20 yıllık dönem için yapılan hesapların politika yapıcıları tarafından dikkate alınmasının doğru bir yaklaşım olacağı,
- 7438 sayılı Kanunla getirilen **yaş şartı olmaksızın aylık bağlanması uygulamasının Kurumun operasyonel kapasitesini** çok üzerinde bir yük getirdiği,
- Sağlık finansmanının sürdürülebilir olması için sağlık harcamalarının izlenmesi ve pro-aktif önlemler alınması gerektiği,

konularına vurgu yapılmıştır.

Sosyal güvenlik reform belgesinde (T.C. Başbakanlık, 2005:55) belirtildiği gibi; "***Etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sisteminin devamını sağlama amacını***" gerçekleştirmeye çalışan SGK, mevzuatla kendisine verilen görevleri yerine getirirken, üst politika belgelerinde uygulamaya konulan politikaların gereği yükümlülükleri de yerine getirmektedir.

2023 Faaliyet Raporu'nun dikkat çeken özelliği; öneri ve tedbirler kısmında, üst politika belgelerinden belirlenen politikaların aksine olarak temel sosyal güvenlik ilkelerine aykırı müdahalelerin ***(sık yasal değişiklik yapılması, gelir ve aylıkların alt sınırının yükseltilmesi ve şüphesiz EYT uygulaması gibi***), sistemin sürdürülebilirliğine ve nesillerarası adalet ve dayanışma duygusuna zarar verdiğini vurgulaması olmuştur. Çok kısaca ifade etmek gerekirse SGK, 2023 yılı Faaliyet raporunda EYT başta olmak üzere sosyal güvenlik ilkelerine aykırı müdahaleleri "**bürokratik bir dil kullanarak**", eleştiren ifadeler yer vermiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada, Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili temel politika ve tedbirlerin yer aldığı üst politika belgeleri olarak Kalkınma Planı, Orta Vadeli Plan ve Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı incelenmiş, sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli Kurum olan SGK'nın da 2023 yılı faaliyet raporu değerlendirilmiştir. Başta Kalkınma Planı olmak üzere temel politika belgelerinde Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tespitler, takip edilecek politikalar ve alınacak tedbirler birbiri ile uyumlu olarak yazılmış olmakla birlikte, uygulama döneminde ortaya çıkan radikal değişiklikler (EYT gibi), temel politika belgesi olan Kalkınma Planında çizilen çerçeveyi ve hedefleri değiştirdiği için OVP ve özellikle yıllık programda sosyal güvenlikle ilgili politika ve tedbirlerde değişiklikler yaratmıştır.

Sosyal güvenlik reformundan sonra 15 yıl geçmiş olmasına rağmen, sosyal güvenlik **sisteminin finansal sürdürülebilirliği** ile ilgili problemin, özellikle EYT düzenlemesi ile daha da kronik hale geldiği görülmektedir. Temel politika belgelerinde yer almayan ve öngörülmeyen EYT, prim borçlarının yapılandırılması ve taban aylık uygulamaları, 2023 yılı ve 2024 yılında yapılan iki seçime yönelik politik endişelerle hayata geçirilen uygulamalar olarak gerçekleşmiş ve sistemin finansal sürdürülebilirliğinin sağlanmasını öncelikli hedef haline getirmiştir. 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan yaşlılık aylığı bağlanması ile ilgili yaş ve prim gün sayısı şartının kademeli olarak yükseltilmesi uygulamasından 7438 sayılı Kanunla vazgeçilerek, yeniden yaşa bağlı olmadan aylık bağlanması uygulamasına geçilmesi Türk sosyal güvenlik sistemi tarihinde bir kırılma noktası olmuştur.

Türk sosyal güvenlik sistemi bakımından dikkat çeken husus, 2019 yılında GSYİH'nın % 12,6'si olan sosyal koruma harcamalarının 2020 yılında % 13'e yükseldikten sonra 2021 yılında % 10,8'e, 2022 yılında da % 8,6'ya düşmesi olmuştur. Uzun yıllar sonra Türk sosyal koruma harcamalarının GSYİH'na oranı kritik seviye olarak kabul edilen % 10'un altına düşmüştür. Bu düşmeye rağmen sistemin sosyal sigorta ayağının finansal sürdürülebilirliğinin çözülmesi gereken bir problem alanı olarak kalması bir başka tartışmayı gündeme getirmektedir. Bu tartışma, sosyal koruma harcamalarının nispi olarak azalması dolayısıyla Türkiye'nin sosyal devlet olma özelliğini kaybedip kaybetmemesi ile ilgilidir.

Bu çalışma kapsamında incelenen 4 belgede, Türk sosyal güvenlik sistemi ilgili politika ve önerilerini 3 alt başlık altında gruplandırmak mümkün görünmektedir. Bu başlıklar:

1) **Uzun yıllara yansıyan kronik problemlerin çözümüne yönelik politika ve tedbirler:**
   - Sistemin finansal sürdürülebilirliğinin güçlendirilmesi,
   - Prim tahsilat ve takibinin güçlendirilerek prim gelirlerinin artırılması,
   - Sistemin aktif/pasif sigortalı oranı gibi temel göstergelerinin iyileştirilmesi,
   - Sosyal sigorta mevzuatında sık değişikliklerin önlenmesi ve mevzuatın Kurum işlemlerini kolaylaştıracak ve hak kayıplarını önleyecek şekilde sadeleştirilmesi,
   - Sağlık hizmetlerine erişimin artırılması, sağlık hizmet kalitesinin yükseltilmesi ve geri ödeme sistemlerinde maliyet etkin tedbirlerin alınması,
2) **Sosyal güvenlik sisteminin dinamizminden kaynaklanan problemlerin çözümüne yönelik politika ve tedbirler**;
   - Sosyal güvenlik mevzuatında değişen işgücü ve esnek çalışma şekillerini kapsama alacak değişikliklerin yapılması,
   - Kayıt dışı çalışmayı azaltan, kadınlar ve engelliler gibi dezavantajlı grupların sosyal sigorta kapsamına alınmalarını sağlayacak teşvik edici uygulamaların hayata geçirilmesi,
   - Kurumun kapasitesinin ve işlem yapma kabiliyetinin artırılmasına yönelik bilişim alt yapısının güçlendirilmesi,
   - Bireysel emeklilik sisteminin güçlendirilmesi,
3) **Sosyal güvenlik sisteminde yenilik yaratan politika ve öneriler;**
   - Türkiye Kalkınma Planından Yıllık Programlara bütün politika belgelerinde bakım sigortasının kurulmasına yönelik politika önerileri yer almıştır.
   - Tamamlayıcı sağlık sigortası teşvik edilecek ve desteklenecektir.

Son söz olarak; Temel sosyal politika belgelerinde, Türk sosyal güvenlik sisteminin uzun yıllara yansıyan ve bir kısmı kronik hale gelmiş problemlerinin tespiti ve alınacak önlemler konusunda bu belgeler arasında uyumu sağlayacak politikalar ve tedbirler önerilmektedir. SGK, kendi belgelerinde problemlerin sebepleri ve sonuçları konusunda doğru tespitlerde bulunmakla birlikte çözüme yönelik politika önerileri konusunda güçlü bir itirazda bulunamamaktadır. Ancak temel problem; sorunların tespiti ve çözümüne yönelik politika ve tedbirlerle ilgili önerilerin yapılması değildir. Problem; Temel politika belgelerinde öne-

rilen tedbirlerin sonuçlarını alacak uygulamaların hayata geçirilmemesi/geçirilememesi ve şüphesiz özellikle seçim dönemlerinde *(EYT ile zirveye ulaşan)* temel sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı düzenlemelerin yapılması olmuştur. Bu aykırı düzenlemelerin en olumsuz sonucu, bütün maddi değerlendirmelerin ötesinde sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturan nesillerarası sosyal dayanışmayı bozması ve sosyal adaleti zedelemesidir.

Herkesin bildiğini tekrarlamadan *"neler yapılması gerektiğini*" veciz bir sözle ifade etmek gerekirse kullanılacak ifade: " ***şimdiye kadar yapılanları yapmamak***" olacaktır.

KAYNAKLAR

CBB (2024). **Özel İhtisas Komisyonu Raporları**, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/ozel-ihtisas-komisyonu-raporlari/#1540024439304-a1816e9a-4191, (Erişim tarihi, 3 Mayıs 2024).

OVP (2022). **Orta Vadeli Program (2023-2025),** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/ (Erişim tarihi, 2 Mayıs 2024).

CBB (2023b). **2024 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı**, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/ (Erişim tarihi 5 Mayıs 2024).

CBB (2023a). **On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028),** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/ (Erişim tarihi 15 Nisan 2024).

SGK (2024a). **Aylık sigortalı istatistikleri bülteni, haziran-2024**, Sosyal Güvenlik Kurumu, https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylik/42919466-593f-4600-937d-1f95c9e252e6 (Erişim tarihi 5 Temmuz 2024).

SGK (2024b). **2023 Yılı Faaliyet Raporu**, Sosyal Güvenlik Kurumu, Strateji Geliştirme Başkanlığı, https://www.sgk.gov.tr/Duyuru/Detay/2023-Yili-Sosyal-Guvenlik-Kurumu-Faaliyet-Raporu-2024-02-29-04-49-15 (Erişim tarihi, 2 Mayıs 2024).

T.C. Başbakanlık (2005). **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, T.C. Başbakanlık, Nisan 2005, Ankara.

Yazgan T. (1992). **İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, Kutyay-İstanbul.

SBB (2024). **T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı**, https://www.sbb.gov.tr/ (Erişim tarihi 10 Nisan 2024).

EMEKLİLİK REFORMLARINI YENİDEN DÜŞÜNMEK

Prof. Dr. Şenay GÖKBAYRAK
Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
senay.gokbayrak@politics.ankara.edu.tr

GİRİŞ

Geride bıraktığımız kırk yıl boyunca ortaya çıkan demografik, sosyo-ekonomik ve politik gelişmeler sonucunda refah devletlerinde yaşanan dönüşüm süreci, sosyal güvenlik sistemlerinde özel emeklilik programlarının rolünün artmasına neden olmuştur. Gerçekleştirilen emeklilik reformlarıyla bir yandan kamu emeklilik programlarının emeklilik güvencesi sağlamadaki rolü sınırlandırılmış diğer yandan ikinci basamak mesleki emeklilik programları ve üçüncü basamak bireysel emeklilik programlarından oluşan özel emeklilik programlarının rolü arttırılmıştır.

Başta Dünya Bankası olmak üzere ulus ötesi yönetişim mekanizmalarının başını çektiği özel emeklilik reformlarının farklı refah rejimlerine sahip ülkeler açısından ortaya çıkardığı sonuçlar, emeklilik güvencesine erişim ile emeklilik gelirinin yeterliliği açısından ciddi bir meşruiyet sorunu yaratmıştır. Özel emeklilik programlarının rolünün radikal veya ılımlı bir şekilde artıran tüm ülkelerde, emeklilik güvencesine erişim ile emekli aylıklarının miktarının azalması eş anlı olarak özel emeklilik programlarına geçiş maliyetlerinin kamu bütçesi üzerinde önemli yükler yaratması; 2008 krizinde özel emeklilik fonlarında yaşanan önemli ölçüde değer kayıpları; 2008 sonrasında mali konsolidasyon sürecine giren hükümetler açısından emeklilik reformlarının yeniden düşünülmesi gerekliliğini gündeme taşımıştır. Söz konusu yıllarda emeklilik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği kadar sosyal sürdürülebilirliğin de

ulus ötesi toplumun gündemine taşınması, emeklilik sistemlerinde kamunun rolünü farklı düzeylerde de olsa yeniden artıran yeni bir reform dalgasının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu çalışma bu noktadan hareketle, yeniden reform süreçlerinin nedensellik ilişkilerini ve ortaya çıkardığı sonuçları değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç kapsamında çalışmanın birinci bölümünde ilk dalga özel emeklilik reformlarının ortaya çıkardığı etkiler analiz edilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, yeniden reform sürecinin nedensellik ilişkileri, reform süreçlerinde izlenen patika ve yeniden reformların ekonomik ve sosyal etkileri analiz edilmeye çalışılacaktır.

I. İLK DALGA ÖZEL EMEKLİLİK REFORMLARI VE ETKİLERİ: BEKLENENLERE *KARŞI* GERÇEKLEŞENLER

Refah devleti anlayışının kurumsallaştığı II. Dünya Savaşı sonrası kapitalizmin yeniden yapılanma döneminden oldukça farklı yapısal koşulların ortaya çıkışıyla yaşanan demografik; sosyo-ekonomik ve politik dönüşümler, sosyal güvenlik sistemlerinde de dönüşümü kaçınılmaz kılmıştır. Gelişmiş toplumlarda ortaya çıkan yaşlanma süreci; aile yapılarında yaşanan değişimler; üretim süreçlerinde dönüşüm; istihdamda daralma ve güvencesizleşme sosyal güvenlik sistemlerinin sosyal ve finansal sürdürülebilirliğini tehlikeye sokarken; refah devletinin gelişiminde belirleyici rolü olan sendikaların güç kaybetmesi ve küresel piyasalarla bütünleşmede refah devleti uygulamalarının bir maliyet sorunu olarak değerlendirilmesi, refah devleti ve uygulamada en önemli aracı olan sosyal güvenlik sistemlerinin politik meşruiyetinin sorgulanmasına neden olmuştur (Bonoli, 2004; Esping-Andersen, 2006; Kleinman, 2006; Seeleib-Kaiser, 2008; Gökbayrak, 2010; Alper, vd, 2015; Wib, 2015;Gelepithis,2017; Abad ve Naharro,2018).

Bu dönüşüm sürecinde başta Dünya Bankası olmak üzere ulus ötesi kuruluşların başını çektiği tartışmaların odak noktasını emeklilik sistemlerinin finansal açıdan sürdürülebilirliği ve devletin sistemdeki rolünün ne olması gerektiği oluşturmuştur (World Bank, 1994; Gökbayrak, 2010). Bu kapsamda ortaya çıkan iki aşamalı reformlarla emeklilik güvencesine erişimde kamunun azalan rolüne karşılık piyasanın rolünün artırılması amaçlanmıştır. İlk aşama olan ve kamu emeklilik programlarını hedef alan parametrik reformlarla kamu emeklilik programlarının gelirlerini artırıcı; giderlerini azaltıcı yönde düzenlemeler yaşama geçirilmiştir. Kamu emeklilik programlarından emekli olma koşullarını zor-

laştırıcı yönde emeklilik yaşının yükseltilmesi; emekli olabilmek için gerekli katkı sürelerinin ve miktarlarının arttırılması yönündeki düzenlemelerle kamu emeklilik programlarının gelirleri artırılmaya çalışılmıştır. Emekli aylıklarının hesaplanmasına yönelik yöntem farklılıklarıyla emekli aylıklarının miktarlarını azaltıcı düzenlemelerle de kamu emeklilik programlarının giderlerini azaltmak amaçlanmıştır. Parametrik reformlarla kamunun emeklilik güvencesindeki rolü daraltılırken; paradigmatik reformlarla özel emeklilik programlarının sistemdeki rolü artırılmıştır(Gökbayrak, 2010;Alper, vd, 2015; Gelepithis,2017; Stevens, 2017).

Ülkelerin refah rejimlerinin özelliklerine göre özel emeklilik programlarına ilişkin paradigmatik reformların içeriği ve uygulamaya geçişi farklılaşsa da (Gökbayrak,2010); genel olarak özel emeklilik programlarının emeklilik güvencesine erişimde ortaya çıkardığı etkiler beklentileri karşılamaktan oldukça uzak kalmıştır (Orenstein,2011; Mesa-Lago,2014; Azra,2017; Altiparmakov,2018; Ortiz, vd,2018; Carrera ve Angelaki, 2021; Altiparmakov ve Nedeljković,2022; Ebbinghaus ve Wiß,2024). Özel emeklilik programlarının bireyler açısından seçim şansını artırarak, emeklilik döneminde gelir düzenleyici etki yaratacağı; emeklilik şirketleri arasında oluşacak rekabetin düşük yönetim maliyetleri yaratarak emeklilik fonlarının getirisinde artışa neden olacağı; işletmeler açısından çalışanları için sunulan emeklilik garantisinin insan kaynağı yönetimini etkinleştireceği; katkı karşılık arasında kurulacak sıkı bağın erken emeklilik gibi işgücü piyasalarında emek arzını bozucu etkiyi ortadan kaldırarak yaşlanma sürecinin olumsuzluklarını azaltacağı beklentileri reformları savunan çevreler tarafından ön plana çıkarılmıştır (Holzman,1996;1999; Orszag ve Stiglitz,1999;Gökbayrak,2010). Özel emeklilik programlarına ilişkin temel beklenti ise, programlar kapsamında artan bireysel tasarrufların küresel finans sermayesi için sermaye birikimini güçlendirmesi olmuştur (World Bank,1994; Holzman,1996;1999; Orszag ve Stiglitz,1999;;Brooks,2002; Calciano ve Trelli,2008). Bu etki özellikle sermayenin kıt olduğu gelişmekte olan ülkelerdeki reformları cezbedici hale getirmiştir. Özel emeklilik programlarının, kamu emeklilik programları üzerindeki maliyet baskısını azaltarak; kamu finansman dengeleri açısından rahatlama yaratacağı ve hükümetleri politik baskıdan kurtaracağı beklentisi de paradigmatik reform sürecinde öne çıkan beklentiler arasında yer almıştır(Özşuca,1997; Gökbayrak,2010). Bununla birlikte söz konusu beklentilerin gerek emeklilik güvencesinin kamusal doğası gerekse de söz konusu alanda ortaya çıkan piyasa başarısızlıkları nedeniyle ortaya çıkmasının oldukça güç olduğu da bilinen bir gerçekliktir (Orszag ve Stiglitz,1999; Barr ve Diamond,2006; Gökbayrak,2010).

1.1. Emeklilik Güvencesine Erişim Açısından Ortaya Çıkan Etkiler

1980'li yılların ortalarından 2000'li yıllara kadar gerçekleştirilen özel emeklilik reformları emeklilik güvencesine ilişkin uluslararası standartlar göz önüne alındığında beklenen etkilerin ortaya çıkması bir yana geniş toplum kesimlerinin emeklilik güvencesine erişimin sınırlanmasına ve sosyal adalet sorunlarının artmasına neden olmuştur(Gökbayrak,2010).

Özel emeklilik programlarının kapsamı ve sağlanan faydalar açısından emeklilik güvencesi üzerinde yarattığı etkiler; çalışma ilişkilerinin yapısı ile sosyal tarafların ekonomik ve politik gücüne bağlı olarak önemli ölçüde değişebilmektedir. Özel emeklilik programlarına erişim ve programlardan elde edilecek karşılıkların programlara yapılacak katkılarla sıkı bir ilişki içerisinde olması, özel emeklilik programlarına erişim ve programlardan sağlanacak emeklilik geliri açısından bireylerin mevcut gelir düzeyleri ve sürekliliğini kritik bir değişken haline getirmektedir. Bu bağlamda bireylerin meslekleri, istihdam biçimleri; çalışma ilişkilerinin kurumsallaşma düzeyleri gibi çalışma ve çalışmaya bağlı sosyal haklara erişim, özel emeklilik programlarının kapsamının şekillenmesinde öncelikle etkili olan değişkenler olarak karşımıza çıkmaktadır (Gökbayrak,2010). Başta mesleki emeklilik programları olmak üzere özel emeklilik programlarının kapsamı ve programlardan sağlanan faydalar, sektörlere; çalışanların niteliğine; işletmelerin kurumsallaşma düzeyine; sendikaların çalışma ilişkilerini belirleyen korporatist yapılardaki politik gücüne bağlı olarak önemli ölçüde değişmektedir (Wib,2015; Gelepithis,2017).

Özel emeklilik programlarının kapsamı, düzenli; sürekli ve görece yüksek gelire sahip işlerde çalışanlar açısından genişlemektedir. Özel emeklilik programlarına katılım, eğitim düzeyi dolayısıyla nitelik düzeyi yüksek işgücü arasında daha yaygınlaşmaktadır. Pavolini ve Seeleib-Kaiser(2016), farklı mesleki emeklilik rejimlerine sahip Belçika, Almanya, İngiltere, Hollanda ve İsveç'e yönelik çalışmalarında çalışanların eğitim düzeyi artıkça mesleki emeklilik programlarına katılımın arttığını ortaya koymaktadırlar. Düzenli ve sürekliliğe sahip işlerde çalışanlarda özel emeklilik programlarına katılım daha yüksek olmaktadır (Gökbayrak,2010). Bu bağlamda özel emeklilik programlarının kapsamı belirsiz süreli hizmet akitleriyle çalışanlarda belirli süreli hizmet akitleriyle çalışanlara oranla; erkek çalışanlarda kadınlara oranla; yerli çalışanlarda göçmenlere oranla daha geniş olmaktadır (Gökbayrak, 2010; Wib, 2015; Pavolini ve Seeleib-Kaiser 2016). Kapsama yönelik ortaya çıkan bu durumun temel nedeni; işgücü piyasalarına katılım ve işgücü piyasalarında yer alınan işlerin niteliğiyle ilişkilidir. Özel emeklilik programlarının çalışma ve büyük ölçüde

katkıya dayalı doğası ancak işgücü piyasasında düzenli, sürekli ve görece yüksek gelire sahip işlerde çalışanların bu programlara katılımını olanaklı kılmakta; işgücü piyasalarının giderek güvencesizleştiği süreçte ise geniş bir çalışan kesimi açısından kapsam önemli ölçüde daralmaktadır (Masa-Lago; 2004; Gökbayrak,2010; Alper,vd,2015).

Yüksek niteliklere sahip özellikle de işletmelerde ortaya çıkan üretim ya da hizmet sunumu açısından kritik öneme sahip işlerde çalışanlarda özel emeklilik programlarının kapsamı ile bu çalışan grupları için söz konusu programlara işverenlerin katılımı artmaktadır (Wib,2015). Bu durum çalışanların insan sermayesine yatırımdan kaynaklı olarak nitelikleri ve dolayısıyla bireysel pazarlık güçleri artıkça işyeri/firma refahından daha fazla yararlandıklarını; işverenler açısından da bu tip nitelikli işgücünü elde tutmak konusunda özellikle mesleki emeklilik programlarının önemli bir araç olduğunu göstermektedir (Gökbayrak, 2010). Buna karşılık nitelik düzeyi düşük, işletmeler açısından asıl işten sayılmayan işlerde çalışan, işgücü devir hızı yüksek çevre işgücünün özel emeklilik programlarına erişiminin oldukça sınırlı kaldığı hatta söz konusu olmadığı görülmektedir. Bu işlerde çalışanların pazarlık gücünün olmaması işyeri refahı uygulamalarından da dışlanma sorununu beraberinde getirmektedir (Wib,2015).

Farklı refah rejimlerine sahip ülkelerde başta mesleki emeklilik programları olmak üzere özel emeklilik programlarının kapsamının, düzenli işlerin yoğun olduğu kamu sektöründe; yüksek nitelik gerektiren işlerden oluşan finans sektörü işleri ile spesifik niteliklere ihtiyaç duyulan imalat sanayi işlerinde genişlediği ortaya çıkmaktadır (Wib, 2015; Pavolini ve Seeleib-Kaiser 2016). Kamu sektöründeki çalışma ilişkilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlığa dayalı kurumsal yapısı özellikle sendikaların politik pazarlık gücüne bağlı olarak kamu sektörü çalışanları açısından mesleki emeklilik programlarının kapsamının genişlemesine neden olmaktadır. Yüksek nitelik gerektiren finans sektörü ile imalat sanayinde spesifik nitelik gerektiren işlerde çalışanlar açısından kapsamın göreli genişliği bu sektör işlerinde çalışanların bireysel pazarlık gücünün fazlalığı ile örgütlü çalışma ilişkilerinin olduğu durumlarda sendikaların pazarlık gücüne dayalı olarak değişmektedir. Çok farklı özel emeklilik rejimlerine sahip ülkelerin hemen hemen hepsinde inşaat, sağlık sektöründe nitelik gerektirmeyen destek hizmetleri ile diğer hizmetler sektörü işlerinde çalışanlar açısından özel emeklilik programlarının kapsamı oldukça sınırlı kalmaktadır. Bu sektörlerde çalışanların özel emeklilik programlarına erişimi ancak kurumsal çalışma ilişkileri sistemi içerisinde toplu pazarlık kapsamında yer aldıkları sürece olanaklı olabilmektedir(Wib,2015).

1.2. Sağlanan Faydalar Açısından Ortaya Çıkan Etkiler

Farklı refah rejimlerine sahip ülkelerin hemen hemen hepsinde kamu emeklilik programlarından elde edilen aylık gelir, özel emeklilik programlarından elde edilen aylık gelire oranla daha yüksektir. Özel emeklilik programlarının uygulanma süresi ile sisteme katılımın zorunlu olup olmamasına göre programlardan elde edilen gelir değişmektedir. Özel emeklilik programlarına katılımın zorunlu ve uygulama süresinin görece daha uzun olduğu ülkelerde özel emeklilik programından elde edilen gelir artmaktadır (Gökbayrak,2010; Alper,vd,2015; Pavolini ve Seeleib-Kaiser 2016).

Kamu emeklilik programlarının kapsamı ve bu programlardan elde edilen gelirin göreli cömertliği de özel emeklilik programlarına katılım ve dolayısıyla da elde edilen gelirin belirleyicisidir. Örneğin, kamu emeklilik programlarının görece cömert olduğu Almanya'da ve İsveç'de mesleki emeklilik programlarından elde edilen gelirin toplam emeklilik geliri içerisindeki oranı sırasıyla %21,7 ve %21,1 olurken; kamu emeklilik programının görece daha az cömert olduğu İngiltere'de bu oran %49,7'e çıkmaktadır (Pavolini ve Seeleib-Kaiser 2016:6).

Özel emeklilik programlarından elde edilen gelir, programlara işveren katkısının olup olmamasına göre de önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Nitelik düzeyi ve işletme için önemi yüksek olan çalışanlar ile kamu sektörü, finans sektörü ve imalat sanayinde spesifik işlerde çalışanlar için işverenlerin özel emeklilik programlarına katkısının artmasına bağlı olarak çalışanların söz konusu programlardan emeklilik döneminde sağladıkları gelir de artmaktadır. Buna karşılık inşaat, sağlık sektöründe nitelik gerektirmeyen bakım işleri ile idari destek işlerinde çalışanlar için mesleki emeklilik programlarına işveren katılımı azaldığı için programlardan elde edilen gelir de azalmaktadır. Danimarka gibi bu tip işlerde sendikalaşmanın yüksek olduğu ülkelerde ise sendikaların pazarlık gücü mesleki emeklilik programlarına işveren katkısını dolayısıyla programlardan elde edilecek geliri artırma potansiyeli yaratmaktadır (Wib,2015).

Özel emeklilik programlarının ağırlıklı bir biçimde tanımlanmış katkı esasına göre şekillenmesi, sisteme yapılan katkılar ile sistemden sağlanan faydalar arasındaki ilişkinin güçlenmesine neden olmaktadır. Bu noktada, sisteme uzun süre, düzenli ve görece anlamlı katkı yapabilenlerin sistemden sağladığı faydalar artmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde kadınların toplumsal cinsiyetçi roller nedeniyle mesleki emeklilik programlarından elde

ettiği birikim erkeklere göre önemli ölçüde düşük kalmakta ve bu durum cinsiyet eşitsizliğinin zamanlar arası transferine neden olmaktadır (Gökbayrak, 2011). Kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü, işgücü piyasalarında erkeklere göre daha kısa süre kalışları ve düzensiz işlerde görece daha fazla yer almaları; kadınların mesleki emeklilik programlarına katılımlarını ve birikimlerini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Benzer bir durum işgücü piyasalarının öncelikle güvencesiz bölümündeki işlerde yoğunlaşan göçmenler için de geçerlidir. Dolayısıyla çalışma ilişkilerinin doğası açısından işgücü piyasalarının kurumsal olmayan güvencesiz tarafında yer alanlar için özel emeklilik programlarına erişimde ortaya çıkan sınırlılık, emeklilik güvencesinde özel emeklilik programlarının rolünün de sınırlı kalmasına neden olmaktadır.

1.3. Özel Emeklilik Programları ve Sermaye Birikimi

Özel emeklilik programlarının sermaye piyasalarının derinleşmesine katkı sağlayarak, büyümeyi artıracağı beklentisi krizlerin olmadığı bir ortamda gerçekleşmekle birlikte 2008 küresel krizi bu beklentinin de oldukça kırılgan bir yapıya bağlı olduğunu göstermiştir. Kriz öncesinde, özel emeklilik programları kapsamındaki fon varlıklarının değerinin OECD ülkelerinde ortalama olarak gayri safi milli hasılanın %75'ine yakın olduğu görülmektedir (OECD,2009). Söz konusu oranlar, özel emeklilik programlarının sermaye piyasalarının gelişiminde önemli bir rol oynadığını göstermektedir. Bununla birlikte, 2008 küresel krizi OECD ülkelerinde özel emeklilik fonlarının değerinde ortalama %20-25'lik bir azalışa yol açmıştır(OECD,2008). 2008 küresel krizi, emeklilik fonlarının finansal piyasalardaki dalgalanmalara büyük ölçüde duyarlı olduğunu ve değer azalışı riskine karşı uygun koruma araçları geliştirilmediğine ilişkin ciddi bir yönetim sorunu olduğunu göstermiştir(Pino ve Yermo, 2010). 2008 krizinin emeklilik fonları üzerinde yarattığı etkiler, kamunun düzenleme fonksiyonu ile sosyal tarafların sürece katılımının artırılması gereğini ortaya çıkarmıştır. Tüm bu kırılgan yapıda, kamu emeklilik programlarından özel emeklilik programlarına geçiş maliyetlerinin fazlalığının, kriz sonrası mali konsalidasyon uygulamalarına gitmek zorunda kalan hükümetler açısından yarattığı baskılar, özel emeklilik reformlarının ilk uygulamaya geçtiği ülkeler olan Latin Amerika ülkeleri ile Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde emeklilik güvencesine erişimde kamunun rolünü tekrar artıran yeniden reform sürecinin başlamasına neden olmuştur (Mesa-Lago,2014; Ebbinghaus, 2015; Altiparmakov,2018; Ortiz,vd,,2018; Carrera ve Angelaki, 2021; Altiparmakov ve Nedeljković,2022; Ebbinghaus ve Wiß,2024)

II. EMEKLİLİK GÜVENCESİNE ERİŞİMDE YENİDEN KEŞFEDİLEN KAMU

2.1. Emeklilik Sistemlerinde Yeniden Reform Sürecinin Nedensellik İlişkileri

2008 krizi sonrasında özel emeklilik programlarına ilişkin artan meşruiyet kaygısı başta emeklilik sistemlerinde piyasanın rolünü önemli ölçüde artıran ülkeler olmak üzere emeklilik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlama çabası içerisinde olan her ülkede, finansal sürdürülebilirliğin yanında sosyal sürdürülebilirliğin önemini de gündeme taşımıştır (Orenstein,2011; Mesa-Lago,2014; Naczyk ve Domonkos,2016; Ortizvd,2018; Ebbinghaus ve Wib, 2024). Bu kapsamda ortaya çıkan yeni reform süreci esas olarak emeklilik sistemlerinin üç boyutuna odaklanmıştır. İlk boyut, emeklilik sistemlerinde kamunun rolünü güçlendirerek; daha opsiyonel, esnek, rekabetçi, sosyal diyalog mekanizmalarının güçlü olduğu yeknesak bir emeklilik sistemi oluşturmaktadır. İkincisi, emeklilik sistemlerinin kapsamını ve emekli aylıklarının miktarını yükselterek, toplumsak cinsiyet eşitsizliğini azaltarak ve gelirin yeniden dağılım mekanizmalarını geliştirerek yaşlıların sosyal koruma sorununu çözmek bir başka deyişle emeklilik sistemlerinin sosyal sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Üçüncüsü ise, sosyal katılım yoluyla emeklilik sisteminin kontrol araçlarını geliştirerek; finansal varlıkların yatırımı konusunda daha açık kurallar getirerek ve yönetim maliyetlerini azaltıp kamu fonları yaratarak emeklilik fonlarının yönetimini geliştirip finansal meşruiyeti yeniden tesis etmektir (Cardozo ve Bulcourf, 2024:212).

Yeniden reform süreci, en genel anlamda emeklilik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini sağlama amacından vazgeçmeksizin özel emeklilik reformlarının yarattığı sosyal sorunları çözmek için sosyal sürdürülebilirlik meselesinin de gündeme taşınmasına neden olmuştur. Yeniden reform sürecine giren tüm ülkeler ekonomik ve sosyal olan arasında bir denge arayışı içerisinde olmakla birlikte; kamu ile piyasa arasındaki denge noktasını tanımlama yeri ve biçimleri açısından farklılaşmaktadırlar. Özel emeklilik reformlarının testlerinin gerçekleştirildiği ilk laboratuvar olan Latin Amerika ülkelerinden Arjantin ve Bolivya'da bütünüyle kamu emeklilik programlarına geri dönüş gerçekleşirken; Costa Rica, El Salvador, Şili ve Uruguay'da özel emeklilik programları korunmuş sadece kamunun temel emeklilik güvencesine yönelik sorumluluğu ile hükümetlerin özel emeklilik programlarının gözetimindeki rolü güçlendirilmiştir(Orenstein,2011;2013;Mesa-Lago, 2014;Ortiz vd,2018; Carrera ve Angelaki,2021; 2024; Çalışır, 2023; Cardozo ve Bulcourf,2024). Benzer bir eğilim özel

emeklilik reformlarında öne çıkan bir başka bölge olan Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde de yaşanmıştır. Macaristan özel emeklilik programını bütünüyle kaldırırken; Polonya, Latviya, Litvanya ve Slovakya özel emeklilik programlarına katkı oranlarını azaltıcı düzenlemeleri yaşama geçirmişlerdir (Orenstein,2011;2013; Naczyk ve Domonkos,2016; Altiparmakov,2018; Ortiz vd,2018; Altiparmakov ve Nedeljković,2022, Çalışır, 2023).

Emeklilik sistemlerine yönelik yeni reform sürecinin farklı ülkelerde farklı patikalar izlemesinin nedensellik ilişkilerini değerlendiren literatürde ortaya çıkan öncelikli değişkenlerin başında, özellikle 2008 krizi sonrasındaki mali konsolidasyon ortamında özel emeklilik programlarına geçiş maliyetlerinin hükümetler tarafından daha fazla üstlenilmek istenmemesi gelmektedir. Geçiş açıkları, 2010 yılında Estonya'da GSYH 'nın %1,1'ni; Slovakya'da %1,2'sini; Macaristan'da %1,4'nü ; Polonya'da %1,7'sini ve Latviya'da %2,3'nü oluştururken (Altiparmakov,2018:227); Şili'de özel emeklilik programlarına geçişin üzerinden otuz yıl geçtiği 2010 yılında bile geçiş maliyetlerinin GSYH'nın %4,7'sini; Arjantin'de ise aynı yıl geçiş maliyetlerinin GSYH'nın %3,3'nü oluşturduğu görülmektedir (Ortiz,vd,2018:13).

Özel emeklilik programlarının geçiş maliyetlerinin yüksekliği, her ülkede ortaya çıkan ortak bir sonuç olmakla birlikte; bu sonuç karşısında neden bazı ülkelerin bütünüyle kamu emeklilik programına dönüş gerçekleştirirken; diğerlerinin sadece kamu-piyasa dengesini kamunun rolünü bir ölçüde artırarak yeniden sağlamaya çalıştığı sorusu yanıtlanmayı beklemektedir. Yeniden reform sürecinin farklı ülkelerde farklı biçimlerde olmasının nedenleri, özel emeklilik programlarının kapsam ve emekli aylıklarının yeterliliği açısından ortaya çıkardığı performansa göre değişen yasallığı; özel emeklilik programlarına karşı olan çevreler ile destekleyen çevrelerin lobi gücü ve yeniden reformları gerçekleştirmek isteyen hükümetlerin parlamentolardaki gücü olarak açıklanmaktadır (Carrera ve Angelaki,2021).

Özel emeklilik programlarının kapsam ve emekli aylıklarının yeterliliği bağlamında performansının çoğu ülkede beklentileri karşılayamama düzeyi, yeniden reform sürecinin içeriğinin ne ölçüde şekilleneceğini belirleyen öncelikli bir etkendir. Özel emeklilik programlarını uygulayan hemen her ülkede emeklilik güvencesinin kapsamı farklı oranlarda da olsa daralmıştır. Arjantin'de 1993'de işgücünün %46'sı emeklilik güvencesine sahipken; bu oran 2002'de %35'e; Şili'de 1980'de %64'den 2007'de %61'e; Macaristan'da 1998'de %75'den 2009'da %71,8'e, Kazakistan'da 1998'de %66'dan 2013'de %63'e düşmüştür (Mesa-Lago,2004; 2014; Ortiz vd,2018).

Özel emeklilik programlarından sağlanan emeklilik gelirinin yeterliliğin de önemli ölçüde azaldığı bilinen bir gerçektir. ILO'nun sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin temel standartları olan 102 ve 128 no'lu sözleşmelerine göre, emekli aylıklarının çalışılan dönemdeki geliri telafi oranının otuz yıllık katkı ya da istihdam süresine bağlı olarak çalışılan dönemdeki gelirin en az %40'ı ya da kabul edilen referans ücretin en az %45'i olması beklenmektedir. Bu standartlar asgari standartları belirlemekte olup, sözleşmeleri onaylayan üye ülkeler bu standartların altına inememekle birlikte üzerinde standart geliştirebilmektedirler. ILO'nun emekli aylıklarını belirleyen asgari standartları açısından özel emeklilik programlarından elde edilen gelirin telafi oranlarının çalışılan dönemdeki ortalama ücretin Bolivya'da % 20'sine; Macaristan'da %12,5'ne; Kazakistan'da %29,7'sine, Polonya'da %40'na denk geldiği görülmektedir (Ortiz,vd,2018:8-11).

Emeklilik güvencesine erişim ve emekli aylıklarının yeterliliğine ilişkin ortaya çıkan sonuçlar farklılıklar taşımakla birlikte, yaşlılık döneminde sosyal korumanın yetersizliğine ilişkin ortak bir deneyimi yansıtmaktadır. Ortaklaşan bu deneyime karşılık yeniden reformların kamu-piyasa ortaklığını tanımlama biçimleri, reformları destekleyen ya da karşı çıkan lobi çevrelerinin gücü ile yeniden reform gerçekleştirmek isteyen hükümetlerin parlamentolardaki gücüne bağlı olarak farklılaşmaktadır. Söz konusu süreci Latin Amerika ülkeleri açısından değerlendiren Carrera ve Angelaki(2021;2024)'ye göre, özel emeklilik programlarının kapsamı ve getiri oranları anlamında meşruiyetinin oldukça zayıf; reform yanlısı sosyal taraflar ile hükümetlerin parlamentolardaki gücünün yüksek olduğu ülkelerde emeklilik güvencesinde bütünüyle ve/veya büyük ölçüde kamu emeklilik programlarının rolü artırılırken (Arjantin, Bolivya); özel emeklilik programlarının yasallığının görece yüksek, özel emeklilik endüstrisinin güçlü buna karşılık sosyal taraflar ile reform yanlısı hükümetlerin parlamentodaki politik güçlerinin zayıf olduğu ülkelerde(Şili) ise, kamu-piyasa ortaklığından vazgeçilmeksizin; kamunun rolünün emeklilik döneminde asgari bir gelir güvencesi sağlamaya yönelik olarak yeniden tanımlandığı görülmektedir (Mesa Lago, 2014; Ortiz,vd,2018; Carrera ve Angelaki,2021; 2024).

Emeklilik sistemlerinde ortaya çıkan yeniden reform süreci değerlendirildiğinde, söz konusu sürecin özel emeklilik programlarından bir vazgeçiş değil; sosyal sürdürülebilirliğe ilişkin zayıflayan meşruiyeti yeniden sağlanma çabası olduğu anlaşılmaktadır. Bu çaba aslında 2008 krizinden daha önce ortaya çıkmıştır. Başta Dünya Bankası olmak üzere, 2000'li yılların ortalarına doğru ulus ötesi emeklilik yönetişim ağında sosyal sürdürülebildiğin dillendirildiği bir gündem değişimi yaşanmıştır (Orenstein,2011). Bu değişim süreci devam eder-

ken 2008 krizinin özel emeklilik programları varlıklarında önemli değer azalışları yaratması; ILO ve Dünya Bankası'nın emeklilik sistemlerin yoksulluğu azaltma boyutunun önemi üzerinde görüş birliğine varmaları; ILO'nun emeklilik döneminde yoksulluğu önlemeye yönelik asgari bir emeklilik güvencesi için 2012 yılında kabul ettiği Sosyal Koruma Tabanları tavsiyesinde somutlaştığı şekliyle söz konusu dönem ve sonrasında önemli bir savunuculuk rolü üstlenmesi; o yıllarda ön plana çıkmaya başlayan davranışsal iktisadın etkisiyle özel emeklilik programlarına zorunlu katılımın değil otomatik katılıma geçişin desteklenmesi; emeklilik programlarından sağlanan faydaların belirlenmesinde tanımlanmış katkı ve karşılık esasının karması olan bir yönteme geçişin ön plana çıkarılması tartışmalarından da anlaşıldığı üzere, emeklilik sistemlerinin hem finansal hem de sosyal sürdürülebilirliğine yönelik yeni bir uzlaşı ortaya çıkmıştır(Orenstein,2011;2013:270-275).

2.2. Yeniden Reformların Gerçekleştirilme Süreçleri ve Sonuçları

Yeniden reformların gerçekleşme sürecinin işleyişine yönelik farklı ülke deneyimlerinin ortaklaştığı noktalar şu şekilde tanımlanmaktadır (Ortiz,vd,2018:46-50):

- Yeniden reformlara yönelik uzlaşı oluşturmak için sosyal diyalog süreçlerinin başlatılması ve iletişim kampanyaları düzenlenmesi
- Emeklilik sistemlerinin yeniden tasarımı ve uygulamaya yönelik üçlü yapıda teknik reform komiteleri oluşturulması
- ILO'nun sosyal güvenlik standartlarına uygun olacak şekilde tanımlanmış karşılık esaslı dağıtım yöntemine göre finanse edilen kamu emeklilik programlarının yasal olarak düzenlenmesi
- Kamu emeklilik programlarının yönetimi için üçlü yapıda kamu emeklilik kurumlarının oluşturulması
- Özel emeklilik programı üyelerinin kamu emeklilik programına geçişlerinin sağlanması
- Bireysel hesaplarda birikmiş varlıkların kamu emeklilik programları kapsamına aktarılması
- Yeni katkı oranlarının düzenlenerek, yeni kamu emeklilik programları için katkıların toplanmaya başlanması
- Özel emeklilik programları için katkı toplama mekanizmalarının kapatılması
- Kamu emeklilik programları için katkıların toplanma mekanizmaları ile denetim hizmetlerinin uygulanmaya başlanması

- Kamu emeklilik programının yatırımlarını yönetmek üzere bir varlık biriminin oluşturulması
- Özel emeklilik programlarına yönelik izleme ve düzenleme birimlerinin kapatılması

Özellikle 2008 krizi sonrasında özel emeklilik fonlarının yaşadığı değer kaybına bağlı olarak programlara ilişkin ortaya çıkan meşruiyet kaygısı, sosyal taraflar arasında özel emeklilik programların performansının yetersizliğine ilişkin üstü örtük bir kabulün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sosyal taraflar arasında özel emeklilik programlarının meşruiyetine ilişkin ortaya çıkan bu uzlaşı, her ne kadar söz konusu süreçte sosyal diyalog mekanizmaları çok etkin işleyemese de yeniden reformların ortaya çıkışını destekleyici bir ortamın yaratılmasını sağlamıştır(Mesa-Lago,2014, Ortiz vd,2018).

Özel emeklilik reformlarının yasallığı açısından ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri olan **emeklilik güvencesine erişim** bir başka deyişle sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı açısından yeniden reform süreçlerinin sonuçları değerlendirildiğinde, söz konusu reformları gerçekleştiren her ülkede emeklilik sistemlerinin kapsamını genişlediği ortaya çıkmaktadır. Bu kapsam genişlemesi özel emeklilik programlarına erişimde öncelikle sorun yaşayan kadınlar ve düşük gelirli çalışanlar açısından geçerli bir durumdur. Gerçekleştirilen yeniden reformlarla emeklilik için asgari bir gelir güvencesi sunan ve büyük ölçüde katkıya dayalı olmayan programların ortaya çıkışı işgücü piyasalarında düzensiz, güvencesiz ve düşük ücretli çalışanların sosyal güvenliğe erişimi açısından önemli bir fırsat sunmuştur (Mesa-Lago,2014; Ortiz vd,2018). Arjantin'de gerçekleştirilen yeniden reform sonucunda kadınların emeklilik güvencesine erişimi 2006'da %67,5' den 2010 yılında %92,3 ulaşarak erkekleri geçmiştir (Hujo and Rulli, 2014). Kapsamın genişlemesine bağlı olarak ortaya çıkan bir diğer sonuç, sosyal güvenlik sistemlerinin temel işlevlerinden biri olan gelirin yeniden dağılımı işlevinin iyileşmesi sonucunda sosyal dayanışmanın artışı olmuştur (Azra,2017; Ortiz vd,2018). Bu özellikle yaşlanma gerçeğinin iyiden iyiye kendini belli etmeye başladığı toplumlarda kuşaklararası dayanışma açısından olumlu bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Emekli aylıklarının yeterliliği açısından yeniden reform sürecinin ortaya çıkardığı sonuçlar değerlendirildiğinde ise, emekli aylıkların endekslenme yöntemlerine bağlı olarak emekli aylıklarının arttığına tanık olunmaktadır. Yeniden reform süreci sonucunda emekli aylıkları Şili'de enflasyona; Arjantin'de ortalama ücret ve katkı oranlarına, Macaristan'da ise önce ücret artışları ile enflasyona sonra sadece enflasyona endekslenmiştir. Macaristan'da, emekli aylıklarının ücret ve enflasyondan sonra sadece enflasyona endeks-

lenmesinin emekli aylıklarında belirli bir oranda düşme yarattığı da bilinen bir gerçekliktir(Mesa-Lago,2014: 16-17). Emekli aylıklarının endekslenmesinde, emeklilerin de büyüme ile verimlilik artışlarından pay alabilecekleri ve bu payın değerini reel olarak koruyabilecekleri yönde bir endeksleme formülünün geliştirilmesinin, emeklilik sistemlerinin hem sigorta işlevi hem de sosyal adalet işlevi açısından kritik bir öneme sahip olduğu anlaşılmaktadır. Emekli aylıklarının yeterliliğinin artışında etkili olan bir başka unsur ise, özel emeklilik programlarının yönetim maliyetlerinin fazlalığı nedeniyle ortaya çıkan azalışların yeniden reformlar sonucunda ortadan kalkmasıdır. Arjantin ve Macaristan'da özel emeklilik programlarının yönetim maliyetlerine ilişkin komisyon ve ödemeler kalkarken (Ortiz,vd,2018); Polonya'da süren özel emeklilik programlarının yönetim maliyetlerine iştirak oranları azaltılmıştır (Polakowski and Hagemejer, 2018).

Yeniden reformların yaşama geçirilmesinde önemli bir etken olan geçiş maliyetlerinin azaltılmasıyla **mali ve finansal sürdürülebilirlik** açısından reform sürecinin sonuçları değerlendirildiğinde ise, yeniden reformlar sonucunda hükümetlerin kısa dönem mali pozisyonlarını iyileştirdikleri, mali açıkların ve buna bağlı olarak borçlanma gereksiniminin azaldığı görülmektedir. Yeniden reformlar sonucunda Arjantin'de hükümetlerin brüt kamu borçlarının GSYH'na oranı 2009 yılında %53'den 2011 yılına gelindiğinde %38'e düşmüştür. Macaristan'da mali açık 2005-2010 arasında ortalama %5,8'den yeniden reform süreci sonrasında 2011-2016 yılları arasında ortalama %2,75'e düşerken, kamu sektörü borçlarının GSYH'ya oranı da 2010-2012 yılları arasında %81,8'den %79'a düşmüştür. Yeniden reform sürecinde kısmi bir düzenleme yapan Polonya'da ise, mali açık 2006-2011 arasında ortalama %4,78'den yeni reform sonrasında 2012-2017 yılları arasında ortalama %3,72'e inerken; genel kamu borçları da 2011-2014 arasında %56,2'den %50,2'e düşmüştür(Ortiz, vd,2018: 41-42). Bu azalışlara rağmen, emeklilik sistemlerinin uzun dönemli sürdürülebilirliğine ilişkin tartışma ve kaygıların sürmekte olduğu da bir gerçektir (Mesa-Lago, 2014; Altiparmakov, 2018; Altiparmakov ve Nedeljković,2022).

Emeklilik sistemlerinin uzun dönemli finansal sürdürülebilirliğine ilişkin sorunlar emeklilik sistemlerinin sadece yönetimiyle ilgili bir sorun olmayıp; Ortiz vd (2018)'de haklı olarak belirtikleri gibi, emeklilik sistemlerinin demografik, ekonomik ve işgücü piyasalarında yaşanan dönüşümlere uygun olarak yönetebilme kapasitesine bağlı olarak değişecektir. Son kırk yıllık özel emeklilik programlarının ön plana çıktığı birinci dalga reform deneyimi, bu yönetim kapasitesinin sadece finansal sürdürülebilirliği sağlamakla olamaya-

cağını; finansal sürdürülebilirlik kadar sosyal sürdürülebilirliğin de başta yaşlılar olmak üzere toplumun bir bütün olarak refahı açısından önem taşıdığını göstermektedir.

SONUÇ

Farklı refah rejimlerinde uygulanan özel emeklilik programlarından elde edilen deneyimler söz konusu programların, sosyal koruma kapsamının geniş ve adaletli olduğu; işgücü piyasalarının düzenli ve sağlıklı işlediği, kurumsal çalışma ilişkilerinin yerleşmiş olduğu koşullarda, bu programların emeklilik dönemi için ek gelir işlevini sağlayabildiğini göstermektedir. Buna karşılık 1980'li yılların ortalarından itibaren başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere izleyen dönemlerde de Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde emeklilik sistemlerinin önemli ölçüde özelleştirilmesine neden olan reform dalgalarından elde edilen deneyimler özel emeklilik programlarından beklenen ekonomik ve sosyal faydaların ortaya çıkmadığı gibi finansal sürdürülebilirlik açısından da söz konusu reformların hükümetlere önemli ölçüde mali yük getirdiğini göstermektedir. Özellikle emeklilik sistemlerinin kapsam ve emeklilik gelirinin yeterliliği açısından ortaya çıkan meşruiyet ve sosyal sürdürülebilirlik kaygısı, yeniden reform sürecini sadece ulusal düzeyde değil özel emeklilik programlarının temel savunucu aktörü olan Dünya Bankası gibi ulus ötesi emeklilik lobisinin de gündemine getirmiştir. Söz konusu yıllarda eş anlı olarak ILO'nun da emeklilik sistemlerinin sosyal sürdürülebilirliğinin önemine ilişkin ulus ötesi alanda kamu emeklilik programlarına yönelik savunucu tutumunu ön plana çıkarması, özel emeklilik programlarından geri adım atılan yeniden reform sürecinin başlamasında etkili olmuştur.

Yeniden reformların on yılı aşkındır sergilediği deneyim bize, emeklilik güvencesine erişimde kamunun rolünün vazgeçilemez önemini; finansal sürdürülebilirliğin ancak sosyal sürdürülebilirlikle sağlanabileceğini bu bağlamda ekonomik ve sosyal olan arasında bir karşıtlığın değil tam tersine karşılıklı bir tamamlayıcılık ilişkisi olduğunu göstermektedir. Emeklilik sistemlerinin yaşlanma ve değişen istihdam biçimleri karşısında gerek sosyal gerekse finansal sürdürülebilirlik açısından yaşadığı sorunların çözümü, toplumların geleceği açısından oldukça önem taşımaktadır. Bu sorunların çözümü, bu sorunlar karşısında özel emeklilik programlarının rolünü artıran birinci dalga reform sürecinde olduğu gibi yaşlılık riski karşısında bireyleri yalnız bırakılmasına değil; yaşlanmanın toplumsal bir gerçeklik olduğu göz önüne alınarak toplumsal dayanışma mekanizmalarının yaratılmasına bağlıdır. Sosyal politika tarihinin

bize gösterdiği, yaşlıların refahının o toplumdaki gençlerin refahına birebir bağlı olduğudur. Bugünün çalışan genç kuşağına sunulacak düzgün iş olanakları, kurumsallaşmış çalışma ilişkileri ve sosyal diyalog mekanizmalarıyla bezenmiş bir çalışma yaşamı yönetimi sadece bugünün genç kuşağının refahının artmasını değil bu refahtan yaşlıların da pay almasını sağlayan yeniden dağılım fonksiyonu güçlendirilmiş kamu emeklilik programlarıyla aracılığıyla yaşlı refahının da artmasını beraberinde getirecektir. Yaşlanma sürecinin bu şekilde bütünsel bir sosyal politika anlayışıyla yönetilmesi, kuşaklar arası dayanışma ve sosyal adaletin tesisinin gerçeklemesi gibi evrensel bir hedefe ulaşılmasını da sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Abad, C.A. ve Naharro M. L. N. (2018), "The Reformulation of Social Welfare", *Revista Juridica de los Derechos Sociales,* 8(1): 80-92.

Alper, Y; Arıcı, K.; Özşuca,Ş.T; Aydın, U.; Gökbayrak, Ş. (2015), *Tamamlayıcı Emeklilikte Bir Başarı Öyküsü OYAK*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Altiparmakov, N. (2018), "Another look at causes and consequences of pension privatization reform reversals in Eastern Europe", *Journal of European Social Policy*, 28(3) 224–241

Altiparmakov, N. Ve Milan, M.(2022) "25 years of averting the old age crisis in Eastern Europe*", Global Social Policy*, 22(1) 84–102.

Azra, C. (2017). "Non-contributory Benefits, Pension Re-Reforms and the Social Protection of Older Women in Latin America", *Social Policy and Society,* 16(3):361-375.

Barr, N. ve Diamond, P. (2006), "The Economics of Pension", *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1):15-39.

Bonoli, G. (2003), "Two Worlds of Pension Reform in Western Europe", *Comparative Policies,*35(4): 399-416.

Bonoli, G. (2004), *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press.

Brooks, S.M. (2002), "Social Protection and Economic Integration: The Politics of Pension Reform in an Era of Capital Mobility", *Comparative Political Studies*, 35(5): 491-523.

Calciano, F.L. ve Tirelli, M. (2008), "Public versus Private Old-Age Pensions in Europe" *European View*, 7: 277-286.

Cardozove, N,D ve Bulcourf, P. A. (2024) Poverty and Social Protection For Old Age in The 21st Century: Reversing Pension Privatization in Latin America, *The Routledge Handbook Of Poverty in The Global South*, Edited by Rajendra Baikady, John Gal, Varoshini Nadesan, Sajid S.M. and Gao Jianguo, Routledge: 200-227.

Carrera, L,N ve Angelaki, M(2021), "*Bringing Back the State: Understanding Varieties of Pension Re-reforms in Latin America*", https://doi.org/10.1017/lap.2021.36

Carrera, L,N ve Angelaki, M(2024): Pension Reform Policy in Latin America: A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, DOI: 10.1080/13876988.2024.2352696

Conrad, H. (2012), "Economic System and Welfare Regime Dynamics in Japan since the Early 2000s – *The Case of Occupational Pensions", Journal of Social Policy*, 41: 119 - 140

Çalışır, Y. C. (2023), "Emeklilik Sistemlerinde Yaşanan Paradigma Değişimi Üzerine Bir Değerlendirme", *ÇAKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14 (2), 333-364.

Ebbinghaus,B. (2015), "The Privatization and Marketization of Pensions in Europe:A Double Transformation Facing the Crisis", *European Policy Analysis – 1(*1): 56-73.

Ebbinghaus,B. ve Wiß,T (2024), "The political economy of pension policy", *Handbook On The Political Economy of Social Policy*, Edited by Bent Greve; Amílcar Moreira; Minna van Gerven, Edward Elgar Publishing : 190-204.

Esping -Andersen, G. (2006), "Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri ", *Sosyal Politika Yazıları* içinde (der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim Yayınları, İstanbul: 53-100.

Gelepithis, M. (2018), "Three paths to more encompassing supplementary pensions*", Journal of Social Policy*, 47(3):603-623.

Gökbayrak, Ş. (2010), *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları*, Siyasal Kitabevi, Ankara, (2010).

Gökbayrak, Ş. (2011), "İşgücü Piyasaları ve Sosyal Güvenlikte Dönüşüm Ekseninde Kadınların Emeklilik Güvencesi", *Çalışma ve Toplum*, 29(2), 165-190.

Hollzman, R. (1999), "On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions",*The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms* (eds: Marco, Buti, Daniele Franco, Lucio R. Pech, Edward Elgar: 139-196.

Holzmann, R. (1996), *Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*, IMF Working Paper, WP/96/94. https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social-policy/article/three-paths-to-more-encompassing-supplementarypensions/ 488E4743 4C9C59648EC17A3500D7158E :1-21.

Hujo, K. ve Rulli. M. (2014). *The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina. Research Paper 2014–1*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Kleinman, M. (2006), "Kriz mi Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Sürekliik ve Değişim", *Sosyal Politika Yazıları* içinde (der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim Yayınları, İstanbul: 195-229.

Mesa Lago, C. (2014), *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*, ESS Working Paper No. 44, International Labour Office, Geneva.

Naczyk, M. and Domonkos, S. (2016) The financial crisis and varieties of pension privatization reversalsnin Eastern Europe, *Governance*, 29(2): 167–84.

OECD (2009), *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems In Oecd Countries*, OECD.

OECD (2008), *Complementary and Private Pensions throughout the World 2008*, OECD.

Orenstein, M. A. (2011), "Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?", *International Social Security Review*, 64(3): 65-80.

Orenstein, M. A. (2013); "Pension Privatization: Evolution of a Paradigm", Governance: An *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(2) : 259–281.

Orszag, P.R ve Stiglitz, J. E. (1999), "*Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*", paper presented at the conference on "New Ideas About Old Age Security", The World Bank, Washington, D.C.

Ortiz, I; Durán-Valverde,F;Urban,S; Wodsak, V; Yu, Z (2018); *Reversing Pension Privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18)*, Working Paper No. 63, Social Protection Department, International Labour Office, Geneva

Özşuca, Ş. (1997), "Özel Emeklilik Programları Kamu Emeklilik Programlarına Alternatif Olabilir mi?", *Ekonomik Yaklaşım*, 8(24-25): 31-47

Pavolini, E. ve Seeleib-Kaiser, M. (2016), *Comparing Occupational Welfare in Europe: The Case of Occupational Pensions*, OSE Research Paper No. 30.

Pino, A. ve Yermo, J. (2010), "The impact of the 2007-2009 Crisis on Social Security and Private Pension Funds: A Threat to Their Financial Soundness*?"*, *International Social Security Review*, 63(2): 5-30

Polakowski, M.; Hagemejer, K. (2018), *Reversing pension privatization: The case of Polish pension reform and re-reforms. Extension of Social Secu*rity (ESS) Paper No. 68 (Geneva, ILO)

Seeleib – Kaiser, M. (2008), "Welfare State Transformation in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of Public and Private Social Policy?", *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives* içinde (ed: Martin Seeleib-Kaiser),Palgrave Macmillan: 1-14.

Stevens, Y. (2017), “The silent pension pillar implosion”,*European Journal of Social Security*, 19(2):98-117.

Wib, T. (2015), “From Welfare States to welfare sectors: Explaining sectoral differences in occupational pensions with economic and political power of employees”, *Journal of European Social Policy*, 25(5): 489-504.

World Bank (1994), *Averting Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote*, World Bank.

EK MADDE 19: SOSYAL SİGORTADAN SOSYAL YARDIMA

Prof. Dr. Mahmut KABAKCI(*)

I. GİRİŞ

Yaşlılık döneminin güvencesi olarak emekli aylıkları her zaman önemlidir ancak ülkemizde son birkaç yıldır toplumun her gün ve en çok konuştuğu ortak gündemidir. Sosyal sigorta sisteminde emekli aylıklarının tutarı, sigortalının prim ödeme gün sayısına ve adına bildirilen prime esas kazanç tutarına göre değişir. Ancak mevcut durumda her Ocak ve Temmuz ayında bütün emeklilerin gündemi ortaktır, herkesin tek bir emekli aylığı tutarını konuştuğu dikkat çeker: 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ek m. 19 uyarınca belirlenecek en düşük emekli aylığı tutarı. Çünkü emeklilerin yarısından fazlasının 5510 sayılı Kanun m. 29'a göre hesaplanan ve m. 55'e göre yükseltilen yaşlılık aylıkları asgari ücretin hemen hemen üçte biri düzeyde olduğundan, ek m. 19'daki tutar emeklilerin çoğunluğunun aldığı aylık tutarıdır.

Ek m. 19 kapsamında halen geçerli olan aylık, 31.01.2025 tarih ve 7539 sayılı Kanunla belirlenen 14.469 TL'dir. Ek madde 19 2019 yılında kabul edildiğinde 1.000 TL olan bu tutar, belirli bir periyotu olmaksızın, genel seçim, kamuoyu tepkileri gibi vesilelerle 1.500, 2.500, 3.500, 5.500, 7.500, 10.000, 12.500 ve en son 14.469 TL olarak güncellenmiştir. Bu güncellemelerin ne surette cereyan ettiğinin anlaşılması bakımından, Ocak 12.01.2023'te 3.500 TL'ye yükseltilen alt sınır 14 Mayıs 2023'teki genel seçimden önce 30.03.2023'te 5.500 TL yapılmıştır. Görüldüğü üzere ek m. 19 sisteminde işleyiş bütünüyle kamuoyu-siyaset etki-tepki ilişkisinde cereyan etmektedir.

* İstanbul Teknik Üniversitesi İşletme Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi, mkabakci@itu.edu.tr (Orcid Id: 0000-0003-1261-8310)

Sosyal sigorta sistemi hakkında açıklamalarda bulunan bir kimsenin söyleyeceği ilk cümlelerden biri, bunun hak temelli olup sigorta edimlerin ödenen primlerin karşılığı olduğudur. Yoksa özel sigortalardan farklı olarak devletin sisteme finansal katkısı, bunun sigorta ilişkisinde talep hakkı veren niteliğine halel getirmez. Bu devletin Anayasa m. 60'daki sosyal güvenlik hakkının gereği bir yükümlülüğüdür. Ek madde 19 düzenlemesi şu şekildedir:

> "Bu Kanun veya bu Kanunla yürürlükten kaldırılan ilgili kanun hükümlerine göre malullük ve yaşlılık sigortasından ödenen aylıklar ve aylıklar ile birlikte her ay itibarıyla yapılan ödemeler toplamı dosya bazında, 8/2/2006 tarihli ve 5454 sayılı Kanunun 1 inci maddesi uyarınca yapılacak ek ödeme dâhil 14.469 Türk lirasından az olamaz. Ölüm sigortasından yapılan ödemeler toplamı ise bu tutarın hak sahiplerinin hisseleri oranı esas alınarak tespit olunacak tutarından az olamaz.
>
> Bu Kanun kapsamında hesaplanan aylıklar, bu madde ile belirlenen tutardan düşükse aradaki fark Hazineden tahsil edilir.
>
> Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri gereğince bağlanan kısmi aylıklar için bu madde hükümleri uygulanmaz".

Kaç para olacağı ve ne zaman güncelleneceği hükümetin takdirinde belirlenen bu maktu alt sınırı, aday şoför eğitiminde kullanılan araçların ön sağ tarafında bulunan ikinci frene benzetebiliriz. Araç direksiyondaki adayın kontrolündedir. Ancak olası bir tehlike halinde eğitmen bu ikinci freni kullanarak kaza oluşmasına engel olmaktadır.

5510 sayılı Kanuna bakıldığında yaşlılık aylığının hesaplanması m. 29'da düzenlenmiştir. "Gelir ve aylıkların düzeltilmesi, yükseltilmesi, alt sınırı, ödenmesi ve yoklama işlemleri" başlıklı m. 55'de ise aylıkların hangi periyotta ve ne tutarda arttırılacağına ve dönem asgari ücretini esas alan prime esas taban kazancın %35'inden az olamayacağı şeklinde aylıkların her ne surette altında kalamayacağı oransal bir alt sınıra yer verilmiştir.

Sosyal sigorta sistemi içinde aylıklarla ilgili prime esas taban kazancın/asgari ücretin artışı ile kendiliğinden güncellenen böyle bir alt sınır olduğu durumda, akla haklı olarak ek madde 19'un işlevi nedir sorusu gelmektedir. 5510 sayılı Kanunda neden eş zamanlı iki ayrı alt sınır vardır? Sonda söylenmesi gerekeni en başta söylersek, çünkü aylıkların hesaplanmasına dair m. 29 ile yükseltilmesine ve alt sınırına dair m. 55, emeklilere sosyal devletin asgari gereklerine uygun bir yaşam standardı sağlamaktan çok uzaktır. Aylıklar maalesef yoksulluk değil ancak açlık sınırı ile karşılaştırılabilir tutarlardır. Dolayıyla 2019'da ek madde 19'un kabulü, sistemin çöktüğünün ikrarıdır.

Vergilerle finanse edilen ek m. 19 çöken sistemi az da olsa kurtaran, üstteki örnekteki ikinci frendir. Başlıkta geçen alt sınırın üst sınırı ile vurgulanmak istenen, ek madde 19'un sosyal sigorta sistemine dışarıdan müdahale niteliğidir. Bu müdahalenin iki temel özelliği, maktu sınırın ve ne zaman arttırılacağının siyasetin konusu olması ve ikincisi adeta sosyal sigorta sistemine sosyal yardım aşısı şeklinde başka ülkelerde örneğine az rastlanır bir uygulama olmasıdır. Bunun eleştirilir yönü sosyal sigorta sistemini hak temelli olmaktan çıkarmasıdır. Her Ocak ve Temmuz ayında kamuoyundan siyasi iradeye yönelen talepler bu durumun sonucudur, sosyal devlet ilkesi bakımından eleştiriye açıktır.

II. DÜNDEN BUGÜNE EMEKLİ AYLIKLARDA ALT SINIR

5510 sayılı Kanununda uzun vadeli sigortalardan bağlanacak aylıkların "… çalışma sürelerindeki her yıl için 82 nci maddeye göre tespit edilen prime esas günlük kazanç alt sınırları dikkate alınarak, talep veya ölüm yılına ait Ocak ayı itibariyle 29 uncu maddenin ikinci fıkrasına göre belirlenen ortalama aylık kazancın %35'inden, sigortalının bakmakla yükümlü olduğu eşi veya çocuğu varsa %40'ından az olamaz" (m. 55/3) şeklindeki alt sınır, en başından beridir güvence işlevine sahip değildir. Prime esas taban kazancın, yani asgari ücretin dört kişilik ailenin yoksulluk değil, açlık sınırı ile yarıştığı durumda, asgari ücretin %35'i bir güvence değildir.

Yine aylık ve gelirlerin her sene Ocak ve Temmuz aylarında TÜFE oranında arttırılması, emekli aylıklarının alım gücünü korumada yeterli değildir. "Ocak ayından bu yana akaryakıt, gıda vb temel ihtiyaçlara yapılan zamlardan sonra asgari ücret alım gücünü % ... oranında kaybetti", "… TL'si eridi" gibi gazete haberlerine herkes aşinadır. Basına yansıyan haberlerden, açıklanan resmi enflasyon oranlarının fiili duruma uygun olmadığı yolunda çoğunluğun ortak inancı vardır.

Bu olumsuz tabloda aylıkların alt sınırı konusunda mülga mevzuatın özetle incelenmesi[1] mevcut durumun anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

- 1950'den 1969'a kadar yıllar içinde güncellenen maktu tutarlar,
- 1974'e kadar prime esas kazanç tabanı (bugün için bir asgari ücret),
- 1978'e kadar ek madde 19 ile benzer biçimde belirli bir maktu tutardan az olmamak üzere prime esas kazanç tabanının %70'i,

[1] Aylıkların alt sınırı konusunda mülga mevzuatla ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. Demirbilek, İbrahim (2024), "Sosyal Güvenlik Aylıklarında Alt Sınır Uygulaması", Çalışma ve Toplum, 2024/2, 589 vd.

- 1981'e kadar maktu bir tutar (alt sınır) olmaksızın prime esas kazanç tabanının %70'i,
- 2000'e kadar aylık bağlama sistemindeki esaslı değişikliğin sonucu olarak gösterge tablosundaki en düşük göstergenin katsayı ile çarpımının %70'i,
- 2019'a kadar prime esas kazanç tabanının %35'i ve
- İnceleme konumuz ek m. 19'dan itibaren de her defasında kanun ile tespit edilen belirli bir maktu tutardan az olmamak üzere prime esas kazanç tabanının %35'i

Bu tabloda dikkati çeken aylık alt sınırlarının emekliler aleyhine giderek azaldığıdır. Ancak 4447 sayılı Kanun ile 2000 yılından itibaren uygulanan %35 oranının, sosyal sigorta sisteminde bir alt sınır uygulanması nedenleri karşısında açıklanır bir yönü yoktur. Bundan önceki %70 oranı, birçok ülkede genel geçer kabul görmüş düzeydir. Her ne kadar ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesinde (Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları) "Yaşlılık aylığının alt sınırı, kişinin son ücretinin %40'ıdır" (m.65) düzenlemesi varsa da bu oran ülkenin ekonomik gelişmişliği hangi düzeyde olursa olsun Anayasasında kendisini sosyal olarak nitelendiren bir devlet için kabul edilebilir düzey değildir. Mevcut durumda emekliliğin yaşlılık döneminin güvencesi olmayıp, çalışmaya devam ederek ek gelir elde etme aracı halini alması işte bu nedenledir.

III. EK MADDE 19'U ORTAYA ÇIKARAN KOŞULLAR

Ek madde 19'un kabulüne neden olan koşullar, yıllar içinde aylık alt sınırlarındaki düşüşlerle paralel olarak aylıkların hesaplama yöntemlerindeki sosyal değil finansal kaygılarla sigortalılar aleyhine yapılan değişikliklerle ilgilidir. Uzun vadeli sigortalardan bağlanan aylıkların, sigortalılara aktif dönemlerindeki yaşam standartlarının insan onuruna yaraşır asgari bir düzeyini güvence altına alması gerekir. Burada ölçü sigortalının aktif dönemindeki kazançlarıdır. Ancak bu çalışırken prime esas taban kazanç (bu 2004'ten itibaren asgari ücrettir) elde eden sigortalının emeklilikte en az bu düzeyde aylık geliri almasını gerektirmez. Aktif ve pasif dönemler arasında bu şekilde bir negatif fark, emeklilik döneminde giderlerin değişen yaşam tarzına bağlı olarak düşmesi ile açıklanır.

2000 yılına kadar aylık alt sınırı olarak uygulanan %70 oranı, aktif ve pasif dönemler yaşam tarzları ve buna bağlı olarak giderler arasındaki farkı yansıtması bakımından ölçülü nitelendirilebilir. Buna karşın 2000 yılından itibaren uygulanan prime esas taban kazancın %35'i aylık alt sınırının sosyal güvenlik hakkı ile sosyal devlet ilkeleri bakımından açıklanır bir yönü yoktur. Buna rağmen

5510 sayılı Kanunda ek madde 19'un kabul edildiği 2019 yılına kadar emekli aylıkları konusunda toplumun geneline yayılan şikayetlerin bulunmamasının birden fazla nedeni vardır.

Bunlardan en önemlisi, mevzuatımızda aylık hesaplama yönteminin 2000 yılı öncesinde, 2000 ile 2008 yılları arasında ve 2008'den itibaren farklı olup, sigortalı lehine olması bakımından aynı kronolojik sırada iyiden kötüye doğru bir değişim göstermektedir. Bu farklı dönemlerde hizmetleri bulunan sigortalıların yaşlılık aylıklarının tahsisine ilişkin geçiş hükümlerinde, aylığın tahsis tarihinde yürürlükte bulunan sisteme göre değil, 2000 öncesi, 2000-2008 arası ve 2008 sonrası hizmet süreleri için bu dönemlerde yürürlükte bulunan mevzuata göre ayrı ayrı hesaplama yapılarak, bu surette bulunacak kısmi aylıkların toplamı olarak tahsisi öngörülmüştür. Buna göre 2010'ların ikinci yarısına kadar bağlanan aylıklarda büyük oranda 2000 öncesi dönem hizmetlerin baskın olması, günün ekonomik koşullarında aylıkların görece yeterli düzeyde olmasını sağlamıştır. Ancak son birkaç yıldır aylık hesabında 2008'den itibaren yürürlükte olan 5510 sayılı Kanun baskın hale geldiğinden, aylık hesabında artık sigortalıların yarıdan çok fazlası taban kazancın %35'i olan alt sınırda eşitlenmiş durumdadır.

Tam da bu noktada açıklanan bu olumsuz tabloya karşı atılabilecek adımlar sosyal sigortalar sisteminin bütünlüğü içinde iki tanedir. Aylık hesaplama sisteminin ülkenin ekonomik şartlarında emeklilerin asgari düzeyde alım güçlerini koruyacak verilere göre yapılandırılması bize göre en doğru olandır. İkincisi ise %35 aylık alt sınırının 2000 öncesinde olduğu üzere %70 olarak uygulanmasıdır. Bu ikisinden birini tercih etmek gerekirse aylık hesaplama sisteminin değiştirilmesi önceliklidir çünkü alt sınır uygulaması az prim ödeyenlerle fazla ödeyenleri nimet-külfet ilişkisini bozarak aylıklarda eşitlemektedir.

Bire göre sosyal sigorta mevzuatımızda acilen yapılması gereken değişiklik, aylık hesaplama yönteminin bir alt sınır tartışmasına gerek bıraktırmayacak şekilde değiştirilmesidir. Ancak fiili durumda farklı bir tercih ile 5510 sayılı Kanuna tüm toplumun bildiği, takip ettiği yasal düzenleme halini alan 17.01.2019 tarih ve 7161 sayılı Kanun ile ek madde 19 kabul edilmiştir. Sosyal sigorta sistemine sosyal yardımın monte edilmesi olarak nitelenebilecek bu düzenleme acaba isabetli midir?

IV. SOSYAL SİGORTA SİSTEMİNDE PRİM-EDİM İLİŞKİSİ

Sosyal sigorta özünde sigorta tekniğine dayandığından, aylıkların hesaplanma yöntemi hakkında sağlıklı bir değerlendirme için Kurum tarafından tahsil edilen primler ile bağlanacak aylığın miktarı arasındaki ilişkinin ele alınması

gerekir. Bu ilişkinin ortaya konulması, primler ile aylık arasındaki orantıdan bağımsız olarak, sosyal güvenliğin amaçları doğrultusunda aylık düzeyiyle ilgili insan onuruna yaraşır bir asgari sınır kabul zorunluluğuna işaret eder. Ancak burada asgari sınır ile kastımız prime esas kazanç tabanının belirli bir oranı değil, sigortalının aktif dönemde prim ödediği kazancının belirli bir orandır. Bu yaklaşım farkı, sigortalının emeklilik döneminde alım gücünün korunmasıyla ilgilidir.

Bir sosyal güvenlik yöntemi olarak sosyal sigorta, özünde sigorta tekniğine dayanır, genel esasları ile özel sigortalardan bir farkı yoktur. Buna göre sigortalılara ve onların hak sahiplerine sağlanan edimler, esasen adlarına ödenen primlerin karşılığıdır. Bu husus 5510 sayılı Kanunun sigortalı tanımından sabittir: "Kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları bakımından adına prim ödenmesi gereken veya kendi adına prim ödemesi gereken kişi". Sigortalının bu şekilde sosyal güvenlik hak sahibi özne değil de prim ödeme yükümlüsü olarak tanımlanması, sosyal sigortayı sosyal yardım, tazmin gibi diğer primsiz sosyal güvenlik yöntemlerden ayırt eder.

Kanunun prim alınması zorunluluğu başlıklı 79. maddesi de primlerin sosyal sigorta mevzuatındaki işlevini göstermesi bakımından önemlidir. Burada, "Kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel sağlık sigortası için, bu Kanunda öngörülen her türlü ödemeler ile yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurum prim almak, ilgililer de prim ödemek zorundadır".

Her ülke tercihine göre sosyal sigorta sistemini fon biriktirme ve dağıtım yöntemlerinden birine göre yapılandırabilir. Fon biriktirmede Kuruma ödenen primler ortak bir fonda toplanır ve sigortalılar ile hak sahiplerine yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturur. Dağıtım yöntemi ise paranın değerindeki kayıpların olumsuz sonuçlarından korunmak için belirli bir yılın gelirleri, yine o yılın giderlerine tahsis edilir. Ülkemiz gibi belirli bir finansal istikrarın olmadığı hallerde dağıtım sistemi bir tercih değil, adeta fiili zorunluluktur. Bu nedenle dağıtım yönteminde belirli bir yılın prim gelirleri ile aynı yıldaki giderler arasında bir dengenin kurulması önemlidir.

Dağıtım yönteminde işte bu dengenin korunması için Kurumun prim ve diğer alacaklarının süresinde tahsil etmesi, sosyal sigorta sistemin sorunsuz işleyişi açısından çok önemlidir. Her ne kadar özel sigortadan farklı olarak hazinenin sosyal sigorta sistemine gerekli olduğu ölçüde katkıda bulunması devlet için anayasal bir yükümlülük ise de bu şekilde katkılar ikincil kaynaktır, gerekli hallerle sınırlıdır.

Dağıtım sisteminde gözetilmesi önemli bir unsur sigortalının prim ödemelerinde esas alınan kazançları karşılığı ödenecek emekli aylığının, aktif dönem-

deki alım gücünü korumasıdır. Bu açıdan öyle bir aylık hesaplama yöntemi uygulansın ki basit bir tutar hesabından bağımsız olarak sigortalı emekliler ekonomik açıdan dezavantajlı duruma düşmesin, temel ihtiyaçlarını karşılayabilsin. Örnek ile açıklamak gerekirse, kişinin aktif döneminde elde ettiği gelir düzeyi örneğin 1,5 asgari ücret düzeyindeyse, ileride bağlanacak emekli aylığı bu tarihte geçerli güncel 1,5 asgari ücret düzeyinde yahut bunun en az %70'i düzeyde olsun (Ülkemizde 2000 yılından beridir uygulanan prime esas taban kazancın %35'i alt sınırın hiçbir açıklanır yönü yoktur). Paranın alım gücünü koruması bakımından örneğin kişinin gelirinin döviz cinsinden karşılığı ne ise, emekliliğinde ödenecek aylığın aynı tutar dövizin TL karşılığı yahut en azından %70'i olmalıdır. Bir daha altını çizmek isteriz ki sigortalının aktif dönemde prim ödediği kazanç düzeyi, emekliliğinde bağlanacak aylığın matrahı olmalıdır.

İşte bu noktada sorun, sigortalının aktif dönemde yıllar içindeki kazançlarının emeklilik tarihinde güncel düzeyinin belirlenmesidir. Çünkü ülkenin ekonomik koşullarına bağlı olarak paranın değerindeki (alım gücündeki) düşüşler, aktif çalışma döneminde ücret zamları ile telafi edilir. Ancak uzun bir döneme yayılan prime esas kazançların güncel değerlerinin bulunması önemli bir sorundur. Hemen üstte işaret edilen her yılın gelirinin dönem asgari ücretine yahut döviz kuruna endekslenerek emeklilikte bu oranların güncel karşılığını esas almak pratik bir yöntem gibi gözükür. Dağıtım yönteminin kısıtları bu şekilde basitçe bir orantının esas alınmasına izin vermez.

Burada en büyük sorun aktif-pasif sigortalı oranıdır. Literatürde 4-6 çalışandan toplanan prim ile bir emeklinin aylığının ödenmesi idealinden söz edilir. Ancak ülkemizde yüksek kayıt dışı istihdam oranı ve özellikle EYT'den sonra sayıları milyonlarla ifade edilen genç emekliler nedeniyle oran kabaca 1,5 çalışana 1 emekli şeklindedir. Liberal bakış açısından sosyal sigorta sistemine en az devlet katkısı amaçtır, bu durum aylıkların 1,5 aktif sigortalıdan toplanan primle bir emekliyi finanse edecek bir aylık bağlama sistemi anlamına gelir.

5510 sayılı Kanunda yaşlılık aylığının hesaplanması düzenlemesi şu şekildedir:

> "4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalılar ile aynı fıkranın (c) bendine göre bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylığı, aşağıdaki hükümlere göre belirlenecek ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının çarpımı sonucunda bulunan tutardır.
>
> Ortalama aylık kazanç, sigortalının her yıla ait prime esas kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için,

her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, itibarî hizmet süresi ile fiilî hizmet süresi zammı hariç toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır.

Aylık bağlama oranı, sigortalının malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tâbi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için %2 olarak uygulanır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır. Ancak aylık bağlama oranı %90'ı geçemez".

Bu düzenlemenin sorunlu iki yönü vardır: Ortalama aylık kazancın hesaplanması yöntemi ve aylık bağlama oranı. Aylık bağlama oranı daha barizdir, denetlenebilirdir. Öyle bir oran esas alınmalıdır ki normal emeklilik yaşına kadar çalışan sigortalının emekli aylığı, emekli olmayıp çalışmaya devam etse idi elde edeceği kazancın en az %70'i olmalıdır. Bu noktada önemli yön %70 oranı, ülkenin hem genel ekonomik durumu hem de sosyal sigorta sisteminin gücüne bağlı olarak 25 ila 35 yıl aktif bir çalışmanın karşılığı olmalıdır. Bu nedenle genç emeklilikten özellikle kaçınılmalıdır. Bu açıdan mevcut sistemde normal emeklilik için 7200 gün (20 yıl) ve 9000 gün (25 yıl) prim ödeme gün sayıları, ortalama yaşam süresinin 74-76'lı yaşları aştığını günümüz Türkiye'sinde gerçekçi değildir.

Aylık bağlama yöntemiyle ilgili ikinci ve daha önemli yön, aylık bağlama anında sigortalının o güne kadar bildirilen prime esas kazançlarının güncellenerek ortalama aylık kazancının nasıl tespit edileceğiyle ilgilidir. Böyle bir güncelleme yıllar içinde paranın alım gücünde yaşanan kayıpların telafi edilmesi bakımından hayatidir. Bu surette prim kesintisine tabi tutulan kazancın geçen sürede yaşanan değer kaybı hesaba katıldığında, bugün aylık tahsis tarihindeki güncel karşılığına ulaşılmış olur.

5510 sayılı Kanun m. 29'da her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısından hareket eden yöntem mevcut içeriğiyle isabetli değildir, genel ekonomik koşullarda paranın değer kaybını telafi eder içerikte değildir. Kanunda güncelleme katsayısı tanımı şu şekildedir:

"Her yılın Aralık ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllı tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranının %100'ü ile sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla gelişme hızının %30'unun toplamına (1) tam sayısının ilâve edilmesi sonucunda bulunan değeri"

Buna göre önce enflasyondan kaynaklı değer kaybı bütünüyle (%100'ü) telafi edilmekte, ilaveten ülkenin gelişme hızı +1 puan oranında refahtan pay verilmektedir. Teknik içeriği nedeniyle ülkenin gelişme hızı hakkında bir yorumda

bulunmamız mümkün değil. Ancak teorik olarak isabetli olan bir yıllık enflasyon oranında güncelleme ise ülkemiz koşullarında isabetli değildir. Emekli aylıklarının düzeyiyle ilgili mevcut durum bunun basitçe ispatıdır. Düzenlemede isabetsizlik enflasyonun tespitiyle ilgili verilerin objektifliği noktasındadır. TUİK ile ENAG tarafından açıklanan enflasyon oranları arasında neredeyse %100'e yakın bir farkın olduğu durumda, kamuoyu nezdinde enflasyon verilerine güvenin tesisi çok uzun yıllar alacaktır. Bu nedenle aylık hesabına esas kazancın belirlenmesiyle ilgili güncellemenin objektif bir bağlamda olmasını sağlayacak değişikliğin yapılması gerekir.

Böyle bir objektif bağlam dönem asgari ücretlerine oranla mümkündür. Örneğin 2008 yılında bildirilen prime esas toplam kazancın o yılki toplam hizmet gün sayısı da dikkate alınarak ortalamada asgari ücretin kaç katı olduğu bulunur ve bu oran şimdi 2025 yılı asgari ücretine uygulanır. Böyle bir yöntemin eleştiriye açık yönü, mevcut uygulamada asgari ücret tespitinin gerçek ekonomik verilerden değil, ek m. 19'a benzer şekilde kamuoyu-siyaset etki-tepkisi şeklinde belirlenmesidir. Bu nedenle asgari ücret esas alınarak güncelleme sigortalılar için bir güvence değildir.

Prime esas kazançların güncellenmesinde öyle bir veriden hareket edilsin ki paranın alım gücünün korunmasında objektifliğine ve denetlenebilirliğine kimse itiraz edemesin. Bu da siyasetin etkisine kapalı bir veriden hareket edilmesi anlamına gelir.

V. EK MADDE 19'UN ELEŞTİRİSİ VE ÖNERİLER

Hemen üst başlıkta açıklanan nedenlerle emekli aylıklarının hesaplanmasında hem prime esas kazançların güncellenmesi hem de aylık bağlama oranında bir iyileştirme çok önemlidir. Aynı şekilde m. 55'de emekli aylıkların alt sınırına dair %35 oranı en azından %70 olarak güncellenmeli, emekli aylıklarının Ocak ve Temmuz aylarında arttırılmasında tüm toplumdan kabul görecek bir veriden hareket edilmesi konusunda değişiklikler yapılmalıdır. Bize göre ek madde 19 gibi en düşük emekli aylığının düzeyinin ve ne zaman güncelleneceğinin siyasi iradeye bırakan bir uygulama isabetli değildir. İsabetsizlik sadece tutarının ve arttırılmasının siyasi iradenin takdirine bağlı olması, dolayısıyla sosyal sigortanın hak temelli niteliğiyle bağdaşmamasıyla ilgili değildir.

En az onun kadar isabetsiz olan yönü, Kanunun kendi sistemi dahilinde hesaplanan, artırılan aylık düzeyinin ek m. 19'da öngörülen sınırın altında kaldığı durumda, aradaki farkın Hazine tarafından karşılanmasıdır. Bunun basitçe devletin sosyal sigorta sistemini desteklemesi olarak nitelendirilmesi mümkün de-

ğildir. Sosyal sigorta sisteminin geçerli olduğu bir ülkede, sigortacı kurum ile devlet ilişkisi Kurumun özerk işleyişine siyasetin müdahalesini önler içerikte kanuni sınırlar dahilinde olmalıdır. Mevcut durumda ise emekli aylıklarına Ocak ve Temmuz zam dönemlerinde herkes SGK'ya değil hükümeti muhatap almaktadır. Ek m. 19'da gibi bir sistem ise Mayıs 2023'teki genel seçimlerden hemen önce Ocak ayında artışa rağmen salt kamuoyundan gelen talepler ve seçimle ilgili kaygılarla iki ay sonra Mart ayında yeniden artış örneğinin gösterdiği üzere, sosyal sigortanın hak temelli niteliği ile bağdaşmamaktadır.

Ek m. 19'un bir başka isabetsiz yönü fiili durumda emeklilerin yarısından fazlasının ne tutarda prim ödediklerinden bağımsız olarak aynı aylığı almalarıdır. Az prim ödeyenin az ve çok prim ödeyenin de yüksek olduğu ölçüde çok aylık alması sigorta mantığının gereğidir. Ancak ek m. 19'da tabanının üzerinde kazanç üzerinden prim ödeyenlerin aylıkları da tabandan ödeyen sigortalılarla eşitlenmiş olmaktadır. Bu durum sosyal güvenlik adaleti bakımından isabetsizdir. Bu noktada aylıkların açlık sınırı karşısında yetersiz olması bu adaletsizliğin görmezden gelinmesini gerektirmez.

Ek m. 19'un belirtilen bu olumsuz yönlerini bertaraf eden değişiklik önerisi olarak, ilkin 5510 sayılı Kanun m. 55'deki %35'in en azında %70'e yükseltilmesidir. Ancak bize göre daha önemli adım, ek m. 19'un 5510 sayılı Kanundan çıkarılıp, hazine tarafından vergilerle finanse edilen benzeri bir güvencenin sosyal yardım olarak düzenlenmesidir. Bu basitçe sosyal sigorta ile sosyal yardım ayrıştırması işlemi değildir. Ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde dahi emekli aylıklarıyla geçinemeyen geniş kesimlerin olduğu herkesçe malumdur. Ancak bu ülkelerden hiçbirinde ek m. 19 gibi sosyal sigorta ile sosyal yardımı iç içe geçiren bir mekanizma yoktur. Olmamalıdır da çünkü ek m. 19 gibi bir sistem ekonomik yönden ihtiyacı olanlardan başka ihtiyacı olmayanları da sosyal yardımdan yararlandırmış olmaktadır.

Sosyal sigorta sisteminin geçerli olduğu bir ülkede devletin emekli aylıklarının insan onuruna yaraşır asgari bir düzeyde olmasını sağlayacak tedbirleri alması gerekir. Ancak hem global hem de ülkenin kendine özgü koşullarında, uzayan ortalama hayat süreleri dikkate alındığında, sigorta sisteminin kendi işleyişinde tüm emeklilerden ortak kabul görecek bir aylık düzeyinin sağlanması güçtür. Bu nedenle devletin müdahalesi bir yükümlülüktür. Bu müdahalenin sosyal sigorta sisteminin temel ilkelerine uygun olması, işleyişinde adaletsizlere neden olmaması gerekir. Bu kapsamda yabancı ülkeler uygulamalarına bakıldığında, sosyal sigorta sisteminin dışında tebdirler alındığı görülmektedir.

Avusturya örneğine baktığımızda, ülkede ikamet ediyor olmak şartıyla emekli aylığı dahil, kira, nafaka vs her türlü gelirleri toplamı hükümetçe her

sene güncellenen belirli bir tutarında altında kalanlara, emekliliğine esas 15 tam prim ödenmiş olması şartıyla devlet aradaki farkı sosyal yardım olarak ödemektedir. Buna göre bir yandan vatandaşlara insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam standardı sağlanmış olmakta ve diğer yandan sosyal sigorta sisteminin bütünlüğü bozulmamakta ve ihtiyacı olmayan kişilere ödeme yapılması önlenmiş olmaktadır (Asgari emekli aylığı ile denge ödeneği adlı bu uygulamanın esasları hakkında bkz. https://www.ams.at/arbeitsuchende/topicliste/mindestpension).

Avusturya'da 2025 yılı belirlenmiş asgari geçim standardı tutarı yalnız yaşayanlar için 1.273,99 ve eşiyle yaşayanlar için 2.009,85 Euro olup, bu tutarlara her bir çocuk için 196,57 Euro eklenmektedir. Örneğin eşiyle yaşayan ve 1.200 Euro emekli aylığı alan bir kişinin aylık 500 Euro dışında kira dışında bir ek gelirinin olmadığı durumda, kendisine 2.009,85 – (1.200 +500)= 309,85 Euro emeklilik denge ödeneği ödenecektir. Bu sistemin önemli bir avantajı, emekli aylığı düşük olsa bile diğer ek gelirleri sayesinde belirli bir hayat standardına sahip kimselerin vergilerle finanse edilmesini önlemesidir.

Benzeri bir uygulama Almanya'da da vardır (https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Rentenarten-und-Leistungen/Grundsicherung/Grundsicherung.html). Muhtaçlar için temel sigorta (Die Grundsicherung für Bedürftige) adlı bu uygulamada 2025 yılında yalnız yaşayanlar için aranan sınır 1.062 Eurodur. Bu tutarlar kişinin emeklilik statüsüne, engel durumuna vb değişmektedir.

Avusturya ve Almanya örneklerindeki gelir durumu kontrolü, bizde genel sağlık sigortası kapsamında yapılan gelir testine benzemektedir. Hazineden finans edilecek böyle bir sosyal yardımın hangi kurum tarafından yönetileceği önemli değildir, önemli olan gerçek ihtiyaç sahiplerinin, muhtaçların böyle bir temel gelir düzeyi güvencesinden yararlandırılmasıdır. Çünkü sosyal yardımlar sigorta sisteminde ödenen primlerin karşılığı değildir, hak kazanma koşulu muhtaçlıktır.

DÜNYADAN SOSYAL GÜVENLİK: EN SON GELİŞMELERLE SOSYAL GÜVENLİĞİN BUGÜNÜ VE YARINI

Beste TAN
TÜED Sosyal Güvenlik Uzmanı

Sosyal güvenlik, kişilerin yaşadıkları sosyal riskler nedeniyle karşı karşıya kalabilecekleri ekonomik sıkıntıları azaltmak veya ortadan kaldırmak amacıyla geliştirilen politikaların ve programların toplamıdır. Bu sistem, bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamalarına olanak tanır ve onurlu bir yaşam sürmelerini sağlar (ILO, 1952). Sosyal güvenlik, tüm dünya genelinde bireylerin yaşam kalitesini koruma ve güvence altına alma amacını taşıyan en temel insan haklarından biridir. Ancak, küresel ölçekte birçok ülkenin sosyal güvenlik sistemlerinde ciddi açıklar bulunmaktadır. Şu anda 4,1 milyar insan (dünya nüfusunun %53'ü) ulusal sosyal koruma sistemlerinden hiçbir gelir güvencesi elde edemiyor, dünya nüfusunun yalnız %47'si etkin olarak en az bir sosyal koruma yardımından yararlanıyor (ILO,2021).

2020'li yılların başlarından itibaren derinleşen küresel ekonomik kriz, dünya genelinde sosyal güvenlik sistemlerini daha da zorlamaktadır. Bu ekonomik kriz, dünya nüfusunun yaşlanması, genç nüfusun azalması ve iklim krizinin tetiklediği olumsuz koşullar ile birleştiğinde, dünyanın her köşesinde yaşam koşullarını daha zor hale getirmektedir. Nüfusun yaşlanması ve çalışma çağındaki nüfusun azalması, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından ciddi tehditler oluşturmaktadır. Özellikle emekli bireylerin çalışan nüfusa oranının artması, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal dengelerini zorlamaktadır (OECD, 2023). Aynı zamanda, dünya genelinde hızla yükselen enflasyon, bireylerin alım gücünü ciddi anlamda erozyona uğratmaktadır. Artan yaşam maliyetleri, sabit gelirli bireyler, özellikle emekliler ve dar gelirli aileler için yaşam standartlarında belirgin

bir düşüşe neden olmaktadır. Bu durum, sadece ekonomik dengesizlikler yaratmakla kalmamakta, aynı zamanda toplumsal huzursuzlukların ve güvensizliklerin de artmasına yol açmaktadır. Örneğin, İstanbul'da yaşam maliyetinin 24.991 TL olarak hesaplandığı bir dönemde, en düşük emekli maaşı bu tutarın yarısından az kalmaktadır. Bu yetersizlik, emeklilerin temel ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanmalarına ve yaşam standartlarının düşmesine sebep olmaktadır (İPA, 2024). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), 2023-24 İnsani Gelişme Raporu'nda, giderek artan yaşam maliyetlerinin düşük gelirli haneler üzerindeki olumsuz etkilerini vurgulamış ve bu durumun toplumsal eşitsizlikleri derinleştirerek sosyal istikrarsızlıklara yol açabileceğini belirtmiştir.

Dünya genelinde sosyal güvenlik sistemleri, yaşanan küresel problemlerden kaynaklı zorluklar yaşamaktadır. Bu zorlukların üstesinden gelmek için atılması gereken ilk adım, sorunların doğru bir şekilde tespit edilmesidir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini tehdit eden küresel sorunların belirlenmesinin, etkili çözümler geliştirmek için kritik öneme sahip olduğunu vurgulamaktadır (Şenkal, 2021). Küresel düzeyde temel sorunların doğru bir şekilde tespit edilmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin dayanıklılığı ve sürdürülebilirliğini sağlamak açısından kritik bir adımdır (ISSA, 2019). Finansal sürdürülebilirlik, bir kuruluşun tüm masraflarını karşılayacak ve kâr elde edecek şekilde gelir elde etme ya da yatırım getirisi sağlama kapasitesidir (Wall Street Mojo). Sosyal güvenlikte finansal sürdürebilirliğini sağlamlaştıran ülkelerin dünya genelinde yaşanan krizleri en az hasarla atlatabildikleri görülmektedir. Bu hususta sosyal güvenlikte finansal sürdürebilirliği sağlayacak reformlar gerçekleştirmek de oldukça önemlidir. Fakat bağlamda yapılan ya da yapılacak reformların eşitlikçi ve adil olması; tek çatı altında herkesi kapsayabilmesi kritik bir önem taşımaktadır. Eşitlikçi ve adil olmayan reformlar sadece belli grupları kapsadığından toplumsal eşitsizlikleri artırmakta ve sosyal huzuru da bozmaktadır. Atılacak reformların sosyal güvenlik tanımına uygun olması bu anlamda önem taşımaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerdeki sorunlara çözüm aranırken dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da süreçlerin şeffaf ve katılımcı olmasıdır. Halkın tamamını ilgilendiren ve etkileyen kararlarda halktan kopuk olmak ve halkın görüşlerini almamak sistemlerin sağlamlaşmamasının nedenlerinden bir tanesidir. Şeffaflık ve kamu katılımı, sosyal koruma sistemlerinin tasarımı, uygulanması ve izlenmesinde kritik öneme sahiptir. Doğrudan etkilenen bireylerin seslerini dışlamak, bu sistemlerin etkinliğini ve güvenilirliğini zayıflatır (Social Protection and Human Rights, 2023). Fakat bu adımı sağlamlaştırmak için öncelikle halkın bilinçlendirilmesi ve bu konularda eğitim standartlarının gelişmiş olması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin sağlamlaştırılması için dikkat

edilmesi gereken diğer bir adım da sistemlerin esnek ve uyumlu olmasıdır. Sosyal güvenlik sistemlerinin değişen ekonomik ve demografik değişikliklerin yanı sıra, hızla gelişen teknolojik değişimlere entegre olabilmesi de oldukça önemlidir. Esnek ve uyumlu olmayan sistemlerin zamanla dönemin gerisinde kalması ve sorunlara cevap vermemesi kaçınılmaz olacaktır. Bir diğer dikkat edilmesi gereken konu da denetim ve etkin yönetimin sağlamlaştırılmasıdır. Denetimin yeterli olmadığı sistemlerde kayıt dışının artığı gözükmektedir ve kayıt dışı, sosyal güvenlik sistemleri için en büyük tehlikelerden bir tanesidir. Denetim eksikliği, kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmakta ve bu durum sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir (Çavuş, 2017).

Sosyal güvenlik sistemleri, korona sonrası yaşanan dünya krizi ve demografik değişikliklerden kaynaklı dünya genelinde bir baskı oluşturmaktadır. Yaşanan bu baskılar en çok kendisini emeklilik sistemlerinde göstermektedir. Emeklilik sistemlerinin kötü gidişatı yaşlıların yaşam kalitesini düşürmekte ve toplumsal huzurun bozulmasında önemli rol oynamaktadır. Tüm kötü gidişata rağmen emekliler için huzur ve güven sağlayan ülkeler de bulunmaktadır. Küresel Emeklilik Endeksi (2023)'e göre sırasıyla Hollanda, İzlanda ve Danimarka ilk üçte yer almaktadır. Türkiye ise küresel emekliler endeksinde 47 ülke arasında 44. Sırada yer almaktadır. Bu sıralamada emeklilikte iyi olmadığımızı ve gerekli önlemleri acil bir şekilde almamız gerektiğini göstermektedir. Diğer taraftan Hollanda'nın endekste birinci sırada yer almasını sağlayansa emeklilik programını kolektif bir yapıdan daha bireysel bir yaklaşıma doğru çekmeyi başarmış olması olduğu belirtilmiştir. Bu yaklaşım adil ve eşitlikçi sistemin oluşmasında oldukça etkilidir. Türkiye sıralamasını ele aldığımızda bu yaklaşımdan uzak kalmamamızın problemlerini yaşadığımız tespiti yapılabilir.

Dünya genelinde gözlemlenen ortalama yaşam ömrünün artması emeklilik yaşlarına da etki etmektedir. Yaşam ömürleri arttığı için ülkelerin kişileri çalışma hayatında daha fazla tutacak tedbirlere gittiği görülmektedir. Avrupa Birliği (AB) üye ülkelerinde yasal emeklilik yaşı genellikle 65 ile 67 arasında değişmektedir (Eurostat, 2024). Ancak pek çok Avrupalı 67 ve hatta 75 yaşından sonra da çalışmaya devam etmektedir. Örneğin, Almanya'da 67 yaş ve üzerindeki çalışanların sayısı 1 milyonu aşmıştır. Kişilerin bu yaşlarda çalışma hayatında tutan faktörler ise çalışma şartları ve süreleri olarak gözükmektedir. 2019 yılında AB-27 genelinde 65 yaş ve üzeri 5,1 milyon kişi istihdam edilmiştir. Bu kişiler arasında %14,9'u tarım, ormancılık ve balıkçılık sektörlerinde çalışmaktadır (Eurostat). Bu durum, yaşlı bireylerin Avrupa iş gücüne katılımının arttığını göstermektedir. Bu insanların görev aldıkları pozisyonlarda uzman olmaları ve tecrübelerini genç çalışanlara aktarmaları açısından eskiye göre daha hafif bir çalışma süreçleri olmaktadır.

Küresel bağlamda sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesi ve yaşanan problemlerin önlenmesi için atılacak adımlar hayati önem taşımaktadır. Ülke yönetenlerin ve politika uygulayıcıların yapılan hataları doğru tespit etmesi ve karşılığında doğru önlemleri alması sosyal güvenlik sistemlerini sağlamlaştırarak toplumsal huzurun gelişmesinde önemli rol oynayacaktır. Bu tür reformların başarılı olabilmesi için, karar vericiler ve paydaşlar arasında etkin bir iletişim ve iş birliği kurulması önemlidir. Ortak akıl oluşturularak, sosyal güvenlik sisteminin mevcut sorunlarına yönelik kalıcı çözümler geliştirilmelidir. Karar vericiler, sosyal güvenlik politikalarını belirlerken, toplumun tüm kesimlerinin ihtiyaçlarını ve beklentilerini dikkate almalıdır. Bu kapsamda, sivil toplum kuruluşları, akademisyenler ve uzmanlarla işbirliği yapılarak, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin daha adil ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşması sağlanabilir.

KAYNAKÇA

Çavuş, H. (2017). Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 24(2), 523-542.

Çelik, T. (2024). Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele: Sosyal Güvenlik Denetimlerinin Bakış Açısı Üzerinden Bir Araştırma. Sosyal Güvence (26), 1424-1441. https://doi.org/10.21441/sosyalguvence.1518211

Eurostat. (2024). Employment statistics. European Commission. https://ec. europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=581874 adresinden erişilmiştir.

International Labour Organization (ILO). (1952). Social security (minimum standards) convention, 1952 (No. 102).

İstanbul Planlama Ajansı. (2024). Enflasyon ve kronikleşen yoksulluğun gölgesinde geçim mücadelesi: Emekliler.

Mercer CFA Institute. (2023). Global Pension Index 2023.

OECD. (2023). Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/6b19575a-en

Uluslararası Çalışma Örgütü. (2017, 21 Aralık). ILO: Dünyada 4 milyar insan sosyal korumadan yoksun.

Social Protection Human Rights. (n.d.). Access to information and transparency. https://socialprotection-humanrights.org/key-issues/governance-accountability-and-democracy/access-to-information-and-transparency/ adresinden erişilmiştir.

Şenkal, A. (2021). Sosyal Korumada Küresel Boyutlar: Sorunlar ve Temel Tartışmalar. İnsan ve İnsan, 8(30), 13-28. https://doi.org/10.29224/ insanveinsan.975449

Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA). (2019). Sosyal güvenlik için on küresel zorluk: Avrupa.

WallStreetMojo. (n.d.). Financial sustainability. https://www.wallstreetmojo. com/financial-sustainability/ adresinden erişilmiştir.

AYLIK HESAPLAMA SİSTEMLERİ VE YANSIMALARI

Namık TAN
Türkiye Emekliler Derneği Araştırma Müdürü

Sosyal güvenlik, Anayasamızda temel bir hak olarak güvence altına alınmış ve her bir insanımızın sigortalı çalışması ve emeklilik hakkını elde edebilmesi için devletimize önemli görevler verilmiştir. Sosyal güvenlik haklarının sağlanmasında istihdamda süreklilik ve ödenen ücretlerin seviyesi, aylığa hak kazanmada ve emekli aylıklarının hesaplanmasında en temel parametre olmaktadır.

Emeklilik sisteminde örnek gösterilen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun korunması ve eksik kalan yönlerinin düzeltilmesi gerekirken, 1999 ve 2008 yıllarında yapılan sosyal güvenlik reformları ile emekliliği hak etme koşulları ve aylık hesaplama yönteminde köklü değişiklikler yapılmıştır. Emekli aylıkları bu düzenlemelerle birlikte hızla azalmaya başlamış, ödenmekte olan aylıklara bakıldığında, emekli aylığı ile geçinmek zorlaşmıştır. Geçim zorluğu yaşayan emeklilerin, sosyal yardım ve dayanışma vakıflarına sosyal yardım için başvuruda bulunması, aylık hesaplama sisteminin düzeltilmesi için en önemli gerekçe olarak değerlendirilmelidir.

Aylık bağlama sisteminde yapılan değişiklikler, sistemin bütünlüğünü bozan bir hesaplamaya dönüşmüştür. 4/1-(a) ve 4/1-(b) kapsamındaki sigortalıların aylıklarının hangi sisteme göre hesaplanacağı, çalışılan yıllara göre farklılık göstermektedir.

Emekli aylığının belirlenmesinde çok önemli bir kriter olan enflasyon oranlarının hızlı bir şekilde değişiklik göstermesi durumunda, emekli aylıklarında ciddi azalmalar ile karşılaşılmaktadır. Bunun nedeni, güncellenme katsayısı ve emekli zamların farklı olmasıdır. Örneğin, 2025 yılında emekli olacakların

aylıkları, 2024 yılına göre en az yüzde 30 daha az bağlanacak. Aylıkları farklılaştıran böyle bir sistemin değiştirilmesi gerekir.

Emekli aylıklarının hesaplanmasında üç ayrı temel kanun uygulanmaktadır. 2000 öncesi dönemde 506 sayılı Kanun, 2000-Eylül 2008 döneminde 4447 sayılı Kanun ve Ekim 2008 sonrası dönemde 5510 sayılı Kanun hükümlerine göre emekli aylıklarının hesaplanmasında büyük farklılıklar yaşandığı gibi, kendi içinde de eşitsizliklere neden olan bir sistem getirilmiştir.

Emeklilik hukukuna bir bütünsel bakıldığı zaman, sosyal güvenlik mevzuatında yapılan değişiklikler, norm ve standart birliğinden giderek uzaklaşılmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin temel ilkesi ise; emekli olunan tarihlere bakılmaksızın prim kazançları ve prim ödeme gün sayıları eşit olanların eşit aylık almasını öngörmektedir. Bu kurala göre değişiklikler yapılmadığından, emekliler arasında eşitlik sağlanamamış ve haksızlığa uğradıklarını söyleyenlerin sayısı giderek artmıştır.

2000 yılından önce emekli aylıkları gösterge sistemine göre hesaplanmaktaydı. 2000 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile aylık hesaplama sistemi değiştirilerek gösterge sistemi terk edilmiş ve sigortalıların prime esas kazançlarının güncellenmesi esası getirilmiştir. Gösterge sisteminde sigortalıların prime esas kazançları üzerinden gösterge değerleri belirlenmekteydi. 2000 yılından sonra sigortalıların prime esas kazançların güncellenmesinde TÜFE ve GH kullanılmaya başlanmıştır.

4447 sayılı Kanunla getirilen aylık hesaplama sisteminde, kazançların güncellenmesinde yıllık TÜFE ve GH'nin yüzde 100'ü alınırken, 5510 sayılı Kanun ile getirilen aylık hesaplama sisteminde TÜFE'nin yüzde 100'ü, GH'nin yüzde 30'u kullanılmaktadır Aylık bağlama oranlarının belirlenmesinde her kanun dönemi için farklı bir hesaplama sistemi getirilmiştir.

506 sayılı Kanun döneminde 1978 yılından itibaren yaşlılık aylığının hesaplanması, gösterge ve katsayı üzerinden yapılmıştır. Normal göstergeden aylık hesaplanmasında uygulanan yüzde 70 aylık bağlama oranı, emekli aylıklarında düşmeleri önleyen bir özellik taşımıştır.

4447 sayılı Kanun ile gösterge sistemine son verilmiş ve ortalama kazançlar üzerinden aylıklar hesaplanmaya başlanmıştır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre 4/1-a kapsamında bulunan sigortalılara aylık bağlama sistemi, 08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanunu'na eklenen geçici 82. madde ile 2000 yılı başından önce sigortalı olup, 2000 yılından sonra tahsis talebinde bulunan veya ölen sigortalıların aylıkları, ikili karma sisteme göre hesaplanmıştır.

5510 sayılı Kanun ile 2008/Ekim ayı başı itibariyle emekli aylıklarının hesaplanmasında, 506 ve 4447 Kanun hükümlerinden çok farklı bir aylık hesaplama sistemi getirilmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun geçici 2. Maddesi ile 2008/Ekim ayı öncesi sigortalı olanların aylıklarının hesaplanmasında, çalıştıkları yıllarda yürürlükte olan kanun hükümlerinin uygulanması korunmuştur.

Mevzuatta yapılan değişikliklerde, aylık hesaplama sisteminde eşitlik gözetilmemiş ve yıl farkının bile aylıkları lehte veya aleyhte etkilediği dönemlerle karşılaşılmıştır. Kaldı ki, aylık hesaplanmasında çok sayıda işlem bulunduğundan, hiçbir sigortalı emekli aylığına kontrol edecek bir bilgiye sahip olmamıştır.

AYLIK HESAPLAMALARI VE FARKLILIKLAR

Aylık hesaplamalarının eşitlik ilkelerine göre yürütülememesi, farklı dönemlerde ve farklı aylık hesaplama parametreleriyle, emekli aylığı alanlar arasında eşitlik korunamamış ve prim kazancı ve prim ödeme gün sayısının fazla olmasına rağmen, Ekim 2008 sonrasında emekli olanların aylıklarında ciddi kayıplar ile karşılaşılmıştır.

Emekli aylığının tespitinde enflasyon önemli bir kriter olmuştur. Güncelleme katsayısının farklılaşması ve emekli aylıklarına yapılan zamların bir sonraki yılda emekli aylıklarına yansımaması, bir sistem sorunu olmuş ve çözüm bulunmasında zorluklar yaşanmıştır.

Örneğin, enflasyonun yüksek olduğu yılda emekli olmanın avantajlı olduğu, takip edilen yılda enflasyonun düşmesi durumunda ise, bir önceki yıla göre emekli aylıklarında ciddi azalmalar olmaktadır.

Karma aylık hesaplaması, sosyal güvenlik sisteminin en temel sorunu olmuştur. Çalışılan dönemlerde yürürlükte olan kanun hükümlerine göre karma sistem üzerinden aylıkların hesaplanması, tartışmaları da beraberinde getirmiştir. 2000 öncesi dönemde hizmeti olan ve 2008 sonrasında çalışmaya devam eden sigortalılara bağlanan aylıkların hesaplanmasında üç ayrı temel kanun uygulanmaktadır.

Her kanun döneminin aylıkları, kendi kurallarına göre hesaplanmaktadır.

2000 öncesi Döneme İlişkin Aylık Hesabı

506 Sayılı Kanun Dönemi: Karma sisteme göre aylıkların hesaplanmasında önce tam aylık ve sonrasında kısmi aylık belirlenmektedir. 2000 öncesi dönemde hizmeti olan sigortalıların aylıkları, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanun hükümlerine göre hesaplanmaktadır.

Gösterge Değerinin Belirlenmesi: Sigortalıların ortalama yıllık kazancı dikkate alınarak yapılan hesaplamayla, gösterge tablosundan derece ve kademesi belirlenerek gösterge değeri bulunmaktadır. 506 sayılı Kanun döneminde iki ayrı gösterge tablosu uygulanmıştır. 20.06.1987 tarih, 3395 sayılı Kanunla normal göstergeden farklı olarak üst gösterge tablosu oluşturulmuştur. Normal gösterge, 12 derece ve 12 kademeden oluşurken, üst gösterge ise 10 derece ve 10 kademeden oluşmuştur.

Gösterge tespitinde sigortalının 2000 yılından önce primi ödenmiş son 10 yılın prime kazancının ortalamasına göre önce üst gösterge tespit tablosundan gösterge tespiti yapılmakta, ortalama yıllık kazanca yakın göstergenin bulunamaması durumunda 5 yıllık prime esas kazançların ortalaması esas alınarak gösterge tespit tablosundan gösterge rakamı tespiti yapılmaktaydı. 1 Ekim 2008 sonrasında aylık talebinde bulunan ve 2000 öncesi hizmeti bulunan sigortalıların aleyhine olan gösterge tespitinde değişiklikler yapılmıştır. Ortalama yıllık kazancın tespitine esas son 10 veya 5 yıllık prime esas kazançların bulunmaması halinde mevcut yıl sayısı esas alınarak gösterge tespitinin yapılması, 5510 sayılı Kanunun geçici 2. madde ile gösterge değerinin tespitinde sigortalıların ortalama yıllık kazanç hesabına giren takvim yılı sayısına göre gösterge ve üst gösterge tespit tablolarının esas alınması, 2008 öncesine göre gösterge tespitinde aylıkları düşüren değişiklikler yapılmıştır.

Katsayının Belirlenmesi

Gösterge sisteminin uygulandığı (01.07.1999-31.12.1999) dönemde devlet memurları için en son kullanılan katsayı 12.000'dir. 2000 yılından önce hizmeti olup, 2000 yılından sonra aylık talebinde bulunan sigortalıların 2000 öncesi aylığın hesabında 12.000 katsayı esas alınmaktadır.

Aylık Bağlama Oranı (ABO); 2000 öncesi dönemde sigortalının aylık bağlama oranı, gösterge veya üst gösterge tablosundaki gösterge değerine göre farklı bir şekilde hesaplanmaktadır. Normal gösterge tablosu üzerinden primleri ödenen sigortalılar için aylık bağlama oranı 506 sayılı Kanun'un 61. maddesine göre, 5000 prim ödeme günü olanlar için %60'tır. Üst gösterge tablosundan aylık hesaplandığında, her bir gösterge değeri için kademeli olan aylık bağlama oranı belirlenmiştir. Üst gösterge tablosunun; en düşük göstergesi olan 10225'in taban aylık bağlama oranı yüzde 59,9, en yüksek göstergesi olan 15175'in taban aylık bağlama oranı ise yüzde 50'dir. Ara göstergelerin oranları ise gösterge değerlerine göre farklılık göstermektedir. 2000 öncesi dönemde emekli aylıklarına uygulanan aylık bağlama oranlarının tespitinde sigortalı kadın ise 50, erkek ise 55 yaşından sonra doldurulan her tam yaş ve 5000 günden fazla ödenen her 240 günlük prim için (1)'er puan arttırılmaktadır. 5000 günden eksik her 240

gün için de (1) puan eksiltilir. Bu şekilde belirlenen aylık bağlama oranı hiçbir şekilde %85'i geçemez.

Alt Sınır Aylığı Hesabı

Malullük ve yaşlılık sigortalarından bağlanan aylıklarla ölüm sigortasından hak sahibi kimselere bağlanan aylıkların hesabına esas tutulan aylığın alt sınırı, 506 sayılı Kanun'un 96. maddesi gereğince en düşük göstergenin katsayı ile çarpımının %70'inden az olamaz. Bu madde, aylıkların düşüşünü önleyen önemli bir katkı yapmıştır.

2000 Yılı–2008 Yılı Eylül Ayı Arası Aylık Hesaplama Sistemi

4447 Sayılı Kanun Dönemi: 2000 yılı itibarıyla 4447 sayılı Kanunla yeni bir sisteme geçilmiştir. Bu kanun dönemindeki aylık= Ortalama Yıllık Kazanç x Aylık Bağlama Oranı / 12 formülüne göre hesaplanmaktadır. 4447 sayılı Kanunla getirilen ve sigortalıların 2000 yılı ila 2008 yılı Eylül ayı arası dönem için aylık hesaplama sistemi, güncellenen ortalama prim kazançları x aylık bağlama oranı esas alınarak yapılmaktadır.

Ortalama Yıllık Kazanç (OYK)Tespiti: Sigortalının ortalama yıllık kazancı, 2000-2008 yılı Eylül döneminde ödenen prim kazançları, kazancın ait olduğu yıl ile 2008'e kadar geçen yılların TÜFE ve GH'nın yüzde 100'ü ile ayrı ayrı artırılması sonucu güncellenen kazançlar toplamı, bu dönemdeki toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunan günlük kazanç 360 ile çarpılarak ortalama yıllık kazanç hesaplanmaktadır.

Aylık Bağlama oranı (ABO): 4447 sayılı Kanunla aylık bağlama oranın belirlenmesinde kademeli bir sistem getirilmiştir. Yaştan artış yapılmamaktadır. Sigortalıların ödemiş olduğu prim ödeme gün sayısı üzerinden ABO belirlenmektedir. Buna göre; sigortalının prim ödenmiş ilk 10 yılı için her 360 gün karşılığı yüzde 3,5 sonraki 15 yılın ödenen 5.400 günün her 360 günü için yüzde 2, 25 yıldan sonraki ödenmiş olan her 360 gün için yüzde 1,5 artış yapılarak ABO tespit edilmektedir.

Alt Sınır Aylığı: Gösterge sisteminde uygulanan alt sınır aylık bağlama oranı yüzde 70'den yüzde 35'e düşürülmüştür. Alt sınır aylık bağlama oranının yarı yarıya düşürülmesi, aynı paralelde aylıklarında düşmesine neden olmuştur. 2008 yılı Ocak ayı itibarıyla hesaplanan aylık, 2008 yılı Ocak ayındaki asgari günlük kazancın 30 katının yüzde 35'inden az olamayacağı düzenlenmiştir. Buna göre, 2008 yılı Ocak ayında alt sınır prim kazancı 20.28 x 30 x % 35=212.94 TL'dir. Bu dönem için hesaplanan aylık miktarı 212,94 TL alt sınır

aylığı ile mukayese edilmektedir. Alt sınır aylık bağlama oranı değiştirilmemiş olsaydı, mukayese edilecek aylık 425,88 TL üzerinden yapılacaktı. Alt sınır aylık bağlama oranı, aylıkların düşmemesi için önemli bir özellik taşıdığından, alt sınır aylık bağlama oranı yüzde 70 olarak yeniden belirlenmelidir.

2008 Yılı Ekim Ayı Sonrası Aylık Hesaplama Sistemi

5510 Sayılı Kanun Dönemi: 2008 yılı Ekim ayı itibarıyla 5510 sayılı Kanunla getirilen yeni aylık bağlama sistemi, Aylık= aylık ortalama kazanç x aylık bağlama oranı formülüne göre yapılmaktadır. 2008 yılı Ekim ayı başı itibarıyla yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanunla getirilen aylık hesaplama sisteminde köklü değişiklikler yapılmıştır. Gerek primlerin güncellenmesi ve gerekse aylık bağlama oranında kayıplar öngören yeni parametreler getirilmiştir. Bu kanun döneminde hesaplanan aylıklarda ciddi kayıplar ve eşitsizlikler en büyük sorun olmuştur.

Ortalama Aylık Kazanç Tespiti: Prim kazançlarının güncellenmesinde kullanılan katsayıların belirlenmesinde TÜFE'nin yüzde 100'ü ve GH'nin yüzde 30'unun dikkate alınması, ortalama kazançları düşüren bir etki yapmıştır. 4447 sayılı Kanun döneminde prim kazançlarının güncellenmesinde TÜFE ve GH'nın yüzde yüzü çarpılarak katsayılar oluşturulurken, 5510 sayılı Kanunla TÜFE'nin yüzde 100 ile GH'nın yüzde 30'u ile toplanarak güncellenme katsayısının oluşturulması, aylıkları azaltan bir etki yapmıştır. Sigortalının 2008 yılı Ekim ayı sonrası kazançları, aylık talep tarihine kadar güncelleme katsayıları ile güncellenerek kazançlar toplamı hesaplanır ve 2008 yılı Ekim ayı sonrası gün sayısına bölünerek ortalama günlük kazanç (OGK) bulunmaktadır.

Ortalama günlük kazancın 30 katı alınarak, sigortalının aylığının hesabına esas ortalama aylık kazanç (OAK) bulunmaktadır. 4447 ve 5510 sayılı Kanunların aylık hesaplama hükümleri karşılaştırıldığında; iki sistem arasında güncelleme katsayıları, ABO oranları ve alt sınır aylıkları yönünden ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Aylık Bağlama Oranı (ABO): Aylık bağlama oranı, sigortalının toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için yüzde 2 olarak uygulanmaktadır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınmakta, yaştan artırım yapılmamaktadır. 2008 yılı Ekim ayından önceki hizmet süresi 3600 günden az olanların emekli aylığı bağlama oranının hesabında, sigortalının 2008 yılı Ekim ayı öncesi prim gün sayısını 3600 güne tamamlayan hizmet sürelerinin her 360 günü için yüzde 3 oranı esas alınmaktadır. Aylık bağlama oranındaki bu kural, 30/4/2008 (dahil) öncesi sigortalı olanlar için uygulanmaktadır. Aylık bağlama oranı üst sınırı yüzde 90 olarak belirlenmiştir.

Alt Sınır Aylığı: Bu sistemde genel bir alt sınır aylığı bulunmamaktadır. Her bir sigortalı için kendi hizmet süresi ve kazancı üzerinden bir alt sınır aylığı hesaplanmaktadır. Alt sınır aylığı, ortalama aylık kazancının yüzde 35'inden, sigortalının talep tarihinde bakmakla yükümlü olduğu eşi veya çocuğu varsa yüzde 40'ından az olamamaktadır. Burada yapılan en büyük değişiklik, sigortalının aylık talep tarihindeki asgari prim kazancı üzerinden hesaplanması gereken alt sınır aylığı, bu dönemdeki ortalama kazanç üzerinden hesaplandığından, 5510 sayılı Kanun döneminde alt sınır aylığının hiçbir değeri kalmamıştır.

KARMA SİSTEME GÖRE HESAPLANAN AYLIKLARDA, KISMİ AYLIK BELİRLENMESİ VE BİRLEŞTİRİLMESİNDEKİ KURALLAR

Her kanun dönemi için (Tam Aylık x 2000 Yılından Önceki Gün Sayısı / Toplam Prim Ödeme Gün Sayısı) esas alınarak kısmi aylıklar tespit edilmektedir. Sigortalıların gerek ikili gerekse üçlü karma sistemde hesaplanan aylıkları, her sistemdeki kurallara göre önce tam aylık belirlenmektedir. Bulunan tam aylıklar, önce kendi sistemi üzerinden alt sınır aylıkları kontrolu yapıldıktan sonra kısmi aylıklar hesaplanmaktadır.

4/1-(a) sigortalıları için karma sisteme göre aylıkların tespitinde uygulanan sistem şu şekilde belirlenmiştir.

4/1-(a) Sigortalıları İçin

Karma sisteme göre aylıklar;

1) 2008/Ekim (hariç) öncesi kısmi aylığın (A) hesabı

- 2000 yılı öncesi kısmi aylığın (A1) hesabı
- 2000-2008/Eylül (dahil) arası kısmi aylığın (A2) hesabı

2) 2008/Ekim (dahil) sonrası kısmi aylığın (B) hesabı

3) Kısmi aylıkların birleştirilmesi olmak üzere üç aşamalı olarak belirlenmektedir.

2008/Ekim (Hariç) Öncesi Kısmi Aylığın (A) Hesabı

2008/Ekim (hariç) öncesi kısmi aylığın (A) hesabı; 2000 yılı öncesi prim ödeme gün sayısına ait aylığın (A1) hesabı ile 2000-2008/Ekim (hariç) arası kısmi aylığın (A2) hesabı olmak üzere iki aşamalı olarak hesaplanmaktadır.

506 sayılı Kanun Dönemine İlişkin Aylık Hesabı

Tam aylık: (Gösterge x 12000 x ABO) formülü uygulanarak hesaplanmaktadır. **Kısmi aylık:** tam aylık x (2000 yılından önceki gün sayısı/toplam prim ödeme gün sayısı) formülüne göre hesaplanmaktadır. 1999/Aralık ayı itibariyle bulunan (A1) kısmi aylığı, önce 1999/Aralık ayı TÜFE artış oranı olan % 5,9 kadar arttırılarak 2000/Ocak ödeme dönemine, daha sonra 2000 yılı dahil olmak üzere 2008 yılına kadar geçen her takvim yılı için TÜFE artış oranı ve GH kadar ayrı ayrı artırılarak belirlenen ortak çarpan ile 2008/Ocak ayına taşınmaktadır. Pratikte bu işlem için 2000 ila 2007 yıllarına ilişkin TÜFE ve GH oranlarıyla hesaplanan (8,45199464995839) ortak çarpan kullanılmaktadır. Eski tam aylığın (ETA) 2008/Ocak ayına taşınmasında ise (5,33084633754782) ortak çarpan kullanılmaktadır.

4447 sayılı Kanun Dönemine İlişkin Aylık Hesabı

Tam aylık: (OYK x ABO) / 12 formülü uygulanarak hesaplanmaktadır. Hesaplanan aylık, tahsis talep veya ölüm yılının prime esas günlük kazanç alt sınırının aylık tutarının %35'inden az olamaz. 2008/Ocak ayına ait **kısmi aylık:** tam aylık x (2000-2008/Eylül (dahil) arasındaki prim ödeme gün sayısı/toplam prim ödeme gün sayısı) formülüne göre hesaplanmaktadır.

Bu işleme göre önce yıllık kazanç hesaplanır ve tüm çalışılan dönemlerdeki gün sayısına göre aylık bağlama oranı belirlenerek, yeni tam aylık (YTA) hesaplanır. Belirlenen tam aylık tutarı, alt sınır aylık kontrolu ile karşılaştırılır.

Bu döneme ilişkin yeni kısmi aylık hesabında şu işlem yapılmaktadır. YTA olarak hesaplanan aylık tutarı, 4447 sayılı Kanun dönemindeki gün sayısı ile çarpılarak, toplam prim ödeme gün sayısına bölünerek kısmi belirlenmektedir.

Sigortalının 2008/Eylül (dahil) önceki prim ödeme gün sayısına ait kısmi aylık (A), (A1) ve (A2) kısmi aylıklarının toplamından oluşmaktadır. Eski kısmi aylık + yeni kısmi aylık toplanarak belirlenen tutar, alt sınır kontrolu yapılmaktadır. Geçici madde 89'a göre alt sınır aylık kontrolu, 521,81 lira x bu dönem gün sayısı / toplam gün sayısı üzerinden yapılmaktadır. Örneğin sigortalının hesaplanan her iki kısmi aylık toplamı, alt sınır aylık olarak hesaplanan aylığı olan 79,59 TL'nin altında kalması durumunda, 79,59 TL dikkate alınır. Düşük prim kazancı olan sigortalılar için alt sınır aylık kontrolu, çok önemli bir iyileştirme özelliği taşımaktadır.

Sigortalının belirlenen (A) kısmi aylığı, 2008 yılı dahil olmak üzere tahsis talep veya ölüm tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile çarpılarak tahsis talep veya ölüm yılının Ocak ayına taşınmaktadır.

2024 yılında aylık talebinde bulunanlar için (A) kısmi aylığı, tahsis talep tarihine taşınması için (15,124591127364900) çarpan kullanılmaktadır. Bu çarpan, her yıl değişmektedir.

5510 sayılı Kanun Dönemine İlişkin Aylık Hesabı

Tam aylık: 2008 yılı Ekim ayı sonrası hizmetler ve toplam prim ödeme gün sayısı esas alınmak suretiyle OAK x ABO formülüne göre hesaplanmaktadır. **Kısmi aylık:** Tam aylık, 2008 yılı Ekim ayı sonrası gün sayısı ile çarpılıp, toplam gün sayısına bölünerek belirlenmektedir.

Karma sistemlerde hesaplanan kısmi aylıklardan; (A1) aylığı 1999 yılı Aralık ayı, (A2) aylığı 2008 yılı Ocak ayı, (B) aylığı ise, talep yılı Ocak ayı değeridir. Bu üç kısmi aylığın, emekli talep tarihinde güncel değeri bulunmaktadır. (A1) ve (A2) kısmi aylıkları toplanarak (A) emekli aylığı talep yılına güncellenme katsayısı ile çarpılarak bulunan tutar, (B) aylığı ile birleştirilmek suretiyle sigortalıya ödenecek tam aylık bulunmaktadır.

(B) aylığın hesaplanmasında izlenen kural şu şekildedir. Ortalama Günlük Kazanç hesaplanmaktadır. Toplam kazanç, gün sayısına bölünerek günlük kazanç belirlenir ve 30 ile çarpılarak aylık ortalama kazanç tespit edilir. Önce sigortalı tam aylığı ve sonrasında sigortalı kısmi aylığı belirlenir.

Son işlem olarak 2023 sonu itibariyle hesaplanan kısmi aylıklar toplamı üzerinden toplam aylık belirlenmektedir. 2023 sonunda hesaplanan sigortalı aylığı, Ocak 2024 ve Temmuz emekli zamlarıyla yükseltilir.

DEĞERLENDİRME:

Her kanun döneminde belirlenen aylık bağlama oranının farklı olması, aylıklardaki eşitsizlikleri artıran bir etki yapmaktadır. Mevcut aylık hesaplama sistemi, sürdürülür bir sistem olarak görülmemektedir. 2000 sonrası dönemde ödenen primlere göre ortalama kazanç üzerinden emekli aylıkların hesaplanması, emeklileri koruyan bir sistem olarak görülmemiştir. 506, 4447 ve 5510 sayılı Kanun hükümlerine göre **Karma Sistem** üzerinden emekli aylıkların hesaplanması, hak kayıplarını ve eşitsizlikleri beraberinde getirmiştir.

Özellikle, 2008 sonrası dönemde çalışma süresi uzadıkça, asgari ücret veya yakınında prim kazancı olan sigortalılara bağlanan aylıklar giderek küçülmüştür.

Çözüm olarak, tüm dönemler için tek bir aylık bağlama sistemi getirilmelidir. 6283 sayılı İntibak Kanunu ile belirlenen aylık bağlama oranları, 2000 son-

rası dönemde emekli olanlara da uygulanmalı; prim kazancı ve prim ödeme gün sayısı eşit olan sigortalıların emekli aylıkları eşitlenmelidir. Aylıklardaki düşmeleri önlemek için alt sınır aylık bağlama oranı yeniden yüzde 70 olarak belirlenmelidir.

Özellikle prim kazancı asgari ücret olan sigortalıların, 2008 yılı Ekim ayı sonrası hizmet süreleri arttıkça, emekli aylığında ciddi kayıplar yaşanmıştır. 5510 sayılı Kanun döneminde emeklilik sistemini zayıflatılmıştır. Emekli aylığı ile yaşam koşulları ağırlaşmıştır. Bu gerçek karşısında tam bir iyileştirme aracı olmamakla birlikte, 7161 sayılı Kanunla 5510 sayılı Kanuna eklenen ek 19. maddeyle, en az aylık ödemesi uygulaması getirilmiştir. 18/1/2019 tarihini takip eden ilk ödeme dönemi itibarıyla yürürlüğe giren bu sistemle ilk ödeme 1.000 TL olarak belirlenmiştir. En son 2024/Temmuz ödeme dönemi itibarıyla en az aylık ödemesi 12.500 TL ye yükseltilmiştir.

Emekli aylıklarının hesaplanmasında sosyal güvenlik kuruluşları arasında ortak bir norm birliği olmadığından, emekli aylıkları bakımından nimet/külfet dengesi kurulamamıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının (SSK, BAĞ-KUR, Emekli Sandığı) farklı uygulamaları, emekli aylıklarındaki eşitsizliği artırmıştır. Bu yönüyle, temel bir sosyal güvenlik işleyişi oluşturulamadığından, herkes bir birbiriyle emekli aylığını kıyaslamaktadır.

4/a (SSK) emekli aylıklarının hesaplanmasında farklı parametreler uygulandığından, aynı çatı altında bile emekli aylıkları farklılaşmıştır. Emekli aylığın belirlenmesinde çok önemli etkisi olan ***enflasyon oranlarının farklılaşması,*** emekli aylığına başvuru tarihini etkilemekte ve aylıkların düşmesine neden olmaktadır. Enflasyon farkının yüksek olduğu dönemde güncellenme katsayısı yüksek hesaplanırken, takip eden yılda enflasyonun düşmesi, aynı paralelde güncellenme katsayısına da yansıdığından, yıl farkından dolayı emekli aylıkları düşmektedir. Bunun örnekleri, 2021 ve 2002 yıllarında yaşanmıştır. Benzer durum, 2024 ve 2025 yıllarında emekli olacaklar arasında da daha yüksek oranda yaşanacaktır. Yıl farkından dolayı emekli aylıkların düşmesi, kabul edilir bir sistem olarak savunulamaz. ***1 Ekim 2008 itibariyle yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun ile getirilen aylık hesaplama sisteminin sürdürülme özelliği kalmamıştır.***

EK: 1
2024 AYLIK TAHSİS BAŞVURUSUNDA BULUNAN SİGORTALILARIN AYLIK HESABINA ESAS BİLGİLER

Yıl	Tüfe	GH	Çarpan (TüfexGH) (2000-2008 Kazançları İçin)	ETA ÇARPANI
Ara.99	1,059	1,00		
2000	1,39	1,072	5,35616155290963	**5,33084633754782**
2001	1,685	1,00	3,17873089193450	**EKA ÇARPANI**
2002	1,297	1,078	2,27350035112747	**8,45199464995839**
2003	1,184	1,058	1,81492070639998	**A1 Aylığı Çarpanı**
2004	1,0932	1,089	1,52450956224251	**15,124591127364900**
2005	1,0772	1,0740	1,31773938558075	**Kazanç Günceleme Çarpanı**
2006	1,0965	1,061	1,13267550000000	
2007	1,0839	1,045	1,00000000000000	
2008	0,1006	0,0110	1,10390000000000	13,70105184107700
2009	0,0653	0,000	1,06530000000000	12,86121453212900
2010	0,0640	0,0890	1,09070000000000	11,79170673157510
2011	0,1045	0,0850	1,13000000000000	10,43513870050890
2012	0,0616	0,0220	1,06820000000000	9,76889973835324
2013	0,0740	0,0400	1,08600000000000	8,99530362647628
2014	0,0817	0,0290	1,09040000000000	8,24954477849989
2015	0,0881	0,0400	1,10010000000000	7,49890444368684
2016	0,0853	0,0290	1,09400000000000	6,85457444578321
2017	**0,1192**	0,0740	1,14140000000000	6,00540953722027
2018	**0,203**	0,0260	1,21080000000000	4,95986912555357
2019	**0,1184**	**0,009**	1,12110000000000	4,42410946887305
2020	**0,1460**	**0,018**	1,15140000000000	3,84237403932000
2021	**0,3608**	**0,11**	1,39380000000000	2,75676140000000
2022	**0,6427**	**0,056**	1,65950000000000	1,66120000000000
2023	**0,6477**	**0,045**	1,66120000000000	1,00000000000000

EK: 2
ÇALIŞILAN DÖNEMLERE GÖRE AYLIK BAĞLAMA ORANLARI VE GÜNCELLEME KATSAYISI

Dönem	Kanun	Aylık Bağlama Oranı	Güncelleme Katsayısı
2000 öncesi dönem	**506 sayılı Kanun**	**Normal Gösterge** **Asgari aylık bağlama oranı yüzde 70** Normal göstergeden aylık bağlama oranı 5000 güne yüzde 60, 5000 gün sonrası her 240 güne 1 puan uygulanmaktadır. **3600-7199 gün prim ödemesi olanlara yüzde 70,0 7200 gün prim ödemesi olanlara yüzde 70,0 9000 gün prim ödemesi olanlara yüzde 76,7** aylık bağlama oranı uygulanmaktadır.	Normal gösterge üzerinden son beş yıl üzerinden gösterge değeri (prim kazancı) belirlenmektedir.
		Üst Gösterge Üst göstergeden aylık bağlama oranı 5000 güne yüzde 50-59,9 arasında değişmekte ve 5000 gün sonrasında her 240 gün için 1 puan ilave edilmektedir. **5000 gün prim ödemesi olanlara yüzde 50-59 7200 gün prim ödemesi olanlara yüzde 59-69 9000 gün prim ödemesi olanlara yüzde 59-76** aylık bağlama oranı uygulanmaktadır.	Üst gösterge üzerinden son 10 yıl üzerinden gösterge değeri (prim kazancı) belirlenmektedir.
Ocak 2000 Eylül 2008 dönem	**4447 sayılı Kanun**	**Asgari aylık bağlama oranı yüzde 35** İlk 10 yılın her 360 gününe aylık bağlama oranı yüzde 3,5; sonraki 5400 gün için her bir 360 güne yüzde 2 aylık bağlama oranı uygulanmaktadır. **5000 gün prim ödemesi olanlara yüzde 42,8 7200 gün prim ödemesi olanlara yüzde 55,0 9000 gün prim ödemesi olanlara yüzde 65,0** aylık bağlama oranı uygulanmaktadır.	Çalışılan dönemler için ortalama kazanç hesaplanmaktadır**.** Ödenen primlere her yıl TÜFE artışı büyüme oranının tamamı ile çarpılarak güncellenmektedir.
Ekim 2008 sonrası dönem	**5510 Sayılı Kanun**	**Asgari aylık bağlama oranı yüzde 35** Her bir 360 güne yüzde 2 aylık bağlama oranı hesaplanmaktadır. **5000 gün prim ödemesi olanlara yüzde 27,8 7200 gün prim ödemesi olanlara yüzde 40,0 9000 gün prim ödemesi olanlara yüzde 50,0** Aylık bağlama oranı uygulanmaktadır.	Çalışılan dönemler için ortalama kazanç hesaplanmaktadır. Ödenen primler, her yıl TÜFE artışı büyüme oranının yüzde 30'u ile toplanarak güncellenmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Türkiye Emekliler Derneği Aylık Bültenleri
- Türkiye Emekliler Derneği 23.ve 24. Olağan Çalışma Raporları
- Namık Tan, EMEKLİLİK Türkiye Emekliler Derneği Eğitim yayınları, 2019
- 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 4447 Sayılı Kanun, 5510 sayılı Kanun
- SGK WEB Sayfası
- SGK 2018/38 Sayılı Emeklilik Genelgesi
- 4/1-(a) ve 4/1-(b) Kapsamında Gelir/Aylık Alanların Altı Aylık Dönemlere Ait Emekli Zamları Hakkında Genel Yazılar
- Ramazan Elma, Sosyal Güvenlik Hukuku Seçkin Yayınları 6. Baskı
- Nergis Şimşek, Cumhuriyet Gazetesi, 26 Nisan 2022
- Cengiz Türkcan, Yaklaşım Dergisi Ağustos 2014

SOSYAL SİGORTALAR HUKUKU İNCELEMELERİ III

İSTATİSTİKLERLE TÜRKİYE'DE YAŞLILIK SİGORTASI VE EMEKLİLİKTE YAŞA TAKILANLARIN ETKİSİ[1]

Prof. Dr. Yusuf ALPER[2]

GİRİŞ

3 Mart 2023 tarih ve 32121 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren, kamuoyunda "*emeklilikte yaşa takılanlar yasası*- EYT[3]", olarak bilinen, "*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 7438 Sayılı Kanun*", sosyal sigorta (güvenlik) tarihimizde uzun süreli ve çok yönlü olumsuz sonuçlar doğuran, Türk sosyal sigorta sisteminde bir "*kırılma noktası*" etkisi yaratan bir düzenlemedir. Bu etki, 5510 sayılı Kanuna eklenen sadece bir "geçici madde" ile 47 yıllık geçmişi olan bir kademeli geçiş sürecinin sonlandırılması ile ortaya çıkmıştır.

EYT, yalnızca yaşlılık sigortası ve Türk sosyal sigorta sistemini etkileyen bir değişken değildir. Türkiye'de çok zaman sosyal güvenlik sistemi ile sosyal sigorta sistemi; sosyal sigorta sistemi ile de yaşlılık sigortası aynı anlamda kul-

---

[1] Bu çalışma, Akademik Sosyal Güvenlik Platformu tarafından 4-6 Ekim 2024 tarihlerinde düzenlenen "**Dün, Bugün ve Yarın Perspektifinden Yaşlılık Sigortası**" konulu Çalıştayda, yapılan "**İstatistiklerle Türkiye'de Yaşlılık Sigortası**" başlıklı sunum esas alınarak hazırlanmıştır.

[2] Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

[3] EYT, 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla, yaşlılık sigortasından aylık alma hakkı göstergelerinden emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemelerin hak kaybına-mağduriyete yol açtığı iddiası ile 2015 yılında kurulan *"Emeklilikte Yaşa Takılanlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneğinin"* logosu ve mottosu olarak, emeklilerden politikacılara, bürokratlardan akademisyenlere çok yaygın bir kullanım alanı bulmuştur. Bu çalışmada da ilgili yasa ve düzenlemenin niteliği ile ilgili kısımlarda sıklıkla EYT kısaltması olarak kullanılacaktır. https://www.eyt.org.tr/hakkimizda (26 Aralık 2024).

lanılmaktadır. Nitekim, 2023 yılı itibarıyla Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamında olan her 100 kişiden 89'u sosyal sigorta sistemi ile kapsama alınırken, yine sosyal güvenlik için yapılan her 100 liralık harcamanın 88 lirası sosyal sigorta sistemi tarafından harcanmaktadır. Sosyal sigorta sisteminin her 100 liralık harcamasının 70 lirası da yaşlılık aylığı ödemelerinden oluşmaktadır. 7438 sayılı EYT Kanunu, yürürlüğe girdikten sonraki 1 yıldan daha kısa bir sürede, Türk sosyal sigorta sisteminde en fazla aylık ödemesi yapılan yaşlılık sigortasından aylık bağlanan kişi sayısı, reform sonrası 15 yıllık dönemde gerçekleşen yıllık ortalama aylık bağlama sayından 6 kat daha fazla olmuş ve sosyal sigorta sisteminin "*aktüeryal dengesinde*" önemli değişiklikler yaratmıştır. Bu olumsuz etki hem sistemin gelir-gider dengesi bakımından hem de bunu belirleyen prim ödeyen (aktif)-aylık alan (pasif) sigortalı sayısı bakımından ortaya çıkmıştır. EYT'nin Türkiye'nin sosyal güvenlik harcamalarının oransal olarak azaldığı bir dönemde gerçekleşmesi, aylık alanlar arasındaki yoksulluk sayısını ve yükselten bir etki yaratacak, ve "*yoksulluk yaratan bir sosyal sigorta sistemi"* iddialarını somutlaştıran sonuçlara yol açacaktır.

Bu çalışma (bildiri) EYT uygulamasının 2023 yılı SGK istatistiklerine yansıyan sonuçlarından hareketle, Türk sosyal sigorta sistemine yönelik muhtemel etkilerini tespit amacıyla hazırlanmıştır. Çalışmada öncelikle 2008 sosyal güvenlik reformu sonrası dönemde Türk sosyal sigorta sisteminin aktif/pasif sigortalı dengesini etkileyen faktör olarak EYT düzenlemesinin etkileri irdelenecektir. Bu irdeleme içinde aylık bağlananların yaş profilindeki değişime de vurgu yapılacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde yine reform sonrası 15 yıllık dönemde GSYİH, genel bütçe ve SGK harcamalarından hareketle Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının gelişme seyri incelenecektir. Bu iki serinin karşılaştırması yapılarak Türk sosyal sigorta sisteminin "*yoksulluk yaratıcı etkisi*" değerlendirilecektir.

I. SOSYAL GÜVENLİK, SOSYAL SİGORTA VE YAŞLILIK SİGORTASI

A. Bir Sosyal Güvenlik Müessesesi Olarak Sosyal Sigortalar

En dar tanımıyla sosyal güvenlik, Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde[4] yaşam hakkından sonra ikinci sırasında yer alan *"güvenlik ihtiyacı*" ile ilgilidir. Bu özelliği ile zamandan ve mekandan bağımsız *"evrensel bir ihtiyaçtır*". Yaşı, cinsiyeti, ırkı, statüsü ne olursa olsun herkesin sosyal güvenlik ihtiyacı vardır ve bu ihtiyaç doğumdan ölüme kişinin bütün hayat döngüsü süresince karşılanması gereken bir ihtiyaçtır.

[4] Maslow Teorisi, Vikipedi, Özgür Ansiklopedi, https://tr.wikipedia.org/wiki/Maslow_teorisi

Sosyal güvenlik ihtiyacı, insanların istek ve iradeleri dışında meydana gelen tehlikelerin yol açtığı; çalışma gücü kaybı, gelir kesilmesi ve gider artışına bağlı olarak maruz kaldıkları muhtaçlık halinden kaynaklanır. Sosyal güvenlik, bu muhtaçlık halinin giderilmesine yönelik ayni ve nakdi gelir transferi ile hizmet ihtiyacının karşılanmasını sağlamaya yönelik "*garanti*" anlamına gelir. Bu garanti, sanayi devrimi öncesi geleneksel dönemde toplum olarak bir arada yaşayan insanların tanıma bilme faktörüne bağlı olarak geliştirdikleri; geniş aile, komşuluk-akrabalığa bağlı yardımlaşma, dini sosyal yardımlar ve vakıf gibi müesseseler vasıtasıyla karşılanmıştır. Sanayi devrimi ve şehirleşme, sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında çift yönlü olumsuz etkiler yaratmış; bir yandan geleneksel müesseseler çözülüp (geniş aileden çekirdek aileye geçiş vb) sosyal güvenlik garantisi sağlama fonksiyonu zayıflarken, diğer yandan yeni (fabrika) çalışma şartları (iş kazaları ve meslek hastalıkları gibi) sosyal güvenlik ihtiyacını artırmıştır (Alper, 2022: 71-74). Yeni dönemin artan sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaya yönelik arayışlar (işçiler ve sendikalar tarafından karşılıklı yardımlaşma sandıkları kurulması, işveren sorumluluğu getirilmesi ve özel sigortalar vb) sonuç vermeyince, yeni bir müessese geliştirme ihtiyacı ortaya çıkmış, yaklaşık olarak 150 yıllık bir arayıştan sonra bu müessese sosyal sigortalar olarak ortaya çıkmıştır (Alper, 2022:85).

Sosyal sigortalar; yalnızca sosyal politika ve sosyal güvenlik bakımından değil, bütün insanlık tarihi bakımından, devlet organizasyonundan sonra toplumsal hayatın birlikte yaşama ve dayanışma pratiğini hayata geçiren en önemli müesseselerinden biri olarak ortaya çıkmıştır. Sanayi-şehir toplumunda aynı tehlikelere maruz kalan ve zarar gören insanların, birbirlerini tanıma-bilme ihtiyacı olmadan kendi aralarında gelecek dönemlerde karşılaşacakları "*zararları dayanışma ilkesi ile paylaşma*" amacıyla oluştururlar. Sosyal sigortalar, insanların kendilerine yönelik tehlikeler ve zararları konusunda uzağı göremedikleri (miyopik oldukları) gerekçesiyle devlet tarafından oluşturulur ve katılmak zorunludur. Katılanların yükümlülük ve hakları kamu hukuku içinde, kanunlarla düzenlenirler. Kişilerin; hangi tehlikelere karşı, hangi yükümlülükleri ne kadar süre ile yerine getirirlerse hangi şartlarda ne kadar süre ile ve ne seviyede bir koruma garantisine sahip oldukları tam bir belirlilik içinde düzenlenir. Finansmana katılım, taraflara yönetim ve karar süreçlerine de katılma hakkı verir (Alper, 2022:85-87).

Sosyal sigortaların sosyal boyutu "*toplumsal karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma*" ihtiyacını karşılarken, sigorta boyutu sistemin "*finansal sürdürülebilirliği*" için gelir-gider dengesini sağlamaya yönelik aktüeryal işleyişe dayanır. Sistemin sigorta boyutu, (*hangi finansman yöntemi ve hangi gelir kaynakları benimsenmiş olursa olsun),* toplam giderleri karşılayacak yeterli gelir kaynaklarının varlığını gerekli kılar. Aktüeryal denge sisteme katılanların yaptıkları

ödemeler ile sistemden yararlananların sağladıkların faydaların finansal olarak dengede olması, eşitlenmesi anlamına gelir. Aktüeryal denge, sistemin sosyal güvenlik garantisi sağlama fonksiyonunun garantisi olarak değerlendirilir ve sürdürülebilirliğini teminat altına alır (Bayraktar ve Yaşarlar, 2016: 4647-48).

Sosyal sigortaların aktüeryal dengesinin sağlanması; geçmişte prim ödeyerek aylık bağlanmasına hak kazanarak pasif sigortalı statüsüne geçen kişilerin "*kazanılmış haklarının"* devamlılığının garantisi, halen prim ödeyen kişilerin ise gelecek dönemde hak edecekleri "*beklenen haklarının*" karşılığının olması anlamına gelmektedir. Kısacası, aktüeryal dengesi sağlanmış bir sosyal sigorta sistemi hem halen prim ödeyen aktif sigortalıların, hem de aylık alan pasif sigortalıların *"yarın endişesi*" taşımamaları, kendilerini güven içinde hissetmeleri anlamına gelir. Sosyal sigortaların aktüeryal dengesi, sistemin ilk kuruluşunda gelirleri ve giderleri belirleyen çok sayıda belirleyici faktörün (*sigortalılık süresi, prime esas kazançlar, prim oranı, hak kazanma şartları, aylık ödeme süresi, bağlanan aylık miktarı, ortalama yaşam ümidi* vb) geriye ve ileriye yönelik gelişme seyri dikkate alınarak yapılan hesaplamalar ile sağlandığı için, zaman içinde bu dengeyi bugün veya gelecek dönemler için bozacak müdahaleler sosyal sigortaların sosyal güvenlik garantisi sağlama fonksiyonunu tehlikeye sokar. EYT, yaşlılık sigortası aktüeryal dengesi için tam olarak sistemin aktüeryal dengesini bir kesim lehine, diğer kesim aleyhine değiştiren olumsuz etkileri olan bir müdahaledir.

B. Sosyal Güvenlik Tehlikesi Olarak Yaşlılık, Yaşlılık Sigortası ve Aktüeryal Dengenin Sağlanması

Hayat döngüsünün son evresi olarak yaşlılık, insan fizyolojisindeki değişime bağlı olarak kişinin çalışma gücünü büyük ölçüde veya tamamen kaybetmesi ve buna bağlı olarak gelir elde etme ve geçim imkanlarının kaybolması halidir. Uzun vadeli bir sosyal güvenlik tehlikesidir. Çocukluk ve çalışma çağında ölümle sonuçlanan bir riskle karşılaşmayan insanlar için belirli yaştan sonra karşılaşılması mutlak bir tehlikedir.

Yaşlılık; yaşlanan kişi için geri dönüşü olmayan, ölünceye kadar süren, uzun vadeli bir sosyal güvenlik tehlikesidir. Uzun vadeli olması yaşlılık sigortasını öngörülebilir, önceden tedbir alınabilir bir sosyal güvenlik tehlikesi haline getirmektedir. Önceden öngörülebilir olmasına rağmen, insanların devlet eliyle sosyal güvenlik garantisine kavuşturulmak istedikleri sigorta kollarının başında yaşlılık sigortası gelir. Çünkü, kurumsal sosyal güvenlik sistemlerini zorunlu hale getiren kişilerin uzağı görememe veya görse bile yeterli tedbiri almama anlamına gelen "*miyopik görüşün*" en belirleyici olduğu sigorta kolu yaşlılık sigortasıdır (Alper, 2022:.229). Sosyal güvenlik anlayışı bakımından yaşlılık

döneminin ve sigortasının pozitif bir anlamı da vardır. Öncelikle insanlar yaşlanma tehlikesinin ortaya çıktığı döneme kadar uzun yaşamış olmanın verdiği özgüven duygusu ile kendilerini daha şanslı, mutlu ve hatta huzurlu hissederler. İkinci olarak yaşlılık/emeklilik dönemi, çalışma hayatı süresince gerçekleştirilemeyen veya ertelenmiş taleplerin karşılandığı bir dönemdir. Tatil yörelerinde bir yazlık ev almak, kırsal kesime-köye dönmek, yurt içi ve yurt dışı seyahatlara katılmak, çocuklar ve/veya torunlarla daha fazla birlikte olmak ve zaman geçirmek ve nihayet çalışma hayatının yoğunluğu ile gerçekleştiremediği hobilere ve bunlarla ilgili faaliyetlere daha fazla zaman ayırmak. Bu bakımdan yaşlılık dönemi ve emeklilik çoğu insan için bir *"beklentileri gerçekleştirme dönemidir"*. Beklentiler karşılandığı ölçüde insanlar mutlu ve huzurlu, aksi halde huzursuz ve mutsuz olurlar.

Sosyal sigorta sisteminde, beklenen hakkın kazanılmış hakka dönüşmesi ile ilgili en uzun ödeme ve bekleme süresi yaşlılık sigortası ile ilgilidir. Üç temel sebeple yaşlılık sigortası ile ilgili aktüeryal hesaplar, diğer sigorta kollarından daha hassas olarak yapılması gerekir. Bunlar:

- Kişilerin yaşlılık sonrası dönemdeki hayat süreleri bilinmediği için çok uzun sürelerde alınan primlerle, uzun süreler için yapılacak ödemelerin birbirini karşılaması beklenir. Bu bakımdan; kimlerden ne kadar süre ile ne miktarda prim alınacak, kimlere hangi şartlarda ne kadar süre ile ve ne miktarda aylık bağlanacak sorularına verilecek doğru cevaplar üzerine bir aktüeryal denge kurulması gerekir. Toplumsal yapının değişim dinamiği, süre uzadıkça bu hesapların yapılmasını güçleştirir.

- Bütün dünyada yaşlılık sigortası, malullük ve ölüm sigortaları ile birlikte ve tek primle finanse edilirler. Yaşlılık tehlikesinin aksine, malullük ve ölüm (çalışma hayatı döneminde gerçekleşen durumlar için) insanlar için meydana gelmesi mümkün, ancak herkes için mutlak değildir. Bu sebeple, bir yandan malullük ve ölüm sigortalarından faydalanma şartları olabildiğince kolaylaştırılırken (3-5 yıl sigortalı olma, 1500-1800 gün prim ödemiş olma vb gibi), diğer yandan sağlanan hakların oranı ve seviyesi de yüksek tutulur[5]. Kısacası, yaşlılık sigortası aynı zamanda malullük ve ölüm sigortalarını da finanse eder.

- Sosyal sigortalarda primlerin fiyat (bedel-karşılık olma) özelliğinin nerede ise birebir arandığı sigorta kolu yaşlılık sigortasıdır. Kısa vadeli sigorta kolları sosyal güvenliğin sigorta ve gelirin yeniden dağılımı fonksiyonla-

[5] Nitekim, Türk sosyal sigorta sisteminde, 1800 gün (5 tam yıl) prim ödemiş olma şartını yerine getiren sigortalı malul hale geldiği zaman kendisine, öldüğü zaman hak sahiplerine, 4/1-a'lı ise 7200 gün; 4/1-c'li ise 9000 gün prim ödemiş gibi aylık bağlanır.

rını karşılarken, yaşlılık sigortası tasarruf ve sigorta fonksiyonunu karşılar. Sosyal güvenliğin tasarruf fonksiyonu, "kişilerin ödediği prim tutarı toplamı (katlandığı maliyet) ile aldığı aylık tutarı toplamının (sağladığı faydanın) mümkün olduğunca eşit olması istenen sigorta koludur.

Yaşlılık sigortasının işleyiş esasları üzerinde sık ve kapsamlı değişiklikler yapılması istenen bir durum değildir. Çünkü ilk kuruluşta, yaşlılık sigortasının aktüeryal dengesini sağlayacak göstergeler belirlenirken *(prime esas kazanç ve prim oranı, prim gün sayısı ve emekli aylığının bağlanacağı yaş, bağlanacak aylığın hesaplanması esasları ve tutarı ile artırılma esasları vb*) ciddi hatalar yapılmadı ise hakkın elde edilmesi için beklenen süre içinde veya kazanıldıktan sonra yapılacak değişiklikler aktüeryal dengeyi bozmanın ötesinde sosyal güvenlik sisteminin kuruluş gerekçesini oluşturan *karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma ilkesine ve adalet duygusuna*" zarar verir.

C. Yaşlılık Sigortasının Temel Göstergesi Olarak Emeklilik Yaşının Belirlenmesi

Yaşlılık sigortasının işleyişi ile ilgili temel gösterge aylık bağlama yaşı, yani emeklilik yaşıdır. Yaşlılık aylığı bağlama yaşı, yaşlılık sigortasının aktüeryal dengesini belirleyen prim ödeme süresi ile aylık bağlama süresini biri veya diğeri lehine/aleyhine değiştiren en önemli değişkendir. ILO, 1952 tarih ve 102 Sayılı "*Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesind*e", yaşlılık (ihtiyarlık) halini, "ülkelerin mevzuatla belirledikleri yaşın üstündeki ihtiyarlık hali" olarak tanımlamıştır. (102, m.26). Sözleşmede özel bir emeklilik yaşı belirlenmemiş, ancak "*mevzuatla belirlenecek yaşın 65'in üzerinde olmaması gerektiğini, ancak ülkelerin yaşlı kimselerin çalışma güçlerini dikkate alarak daha yüksek yaş haddi tespit edilebileceği*" hükmüne de yer verilmiştir (102, m.26).

102 sayılı Sözleşme, yaşlılık sigortası ile ilgili olarak;

- Aylık bağlanan kişilerin mevzuatla belirtilen işlerde çalışmaları halinde aylıklarının kesilmesi (m.26),
- Aylık bağlanan kişilerin toplam gelirlerinin belirli bir seviyeyi aşması halinde aylıklarda indirim yapılabileceği (m, 26),
- 30 yıllık prim ödeme veya çalışma süresi veya 20 yıllık ikamet süresinden oluşan staj süresini tamamlayanlara aylık bağlanacağı (m.29),
- Belirlenen genel şartları yerine getiremeyenlerin 15 yıl prim ödemeleri veya çalışma süresini tamamlamaları halinde indirimli aylık ödenebileceği (kısmi aylık), (m.29),

- Prim gün sayısı, çalışma süresi veya ikamet süresi yetersiz olanlara indirimli aylık bağlanması (m. 29),
- İleri yaşta olduğu için mevzuatla belirlenen şartları yerine getiremeyenlere kolaylaştırılmış şartlarla aylık bağlanması (m. 29).
- Yaşlılık hali devam ettiği sürece bu yardımların sağlanması (m.30),

hükümlerine yer vermiştir. Sözleşme, malullük, yaşlılık, ölüm ve aile ödenekleri gibi sürekli ve periyodik ödeme yapılacak sigorta kolları için ödenecek aylıkların belirlenmesinde; sigortalının emeklilik öncesi kazançlarının seviyesinin, ailevi durumunun, vasıf durumunun dikkate alınabileceği, gerekirse üst sınır belirlenebileceği hükümlerine de yer vermiştir (102, m.65).

Emeklilik yaşının belirlenmesinde, ülkelerin ortalama hayat beklentisi temel belirleyici faktör olmakta, bu beklenti yükseldikçe kademeli olarak emekli olma yaşları da yükseltilmektedir. Dünyadaki genel eğilim de kişilerin çalışma hayatında kalma süresini uzatmaya yönelik olduğu için emeklilik yaşının yükseltilmesi özellikle bazı ülkelerde[6] sancılı bir süreçle gerçekleşmekle birlikte genel trendi yansıtmaktadır.

Tablo 1. Ülkelere Göre Emeklilik Yaşları (2022)

ÜLKELER	ERKEK	KADIN	DEĞİŞİKLİKLER
Avusturya	**65**	**60**	2033 yılında kadın- erkek 65'de eşitlenecek.
Belçika	**65**	**65**	2030 yılına kadar 67'ye yükselecek
Danimarka	**67**	**67**	2030'dan sonra her 5 yılda 1 yaş artırılacak
Fransa	**62-67**	**62-67**	
Almanya	**65,7**	**65,7**	2029 yılında 67 yaş olacak
Yunanistan	**67**	**67**	
Bulgaristan	**64,7**	**62,2**	2037 de kadın-erkek 67 yaş olacak
İtalya	**67**	**67**	
Hollanda	**66,4**	**66,4**	Kademeli olarak 68-70 olacak
Macaristan	**65**	**65**	40 yıl sigortalı olan kadınlar istedikleri yaşta
Polonya	**65**	**60**	
İspanya	**65,3**	**65,3**	2027'de 67 olacak
İsveç	**66**	**66**	Kademeli olarak 67-69'a yükselecek
İngiltere	**66**	**66**	Kademeli olarak 68'e yükselecek
Romanya	**65**	**61**	Kadınlar için 2030 da 63 olacak
TÜRKİYE	**60**	**58**	2048 de kadın-erkek 65 olacak

Kaynak: https://en.wikipedia.org/wiki/Retirement_in_Europe

[6] Fransa, emeklilik yaşının yeniden belirlenmesi ile ilgili tartışmaları en yoğun şekilde yaşayan ülkelerin başında gelmiş, ancak yine de 2023 yılında kademeli olarak emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Euronews, 2023.

Tablo 1 verileri, Türkiye hariç hiçbir ülkede emeklilik yaşının 60'ın altında olmadığını, halen 65 yaş civarında olan emeklilik yaşının kadın ve erkeklerde büyük ölçüde eşitlendiğini, emeklilik yaşının kademeli olarak 68-70 yaşlarına yükseleceğini, ancak bu yükselmenin bir yıldan diğerine sıçramalar şeklinde değil, yıllar itibarıyla ılımlı (aylık artışlarla) gerçekleştirileceğini göstermektedir.

Dünyada en düşük emeklilik yaşına sahip ülke olarak Türkiye emeklilikte beklenen yaşam süresi bakımından 10'uncu sıradadır. OECD üyesi ülkelerde emeklilerde ortalama yaşam süresi 21,6 yıl iken, Yunanistan'da 25,7, Fransa'da 25,3, Belçika'da 24,2, İtalya'da 24,1, Türkiye'de 22,6 dır. En düşük ülkeler 17,1 yıl ile Letonya ve Meksika'da 18,3 yıldır (Euronews, 2022). Emeklilikte beklenen ortalama yaşam süresi kadın ve erkekler arasında farklılık göstermekte olup, Türkiye'de erkeklerde 20,2 yıl olan bu süre kadınlarda 25,1 yıldır. OECD ortalamaları erkeklerde 19,5, kadınlarda 23,8 yıldır. Bu yaş farkının en yüksek olduğu ülke Yunanistan'da erkekler için 23 yıl, kadınlar için 28,4 yıldır (Euronews, 2022).

Yaşlılık sigortasında görülen bir eğilim de emeklilik yaşının belirlenmesinde kadın-erkek ayırımının kaldırılması yönündedir. Çalışan kadının, çalışma hayatı ile geleneksel ailevi yükümlülüklerini birlikte gerçekleştirme zorunluluğu dolayısıyla ortaya çıkan yıpranma erkeklerden daha erken emekli olmalarına imkan veren düzenlemelerle dengelenmeye çalışılmıştır. Genellikle kadın çalışanlar lehine olan 5 yaş erken emekli olma imkanı, 1990'lı yıllardan itibaren kadın-erkek eşitliğini sağlamaya yönelik politikalar sonucu önce daralmış, şimdi ise tamamen kaldırılarak eşitlenmiştir.

II. TÜRK SOSYAL SİGORTA SİSTEMİNDE YAŞLILIK SİGORTASI VE EMEKLİLİK YAŞI

A. Türk Sosyal Sigorta Sisteminde Emeklilik Yaşı

Türk sosyal sigorta sisteminde emeklilik yaşının belirlenmesi ile ilgili gelişmeler, Türkiye'yi genel sosyal güvenlik ilkelerinden ve diğer ülke uygulamalarından "*negatif ayrıştıran*" bir gelişme seyri göstermiştir. İlk sosyal sigorta kanunlarında emeklilik yaşı ILO ilkelerine daha uygun, ancak Türkiye şartları bakımından yüksek sayılabilecek emeklilik yaşları belirlenmiştir. Nitekim 2.6.1949 tarih ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanununda, kadın-erkek ayırımı olmaksızın emeklilik yaşı 60 yaşın doldurulduğu tarih olarak belirlenmiştir (m.5). Ancak malul derecede engelli olan kişilere diğer şartları yerine getirmek

şartıyla 50 yaşını doldurmaları halinde aylık bağlanabileceği belirtilmiştir (m.5). İhtiyarlık Sigortası Kanunu yeniden düzenleyen 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu'da (RG, 13.2.1957, s. 9534), yaşlılık aylığı bağlanması şartlarını kadın erkek ayırımı olmaksızın 60 yaş olarak belirlenmiştir. Kanun bazı çalışan grupları için (ağır ve yıpratıcı işlerde çalışanlar gibi), belirli şartlarla daha düşük yaşlarda aylık bağlanmasına da imkan veren düzenlemeler yer vermiştir (m.11).

Türkiye'de devlet görevlilerinin (memurların) 17.6.1949 tarih ve 7235 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, kamu personel rejiminin gereği emekli aylığı bağlama şartlarını çeşitli kamu görevlileri için değişik yaşlarda belirlemiştir *(Teğmenler 41, yüzbaşılar 46, yarbaylar 55, gedikli subaylar 52, gedikli çavuşlar 40, polis memurları 52 gibi).* Ancak yaş haddinden emekli aylığı bağlama şartlarını kamu görevinin niteliğine göre 60 ve 65 olarak belirlenmiş, hatta Üniversite öğretim üyelerinin 70 yaşına kadar görevlerine devam edebilecekleri düzenlemesine yer verilmiştir (m.39).

Kendi adına bağımsız çalışanların ilk ve temel sosyal sigorta kanunu olan, 1479 sayılı *"Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu-Bağ-Kur"*, (RG. 14.09.1971, s.13.956), yaşlılık sigortasından aylık bağlama yaşını kadınlar için 55, erkekler için 60 yaş olarak belirlemiştir (m.36). Bu yaş düzenlemesi 506 SSK'daki yaş şartları ile aynıdır.

İlk sosyal sigorta kanunlarında kadın erkek ayırımı olmaksızın 60 olarak belirlenen emeklilik yaşı, sonraki yıllarda bu mevzuatta değişiklik yapan düzenlemelerle değiştirilmeye başlanmıştır. Bu düzenlemeler ve emeklilik yaşları tablo 2 de verilmiştir[7].

[7] Tablo 2 de verilen bütün yasal düzenlemelerde tabloda yer verilmeyen ancak yaşlılık aylığı bağlanması ile ilgili şartları içeren sigortalılık süresi ve prim gün şartı ile ilgili değişiklikler de vardır.

Tablo 2. Türkiye'de Emeklilik Yaşını Değiştiren Düzenlemeler

Değişiklik Getiren Kanun Numarası ve Tarihi	**Değişiklik yapılan çalışan grubu**	**Emeklilik yaşı ile ilgili değişiklikler**
506- 1.3.1965	Hizmet Akdi ile çalışanlar	Kadınlar 55/Erkekler 60
1186-1.3.1969	Hizmet akdi ile çalışanlar	Yaş şartı olmaksızın, sigortalılık süresi (25 yıl) ve prim gün sayısı (5000 gün) ile aylık bağlanması
1992-26.05.1976	Hizmet akdi ile çalışanlar	Yaş şartı olmaksızın sigortalılık süresi (kadınlar 20, erkekler 25 yıl) ile aylık bağlanması
3246-10.01.1986	Hizmet akdi ile çalışanlar	Kadınlar 55, Erkekler 60 yaş (Sigortalılık süresine bağlı emekli olma şartını kaldıran, yaşa bağlı aylık bağlanmasını kademeli olarak artıran değişiklik)
3774-20.02.1992	Bütün çalışanlar	Yaş şartı olmadan sigortalılık süresi ve prim gün sayısı ile emekli aylığı bağlama şartını yeniden getiren düzenleme
4447-08.09.1999	Bütün çalışanlar	Kadınlar için 58, erkekler için 60 yaş şartı ile emekli aylığı bağlanması ve kademeli geçiş ile yaşın yükseltilmesi
5510-30.04.2008	Bütün Çalışanlar	Kadınlar için 58, erkekler için 60 yaşın kademeli olarak 2048 yılına kadar 65 yaşına yükseltilmesi
7438- 03.03.2023	Bütün çalışanlar	4447 sayılı Kanunla getirilen kademeli emeklilik yaşı yükseltilmesi ile ilgili hükümler kaldırılmış, 1999 öncesi yaşlarla aylık bağlanma hakkı verilmiştir.

Ortalama hayat ümidi/yaşam beklentisi uzadıkça, yaşlılık sigortasından aylık bağlanma yaşının yükseltilmesi sosyal sigorta sisteminde genel gelişme seyridir. Ancak emeklilik yaşlarının belirlenmesi konusunda Türkiye uygulaması Dünyadaki bu genel gelişme seyrinin dışındadır ve bu bir negatif ayrışmadır. İlk sigorta kanunlarında, o dönemin yaşam süresi beklentisine göre yüksek olarak belirlenmiş olacağı ileri sürülebilecek olan emeklilik yaşları (kadınlar ve erkekler için 60 yaş) özellikle 506 sayılı Kanunla 1964 yılı şartlarındaki Türkiye için makul bir yaşa getirilmiş olmasına rağmen (kadınlar 55, erkekler 60 yaş), 1969 yılında 1186 sayılı Kanunla yaş şartı aranmadan sigortalılık süresi ve prim gün sayısına bağlı yaşlılık aylığı bağlanması uygulaması Türkiye'ye özgü ve temel sosyal güvenlik ilkelerine[8] aykırı bir düzenleme olmuştur. 1986 ve 1999 yılla-

[8] Sosyal güvenlikte temel ilke, kişinin söz konusu tehlikeye maruz kalarak zarar görmesi ve sistemin bu zararı ortadan kaldıracak garanti sağlamasıdır. Yaşlılık sigortasında zarar, yaşlanmaya

rında, yaşlılık sigortasından aylık bağlanması için yaş şartını yeniden getiren ve bunu da kademeli olarak yapan değişikliklerin 1992 ve 2023 yılında kaldırılmasına yönelik düzenlemeler de Türkiye'ye has uygulamalar olarak yerini almıştır.

B. 7438 Sayılı Kanun ve Türk Yaşlılık Sigortasına Etkisi

3.3.2023 tarih ve 32121 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve 5510 sayılı SSGSK'na bir geçici madde ilavesi getiren 7438 sayılı " *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*", yürürlük maddeleri dahil sadece 4 maddelik bir kanundur. Ancak, 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 95'inci madde ile, emeklilik yaşı ile ilgili 47 yıllık bir geçiş dönemi anlamsız hale getirilmiştir. Kanun, 5510 sayılı Kanun öncesi temel sosyal sigorta kanunları olan 506, 1479, 5434 (Yayın, 2024:161-162), ve 2925 sayılı sosyal sigorta kanunlarında 4447 sayılı Kanunla yaşlılık aylığı bağlanma yaşını (emeklilik yaşını) kademeli olarak yükselten geçici maddelerdeki yaş şartını ortadan kaldırarak sigortalı süresi ve prim gün sayısı ile aylık bağlanması imkanı getirmiştir.

7438 sayılı Kanun, kadınlar için 4447 sayılı Kanunla kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak emeklilik yaşına ulaşmak için belirlenen 47 yıllık bir geçiş sürecini sıfırlamıştır. Bu saat zembereğinin boşalması gibi negatif bir enerji yaratmış, kademeli geçiş düzenlemesi kapsamında beklemiş olan kendi "*gecikmiş emeklilikleri*" için üzülürken, 7438 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan hükümler dolayısıyla 8 eylül 1999 öncesi sigortalı olanlar ile 9 eylül 1999 sonrası sigortalı olanlar arasında ortaya çıkan 17-20 yıllık yeni bekleme süresi farkı[9], yeni bir kademeli geçiş beklentilerini artırırken[10], sosyal güvenliğin temelini oluşturan sosyal adalet duygusu zedelenmiştir. Çok muhtemeldir ki, 9 Eylül

---

bağlı olarak çalışma gücünün kaybedilmesi, sağlanan garanti ise aylık bağlanmasıdır. Türkiye, belirli süre sigortalılık (20-25 yıl) ve prim ödeme gün sayısı ile (5000 gün, 14 yıl, 11 ay 20 gün) yaş şartı olmaksızın kadınlar için 30'lu, erkekler için 40'lı yaşlarda aylık bağlamıştır.

9 4447 sayılı Kanun, kadınlar için 20, erkekler için 25 yıllık sigortalılık ve 5000 gün prim ödeme şartları ile yaşlılık aylığına hak kazanma şartlarını, yaş ve prim gün sayısı ile aylık bağlama şartlarına geçirmek için 60-62 yıllık bir geçiş dönemi öngörmüştü. Kanun, yayımlandığı tarihte 18 yıldan fazla sigortalılık süresi olan kadınlar (1981 öncesi) ile 23 yıldan fazla sigortalılık süresi olan erkekleri (1976 yılı öncesi) kapsam dışında bırakarak 18-23 yıllık bir süre için geriye doğru kademeli geçiş belirlemişti. Yayım tarihi olan 1999 yılından 7438 sayılı Kanunun yayımlandığı 2023 yılına kadar da 24 yıllık bir uygulama dönemi geçmişti. Bu şekilde 42-47 yıllık bir geçiş dönemi tamamlanmış, 13 yıl sonra daha beklenmiş olsa 2036 yılı itibarıyla kadınlar için 58 ve erkekler için 60 yaşında emekli olma şartları (toplam 55-60 yıllık geçiş süreci tamamlanarak) bütün hükümleri ile yürürlüğe girmiş olacaktı

10 EMADDER: Emeklilikte Adalet Derneği, (8 Eylül 1999 sonrası sigortalı olanların adaletli bir emeklilik düzenlemesi talebiyle kurdukları hak arama derneği), https://www.emadder.org.tr/sayfa-biz-kimiz--51.html https://www.facebook.com/groups/emadder/?locale=tr_TR (Erişim tarihi 10.12.2024).

1999 tarihi ile 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihi olan 30.04.2008 tarihleri arasında sigortalı olanlar için yeni bir kademeli emeklilik yaşı geçiş düzenlemesi yapılması söz konusu olacaktır[11].

C. EYT Emeklilik Yaşı İle İlgili Negatif Ayrışmayı Derinleşmiştir

Yaşlılık sigortası uygulamasında emeklilik yaşının belirlenmesi, 1186 sayılı Kanunla 1969 yılında yaş sınırı şartının kaldırılması ile Türk sosyal sigorta sisteminin en öncelikli problemi haline gelmiştir. Türkiye'deki emeklilik yaşı değişiklikleri, sosyal güvenlik ve sosyal sigortacılık ilkeleri ile açıklanabilecek bir durum olmadığı gibi, ILO Sözleşme ve Tavsiye kararlarında belirlenen standartlarla ilgili olarak *"ülkeler kendi ekonomik, sosyal ve kültürel şartlarına bağlı esneklikler getiren"*, genel yaklaşımı ile de açıklanabilir bir durum değildir. Yaş sınırı olmadan yaşlılık aylığı bağlanması sosyal güvenlik ilkelerinden bir sapmadır/ayrışmadır. Türk sosyal sigorta sisteminde emeklilik yaşı, bir çok ülkenin emekli olabilmek için aradığı asgari staj süresinden çok daha kısadır[12]. 1986, 1999 ve 2008 yıllarında, yaşlılık sigortasından aylık bağlanması şartı olarak yaş koşulu ile ilgili değişikliklerin arkasında yatan temel gerekçe bu sapmayı/ayrışmayı ortadan kaldırmak için yapılan düzenlemelerdir.

Tablo 3. Türkiye'de 34 Yaş ve Altında Yaşlılık Aylığı Bağlananlar (1998-2004)

Yaş Grupları	Kadın	Erkek	Toplam
1998	**578**	**144**	**722**
1999	**655**	**150**	**805**
2000	**523**	**130**	**653**
2001	**407**	**202**	**609**
2002	**61**	**262**	**333**
2003	**41**	**353**	**394**
2004	**38**	**399**	**437**

Kaynak: SSK 2000-2004 İstatistik yıllıklarından derlenmiştir.

[11] Nitekim, Ana Muhalefet Partisine mensup bir milletvekili tarafından, " Sigorta başlangıcı 08/09/1999 ile 30/04/2008 tarihleri arasında olan kişilerin emeklilik prim ve yaş günü şartlarının kademeli olarak uygulanması" hakkında kanun teklifi verilmiştir. Kanun teklifi Dönem: 28/3, Esas No:2/2756, Başkanlığa geliş tarihi, 06/12/2024, https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/Kanun-Teklifleri-Sonuc (Erişim tarihi, 11/12/2024).

[12] 1969 yılında 1186 sayılı Kanunla yaş sınırının kaldırılmasından sonra, 1981 yılına kadar sigortalılık başlangıcı içinde bir asgari yaş olmadığı için 10-12 yaşında sigortalı bir işte çalıştığını belgelendiren kadın sigortalı, 5000 güne tekabül eden 13 yıl, 11 ay 20 gün fiilen prim ödedikten sonra, 20 yılın dolmasını bekleyerek 30-32 yaşında yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanabilmektedir.

Tablo 4'de yer alan sayılar küçük gibi görünmekle birlikte, dikkat çeken husus 34 yaşın altında kişilere yaşlılık sigortasından aylık bağlanıyor olmasıdır. Çalışma hayatının en verimli döneminde insanlar emekli olarak aktif sigortalılığın dışına çıkmaktadırlar. Nitekim, 1998 yılında aylık bağlanan 181.999 kişiden 97.409 kişisi (% 54) 40-49 yaş arasında yaşlılık aylığı bağlanan kişidir.

Türk sosyal sigorta sisteminde yaşlılık sigortası ile ilgili sapma/negatif ayrışma 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan kademeli geçişe rağmen devam etmiştir. Nitekim EYT öncesi dönemde OECD ülkeleri ile ilgili demografik yapı ve emeklilik yaşı uygulama verileri bu sapmayı/ayrıştırmayı ortaya koymaktadır.

Tablo 4. OECD Üyesi Ülkelerde Demografik Veriler ve Emeklilik Yaşı

	22 Yaşında İşgücüne Giren Kişinin Emeklilik Yaşı		**Doğumda Yaşam Beklentisi**		**65+ Yaş Üzeri olanların Yaşam beklentisi**	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
OECD (Ort)	**63,6**	**64,4**	**83,3**	**78,1**	**86,2**	**83,0**
AB (27)	**63,8**	**64,5**	**82,8**	**77,3**	**85,6**	**82,2**
En Yüksek	**67 (Dan, Nor. İzl)**	**67 (Nor. İzl. İsv. Dan)**	**87,8 (Japonya)**	**82,5 (İtalya)**	**89,9 (Japonya)**	**85,5 (Avustralya)**
En Düşük	**49 (Türkiye)**	**52 (Türkiye)**	**77,1 (Kolombiya)**	**69,5 (Litvanya)**	**82,3 (Kolombiya)**	**78,1 (Litvanya)**
TÜRKİYE	**49**	**52**	**81,5**	**75,4**	**84,5**	**80,6**
Fark	**14,6 (yaş)**	**12,3 (yaş)**	**1,8 yıl**	**2,7 yıl**	**1,7 yıl**	**2,4 yıl**

Kaynak: OECD, Pension 2023 verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 4 verilerine göre, Türkiye gerek doğumda gerekse 65 yaş üzerinde olanlar için yaşam beklentisi bakımından OECD ve AB üyesi ülkelerle karşılaştırdığı zaman çok fazla bir fark olmadığı (1,7 yıl ile 2,7 yıl), ancak emeklilik yaşı bakımından bu farkın kadınlar için 14,6 yaş, erkekler için 12,3 yaşa yükseldiği görülmektedir. Kısacası, ortalama yaşam beklentisi bakımından gelişmiş ülkeler seviyesine çok yakın göstergelere sahip olan Türkiye, emeklilik yaşı bakımından ayrışmakta ve 12-14 yaş (yıl) daha erken yaşlılık aylığına hak kazandığını göstermektedir. Bu seviye bile ancak 4447 sayılı Kanunla getirilen kademeli emeklilik yaşı ile sağlanmışken, 7438 sayılı Kanunla gelen sapmanın/ayrışmanın ne kadar derin olacağını tahmin etmek zor olmayacaktır.

D. 7438 Sayılı Kanunun Yaşlılık Sigortası İstatistiklerine Etkisi

1. 7438 sayılı Kanun ve yaşlılık aylığı bağlama sayılarına etkisi: EYT bir emeklilik fırtınasıdır[13]

5510 sayılı Kanun sonrası dönemde, bazı yıllarda sapmalar göstermesine rağmen son 10 yıllık dönemde yıllık yaşlılık aylığı bağlanan kişi sayısı ortalama olarak 377 bin olmuştur. Beklendiği gibi EYT yaşlılık aylığı bağlananların sayısında "baraj kapaklarının açılması" etkisi yaratmış ve 2023 yılının 10 aylık döneminde, 6 yılda yaşlılık aylığı bağlanan kişi sayısı kadar yaşlılık aylığı bağlanmıştır.

Tablo 5. EYT Öncesi ve Sonrası Dönemde Yıllar İtibarıyla Yaşlılık Aylığı Bağlananlar

Yıllar	**Yıl içinde Yaşlılık Aylığı Bağlananlar (Bin kişi/000)**			
	4/1-a'lılar	**4/1-b'liler**	**4/1-c'liler**	**TOPLAM**
2013	**236**	**41**	**23**	**325**
2014	**252**	**37**	**39**	**352**
2015	**335**	**53**	**48**	**486**
2016	**319**	**27**	**57**	**418**
2017	**301**	**25**	**87**	**428**
2018	**323**	**37**	**58**	**463**
2019	**281**	**23**	**60**	**383**
2020	**277**	**21**	**59**	**370**
2021	**312**	**38**	**56**	**444**
2022	**302**	**24**	**27**	**370**
2013-2022 (Toplam/Ortalama)	**2.938-294**	**320-32**	**514-51**	**3.772-377**
2023 (EYT Etkisi)	**1.925**	**182**	**86**	**2.193**
2024 (Ocak-Eylül)	**460**	**59**	**40**	**559**

Kaynak: SGK İstatistikleri, https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Index,

Tablo 5 verileri, EYT düzenlemesinin yaşlılık aylığı bağlanan kişi sayısını adeta zıplattığını göstermektedir. Ancak tablo verileri dikkatli şekilde incelendiğinde, EYT etkisi ile aylık bağlananların önceki yıllar ortalamasına göre oran-

[13] Yabancı dilde yaygın olarak kullanılan şekli ile EYT, sosyal güvenlik sistemimiz ile ilgili *(az rastlanan çok sayıda faktörün aynı anda ortaya çıkması ile gerçekleşen felaket anlamında)* bir "**perfect storm-kusursuz fırtına**" dır.

sal artışı; genel toplam bakımından 5,81 kat iken; 4/1-a kapsamındaki sigortalılar için 6,51 kat; 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için 5,68 kat, 4/1-c'liler bakımından ise 5,97 kat olarak gerçekleştiği görülmektedir. Yine aynı verilerden 4/1-a'lıların SGDP ödeyerek çalışma imkanları dolayısıyla bir an önce emeklilik kararı verdikleri, 4/1-b'lilerin prim borçları dolayısıyla emekli olamadıkları, 4/1-c'lilerin ise aldıkları maaş ile emekli aylığı arasındaki farkın artması dolayısıyla emekli olmadıkları görülmektedir. 2024 yılının 9 aylık döneminde de aynı eğilimin devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. 2024 yılı maaş artış oranının yüksek belirlenmesi ve 2025 yılında hedeflenen/beklenen enflasyonun düşük çıkacağı ve bu sebeple 2024 yılında emekli olmanın % 35-40 oranında daha yüksek maaşa yol açacağı yönündeki haberler[14], 2024 yılı son aylarında da bir tekrar ***"emeklilik fırtınası yaşanması"*** ortaya çıkaracak gibi görünmektedir.

EYT sonrası, Türk sosyal sigorta sisteminden gelir ve aylık alanların sayısal değişimleri yanında oransal değişimi de gerçekleşmiştir. Türk sosyal sigorta sisteminde aylık bağlanan en önemli sigorta kolu yaşlılık sigortasıdır. EYT, bu sigorta kolundan aylık alanların oransal dağılımını 4 puan yükseltmiş, malullük aylığı alanların ve ölüm aylığı alanların oranı azalmıştır.

Tablo 6. EYT Sonrası SGK'dan Gelir ve Aylık Alanların Dağılımı (%)

Aylık Alanlar	2009	2022	2023	2024 (Eylül)
Yaşlılık Aylığı	**67,9**	**68,1**	**71,8**	**71,9**
Malullük Aylığı	**1,1**	**0,9**	**0,8**	**0,7**
Ölüm Aylığı	**29,4**	**29,4**	**26,1**	**25,9**
Diğer (*)	**1,6**	**1,6**	**1,3**	**1,5**

Kaynak: SGK İstatistikleri, https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Index,

(*) İKMH sigorta kolundan bağlanan sigortalıya ve hak sahiplerine bağlanan gelirler.

[14] 2024 yılı ortalarından itibaren çok sayıda yazılı ve görsel basında bu konu ile ilgili haber yapılmıştır. Örnek olarak, bakınız, https://www.showtv.com.tr/show-ozel-haber/2025te-emekli-olan-yuzde-35-daha-az-maas-alacak-851539 (Erişim tarihi, 26 Aralık 2024).

2. EYT Aktif/Pasif sigortalı oranını reform öncesi dönemin gerisine götürmüştür.

Dağıtım esaslı finansman yöntemi kullanılan sistemlerde[15], prim ödeyen aktif sigortalı sayısı ile aylık alan pasif sigortalı oranı, sosyal sigorta sistemlerinin sürdürülebilirliği ile ilgili önemli göstergelerden biridir. EYT, eş zamanlı olarak hem aktif sigortalı sayısını azaltarak, hem de aylık alan sayısını artırarak çift yönlü olumsuz etkiye yol açmıştır.

Tablo 7. Reform Sonrası Dönemde Aktif/pasif Sigortalı Oranı ve EYT Etkisi

Yıllar	4/1-a	4/1-b	4/1-c	Toplam
2008	2,06	1,82	1,37	1,87
2009	1,96	1,66	1,37	1,78
2010	2,06	1,67	1,36	1,84
2011	2,15	1,50	1,49	1,87
2012	2,22	1,40	1,53	1,90
2013	2,24	1,30	1,59	1,91
2014	2,29	1,28	1,60	1,94
2015	2,30	1,17	1,63	1,92
2016	2,28	1,11	1,56	1,89
2017	2,33	1,21	1,52	1,95
2018	2,19	1,20	1,48	1,86
2019	2,11	1,15	1,47	1,80
2020	2,22	1,13	1,46	1,87
2021	2,27	1,24	1,45	1,93
2022	2,37	1,27	1,48	2,01
2023	1,82	1,15	1,59	1,66
2024 (Eylül)	1,80	1,11	1,56	1,65

Kaynak: SGK İstatistikleri, https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Index,

[15] Dağıtım esaslı finansman yöntemi(yılı yılına finansman) bir yılın gelirleri ile bir yılın giderlerinin karşılanması esası üzerine kurulur. Nesiller arası dayanışma ilkesi geçerlidir ve bugün çalışanlar, bugün emekli olanların sosyal güvenliğini karşılar. Sistemin sürekliliği, gelecek nesillerin de bugün çalışanların gelecekte sosyal güvenlik harcamalarını karşılaması ile sağlanır. Çalışanların yükünü belirleyen bu oran ne kadar yüksekse çok ödeyen/az alan, ne kadar düşükse o kadar az ödeyen/çok alan ilişkisi ortaya çıkar. İkinci durumda aktüeryal denge, ya çalışanların prim ödeme yükünün artırılması, ya da aylık alanların aylıklarının düşürülmesi ile sağlanır ki, her ikisi de arzu edilen bir durum değildir.

4/1-c kapsamındaki sigortalılar dışındakiler ve genel toplam bakımından 2023 yılı sonunda aktif/pasif sigortalı oranı reform yılı aktif/pasif sigortalı oranın gerisine düşmüştür. Başlangıç yılı itibarıyla 4/1-c kapsamındaki sigortalılarla ilgili oran daha yüksek görünse de, 2015 yılında bu grup için gerçekleşen 1,63 oranından daha düşük bir orana gelinmiştir. En büyük düşüş 4/1-b kapsamındaki sigortalılar bakımından gerçekleşmiş, 2008 yılında 1,82 olan oran 2023 yılında 1,15'e düşmüştür ve 2024 yılında da bu düşüş devam etmiştir.

3. EYT Emekli aylığı bağlama yaşını 8-10 yıl geriye götürmüştür.

2022 yılı itibarıyla, en kalabalık sigortalı grubunu oluşturan 4/1-a kapsamındaki sigortalılar bakımından yaşlılık aylığı bağlama yaşı 51-55 yaş aralığında yoğunlaşmışken, EYT sonrası 1 yıllık sürede bu yoğunluk 46-50 yaş aralığına düşmüştür. Türkiye, artık gerçekten bir genç emekliler ülkesi olmuştur. Tablo 8'de, EYT öncesi dönemde emekli olanların yaş aralığı ile sonrasında aylık alanların yaş aralıkları verilmiştir.

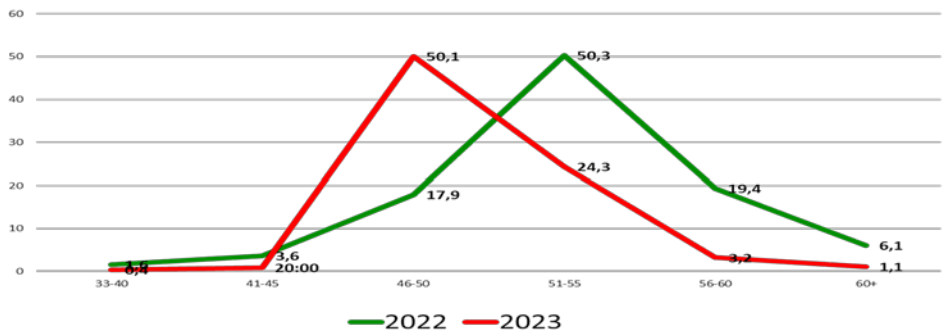
Tablo 8. EYT Sonrası Dönemde Yaşlılık Aylığı Bağlama Yaşı Dağılımı

Emeklilik Yaş Aralığı	2022 (EYT Öncesi)	2023 (EYT Sonrası)
33-40	1,6	0,4
41-45	3,6	20,0
46-50	17,9	50,1
51-55	50,3	24,3
56-60	19,4	3,2
60+	6,1	1,1

Kaynak: SGK 2022-23 İstatistik yıllıklarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

EYT öncesi dönemde, 41-45 yaş aralığında yaşlılık aylığı bağlanan sigortalı sayısı yalnızca % 3,6 iken, EYT sonrası % 20'ye yükselmiştir. Aynı şekilde EYT öncesi dönemde 46-50 yaş aralığında aylık bağlananların oranı % 17,9 iken, EYT sonrası bu yaş aralığında aylık bağlananların oranı % 50'i yükselmiştir. Bir başka ifade ile, grafik 1 de görüldüğü gibi yaşlılık aylığı bağlama yaşı ***ekseni kaymıştır***.

Grafik 1. EYT'nin Emeklilik Yaşı Dağılımına Etkisi.



4. EYT İşgücünün sigortalılık statüsünü değiştirmiştir

Sosyal güvenlik destek primi (SGDP) ödeyerek çalışma Türkiye'nin erken emeklilik sorunun olumsuz sonuçlarına yönelik bir çözüm yolu olarak hayata geçirilmiştir. Türk sosyal sigorta sisteminde kişinin pasif sigortalı olarak aylık alırken, aylığı kesilmeden tekrar sigortalı sayılmasını gerektiren bir işte çalışması mümkün değildi. Ancak erken yaşlarda emekli olan ancak düşük emekli aylığı alanlar, tekrar çalışma hayatına girmişler ancak kayıtdışı çalışmaya başlamışlardır. Kurumun denetim kapasitesinin yetersizliği bu problemin çözümünde yetersiz kalınca, 29 Nisan 1986 tarih ve 3279 sayılı " *506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Ek Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun*" ile (RG, 06/05/1986, 19099), sosyal sigorta sisteminden malullük ve emeklilik aylığı alırken sigortalı sayılmalarını gerektiren bir işte çalışanlardan sosyal güvenlik destek primi kesilmesi, bu şekilde geçirilen sürelerin sigortalılık süresinden sayılmaması, hizmet birleştirilmesinde dikkate alınmaması ancak İKMH maruz kalmaları halinde bu sigorta kolundan sağlanan haklardan yararlanmaları hükmü getirilmiştir.

Zaman içinde kapsamı yaygınlaştırılan SGDP ödeyerek çalışma 5510 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiş ve istisnalar dışında[16] bu statüde çalışma halinin sonlandırılmasına yönelik hükümlere yer verilmiştir. 7438 sayılı Ka-

[16] 21/04/2005 tarih ve 5335 sayılı "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile bazı grupların hem çalışma hem de emekli aylığı almalarına imkan veren istisnalar getirilmiştir. Buna göre yasama organına seçilenler, yönetim ve denetim kurulu üyeliği yapanlar, yaş haddini aşmamış olan öğretim üyeleri, vakıf üniversitelerinde görev alanlar vb çalışanlar bu istisna dahilinde hem aylık alma hem de çalışma imkanına sahiplerdir.

nunun görüşmeleri sırasında, çok sayıda kişinin aynı anda emekli olması dolayısıyla işgücü piyasasında yaşanacak problemler *(işgücü yetersizliği ve kıdem tazminatı yükü gibi)* dolayısıyla, Kanunda EYT kapsamında yaşlılık aylığı bağlananların 1 ay içinde aynı işyerinde çalışmaya başlamaları halinde SGDP primi işveren hissesinin 5 puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanacağı hükmüne yer verilmiştir. EYT kapsamında olanlara yönelik 5 puan indirim teşviki, Kanun koyucunun SGDP prim oranını yüksek tutarak bu statüde çalışmayı sonlandırma amacına aykırı bir düzenleme olmuştur. Nitekim kısa sürede bu yanlış anlaşılmış ve 16.10.2024 tarih ve 31276 (mükerrer) sayılı RG'de yayımlanan 7254 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, 473 bin kişinin faydalandığı 5 puanlık prim indirimi desteği 1 Eylül 2024 tarihinden itibaren sonlandırılmıştır.

EYT, SGDP ödeyerek çalışanların sayısında uzun yıllar ortalamasının çok üzerinde bir artış sağlamıştır. 2021 yılında 820 bin, 2022 yılında 911 bin olan SGDP ödeyerek çalışan sigortalı sayısı 2023 yılında 1.813 bine, 2024 yılı ağustos ayında ise 2.042 bine yükselmiştir. EYT'nin ilk uygulama yılı 2023 yılında SGDP ödeyerek çalışanların sayısı bir önceki yıla göre % 198, 2024 yılında ise % 226 (Ağustos 2024) artmıştır. Bu verilerden hareketle 2023 yılında EYT kapsamında emekli olanların yarısının SGDP ödeyerek çalışmaya devam ettikleri, diğer yarısının ise çalışma hayatından ayrıldıkları veya kayıtdışı çalışmaya geçtiklerini söylemek mümkündür.

III. EYT TÜRKİYE'DE YAŞLI-EMEKLİ YOKSULLUĞUNA ETKİSİ

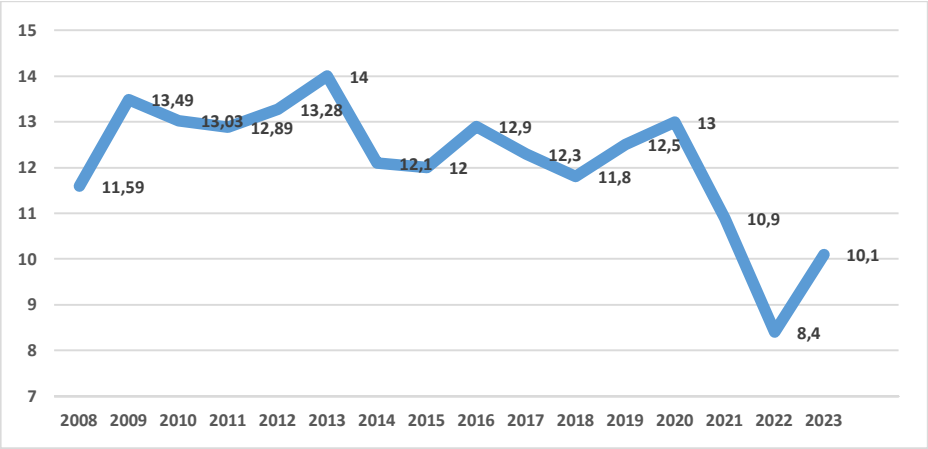
EYT, sosyal sigorta sisteminin aktif/pasif oranını değiştirmesinin ötesinde, çalışanlar için geçerli olan "*ücret fonu teorisinde*[17]" olduğu gibi, emekli aylıklarının seviyesine de etkisi olacaktır ve bu etkinin olumsuz olma ihtimali son derecede yüksektir. EYT ile birlikte emekli sayısındaki artış kadar, aylıkların ödenmesini sağlayacak SGK gelirlerinde aynı oranda bir artış gerçekleşmez ise emekli aylıklarının seviyesi düşecektir. Yaşlı nüfus yoksulluğunun çok yönlü ve çeşitli sebepleri vardır. bunlardan biri de sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan düşük emekli aylıkları ve erken emekliliktir (özellikle asgari şartlarla yaşlılık aylığı bağlanan kadınlar için) (Aslan, 20245:36) ve EYT bu sonucu hızlandıracaktır.

[17] Bu teoriye göre ücretlerin seviyesi bu amaçla ayrılan fonun ücret alan işçi sayısına bölünmesi ile bulunur. Ücret fonu sabit kalır, ücret alan sayısı artarsa ücretler seviyesi düşer. Veya ücret fonu azalırken ücret alan sayısı aynı kalır ve/veya artarsa ücret seviyesi düşer.

A. TÜRKİYE'DE REFORM SONRASI DÖNEMDE SOSYAL KORUMA HARCAMALARI AZALMIŞTIR

Reform sonrası dönemde GSYİH'nın yüzdesi olarak sosyal koruma harcamaları uzun süre % 10'un üzerinde kalmış, ancak eşik değeri aşarak bir sıçrama yapamamış, hatta pandemi sonrası dönemde % 10'un altına düşmüştür (TÜİK, 2024). 2023 yılı sosyal koruma harcamalarının tekrar % 10 çizgisine geldiği ve kritik seviyeye geri dönüş yapmasına rağmen, bu seviyenin en yüksek olduğu 2013 yılının hala çok gerisindedir.

Grafik 2. Yıllar itibarıyla Sosyal Koruma Harcamaları (2008-2023).



Kaynak: TÜİK Sosyal Koruma İstatistikleri-2023

TÜİK, 2023 yılında idari masraf ve diğer harcamalar dışındaki sosyal koruma harcamaları içinde, hastalık/sağlık bakımı, engelli/malul, emekli/yaşlı,dul/yetim, aile çocuk, işsizlik ve sosyal dışlanma ödemelerine yer vermektedir (TÜİK 2024). Toplam % 10,1 oranındaki sosyal koruma harcamaları içinde en yüksek pay % 44 ile emekli/yaşlı ödemeleri olup, bunu % 30 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları takip etmektedir. Sosyal koruma harcamalarındaki azalma, büyüme hızındaki azalmanın sosyal koruma harcamalarına olumsuz etkisi yanında Türkiye'nin kaynak dağılımı ile ilgili tercihlerinin sonucu olmuştur. Reform sonrası dönemde Genel Bütçe ile SGK bütçesinin GSYİH'na oranı ile SGK Bütçesinin Genel Bütçeye oranı ile ilgili gelişmeler bu azalmanın sebeplerini ortaya koymaktadır.

Tablo 9. Reform Sonrası Dönemde SGK Bütçesinin Gelişimi

Yıllar	**Genel Bütçe / GSYİH**	**SGK Bütçesi / GSYİH**	**SGK Bütçesi / Genel Bütçe**	**Bütçe Transferleri / Genel Bütçe**
2009	**32**	**11**	**33**	**9**
2010	**30**	**10**	**35**	**8**
2011	**33**	**10**	**30**	**11**
2012	**34**	**10**	**30**	**11**
2013	**34**	**10**	**29**	**12**
2014	**33**	**10**	**30**	**12**
2015	**33**	**10**	**29**	**10**
2016	**35**	**10**	**30**	**12**
2017	**32**	**10**	**31**	**13**
2018	**33**	**10**	**32**	**12**
2019	**33**	**11**	**33**	**14**
2020	**32**	**11**	**33**	**15**
2021	**30**	**9**	**29**	**11**
2022	**26**	**7**	**26**	**10**
2023	**20**	**5**	**26**	**16**

Kaynak: SGK istatistiklerinden ve TÜİK verilerinden oluşturulmuştur.

Reform sonrası 15 yıllık dönemde, GSYİH artışı ile karşılaştırıldığı zaman hem genel bütçe hem de SGK bütçesinin oransal olarak azaldığı dikkat çekmektedir. Nitekim, 2009 yılında Genel Bütçe GSYİH'nın % 32'si iken 2016 yılında % 35'e yükselmiş, 2023 yılında ise % 20'ye düşmüştür. Benzer bir olumsuz gelişme SGK bütçesi bakımından da yaşanmış, 2009 yılında GSYİH'nın % 11'i olan SGK bütçesi, dönem sonunda % 5'e kadar düşmüştür. Aynı şekilde SGK bütçesinin Genel Bütçeye oransal büyüklüğü de % 33'den % 26'ya düşmüştür. Tablo 9 da yer alan veri setinden yalnızca Genel Bütçeden SGK'ya yapılan transferler oransal olarak yükselmiş ve dönem başında % 9 olan oran % 16'ya yükselmiştir.

Reform sonrası dönemde (2009-2023), GSYİH Türk Lirası olarak 26,29 kat artarken, aynı dönemde Genel Bütçe artışı 16,72 kat, SGK Bütçesi (giderler bakımından) 13,19 kat artmıştır. Türkiye milli geliri artışı genel bütçeye yansımamış, aynı şekilde SGK bütçesi de hem GSYİH hem de Genel Bütçeyle karşılaştırıldığı zaman oransal olarak küçülmüştür.

B. REFORM SONRASI DÖNEMDE EMEKLİ AYLIĞI ÖDEMELERİNİN SGK HARCAMALARI İÇİNDEKİ PAYI AZALMIŞTIR.

Reform sonrası dönemde SGK giderleri içinde yaşlılık aylıkları için yapılan harcamaların toplam giderler içindeki payı da azalmış, emekli aylıklarının seviye olarak düşmesine yol açacak ***"ücret fonu teorisi***" geçerlilik kazanmıştır.

Tablo 10. Emekli Aylığı Ödemelerinin SGK Giderleri İçindeki Yeri

YILLAR	4/a	4/b	4/c	Toplam Yaşlılık aylıkları	SGK Giderleri	Yaşlılık Aylığı Ödemelerin SGK Giderleri İçindeki Payı (%)
2003	13.676.400	3.725.300	7.772.500	25.174.200	41.336.077	**64**
2004	16.555.700	4.679.000	9.426.000	30.660.700	50.621.622	**65**
2005	21.944.000	5.526.100	11.067.000	38.537.100	59.941.373	**56**
2006	24.978.000	7.003.855	13.094.000	45.075.855	71.867.475	**59**
2007	29.410.421	8.101.755	14.799.552	52.311.728	81.915.401	**57**
2008	33.507.897	9.099.326	16.529.316	59.136.539	93.159.462	**58**
2009	38.800.036	11.330.535	18.473.401	68.603.972	106.775.443	**56**
2010	45.455.425	13.337.123	20.164.951	78.957.499	121.997.301	**55**
2011	53.380.121	15.929.064	22.306.194	91.615.378	140.715.252	**54**
2012	61.536.617	18.427.247	25.329.935	105.293.799	160.223.453	**52**
2013	71.427.291	20.066.957	27.667.413	119.161.662	182.688.916	**53**
2014	80.386.245	22.004.314	32.000.955	134.391.514	204.400.437	**52**
2015	91.265.232	25.491.997	35.233.173	151.990.402	231.545.969	**52**
2016	111.384.685	31.415.134	42.357.749	185.157.568	276.535.786	**49**
2017	126.813.696	34.530.842	48.201.116	209.545.653	312.734.591	**49**
2018	149.006.657	39.173.915	56.925.133	245.105.705	384.961.895	**57**
2019	182.149.392	46.792.338	69.672.993	298.614.722	464.172.903	**55**
2020	210.558.982	52.619.540	79.867.045	343.045.567	540.095.250	**57**
2021	250.762.618	60.987.665	94.274.141	406.024.423	654.819.630	**61**
2022	411.297.441	98.070.661	159.426.421	668.794.524	1.039.811.397	**55**
2023	905.988.282	199.298.249	303.337.001	1.408.623.532	2.232.339.177	**58**

Kaynak: SGK İstatistikleri/2009-2023

2003 yılında SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı yaşlılık aylığı ödemeleri bu Kurumların toplam giderlerinin % 64'ü iken, 2005 yılından itibaren % 50'li seviyelere, 2016 yılında % 40'lı seviyelere düşmüştür. Sonra tekrar % 50'lerin üzerine yükselmiştir. 2023 yılında EYT dolayısıyla emekli olanların sayısı bir yılda % 23,5 artmasına rağmen, emekli aylığı ödemeleri oran olarak aynı kalmıştır. Bu, harcama fonu aynı seviyede kalırken, aylık alan sayısı arttığı için emekli aylıkların seviyesinin düşmesi anlamına gelmektedir. Bu düşüş hem ortalama ve hem de en düşük emekli aylıkları ile net asgari ücret karşılaştırmasında kendini açık olarak görülmektedir (DİSK-AR, 2024: 222-226). 2002 yılı başlangıç olarak alınınca en düşük emekli aylığı net asgari ücretin % 132,3'ü iken, reform öncesinde (2008-2) % 114,3 olmuş, 2023 yılı Temmuz-Aralık dönemi artışları ile birlikte % 64,2 e düşmüştür. Bu oran 2019 yılı ocak-haziran döneminden itibaren sürekli olarak % 100'ün altında kalmıştır (DİSK-AR,

2024:224-225). Aynı hesaplamalar 2002 yılında 100 olan endeks değerinin 2023 yılında 48,5'e düşmüştür. Ortalama emekli aylığı (SSK-4/a'lılar için) bakımından yapılan hesaplamalar da benzer sonuçları ortaya koymuş, 2002 yılında net asgari ücretin % 122'si olan ortalama emekli aylığı 2023 yılında % 70'e düşmüştür (DİSK-AR, 2024:223).

C. EYT YAŞLI-EMEKLİ YOKSULLUĞUNU ARTIRACAKTIR

Türk sosyal sigorta sisteminin sağlamış olduğu gelir ve aylıklar genel olarak düşük seviyededir. Bu düşüklüğün uzun yıllara dayanan çok yönlü sebepleri vardır. Ana başlıklar halinde bu sebepleri sıralamak gerekirse;

- **Sigortalıdan kaynaklanan sebepler**: Rızaya bağlı kayıt dışı çalışma[18]: çalışılan gün süresini eksik ve düşük ücret bildirme. Asgari şartlarla aylık bağlanma başvurusunda bulunma ve prime esas kazançları düşük bildirme[19],
- **İşverenden kaynaklanan sebepler**: Kayıt dışı çalıştırma[20], eksik gün bildirimi ve eksik kazanç bildirimi, yüksek prim ödemekten kaçınmak için açıktan ödeme yapma, sigortalıya bu şartları kabul ettirme.
- **Aylık hesaplama sisteminden kaynaklanan sebepler**: 4447 ve 5510 sayılı Kanunla değiştirilen aylık hesaplama sistemi ve bu sistemle ilgili parametreler aylıkların düşmesinin önde gelen sebepleri arasında yer almaktadır (Aslan, 2024: 132-150). Aylık bağlama oranının düşürülmesi ve güncelleme katsayısında büyüme hızının sadece % 30 oranında dikkate alınması ve nihayet bağlanan gelir ve aylıkların yeniden belirlenmesinde yalnızca TÜFE artış oranının dikkate alınması yeni sistemin

---

18 Sigortalının kendisinin dul ve/veya yetim aylıklarının kesilmemesi veya sosyal yardımlardan mahrum olmamak için kayıt dışı çalışmaya razı olması, hatta bu şartlarla çalışmayı kabul etmesi.

19 Sigortalıdan kaynaklanan sebepler bakımından en dikkat çeken grup 4/b kapsamındaki sigortalılardır. 2024 yılı itibarıyla 3.119 bin sigortalıdan % 99,68'i (3.024 bin kişi) prime esas kazançların alt sınırından prim ödemesi yapmaktadır. Kendi adına bağımsız çalışanların gelirleri düşük olmakla birlikte 1.921 bin vergi mükellefi, 506 bin şirket ortağı, 414 bin tarım sigortalısının bulunduğu çalışan grubunun hepsinin gelirinin düşük olduğunu kabul etmek hayatın olağan akışına uygun değildir. Benzer bir değerlendirme 4/1-a kapsamındaki sigortalılar için de söz konusudur. Sigortalıların % 37,1'i prime esas kazancın alt sınırı üzerinden, % 72,52'si asgari ücretin 2 katına kadar olan ücretlerden prim ödemektedirler.

20 2023 yılı itibarıyla kayıtdışı çalışma oranı 5 26,09'dur. Sanayi sektöründe % 12,92'ye kadar düşen kayıtdışı çalışma tarım sektöründe % 80,58'e kadar yükselebilmektedir. Ancak sayısal olarak 7,1 milyon kişiye tekabül etmektedir (TÜİK, 2024, işgücü istatistikleri-SGK sigortalı istatistikleri Ekim-2024).

aylıkların seviyesini düşüren somut sebeplerdir[21]. Yaşlılık aylıklarının seviyesinin düşmesinin görünür sonuçlarından biri toplam kullanılabilir hane gelirleri içinde yaşlılık aylık ve gelirlerinin payının % 11,6 düşmesi olmuştur (Aslan, 2024:247).

- **Kurumsal sebepler**: Gerek aylıkların ilk defa belirlenmesi sürecinde güncelleme katsayısı içindeki yeri ve ağırlığı, gerekse aylıkların artırılmasında tek belirleyici faktör olarak alınan TÜFE artış oranları ile ilgili temel problem TÜFE hesaplanması ile ilgilidir. TÜFE hesaplama esasları ile ilgili tartışmalar bir yana pandemi ve sonrası dönemde açıklanan TÜFE oranları ile gerçek hayatta karşılaşılan fiyat artış oranları arasındaki uçurum artmış, açıklanan oranların ”*gerçekliği”* sorgulanır (Eğilmez, 2021 ve Eğilmez, 2024), hale gelmiştir.

Bütün bu faktörler dikkate alınınca, diğer faktörlere ilaveten EYT ile Türkiye'de yaşlılık aylığı alan kişi sayısını bir yıldan diğerine % 15,6 oranında artması, SGK gelirleri ve bu gelirler içinde yaşlılık aylığı ödemelerinin payı aynı oranda artmadığı için, ücret fonu etkisi ile seviyesi düşen aylıklar dolayısıyla yaşlılık aylığı alanların yoksulluk oranını artıracaktır. 2019-2022 yılları arasında yaşlı nüfusun yoksulluk oranının % 11,4 den % 17,6'ya yükselmesi, bu dönemde yaşlı yoksulluğunu azaltmada önemli bir faktör olan yaşlılık aylıklarının bu etkisinin azaldığını ortaya koymuştur (Aslan, 2024:iii).

SONUÇ YERİNE

Bu çalışma (bildiri), Akademik Sosyal Güvenlik Platformunun 4-6 Ekim 2024 tarihinde düzenlediği "*Dün, Bugün ve Yarın Perspektifinden Yaşlılık Sigortası*" temalı Çalıştay'da alt konu başlığı olarak EYT sonrası dönemde dikkate alınarak yaşlılık sigortası ile ilgili genel tabloyu ortaya koymak üzere istatistiki verilere ağırlık verilerek hazırlanmıştır. Bildirinin yazılı metin haline dönüştürülmesi sürecinde genel durum tespitine, EYT'nin yaşlılık aylıklarının seviyesine (yaşlı/emekli yoksulluğuna) etkilerini tespite yönelik bölümler eklenmiştir.

Bu çalışmanın bütününde sorunların sebepleri ve sonuçları ile ilgili tespitler yapılmıştır. Şüphesiz beklenen; bildirinin sonunda dile getirilen "*Türk sosyal sigorta sistemi sürdürülebilir olma özelliğini kaybetti"* tespitinden sonra, eğer öyle ise *"bu durumdan çıkmak için neler yapılmalıdır?"* sorusuna cevaplar vermektir. Yine bildirinin sonunda, "*şimdi yeni bir reform yapma zamanı mı?"* sorusu da dile getirilmiştir.

---

[21] SGK tarafından bağlanan gelir ve aylıkların seviyesini etkileyen faktörlerle ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi için bakınız DİSK-AR, 2024:223-230;

Hayatın neredeyse her alanında ***"reform yorgunu***" olan topluma "*neden-nasıl-ne amaçla reform*" sorularının cevaplarını vermeden yeni bir reformdan bahsetmek mümkün değildir. Kaldı ki gelinen nokta itibarıyla "*mucizevi bir çözüm de yoktur*". Bu bakımdan bildirinin sözlü sunumu sonunda, mizahi bir dil de kullanılarak, "*neler yapılmalı ve yapılmamalı*" sorusuna cevap verirken, öncelikle "*bugüne kadar yapılanları yapmamalı*" cevabı verilmişti. Çünkü, Türkiye'de yaşlılık sigortası ve sosyal sigorta sistemini sürdürülemez hale getiren uygulamalar büyük ölçüde sistemi rayından çıkaran *"yapılmaması gerekenlerin yapılması"* dolayısıyla olmuştur. Yapılması gerekenler ise sistemin sigortacılık ilkelerini güç lendirecek bir anlayışın hakim kılınması gerekir. Türk sosyal sigorta sisteminde bugüne kadar öncelikleri yanlış sıralayan "*fayda-maliyet yerine önce maliyet-sonra fayda", "nimet-külfet yerine, önce külfet-sonra nimet", "haklar ve yükümlülükler yerine önce yükümlülükler, sonra haklar" ve nihayet "faydalan-öde yerine önce öde sonra faydalan*" ilkesinin yerleştirilmesi doğru bir başlangıç olacaktır. Yasal, kurumsal ve mali açıdan somut olarak nelerin-nasıl yapılması gerektiği ayrı bir çalışmanın konusudur. Türkiye 80 yılı aşan sosyal sigorta tecrübesi ile *"yapılması gerekenlerle ilgili yeterli bilgi ve tecrübe sahibi*" bir ülkedir. Eksik olan ise "*yapma isteği ve yapabilme iradesidir*".

KAYNAKLAR

Alper (2022). **Sosyal Güvenlik**, İstanbul Üniversitesi, Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, Sosyal Hizmetler Programı, İstanbul.

Arabacı, R.Y ve Alper, Y. (2010). ***Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi***, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:43, sayı:2, s. 101-117.

Aslan, H.(2024). **Türkiye'de Yaşlı Yoksulluğunun Görünüme ve Yaşlılık Aylıklarının Yaşlı Yoksulluğunu Önlemedeki Rolü,** Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilimdalı (basılmamış doktora tezi).

Bayraktar, Y. Yaşarlar, Y. (2016). **Seçilmiş Ülke Deneyimleri İçin Aktüeryal Denge Örnekleri: Karşılaştırmalı Bir Analiz,** Uluslararası Yönetim, Ekonomi ve Politika Kongresi Bildiriler Kitabı, Cilt 4. İstanbul, (s. 4644-4669).

DİSK-AR (2024). **Türkiye'de Emeğin Durumu: Emek Araştırmaları 2020-2023**, DİSK-AR, DİSK Yayınları No:87, İstanbul-Şubat 2024.

Eğilmez, M. (2024). **Enflasyonun gerçekliği ve para politikası üzerine,** https://www. mahfiegilmez.com/2024/01/enflasyonun-gercekligi-ve-para. html, (Erişim tarihi, 25 Aralık 2024).

Eğilmez, M.(2021). **Enflasyon oranının inandırılıcığı sorunu,** https://www. mahfiegilmez.com/2021/04/enflasyon-orannn-inandrclg-sorunu. html, Erişim tarihi, 25 Aralık 2024).

Euronews (2022). **Türkiye ve Avrupa'da Emeklilik: Beklenen yaşam süresi, ortalama çalışma hayatı ve işten çıkış yaşı**, https://tr.euronews. com/2022/08/08/turkiye-ve-avrupada-emeklilik-beklenen-yasam-suresi-ortalama- calisma-hayati-ve-isten-cikis (Erişim tarihi 6 Aralık 2024).

Euronews (2023). **Fransa'da Tartışmalı Emeklilik Reformu, Protestolara Rağmen Yasalaştı,** https://tr.euronews.com/2023/04/15/fransada-tartismali-emeklilik-reformu-protestolara-ragmen-yasalasti (Erişim tarihi, 5 Aralık 2024).

EYT (2024). **Emeklilikte Yaşa Takılanlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği,** https://www.eyt.org.tr/hakkimizda/ (Erişim tarihi, 26 Aralık 2024).

ILO (1952). **Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi**, Uluslararası Çalışma Örgütü, 1952/102. https://www.ilo.org/tr/resource/102-nolu-sosyal-guvenlik-asgari-standartlar-sozlesmesi (Erişim tarihi, 5 Aralık 2024).

OECD (2024), **Pensions at a Glance-2023**, OECD, https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.html (Erişim tarihi:26.12.2024).

Showtv(2024). **2025 Yılında emekli olanlar % 35 daha düşük maaş alacak,** https://www.showtv.com.tr/show-ozel-haber/2025te-emekli-olan-yuzde-35-daha-az-maas-alacak-851539, (Erişim tarihi, 26.12.2024).

SSK (2004). **İstatistik Yıllığı-2004**, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, İstatistik Yıllığı, yayın no:682, Ankara.

TÜİK (2024**). Sosyal Koruma İstatistikleri-2023**, Türkiye İstatistik Kurumu, TÜİK, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sosyal-Koruma-Istatistikleri-2023, (Erişim tarihi, 26 Aralık 2024)

Wikipedia (2024). **Avrupa'da Emeklilik: Ülkelere göre emeklilik yaşı,** Wikipedia, The Free Encyclopedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Retirement_in_Europe (Erişim tarihi 6 Aralık 2024).

Wikipedia (2024). **Maslow Teorisi**, https://tr.wikipedia.org/wiki/Maslow_ teorisi (Erişim tarihi, 26 Aralık 2024).

Yayın, E. (2025). **5510 Sayılı Kanunda Kamu Görevlilerinin Yaşlılık Sigortası**, Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilimdalı. (Basılmamış doktora tezi).

YAŞLILIK SİGORTASINDA ADALET

"Bir milletin yaşlı vatandaşlarına ve emeklilerine karşı tutumu; o milletin yaşama kudretinin en önemli kıstasıdır.

Mazide muktedirken bütün kuvvetiyle çalışmış olanlara karşı minnet hissi duymayan bir milletin istikbale güvenle bakmaya hakkı yoktur ."

Mustafa Kemal ATATÜRK

Prof. Dr. Kadir Arıcı[1]

GİRİŞ

Yaşlılık sigortası, yaşlılık riskine karşı sosyal güvenlik sağlamak için geliştirilen bir sosyal sigorta dalıdır. Yaşlılık sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran en önemli risklerden birisidir. Yaşlılık, fizyolojik bir risktir. Yaşlanma aynı zamanda muhtemel bir fizyolojik risktir. Kişiler için yaşlanma, özü itibarı ile hayatın ona verdiği bir hediyedir. Herkes yaşlılık yaşına ulaşamaz.

Yaşlanma ile kişiler bedeni ve ruhi bakımdan birtakım kayıplara uğrarlar. Bu kayıplar kişilerin çalışma gücünde kayıplara yol açabilir ya da bazı durumlarda kişiler yaşlanmaya bağlı olarak çalışamaz hale gelebilir. Bu gelişmeler kişilerin gelir-gider dengelerini bozar ve onları muhtaç duruma düşürebilir.

Vatandaşlara dolayısıyla da yaşlılık yaşına ulaşmış kimselere sosyal güvenlik götürmek devletlerin en önemli görevidir. Çünkü sosyal güvenlik, çağdaş dünyada insanlar için bir hak, devletler için ise bir görev niteliğindedir.

---

[1] Ankara Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi

Yaşlılık sigortası, sigorta kapsamındaki kişilere gelir garantisi sağlayarak yaşlılık döneminde muhtaçlığa düşmekten onları kurtarır ve sosyal güvenlik sağlar[2].

Sosyal sigorta kapsamında olanlar sağlanan sosyal güvenliğin karşılığı olarak bir prim öderler. Bu sebeple sosyal sigorta genelde prim ödeme gücü olanlara sosyal güvenlik sağlamak için kullanılan bir tekniktir. Prim ödeme gücü olmayan kimselerin primlerini bir başkası mesela devlet öderse, onlar da sosyal sigorta kapsamında sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınabilir.

Dünyada en yaygın uygulama ise; prim ödeme gücü olmayan yani muhtaç durumda bulunan kimselerin sosyal güvenliğinin devletçe sağlanmasıdır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet tekniği; devletçe finansmanı sağlanan, muhtaçlık kontrolüne dayalı olarak işleyen, muhtaçlara sosyal güvenlik sağlayan bir tekniktir ve bir sistemdir. Bu sebepledir ki bu sisteme primsiz sistem adı verilir.

Türk sosyal güvenlik tarihi içinde incelendiğinde yaşlılık, malullük ve ölüm en önemli üç sosyal güvenlik riski olarak kabul edilmiş olduğu anlaşılır.

Çağdaş sosyal güvenlik sisteminin temelleri, sosyal sigorta tekniği ile sosyal güvenlik götürülmeye çalışılarak atılmıştır. Sosyal sigorta tekniğinin kabul edilmediği dönemde ise yaşlanan kamu çalışanları için emeklilik geliri sağlamak yoluyla sosyal güvenlik hayata geçirilmiştir. Mesela yaşlanan yeniçeri ağalarına yaşlılık geliri sağlamak için arpalık, has ve tımarlar v.s. tahsisleri yapılmıştır[3] .

Osmanlı döneminde 1865 yılında askeri memurlardan başlanarak bütün kamu görevlileri için kurumlar temelinde yaşlılık malullük ve ölüm risklerine karşı sosyal güvenlik sağlayan "tekaüt Sandıkları" kurulmuştur.[4]

Kamu çalışanı olmayan, iş sözleşmesi ile özel sektörde çalışanlar için ise 1949 yılında çıkarılar 2.6.1949 Tarih ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile yaşlılık, malullük ve ölüm risklerine karşı sosyal güvenlik sağlanmaya başlanmıştır.

---

[2] Yaşlılık hayat devam ettiğinde kaçınılmaz bir risk ve sonuçtur. Bu sebepledir ki " Yaşlılık Sigortası Kaçınılmaz Bir Riske Karşı Önlem Olarak Yaşlılık Sigortası " üst başlığı altında kaleme alınmış olması dikkat çekici bulunmuştur. Bkz: SÖZER,Ali Nazım : Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, İstanbul 2019., s.375 422 .

[3] Osmanlı döneminde sosyal güvenlik için bkz.: ARICI, Kadir: Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 2022., s.69-80 .

[4] Bu dönemde yapılan tekaüt sandıklarına ilişkin düzenlemelerin metinleri için bkz.:T.C.Maliye Bakanlığı: Kamu Personel Emeklilik mevzuatı (1876- 1930), Ankara 1994.

1949 yılında bütün kamu görevlileri, kamu çalışanları ve memurları kapsayacak şekilde 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile ve tekaüt sandıkları kapsamında bulunanlar tek kanun ve tek yasa kapsamında yaşlılık, malullük ve ölüm riskine kaşı sosyal güvenlik altına alınmıştır. Türkiye'de bağımsız çalışanlara Sosyal güvenlik 1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile yaşlılık, malullük ve ölüm risklerine karşı sosyal güvenliğe kavuşturulmuşlardır. Kırsal kesimde çalışan çiftçilere ise 1983 tarih ve 2925 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (Tarım Bağ- Kur Kanunu) ile yaşlılık malullük ve ölüm riskine karşı sosyal güvenlik sağlanmıştır. 1983 tarih ve 2926 tarihli tarımda bağımlı çalışanlar için sosyal güvenlik Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile isteğe bağlılık esasına dayalı olarak sağlanmıştır.

Zorunlu sosyal sigorta kapsamı dışında kalan ve daha sonra da sisteme giremeyenler için ise isteğe bağlı sigorta kapsamında yaşlılık sigortası imkânı sağlanmıştır[5].

Yaşlılık sigortası uygulamasında Türk sosyal güvenlik sisteminin birtakım baş ağrıları vardır. Bu baş ağrıları sosyal sigortası kamuoyunda " Sistemin Adaletinin Olmadığı" yönünde tenkit ve eleştirilere yol açmıştır.

Bu çalışmada Türk yaşlılık sigortası sisteminde adalet yok mudur sorusuna bir cevap bulmak ve yapılan tenkit ve eleştirilerin haklılık payının bulunup bulunmadığı soruları araştırılmaya çalışılacaktır.

I. YAŞLILIK, YAŞLILIK SİGORTASI VE ADALET

Yaşlılık, yaşlılık sigortası ve adalet anlamları ayrıntılı olarak incelenmesi ve değerlendirilmesi gereken üç kavramdır. Yaşlılık sigortasında adalet meselesini anlamak ve idrak edebilmek için bu üç kavramın değerlendirilmesi gerekir.

1. Yaşlılık ve Yaşlılık Sigortası

A. Yaşlılık Kavramı

Yaşlılık canlı bir organizma olan insanın hayatın belli bir döneminin adıdır. Yaşlılık insan organizmasının gelişme sürecinin son dönemini ifade eder. Her

[5] İsteğe bağlı sigorta için bkz.: GÜZEL,Ali – OKUR,Ali Rıza – CANİKLİOĞLU,Nurşen: Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 2021., s. S.190-199 ; ARICI,K.:a.g.e. s. 274-280; BELVERENLİ,Demet: 5510 sayılı Kanun Kapsamında İsteğe bağlı sigortalılık, Ankara 2017.; BALCI, Mesut: "5510 Sayılı <sosyal sigortalar ve Genel Sağlık siggortası Kanunu Döneminde İsteğe bağlılık Uygulaması Hakkında İnceleme", Sicil İş Hukuku Dergisi, Sa. 14., Haziran 2009., s. 250 -253.

canlı gibi insan da doğar, büyür, yaşlanır ve ölür. Belli bir yaştan sonra insanın bedeni ve ruhi güçlerinde kayıplar başlar. İşte bu dönem yaşlılık dönemi olarak adlandırılır.

Yaşlılık bu anlamda takvim yaşlılığı ve biyolojik yaşlılık olmak üzere iki şekilde ortaya çıkar. Takvim yaşlılığı, doğumdan itibaren geçirilen takvim yılı esasına göre belirlenen bir yaşlılığı ifade eder. Fizyolojik yaşlılık ise kişinin biyolojik bakımdan yaşlanmasını ifade için kullanılan bir yaşlılık türüdür. Fizyolojik yaşlılık, kişinin genetiği, beslenme barınma ve yaşama şartlarına bağlı olarak farklı seyreder. Fizyolojik yaşlanma bazen takvim yaşlılığından daha hızlı olarak gelişebilir: bazı durumlarda da tersi bir gelişme gösterebilir. Fizyolojik yaşlanma takvim yaşlılığından daha gerçekleşir ise bu şekilde gerçekleşen yaşlanmaya "Erken Yaşlanma "adı verilir.

Dünya Sağlık Örgütü ve Milletlerarası Çalışma Teşkilatları tarafından takvim yaşlılığı olarak tespit ve kabul edilen yaşlılık yaşı 65, Birleşmiş Milletler Teşkilatı çevrelerinde ise 60 yaşın tamamlandığı yaştır[6]. Devletlerce yaşlıların korunması ve yaşlılara yönelik destekler bakımından da bu yaş kabul edilmektedir.

B. Yaşlılık Sigortası

Yaşlıların korunması bakımından onların sosyal güvenliğinin sağlanması önemli bir konudur. Yaşlıların sosyal güvenliğinin sağlanması ancak onların yaşlılık döneminde ihtiyaçları olan asgari gelir güvenliğinin sağlanması ile mümkün olur.

Yaşlılık sigortası, yaşlılık riskinin sonuçlarına karşı sosyal güvenlik sağlayan sigorta dalıdır.[7] Yaşlılık riski, yaşlanma sebebiyle kişilerin bedeni ve ruhi güç kaybına uğramaları ve bu sebeple çalışma ve kazanma güçler ve yeteneğini kaybetmeleri ile ortaya çıkan bir risktir. Yaşlılıkla birlikte kişi gelir azalması veya gelir kesilmesi ile karşı karşıya kalır ve muhtaç duruma düşer. İşte yaşlılık sigortası ile yaşlılık riskinin sonuçlarına karşı kişilere gelir garantisi sağlanır. Yaşlılık sigortası yaşlıları muhtaçlığa düşmekten korur.

Yaşlılık sigortasında sigortalılık süresi, prim ödeme gün sayısı ve yaşlılık yaşına ulaşma şartlarını sağlayan kişilere sigorta yardımları sağlanır. Bu yardımların başlıcası yaşlılık aylığı ve sağlık giderlerinin karşılanması olarak sıra-

---

6 On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yaşlanma Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ankara 2018, s.4

7 Geniş bilgi için bkz: GÜZEL-OKUR-CANİKLİOĞLU: a.g.e., s.526-644; SÖZER, Ali Nazım: a.g.e. s.375 v.d.; ARICI, Kadir: a.g.e. s.385-414.

lanabilir. Yaşlılık sigortasında önemli olanlar; yaşlılık yaşının belirlenmesi, yaşlık aylıklarının tespiti ve ödenmesi ve yaşlılık aylıklarının enflasyon karşısında korunmasıdır.

2. Yaşlılıkta Adalet ve Önemi

A. Adalet Kavramı

Adalet tanımı en çetrefil kavramlardan birisidir. Adalet, hukukun ulaşmak istediği hedeftir. Adalet, "hakkı hak sahibine teslim etmek "olarak yapılan tanımı genel kabul görmüş olan bir kavramdır. Adalet, hukukun gerçekleşmesi ile sağlanır[8].

Adaletin sağlanması, toplumda düzenin sağlanması için olmazsa olmaz nitelikte bir ihtiyaçtır. Hukuk ve hukuk sistemi adaletin sağlanması için gereklidir ve ona hizmet eder. Herkese hakkının verildiği herkesin hakkını aldığı bir ortam adil ortamdır.

Adalet kendi içinde denkleştirici adalet, dağıtıcı adalet, sosyal adalet, v.s. şeklinde çeşitlenir[9].

Adalet kavramı içinde üzerinde durulan bir konu da bir düzenlemenin "adilliği" ya da adil olup olmaması konusudur. Bir normun adil olup olmaması olması gereken ile olan arasında uyumun mevcut olup olmamasına bağlıdır [10].

Yaşlılık sigortasında adalet konusunda bu alandaki düzenlemelerin ne ölçüde adil olduğu sorusu da cevabı bulunması gereken önemli bir sorudur. Özellikle sistemin adil olup olmadığına ilişkin görüşlerin oluşumunda hukuki düzenlemelerin adil olup olmaması belirleyici rol oynamaktadır.

B. Yaşlılıkta Adaletin Önemi

Yaşlılık kişiler için bedeni ve zihni bakımdan bir güç kaybı dönemidir. Güç kaybı her yaşlıda aynı şekilde seyretmez. Kişinin genetik mirası, geçirdiği hayat ve mevcut hayat şartları yaşlılık sürecini ve yaşlanma sürecindeki bedeni ve ruhi kayıpların derecesini belirler.

İnsanlar arasında adaletin önemi tartışılmaz. Yaşlılar arasında ise adalet daha fazla önem taşır. Zira, çalışma hayatını tamamlamış, çalışamaz hale gelmiş yaşlılar; boş zamanları en bol kişilerdir. Yaşlıların çevrelerini ve meydana gelen

---

8 Adalet kavramı için geniş bilgi için bkz.: ÇEÇEN,Anıl: Adalet Kavramı, Astana Yayınları, Ankara …., s. 19 v.d

9 YILMAZ, Süleyman: Hukuk Başlangıcı, Ankara 2020,s. 38-40;

10 GÖZLER, Kemal :Hukuka Giriş, Bursa 2006., s.56

gelişmeleri etraflıca izlemeleri ve dinlemeleri, takip etmeleri için ayırabilecekleri bolca zamanları olur. Dolayısıyla onların toplumda yaşanan adaletsizlikleri görmeleri için daha çok vakitleri vardır.

Günümüz dünyasında haberleşme, bilgiye ulaşma imkânları daha da fazladır. Sokağa çıksanız da çıkmasanız da durum değişmez. Hayatın bütün gerçeklerini radyo, televizyon ve internet evinize taşır; sizin gözünüzün içine sokar. Farklılıkları gören, farklılıkları fark eden, insan de elbette rahatsız olur. Hele bu farklılıklar adaletsizliklerle zenginleştirilmiş ise durum daha da rahatsız edici olur.

Yaşlı kişilerin, kaybettikleri gençliklerine dönmesi elbette mümkün değildir. Yaşlılar için geçmişte hem kendilerinin hem de toplumun ve ülkeyi yönetenlerin yaptıkları yanlışları telafi edecek zaman da yoktur, kalmamıştır.

Toplumun kalkınması için çalışmış, ter dökmüş, katkıda bulunmuş yaşlıların bu dönemlerini muhtaçlığa düşmeden, başkalarına el açmadan, asgari ihtiyaçlarını karşılamakta güçlük çekmeden, yaşamaları onlar için bir hak, toplum için de bir görevdir. Sosyal adalet bu anlamda daha bir önem arz eder.

Yaşlıların sosyal koruması ne kadar önemli ise; yaşlılara adaletle muamele edilmesi de o kadar önemlidir.

II. YAŞLILIK SİGORTASINDA ADALET TALEBİNİN ARKA PLANI

Yaşlılık sigortasında adalet talebi gün geçtikçe artmaktadır. Ülkemizde emekli yaşlıların "Avrupa'nın yaşlıları turist olarak ülkemizde gezerken bizler çarşıya çıkmakta zorlanıyoruz" serzenişleri yaşlılıkta adaletsizlikleri ifade eden bir gerçeklik olarak değerlendirilmelidir.

Yaşlılıkta adalet talebinin arka planını görmeden bu talebin sebebini anlamak mümkün değildir. Aşağıda kısa kısa bu talebin arka planı hakkında tespitler ortaya konulacaktır.

1- Bağlanan Aylıkların Sosyal Güvenlik İhtiyacını Karşılamaması

Yaşlılık aylığı almakta olanlar, ödenen aylıkların bekledikleri sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamadığını ifade etmektedirler. Yıllarca prim ödemiş ve yaşlılıkta asgari ölçüde de olsa sosyal güvenlik ihtiyaçlarını sosyal sigorta ile karşılamayı hayal etmiş sigortalılar; hak sahibi haline geldiklerinde sağlanan sosyal güvenliğin yetersizliği gerçeği ile karşı karşıya gelmişlerdir.

Ülkemizde emekli aylıklarının satın alma gücü sürekli olarak düşmekte; emeklilik (yaşlılık) aylıkları enflasyon karşısında korunamamaktadır. Emeklilerin feryadının arka planında bu gerçek vardır.

Yaşlılık (emeklilik) aylıkları, enflasyon karşısında korunamadığı gibi ülkenin kalkınmasından emeklilerin aldığı pay da gün be gün azalmaktadır. 2006 yılında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ilk halinde güncelleme katsayısı belirlenirken kalkınmadan emeklilerin alacakları pay % 100 iken Anayasa Mahkemesi'nin 5510 sayılı Kanunu Anayasaya aykırı bularak iptal ettiği karardan sonra çıkarılan 17.04.2008 Tarih ve 5754 sayılı kanunla % 30 a düşürülmüştür[11].Dolayısı ile emeklilerin kalkınmadan alacakları pay azaltılmıştır. Yani kanun koyucu, kalkınmadan emeklilerin % 100 pay almalarını da kabul etmemiştir. Ülkenin kalkınmasına katkıda bulunan kişilere bu katkının karşılığının ödenmemesi anlamına gelen %70 kayıp; günümüzde emekli aylıklarının düşük ve yetersiz kalmasının sebeplerinden birisidir. Sonuçta Türkiye kalkınırken emeklilerimiz kalkınmaya verdikleri katkının karşılığını alamamaktadırlar.

Emekli aylıklarının düşük kalmasında güncelleme katsayısında esas alınan enflasyon artışı tespitleri ile ilgili kamuoyundaki güven kaybının da payı yok değildir. Enflasyon sepeti kamuoyuna açıklanmamakta ve açıklanan enflasyon ile vatandaşın yaşadığı enflasyon arasında fark sürekli olarak kamuoyunun gündeminde kalmaya devam etmektedir.

Elbette emekli aylıklarının yetersizliği gerçeğinde; 3500 gün prim ödemek suretiyle emeklilik, yaşlılık yaşına ulaşmadan kişilere emekli aylığı bağlanmasını sağlayan kolaylaştırılmış emeklilik uygulamalarının payı da göz ardı edilmemek gerekir.

2. SSK Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Emeklileri Arasında Var Olan Adaletsizlikler

Yaşlılık sigortasından kaynaklanan adaletsizliğin temelinde bu sigortanın tarihi içinde yapılan ve sosyal sigorta tekniğine aykırı düzenlemeler yer alır. SSK, Bağ-Kur ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı emeklileri arasında 2008 öncesinde çok ciddi farklılıklar mevcuttu.

---

[11] 17.4.2008 Tarih ve 5754 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG., 8.05.2008 Tarih Ve 26870 Sayı).

Bu farklılıklar emekli vatandaşlar nezdinde de adaletsizlik olarak nitelendirilmektedir. Bu üç sigorta kurumunun kendi emeklileri aralarında farklılık olduğu gibi kendi içinde de farklılıklar vardı.

Yaşlılık sigortasına baktığımızda günümüzde yaşlılık sigortasından aylık almakta olan kimselere bağlanan aylıklar arasındaki farklılıklar yaşlı sigortalılar için birer adaletsizlik olarak ortaya çıkmaktaydı.

Üç kurum arasında norm ve standart farklılıkları o kadar büyüktü ki Emekli Sandığı bu dönemde kıyak emekli kurumu niteliğinde idi. Bu tespitimizin en çarpıcı göstergesi; SSK VE BAĞ-KUR emeklileri milletvekilleri ile EMEKLİ SANDIĞI emeklisi milletvekilleri arasındaki yaşlılık aylığı farklarını ortadan kaldırabilmek için SSK VE BAĞ-KUR emeklisi milletvekilleri kanunla emekli sandığına taşınması örneğidir[12].

3. Yetersiz Kalan Asgari Emekli Aylıklarına Destek Yapılması: Yeni Versiyon Bir Adaletsizlik Kaynağı

Yaşlılık aylıklarının sosyal güvenlik sağlamada yetersiz kalması emeklilerden bu yönde gelen tepkiler yetkilileri çözüm arayışlarına sevk etmiştir. Emekli aylıklarının yetersiz kalmasına temel nedenlerinin araştırılması ve köklü çözümler aramak yerine günü kurtaran çözümlere yönelinmiştir. Mesela 5510 sayılı Kanun düzenlemesinde 2008 önceki mevzuatta asgari yaşlılık aylığı miktarı prime esas kazancın % 70 inden az olamaz 79-121.etkileri hiç sorgulanmamıştır.

Bu düzenlemelerin ve aylık bağlamada yaşanan yanlışlıklar da dikkate alındığında asgari yaşlılık aylıkları o kadar düşük kalmıştır ki devlet önce bu aylıkları takviye edebilmek için "bayram ikramiyesi" adı altında destek sağlanmıştır[13]. Bu da yeterli olmamıştır. Yaşlılık aylıklarının düşüklüğünü telafi etmek üzere bu sefer asgari aylık almakta olanlara artı 2.500 TL ilave zam yapma gibi düzenleme yapılmaya başlanmıştır[14].

En düşük aylıklara iyileştirme yapılmasının yeni nesil adaletsizliklere yol açmaktadır. Şöyle ki daha çok prim ödeyenler ile daha az prim ödeyenler yaşlılık aylıkları belli bir miktardan az olamaz düzenlemesi ile yeni aynı aylığı almak durumunda kalmaktadırlar. Halbuki eğer emeklilerin asgari aylık miktarı muhtaçlık sınırına düşmüş ise devlet bu kesimlere sosyal yardım sisteminden destek sağlamalı ve farklı prim ödeyenlere aynı yaşlılık aylığı ödeme gibi bir adaletsiz uygulamaya neden olmamalıdır.

---

[12] Geniş bilgi için bkz.: Arıcı,Kadir : " Türkiye'de Milletvekillerinin Sosyal Güvenliği Meselesi" *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. Xvıı, Y.2013, Sa. 1-2, S.77 -121* **.**

[13] Tarih tekerrür ediyor.1976 yılında da yetersiz kalan emekli aylıklarını desteklamak için yakacak yardımı adı altında iilave ödeme getirilmiş olduğu da bilinmektedir.

4. Sosyal Güvenlik Eşittir Sosyal Sigorta Anlayışının Sürdürülmesi

Bu ülkede sosyal güvenlik eşittir sosyal sigorta anlayışı hem halkta hem de yöneticilerde hâkim bir anlayış haline gelmiş durumdadır. Halk sosyal güvenliğim var diyorsa sosyal sigortası var demektedir. Devlette sosyal sigorta ile bütün halka sosyal güvenlik hizmeti sunduğunu ifade etmiş olmaktadır.

Bu yanlışın arka planında; devletin sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemini kurmaması ve hak temelinde işleyen bir sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi düzenlememesi yer almaktadır. Günümüzde Türkiye'de alaturka işleyen bir sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi elbette vardır. Sistem hak temelinde kurulmadığı için siyasi istismara müsait bir şekilde işlemektedir. Devlet sosyal yardım ve sosyal hizmetlere daha fazla kaynak ayırmak istemediği gibi bu alanda üstleneceği yükü de sosyal sigortalıların üzerine yüklemeye devam etmektedir[15].

Emekli aylıklarının düşüklüğünü telafi için en az aylık miktarının belirli bir miktarın üzerine çıkarılmasına yönelik destek verilmesi de aynı mantığın bir göstergesidir. Hâlbuki yaşlılık aylığı düşük kalanlara devlet sosyal yardım yapmak suretiyle destek olmalıydı. Mevcut uygulama daha düşük prim ödeyenler ile daha yüksek prim ödeyen kişileri aynı aylığa muhtaç ve mahkum kılarak yaşlılıkta adaletsizliğe sebep olunmuştur. Asgari yaşlılık aylıklarına destek verilmesi sistemin adaletini bozmuştur.

III- YAŞLILIK SİGORTASINDA ADALETSİZLİKLERE YOL AÇAN KANUNİ DÜZENLEMELER

Yaşlılık sigortasında adaletsizlikler, yapılan kanuni düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Yaşlılık sigortasında üç farklı kurum, bu kurumların kendine özgü mevzuatlarının var olduğu dönem 2006 yılında sona ermiş olduğu düşünülebilir. Ancak farklılıklar 5510 sayılı kanun ile sona erdirilemediği gibi 5510 sayılı Kanun öncesi döneme ilişkin kanuni hakların korunmasına dair geçici kanuni düzenlemeler de kazanılmış hakların korunması kapsamında korunmuştur ki uzun dönemde yaşlılık sigortasındaki adaletsizliklerin devamına kapı aralamıştır[16].

---

15 Hak temelinde sosyal yardım sistemi kurulduğunda sosyal yardıma ihtiyacı gerçek boyutu ile ortaya çıkmaktadır. Geçmişte tanıdığım bir kaymakam engelli çocuklara aylık bağlanmasına dair kanun çıktığında aynen şunu söylemişti. "Hocam kazada ne kadar çok engelli çocuk varmış Kapan çocuğunu kaymakamlığa geldi " .

16 2006 sosyal güvenlik reformunu yaşlılık aylıkları bakımından değerlendirenler sistemin yaşlılara yoksulluk getiren bir düzenlemeye haiz olduğuna vurgu yapmışlardır.Ki bizde eski sisteme göre yeni sistemin bireysel emekliliğe insanları mahkum ve muhtaç hale getiren bir yapısının olduğunu düşünmekteyiz.Bkz.: ARABACI,Yüksel Rabihan – ALPER,Yusuf : "Sosyal

Sözün özü, yaşlılık sigortasında mevcut adaletsizliklerin kaynağı çoğu popülist bir kısmı da sosyal sigorta ilkeleri ile bağdaşmayan kanuni düzenlemelerdir. Sosyal sigortalarla ilgili kanuni düzenlemelerde norm ve standart birliğini sağlamak yerine mevcut adaletsizlikleri artıran kanuni düzenlemeler geçmişte de vardı; günümüzde de var olmaya devam etmektedir.

Aşağıda kısa kısa. Kanuni düzenlemelerden kaynaklanan adaletsizliklere işaret etmeye çalışılacaktır.

1. Yaşlılık Sigortasında Hak Kazanma Şartlarının Sürekli Olarak Değiştirilmesi

Yaşlılık sigortasında adaletsizlik duygusunun yayılmasında en önemli faktörlerden birisi yaşlılık sigortasında aylık almaya hak kazanma şartlarının sürekli olarak değiştirilmesi yer almaktadır.

A. Yaşlılık Yaşındaki Değişmeler

Yaşlılık sigortasında adalet sorununun arka planında yaşlılık yaşının belirlenmesi ile ilgili olarak mevzuatta sürekli değişiklik yapılması yer almaktadır.

Ülkemizde yaşlılık yaşı, 1949 tarih ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile yapılan ilk düzenlemede 60-65 olarak belirlenmiş iken, 1964 tarih ve 506 sayılı Kanun ile 55-60 yaşa düşürülmüştür. 1969 yılında 506 sayılı kanunda 1186 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle de 50-55 e çekilmiştir[17].

1969 yılında 1186 sayılı Kanunla bir taraftan yaşlılık yaşı düşürülürken diğer yandan ise düzenleme ile yaşlılık yaşına ulaşmaksızın yalnızca prim ve sigortalılık süresini tamamlamak şartı ile (kadın 20 erkek 25 ve 55/50 yaş olmak üzere) yaşlılık aylığı bağlanma mümkün hale getirilmiştir.

Bir başka değişiklik ile dünyanın hiçbir yerinde görülmeyen bizce alaturka bir düzenleme ile yaşlılık sigortasında aylık bağlamak için gerekli olan yaşlılık yaşına ulaşmış olma şartı kaldırılmıştır. Böylece yaşlılık sigortasından yaşlılık yaşına ulaşmadan yaşlılık aylığı almanın yolu açılmıştır. Yaşlılık yaşının sigortalılar lehine değiştirilmesi ve özellikle de yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için yaşlılık yaşına ulaşmış olma şartının kaldırılmış olması, yaşlılık yaşına ulaşmadan emekli olan büyük bir yaşlılık aylığı bağlanmış kitlenin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi : Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi"., Amme İdaresi dergisi, C. 43., Sa.2., 2010, s. 101- 107 .

17 ARICI, Kadir: a.g.e.,s.88-89.

Zaman içinde yaşlılık yaşına ulaşmadan aylık almanın iktisadi ve sosyal sonuçları yetkilileri bu yanlıştan kurtulmanın gerekli olduğu gerçeğine götürmüştür.1999 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile çok önemli iki adım atılmıştır. Bunlardan birisi yaşlılık yaşının artırılmasıdır; kanunla yaşlılık yaşı kadınlar için 58 erkekler içinse 60 olarak belirlenmiştir. Diğer önemli bir düzenleme ile de 1969 yılında 1186 sayılı Kanunla yapılan yanlıştan dönülmüş olup yaşlılık yaşına ulaşmayanlara yaşlılık aylığı bağlanmaması esası geri getirilmiştir.

5510 sayılı Kanun m.28 ile yaşlılık yaşı ile ilgili yeniden bir kanuni düzenlemeye konu edilmiştir. Düzenleme ile yaşlılık yaşı 2036 yılına kadar 58/60 olarak uygulanacak bu tarihten sonra iki yılda bir yaş artırılarak 2045 yılında kadın-erkek fark etmeksizin 65 yaş olacak şekilde belirlenmiştir.

Özellikle de 1999 yılında yaşlılık yaşına ulaşmayanlara aylık bağlanamayacağına dair düzenlemenin geri getirilmesi ve yaşlılık yaşının artırılması sigortalı ve hak sahipleri nezdinde büyük bir adaletsizlik duygusu yaratmıştır.

Bütün dünyada yaşlılık yaşına varmadan kimseye yaşlılık aylığı bağlanmaz. Yaşlılık yaşı belirlenirken de ülkenin nüfus yapısı, doğum oranları, çalışma çağı içi ve dışı nüfus kriterleri ve ülkenin iktisadi durumu dikkate alınmak suretiyle belirlenir.

Yaşlılık yaşında sürekli değişiklikler yapılması ve özellikle 1969-1999 tarihleri arasında yaşlılık yaşına ulaşmayanlara yaşlılık aylığı bağlanmış olması ve yaşlılık yaşına ulaşmadan yaşlılık aylığı bağlanma yolunun açılması ve daha sonra da kaldırılmış olması da yaşlılık sigortasında adaletsizlik itirazlarının doğmasını sebep olmuştur.

Günümüzde yaş konusunda yapılan kanuni düzenlemeler 35 – 60 yaşında emekli olmuş ve kendi içinde çok farklılık arz eden bir emekli kesiminin doğmasına yol açmıştır. Emekliler arasındaki çok farklı yaşlı kesimlerin ortaya çıkması da adaletsizlik duygusunu beslemektedir. Şöyle ki emekli kitlesi içinde 35, 38,43 yaşlarda emekli olanlar olduğu gibi 65 yaşında emekli olan kişiler de vardır. Kendi içinde hercai menekşe gibi farklılaşmış bu kitle içindeki farklılık da adaletsizlik duygusunu beslemektedir.

B. Prim Ödeme Gün Sayısındaki Değişmeler:

Yaşlılık sigortasında aylık bağlama şartlarında sürekli değişiklik yapılan bir başka alan ise yaşlılık aylığı bağlanması için kanunun öngördüğü prim ödeme gün sayılarında yapılan düzenlemeler olmuştur.

1949 da çıkarılan 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nda Prim ödeme gün sayısı bakımından ihtiyarlık aylığından faydalanmak için (emekli 60 yaş ve 25 yıl sigortalılık süresine) ek olarak "İlk işe girdiği tarihten ihtiyarlık aylığından faydalanma talebinde bulunduğu tarihe kadar geçen her yıl için, ortalama olarak, en az 200 günlük ihtiyarlık sigortası primi ödemiş bulunmak" ve "Aylıktan faydalanma talebine takaddüm eden son üç yıl içinde en az 200 günlük prim ödemiş bulunmak" şartı getirilmiştir. Dolayısı ile bu dönemde en az 5000 gün prim ödeme şartı getirilmiştir.

1964 tarih ve 506 sayılı Kanunda ise:

- (50/55 yaş) 5000 gün gün prim ödeme,
- (50/55 yaş) (15 yıl sigortalılık süresi) 3600 gün
- (50/55 yaş) (20 yıl sigortalı) 5000 gün

olarak prim gün sayıları belirlenmiştir.506 sayılı Kanunda 23.5.2002 tarih ve 4759 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile prim ödeme gün sayısı 7000 gün tam aylık için, 58/60 yaş ve 25 yıl 4500 gün prim gün sayısı kısmi aylık için prim ödeme ödeme gün sayısı belirlenmiştir.

2006 tarih ve 5510 sayılı SSGSSK ile asgari aylık bağlamak için prim ödeme gün sayısı 5400 gün olarak tam aylık içinse 7000 gün olarak belirlenmiştir. Prim ödeme gün sayıları tam aylıkta 5000 günden 7000 güne yükseltilmiştir. Kısmi aylık bağlama oranları ise 3600 günden 5400 güne yükseltilmiştir.

Prim ödeme gün sayıları işçiler, kamu görevlileri ve memurları ve bağımsız çalışanları arasında da farklılaştırılmıştır. Bağımsız çalışanlar ve kamu görevlileri için ise 9000 gün olarak belirlenmiş miktar başlangıçtan itibaren sabit bırakılmıştır[18].

C. Sigortalılık Süresindeki Değişmeler

Yaşlılık aylığına hak kazanma şartlarında değişiklik gösteren bir başka husus ise sigortalılık süresi bakımından olmuştur.

Sigortalılık süresi, sigortalının ilk defa sosyal sigorta ilişkisi kurulduğundan sonra, bir başka ifade ile sigortalı olarak tescil edildikten itibaren, başlayan ve sosyal sigortadan hak sahibi olarak veya olmaksızın ayrıldığı tarihe kadar geçen

[18] 9000 günün 7200 gün olarak belirlenmesi için kamuoyunda talepler yükselmektedir. Hemen ifade edelim ki " eşitlik adalet değildir", bağımsız çalışanları işçilerle eşit kabul etmek hiçbir zaman kabul edilemez. Kolay emeklilik çabalarının ve kanun koyucuya baskı yaparak hak elde etme çabalarının bir küçük ancak temeli olmayan taleplerdir.

süredir. Bu süre, sigortalının işsiz kalması, çalışmaması gibi sebeplerle (ölüm dışında) kesilmez.

Yaşlılık yaşına esas sigortalılık süresi 1949 tarih ve 5417 sayılı kanun döneminde 25 yıl olarak tespit edilmiş iken 1964 tarih ve 506 sayılı Kanunda kadın 20 yıl erkek 25 yıl olarak belirlenmiştir. Sigortalılık süresi 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunda 25 yıla çıkarılmıştır. 5510 sayılı Kanunda ise kadın ve erkek için 25 yıl olarak belirlenmiş ve korunmuştur.

Sosyal sigorta sisteminde yaşlılık sigortası bakımından sigortalılık süresinin başlangıcı her halde 18 yaşın bitirildiği tarih olarak belirlenmiştir. Sosyal sigorta ilişkisi iş sözleşmesi ile işe alındığı andan itibaren başlar ve kurulur. Ancak yaşlılık sigortası bakımından sigortalılık süresi sosyal sigorta ilişkisinin kurulduğu tarihten itibaren değil 18 yaşın doldurulduğu andan itibaren işler.18 yaşından önceki dönemde sigortalının ödediği primler prim ödeme gün sayısına dahil edilir ancak bu süreler sosyal sigorta süresinin hesabında dikkate alınmaz.

1981 yılına kadar sigortalılık süresi sosyal sigortalı olarak çalışmaya başladığı andan itibaren başlarken bu tarihten sonra kanuni düzenleme ile 18 yaş esası kabul edilmiştir.18 yaş yaşlılık sigortası bakımından sigortalılık süresinin başlangıcı olan yaştır.

Özellikle kısmi aylık bağlamada sigortalılık süresinin 15 yıl olarak belirlenmiş olması yaşlılık sigortasından aylık bağlanmış olanlar bakımından farklılık yaratmaktadır. Elbette sigortalılık sürelerindeki değişmeler yaşlılık sigortasında adaletsizliklere de katkı sağlamıştır.

Sigortalılık süresi daha önceki dönemde aylık bağlama oranlarını etkilerken, yeni dönemde aylık bağlama oranları prim gün sayılarına endeks edilerek etkisiz eleman haline getirilmiştir. Sigortalılık süresindeki farklılık da yaşlılık aylığı bağlanmış olanlar arasında adaletsizlik duygusunu beslemektedir.

D. Aylık Bağlama Oranlarında Meydana Gelen Değişmeler

Yaşlılık yaşına ulaşmış olanlara aylık bağlanırken aylık bağlama oranlarında da farklı zamanlarda değişikler yapılmıştır. Bu değişikliklerde aynı miktarda prim ödeyen ve aynı süre sigortalılığı bulunanların farklı oranda yaşlılık aylığı bağlanmasına yol açmıştır ki bu da adaletsizlik duygusunu beslemektedir.

5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu m.7 de yaşlılık aylığının hesaplanması ile ilgili olarak " — Bağlanacak ihtiyarlık aylığının yıllık tutarı, sigortalıların kendileri ve iş verenleri tarafından ödenen primler toplamının % 20 sidir. Şu kadar ki, yıllık ihtiyarlık aylıklarının tutarı 400 liradan aşağı olamaz." şeklinde yaşlılık aylığı hesaplanması düzenlenmişti.

1964-1999 arasında yürürlükte olan 506 sayılı Kanunda ise aylık bağlanma oranları ile ilgili olarak kanuni düzenleme aşağıdaki şekilde idi.

"Yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanan sigortalıya, bu Kanuna göre tespit edilen göstergesinin katsayı ile çarpımının %60'ı oranında ve aşağıdaki hükümler nazara alınarak yaşlılık aylığı bağlanır.

A) Yaşlılık Aylığı:

a) Sigortalının, kadın ise 50, erkek ise 55 yaşından sonra doldurduğu her tam yaş için ve 5 000 günden fazla ödediği her 240 günlük malullük Yaşlılık ve Ölüm Sigortaları primi için %60 oranı (1)'er artırılarak,

b) (Değişik: 11/12/1981-2564/2 md.) Sigortalının, 5 000 günden noksan ödediği her 240 günlük malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi için %60 oranı 1 eksiltilerek,

Hesaplanır.

c) (Değişik: 11/12/1981-2564/2 md.) Yukarıdaki (b) fıkrası hükmü, 60 ıncı maddenin (B-C-D) bentlerine göre aylığa hak kazananlar için uygulanmaz.

Bu maddeye göre bağlanacak aylıkların oranı, her halde %85'i geçemez"

1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun döneminde ise "Aylık bağlama oranı, sigortalının toplam prim ödeme gün sayısının ilk 3 600 gününün her 360 günü için %3.5, sonraki 5 400 günün her 360 günü için %2 ve daha sonraki her 360 gün için %1.5 oranlarının toplamıdır.

60 ıncı maddenin B, C ve D bentlerine göre aylığa hak kazananların aylık bağlama oranı %60'dan az olamaz"

2008 sonrası dönemde ise güncelleme katsayısı uygulaması devam ettirilmiştir. Aylık bağlama oranı ise m.29 da "*Aylık bağlama oranı, sigortalının malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tâbi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için % 2 olarak uygulanır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır. Ancak aylık bağlama oranı % 90'ı geçemez"* şeklinde yapılan düzenleme ile aylık bağlama oranı belirlenmiştir. Bu düzenlemede dikkat çeken husus her 360 gün için % 2 oranın verilmiş olmasıdır.

Bu değişiklik bütün sigortalılar için aynı oran verilerek düzenlenmiştir. Bu noktada aylık bağlama oranları düşürülmüş olmaktadır. Örneğin kamu görevlileri bakımından düzenleme 25 yıl sigortalı çalışma için %75 olan aylık bağlama oranı aynı süre için %50 ye düşürülmüş olmaktadır.

E. Aylık Bağlamaya Esas Yıllık Ortalama Kazancın Belirlenmesindeki Değişmeler

Yaşlılık aylığı bağlamaya esas ortalama yıllık kazanç hesabında da değişiklik yapılmış ve bu değişiklikler de yarattığı farklılıklarla adaletsizlik duygusunu beslemiştir.

İhtiyarlık sigortası kanununda aylık bağlamaya esas kazanç tespiti için özel bir düzenleme yapılmamıştır. Madde 7 de "Bağlanacak ihtiyarlık aylığının yıllık tutarı, sigortalıların kendileri ve iş verenleri tarafından ödenen primler toplamının % 20 sidir. Şu kadar ki, yıllık ihtiyarlık aylıklarının tutarı 400 liradan aşağı olamaz." düzenlemesi ile herkes için adil sayılabilecek bir ilke konulmuştur.

506 sayılı kanunda ise aylık bağlamada prime esas kazanç için "*Yaşlılık aylığının hesabına esas alınacak gösterge, sigortalının işten ayrıldığı tarihten önceki Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortaları primi ödenmiş son 5 takvim yılının prim hesabına esas tutulan kazanç tutarlarına göre bulunacak ortalama yıllık kazanç esas alınarak tespit edilir. 5 takvim yılından daha az takvim yılında prim ödemiş olan sigortalı için ortalama yıllık kazanç, prim ödediği takvim yılları esas alınmak suretiyle hesaplanır*" (m.61) kuralı getirilmiştir.

Dolayısı ile bu dönemde son beş yılın prime esas kazanç ortalaması esas alınarak aylık bağlamaya esas ortalama kazanç belirlenmektedir.

4447 sayılı kanun ile aylık bağlamada getirilen kriter prime esas kazançların enflasyondan arındırılması ve milli gelir artışından pay verilmesi esası benimsenmiştir. 25 .8.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun m. 7 ile 506 sayılı kanun m.61 de değişiklik yapılmıştır. Buna göre " *Sigortalının her takvim yılına ait prime esas kazancı, kazancın ait olduğu takvim yılından itibaren aylık talep tarihine kadar geçen takvim yılları için, her yılın Aralık ayına göre Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan en son temel yıllı kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki artış oranı ve gayrisafi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar ayrı ayrı artırılarak bulunan yıllık kazançlar toplamının, toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama günlük kazancın 360 katı, aylığın hesaplanmasına esas ortalama yıllık kazancı oluşturur."*

Burada dikkat çeken husus emeklilerin milli gelirden aldıkları payın % 100 olarak tespit edilmiş olmasıdır.

5510 sayılı SSGSSK ile aylık bağlamaya esas yıllık kazanç tespiti esasında ödenen primlerin enflasyondan arındırılmış ve milli gelirden pay verilmesi esası benimsenmiştir.

Bu husus kanuni düzenlemede "**(Değişik: 17/4/2008-5754/1 md.)** *Güncelleme katsayısı: Her yılın Aralık ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllı tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranının % 100'ü ile sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla gelişme hızının % 30'unun toplamına (1) tam sayısının ilâve edilmesi sonucunda bulunan değeri,"* olarak belirlenmiştir. Bu düznleme ile başlangıçta güncelleme katsayısı ile yaşlılık aylığı bağlananlara kalkınma hızından % 100 pay verilirken daha sonra bu oran % 30 a indirilmiştir.

F. Asgari Aylık Bağlama Oranlarının Değiştirilmesi

Sosyal sigortada aylık bağlanma esasları düzenlenirken asgari aylık miktarının belirlenmesi de ihmal edilmemişti. Dolayısı ile kişinin sigortalılık süresi ve aylık bağlama oranı ne olursa olsun bağlanan aylığın oranının belirli bir smiktarın altına düşmümüsı bu şekilde sağlanmıştır.

1949 tarih ve 5914 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nda ilk ihtiyarlık sigortasından aylık bağlamada aylıkların belli bir miktarın altında olmaması kabul edilmiştir. Burada asgari orandan çok asgari miktar esas alınarak belirleme yapılmıştır.

506 sayılı Kanun (m.61) döneminde ise prime esas ortalama kazancın % 60 ı olarak belirlenmiş iken 5510 sayılı kanunla bu oran düşürülmüş ve %35 olarak belirlenmiştir.

Buna göre: **(Ek: 17/4/2008-5754/35 md.)** Bu Kanuna göre sigortalıya bağlanacak aylıklar ile ölen sigortalının hak sahiplerinin aylıklarının hesabına esas tutar, çalışma sürelerindeki her yıl için 82 nci maddeye göre tespit edilen prime esas günlük kazanç alt sınırları dikkate alınarak, talep veya ölüm yılına ait Ocak ayı itibariyle 29 uncu maddenin ikinci fıkrasına göre belirlenen ortalama aylık kazancın % 35'inden, sigortalının bakmakla yükümlü olduğu eşi veya çocuğu varsa % 40'ından az olamaz. Hak sahibi kimselerin aylıkları; hak sahibi bir kişi ise bu fıkraya göre hesaplanan alt sınır aylığının % 80'inden, hak sahibi iki kişi ise % 90'ından az olamaz. Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri gereğince bağlanan kısmı aylıklar için bu fıkra hükümleri uygulanmaz.

Sosyal sigorta kanunları ile emeklilerin aldıkları asgari aylık miktarını belirleyen düzenlemeler sebebiyle sürekli olarak değiştirilmesi aylık miktarlarında da farklılık yaratmaktadır. Ödenmekte olan aylık asgari miktarları arasındaki farklılık adaletsizlik duygusunu belirlemektedir. Çünkü bu düzenleme sebebiyle bağlanan asgari aylıklar farklı olmakta; sonuçta da aynı şartları sağlamış kişiler farklı tarihlerde emekli olmaları sebebiyle farklı aylık alır duruma düşmüşlerdir. Bu durum da haklı olarak emekliler arasında adaletsizlik olarak nitelindirilmektedir.

G. Aylıkların Artırılması Meselesi

Aylıkların hesaplanması ve ödenmesinden sonra çözülmesi gereken bir başka mesele de aylıkların enflasyona karşı korunması meselesidir. Aylıkların enflasyon karşısında korunması meselesinin çözümünde kullanılan en önemli araç aylıkların enflasyon artışı oranında artırılmasıdır.

Aylıkların enflasyon karşısında korunması bakımından tarihi gelişme incelendiğinde de bu anlamda SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sigortalıları bakımından önemli farklılıklar vardı ve bu farklılıklar günümüzde de korunmaktadır. Bu durum da emekliler arasında adalet duygusuna zarar vermektedir.

5510 sayılı Kanunda bağlanan aylıkların artırılması hususunda iki maddede m.29/son ve m.55 de düzenleme mevcuttur. Buna göre ;*"hesaplanan aylığın başlangıç tarihinin yılın ilk altı aylık dönemine rastlaması halinde 55 inci maddenin ikinci fıkrasına göre Ocak ödeme dönemi için gelir ve aylıklara uygulanan artış oranı kadar artırılarak, yılın ikinci altı aylık dönemine rastlaması halinde ise öncelikle Ocak ödeme dönemi, daha sonra Temmuz ödeme dönemi için gelir ve aylıklara uygulanan artış oranları kadar artırılarak, sigortalının aylık başlangıç tarihindeki aylığı hesaplanır." (m.29/ son)*

"*Bu Kanuna göre gelir veya aylık bağlanan sigortalı ile hak sahibi kişilerin durumlarının, kendilerine veya başka hak sahiplerine bağlanmış bulunan gelir veya aylık tutarının düzeltilmesini gerektirir bir şekilde değişmesi halinde gelir veya aylık tutarları, değişikliğin meydana geldiği tarihten sonraki ödeme dönemi başından başlanarak yeni duruma göre düzeltilir.*

Bu Kanuna göre bağlanan gelir ve aylıklar, her yılın Ocak ve Temmuz ödeme tarihlerinden geçerli olmak üzere, bir önceki altı aylık döneme göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllı tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranı kadar artırılarak belirlenir." (m.55)

Aylıkların artırılması bir başka değişle enflasyon artışına karşı korunmasına dair düzenleme 5510 sayılı kanunda yukarıdaki şekilde yapılmıştır.

5510 sayılı kanun ile norm ve standart birliğine kavuşma amaçlanmış iken 2010 anayasa değişikliği ve kamu görevlilerine A.Y. m.53 kapsamı içinde toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Memurlara verilen toplu sözleşme hakkını düzenleyen "*Yukarıdaki şekilde hesaplanan aylığın başlangıç tarihinin yılın ilk altı aylık dönemine rastlaması halinde 55 inci maddenin ikinci fıkrasına göre Ocak ödeme dönemi için gelir ve aylıklara uygulanan artış oranı kadar artırılarak, yılın ikinci altı aylık dönemine rastlaması halinde ise öncelikle Ocak ödeme dönemi, daha sonra Temmuz ödeme dönemi için gelir ve aylıklara uygulanan*

artış oranları kadar artırılarak, sigortalının aylık başlangıç tarihindeki aylığı hesaplanır". 5510 m.29/so n) .

4/4/2012- ve 6289 sayılı kanun m.18 ile 4688 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile memur emeklileri bir başka ifade ile Emekli Sandığı emeklileri) aylık artışları genel kuraldan ayrılarak düzenlenmiştir. Buna göre "8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa göre aylık ödenmekte olanların aylıklarının hesabında da toplu sözleşme hükümlerine göre belirlenen aylık ve taban aylık katsayıları esas alınır. 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamındaki sigortalılık hali esas alınarak bağlanan yaşlılık, malullük veya ölüm aylıklarında yapılacak artışlar hakkında 5510 sayılı Kanunun 55 inci maddesinin ikinci fıkrası uygulanmaz ve bu aylıklar toplu sözleşme hükümlerine göre belirlenen aylık ve taban aylık katsayılarındaki artış dikkate alınarak artırılır." (m.28/4)

Bu düzenleme ile m.4 1.a ve b kapsamında emekli olanlar ile m.4.c kapsamında emekli olanların emekli aylık artışları iki farklı esasa bağlanmış olmaktadır. Sonuçta sosyal güvenlik reformu norm ve standart birliğini amaçlamış iken bu düzenleme ile eski sistem aynen korunmuştur. Yani "garp cephesinde yeni bir şey yoktur" ya da eski hamam eski tas deyimi ile mesele gerçeğe en yakın bir şekilde açıklanabilir.

Bu düzenlemelerle yaşlılık aylığında adaletsizlik aynen sürecek ve Emekli Sandığı emeklileri birinci sınıf emekliler olmaya devam edeceklerdir. Toplu iş sözleşmesi ile yapılan artışlar ile TÜİK tarafından belirlenen tüketici fiyatlarındaki artışlar arasında elbette farklılık olacak ve emekliler arasındaki adaletsizlik te sürecektir. Toplu sözleşme artışlarının arkasında çalışan ve örgütlü olan kamu görevlileri sendikaları olduğu gerçeği gözardı edilmemesi gereken bir faktör olacaktır.

1. Sistemin Yönetiminde Sürdürülebilirliğin Arka Plana Atılması

Yaşlılık sigortasında sosyal sigortanın yönetiminde sistemin sürdürülebilir olması her zaman göz ardı edilmektedir. Yaşlılık sigortasında prim miktarları, aylık bağlama esasları, aylık hesabı gibi kriterler sürekli olarak değiştirilmektedir. Bu değişiklikler yapılırken popülist siyasi müdahaleler 1980 yılında kadar birinci derecede etkili olmuştur.

1980 sonrasında ise neo -liberal politikalar sosyal güvenlik alanında etkili olmaya başlamıştır. Sosyal sigorta düzenlemelerinde "**sosyal sigorta eşittir sosyal güvenlik politikaları** "etkili olmaya başlamıştır. Sosyal sigorta siste-

minde kurallar belirlenirken ülkenin sosyo- ekonomik durumu, nüfus bünyesi ve nüfusun gelişme oranları dikkate alınması gerekirken bu yapılmamaktadır.

Sosyal sigorta sistemi asgari oranda sosyal güvenlik ihtiyacını karşılayacak ve hazineden olabildiğince kaynak aktarmayacak şekilde planlanmalıdır. Devlet kaynak aktaracak ise gerçekten fakir ve muhtaçlara aktarmalıdır.

Günümüzde neo -liberal politikalar sebebiyle yaşlılık sigortası sigortalılara bireysel emeklilik sistemine girmek için zorlayacak bir biçimde düzenlenmiştir. Olması gereken devletin zorunlu sigorta sistemi asgari yeterli olacak bir şekilde düzenlenmesi; daha fazla gelir elde etmek isteyenlerin ise bireysel emeklilik ya da munzam sosyal sigorta sistemlerine yönelmelerinin sağlanmasıdır.

2. Norm ve Standart Birliğinin Sağlanmaması

Yaşlılık sigortası sisteminde adaletsizliğin en can alıcı sebebi sosyal sigorta sisteminde norm ve standart birliğinin sağlanamamasıdır. Yaşlılık sigortası üç farklı örgüt ve mevzuat esasına göre teşkilatlandırıldığı için T. C. Emekli Sandığı sigortalılara 2006 yılına kadar " en iyi şartlar sağlayan sosyal sigorta " olarak temayüz etmiştir. Öyle ki bu ülkede SSK ve Bağ-Kur emeklisi milletvekilleri ile Emekli Sandığı emeklisi milletvekilleri arasındaki farklılığı ortadan kaldırmak için kanunla SSK ve Bağ-Kur emeklisi milletvekilleri Emekli Sandığı'na taşınmıştır. Bu kanuni düzenleme yaşlılık sigortasında adaletsizliğin tartışma götürmez bir belgesidir.

SSK, Bağ- Kur ve Emekli Sandığı üçlüsünde aylık bağlama oranları, aylık bağlamada asgari ve azami aylık bağlama oranlar, aylık bağlamaya hesaplama sistemleri arasında norm ve standart birliği 2006 yılına kadar sağlanmamıştır.

2006 yılından da üç farklı sigortalı sistemine geçilmiştir. Halbuki tek bir sigortalı sistemine geçilmedikçe norm ve standart birliğinin sağlanamayacağı aşikardır. Mevcut sistem ise farklılıkları sürdüren ve özellikle milletvekilleri başta olmak üzere farklılıkları artıran bir gelişme süreci ile sürmektedir. Bu gelişmeler adaletsizlik duygusunu beslemeye devam etmektedir.

3. Popülist Siyasetin Sistemin Yönetiminde Etkili Olması

1960 sonrasındaki gelişmelerde yaşlılık sigortasından aylık bağlanma ile ilgili esaslara bakıldığında siyasi popülizmin etkisinde belirlendiği güçlenmektedir. Yaşlılık sigortasından aylık bağlama şartları halkın nabzına uygun hale getirilmeye çalışılmaktadır. Kanuni düzenlemede siyasi popülizm o derece hakimdir ki sosyal sigorta tekniğinin uygulama esasları göz ardı edilmekte; aktüeryal denge üzerindeki etkileri gözardı edilmektedir.

Bu tespitimizin en güzel örneği son EYT sistemine ilişkin kanuni düzenlemede siyasetin tavrıdır. Dokuz milyon sigortalıya 6 milyon sigortalıyı ekleyen siyaset, popülizmin ülke yönetiminde şahikalarını yaratmıştır. Kendi iktidarlarını korumak isteyenler ile iktidara gelmek isteyenlerin ülkeye ne kadar büyük bir kötülük yaptıklarını bu millet gelecekte ağır bir fatura olarak ödeyecektir.

4. SGK da İdari ve Mali Özerkliğin Kağıt Üzerinde Bırakılmış Olması

Türk sosyal sigorta mevzuatında SSK, Bağ-Kur ve T.C.Emekli Sandığı kanunlarında kurumların idari ve mali bakımdan özerk olduğu düzenlenmişti. Ancak düzenlemeler incelendiği zaman kurumların yönetiminde atama ile gelenlerin her dönemde seçimle gelenlerin sayısından fazla olduğu gerçeği ile karşılaşılır.

En son 5510 sayılı Sosyal sigortalar Kanununda ise kurumun yönetiminde seçimle gelenler ile atama ile gelenler eşit hale getirilmiştir. Ancak genel müdürün oyu, oyların eşitliği halinde iki oy sayılacağına dair düzenleme yine eski dönemdeki geleneğin sürdüğünü ortaya koymaktadır. Siyasi iktidarlar bulunla da yetinmemişler daire başkanı ve üzerindeki yöneticilerin tayinini yönetim kurulunun yetkisinden çıkarmışlar ve siyasi iktidara vermişlerdir.

Bu düzenlemeler SGK'nın idari ve mali özerkliğini kağıt üzerinde bırakmaktadır[19]. Dolayısı ile sosyal sigortaların yönetimi bütünüyle siyasi iktidarın elinde kalmıştır. Şeklen SGK nın genel kurulu, yönetim kurulu toplumun bütün çalışan ve emeklilerin hakimiyetinde blunmaktadır. Buna kim inanır? İnsana en çok rahatsız eden şey de sigortalıların örgütlü temsilcilerinin bu düzenlemelere hiç tepki göstermemekte olmasıdır.

Sonuç olarak sosyal güvenlik kurumlarının yönetimi geçmişte de (SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı) günümüzde de (SGK bakımından da) tümüyle siyasi iktidarların hakimiyetindedir. Geçmişte de günümüzde de bu hep böyle olmuştur.

Halbuki idari ve mali özerklik sağlanmış olması durumunda; devlet, yönetici pozisyonunda değil; garantör sıfatı ile sistemin yönetiminde var olacaktır ve var olmalıdır. İdari ve mali özerkliğin sözde kalmış olduğu bir sistemde, sistemin başarısı da başarısızlığı da bütünüyle siyasi iktidarlara ait olur.

---

[19] ALPER,Yusuf : "Sosyal Güvenlik Kurumunun İdari Özerkliği Sorunu", Karatahta İş Yazıları, C.7.,Sa.24., s.69-73.

İdari ve mali açıdan özerk olmadığı müddetçe SGK siyasetin hakimiyetinde yönetilecektir. Siyasette popülizmin hâkim olduğu bir ülkede bu yönetimin adil olması beklenemez.

5. Hukuk Devletine Yakışmayan Düzenlemeler

Sosyal güvenlik sisteminde adaletsizlik duygusunu besleyen düzenlemeler Türk sosyal sigorta sisteminde yaşlılık sigortası bakımından da sürmektedir. Bu düzenlemelerin bazıları hukuk devletine de yakışmayan düzenlemeler niteliğindedir.

a) Milletvekili Emekliliği

Adaletsiz duygusunu besleyen ve sosyal güvenlik adaletine zarar veren adımlardan birisi de milletvekillerine yaşlılık sigortasında sağlanan ve hiçbir Türk vatandaşına sağlanmayan pozitif ayrımcılıklardır.1991 yılına kadar milletvekillerine bağlanacak aylığın üst limiti en yüksek devlet memuruna ödenen emekli aylığı idi.

Bununla yetinmeyen milletvekillerimiz kendilerine ek avantajlar sağlayan kanuni düzenlemelere başladılar. Bu kanuni düzenlemeler anayasaya aykırı olduğu için iptal edildi. Milletvekilleri bu sefer kendi emeklileri arasındaki adaleti sağlamak için kanunla kendilerini T.C. Emekli Sandığına taşıdılar. Bu düzenlemenin de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal riskini gören milletvekilleri anayasayı değiştirerek kendi emekliliklerinin Anayasa Mahkemesine taşınamaz hale getirmişlerdir.

Milletvekilleri iki yıl milletvekilliği yapan bir vekile kanunla 15 yıl hiç çalışmadığı süreleri borçlanma hakkı verilmesini sağlamışlardır. Yine kanuni düzenleme ile aylık bağlanıncaya kadar 4 yıl süre ile sınırlı olsa da meclisten aylık ödemesi sağlanmıştır. Bununla da yetinmeyen milletvekilleri aylıklarını Cumhurbaşkanının emekli aylığına endeksledilerdi. Bu da tepki çekince yeni kadro kanunları içine kendi aylıklarını daha da artıracak bir şekilde katsayı esasına bağlamışlardır.

Milletvekillerine Fiili Hizmet Zammının Getirilmiş olması da adalet duygusu bakımından sorgulanabilir. Her yıl 90 gün fiili hizmet zammı alan milletvekillerine yeni bir kıyak çekilmiş olmaktadır.[20]

[20] Bu düzenleme ile basın mensuplarına da aynı hakkın tanınmış olmasının ahlakiliği ayrıca sorgulanmalıdır.

Vatandaş milletvekillerinin emeklilik sistemindeki adalet duygusuna zarar veren gelişmelere tepkisini "kıyak emeklilik" olarak ortaya koymuşlardır.

2017 yılında üniversiteler kanunun kapsamında emekli olarak ayrıldığı üniversitesine dönen milletvekili emeklisi öğretim üyeleri ile milletvekili emeklisi olmayan öğretim üyeleri arasında da büyük bir adaletsizlik yaratılmıştır. Milletvekili emeklisi öğretim üyeleri üniversiteye döndüğünde milletvekili emekli maaşı ile aylığını birlikte alabilirken; öğretim üyesi milletvekili emeklisi olmayan emekli öğretim üyesi maaş almaya başladığında emekli aylığı kesilmektedir.

Bütün bunların hangi adalet duygusu ile bağdaştığı sorusunun cevabı yoktur.

b) Bazı Vatandaşların Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Çıkarılması

Sosyal güvenlik adaleti bakımından sorgulanması gereken bir başka düzenleme de genel sağlık sigortası kapsamından milletvekilleri, yüksek mahkeme yargıçları, HSK üyeleri, orgeneral oramiral ve ordu komutanlarının çıkarılması meselesidir[21].

Vatandaşın evinde kalan işsiz çocuğundan dahi GSS primi alan bir sistemde en yüksek aylık alan kişiler kapsam dışına niçin çıkarılmaktadır? Genel sağlık sigortası bütün vatandaşları kapsamına alması reformun bir politikası olarak belirlenmiş iken milletvekilleri kendilerini 2011 yılında Anayasa mahkemesi üyeleri ile birlikte aynı kanun hükmünde kararname ile GSS kapsamına çıkarmışlardır. Bu KHK nın ahlaka aykırı olup olmadığını herkes sorgulamalıdır. Anayasa Mahkemesi üyelerine tanınan hak elbette diğer yüksek mahkeme üyeleri bakımından da talep yaratmıştır. Ordu mensupları için de orgeneral ve oramiraller ve ordu komutanları ile sınırlı da olsa bir hak tanımışlardır.

Şimdi kanun koyucular şu sorularımızın cevabını vermelidir: Bu ülkede bütün vatandaşlar eşit midir yoksa değil midir? GSS kapsamından bir grup vatandaşın çıkarılması ne kadar adil bir adımdır? Bütün vatandaşlar eşit te bazı vatandaşlar daha fazla mı eşittir?

c) Fiili ve İtibari Hizmet Sürelerine İlişkin Düzenlemeler

Belli riskli işlerde çalışanlara fiili ve itibarı hizmet zamları verilmektedir. Bu zamlar aynı süre çalışan aynı prim ödeyenler arasında yaşlılık aylığında önemli farklılıklar yaratmaktadır.

---

[21] Geniş bilgi için bkz.: ARICI, Kadir: "Sosyal Güvenlikte Eşitlik", AHBV Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi ., C. 43., 2019., Sa.1., s.3-23.

Filli hizmet zammı değişiklikleri arasında son dönemde dikkate çeken bir gelişme vardır ki bu gelişme de adaleti bakımdan sorgulanmaya değerdir.2006 sosyal güvenlik reformunda fiili hizmet zamları kaldırılan basın mensuplarına 2014 yılında yeniden fiili hizmet zammı verilmiştir.

Bu düzenlemede dikkati çeken husus ise aynı kanun ile TBMM üyelerine yani milletvekillerine fiili hizmet zammı da verilmiştir. Aynı düzenleme ile milletvekilleri ile basın mensuplarına ayrıcalıklı bir hak verilmesini etik saymak, adil bulmak mümkün müdür?

IV- YAŞLILIK SİGORTASINDA ADALETİN SAĞLANMASI İÇİN ATILMASI GEREKEN ADIMLAR

"Sosyal güvenlik milli güvenliğin harcıdır." özdeyişi bir gerçeğin ifadesidir. Adil bir sistemle vatandaşlarına sosyal güvenlik sağlayan bir devlet vatandaşlarını devletine "etle tırnak gibi " bağlı hale getirir.

Devletine ve vatanına gönülden bağlanan bir halk milli güvenliğin olmazsa olmazıdır. Dolayısı ile sosyal güvenlik politikaları milli güvenlik politikaları gibi belirlenmeli ve kısa dönemde değiştirilmemelidir. Sosyal, günlük politikalara alet edilemez edilmemelidir.

Yaşlılık sigortasında adalet isteniyorsa aşağıdaki teklif edilen değişikliklerin hayata geçirmesi şarttır. Adalet mülkün temelidir. Sosyal güvenlik sistemi adalet esasında kurulmaz ise, yönetilmez ise sürdürülemez.

1. Tek Sigortalı Esasına Geçilmesi:

Sosyal sigorta sistemimizde tek sigortalı esasına geçilmelidir. Bütün sigortalıların ödedikleri prim miktarları, prim gün sayıları, sigortalılık süreleri, aylık bağlanma esasları eşitlenmelidir. A-B-C sigortalılığı gibi bir çoklu sigortalılık sistemi ile adil bir sistem kurmak ve sürdürmek mümkün değildir.

Hizmet akdi ile çalışanlar, statü hukukuna tabi çalışanlar ve serbest meslek sahipleri ayrımı ortadan kaldırılmalıdır.

2. Sigorta Uygulamasında Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması

Aylığa hak kazanma şartları, aylık hesap sistemleri, aylıkların alt ve üst sınırları bütün sigortalılar için aynı olmalıdır. Yaşlılık döneminde aynı prim ödemiş aynı miktarda prim gün sayısına sahip olmuş kişiler arasında hesaplama v.s. sistemlerinden doğan farklılıklar adalet duygusuna zarar vermektedir.

Dolayısı ile tek kanun, tek sigortalılık ve norm ve standart birliği ile daha adil bir sistem kurulacak; böyle bir sistem içinde emekliler arasında sistemin adaleti sağlanmış olacak; en azından adalet tartışması yok olacaktır.

3. Aylık Bağlama Sistemlerinden Kaynaklanan Farklılıkların Sona Erdirilmesi

Geçmişten günümüze mevzuat farklılıklarından doğan mevcut adaletsizliklerin çözülmesi için yapılması gereken şey norm ve standart birliği çerçevesinde bütün aylıkların yeni baştan hesaplanmasıdır. Bu düzenleme ile prim gün sayısı, sigortalılık süresi, prime esas kazanç esasında bütün farklılıklar ortadan kaldırılmış olacaktır. Böylece aynı prim ödeyip de farklı aylık bağlanmış olanlar gerçeği tarihe karıştırılmış olur.

4. Halen Aylık Almakta Olan kimseler Arasındaki Adaletsizlikleri Ortadan Kaldıracak Kanuni Düzenleme Yapılması

Bu düzenleme ile prim ödeme gün sayısı, prim miktarı, yaşlılık aylığının bağlanmasında esas alınan kriterleri aynı olan kimselerin aynı aylık alacağı bir düzenleme yapılmalıdır. Hali hazırda yüksek aylık alanlar var ise bunların aylıklarının eşitlenmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Bu düzenleme sonucunda aylıkları düşük kalanların aylıkları yükseltilecektir. Aylıkları yüksek kalanların aylıkları ise kademeli bir sistem içinde yeni sisteme uygun hale getirilmiş olacaktır.

5. SGK'ya Gerçek Anlamda Özerklik Verilmesi

Kurulduğu günden günümüze önce SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı günümüzde ise Sosyal Güvenlik Kurumu için devlet sosyal güvenlik kuruluşlarına gerçek anlamda özerklik vermemiştir. Her üç kurum içinde mevzuatlarında idari ve mali bakımdan özerk olduğu düzenlenmiştir. Ancak kurumların karar organlarında her dönemde atama ile gelenler seçimle gelenlerden fazla olmuştur. Siyasi iktidar değişikliklerinde de her dönemde iktidara gelen siyasi partiler atama ile gelenleri değiştirerek bu kuruluşların özerkliğini kağıt üzerinde bırakmışlardır.

Sonuçta bu kuruluşlar siyasi iktidarlar tarafından yönetilmişler; bu kuruluşların kaynaklarını siyasi yönetimlerinin amacına uygun olarak yönetmişlerdir.

2006 yılında yapılan sosyal güvenlik reformu ile kurulan Sosyal güvenlik Kurumu da idari ve mali bakımdan özerktir. Ancak bu özerklik üç noktada yapılan düzenleme ile sözde bırakılmış bir özerkliktir. Atama ile gelenler ile seçim

ile gelenler eşittir. Ancak başkan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve oyların eşitliği halinde başkanın oyu iki sayılmaktadır. Dolayısı ile yönetimde özerklik sözde bir özerkliktir.

Yine yapılan bir düzenleme ile belli kadroların atanması Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır. Bu sözde özerkliğin daha da anlamsız hale gelmesine yol açmaktadır.

Dolayısı ile SGK'nın yönetiminde devlet kesinlikle çoğunlukta olmayan bir yapı içinde olmalıdır. Hazineyi temsil eden bir kişinin varlığı da yetebilir. Kararları etkilemeyen kamu temsilcilerine kanuna aykırı olan durumlarda veto hakkı verilebilir. Bu hak da SGK da devlet garantisinden kaynaklanan bir hak olarak değerlendirilmelidir. SGK da üst yöneticiler kkanunda belirlenen şartları sağlamak şartı ile SGK Yönetim Kurulu tarafından atanmalıdır.

SGK bir kamu kurumu olarak çalışmalı ancak özerklik gerçek anlamda sağlanmalıdır. Aksi takdirde SGK siyasetin akışı içinde yönetilecektir; bu kaçınılmazdır.

SONUÇ

İnsanların ve toplumların sulh içinde yaşaması isteniyor ise ilk adım adaletin sağlanması alanında atılmalıdır. Adalet mülkün temelidir. Bunun anlamı odur ki; adalet devletin, devletin sosyal ve ekonomik istikrarın, sosyal barışın temelidir.

Her alanda ihtiyaç olan adalet elbette sosyal güvenlik sistemi için de bir ihtiyaçtır. Sosyal adaletin sağlanması yaşlılıkta, yaşlılar arasında önemli bir ihtiyaçtır. Adaletsizlik her alanda ve dönemde rahatsızlık verir. Yaşlılıkta adaletsizlik ise daha da can yakıcı olur. Çünkü kişinin artık bu adaletsizlikle mücadele gücü de olmadığı ve kalmadığı bir dönemdir yaşlılık.

Yaşlılık sigortasında adalet hayati öneme haizdir. Çünkü yaşlılık aylığı almakta olanlar; halkın ifadesi ile emekliler aralarındaki adaletsizliği dolayısıyla yaşlılık sigortasındaki adaletsizliği yaşayarak idrak ederler.

Sosyal güvenliğin temel fonksiyonlarından birisi de sosyal adaletin sağlanmasıdır. Yaşlılık sigortasında adaletin sağlanması, yaşlılar arasında sosyal adaletin sağlanması demektir.

Ülkemizde yaşlılık sigortasına kuruluşundan itibaren sürekli olarak kanunla müdahale edilmektedir. Çok partili düzene geçildikten sonra bu müdahaleler büyük çoğunluğu itibarı ile popülist nitelikte siyasi müdahaleler niteliğinde olmuştur.

Yaşlılık sigortasından bu sigorta tekniğinin temel uygulama kuralları gözardı edilmiş; aktüeryal denge üzerindeki etkiler hiçe sayılmıştır. 1964 yılından 1999 yılana kadar yaşlılık sigortasına yapılan müdahalelerle kolay emekli olmanın önü açılmıştır. Yaşlılık sigortasından aylık bağlanması kolaylaştırılmıştır.

Yaşlılık sigortasında yaş şartının kaldırılması, bu adımların en can yakıcısı ve yıkıcısı olmuştur. Zira 1999 yılında bu kötü gidişe dur demek için atılan adımlar, EYT müdahalesi ile 2023 yılında bütün emekleri boşa çıkaran adımlara dönüşmüştür. Siyasi iktidar iktidarda kalmak muhalefet ise iktidara gelmek için EYT kanununa evet diyerek etkileri belki Maraş depreminden de büyük ve uzun sürecek bir yıkıma sebep olmuşlardır.

Günümüzde aynı süre sigortalı olanlar, aynı prim ödeme gün sayısına sahip olanlar farklı emekli aylıkları almakta ve bu adaletsizliklere ancak isyan ederek, ah çekerek belki de beddua ederek tepki koymaktadırlar. O yaşta ellerinden başkası da gelmemektedir.

Yaşlılık sigortasında adaletli bir düzen elbette mümkündür. Bunun için yapılması gereken şey sigortalı kavramının teke indirilmesi, abc sigortalılığına veda edilmesi, tek göstergeden bütün yaşlılara norm ve standart birliği içinde yaşlılık aylığı bağlandığı bir emeklilik sistemine geçilmesidir.

Hali hazırda yaşlılık aylığı alanlar da bu sisteme entegre edilmeli; bu entegrasyonda aylıkları yüksek olanlar kademeli bir biçimde yeni sistemi uygun hale getirilmelidir. Bu mümkündür.

Biz sosyal güvenliğin milli güvenliğin harcı olduğuna inanıyoruz. Bu ülkenin insanları bu vatan için ölmeye hazır ise çalışırken de emekliliğinde de adil bir sosya-ekonomik düzende yaşamayı da hak ediyorlar demektir. Bu sebeple yaşlılıkta daha da can yakıcı olan adaletsizliğe bir an son verilmelidir. Bunun için de sosyal güvenlik eşittir sosyal sigorta anlayışından kurtulmak elbette bir ön şarttır.

FAYDALANILAN KAYNAKLAR

GÖZLER,Kemal:Hukuka Giriş, Bursa 2006., s.56

ALPER,Yusuf: "Sosyal Güvenlik Kurumunun İdari Özerkliği Sorunu", Karatahta İş Yazıları, C.7., Sa.24., s.69-73.

ARABACI,Yüksel Rabihan – ALPER,Yusuf: "Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi", Amme İdaresi dergisi, C. 43., Sa.2., 2010, s. 101- 107 .

Arıcı, Kadir: "Türkiye'de Milletvekillerinin Sosyal Güvenliği Meselesi" *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. Xvıı, Y.2013, Sa. 1-2, S.77 -121* **.**

ARICI, Kadir: "Sosyal Güvenlikte Eşitlik", AHBV Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 43., 2019., Sa.1., s.3-23.

ARICI, Kadir: Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 2022., s.69-80 .

BELVERENLİ, Demet: 5510 sayılı Kanun Kapsamında İsteğe bağlı sigortalılık,Ankara 2017.; BALCI, Mesut: "5510 Sayılı Sosyal sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Döneminde İsteğe Bağlılık Uygulaması Hakkında İnceleme", Sicil İş Hukuku Dergisi, Sa. 14., Haziran 2009., s. 250 -253.

ÇEÇEN, Anıl: Adalet Kavramı, Astana Yayınları, Ankara ….., s. 19 v.d

GÜZEL, Ali – OKUR,Ali Rıza – CANİKLİOĞLU, Nurşen: Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 2021.,

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yaşlanma Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ankara 2018

SÖZER, Ali Nazım: Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, İstanbul 2019.

T.C.Maliye Bakanlığı: Kamu Personel Emeklilik mevzuatı (1876- 1930), Ankara 1994.

YILMAZ, Süleyman: Hukuk Başlangıcı, Ankara 2020,s. 38-40;

YAŞLILIK AYLIĞINDAN EK GELİRE: SGDP TABİ ÇALIŞMA

Prof. Dr. Mahmut Kabakcı(*)

GİRİŞ

Sosyal güvenlik denilince hemen herkesin aklına ilk gelen, yaşlılık döneminin güvencesi olarak emekliliktir. Sosyal güvenliğin konusu çok sayıda sosyal riskten yaşlılığın öne çıkması, insanın ilerleyen yaşlarda çalışma güç ve isteğini kaybetmesi nedeniyle bu döneme ilişkin bir gelir güvencesi ihtiyacındandır. İnsan diğer sosyal risklerle bir şekilde başa çıkabilirse de yaşlılıkta bu her zaman mümkün olmayabilir. Bireysel emeklilik reklamlarında yüzleri gülen, sportif yaşlıların yer alması, geçim kaygısı olmadan yaşamanın işaretidir. Bu ise herkesin yaşlılık dönemiyle ilgili beklentisidir.

Ülkemizin mevcut ekonomik ve demografik koşullarında emeklilik algısı ise, bireysel emeklilik reklamlarından oldukça farklıdır. Yüz ifadesinden artık çalışmak istemediği anlaşılan ancak geçim kaygısı nedeniyle ilerleyen yaşına rağmen çalışmak zorunda olan yaşlılar. Sonuncusu 01.03.2023 tarih ve 7438 sayılı kısaca EYT Kanunu olmak üzere ülkemiz sosyal sigortalar uygulamasında emeklilik yaş şartının her dönemde siyasi malzeme yapılması, yaşlılık sigortasını olması gereken işlevinin dışına taşımış, dağıtım sistemini esas alan bir yapıda emekli aylıklarının düzeyiyle ilgili büyük önemi bulunan aktif-pasif sigortalı dengesini alt üst etmiştir. SGK istatistiklerine göre EYT'den sonra Haziran 2024 itibariyle bu oran ikinin altına düşmüştür. Bu tabloda emekli aylıklarının asgari geçim koşulları için dahi yetersiz kalması kaçınılmazdır.

(*) İstanbul Teknik Üniversitesi İşletme Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi, mkabakci@itu.edu.tr (Orcid Id: 0000-0003-1261-8310)

Ülkemiz gerçeğinde olduğu gibi aylıklarının yetersiz olduğu durumda emeklilerin çalışması, yabancı yayınlarda geçtiği şekilde insanlarla ilişkide kalmak, çalışma zevki vs değil, geçimini sağlamak amacıyladır. Emeklilerin çalışması beklenenin aksine adeta kuraldır, dolayısıyla emekli aylıları ek gelir. Yabancı ülkelerle karşılaştırıldığında ülkemiz emeklilerinin oldukça genç olarak nitelendirebileceğimiz yaş ortalaması gözetildiğinde, emeklilik döneminde çalışma kısa bir süre de değildir. Uygulamada emeklilik döneminde kendisini emekli eden çalışma süresi kadar çalışan sigortalı sayısı az değildir.

Emeklilerin çalışması ilki 1986'da olmak üzere sosyal sigorta mevzuatımızda çok sayıda düzenlemenin konusu olmuş ve halen 5510 sayılı Kanunda önceye kıyasla sınırlı kapsamda olsa da yer almaktadır. Bu düzenlemelere genel bir bakışta, sosyal güvenlik destek primine (SGDP) tabi çalışmanın adından anlaşılacağı üzere, emekli sigortalının kendisiyle ilgili bir karşılığının olmaksızın bütünüyle sistemin finansmanı amaçlı olduğu görülür. Çalışmamızın girişinde sosyal risk olarak yaşlılık incelendikten sonra, emeklilerin çalışma nedenleri ve durum tespiti adına bazı istatistiklerden söz edilecektir. Devamında konuyla ilgili mülga mevzuat ve 5510 sayılı Kanunun 1986 öncesi dönem, 1986-2008 dönemi ve 2008 sonrası dönem olarak üçlü ayrımda ele alındıktan sonra, örnek yabancı ülkelerdeki emeklilerin çalışmalarına ilişkin mevzuat tanıtılacaktır.

I. BİR SOSYAL RİSK OLARAK YAŞLILIK VE SİGORTASI

Yaşlılık sigortasının konusu, yaşamın biyolojik açıdan son dönemi olan yaşlılıkta, beslenme, sağlık ve diğer temel ihtiyaçlar için geçimi teminen asgari bir gelir güvencesi sağlamaktır. Yaşlılık akla insanının biyolojik olarak büyüme gelişimini akla getirir. İnsanın biyolojik olarak ergenlik dönemi bitimine kadar süren hızlı gelişmesi, orta yaşlarda durağanlaşır. Ancak kırklı, ellili yaşlardan itibaren ergenliğin tersi bir değişim gösterir. Yaşlılıkta fiziki yeterliliklerde ortaya çıkan negatif değişim, çalışma isteğinde azalmaya, kişi çalışmak istese dahi önceki düzeyde bir iş üretememesine neden olur. Niteliği gereği biyolojik yaşlılık bireysel ve çevresel koşullara göre kişiden kişiye çok farklı yaşlarda ortaya çıkabileceğinden, yaşlılık sigortasında edimlere hak kazanmak için genel geçer bir yaş tespiti isabetli olmaz. Ama sigorta tekniğinde herkes için geçerli bir yaşın belirlenmesi ihtiyacı vardır.

Ülkemiz mevzuatında bugüne kadar uygulanan emeklilik yaşları, 1949-1969 arası dönemde önce kadın/erkek 60 ve daha sonra kadın/erkek 55/ 60, 1969-1986 yıllarında kadın/erkek 50/55, 1986'da kadın/erkek 55-60 ve 1999'dan itibaren kadın/erkek 58-60'tır. Ancak arada 1992-1999 yıllarında yaş

şartı aranmadan emeklilik mümkün olmuştur. Bu dönemde kadınlar 38 ve erkekler 43 yaşında emekli olabilmişlerdir. Yine 2023'te kabul edilen EYT, iki milyona yakın sigortalının 45-50 yaş aralığında emekli olmalarının yolunu açmıştır.

Ülkenin çevre şartlarına göre şekillenen demografik koşullarında kadın ve erkeklerin ortalama yaşam süreleri, uygulanacak emeklilik yaşının tespiti için çıkış noktası olabilir. Bu yaklaşım kişilerin biyolojik yeterlilikleriyle ilgili bir ortalamayı verir ancak bireysel farklılıklar 5510 sayılı Kanunun "55 yaşını dolduran ve erken yaşlanmış olduğu tespit edilen sigortalılar, yaş dışındaki diğer şartları taşımaları halinde yaşlılık aylığından yararlanırlar" (m.28) düzenlemesi gibi istisnalarla hesaba katılabilir.

Her ülkenin demografik koşullarında ortalama yaşam sürelerine göre emeklilik yaşının tespitinde, genel geçer bir formülasyon olamaz. Sosyal sigorta esasına dayanan bir sistemde aktüerya dengesinin gözetilmesi gerekir. Ülkemizde olduğu üzere dağıtım esasına dayanan bir sistemde emeklilik yaşının belirlenmesinde aktif pasif sigortalı oranı belirleyici olacaktır. Bir pasif sigortalıya karşı 4-6 aktif sigortalı ideal ise de ülkemizde fiili durumda bu oran halen bire ikinin dahi altındadır. Bu negatif tablonun temek iki nedeni vardır. İlki resmi istatistiklerde dahi kabul görev yüksek kaçak sigortalı istihdamı oranı ve ikincisi, EYT benzeri yasal düzenlemelerin sonucu genç emeklilik.

Genç emeklilik sistemin mali dengesini bozan en önemli nedendir. Çünkü genç emeklilik sonucu sigortalı aktif sigortalılık (prim ödeme) süresi kadar emekli aylığı almakta, bu da sistemin aktüerya dengesini bozmaktadır. Ülkede ortalama yaşam sürelerine göre yaşlılık aylığına hak kazanma yaşları belirlenirken, ortalama yaşlılık aylık ödeme süresi ile aylığa hak kazanmak için gereken prim ödeme süresi arasındaki ilişkinin hesaba katılması gerekir. Örneğin Almanya'da ortalama emekli aylığı alma süresi sırası ile 1960'da 9,9, 1980'de 12,1, 2000'de 16,3, 2010'da 18,5 ve 2020'de 20,2 yıldır[1]. Görüldüğü üzere iyileşen yaşam şartları ortalama emekli aylığı alma sürelerini arttırmaktadır. Bu artış mevzuatta aylığa hak kazanma yaşının güncellenmesi gereğine işaret etmektedir. Bu gerçekliğe rağmen ülkemizde EYT benzeri düzenlemelerin sosyal sigorta sistemiyle açıklanması mümkün değildir. Sosyal sigorta sisteminde yaşlılık aylığı ödemeleri ülkenin toplam sosyal güvenlik harcamalarının %60'ından fazlasını oluşturduğu dikkate alındığında, emeklilik yaşının belirlenmesinde objektif koşulların dikkate alınması, siyasi kaygılardan hareket edilmemesi zarureti anlaşılır.

---

[1] https://de.statista.com/statistik/daten/studie/216672/umfrage/dauer-des-rentenbezugs-in-deutschland/

Yaşlılık sigortasında yaşla ilgili buraya kadar olan genel ve ülkemiz uygulamasıyla ilgili açıklamalardan sonra, mevcut durumda çok sayıda genç emekli için 5510 sayılı Kanuna 2019'da eklenen ek m. 19 yaşlılık aylığının asgari geçim düzenin güvencesi olması işlevini karşılamaktan uzaktır. Ek m. 19'da öngörülen ve gerçek/kök aylık daha düşük olduğu takdirde aradaki fark Hazine tarafından ödenen asgari emekli aylığı tutarı (Ocak 2025'den itibaren 14.469 TL), bugün için emeklilerin yarısından fazlasının aldığı tutardır. Türk-İş tarafından yayınlanan Ocak 2025 istatistiklerine göre dört kişilik ailenin açlık sınırı 22.131 TL ve yoksulluk sınırı da 72.088 TL olup, bekar bir çalışanın aylık yaşama maliyeti 28.756 TL'dir[2]. Bu tablo ülkemizde özellikle erkek emeklilerin çalışmalarının adeta kural halini almasının nedenlerini ortaya koymaktadır: Ağır ekonomik koşullarda asgari standartlarda bir yaşam için ek gelir. Buradaki ek gelir nitelendirmesi bakış açısına göre hem çalışmadan elde edilen gelir için kullanılabileceği gibi, tersinden emekli aylığı için de kullanılabilir. Çünkü 14.469 TL emekli aylığı her halükârda çalışmanın karşılığı elde edilecek gelirin çok altındadır.

II. EMEKLİ ÇALIŞANLAR HAKKINDA DURUM TESPİTİ

A. Emeklilerin çalışma nedenleri

Ülkemiz koşullarında emeklilerin çalışma gerekçelerinden değil, gerekçesinden söz etmek daha doğru olur: Finansal neden. Bir üst başlık altındaki açıklamalardan sonra, başka türlüsü de akla gelmeyecektir. Çünkü 5510 sayılı Kanunun aylık bağlama, artış ve alt sınıra ilişkin düzenlemelerinden sonra ve özellikle de mevcut ekonomik koşullarda emekli aylıkları yaşlılık döneminin güvencesi olmaktan çıkmış, geçimi için yaşlılık döneminde dahi çalışmak zorunda kalanlar için bir ek gelire dönüşmüştür.

Buna rağmen kişileri emeklilik döneminde çalışmaya sevk eden başka nedenlerden söz edilebilir. Örneğin çalışma zevki. Özelikle yaratıcılık unsurunun ön planda olduğu, görece uzun bir mesleki kariyerle birlikte uzmanlaşmanın geldiği işlerde çalışanlar için çalışma zevki, en az geçimini temin saikı kadar belirleyicidir. Yaşlılık döneminde yaşam temposunun düşmesi, çevremizdeki insanların azalmasına da neden olur. Bu nedenle bazıları için emeklilikte çalışmak insanlarla ilişkide kalmanın, sosyalleşmenin bir yoludur.

---

[2] https://www.turkis.org.tr/turk-is-ocak-2025-aclik-ve-yoksulluk-siniri/#:~:text=DÖRT%20KİŞİLİK%20AİLENİN%20AYLIK%20GIDA,AYLIK%20YAŞAMA%20MALİYETİ%2028.756%20TL.

Belirli mesleklerde, alanlarda uzun yıllar iş tecrübesi ile gelen uzmanlaşma, çalışma hayatında bu kişileri öne çıkarır. Yine işyerinde önemli görevlerde, kilit pozisyonlarda çalışanların devamlılığı işletmenin, işin başarısı için önemlidir. Bu nedenlerle belirli çalışanlar emekli olsalar da görevlerini sürdürmeleri gerekebilir.

Ülkemiz özelinde emeklilerin çalışmalarında ekonomik nedenler çoğu durumda belirleyici olsa da başka ülkeleri hesaba kattığımızda, buraya kadar açıkladığımız nedenlerden hangisinin baskın olduğu her ülkenin demografik, sosyal ve özellikle de ekonomik koşullarına göre değişir. Konuyla ilgili Almanya'da yapılan bir araştırmanın[3] sonuçlarından özet olarak söz etmek isteriz:

Genel bir bakışta, yaşlılık döneminde yoksulluğun emekli aylıkları düşük olanlarda olması, dolayısıyla yüksek emekli aylığı alanların daha düşük oranda çalışması beklenir. Ancak bu çalışmada saptanan fiili durum ise tersi. Emekli çalışanlar her gelir düzeyinden, hatta yüksek gelirli olanlar daha fazla. Bundan, gelir düzeyi ile emeklilikte çalışma oranı arasında doğrudan bir ilişki yok (Ülkemizin ekonomik ve demografik koşullarında bu durumun geçerli olmayacağı açıktır).

Çalışan emekliler grubunda, hane halkı geliri 250.000 Eurodan fazla olan kişiler en büyük grubu oluşturur. Emeklilik döneminde çalışmada etkili bireysel faktörler olarak,

- Çoğunlukla erkeklerin, Batı Almanların ve daha önce kısmi süreli çalışan kişilerin emeklilikte çalıştıkları,
- Kadınların emekli olduktan sonra çalışmaya devam etme olasılığının erkeklere göre daha düşük olduğu,
- Emeklilikte çalışmanın eşin yaşına göre azaldığı,
- Dul kişilerin daha az çalıştıkları,
- Maddi durumu ne kadar iyi olursa, emeklilikte çalışma olasılığının o kadar yüksek olduğu,

saptanmıştır. Bundan en azından Avrupa ülkeleri için emeklilikte ekonomik nedenlerle çalışma gerekçesinin, ülkemizden farklı olarak ilk planda olmadığı anlaşılır.

---

[3] Arbeiten trotz Rente – Warum bleiben Menschen im Ruhestand erwerbstätig?" Christian Pfarr und Christian Maier von der Universität Bayreuth im Auftrag des Deutschen Instituts für Altersvorsorge

B. Sayılarla emekli çalışanlar

Türkiye'de emeklilerin çalışması hakkında bir değerlendirme için SGK istatistikleri çıkış noktası olabilir.

Öncelikle 4a, 4b ve 4c tüm zorunlu sigortalıların dikkate alındığı şu tabloya bakalım:

Yıl	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	Ar23	Hz24
A-Z	14,9	15,25	16,49	17,45	17,95	18,83	19,28	19,1	20,24	20,1	20,1	21,6	22,38	23,74	23,02	23,2
E	6,23	6,74	6,82	7,07	7,29	7,5	7,8	8,12	8,4	8,73	8,97	9,13	9,34	9,5	11,51	11,79
Or.	2,39	2,26	2,42	2,47	2,46	2,51	2,47	2,35	2,41	2,30	2,24	2,37	2,40	2,50	2	1,97
Y-B	419	346	471	357	325	352	486	418	428	463	383	370	444	370	2.193	381

A-Z: aktif-zorunlu sigortalılar toplamı (Milyon); E: Emekli (pasif) sigortalılar toplamı (Milyon); Or: Aktif-pasif oranı (%); Y-B: Yıl içinde emekli olan sigortalılar toplamı (Bin).

Görüldüğü üzere 2023 yılında kabul edilen EYT sosyal sigorta sistemimizde negatif anlamda dönüm noktası olmuştur. Yüksek kaçak sigortalı sayısı, 1992-1999 yılları arasında yaş şartı aranmadan emeklilik, yabancı ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça düşük emeklilik yaşları ve diğer bir çok nedenle ülkemizde aktif pasif sigortalı oranı hiçbir zaman ideal olan 1-4/5/6 olmamıştır. Ancak EYT'ye kadar hiçbir zaman da 2'nin altına düşmemiştir. EYT'ye kadar yıllık ortalama 300-400 Bin yeni emekli sayısı, 2023'de 2,1 Milyon ve 2024'de sadece 6 ayda yaklaşık 400 Bin olmuştur. 2023'teki sayı, önceki dönemler yıllık ortalamanın 5,5 katıdır, başka deyişle sisteme sadece bir yılda 5,5 yıllık bir yük binmiştir. Bu tespitin konumuz çalışan emekliler bakımından doğal sonucu, SGDP çalışan pasif sigortalı sayısındaki artıştır. EYT kapsamında emekli olanlar hemen hepsinin kırklı yaşların sonunda ve ellili yaşların başlarında olduğu dikkate alındığında, mevcut sosyolojik ve ekonomik şartlarımızda çoğu çalışma yaşamından ayrılmayacaktır.

Aktif zorunlu 4a sigortalar ile SGDP çalışan pasif sigortalılara ilişkin şu tabloda durum açıkça görülmektedir.

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**Ar.2023**	**Hz.2024**
4a Z-A	14.477.817	14.229.170	14.314.313	15.203.423	16.169.679	17.332.991	16.406.420	16.666.703
4a SGDP	713.571	687.525	713.935	746.766	856.827	945.652	1.864.988	2.023.011
Oran %	4,9	4,8	5,0	4,9	5,3	5,5	11,4	12,1

Z-A: zorunlu-aktif

EYT'ye kadar SGDP çalışan pasif sigortalılar, toplam 4a zorunlu sigortalı sayısının ortalama %5'i iken, bu oran 2023-2024 yıllarında %100'den fazla artış ile %12'ye yükselmiştir. Elimizde somut bir veri bulunmamakla birlikte, çok sayıda emeklinin sigortalı bildirimi olmadan çalıştığı gerçeği dikkate alındığında, %12 oranın %20'den fazla olduğunu söylemek abartılı değildir.

SGDP tabi çalışan emekli sigortalıların kadın erkek oranlarına bakıldığında, yukarıda Almanya'ya ilişkin tespitle benzer şekilde emekli çalışanlardan erkekler belirgin biçimde ön plandadır. SGDP tabi on sigortalıdan sekizi erkek ve ikisi kadındır. Kadın emeklilerin erkeklere göre çok daha azının çalışmaya devam etmesi, toplumsal ve ailevi rollerle ilgili olsa gerek. Çünkü toplumumuzda ailenin geçimi asli olarak babanın sorumluluğundadır.

Kazanç ve aylık düzeyi ile prim yükleri bakımından aktif çalışan sigortalılarla, emekli olarak çalışan pasif sigortalılar karşılaştırıldığında, mevcut SGDP sisteminin işverenleri ve emeklileri sigortasız çalıştırmaya/çalışmaya teşvik ettiği söylenebilir. Buna göre 2025 yılında taban prime esas kazanç (asgari ücret) brüt 26.005,50 TL ve net 22.104,67 TL'dir. Buna göre aktif bir sigortalının taban kazanç üzerinden prim yükü sigortalı payı 2.340,50 TL ve işveren payı 2.860,60 TL toplamı 5.202 TL ve SGDP çalışan bir sigortalının ise (sigortalı + işveren) 7.801,65 TL'dir. Buna göre sigortalı açısından SGDP çalışmak prim yükünde bir azalma anlamına gelirse de işveren bakımından maliyet %5 artış ile 2.600 TL daha fazladır. Aşağıda inceleneceği üzere SGDP priminin sigortalı açısından maddi bir karşılığının olmadığı durumda, çalışan emekli sayısının SGK'ya bildirilenlerden çok daha fazla olduğu açıktır. Burada yabancı ülkeler örnekleri ile benzer şekilde emekli olarak çalışılan süreler için sigortalılar lehine haklar sağlanması adeta bir zarurettir.

5510 sayılı Kanunun ek m. 19 uyarınca 2025 yılı en düşük emekli aylığı 14.469 TL olup, somut bir veri olmamakla birlikte basına yansıyan bilgilerden emeklilerin en az yarısının aldığı aylığın bu tutar olduğu söylenebilir. 5510 sayılı Kanun m. 55'e göre aylık alt sınırı dönem asgari ücretinin %35'i olarak 9.102 TL ve dolayısıyla ek m. 19 gereği hazine tarafından ödenen tutar 5.367 TL'dir. Dolayısıyla SGK SGDP tabi çalışan (9.102 / 7.801,65) 1,2 kişiden topladığı prim ile bir emeklinin kök aylığını ödeyebilmektedir. Buna göre SGDP çalışan sigortalının aslında kendisine ödenen emekli aylığını finanse ettiği söylenebilecektir.

III. MÜLGA MEVZUATIN VE 5510 SAYILI KANUN'UN BİRLİKTE İNCELENMESİ

31.05.2006 tarihli 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi 01.10.2008'dedir. Bu Kanunda emekli olarak çalışma konusu m. 30'da mülga mevzuattan oldukça farklı düzenlenmiştir. Bu yeni düzenleme ilk defa 01.10.2008'den itibaren sigortalı olanlar hakkında geçerli olduğundan uygulanması en erken 2028'den sonra olacaktır. Dolayısıyla mülga mevzuat beklenen hak sahihi sigortalılar için uygulanmaya devam edildiğinden, emeklilerin çalışması denilince ağırlıklı olarak mülga mevzuatın incelenmesi gelir. Bu husus geçici m. 14'de şu şekilde ifade edilmiştir:

> "Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce iştirakçi veya sigortalı olanlar, vazife malûllüğü, malullük ve yaşlılık veya emekli aylığı bağlananlar ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışmaya devam edenler hakkında; bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında çalışmaya başlayanlar hariç olmak üzere sosyal güvenlik destek primine tabi olma bakımından bu Kanunla yürürlükten kaldırılan ilgili kanun hükümlerinin uygulanmasına devam edilir. Ancak…"

Yine emeklilerin kamuda çalışmalarını düzenleyen kuralla ilgili özel bir düzenleme vardır. 5510 sayılı Kanunun 'Uygulanmayacak hükümler' 105. maddesine göre, "21/4/2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi … hariç olmak üzere, diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz". Bu surette halen yürürlükte olan düzenleme ayrıca incelenecektir.

Emeklilerin çalışmasıyla ilgili mevzuat geçmişine baktığımızda, konunun dönemlere ayrılarak incelenmesi gerektiği anlaşılır.

A. 1986 Öncesi Dönem

Türk sosyal sigorta mevzuatında emekli olarak çalışma konusunda ilk düzenleme 1986 yılında yapıldığından, öncelikle bu tarih öncesi mevzuata toplu bir bakış, bu tarihte yapılan değişikliğin gerekçelerinin anlaşılması için önemlidir.

1. 506 sayılı Kanun

1963 tarihli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun ilk halinde emeklilerin aylıklarını almaya devam ederek çalışmaya başlamaları mümkün değildir. Yaşlılık aylığı almakta iken çalışmaya başlayanların aylıkları kesilir, tüm sigorta kollarına tabi olur. Fiili durumda bunun uygulaması, emekli çalışanların sigorta-

lı bildirimi yapılmadan, kaçak çalıştırılması şeklinde olmuştur. Bu fiili durum işverenler açısından prim yükünden kurtularak haksız rekabet ve emekli sigortalı açısından da emekli aylığına yasal kesintiler yükü olmadan ek gelir işlevi görmüştür.

506 sayılı Kanun m. 61, 1969 tarih ve 1186 sayılı Kanun ile değiştirilmiş, yaş şartı aranmadan belirli bir sigortalılık süresi ile prim ödeme gün sayılarını karşılayanlara emeklilik hakkı tanınmıştır. Bunun anlamı, kadınların 38 ve erkeklerin 43 yaşında emekli olabilmeleridir. Bu surette ortaya çıkan genç yaşta emeklilik veya erken emeklilik olgusu, yetersiz emekli aylıkları nedeniyle bu insanların sigortalı bildirimi olmaksızın çalışmalarını adeta teşvik etmiştir.

2. 1479 sayılı Kanun

1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu (Bağkur) Kanununda 19.04.1979 tarih ve 2229 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce, işten ayrılma yaşlılık aylığı tahsis şartıydı. 2229 sayılı Kanun ile 60 yaşını doldurmuş olanlar için işten ayrılma şartı kaldırılmış; bilahare 14.03.1985 tarih ve 3165 sayılı Kanun ile 50-55 yaşın doldurulması, işten ayrılmadan aylık alabilmek için yeterli görülmüştür.

Buna göre Bağkur emeklilikleri hem aylık alabilmekte hem de SGDP gibi bir ödeme gerekmeksizin çalışabilmektedir. 1479 sayılı Kanundaki bu yaklaşım, 506 sayılı Kanun emeklilerinin kaçak çalışmalarını hukuken değil ancak vicdanen meşru hale getirmiştir. Çünkü sosyal sigortalar hukukunda geçerli ilkelerin uygulanması bakımından, özellikle emeklilik döneminde çalışma yönüyle bağımlı ve bağımsız çalışan sigortalılar arasında farklılaştırmayı haklı gösteren objektif bir nedenden söz etmek mümkün değildir. Bağımlı çalışan sigortalıların primleri işveren ve çalışan paylarından oluşurken, bağımsız çalışanların primlerin prim yükünün doğası gereği sadece kendilerinde olması farklı düzenleme gerekçesi olamaz. Çünkü

3. 5434 sayılı Kanun

1949 tarih ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunda, istisnai görevler hariç, 506 sayılı Kanun ile paralel biçimde emeklilerin aylıklarını kestirmeksizin çalışmalarının önü kapatılmıştır. Buna göre "Emekli, adi malullük, vazife malullüğü, dul veya yetim aylığı, son hizmet zammı alanlardan; hiçbir şarta bağlı olmaksızın emeklilik hakkı tanınan vazifelere tayin edilenlerin, aylıklarının tamamı, bu vazifelere tayinleri tarihini takip eden ay başından itibaren kesilir" (m. 99).

B. 1986-2008 dönemi

1. 506 sayılı Kanun

Mevzuatımızda sosyal güvenlik destek primine tabi çalışma, 506 sayılı Kanunda 29.04.1986 tarih ve 3279 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra mümkün olmuştur. Yargıtay kararlarında bu düzenlemeye ilişkin tespitler, kabul edilme gerekçeleri ile amacı tespit etmesi bakımından önemlidir. Bu çerçevede (Y10HD 30.03.1987 1789/1787 ve Y21HD 11.10.2000 6063/6709),

> "Sosyal Güvenlik Destek Primini düzenleyen 3279 sayılı Kanunun amacı, diğer sosyal güvenlik kurumlarından (Emekli Sandığı, Bağkur) aylık alanlara tanınan, yaşlılık/emeklilik aylığı kesilmeksizin çalışma olanağının, Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı sigortalılara da tanınmasıdır. Gerçekten, yasama belgelerinden, yeni düzenleme ile diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı kişilerle Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı sigortalılar arasında eşitliğin sağlanması ve yaşlılık aylığı ile geçinemeyen sigortalıların ek bir gelir elde etmelerine imkân verilmesi amacının güdüldüğü anlaşılmaktadır. Zira Emekli Sandığı ile Bağkur'dan yaşlılık aylığı almakta olanlar, aylıkları kesilmeksizin yeniden çalışmaya başlayabilmektedirler. Bu alanda gerçekleştirilmek istenen eşitlik ilkesi, hukuken mümkün bulundukça, yeni düzenlemenin, eşitliğin daha önce bozulduğu tarihe kadar geriye götürülmesini de icap ettirir".

506 sayılı Kanunun m. 3/II, C hükmünde yapılan değişiklik ile 1479 ve 5434 sayılı Kanun emeklilerinin 506 sayılı Kanuna tabi bir işte çalışmaya başlamaları halinde, aylıklarının kesilmeksizin prime esas kazançlarından sosyal güvenlik destek primi (SGDP) kesileceği, SGDP ödenmiş sürelerin sigortalılık süresinden ve prim ödeme gün sayısından sayılmayacağı düzenlenmiştir.

506 sayılı Kanun emeklilerin yeniden çalışmaya başlamamaları halinde kendilerine iki alternatif sunulmuştur (m. 63): Ya aylıkların kesilip tüm sigorta kollarına tabi çalışma ya da yazılı talep şartıyla aylıklar kesilmeksizin SGDP tabi çalışma.

2. 1479 sayılı Kanun

506 sayılı Kanunda 1986'da yapılan değişiklikten sonra sigortalılar arasında eşitsizlik gerekçesi ile 1479 sayılı Kanuna 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun ile ek m.20 eklenmiştir. Ek m. 20'nin 24.07.2003 tarih ve 4956 sayılı Kanun ve 28.01.2004 tarih ve 5073 sayılı Kanun ile değişik son hali şu şekildedir:

1479 emeklisi: Sosyal yardım zammı dahil tahakkuk eden aylıklarından, %10 oranında sosyal güvenlik destek primi kesilir.

506 ve 1479 emeklisi: Bu Kanunun 50 nci maddesine göre belirlenen onikinci gelir basamağının %10'u oranında sosyal güvenlik destek primi öderler.

3. 506-1479 SGDP tabi çalışmada ortak esaslar

5510 sayılı Kanun öncesinde sosyal güvenlik destek primine tabi çalışmanın düzenlendiği 506 ve 1479 sayılı Kanunların ortak esasları içerdiği görülmektedir. Buna göre SGDP ödenmiş süreler,

- Sigortalılık süresinden ve prim ödeme gün sayısından sayılmaz,
- 24/05/1983 tarih ve 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz,
- Bu süreler için toptan ödeme yapılmaz,
- Ancak iş kazası veya meslek hastalığı halinde İKMH sigortası hükümleri uygulanır

Bu dönemde SGDP çalışan emekliler hakkında iş kazası ve meslek hastalığının uygulanması bakımından prim ödenmesi şartı yoktur. Başka deyişle SGDP iş kazası ve meslek hastalığı sigortasını da kapsamaktadır. 5510 sayılı Kanun geçici m.14'te, SGDP tabi çalışanlar için %30 SGDP'den başka, iş kazası ve meslek hastalığı sigortası için ayrıca prim ödenmesi düzenlenmiştir (2024 yılından itibaren %2,25).

SGDP tabi çalışmanın hükümlerine ilişkin bu tespitlerden sonra, sosyal sigorta sistemimizde 1986'dan itibaren uygulanagelen SGDP'nin merkezinde sigortalıların değil sigortacı kurumun olduğu, işlevsel açıdan sadece Kurumun finansmanına hizmet edip sigortalılar için bir nevi aylığı kestirmeden çalışabilmenin vizesi olduğu söylenebilir. Bu yapı aşağıda tanıtılacak yabancı ülkeler uygulamalarından oldukça farklıdır. Daha da önemlisi sosyal yardımlardan farklı olarak edimlerin primlerin karşılığı olması gibi sosyal sigortacılık ilkeleri ile tam olarak bağdaşmadığı gibi, "bana faydası olmayacaksa neden prim ödeyeyim?" şeklinde sigortalılar için negatif motivasyon kaynağıdır.

Anayasa Mahkemesinin 1479 sayılı Kanunda SGDP tabi çalışmayı düzenleyen ek m. 20'ye ilişkin kararı, bu konuda önemlidir (AYM 17.04.2008 E. 2004/34 K. 2008/94 RG. 05.11.2008 27045). Anayasa Mahkemesi kararından önce, dava konusu maddenin gerekçesi Kurum lehine finans kaynağı amacını ortaya koymaktadır:

> "Görüldüğü gibi, Kurum başlangıcından itibaren birçok olumsuzluğu bünyesinde taşıyan hatalı bir zemin üzerine oturtulmuştur. Acil önlemler alınmadığı takdirde, Bağ-Kur'un finansman açıkları artarak devam edecektir. Bu nedenle, Kurumun gelir ve giderlerini düzenleyici ve prim tahsilatını artırıcı bir dizi tedbirin hem 1479 sayılı Kanunda hem de 2926 sayılı Kanunda yapılacak değişiklikle yürürlüğe konulması bir zorunluluk halini almıştır."

İtiraz yoluna başvuran mahkemece, "Gerekçesi tam olarak açıklanmayan ve sadece Devletin otoritesine dayanarak vatandaşından karşılıksız olarak alınan her türlü vergi resim harç ve sair talepler, hukuk devleti ilkesi ile birleşemez"; "Bu gerekçeye bir ölçüde katılmak mümkündür. Ancak bunun, hukuk ve sosyal devlet ilkeleri içinde uygulanması gerekeceği düşünülmektedir. Kuruma gelir sağlamak amacıyla sigortalılığın yaygınlaştırılması, sosyal güvenlik şemsiyesinin genişletilmesi ve kaçak sigortalılığın önlenmesi yollarına gidileceği yerde, en kolay yol seçilmiş ve karşılıksız, hiçbir risk göze alınmadan vatandaştan prim kesilmesi yolu tercih edilmiştir" şeklindedir.

Anayasa Mahkemesi ise, "Sosyal güvenlik destek primi uygulamasıyla, çalışmaya devam ederek kazanç sağlayanlarla sağlamayanlar arasında adil bir dengenin kurulması amaçlanmaktadır. Sosyal güvenlik destek primi, sosyal güvenlik kurumlarının mali yapılarının güçlendirilmesi ve böylece sosyal sigortacılık faaliyetinin sürdürülebilmesi amacına yöneliktir. SGDP uygulamasının sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi yapıldığında, emekli olan bir sigortalının işine devam etmesinin hem istihdamı menfî yönde etkilediği hem de sigortalı sayısının artmasını engellediği ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, emekli olan kişilerin işlerini başkalarına devretmek suretiyle genç sigortalıların sisteme dahil olmalarını teşvik etmeleri, bu mümkün olmadığı takdirde, alınacak sosyal güvenlik destk primi ile sisteme katkılarının sağlanmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır" ve

> "Herkesin sosyal güvenlik hakkından yararlanabilmesi bakımından sosyal güvenlik kurumlarının mali yapılarının güçlendirilmesine ihtiyaç bulunduğu yadsınamaz. Bu bağlamda, itiraz konusu kuralın, Anayasanın 60. maddesinde sözü edilen tedbirler kapsamında değerlendirilmesi gerekir. Öte yandan, sosyal ve ekonomik haklar alanında Devlete yüklenen görevlerin, Anayasanın 65. maddesinde belirtildiği biçimde mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirilebileceği açıktır. Sosyal güvenliğin sağlanabilmesi için sigortalıların katkısı zorunludur; fakat bu katkının adil ve ölçülü olması da gerekir. İtiraz konusu yasa kuralında olduğu gibi Bağ-Kur Kanunu'nun

50. maddesine göre belirlenen 12. gelir basamağının %10'u tutarındaki bir destek priminin adil ve ölçülü olmadığından söz edilemez"

Gerekçeleriyle, bize göre sosyal sigortalar hukukunda Kurumun, devletin Anayasa m. 60'dan doğan yükümlülüğüyle bağdaştırılması mümkün bulunmayan bir sonuca ulaşmıştır.

4. 5434 sayılı Kanun

5434 sayılı Kanunda SGDP benzeri bir imkan yoktur, emekli bir kişi kamuda çalışmaya başlarsa m. 99 uyarınca aylığının kesilmesi gerekir. Bu surette aylığın kesilerek emeklinin kamuda çalışması mümkün iken, 2005 yılında yapılan bir değişiklik ile istisnalar hariç aylığın kestirilmesi suretiyle kamuda çalışmaya başlama imkanı ortadan kaldırılmıştır. 5510 sayılı Kanun m. 105 uyarınca halen yürürlükte bulunan 5335 sayılı Kanunun 30. maddesi ile yasaklayıcı bir düzenleme getirilmiştir. Düzenleme gerekçesine bakıldığında, genç işsizliğine vurgu ile kamuda daha fazla kişiye iş imkanı sağlanmak istendiği vurgulanmıştır.

Buna göre temel kural, tek tek sayılanlar hariç olmak üzere, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı alanlar, genel bütçeye dahil dairelerin, katma bütçeli idarelerin, döner sermayelerin, kefalet sandıklarının, sosyal güvenlik kurumlarının ve bütçeden yardım alan kuruluşların kadrolarına açıktan atanamazlar. Buradaki yasak sadece 5434 sayılı Kanun emeklileri için değildir, tüm emeklileri kapsamaktadır. Buna göre "diğer kanunların bu fıkraya aykırı hükümleri uygulanmaz", örneğin 5434 sayılı Kanun m. 99 uygulanamaz hale gelmiştir.

Bu kural mutlak değildir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan veya görevlendirilenler, Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılan seçimler sonucunda görev verilenler ile yükseköğretim kurumlarının öğretim üyeliklerine ve Sağlık Bakanlığının tabip ve uzman tabip kadrolarına yapılacak atamalar hariçtir. Bu istisnalara bakıldığında bazılarının siyasi nedenlerle ve bazılarının da mesleki uzmanlık gerekçesiyle kabul edildiği anlaşılır. Bu istisnalardan bir emeklinin kamuda tekrar çalışmaya başlamasının ön koşulu aylığının kesilmesidir. Hatta "Diğer kanunların emeklilik veya yaşlılık aylığı almakta iken emeklilik veya yaşlılık aylıkları ve/veya diğer tazminatları kesilmeksizin atanmaya, çalıştırılmaya veya görevlendirilmeye izin veren hükümleri … uygulanmaz".

Düzenlemede buraya kadar kendi için bir bütünlük, tutarlılık olduğundan söz edilebilirse de 4. fıkrada istisnanın müstesnası olarak nitelendirebileceğimiz bir hüküm vardır. Buna göre 1. Fıkradaki istisna görevlilerden olup, fıkra 2 ve 3'e göre emekli aylıklarını kestirip kamuda yeniden çalışmaya başlayabilecek-

lerden bazıları hakkında, aylıklarının kesilmesi şartı aranmaz. Bu görevlilere baktığımızda cumhurbaşkanı, yardımcıları, milletvekilleri vd gibi, siyasi nedenlerle istisna kapsamına alınanları kapsadığı, öğretim üyeleri ve hekimler gibi mesleki uzmanlık nedeniyle istisnalardan olan görevlere böyle bir ayrıcalık tanınmadığı görülmektedir.

Fıkra 4'teki görevliler aylıklarını almaya devam ettikleri halde aktif sigortalı olarak tüm sigorta kollarına tabi intibakları yapılmaktadır. Ancak SGK uygulamasında, fıkra 4 kapsamında geçen hizmetlerin, hizmet birleştirme kapsamında değerlendirilemeyeceği, bu çalışmalara ait kesenek ve karşılıkların toptan ödeme olarak iade edilemeyeceği kabul edilmektedir. Bu surette SGDP benzeri bir fiili durum yaratılmış olup, bunun hukuka uygun olduğu söylenemez.

C. 2008 Sonrası Dönem

Yukarıda girişte açıkladığımız üzere sigortalılık başlangıçları 01.10.2008 öncesi dönemde olan beklenen hak sahibi sigortalılar hakkında, 5510 sayılı Kanun geçici m. 14'teki (örneğin iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi tahsil edilmesi gibi) yeni kurallar hariç mülga mevzuat uygulanmaya devam edilmektedir. İlk defa 5510 sayılı Kanun döneminde sigortalı olanların emekliliklerinde çalışmaları m. 30'da düzenlenmiştir.

1. Maddenin ilk hali

5510 sayılı Kanunun ilk halinde,

"Yaşlılık aylığı almakta iken sigortalı olarak yeniden çalışmaya başlayanların veya yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında çalışmaya veya ikamete dayalı sosyal yardım almaya başlayanların yaşlılık aylıkları, çalışmaya başladıkları veya ikamete dayalı sosyal yardım almaya başladıkları tarihi takip eden ödeme dönemi başında kesilir.

Aylıklarının kesilmemesi için yazılı istekte bulunanların yaşlılık aylıklarının ödenmesine devam edilir. Bunlardan 80 inci maddeye göre tespit edilen prime esas kazançlar üzerinden 81 inci maddenin (e) bendi gereğince sosyal güvenlik destek primi alınır"

düzenlemesi vardı. Anayasa Mahkemesinin 5510 sayılı Kanunun geneline ilişkin birçok iptali içeren 15.12.2006 tarih ve E. 2006/111 K. 2006/112 sayılı kararında, konumuzla ilgili olarak prim yükü bakımından bir iptal gelmiştir. Yüksek Mahkeme göre maddenin ilk halinde 4a sigortalılarda (daha önce %7,5 iken) %14 sigortalı ve (daha önce %19,5 iken) %25 işveren, 4b sigortalılar için

de (daha önceden %10 iken) %33,5-39 prim öngörülmüştür. Anayasanın sosyal hukuk devleti ilkesi gereği, sosyal güvenliğin sağlanabilmesi için sigortalıların finansman katkısı zorunludur. Ancak bu katkının adil ve ölçülü olması gerekir. Buna göre SGDP prim oranları ile 4b sigortalılar yönünden de primlerin tamamı kendileri tarafından ödeneceğinden, bunu makul ve ölçülü kabul etmek mümkün değildir. Anayasa mahkemesi bu gerekçe ile m. 30/4'deki prim yükünü AY m. 2,5,60 maddelerine aykırılık gerekçesiyle iptal etmiş, ancak 4a sigortalılar için öngörülen prim oranları bakımından bir ölçüsüzlük görmemiştir.

2. 2008'de yürürlüğe giren düzenleme

Anayasa Mahkemesinin bu iptali üzerine m. 30 yeniden düzenlenmiştir. Maddenin 01.10.2008'de yürürlüğe giren halinde ise, iptal gerekçesiyle bir ilgisi olmadığı halde, bu defa SGDP tabi çalışma imkanı 4b sigortalılar için kaldırılmıştır. Buna göre emeklilerden 4a ve 4c tabi çalışmaya başlayanların aylıkları kesilir, işsizlik hariç tüm sigorta kollarına tabi olurlar. İstisna 4b sigortalılar olup, emeklilerden 4b tabi çalışmaya başlayanların yazılı talepleri halinde emekli aylıklarından %15 SGDP kesilir.

3. 2016 sonrası

Madde 30'da 29.01.2016 tarih ve 6663 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, emeklilerden 4b tabi çalışanların aylıkları kesilmeksizin ve SGDP ödemeksizin çalışmaları mümkün kılınmıştır. Maddenin güncel halinde göre emekli olanlardan 4b sigortalılığa tabi bir işte çalışmaya başlayanlar sigortalı değildir, SGDP kesilmez. Bunlardan isteyenlerin yazılı talepleri halinde aylıkları kesilerek işsizlik hariç tüm sigorta kollarına tabi aktif sigortalı olarak çalışmaları mümkündür.

IV. ÖRNEK YABANCI ÜLKELER UYGULAMALARI

Emeklilerin çalışması konusunda yabancı ülkeler mevzuatına bakıldığında bunun prim kaynağı olarak görülmekten ziyade, çalışmayı teşvik edici haklar verildiği, emekli aylığının devamı ile çalışma karşılığı ödenen prim arasında bir karşılıklılık ilişkisi kurulmayıp, belirli sınırlara kadar emeklilik dönemindeki hizmet sürelerinin aylığa esas hizmete eklendiği görülmektedir.

Aşağıda bazı ülkeler mevzuatı özet olarak incelenmiştir:

A. Almanya

Bu ülkede Flexirentengesetz (Esnek Emeklilik Kanunu) 1 Ocak 2017'den beri yürürlüktedir. Ancak, Flexirente bağımsız bir emeklilik modeli değildir.

Bunun yerine, emekli maaşı ve ek geliri esnek bir şekilde birleştirmenin çeşitli yollarını içermektedir.

Buna göre ertelenmiş, geç emeklilik, daha yüksek emekli maaşı anlamına gelir. Standart emeklilik yaşı doldurulmasına rağmen aylık tahsis talebinde bulunmayıp, çalışmaya devam edilirse, emekli aylığı hesabında bu tarihten sonraki çalışmanın her ayı için aylık bağlama oranı %0,5 oranında ve ödenen sigortası primleri kadar artar. Emeklilik bir yıl ertelendiğinde, bu %6 oranında bir artış anlamına gelir. Bu çalışma için işsizlik sigortası primi ödenmez.

Emeklilik yaşını doldurduğu halde emekliliğin ertelenmesine sağlanan bu imkan dışında, standart yaşta emekli olup aylık alanlardan yeniden çalışmaya başlayanlar için de teşvik edici imkanlar vardır. Normal emeklilik yaşına geldiğinde emekli olup aylık almaya başlayanlardan herkes, aylığı kesilmeksizin dilediği zaman yeniden çalışma başlayabilir. Bu kişiler dilediği kadar kazanabilir ve emeklilik sigortası primi ödeyerek emekli aylığını artırabilir. Bunun için emeklilerin, kazancından emeklilik sigortası primi kesilmesi talebini işverene bildirmeleri gerekir. Bir sonraki yılın Temmuz ayından itibaren, artan emekli maaşı ödenecektir. Bu durumda da normal emeklilik yaşına ulaşılması ile daha yüksek emekli maaşının başlanması arasında ödenmeye devam eden katkı paylarından kaynaklanan emekli maaşı için aylık yüzde 0,5 oranında ek ödeme yapılır. Buna ek olarak, ödenmeye devam eden katkı payları ile emekli maaşı da artırılır.

Standart yaştan önce, erken emekli olanların çalışması hakkında daha farklı kurallar geçerlidir. Kişi erken emekliliğe ek olarak bir işte de çalışabilir. Flexirentengesetz'de 1 Ocak 2023'e kadar belirli bir kazanç tutarını aşmayan çalışmalar için bu mümkündü. Ancak bu tarihte, erken emeklilik aylıkları için ek gelir sınırı kaldırıldı (En son 2022'de 46.060 Euro). Bu, erken emeklilerin de emekli maaşları kesilmeden çalışabilmeleri anlamına gelmektedir. 2023 öncesinde yıllık gelirin 2022 yılı için 46.060 Euroyu aşması halinde, bu miktarı aşan kısım 12'ye bölünüp %40'ı yaşlılık aylığından mahsup edilmekteydi.

Almanya'da malullük aylığı alırken çalışmak ilke olarak mümkün değildir. Ancak 1 Ocak 2023'te muafiyette dikkate alınan ek gelir limitleri önemli ölçüde yükseltildi: Sınır, kısmi malullük nedeniyle emekli maaşı alırken yaklaşık 35.650 Euro ve tam maluliyet nedeniyle emekli maaşları için yaklaşık 17.820 Eurodur. Bunun anlamı malullük aylığı alanlardan buradaki kazanç tutarını aşmayan gelir getirici bir işte çalışmaları mümkündür.

B. Avusturya

Bu ülkede emekli aylığının tahsis koşullarına bağlı olarak, farklı kurallar geçerli.

Normal yaşlılık aylığında (kadın 60 ve erkek 65 yaş), hiçbir sınırlama olmadan çalışmak mümkündür. Erken emeklilikte ise, yani standart emeklilik yaşından önce (kadınlar 60, erkekler 65) emeklikte, 2024'te ayda brüt 518,44 Euroya kadar gelir getirici bir işte çalışmak mümkündür. Bu sınırı aşan bir gelir olduğunda, o ay bazında emekli aylığı ödenmemektedir. Malullük aylığı alanların 518,44 Eurodan az bir miktar gelir getirici bir işte çalışmaları mümkündür.

2024 itibariyle yıllık toplam gelir aylık brüt 1.489,42 Euroya kadar olanların emekli aylığından bir kesinti yapılmaz. Ancak bunu aşan gelirin,

€ 1.489,42 - € 2.234,22 arası için %30

€ 2.234,22 - € 2.978,33 arası için %40

€ 2.978,83 üzeri için %50'i

tutar, emekli aylığından indirilir. Bu kuralın uygulamasında emeklileri iki koruyucu iki sınır vardır:

- Ek kazançtan daha fazla bir tutarın kesilmesi mümkün değildir.
- Ya da emekli aylığının yarısından fazlasının kesilmesi mümkün değildir.

C. İsviçre

Normal yaşta emekli olanların yaşlılık aylığı alarak çalışmaları mümkündür. Bu yolla elde edilen gelir ancak belirli bir miktarı aştığında (aylık 1400 CHF), aşan kısım için prim ödeme yükümlülüğü vardır. Ancak SGDP sisteminden farklı olarak bu şekilde ödenen primler karşılıksız değildir, ödedikleri prim karşılığında, yaşlılık aylığının arttırılmasını talep edebilirler. Ancak bu bir defaya mahsus olarak yapılabilir.

D. İngiltere

Bu ülkede iki tür emeklilik vardır: Devlet emekliliği ve özel emeklilik. Emeklilik sonrası çalışma, devlet emekliliği kapsamındaki aylığı etkilemez. Buna göre hem çalışıp hem de aylık alınabiliyor, aylığın azalması da söz konusu değildir. Bu çalışanların prim ödemeleri gerekmez ancak elde edilen gelire göre vergiye tabi olurlar.

İngiltere'de ertelenmiş emeklilik (delaying/deferring state pension) şeklinde bir imkân vardır. Geç emekliliği teşvik eden bu düzenlemeye göre, emeklilik yaşını doldurmasına rağmen emekliliğe ayrılmayıp çalışanlar, aylık talebini ertelediklerı her 9 hafta için yaşlılık aylığında %1'lik artışa hak kazanırlar. Yaşlılık aylığında artış yerine toplu ödeme talep etmeleri de mümkündür.

E. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika'da da emeklilik sonrasında çalışmak mümkündür. Ancak bunlardan normal emeklilik yaşını (full retirement age) doldurmadan emekli olanların aylığında bir indirim söz konusu olabilir. Kişinin bu surette elde ettiği gelir belirli bir miktarın üzerinde ise, bu miktarı aşan her $2 ya da $3 için aylıktan $1 kesinti yapılır.

2024 yılı için bu rakamlar şöyledir: Tam emeklilik yaşından önce aylık alıp çalışanların yıllık geliri $22.320'den fazla ise, bu miktarı aşan her $2 için yaşlılık aylığından $1 indirilir. Tam emeklilik yaşının doldurulduğu yıl içinde olup henüz bu yaşa erişmemiş olanlar içinse, yıllık gelirin $59.520'yi aşması halinde, bunu aşan $3 için yaşlılık aylığından $1 indirilir. Tam emeklilik yaşını doldurup çalışanlar açısındansa -gelirleri ne kadar olursa olsun- yaşlılık aylığının azaltılması söz konusu değildir, onlar tam aylıklarını almaya devam eder.

Ertelenmiş emeklilik ABD'de de vardır. Kişiler emekliliklerini erteleyip aylıklarını arttırabilirler. Ancak bunu en fazla 70 yaşına kadar yapabilirler. Çünkü kişiler alabilecekleri maksimum yaşlılık aylığına 70 yaşında iken erişir. Bu yaştan sonra emekliği erteleseler de yaşlılık aylığı artış göstermeyeceği için ertelemenin 70 yaşına kadar yapılabileceği kabul edilir.

F. Macaristan

Bu ülkede kamuda çalışan emeklilerin çalıştıkları sürece yaşlılık aylığının dondurulmasını öngören bir kanun değişikliği yapılmıştır. Bu değişikliğe dayalı uygulama AİHM'e taşınmıştır (Fabian v. Macaristan, 05.09.2017, 78117/13). AİHM, devletlerin meşru bir kamu yararının bulunması halinde mülkiyet hakkını sınırlayabileceği, sosyal güvenlik ve aylıklar hakkında devletlerin geniş takdir yetkisinin bulunduğu, mevcut olayda başvurucunun çalışma hayatının sonlanmadığı ve kazanma gücünün devam ettiği, yaşlılık aylığının durdurulduğu dönemde başvurucunun sigorta primleri ödediği ve böylelikle daha sonra alacağı aylık tutarının daha yüksek olacağı ve getirilen düzenlemenin Macar sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemde sürdürülebilirliğinin sağlanması yönündeki meşru hedefe dayanması gerekçeleriyle ve özellikle devletlerin sosyal ve ekonomik politikalarda geniş takdir yetkisine sahip olduğu hususlarını gözeterek mülkiyet hakkı yönünden ihlal oluşmadığı sonucuna ulaşmıştır.

SONUÇ

Sosyal sigorta özel sigorta tekniğinden farklı olarak finansal açıdan her zaman kamunun desteğini gerektirir. Yoksa sistem salt toplanan primler üzerinden

finanse edilseydi, sağlanacak edimlerin insan onuruna yaraşır bir düzeyde olması mümkün olmayacağı gibi (özellikle genel sağlık sigortası edimleri), devletin Anayasal yükümlülüğü olarak sosyal güvenlik hakkı işlevsiz kalırdı. Ancak devletin sosyal sigorta sistemine katkısı, sigortalılardan ve işverenlerden alınan primlerin edimlerin karşılığı olması niteliğine halel getirmez. Buna göre asli finansman kaynağı toplanan primlerdir, devlet katkısı ise talidir. Bu husus 5510 sayılı Kanunda açıkça vurgulanmıştır: "Kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel sağlık sigortası için, bu Kanunda öngörülen her türlü ödemeler ile yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurum prim almak, ilgililer de prim ödemek zorundadır" (m. 79, benzer yönde 506 m. 72, 1479 m. 48).

Bu temel esasa rağmen emekli çalışanlardan tahsil edilen SGDP 5510 sayılı Kanun geçici m. 14'e kadar sadece iş kazası ve meslek hastalığı sigortası edimleri sağlarken, bu düzenlemeden itibaren iş kazası ve meslek hastalığı sigortası için ayrıca prim tahsil edilmeye başlanması ile sigortalı açısından tamamen karşılıksız kalmıştır. Buna göre SGDP'nin, SGK'yı destekleme, finanse etme primi olarak nitelendirmesi hatalı olmayacaktır. SGDP tabi çalışanların eş zamanlı olarak aldıkları emekli aylıkları, kazançlarından kesilen SGDP priminin sigortalı lehine bir sonucunun bulunmaması gerekçesi olamaz. Çünkü aylıklar, tahsis tarihine kadar olan çalışmanın, ödenen primlerin karşılığıdır. Bu nedenle emekli aylığı, primin kaynağı olarak gelir getirici bir çalışmanın sigortalı lehine sonuçlarının yok sayılmasını gerektirmez.

Açıklanan nedenlerle Türk sosyal sigorta sistemine özgü bir kurum olarak SGDP, sosyal sigorta hukukunun temel ilkelerine aykırıdır. Diğer taraftan ilk defa 5510 sayılı Kanun döneminde sigortalı olanlar hakkında uygulanacak olan m. 30'daki emekli aylığı kesilmeksizin çalışmanın tamamen yasaklanması aynı derecede isabetsizdir. Anayasa Mahkemesinin 17.04.2008 tarihli kararında işaret ettiği "emekli olan bir sigortalının işine devam etmesinin hem istihdamı menfî yönde etkilediği hem de sigortalı sayısının artmasını engellediği ortaya çıkmaktadır" gerekçesi kabul edilemez. Çünkü Anayasa m. 49'a dayanan çalışma ile m. 60'da öngörülen sosyal güvenlik hakları birbirlerinin yerine ikame edilemez, başka deyişle emeklilik çalışma hakkını ortadan kaldırmaz. Bu, çalışmanın salt gelir getirici bir faaliyet olmamasındandır. Her iki hak devletin birbirinden bağımsız anayasal yükümlülükleri olup, devletin emeklilerin çalışma hakkına saygı göstermesi gerekir.

Konuyla ilgili değerlendirmelerde emekli çalışanların, ülkenin istihdam imkanlarını işsizler aleyhine bozduğu gibi bir gerekçe hatalıdır. Aktif ya da emekli herkesin çalışma hakkı vardır. Çalışma sadece gelir getirici bir eylem değildir, bu nedenle kişinin emekli aylığı alıyor olması elinden çalışma hakkının

alınmasını gerektirmez. Emekliye ödenen aylık tahsis tarihine kadar olan çalışmaları için ödenen primlerin karşılığıdır. Bu nedenle SGDP sisteminde çalışırken aylık almanın şartı olarak sigortalı lehine hiçbir karşılığı bulunmayan bir prim 5510 sayılı Kanun m. 79'a aykırıdır.

Olması gereken hukuk bakımından 5335 sayılı Kanun m. 30 uyarınca kamu işyerlerine özgü isabetli sınırlandırma hariç tüm emeklilerin çalışabilmeleri mümkün olmalıdır. Öncelikle yabancı ülke örneklerinde olduğu üzere, emekliliğin geciktirilmesini teşvik eden düzenlemeler yapılmalıdır. Buna göre normal emeklilik yaşını dolduran kişi, ilave çalıştığı süreyle orantılı biçimde aylığında artış sağlanmalıdır.

Emeklilerden çalışmaya başlayanlara aylığı kesilmeksizin çalışma imkanı tanınmalı, ancak SGDP gibi sigortalılar lehine bir sonucu olmayan kesintiler yapılmamalıdır. Kesinti tercih edilecekse, bu emekli dönemi primlerin belirli dönemlerde mevcut aylığa yansıtılması öngörülmelidir.

TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTA SİSTEMİNİN KANUNİ VE EFEKTİF (FİİLİ) KAPSAMI[1]

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve
Endüstri İlişkileri Bölümü
oguzk@pau.edu.tr

GİRİŞ

Sosyal güvenlik bireylerin insan onuruna yaraşır biçimde yaşayabilmesini sağlayan, gelir azaltan gider arttıran sosyal riskler karşısında devlet tarafından kurulmuş sistemler bütünüdür. Sosyal güvenlik en temel insan hakkı olan yaşam hakkının ayrılmaz bir parçasıdır (Gülmez, 2019:591). Yaşam hakkı ancak insan onuruna yaraşır bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması ile mümkün olabilir. Gerçekten de insana yaşam hakkını sağlayacak olan, hastalık halinde insanların tekrar sağlıklarına kavuşmasını sağlayacak iyi bir sağlık alt yapısı, yaşlılık, malullük, ölüm, işsizlik vb. sosyal riskler sonucu, gelir kayıplarını telafi edecek güçlü bir sosyal güvenlik sistemidir. Bu durumda sosyal güvenlik hakkı için yaşam hakkının "*ete kemiğe bürünmüş*, somut hale gelmiş hali demek yanlış olmayacaktır.

Sosyal güvenlik hakkı uluslararası hukuk belgelerinde de garanti altına alınmıştır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşmesi, Av-

[1] Bu çalışma, Akademik Sosyal Güvenlik Platformu Türkiye Emekliler Derneği işbirliği ile 4-6 Ekim 2024 tarihlerinde Erdek'de düzenlenen "Dün, Bugün ve Yarın Perspektifinden Yaşlılık Sigortası" konulu çalıştayda yapılan sunuma dayanmaktadır.

rupa Konseyi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı sosyal güvenlik hakkı alanındaki temel belgeler arasındadır[2].Sosyal güvenlik hakkı ile ilgili uluslararası belgelere ve sözleşmelere karşın, sosyal güvenlik hakkının ne ölçüde insanlara ulaştığı halen en önemli sosyal konular arasındadır.

Sosyal sigorta sistemlerinin hukuki olarak kimleri kapsadığı, örneğin kimlerin sigortalı sayıldığı, kimlerin hangi koşullarda yaşlılık aylığına hak kazandığı kanuni kapsamı oluşturur(ILO, 2010:22). Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı Sözleşmesini onaylayan ülke sayısının düşük olması, ülkeler özelinde kanuni kapsamın yetersizliğine ve sosyal güvenlik hakkının *kağıt üstünde* kalmasına işaret eder (Gülmez, 2019:591). Nitekim sözleşmeyi 17 Haziran 2025 itibariyle onaylayan ülke sayısı sadece 68'dir[3]. Sosyal güvenlik sistemin hukuki olarak kimleri kapsadığı ile fiilen kimlerin sistem dahilinde olduğu arasında farklılıklar olabilir. Sosyal güvenceye gerçek anlamda sahip olabilmek için kanuni olarak sosyal sigortaların kapsamına girmek kadar, fiilen sosyal sigortaların sağladığı edimlerden yararlanmak da gerekir. Efektif kapsam, kanun gereği korunması gereken kişilerin ne kadarının fiilen korunduğunu göstermektedir. Bu noktada, sosyal sigorta sistemine prim ödeyenlerin ödemesi gerekenlere oranı, ya da sosyal sigorta edimlerinden yararlananların yararlanması gereken kişi sayısına oranı efektif kapsamı gösterir (ILO, 2010:23-24)

Anayasa'mızın 60. Maddesine göre "*Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.*" Türkiye'de sosyal güvenlik büyük ölçüde primlerle finanse edilen sosyal sigorta sistemi ile sağlanmaktadır. Çalışmaları zaten sosyal sigorta kapsamı dışında olanlar sistemden zaten yararlanamazlar. Oysa bazı çalışanlar sosyal sigorta kanunları tarafından kapsansalar da sosyal sigorta sisteminden gelir, ödenek, aylık alamadıkları zaman fiilen sistemin dışında kalırlar. Örneğin kendi hesabına çalışan bir sigortalının prim borcu olması nedeniyle sağlık hizmetlerinden yararlanamaması ya da geçirdiği iş kazası sonucu gelir alamaması sigortalının fiilen sistemden yararlanamaması anlamına gelir. Bu durumda sosyal güvenlik sistemi sosyal risklere karşı gelir kayıpları telafi edemez. Gider artışla-

---

[2] Detaylı bilgi için bkz. Gülmez, 2019, Güzel, Okur, Caniklioğlu, 2020:32-46

[3] https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247 Erişim tarihi:17/06/2025). Söz konusu sayının 2018'de 55'dir. (Gülmez, 2019:591). Hemen belirtelim ki ülkelerin 102 sayılı Sözleşmeyi onaylamamaları sosyal güvenlik sistemleri olmadığı anlamına gelmeyebilir. Gerçekten de söz konusu sözleşmeyi onaylamayan ülkeler içinde sosyal güvenlik sistemlerini kurmuş ülkeler de bulunmaktadır. Söz konusu sözleşmenin ülkelerce onaylanmaması, mevcut sosyal güvenlik sistemlerin sözleşmenin belirlediği asgari normların ne ölçüde yerine getirildiğinin izleme ve değerlendirilmesini güçleştirebilir.

rını karşılayamaz. Türkiye'de sosyal sigortaların kapsamı, sigortalılar ve bağımlıları ile aylık alanlar ve bağımlıları kapsayacak şekilde hesaplanmaktadır.2023 yılı itibariyle sigortalı nüfusun toplam nüfusa oranı %88,9 olarak hesaplanmıştır (SBB; 2024:107). Ancak söz konusu kapsamın hangi sigorta kolu açısından hesaplandığı belli değildir. Oysa işsizlik, hastalık, yaşlılık, gibi sosyal risklerin her biri için ayrı kapsam hesaplamasına ihtiyaç bulunmaktadır. Çalışmanın konusu Türkiye'de sosyal güvenliği kanuni ve filli kapsam açısından değerlendirmek, sosyal sigortaların kapsamın genişletilmesi için önerilerde bulunmaktır.

Çalışmada, sosyal sigortaların kanuni ve efektif kapsamı hesaplanırken TÜİK'in 2024 yılına ait Gelir ve Yaşam Koşulları Anketi (GYKA) ve 2023 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi (HHİA) anketi mikro veri setleri kullanılarak SPSS ile betimsel çapraz tablolar ve grafikler hazırlanmıştır. Ayrıca TÜİK Yaşam Memnuniyeti anketlerinden yararlanılmıştır. İş kazası ve meslek hastalığı, hastalık-analık (nakdi edimler), ölüm gibi sosyal riskler TÜİK 'in veri setlerinden tam olarak saptanamadığı için çalışmanın konusu dışında bırakılmıştır. Çalışma genel sağlık sigortası, işsizlik ve yaşlılık riskini kapsayan uzun vadeli sigorta kollarının kanuni ve efektif kapsamı ile sınırlı tutulmuştur. Kanuni kapsam ile kimlerin kapsam dışı kaldığı istatistiki olarak belirlenirken, gelirleri masraflar düşüldükten sonra asgari ücretin altında kalan esnaf ve sanatkarlar ile çiftçiler, işverenin ücretsiz çalışan eşi ve tarımda süreksiz iş sözleşmesiyle çalışanlar dikkate alınmıştır. Sosyal güvenlik harcamalarının yeterliliği boyutu da sosyal güvenliğin kapsamı içinde yer almaktadır. Ancak söz konusu başlık ayrı bir çalışma konusu olduğu için çalışmada yer verilmemiştir.

1. TÜRKİYE'DE PRİMLİ REJİMİN KAPSAMI

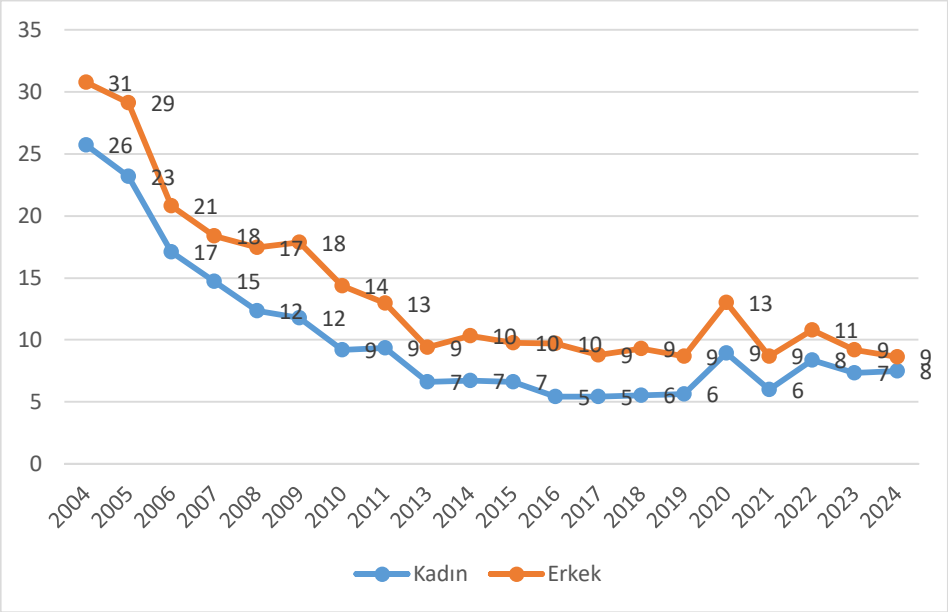
1.1. Genel Sağlık Sigortası

5510 sayılı Kanun'un m.60 uyarınca genel sağlık sigortası ikametgahı Türkiye'de olan neredeyse herkesi kapsamaktadır[4]. Bununla beraber, prim borcu vb. nedenlerle genel sağlık sigortalılarının bir kısmı genel sağlık sigortası hizmetlerinden yararlanamamaktadır. Genel sağlık sigortasından yararlanamayanlar efektif (fiili9 kapsam için bir gösterge sayılabilir. Sağlık harcamalarını kendilerini karşılayanların oranı yıllar itibariyle hızla gerilemiş ve genel sağlık sigortasının yürürlüğe giresinden sonra daha da azalmıştır. Ancak sağlık harcama-

[4] Genel Sağlık Sigortası Türkiye'de yaşayan herkesi kapsamaktadır. Bu durumda 5510 sayılı Kanun m.60'da genel sağlık sigortalısı sayılanların, tek tek sayılmasına gerek bulunmamaktaydı. Sadece kapsam dışı kişilerin sayılmasının yeterli olabilirdi (Güzel, Okur, Caniklioğlu, 2020:772)

larını kendileri karşılayanların oranı erkeklerde kadınlara göre biraz daha yüksektir. Belirtilen durumun temel nedeni, kendi hesabına çalışan erkeklerin prim borçları nedeniyle sağlık hizmetlerinden yararlanamamaları, eşlerinin ise gelir testi yaptırıp genel sağlık sigortasından yararlanmaları olabilir. Ancak yine de nüfusun yaklaşık %10'una yaklaşan bir oran sağlık harcamalarını kendileri karşılamakta ve muhtemelen genel sağlık sigortasından yararlanamamaktadır (Bkz. Grafik 1).

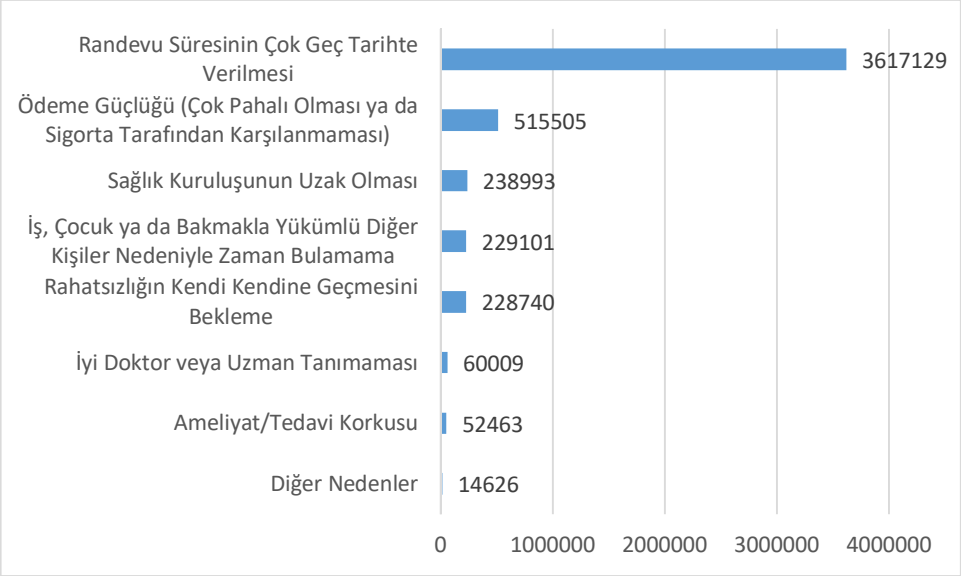
Grafik 1: Sağlık Harcamalarını Kendilerini Karşılayanların Cinsiyete Göre Oranı (%), 2004-2024



Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Anketi Veri Tabanından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Efektif kapsamın bir diğer boyutu ise sağlık hizmetlerine erişim boyutudur. Bu noktada sağlık personeli ve hastane yatak sayısı da sağlık hizmetlerine erişim anlamında önem taşır. Sağlık hizmetlerine etkin erişim sağlık bakım altyapısını, iş gücünü, uygun fiyatlı ve yeterli hizmetlerin sağlanmasını da içerir (ILO, 2011:35): Kişiler genel sağlık sigortalısı olmalarına karşın sağlık hizmetlerine erişimde güçlük yaşıyorlarsa efektif kapsamın yetersizliği söz konusu olabilecektir. 2024 yılı itibariyle yaklaşık yarım milyon kişi ödeme güçlüğü 3,6 milyon kişi ise randevu süresinin çok geç verilmesi nedeniyle sağlık hizmetine başvuramadığını belirtmektedir (Bkz. Grafik 2).

Grafik 2: Ferdin Hastalandığı Halde Doktora Başvurmama Nedeni,2024

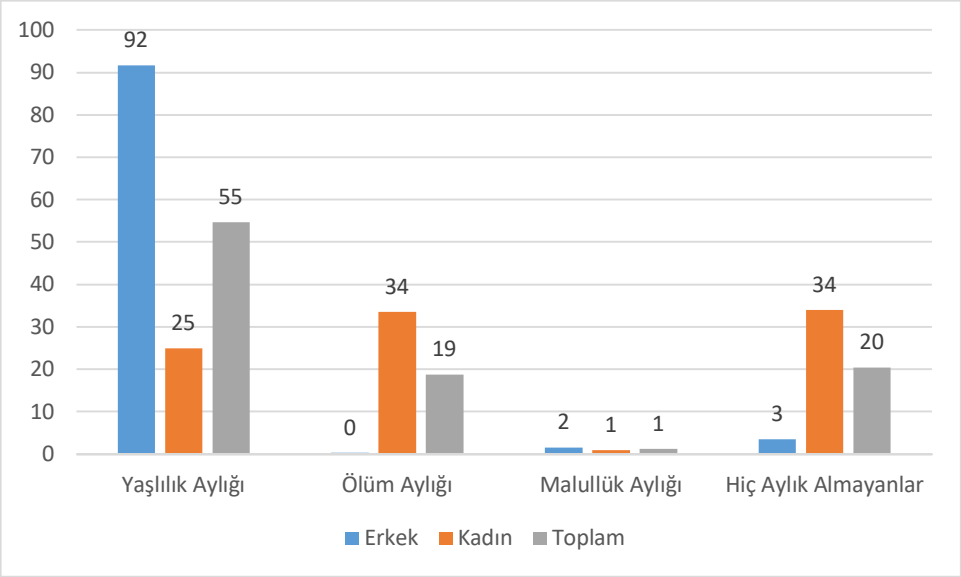


Kaynak: TÜİK GYKA 2024 veri setinden yazar tarafından hesaplanmıştır.

1.2. Uzun Vadeli Sigorta Kolları Açısından Kapsam

ILO verilerine göre Türkiye'de yaşlı nüfusun yaşlılık aylığından yararlanma oranı % 85,9'dur (ILO, 2024:304) ILO hesaplamalarında emeklilik maaşı alan yaşlıların oranını yasal emeklilik yaşının üstünde olan kişilerin (katkı payı ve vergiyle finanse edilen yardımlar dahil) yasal emeklilik yaşının üstünde olan kişilere oran olarak hesaplamaktadır (ILO, 2024:308) . Oysa Türkiye'de erken emeklilik uygulamaları nedeniyle yaşlılık aylığı alanların yarısından fazlası 65 yaşın altındadır. Primsiz rejim dahil (2022 sayılı Kanun) 65 yaş üstü yaşlı nüfusun %20'si sosyal sigorta ya da sosyal yardım sisteminden herhangi bir aylık almamaktadır. Hiç aylık almayanların oranı erkeklerde %3 iken, kadınlarda %34 seviyesindedir (Bkz. Grafik 3)

Grafik 3: 65 Yaş Üstündeki Nüfusun Cinsiyete Göre Malullük, Yaşlılık, Ölüm Aylıklarından Yararlanma Oranı, (%), 2024



Kaynak: TÜİK GYKA 2024 veri setinden yazar tarafından hesaplanmıştır.

1.3. İşsizlik Sigortası Açısından Kapsam

4447 sayılı Kanun'a göre işsizlik sigortasından yararlanabilmek için işsiz kalan sigortalının hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olması ve son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemesi gerekmektedir (4447 sayılı Kanun m.50). Ayrıca sigortalının kendi isteği ve kusuru dışında işsiz kalması gerekmektedir (4447 sayılı Kanun m.51). Türkiye'de 2024 yılı itibariyle işsizlik ödeneğine başvurduğu halde ödenekten yararlanan oranı 2024 yılında sadece % 48'dir (Bkz. Tablo1). ILO, işsizlik sigortasında efektif kapsamı hesaplarken, işsizlik ödeneği alanları toplam işsizlere oranlamaktadır (ILO, 2024). Belirtilen yöntemler Türkiye'de işsizlik sigortasının efektif kapsamı %2,5 olarak hesaplanmıştır (ILO, 2024:291).

Tablo 1: İşsizlik Ödeneğine Başvuran ve Yararlanan Sayıları ve İşsizlik Ödeneği Yararlanma Oranı,2020-2024

Yıl	İşsizlik Ödeneği Başvurusu	İşsizlik Ödeneği Kesilen	İşsizlik Ödeneği Biten	Ödemesi Devam Eden	İşsizlik Ödeneğinden Yararlanan	İşsizlik Ödeneği Yararlanma Oranı (%)
2020	1510856	138713	216060	154765	509538	34
2021	1471673	183690	137258	326736	647684	44
2022	1707850	248013	222621	341872	812506	48
2023	1614184	247973	184034	302839	734846	46
2024	1659922	251373	185325	361609	798307	48

Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllıkları 2020-2024den hesaplanmıştır.

2. PRİMLİ REJİMİN KAPSAM YETERSİZLİĞİNİN NEDENLERİ

2.1. Sosyal Sigortalar ve İşsizlik Sigortasının Tüm Çalışanları Kapsamaması

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre bazı istihdam biçimleri sosyal sigorta kapsamının dışında bırakılmıştır: (5510 sayılı kanun m.6). Söz konusu çalışan grupları sosyal sigortalı olarak prim ödemedikleri sürece iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm gibi risklerle karşılaştıklarında sosyal sigorta edimlerinden yararlanamazlar. Söz konusu gruplar aşağıda kısaca incelenmiştir.

Masraflar Düşüldükten Sonra Aylık Gelirleri Asgari Ücretin Altında Kalan Çiftçiler ve Esnaf ve Sanatkarlar:

5510 sayılı Kanun'un 6. Maddesi ile kapsam dışında bırakılan bir diğer grubu da düşük gelirli esnaf ve sanatkar ve çiftçiler oluşturmaktadır. Kanun'a göre;

"*Tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, bu kanunda tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler*,(5510 sayılı Kanun m.6-ı) ;

" *Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas gün-*

lük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler" 5510 sayılı Kanun (m.6-k) zorunlu olan sosyal sigortalılığın kapsamı dışında tutulmuştur. Düzenlemeler sosyal güvenlikten kaçışa neden olacak bir *kara delik* olarak tanımlanmaktadır (Arıcı, 2011:56-59). Türkiye'deki yüksek kayıt dışı ekonomi oranları nedeniyle iyi bir denetim sistemi ile kendi hesabına çalışanların gerçek gelirleri saptamaz ise, düzenleme zorunlu sigortalılık kapsamına girmeyen kişi sayısının, bir başka anlatımla kayıt dışı istihdamın artmasına neden olabilecektir (Tuncay, Ekmekçi, 2019:346-347, Güzel, Okur, Caniklioğlu, 2020:121)

Prime esas kazancın alt sınırı 5510 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce 1479 ve 2926 sayılı kanunlar döneminde kendi hesabına çalışan esnaf ve sanatkar ile çiftçiler için basamak sistemi bulunmaktaydı[5]. Kendi hesabına çalışanlar gelirlerine uygun basamak karşılığı prim ödemekteydi. Söz konusu primler genellikle en düşük basamaktan ödeniyordu işçilerin primlerinden tutar olarak daha düşüktü. 5510 sayılı kanun ile norm ve standart birliği sağlamak ve sigortalıların prim ve edime hak kazanma koşullarını eşitlemek için bildirilmesi gereken sigorta prime esas kazancın eşitlenmesi ile birlikte kendi hesabına çalışanların prim yükü de artmıştır. Ancak basamak sistemi döneminde 15 günlük asgari ücret üstünden prim ödeyen kendi hesabına çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup aylık asgari ücretin altında gelir elde ettiğini belgeleyenler kapsam dışında bırakılmıştır. Düzenlemeler özellikle kendi hesabına çalışan kadınların sosyal güvencesizliğine neden olmaktadır (Karadeniz, 2011).

Tarım sektöründe müteşebbis geliri elde edenlerin %65'i asgari ücretin altında gelir elde etmektedir. Asgari ücretin altında gelir elde eden çiftçilerin %84'ü kayıt dışı çalışmaktadır. Tarım dışı sektörlerde ise müteşebbis geliri elde edenlerin yaklaşık üçte biri asgari ücretin altında gelir elde etmektedir. Belirtilen grubun %40'ı ise kayıt dışı çalışmaktadır. Tablodan da anlaşılacağı üzere, tarım ve tarım dışı sektörlerde toplam 1,500,000 civarında çalışan zorunlu sigortalılık kapsamı dışındadır. Bunlardan yaklaşık 900,000'i ise kayıt dışı çalışmaktadır.

---

[5] Örneğin 1479 sayılı Kanunu'na a göre 6. Basamaktan prim ödeyen sigortalının prime esas kazancı (gelir tutarı 469,77 TL, 2926 sayılı Kanunu'na göre göre çiftçiler için gelir tutarı 237,63 TL iken işçiler için sigorta primine esas kazancın alt sınırı 531 TL idi (SGK, 2025).

Tablo 2: Sektörlere ve Yıllık Net Müteşebbis Gelirine Göre Sosyal Güvenlik Kurumu'na Kayıtlık Durumu, 2024

Tarım Sektörü	Asgari Ücret Altı	Asgari Ücret Üstü	Toplam
Kayıtlı	116115	165494	281609
Kayıtlı Değil	514733	181901	696634
Toplam	630848	347395	978243
Tarım Dışı Sektörler	Asgari Ücret Altı	Asgari Ücret Üstü	Toplam
Kayıtlı	598488	1650421	2248909
Kayıtlı Değil	390554	387257	777811
Toplam	989042	2037678	3026720

Kaynak: TÜİK GYKA 2024 veri setinden yazar tarafından hesaplanmıştır. Hesaplamada net müteşebbis geliri hesaplanırken emeklilik geliri elde etmeyen kendi hesabına çalışanlar dikkate alınmıştır.

Tarımda Özel Sektörde Süreksiz İş Sözleşmesi İle Çalışanlar: Tarımda özel sektörde sürekli çalışmayanlar, süreksiz işlerde çalışanlar da kapsam dışında kalan bir diğer önemli grubu oluşturmaktadır. Söz konusu grup 5510 sayılı kanun ek madde 5 kapsamında isteğe bağlı sigortalı olarak kapsama alınmıştır. Ancak söz konusu düzenleme süreksiz hizmet akdiyle çalışan tarım işçilerini korumaktan oldukça uzaktır (Karadeniz, 2011). Tarım sektöründe yevmiyeli çalışanların neredeyse %97'si kayıt dışı çalışmaktadır (Bkz. Tablo 3). 2925 sayılı Kanun döneminde düşük prim ödemek amacıyla tarım sektöründe çalışmayan kişiler kendilerini tarım işçisi olarak bildirmekteydi. Tarımda süreksiz hizmet akdi ile çalışanlar ise kayıt dışı çalışmaya devam etmekteydi (Karadeniz, 2007). 5510 sayılı Kanun ek madde 5 kapsamında tarımda süreksiz iş sözleşmesi ile çalışanların düşük prim ödeyerek sigortalı olma imkanı devam etmiştir. Ancak uygulamanın fiilen işe yaramadığı efektif kapsamın halen çok düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 3: Tarım Sektöründe Yaşlılık Aylığı Almayanların İşteki Duruma Göre ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na Kayıtlılık Durumuna Göre Dağılımı, 2024

	Ücretli, Maaşlı	Yevmiyeli	İşveren	Kendi Hesabına	Ücretsiz Aile İşçisi	Toplam
Kayıtlı	103492	10418	8442	269793	74396	466541
Kayıtlı Değil	79375	323329	15876	666937	1203092	2288609
Toplam	182867	333747	24318	936730	1277488	2755150

Kaynak: TÜİK GYKA 2024 veri setinden yazar tarafından hesaplanmıştır

Ev Hizmetlerinde Aynı İşverenin Yanında 10 günün Altında Çalışanlar: Ev hizmetlerinde aynı işverenin yanında 10 günün altında çalışanlar ise sadece iş kazası ve meslek hastalığı yönüyle kapsam altındadır. 5510 sayılı Kanun ek madde 9 kapsamında isteğe bağlı olarak kapsama alınmış olsalar da halen çalışanların TÜİK HHİA 2023 veri setinden yapılan hesaplamaya ev hizmetlerinde çalışanların %62'si sosyal güvencesiz olarak çalışmaktadır.

İşverenin ücretsiz çalışan eşi: İşverenin ücretsiz çalışan eşi 5510 sayılı Kanun'a göre zorunlu sigortalılık kapsamı dışındadır. Ücretsiz çalışan eşin sigortalı sayılmamasının nedeni, çalışmanın Türk Medeni Kanunu'na göre yardım niteliğinde olması ve eşler arasındaki ilişkinin hizmet akdine dayanmamasıdır (Karadeniz, 2011, Tuncay, Ekmekçi,2019:347, Güzel, Okur, Caniklioğlu, 2020:111).Söz konusu çalışan grubu TÜİK Hane Halkı işgücü Gelir ve Yaşam Koşulları Anketlerinden hesaplamak oldukça güçtür. Bununla beraber TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Anketi (2024)'e göre Tarım dışı sektörlerde yaşlılık aylığı almayan (emekli olmayan) ve kendini hane halk sorumlusunun eşi olarak tanımlayan 71,439 kişinin ise ücretsiz aile çalışanı olarak sosyal güvencesiz olarak çalıştığı tahmin edilmektedir.

İşsizlik sigortası ise tüm çalışanları kapsamamaktadır. 4447 sayılı Kanun'un ek 6. Maddesi ile 2017 yılında kendi hesabına çalışanların işsizlik riskine karşı koruma amacı taşıyan Esnaf Ahilik Sandığı kurulmuştur. Ancak söz konusu Kurumun kuruluşu ve prim toplaması çıkarılan torba kanunlarla 2028 yılına ertelenmiştir.

Diğer yandan işsizlerin büyük bir kısmı işsizlik sigortasından yararlanamayacak şekilde işsiz kalmaktadır. Bunların önemli bir kısmını ilk defa iş arayanlar, kendi istekleriyle işsiz kalanlar oluşturmaktadır. iz (Kumaş, Karadeniz, 2017:216).

2.2. Kayıt Dışı İstihdam

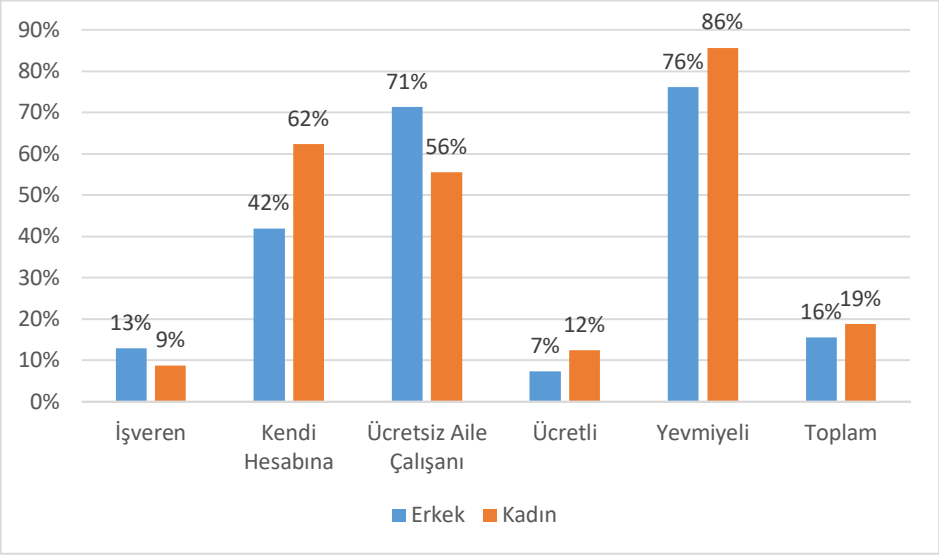
Kayıt dışı istihdam kişilerin çalışmalarının prim ve vergi ödememek amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu'na ve vergi idaresine hiç bildirilmemesi ya da gün ya da ücret olarak eksik bildirilmesini ifade eder[6]. Efektif kapsamın yetersiz olmasının bir nedeni de kayıt dışı istihdamdır. Türkiye kayıt dışı istihdam ile mücadelede son çeyrek asırda önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Kayıt dışı istihdam oranı tarım dışı sektörlerde 2008 yılında %30'lardan 2024 son çeyrekte %17'ye kadar gerilemiştir (TÜİK HHİA, 2008-2024). Ancak yine de söz konu-

[6] https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/e3f8021f-6c7e-49a7-a51a-51d79a187ada/Genel-Bilgi-2025-02-11-02-11-14 (01/05/2025)

su oranlar oldukça yüksektir. Kayıt dışı istihdamı kayıt altına almanın bir yolunun da 5510 sayılı Kanun'un zorunlu sigortalılık kapsamını daraltan 6. Maddesini yeniden düzenlemekten geçmektedir.

Kadınlarda kendi hesabına çalışan, ücretli ve yevmiyelilerde kayıt dışı istihdam oranı erkeklere göre daha yüksektir. Ücretli ve yevmiyeli çalışanlarda kadınların oranının daha yüksek olması kadınların erkeklere göre daha güvencesiz, eğreti işlerde çalışması ile de açıklanabilir. Kendi hesabına çalışan kadınların önemli bir kısmı özellikle tekstil ve hazır giyim sektöründe çalışan ev eksenli çalışan kadınlardan kaynaklanmaktadır. Kayıt dışı çalışan kadınların bir bölümü de hak sahibi olarak aldıkları ölüm aylıklarının kesilmesi ya da azalması nedeniyle kayıt dışı çalışmayı tercih edebilmektedir. TÜİK HHİA mikro veri setinden (2023) yapılan hesaplamada kendi hesabına kayıt dışı olarak çalışan 447,000 kadınından yaklaşık 134,000'i tekstil ve hazır girim sektörlerinde evde çalıştığı tahmin edilmiştir.

Grafik 4: Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı İstihdam Oranı, 2023



Kaynak: TÜİK HHİA 2023 mikro veri setinden yazar tarafından hesaplanmıştır.

Geçmişte sosyal sigorta kanunların kapsamı dışında kalan ya da kapsama girdiği halde kayıt dışı çalışanlar sosyal sigortalardan yaşlılıklarında da aylık alamamaktadır (Karadeniz, Durusoy Öztepe, 2013). Türkiye'de kadınların düşük istihdam oranlarına karşı erkekler üzerinden bağımlı olarak cömert ölüm aylıklarından yararlandıkları görülmektedir. Bununla beraber, 65 yaş üzerindeki

kadınların üçte biri sosyal güvenlik sisteminden herhangi bir gelir ya da aylık almamaktadır (Bkz. Grafik 3).

2.3. Kendi Hesabına Çalışan Sigortalının Prim Borçlusu Olması

Kendi hesabına çalışanlar prim borcu sürerken 5510 sayılı Kanun'daki belirli haller hariç (acil durum, doğal afet vb.) sağlık hizmetinden yararlanamazlar[7]. Diğer yandan işçiler ve kamu görevlileri açısından sağlık hizmetlerinden yararlanmada böyle bir şart bulunmamaktadır. Söz konusu durumun eşitlik ilkesine aykırı olduğu belirtilmektedir (Sözer, 2009:167): Pamukkale Üniversitesi Hastaneleri'nde tedavi gören, GSS kapsamında olmasına karşın, cepten ödeme yapan hastalar veya hasta yakınları ile yapılan yarı yapılandırılmış çalışma sonuçlarına göre, GSS kapsamında olmasına karşın kendi hesabına çalışanların ve çiftçilerin prim borçlarının bulunması sağlık hizmetlerinden yararlanmayı engellemektedir (Çallı, 2013). Akbaş, (2022:235), yaptığı alan çalışmasında prim borcu bulunan kendi hesabına çalışan sigortalıların, genel sağlık sigortasından tam olarak yararlanamadığını, söz konusu sigortalıların muayenede acil servisleri kullandıklarını ya da diğer aile üyelerinin üzerine ilaç yazdırdıklarını belirtmektedir. Ayrıca prim borcu bulunan kendi hesabına çalışanlar sosyal sigortalardan gelir, ödenek ve aylık alamazlar. Prim borçlusu sigortalıların ve hak sahiplerine gelir ve aylık bağlanabilmesinin koşulu olarak prim borcu bulunmaması şartı, kendi hesabına çalışanların sosyal güvenlik algısını olumsuz yönde etkileyebilmektedir (Akbaş, 2022:235).

Kanaatimizce prim borçlusu kişinin primlerini ödemedikçe sosyal sigorta edimlerinden yararlanamaması temel bir insan hakkı olan sosyal güvenlik hakkının sigortalıya ulaştırılması bakımından sorunlu bir uygulamadır. 5510 sayılı Kanun'a göre sigortalılık zorunludur. Prim ödemek de kendi hesabına çalışan sigortalının temel yükümlülükleri arasındadır. Prim borcunu ödemeyen sigortalı için zorla tahsil söz konusudur. SGK ödenmeyen primleri 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'a göre zorla tahsil etmelidir. Oysa Kurum kurulduğu 2006 yılından bu yana primlerini kendi ödeyen sigortalılar için cebren tahsil yolunu işletmemiştir.

---

[7] Hemen belirtelim ki, Cumhurbaşkanı Kararları ile söz konusu kesimin sağlık hizmetlerinden yararlanması mümkün hale getirilmiştir. En son 17.01.2025 tarihli 32785 sayılı Resmi Gazete yayımlanan 9418 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile prim borcu olanların sağlık hizmetlerinden 31.12.2025 tarihine kadar *Sağlık Bakanlığına ait sağlık tesisleri ile Devlet Üniversitelerinin sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinden yararlanabilmeleri mümkün hale gelmiştir* (TÜRMOB; 2025). Ancak söz konusu kesimin özel hastanelere başvuramadığını ve ilaç alamadığını da belirtmek gerekir.

2.4. Sosyal Sigorta Edimlerine Hak Kazanma Koşullarının Katılığı

Sosyal sigorta edimlerine hak kazanabilmek için bazen şartlar çalışan sigortalılar için ağır olabilir. Örneğin kısmi süreli çalışan sigortalının sosyal sigorta edimlerine hak kazanabilmek için çalışacağı süre çok uzundur. Örneğin haftada 20 saat kısmi süreli çalışan işçi tam süreli işçi gibi edimlere hak kazanabilmek için, 5510 ve 4447 sayılı Kanun'da yer alan sürenin yaklaşık 2,7 kat daha fazla çalışmak zorundadır (Karadeniz, 2011).

Sosyal sigorta edimlerine hak kazanmada karşılaşılan en önemli zorluklardan bir diğeri işsizlik sigortası uygulamasında yaşanmaktadır. 4447 sayılı Kanun'a göre (m.50-51) işçinin işsiz kalması halinde ödeneğe hak kazanabilmesi için işsiz kalan sigortalının hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olması ve son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemesi ve kendi isteği ve kusuru dışında işsiz kalması gerekmektedir. Türkiye'de işsizlik sigortasının efektif kapsamı düşüktür. Atipik çalışanların ve işsizlik tehlikesi yüksek grupların, işsizlik sigortasından yararlanma koşulları ise ağırdır (Kumaş, Karadeniz, 2017).

Ödenek alabilmek için bazen Kanunda belirtilen koşullar tam olarak gerçekleşmemektedir. Örneğin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre, iş sözleşmesinin ikale sözleşmesi ile sona ermesi halinde sigortalının işsizlik ödeneği alabilmesi mümkün olamamaktadır (Eroğlu,2018:40). Yine işverenin kıdem ve/veya ihbar tazminatı ödememek için işçinin iş sözleşmesini nedensiz fesih ettiğini (istifa) SGK'ya bildirmesi durumunda da sigortalı işsizlik ödeneğine hak kazanamamaktadır. Görmezöz, (2018) İŞKUR 2016 verileri üzerinden yaptığı çalışmada 3,3 milyon işsizin %24'ünün işsizlik ödeneğinden yararlandığını tespit etmiştir. Çalışmaya göre işsizlerin %8,5'u fesih sebebi dolayısıyla, %7,8'inin son 3 yıl içinde en az 600 gün prim ödeme koşulunu doldurmadığı için ve %6,1' i ise son 120 gün aralıksız prim ödeme koşulunu sağlamadığı için ödenekten yararlanamamıştır. Sözleşmenin sona erme sebebi içinde en önemli unsur ise işçinin iş sözleşmesinin istifa (%66) nedeniyle sona ermesidir. İşverenin çalışanın işten çıkışını kıdem ve ihbar tazminatı ödememek için istifa göstermesi durumunda sigortalı işsizlik ödeneğine hak kazanamamaktadır. Belirtilen durum işsizlik sigortasının gerçek işsizlere ulaşmasını engelleyebilmektedir (Kumaş, Karadeniz, 2017, Görmezöz, 2018).

2.5. Bürokratik Zorluklar

Kişiler kanunen sosyal sigortalar kanununun kapsamında olsalar da bazen SGK'nın konu ile ilgili bilgi işlem alt yapısını işletememesi, kapsama alınan sigortalıların sosyal sigorta hizmetlerinden yararlanamamasına engel olabilir.

Ek madde 6 kapsamındaki sanatçılar ile taksi şoförlerinin istekleri halinde işsizlik sigortası primi ödemelerine karşın sistemden nasıl yararlanacaklarına ilişkin bir düzenlemenin yapılmamış olması, kişinin işsiz kaldığını kendisinin mi işverenin mi bilindireceğinin belli olmaması sigortalıların işsizlik ödeneği almasını engelleyebilir (Karadeniz, Durmaz Bodur, Bodur, 2021:112). Ya da iş kazası geçiren sigortalının soruşturmasının gecikmesi, bazen sigortalının gelir ve ödeneklere zamanında ulaşmasını engelleyebilir. Yapılan bir çalışmada, sağlık harcamalarını kendileri karşılayanların hak kazandığı halde yeşil karta başvurmama nedenlerinden bir tanesi de bürokratik zorluklar olarak gösterilmiştir (Çallı, 2013).

2.6. Bilgi ve Farkındalık Yetersizliği

Sigortalılar karışık sosyal güvenlik mevzuatı nedeniyle bazen sosyal güvenlik kanunlarının kendilerine sağladığı edim ve yardımlardan yararlanamazlar. Örneğin iş kazası sonucu hayatını kaybeden sigortalının geride kalanları hem ölüm geliri hem de ölüm aylığı alabilecek iken, söz konusu edimlerden sadece birini talep edebilmektedir. Bu noktada Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sigortalıya ve hak sahiplerine bilgi verme yükümlülüğünün önemini vurgulamak gerekir. Örneğin Almanya'da sosyal güvenlik kurumlarının sigortalıları hak ve yükümlükleri ile ilgili aydınlatma yükümlülüğü bulunmaktadır. (Sözer, 2023:4-5). Türk Sosyal Sigorta Hukuku karmaşıktır ve çok sayıda alt yönetmelik ve genelgeden oluşmaktadır. Sosyal güvenlik mevzuatının okunabilirlik düzeyi "çok zor" çoğunlukta olmak üzere "zor" ve "çok zor" metinlerden oluşmaktadır. (Adalı, 2018). Bu noktada sigortalılara kanunlardan kaynaklanan hak ve yükümlülükleri ile ilgili Kurumun yıllık düzenli bilgilendirme yapması efektif kapsamın genişlemesini sağlayabilecektir. Covid dönemine kültür endüstrilerinde çalışanların çalışma koşulları ve sosyal güvence durumları ile ilgili olarak yapılan bir çalışma da sektörde çalışanların sağlık güvencesizliğinin yüksek olduğu, 5510 sayılı Kanun ek m. 6 kapsamında yer alan kendilerine yönelik sosyal sigorta uygulamalarından haberdar olmadıklarını da ortaya koymaktadır (Karadeniz, Durmaz Bodur, Bodur, 2021)

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal güvenlik hakkının bireylere ulaşabilmesinin temel koşulu kanuni ve efektif kapsamının genişlemesi ile mümkündür. Türkiye'de işgücüne katılım ve istihdam oranları ile karşılaştırıldığında özellikle sosyal sigortalar alanında kapsamın yüksekliği büyük ölçüde gelir ve aylık alan sigortalı sayısının yüksekliğinden kaynaklanmaktadır (Alper, 2017). Kayıt dışı istihdam oranlarının düşü-

rülmesindeki ve genel sağlık sigortasının herkesi kapsamasına karşın kanuni ve efektif kapsamın genişletilmesi için yeni düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi zorunlu sigortalılık kapsamının genişletilmesidir. Masrafları düştükten sonra gelirleri yıllık asgari ücretin altında kalan esnaf ve sanatkar, çiftçiler için gelirlerine uygun sosyal sigorta sistemleri geliştirilmelidir. Bu noktada gelir idaresinin etkin çalışması ve gelirlerini gizleme olasılığı yüksek olan kendi hesabına çalışanları da gelir vergisi mükellefi olmalarını sağlaması gerekmektedir. İşverenin ücretsiz çalışan eşinin fiilen çalışması halinde zorunlu sigorta kapsamına alınması, ev hizmetlerinde aynı işverenin yanında 10 günün altında çalışanların çek ya da kart ile ödeme sistemi ile tüm sigorta kolları kapsamına zorunlu olarak alınmaları kanuni kapsamın genişlemesini sağlayabilecektir. Tarımda süreksiz iş sözleşmesi ile çalışan işçiler, sanatçılar, taksi şoförleri, ev hizmetlerinde çalışanlar ek maddeler ile kapsam mikro sigortacılık uygulamamalarına örnek olacak şekilde kapsam altına alınmışlarıdır (Alper, 2025:84). Ancak söz konusu uygulamalara prim ödeyenlerin sayısı oldukça düşüktür.

Sosyal sigorta sisteminin kapsayıcılığını artırmak için mevzuat düzenlemeleri kadar uygulamadaki finansal ve yapısal engellerin giderilmesi önemlidir. Efektif kapsamı genişletebilmek için ise sosyal sigortalar, genel sağlık sigortası ve işsizlik sigortasından yararlanmayı engelleyen faktörlerin yeniden düzenlenmesi, edimlere hak kazanma koşullarının basitleştirilmesi gerekmektedir.

Kapsam dışı kalanların tespiti ve sosyal güvenlik kanunlarının ne ölçüde uygulanabildiğinin tespiti için bir izleme değerlendirme sistemi kullanılmalıdır. Bu izleme değerlendirme sistemi TÜİK ‘in Hane Halkı Gelir ve Yaşam Koşulları ve Hane Halkı İşgücü Anketlerine dayalı analizlerin her yıl Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılması ile mümkün olabilir. Böylelikle zorunlu sigorta kapsamına girmesi gerektiği halde kaç kişinin kapsama girmediği, kayıt dışında çalıştığı, çalışanların ne kadarının sektör ve meslek bazında kapsama alındığı yıllık verilerle izlenebilir. Aynı izleme değerlendirme sistemi efektif kapsamın tespiti içinde kullanılabilir. Örneğin sağlık hizmetinden kaç kişinin prim borcu ile yararlanamadığı Kurum idari kayıtlarından tespit edilebilir. Kişilerin hastalandıklarında sağlık kuruluşlarına başvurmama nedenleri TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları anketlerinden tespit edilebilir. Yine işsizlik sigortası ödeneğine kaç kişinin başvurduğu, kaç kişinin işsizlik ödeneğini hangi nedenlerle hak edemediği aylar itibariyle izlenebilir.

Kurumun yaptığı denetimlerin sektörel etkileri hane halkı işgücü anketleri mikro veri setleri kullanılarak sektör ve meslek bazında izlenebilir. Örneğin yapılan bir denetimin ne ölçüde başarıya ulaştığı, denetim yapılan ve yapılma-

yan bölgeler bazında analiz edilebilir. Kayıt dışı istihdam ile etkin mücadelede başarı örnekler diğer sektör ve bölgelere yaygınlaştırılabilir.

Sosyal güvenlik siteminin sağladığı edim ve yardımlardan yararlanmayan grupların izlenmesi ve nedenlerinin belirlenmesi de efektif kapsamı genişletmeye yardımcı olabilir. Çalışanların, hak sahiplerinin, sosyal yardıma ihtiyacı olanların hakları konusunda sosyal güvenlik kurumları tarafından sürekli bilgilendirilmesi konu ile ilgili farkındalıklarının arttırılmasına katkıda bulunabilir. Sosyal güvenlik hakları konusunda farkındalığı ve bilgileri yükselen kişilerin sosyal güvenlik haklarına erişimi de aynı oranda artabilecektir. Sosyal güvenliğin efektif kapsamının genişletilmesinde bilgi teknolojilerinden ve yapay zekadan yararlanılması etki kapsamın genişlemesine katkıda bulunabilir. Örneğin sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine kendilerine bağlanacak ölüm aylığı, iş kazası sonucu ölüm gerçekleşmiş ise ölüm geliri ile ilgili bilgi mektubu gönderilebilir. Sosyal sigorta ve sosyal yardım sisteminden yararlanmayan ve yoksulluk riski yüksek haneler (tek ebeveynli vb.) yapay zeka yoluyla tespit edilebilir ve yardıma başvurularına gerek kalmadan sosyal yardım ve sosyal hizmet uzmanlarının hanelere ulaşmaları sağlanabilir.

Anayasa ve uluslararası sözleşmelerle garanti altına alınmış temel bir sosyal güvenlik hakkının insanlara ulaştırılması için yasal düzenlemeler kadar, yasaların uygulanma derecesi ve sosyal güvenlik kurumlarının kurumsal kapasitesine bağlıdır. Bu noktada Türkiye'de sosyal güvenlik hakkının kanuni ve efektif kapsamını genişletmek için yeni düzenleme ve politikalara ihtiyaç bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Adalı, A. (2018), Sosyal güvenlik mevzuatının okunabilirlik düzeyi ve buna ilişkin bir uygulama Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Danışman: Prof. Dr. Oğuz Karadeniz, Denizli

Akbaş, S. (2022), Kendi Hesabına Çalışanların Sosyal Güvenliği: Kapsam, Finansman ve Edimler Açısından Sorunlar ve Bir Model Önerisi, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları – 75, Ankara

Alper, Y. (2025) Sosyal Sigortalar Hukuku, Dora Yayınevi, 13. Baskı Mart Bursa

Alper, Y. (2017). Sosyal güvenlik reformu (2008-2016): Kapsamla ilgili gelişmeler. In Journal of Social Policy Conferences (No. 68, pp. 1-23). Istanbul University.

Arıcı, K. (2011). Sosyal sigorta sisteminin karadeliği: Sigortalı sayılmayanlar düzenlemesi. Sosyal Güvenlik Dergisi, 1(1).

Çallı, M. (2013). 5510 sayılı Kanun'a göre genel sağlık sigortası kapsamında olup bundan yararlanamayanlar: Denizli Örneği (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Danışman: Prof. Dr. Oğuz Karadeniz, Denizli

Eroğlu, İ. T. (2018). Türk iş hukukunda ikale sözleşmeleri ve işgücü piyasalarındaki konum ve önemi: Denizli örneği Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Danışman: Prof. Dr. Oğuz Karadeniz, Denizli

Görmezöz, G. (2018), Türkiye'de işsizlerin işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanamama nedenlerinin İşkur verileri üzerinden analizi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Danışman: Prof. Dr. Oğuz Karadeniz, Denizli

Gülmez, M. (2018),Uluslararası sosyal güvenliğin evrensel sefaleti: politika, hukuk, uygulama (1919-2018). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Güzel A. A.R. Okur, N. Caniklioğlu, (2020) Sosyal Güvenlik Hukuku, 18. Bası Beta İstanbul

https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/e3f8021f-6c7e-49a7-a51a-51d79a187ada/Genel-Bilgi-2025-02-11-02-11-14 (01/05/2025)

ILO (2010), World Social Security Report, 2010/2011 https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/ wcms_146566.pdf Erişim Tarihi: 01/06/2025

ILO, (2024) World Social Protection Report 2024–26 Universal social protection for climate action and a just transition International Labour Office, Geneva, https://un.social-protection.org/gimi/Media.action?id=10982 (Erişim Tarihi: 17/12/2025)

İŞKUR İstatistik Yıllıkları, www.iskur.gov.tr Erişim Tarihi: 01/06/2025

Karadeniz, O., (2007) "Social Security of Casual Agriculture Workers in Turkey", 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5–7 March 2007, "Social security and the labour market: A mismatch?" International Social Security Association, Research Programme.

Karadeniz, O. (2011). Türkiye'de atipik çalışan kadınlar ve yaygın sosyal güvencesizlik. Çalışma ve Toplum, 2(29), 83-127.

Karadeniz, O., & Öztepe, N. D. (2013). Türkiye'de yaşlı yoksulluğu. Çalışma ve Toplum, 3(38), 77-102.

Karadeniz, O., Durmaz-Bodur, N. Bodur, O. (2022) Kültür endüstrileri işgücü raporu [Cultural industries labor force report]. Yayımlanmamış Araştırma Raporu. Kültür ve Turizm Bakanlığı, Telif Hakları Genel Müdürlüğü.

Kumaş, H., & Karadeniz, O. (2017). Türkiye'de İşsizlik Sigortası Ödeneği'nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz. Sosyoekonomi. 25(33), 195-220. https://doi.org/10.17233/sosyo ekonomi.287516

SBB (2024) Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Program, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/ uploads/2024/11/2025-Yili-Cumhurbaskanligi-Yillik-Programi-05112024.pdf (Erişim Tarihi:01.06.2025)

SGK (2025) Devredilen Kurum İstatistikleri, 2006 https://sgk.gov.tr/Istatistik/Devredilen/eb4b6b6f-f41a-4d49-8690-797141bfdc8d (Erişim Tarihi: 18/06/2025

Sözer A.N. (2022), Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Sigortalıları Gözetim (Koruma) Yükümü Alman ve Türk Hukuku Bakımından Bir İnceleme, İçinde Sosyal Sigortalar Hukuku İncelemeleri - I - Editörler: Ali Nazım Sözer / Mahmut Kabakçı / Hali Özdemir Lyekion yayıncılık, Ankara, Eylül ss.1-78

Sözer, A. N. (2009). Genel Sağlık Sigortası Edimlerinden Yararlanmada Prim Koşulu. Sicil, (13), 159-173.

Tuncay, C. Ö. Ekmekçi, (2019) Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 20. Bası, Beta, İstanbul.

TÜİK, Hane Halkı İşgücü anketi Mikro Veri Seti, 2023

TÜİK, Hane Halkı Gelir ve Y aşam Koşulları Anketi, 2024

TÜİK, Yaşam Memnuniyeti Anketi Veri Tabanı, https://biruni.tuik.gov.tr /medas/? kn=100&locale=tr (Erişim Tarihi:01.06.2025)

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247 (Erişim Tarihi:17/06/2025).

TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketleri, 2008-2024 www.tuik.gov.tr (Erişim Tarihi:01/06.2025)

TÜRMOB (2025), Mevzuat Sirküleri, 17/01/2025 tarih ve 34 sayılı, https://www.turmob.org.tr/ekutuphane/Read/53b5a790-c6cd-481d-b907-b32455dedbc9 (Erişim Tarihi:18/06/2025)

SOSYAL SİGORTALAR HUKUKUNDA SİGORTALI LEHİNE YORUM İLKESİ

Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER
Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi

I. GİRİŞ

İş Hukukuna kabul gören "işçi lehine yorum" kavramı Sosyal Güvenlik Hukukunda "sigortalı lehine yorum" olarak kullanılmaktadır. Kavramın teorik esasları henüz yeterli ölçüde açıklığa kavuşturulmuş değildir. Konu daha ziyade yargı kararlarında değerlendirilmiş, ayrıca az sayıda yazar tarafından ele alınmıştır. Mevzuatın sarih olduğu durumlarda daha az ihtiyaç duyulan bu ilke, sigortalı ve Kurum arasındaki hukuki ilişkide menfaat dengesinin kurulması bakımından önem taşımaktadır.

Kurum (asli ve bağlı) tüm sigortalıların menfaatini korumak zorunda olan bir risk topluluğudur. Söz konusu nedenle, mal varlığının korunması, israf edilmemesi önem taşımaktadır.[1] Diğer yandan, sigortalı zayıf konumu gereği Kurum karşısında korunmaya gereksinim duymaktadır.[2] Bu durumda kollektif menfaat ile ferdi menfaat arasında bir denge kurma gereği ortaya çıkmaktadır.[3]

Menfaat dengesi kurulurken özellikle Anayasa Hukukunda kullanılan ölçülük ilkesine başvurmakta yarar bulunmaktadır. Bir diğer önemli müessese eşitlik ilkesidir. Aşağıda sırasıyla ölçülük ilkesi, eşitlik ilkesi, lehe yorum kavramı

---

1 ÇENBERCi, SSK Şerh, 11: Tek sigortalının çıkarı tüm sigortaların çıkarına üstün tutulabilir. Ancak, tüm sigortalıların yararlarının üstlenen Kurumu çökertmemek gerekir. Bu yüzden, tek sigortalının sosyal güvenlik alanını, Kurumun mali ve ekonomik varlığının elverdiği ölçüde geniş tutmak gerekir.

2 Kurumun sigortalıyı koruma yükümü için bkz. SÖZER, İncelemeler, 1 vd.

3 ASLANKÖYLÜ tüm sigortaların çıkarlarını tek sigortalının çıkarına üstün tutmak gerektiğini ifade etmektedir. Yazara göre, sigorta mevzuatının emredici hükümleri bu sonuca varmayı gerektirmektedir (Şerh, 80).

ve bazı hukuk dallarındaki uygulamaları ele alınmıştır. Son olarak, çoğunlukla Legal Bank veri tabanında erişilen kararlar belli konu başlıkları altında (hizmet tespiti, askerlik borçlanması, yetim aylığı almak için boşanılan eşle fiili birliktelik ve çifte aylık…) toplanarak incelenmiştir.

II. ÖLÇÜLÜLÜK İLKESİ

İnsan hakları konusunda kullanılan yeni denetim araçlarından biri ölçülülük ilkesidir.[4] **Hukukun genel ilkelerinden** biri ve dürüstlük ilkesinin bir yansıması olarak hukuka giren bu ilke, Devleti ve Devletin tüm organlarını bağlamaktadır.[5] Bu itibarla; Anayasa Hukukunda, İdare Hukukunda, Devletler Hukukunda (meşru müdafaa,), Ceza Hukukunda (kolluk kuvvetlerinde, disiplin kararlarında), Usul Hukukunda, İş Hukuku ve diğer bazı hukuk dallarında kullanılmaktadır.[6] Amaç, anayasal düzeyde korunan **iki hak arasındaki çatışma** durumunda uygun müdahale ölçüsünü bulmaktır.[7] Böylece, yargısal denetim yapılırken normun somutlaştırılması sağlanmış olur. Yani, ölçülülük ilkesi **somutlaştırma ölçütü** görevini üstlenmektedir.[8]

Ölçülülük ilkesi, bir özgürlüğü ya da hakkı **sınırlandırmada başvurulan araç**tır.[9] Başvurulan aracın sınırlamayla ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmek için **gerekli ve elverişli** olması gerekir. Ayrıca, kullanılan araçla amaç arasında ölçülü bir oran (**denge) bulunması** şarttır.[10] Bu oran yetkili makamın, meşru hedefe ulaşmada mümkün olan en hafif şiddetteki önleme başvurması şeklinde ifade edilmiştir. Bir başka ifadeyle, işlemin sağladığı yarar ile doğan sakıncaları birer birer değerlendirilir. Amaca ulaşmak için başvurulan önlemin neden olduğu maliyet ile sağladığı muhtemel yararlar tartılarak dengelenmesi

---

4 Bu kavram yerine "orantılılık ilkesi" ifadesi de kullanılmaktadır. Oran parça ile bütün ilişkisini ifade eder. Ölçü ise aşırı olmama, denge halidir. Anılan nedenle, ölçülülük karşılaştırılan hukuki değerler arasında denge kurulması anlamına gelmektedir. Bu yüzden "orantılılık ilkesi" yerine "ölçülülük ilkesi" kavramının kullanılması daha uygun olmaktadır. Bkz. ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi,12, 13.

5 OĞURLU, Ölçülülük, 485; YILDIZ, Orantılılık, 681.

6 OĞURLU, Ölçülülük, 488, 485; YILDIZ, Orantılılık, 683: İlke sadece Kamu Hukukunda değil Özel Hukuk alanında da kullanılmaktadır. Özel hukukta da karşı karşıya gelen iki hukuki menfaat arasında ölçülülük denetimi yapılır. Örneğin, TBK. Md. 64/II'de düzenlenmiş olan zaruret halinin varlığı için de mevcut tehlike ile üçüncü şahsın malına verilen zarar arasında orantı olması aranmaktadır.

7 YILDIZ, Orantılılık, 682.

8 KAR, Ölçülülük, 60.

9 KAR, Ölçülülük, 60: "*Ölçülülük ilkesi bir yorum ölçütü ve aynı zamanda genel bir hukuk ilkesidir. Genel yaşamın bir kısmını düzenleyen bir norm değildir.*"

10 Yani, ölçülülük, idarenin tasarruf ve eylemlerinde başvurduğu vasıtaların (kullandığı imkân, araç ve ölçülerin) elde etmek istediği sonuçlara uyarlanmasıdır.

sağlanır.[11] Değerlendirmede meşru amaçlara ulaşmak için aşırıya varan araçların (önlemlerin) kullanılamaması sağlanır.[12]

Hukuksal kaynağı **Hukuk Devleti** olan bu ilkeden Anayasamızda söz edilmektedir. "Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması" başlıklı 13. Maddeye göre, "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve* ***ölçülülük ilkesine*** *aykırı olamaz.*" [13]

Ayrıca, "Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması" başlıklı 15. Maddede **"** *Savaş, seferberlik (...) veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla,* ***durumun gerektirdiği ölçüde*** *temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.*" cümlesinde geçen "durumun gerektirdiği ölçüde" ifadesinin bu ilkeyi içerdiği ileri sürülmektedir.[14]

Ölçülülük ilkesine Danıştay özellikle **disiplin suçlarında** başvurmaktadır. Bu ilke gereği olarak, idarenin kararı ile insan hak ve özgürlükleri arasında denge kurması gerekir. Uygulanan idari yaptırım ile sonuç arasında adil bir dengenin olması, sonucun gerekenden ağır olmaması gereği aranmaktadır. Örneğin, uyarma cezası alması gereken öğrenciye okuldan çıkarma; kamu görevlisine meslekten çıkarma cezası uygulanmasında yaptırım gerekenden ağır olmaktadır. Keza, **polisiye önlemlerde** de bu ilke oldukça önem taşımaktadır. Örneğin, kolluğun yalnızca uyarı ya da su sıkarak dağıtabileceği göstericileri coplayarak dağıtması eylemi de hukuka aykırı olmaktadır.[15]

---

[11] OĞURLU, Ölçülülük, 485, 487: Denge bozulmuş yani kamu düzeni gerekçesi ile temel özgürlükler gereğinden fazla sınırlandırılmışsa, idari işlem ölçüsüz sayılacaktır.

[12] OĞURLU, Ölçülülük, 489. Konu hakkında "*bir sineği ezmek için çekiç kullanmamak gerekir.*" "*Ayrık otları ile birlikte buğdayın da koparılmaması gerekir.*" şeklinde örnekler verilmektedir. Bkz. ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 10, 16.

[13] KAR, Ölçülülük, 60; YILDIZ, Orantılılık, 681: Ölçülülük ilkesi, madde gerekçesinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinden alınmış bir ilke olarak belirtilmiştir.

[14] OĞURLU, Ölçülülük, 493. İlkenin AİHM kararlarındaki görünümü için bkz. 511 vd.; Anayasa Mahkemesi kararlarına yansıması için bkz. aynı eser, 493 vd.; Danıştay kararlarına yansıması için bkz. 495 vd. Avrupa Birliği Adalet Divanı kararları için bkz. YILDIZ, Orantılılık, 683.

[15] OĞURLU, Ölçülülük, 501.

Verilen örneklerden anlaşılacağı üzere, yapılan idari işlemler **takdir yetkisi**ni kullanmayı gerektirmektedir.[16] Takdir idari karar yetkisini kullanan makamın temsil ettiği kamu yararı ile hakkında karar alınan (gerçek veya tüzel) kişinin **çatışan çıkarlar**ı hakkındadır. [17] Tarafların yarar ve çıkarları birbiri ile **kıyaslanır**.[18] Bu durumda yararlar dengesi dikkate alınarak **birisine ağırlık tanın**ması gerekmektedir.[19]

Ölçülülük ilkesi "gereklilik", "ölçülülük" ve "elverişlilik" olmak üzere **üç unsur**dan oluştuğu ifade edilmektedir.[20] **Gereklilik unsuru** eğer, bir menfaati sınırlayan aracın yerine sınırlandırma etkisi daha az ama aynı derecede etkili olan bir araç bulunamıyorsa gerçekleşmiş sayılır. Yani, aynı derecede etki doğurabilecek birden fazla araç mevcut ise bunlardan en az sınırlayanın tercih edilmesi gerekir. Böylece, zorlayıcı toplumsal ihtiyaç ve (kullanılan araç ile ulaşılmak istenen) meşru amaç arasında orantı sağlanmış olur.[21] **Oranlılık** unsurunda, iki menfaat **(**kamu/birey, birey/birey) arasında denge kurulmaya çalışılır. Bunun için iki olgunun birbiri ile olan ilişkisi ele alınıp baskın olanının belirlenmesi gerekir. Baskın ve çekinik olan belirlendiğinde, gereklilik unsuru varsa, yapılması uygun görülen müdahale (araç) saptanır. Kullanılacak aracın (yöntemin) getireceği mahzur ve fayda irdelenir.[22] **Elverişlilik unsuru**nda söz konusu menfaati sınırlandırmada kullanılan araç, istenilen amaca ulaşmayı sağlamalıdır. Alınan idari önlem mevcut düzenin yanında bireyi korumakta ise sınırlama elverişli (uygun, işe yarar) sayılacaktır.[23] [24]

---

16 KAR, Ölçülülük, 60: Ölçülülük ilkesinin yönetim hakkının kullanılmasında, karar verilmesinde takdir yetkisini sınırlayan bir işlevi vardır.

17 Kavram, uyuşmazlıklarda (çıkar çatışmalarında) herkese hak ettiğinin verilmesine, aksi durumda doğabilecek kaostan kaçınmak için menfaatler arasında denge kurulmasına, bu dengenin (ölçülülük adı verilen) bir terazi aracılığıyla sağlanmasına hizmet eder. ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 8, 9.

18 YILDIZ, Orantılılık, 683.

19 OĞURLU, Ölçülülük, 498, 493: İlkeye uyulmayıp amaç-araç dengesi bozulduğunda işlem sakatlanmakta ya da işlemin Ceza Hukuku ya da Özel Hukuk alanında sonuçları olmaktadır.

20 KAR, Ölçülülük, 60; YILDIZ, Orantılılık, 682: Serçeler üzerine top ile ateş edilmez.

21 OĞURLU, Ölçülülük, 507, 508.

22 ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 71 vd.; OĞURLU, Ölçülülük, 508.

23 ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 67 vd.; OĞURLU, Ölçülülük, 509. Konu hk. ayrıca bkz. YERELİ, Ölçülülük, 203 vd.

24 Yapılan açıklamalardan sonra ölçülülük ilkesinin unsurlarını aslında şu şekilde saptamak mümkündür. 1) İki hukuk öznesi (süjesi) olmalı, 2) Aralarında güç farkı (alt-üst ilişkisi…) olmalı, 3) Aralarında menfaat çatışması olmalı, 4) Bu çatışmayı çözmek için birini sınırlandırma gereği olmalı (gereklilik), 5) Sınırlandırmada takdir yetkisi kullanılmalı, 6) Takdir ölçülü kullanılmalı (oranlılık), 7) Sınırlandırmada başvurulacak araç elverişli olmalı (elverişlilik).

III. EŞİTLİK İLKESİ

Bu ilke aşağıda önce genel olarak sonra da çeşitleri, ayırımcılık ve hukuki temelleri bakımından ele alınmıştır.

A. Genel Olarak

Eşitlik, aynı olmak, denklik, müsavat, muadelet sözcükleri ile eş anlamlı olarak kullanılır.[25] Ancak, birden çok şeyin özeliklerinin tıpa tıp uyması, aynı (özdeş) olmaktır. Gerçek anlamda birbirinin aynısı (özdeşi) iki şey -canlı varlıklar bakımından- [26](**mutlak eşitlik**) mevcut değildir.[27] Eşitliğin varlığı için iki ayrı (özdeş olmayan) şey olmalı ve ikisi arasında bir karşılaştırma yapılmalıdır.[28] Karşılaştırma sonrası aralarında (yapı, değer, nitelik, nicelik bakımından) ortak özellikler saptanabiliyorsa o iki şey eşit sayılır.[29] Dolayısıyla eşitlikten söz edilirken gerçekte **nispî (göreli) eşitlik** kastedilmektedir[30]. Anılan nedenle eşitlik ilkesinde amaç, kişilerin aynılaştırılması değil, "dengeleme idealidir.[31] Sosyal adaletin gereği olan dengeleme ideali "fırsat eşitliği" olarak algılanmaktadır. Fırsat eşitliğinde amaç belirli bir sonucu sağlamak değil, eşit başlangıç koşulları oluşturmaktır. Nitekim, sosyal devlet müessesinin güçlenmesiyle eşitlik, "eylemli-maddi" eşitlik anlayışını içerecek şekilde genişlemeye başlamıştır.[32]

Yukarıda yapılan açıklamalardan sonra eşitlik ilkesini **aynı hukuki durumda bulunanlara aynı kuralların uygulanması** olarak tanımlamak müm-

---

25 ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 5.

26 Mutlak eşitlik, aynı ham maddeden ve fabrikasyon olarak üretilen eşyalarda düşünülebilir.

27 Platon'un bu görüşü için bkz. YILDIZ, Eşit İşlem, 29. Ayrıca bkz. YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi, 57: "*Eşitlik ilkesi; şeklî ve matematiksel bir eşitlik olmayıp hukuki durumları aynı olanlara aynı, farklı olanlara farklı yönde uygulanacak bir ilkedir*." Keza, bkz. KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 239; GÖREN, Genel Eşitlik, 3280; MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 5, 6. **Mutlak eşitlik**, insanların özellik ve yetenekleri dikkate alınmadan eşit işlem görmeleri demektir. **Nispi eşitlik** ise insanların özellik ve yetenekleri dikkate alınarak aralarında ayırımlara imkân verir.

28 DEVECİ, Eşit Davranma, 17: Eşitlik iki veya daha çok şeyin eşit olması, kanunlar yönünden insanlar arasında ayırım bulunmaması anlamına gelmektedir.

29 ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 5: Eşitlik özellikleri (yapı, değer, boyut, nicelik ve nitelik) bakımından birbirinden fazlası ve eksiği olmayan iki veya daha çok şey arasında herhangi bir özellik yönünden yapılan karşılaştırma sonucu varlığı belirlenen ilişkiyi ifade eder. KANDENİR, YARDIMCIOĞLU, Eşitlik İlkesi, 2.

30 KESKİN, Eşitlik İlkesi 19. Söz konusu nedenle, haklı ve objektif nedenler olmadıkça kişiler arasında ayrım yapılmaması ve kişilere ayrıcalık tanınmaması olarak yapılan eşitlik tanımını (DEVECİ, Eşit Davranma, 17) bu nispi eşitlik gerçeği ışığında değerlendirmek gerekir.

31 KESKİN, Eşitlik İlkesi, 25. ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 5: İşlevsel olarak da çok yönlü olan eşitlik, kullanım alanlarına (sosyal, ekonomik, ahlaki, hukuki, siyasal) göre çeşitli anlamlara sahip olmaktadır.

32 KESKİN, Eşitlik İlkesi, 12; ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 1.

kündür.[33] Bu ilke bünyesinde, fırsat eşitliği, ayrımcılık yasağı ve pozitif ayrımcılık kavramlarını taşımaktadır.[34]

Bu bağlamda eşitlik kavramının denkleştirici ve dağıtıcı adalet kavramı ile ilgisi mevcuttur.[35] **Denkleştirici adalet**, bireyler arasındaki ilişkilerde mevzuat ile sağlanmış olan eşitliğin bozulması halinde eşitliğin tekrar sağlanmasıdır. Kavram hukuki (biçimsel) eşitlik ile ilgilidir.[36] **Dağıtıcı adalet** ise toplumda var olan değerlerin (kazançların, siyasal hakların …) kişilere dağıtımı ile ilgilidir. Bu dağıtımda tahsis edilen pay eşit oldukları oranlarda eşit, eşitsizlikleri oranında da eşitsiz olacaktır.[37] Anılan nedenle, dağıtıcı adalet nispi eşitlik ile ilgilidir. Nispî eşitlik dağıtıcı adalet anlayışının bir sonucu olup, herkese, hangi durumda olursa olsun, mutlak anlamda uygulanacak bir eşitlik değildir. Nispî eşitlikte hukuki yönden aynı, benzer ya da eşit olanlara aynı; farklı olanlara farklı şekilde davranılması esastır.[38]

Adalet müessesesinin gereği olan **eşitlik ilkesi** devlete eşit şartlar altındaki bireylere eşit şekilde davranılması şeklinde bir görev yüklemektedir (pozitif yükümlülük). Değinilen nedenle, **yasama, yürütme ve yargı makamlarını bağlamaktadır** (dikey etki). [39] Bu ilke ayrıca, **özel hukuk kuruluş ve kişiler arasındaki ilişkilerde de geçerlidir** (yatay etki).[40] Ancak, **Özel Hukuk (örneğin, İş Hukuku)** alanında Kamu Hukukunda olduğu kapsamda ve genişlikte uygulanması olanak dahilinde değildir. Çünkü, böyle bir uygulama yapılması çalışma ve sözleşme özgürlüğü, girişim özgürlüğü (AY. Md. 48) ve mülkiyet hakkı (AY. Md. 35) ile çelişki teşkil edebilecektir.[41]

---

33 ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 142; KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 237: Eşitlik herhangi bir nesnel ve makul dayanağı olmaksızın aynı durumdaki bireylere farklı muamelede bulunulmaması gerekliliğidir.

34 YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi, 40.

35 Platon'un bu yoldaki görüşü için bkz. YILDIZ, Eşit İşlem, 30.

36 SERİM, Eşitlik, 13.

37 KANDENİR, YARDIMCIOĞLU, Eşitlik İlkesi, 2. SERİM, Eşitlik, 13: Dağıtıcı adalet, birey ve devlet arasındaki ilişkilerde eşit olmayanlara farklı davranma gereğinden doğmuştur.

38 MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 6; YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi, 43.

39 ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 371; ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 15; GÖREN, Genel Eşitlik, 3281.

40 ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 372. "*Anayasa eşitlik ilkesini salt bir kamu hukuku kurumu olarak görmemekte, özel hukuk ilişkileri bakımından da geçerli bir temel ilke olarak benimsemektedir.*". KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 250, 252: Ayrımcılık özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri arasındaki ilişkilerde de ortaya çıkabilmektedir. Söz konusu nedenle, devletler, bir hak veya özgürlüğe üçüncü kişilerce müdahale edilmemesini de sağlamakla yükümlüdür.

41 ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 372. Ayrıca bkz. ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 140.

B. Eşitliğin Çeşitleri

Çok yönlü ve soyut bir kavram olan eşitlik, için yapılan tanımlardan biri **hukuki** (biçimsel, şekli, yatay) **eşitliktir.**[42] Bu eşitlikten kastedilen, kanunların (genel ve soyut olmaları itibariyle) kapsadığı herkese (sınıfları dinleri, mezhepleri, cinsiyetleri, mal varlıkları dikkate alınmadan), aynı şekilde uygulanmasıdır.[43] Aktarılan anlayışta kıyaslanan öznelerin birbirine eşit olduğu ve benzer şekilde muamele görmesi gerektiği kabul edilmektedir.[44] Biçimsel eşitlikte örneğin kadınlar ile erkekler aynı muameleyi görecektir.[45] Böyle olunca da belli gruplarda (kadınlar, engelliler, yaşlılar…) var olan dezavantajlar devam edecektir.[46]

Söz konusu sakıncalar ve yapılan eleştiriler nedeniyle hukuki (biçimsel) eşitlik sonrası zamanla **fiili** (gerçek, maddi, nisbi) **eşitlik** anlayışı ortaya çıkmıştır.[47] Bu anlayışta gruplar arasında yer alan dezavantajı ortadan kaldırmak için farklılıklar ön planda tutulur. Örneğin, engelli öğrencilere, diğer öğrenciler ile aynı eğitim imkanına sahip olması için uygun ortam, sosyal yardım imkânı sağlanır.[48] Fiili eşitlik anlayışında amaç sonuçlarda eşitliği sağlamaktır. Bu eşitlik genellikle maddi eşitlikle birlikte düşünülen bir kavramdır. Maddi eşitlikte insanlar arasındaki olumsuz farklılıklar esas alınmaktadır.[49] Bunu telafi etmek

---

42 MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 10 vd. ; KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 238: Anayasa'nın 10. maddesinde eylemli değil, hukuksal eşitlik düzenlenmiştir. GÖREN, Genel Eşitlik, 3285: "*Eşitlik ilkesi, sadece hukuksal açıdan eşit davranmaya ilişkin olup fiili durumu değiştirmez. Çünkü, o eylemli değil hukuki nitelik taşır.*"

43 YILDIZ, Eşit İşlem, 32. Değinilen nedenle, söz konusu olguya mahiyeti gereği "farazi eşitlik" de denilebilir.

44 İNCEOĞLU, Ayrımcılık Yasağı, 47; KESKİN, Eşitlik İlkesi, 8.

45 Bu yüzden şekli eşitlik anlayışında farklı kişilerin farklı ihtiyaçlarının olabileceği görmezden gelinmekte, dezavantajlı toplulukların sorunlarına kayıtsız kalınmaktadır. Örneğin, iş yeri engelli kişiler için çalışmaya uygun hale getirilmeden, engelli bireylerin işe alınması şekli eşitlik için yeterlidir: ATAŞ, Eşitlik İlkesi, 9.

46 YILMAZ, Eşitlik, 25. DEMİR, Eşitlik İlkesi, 22. Eşitlik kavramı tarihsel süreç içinde "hukuksal, siyasi ve ekonomik-sosyal" eşitlik şeklinde gelişmiştir. Yasa önünde eşitlik, 20. Yüzyılın ikinci yarısından sonra sosyal devlet anlayışı içinde fırsat ve imkân eşitliğine dönüşmüştür: KESKİN, Eşitlik İlkesi, 6.

47 İNCEOĞLU, Ayrımcılık Yasağı. 47. Çünkü, hukuki eşitlik matematik değil göreceli eşitliktir: MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 7, 12 vd. Mutlay tarafından verilen örnekte olduğu üzere, sağlıklı ve engelli sigortalılara aynı koşullarda aynı edimlerin sunulması hukuki eşitlik sayılır. Oysa, engelli bir kişinin sağlıklı bir kişi kadar uzun süre çalışabilmesi düşük ihtimal olduğu için, her iki gruptaki kişilerin aynı koşullarda emekli edilmesi maddi eşitliğin sağlanmasına engel teşkil eder (Eşitlik İlkesi, 13, 14).

48 ATAŞ, Eşitlik İlkesi, 9.

49 KESKİN, Eşitlik İlkesi, 25: Maddi eşitlik, belirli grupların sahip olduğu dezavantajlı konumunun yarattığı eşitsizliği ortadan kaldırmaya yöneliktir. Farklı durumdaki kişilere farklı muamele edilmesini esas alır.

için de **pozitif (olumlu) ayrımcılık** yöntemine başvurulur.[50] Pozitif ayrımcılık fiili eşitsizlikleri ortadan kaldırmaya hizmet eder. Dezavantajlı toplum kesimlerini kollamaya (maddi eşitliği sağlamaya) yöneliktir.[51]

Pozitif ayrımcılık nisbi (normatif) eşitlik kavramının bir gereğidir. Nispi eşitlik anlayışına göre, haklı şartların varlığı halinde, farklı uygulamalar yapılması mümkündür. Böylece insanlar arasında keyfi farklılıklar oluşturmadan, yükümlülük ve yararlarda eşitsizlik en aza indirilecektir.[52]

Ayrıca **fırsat eşitliği**nden de söz edilmektedir. Bu anlayış biçimsel eşitlik ile fiili eşitlik arasında kalmış bir modeldir. Amaç eşitliğin önündeki engelleri kaldırmaktır. Bunun için dezavantajlı gruplara daha fazla fırsat sağlamak gerekir. Fırsat eşitliğinde dezavantajlı grupların (kadınlar, engelliler, eşcinseller…) kendilerine tanınan olanaklardan yararlanması garanti değildir.[53]

EŞİTLİK ÇEŞİTLERİ	YÖNTEM
Hukuki (biçimsel, şekli, yatay, farazi) eşitlik [54]	Nötr davranış
Maddi (gerçek, fiili, nisbi, dikey) eşitlik.	Pozitif ayırımcılık
Fırsat eşitliği	Engelleri kaldırma

C. Ayırımcılık

Ayrımcılık (ayırt etme, dışlama) bir kimseye sahip olduğu bireysel (engelli, hamile…) veya kollektif (ait olduğu gruba ilişkin: roman, isevi, musevi…)) özelliği nedeniyle başkalarından farklı davranılması ve böylece mağdur edilmesi anlamına gelmektedir.[55] Ayrımcılık, aynı ya da benzer durumda olan kişilere keyfi olarak (makul ve objektif bir neden bulunmaksızın) farklı muamele yapılması demektir.[56] Halbuki, kişilerin farklı olma hakkı bulunmaktadır. Bu nedenle bireylere bir özerklik alanının tanınması ve tercihleri nedeniyle farklı muamele görmemeleri gerekir.[57] Ayrımcılığın pozitif ve negatif olmak üzere iki çeşidi bulunmaktadır.

---

50 YILMAZ, Eşitlik, 25. Farklı durumlarda olanlara, farklı hükümlerin uygulanması dikey (maddi hukuki) eşitlik olarak da adlandırılmaktadır: KESKİN, Eşitlik İlkesi, 8.

51 ERDEM, Eşitlik İlkesi, 23; KESKİN, Eşitlik İlkesi, 11; MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 14 vd.

52 YILMAZ, Eşitlik, 25.

53 YILMAZ, Eşitlik, 26.

54 İlmi ve kazai içtihatta eşitliğin tasnifinde aynı anlama gelen birden fazla kavram kullanılmaktadır. Bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 9.

55 YILDIZ, Eşit İşlem, 69.

56 MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 18 vd.: Eşitlik ilkesi ayırım yasağından daha geniş kapsamlıdır.

57 CANİKLİOĞLU, Ayırımcılık, 649.

1. Pozitif (Olumlu) Ayırımcılık

Toplumda diğer kişiler ile eşit koşullarda yaşamayan bazı gruplar mevcuttur. Bu belli grupların toplum içindeki konumları (ırk, cinsiyet, engellilik…) dikkate alındığında, diğerlerine nispetle desteğe ihtiyaçları olmaktadır. Sadece yasa önünde eşitlik gibi soyut bir kavram ile toplumsal hayatta fiili eşitliğe ulaşabilmek mümkün değildir. Halbuki, fiili eşitliği sağlayabilmek için, toplumdan (sosyal, ekonomik veya politik açıdan) dışlanmış olanlar (mağdurlar) lehine bazı önlemler almak gereği vardır.[58] Söz konusu nedenle, pozitif ayrımcılık hakkaniyet ilkesinin gereği sayılır.[59] Örneğin, harp malullerine, gazilere, engellilere, yaşlılara yönelik koruyucu önlemler olumlu nitelik taşımakta olup, eşitlik ilkesini ihlal etmez.[60]

Pozitif ayırımcılıkta amaç (doğuştan olan veya sonradan) sahip oldukları özellikler yüzünden dışlanmış veya mağdur olan gruplara ihtiyaçları olan hakları vererek onların sorunlarının çözülmesidir. Böylece, dışlanmış/mağdur kesimin toplumun diğer kesimleri ile kaynaşması sağlanır.[61] Amaç toplumdaki diğer kişiler ile eşit koşullarda yaşamayan kesimlere bazı olanaklar tanınarak onların desteklenmesi, eşit olma şansına sahip olmalarıdır.[62] Bu şekilde dışlanmış dezavantajlı grupların mağduriyetlerinin giderilmesine çalışılır.[63] Dezavantajlı grupların korunması yani olumlu ayırımcılık, Sosyal Hukukun doğmasına vesile olmuştur.

2. Negatif (Olumsuz) Ayırımcılık

Ayırım, muhataplar arasında fark gözeterek farklı davranmak demektir. Negatif ayırımcılık kavramı ise meşru bir gerekçeye dayanmayan eşitlik bozucu

---

58 ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 17-20; YILDIZ, Eşit İşlem, 69. ATAŞ, Eşitlik İlkesi, 16: Belli alanlarda daha az temsil edilen gruplara fırsat eşitliği sağlamak amacıyla, olumlu manada bazı ayrımcılıklar yapılması uygun görülmektedir.

59 YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi, 56. Uluslararası düzenlemeler açısından pozitif ayırımcılık için bkz. ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 381.

60 AY. Md. 10 ve Md. 61.

61 ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 376: Pozitif ayrımcılık, mevcut bir eşitsizliğin giderilmesi amacıyla üstlenilen bir eşit işlem yükümlülüğüdür.

62 Pozitif ayrımcılığın cinsiyet, engelliler ve yaşlılar ve ırkçılık üzerindeki etkisi hk. bkz. ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 21vd.; ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 49.

63 ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 96, 97: Eşitliğin güvenceye alınmadığı ortamlarda hukuk devletinin varlığından söz edilemez. Yasa önünde eşitlik, mutlak bir eşitlik anlayışı değildir. Haklı bir neden varsa, mağdur durumda olanlar lehine farklı muamele gerçekleştirilebilir. Hukuksal eşitliğin yanı sıra fiili eşitliğin de sağlanması amacıyla, korunmaya muhtaç kesimler için pozitif ayrımcılık yapılarak, onlar lehine özel düzenlemeler getirilir. Böylece pozitif ayrımcılık ile sağlanan pozitif edim, toplumsal barışa katkı sağlar. Ayrıca bkz. ERDEM, Eşitlik İlkesi, 22; CANİKLİOĞLU, Ayırımcılık, 650.

eylemleri ifade eder.[64] Yani, geçerli bir sebep olmadan olumsuz bir davranışa maruz kalma halidir. Negatif ayrımcılık, hukuken aynı durumda bulunanlar arasında, bilerek veya istenmeden, icrai veya ihmali olarak ayırım yapılması anlamına gelir ve kanun önünde eşitlik ilkesine aykırıdır.[65] Ayrımcılık yasaklarının kökünde ise, insanlık onurunun korunması düşüncesi vardır.[66]

Ayrımcılık yasağı ile hukuksal eşitlik ilkesi iç içe geçmiş olup, aynı gerçeğin biri olumlu diğeri olumsuz yüzüdür.[67] Yasa önünde eşitlik, var olan eşitsizliği her zaman ortadan kaldırmaz, aksine onu yeniden üretebilir. Eşitlik; dezavantajlı farklılara kendi aralarında eşit davranılması ve onlara (avantajlı olanlarla eşitleme amacıyla) pozitif ayrımcılık yapılmasıyla sağlanır.[68] Farklılıklar temelinde yapılan ayrımcılıklar, eşitliği sağlamaya yönelik telafi edici düzenlemelerdir.[69] Bu yüzden eşitlik, ayni konumda (özellikleri aynı) olanlara aynı davranmak, onları kendi aralarında farklılaştırmamaktır.[70] Eğer benzeşik (homojen) grup içinde (sübjektif nedenlerle) farklı davranılan bir kesim varsa, bu olumsuz ayırımcılık teşkil eder.[71] Ancak, düzenleme muhatapları arasında diğerlerine göre dezavantajlı olanlar mevcutsa, onlar için ayırımcılık yasağı değil, ayırımcılık gerekliliği kabul edilir. Söz konusu gerekliliik pozitif ayırımcılık olarak adlandırılmaktadır.[72]

---

64 KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 237. YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi, 56: Halbuki, her türlü farklılıklara eşit mesafede durarak ilişki kurmak, tarafsızlık ilkesinin bir gereğidir.

65 YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi, 56.

66 ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 372

67 KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 237: Ayrımcılık yasağı, eşitlik ilkesini güvence altına alır.

68 Çünkü, "*Belirli durumlarda, eşit durumda olanlara eşit davranmamak veya farklı durumda olanlara eşit davranmak ayrımcılık yasağının ihlali anlamına gelebilecektir.*" Bkz. KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 238.

69 KESKİN, Eşitlik İlkesi, 11. GÖREN, Genel Eşitlik, 3282: "*Yasal düzenlemelerde yapılan ayırımların düzenlenen vakıanın yapısına ve "eşyanın doğasına" uygun olması gerekir. Yapıya uygun farklılıklar meşru ve hatta gerekli sayılır. Nitekim, haklı bir neden (kamu yararı, genel ahlak, ülke bütünlüğü ...) varsa, düzenleme, eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.*"

70 YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi, 55: Kamu hizmetinin temel ilkelerinden biri tarafsızlıktır. Tarafsızlık ise eşitliğin gerçekleşme şartlarından biridir. Söz konusu nedenle, idare faaliyette bulunurken işlemlerinde vatandaşlar arasında sübjektif (cinsiyet, siyasi görüş, dil, din, mezhep, gibi) gerekçelerle herhangi bir ayrım yapmamak zorundadır.

71 ATAŞ, Eşitlik İlkesi, 11: Ayırımcılık kavramı, bir kişiye/topluluğa sahip olduğu (doğuştan gelen veya sonradan kazandığı) bir bireysel/kollektif özelliği nedeniyle diğer kişilerden farklı davranılarak mağdur edilmesi (insan hakları ihlali) anlamına gelmektedir. Ayırımcılık yasağı bu mağduriyetin (hak ihlalinin) önlemesine (insan onuruna) hizmet eder.

72 Türk hukukunda eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı düzenlemeleri (ve 6701 sayılı kanunun İş Hukukunda görünümü) için bkz. DEMİR, Eşitlik İlkesi, 131. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin ayrımcılık yasağı hakkındaki yorumu için bkz. İNCEOĞLU, Ayrımcılık Yasağı, 58 vd.; ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 30.

Negatif ayırımcılıkta benzer konumda olan kişilere, nesnel ve makul bir gerekçe olmaksızın, aynı konuda farklı muamele edilmesi söz konusudur.[73] Yapılan açıklamaların mefhumu muhalifinden çıkan sonuca göre, farklı muamele, meşru bir amaç taşımakta, kullanılan araçlarla gerçekleştirilmek istenen amaç arasında makul bir orantı bulunmakta ise yapılan işlem ayrımcılık sayılmayacaktır.[74]

3. Negatif (Olumsuz) Ayrımcılığın Çeşitleri

20.04.2016 tarihli ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunun 2. maddesinde ayrımcılık çoklu, doğrudan ve dolaylı olarak tasnif edilmiştir. "ç) ***Çoklu ayrımcılık****: Ayrımcı uygulamanın birden fazla ayrımcılık temeli ile ilişkili olması durumunu*," olarak ifade edilmiştir. "*d)* ***Doğrudan ayrımcılık****: Bir gerçek veya tüzel kişinin, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden karşılaştırılabilir durumdakilere kıyasla eşit şekilde yararlanmasını bu Kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak engelleyen veya zorlaştıran her türlü farklı muameleyi,*" içermektedir. Doğrudan ayrımcılık, haklı (nesnel ve makul) bir neden olmadan aynı veya benzer konumdaki birden çok kişiye farklı muamele uygulanmasıdır. Yani, meşru bir amaç olmadan, sübjektif (örneğin, dil, din, ırk, cinsiyet, etnik köken, engellilik vb.) sebeplerle bir kişi veya gruba eşit davranılmamasıdır.[75] Örneğin, cinsiyeti, medeni durumu, inançları nedeniyle kişinin çalışma koşullarını (düşük ücret, terfi sorunu…) sigorta edimlerini (sunmamak, düşük tutarda sunmak…) farklılaştırmak doğrudan ayrımcılık sayılır.[76] Farklı muamele ancak bu farklılığı meşru kılacak haklı bir sebep varsa kabul edilebilir.[77]

"*e)* ***Dolaylı ayrımcılık****: Bir gerçek veya tüzel kişinin,* ***görünüşte ayrımcı olmayan*** *her türlü eylem, işlem ve* ***uygulamalar sonucunda****, bu Kanunda sayılan ayrımcılık temelleriyle bağlantılı olarak, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanma bakımından nesnel olarak haklılaştırılamayan* ***dezavantajlı bir konuma sokulmasını****,*" ifade etmektedir (6701 SK. Md. 2). Dolaylı ayrımcılıkta, bir hukuki düzenlemenin lafzı değil etki ve sonuçları önem taşımaktadır.

---

[73] KANDENİR, YARDIMCIOĞLU, Eşitlik İlkesi, 2: Eşitlik, benzer durumda olanlar arasında makul (objektif ve haklı), meşru nedenler olmadıkça ayırım yapılmasını engellemektedir. KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 280. Makul olmak, "başvurulan araçlar ile gerçekleştirilmek istenen amaç arasında uygun (kabul edilebilir) bir orantı bulunması anlamına gelmektedir.

[74] YILMAZ, Eşitlik, 36. Konu hk. öğretideki görüşler için bkz. GÜLMEZ, Ayrımcılık Yasağı, 219.

[75] Sübjektif kavramı işlemlerin değer yargılarına göre yapılması nedeniyle kullanılmıştır. Bkz. YILDIZ, Eşit İşlem, 30, son satır.

[76] Mesleki yükseltmede sendikasız olma şartı aranmasında olduğu gibi. YILDIZ, Eşit İşlem 73. Ayrıca bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 26.

[77] KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 238, 240; ATAŞ, Eşitlik İlkesi, 12; YILMAZ, Eşitlik, 39.

Eşit durumda olmayanlar, normun lafızda -herhangi bir sınıflandırma yapılmaksızın-aynı kurala tabi tutulmuş olabilir.[78] Değinilen nedenle, doğrudan ayrımcılık kavramının bazı durumlarda yetersiz kalması sonucu dolaylı ayrımcılık kavramı ortaya çıkmıştır. Dolaylı ayrımcılık, tarafsız görünen bir hükmün uygulanmasının belli bir gruba ait olan kişileri diğerlerine nazaran olumsuz etkileme durumudur.[79] Bir başka ifadeyle, görünüşte tarafsız olan bir hükmün, objektif ve haklı gerekçelere dayanmadan, belirli kişileri diğerlerine oranla olumsuz etkilemesidir.[80]

Örneğin, cinsiyete özgü nedenlerle (hamilelik, doğum gibi sebeplerle) işe ara vermek zorunda kalan kadınların terfii için kesintisiz olarak çalışmış olma şartı aranması dolaylı ayrımcılık sayılır.[81] Söz konusu nedenle, negatif ayırımcılık özellikle İş Hukuku uygulamasında önem taşımaktadır.

AYIRIMCILIK	ÖZELLİĞİ
Çoklu ayırımcılık	Birden fazla ihlal.
Doğrudan ayırımcılık	Eşit şekilde yararlanmayı zorlaştıran farklı muamele
Dolaylı ayırımcılık	Görünüşte ayrımcı olmayan uygulamalarla dezavantajlı bir konuma sokulma.

D. Eşitlik İlkesi ve Ayırımcılık Yasağı İlişkisi

Ayrımcılık yasağında kişinin varlığını oluşturan fiziki (ırk, yaş, engellilik, cinsiyet, dil …) veya manevi (din, mezhep, siyasi düşünce, felsefi inanç …) özellikleri nedeniyle farklı muameleye maruz bırakılması yasaklanmaktadır (negatif yükümlülük).[82] Bu yüzden eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı bir madalyonun biri olumlu diğeri ise olumsuz iki yüzü olup birlikte ele alınmaktadır.[83] Çünkü ayrımcılık yasağı, eşitlik ilkesinin ihlalini engellemek içindir. Anılan nedenle, iki kavram arasında nedensellik ilişkisi bulunmaktadır.[84] [85]

---

78 KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 242.

79 YILDIZ, Eşit İşlem, 75; ATAŞ, Eşitlik İlkesi, 14.

80 MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 28. Konu ile ilgili ATAD ve AİHM'nin bazı kararları için bkz. aynı eser, 31, 32.

81 YILMAZ, Eşitlik, 39.

82 Eşitlik ilkesinde devlete pozitif bir yükümlülük, ayrımcılık yasağında negatif bir yükümlülük yüklenmektedir. Bu iki kavram aynı ilkenin pozitif ve negatif görünümleri olarak kabul edilmektedir. DEMİR, Eşitlik İlkesi, 22.

83 KARAN, Ayrımcılık Yasağı, 237; YILMAZ, Eşitlik, 24: Her ikisi birbirinden ayrılmaz ve birbirini tamamlamayan kavramlardır. ERDEM, Eşitlik İlkesi, 23: Eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı bir bakıma yapışık ikiz sayılır.

84 GÜLMEZ, Ayrımcılık Yasağı, 219; DEMİR, Eşitlik İlkesi, 22, 23, 499: Eşitlik ve ayrımcılık yasağı kavramları çoğu defa birbirlerinin yerine kullanılmaktadırlar. Ancak, her ikisi birbirini bütünleyen kavramlardır. Haklı bir neden olmadan yapılan ayrımcılık, eşitlik ilkesinin ihlalidir.

Hukuki eşitliğin farazi olması ve gerçek eşitlik ile örtüşmemesi nedeniyle, fırsat eşitliğini sağlamak için dezavantajlı olan gruplara -sosyal devletin gereği olan- desteklerin sağlanması olumsuz bir tutum (ayırımcılık) değil, bir gereklilik (teşvik) olarak kabul edilmek gerekir (pozitif yükümlülük).[86]

E. Hukuki Temelleri

Eşitlik ilkesi ve ayırımcılık yasakları kaynağını T.C. Anayasası'nın 10. maddesinden almakta olup [87] hukukun birçok dalında düzenleme konusu olmuştur.[88] 4857 Sayılı İş Kanunu (Md. 5), 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmeleri Kanunu (Md. 26/III), 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (Md. 3), 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu (tümü), 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu (Md. 3), 5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanun (Md. 4), 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu (Md. 5) ve 1739 Sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu (Md. 4 ve 8) örnek olarak ifade edilebilir.[89]

Anayasa Mahkemesi eşitlik ilkesini şu şekilde yorumlamaktadır: Haklı olan nedenler, ayrı düzenlemeyi aykırı değil, geçerli kılar. Kamu yararı ve haklı nedenin, "anlaşılabilir", "amaçla ilgili", "makul ve adil" olması gerekir. Getirilen bir düzenleme bu üç ölçütten birine uymuyorsa, eşitlik ilkesine aykırı bir

---

85 KESKİN, Eşitlik İlkesi, 11: Yasa önünde eşitlik bireye tanınan bir hak, ayrımcılık yasağı ise devletlerin üstlendiği bir yükümlülük (buyruk) olarak açıklanmaktadır. Keza bkz. GÜLMEZ, Ayrımcılık Yasağı, 219.

86 ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 372: Eşitlik ilkesi, negatif ayrımcılık yasağı ve pozitif ayrımcılık birbirleri ile iç içe giren kavramlardır.

87 Md. 10: "***Herkes**, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde **eşittir**. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.*" İNCEOĞLU, Ayrımcılık Yasağı. 47: Türk Anayasa Hukukunda bu ilke 1876, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yer almıştır. Keza, YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi, 40. Söz konusu düzenlemelerin tahlili için bkz. İNCEOĞLU, Ayrımcılık Yasağı, 48 vd. Ayrıca bkz. KANDENİR, YARDIMCIOĞLU, Eşitlik İlkesi, 6; YILMAZ, Eşitlik, 27; KESKİN, Eşitlik İlkesi, 12; ERDEM, Eşitlik İlkesi, 24.

88 GÜLMEZ, Ayrımcılık Yasağı, 221: "*1982 Anayasası'nın 10. maddesinde ... 1961 Anayasası'nda da olduğu gibi, 1. fıkrada eşitlik ilkesine ayrım gözetme yasağıyla birlikte yer verilmiştir. Bu nedenle, 1. fıkradaki yükümlülüğü salt "eşitlik yükümlülüğü" olarak değil, "ayrımcılık yasaklı eşitlik yükümlülüğü" olarak tanımlamak daha doğru olur. ... Ayrımcılık yasağı, eşitliği gerçekleştirmek için vardır; eşitlik de ayrımcılık yasağı ile sağlanabilir. ...eşitlik ve eşit işlem ile ayrımcılık yasağı arasında "bölünmezlik" ve "bütünsellik" ilişkisi vardır ...*" Ayrıca bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 33 vd. Ayrımcılık yasaklı eşitlik kavramı için bkz. ERDEM, Eşitlik İlkesi, 23.

89 YENİSEY, Eşitlik İlkesi, 65; ÖZAÇMAK, Eşitlik İlkesi, 21 vd.; DEVECİ, Eşit Davranma, 16; KANDENİR, YARDIMCIOĞLU, Eşitlik İlkesi, 2. Konunun uluslararası belgelerde ve karşılaştırmalı hukukta düzenleniş şekli için bkz. YILDIZ, Eşit İşlem, 34 vd.; KANDENİR, YARDIMCIOĞLU, Eşitlik İlkesi, 6; ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 49 vd.; DEMİR, Eşitlik İlkesi, 24 vd.; ÖZÇAKMAK, Eşitlik İlkesi, 5 vd.; YILDIRIM, GÖÇGÜN, Eşitlik İlkesi,45.

yön vardır. Yüksek Mahkeme haklı neden karşılığı olarak, "gereklilik", "zorunluluk", "işin özelliklerine ve ereklerine uygunluk", "dengeli ve makul görülebilecek ölçüler" gibi değişik ifadeler kullanmıştır.[90]

IV. ÖLÇÜLÜLÜK İLKESİ VE EŞİTLİK İLKESİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, ölçülülük ilkesinde ölçülecek (çatışan) en az iki menfaat mevcut olmalıdır. Bu menfaatlerin tartımında kefeler farklı ağırlıkta olmalıdır. Hafif (zayıf) menfaati koruma gerekliliği olmalıdır. Koruma (oran), baskın kefeye müdahale edilerek (ağırlığı azaltılarak, sınırlandırılarak) sağlanmalıdır. Ancak, bu müdahalede zayıf olan korunurken, baskın menfaat tamamen pasifize edilmemelidir. Aktarılan durum yetki sahiplerinden birinin diğerine göre daha güçlü (ast-üst/bağımlılık ilişkisi) olduğu durumlarda, örneğin İdare Hukukunda (kamu kurumu- vatandaş) ve Vergi Hukukunda (vergi idaresi-mükellef) uygulama alanı bulacaktır.[91]

Yukarıda ölçülülük müessesenin iki tarafı olduğu belirtildi. Ölçülülüğü sağlayacak olan (güçlü) taraf ve kendisine müdahale edilen (güçsüz) taraf. Halbuki, eşitlikte üç taraf mevcuttur. Eşitliği sağlaması gereken (güçlü) taraf ve aralarında eşitlik kurulması gereken (zayıf) taraflar. Zayıf tarafların menfaatleri çatışmamaktadır. Ancak, bir grup diğerine göre dezavantajlı durumda olabilir. Bu durumda mağdur grup pozitif müdahale ile diğer menfaat grubuna yaklaştırılır. Yani, menfaatler arasında da bir tartı söz konusudur. Tartıda hafif kalan kefeye müdahale edilerek, dengeyi sağlamak üzere, ihtiyaç kadar ağırlık konulur (yeni olanaklar sağlanır: pozitif ayırımcılık).

---

90 Söz konusu kararlar için bkz. İNCEOĞLU, Ayrımcılık Yasağı, 54. Anayasa Mahkemesi kararlarında eşitlik ve ayrımcılık yasağı için ayrıca bkz. GÜLMEZ, Ayrımcılık Yasağı, 254 vd.; ERDEM, Eşitlik İlkesi, 27. KARAN tarafından yapılan (Ayrımcılık Yasağı, 236) 2015 yayım tarihli çalışmadaki ifadeye göre, "*incelenmiş olan kararlardan başvurucular tarafından Anayasa'nın 10. maddesinin ihlal edildiğinin ileri sürüldüğü ve Mahkeme tarafından ayrımcılık yasağı ve eşitlik ilkesine az ya da çok değinilen yaklaşık 65 bireysel başvuru kararı tespit edilebilmiştir. Bu kararlardan yalnızca 1 tanesinde ihlal kararı verilmiştir*." Danıştay kararlarında eşitlik ve ayrımcılık yasağı için bkz. ERDEM, Eşitlik İlkesi, 28. KESKİN, Eşitlik İlkesi, 35: Danıştay eşitlik ilkesini sadece Anayasa'ya değil, idare hukukuna da hâkim olan genel bir ilke olarak kabul etmekte ve onu daha çok pozitif hukuk kurallarını yorumlamada yardımcı bir kavram olarak kullanmaktadır. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin ayrımcılık yasağı hakkındaki yorumu için bkz. İNCEOĞLU, Ayrımcılık Yasağı, 58 vd.; ÜNLÜ, Eşitlik İlkesi, 30. Uluslararası sözleşmelerin denetim organlarının konu hakkındaki kararları için bkz. GÜLMEZ, Ayrımcılık Yasağı, 231.

91 MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 147.

Değinilen işlem desteğe gereksinimi olan ihtiyaç gruplarına yönelik olarak yapılacağı için, bu uygulama Sosyal Güvelik Hukukunu ilgilendirmektedir. Ayrıca, işverenin çalışanlara karşı tutumu (yönetim hakkı) dikkate alındığında çalışanlar arasında (pozitif ayırımcılık yoluyla) denge (eşitlik) kurmak bakımından İş Hukukunu ilgilendirmektedir.[92]

Negatif (örneğin cinsiyetçi) ayırımcılık (dışlama) da üç taraflıdır. Dışlayan (güçlü), dışlanan (zayıf) ve emsal kişi olarak nötr davranılan. Dışlanan(lar) aynı konumda olan diğer(ler)ine göre mağdur edilmektedir. Negatif ayırımcılık (dışlama) da hem Sosyal Güvenlik hem İş Hukukunu ilgilendirmektedir.

V. İŞ HUKUKUNDA EŞİTLİK İLKESİ

Kavram: Temelinde adalet ve hakkaniyet bulunan eşitlik ilkesi İş Hukukunda [93] "işverenin eşit davranma ilkesi" olarak uygulanmaktadır. Bu ilke gereği olarak, benzer durumda olan kişiler arasında, -objektif ve haklı bir neden olmadıkça,- ayırım yapılmaması gerekir.[94] Amaç mutlak eşitlik değil, aynı nitelikteki işçilere aynı şekilde davranılmasını sağlamaktır. Birbirinden farklı nitelikteki işçiler farklı işleme tâbi tutulacaklardır.[95] Çünkü, işverenin işçileri arasında objektif olarak ayırım yapmasını gerektiren sebepler olabilir.[96] Bu ayırım fiili eşitliği sağlar.[97] Bir başka ifadeyle, genel anlamda eşit davranma borcu tüm

---

92 MUTLAY (Eşitlik İlkesi, 147, 148) eşitlik ilkesinin ölçülülük ilkesi ile ilişkisi hakkında şöyle demektedir: Ölçülülük ilkesinde "*... izlenen amaç ile yapılan ayrımcı davranışın ölçülü olması durumunda yapılan uygulamanın eşitlik ilkesine uygun olduğu ifade edilmektedir. … orantılılık ilkesi ayrımcılık yasaklarına kıyasla çok daha gevşek niteliktedir.*" Aktarılan ifadeden ölçülülük ilkesinin eşitlik ilkesine hizmet ettiği sonucu çıkmaktadır.

93 KANDENİR, YARDIMCIOĞLU, Eşitlik İlkesi, 2: İş Hukuku, ekonomik yönden zayıf olan işçinin daha güçlü olan işverenin keyfi davranışlarına karşı korunmasına hizmet eder. Bu koruma işverenlerin işçileri arasında eşit davranma ve ayrımcılık yapmama borcuna uygun davranmasıyla sağlanır.

94 ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 169; ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 372, 373: Koruyucu bir kurum olan sosyal devlet anlayışına da dayanan bu ilke, işverenin yönetim yetkisini sınırlandıran bir görev üstlenmiştir.

95 Bu ilke ile kastedilen mutlak bir eşitlik değil, aynı nitelikteki işçilere aynı şekilde davranılması gerektiğidir. Birbirinden farklı nitelikteki işçilerin aynı işleme tâbi tutulması bu ilkeye aykırılık teşkil eder. YILMAZ, Eşitlik, 27.

96 Söz konusu nedenle eşit davranma yükümü her hâlükârda (örneğin, ücretlerde, sözleşmenin feshinde geçerli) uygulanmaz. Ancak, sosyal yardımlarda ve yönetim hakkı kullanılırken ayırım yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir. Bkz. ÇELİK, CANİKLİOĞLU, CANBOLAT, ÖZKARACA, İş Hukuku, 438 vd. Ayrıca bkz. TUNÇOMAĞ, CENTEL, İş Hukuku, 130 vd.; EKONOMİ, İş Hukuku, 134, 135; SÜZEK, İş Hukuku, 468 vd.

97 DEVECİ, Eşit Davranma, 18. YILMAZ, Eşitlik, 26: İşverenin ayrım yapmama yükümlülüğü, şekli eşitlik anlayışının eşit davranma borcundaki görünüş biçimidir.

çalışanlara eşit menfaat sağlamak olmayıp, keyfi ve sübjektif nedenlerle ayrımcılık yapmama yükümlülüğüdür, eşit durumda olan kişilere hakkaniyet esaslarına göre eşit davranmaktır.[98]

Eşit davranma borcu yapmama (olumsuz) ve yapma (olumlu) şeklinde ortaya çıkabilir. **Yapmama borcu** haklı bir neden olmadan işçiler arasında ayırım yapmamayı gerektirir.[99] **Yapma borcu**nda ise kanunda mevcut özel düzenlemeler gereği, bazı kişilerin lehine (engelli, eski hükümlü çalıştırma…) davranmak gereği doğmaktadır.[100]

"*İşverenin eşit işlem borcu hukukumuzda Anayasa'nın 10. maddesi ile hakkaniyet ilkesi ve dürüstlük kuralı temeline yerleştirilmiştir.*" [101] Çalışma mevzuatımızda konu hakkında temel düzenlemelerden bir başkası 4857 SK. Md. 5'tir. Bu maddenin ilk fıkrasında kişisel özelliklere (dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere) ve 3. fıkrasında yine kişisel bir özelliğe (cinsiyet veya gebelik nedeniyle) bağlı ayırımcılık yasaklanmıştır. 2. fıkrada sözleşme türü nedeniyle ayırımcılık yasak kapsamına alınmıştır.[102]

Çeşitleri: Eşitlik ilkesi İş Hukukuna işverenin eşit davranma yükümü olarak yansımaktadır. Bu yüküm doktrinde dar ve geniş anlamda ele alınmaktadır. Dar anlamda eşit davranma ilkesi, bireysel iş ilişkilerinde geçerlidir. İşverenin hizmet sözleşmesi ile çalıştırdığı işçilere keyfi olarak farklı şekilde davranmaması, haklı ve makul sebep varsa farklı davranması anlamına gelir. Geniş anlamda eşitlik ilkesi ise hem bireysel hem de toplu iş ilişkilerinde kullanılmaktadır.[103]

---

98 KAPLAN, Cinsiyet Ayırımcılığı, 226: "*Bu ilke bütün işçilerin hiç bir farklılık gözetilmeksizin aynı duruma getirilmesini değil, gerçekten eşit durumda olan işçilerin farklı işleme tabi tutulmasını engellemeyi amaçlar. Zira farklı durumdaki insanlara eşit davranmak, eşit davranma ilkesine aykırı olur.*"

99 Ayırım halinde uygulanacak yaptırım hk. bkz. ÇELİK, CANİKLİOĞLU, CANBOLAT, ÖZKARACA, İş Hukuku, 446 vd.

100 DEVECİ, Eşit Davranma, 18.

101 YENİSEY, Eşitlik İlkesi, 64.

102 ULUCAN, Eşitlik İlkesi, 373; YENİSEY, Eşitlik İlkesi, 65; ÇELİK, CANİKLİOĞLU, CANBOLAT, ÖZKARACA, İş Hukuku, 435; ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 174.

103 YILMAZ, Eşitlik, 26; DEVECİ, Eşit Davranma, 18. İş Hukukunda eşit davranma ilkesinin uygulanabilmesi için gerekli koşullar hk. bkz. anılan son eser, 27. İş Hukukunda eşit davranma İlkesinin iş ilişkisinin kurulmasında, devamında ve feshinde uygulanması için, aynı eser, 34 vd.; KANDENİR, YARDIMCIOĞLU, Eşitlik İlkesi, 10. İş Hukukunda eşit davranma borcuna aykırılık ve sonuçları hk. bkz. DEVECİ, Eşit Davranma, 47; YILDIZ, Eşit İşlem, 195 vd. Ayrıca bkz. ÇATALKAYA, Ölçülülük İlkesi, 180 vd.

VI. SOSYAL SİGORTALAR HUKUKUNDA EŞİTLİK İLKESİ

Eşitlik ilkesi, İş Hukuku olduğu üzere, Sosyal Güvenlik Hukukunun her alanında geçerlidir.[104] Nitekim, Avrupa Konseyinin,[105] Birleşmiş Milletlerin,[106] Uluslararası Çalışma Örgütünün[107] ve Avrupa Topluluğunun[108] kabul edip üye ülkelerin imzasına sunduğu (bazılarına ülkemizin de taraf olduğu) çok sayıda sözleşmede bu konu hem genel hem de özel (konuya özgü) olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, ülkeler arasında imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde de eşitlik ilkesi hükme bağlanmaktadır.

Yukarıda eşitlik ilkesi hakkında yapılan açıklamalar, özellikle **ayrımcılık yasağı** bakımından Sosyal Güvenlik Hukuku için de geçerlidir. Çünkü, mevzuat ile veya Kurumun ayırımcılık uygulamasıyla eşitlik ilkesi sık sık ihlal edilmektedir. Ayırımcılık yasağının ihlalinin tespitinde konuya özgü bazı koşullar mevcuttur.

İlk olarak, aynı veya benzer konumda (karşılaştırma yapmaya uygun) olan sigortalılar bulunmalıdır.[109] İkinci olarak, bu gruptaki kişiler aynı sosyal riske maruz kalmalıdır.[110] Üçüncü olarak, maruz kalınan risk nedeniyle sunulacak

---

104 YILMAZ, Eşitlik, 27. Ancak, sosyal güvenlik mevzuatımızda eşitlik ilkesi ayrıca düzenlenmemiştir: MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 503.

105 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.

106 İnsan Hakları Bildirgesi, Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi, Engellilerin Hakları Sözleşmesi, Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılmasına Dair Uluslararası Sözleşme.

107 97 ve 143 Sayılı Göçmen İşçilere İlişkin Sözleşmeler, Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi, 118 Sayılı Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimseleri Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında Sözleşme.

108 Roma Antlaşması, 1.408/71 Sayılı Eşit Davranma Yönergesi, 79 /7 Sayılı 19.12.1978 Tarihli Sosyal Güvenlik Yönergesi, 86/378 Sayılı İş Yerlerinde Uygulanan Sosyal Güvenlik Sigortalarında Kadın ve Erkeğe Eşit Davranmaya İlişkin 12 8.986 Tarihli Yönerge ve Yönergeyi Değiştiren 96/97 Sayılı, 26 12.1996 Tarihli Yönerge, 86/613 Sayılı Serbest Faaliyet ve Tarım Alanında Çalışan Kadın ve Erkeğe Eşit Davranılması, Kadının Hamilelik ve Lohusalık Halinde Korunmasına İlişkin 19.12.1986 Tarihli Yönerge, 92/85 Sayılı Hamile Lohusa ve Emziren Kadınların İş Yerlerinde İş Güvenliğinin ve Sağlığının Korunmasına İlişkin 28.11.1992 Tarihli Yönerge. Söz konusu metinlerdeki eşitlik ve ayırımcılık hakkında mevcut düzenlemeler için Bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 53 vd.

109 Emekli Sandığı iştirakçileri arasından yasama meclisi üyeleri için (5434 SK.' ek Geç. Md. 6 gereği olarak) daha düşük aylık tutarı üzerinden borçlanma olanağı sağlanması imtiyaz niteliğinde olup, eşitlik ilkesine aykırıdır. AYM., 06.06.1972, E: 1971/44, K: 1972/29, RG: 03.03.1973, 14465. https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/DilekcePDF/1972-29-nrmd.pdf 09.09.2024.

110 Anayasa Mahkemesi aynı sosyal riske maruz kaldıkları halde, 5510 SK.'un memurlar lehine olan hükümlerini diğer çalışanlara göre farklı hukuki statüde olmaları nedeniyle, eşitlik ilkesine aykırı bulmamıştır. AYM., 15.12.2006, E: 2006/11, K: 2006/112, RG: 30.12.2006,

edimlerden hak kazanma (yararlanma) koşulları farklı olmalıdır.[111] Dördüncü olarak, sunulacak edimler farklı olmalıdır.[112] Beşinci olarak, ödenen primlerin tutarı edim-karşı edim dengesine uygun olmamalıdır.[113] Aktarılan koşulların ilk ikisinin (benzer sigortalı, aynı risk) mevcudiyeti saptandıktan sonra üçüncü, dördüncü veya beşincisinde benzer sigortalı gruba göre (koşulda veya edimde) olumsuz bir durum belirleniyorsa, bir ayırımcılığın varlığı kabul edilebilir.

Edim karşı edim ilişkisi hakkında verilmiş bazı yüksek mahkeme kararları bulunmaktadır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi 4447 SK. Md. 17 ile 506 SK.'a eklenen (8.9.999 tarihinde yürürlüğe giren) geçici 81 inci maddenin b bendine ilişkin kararında şu tespiti yapmıştır: [114] "*Aynı iş yerinde aynı tarihte işe başlayan ve 14 yıl birlikte çalışan 2 erkek sigortalıdan birisinin 18 yıl öncesine ait bir günlük sigortalı olması durumunda 43 yaşında, diğeri ise ancak 56 yaşında emekli olabilecektir. … Sigortalılık süresi yönünden yapılan kademelendirmeler arasında adil olmayan geçişler yapılmıştır. ... Sosyal güvenlik sisteminde yapılan değişikliklerin hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliğini zedelemeyecek biçimde adil makul ve* ***ölçülü olması zorunludur.***[115]

Yapılan açıklamalardan sonra **ölçülülük ilkesi**nin unsurlarını aslında şu şekilde saptamak mümkündür: 1) İki hukuk öznesi (süjesi) mevcut olmalı, 2) Aralarında güç farkı (alt-üst ilişkisi…) olmalı, 3) Aralarında menfaat çatışması

26392. Ancak, bu karar öğretide haklı olarak eleştirilmiştir. Bkz. ARICI, Kamu Görevlileri, 11 vd. Ayrıca bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 167 vd.

111 Bağımsız çalışanların 9 bin gün, işçilerin ise 7.200 gün prim ödeyerek emekli olmaları benzer durumda olan sigortalılar arasında edime hak kazanma koşulları bakımından eşitlik ilkesine aykırılık (farklı muamele (ayrımcılık)) anlamına gelmektedir: MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 159, 160. Konu ile ilgili bir karar şu şekildedir: Prim ödenmeden geçmiş hizmetleri için sigortalılara, 506 SK. Geç. Md. 3 ile ilk aylık ücretleri üzerinden borçlanma olanağı tanınmıştır. Anayasa Mahkemesi (edime hak kazanmak için) kapsam içi olan sigortalıların gerçek kazançları üzerinden prim öderken, kapsam dışında kalanların ilk aylık üzerinden borçlanma yapmalarını eşitlik ilkesine aykırı bulmuştur. AYM. 17 10.1972, E: 1972/16, K: 1972/49. https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1972-49-nrm.pdf 09.09.2024. Ayrıca bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 121.

112 Bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi,112 vd. Sigortalılık statüsündeki farklılıklar (işçi, bağımsız çalışan, kamu görevlisi) nedeniyle sağlanan haklarda yapılan ayırımlar ve değerlendirilmesi için bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 160 vd.

113 Kısa vadeli sigortada sağlık hizmeti örneğinde, prim tutarı sunulan edimlerin düzeyini etkilememektedir. Ancak, uzun vadeli sigortada bu etki mevcuttur. Söz konusu nedenle, uzun vadeli sigortada edim-karşı edim (nimet- külfet) dengesinin benzer sigortalılara göre bozulması halinde (yararlanma koşullarında ve/veya sunulan edimlerde farklılık olduğunda) ayrımcılık ortaya çıkacaktır.

114 AY. Mah. E:1999/42, K: 2001/41, 23.2.2001. R.G.:23.11.2001, 24592.

115 "*Sigortalı olarak çalışanların yaşlılık aylığından yararlanabilmeleri için, sigortalılık süresi, yaş ve ödenmesi gereken prim konusunda (B) bendinde yapılan kademeli geçişe ilişkin düzenleme, makul, adil ve ölçülü olmadığından Anayasa'nın 2., 5. ve 60. maddelerine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.*"

olmalı, 4) Bu çatışmayı çözmek için birini sınırlandırma gereği olmalı (gereklilik), 5) Sınırlandırmada takdir yetkisi kullanılmalı, 6) Takdir ölçülü kullanılmalı (oranlılık), 7) Sınırlandırmada başvurulacak araç elverişli olmalı (elverişlilik).

Yukarıda özetlenen kararda kullanılan ölçülülük ilkesi(nin unsurları) uyuşmazlığa şu şekilde uyarlanabilir: . 1) İki hukuk öznesi (süjesi) mevcut olmalı: Uyuşmazlıkta mevcuttur). 2) Aralarında güç farkı (alt-üst ilişkisi…) olmalı: Mevcut değildir. 3) Aralarında menfaat çatışması olmalı: Yoktur. Bu aşamadan sonra değerlendirme için diğer unsurlara başvurmaya gerek kalmamaktadır. Ancak, değerlendirme devam etse idi, 4) Çatışmayı çözmek için birini sınırlandırma gerekliliği [116] olayda mevcut değildir. Çünkü, aynı tarihte işe başlayan ve sigorta süreleri aynı olan iki sigortalı farklı hukuki statüye tabi tutmanın bir gerekçesi mevcut değildir. 5) Sınırlandırmada takdir yetkisi kullanılmıştır. 6) Takdirin ölçülü olması (oranlılık) unsurunda [117] baskın taraf Kurum, zayıf olan sigortalıdır. Uygun görülen müdahale aracı geçiş (intibak) tablosudur. Kullanılan aracın (tablonun) getireceği mahzur ve fayda irdelendiğinde "*erkek sigortalıdan birisinin 18 yıl öncesine ait bir günlük sigortalı olması durumunda 43 yaşında, diğeri ise ancak 56 yaşında emekli olabil…"* mesi oran unsurunun da bulunmadığını ortaya koymaktadır. 7) Elverişlilik unsurunda [118] alınan idari önlem (geçiş tablosu) bireyi oldukça mağdur etmektedir. Söz konusu nedenlerle, kararda kullanılan ölçülülük ilkesinin unsurları (ilamda da belirtildiği üzere) uyuşmazlık konusu olayda mevcut değildir.

Karara konu uyuşmazlık ayrıca **eşitlik ilkesi** (ayırımcılık yasağı) açısından da irdelenebilir. Olayda 1) Benzer konumda (sigorta başlangıç tarihleri ve sigorta süreleri aynı) olan sigortalılar bulunmaktadır. 2) İki sigortalı da aynı sosyal riske (yaşlılık) maruz kalmaktadırlar. 3) Maruz kalınan risk (yaşlılık) nedeniyle sunulacak edimlerden yararlanma koşulları farklı saptanmıştır. 4) Sunulacak edimlerin farklı olması gerekir. 5) Ödenen primlerin tutarı edim-karşı edim dengesine uygun olmamalıdır. Karar konu olayda 3. unsur mevcut olduğu için diğerleri olmasa da eşitlik ilkesi ihlal edilmiş durumdadır.

Değinmek gerekir ki, ayırımcılık yasağında edim-karşı edim dengesinin dikkate alındığı bazı kararlar mevcuttur. Anayasa Mahkemesi bir kararında şu tespitte bulunmuştur: "*sigortalılara birtakım ödemeler yapılıp haklar verilirken,*

---

[116] Bu unsur, eğer bir menfaati sınırlayan aracın yerine sınırlandırma etkisi daha az ama aynı derecede etkili olan bir araç bulunamıyorsa, gerçekleşmiş sayılır.

[117] İki menfaat (kamu/birey) arasında denge kurulması.

[118] Zayıf tarafın menfaatini sınırlandırmada kullanılan aracın istenilen amaca ulaşmayı sağlaması.

bunlardan alınmış olan prim miktarının göz önünde tutulmasına özen göstermek gerekir." [119]

5510 SK.'un getirdiği hükümler, tüm sigorta dalları itibariyle ve tüm çalışma ilişkilerine göre eşitlik ilkesi bakımından değerlendirildiğinde, bağımsız çalışanlarda **iş kazası sigortası** lafzen dar olarak kaleme alınmıştır. Ayrıca, **hastalık sigortası**nda bağımsız çalışanlara ödenek hakkı verilmemiştir. **Yaşlılık sigortası**nda emeklilik koşulları işçiler ve diğerleri (bağımsız çalışanlar ve kamu görevlileri) bakımından farklı saptanmıştır. Aktarılan örneklerden anlaşılacağı üzere, kanun koyucu finansman açığını telafi etmek için, çalışanların hukuki statülerine göre, maddi eşitliğe aykırı düzenlemeler getirmiştir.[120]

Benzer durum 5510 SK öncesi için de geçerlidir. 5510 SK. ve öncesinde mevcut mevzuat dikkate alındığında ilk kez 5510 SK. dönemde çalışmaya başlayanlar için bir, 2000 yılından sonra çalışmaya başlayanlar için iki, 2000 yılı öncesi çalışmaya başlayanlar için ise üç ayrı **aylık hesaplama yöntemi** uygulanmaktadır. Nesiller arası bu farklı uygulama, prim edim dengesinin bozulmasına, yaşlılık aylıklarının giderek azalmasına neden olmuştur.[121] Dönemler itibariyle farklı aylık hesaplamalarıyla (güncellenme katsayısı ve aylık bağlama oranlarının farklılaşmasıyla) eşitlik ilkesinden uzaklaşılmış, 5.500 TL'nin altında aylık alanların sayısı artarak, emekli aylıklarının yaklaşık üçte ikisi asgari ücretin altında kalmıştır.[122] Düşük aylıkları artırmak amacıyla seyyanen yapılan zamlar, sigortalıların nimet külfet dengesini daha da bozmuştur.

---

[119] AYM., 05. 05. 1981, E: 1.981/2, K: 1981/21, RG: 22 09. 1981. AİHM.'nin eşitlik ilkesi hk. verdiği bazı (Luczak, Gaygusuz, Stec, Carson) kararları için bkz. MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 115 vd.

[120] MUTLAY, Eşitlik İlkesi, 507, 508. Keza bkz. CANİKLİOĞLU, Ayrımcılık, 655 vd. CANİKLİOĞLU, makalesinde cinsiyet temelli imtiyaza dayalı ayırımcılığı (analık sigortasında erkeklerin daha fazla prim ödemek zorunda olması, yaşlılık sigortasında kadınların daha erken emekli olmaları, kız çocuklarına yaş sınırlaması olmaksızın aylık bağlanması, evlenme yardımının ve evlenme toptan ödemesinin sadece kadınlara verilmesi, sadece çalışmayan kadınlara yurt dışı hizmet borçlanması olanağı tanınması, memur eşlerden aile ve doğum yardımının sadece erkeğe ödenmesi…) ayrıntılı olarak ele almıştır (668 vd.)

[121] ÜVEDİ, Reform Zamanı, 167, 168.

[122] TAN, Eşitlik İlkesi, 1: "*2000 öncesi emeklilerin intibakı yapılarak, emekli aylıklarında eşitlik sağlanmıştır. 2000 öncesi emeklilere 6283 sayılı Kanunla yapılan intibakın, 2000 sonrası emeklilere uygulanmamasının izahı yapılamaz. SGK, intibak konusunda ayrımcı bir bakış göstermiştir. Anayasanın 10. Maddesi, kanun önünde herkesin eşit olduğunu düzenlemektedir. Kanunların Anayasaya aykırı olmaması gerekçesiyle, Türkiye Emekliler Derneği, intibakın 2000 sonrası emeklilere de uygulanması için dava yoluna gitmiş, üst mahkemeler olarak gerek Anayasa Mahkemesi ve gerekse Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, bu konunun TBMM'nin görev alanında olduğuna karar vermiştir.*" Keza, bkz. ERGÜN, İntibak, 1.

VII. LEHE YORUM

Aşağıda önce lehe yorum kavramı sonra da uygulamaları konusu ele alınmıştır.

A. Kavram

Bazı hukuk dallarında bir hukuki ilişkinin taraflarından biri diğerine nazaran zayıf durumda ise o tarafı koruma gerekliliği doğmaktadır. Bu koruma ihtiyacı Kamu Hukukunda idari organlara karşı kişiler/vatandaşlar için, Özel Hukukta desteğe ihtiyacı olanlar içindir. Söz konusu koruyucu davranışın temelleri (liberal hukuk düzeninde dahi), kamu düzenini korumak, birlikte yaşama olanağı sağlamak gerekliliğine dayanmaktadır. Anılan nedenle, hemen her devletin (çapı, yoğunluğu farklı da olsa) bir sosyal politika anlayışı mevcuttur. Benimsenen sosyal politika, sosyalleştirilmiş hukuk [123] ve sosyal hukuk [124] ile hayata intikal ettirilmektedir.[125]

Aktarılan anlayışın alt yapısı öncelikle anayasalarda oluşturulmaktadır. Örneğin Anayasamızda bazı düzenlemeler hukuki (şekli) eşitliği sağlamaya yönelik iken, bazıları sosyal (maddi) eşitliği sağlamaya hizmet etmektedir. Hukuki eşitlik "hukuk devleti müessesesi" (AY. Md. 2, Md. 11) ile sosyal eşitlik ise "sosyal devlet müessesi" (AY. Md. 2) ile sağlanmak istenmiştir. Anayasamızda ayrıca hukuk devletini (Md. 10, 11…) ve sosyal devleti (Md. 41, 42, 56, 57, 48, 60, 61, 62…) gerçekleştirmeye yönelik birçok hüküm mevcuttur.

Aktarılan yapı ve düzenlemeler toplum içinde diğerlerine nazaran korunma gereksinim olan kişiler ve gruplar için pozitif ayırımcılık sağlamaktadır. Yani, sosyalleştirilmiş hukuk kiracı, tüketici gibi kesimler lehine; sosyal hukuk ise yaşlı, engelli, çocuk, yoksul, meskensiz ve benzeri kesimler lehine davranmayı gerektirmekledir.[126] Sonuç olarak **lehe yorum, toplumda diğer tarafa (idare, işveren, satıcı…) karşı zayıf durumda olduğu için korunması gereken kişi-**

---

[123] Sosyalleştirilmiş hukuk, Özel Hukuk bünyesinde zayıf tarafı (kiracı, tüketici, hakkında haciz takibi yapılan kişi…) koruyucu kurallar taşıyan hukuk anlamına gelmektedir. Bu itibarla, geniş anlamda Sosyal Hukuk sayılabilir. Bkz. SÖZER, KAPLAN, TSH., 13, dn. 80.

[124] Sosyal Hukuk, sosyal politika tedbirlerini hayata aktaran kurallar bütünüdür. SÖZER, KAPLAN, TSH.,13 vd.

[125] Ayrıca bkz. CANİKLİOĞLU, Ayrımcılık, 645 vd.

[126] ŞAHİN, Yükümlü, 97, 102: "*Yükümlü lehine yorum ilkesi Anayasamızın 2. Maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan "belirlilik" ilkesinin gereği ve tamamlayıcısıdır. Hukukta eşitlik ilkesi mutlak bir eşitliği değil, eşitler arasında eşitliği ifade etmektedir. …Bu çerçevede anayasamızda da kadınlara, çocuklara, yaşlılara, özürlülere, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimlerine ve malul ve gazilere yönelik pozitif ayrımcılığın eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmeyeceği ifade edilmiştir. Bu tür ayrımcılıklarla amaçlanan gerçek anlamda eşitliğin sağlanmasıdır. Zira mutlak eşitlik eşitsizliğe sebep olmaktadır. Dezavantajlı durumda olan ve korunması gereken bazı kesimlere yönelik lehe yorum ilkeleri geliştirilmiştir.*"

lerin (sanık, tüketici, mükellef…) pozitif ayırımcılığa tabi tutulmasıdır denilebilir.

B. Lehe Yorum Uygulamaları

Yukarıda aktarılan gerekçelerle birçok hukuk dalında lehe yorum müessesesi uygulanmaktadır. Aşağıda sanık lehine yorum, mükellef lehine yorum, tüketici lehine yorum ve işçi lehine yorum konularına değinilmekte, sonra da sigortalı lehine yorum müessesesi açıklanmaktadır.

1. Sanık Lehine Yorum (Masumiyet Karinesi)

Adil yargılanma hakkının ayrılmaz parçası olan masumiyet (suçsuzluk) karinesi [127] modern ceza muhakemesi hukukunun temel ilkelerinden sayılmaktadır. Söz konusu karine kişinin **mahkeme kararı** ile kesinleşinceye kadar suçsuz sayılması anlamına gelir.[128] Bu yüzden, soruşturmanın başından hükmün kesinleşmesine kadarki muhakeme sürecini (soruşturma ve kovuşturma evresini) kapsar.[129] Mahkemece mahkûmiyet kararı verilirse masumiyet karinesi kendiliğinden son bulur.[130] Kişi kesin hükümden önce suçlu gibi muamele görmemelidir.[131] Yani, bir kişinin suçlu olarak nitelendirilebilmesi için kesin hükümle mahkûm olması gerekir. Çünkü, bir suçlunun serbest kalması, bir masumun mahkûm olmasına tercih edilmektedir.[132]

Suçsuzluk karinesinin temeli **şüpheden sanık yararlanır** ilkesidir. [133] Bu yüzden şüpheli ve sanık suçsuzluğunu ispatlamak yükümlülüğünde değildir.[134] **İspat yükü** iddia makamındadır.[135] Aynı nedenle de hâkimin sanığın iddia edi-

---

[127] TOZMAN, Karine, 317: Adına her ne kadar "suçsuzluk karinesi" denilse de gerçekte burada bir karine söz konusu değildir. Suçsuzluk karinesi sadece, muhakeme sırasında kişinin suçsuz olduğu varsayılmasını içeren bir temel haktır.

[128] ÖZTUNAY, Karine, 372: Masumiyet karinesinin varlığı için bir suç ithamının varlığı aranır. Suç ithamı bulunmuyorsa masumiyet karinesine gerek duyulmaz.

[129] YENİDÜNYA, Karine, 2: Masumiyet karinesi etkisini yalnızca ceza davası ve sonuçlarıyla sınırlı değil, bu davayla bağlantılı öteki davalarda da gösterir.

[130] ÖZTUNAY, Karine, 373: Masumiyet karinesi geniş ve olmak dar üzere ikiye ayrılmaktadır. **Geniş anlamda** masumiyet, yargılama öncesi ve kesinleşme sonrası dahil olmak üzere, kişinin suçlu sayılamaması durumudur. **Dar anlamda** masumiyette kişi hakkında mahkeme kararı verilene dek suçlu sayılmaz.

[131] TOZMAN, Karine, 347.

[132] ŞIK, Karine, 429; TOZMAN, Karine, 315, 325: "*Bir masum mahkum edileceğine birkaç suçlu cezasız kalsın*."

[133] ŞIK, Karine, 430: Ancak, kişinin suçlu olduğu sabit olmamakla birlikte, masum olduğu da kesin değildir.

[134] YENİDÜNYA, Karine, 1; ÖZTUNAY, Karine, 379: Sanığın masum olduğunu kanıtlama yükümlülüğü yoktur. Suçu ispat etmek iddiacıya aittir.

[135] ŞAHİN, Yükümlü, 103: "*Sanığın bir suçtan cezalandırılmasının temel şartı, suçun şüpheye yer vermeyen bir kesinlikle ispat edilmesidir. Gerçekleşme şekli şüpheli ve tam olarak aydın-*

len suçu işlediği konusunda **önyargı**lı olmaması gerekmektedir.[136] Hukuk devleti ilkesinin gereği olan **adil yargılanma hakkı,** şüpheden sanık yararlanır ilkesinin doğumuna vesile olmaktadır. İlke aynı zamanda adil yargılanma hakkı ile bağlantılı olarak zanlının kişiliğinin ve haklarının l**ekelenememesi** anlamına gelmektedir.[137]

Karine sadece yargı makamlarını (kolluk, savcılık) bağlamaz. Ayrıca, diğer resmi ve özel makamları bağlar.[138] Resmi organlar, basın yayın organları, üçüncü kişiler mahkûmiyet kararı öncesi sanığın suçlu olduğuna dair açıklamalar yapamazlar.[139]

Bu karine 1982 Anayasası Md. 38/4'de, *"Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz*" şeklinde düzenlenmiştir.[140] Yine (aynı hükmü benzer şekilde ifade eden) Anayasamıza göre, "*suçluluğu mahkeme kararıyla saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz*" (Md. 15/2). Anayasa dışında ceza mevzuatımızda suçsuzluk karinesi açıkça düzenlenmemiştir. Ancak, pek çok düzenlemede (Ceza Muhakemesi Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Basın Kanunu) karinenin etkililiğinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler mevcuttur.[141] Örneğin, 26/9/2004 Tarih ve 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Md. 285/1-a'da **"***Soruşturma evresinde yapılan işlemin içeriğinin açıklanması suretiyle,* ***suçlu sayılmama karinesi****nden yararlanma hakkının veya haberleşmenin gizliliğinin ya da özel hayatın gizliliğinin ihlal edilmesi,…*" soruşturmanın gizliliğini alenen ihlal suçu olarak nitelenirken masumiyet karinesine değinilmiştir. Ayrıca, Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği"ne göre, [142] "*Suçluluğu bir yargı*

latılamamış olaylar ve iddialar sanığın aleyhine yorumlanarak mahkûmiyet hükmü kurulamaz (Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun E.2012/6-1309, K.2013/258 No.lu kararı)."

136 TOZMAN, Karine, 326, 320, 335.

137 ÖZTUNAY, Karine, 370, 375.

138 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin konu hk. bazı kararları için bkz. YENİDÜNYA, Karine, 2.

139 TOZMAN, Karine, 337, 339. ÖZTUNAY, Karine, 373: Soruşturma, kovuşturma ve yargılama aşamalarında yetkili makamların (kolluk kuvvetlerinin ve yargı makamlarının) tarafsız davranması **içsel koruma**; kamu makamları ve basın organlarının açıklamalarıyla sanığın lekelenmemesi **dışsal koruma** olarak nitelenmektedir.

140 Düzenlemenin **gerekçe**sine göre; "*…fıkra "suçsuzluk karinesi"ni getirmiştir. Sanığın, kesin mahkûmiyet hükmüne kadar suçsuz sayılması demek, kendisinin, suçsuzluğunu ispat mükellefiyetinde olmadığı; "beyyinekülfeti"nin iddiacıya ait bulunduğu demektir. Bu karine, iddiacının, suç iddiasını "makûl şüpheye yer bırakmayacak şekilde" ispat etmesiyle "çürütülmüş" olacak ve bu hâlde de mahkeme mahkûmiyet hükmünü verecek; aksi takdirde beraat kararı alacaktır.*"

141 TOZMAN, Karine, 349.

142 RG: 1.6.2005, 25832.

hükmüne bağlanana kadar ***kişinin masumiyeti esastır*** *ve hazırlık soruşturması gizlidir. …*" (Md. 27).[143]

2. Mükellef Lehine Yorum

Vergi mülkiyet hakkını sınırlayan bir uygulama olduğu için, vergilerin kanuniliği ilkesi kabul edilmiştir. Ancak, bu nitelemeye karşın Devlet ile vergi yükümlülerinin [144] menfaat çatışması vergi uyuşmazlıklarına neden olmaktadır. Çünkü, vergi kanunları çok karmaşık ve sistemsizdir. Bu yüzden, sıradan kişilerin ve meslek mensuplarının (muhasebeci, müşavir, danışman …) desteği alınmadan vergi yükümlülüklerinin ifası oldukça zordur. Dolayısıyla, vergi idaresi ile yükümlüler arasındaki uyuşmazlıklar katlanarak artmaktadır.[145]

"*Bu çerçevede sinekleri avlamak yerine bataklığı kurutacak kalıcı çözümün iki temel ayak üzerinde durabileceği düşünülmektedir. Birinci ayak* ***"basitleştirme",***[146] *ikinci ayak ise* ***"yükümlü lehine yorum ilkesi"****dir.*" Yükümlü lehine yorum ilkesi, basitleştirmeye rağmen yoruma açık olan alanlarda olası uyuşmazlıkları engellemeye hizmet etmektedir.[147]

Bu ilke "mükellef odaklı yaklaşım"ın sonucu doğmuştur. İlke mükelleflerin ihtiyaç ve beklentilerini karşılamak için konulara mükellef gözüyle bakmak anlamına gelmektedir. Mükellef odaklı yaklaşımda vergi sisteminde onları zor durumda bırakan belirsizliklerin ortadan kaldırılması, bunun için de yoruma açık alanlarda yorumun mükellef lehine yapılması gerekir. Böylece mükellef haklarının teminat altına alınması sağlanır, vergi idareleri ve yargısı ortaya çıkacak gereksiz ve ağır bir iş yükünden kurtulur.[148] Devlet yönetimine duyulan güven artar. [149]

---

[143] TOZMAN, Karine, 316: Konu uluslararası hukukta da düzenlenmiştir. Örneğin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde getirilen norm gereği olarak *"Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar masum sayılır*" (Md. 6/2) Diğer uluslararası düzenlemeler için bkz. ÖZTUNAY, Karine, 372; YENİDÜNYA, Karine, 1.

[144] Yükümlü ifadesi vergi mükellefi, sorumlusu, gümrük yükümlüsü ve ceza muhatabını kapsamaktadır.

[145] ŞAHİN, Yükümlü, 97, 98.

[146] Vergi mevzuatının sade, anlaşılır hale getirilmesi, mevzuatta mümkün olduğunca muafiyet ve istisnalara yer verilmemesi.

[147] ŞAHİN, Yükümlü, 99, 100: "*Devrim niteliğindeki bu ilkenin uygulanması sayesinde ... kamu kaynakları daha verimli kullanılmış olacaktır.*"

[148] ŞAHİN, Yükümlü, 104: İdari ve adli yollar yetersiz kaldığından, vergi barışları, aflar çıkarılmaktadır.

[149] ŞAHİN, Yükümlü, 100.

3. Tüketici lehine yorum

Tüketici, birçok ülkede önceleri genel hukuk sistemi içinde çeşitli hukuk dallarına ait (Borçlar Hukuku, Ticaret Hukuku, İdare Hukuku, Ceza Hukuku) kurallarla korunmuştur. Eşitlerarası ilişkileri düzenleyen, dağınık ve birbiriyle bağlantılı olmayan, söz konusu kuralların tüketiciler için yeterli bir koruma sağlayamaması nedeniyle, kendine özgü kuralları ve kurumlarıyla yeni bir hukuk dalı oluşmuştur.[150] Nitekim, 7/11/2013 Tarih ve 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda güdülen amaç tüketicilerin mal ve hizmet piyasalarında yaptıkları hukukî işlemlerde girişimciler tarafından sömürülmelerinin önlenmesidir. Bu husus Kanunda "*Bu Kanunun amacı, kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını koruyucu, ... önlemleri almak …*" olarak ifade edilmiştir (Md. 1). [151] Aktarılan ifadeden yola çıkılarak "*… toplum yararı tüketicinin korunmasını, ancak tüketiciyi korurken üretim ve verimlilik gereklerinin de ihmal edilmemesini, tüketiciler ile onlara mal ve hizmet sunanların çıkarları arasında bir denge kurulmasını zorunlu kılmaktadır*." görüşü ileri sürülmüştür.[152]

Pazarda güçsüz durumda olan tüketicilerin sınırsız sözleşme özgürlüğünün yaratabileceği olumsuz sözleşme şartlarına karşı koruması gerekmektedir.[153] Bu gereklilik nedeniyle, söz konusu kurallar (nispî ya da tek taraflı) emredici nitelikte olup, tüketici aleyhine bunların aksi kararlaştırılamaz. Sadece tüketicinin lehine aksi kararlaştırılabilir.[154] Böylecece kamu düzeni sağlanmaktadır. Nitekim, 6502 SK. Md. 4/2'de mevcut olan "*Sözleşmede öngörülen koşullar, sözleşme süresi içinde tüketici aleyhine değiştirilemez.*" kuralı ile bu husus ifade edilmiştir. Tüketici Hukukunda kamu düzenini koruma amacını taşıyan mutlak emredici kurallar da mevcuttur.[155] Açıklanan nedenlerle, Tüketici Hukuku, hem kamu hukuku hem de özel hukuk kurallarından oluşan, kendisine özgü (bağımsız) bir hukuk dalı niteliğini taşımakta olup, varlık nedeni dikkate alındığında, (geniş anlamda) sosyal hukukun bir dalı olarak kabul edilmesi uygun olacaktır.[156]

---

[150] SİRMEN, Tüketici, 2465.

[151] Ülkemizde konuya ilişkin ilk müstakil düzenleme olan 23.2.1995 tarih ve 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'da da aynı kural mevcuttu.

[152] SİRMEN, Tüketici, 2467.

[153] ŞAHİN, Yükümlü, 102: "*Genişleyen pazarda kendisine mal ve hizmet sunanlar ile yaptığı hukukî işlemlerin güçsüz tarafı olan tüketici yalnız ekonomik ve sosyal değil, aynı zamanda bilgisizlikten kaynaklanan olumsuzluklar nedeniyle de korunmaya muhtaçtır.*"

[154] Söz konusu nedenle, bu hukuk dalının tüketici sözleşmelerini düzenleyen özel hukuk nitelikli kuralları dahi emredici kural sayılmaktadır.

[155] SİRMEN, Tüketici, 2468.

[156] SİRMEN, Tüketici, 2472.

Yukarıda aktarılanların dışında, Tüketici Hukuku'nun Sosyal Hukuk kapsamında olduğunu ortaya koyan başkaca düzenlemeler mevcuttur. 6502 SK. tüketici sözleşmelerinde tüketiciyi korumak üzere haksız şartlar (Md. 5/1) ve standart sözleşmeler (Md. 5/3) tanımlamış, hukuki sonucunu (geçersizlik olarak) belirlemiş (Md. 5/2) ve ayrıca konu hakkında şu koruyucu normu getirmiştir: Md. 5/*4: "Sözleşme şartlarının yazılı olması hâlinde, tüketicinin anlayabileceği açık ve anlaşılır bir dilin kullanılmış olması gerekir. Sözleşmede yer alan bir hükmün açık ve anlaşılır olmaması veya birden çok anlama gelmesi hâlinde; bu hüküm,* ***tüketicinin lehine yorumlanır.***"

Madde metninden anlaşılacağı üzere, 6502 SK. Md. 5/4 matbu olarak basılmış ve tüketici tarafından imza edilmiş sözleşmelerin tüketici lehine yorumlanacağını açık bir şekilde hükme bağlamıştır. [157] Keza, Tüketici Sözleşmelerindeki Haksız Şartlar Hakkında Yönetmelik'te [158] "Haksız şartların değerlendirilmesi" başlıklı 6. Maddede aynı hüküm tekrar edilmiştir (Md. 6/3).[159] Tüketici sözleşme metinleri genellikle girişimciler (satıcı veya sağlayıcı) tarafından hazırlandığı için "tüketici lehine yorum" kuralı genel bir ilkeye dönüşmüştür.[160]

Yorum denetimi aşamasında, sözleşmeye dahil edilen ancak muğlak olan (açık ve anlaşılır bir dille yazılmayan ve müzakere edilmemiş) hükümlerin (kullanılan dilin) anlamı açıklığa kavuşturulmaktadır. [161] Bir sözleşme metninin anlaşılabilir olmasında sözleşmenin düzenlendiği dilin tüketici tarafından bilinmesi ve metnin (hâkimin değil) ortalama makul seviyedeki bir tüketici tarafından anlaşılabilmesi önem taşımaktadır. Mevcut hükümler değerlendirilirken somut olaya ilişkin tüm hal ve şartlar göz önünde bulundurulur. Yorum sonu-

---

[157] AÇIKGÖZ, Tüketici, 826: Bu normla, birden fazla anlam taşıyan hükümlerde, tüketici lehine yoruma üstünlük tanınmış olmaktadır.

[158] RG: 29033, 17.06.2014.

[159] AÇIKGÖZ, Tüketici, 826: Yönetmelik bu hükmüyle, "belirsizlik ilkesi"ni düzenlemiştir. Bu ilkeye göre, sözleşme hükmünün yorumunda tereddüt doğduğunda düzenleyenin aleyhine olan yorum tercih edilir.

[160] SİRMEN, Tüketici, 2475. ENES'in ifadesine göre, "*Yargıtay tarafından şu ana kadar kabul edilmiş bir tüketici lehine yorum ilkesi yoktur. Ancak ...nasıl ki iş hukuku zayıfı korumak üzerine kuruluysa aynen bunun gibi tüketici hukuku da zayıfı korumak üzerine kuruludur. Haliyle "tüketici lehine yorum ilkesi" kaçınılmaz bir iddiadır ve kaynağını da Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun'dan almaktadır.*" *"Yargıtay; açık kanun hükümlerine rağmen kanun hükmü aksine kararlar verip işçinin hakkını savunmaya çalışmaktadır.*" Enes, Arguman.

[161] AÇIKGÖZ, Tüketici, 823, 824: Tüketici sözleşmelerinde yer alan müzakere edilmemiş hükümlere ilişkin olumsuzlukların denetimi üç aşamalı olmaktadır. İlki, "kapsam denetimi olup, söz konusu müzakere edilmemiş hükümlerin sözleşme içeriği olup olmadığının saptanmasına ilişkindir. İkincisi, içerik denetimi olup yine bu konuların geçerliliğinin saptanmasını sağlar. Üçüncüsü, yorum denetimi olup, sözleşme içeriği olduğuna kanaat getirilen hükümlerin yoruma tabi tutulduğu aşamadır.

cunda belirsizlik giderilmediği takdirde, bu hükümler genellikle kullanan aleyhine, tüketici lehine sonuçlandırılır.[162]

Lehe yorum kuralına karşın, bazı hükümlerde, taraflar eşit sayılmakta (menfaatleri dengelenmekte), bazılarında ise (tüketicinin hakları sınırlandırılarak) toplum yararı daha üstün görülmektedir. Anılan nedenle, uyuşmazlıklarda öncelikle o kuralın somut amacı (hangi tarafın çıkarlarına ne ölçüde üstünlük tanıdığı) belirlenmelidir. Kullanılan yorum yöntemleriyle bir sonuca varılamıyorsa, bu durumda tüketici lehine yoruma başvurulmalıdır.[163] [164]

4. İşçi Lehine Yorum

Genel yorum yöntemleri iş hukukunda da uygulanmaktadır.[165] Ancak, iş sözleşmesinin özelliği olan bağımlılık ilişkisi, işçinin işverenin verdiği talimatlarla bağlılığı, onu koruyucu bir tutum takınmayı gerektirmektedir. İşverenle aralarında hukuki ve maddi eşitlik bulunmayan işçilerin bedenen, zihnen ve ruhen gözetilmesi gereksinimi vardır. İş Hukukunun özellikleri gereği bu konuda önlem alma ihtiyacı işçi lehine yorum kavramının doğmasına neden olmuştur.[166] Ancak, kanun hükmü yeterli ölçüde açık ise işçi lehine yorum yapmaya gerek olmadığı ifade edilmektedir.[167]

---

[162] AÇIKGÖZ, Tüketici, 823, 826.

[163] SİRMEN, Tüketici, 2473.

[164] Diğer bazı hukuk dallarında da lehe yorum kavramı ele alınmıştır. Örneğin, Fikri Hukukta eser sahibi lehine yorum için bkz. ÜSTÜN Gürsel, "Fikri Hukukta Eser Sahibi Lehine Yorum İlkesi". Fmr Dergisi, 6: 1/2006. vasiyetname lehine yorum için bkz. TAŞATAN Caner, Vasiyetname Lehine Yorum İlkesi ve Bu İlkenin Türk Medeni Kanunu'na Yansımaları, DEÜ.HF.Derg., 1/2021, 571-605. Kiracı lehine yorum için bkz. YAĞCI Kürşad, Belirli Süreli Konut ve Çatılı İşyeri Kiralarında On Yıllık Uzama Süresinin Başlangıç Anı ve Kiraya Verenin Fesih Bildiriminde Bulunabileceği En Erken Zaman Dilimi", İstanbul Hukuk Mecmuası, 76/2, 2018, 623–665. https://doi.org/10.26650/mecmua.2018.76.2.0022 Yazara göre, tarafların ekonomik durumlarına bakılmaksızın "kiracının korunması" fikri, tek başına bir ilke imiş gibi ele alınmamalı" dır. (652). Anayasa Hukukunda vatandaş lehine yorum için bkz. ŞAHİN, Yükümlü, 97: "*Literatürde müdahaleci yasaların yorumlanması ve uygulanması noktasında her türlü şüphenin vatandaş lehine yorumlanmasının esas olduğu belirtilmektedir.*" Konu hakkında değerlendirmeye alınabilecek bir çalışmaya göre, Fransız vatandaşlık anlayışında vatandaşlık bağının temel aktörü vatandaş olup, vatandaş ile devlet arasındaki vatandaşlık bağı bir sözleşmeyle kurulmuştur. Söz konusu nedenle, gerektiğinde sözleşmenin vatandaş lehine bozulabilmesi mümkün görülmektedir (İNCE; Vatandaş, 282). Alman vatandaşlık kavrayışında, vatandaşlık bağının temel aktörü vatandaş değil, millettir. Tüm yurttaşlar organik bir bütünün ayrılmaz bir parçası olduğuna göre, bireylerin devletle kurduğu yurttaşlık bağının sözleşmesel bir nitelik taşıması mümkün değildir. Yazar her iki görüşün de zafiyetleri olduğunu ifade etmektedir (İNCE, Vatandaş, 283). İNCE Murat, Kitap Tanıtımı: Füsun Üstel, (2016) Makbul Vatandaş'ın Peşinde, II. Meşrutiyet'ten Bugüne Vatandaşlık Eğitimi, (İstanbul), PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Temmuz 2018, Cilt:4, Sayı:2, 277-285).

[165] SÖZER, Yöntembilim, 270; CAVAK, Yorum, 55 vd.; BARIN, SARACEL, İşçi Yararına, 88.

[166] Yarg. İBK. 27.5.1958, E: 15, K: 5, RG: 26.9.1958, 10117. KAPLAN, İş Hukuku, 13. Yarg., HGK., E. 2015/7-1828, K. 2018/1093, 16.5.2018: "*İş mevzuatı kurallarının bir çoğu ekono-*

İşçi lehine yorum (isimlendirmede yorum kelimesi kullanılmış da olsa) bir yorum yöntemi olmayıp, bir ilkedir.[168] Söz konusu nedenle, bir uyuşmazlık çıktığında önce yorum yöntemleri kullanılmalı, yapılan inceleme sonrası yeterli kanaat oluşmadığında işçi lehine değerlendirmeye başvurulmalıdır. Ancak, çalışma mevzuatındaki tüm hükümler işçi yararına değildir. Bazı hükümler kamu düzenine ilişkin olduğu için, toplum yararı söz konusu olduğunda, bu ilkenin uygulanması mümkün olmayacaktır.[169] Çünkü, toplum düzeninin korunmasında işçinin de menfaati bulunmaktadır.[170]

VIII. SOSYAL SİGORTALAR HUKUKUNDA YORUM

Bilindiği üzere, hukuki metinlerin yorumunda kullanılan başlıca yorum yöntemleri lafzi yorum, tarihsel yorum, amaca uygunluk yorumu, sisteme uygunluk yorumu, anayasaya uygunluk yorumu ve sezgisel yorumdur. Belirtilen yorum yöntemleri sosyal güvenlik hukukunda da kullanılmaya elverişlidir. Yani, bu hukuk dalına özgü, ayrı yorum yöntemleri bulunmamaktadır. Ancak, sosyal güvenlik hukukunun özelliği gereği, öğretide ve yargı kararlarında, klasik yorum yöntemleri yanında bir ilke olarak sigortalı lehine yoruma başvurulmaktadır.[171]

A. Sigortalı Lehine Yorum

İş hukukunda işçinin, aynı şekilde sosyal güvenlik hukukunda da sigortalının korunması temel yaklaşımdır. Bu itibarla, sigortalı lehine yorum ilkesi, İş Hukuku'nun temel ilkelerinden olan işçi lehine yorum ilkesinin Sosyal Sigortalar Hukuku'na yansımasıdır. Bireyleri sosyal risklere karşı koruma altına alan

---

mik bakımdan güçlü olan işverene karşı geçimini emeği ile sağlayan zayıf durumdaki işçiyi koruma amacı ile konulmuşlardır... Nitekim 18.06.1958 tarih ve 1957/20 E.-1958/9 K. sayılı İçtihadı Birleştirme Kararında da "...İş Kanunlarının ve işçi sigortaları kanunlarının kabulündeki ilk gaye işçinin menfaatlarını korumak olmasına,..." şeklindeki açıklama ile işçi lehine yorum ilkesine vurgu yapılmıştır."https://www.kazanci.com.tr/gunluk/hgk-2015-7-1828.htm#:~:text=Ib *Yarg.*, HGK., E. 2015/7-1828, K. 2018/1093, 16.5.2018, https://www.kazanci.com.tr › gunluk › hgk-2015-7-1828.

[167] ***Bkz.* Yarg., 9. HD., E. 2023/19796, K. 2024/1930, 12.2.2024, Karşı oy yazısı. Kazancı *Hukuk Otomasyon.***

[168] Halbuki yukarıda aktarılan karara göre, "*işçi lehine yorum, amaçsal yorumun iş hukukunda işçiyi korumak için konulan kurallar yorumlanırken büründüğü biçimdir*." Yarg., HGK., E. 2015/7-1828, K. 2018/1093, 16.5.2018.

[169] Yarg., HGK., E. 2015/7-1828, K. 2018/1093, 16.5.2018: "*Hemen belirtmek gerekir ki, İş Hukuku esas itibari ile işçiyi koruma amacı gütmekte ise de, iş mevzuatındaki bütün kurallar işçiyi korumak için konulmamıştır. Bu itibarla bir kanun hükmü yorumlanırken hükmün somut amacına uygun yorum yapılmalıdır.*"

[170] SÜZEK, İş Hukuku, 25, 26; CAVAK, Yorum, 55 vd. Toplu iş sözleşmelerinin yorumu ve yorum davası için bkz. SÖZER, Yöntembilim, 272'de gösterilen kaynaklar..

[171] SÖZER, Yöntembilim, 266, 267; CAVAK. Yorum, 3 vd., 94.

meri mevzuata klasik yorum yöntemleri uygulanmalı, tatmin edici bir sonuca varılamadığında (yasa metni muğlak olduğunda veya çok anlamlı ise) sigortalı lehine olan anlam tercih edilmelidir.[172] Bu tercih sadece mevcut normun yorumunda değil, bir boşluk olduğunda, onun doldurulmasında da yapılmalıdır.[173] Yani, sigortalı lehine yorum (işçi lehine yorumda olduğu üzere) müstakil bir yorum vasıtası olmayıp, tüm vasıtalar kullanıldıktan sonra başvurulan bir ilkedir.[174]

Yine İş Hukukunda olduğu üzere, Sosyal Siigortalar Hukukunda da tüm normlar sigortalı yararına değildir. Bir kısmı Kurumun, bir kısmı da kamu düzenin korunmasına yöneliktir. Söz konusu nedenle, her durumda sigortalı lehine yoruma başvurmak mümkün değildir.[175]

Yorum yaparken sigortalının ve Kurumun menfaatlerinin tartılması gerekir. Bir Yargıtay kararında ifade edildiği üzere, bu değerlendirmede Kurumun paraca güçsüzlüğünden gereğinden fazla endişe duyulması doğru olmaz. Asıl olan sosyal güvenlik olup, Kurumu paraca güçlendirmek değildir. Böyle bir düşünce ile sosyal güvenlik alanını daraltmak ve aslında sosyal güvenliğin aracı olan kurumu doğrudan doğruya amaç durumuna getirmek düşüncesi reddedilmelidir.[176]

---

[172] Sadece yasa metninde değil ayrıca işlem metinlerinde örneğin, **sigortalının talep dilekçesinde** mevcut boşluklarda, **tereddüt doğuran hususlarda** da uygulama lehe olmalıdır. Konu hakkında örnek bir karar şu şekildedir: 1.6.2005 tarihinde verdiği dilekçe bilgi talebi mahiyetinde kabul gören sigortalıya 5.6.1990 tarihli dilekçesi üzerine yaşlılık aylığı bağlanmıştır. Davacı ilk dilekçe tarihinde de aylık alma koşullarının gerçekleşmiş olduğu gerekçesi ile aradaki dönem aylıklarının da ödenmesi talebinde bulunmuştur. Yargıtay, verilen ilk dilekçenin aylık talebini içerdiği gerekçesi ile talebi kabul kararı vermiştir (Yarg. 10. HD., 1.7.2008, E:2007/11287, K: 2008/9225). Kararı değerlendiren Ertan, yazılı başvurunun muğlak olduğu durumlarda yani, bilgi talebinin mi yoksa aylık talebinin mi yapıldığı hususu tam olarak anlaşılamıyorsa (cümleler, ifade bozuk ise), sigortalı lehine yorum yapmanın uygun olacağı Kanaat'ına varmıştır. ERTAN, Lehe Yorum, 248.

[173] ERTAN, Lehe Yorum, 246; NAZLI, Lehe Yorum, 670: Açık bir kanun maddesinin varlığı halinde sigortalı lehine yorum ilkesine başvurmaya gerek bulunmamaktadır.

[174] Yargıtay 10. HD'nin (E: 2010/10496, K: 2011/2955, 08.03.2011) kararına konu uyuşmazlık, **yaşlılık aylığı**nın (kesildiği tarihten itibaren) ödenmeye devam edilmesi gerektiğinin tespiti istemine ilişkindir. Yargıtay, Kurumun yersiz ödenen aylıkların davacıdan talebini; Kurumun kusurunu ve sigortalının (kasıt ve kusurundan kaynaklanmayan) iyiniyetini dikkate alarak, işlemi dürüstlük kuralına aykırı bulmuş, sigortalı lehine yorum yolu ile davacı lehine hüküm tesis etmiştir. Kararı inceleyen Nazlı, somut ihtilafın çözümünde uygulanacak açık kanun maddesinin (5510 SK. Md. 96) varlığı nedeniyle (sonuç değişmese de) Yargıtay'ın sigortalı lehine yorum yoluna başvurmasını uygun bulmamıştır. Kararın içeriği ve değerlendirme için bkz. NAZLI, Lehe Yorum, 677, 678.

[175] CAVAK, Yorum, 107, 108.

[176] ÇENBERCi, SSK Şerh, 11'den naklen Yarg., 10. HD., 7.3.1974, E: 1422, K: 2682. ERTAN, Lehe Yorum, 247.

Sosyal Sigortalar Hukukunda yorum genellikle sigortalı ve Kurum arasındaki hukuki ilişki dikkate alınarak yapılmaktadır. Ancak, yapılan değerlendirmede sosyal sigorta ilişkisinin diğer taraflarının da dikkate alınması gerekir. Çünkü, çoklu yapısı olan bu ilişkiler demetinde sorunu tarafların konumunu dikkate alarak çözme gereklilik bulunmaktadır.[177]

1. Sigortalı-SGK İlişkisinde

Bu konuda değerlendirme yaparken a) Anayasa Hukuku'na, b) Sosyal Sigortalar Hukuku'na ve c) Sosyal sigorta ilişkisinin niteliğine ilişkin gerekçelere dayanmak mümkündür.

a) **Anayasa Hukuku'na ilişkin gerekçeler**: Anayasamızda sigortalı lehine yorumu gerektiren birçok düzenleme mevcuttur. Örneğin, "Devletin temel amaç ve görevleri" başlıklı 5. Maddeye göre, "*Devletin temel amaç ve görevleri, …. **kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak**; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette **sınırlayan** siyasal, ekonomik ve sosyal **engelleri kaldırma**ya, **insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi** için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır*". Normda Devlete hem kişilerin hem de toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak görevi verilmiş; kişiler için bu konuda önlerinde bulunan engelleri kaldırmak, böylece maddi ve manevi varlıklarının gelişmesini sağlamak sorumluluğu yüklenmiştir.

Kişilere yönelik görev ayrıca "Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı" başlıklı düzenlemede "*herkes maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir*" (Md. 17/I) ifadesi ile tekrar vurgulanmıştır. Aktarılan normların içeriği olan "kişinin maddi ve manevi varlığını korumak ve geliştirmek hakkı" ancak sosyal devletin (Anayasa Md. 2) gereği olan önlemlerin alınması ile mümkündür. Bu önlemler Sosyal Hukuk bünyesinde Sosyal Güvenlik Hukuku kapsamında alınmaktadır. Söz konusu nedenle, Sosyal Güvenlik Hukukunda amaç, sosyal devletin hedefi olarak, sosyal güvenlik hakkının tüm bireylere sağlanması, bu haktan olabildiğince fazla kesimin yararlanabilmesini sağlamaktır. Bunun için kapsamının ve uygulama alanının kişi ve riskler bakımından genişletilmesi gerekir. Çünkü, sosyal güvenliğin varlık nedeni insan refah ve huzurunu korumak ve geliştirmeye yönelik çözümler üretmektir. Söz konusu amaca da ancak -şartlar elverdiği ölçüde- sigortalı lehine yoruma başvurarak ulaşmak mümkündür.[178]

---

[177] SÖZER, SSİ, 19 vd. İşveren ve Kurum arasındaki ilişki ve bu ilişki nedeniyle doğabilecek uyuşmazlıklar bakımından akla gelebilecek "İşveren lehine yorum" kavramının varlığı bu çalışmada irdelenmemiştir.

[178] BARIN, Yorum, 238, 240.

İş Hukukundaki işçi lehine yorum ilkesinin sosyal güvenlik hukukundaki yansıması sigortalı lehine yorum ilkesidir.[179] Sigortalı lehine yorum ilkesi, işçi lehine yorum ilkesine benzer şekilde, yargı kararları ile temel bir ilke olarak hukukumuza yerleşmiştir.[180]

b) Sosyal Sigortalar Hukukuna ilişkin gerekçeler: Yukarıda sigortalı lehine yorumun anayasal temellerine değinildi. Sosyal Sigorta Hukukuna ilişkin gerekçeler ise şu şekilde ifade edilebilir: Sosyal sigorta ilişkisinde başat aktör SGK. olup "**Kurumun sigortalıyı koruma yükümü**" bulunmaktadır. İşverenin yükümlerini takip eden, sigorta işlemlerini yapan, bu konuda kamu gücünü elinde tutan, gerektiğinde yaptırım uygulayan (uygulamak zorunda olan) Kurum, tıpkı işverenlerde olduğu üzere, üzerine düşen görevi yapmadığında veya gereği gibi (özenle) yapmadığında sorumlusu sigortalı değil kendisi olacaktır. Çünkü, Kurumun asli yükümü "**özenle görev yapmak**"tır.[181] Ayrıca, yan yüküm olarak "**sigortalıyı bilgilendirme yükümü**" bulunmaktadır.[182] Bu sorumluluklarını ihmal eden Kurumun kendi işlem ve fillerinden dolayı sigortalıyı sorumlu tutması adil değildir. Aradaki ilişkide genellikle mağdur durumda olan sigortalı olduğu için, yorumun sigortalı (mağdur) lehine yapılması gerekir.

Nitekim, 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun bağlamında konu ile ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalara benzer şekilde Ombudsmanlık Kurumunun bir kararı ve bu karar ile ilgili olarak yapılan bir inceleme şu şekildedir: Yurtdışı hizmet borçlanması sağlayan bu kanunun uygulanmasında zaman zaman vatandaşlar ile SGK arasında uyuş-

---

179 ŞAHİN, Yükümlü, 102. BARIN, Yorum, 236. ÇENBERCi, (SSK Şerh, 11) bu hususta Yarg., İç. Birl.Kr.,18.6.1958, E:20, K: 9 ve Yarg. HBİBGKK, 6.11.1971, E:2, K:4'e yollamada bulunmaktadır.

180 Yarg., HGK., 14.02.1990, E.1989/10-391, K.1990/83: "*Karşılıklı çatışan çıkarlardan hangisinin daha çok korunması gerektiği önem taşımaktadır; o halde davacı kadının çıkarlarının davalı Kurumların çıkarlarına nazaran daha çok korunmaya değer bulunduğu kabul edilmelidir. ... Kanunun çok açık olmasına karşın yine de kuşkulu bir durumun varlığı iddia edildiği taktirde* ***şüphenin sigortalının lehine yorumlanacağı*** *ise iş ve sosyal güvenlik hukukunun temel ilkelerindendir. Bu husus bilimsel görüşlerle de ağırlıklı biçimde benimsenmektedir. Nitekim, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Milli Komitesinin Yargıtay'ın 1988 yılı kararlarının değerlendirilmedeki amacı ile 23.11.1989 - 25.11.1989 tarihleri arasında İstanbul'da yapmış olduğu sempozyumda bildiri sunan Prof. Dr. A. Can Tuncay ile Yardımcı Doçent Dr. Müjdat Şakar, Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nin bu davanın konusu ile ilgili kararını eleştirmişler ve çoğunluk görüşünün doğru olduğu sonucuna varmışlardır*" (Bkz., Can Tuncay'ın Bildirisi, sh: 21, Müjdat Şakar'ın Bildirisi, sh: 31). https://www.hukuki.net/ictihat/ Yargitay_Hukuk_Genel_Kurulu_1989-10_391.php#google_vignette: ŞAHİN, Yükümlü, 102.

181 Kurumun özenle görev yapmaması durumunda doğan sorumluluğu hk. bkz. SÖZER, Hizmet Kusuru, 377 vd.

182 Kurumun bilgilendirme yükümü için bkz. SÖZER, TSGH., 182.

mazlıklar ortaya çıkmaktadır. Bu uyuşmazlıklar genellikle tarafların **bilgi eksikliği, mevzuatın yetersizliği, SGK'nın yanlış yönlendirmesi,** bürokratik sorunlar (eksik/hatalı başvurular, tahakkuk evrakının tebliğ edilememesi…) veya alınan hatalı kararlar (borçlanma talebinin reddi, borçlanma işleminin iptali, borçlanma süresinin/ tutarının tespiti, aylık bağlanmaması, aylığın kesilmesi veya borçlanma tutarının iadesi…) nedeniyle ortaya çıkmaktadır.[183] Söz konusu durumlarda vatandaşlar Ombudsmanlık Kurumu'na başvurarak tavsiye kararı talep etmektedirler.[184] Ombudsmanlık bu başvurularda yurtdışı hizmet borçlanması hakkının daha kapsayıcı bir şekilde ele alınması yönünde kararlar vermektedir. Kararlarda iyi yönetim ilkelerinden söz edilmekte, dostane çözüm önerilerinde bulunulmakta, vatandaş lehine yorum yapılarak özellikle mevzuatın hatalı yorumlanması ve tahakkuk evrakının tebliğ edilememesi durumlarında SGK'ya tavsiyelerde bulunulmaktadır. Böylece hatalı uygulama ve bürokratik aksaklıklardan kaynaklı hak kayıplarının ortaya çıkması önlenmek istenmektedir.[185]

Yukarıda Kurumun sigortalıyı koruma yükümünün temelini teşkil eden fiil duruma ilişkin olarak aktarılan teşhisler Türk Sosyal Sigorta Hukukuna özgü değildir. Başarılı bir hukuk devleti ve sosyal devlet örneği olan Almanya için, vatandaşı olduğu bir yazar, şu açıklamayı yapmıştır: "*Yasal emeklilik sigortasına ilişkin en önemli düzenlemeler dizisi olan SGB VI tek başına, yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1992 tarihinden 21 Haziran 2002 tarihine kadar toplam 84 kez*

---

[183] Konuya ilişkin olarak (yargının da dahil olduğu) şu örnek verilebilir: SSK., çalışma ilişkisi son bulduktan sonra askerlik süresini borçlanmak isteyen bir sigortalının talebini, borçlanmanın ancak çalışılan dönemde yapılabileceği gerekçesi ile kabul etmemiştir. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu SSK.'nın bu idari tasarrufunu yasal addetmiş, sigortalı tarafından açılan borçlanmanın tespiti davasını reddetmiştir. 506 SK. döneminde ortaya çıkan uyuşmazlıkta çözüm için başvurulan kural Md. 60/F ilk fıkradır. İlgili düzenleme şu şekildedir. "*Bu yasaya tabi olarak **çalışan … sigortalıların** er olarak silah altında geçen süreleri… yazılı talepte bulunmaları halinde borçlandırılır.*" Genel Kurul tarafından; düzenleme metninde geçen "çalışan" sözcüğü geçmişi değil şimdiki zamanı ifade etmek için kullanılmıştır, kişi sigortalı niteliğini yitirmişse borçlanma isteminde bulunamaz sonucuna varılmıştır. Kararda mevcut karşı oy yazılarında önce lafzi yorum yapılarak çalışan sözcüğünde mevcut En-An ekinin geniş zamanı (yani geçmiş, şimdiki ve gelecek zamanı) kapsadığı; anılan nedenle, kişilerin çalışmaları son bulduktan sonra da askerlik borçlanması yapabilmelerinin mümkün olduğu ifade edilmiştir. Mevcut karşı oy yazılarından birinde belirtildiği üzere, sosyal güvenlik hukukunun en önemli ilkeleri sosyal ve ekonomik yönden güçsüz olanları korumak, emeğiyle geçinenlerin kaza, hastalık ve ölüm gibi sosyal risklere karşı teçhizatlandırmak, sosyal güvenliği yaygınlaştırmak, kuşku ve tereddütlerde sigortalıyı yararlandırmaktır. Sosyal Sigortalar Kanunundaki bir hüküm eğer başka anlamlara gelebiliyor, tereddüt yaratıyorsa, iş hukukunun geleneksel işçiyi koruyucu yorumuna başvurmalıdır. Çalışanlar yararına bir yorum tarzına başvurmak, sosyal güvenlik hukukunun temel ilkeleri bakımından zorunludur. Bu karşı oy yazısında **sigortalı lehine yorum ilkesi**nin gerekçeleri ortaya konulmuştur. Bkz. Yarg.. İçth. Birl. Genel K. E:1984/4,K: 1985/3, 15.4.1985, Sözer, Hukukta Yöntembilim, İstanbul, 2020, 351 vd.

[184] BULUT, Borçlanma, 93.

[185] BULUT, Borçlanma, 93, 94. Örnek bir karar için bkz. SÖZER, Gözetim Yükümü 39, dn. 228.

değiştirilmiştir. Bazı değişiklikler yüzün üzerinde ayrı düzenlemeyi içermektedir. Başlangıçta oldukça sistematik olarak tasarlanan bu yasa, yapılan sayısız değişiklik ve eklemeler sonucunda öylesine karmaşık bir hal almıştır ki, idare, yargı ve hukuki danışmanlık alanlarındaki uzmanlar bile yasanın pratikte uygulanması konusunda önemli sorunlar yaşamaktadır. Emeklilik sigortası kurumlarının müstakbel müfettişleri olarak bu karmaşık konuyu öğrenmek zorunda olan federal ve eyalet üniversitelerindeki öğrenciler için bu konuyu anlamak anlaşılır bir şekilde zordur. Özellikle de mevcut eğitim literatürü çok az azdır ve bunlar da doğal olarak çok çabuk eskimektedir." [186]

c) **Sosyal sigorta ilişkisinin niteliğine ilişkin gerekçeler**: Değerlendirmelerde ayrıca mevcut sosyal sigorta ilişkisinin niteliği (normal, şekli, fiili, geçersiz) önem taşımaktadır.[187]

Normal (sağlıklı) **sigorta ilişkisinde** edimlerin sunumunda işverenin veya Kurumun hatası söz konusu ise bu durumlarda işverenin ve Kurumun sigortalıyı koruma yükümünden yola çıkarak, sigortalı lehine yorum yapılacaktır.

Şekli (formel) sigorta ilişkisinde sigorta ilişkisinin resmi muhatabına (organizasyonel) veya ilişkinin statüsüne (işçi, kamu görevlisi, bağımsız çalışan, isteğe bağlı) ilişkin (maddi) değerlendirme hatası olabilir. Bu durumda ilk adım (tescil talebi) genellikle işveren veya sigortalı tarafından atılmakta, Kurum uzun süre hatanın farkına varmadan sürmesine neden olmaktadır. Kurulmuş ve devam edegelen bu fiili ilişkiyi, sigortalının ve Kurumun müşterek hatasına bağlı olarak doğduğu ve yaşadığı (ayrıca kamu düzenine aykırı bir eylem sonucu doğmadığı) için varlığını sürdürmek sigortalı lehine yorumun gereğidir. Aksi tutum, Sosyal Güvenlik Hukuku'nun yukarıda ele alınan anayasal temellerine aykırılık teşkil eder. Nitekim, 5510 SK. Md. 53/V bu hususu hatalı ödenen primler esas alınan sigortalılık hali için ödenmiş sayılır şeklinde hükme bağlamıştır.

Fiili sigorta ilişkisinde çalışma, işçiyi korucuyu hükümlere riayet edilmeden başlamıştır. İş sağlığı ve güvenliği mevzuatına örneğin; yaşa (çocuk işçi), çalışanın özel durumuna (kadın, engelli), işin niteliğine (yer altı) ilişkin kurallara uyulmamıştır. Tek taraflı bağlayıcılığı olan söz konusu kurallara uyulmaması ilişkiyi geçersiz hale getirmemektedir. Ancak, aykırılığın tespiti durumunda ilişkinin sonraya etkili olarak iptali gerekmektedir. Bu durumda tespit anına kadar süren ve ekonomik değeri olan çalışma ilişkisine ve dolayısıyla sigorta ilişkisine hukuki geçerlik tanınmaktadır. Kamu düzenini ihlal etmeyen, tek ta-

---

186 CİRSOVİUS, Methodenkompetenz, 1.
187 Değinilen kavramlar hakkında bkz. SÖZER, TSSH, 27 vd.

raflı bağlayıcılığı olan kuralların ihlalinde sigortalıyı koruyarak çalışma ilişkisine geçerlik tanımak, sigortalı lehine yorum anlamına gelmektedir.

Geçersiz sigorta ilişkisinde fiili sigorta ilişkisinde olduğu şekilde, çalışma mevzuatına aykırı bir fiili çalışma mevcuttur. Ancak, bu kez ihlal edilen norm kamu düzenine veya genel ahlaka ilişkindir. Örneğin, izinsiz yabancı çalışması, yasak bir faaliyet alanında (kumar, uyuşturucu…) işgörmede durum böyledir. Söz konusu faaliyetlerde çalışma ilişkisi ve ona bağlı olarak sigorta ilişkisi doğmamış kabul edilir. 5510 SK. geçersiz sigorta ilişkisinde alınan primlerin iade edilmeyeceğini, sunulmuşsa sağlanan edimlerin karşılığının iadesinin talep edileceğini hükme bağlamıştır (Md. 89/III ve Md. 96). Açıklanan nedenlerle, mevzuata aykırı olarak sürdürülen çalışmalarda sigortalı lehine yorum yapılmasına elverişli bir hukuki zemin bulunmamaktadır.

2. Sigortalı-İşveren İlişkisinde

Sigortalı ve işveren arasında çalışma ilişkisi bulunmaktadır. Bu çalışma ilişkisi işçilerde iş ilişkisine, kamu görevlilerinde statü ilişkisine tabidir. Arada bulunan hiyerarşik bağ (bağımlılık) nedeniyle sigortalı istihdam edene nazaran daha ziyade korunmaya muhtaçtır. Zaten, sigorta mevzuatından doğan yükümlerin ifası (işyerini kayıt, çalışanı bildirme, acil sağlık hizmeti sunma…) işverenin sorumluluğundadır (“**işverenin sigortalıyı koruma yükümü”**). Bu yükümlerden herhangi birinin ifasında sorun ortaya çıktığında doğal olarak sorumlusu (özel/kamu) işveren olacaktır. İşveren tarafından yapılan bir hatanın, ihmalin sorumluluğu sigortalıya yüklemek işverenin sigortalıyı koruma (gözetme) yükümüne ters düşer.[188] Yukarıda kısaca açılandığı üzere, İş Hukukunda ölçülülük kavramından yola çıkılarak işçi lehine yorum yapılmaktadır. Özel Hukuk niteliği baskın olan İş Hukukunda yapılan bu tercih evleviyetle Kamu Hukuku karakterli Sosyal Güvenlik Hukukunda da geçerli olmak gerekir.

3. Sigortalı Devlet İlişkisinde

Sigortalı ve Devlet ilişkisi birden fazla şekilde olabilmektedir. İlk olarak, SGK.’nın bizatihi kendisi devlet kurumudur. İkinci olarak, sigorta prim payı ve garantör olması (maddi destek sağlaması) nedeniyle Devlet sosyal sigorta ilişkisinin tarafıdır. Üçüncü olarak, sigortalı çalıştıran kamu kurumu sıfatıyla (işveren sıfatıyla) taraftır. Dördüncü olarak, kamusal nitelikli bir idari birim (meslek kuruluşları, ziraat odaları, kooperatif birlikleri…) -işveren olmadığı halde- prim aktarma yükümlüsü sayılabilmektedir. Bu kapsamda, ödeme yapan alıcı idari

[188] İşverenin sigortalıyı koruma yükümü için bkz. SÖZER, TSSH, 159 vd.

birime satıcının (sigortalının) tarımsal ürün bedellerinden prim kesme yetkisi tanınmıştır (5510 SK. Md. 88/XII).

Bu uygulamada zaman zaman çiftçilerin (bağımsız çalışanlar) kesilen primlerinin Kuruma intikali sorunları ortaya çıkmaktadır. Kanunla verilen prim tahsili görevini ifa eden ancak intikali yükümünü yerine getirmeyen birim, sigortalının prim ve sigorta süresi kaybına neden olmaktadır. Bu yüzden açılan hizmet tespit davaları bulunmaktadır. Söz konusu sorunlar okulu (MEB) tarafından Defterdarlığa ödenmiş ancak, Kuruma aktarılmayan vekil öğretmen primleri için de ortaya çıkabilmektedir. Belirtilen durumlarda yetkili kurumlar (görevliler), Kuruma intikal ettirmedikleri sigorta primlerinden sorumludurlar. Sorumluluklarının temeli, görevlerini 5510 SK. Md. 88/II ve görevi özenle ifa yükümüdür.[189] Bu gibi durumlarda ayrıca tamamlayıcı olarak, sigortalı lehine yoruma da başvurmak mümkündür.

B. Sigortalı Lehine Yorum İlkesinin Sınırları

Sigortalı lehine yorum ilkesinin bazı sınırları mevcuttur. Bu sınırlardan biri olarak başvurulan normun tereddütte yer vermeyecek kadar net ve açık olması gösterilmektedir. Nitekim, Yargıtay HGK.'nun bir kararında bu husus *"... iş ve sosyal güvenlik hukukuna hakim prensip olan; işçi ve sigortalı lehine yorum ilkesinden söz edilerek,* ***yasalarda açıkça belirtilen tanımların dışına çıkılmasına imkan bulunmamaktadır****..."* şeklinde ifade edilmiştir.[190] Öğretide de yorum yoluyla genişletme yaparak yasada olmayan hakların verilmemesi gerektiği ifade edilmektedir.[191] Ancak, hukuki muhakeme işlemi tek bir yorum yönteminin kullanılması ile tamamlanacak olursa kararın yeterli ölçüde sağlıklı olduğu söylenemez.[192]

---

189 Bkz. SÖZER, Hizmet Kusuru, 377 vd.

190 Yarg. HGK., 8.3.2006 E. 2006/21-15 K. 2006/58. Bkz. Barın, Yorum, 240. Yorum yoluyla yasada tanınmamış haklar verilemez. Yarg..HGK. 22.4.1983, 2788/417. Keza, Yarg. 10. HD., 30.6.1980, 4127/4643. Bkz. Çenberci; SSK Şerh, 12, no: 7.

191 ASLANKÖYLÜ, Şerh, 83: İlk bakışta başka anlamlara geldiği sezinleniyorsa, sigortanın lehine yoruma başvurulmalıdır. ŞAKAR, 1988 Kararlarının Değerlendirilmesi, 231: 1988 yılı sosyal sigorta kararlarını değerlendiren yazar şöyle demektedir: "*Alınan kararlarda sosyal güvenlik hukukunun temel ilkelerine uygun olarak sigortalıyı koruyucu bir anlayışın egemen olması, Yargıtay'ın bu konudaki tutumunu sürdürdüğünü göstermesi bakımından sevindiricidir. Ancak kimi zaman bu hususta aşırıya kaçırıldığı ve pozitif hukukun göz ardı edildiğini de belirtmeliyim.*" GÜZEL ise 1985 yılı kararlarını değerlendirirken "*Yargıtay sorunlara çözüm ararken sosyal güvenlik hakkının temel niteliklerini gözden uzak tutmamıştır. Hukuk normunun kimi zaman sert olan çemberini, hukukun ve özellikle sosyal güvenlik hukukunun genel ilkeleri ile aşma çabasını göstermiştir. Kimi genel ilkeleri gün ışığına çıkartmış ve olgunlaştırmıştır.*" tespitinde bulunmuştur. GÜZEL, 1985 Yılı Kararları, 235, 236.

192 SÖZER, Yöntembilim, 147, yorumda sıra bahsi.

Bir başka sınır, anayasanın temel ilkeleridir. Temel ilkelere aykırılık oluşturacak yorum yapılmaması gerekir (Anayasa'ya uygunluk yorumu). Bu konuda Anayasası'nın "Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları" başlıklı 65. maddesi tartışma konusu olmaktadır. 65. Maddeye göre, "*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun önceliklerini gözeterek* ***mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde*** *yerine getirir.*" Aktarılan hüküm gereği olarak; Devletin sınırlı finans kaynaklarını (bütçesini) gerekçe göstererek sosyal normların dar (sadece lafzi olarak) yorumlanması mümkündür. Nitekim, yukarıda aktarılan HGK. kararı da bu sonucu doğurmaktadır. Ancak böyle bir yorum, sosyal güvenliğin hedef ve amacını sınırlayıcı olacak, Anayasa'nın sosyal devlet ilkesini (Md. 2), kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkını (başlangıç kısmı, Md. 5) ihlal edecektir. Söz konusu nedenle, aktarılan normlar arasında mevcut norm çatışmasında önceliği sosyal güvenlik hakkına tanımak uygun olacaktır.[193]

IX. SİGORTALI LEHİNE YORUM HAKKINDA ÖRNEK KARARLAR

Askerlikte Hava Değişimi

Yarg., 10. HD., E: 1988/2165, K: 1988/2355, 11.04.1988.

Davacı, murisi Eyüb'ün askerliğini yapmakta iken hava değişiminde geçen 17 aylık sürenin 9 aylık kesiminin borçlanılabileceğinin tespitine karar verilmesini istemiştir. **Mahkeme**, talebin kısmen **kabulüne** karar vermiştir. **10. HD.**'ne göre, *"1111 sayılı Kanun'a göre askerlikten sayılmayan, ancak sigortalı bir işte hastalık nedeniyle çalışma olanağı bulunamayan hava değişim süresinin borçlanılması yasaklanmamış bulunduğuna, hava değişimi sürelerinde de murisin askerlikle ilişiği kesilmemiş olduğuna göre askerliğe sevk ve terhis tarihleri arasında hava değişiminde geçen sürelerin de er olarak silah altında geçen süreler olarak, kabülü ve borçlanılması sigortalı lehine yorum kuralı sonucu olacağı ortadadır. Yasa metnindeki "er olarak silah altında geçen süreler" sözcükleri yorumlanırken* **sigortalı lehine yorum *kuralından hareketle -geniş yorumla- sonuca gidilmesi gerekir***ken *dar yoruma tabi tutulup sadece askerlikten sayılan sürelerin er olarak silah altında geçen süre olarak kabulü isabetsizdir. O halde, ...hüküm bozulmalıdır.*"[194]

---

[193] BARIN, Yorum, 240. "*Sosyal güvenliğin genel amacı göz önüne alındığında, bu hakkın kullanımına ilişkin uyuşmazlıklarda 65. maddenin bir bahane olarak kullanılması çok da yerinde olmayacaktır.*" Konu hk. tartışmalar için bkz. YILMAZ, Sağlık Hizmetleri, 75 vd.

[194] Karşı oy yazısında "*Madde: 60/F "... er olarak silah altında geçen sürelerin" borçlanılabileceğini kabul etmiştir. Hava değişimi ... fiili olarak silah altında geçen sürelerden değildir. ...*

DEĞERLENDİRME: Md. 1111 SK. 78/son'a göre, "*Kendilerini askerliğe elverişsiz hâle getirmeye veya getirtmeye teşebbüs ettikleri mahkeme kararı ile sabit olan erbaş ve erlerin yargılanmalarına esas eylemleri dolayısıyla ortaya çıkan rahatsızlıklar ile uyuşturucu veya uyarıcı madde kullanması nedeniyle mahkeme tarafından haklarında tedaviye karar verilen erbaş ve erlerin bu karar nedeniyle yatarak gördüğü tedaviler veya istirahatte ya da hava değişiminde geçirdikleri süreler muvazzaf* ***askerlik hizmetlerinden sayılmaz****.*" hükmü mevcuttur. Hükümde sınırlı olarak belirlenmiş olan bazı işgöremezlik (askerlik yapamazlık) süreleri muvazzaf askerlik süresinin dışında tutmuştur. Dışlanan süreler, askerin kusurlu davranışı ile kendini askerliğe elverişsiz hale getirip tedavi/hava değişimi gereksinimi doğan sürelerdir. Kasti eylemler ile askerlik yapılamayan sürelerin borçlanmaya uygun olduğunu kabul etmek iyiniyet kurallarına ve hakkaniyete uygun düşmez.

Düzenlemenin mefhumu muhalifinden, söz konusu olanların dışında kalan olağan askerlik yapamazlık halleri askerlik süresinden sayılır sonucu çıkmaktadır. Nitekim, maddenin ilk fıkrasında "*Erbaş ve erlere verilen* ***hava değişimi*** *ve istirahat sürelerinin* ***toplam otuz güne kadar*** *(dâhil) olan kısmı muvazzaf* ***askerlik hizmetlerinden sayılır****.*" kuralı mevcuttur.[195] Söz konusu hükümle kast dışı görev yapamazlık hallerinin sadece 30 günü askerlikten sayılmıştır. Aktarılan normlardan çıkan sonuç, olağan hava değişimlerinde 30 gün askerlikten sayılacak, üzerinde kalan süreler sayılmayacaktır. Böylece, askerlikten sayılan söz konusu süreler borçlanmaya konu olacaktır. Buraya kadar yapılan (lafzi) yorumun kanuni dayanağı olduğu için, lehe yorum müessesine başvurmaya gerek bulunmamaktadır. Ancak, artan sürelerin (17 ay- 30 gün) nasıl değerlendirileceği hususu açıkta kalmaktadır. Bu durumda kişinin kusuru dışında hava değişimi aldığı sürelerin değerlendirilmesi gerekir.

Kusur dışı görev yapamazlık, kişinin askerlik görevini ifa ederken -görevin ifasıyla bağlantılı veya bağlantısız (bünyesel)- olarak, doğmuş olabilir. Belirtilen durumda 10. Hukuk Dairesinin gerekçesini kullanmak uygun olacaktır. Sigortalı lehine yorum yoluyla, vatani görevini yaparken Milli Savunma Bakanlığı'nın idari tasarruflarına tabi olan, bu sebeple de özel yaşamından ve çalışma yaşamından uzak kalan askerin hava değişimi sürelerini borçlanma kapsamına almak makul ve adil olacaktır.

Askerlikten sayılmayan bir dönemin, silah altında geçen süre sayılması mümkün değildir." görüşü savunulmuştur.

[195] Md. 78/4 ayrıca "*1076 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi uyarınca, erbaş ve er statüsüne geçirilenlere verilen hava değişimi ve istirahat sürelerinin toplam on beş güne kadar (dâhil) olan kısmı muvazzaf askerlik hizmetlerinden sayılır.*" kuralını getirmiştir.

Hizmet Tespit Davalarında

1. YHGK., E: 2016/906, K: 2020/383, 10.06.2020.

Foça Halk Eğitim Merkezinde çiçek kursu usta öğretici olarak çalışan kişiye, *ödenek defteri* kayıtlarına göre 31.05.1979 tarihli Mart- Nisan-Mayıs ayı ücreti ödenmiş, kayıtları tutulmuş ancak, işe giriş belgesi Kuruma verilmemiş, ücretlerinden SGK'ya prim kesilmemiştir. Açılan hizmet tespit davasında **iş mahkemesi** resmî belge niteliğindeki ödenek defterinde davacıya (28.12.1978-31.05.1979 tarihlerinde) ücret ödemesi yapıldığı anlaşıldığından, resmî belge karşısında hak düşürücü süre itirazının yerinde olmadığı gerekçesiyle, davanın kabulü ile davacının Foça Halk Eğitim Merkezi Müdürlüğüne ait işyerinde bir gün çalıştığına ve sigorta başlangıç tarihinin 31.05.1979 olarak **tespitine** karar vermiştir.

Yargıtay 21. Hukuk Dairesi,[196] işe giriş belgesinin işverence düzenlenip Kuruma verilmemiş olması ve SGK'ya prim kesilmesi nedeniyle, 506 SK. Md. 79/8 gereği (ilgili yönetmelikle tespit edilen belgeler işveren tarafından verilmemiş olması nedeniyle) 5 yıl içerisinde dava açılmamış olmasını **bozma** nedeni saymıştır.

Yerel mahkeme; ücret ödemelerinin valilik ödeme emirleriyle yapıldığı, işyerinin resmî bir kuruluş olması nedeniyle, bu belgelerin muvazaaya dayandığının söylenemeyeceği, aksi ispat edilinceye kadar geçerli olduklarını belirtilmiştir. Ayrıca, "*bilgisizlik, ihmal gibi nedenlerle Kuruma intikal ettirilmemesinin sonuçlarından davacının sorumlu tutulmasının hakkaniyete uygun olmadığı, bu nedenle hak düşürücü süreden söz edilemeyeceği*" gerekçesiyle **direnme** kararı vermiştir.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'na göre, uyuşmazlık 506 SK. döneminde ortaya çıkmış olup, karar 5510 SK. döneminde verilmektedir. Bu durumda kanunların önceye etki yasağı gereği davanın yasal dayanağı mülga 506 SK. Md. 70 ve Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğidir (SSİY). SSİY.'de işverence verilecek belgeler aylık sigorta primleri bildirgesi, dört aylık sigorta primleri bordrosu, sigortalı hesap fişi vs. olarak düzenlenmiştir. Bu belgelerden birisinin dahi verilmiş olması hâlinde hak düşürücü süreden söz edilemez. Hâlbuki, somut olayda yönetmelikte belirtilen belgelerin bulunmaması ve davacının ücretinden prim kesintisi yapılmamış olması nedenleriyle, hizmet tespiti istemi dava tarihi itibariyle **hak düşürücü süreye uğramıştır**.

---

[196] 30.04.2015 tarihli ve 2014/25207 E., 2015/9496 K. sayılı kararı. Ayrıca bkz. Barın Yorum, 243.

Kararda mevcut **karşı oy yazısı**nda şu önemli tespitlerde bulunulmuştur:

-"*Davacının Halk Eğitim Merkezi Müdürlüğünde usta öğretici olarak Kaymakamlık tarafından görevlendirildiği ve ödeme emri ile ücretinin ödendiği* ***ödenek defteri*** *kayıtlardan anlaşılmaktadır.*[197]

- Kamu kurumu olan **Halk Eğitim Merkezinin** işveren olarak **kusurunu** (bildirim yapmaması ve prim kesip yatırmaması) **sigortalıya yüklemek** hak ve nesafet kurallarına **uygun düşmez,** sosyal güvenlik hakkının temel ve vazgeçilmez hak olma niteliğine aykırılık teşkil eder.

-*Çalışma olgusunu gösteren* ***belgeleri****n yönetmelikte* ***sınırlandırma yerine****, sosyal güvenlik hakkının niteliğine ve özüne uygun olarak* ***sigortalı lehine yorum ilkesi*** *kapsamında* ***geniş tutulması*** *ve hak aramayı sınırlandıran hak düşürücü sürenin katı uygulanmaması* ***gerekmektedir."*** [198]

-"*Varlık nedeni hizmet ve edim sunmak olan* ***idare*** *(kurum), hizmetten yararlanan, hizmete katılan veya hizmetten etkilenen birey ile ilişkisini hukukun*

---

[197] "*Belirtmek gerekir ki kamu kurumu tarafından tutulan ve çalışma olgusunu kanıtlayan belgeler de, Kuruma intikal eden belgeler kadar nitelikli ve esas alınması gereken belgelerdendir. En azından madde de belirtildiği gibi kurumca bu belgeler esas alınarak çalıştığı rahatlıkla saptanabilir. Kurumun bu saptamayı yapmaması maddedeki takdir hakkını keyfi kullanması anlamına gelecektir.*" Bkz. aynı şekilde **Yarg., 10. HD., E: 2021/10293, K: 2022/1056, 25.01.2022.** Karşı oy gerekçesi.

[198] Yazının devamında yapılan açıklamaya göre; "*Sosyal güvenlik hakkının hak düşürücü süre açısından önem taşıyan belgelerin yönetmeliğe bırakılması ve yönetmelikte sınırlandırılması, Anayasa düzenlemesine uygun olmadığı gibi kurumun tespit ettiği çalışmaların da bu kapsamda değerlendirilmesi, takdir hakkının kötüye kullanılması açısından da doğru olmayacaktır. Kurumun kayıtlar var ise hiç tereddütsüz tüm sigortalılar için çalışmayı saptaması anayasal ve yasal görevidir.*" **Yarg., 10. HD.'nin (E: 2022/13446, K: 2023/7586, 06.07.2023) benzer bir kararı şu şekildedir:** Davacı Endüstri Meslek Lisesinde ücretli bilgisayar öğretmeni olarak görev yaptığını, 1992 tarihinde işe başlamasına rağmen SGK giriş işlemlerinin 01.04.1994 tarihinde yapıldığını, sigortalılık başlangıç tarihinin Eylül 1992 tarihi olduğunun tespitine karar verilmesini talep etmiştir. Yerel mahkeme tarafından davanın kısmen kabulüne karar verilmiştir. Bölge Adliye Mahkemesince hak düşürücü süre nedeniyle davanın reddine karar verilmiştir. Yargıtay 10. HD. "… *davacının 01.04.1994 ile 31.05.1994 tarihleri arasında ... Endüstri Meslek Lisesinden toplam 24 günlük bildirimli çalışmasının varlığı karşısında, 01.04.1994 ile Haziran -1994 tarihleri arasında eksik çalışma günleri yönünden hak düşürücü süreden* …" bahsedilemeyeceğinden, hükmün eksik inceleme ve hatalı değerlendirmeye dayalı olduğu gerekçesi ile ret kararını bozmuştur. Karşı oy yazısı şu şekildedir: "*Sosyal güvenlik hakkının hak düşürücü süre açısından önem taşıyan belgelerin yönetmeliğe bırakılması ve yönetmelikte sınırlandırılması, Anayasa düzenlemesine uygun "* değildir. "*Ek ders görevi tahakkuk fişi ve bordrosunda gelir vergisi ve damga vergisi kesintisi yapılmıştır. ... Anılan belgelere göre hak düşürücü süreden söz* **edilemez. "Sigortalı lehine yorum" da (kavram** yukarıda aktarılan kararda olduğu içerikte (aynen) kaleme alınmıştır) *bunu gerektirmektedir. İlk derece mahkemesi kararı isabetlidir. Bölge Adliye Mahkemesi kararının bu gerekçe ile bozulması gerektiği düşüncesinde olduğumdan Sayın çoğunluğun aksi yöndeki gerekçesine katılınmamıştır.*" Ayrıca bkz. **Yarg., 10. HD., E: 2021/10293, K: 2022/1056, 25.01.2022.** Karşı oy gerekçesi.

genel ilkeleri doğrultusunda ***hakkaniyet*** *ve dürüstlüğü gözeterek hukuk çerçevesinde yürütmekle ve ortaya çıkan hak ihlallerini de mümkün olduğunca dava yoluna gidilmeden gidermek****le yükümlüdür****.*"

-**Denetleme yükümlülüğü**nü yerine getirmeyen **Kurum** kendi **kusuru**ndan yararlanamaz.

-*"Sosyal Güvenlik Kurumunun işverenden sadır bu belge nedeni ile resen çalıştığını saptama yerine, hak düşürücü süreyi öne sürerek yerine getirmemesi hukuken korunmamalıdır."* Sigortalı lehine yorum da *bunu gerektirmektedir.*

Karşı oy yazısında Anayasa Md. 2 (hukuk devleti, sosyal devlet), Md. 49 (çalışanların korunması) ve Md. 60'a (sosyal güvenlik hakkı) değinen üyeye göre; "*İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunun temel ilkelerinden birisi de, işçi-sigortalı lehine yorum ilkesidir. İş hukukunun temel prensipleri arasında yer alan işçinin korunması ilkesinin bir sonucu olan işçi lehine yorum ilkesi, sosyal güvenlik hukukunda kendini sigortalı lehine yorum şeklinde göstermektedir. Sosyal güvenlik hukukunda genel amaç, bu haktan olabildiğince fazla kesimin yararlanabilmesi yani kapsamının genişletilmesidir. Diğer bir ifadeyle bu hukukun uygulanmasında esas alınacak temel ilkelerden birisi de şartlar elverdiği ölçüde sigortalı lehine yorum yapılmasıdır.*

Dolayısıyla, hukuk kuralı uygulanırken anayasada güvence altına alınan en temel haklardan biri olan **sosyal güvenliğin** esas ilkelerinden (**sosyal güvenliğin kapsamının** ve uygulama alanının kişiler ve riskler açısından **genişletilmesi**) hareket ederek *sigortalı lehine yoruma* başvurulması yanlış olmayacaktır. Bu kapsamda, yorum yöntemi seçilirken tek bir yorum yönteminden hareket etmek yerine; bu hukuk dalının genel niteliği ve amacı da göz önüne alınarak yoruma başvurmak daha sağlıklı sonuçlar verecektir.

Değişik tarihlerde verilen yargı kararlarına bakıldığında; sigortalı lehine yorum ilkesinin uygulamaya geçirildiği görülmektedir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 1990 yılında verdiği bir kararda *(Y....K 14.2.1990 E. 1989/10-391 K. 1990/83); "Kanunun çok açık olmasına karşın yine de kuşkulu bir durumun varlığı iddia edildiği taktirde* ***şüphenin sigortalının lehine yorumlanacağı*** *ise iş ve sosyal güvenlik hukukunun temel ilkelerindendir" diyerek bunu vurgulamıştır (Prof. Dr. Nurgül Emine Barın, Türk Sosyal Güvenlik Hukuku'nda Sigortalı Lehine Yorum İlkesi. Internatıonal Conference On EurasıanEconomıes 2016 s: 236 vd).*

Feragat edilemeyen, vazgeçilemeyen ve kaçınılamayan bir hak olan sosyal güvenlik hakkının işten ayrıldıktan belli bir süre sonra aranamayacağının kabulü, hakkın niteliğine ve özüne aykırıdır. Kuruma bildirilmeyen hizmetlerin tespi-

ti için dava açılmasına getirilen sınırlandırmanın katı ve dar yorumlanması, vazgeçilmezliği ortadan kaldıracak sonuçlar doğuracaktır. Diğer taraftan kanun ile kurumca hizmet tespitinde resen dikkate alınacak belgelerin yönetmelikle ve idari işlemle kuruma bırakılması, kurumca resen tespitin daraltılması sosyal güvenlik hakkının ve sigortalı lehine yorum ilkesinin uygulanmasını sınırlandırmaktadır."

DEĞERLENDİRME: Yukarıda aktarılan iş mahkemesinin kararında ve HGK. kararındaki karşı oy yazısında İdare Hukuku'nun ve Sosyal Güvenlik Hukuku'nun oldukça önem taşıyan bazı ilkelerine dayanılmaktadır. Bu ilkelerin bir idare hukuku borç ilişkisi olan sosyal sigorta ilişkisinin tarafları açısından ayrı ayrı ele alınması gerekir. Konu işveren (Millî Eğitim Bakanlığı'na (MEB) bağlı bir kamu kurumu olan Halk Eğitim Merkezi) açısından değerlendirildiğinde, İş Mahkemesi'nin gerekli belgelerin "*bilgisizlik, ihmal gibi nedenlerle Kuruma intikal ettirilmemesinin sonuçlarından davacının sorumlu tutulmasının hakkaniyete uygun olmadığı,"* ifadesi dikkat çekicidir. Aktarılan ifade ile MEB'in görevini ihmal ettiği ve bu ihmalin sigortalının hukuki statüsüne zarar vermemesi gerektiği hususu vurgulanmaktadır. Çünkü, olayda 5510 SK.'dan kaynaklanan görevini yapmayan idarenin (Halk Eğitim Merkezi'nin) eylemsizliği nedeniyle hizmet kusuru mevcuttur.[199]

Sosyal sigorta ilişkisinin diğer tarafı olarak SGK. da (müterafik) kusurludur. Çünkü o da denetleme yükümlülüğünü gereği gibi yerine getirmeyerek hizmet kusuru işlemiş, sigortalıyı koruma yükümünü ihlal etmiştir.[200] Devlet gücünü temsil eden her iki kamu kurumunun kusurlu davranışlarıyla sigortalıyı mağdur etmeleri karşı oy yazısında değinilen anayasal ilkelere (hukuk devleti, sosyal devlet, sosyal güvenlik hakkı) uygun düşmez. Yüksek yargının bu ihmal zincirine katılmaması gerekir.

Kararda dikkat çeken bir diğer önemli husus, 506 SK. döneminde meri olan SSİY'de çalışma olgusunu gösteren belgelerin sınırlı olarak sayıldığını varsaymanın doğurduğu olumsuz sonuçlardır. Yasada olmayan bir kısıtın bir yönetmelik ile getirilmesi bağlayıcı olamaz. Söz konusu nedenle, çiçek kursu usta öğreticisinin kaymakamlık tarafından görevlendirilme, ödeme emri ve ücretinin ödendiğini gösteren ödenek defteri kayıtlarının dikkate alınması gerekir. Fiili durumu ortaya koyan bu hukuki belgelerin değerlendirme dışı bırakılması çalışma ilişkisini, dolayısıyla sigorta ilişkisini yok saymak anlamına gelmektedir.

---

199 ***İdarenin (Kurumun) hizmet kusuru hk. bkz. SÖZER, Hizmet Kusuru, 355 vd.***

200 Kurumun sigortalıyı koruma yükümü hk. bkz. SÖZER, TSSH.,184, dn.1; aynı yazar, Gözetim Yükümü, 2.

Nihayet, karşı oy yazısında sigortalı lehine yorum kavramına değinilmiştir. Kavram, sigortalı sayılmaya karine olan belgelerin geniş yorumlanması böylece, hak düşürücü sayılan 5 yıllık sürenin işlemesini engellemek için kullanılmıştır. Ayrıca, Kurumun sigorta ilişkisini resen saptama yerine sadece SSİY'de belirtilen belgelere dayandırması sigortalı lehine görülmemiştir. Kavram, işçi lehine yorum ilkesinin sosyal güvenlik hukukundaki görünümü olarak kabul edilmiş ve varlığı şu ölçülere dayandırılmıştır:

- **Sosyal güvenlik hakkının özellikleri** (feragat edilememesi, vazgeçilememesi) yorumda esas alınmalı, özüne aykırı, onu sınırlandıran, dar, katı yorumlardan kaçınılmalıdır.
- **Sosyal Güvenlik Hukuku'nun özellikleri** (genel niteliği ve amacı) göz önüne alınmalı, tek bir yorum yöntemine başvurulmamalıdır.
- Sosyal Güvenlik Hukukundan olabildiğince fazla kesimin yararlanabilmesi (yani, kişi ve risk bakımından **kapsamının genişletilmesi**) gerekir. Söz konusu nedenle, (şartlar elverdiği ölçüde) sigortalı lehine yorum yapılmalıdır.
- Kanunun çok açık olmasına karşın, yine de kuşkulu bir durum ortaya çıkabilir. Bu taktirde **şüphe**nin sigortalının lehine yorumlanması gerekir.
- Hizmet tespitinde resen dikkate alınacak belgeler Kurumun **idari işlem**lerine bırakılmamalıdır.

2. Yarg., HGK., E: 2015/2687, K: 2019/446, 11.04.2019

1978 yılında Dikboğaz Köyünde köy koruma bekçiliği yapan davacıya, bu çalışmasına ilişkin olarak 13.10.1981 tarihinde kimlik belgesi verilmiş ancak, çalıştığı günlere dair hizmetleri Kuruma bildirilmemiştir. **Mahkemece**," *davacının bekçilik yaptığına dair bir kayıt bulunmasa da davacıya silah verildiği hususu ile bu silahın bekçilik yapması amacıyla verildiği hususunun sabit olduğu, ülkemizde arşiv müessesesinin yeterince gelişmediği ve yerleşmediği, kırsal kesimde görev yapan kamu görevlilerinin yeterli eğitim ve donanıma sahip olmamalarının da etkisiyle çalışanlara ait kayıtların eksiksiz ve usulüne uygun tutulmadığı, bu durumda tanık beyanlarının önem kazandığı, davalı Köy Tüzel Kişiliği muhtarının ve dinlenen davacı tanıkları ile kamu tanıklarının beyanlarının davacının iddialarını kısmen desteklediği, davacının 13.10.1981 tarihinden itibaren 1982 ve 1983 yıllarını kapsayacak şekilde davalı Köy Tüzel Kişiliği bünyesinde bekçilik yaptığı gerekçesiyle davanın* ***kısmen kabulüne karar verilmiştir***."

Yargıtay'a göre ise SSİY'de işverence verilecek belgeler aylık sigorta primleri bildirgesi (SSİYön.Madde16), dört aylık sigorta primleri bordrosu (SSİYön. Madde 17), sigortalı hesap fişi (SSİY. Yön. Madde 18) vs. olarak düzenlenmiştir. Jandarma komutanlığınca imzalanan (davacının köy koruyucusu ve bekçi olduğuna dair) belge, hak düşürücü süreyi kesebilecek nitelikte yönetmelikte belirtilen belgelerden değildir. Bu sebeple, hak düşürücü süre geçmiş olup, tespit kararının **bozulması** gerekir.[201]

Hukuk Genel Kurulu yerel mahkeme direnme kararı verince, köy koruma bekçisi olan davacının silah taşıyabilmesi ve mermi bulundurabilmesi için mülki amir tarafından düzenlenen bir belgenin hak düşürücü süreyi kestiği kabul edilemez gerekçesi ile direnme kararını **bozmuştur**. HGK.'nun bu kararı yukarıda aktarılan benzer nitelikteki (sonraki tarihli) karar ile ayni doğrultudadır.

DEĞERLENDİRME: Bu kararda da yukarıdaki kararda olduğu üzere, bir karşı oy yazısı mevcuttur. Karşı oy yazısının metni yukarıda aktarılan karardaki ile aynıdır. Yani, muhalif üye Anayasamızda mevcut bazı temel ilkelerden (hukuk devleti, sosyal devlet…) ve sigortalı lehine yorumdan söz etmiştir. Ayrıca, köy korucusu, mülki amiri tarafından Jandarma statüsünde davalı köy tüzel kişiliğine atanmış, görev belgesi amiri Bölük Komutanı tarafından düzenlenmiştir. Söz konusu nedenle, davacı hakkında düzenlenen bu belgenin işveren tarafından düzenlenmiş resmi bir belge olduğunu kabul etmek gerekir. Sigortalı lehine yorum da bunu gerektirmektedir.[202] Yerel mahkemenin bu yöndeki direnmesi doğru sayılmak gerekir. Yukarıda aktarılan karar için yerel mahkeme ve karşı oy yazısı ele alınarak yapılan değerlendirme bu HGK. Kararı için de geçerlidir.

3. Yarg. 10. HD., E: 2022/10031, K: 2022/12732, 19.10.2022.

Davacı davalı işyerinde (16.05.2011-31.07.2012 tarihler arasında) Türkmenistan'da çalıştığının tespitiyle bu süreler içinde yatırılmayan primlerin davalı

---

201 Yargıtay 10. HD.'nin 24.11.2014 tarihli ve 2014/19503 E., 2014/24625 K. sayılı kararı.

202 Davacı, iş yerinde 15/01/1990 tarihinde askerden döndükten sonra 20/03/1998 tarihine kadar aralıksız çalıştığını, ancak sigortalılık girişinin 01/03/1997 tarihinde yapıldığını ileri sürerek, 15/01/1990-20/03/1998 tarihleri arasında sigortalı olması gerektiğine karar verilmesini talep ve dava etmiştir. İlk derece mahkemesi talebi kabul etmiş, Bölge Adliye Mahkemesi Kurum vekilinin istinaf başvurusu esastan reddine karar vermiştir. Ancak, Yargıtay, 01.03.1997 tarihi öncesi çalışmaların hak düşürücü süreye uğradığı gözetilmeksizin, yanılgılı değerlendirme ile hüküm kurulduğu gerekçesi ile bozma kararı vermiştir. Karşı oy yazısında, SSİY'de belirtilmiş olmasa da kamu kurumu tarafından tutulan ve çalışma olgusunu kanıtlayan belgelerin de dikkate alınması gerektiği, sigortalılığa esas belgelerin yönetmelikte sınırlandırılmasının doğru olmadığı hususları gerekçe gösterilerek bozma kararına katılınmamıştır. Bu karşı oy yazısında da ayrıntılı olarak (yukarıda aktarılan ayni metinle) sigortalı lehine yorum ilkesi açıklanmıştır. **Bkz. Yarg., 10. HD., E: 2021/10293, K: 2022/1056, 25.01.2022.**

tarafından yatırılmasına karar verilmesini talep etmiştir. **Mahkemece**, (tanık anlatımları, banka kayıtları, pasaport giriş çıkışları, işten çıkış bildirgesini dikkate alarak) davacının 435 gün, bilirkişi raporunda belirtilen ücretler ile **çalıştığı tespit edilmiştir**. Ancak, "***Bölge Adliye Mahkemesince*** *"somut olayda, Türkmenistan ile Türkiye arasında akdedilmiş sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmadığı, davacının hizmet cetvelinde davalı işverence Türkiye'de işe alındığına ilişkin ve Türkiye'de bulunan bir işyerinde* sigortalı olarak *çalıştığına ilişkin hiçbir bildirimde bulunulmadığı gibi geçici görevle yurtdışına gönderildiğine ilişkin herhangi bir kayıt ve belge bulunmadığı, davacının Türkiye İş kurumu aracılığıyla yurtdışına gönderilmediği, işverenin, kurumla topluluk sigortasına ilişkin sözleşme düzenlemediği, bu yönlere ilişkin davacının herhangi bir iddiasının da bulunmadığı"* gerekçesi ile istinaf isteminin kabulü ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve **davanın reddine karar verilmiştir**."

Yargıtay 10. HD.'ne göre, 506 SK. Md. 79/10 ve 5510 SK. Md. 86/9 uyarınca açılmış olan hizmet tespiti davasında, işverenin işyerinde ödemelerinin yapıldığına dair işveren yetkilisi tarafından düzenlendiği iddia edilen belge araştırılarak; bordro tanıklarının dinlenilmek suretiyle varılacak sonuca karar verilmelidir. Mahkemece **eksik inceleme** ve yanılgılı **bozma nedenidir.**

Karşı bozma gerekçesinde yurt dışına işçi götürme (5510 SK. Md. 5/I-g) ve yurt dışına geçici olarak işçi gönderme (5510 SK. Md. 10; 506 SK. Md. 7) düzenlemelerine değinilmiş, somut uyuşmazlıkta ise davacının geçici görevle yurt dışında işveren tarafından görevlendirilmediği, yurt dışı işyerine götürülürken topluluk sigortası yaptırılmadığı, bu yüzden kayıt dışı (yani ilgili mevzuata uymadan) gönderildiği ifade edilmiş, ayrıca, "*davalı işverenin tanık olarak da dinlenen çalışanını gönderirken işyeri kaydı oluşturarak kuruma primlerini bildirdiği, davacı hakkında ise bir bildirimde bulunmadığı anlaşılmaktadır*." tespiti yapılmıştır. Karşı oy yazısından yine, sosyal güvenlik hakkına (Md. 60) ve sosyal devlet ilkesine (Md. 2) atıfta bulunulmuş, daha sonra sigortalı lehine yorum kavramı yukarıda aktarılan kararlarda olduğu şekilde, açıklanmıştır. Muhalefet şerhinde sigortalı lehine yorumla bağlantılı olarak ***"… topluluk sözleşmesi kapsamında bildirilmeyen yurt dışında çalışan Türk vatandaşının hizmet tespitini isteyemeyeceğini belirtmek hukuki değildir****. Kaldı ki mevzuata uymayan davalı işverendir. … Kararın bu yönde kesin olarak bozulması gerekirken, eksik araştırma gerekçesi ile bozulmasına karar verilmesi isabetli değildir. Bu nedenle çoğunluğun* ***bozma gerekçesine katılınmamıştır."***

DEĞERLENDİRME: Kararlardaki açıklamalardan anlaşıldığı üzere, davacı yurt dışında sosyal sigorta mevzuatına (topluluk sigortası, geçici gönderme, yurt dışına gönderme) uygun bir şekilde istihdam edilmemiştir. Böyle bir du-

rumda şu değerlendirme yapılabilir. Bir istihdam varsa, kamu düzenine aykırılık teşkil etmedikçe ("geçersiz çalışma ilişkisi" olmadıkça), sosyal sigorta ilişkisine temel teşkil eden (geçerli) bir çalışma ilişkisi mevcut demektir. Bu çalışma ilişkisinin varlığı, yurt dışına götürülmek için gereken bürokratik işlemlerden bağımsızdır. Bürokratik işlemlerin yapılmamış veya eksik yapılmış olması hizmet ilişkisinin (ve sözleşmesinin) varlığını etkilemez. Eğer ortada bir hizmet sözleşmesinin olmadığı düşünülürse, o zaman en azından bir "fiili çalışma ilişkisi"nin varlığını kabul etmek gerekir. Geçerli bir sosyal sigorta ilişkisi için fiili bir çalışma ilişkisinin varlığı da yeterlidir (fiili sigorta ilişkisi).[203] Kamu hukuku karakterli (zecri) sosyal sigorta hakkının doğumu işverenin ihmal ettiği bürokratik yükümlerin varlığına (iradesine, keyfine) bağlanamaz. Çünkü, söz konusu bürokratik işlemler kurucu değil beyan edici bir nitelik taşır. Anılan nedenle, hizmet tespit davasının kabulü için önce aktarılan teorik esaslar dikkate alınmalıdır. Tabii ki bu konuda ayrıca ihtiyaç ölçüsünde sigortalı lehine yorum kavramına da atıfta bulunulabilir.

4. 10. HD., E. 2023/12000 K. 2023/12776 T. 13.12.2023

"***Davacı*** *... 15.03.1991 tarihinde davalıya ait işyerinde 1 gün sigortalı çalıştığının, sigorta başlangıç tarihinin 15.03.1991 olduğunun ve Mayıs/2019 tarihinde* ***yaşlılık aylığına hak kazandığının tespiti*** *ile birikmiş aylıkların ödenmesine karar verilmesini talep ve dava etmiştir.*

İlk Derece Mahkemesi tarafından *"davacının 15.03.1991 tarihinde davalı Eczanede çalışmaya başladığının tespiti cihetine gidilmiştir. Ancak, ... davacının işten ayrıldıktan sonra talepte bulunması gerektiği halde hizmet cetvelinde 2019 yılı Aralık ayına kadar* ***çalışmalarının devam ettiği anlaşıldığından*** *… Eczanesinde çalışmaya başladığının tespitine, davacının yaşlılık aylığı bağlanmasına ilişkin"* **talebinin reddine** karar verilmiştir.

Bölge Adliye Mahkemesi *(tarafından) mahkemenin vakıa ve hukuki değerlendirmesinde usul ve esas yönünden yasaya aykırılık bulunmadığı" gerekçesi ile istinaf başvurularının esastan reddine* karar verilmiştir."

Yargıtay 10. HD.ne göre ise "*Davanın yasal dayanaklarından olan mülga 506 sayılı Kanun'un 62 nci maddesindeki "....çalıştığı işten ayrıldıktan sonra..." ibaresi … Anayasa Mahkemesi 2019/104 Esas, 2021/13 Karar ve 14.01.2021 tarihli kararı ile "... Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline" karar verilmiştir. ... 506 sayılı Kanun'un 60/h bendindeki işten ayrılma koşuluna ilişkin düzenlemeyi de iptal edebilecek olmasına karşın sadece 62 nci maddesindeki ibarenin*

[203] Söz konusu kavramlar için bkz. SÖZER, TSSH, 26 vd.; aynı yazar, SSİ, 130 vd.

iptal edilmiş olması sigortalılar aleyhine olan durumun devamına imkan sağlamakta ise de ***Anayasa Mahkemesinin*** *iptal kararının gerekçesinden de anlaşılacağı üzere* ***işten ayrılma koşulunu özünde Anayasaya aykırı kabul ettiği belirgindir****. Açıklanan nedenlerle ... işten ayrılma koşulunun iptal edildiği tarih sonrası dönem yönünden* ***tahsise karar verilmesi gerekirken eksik inceleme*** *ve hatalı değerlendirme sonucu, yazılı şekilde hüküm kurulmuş olması, usul ve yasaya aykırı olup* ***bozma nedenidir****.*" [204]

DEĞERLENDİRME: Anayasa Mahkemesi tarafından aynı hususu düzenleyen iki (mükerrer) normdan birinin iptal edilip kararda diğerine değinilmemesi, kaotik bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durumda olması gereken hukuk bakımından bir tercih yapılabilir. Yani, yaşlılık sigortasında amaç yaşlı kimseleri, çalışma yaşamının sonuna varmaları nedeniyle emekli etmek olduğuna göre, iptal edilmeyen norma göre (işten ayrılma sonrası emeklilik) işlem yapmak uygun olacaktır. Ancak söz konusu tercih, yaşa bağlı olmadan (yaşlanmadan) emeklilik uygulaması yaygın olduğu ülkemizde, sosyolojik gerçeklere uygun olmayacaktır. Bu durumda ise iptal edilen (506 SK. Md. 62'deki ibare) hükme rağmen aynı içerikteki diğeri (506 SK. Md. 60/h) meriyette sayılırsa, iptal kararının anlamı ve uygulama alanı kalmayacaktır. Aktarılan Yargıtay kararında sorun sigortalı lehine yorum yapılarak (yaşlılık aylığı ödenmesi için işten ayrılma koşulu aranmayarak) çözülmüştür.

5. Yarg., 10. HD., E: 2020/12071, K: 2021/9585, 05.07.2021

Davacı sigortalılık başlangıç tarihinin 12/09/1991 tarihi olduğunun tespitine karar verilmesini talep etmiştir. **İlk Derece Mahkemesi**nce, dava dışı kişinin eşi olan davacının fırıncılık, pastacılık ve hamur işleri işyerinde 12/09/1991 tarihinde işe girdiğine ilişkin işe giriş bildirgesinin kurum kayıtlarına girmiş olduğu için davanın kabulüne karar verilmiştir.

Bölge Adliye Mahkemesi, İş Mahkemesi kararının kaldırılmasına yönelik istinaf başvurusunun esastan reddine karar vermiştir. **Yarg., 10. Hukuk Dairesi,** 506 SK. Md. 3/B gereği işverenin ücretsiz çalışan eşinin sigortalı sayılmayacağından; yapılacak iş, davacının dava dışı işveren eşinden ücret alıp almadığını belirlemek, ücret aldığı ispatlanamadığı takdirde davanın reddine karar vermekten ibarettir sonucuna vararak bozma kararı vermiştir.

---

[204] Aylık bağlandığı dönemde çalışmakta olan sigortalıdan yersiz ödemelerin iadesi isteminin iptali nedeniyle sigortalı tarafından açılan davada, işten ayrılma koşulunun aylık tahsisine engel olmadığı yolunda verilen (yine anılan Anayasa Mahkemesi kararına atıf yapılan) bir karar için bkz. 10. HD, E: 2020/4499, K: 2021/7237, 31.5.2021.

Karşı oy yazısına göre ise, "*iş sözleşmesinin temel unsuru bağımlılıktır. Ücretin ne şekilde ödendiği veya kim tarafından ödendiği önemli değildir. İşveren yanında eşin veya çocuklarının çalışması halinde, katkı sağlamaları ve* ***elde edilen gelirde paylarının olması, ücret yerine ikame edilen bir durumdur.*** *Önemli olan eşin iş görmesinin yardım niteliğinde olup olmamasıdır. Yakının verdiği hizmet, tam bir işçinin verdiği bir hizmet olup bağımlılık unsuru da var ise arada iş ilişkisi olduğunu kabul etmek gerekecektir*." Karşı oy yazısında, ayrıca sosyal güvenlik mevzuatına göre sigortalı olmanın en önemli koşulunun fiili çalışma olgusu olduğu tespit yapıldıktan sonra, sosyal devletin sosyal güvenlik hakkını tüm bireyler için güvence altına alması (sosyal güvenliğinin kapsamının ve uygulama alanının kişiler ve riskler açısından genişletilmesi) yükümüne değinilmiş, bu yaklaşımın sigortalı lehine yorumun gereği olduğu ifade edilmiştir.[205]

DEĞERLENDİRME:

5510 SK. Md. 6/I-a ile paralel olan 506 SK. Md. 3 " *I - Aşağıda yazılı kimseler bu kanunun uygulanmasında sigortalı sayılmazlar: B) İşverenin ücretsiz çalışan eşi*," hükmünü taşımaktadır. Ücret almadan çalışan eşler için iş ilişkisi doğmayacağı, bu sebeple de çalışma ve dolayısıyla sigorta ilişkisi meydana gelmeyeceği ifade edilmektedir. Aktarılan hükmün lafzı eşin ücret almadan çalışma halini hükme bağlamıştır. Ücretsiz çalışma bir ihtimaldir. Düzenleme tüm eşlerin ücretsiz çalıştığı varsayımından yola çıkmamıştır. Yani, normun mefhumu muhalifinden bir eşin ücretli çalışma ihtimali de kabul edilmiş sayılır. 10. HD.'nin gerçek durumun tespiti gerekliliği yaklaşımı bu ihtimali dikkate almaktadır. Ancak, karşı oy yazısında, davacının 12/09/1991 tarihli işe giriş kaydının bulunması ve işyerinin 30/06/1995 tarihinde kanun kapsamından çıkarılmış olması (yani yaklaşık dört yıla yakın bir süre çalışmış olması ihtimali) olgusu dikkate alınarak, lehe yorum ile davacının sigortalı sayılması gerektiği Kanaat'ına varılmıştır. Ayrıca bu sonuca, iş ilişkisi için ücretin koşul olmasına karşın, çalışma ilişkisi (sigortalılık) için ücretin unsur olmadığı, zaten ailenin müşterek çalışma ile elde ettiği gelirde, diğer eşin doğal olarak payı bulunduğu ve bu payın ücret yerine geçeceği değerlendirmesi ile varılmıştır.[206]

---

[205] *Bu kapsamda, yorum yöntemi seçilirken tek bir yorum yönteminden hareket etmek yerine; bu hukuk dalının genel niteliği ve amacı da göz önüne alınarak yoruma başvurmak daha sağlıklı sonuçlar verecektir. Kanunun çok açık olmasına karşın yine de kuşkulu bir durumun varlığı iddia edildiği taktirde şüphenin sigortalının lehine yorumlanacağı ise iş ve sosyal güvenlik hukukunun temel ilkelerindendir*." Çalışma ve Toplum, 1/2022, 814 vd.

[206] Ücretsiz çalışanların sigortalılığı hk. bir inceleme için bkz. SÖZER, TUAÇ, Ücretsiz Çalışanlar, 563 vd.

İŞ KAZASI TESPİTİ

10. HD., E. 2024/333 K. 2024/3767, 4.4.2024

Davacı davalı işverene ait Hartum/Sudan'daki iş yerinde 10.11.2006 - 10.02.2007 tarihleri arasında 3 aylık belirli süreli iş sözleşmesi ile çelik köprü yapımı ve montaj işinde formen olarak çalıştırıldığını, 23.12.2006 tarihinde meydana gelen iş kazası sonucu ayak tarak kemikleri kırılmak suretiyle uzuv kaybı oluştuğunu, olayın iş kazası olduğunun tespitini talep etmiştir.

İlk Derece Mahkemesince "*davacının, davalı şirketin sigortalısı olduğu, davacıya ait Kurum nezdinde imzalanan yurt dışı iş sözleşmesinin bulunmadığı, davacının isteğe bağlı ve 5/g yurt dışı topluluk sigortasına başvurusu ile kaydının olmadığı*" gerekçesi ile davanın **reddine** karar verilmiştir.

Bölge Adliye Mahkemesince "davacının 11.11.2006 - 30.12.2006 tarihleri arasında davalı şirketin Sudan'da bulunan iş yerinden topluluk sigortası kapsamında bildirimlerinin yapıldığı, davalı şirket ile Kurum arasında 'Malullük, Yaşlılık ve Ölüm' sigortaları kapsamında topluluk sigortası sözleşmesinin imzalandığı, ancak söz konusu topluluk sigortası sözleşmesinin iş kazalarıyla meslek hastalıklarını kapsamadığı" gerekçesi ile **istinaf isteminin esastan reddine** karar verilmiştir. **Yargıtay 10. HD.** tarafından **karar onamıştır.**

Karşı oy yazısında 27.11.2007 Tarih ve 5718 Sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanunu'nun (MÖHUK) 27 nci maddesine değinilerek şu açıklamalarda bulunulmuştur: "*Seçilen hukuk, m.27/f.2 uyarınca uygulanacak olan hukukun sağladığı korumadan daha geride kalıyor ise tarafların hukuk seçimi yapmış olmalarına rağmen, objektif iş akdi statüsünün* ***işçiyi koruyucu hükümleri*** *uygulanacaktır.*" Ayrıca,*" MÖHUK'un 5 nci maddesine göre, yetkili yabancı hukukun belirli bir olaya uygulanan hükmünün Türk* ***kamu düzeni****ne açıkça aykırı olması hâlinde, bu hüküm uygulanmaz; gerekli görülen hâllerde, Türk hukuku uygulanır.*" *"... İş ve sosyal güvenlik hukukunun kamusal tarafı ve emredici kurallar içermesi nedeni ile yabancılık taşıyan bir uyuşmazlıkta, taraflar yabancı hukukun uygulanmasını öngörseler dahi özellikle işçi veya sigortalının Türk vatandaşı olması halinde, uygulanacak yabancı hukuk kuralının Türk kamu düzenine açıkça aykırı olması halinde Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku kuralları uygulanacaktır.*"

Karşı oy yazısında yurt dışına geçici olarak işçi gönderme (506 SK. Md. 7, 5510 SK. Md. 10) ve yurt dışına işçi götürme (5510 SK. Md. 5/I-g) düzenlemelerine değinilmiş ve söz konusu düzenlemeler ışığında şu tespit yapılmıştır: *"Burada zaten yabancılık unsuru içeren sözleşmeden de sözedilemez. Oysa yurt dışındaki işyerinde çalışmak üzere sözleşme imzalandığında, bir yabancılık*

unsuru vardır ve MÖHUK kuralları geçerlidir. ... ve vazgeçilmez hak olan sosyal güvenlik ..., kamu düzenindendir. MÖHUK.'un 5 inci maddesi uyarınca kamu düzeni olan yabancılık unsurlu uyuşmazlıkta Türk Hukukunun uygulanması gerekir."

Aktarılan teorik açıklamalar sonrası olaya uyarlama yapıldığında taraflar arasında Türkiye İş Kurumu onaylı (10.11.2006 tarihli) 3 ay belirli süreli iş sözleşmesi imzalandığı, işe giriş bildirgesi verildiği, primlerin Kuruma bildirildiği, topluluk sigortası yapıldığı (506 SK. Md. 86) ancak kapsamına iş kazası ve mesleki hastalığı sigortasının alınmadığı aktarılmıştır. Bu saptamaya dayalı olarak, sözleşme süresine göre davacının geçici görevlendirildiği, ikili sosyal güvenlik sözleşmesi ya da topluluk sigortası ya da bildirimde bulunulup bulunmadığına bakılmaksızın 506 SK. Md. 2 kapsamında iş kazası hükümlerinden yararlandırılması gerektiği kabul edilmiştir. Bu sonuca varılırken sosyal güvenlik hakkına (AY. Md. 60), sosyal devlet ilkesine (AY. Md.2) ve ayrıca sigortalı lehine yorum ilkesine değinilmiştir.

DEĞERLENDİRME: Yukarıdaki kararda ele alındığı üzere, çalışma sebebiyle sosyal sigorta hukuku idare hukuku borç ilişkisinin doğduğu, sigorta ilişkisinin fiili çalışma ilişkisi üzerine dahi kurulabileceği hususları yurt dışında gerçekleştirilen çalışma ilişkileri için de geçerlidir. Yani, çalışan ister geçici gönderme yoluyla isterse yurt dışında çalıştırılmak üzere istihdam edilsin, ekonomik değer doğuran bir çalışması olduğu sürece, gerekli olan herhangi bir formaliteye uyulmasa ve muhatap ülke ile herhangi bir sosyal güvenlik sözleşmesi olmada dahi yurt içi sosyal sigorta mevzuatına tabi sayılacaktır.

Bu olayda dikkate çeken husus, karşı oy yazısında 5718 Sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun Md. 27 [207] ve Md. 5'e [208]

---

[207] İş sözleşmeleri Md. 27 – "(1) *İş sözleşmeleri, işçinin mutad işyeri hukukunun emredici hükümleri uyarınca sahip olacağı asgarî koruma saklı kalmak kaydıyla (*ASGARİ GARANTİ SAĞLAYAN ÜLKE), *tarafların seçtikleri hukuka tâbidir (*SEÇİLEN ÜLKE). *(2) Tarafların hukuk seçimi yapmamış olmaları hâlinde iş sözleşmesine, işçinin işini mutad olarak yaptığı işyeri hukuku uygulanır (*MUTAD İŞYERİ ÜLKESİ*). İşçinin işini geçici olarak başka bir ülkede yapması hâlinde, bu işyeri mutad işyeri sayılmaz (*GÖNDEREN ÜLKE*). (3) İşçinin işini belirli bir ülkede mutad olarak yapmayıp devamlı olarak birden fazla ülkede yapması hâlinde iş sözleşmesi, işverenin esas işyerinin bulunduğu ülke hukukuna tâbidir (*İŞVERENİN ÜLKESİ*). (4) Ancak hâlin bütün şartlarına göre iş sözleşmesiyle daha sıkı ilişkili bir hukukun bulunması hâlinde sözleşmeye ikinci ve üçüncü fıkra hükümleri yerine bu hukuk uygulanabilir* (İLİŞKİLİ ÜLKE)." Not: Parantez içindeki büyük harfli kelimeler (metnin anlaşılabilirliğini sağlamak üzere) tarafımızdan yazılmıştır.

[208] Kamu düzenine aykırılık Md. 5 – (1) "*Yetkili yabancı hukukun belirli bir olaya uygulanan hükmünün Türk kamu düzenine açıkça aykırı olması hâlinde, bu hüküm uygulanmaz; gerekli görülen hâllerde, Türk hukuku uygulanır."*

bağlı bir değerlendirme yapılmış olmasıdır.[209] Söz konusu kanun -adından da anlaşılacağı üzere-, Milletlerarası Özel Hukuk'a ilişkin hükümler taşımaktadır. Halbuki, Sosyal Güvenlik Hukuku (sosyal güvenlik hakkı ve onun temeli olan sosyal sigorta ilişkisi) Kamu (İdare) Hukuku kapsamındadır. MÖHUK'un özel bir norm ile çalışma ilişkisine uygulanacak devlet hukukunu düzenleme konusu yapmış olması sigorta ilişkisini de düzenlediği anlamına gelmez. 5718 SK. (Md. 27) gereği -koşulları oluştuğu için- bir iş sözleşmesi yabancı bir hukuk düzenine tabi olsa dahi, uygulanacak sosyal sigorta mevzuatı ancak, sosyal güvenlik hukukunun araçlarından olan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri, mülkilik ve şahsilik (içe ve dışa yansıma) ilkeleri uygulanarak saptanabilir.[210] Kaldı ki, karşı oy yazısında uyuşmazlıkta 5718 SK. uygulanmasına rağmen, haklı olarak, olayın işi kazası sayılması gerektiği sonucuna varılmıştır. Bu olayda da sigortalı lehine yorumun ancak gerekli hukuki nitelemelerden sonra, ihtiyaç ölçüsünde, destekleyici olarak kullanılabileceği ifade edilebilir.[211]

ÖLÜM (DUL VE YETİM) AYLIĞI

1. Yarg., 10. HD., E: 2022/7544, K: 2022/10956, 21.09.2022.

25.04.2018 tarihinde yaşamını yitiren sigortalı eşi üzerinden 5510 sayılı Kanun hükümleri gereğince kendisine ölüm aylığı bağlanan davacının 12.12.2001 günü ölen 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalı babası üzerinden de ölüm aylığı talebi, aylıkların sadece birinin tahsis edilebileceği gerekçesi ile Kurum tarafından kabul edilmemiştir. **Mahkeme**ce; davacının eşinden ve babasında aynı zamanda ölüm aylığı alması gerektiğinin tespitine karar verilmiştir. **Bölge Adliye Mahkemesi** tarafından istinaf istemi esastan reddedilmiştir. **Yargıtay 10. HD**. davanın yasal dayanağı olarak 5510 SK. Md. 34 [212] ve Md. 54/b-4'ü [213] kabul ederek hem eşinden hem de ana ve/veya babasından ölüm aylığına hak kazananlara, sadece tercih ettiği aylığın bağlanacağı sonucuna varmıştır.

Karşı oy yazısında, 5510 SK. Geç. Md.1/II'de mevcut; 5510 SK. öncesi var olan düzenlemelere (506, 1479, 5434, 2925 ve 2926 SK.'lar) göre bağlanan

---

[209] Yabancılık unsuru taşıyan iş sözleşmeleri hk. bazı mahkeme kararları ve değerlendirmeleri için bkz. BAYCIK Gaye, Yurt Dışı Hizmet Akdine İlişkin İstinaf ve Yargıtay Kararları Arasındaki Farklılık, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2/2023, 55- 69.

[210] Söz konusu ilkeler için bkz. SÖZER, Türkiye-İsveç, 95 vd.

[211] Sudan'a geçici görevle gönderilen davacının yurt dışında geçirdiği kazanın iş kazası olduğunun tespitini talep ettiği bir davada yine aynı sonuca varılmıştır. Bkz. Ankara BAM. 11. HD., Sa: 2023/700 E., K: 2023/1964. Konu hk. Yargıtay'ın bu yolda verdiği başkaca kararlar ve kararların yine 5718 Sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun kapsamında değerlendirilmeleri için bkz. ÖNAL, Yurt Dışında 665 vd.

[212] Ölüm aylığının hak sahiplerine bağlanması koşulları.

[213] "*Hem eşinden, hem de ana ve/veya babasından ölüm gelirine hak kazananlara, tercihine göre eşinden ya da ana ve/veya babasından bağlanacak geliri ... bağlanır.*"

aylıklara söz konusu kanunların uygulanması gerektiğine, bu vesileyle kanunların önceye etki yasağına değinilmiş ve şu tespitler yapılmıştır. Yargıtay Genel Kurulu kararına göre [214] "*Ölüm sigortasından aylık bağlama koşulları değerlendirilirken temel kural olarak hakkı doğuran ölüm tarihi itibarıyla yürürlükte olan yasal düzenlemenin uygulanması, bununla birlikte, Kanun koyucu tarafından daha sonra yapılan lehe yasal değişikliklerden de hak sahiplerinin faydalandırılması gerekmektedir". Bu doğrultuda, "... 5510 öncesi ölen baba ile 5510 sonrası ölen eş ayrı statüde sigorta kanunu kapsamlarında ise (baba 1479, eş 506 sayılı kanun kapsamında) çift maaş alacaklarına karar vermiştir*." … 5510 SK. Md. 54'ün olayda uygulanması için, her iki asli sigortalının da 01.10.2008 tarihinden sonra ölmüş olması gerekir. Halbuki **olayda baba da eş de bu tarihten önce vefat etmiştir**. Söz konusu nedenle, olay 1479 SK. Md. 46/2 hükmünü ilgilendirir.[215] "*Bu hüküm de sadece 1479 SK.'a göre hem kocadan hem ana veya babadan ölüm aylığına hak kazanılması halinde uygulanabilir…. Her bir Yasa kendi sigortalıları açısından hüküm ifade eder. Açıkça atıf yapılmadıkça diğer yasa hükümleri dikkate alınamaz*." Nitekim "45/3. maddedeki "*1479 sayılı Kanun ve diğer sosyal güvenlik kanunları kapsamında çalışmayan, bu kanunlar kapsamında çalışmalarından dolayı gelir ve aylık almayan*" kız çocuklarına aylık bağlanacağı ifadesi bu niteliktedir." Sonuç olarak, önceye etki yasağı ve 5510 SK. geçici madde 1 uyarınca davacı kadının babasından dolayı yetim aylığı bağlanması gerekeceğinden, Kurum işlemi hatalı olup, yerel mahkemenin (eşinden ve babasında aynı zamanda ölüm aylığı bağlanması) kararının onanması gerekir.

DEĞERLENDİRME: Tüm bu açıklamalar sigortalı lehine yoruma ilişkin esaslar aktarıldıktan sonra yapılmıştır. Karşı oy yazısında sisteme uygunluk (sistematik) yorum(u) yapılmış,[216] önceye etki yasağı ilkesi ele alınıp, bu ilke 5510 SK. Geç. Md. 1 hükmü ile birlikte değerlendirilmiştir. Açıklamalarda değinilen mevzuat sonuca varmak için yeterli olduğunda, ayrıca sigortalı lehine yoruma gerek bulunmaz. Ancak, varılan sonucu desteklemek, kuvvetlendirmek için bu yola başvurulması düşünülebilir.

2. Yarg. 10. HD., E: 2022/5585, K: 2022/8819, 09.06.2022.

Davacıya 5510 SK. kapsamında (4/a) sigortalı iken 07.06.2019 tarihinde vefat eden eşinden dolayı ölüm aylığı bağlanmış, 15.03.1987 tarihinde vefat

[214] Yarg., HGK., 2021/10-228 E, 2021/10-146.

[215] 5510 SK. Md. 54/b-4'e benzer hüküm şu şekildedir: "*Ancak, evliliğin son bulması ile kocasından da aylık almaya hak kazanan kız çocuklarına bu aylıklardan fazla olan ödenir*."

[216] Sisteme uygunluk yorumu ve birbirini izleyen normlar hk. bkz. SÖZER, Yöntembilim, 104 vd. 132 vd.

eden babasından dolayı da ölüm aylığı bağlanması için 14.06.2019 tarihindeki tahsis talebi, ancak tercih edeceği aylığın bağlanabileceği gerekçesi ile kabul görmemiştir. **İlk Derece Mahkemesi** tarafından davanın **kabul**üne karar verilmiş, **Bölge Adliye Mahkemesi**nce istinaf talebi esastan **red**dedilmiştir.

Yargıtay 10. HD.'ne göre, *"… ölüm sigortasından aylık tahsislerinde, ayrık durumlar dışında genel kural olarak hakkı doğuran olay tarihinde yürürlükte olan yasal mevzuatın uygulanması gerekmekte olup, buna göre sigortalı eşin* ***yaşamını yitirdiği 02.03.2014 tarihi*** [217] ***itibarıyla davanın yasal dayanağı 5510 sayılı Yasa'nın 34. ve 54. maddeleri olup****, 54. maddenin 5. bendine göre hak sahibinin tercihine göre ana/baba veya eşe ait dosyaların birinden aylık bağlanacağı açıkça düzenlenmiş bulunmakla, anılan maddeler irdelenmeden yanılgılı değerlendirme sonucu, davada uygulanması mümkün olmayan 1479 sayılı Kanun hükümleri dayanak alınarak yazılı şekilde karar verilmiş olması, usul ve yasaya aykırı olup* ***bozma nedenidir."***

Kararda mevcut **karşı oy yazısı**nda yapılan açıklamalar, mahiyeti benzer olan yukarıda aktarılan olayda yapılan değerlendirmeler ile paraleldir. Yani, önceye etki yasağına değinilmiş, ölüm tarihleri itibariyle uygulanması gerekli görülen mevzuat 5510 SK. Geç. Md. 1 yoluyla, 1479 SK. (Md. 45/c, Md. 46/2 ve Ek Md. 3) olarak belirlenmiştir. Çünkü, ***"****Hak sahibi kız olarak davacının babası 1987 yılında ölmüştür. Eşi ise 2019 yılında ölmüş olup, davacıya dul aylığı 4/a kapsamında bağlanmıştır. 5510 sayılı Kanunun 54. Maddesinin somut olayda uygulanması için hak sahibi sıfatı ile ölüm aylığı talep edebilecek* ***her*** *iki sigortalının ölüm* ***tarihlerinin de 01.10.2008 tarihinden sonra olması gerekir****. Hak sahibi sıfatı ile davacı kadının babası 01.10.2008 den önce ölmüştür. Farklı statüye tabi eş ise 2019 yılında ölmüştür. 5510 sayılı Yasanın geçici 1. maddesine göre, ölüm aylıklarının bağlanmasında vs.. yürürlükten kalkan 1479, 506, 2926, 2925 sayılı Yasa hükümleri uygulanacağından, 5510 sayılı Yasanın 54. maddesinin de somut uyuşmazlıkta uygulama yeri yoktur."* Ayrıca, yapılan değerlendirmeye göre, baba üzerinde bağlanacak aylık için (1479 SK. Md. 43 gereği olarak), beş yıl geçtikten sonra talep edilmesi halinde, talep tarihinden itibaren ölüm aylığının bağlanması gerekir. Bu sonuca varılırken maddi sosyal güvenlik edimlerinin mülkiyet hakkı kapsamında sayılması gerektiği de ifade edilmiş, önceye etki yasağı bakımından uygulanması gereken 1479 SK. hükümleri dikkate alındığında, davacı kadına ayrıca babasından dolayı yetim aylığı bağlanması gerekeceğinden, kurum işlemi hatalı bulunarak, kararın onanması-

[217] Eşin 07.06.2019 olan ölüm tarihi muhtemelen sehven 02.03.2014 olarak yazılmıştır. Ancak, her iki tarih de 5510 SK. döneminde olduğu için, bu durum hukuki değerlendirmeyi etkilememektedir.

nın uygun olduğu sonucuna varılmıştır. Karşı oy yazısında, yukarıdaki kararda mevcut karşı oy yazısında detaylı olarak açıklanan sigortalı lehine yorum ilkesine de yer verilmiştir.

DEĞERLENDİRME: Dul ve yetim aylıklarının birlikte alınıp alınamayacağı belirlenirken karşı oy yazısında yürütülen mantık (önceye etki yasağı, sosyal sigorta edimlerinin mülkiyet hakkı kapsamında korunması yaklaşımı) uygun sayılabilir. Çünkü, 5510 SK. Geç. Md. 1/II [218] yoluyla önceye etki yasağı getirilerek, kazanılmış hakların korunması sağlanmıştır.[219] Ancak, yukarıda ele alınan karara konu olayda her iki asli sigortalı (eş ve baba) 5510 SK. öncesi dönemde vefat etmiştir. Bu karara konu uyuşmazlıkta ise baba 15.03.1987 tarihinde (5510 SK.'dan önce), eş ise 07.06.2019 tarihinde (5510 SK. döneminde) vefat etmiştir. Söz konusu nedenle, sigortaya konu bir risk 1479 SK., diğeri ise 5510 SK. döneminde gerçekleşmiştir. Eğer olaya 5510 SK. uygulanacak olursa bağlı sigortalı kadın sadece bir aylığa hak kazanacak; 1479 SK. uygulanacak olursa her iki aylığı da talep edebilecektir. Söz konusu nedenle, sigortalı lehine yorum bu durumda önemli bir işlev üstlenerek, yapılacak lehe tercih ile davacının iki aylığa da hak kazanmasını sağlayacaktır.

3. Yarg., 10. HD., E: 2022/4491, K: 2022/7037, K: 12.05.2022.

1996 yılında (5534 SK. kapsamında) Emekli Sandığından (4/c) aylık almakta olan davacının, 2013 yılında (5510 SK. Md (4/a) sigortalısı olan) annesinin ölümü nedeni ile yetim aylığı talebi Kurum tarafından reddedilir. Talebin **ilk derece mahkemesi** tarafından 5510 SK. Md. 54 gereğince her iki dosyadan hak sahibi olamayacağı ancak, maaş alma tercihinde bulunabileceği gerekçesi ile kabul edilmemiş, istinaf talebinin de İzmir **Bölge Adliye Mahkemesi** tarafından reddine karar verilmiştir. **Yargıtay**, davacının annesinin 01.10.2008 tarihinden sonra öldüğü için 5510 SK. uyarınca annesinden aylık bağlanamayacağına karar verilmiştir.

Karşı oy yazısında, önceye etki yasağına ve 5510 SK. geçici Md. 1'e dayanılarak davacı kadına kendi aylığına ilaveten annesinden dolayı yetim aylığı bağlanması gerektiği sonucuna şu şekilde varılmıştır: " *Farklı sigorta türü sözkonusu olduğundan ve 5534 sayılı kanundan bağlanan aylık engel durum oluş-*

[218] Geç. Md. 1/II: "*17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı, 2/9/1971 tarihli ve 1479 sayılı, 17/10/1983 tarihli ve 2925 sayılı, bu Kanunla mülga 17/10/1983 tarihli ve 2926 sayılı kanunlara göre bağlanan veya hak kazanan; aylık, gelir ve diğer ödenekler ile 8/2/2006 tarihli ve 5454 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre ödenmekte olan ek ödemenin verilmesine devam edilir. Bu gelir ve aylıkların durum değişikliği nedeniyle artırılması, azaltılması, kesilmesi veya yeniden bağlanmasında, bu Kanunla yürürlükten kaldırılan ilgili kanun hükümleri uygulanır.*"

[219] Bkz. SÖZER, TSGH., 381.

turmayacağından, anneden de aylık bağlanması gerekir. 5510 sayılı Kanunun 54. Maddesinin somut olayda uygulanması için hak sahibi sıfatı ile ölüm aylığı talep edebilecek ***her iki sigortalılık durumunun 01.10.2008 tarihinden sonra olması gerekir.*** *Hak sahibi sıfatı ile davacı kadın 01.10.2008 den önce aylık almaya başlamıştır. Farklı statüye tabi anne ise 2013 yılında ölmüştür. 5510 sayılı Yasanın geçici 1. maddesine göre, ölüm aylıklarının bağlanmasında vs.. yürürlükten kalkan 5434 sayılı Yasa hükümleri uygulanacağından, 5510 sayılı Yasanın 54. maddesinin de somut uyuşmazlıkta uygulama yeri yoktur. Önceye etki yasağı ve geçici madde uyarınca davacı kadının annesinden dolayı yetim aylığı bağlanması gerekeceğinden kurum işlemi hatalıdır. Kararın bozulması gerekir. Çoğunluğun aksi yöndeki onama gerekçesine katılınmamıştır*." Emsallerinde olduğu üzere, bu kararda da aynı şekilde ayrıntılı olarak açıklanan sigortalı lehine yorum ilkesine dayanılmıştır.

DEĞERLENDİRME: Yukarıda ela alınan uyuşmazlığa benzere şekilde, bu uyuşmazlıkta da her iki sigortalılık olayı 01.10.2008 tarihinden sonra gerçekleşmemiştir. Kişi 1996 yılında (2008 öncesi) asli sigortalı sıfatıyla aylığa hak kazanmış, annesi 2013 yılında (2008 sonrası) işçi konumunda iken vefat etmiştir. Söz konusu nedenle, sigortalı lehine yorum kavramından yola çıkılarak, bu uyuşmazlıkta da olaya uygulanacak normun, sigortalı lehine olduğu vurgulanan 5434 SK. olması gerektiği sonucuna varmak uygun olacaktır.[220]

---

[220] Benzer nitelikli bir diğer olayda, 9.12.2010 (2008 sonrası) tarihinde yaşamını yitiren sigortalı eşi üzerinden 506 SK. hükümleri gereğince kendisine ölüm aylığı bağlanan kişi, 09.12.2001 günü ölen (2008 öncesi) 1479 SK.'a tabi sigortalı babası üzerinden de ölüm aylığı bağlanması gerektiğinin tespiti için dava açmıştır. İlk derece mahkemesi tarafından davanın kabulüne, Bölge Adliye Mahkemesince davanın kısmen kabulüne karar verilmiştir. Yarg. 10. HD. ise 5510 SK. Md. 34 ve Md. 54'e dayanarak, iki aylıktan sadece tercih edilenin alınabileceği sonucuna varmıştır. Karşı oy yazısında yukarıdaki kararda aktırılan gerekçeyle, olaya 1479 SK. uygulanarak ve yine sigortalı lehinde yorum ilkesi gereği, her iki aylığın da bir arada tahsis edilmesi gereği kabul edilmiştir. **Bkz. Yarg., 10. HD., E: 2021/10960, K: 2022/1584, 09.02.2022.** Benzer bir başka olay ve aynı yolda bir karşı oy yazısı içini bkz. Yarg., 10. HD., E: 2021/11773, 07.10.2021.

Keza, 506 SK. kapsamında sigortalı iken 11.12.2018 tarihinde (2008 sonrası) vefat eden eşinden dolayı aldığı ölüm aylığının yanında 1479 SK. kapsamında sigortalı iken 26.01.1975 tarihinde (2008 öncesi) vefat eden babasından dolayı da ölüm aylığı talebinin Kurum tarafından reddi nedeniyle açılan davada HGK.da talebi reddetmiş, karşı oy yazısında diğer karşı oy yazılarında aktarılan gerekçelerle (önceye etki yasağı, kazanılmış haklar, mülkiyet hakkı, ilgili mevzuat ve sigortalı lehine yorum), varılan sonuca katılınmamıştır. Bkz. Yarg., HGK., E. 2023/154 K. 2023/199 T. 15.3.2023. Yargıtay Kararları – Çalışma ve Toplum, 1/2022, 813 vd.

BOŞANILAN EŞ İLE BİRLİKTE YAŞAMA

1. Yarg., 10. HD., E: 2021/3148, K: 2021/11445, 04.10.2021.

Davacıya 506 SK. döneminde (2004 yılında) eşinden boşandıktan sonra, (1986 yılında ölen) babası üzerinden hak sahibi kız çocuğu sıfatıyla 24.11.2004 tarihinde yetim aylığı bağlanır. Davacının, boşandığı eşiyle fiili birlikteliği nedeniyle, 5510 SK.'un getirdiği düzenlemeye dayanılarak, yetim aylığı kesilir. Davacı bu işlemin iptaliyle yetim aylığının yeniden bağlanması talep eder. İ**lk derece mahkemesi "***Davacının ciddi sağlık sıkıntılarının olması, davacıya bakacak kimsenin bulunmaması, maddi durumu, boşanmış olduğu eşinin davacının ağır rahatsızlığı döneminde davacıyı sorması evlilik birliğinin fiili olarak tekrar kurulduğu anlamına gelmez."* gerekçesi ile yetim aylığının kesildiği tarihten itibaren **yeniden bağlanmasına** karar vermiştir.[221]

Ancak, **Bölge Adliye Mahkemesi** Hukuk Dairesince "*dinlenen tanıkların tamamı davacı ile eski eşinin birlikte yaşam iradesini devam ettirdiklerini belirttikleri, hatta eski eşinin davacının ev işlerini yapmakta, ona yardım etmekte olduğu, boşanan eşlerin bu nevi yardımda bulunmasının beklenir bir davranış olmadığı, davacının kurum denetim elemanının tespitinin aksini ispat edemediği gibi dinlenen tanık anlatımları ile eski eşlerin birlikte yaşadıkları sübuta ermiş olduğu"* gerekçesi ile ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve davanın esasta**n reddine** karar vermiştir**." Yargıtay 10. HD**. tarafından ise Bölge Adliye Mahkemesi hükmünün (vekalet ücreti bakımından düzeltilerek) **onanması** uygun görülmüştür.

Karşı oy gerekçesinde Daire kararına, 5510 SK.'un 56. Madde gerekçesine, bu konudaki Anayasa Mahkemesinin kararına, sosyal güvenlik hakkı ile sigortalı lehine yorum ilkelerine aykırılık oluşturduğundan, aşağıda belirtilen açıklamalar nedeni ile katılınmamıştır. "Yasaların Geriye Yürümezliği İlkesi" uyarınca yasalar kural olarak yürürlük tarihlerinden sonraki olay, işlem ve eylemlere uygulanırlar. Uyuşmazlıkta yetim aylığı 5510 SK. Md. 56'dan önce (24.11.2004 tarihinde) bağlanmıştır. Yürürlüğe giren yasaların geçmişe ve kesin nitelik kazanmış hukuksal durumlara etkili olamaması hukukun genel ilkelerinden olan "Kazanılmış Hakların Korunması" ilkesinin gereğidir. Kişi ancak yeni düzenleme ile daha iyi bir konuma getirilmekte ise önceye etki kabul edilmeli-

---

[221] İlk derece mahkemesi kararını ayrıca 5510 SK. Md. 56/II'nin "*Ortak çocuklar yönünden boşanma kararına bağlanan veya bağlanmayan kişisel ilişkilerin yürütülmesine sağlamaya yönelik olarak eşlerin belirli aralıklarda veya günlerde zorunlu bir şekilde bir araya gelmeleri durumunda ise kanun koyucunun bu türden ilişkinin varlığının gelir/aylık bağlanmaması veya kesilmesi nedeni olarak ön görmediği kabul edilmelidir*." gerekçesine (düzenlemenin amacına) bağlamıştır.

dir. Halbuki, 5510 SK.'un yürürlüğünden önce ilgili kanunlarda, boşanılan eşle fiili olarak birlikte yaşama olgusu, gelirin veya aylığın bağlanması engeli veya kesilmesi nedeni sayılmamıştır. Süregelen uyuşmazlıklarda, tamamlanmamış (ucu açık) hukuki durumlara yeni kanunun derhal uygulanması esası ölçü olarak alınmalıdır. Nitekim, tamamlanmış (ucu kapanmış) hukuki statülere ilişkin olarak getirilen 5510 SK. Geçici Md. 1/II gereği olarak, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce meri mevzuata (506, 1479, 2925 ve 2926 SK.'lara) göre hak sahibi olanlara bağlanan veya hak kazanılan aylık, gelir ve diğer ödeneklerinin verilmesine devam edilir. Düzenlemede bu gelir ve aylıkların durum değişikliği nedeniyle artırılması, azaltılması, kesilmesi veya yeniden bağlanmasında, bu Kanunla yürürlükten kaldırılan ilgili kanun hükümleri uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Söz konusu nedenle, 5510 SK. yürürlüğe girdikten sonra boşandığı eşi ile birlikte yaşadığı gerekçesi ile 56. maddesi uyarınca davacının aylığının kesilmesi önceye etki yasağıyla bağlantılı olarak yasal değildir. Karşı oy yazısında yukarıda aktarılan hukuki gerekçelere ek olarak (diğerlerinde olduğu üzere), sigortalı lehine yorum kavramına dayanılmıştır.

DEĞERLENDİRME: Karşı oy yazısında açıklandığı üzere, 5510 SK. Md. 56/II hükmünün bu yasanın yürürlük tarihinden sonra meydana gelen olaylara uygulanması gerekir. Çünkü, 5510 SK. Geç. Md. 1/II açıkça bu hususu yani, kanunların önceye etki yasağını hükme bağlamıştır. Tarafların 506 SK. döneminde başlayan birlikteliklerinin 5510 SK. döneminde devam ediyor olması, davacıya bağlanmış olan yetim aylığının kesilmesi sebebi sayılamaz. Önceki mevzuat döneminde bağlanmış aylıklar (sadece 506 SK. dönemi bakımından değil 5510 SK. dönemi bakımından da) kazanılmış hak sayılır. Bağlanmış olan aylıkların sonraki kanun hükmüne dayalı olarak kesilmesi önceye etki yasağını, dolayısıyla kazanılmış hakları ihlal eder. Sigortalı lehine yorum ilkesi bu uyuşmazlıkta ancak varılan sonucu destekler nitelik taşır.

2. Yarg., 10. HD., E: 2021/6890, K: 2021/11477, 04.10.2021.

506 SK. döneminde (2003 yılında) eşi ile boşandıktan sonra 1995 yılında ölen asli sigortalı babası üzerinden hak sahibi kız çocuğu sıfatıyla 2013 yılında ölüm aylığı bağlanan davacının, 5510 SK.'un getirdiği düzenleme gereği, boşandığı eşiyle fiilen birlikte yaşaması nedeniyle bu aylığı kesilir**. Davacı** eşiyle boşanarak ayrı yaşadığını, ölen babasından aldığı ölüm aylığının hukuka aykırı bir biçimde kesilerek almış olduğu aylıkların yersiz ödeme adı altında borç kaydedildiğini, ölüm aylığının kesildiği tarihten itibaren yeniden bağlanarak kuruma yersiz ödeme adı altında borçlu olmadığının tespitini talep etmiştir. **İlk derece mahkemesi** tarafından "*… tarafların boşanma tarihinden sonraki bir tarihte aynı adresi beyan ettikleri, söz konusu adresin resmi kurum kayıtlarına işlendiği, aksi-*

nin yine resmi belge ile ispatlanması gerektiği, yine ölüm aylığı bağlanan tarih itibari ile dava dışı kişinin adres değişikliği beyan ettiği tarih içerisinde aynı adreste kaldıkları" gerekçesi ile davanın **reddine** karar vermiştir.

Davacı, babasının 1995 yılında ölmesine rağmen ölüm aylığı için (oğlu öldükten sonra maddi destekten yoksun kalması üzerine) 2013/12. ayda başvuruda bulunduğu, gerçekten boşanıp eylemli olarak ayrı yaşadıkları, tanık beyanlarının aleyhe yorumlandığı, muhtar ile arasında önceye dayalı husumet bulunduğu gerekçeleriyle kararın bozulmasını talep etmiştir. Ancak, **bölge adliye mahkemesi** de davacının istinaf başvurusunun esastan **reddine**" karar vermiştir.

Yargıtay 10. HD., 5510 SK. Md. 56/II (boşanan eşlerin birlikte yaşaması) ve Md. 96'ya (yersiz ödemelerin geri alınması) değinmiş, fiilli birlikteliği saptama yöntemlerini açıklamış (nüfus kayıt örnekleri, adres hareketleri, su, elektrik, telefon abonelikleri, seçmen bilgi kayıtları …) ve eksik inceleme nedeniyle **bozma** kararı vermiştir.

Karşı oy yazısında çoğunluk görüşüne 5510 SK. Md. 56'nın gerekçesine, "*bu konudaki Anayasa Mahkemesinin kararına, Sosyal Güvenlik Hakkı ile sigortalı lehine yorum ilkelerine aykırılık oluşturduğundan, aşağıda belirtilen açıklamalar nedeni ile katılınmamıştır*." Önceye etki yasağı (yasaların geriye yürümezliği İlkesi) uyarınca, yürürlüğe giren yasaların geçmişe ve kesin nitelik kazanmış hukuksal durumlara etkili olamaması, hukukun genel ilkelerinden olan "'Kazanılmış Hakların Korunması" ilkesinin gereğidir. Yeni kanun ancak süregelen, tamamlanmamış (ucu açık) hukuki durumlara derhal uygulanabilir. Nitekim, 5510 SK. Geç. Md. 1 bu hususu hükme bağlamıştır. Söz konusu nedenle, tahsis edilmiş gelir ve aylıklara, 5510 SK. değil, uyuşmazlık konusu hakkında herhangi bir yasak içermeyen ilgili dönemin mevzuatı (506 SK.) uygulanır. "*Davacı boşandığında 506 sayılı kanun yürürlüktedir. ... Anılan kanunda ise boşanılan eş ile birlikte yaşama olgusu bir kesilme nedeni olarak düzenlenmemiştir. 5510 sayılı kanunun 01.10.2008 tarihinden önce gerçekleşen boşanma olgusuna uygulanması olanağı, önceye etki yasağı nedeni ile olanaklı değildir*." [222] Karşı oy yazısında yapılan bu hukuki açıklamalar ayrıca sigortalı lehine yorum ilkesi ile desteklenmiştir.

[222] "*Davacı boşandığında 506 sayılı kanun yürürlükte olduğu gibi sigortalı olan hak sahibi babası 1995 yılında boşanmadan 8 yıl önce ölmüştür. Hak sahibi kız çocuğu olarak boşandığı tarihten itibaren aylık bağlanması talep hakkı olduğu halde, davacı kadın yaklaşık 10 yıl sonra aylık bağlanması talebinde bulunmuştur. Burada davacı kadının, sosyal güvenlik hakkını kötüye kullandığından, bu amaçla boşandığından söz edilemez*."

DEĞERLENDİRME: Yukarıdaki karara konu karşı oy yazısı bu karara mevcut karşı oy yazısı ile aynı içeriktedir. Anılan nedenle, yine yukarıdaki karar hakkında da aynı değerlendirmeyi yapmak uygun olacaktır.

3. Yarg., 10. HD., E: 2021/4725, K: 2021/11454, 04.10.2021

506 SK. döneminde eşinden boşandıktan sonra babası (1987 yılında) ölen hak sahibi kız çocuğu sıfatıyla Eylül 2009 tarihinde yetim aylığı bağlanan **davacı**nın (5510 SK.'un getirdiği düzenlemeye dayanılarak) boşandığı eşiyle fiili birlikteliği nedeni ile **aylığı kesilmiştir**.

İlk derece mahkemesi, davacı ile eski eşi arasında eylemli bir birliktelik bulunmadığı, şiddetli geçimsizlik nedeniyle boşandıkları, ayrı illerde ikamet ettikleri anlaşıldığından yetim aylığının kesilmesine ilişkin işleminin hukuka uygun olmadığı gerekçesi ile **davanın kabulü** ile kurum işleminin iptaline karar vermiştir.

Bölge Adliye Mahkemesi oy çokluğu ile "medula sistem kayıtları, seçmen kütüğü kayıtları ile denetim memurunun yaptığı tespitin birbiri ile örtüştüğü görülmekle istinaf isteminin kabulüne, **davanın reddine** karar vermiştir. Davacı, eski eşinin boşandıktan sonra sürekli olarak çocuklarının yanında yaşadığını, bir dönem (2010-2015 yılları) daha çok Psikiyatri Kliniğinde, Endokrinoloji Kliniğinde ve Kardiyoloji kliniğinde defalarca tedavi gördüğünü, eşinden gerçek bir boşanma ile boşandığını belirterek temyiz yoluna başvurmuştur.

Yargıtay 10. HD., 5510 SK. Md. 56/II ve 96. madde hükümlerine ayrıca Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının tutanaklarının geçerliliğine (Md. 59/II) değindikten sonra, eksik inceleme ve araştırma nedeniyle Bölge Adliye Mahkemesi kararının **bozulmasına** karar vermiştir.

DEĞERLENDİRME: Kararda mevcut **karşı oy yazısı**nda yine önce yukarıdaki kararda mevcut olan karşı oy yazısında ifade edilen hukuki gerekçelere dayanılmış, ayrıca d**avacıya ait tedavi belgelerine (**Psikiyatri Kliniğinde 3 kez 3-6 aylık sürelerle **yatarak tedavi** görmesi) dayanarak birlikte yaşama olgusunun varlığından söz etme olanağı bulunmadığı kanaatıyla kararın bozulması gerektiğinden, çoğunluğun araştırmaya yönelik bozma gerekçesine katılınmamıştır. Bu karara ve karşı oy yazısına ilişkin olarak yapılacak yorum da öncekilerle aynıdır. Aktarılan olayda sigortalının tedavi sürecinin uzunluğu dikkate alındığında birlikte yaşama olgusu hayatın olağan akışına da uymamaktadır. Söz konusu durum sigortalı lehine tutum için bir gerekçe sayılabilir.

4. Yarg., 10. HD., E: 2022/5484, K: 2022/8748, 08.06.2022.

Dava, davacının boşandığı eşiyle birlikte yaşadığı gerekçesiyle, 5510 SK. Md.56/2 gereği kesilen ölüm aylığının yeniden bağlanması istemine ilişkindir.

Davacı psikopat olduğunu ileri sürdüğü eski eşi ile yıllardan beri devam eden şiddetli bir geçimsizliğin bulunduğunu, aralarında bir aile birliği olmadığını ileri sürmüştür.

İlk derece mahkemesi şu gerekçelerle **davanın kabulüne**, karar vermiştir. "*… davacı tanıkları ile SGK müfettişlerince davalı hakkında yapılan tahkikatta … dinlenen tanık beyanlarından ve mahkememizce Gediz ilçesinde bulunan bankalar, nüfus müdürlüğü, seçim müdürlüğü, hastane, cep telefonu operatörleri, belediye başkanlığı, jandarma komutanlığı nezdinde yapılan araştırmalarda davacının eski eşiyle birlikte yaşadığına yönelik bir delil ortaya konulamamıştır*." Gediz Asliye Ceza Mahkemesinin dosyasında; davacının, ekonomik huzursuzluklar nedeniyle çocukları ile birlikte Gediz Kaymakamlığının kendisine tahsis ettiğini bildirdiği sığınma evine çocukları ile birlikte gitmek istemesi üzerine sanığın birkaç kez vurarak darp ettiği ve eski eşinin bu nedenle ceza aldığı, ayrıca davacı ile kızının ekmek satış büfesinde çalıştıkları sırada sanığın işyerinden ele geçirdiği meyve bıçağını davacının sol göğsüne bir kez sapladığı ve eski eşinin bu nedenle de ceza aldığı ve cezanın kesinleştiği görülmüştür. Söz konusu hadiseler karşısında tarafların boşanmalarının muvazaalı olduğu iddiası yersiz kalmaktadır..." **Bölge adliye mahkemesi**nce, **Kurum istinaf başvurusunun** esastan **reddine** karar verilmiştir.

Yargıtay 10.HD. önce 5510 SK. Md. 56/II'nin "*Eşinden boşandığı halde, boşandığı eşiyle fiilen birlikte yaşadığı belirlenen eş ve çocukların, bağlanmış olan gelir ve aylıkları kesilir. Bu kişilere ödenmiş olan tutarlar, 96'ncı madde hükümlerine göre geri alınır*." hükmüne, açılan bir davada bu hükmün Anayasa mahkemesi tarafından bir hakkın suistimalini engellemek için getirilmiş olduğu gerekçesi ile iptal edilmediğine [223] değinmiş ve yapılan araştırmayı eksik bularak, yapılması gerekenleri açıkladıktan sonra [224] kararı bozmuştur.

---

[223] AY. Mah., 2009/86 Esas, 28.04.2011 tarihli karar.

[224] "*Yapılacak iş; yerel denetimde beyanları alınan şahıslar ..., ... ve ... köyü muhtarı ...'ın tekrar ifadelerine başvurulmalı, davacı ile boşandığı eşinin yerleşim yerlerinin saptanmasına ilişkin olarak; muhtarlıktan ikametgah senetleri elde edilmeli, ilgili nüfus müdürlüklerinden sağlanan nüfus kayıt örnekleri ile yerleşim yeri ve diğer adres belgelerinden yararlanılmalı, adres değişiklik ve nakillerine ilişkin bilgilere ulaşılmalı, özellikle ilgili nüfus müdürlüğünden adres hareketleri, tarihleriyle birlikte istenilmeli, getirtilen nüfus adres bilgileri raporunda kayıtlı bulunan, davacı ve boşandığı eşine ait tüm adreslerde, ilgili dönemde birlikte yaşayıp yaşamadıkları kolluk marifetiyle araştırılmalı, söz konusu adreslerdeki komşular tespit edilerek ifadelerine başvurulmalı, bütün adreslerde mahalle muhtar ve azaları dinlenerek bilgi ve görgülerine başvurulmalı, ilgililerin su, elektrik, telefon aboneliklerinin hangi adreste kimin adına tesis edildiği saptanmalı, seçmen bilgi kayıtları getirtilmeli, varsa çalışmaları nedeniyle resmi/özel kurum ve kuruluşlara verilen belgelerde yer alan adresler dikkate alınmalı, medula sisteminde kayıtlarda görülen adresler ilgili sağlık kuruluşlarından araştırılmalı, dosya kapsamındaki tüm bilgi ve belgeler değerlendirilerek boşanılan eşle eylemli olarak birlikte yaşa-*

Karşı oy yazısında "*Çoğunluk görüşü 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 56. Madde gerekçesine, bu konudaki Anayasa Mahkemesinin kararına, Sosyal Güvenlik Hakkı ile sigortalı lehine yorum ilkelerine aykırılık oluşturduğundan, aşağıda belirtilen açıklamalar nedeni ile katılınmamıştır.*" ifadesi mevcuttur. Bu açıklama sonrası sigortalı lehine yorum kavramı, diğer kararlarda olduğu şekilde (aynen) açıklanmış ve sigortalıya bağlanan ölüm aylığının kesilebilmesi için boşanma hakkının kötüye kullanılmış olması, birlikte yaşamanın maddi ve somut vakıalara bağlanmış olması ayrıca kurum denetim raporunun ciddi olması koşulları aranmıştır. Aktarılan gerekçelerle, davacı kadının boşanma hakkını kötüye kullandığından (babasından yetim aylığı almak için boşandığından) söz edilemeyeceğinden yerel mahkeme kararının onanması gerektiği sonucuna varılmıştır.[225]

DEĞERLENDİRME: Karara konu olayda davacı kadının yaşadığı olaylara ilişkin olarak yapılan açıklamalar (kadının gördüğü şiddet nedeniyle sığınma evi talep etmesi, maruz kaldığı şiddet nedeniyle eski eşinin iki kez mahkûm olması …) ayrı yaşamanın tespitine ilişkin diğer karineler (abonelikler, çeşitli kurum kayıtları…) dikkate alınmadan dahi fiili birlikteliğin gerçekleşmediğine kanaat oluşturmaya yeterli sayılmak gerekir. Amaca uygunluk yorumunda başvurulan "Eşyanın tabiatı" kavramı böyle düşünmeye el vermektedir.[226] Çünkü, maddi ve manevi yoksunluğa düşürülen ve şiddet gören bir kadının, sadece

---

ma olgusunun gerçekleşip gerçekleşmediği toplanan kanıtlar ışığında şüphe bırakmayacak şekilde ortaya konularak hüküm kurulmalıdır."

[225] Konu hakkında başkaca kararlar mevcuttur. Örneğin, "*Kanunun çok açık olmasına karşın yine de kuşkulu bir durumun varlığı iddia edildiği taktirde şüphenin sigortalının lehine yorumlanacağı ise iş ve sosyal güvenlik hukukunun temel ilkelerindendir*" (Yarg. HGK., 14.2.1990 E. 1989/10-391 K. 1990/83). *"... davacının talep tarihinden sonra 1.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 Sayılı Kanun hükümlerinde; maluliyet sigortası yönünden sigortalılar lehine getirilmiş hükümler de bulunmaktadır. Bu kanundaki söz konusu hükümlerin, sigortalılar lehine olması sebebiyle uyuşmazlığın çözümünde 5510 Sayılı Kanun hükümlerinin de ayrıca değerlendirilmesi gereklidir*" (Yarg. 10.H.D. 17.03.2011 E. 2010/9386 K. 2011/3728). "*Sosyal güvenlik kurallarının niteliği dikkate alındığında, sigortalının lehine olan düzenlemeye üstünlük tanınması gerektiği ve halen süregelen uyuşmazlıklar bakımından yeni yasal düzenlemenin geriye doğru yürüyeceği sonucuna varılır*" (Yarg.10.H.D. 11.11.2008 E. 2008/13916 K. 2008/14584). "*Sosyal güvenlik hukukunun özel ve kamusal niteliği itibarıyla ve 5510 sayılı Kanunda, anılan hükümle getirilen, sigortalıların lehine olan bu borçlanma hakkının, Kanunun yürürlüğünden önceki doğum olaylarına uygulanmasını engelleyen bir düzenlemenin olmadığı gözetildiğinde, 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce meydana gelmiş doğum olaylarına da uygulanabileceğini kabul etmek gereklidir."* (Yarg.10.H.D. 25.02.2010 E. 2009/8312K. 2010/2516). "*Anılan dönemdeki yasal boşluğun, sigortalı lehine olan eski düzenlemedeki 3 tam yıl prim ödeme süresi gözetilerek yargıç tarafından doldurulması sosyal güvenlik hukukunun temel yaklaşım gereklerinden olduğu....*" (Yarg.10.H.D. 13.10.2004 E. 2004/4836 K. 2004/9206. Keza, aynı yolda Yarg. 21.H.D. 29.12.2004 E.2004/12248 K.2004/12413). Söz konusu kararlar için bkz. BARIN, Yorum, 238, 239.

[226] Eşyanın tabiatına uygunluk yorumu ve örnekleri için bkz. SÖZER, Gai Yorum, 631-697.

resmi kayıtlarda hanenin müşterek gözükme ihtimalinin varlığı nedeniyle ölüm aylığından mahrum bırakılması hakkaniyete uygun düşmez. Bu yaklaşım (bağlı) sigortalı lehine yorum gereğidir. 5510 SK. Md. 56/II'ye uymadığı ileri sürülen (varsayılı) fiili birliktelik Ceza Hukukundaki "şüphede sanık yararlanır" ilkesini de çağrıştırmaktadır.

X. GENEL DEĞERLENDİRME

Ölçülülük ve eşitlik ilkeleri hem kural getirilirken hem de getirilen kuralların uygulanmasında önem taşımaktadırlar. Ölçülülük ilkesinin kullanılmasındaki amaç, anayasal düzeyde korunan iki hak arasındaki çatışma durumunda uygun müdahale ölçüsünü bulmaktır. Yasal bir düzenleme yapılırken en az iki menfaat grubu etkileneceği için, aralarında denge kurmak gereği vardır. Sosyal Güvenlik Hukukunda en önemli iki taraf Kurum ve (asli ve bağlı) sigortalıdır. Ayrıca, işveren ve sağlık hizmeti sunucuları da dahil edildiğinde ölçünün uygulanması gereken menfaat grupları artmaktadır. İhtiyaç duyulan yasal veya idari düzenleme kaleme alınırken ölçülülük ilkesinin **gereklilik** unsurunda sigortalıların ihtiyacının ön planda tutulması şarttır. **Orantılılık**ta baskın olanın; devlet, idari işlem yapanlar ve edim sunucular (hastahane, ilaç, optik malzeme, ortez, protez saplayanlar…), zayıf konumda olanın, sigortalı olduğu gerçeğinin dikkate alınması gerekir. **Elverişlilik** unsurunda başvurulan araç amaca götürmeli, sigortalıyı mağdur etmemelidir.

Örneğin, sağlık uygulama tebliğinde (SUT) ayakta dik pozisyonlama cihazının sağlanması kabul edilmiş ancak, bedeli düşük tutulmuştur. İşlevi dikkate alındığında ayakta dik pozisyonlama cihazının sigortalıya sağlanması onun esenliği için gereklidir. Kurumun söz konusu cihazı sağlaması, hastanın ihtiyacı olan destek dikkate alındığında orantılı sayılır. Ancak, sigortalının yaptığı harcama yerine piyasa değerlerinin altında bir ödeme yapılması elverişlilik bakımından olumsuz bir tutumdur.[227] **Üç unsurun uygulanmasında aktarılan yaklaşım, sigortalı lehine davranışı aksettirmektedir.**

Ölçülülük ilkesi mevcut bir kuralın (normun veya idari işlemin) uygulanmasında da önem taşımaktadır. Bu hususta doğru kuralın olaya uygulanması ile doğru seçilen kuralın uygulanmasında takdir yetkisi kullanılırken ölçüye başvurulması farklıdır. Bir normun sigortalıya uygulanmasında önce onun olaya uygun olup olmadığına karar verilmelidir. Örneğin, yukarıda aktarılan kararların bazılarında değinilen fiili veya şekli sigorta ilişkisi (5510 SK. Md. 53/V) varken (yurt içinde veya dışında) mevcut çalışmayı ve ödenen primleri yok sayarak

[227] Söz konusu örneğin ele alındığı bir karar ve benzerleri için bkz. SÖZER; GSS, 305 vd

yaşlılık aylığı bağlamamak veya sigortalının kastı olmadan (kurumun hatası ile bağlanmış olan) aylığı kesmek ve ödemelerin iadesini talep etmek (5510 SK. Md. 96) (uygulanacak olursa) ölçülülük ilkesinin gereklilik unsuruna uygun düşmez. Aslında ölçülülük ilkesi yetkili merciin takdir yetkisine dayanan durumlarda kullanmaya elverişli olduğu için, açık kanuni hüküm olan hallerde ona başvurmaya lüzum olmayacaktır. Dolayısıyla, söz konusu durumlarda sigortalı lehine yorum ilkesine başvurmaya da ihtiyaç yoktur.

Doğru seçilen norm uygulanırken eğer normda yeterli açıklık yoksa veya yetkili makama takdir yetkisi tanımakta ise bu halde ölçülülük ilkesine başvurmak gerekli olacaktır. Sunulacak sağlık hizmetleri 5510 SK.'da genel olarak ifade edilmiş (Md. 63), SUT'da bu genel kural somut hale getirilmeye çalışılmıştır. Ancak, bir sigortalı tarafından SUT'da bulunmayan veya bedeli gerçekçi olarak belirlenmemiş olan bir ilaç veya tıbbi malzeme (fark) ödeme talebinde bulunulabilir. **Gereklilik** unsuru bakımından, bedeli karşılanmayan büyüme hormonu örneğinde, çocuğun geleceği (eğitimi, mesleki ve özel yaşamı) bakımından ihtiyacın olduğu hususu kesindir. **Orantılılık**ta, ilaç bedeli ile çocuğun hastalığı kıyaslandığında, ağırlığın yaşam kalitesine verilmesi tercihi açıktır. Örnek olayda **elverişlilik** unsuru da mevcuttur. Çünkü, tıbbi verilere göre, çocuğun sağlıklı yaşamı (ailenin huzuru) için söz konusu ilaçtan başka bir çözüm yöntemi bulunmamaktadır. Benzer değerlendirme, sigortalının sağlık tesislerine ulaşımında gerekli olan (takdiri) ulaşım giderleri için de yapılabilir.[228]

Konu eşitlik ilkesi bakımından ele alındığında, kural kabulünde (yasa yaparken), genel olarak hukuki (şekli) eşitliğe uyulması şarttır. Örneğin, çalışanlar arasında statülerine (işçi, bağımsız çalışan, kamu görevlisi) göre ayırım yaparak farklı emeklilik yaşı belirlenmesi hukuki eşitliğe uymaz.[229] Benzer olmayan (heterojen) grupları da içine alan bu eşitlik sosyal sigortanın standart edimlerinde (geçici işgöremezlik ödeneği, sağlık hizmeti …) bir anlam ifade eder (nötr tutum). Ancak, benzer olmayan grupların hepsini, benzer (homojen) sayarak onlara aynı kuralı uygulamak maddi (gerçek, fiili) eşitlik anlayışına uymamaktadır. Söz konusu nedenle, çalışma koşulları (yer altında çalışma, itibari hizmet gerektiren işlerde çalışma…) bedeni özellikleri (engelli, erken yaşlanmış), ailevi görevleri (engelli çocuğa bakmak, çocuk yetiştirmek…) dikkate alınarak bazı gruplara edimlere hak kazanmaları için kolaylaştırıcı destek (yaşta, primde kolaylık, borçlanma olanağı…) sağlamak pozitif ayırımcılığı gerektirmektedir. Bu

---

228 Bkz. SÖZER, GSS, 330 vd.

229 Kamu görevlilerinin ve bağımsız çalışanların işçilere nazaran daha zor koşullarda emekli olmaları negatif ayırımcılık ya da işçilerin daha kolay koşullarda emekli olması pozitif ayrımcılık sayılabilir. Söz konusu üç grup yaşlılık sigortasından yararlanmada aynı koşullara tabi olsalardı o zaman hukuki eşitlik sağlanmış olurdu.

şekilde davranış söz konusu sigortalılar bakımından lehe tutum olup, imtiyaz sayılmaz.

Eşitlik ayrıca mevcut bir normun veya idari tasarrufun uygulanmasında da önem taşımaktadır. Örneğin, Kurum takdirine bağlı edimlerde bir tarife (emzirme ödeneği, ölüm yardımı) belirlerken sigortalılar (işçi, bağımsız çalışan, kamu görevlisi) arasında hukuki eşitliğe uymak zorundadır. Keza, görevli organları bir sigorta riskinin mevcudiyetinin saptanmasında (iş kazası, meslek hastalığı, engellilik…) objektif davranmalı, benzer olaylarda farklı idari kararlar almamalıdır.

Yukarıda lehe yorum, toplumda diğer tarafa (idare, işveren, satıcı…) karşı zayıf durumda olduğu için korunması gereken kişilerin (sanık, tüketici, mükellef…) pozitif ayırımcılığa tabi tutulması olarak tanımlanmış, sanık lehine yorum, mükellef lehine yorum, tüketici lehine yorum ve sigortalı lehine yorum örnekleri açıklanmıştı. Söz konusu kavramlar daha ziyade yargı organlarının kararlarında kullanılmakta, gerekçede ölçülülük ve eşitlik kavramlarına atıfta bulunulmaktadır. Kararlarda sigortalı lehine yorum kavramı kullanılırken, Anayasamızda mevcut Sosyal Hukuk düzenlemelerine, Sosyal Sigortalar Hukukunun özelliklerine (Kurumun sigortalıyı koruma yükümü, özenle görev yapma yükümü) değinilmektedir. Bu konuda ayrıca sosyal sigorta ilişkisinin niteliğinin de dikkate alınması gerekmektedir. Aktarılan örnek kararlarda dikkat çeken husus, bazı kararlarda konu hakkında norm ve normlarda da yeterli açıklık bulunmasına karşın ayrıca sigortalı lehine yorum ilkesine başvurulmuş olmasıdır. İlke bazılarında yetersiz olan normların açıklığa kavuşturulması için ancak, çoğu kararda karşı oy yazılarında kullanılmıştır.

KAYNAKÇA

AÇIKGÖZ Osman, 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun'un Haksız Şartlarla İlgili Getirdiği Yenilikler, MÜ.HF. Huk. Araşt. Derg., 2/2015, 805 – 838 (Tüketici).

ARICI Kadir, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Yönünde Anayasaya Aykırılığı Sorunu, TİSK Akademi, 2007/I, 6-25 (Kamu Görevlileri).

ASLANKÖYLÜ Resul, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununu Şerhi, Ankara 2009 (Şerh).

ATAŞ Gizem Özcan, İş Hukuku'nda Eşitlik İlkesi, Basılmamış YL. Tezi, Antalya, 2021 (Eşitlik İlkesi).

BARIN Nurgül Emine, Türk Sosyal Güvenlik Hukuku'nda Sigortalı Lehine Yorum İlkesi, Internatıonal Conference On Eurasıan Economıes, 2016, 236 vd. (Yorum).

BARIN Nurgül E., SARACEL Nüket, Toplu İş Hukukunda İşçi Yararına Yorum İlkesi, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, C-iasoS, 2022, Özel Sayısı, 81-100 (İşçi Yararına).

BULUT, Mehmet. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yurtdışı Hizmet Borçlanması Hakkı ve Ombudsmanlık Yaklaşımı, Ombudsman Akademik, 18/2023, 69-98 (Borçlanma).

CİRSOVİUS Thomas, Methodenkompetenz. Anwendung Juristischer Auslegungsmethoden Am Beispiel des Rechts der Gesetzlichen Rentenversicherung, https://www.hs-sozialversicherung.de/images/stories/aufsatz/cirsovius_ methodenkompetenz. pdf (Methodenkompetenz).

CANİKLİOĞLU Nurşen, Sosyal Hukukta Ayrımcılık Olarak Değerlendirilebilecek Düzenlemeler ve Mağduriyetin Giderilmesi İçin Başvurulabilecek Yollar, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30 Yıl Armağanı, Ankara, 2006, 643-700 (Ayırımcılık).

CAVAK Hilal Gül, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Yorum, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, MÜ.SBE., İstanbul, 2021 (Yorum).

ÇATALKAYA Deniz Ungan, İş Hukukunda Ölçülülük İlkesi, İstanbul, 2019 (Ölçülülük İlkesi).

ÇELİK Nuri, CANİKLİOĞLU Nurşen, CANBOLAT Talat, ÖZKARACA Ercüment, İş Hukuku Dersleri, İstanbul, 2023 (İş Hukuku).

ÇENBERCi Mustafa, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, 1985, Ankara (SSK Şerh).

DEMİR Kübra, İş Hukukunda 6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Bağlamında Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı, AÜ.SBE. Basılmamış Doktora Tezi, Ankara-2021 (Eşitlik İlkesi).

DEVECİ Zeynep Sümeyra, İş Hukukunda İşverenin Eşit Davranma Borcu ve Özellikle İş Sözleşmesinin Feshi Açısından Önemi, İzmir Barosu Dergisi, Mayıs 2020, 15-63 (Eşit Davranma).

ENES Faruk, Tüketici Mahkemelerinde Temel Savunma Argümanları, https://www. hukukihaber.net/tuketici-mahkemelerinde-temel-savunma-argumanlari (arguman)

ERGÜN Kazım, Emekli İntibak Bekliyor, TÜED, 25/12/2022, https://tued. com.tr/kazim-ergun-emekli-intibak-bekliyor/ (İntibak).

EKONOMİ Münir, İş Hukuku Cilt: I, Ferdi İş Hukuku, İstanbul 1976 (İş Hukuku).

ERDEM Jülide Gül, Yargı Kararlarında Kanun Önünde Eşitlik İlkesi ve Kadın Erkek Eşitliği, Akademik Hassasiyetler, 2017; 4(8), 19-44 (Eşitlik İlkesi).

ERTAN Emre, Karar İncelemesi: Yaşlılık Aylığı Bağlanması İstemi, Yazılı Başvuru Koşulu ve Sigortalı Lehine Yorum İlkesi, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2008/4, 241-251 (Lehe Yorum).

GÜZEL, Ali, Sosyal Sigortalar Açısından Yargıtay'ın 1985 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, Yargıtay'ın İş Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi, 1985, İstanbul, 1987 (1985 Yılı Kararları).

GÜZEL, Ali, İş Sözleşmesinin Geçerli Nedenle Feshinde Ultima Ratio (Son Çare) İlkesi ve Uygulama Esasları, A. Can Tuncay'a Armağan, İstanbul 2005, 57-90 (Son Çare).

GÖREN Zafer, Genel Eşitlik İlkesi, Cevdet Yavuz'a Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 3/2016. Özel Sayı, 3280-3301 (Genel Eşitlik).

GÜLMEZ Mesut, İnsan Haklarında Ayrımcılık Yasaklı Eşitlik İlkesi: Aykırı Düşünceler, Çalışma ve Toplum, 2010/2, 217-266 (Ayrımcılık Yasağı).

İNCEOĞLU Sibel, Türk Anayasa Mahkemesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı, Çalışma ve Toplum, 2006/4, 45-62 (Ayrımcılık Yasağı).

KANDEMİR Murat, YARDIMCIOĞLU Didem, İş Hukukunda Eşitlik İlkesi, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 30-31/2014, 1-44 (Eşitlik İlkesi).

KAPLAN Emine Tuncay Senyen, Bireysel İş Hukuku, Ankara, 2023 (İŞ Hukuku).

KAPLAN Emine Tuncay Senyen, İş Hukukunda Eşitlik İlkesi ve Cinsiyet Ayrımcılığı, TBB Dergisi, 2017 (özel sayı), 225-268 (Cinsiyet Ayırımcılığı).

KAR Bektaş, Ölçülülük İlkesinin İş Güvencesinde Uygulanması, Sicil, 15/2009, 60-69 (Ölçülülük).

KARAN Ulaş, Bireysel Başvuru Kararlarında Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik İlkesi, Anayasa Yargısı, 31(1), 2015, 235-306 (Ayrımcılık Yasağı).

KESKİN Züleyha, Kamu Hizmetlerinde Eşitlik İlkesi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, ANKARA, 2014 (Eşitlik İlkesi).

MUTLAY Barış Faruk, Sosyal Sigorta Yardımlarını Hak Kazanma Koşulları ve Eşitlik İlkesi, İstanbul, 2014 (Eşitlik İlkesi).

NAZLI Seçkin, Karar İncelemesi: Yurtdışı Hizmet Borçlanması, Sosyal Güvenlik Destek Primi, Sigortalı Lehine Yorum İlkesi, İyiniyet, Dürüstlük İlkesi, Journal of Istanbul University Law Faculty, 2/72, 665-680 (Lehe Yorum).

OĞURLU Yücel, AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak "Ölçülülük İlkesi", DEÜ.HF. Turhan Tufan Yüce Armağanı, İzmir, 2001, 485-522 (Ölçülülük).

ONUR, Kaplan İdari Usul Hukukunda İdari Makamların Bilgi Verme Yükümlülüğünün Kapsamı, Sosyal Sigortalar Hukuku İncelemeleri Ankara, 2022, 238-259 (Bilgi Verme).

ÖNAL Ali, Güncel Yargıtay Kararları Işığında Yurt Dışında Meydana Gelen İş Kazalarında Uygulanacak Hukuk Sorunu, YÜHFD, C.XVII, 2020/2, 665-707 (Yurt Dışında).

ÖZAÇMAK Zülal, Eşitlik İlkesi ve İş Hukukunda İşverenin Eşit Davranma Borcu, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir Ekonomi Üniversitesi, 2021 (Eşitlik İlkesi).

ÖZTUNAY Ecem, Masumiyet Karinesi, İzmir Barosu Dergisi, Aralık 2023, 369-389 (Karine).

SERİM Bülent, Yasa Önünde Eşitlik, Amme İdaresi Dergisi, 3/1994, 13-25 (Eşitlik).

SİRMEN A. Lâle, Tüketici Hukukunun Amacı ve Özellikleri, Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, 8/2013 (Özel), 2465-76 (Tüketici).

SÜZEK Sarper, İş Hukuku, İstanbul, 2021 (İş Hukuku).

SÖZER Ali Nazım, TUAÇ Yılmaz Pelin, Ücretsiz Çalışanların Hukuki Konumu: İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Bir Değerlendirme, Festschrrift für Otto Kaufmann Armağanı, İstanbul, 2001, 547-619 (Ücretsiz Çalışanlar).

SÖZER Ali Nazım, Sosyal Sigorta İlişkisi, İzmir, 1991 (SSİ).

SÖZER Ali Nazım, Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, İstanbul, 2023 (TSSH).

SÖZER Ali Nazım, İdarenin Hizmet Kusuru: Sosyal Sigortalar Kurumu Bakımından Bir Değerlendirme, Prof. Dr. Turhan Esener'e Armağan, C:1 Ankara, 2016, 355-407 (Hizmet Kusuru).

SÖZER, Ali Nazım, Sosyal Sigortalar Kurumunun Sigortalıları Gözetim (Koruma) Yükümü, Sosyal Sigortalar Hukuku İncelemeleri, Ankara, 2022, 1-83 (Gözetim Yükümü).

SÖZER Ali Nazım, Türkiye-İsveç Sosyal Güvenlik Sözleşmesi Hakkında Bir Değerlendirme, Prof.Dr. Savaş Taşkent'e Armağan, 2009, İstanbul, 95 vd. (Türkiye-İsveç).

SÖZER Ali Nazım, Hukukta Yöntem, İstanbul, 2020 (Yöntembilim).

SÖZER Ali Nazım, Genel Sağlık Sigortası, İstanbul, 2024 (GSS).

SÖZER Ali Nazım, Sosyal Sigortalar Hukukunda ve İş Hukukunda Gai Yorum: Eşyanın Tabiatı ve Hayatın Olağan Akışı, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 50/2016, 631-697 (Gai Yorum).

ŞAHİN Mustafa, Vergi Uyuşmazlıklarının Kökten Çözümüne Yönelik Devrimsel Bir Uygulama: Yükümlü Lehine Yorum İlkesi, Mali Çözüm Dergisi, 2018, 148 vd. (Yükümlü).

ŞIK Hüseyin, Suçsuzluk Karinesi ve Savcı, (Daktaras/Litvanya Kararı), Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2017, 427–452 (Karine).

ŞAKAR, Müjdat, Sosyal Sigortalar Hukukunun Genel Hükümlerin ve Primler Açısından Yargıtay'ın 1988 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, İstanbul, 1990 (1988 Kararlarının Değerlendirilmesi).

TAN Namık, Sosyal Güvenlikte Eşitlik İlkesi Kalmadı! TÜED, 24.2.2023, https://tued.com.tr/sosyal-guvenlikte-esitlik-ilkesi-kalmadi/

TOZMAN Önder, Suçsuzluk Karinesi: Türk Hukukundaki Sonuçları, EÜHFD, 3–4/2007, 315-353 (Karine).

TUNÇOMAĞ Kenan, CENTEL Tankut, İş Hukukunun Esasları, İstanbul, 1999 (İş Hukuku).

TUNCAY Can, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul, 1996 (Dersler).

TOZMAN Önder, Suçsuzluk Karinesi: Türk Hukukundaki Sonuçları, EÜHFD, 3–4/2007, 315-353 (Karine).

ULUCAN Devrim, Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık, DEÜ.HF. Derg., Özel S., 15/2013, 369-383 (Eşitlik İlkesi).

ÜNLÜ Tuğba, Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2009 (Eşitlik İlkesi).

ÜVEDİ Erdoğan, Emekli Aylığı Hesaplama Sisteminde Reform Zamanı, İş ve Hayat Dergisi, Ekonomi Hukuk ve Sosyal Politika, 19/2024, 165-264 (Reform Zamanı).

YENİDÜNYA Caner, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Masumiyet Karinesi, Güncel Hukuk Aylık Hukuk Dergisi, 5/2004, 20-21 (Karine).

YENİSEY Kübra Doğan, İş Kanunu'nda Eşitlik İlkesi ve Ayırımcılık Yasağı, Çalışma ve Toplum, 4/2006, 63-81 (Eşitlik İlkesi).

YERELİ Uçar O, AB. Türk Hukuk Sisteminde Ölçülülük İlkesini Konu Edinen Başat Kurallar (Osmanlı'dan Günümüze Tarihsel Bir Değerlendirme), Sosyoekonomi. 27(42)/2019; 203-26 (Ölçülülük).

YILDIRIM Turan, GÖÇGÜN Muhammed, İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 3 (2)/2016, 39-60 (Eşitlik İlkesi).

YILMAZ Merve Kaftani, 4857 Sayılı İş Kanununda Kadın İşçiler, Cinsiyet Ayrımı ve Eşitlik İlkesi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kültür Üniversitesi, Haziran, 2022 (Eşitlik).

YILDIZ Gaye Burcu, İşverenin Eşit İşlem Yapma Borcu, Ankara, 2008 (Eşit İşlem).

YILMAZ Halit, Sağlık Hizmetlerinden Yararlanmanın Kısıtlanması ve Kısıtlamanın Yargısal Denetimi, Ankara, 2011 (Sağlık Hizmetleri).

EMEKLİLİKTE YAŞA TAKILANLAR DÜZENLEMESİNİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE ETKİLERİ

Prof. Dr. Şerife Türcan Özşuca
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

I. GİRİŞ

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin bütçe açığı ve finansman sorunları yeni olmayıp uzun bir geçmişe sahiptir. 1970'li yıllarda başlayan sorun, 1990'lı yıllarda çok yüksek boyutlara ulaşmış, 2000'li yıllara gelirken sosyal sigortalar sistemi mali olarak neredeyse sürdürülemez boyutlara gelmiştir. 8/9/1999 tarihinden önce çalışmaya başlayan, hizmet süresi ve prim ödeme gün sayısını doldurmuş çalışanlar için emekli olmak için gereken yaş koşulunu kaldıran 3/3/2023 tarihili 7438 sayılı kanundan öncede de emekliğe hak kazanma koşullarını kolaylaştıran, yaş koşulu olmaksızın sadece sigortalılık süresiyle emekli olabilme imlanı sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. Emeklilik konusunda 1959 yılında 6122 sayılı kanunla memurlara yaş koşulu olmaksızın 30 yıl hizmet süresiyle emekli olma hakkı getirilmiş, 1975 yılında fiili hizmet süresi kadınlar için 20 erkekler için 25 yıla düşürülerek emekliliği hak kazanma koşulları daha da kolaylaştırılmıştır. 1969 yılında 1186 sayılı kanunla SSK kapsamındaki sigortalılara da sadece 25 yıl sigortalı ve yılda 120 gün prim ödeme imkânıyla emekli olma hakkı tanınmış, 1976 yılında 1992 sayılı kanunla kadın sigortalılar için sigortalık süresi daha da kısaltılarak 20 yıla indirilmiştir. Emeklilik yaşının düşürülmesi, yaş koşulu olmaksızın sigortalılık süresiyle emeklilik, hizmet borçlanması gibi sigortalıların hak kazanma şartlarını kolaylaştıran düzenlemeler kurumların pasif sigortalı sayılarını artırarak aktüaryal dengelerini bozmuştur. 1983 yılında 2898 sayılı kanunla Emekli Sandığı kapsamındaki sigortalıla-

rın, 1986 yılında 3246 sayılı kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamındaki sigortalıların belirli bir hizmet süresi ile emekli olabilme imkânları kaldırılmış, emeklilik için kademeli yaş koşulu getirilmiştir. 1992 yılında 3774 sayılı kanun ile tekrar yaş şartı olmaksızın emekli olma seçeneği tüm sigortalı gruplarına hak olarak tanınmış, bu düzenleme sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman sorunlarını ağırlaştırmıştır. Kadında 38, erkekte 43 gibi çok erken yaşlarda emekli olma hakkı sağlayan bu düzenlemenin sosyal güvenlik kurumlarının finansal sürdürebilirliğini tehdit etmesi nedeniyle 08/09/1999 tarihli 4447 sayılı kanunla aylığa hak kazanma şartları değiştirilmiş, emeklilikte yaş şartı tekrar getirilmiştir. 09/09/1999 tarihi ve sonrasında sigortalı olan kadınlar için 58 yaş, erkekler için 60 yaş, 08/09/1999 tarihi ve öncesinde sigortalı olanlar için de kademeli bir yaş artış sistemi öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesine açılan dava sonucunda Anayasa'ya aykırı bulunan karar uyarınca 2002 yılında 4759 sayılı kanun ile kademeli yaş artışına yeni bir düzenleme getirilmiştir.

4447 ve 4759 sayılı kanunların yürürlük tarihinde çalışmakta olanlar, 1999 ve 2008 reformlarının getirdiği yaşlılık aylığına hak kazanma şartlarının ağırlaştırılması yönündeki uygulamalara itirazlarını gündemde tutmuşlar, tepkilerini çeşitli platformda dile getirmişlerdir. Ülkelerin mali sürdürülebilirliğin sağlanması için genellikle emeklilik yaşını artırıcı tedbirler uygulamaya koyduğu bir dönemde; Türkiye 3/3/2023 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 7438 sayılı kanun ile 8/9/ 1999 tarihinde getirilen emeklilikte kademeli yaş koşulunu, 8/9/1999 tarihinden önce çalışmaya başlayan, hizmet süresi ve prim ödeme gün sayısını doldurmuş çalışanlar için kaldırarak, dünyadaki gelişmelere ters yönde çok radikal bir adım atmıştır. Daha önce tecrübe edilmiş olan benzer uygulamaların ekonominin dengelerini bozduğu, önemli bir mali yük oluşturduğu bilinmektedir. Geçmişten ders çıkarmadığımız yaş koşulu düzenlemesinden vazgeçişin etkisini önümüzdeki yıllarda daha net görebileceğiz. Bu düzenleme sosyal güvenlik sisteminin uzun vadeli mali dengesini ve yapısal sürdürülebilirliğini doğrudan tehdit edecek yanlış bir adımdır.

Tüm dünya için küresel yaşlanma çağımızın önemli bir risk alanı olarak kabul edilmektedir. 1950'den bu yana her yıl yüzde 1 - 2 civarında büyüyen küresel nüfusun 2064 yılında zirve yaparak 9,7 milyara ulaşacağı, ardından düşüş eğilimine girerek yüzyılın sonuna doğru 8,8 milyara düşeceği tahmin edilmektedir (Vollset, Goren, Yuan,et.al, 2020). Araştırmaya göre Asya, doğu ve orta Avrupa ülkeleri en hızlı nüfus kaybı ile karşı karşıya kalacak bölgeler olup 21. yüzyılın sonuna kadar Japonya, Portekiz, Güney Kore, Tayland, İtalya ve İspanya'nın da olduğu 23 ülke nüfuslarının yarısından daha fazlasını kaybedecektir. Küresel yaş yapısının önemli ölçüde değişmesi **yüzyılın sonunda 80 yaş**

üstü nüfusun 5 yaş altını geçmesi sonucunu doğuracaktır. Sahra altı Afrika ülkelerinde ise nüfus artışı güç kazanacak ve bölgenin nüfusu 2100'de üç katına çıkarak 3 milyarı aşacaktır Bu demografik değişim Afrika asıllı nüfusun diğer ülkelerde artabileceğine işaret etmektedir.

20. yüzyıl boyunca Türkiye'nin potansiyelini artıracak bir güç olarak değerlendirilen genç nüfus avantajı 21. yüzyılın başından itibaren kaybedilmeye başlanmış, nüfus dinamiklerinde yaşanan değişim sonucu toplam nüfus içinde yaşlı nüfusun payı oransal ve sayısal olarak artmıştır. Bu çok hızlı değişim Türkiye için demografik risklerin arttığına işaret etmektedir. Demografik kriz; düşük çalışan sayısı, vergilerin azalması, düşük büyümeye yol açarak; hayat standartlarında gerileme, emekli maaşlarının ve sağlık giderlerinin karşılanmasında zorluklar gibi önemli ekonomik sonuçlar doğuracak, çalışan sayısını korumak için emeklilik şartlarını daha da zorlaştırmak gerekebilecektir. Demografik değişim karşısında hali hazırda gelir kaynakları ve iş alanında yürütülen politikaların gözden geçirilmesi gerekmektedir Birçok ülke gelişmelere uyum sağlamak için hali hazırda yaşam boyu öğrenme, nesiller arası iş gücünü güçlendirme ve esnek emeklilik yaşları gibi bir dizi konu üzerinde çalışmakta; emeklilik sistemleri dahil olmak üzere sosyal koruma sistemlerini yeniden değerlendirmeye almaktadır. **Almanya**, **Japonya** ve **Güney Kore** gibi gelişmiş ülkeler robot **teknolojilerini** ve işgücünü etkin kullanarak yaşlanan nüfus problemini çözmeye çalışmaktadır (Vollset, Goren, Yuan, et.al, 2020).

Dünyada kamu emeklilik sistemlerinin tüm yaşlı nüfusu destekleyebilecek şekilde mali açıdan sürdürülebilirliğinin zorluklarının tartışılıp, çözüm yollarının arandığı, mali sürdürülebilirliğin sağlanması için genellikle emeklilik yaşını artırıcı tedbirlerin uygulamaya konulduğu bir dönemde yürürlüğe giren 7438 sayılı kanun ile sosyal güvenlik sisteminin uzun vadeli mali dengesi ve yapısal sürdürülebilirliğinde önemli sorunlar yaratacaktır. **Yaşlanan toplumların karışı karşıya kalacağı ekonomik ve sosyal risklere karşı çare arayışlarının tüm dünyada sürdüğü bir dönemde;** emeklilik yaşını dolduramayan ancak prim gün sayısını tamamlamış kişilere emeklilik hakkı tanıyan bu düzenleme iktisadi yapı üzerinde önemli sorunlar oluşturma potansiyeline sahiptir.

Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT) konusunu ekonomik, sosyolojik, hukuki ve siyasi boyutlarıyla ele alan pek çok çalışma bulunmaktadır (İzci ve Atmaca, 2019; Ceyhun, 2020; Bulut, 2023; Gülay, 2024; Özüdoğru, 2023; Nurdoğan ve Uluğ, 2023; Kaymaz, 2023; Bülbül, 2023; Bülbül ve Gayaker, 2023; Aslan, 2024; Cünedioğlu, 2024). EYT düzenlemesi; aktif/pasif sigortalı oranını düşürerek sosyal güvenlik gelir tabanında daralmaya yol açacak olması nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinde sorunlar yaratacağı yönünden eleş-

tirilmektedir (Gülay, 2024; Bulut, 2023). Nurdoğan ve Uluğ, EYT düzenlemesinin yaratacağı mali külfetin, sosyal sigorta primlerinde artış, vergi oranlarında artış veya borçlanma yoluyla karşılanacak olmasının işletme maliyetlerini yükselteceği ve cari açıkta artışa neden olacağını belirtmektedir. Kaymaz, 7438 sayılı kanunun ekonomik etkilerinin gelir dağılımı ve yoksullukla mücadelede önemli bir adım olduğunu; uzun vadede marjinal tüketim eğiliminin yaratacağı çarpan etkisiyle GSMH'ye katkıda bulunacağını; ancak söz konusu uygulamanın kamu yükünde artışa neden olacağını, artan sosyal harcamaların vergi yükünü artırarak enflasyonist etki yaratacağını öngörmektedir. Bülbül, EYT sorununa toplumun bütününü ilgilendiren bir sorun olarak yaklaşmak gerektiğini belirterek, EYT'lilerin karşılaştığı riskleri aylığa erişememek, sağlık hizmetlerine erişememek, işgücü piyasasından uzaklaşmak ve beceri kaybı bileşenlerine dayandırmaktadır. EYT'ilerin aylığa erişim sorununu çözmek için çıkarılan 7438 sayılı kanunun yeni riskler ve sorunlar doğurabileceğini vurgulayarak, bu düzenlemenin sosyal güvenlik sisteminin mali aktüeryal dengesini bozabileceğini kamu bütçesinden sisteme kaynak aktarımı gerekliliği doğuracağına işaret etmektedir..

EYT düzenlemesi ekonomik, sosyal, siyasi boyutu olan ve birçok alanı etkileyebilecek çok yönlü bir problemdir. Bu çalışmada EYT düzenlemesinin sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerindeki etkisi analiz edilecektir.

II. EYT DÜZENLEMESİNİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

EYT düzenlemesinin sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerindeki etkisi, gelir-gider dengesi, iş gücü piyasasındaki değişmeler ve demografik yapı ile yakından ilişkilidir.

A. Gelir-Gider Dengesi Üzerindeki Etki

1. Gelirler Üzerindeki Etkisi

EYT düzenlemesi 2023 yılında sigortalı çalışan ve emekli sayısı üzerindeki etkisini hızla göstermiş, çalışan sigortalıların sayısı 26.344.234 kişiden 986.212 kişi azalarak 25.358.022 kişiye düşmüş; emekli sigortalı sayısı 13.933.020 kişiden 2.097.235 kişi artarak 16.030.255'e yükselmiştir. Aktif/Pasif sigortalı oranı 2022 yılındaki 2,01 düzeyinden 2023 'de 1,66'ya, 2024'de 1,63'e gerilemiştir. 2023 yılında aktif sigortalı görünen ancak uzun vadeli sigorta primini ödemeyen ya da primini kendisi ödemek zorunda olup düzenli ödeme yapmayan yaklaşık

2,8 milyon kişi bulunmaktadır. İş kazası ve meslek hastalığı yönünden sigortalı olup aktif sigortalı sayılan stajyer, kursiyer ve çırakların sayısı 1.854 bin kişi; 460 bin zorunlu tarım BAĞ-KUR'lusu da primlerini düzenli ödememektedir. Diğer sigortalılar kaleminde izlenen primini kendisi ödeyen tarım işçileri, primini kendisi ödeyen taksi dolmuş şoförleri ve sanatçılar, ayda 10 günden az çalışan ve sadece iş kazası primi ödenenler ile cezaevlerindeki atölyelerde çalıştırılan tutuklu ve hükümlüler sayısı 2023 yılında 452 bin kişiye ulaşmaktadır. Bu kişilerin toplamı (2.765.705) aktif sigortalı sayısından düşüldüğünde gerçek aktif/pasif dengesinin daha düşük seviyede gerçekleştiği, 2022 yılında 1,77 olan gerçek aktif/pasif oranının 2023 yılında 1,48'e gerilediği; emeklilerin büyük kısmının tekrar çalışmaya devam etmesi durumunda oranın 1,5'e gerçek oranın ise 1,3'e düşeceği tahmin edilmektedir.

İş gücü piyasasından çok sayıda bireyin emekliliği seçerek çekilmesinin prim ödeyenler sayısını azaltması nedeniyle Kurumun gelirlerinde beklenen azalma çeşitli nedenlerle gerçekleşmemiştir. 2023 yılında asgari ücret ve memur maaşlarına yü**ksek oranlı zamların yapılması,** 7440 sayılı yeni **yapılandırma kanunu ve** askerlik, doğum ve yurt dışı **borçlanmaları sayesinde Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2023 yılı toplam gelirleri bütçede 1 trilyon 523 milyar lira tahmin edilirken, yılsonu gerçekleşmesi 2 trilyon 193 milyar lira olmuştur. 2022'de 1.000.078.911 TL olan toplam gelir 2023 yılında yüzde 119,3 oranında artış kaydetmiş;** prim gelirleri de önceki yıla göre yüzde 107 oranında artarak 724,1 milyar TL'den 1 trilyon 497,9 milyar TL'ye yükselmiştir,

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2023 yılı bütçesinde öngörülen asgari ücret artışı yüzde 35 iken 2023 yılı Ocak ve Temmuz aylarında yüzde 54,66 ve yüzde 34,04 oranında yapılan yüksek artışlarla toplam artış yüzde 107 düzeyini bulmuş ve prim gelirlerinde önemli bir artışa neden olmuştur. Prim gelirlerinde artışa kaynaklık eden başka bir düzenleme de EYT düzenlemesine paralel Mart 2023'de çıkartılan yeni yapılandırma kanunudur (7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun). 2023 yılı prim yapılandırma gelirleri bütçede 2.330 milyon TL öngörülmüş, yüzde 1.386,42 oranında büyük bir değişimle yapılanma gelirleri 34.632 milyon TL'ye ulaşmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'na 2008 yılından bu yana bütçeden toplanan prim gelirlerinin dörtte biri oranında devlet katkısı yapılmaktadır. 2023 yılında asgari ücret ile memur maaş artışları ve yeni yapılandırma kanunu kapsamında bütçe öngörüsü üzerinde prim gelirlerinde gerçekleşen yüksek artış devlet katkısında da ek 59.897 milyon TL artışa neden olmuş, toplamda devlet katkısı bir önceki yıla göre yüzde 86,4 artmıştır.

EYT kanunundan yararlanmak için 2023 yılında çok yoğun bir şekilde askerlik, doğum ve yurt dışı borçlanması yapılmıştır. Daha önce prim borcundan dolayı sigortalılık süresi durdurulan pek çok BAĞ-KUR sigortalısı EYT kapsamına girmek için durdurulan sigortalılık sürelerini tekrar emekliliğe saydırmak için ihya başvurusu yapmıştır. Kurum, EYT kanunundan yararlanmak için yapılan borçlanmalardan 160 milyar lira dolayında ek gelir elde etmiştir.

Kurumun faturalı ödemeler geliri, merkezi yönetim bütçesinden tahsil edilen emekli ikramiyesi ve asgari emekli aylığı kaynaklı artmış, 2023 nisan bayram ikramiyesi 1100'den 2.000 TL'ye yükseltilmiş, 2023 kasım ayında, emekli ve hak sahiplerine bir defaya mahsus olmak üzere ödenen 5.000 TL ikramiye verilmiştir. Bütçe transferinin artış oranı 2022'de yüzde 54,3 iken 2023'de yüzde 118,5 'e ulaşmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yeniden yapılandırma, borçlanma gibi tek seferlik gelir yaratan uygulamalarla elde ettiği gelirlerin önümüzdeki yıllarda olmayacağını ve aktif/pasif oranındaki dramatik bozulmayı dikkate aldığımızda; Kurumun prim tabanında önemli bir daralma ve gelirlerinde azalışa neden olacak EYT düzenlemesi, sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal ve mali dengesi üzerinde büyük bir baskı yaratacaktır.

2. Giderler Üzerindeki Etkisi

EYT düzenlemesinin hayata geçmesini izleyen bir aylık süre içerisinde aylık alan kişi sayısının yüzde11,5'i kadar kişinin emeklilik rakamına eklenmesi, bu düzenlemenin toplam giderler üzerindeki etkisi konusunda fikir vermektedir. Toplam giderler 2022'de 1.038.811.397 TL'den yüzde 114,7 oranında artarak 2023'de 2.232.339.177 TL'ye ulaşmıştır. 2023 yılı bütçesinde emekli aylığı ödemeleri için öngörülen harcama 1.300 milyar TL iken 1.408,6 milyar liraya ulaşmış, Emekli aylığı ödemeleri yüzde 111oranında artmıştır. Bu artış en düşük emekli aylıklarının yükseltilmesinden kaynaklanan tutarların emekli aylıklarına yansıması ve EYT düzenlemesinden kaynaklanmıştır Sağlık giderleri de yüzde 95 oranında artışla 283,2 milyardan 553,1 milyar TL'ye yükselmiştir.

3. Gelir-Gider Dengesi Üzerindeki Etkisi

2023 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinde gelir - gider dengesinin 59,2 milyar TL açık vermesi öngörülmüş, daha sonra açık tahmini 113,3 milyar TL'ye yükseltilmiş; gelirlerdeki olumlu gelişme bütçe açığının 39,384 milyar TL olarak beklenenden az gerçekleşmesini sağlamıştır. 2023 yılında toplam gelirlerin giderleri karşılama oranı yüzde 98,2'ye ulaşarak 2002 yılından bu yana en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Devlet katkısı hariç tutulduğunda finans-

man açığı 2023 yılında bir önceki yıla göre yüzde 70,2 artmış; devlet katkısı hariç gelirlerin giderleri karşılama oranı yüzde 80,2; prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranı yüzde 76,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum gelirlerin giderleri karşılamada yüzde 20, prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranında ise yüzde 24 düzeyinde bir finansman boşluğu bulunduğunu göstermektedir. Devlet katkılarına rağmen, sosyal güvenlik sisteminin açık vermesi merkezi yönetimin bütçeye müdahalesini gerektirmekte, ortaya çıkan finansman açığı merkezi bütçeden yapılan transferlerle kapatılmakta, bütçeden yapılan transferler ile sistemin sürdürülebilirliği sağlanmaktadır.

2022 yılında yüzde 54.3 artış kaydeden bütçe transferi 2023'de yüzde 118,5 artış göstermiş; bütçe transferlerinin GSYH oranı yüzde 2,59'dan yüzde 3,23'e çıkmıştır. 2023 yılında bütçe transferi prim gelirlerinin yüzde 56,7'si, sosyal güvenlik giderlerinin yüzde 38,1'i, toplam gelirlerin yüzde 38,7'si düzeyindedir. 2022 yılı bütçe transferi tutarı devlet katkısı hariç finansman açığının 1,81 katı iken 2023 yılında 2,32 katına yükselmiştir. Yapılan bütçe transferlerinin finansman açığından daha yüksek olmasının nedeni, bütçe transferlerinin içeriğinin sosyal güvenlik açığı kavramından daha geniş bir kapsama sahip olmasıdır.

2024 yılında Kurumun açığının yüzde 240 artarak 385,7 milyar TL'ye, bütçe transferinin 1 trilyon 512.9 milyar TL'ye ulaşacağı öngörülmektedir. Bu durum EYT düzenlemesinin önümüzdeki süreçte sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal ve mali dengesini sürdürülemez duruma getireceğine; dengenin bozulmasının kamu bütçesinden sisteme kaynak aktarımı gerekliliği doğuracağına işaret etmektedir. Merkezi bütçeden sosyal güvenlik bütçesine yapılan transferler ülke ekonomisi ve mali yapısı üzerinde doğrudan etkide bulunmaktadır. Bütçenin "cari transferler" kalemi bütün diğer harcama kalemlerin üzerinde bir ağırlık kazanarak tek başına yüzde 40'lar civarında, Sosyal Güvenlik Kurumu transferleri de toplam cari transferlerin yaklaşık yüzde 35'i civarında seyretmektedir. Yapısal bütçe dengesinde ve cari bütçe dengesinde gözlenen bozulma ve bütçe harcama bazının kalıcı bir şekilde genişlemiş olması nedeniyle, Sosyal Güvenlik Kurumu'na transferler ve cari transferler önemli bir risk alanı olarak değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2024). 2023 yılında bütçe transferleri toplam cari transferlerin yüzde 35,8'ini, hazine yardımlarının yüzde 64,1'ini; devlet sosyal güvenlik katkısı toplam cari transferlerin yüzde 13,7'sini, hazine yardımlarının yüzde 24,6'sını oluşturmaktadır. Bütçe transferlerinin toplam merkezi yönetim bütçe giderleri içindeki payı yüzde 12,9; devlet katkısının payı yüzde 4,9 düzeyindedir. Devlet katkısı hariç finansman açık tutarı 2011-2022 döneminde yaklaşık yüzde 473; 2011-2023 döneminde yüzde 876 artış göstermiştir.

EYT düzenlemesinin toplam maliyetine ilişkin Yılmaz tarafından yapılan çalışmada, EYT'nin 2023 yılı maliyeti 243,9 milyar TL, 2024 yılı maliyeti 715,9 milyar TL, 2025 yılı maliyeti ise 1.415 milyar TL olarak hesaplanmıştır. Hesaplama 2023 yılında 1,8 milyon, 2024 yılında 573 bin, 2025 yılında 402 bin kişinin, üç yılda toplam 2,8 milyon kişinin emekli olacağı varsayımına dayanılarak yapılmıştır. EYT'nin maliyetinin GSYH'ya oranı, 2023'de yüzde 0,93 olarak gerçekleşmiş, 2024'te yüzde 1,74; 2025 yılı projeksiyonunda 1,92 olarak tahmin edilmiş, kümülatif olarak üç yılın toplam maliyetinin yüzde 4,6 seviyesine ulaşacağı öngörülmüştür. Yılmaz, EYT'lilere yapılan emekli aylığı ödemelerini söz konusu yıllar için sırasıyla 127,7 milyar, 504,3 milyar, 741,6 milyar TL olarak hesaplamıştır. Emekli olanlardan kaynaklı prim kaybı ise anılan yıllarda sırasıyla 64,8 milyar, 170,8 milyar ve 244,2 milyar TL'dir. EYT'nin artan maliyetinin finansmanı önümüzdeki süreçte vergi ve prim gelirlerinde reel artışların yapılmasını gerektirmektedir, Prim ve vergi gelirlerinde reel artışların gerçekleşmemesi durumunda kamu borcu reel artış eğilimine girecektir. Borçlanma gereksiniminin artması faiz oranları üzerinde yukarı yönlü baskı yaratarak borçlanma maliyetlerini yükseltecektir. Özetle, EYT düzenlemesi ile mali dengesi bozulan Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılacak transferler orta vadede kamu dengeleri üzerindeki mali baskıyı artırarak ekonomik yönden olumsuz yansımaları da beraberinde getirecektir.

B. İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri

EYT düzenlemesinin işgücü piyasasına etkisini, emeklilik hakkı kazanan bireylerin işgücü piyasasındaki konumları ve onların yerini alacak yeni işgücü şekillendirecektir. Bu düzenleme sonrasında işgücü piyasasında ortaya çıkması muhtemel bazı değişiklikleri olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirebiliriz.

Olumlu etkiler olarak; emekli olan bireylerin işlerini bırakmaları durumunda genç ve dinamik iş gücünün istihdam olanaklarının artmasını; işsizlik oranının yüksek olduğu sektörlerde yeni işe alımları destekleyerek işsizlik oranının düşürülmesini; orta kademede çalışan bireyler için kariyerde ilerleme fırsatları, terfi etme ve daha fazla sorumluluk alma imkanın ortaya çıkması ile kurumsal motivasyon ve verimliliğin olumlu etkilenmesini sayabiliriz.

EYT sonrası kritik nitelikli işgücü kaybı, yeniden kayıt dışı çalışma eğilimi, genç işgücünün yeterli beceriye sahip olmaması, geçici iş gücü dengesizlikleri, ücret dalgalanmaları gibi olumsuzluklar ortaya çıkabilir. Emekliliğin özellikle deneyimli ve uzmanlaşmış çalışanların iş gücünden çekilmesi durumunda bazı sektörlerde işgücü açığı ortaya çıkabilir. Emekli olan bireylerin emekli maaşını artırmak amacıyla kayıt dışı çalışmayı tercih etmeleri durumunda kayıt dışı

istihdam sorunu artabilir ve bu durum sosyal güvenlik prim gelirlerinin azalması sonucunu doğurabilir. Emeklilikle boşalan pozisyonlara yeterli deneyim ve beceriye sahip gençlerin bulunamaması durumunda iş gücü piyasasında nitelik ve nicelik dengesizliğinin yaşanması sonucunda üretkenlik kaybı ortaya çıkabilir. Çok sayıda çalışanın aynı dönemde emekli olması işgücü arzında ani bir daralma yaratarak geçici işgücü dengesizliklerine neden olup bazı sektörlerde iş gücü sıkıntısı yaratabilir. İşgücü piyasasındaki arz-talep değişimleri, özellikle kritik pozisyonlardaki işgücü sıkıntısı ücretlerin yükselmesine, bazı sektörlerde ise ücretlerin düşmesine neden olabilir.

EYT düzenlemesi sonrası işgücü piyasasına ilişkin verilere baktığımızda, bu düzenlemenin işgücü piyasasına olumsuz etkilerinin bulunduğunu ve yapısal değişikliklere neden olduğunu söyleyebiliriz.

EYT düzenlemesi sonrası emekli aylığı almaya hak kazanan çalışanların yaklaşık yarısı kayıtlı çalışmaya devam etmiş ve işgücü piyasasından ayrılmamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre, sosyal güvenlik destek primine tabi sigortalı sayısı 2022 yılı sonu itibariyle 945,652 kişi iken 2023 yılı sonunda 919.336 kişi artışla 1.864.988 kişiye, Eylül 2024'de 213.403 artışla 2.078.481 kişiye ulaşmış; toplamda 1.132.829 kişi sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışmaya devam etmiştir (SGK, 2024).

TÜİK'in işgücü verilerine göre, toplam kayıt dışı çalışan sayısı 2022'nin ilk çeyreğinden 2023'ün ilk çeyreğine 38 bin kişi (yüzde 0,5) azalmış, 2023'ün ilk çeyreğinden 2024'ün ilk çeyreğine 473 bin kişi (yüzde 6,3); 2023'ün üçüncü çeyreğinden 2024'ün üçüncü çeyreğine 573 bin kişi (yüzde 5,2) artmıştır. Tarım dışı kayıt dışı çalışan sayısı 2022'nin ilk çeyreğinden 2023'ün ilk çeyreğine yüzde 4,3; 2023'ün ilk çeyreğinden 2024'ün ilk çeyreğine yüzde 6,8; 2023'ün üçüncü çeyreğinden 2024'ün üçüncü çeyreğine yüzde 9,3 oranlarında artmıştır. Erkeklerde tarım dışı kayıt dışı çalışan sayısı artış oranı 2022'nin ilk çeyreğinden 2023'ün ilk çeyreğine yüzde 1,8; 2023'ün ilk çeyreğinden 2024'ün ilk çeyreğine yüzde 6,0; 2023'ün üçüncü çeyreğinden 2024'ün üçüncü çeyreğine yüzde 2,7'dir. Kadınlarda tarım dışı kayıt dışı çalışan sayısı ise 2022'nin ilk çeyreğinden 2023'ün ilk çeyreğine yüzde 9,8; 2023'ün ilk çeyreğinden 2024'ün ilk çeyreğine yüzde 6,2; 2023'ün üçüncü çeyreğinden 2024'ün üçüncü çeyreğine büyük bir sıçrama yaparak yüzde 15,8 oranında artmıştır (TÜİK, 2024). TÜİK verileri EYT uygulamasının yeniden kayıt dışı çalışma eğilimini teşvik ettiğini, emekli olan bireylerin emekli maaşını artırmak amacıyla kayıt dışı çalışmaya yöneldiklerini göstermektedir. İleri yaş gruplarında kayıt dışı istihdam artışı özellikle de 50-54 yaş grubunda olmak üzere 45 yaş üstü grubunun istihdamında gözlenmektedir. 50-54 yaş grubunun kayıt dışı istihdamı 2022- 2023 döne-

minde yüzde 7,8; 2023-2024 döneminde yüzde 19,7 oranlarında artış kaydetmiştir. 45-64 yaş grubunda ise 2022'nin ilk çeyreğinden 2023'ün ilk çeyreğine yüzde 4,2; 2023'ün ilk çeyreğinden 2024'ün ilk çeyreğine yüzde 11 oranında artış gerçekleşmiştir (Cunedioğlu. 2024). Bireyin emekli olduktan sonra işgücü piyasasında kalma kararında emeklilikte elde edeceği gelir ve yaş faktörü etkilidir. 50 yaş üstü çalışanlar erken yaşlarda emekli olmaları ve emeklilik maaşlarının geçinmeleri için gereken seviyeye yetmemesi durumunda hâlihazırda emeklilik ve sağlık hizmetlerinden yararlanabiliyor olmaları nedeniyle sosyal güvenlik talebinde bulunmadan tekrar işgücü piyasasına girme eğilimine sahiptir. EYT sonrası emekli aylıklarının hem düzey hem de artış oranı açısından emeklilerin beklentilerinin oldukça altında kalmış olması emeklileri tekrar işgücü piyasasına girmeye yöneltmektedir. Erken emekliliğe hak kazananlar için emeklilik sistemi daha düşük ücretle işgücü piyasasında çalışmak zorunda kalınan ve sistematik bir ek emeklilik geliri elde edilen bir yapıya dönüşmüştür.

EYT düzenlemesi emekli ve kayıt dışı çalışan sayılarının yanısıra yarı zamanlı çalışan sayısında da artışa neden olmuştur. TÜİK verilerine göre, 2023'ün ilk çeyreğindeki yıllık istihdam artışının yüzde 25'i yarı zamanlı işlerde gerçekleşirken aynı oran 2024'ün ilk çeyreğinde yüzde 50,3' seviyesine yükselmiştir. Kayıtlı ve yarı zamanlı istihdam 2022'nin ilk çeyreğinden 2023'ün ilk çeyreğine 251 bin, 2024'ün ilk çeyreğinde 249 bin kişi armış; kayıt dışı ve yarı zamanlı istihdam ise 2023'ün ilk çeyreğinde yıllık 108 bin, 2024'ün ilk çeyreğinde yıllık 333 bin kişi artmıştır. 2024'ün ilk çeyreğinde 50 yaş üstü yarı zamanlı çalışan sayısındaki yüzde 30,4 artış, kayıt dışı piyasanın zamana bağlı eksik istihdam artışına kaynaklık ettiğini göstermektedir (Cunedioğlu. 2024).

İşverene maliyetleri düşen EYT kapsamındaki emeklilerin yeni iş bulma ya da emekli oldukları işlerine devam etme ihtimalinin artmış olması; emekli aylığı alan ve hala çalışma yaşında olanların rezervasyon ücretlerini düşürerek kayıt dışı ya da yarı zamanlı işlerde çalışma eğilimini artırmaktadır. İstihdam verileri emeklilerin bir kısmının çalışmaya devam ettiklerini ve işgücü piyasalarının birincil sorunu olan işsizlikle mücadelede erken yaşta emekliliğin etkisiz olduğunu göstermektedir. İşgücü piyasasında bozulmaya neden olan EYT düzenlemesi gençlerin emeklilerle rekabet etmelerinin beklendiği bir durumda genç istihdamı imkânlarını da daraltmaktadır. Ciddi bir genç işsizliği sorunu olan Türkiye'de, ücret beklentisi düşük tecrübeli emekli çalışanlarla gençlerin rekabet etmeleri beklentisi gençleri işgücünün dışına itecektir. Gençlerin iş bulabilmek için rezervasyon ücretlerini aşağı çekmek zorunda kalmaları ise asgari ücrete yakınsayan ortalama ücret sorununun varlığını daha da derinleştirecektir.

Erken emeklilik, emekli olan grupların işgücü piyasalarından tamamen çıkmaları mantığına dayanmaktadır. Türkiye'de erken yaşlarda emekli aylığı hakkını kazananlar genellikle ücretli çalışan olarak işgücüne katılmaya devam etmekte ve sosyal güvenlik sisteminin dışına çıkmaktadırlar. Türkiye emeklilik sistemi erken emeklilik hakkı ve sonrasında da enformel de olsa istihdamda kalmaya imkan vermektedir. Çoğunlukla işverenlerin sosyal güvenlik destek primlerini ödeme konusunda isteksiz olmaları emekli istihdamının enformelleşmesine neden olmaktadır. Sosyal güvenlik destek primlerinin emekli çalışanın refahına katkısının olmaması, sağlık ve benzeri konularda kapsama girmiş emekli çalışanların sosyal güvenlik destek primi taleplerini gereksiz kılmaktadır. Erken emeklilik haklarına erişim, düşük emekli aylıkları sonucunu yaratmakta ve kişileri tekrar çalışma zorunda bırakarak kısır bir döngü yaratmaktadır.

C. Demografik Yapıya Etkileri

EYT düzenlemesi nesil içi ve nesiller arası gelir dağılımını bozmuş; mevcut çalışanlardan emeklilere gelir transferine yol açmıştır. EYT düzenlemesinden önce sigortalı çalışmaya 24/11/1998 ile 8/9/ 1999 tarihleri arasında başlayan erkek 58; 24/4/1999 – 8/9/1999 tarihleri arasında başlayan kadın 56 yaşından önce emekli olamıyordu. EYT düzenlemesinden önce 2 yıl olan emeklilik yaş farkı, düzenleme sonrası kadınlarda 20, erkeklerde 17 yıla çıkmıştır. Bu durum, nesil içi ve nesiller arası adalet algısının olumsuz etkilenmesine ve sosyal huzursuzluğa kaynaklık etmektedir. Bugünkü çalışanlar, erken emekli olanların yükünü taşırken, kendi emekliliklerinde muhtemelen benzer haklardan yararlanamayacaktır.

EYT düzenlemesi ile erken emekli olan bireylerin emeklilikte geçireceği süre uzamıştır. Ortalama yaşam süresinin artmış olması nedeniyle sistemin bu kişilere uzun yıllar boyunca emeklilik maaşı ödeyecek olması sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır. Çalışan emekli oranında dengesizlik yaratan bu durum, aktif çalışan nüfus üzerindeki sosyal güvenlik prim yükünde artışa, primlerin yeterli olmaması halinde de kamu bütçesine ek yük getirebilecektir. Çalışan genç nesillerin sosyal güvenlik açığını kapatmak için daha yüksek prim ve vergi ödemek zorunda kalmaları, harcanabilir gelirlerinde azalışa ve genç nesillerin gelirlerini emeklilere aktardığı bir sistemin derinleşmesine yol açabilir. Özellikle çalışan kesimin ödediği primlerin emekli maaşı olarak geri dönmemesi, gelecekteki refah düzeylerinin olumsuz etkilenmesine ve nesiller arası gelir adaletsizliğine neden olacaktır. Gelir dağılımındaki dengesizliğin genç nesillerin sosyal ve ekonomik beklentilerinde düşüşe yol açması, toplumsal güven ve dayanışmayı olumsuz etkileyecektir. EYT nedeniyle kamu bütçesinin artan yükü,

eğitim, sağlık ve altyapı gibi genç nesillerin yararlandığı kamusal hizmetlere ayrılan kaynakların da azalmasına neden olabilecektir.

Sosyal adalet ve nesiller arası denge konusunda sorunlar barındıran EYT düzenlemesi genç nesilleri daha fazla çalışmak ve daha az sosyal güvenlik desteği almak gerçeği ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu düzenleme, muhtemelen gelecekteki nesillerin gelir seviyelerinde uzun vadeli bir kayıp, nesiller arası yaşam standartlarında belirgin farklılıklar anlamına gelmektedir.

III. SONUÇ

21.yüzyıl, yaşlı bireylerin, şimdi ve gelecekteki nesillerin kariyer dönemlerini nasıl idare ettirebileceklerinin sorgulandığı bir dönemdir. Emekli olmama, kısmi emeklilik, karışık kariyer, yeniden kariyer gibi yeni iş pozisyonlarının ve etkin yaşlanma politikalarının uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Ortalama yaşam süresinde dünya çapında artış ve nüfusun yaşlanması, güçlü sosyal sağlık sistemlerini ve sosyal güvenlik programlarını gerektirmektedir. EYT düzenlemesi kısa vadede bireylerin ekonomik refahında artış sağlamakla birlikte, uzun vadede işgücü piyasası dengeleri, sosyal güvenlik sistemleri ve yaşlı nüfusun sağlık hizmetleri talebi üzerinde önemli olumsuz etkiler yaratacak bir düzenlemedir. EYT düzenlemesi sosyal güvenlik sisteminin mali yükünü artırmıştır. Bu düzenleme vergi artışı, kamu hizmetlerinde azalma ve uzun vadeli finansal dengesizliklere yol açabilir; nesiller arası gelir adaletsizliğini derinleştirebilir. Bu tür politikaların etkilerini azaltmak için sosyal güvenlik reformları, vergi adaletinin sağlanması ve genç nesillerin ekonomik refahını artıracak önlemlerin alınması ve sürdürülebilir sosyal politikaların geliştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Aslan, H. (2024) "Emeklilikte Yaşa Takılanlar Problemi: Kuşakiçi Dayanışma ve Çatışma Perspektifinden Bir İçerik Analizi", *Çalışma ve Toplum,* .3, 1127-1166.

Aslan, H. ve O. Karadeniz, (2023) "Üniversite Mezunlarının EYT Yasasına Tepkileri: Ekşi Sözlük Örneği", Palaz, S. (Ed.), 22. *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özet Bildiri* Kitabı içinde, Balıkesir, 77.

Bulut, M. (2023) "Bir Kara Delik Göstergesi Olarak Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu'na Yapılan Bütçe Transferleri", *Uluslararası Sosyal Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi,* 3(1), 50–61.

Bülbül, O. G. (2023) "Çözümün Getirdiği Yeni Sorun ve Riskler Bağlamında Emeklilikte Yaşa Takılma", *Çimento İşveren Dergisi,* 37(3), 8–25.

Bülbül, O. G. ve S. Gayaker (2023) "Cumhuriyetin Yüzüncü Yılında Emeklilikte Yaş Şartının Sürdürülebilirliği: Emeklilikte Yaşa Takılanlar ve Emeklilikte Adalet Kavramlarının Belirginliği Üzerinden Bir Analiz", Palaz, S. (Ed.), 22. *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özet Bildiri* Kitabı içinde, Balıkesir, 121.

Ceyhun, E. (2020) "4447 Sayılı Kanunun Yirminci Yılında Hizmet Akdine Tabi Sigortalılar Yönünden Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma Koşulları ve "EYT"", *Mali Çözüm,* 30(159), 295–308.

Cunedioğlu, E.H. (2024) İşgücü Piyasasında EYT Düzenlemesinin Etkileri *TEPAV Değerlendirme Notu,* N202449.

Gülay, A. (2024) "Sağlık ve Emeklilik Ödemelerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Finansal Sürdürülebilirliği Üzerindeki Etkisi", *Reasürör,* 13–28.

Kaymaz, Y. S. (2023) "Sosyo-Ekonomik Etkileri Bakımından 7438 Sayılı Kanunun Analizi", *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* 9(3), 25–32.

Nurdoğan, A. K. ve M. Uluğ (2023) "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Politikalarının Siyaset Kurumu Tarafından Kullanılmasının Tarihsel Eleştirisi", *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(CEEİK 2023 Özel Sayısı), 79–92.

Oğlakçı, B. (2021) *Sosyal Medya Madenciliği İle Seçim Coğrafyası: 31 Mart 2019 Yerel Seçimi Örneğinde Ankara*, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özüdoğru, A. B. (2023) *2023 Yılında Gerçekleşen Kahramanmaraş Merkezli Depremin Etkileri ve Politika Önerileri,* TEPAV Politika Notu, No: N202306.

SGK (2024) *istatistik Yıllıkları*

TÜİK (2024). *Hanehalkı İşgücü istatistikleri*

Vollset S. E., E. Goren, C. Yuan, J.Cao, A. E. Smith, and T. Hsiao, et.al (202 "Fertility,mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for theGlobal Burden of Disease Study", *The Lancet*, 396(10258), 1285-1306.

Yılmaz, H. H.(2024). Enflasyon gerçekleşmeleri mali performansı nasıl etkiliyor? *TEPAV Değerlendirme Notu*, N202441. https://www.tepav. org.tr/ upload/files/1718354411-4.Enflasyon_gerceklesmeleri_mali_perfor mansi_nasil_ etkiliyor.pdf

TÜRKİYE'DE YAŞLI YOKSULLUĞU, NEDENLERİ VE EMEKLİLİK HARCAMALARININ YAŞLI YOKSULLUĞU ÜZERİNE ETKİLERİ[1]

Öğr. Gör. Dr. Hasan ASLAN[2]

GİRİŞ

Artan yaşam beklentisi ve düşen doğurganlık oranları dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de nüfusun yaşlanmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de her geçen yıl, yaşlı nüfus ve yaşlı bağımlılık oranları artmakta, doğurganlık ve ölüm hızları azalmaktadır. Yaşlanan bir toplumda birey açısından bunun sonuçlarından birisi yoksulluktur. Yaşlılıkta yoksulluğun kaynağıysa sağlık durumundaki değişimler (düşük çalışma kapasitesi), sosyal güvencesizlik (düşük aylıklar ve düşük sosyal güvenlik kapsamı), kayıtdışı ekonomi ve istihdam, aile yapılarının dönüşümü, yaş ayrımcılığı gibi bireysel, toplumsal ve/veya hem mikro hem makro ekonomik unsurlardır.

Yaşlı yoksulluğu sorunuyla mücadelede kullanılan en etkin araçlardan birisi, sosyal güvenlik araçlarıdır. Bu tebliğde Türkiye'de yaşlı yoksulluğunun görünümü ve yaşlılık aylıklarının (sosyal sigortadan sağlanan emekli aylıkları ve 65 yaş aylıkları) yaşlı yoksulluğu üzerindeki rolü ve son olarak asgari ücret ve döviz kuru ile emekli aylıklarının TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA) (2006-2023) mikro veri setleri ile analiz edilmiştir.

---

[1] Bu tebliğ, yazarın Çalıştay tarihlerinde hazırlamakta olduğu doktora tezinden türetilmiştir.

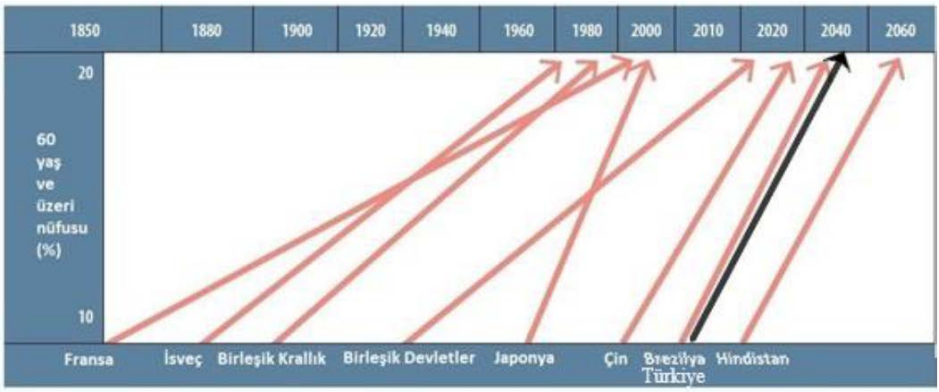
[2] Bartın Üniversitesi Bartın Meslek Yüksekokulu öğretim elemanı, Pamukkale Üniversitesi doktora öğrencisi.

1. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE YAŞLI NÜFUS ARTIŞININ GÖRÜNÜMÜ

Dünya nüfusu her geçen gün yaşlanmaktadır. Dünya Sağlık Örgütünün (WHO, 2015) raporuna göre bunun iki itici unsuru bulunmaktadır: (a) Artan yaşam beklentisi ve (b) Düşen doğurganlık oranları. Artan yaşam beklentisi; daha genç yaşlarda daha iyi hayatta kalma, sosyoekonomik gelişme, çocuk ölümlerinde azalma, daha iyi halk sağlığı, ileri yaşlarda hayatta kalmanın artması gibi unsurlara dayanırken; düşen doğurganlık oranları ebeveynlerin çocuklarının artık hayatta kalma olasılıklarının geçmişte olduğundan daha fazla olduğunu fark etmeleri, doğum kontrolüne erişimin artması, cinsiyet normlarının değişmesi gibi unsurlara dayanmaktadır.

Ülkenin yaşlı nüfusunun iki katına çıkması için geçen süre *yaşlanma hızı* olarak ifade edilmektedir; 20. Yüzyıl sonlarında yapılan bir çalışmada gelişmiş batı ülkelerinin uzun yıllara yayılan yaşlanma süreçlerinin; GOÜ'lerin (%7'den %14'e artacak olan) yaşlanma sürecinin 21. Yüzyılın ilk veya ikinci on yılına sıkışacağı belirtilmiştir (Kinsella ve Gist, 1995).

Grafik 1. 60 Yaş ve Üzerindeki Nüfus Oranının %10'dan %20'ye Artışı İçin Gerekli veya Beklenen Süre



Kaynak: World Health Organization (2015: 45) şekli ile TÜİK ADNKS verilerinin (2024a) ve TÜİK nüfus projeksiyon verisindeki 2040 yılı verilerinin (2018a) birleştirilmesi ile oluşturulmuştur.

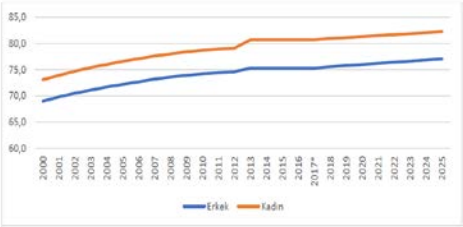
Benzer tahminler Dünya Sağlık Örgütü tarafından da yapılmıştır. 60 yaş ve üzeri nüfusun payının %10'dan %20'ye çıkması için gereken süre Fransa'da 150 yıl iken; Brezilya, Çin, Hindistan gibi ülkelerde 20 yıldan biraz fazla sürecektir (Grafik 1) (World Health Organization, 2015). TÜİK'in ADNKS verile-

rine göre de (TÜİK, 2024) Türkiye'de 60 yaş ve üstü nüfusun genel nüfusa oranı 2015 yılında %10'a ulaşmış; yine TÜİK'in 2018 yılında yaptığı tahminlerde (TÜİK, 2018) ise Türkiye'de 60 yaş ve üstü nüfus oranı 2040 yılında %22,29'a ulaşacağı öngörülmektedir. Buna göre Türkiye'nin yaşlanma hızı, Brezilya ile benzer bir eğilimdedir (Grafik 1).

Tahminlere göre Türkiye, 25 yıldan kısa bir sürede yaşlı nüfus oranı iki katına çıkacaktır. Öte yandan 2018 projeksiyonunda 2023 yılı nüfus tahminlerine göre 60 yaş ve üzeri nüfus oranı, %14,86 olarak öngörülmüştür. 5 yıl sonrasına ait 2023 ADNKS verileri (TÜİK, 2024) ile bu öngörüler karşılaştırma yapıldığında hem ülke nüfusu hem de 60 yaş ve üstü nüfus 2018 tahminlerinin altında gerçekleşmiştir. Ancak 60 yaş ve üzeri nüfusun oranı %14,94'e ulaşması 2018 tahminlerinin üzerinde gerçekleşmiştir. 2040 yılı projeksiyonundaki verilerde de benzer hata payları olursa Türkiye'nin yaşlı oranı çok daha erken bir tarihte iki katına ulaşabilir.

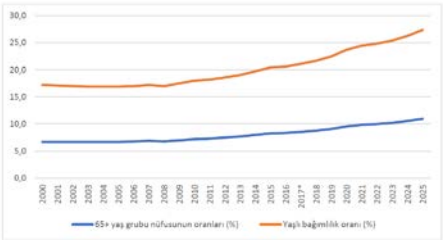
Türkiye'de yaşlı bağımlılık oranı da artmaktadır. 2007'de %10,7 olan oran 2019'da %13,4'e yükselmiştir (TÜİK, 2020); 65 yaş ve üzeri nüfus da benzer şekilde artmaktadır. Yaşlı nüfus yalnızca nicelik olarak değil, oransal olarak da artmaktadır. 2018'de %8,7 olan yaşlı nüfus oranının 2050'de %20,7 olması beklenmektedir (BM, 2020). Dünyada görüldüğü gibi doğurganlık ve ölüm hızlarındaki azalma ile birlikte sağlık alanında kaydedilen gelişmeler demografik dönüşümün itici unsurları olmaktadır (TÜİK, 2021).

Grafik 2. Cinsiyete Göre Doğumda Beklenen Yaşam Süresi



Kaynak: TÜİK Demografik Göstergeler 2000-2025 verilerinden (2018b) faydalanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 3. Yaşlı Nüfus ve Yaşlı Bağımlılık Oranı



Kaynak: TÜİK Demografik Göstergeler 2000-2025 verilerinden (2018b) faydalanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye'de doğumda beklenen yaşam süresi hem erkeklerde hem kadınlarda her geçen yıl artmaktadır. Ancak doğumda beklenen yaşam süreleri dikkate alındığında Türkiye'de *yaşlılığın kadınlaştığı* görülmektedir. 2000 yılında doğumda beklenen yaşam süresi kadınlarda 73,1 iken erkeklerde 69'ken; 2025

projeksiyonunda sırasıyla 82,2 ve 77'dir. Doğumda beklenen yaşam süresi her dönemde kadınlarda çok daha fazladır (Grafik 2).

Yaşlı nüfusla ilgili göstergeler olan 65 yaş ve üzeri nüfusun payı sürekli artış göstermekte iken yaşlı bağımlılık oranları ise 2002-2008 arasındaki yatay seyrinden sonra sürekli artış göstermektedir.

Sonuç olarak Türkiye hızla yaşlanmaktadır ve 1999-2018 arasında yapılan önemli projeksiyonlar, yaşlı nüfusun büyümesini doğru tahminleyememiştir. Örneğin TÜSİAD'ın (1999) 2025 öngörüsü ve Koç vd.nin (2010) 2023 öngörüsü ilgili yıllar gelmeden gerçekleşmiş; TÜİK'in (2018) 2023 öngörüsü ise çocuk doğumları bakımından beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

2. YAŞLI YOKSULLUĞUNUN NEDENLERİ VE GÖRÜNÜMÜ

Bütün çağlarda yardıma ihtiyaç duyan kimseler var olmuştur. Bu kişiler değişik nedenlerle toplumlardaki yoksullaşmış insanlardır (Talas, 1990). Yoksulluk, en genel ifadeyle kişinin (ve ailesinin) yaşadığı toplumda insan haysiyetine yaraşır bir yaşam standardına sahip olabilmesi için temel ihtiyaçlarını asgari seviyede karşılayacak gelir ve geçim imkânlarından mahrum olma hali olarak tanımlanabilir (Alper ve Yüksel Arabacı, 2010). Yoksulluğunsa çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bunlar çeşitli disiplinlerde büyüme ve gelir dağılımında eşitsizlikler, demografik unsurlar (nüfus baskısı, hane halklarının tür ve özellikleri, göç), işgücü piyasaları, dışsal etmenler (şoklar, ayrımcılık ve yerleşim yerinin özellikleri), yapısal uyum programları ve kısa dönem devrevi hareketler gibi çeşitlenmektedir (Şenses, 2006).

Yoksulluk kuramlarında ise yoksulluğun nedenleri, temelde beş ayrı noktaya odaklanmaktadır (Bradshaw, 2006, Oktik, 2008, Addae-Korankye, 2019):

i) Bireysel yetersizlikler: doğuştan gelen engeller, tembellik, kötü tercihler, vb. nedenler bireyi yoksulluğa itebilmektedir.

ii) Kültürel (yoksulluk kültürü) açıklama: yoksulluk, kuşaktan kuşağa aktarılır, çünkü çocuklar yoksullukla ilişkili değerler ve hedeflerle sosyalleşirler. Alt kültürde üretken olmayan ve başarı normlarına aykırı değerler benimsenmektedir.

iii) Yapısal açıklama: yoksulluk, daha geniş sosyoekonomik düzenin yapısından kaynaklanmaktadır ve yoksulluğun kaynağı, insanların gelir ve refah elde etmek için sınırlı fırsatlara ve kaynaklara sahip olmalarına neden olan ekonomik, politik ve sosyal sistemdir.

iv) Coğrafi açıklama: belirli alanlardaki insanların, kurumların ve kültürlerin refah ve gelir elde etmek için gereken nesnel kaynaklardan ve yeniden dağıtım talep etme gücünden yoksun oldukları gerçeğine dikkat çekmektedir. Kırsal yoksulluk, getto yoksulluğu, güney yoksulluğu, üçüncü dünya yoksulluğu gibi kavramlar coğrafi farklılıkları ele alır.

v) "*Yoksulluk sarmalları*": kuram diğerlerinin bir bileşeni olup yoksulluğu yaratan faktörlerin (bireysel, topluluk, ekonomik) birbiriyle bağımlılığı üstünde durmaktadır. Kurama göre örneğin bireysel düzeyde düşünüldüğünde istihdam eksikliği; yetersiz gelir nedeniyle tüketim ve harcama eksikliğine ve yetersiz tasarruflara, dolayısıyla bireylerin eğitime yatırım yapamamasına ve bireylerin de işletmelere yatırım yapma veya kendi işlerini kurma yeteneklerinden yoksun olmalarına yol açmaktadır.

Yoksulluk nedenleri karmaşık olmakla birlikte özel bir dezavantajlı grubun yoksulluğu ele alınırken ayrıca sebepler de ortaya çıkabilmektedir. Bu gruplardan birisi olan yaşlılar için de bu durum farklı nedenleri içinde barındırabilir. Dolayısıyla yoksulluk nedenleri çeşitlenebilmektedir. Öte yandan yaşlı yoksulluğunun sebeplerini anlamadan yaşlı yoksulluğunu ortadan kaldırmaya yönelik politikalar geliştirmek mümkün değildir.

Yaşlıların yoksulluğu, ampirik ve teorik çalışmalarda birçok nedene dayandırılmıştır. Genel olarak mikro ve makro birçok neden, tekil, kesişimsel ve/veya kümülatif olarak yaşlılıkta yoksulluk yaratmaktadır. Bireyin sağlık durumuyla ilgili nedenler, ekonomik nedenler, coğrafi (ve vatandaşlık) nedenler yaşlı yoksulluğunun nedenleri arasında ele alınsa da özellikle işgücü piyasası, sosyal güvenlik sistemi ve toplumsal cinsiyet rolleri yaşlı yoksulluğunda en önemli unsurlar olmaktadır. İşgücü piyasası ile sosyal güvenlik özellikle sosyal sigorta sisteminin ilişkisi yaşlı yoksulluğu ile doğrudan ilişkilidir. Yine işgücü piyasasındaki bazı gerekçeler ve toplumsal cinsiyet rolleri bir araya geldiğinde kadınların yaşlılık dönemlerinde yoksulluk çekmelerine neden olduğu görülmektedir (Tablo 1).

Tablo 1. Yaşlı Yoksulluğunun Temel Nedenleri

<table>
<tr><th>Sağlık Durumundaki Değişimler ve Biyolojik Nedenler</th><th>Ekonomik Nedenler</th><th>Yerleşim Yeri ve Vatandaşlık Farklılıkları</th><th>Toplumsal Nedenler</th><th>İşgücü Piyasasından Kaynaklanan Nedenler</th><th>Sosyal Güvenlik Sistemiyle İlgili Nedenler</th></tr>
<tr><td>Fiziksel ve bilişsel gerileme (hem neden hem sonuç)</td><td>Konut maliyetleri</td><td>Kırsalda yaşama</td><td>Aile yapılarındaki dönüşüm: ayrılma, bakılmama</td><td>Kayıt dışı ekonomi ve istihdam</td><td>Sosyal güvencesizlik</td></tr>
<tr><td>Düşük çalışma kapasitesi</td><td rowspan="4">Devrevi hareketler: Ekonomik krizler, ekonomik yaptırımlar ve sağlık krizleri</td><td rowspan="4">Göçmen olma/vatandaş olmama: göç etme yaşı, göç edilen ülkedeki ekonomik durum</td><td>Boşanma veya eşin ölümü</td><td>Parçalı işgücü piyasası</td><td>Emeklilik sistemlerinin kapsamının yetersizliği</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Biyolojik cinsiyet: Kadınların uzun yaşaması</td><td>Yoksulluğun nesiller arası doğası: yoksulluk kültürü</td><td>Çalışan yoksulluğu: kronik yoksulluk-yaşam boyu mali sıkıntı</td><td>Yetersiz özel emeklilik birikimleri</td></tr>
<tr><td>Toplumsal cinsiyet rolleri: bakım işini üstlenme, kariyer molaları, yaşam boyu kazançlarda farklılıklar, vb.</td><td rowspan="2">Çalışma çağındaki gelir eşitsizlikleri: işgücü piyasasında ayrımcılıklar (meslek ayrımcılığı, ücret ayrımcılığı, cinsiyet, yaş, vb.)</td><td>Düşük emekli aylıkları: emekli yoksulluğu</td></tr>
<tr><td>Yaş ayrımcılığı</td><td>Erken emeklilik</td></tr>
</table>

Kaynak: Bu bölümde kullanılan ilgili literatürden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloda yer alan sebepler, tek başlarına yaşlı yoksulluğu yaratabilmekle beraber, birbirlerine eklemlenerek çoklu nedenselliklerle birlikte yoksulluğu perçinleyebilmektedir. Örneğin sosyal güvenlik sisteminin olmaması veya yetersiz olması, tek başına yaşlı yoksulluğu için bir neden olarak değerlendirilebilecekken toplumsal cinsiyet rolleri ve kadın işleri-erkek işleri şeklinde var olan parçalı işgücü piyasası ve politik süreçler (örneğin erken emeklilik yasaları, neoliberal dönüşümün aylık miktarına etkileri, vb.) birbirine eklemlenerek yaşlılık dönemlerinde kadınların yoksulluk yaşamalarına sebebiyet verebilecektir. Dolayısıyla teorik ve ampirik çalışmalara dayanan nedenler aktarılırken bu nedenlerin birbirleri arasındaki bağlantılarına da değinildiği görülmektedir.

Yoksulluk nedenlerini anlamak politika oluşturmak için yeterli değildir. Ghosh'un belirttiği gibi güçlü bir politika tasarlamak için, sorunun kapsamını ve dağılımını doğru bir şekilde tahmin etmek de vazgeçilmezdir (Ghosh, 2023). Yaşlı yoksulluğun görünümünü anlamak da politikanın hedefinin kim olduğunu göstermek için önem arz etmektedir. Literatürde yer alan çalışmalara göre:

a) ileri yaşlılar daha yoksul,
b) kırsalda yoksulluk daha yüksek,
c) yaşlı yoksulluğu kadınlaşmakta,
d) eğitim durumu düşük olanlar daha yoksul,
e) mesleki farklılıklar (çalışma geçmişi) yoksulluk üzerinde etkili,
f) yalnız yaşayan yaşlılar daha yoksul,
g) yoksul yaşlılar emekli olsalar bile çalışmaya devam etmekte (köprü istihdam) ve
h) yoksul yaşlılar intihara meyilli davranışlarla ilişkilendirilmektedir.

3. ARAŞTIRMA BULGULARI

Yaşlılığın sosyal risk olarak değerlendirilmesinde ve güvence altına alınmasında iki temel düşünce bulunmaktadır. Bunlardan ilki gelir kaybını güvence altına almak, ikincisi ise bireyin uzun çalışma yıllarını yani kıdemini ödüllendirmektir (Tuncay, 1986: 7). Yaşlılığın sosyal risk olarak belirlenmesi ile sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla bahsi geçen amaçlarla yaşlılara gelir güvencesi sağlanmaktadır.

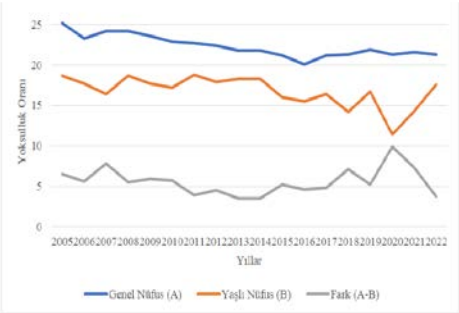
Bu doğrultuda bu çalışmanın da iki amacı bulunmaktadır:

i. Türkiye'deki yaşlı nüfusun yoksulluğunun görünümünü belirlemek
ii. Yaşlıların, aktif nüfusa dahil oldukları dönemlerde yatırmış oldukları sigorta primlerinin yaşlılık dönemlerinde aldıkları edimler bakımından yaşlı yoksulluğunu engelleyip engellemediğini, yani gelirin yeniden dağıtım fonksiyonunun ne düzeyde çalıştığını, diğer ekonomik göstergelerle (asgari ücret ve döviz kuru) arasındaki değişimi ve bunların trendini bulgulamak

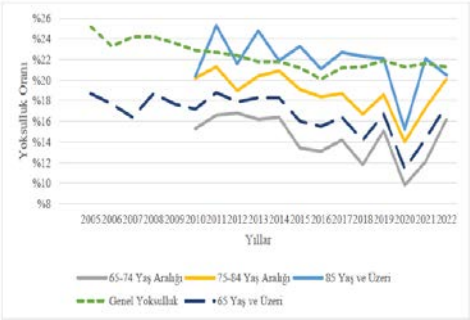
3.1. Yaşlı Yoksulluğunun Görünümü

OECD raporlarına göre Türkiye, yaşlı yoksulluk derinliği bakımından ön sıralarda yer almaktadır. 2018 yılında ilk 5'te yer alan Türkiye, 2020'de ilk üçte yer almıştır. (OECD, 2021, 2023). Bu başlıkta çeşitli kriterler altında yaşlı yoksulluğu incelenmiştir:

Grafik 4. Genel Nüfusun ve Yaşlı Nüfusun Yoksulluk Oranları



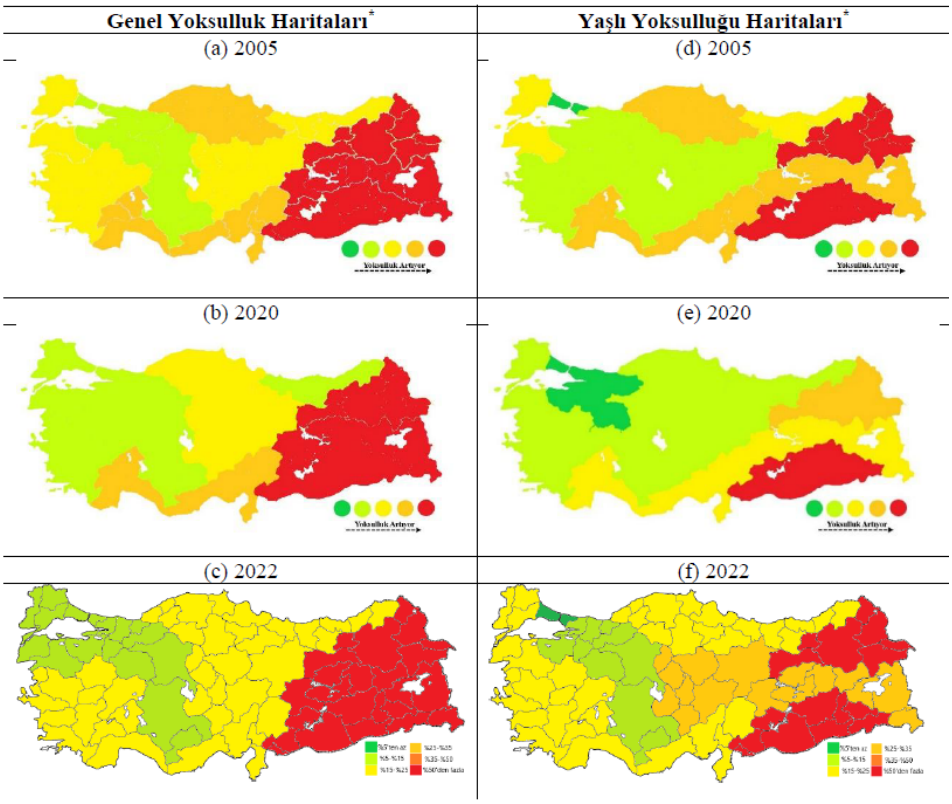
Grafik 5. Yaş Gruplarına Göre Yaşlı Yoksulluk Oranları



Yoksulluğun seyri incelendiğinde genel nüfusun yoksulluk oranları ve yaşlı yoksulluk oranlarının genel olarak benzer bir eğilim izlediği görülmektedir. Ancak bazı yıllarda (2006-2007, 2010-2011, 2017-2018) bu seyrin değiştiği, genel yoksulluk artarken yaşlı yoksulluğunun azaldığı veya tam tersi bir durumun yaşandığı, ancak tüm yıllarda genel yoksulluk oranlarının daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır (Grafik 4). Grafikte en dikkat çeken yılın yine 2019'dan 2020'ye geçildiği dönem olduğu belirtilebilir. 2020 yılında genel yoksulluktaki iyileşme bir önceki yıla göre yalnızca 0,6 puan olarak gerçekleşirken; yaşlı yoksulluğundaki iyileşme 5,3'tür. Ancak ardından yaşlı yoksulluk oranları hızla tekrar yükselmiştir.

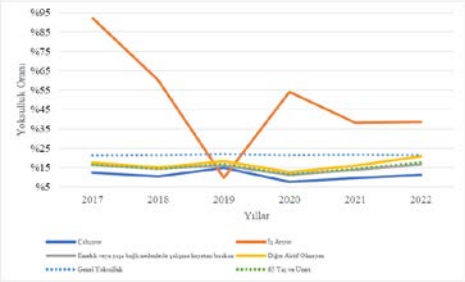
Yaş grupları incelendiğinde yaş ilerledikçe yoksulluk oranlarının arttığı görülmektedir. (i) Yılların tamamında en genç yaşlı grubu olan 65-74 yaş grubu, 65 yaş genel yoksulluk çizgisinin her zaman altında kalmıştır. (ii) 75-84 yaş grubu ise her yılda yaşlı yoksulluk çizgisinin üstünde ancak genel yoksulluk çizgisinin altında bir yoksulluğa sahiptir. (iii) 85 yaş ve üzeri yaş grubu ise her dönemde yaşlı yoksulluğu çizgisinin üstünde; genel yoksulluk çizgisinin ise genel olarak üstünde yer almaktadır; ancak 2020 yılındaki azalış dolayısıyla genel yoksulluk oranının oldukça altına gerilemiş ve hemen ardından tekrar yükselmiştir (Grafik 5).

Grafik 6. Genel Nüfusa ve Yaşlı Nüfusa Ait Yoksulluk Haritaları

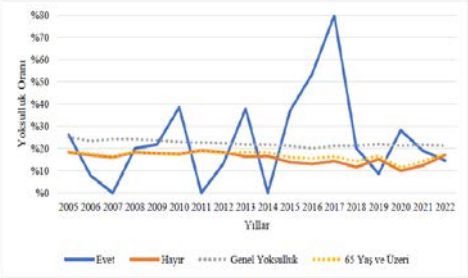


Yoksulluk oranlarının yükseklikleri arasındaki farklılıkları İBBS-1 bölgesel düzeyinde göstermek için hazırlanan yoksulluk haritalarında 2005, 2020 ve 2022 yılları karşılaştırılmıştır. Genel yoksulluk haritaları (a, b, c) birlikte incelendiğinde İstanbul, Ankara ile İç Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgelerinde yoksulluk oranları 2005, 2020 ve 2022 yıllarında aynı aralıktayken diğer bölgelerde farklılıklar yer almaktadır. Orta Karadeniz'de 2005'ten sonra iyileşme, Doğu Karadeniz'de ve Ege'de önce iyileşme sonra kötüleşme, Akdeniz çizgisinde 2022 yılında iyileşme görülmektedir. Yaşlı yoksulluğu haritaları (d, e, f) birlikte incelendiğindeyse 2005-2020 haritalarında Ege Bölgesi, İç Anadolu Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi dışındaki tüm bölgelerde yaşlı yoksulluğunun gösterdiği iyileşme gözlemlenebilmektedir. Ancak 2022'ye geçerken neredeyse tüm bölgelerde bir gerileme söz konusudur (Grafik 6).

Grafik 7. Esas Faaliyet Durumlarına Göre Yaşlı Nüfusun Yoksulluk Oranları



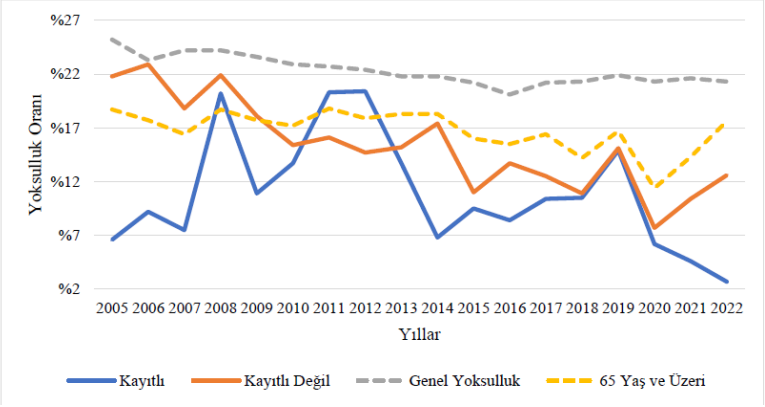
Grafik 8. İş Arama Durumlarına Göre Yaşlı Yoksulluk Oranları



Faaliyet durumlarına göre yaşlıların yoksulluk durumları incelendiğinde işsiz yaşlıların 2017-2022 yıllarında (2019 hariç) diğer gruplardan açık bir şekilde yüksek yoksulluk oranlarına sahip olduğu görülmektedir. Hatta 2017 yılında iş arayan yaşlıların %90'ından fazlası yoksuldur. 2019 yılı dışında bu grubun yoksulluk oranları, genel nüfusun yoksulluk oranlarından da açıkça yüksektir. Diğer üç kategoride yoksulluk oranları daha yatay bir seyir izlemektedir. 2017-2022 yılları arasında en düşük yoksulluk oranına sahip ilk grup çalışan yaşlılar, ardından emekliler olmuştur (Grafik 7).

Grafikler birlikte değerlendirildiğinde yaşlıların işsizlik durumları ile yoksulluk oranları arasında farklılıklar olduğu görülmektedir. Kendisini "işsiz" olarak tanımlayan yaşlılar, diğerlerine nazaran yoksulken (Grafik 7); son dört hafta içinde iş arayan yaşlıların yoksulluk oranları ise dalgalı bir seyir göstermiştir (Grafik 8). Yaşlılıkta iş aramanın sebepleri, yoksulluk olabileceği gibi bu durum köprü istihdama sebebiyet de vermiş olabilir. Ancak bu durum, yaşlılar açısından bazen referans dönemlerine denk gelmeyen iş aramalarıyla tam olarak örtüşmeyebilir.

Grafik 9. Sigortalılık Durumuna Göre Yaşlı Yoksulluk Oranları



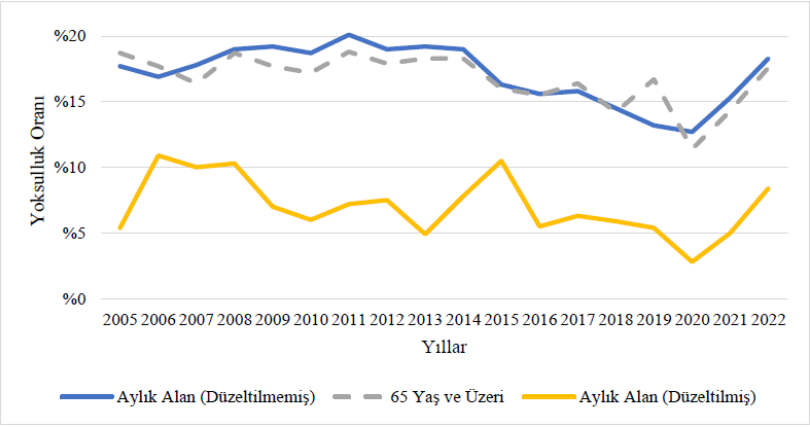
Sigortalılık durumunun yaşlı yoksulluğu ile ilişkisi değerlendirildiğinde (i) ilk olarak 2011 ve 2012 yılları hariç olmak üzere tüm yıllarda değişen oranlarda kayıt dışı çalışanların daha yoksul olduğu görülmektedir. (ii) İkincisi çalışma kayıtlı olsun veya olmasın 2013 yılından itibaren yoksulluk oranları, yaşlı yoksulluğu çizgisinin altındadır. (iii) 2018-2020 yılları arasında kayıtlılık durumunun yoksulluk seyrinde her iki grubun birbirine oldukça yakınlaştığı ve yaşlı yoksulluğu çizgisiyle paralel değiştiği görülmektedir. (iv) Son olarak çalışan yaşlıların sigortalılıkları olsun veya olmasın bu yaşlılar, 18 yılın tamamında genel yoksulluk çizgisinin altında yoksulluğa sahiptirler (Grafik 9). Çalışmak yoksulluğu azaltmaktadır.

3.2. Yaşlılık Aylıkları ve Yaşlı Yoksulluğu

Yaşlı yoksulluğuyla mücadelede kullanılan en önemli enstrüman sosyal güvenlik araçlarıdır. Bu bağlamda primli ve/veya primsiz rejimden sağlanan aylıklar yaşlı yoksulluğuyla mücadelede kullanılmaktadır. Türkiye'de de primli rejimde sosyal sigortalar, primsiz rejimde 65 yaş aylıkları aracılığıyla yaşlılara gelir desteği sunulmaktadır.

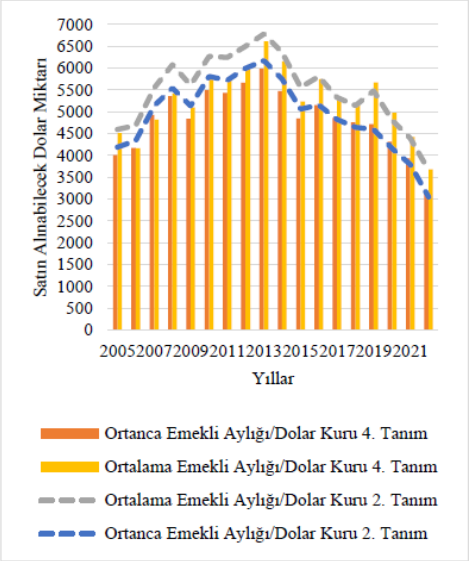
TÜİK veri setinde yer alan FG080 değişkeni hem emekli aylıklarını hem 65 yaş aylıklarını içerdiği için bir ayrıştırma yapma ihtiyacı duyulmuştur. 65 yaş aylığı tutarları ayrıştırılıp yalnızca sosyal sigorta sisteminden aylık alan yaşlıların tespitiyle ortaya çıkan **"düzeltilmiş"** aylık alanlar ile hiçbir ayıklama yapılmadan **"düzeltilmemiş"** aylık alanlar ayrı ayrı analiz edilmiştir. Düzeltilmiş aylıklarda yalnızca sosyal sigorta aylıkları; düzeltilmemiş aylıklarda hem sosyal sigorta hem de sosyal yardım programından alınan aylıklar dikkate alınmıştır.

Grafik 10. Aylık Alan Yaşlıların Yoksulluk Oranları

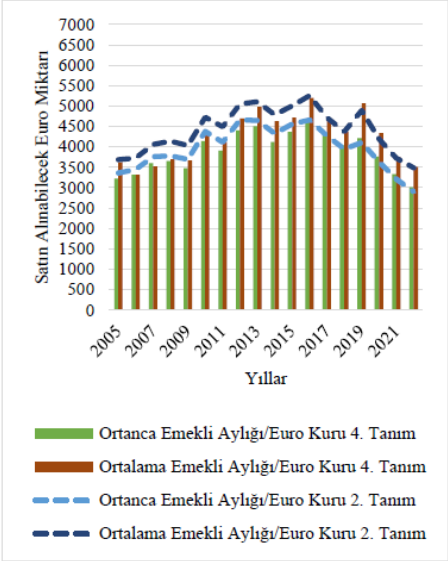


Tek geliri, gelirleri 65 yaş aylığı olan yaşlıların (ve eşlerinin) bu gelirleri, düzeltilmemiş aylıklarda yoksulluk oranlarını artırıcı bir etki yaratacaktır. Zira sosyal sigortadan (düzeltilmiş) yaşlılık aylığı alan yaşlıların yoksulluk oranları, hem düzeltilmemiş yaşlılık aylığı alanlara göre hem de genel yaşlı yoksulluğu oranından açık bir şekilde düşüktür. Tüm yıllarda en yüksek yoksulluk oranları, %10,9'ken 2020 yılında %2,8'e kadar düşmüş ve ardından tekrar yükselmiştir (Grafik 10). Bu yükselişin; 5510 sayılı kanun ek madde 19 kapsamında bağlanan taban aylıkların yüksek artışlarının olduğu dönemlere eşlik etmesi de önemlidir. 2019'da getirilen taban aylıkların yetersizliği dolayısıyla siyasi irade bu tutarları 5 yılda 12,5 kat artırmış olsa da 2019-2022 arasındaki tek olumlu yıl, 2020'dir.

Grafik 11. Düzeltilmiş Medyan ve Ortalama Yaşlılık Aylıklarına Göre Satın Alınabilecek Ortalama Dolar Miktarı



Grafik 12. Düzeltilmiş Medyan ve Ortalama Yaşlılık Aylıklarına Göre Satın Alınabilecek Ortalama Euro Miktarı



Not: 2. Tanım: Genel nüfus içerisindeki emeklilik gelirlerinin ortanca (ve ortalama) değerleri
4. tanım: Yaşlı nüfus içerisindeki emeklilik gelirlerinin ortanca (ve ortalama) değerleri

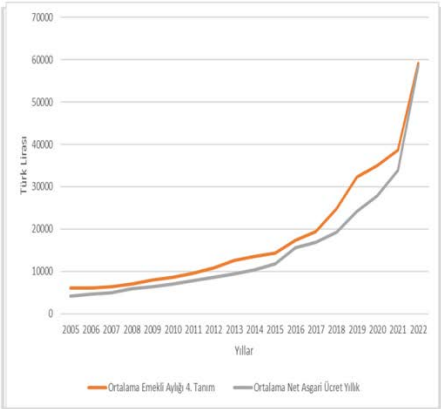
Dışa açık piyasalarda döviz kuru, satın alım gücü açısından önem arz etmektedir: Emekli aylıkları ile satın alınabilecek döviz miktarı hem genel nüfus hem yaşlı nüfus açısından yıllara göre bazen artış bazen azalış göstermiştir. Son 5 yılda (2019 yılı hariç) genel olarak bir düşüş söz konusudur. Grafiklere ve

değişkenlere tek tek bakıldığında tespit edilen temel bulgular üç maddede özetlenebilir (Grafik 11, 12):

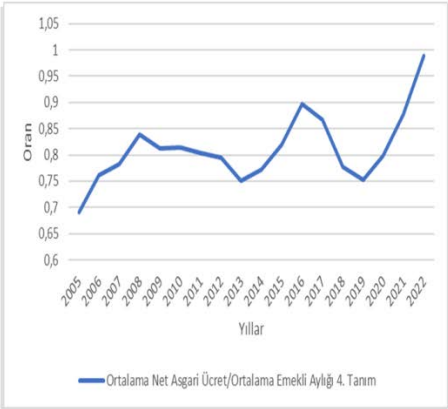
i) 2019 yılındaki yükselme dışında, 2016 yılından itibaren emekli aylıkları euro bazında; 2013 yılından itibaren de dolar bazında önemli bir değer kaybetmiştir.

ii) Genel nüfusun elde ettiği **ortalama** emekli aylıkları ile satın alınabilen dolar miktarı, yaşlı nüfusun elde ettiği ortalama emekli aylıklarından 2013 yılına kadar her yılda yüksektir. Ancak 2013 yılından sonra bu miktarlar birbirine yaklaşmıştır. 2019-2020 yıllarında ise yaşlıların emekli aylıkları ile alabildiği ortalama döviz miktarı genel nüfusa göre artmıştır. **Ortanca aylıklar** açısından değerlendirildiğinde ise farkın ortalama değerdeki kadar yüksek olmadığı ve yine 2019-2020 yıllarında yaşlıların ortanca emekli aylıkları ile alınabilecek döviz miktarı, genel nüfusunkini geçmiştir.

Grafik 13. Düzeltilmiş Ortalama Yaşlılık Aylıklarının Net Asgari Ücret Karşısındaki Seyri (Yıllık)



Grafik 1: Emekli aylıkları ve asgari ücretin yıllara göre seyri



Grafik 2: Asgari ücretin emekli aylıklarına oranının yıllara göre seyri

Kaynak: TÜİK 2006-2021 GYKA mikro veri setlerinden hesaplanmıştır.
2. Tanım: Genel nüfus içerisindeki emeklilik gelirlerinin yıllık ortalama değerleri
4. tanım: Yaşlı nüfus içerisindeki emeklilik gelirlerinin yıllık ortalama değerleri

Veri setlerinden hesaplanan emekli aylıklarının yıllık ortalama değeri, asgari ücretin yıllık net değeriyle genellikle benzer bir eğilim göstermektedir. Bu benzerlik bazen birbirine oldukça yakınsamakla birlikte özellikle 2022 yılında neredeyse eşitlenmiştir. Önceki yıllar incelendiğinde ortalama emekli aylıkları tüm yıllarda net asgari ücretin üstünde gözlemlense de 2022 yılı 2019 yılından itibaren başlayan bir kırılma ile oldukça yakınsamıştır (Grafik 13).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de yıllara göre yaşlı yoksulluğu, genel yoksulluk oranlarının altında kalmakla beraber, son yıllarda (2020-2022) genel yoksulluğa oldukça yaklaşmıştır. Yaşlı yoksulluğu cinsiyete göre erkeklere göre kadınlarda, yaş gruplarına göre ise genç yaşlılara nazaran daha ileri yaşlılarda daha yüksektir. Yaşlı yoksulluğunda bölgesel farklılıklar görülmekte; Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgelerinde yaşlı yoksulluğu, diğer bölgelere göre daha yüksektir. Yaşlı yoksulluğuyla mücadelede ise emekli aylıkları oldukça etkindir. Ancak 65 yaş aylıkları, yoksullukla mücadelede etkin değildir. Öte yandan sosyal sigortalardan emekli aylığı alanlar, almayan yaşlılara nazaran daha düşük göreli (gelir) yoksulluk oranlarına sahip olsalar da emeklilik sistemimizin emeklilere sunmuş olduğu aylıkların yeterliliği tartışmalıdır. Çünkü:

1) **Sürekli ek ödemelere ihtiyaç duyulmuştur** (seyyanen zamlar, intibak uygulamaları, sosyal destek ödemeleri, telafi ödemeleri, ek ödemeler, ilave ödemeler, bayram ikramiyesi, Cumhuriyetin 100. yılı için ikramiye, taban aylık uygulaması)

2) **Tüm ek ödemelere rağmen 2022 yılında** ek madde 19'a göre en düşük aylık 2500 TL ve 3500 TL olarak uygulanmasına rağmen **yaşlı yoksulluk oranı, genel yoksulluk oranına çok yakınsamıştır.**

3) **Ortalama bir emeklinin aylığı diğer ekonomik göstergeler karşısında erimiştir.** (2022 yılında asgari ücretle neredeyse eşitlenmiş, satın alınabilen döviz miktarı 2019-2022 arasında sürekli azalmıştır).

Sonuç olarak primsiz rejimde 65 yaş aylıklarının tüm boyutlarıyla gözden geçirilip yeniden yapılandırılması; primli rejimdeyse sürekli ek ödeme ihtiyaçlarını ortadan kaldıran yeni bir modele geçiş yaşam döngüsünün son aşamasında bulunan bir yaşlının yoksullukla mücadelesinde önemli görülmektedir. Bu politikalar, primli ve primsiz rejimin belli bir entegrasyonu şeklinde sağlanabileceği gibi objektif, yoksullukla mücadele etmeyi amaçlayan, kapsayıcı politikalar olması gerekmektedir.

KAYNAKLAR

Addae-Korankye, A. (2019). Theories of Poverty : A Critical Review. *Journal of Poverty, Investment and Development*, *48*(2019), 55–62.

Alper, Y. ve Yüksel Arabacı, R. (2010). Yoksullukla Mücadele, Vatandaşlık Geliri ve Aile Ödenekleri Sigortası. *Türk-İş*, *389*, 44–51.

Bradshaw, T. K. (2006). *Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development* (No: RPRC Working Paper No. 06-05).

Ghosh, D. (2023). Social Support System and Old Age Vulnerability: An Investigation in India. *Studies in Microeconomics*, 1–23.

Kinsella, K. ve Gist, Y. J. (1995). *Older Workers, Retirement, and Pensions: A Comparative International Chartbook.*

Koç, İ., Eryurt, M. A., Adalı, T. ve Seçkiner, P. (2010). *Türkiye'nin Demografik Dönüşümü: Doğurganlık, Aile Planlaması, Anne-Çocuk Sağlığı ve Beş Yaş Altı Ölümlerdeki Değişimler, 1968-2008*, Ankara.

OECD. (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. Paris.

OECD. (2023). *Pensions at a Glance 2023*. OECD Publishing.

Oktik, N. (2008). Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Yaklaşımlar. N. Oktik (Ed.), *Türkiye'de Yoksulluk Çalışmaları* (1. bs.), Yakın Kitabevi, İzmir, s. 21-56.

Şenses, F. (2006). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk* (4. bs.). İletişim Yayınları, İstanbul.

World Health Organization. (2015). *World Report On Ageing And Health*. WHO Press.

Talas, C. (1990). *Toplumsal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi.

Tuncay, A. C. (1986). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri* (3. bs.). Beta Basım, İstanbul.

TÜİK. (2018). Nüfus Projeksiyonları ve Tahminleri (Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Nüfus). https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=nufus-ve-demografi-109&dil=1 (25.05.2024).

TÜİK. (2020). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt İstatistikleri (Yaş Bağımlılık Oranı, 2007-2019). https://data.tuik.gov.tr/Bulten/DownloadIstatistikselTablo?p=k3RsYcRMXY2z3U2P3wcyERBIlpoXJEvC7aGuvZiAUMRRMCSmxmOFlcXQtwNJdqmf (01.11.2020).

TÜİK. (2021). Haber Bülteni: İstatistiklerle Yaşlılar, 2020. https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Istatistiklerle-Yaslilar-2020-37227 (29.12.2021).

TÜİK. (2024). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları Veritabanı. https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr (25.05.2024).

TÜSİAD. (1999). *Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri*. Lebib Yalkın Yayımları ve Basım İşleri A.Ş., İstanbul.

United Nations. (2020). *Secretary-General: Impact of the coronavirus disease (COVID-19) on the enjoyment of all human rights by older persons* (No: A/75/205).

YAŞLILIK AYLIĞI HESAPLAMA YÖNTEMİNİN ÖDENEN PRİM TUTARI/BAĞLANAN AYLIK MİKTARI BAKIMINDAN HAKKANİYETE UYGUNLUĞU

Murat Özdamar
SGK Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü
Kısa Vadeli Sigortalar Daire Başkanı

I- GİRİŞ

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun[1] "Yaşlılık aylığının hesaplanması" kenar başlıklı 29'uncu maddesi hükmüne göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylığı; ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının (ABO) çarpımı sonucunda bulunan tutardır (5510, m.29/I).

Ortalama aylık kazanç, sigortalının her yıla ait prime esas kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, itibarî hizmet süresi ile fiilî hizmet süresi zammı hariç toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır (5510, m.29/II).

Güncelleme katsayısı ise her yılın Aralık ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından açıklanan en son temel yıllı tüketici fiyatları genel indeksindeki (TÜFE) değişim oranının % 100'ü ile sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla gelişme hızının (GH) % 30'unun toplamına (1) tam sayısının ilâve edilmesi sonucunda bulunan değerdir (5510, m.3/29).

---

[1] 16/5/2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır.

Yaşlılık aylığı hesabına esas ABO, sigortalının malullük, yaşlılık ve ölüm (MYÖ) sigortalarına tâbi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için %2 olarak uygulanır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır. Ancak ABO %90'ı geçemez (5510, m.29/III).

Aylığın yılın ilk altı aylık döneminden geçerli olmak üzere bağlanması halinde 55'inci maddenin ikinci fıkrasına göre Ocak ödeme dönemi için gelir ve aylıklara uygulanan artış oranı kadar artırılarak, yılın ikinci altı aylık döneminden geçerli olmak üzere bağlanması halinde ise öncelikle Ocak ödeme dönemi, daha sonra Temmuz ödeme dönemi için gelir ve aylıklara uygulanan artış oranları kadar artırılarak[2], sigortalının aylık başlangıç tarihindeki aylığı hesaplanır (5510, m.29/V).

Bu çalışmada, ödenen primler dikkate alındığında 5510 sayılı Kanun kapsamından bağlanan yaşlılık aylığı tutarının düşük olup olmadığı irdelenerek sanılanın aksine ödenen prim tutarlarının amortisman süresinin, beklenen yaşam ömründen çok daha önce yaşlılık aylığı olarak ödeneceği hususu ispat edilmeye çalışılacaktır.

II- 506 SAYILI KANUNA GÖRE YAŞLILIK AYLIĞI HESAPLAMA YÖNTEMİ

Sosyal güvenlik Hukuku bakımından yaşlılık kavramı, insanın hayatının son safhasında karşılaştığı, bedeni ve fikri çalışma gücünü, zaman içinde giderek artan biçimde azaltarak sürekli bir gelir kaybına, yanı sıra sağlık harcamalarının artışı yönüyle de gider çoğalmasına yok açan ve bu yönüyle de bir "sosyal tehlike" olarak nitelenen fizyolojik kaynaklı bir olgu olarak tanımlanmaktadır[3].

Emeklilik kavramı, sosyal güvenlik hukukunda yaşlılık kavramı ile eşanlamlı olarak kullanılan bir kavramdır ve Şakar'a göre bu kavramlar aynı olayın değişik açılardan nitelendirilmesinden ileri geldiği gibi yaşlılık bir olgu ise emeklilik bu olgunun olması gereken sonucudur[4].

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2925 sayılı Kanun, 5434 sayılı Kanun ve 506, geçici m.20 kapsamında bulunan sigortalılar

---

2 5510, m.55 hükmüne göre emekli aylıkları, her yılın Ocak ve Temmuz ödeme dönemlerinden geçerli olmak üzere, bir önceki altı aylık döneme göre TÜİK tarafından açıklanan TÜFE değişim oranı kadar artırılır.

3 Müjdat Şakar, **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yaşlıların Korunması**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul:1987, s.18.

4 Şakar, s.21.

dışında kalan tüm sigortalıları kapsamakta, yaşlılık sosyal tehlikesine karşı yaşlılık sigortası yoluyla ve emekli maaşı bağlanma yöntemiyle (yaşlılık aylığı) sosyal koruma sağlamaktadır.

Yaşlılık aylığı hesaplama yönteminin düzenlendiği kanun maddelerinde çok fazla sayıda değişiklik yapılmıştır. İlk dönemlerdeki değişiklikler yaşlılık aylığının daha yüksek bağlanması sonucunu sağlamış iken son iki yasa değişikliği yaşlılık aylığını azaltıcı nitelikte görülmüştür.

5510 sayılı Kanunda yer alan aylık hesaplama yöntemi 506 sayılı Kanunda düzenlenen yaşlılık aylığı hesaplama yöntemi ile paralel hükümler içermektedir. Bu nedenle 506 sayılı Kanun döneminden itibaren yaşlılık aylığı hesaplama yönteminin irdelenmesi isabet olacaktır.

Kanun/Dönem	**Aylık Hesap Yöntemi**
506 sK-1965-1969 Yılları Arası	İşten ayrılma tarihinden önceki primi ödenmiş son 10 takvim yılının en yüksek 7 takvim yılına göre bulunacak ortalama yıllık kazancın %50'si yıllık emekli maaşı olarak bağlanır.
1186 sK-1969-1979 Yılları Arası	İşten ayrılma tarihinden önceki primi ödenmiş son 5 takvim yılının en yüksek 3 takvim yılına göre bulunacak ortalama yıllık kazancın %70'i yıllık emekli maaşı olarak bağlanır.
7/13987 sayılı B.K. Kararı-Avans Ödemesi	Emeklilere Avans Ödenmesi: Aylığı 3.501 TL ve üzeri olanlara 750 TL, aylığı 3500 TL ve altında olanlara 1.000 TL
2167-1979-1981 Yılları Arası	İşten ayrılma tarihinden önceki primi ödenmiş son 5 takvim yılının en yüksek 3 takvim yılına göre bulunacak ortalama yıllık kazancın 12'de biri talep tarihinden önceki takvim yılında geçerli olan memur maaş katsayısına bölünür. Bulunan sayıya gösterge tablosunda karşılık gelen sayı göstergesi kabul edilir.
2422 sK, SYZ Ödemesi	Emeklilere (SYZ) Ödenmesi: Emeklilere 2.500 TL tutarında SYZ ödenir.
2422 sK-Alt Sınır Aylık	Alt Sınır Aylığı, en düşük göstergenin memur maaş katsayısı ile çarpımının (aylık prime esas kazanç alt sınır) %70'inden az olamaz.
2422-1979-1981 Yılları Arası	Sigortalının ödenen prime esas kazançlarına göre tespit edilecek göstergesinin memur maaş katsayısı ile çarpımının %60'sı oranında aylık bağlanır. 5000 günden fazla ödenen her tam 240 gün için ve erkek ise 55 kadın ise 50 yaşından fazla her tam yaşı için aylık bağlama oranı %1 oranında artırılır. 5000 günden eksik her tam 240 gün için ve sigortalının erkek ise 55 kadın ise 50 yaşından eksik her tam yaşı için %1 oranında eksiltilir.
3395 SK-Üst Gösterge Tablosu, 7/13987 sayılı B.K. Kararı- Üst	Üst Göstergeler oluşturulmuş ve Üst Göstergeden Aylık Bağlananların aylık bağlama oranı 1992 yılına kadar

Gösterge Tablosu Aylık Bağlama Oranı	%50 olarak öngörülmüştür. Bu oran 1992 yılından itibaren gösterge rakamına göre %50-59,90 aralığında belirlenmiştir.
2564 sK-1982-1999 Yılları Arası	Sigortalının ödenen prime esas kazançlarına göre tespit edilecek göstergesinin memur maaş katsayısı ile çarpımının %60'sı oranında aylık bağlanır. 5000 günden fazla ödenen her tam 240 gün için ve erkek ise 55 kadın ise 50 yaşından fazla her tam yaşı için aylık bağlama oranı %1 oranında artırılır. 5000 günden eksik her tam 240 gün için %1 oranında eksiltilir.
4447 sK-2000-2008	Sigortalının her takvim yılına ait prime esas kazancı, kazancın ait olduğu takvim yılından itibaren aylık talep tarihine kadar geçen takvim yılları için, her yılın Aralık ayına göre TÜİK tarafından açıklanan TÜFE indeksindeki artış oranı ve gayrisafi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar ayrı ayrı artırılarak bulunan yıllık kazançlar toplamının, toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama günlük kazancın 360 katı, aylığın hesaplanmasına esas ortalama yıllık kazancı oluşturur. Aylık bağlama oranı, sigortalının toplam prim ödeme gün sayısının ilk 3 600 gününün her 360 günü için %3,5, sonraki 5400 günün her 360 günü için %2 ve daha sonraki her 360 gün için %1,5 oranlarının toplamıdır. Yaşlılık aylığı ortalama yıllık kazanç ile aylık bağlama oranının çarpımının 1/12'sidir.
5510 sK, 1-10.2008'den itibaren	Ortalama aylık kazanç, sigortalının her yıla ait prime esas kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır. Aylık bağlama oranı, sigortalının toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için %2 olarak uygulanır. Ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının çarpımı sonucunda bulunan tutardır

Kanunda yer alan düzenlemelerden da anlaşılacağı üzere yaşlılık aylığını belirleyen parametrelerden ilki hiç kuşkusuz aylık bağlama oranıdır. Ancak daha önemlisi hangi kazanç üzerinden yaşlılık aylığının hesaplanacak olmasıdır[5]. İlk olarak 4447 sayılı Kanunla önceki kanunlar referans alındığında düşürülen aylık bağlama oranları, 5510 sayılı Kanunla daha da düşürülmüş, buna bağlı olarak son iki Kanunun düşük aylık bağlanmasına yol açan düzenlemeler içerdiği algısı oluşmuştur.

[5] Aydın Başbuğ, **Yaşlılık Aylığı Talep Yılının Aylık Miktarına Etkisi -Özellikle 2025 Yılında ve Sonrası Emekli Olacaklar Açısından Doğan Sorunlar ve Çözüm Önerisi-**, www.calismahayati.como.tr (erişim: 15.11.2024), s.4.

Oysa şu an için ödenen en yüksek yaşlılık aylığının 4447 sayılı Kanun ve 5510 sayılı Kanunda yer verilen hükümlere göre hesaplandığı, aylık tutarının 5454, m.1 hükmü kapsamında yapılan %4 ek ödeme dahil 94.235,22 TL olduğu, buna karşın bu kanunlardan önce en yüksek gösterge (15175) ve en yüksek aylık bağlama oranı (%85) üzerinden bağlanmış olan ve halen %4 ek ödeme dahil 31.452,19 TL olarak ödenen yaşlılık aylığının en yüksek aylığın üçte biri olması[6], aylık bağlama oranının tek başına anlam ifade etmediği gerçeğini göstermektedir. Diğer bir anlatımla yaşlılık aylığının hangi kazanç üzerinden hesaplanacağı aylık bağlama oranından çok daha önemli hale gelmektedir.

4447 sayılı Kanundan öne yürürlükte bulunan yaşlılık aylığı hesaplama yönteminin hakkaniyete uygun olduğunu belirtmek çok da isabetli bir değerlendirme olmayacaktır. Şöyle ki; 506 sayılı Kanunun 1994 yılından önceki dönemlerinde sigortalının son 5 yıllık kazanç ortalamasına göre gösterge tespit tablosundan göstergesinin belirlenmesi bu yöntemin bazı sakıncalarını doğurmuştur. Son 5 yıl hariç önceki sigortalılık dönemine ait prime esas kazançların yaşlılık aylığı hesabında dikkate alınmamış olmasının karşısında işçi-işveren anlaşmalı olarak kayıt dışılığa yönelmiş ve sadece son 5 yıllık kazancı yüksek gösterme eğilimine girmiştir. Bunun engellemek amacıyla yüksek kazançlı sigortalılar için ikinci bir üst gösterge tablosu düzenlenmiş ve bu durumda da son 10 yıllık ortalama kazançlara göre üst göstergenin belirlenmesi esası getirilmiştir.

506 sayılı Kanunun öngördüğü bu yeni sistemde, son 10 yıldaki kazançlara önem verdiği daha önceki kazançları dikkate almadığı için Kurumun prim kaybına ve kayıt dışılığını engelleyememiştir.

Yanı sıra gösterge sisteminin uygulandığı yıllarda yüksek enflasyon nedeniyle emekli olunma dönemi öncesinde uzun süreli hastalık, işsizlik gibi nedenlerle çalışamayan sigortalıların emekli aylığına esas alınan göstergeleri de düşük belirlendiğinden gösterge sisteminin sigortalılar açısından da mahsurlarının bulunduğu anlaşılmıştır. Örneğin; 10 yıldan daha fazla süreyle en yüksek matrah üzerinden prim ödeyen sigortalının 1998 yılında hastalık nedeniyle çalışamayıp 1999 yılında emekli olduğunu varsayıldığında en düşük göstergeden emekli edilmesi buna verilebilecek en iyi örneklerden birisidir.

Yaşlılık aylığının hesaplanmasında aylık bağlama oranının uygulandığı ortalama kazanç hesabında bütün sigortalılık döneminde elde edilen prime esas kazancın dikkate alınması ve güncel ortalama yıllık kazancın bulunması ve son-

[6] 2025/Ocak-Haziran dönemi için ödenen aylık tutarlarıdır.

rasında bu kazanç üzerinden emekli aylığının bağlanması en doğru çözüm olarak benimsenmiş ve 4447 sayılı Kanunla bu yönde düzenleme yapılmıştır.[7]

4447 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemede her yıla ait ödenen prime esas kazançlar, ilgili yıla ait yıllık TÜFE oranının ilgili yıldaki gelişme/büyüme hızı ile çarpılarak emekli aylığı bağlanan tarihe kadar geçen yıllar için güncelleme katsayısı oluşturulmuştur.

4447 sayılı Kanunun uygulandığı dönemlere ait güncelleme katsayılarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Yıl	**Tüfe**	**Gelişme Hızı**	**Güncelleme Katsayısı**
2000	1,39	1,072	1,49008
2001	1,685	1,00	1,685
2002	1,297	1,078	1,398166
2003	1,184	1,058	1,252672
2004	1,0932	1,089	1,1904948
2005	1,0772	1,074	1,1569128
2006	1,0965	1,061	1,1633865
2007	1,0839	1,045	1,1326755

5510 sayılı Kanun, 4447 sayılı kanuna benzer biçimde aylık hesaplama yöntemini öngörmüş ancak her yıla ait ödenen prime esas kazançlar, ilgili yıla ait yıllık TÜFE oranı ile ilgili yıldaki gelişme/büyüme hızının %30'u toplanmak suretiyle emekli aylığı bağlanan tarihe kadar geçen yıllar için güncelleme katsayısı oluşturulmuştur. Bu düzenleme, 4447 sayılı kanundaki güncelleme yöntemi ile mukayese edildiğinde ortalama kazancın daha düşük olması ve buna bağlı olarak emekli aylığının daha düşük bağlanması sonucunu beraberinde getirmiştir.

5510 sayılı Kanunun uygulandığı dönemlere ait güncelleme katsayılarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

[7] Başbuğ, s.4

Yıl	TÜFE/100	Gelişme Hızı/100	Güncelleme Katsayısı
2008	0,1006	0,0110	1,10390000000000
2009	0,0653	0,000	1,06530000000000
2010	0,0640	0,0890	1,09070000000000
2011	0,1045	0,0850	1,13000000000000
2012	0,0616	0,0220	1,06820000000000
2013	0,0740	0,0400	1,08600000000000
2014	0,0817	0,0290	1,09040000000000
2015	0,0881	0,0400	1,10010000000000
2016	0,0853	0,0290	1,09400000000000
2017	0,1192	0,0740	1,14140000000000
2018	0,2030	0,0260	1,21080000000000
2019	0,1184	0,0090	1,1211
2020	0,1460	0,0180	1,1514
2021	0,3608	0,1100	1,3938
2022	0,6427	0,0560	1,6595
2023	0,6477	0,0450	1,6612
2024	0,4438	0,0320	1,4534

Emekli aylığı başvuru tarihinin 2025 yılı olması halinde 2008-2025 dönemlerine ait prime esas kazançlar için uygulanan prime esas kazanç güncelleme katsayılarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Yıl	TÜFE/100	Gelişme Hızı/100	Güncelleme Katsayısı	Kazanç Güncelleme Çarpanı
2008	0,1006	0,0110	1,10390000000000	19,91310874582130
2009	0,0653	0,000	1,06530000000000	18,69248920099620
2010	0,0640	0,0890	1,09070000000000	17,13806656367120
2011	0,1045	0,0850	1,13000000000000	15,16643058731970
2012	0,0616	0,0220	1,06820000000000	14,19811887972260
2013	0,0740	0,0400	1,08600000000000	13,07377429072060
2014	0,0817	0,0290	1,09040000000000	11,98988838107170
2015	0,0881	0,0400	1,10010000000000	10,89890771845440
2016	0,0853	0,0290	1,09400000000000	9,96243849950132
2017	0,1192	0,0740	1,14140000000000	8,72826222139594
2018	0,2030	0,0260	1,21080000000000	7,20867378707957
2019	0,1184	0,0090	1,1211	6,43000070206009
2020	0,1460	0,0180	1,1514	5,58450642874769
2021	0,3608	0,1100	1,3938	4,00667701876000
2022	0,6427	0,0560	1,6595	2,41438808000000
2023	0,6477	0,0450	1,6612	1,45340000000000
2024	0,4438	0,0320	1,4534	1,00000000000000

Örneğin; sigortalının 2008/Ekim-Aralık döneminde 638,70 TL prime esas kazancı bulunuyor ise bu yıla ait güncellenen ve 2025 yılına taşınan prime esas kazanç tutarı 638,70 x 19,91310874582130 = 12.718,50 TL olarak hesaplanacaktır.

Örnekte yer verilen 2008/Ekim-Aralık dönemine ait 638,70 TL esasında ilgili dönemdeki 30 günlük asgari ücret/prime esas kazanç alt sınırı tutarıdır. 2025 yılına ait 30 günlük asgari ücret/prime esas kazanç alt sınırı tutarı ise 26.005,50 TL tutarındadır. Güncellenerek 2008 yılından 2025 yılına taşınan 2008/Ekim-Aralık dönemine ait güncellenmiş 30 günlük asgari ücret/prime esas kazanç alt sınırı tutarının 12.718,50 TL olmasına karşın güncel 30 günlük asgari ücretin/prime esas kazancın 26.005,50 TL olması ya güncelleme katsayısının yetersiz olması ya da asgari ücret artışlarının TÜFE oranlarının çok üzerinde yapılmasından ileri gelmektedir.

2008-2024 yıllarına ait TÜFE artış indeksi (2008/12-2024/12.dönem için 15,73 kat artış) ile asgari ücret artış indeksi (dikkate alındığında (2008/12-2024/12.dönemi asgari ücret artışı 39,72 kat) farkın nedeninin asgari ücret artışlarının TÜFE oranlarının çok üzerinde yapılmasından ileri geldiği dolayısıyla güncelleme katsayılarının yetersiz olduğunun ileri sürülemeyeceği değerlendirilmiştir.

III- 506 SAYILI KANUNA GÖRE YAŞLILIK AYLIĞI HESAPLAMA YÖNTEMİNİN ÖDENEN PRİM TUTARI/BAĞLANAN AYLIK MİKTARI BAKIMINDAN HAKKANİYETE UYGUNLUĞU

Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere 5510 sayılı Kanunun 29'uncu maddesi hükmüne göre aylık bağlama oranı her 360 gün için %2 oranındadır. Ödenen sigorta primlerinin malullük yaşlılık ve ölüm sigorta kollarına ait kısmı ise prime esas kazancın %20'si oranındadır.

5510 sayılı Kanunun 28'inci maddesi hükmüne göre, ilk defa 5510 sayılı Kanunun 28'inci maddesinin yürürlüğe girdiği 30.4.2008 tarihinden sonra sigortalı olanlara yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için en az 5400 gün prim ödenmesi gerekmektedir. 5400 gün prime karşılık gelen aylık bağlama oranı %30 olduğundan bir anlamda sigortalı, emekli olmakla ödenen malullük yaşlılık ve ölüm sigorta kollarına ait primin 1,5 katını yaşlılık aylığı olarak geri almaktadır.

Prim Ödeme Yılı	Ödenen MYÖ Primi/Bağlanacak Aylık Oranı
15	1,5
16	1,6
17	1,7
18	1,8
19	1,9
20	2
21	2,1
22	2,2
23	2,3
24	2,4
25	2,5
26	2,6
27	2,7
28	2,8
29	2,9
30	3
31	3,1
32	3,2
33	3,3
34	3,4
35	3,5
36	3,6
37	3,7
38	3,8
39	3,9
40	4
41	4,1
42	4,2
43	4,3
44	4,4
.+45	4,5

Örneğin; yıllık TÜFE oranının ve büyüme hızının sıfır olduğu varsayımına göre sigortalının 15 yıl boyunca aylık 100.000,00 TL prime esas kazanç üzerinden prim ödendiği varsayıldığında aylık malullük yaşlılık ve ölüm sigorta kollarına ait prim tutarı 100.000,00 x %20= 20.000,00 TL olmasına karşın bağlanacak aylık ödenen 15 yıl/5400 gün prim karşılığı %30 aylık bağlama oranına göre 100.000,00 x %30= 30.000,00 TL olacaktır.

5510 sayılı Kanunun 28'inci maddesi hükmüne göre 30.4.2008 tarihinden sonra ilk defa sigortalı olanların, 5400 gün prim ödemesini 31.12.2035 tarihinde

tamamlaması halinde kadın ise 61 erkek ise 63 yaşında, 5400 gün prim ödemesini 1.1.2036-31.12.2037 tarihleri arasında tamamlaması halinde kadın ise 62 erkek ise 64 yaşında, 1.1.2038-31.12.2039 tarihleri arasında tamamlaması halinde kadın ise 63 erkek ise 65 yaşında, 1.1.2040-31.12.2041 tarihleri arasında tamamlaması halinde kadın ise 63 erkek ise 65 yaşında, 1.1.2042-31.12.2043 tarihleri arasında tamamlaması halinde kadın ise 64 erkek ise 65 yaşında, 1.1.2044 tarihinden itibaren tamamlaması halinde kadın ve erkek 65 yaşında, emekli olmaya hak kazanmaktadır.

TRH-2010 Yaşam Tablosuna göre 61-65 yaş aralığında bulunan kadın ve erkeklerin beklenen yaşam ömürleri;

Yaş	Beklenen Yaşam Ömrü (kadın)	Yaş	Beklenen Yaşam Ömrü (erkek)
61	19,94	61	16,88
62	19,09	62	16,14
63	18,26	63	15,42
64	17,43	64	14,72
65	16,63	65	14,04

En az 15 sene/5400 gün prim ödemekle 61-65 yaş aralığında emekli aylığı almaya hak kazanabilen sigortalılar, TRH-2010 Yaşam Tablosuna göre en az 14-19 yıl aralığında emekli aylığı alabilecek ve bağlanacak emekli aylığı da ödenecek olan/ödenen malullük yaşlılık ve ölüm sigorta kollarına ait primin 1,5 katı olacaktır. Böylesi bir sosyal güvenlik sisteminin cömert olmadığı ileri sürülebilir mi?

Bu yönde değerlendirme yapmadan önce bir sigortalının 1.10.2008-30.06.2024 tarihleri arasında 5670 gün süreyle isteğe bağlı sigortalı olarak prim ödediğini, 30.06.2024 tarihinde 61 yaşını tamamlayan örnekteki sigortalıya 1.7.2024 tarihinden geçerli olmak üzere emekli aylığı bağlandığını varsayarak hem aylık hesabını yapmanın hem de ödediği primlerle bağlanan aylık arasındaki ilişkiyi tespit etmenin isabetli olacağını değerlendirmekteyiz.

Prim Ödeme Yılı	**Güncelleme Katsayısı**	**Prime Esas Kazanç**	**Güncellenmiş Kazanç**	**Gün**
2008	13,701051841077000	1.916,10	26.252,59	90
2009	12,861214532129000	8.154,00	104.870,34	360
2010	11,791706731575100	8.937,00	105.382,48	360
2011	10,435138700508900	9.801,00	102.274,79	360
2012	9,768899738353240	10.962,00	107.086,68	360
2013	8,995303626476280	12.000,60	107.949,04	360
2014	8,249544778499890	13.230,00	109.141,48	360
2015	7,498904443686840	14.850,00	111.358,73	360
2016	6,854574445783210	19.764,00	135.473,81	360
2017	6,005409537220270	21.330,00	128.095,39	360
2018	4,959869125553570	24.354,00	120.792,65	360
2019	4,424109469	30.700,80	135.823,70	360
2020	3,842374039	35.316,00	135.697,28	360
2021	2,7567614	42.930,00	118.347,77	360
2022	1,6612	68.850,00	114.373,62	360
2023	1	140.535,00	140.535,00	360
2024	1	120.015,00	120.015,00	180
Güncellenmiş Ortalama Günlük Kazanç	**339,24**	583.645,50	1.923.470,35	5670
Güncellenmiş Ortalama Aylık Kazanç	**10.177,20**			

Tabloda yer alan prime esas kazançlara göre bağlanması gereken reel aylık:

Emekli Aylığına Esas Aylık Bağlama Oranı%	31,50
Güncellenmiş Ortalama Aylık Kazanç	10.177,20
5510, m.55'e Göre Ortalama Aylık Kazanç	10.177,20
Hesaplanan Aylık	3.205,82
2024/Ocak Dönemi Aylık Artışı	4.784,68
2024/Ocak Dönemi Aylık Artışı	5.967,94
Toplam Aylık	5.967,94
Ek Ödeme	238,72
Ödenmesi Gereken Aylık	6.206,65

Tabloda yer alan prime esas kazançlara göre 5510, m.55/III hükmüne göre bakmakla yükümlüsü bulunuyorsa %40 üzerinden bağlanması gereken aylık:

Emekli Aylığına Esas Aylık Bağlama Oranı%	31,50
Güncellenmiş Ortalama Aylık Kazanç	10.177,20
5510, m.55'e Göre Ortalama Aylık Kazanç	10.177,20
Hesaplanan Aylık	4.070,88
2024/Ocak Dönemi Aylık Artışı	6.075,79
2024/Ocak Dönemi Aylık Artışı	7.578,33
Toplam Aylık	7.578,33
Ek Ödeme	303,13
Ödenmesi Gereken Aylık	7.881,46

Tabloda yer alan prime esas kazançlara göre 5510, m.55/III hükmüne göre bakmakla yükümlüsü bulunmuyorsa %35 üzerinden bağlanması gereken aylık:

Emekli Aylığına Esas Aylık Bağlama Oranı%	31,50
Güncellenmiş Ortalama Aylık Kazanç	10.177,20
5510, m.55'e Göre Ortalama Aylık Kazanç	10.177,20
Hesaplanan Aylık	3.562,02
2024/Ocak Dönemi Aylık Artışı	5.316,31
2024/Ocak Dönemi Aylık Artışı	6.631,04
Toplam Aylık	6.631,04
Ek Ödeme	265,24
Ödenmesi Gereken Aylık	6.896,28

5510 sayılı Kanunun ek 19'uncu maddesi hükmüne göre 2024/Temmuz-Aralık döneminde ödenmesi gereken en düşük aylık 12.500,00 TL olacağından örneğimizdeki sigortalıya 1.7.2024 tarihinden geçerli olmak üzere 12.500,00 TL tutarında aylık ödemesi yapılacaktır.

Aylık hesabı yapılan sigortalının;

Prim günü:5670 gün

Prime Esas Kazancı: Asgari Ücret

Hesaplanan Aylık: 6.206,65

Bağlanacak Aylık (bakmakla yükümlüsü yoksa): 6.896,28

Bağlanacak Aylık (bakmakla yükümlüsü varsa):7881,46

Ödenecek Aylık: 12.500,00

Ödenen Toplam Prim (%32): 186.766,56

Ödenen Toplam Güncellenmiş Prim: 615.510,51

Ödenen Toplam MYÖ Primi:116.729,10

Ödenen Toplam Güncellenmiş MYÖ Primi: 384.694,07

Yaşlılık aylığını hesapladığımız sigortalının, primlerini her ayın başında ödediği ve bu dönemlerde geçerli olan Merkez Bankası döviz kuru esas alınarak USD üzerinden ödeme yaptığını varsaydığımızda;

Dönem	Prime Esas Kazanç	Toplam Prim	MYÖ Primi	Kur (USD)	Toplam Prim (USD)	MYÖ Primi USD
Eki.08	638,70	204,38	127,74	1,5603	130,99	81,87
Kas.08	638,70	204,38	127,74	1,5624	130,81	81,76
Ara.08	638,70	204,38	127,74	1,5218	134,30	83,94
Oca.09	666,00	213,12	133,20	1,6345	130,39	81,49
Şub.09	666,00	213,12	133,20	1,6874	126,30	78,94
Mar.09	666,00	213,12	133,20	1,6682	127,75	79,85
Nis.09	666,00	213,12	133,20	1,5786	135,01	84,38
May.09	666,00	213,12	133,20	1,5345	138,89	86,80
Haz.09	666,00	213,12	133,20	1,5247	139,78	87,36
Tem.09	693,00	221,76	138,60	1,4691	150,95	94,34
Ağu.09	693,00	221,76	138,60	1,4956	148,27	92,67
Eyl.09	693,00	221,76	138,60	1,4770	150,14	93,84
Eki.09	693,00	221,76	138,60	1,4826	149,58	93,48
Kas.09	693,00	221,76	138,60	1,4825	149,59	93,49
Ara.09	693,00	221,76	138,60	1,4873	149,10	93,19
Oca.10	729,00	233,28	145,80	1,5376	151,72	94,82
Şub.10	729,00	233,28	145,80	1,5361	151,87	94,92
Mar.10	729,00	233,28	145,80	1,5157	153,91	96,19
Nis.10	729,00	233,28	145,80	1,4739	158,27	98,92
May.10	729,00	233,28	145,80	1,5665	148,92	93,07
Haz.10	729,00	233,28	145,80	1,5737	148,24	92,65
Tem.10	760,50	243,36	152,10	1,5045	161,75	101,10
Ağu.10	760,50	243,36	152,10	1,5209	160,01	100,01
Eyl.10	760,50	243,36	152,10	1,4434	168,60	105,38
Eki.10	760,50	243,36	152,10	1,4301	170,17	106,36
Kas.10	760,50	243,36	152,10	1,4991	162,34	101,46
Ara.10	760,50	243,36	152,10	1,5376	158,27	98,92
Oca.11	796,50	254,88	159,30	1,5991	159,39	99,62
Şub.11	796,50	254,88	159,30	1,5928	160,02	100,01
Mar.11	796,50	254,88	159,30	1,5363	165,91	103,69
Nis.11	796,50	254,88	159,30	1,5141	168,34	105,21
May.11	796,50	254,88	159,30	1,5859	160,72	100,45
Haz.11	796,50	254,88	159,30	1,6157	157,75	98,60
Tem.11	837,00	267,84	167,40	1,6733	160,07	100,04
Ağu.11	837,00	267,84	167,40	1,7554	152,58	95,36
Eyl.11	837,00	267,84	167,40	1,8512	144,68	90,43
Eki.11	837,00	267,84	167,40	1,7458	153,42	95,89
Kas.11	837,00	267,84	167,40	1,8409	145,49	90,93
Ara.11	837,00	267,84	167,40	1,8889	141,80	88,62

Oca.12	886,50	283,68	177,30	1,7640	160,82	100,51
Şub.12	886,50	283,68	177,30	1,7375	163,27	102,04
Mar.12	886,50	283,68	177,30	1,7729	160,01	100,01
Nis.12	886,50	283,68	177,30	1,7489	162,20	101,38
May.12	886,50	283,68	177,30	1,8404	154,14	96,34
Haz.12	886,50	283,68	177,30	1,8065	157,03	98,15
Tem.12	940,50	300,96	188,10	1,7864	168,47	105,30
Ağu.12	940,50	300,96	188,10	1,8111	166,18	103,86
Eyl.12	940,50	300,96	188,10	1,7847	168,63	105,40
Eki.12	940,50	300,96	188,10	1,7853	168,58	105,36
Kas.12	940,50	300,96	188,10	1,7774	169,33	105,83
Ara.12	940,50	300,96	188,10	1,7776	169,31	105,82
Oca.13	978,60	313,15	195,72	1,7548	178,45	111,53
Şub.13	978,60	313,15	195,72	1,7955	174,41	109,01
Mar.13	978,60	313,15	195,72	1,8087	173,14	108,21
Nis.13	978,60	313,15	195,72	1,7963	174,33	108,96
May.13	978,60	313,15	195,72	1,8842	166,20	103,87
Haz.13	978,60	313,15	195,72	1,9248	162,69	101,68
Tem.13	1.021,50	326,88	204,30	1,9309	169,29	105,81
Ağu.13	1.021,50	326,88	204,30	2,0311	160,94	100,59
Eyl.13	1.021,50	326,88	204,30	2,0365	160,51	100,32
Eki.13	1.021,50	326,88	204,30	1,9895	164,30	102,69
Kas.13	1.021,50	326,88	204,30	2,0174	162,03	101,27
Ara.13	1.021,50	326,88	204,30	2,1304	153,44	95,90
Oca.14	1.071,00	342,72	214,20	2,2696	151,00	94,38
Şub.14	1.071,00	342,72	214,20	2,2129	154,87	96,80
Mar.14	1.071,00	342,72	214,20	2,1557	158,98	99,36
Nis.14	1.071,00	342,72	214,20	2,1154	162,01	101,26
May.14	1.071,00	342,72	214,20	2,0916	163,86	102,41
Haz.14	1.071,00	342,72	214,20	2,1226	161,46	100,91
Tem.14	1.134,00	362,88	226,80	2,1333	170,10	106,31
Ağu.14	1.134,00	362,88	226,80	2,1584	168,12	105,08
Eyl.14	1.134,00	362,88	226,80	2,2772	159,35	99,60
Eki.14	1.134,00	362,88	226,80	2,2027	164,74	102,96
Kas.14	1.134,00	362,88	226,80	2,2102	164,18	102,62
Ara.14	1.134,00	362,88	226,80	2,3269	155,95	97,47
Oca.15	1.201,50	384,48	240,30	2,4176	159,03	99,40
Şub.15	1.201,50	384,48	240,30	2,5077	153,32	95,82
Mar.15	1.201,50	384,48	240,30	2,6134	147,12	91,95
Nis.15	1.201,50	384,48	240,30	2,6559	144,76	90,48
May.15	1.201,50	384,48	240,30	2,6587	144,61	90,38
Haz.15	1.201,50	384,48	240,30	2,6850	143,20	89,50
Tem.15	1.273,50	407,52	254,70	2,7839	146,38	91,49
Ağu.15	1.273,50	407,52	254,70	2,9179	139,66	87,29
Eyl.15	1.273,50	407,52	254,70	3,0251	134,71	84,20
Eki.15	1.273,50	407,52	254,70	2,9149	139,81	87,38
Kas.15	1.273,50	407,52	254,70	2,9109	140,00	87,50
Ara.15	1.273,50	407,52	254,70	2,9181	139,65	87,28
Oca.16	1.647,00	527,04	329,40	2,9609	178,00	111,25
Şub.16	1.647,00	527,04	329,40	2,9612	177,98	111,24
Mar.16	1.647,00	527,04	329,40	2,8249	186,57	116,61

Nis.16	1.647,00	527,04	329,40	2,8014	188,13	117,58
May.16	1.647,00	527,04	329,40	2,9515	178,57	111,60
Haz.16	1.647,00	527,04	329,40	2,8848	182,70	114,18
Tem.16	1.647,00	527,04	329,40	3,0125	174,95	109,34
Ağu.16	1.647,00	527,04	329,40	2,9544	178,39	111,49
Eyl.16	1.647,00	527,04	329,40	3,0004	175,66	109,79
Eki.16	1.647,00	527,04	329,40	3,1024	169,88	106,18
Kas.16	1.647,00	527,04	329,40	3,4174	154,22	96,39
Ara.16	1.647,00	527,04	329,40	3,5192	149,76	93,60
Oca.17	1.777,50	568,80	355,50	3,7874	150,18	93,86
Şub.17	1.777,50	568,80	355,50	3,6078	157,66	98,54
Mar.17	1.777,50	568,80	355,50	3,6362	156,43	97,77
Nis.17	1.777,50	568,80	355,50	3,5504	160,21	100,13
May.17	1.777,50	568,80	355,50	3,5334	160,98	100,61
Haz.17	1.777,50	568,80	355,50	3,5168	161,74	101,09
Tem.17	1.777,50	568,80	355,50	3,5226	161,47	100,92
Ağu.17	1.777,50	568,80	355,50	3,4410	165,30	103,31
Eyl.17	1.777,50	568,80	355,50	3,5521	160,13	100,08
Eki.17	1.777,50	568,80	355,50	3,7754	150,66	94,16
Kas.17	1.777,50	568,80	355,50	3,9390	144,40	90,25
Ara.17	1.777,50	568,80	355,50	3,7719	150,80	94,25
Oca.18	2.029,50	649,44	405,90	3,7540	173,00	108,12
Şub.18	2.029,50	649,44	405,90	3,7997	170,92	106,82
Mar.18	2.029,50	649,44	405,90	3,9489	164,46	102,79
Nis.18	2.029,50	649,44	405,90	4,0399	160,76	100,47
May.18	2.029,50	649,44	405,90	4,4808	144,94	90,59
Haz.18	2.029,50	649,44	405,90	4,5607	142,40	89,00
Tem.18	2.029,50	649,44	405,90	4,8999	132,54	82,84
Ağu.18	2.029,50	649,44	405,90	6,5498	99,15	61,97
Eyl.18	2.029,50	649,44	405,90	5,9902	108,42	67,76
Eki.18	2.029,50	649,44	405,90	5,4981	118,12	73,83
Kas.18	2.029,50	649,44	405,90	5,1570	125,93	78,71
Ara.18	2.029,50	649,44	405,90	5,2810	122,98	76,86
Oca.19	2.558,40	818,69	511,68	5,2109	157,11	98,19
Şub.19	2.558,40	818,69	511,68	5,3177	153,96	96,22
Mar.19	2.558,40	818,69	511,68	5,6284	145,46	90,91
Nis.19	2.558,40	818,69	511,68	5,9563	137,45	85,91
May.19	2.558,40	818,69	511,68	5,8613	139,68	87,30
Haz.19	2.558,40	818,69	511,68	5,7551	142,25	88,91
Tem.19	2.558,40	818,69	511,68	5,5227	148,24	92,65
Ağu.19	2.558,40	818,69	511,68	5,8140	140,81	88,01
Eyl.19	2.558,40	818,69	511,68	5,6437	145,06	90,66
Eki.19	2.558,40	818,69	511,68	5,7083	143,42	89,64
Kas.19	2.558,40	818,69	511,68	5,7403	142,62	89,14
Ara.19	2.558,40	818,69	511,68	5,9400	137,83	86,14
Oca.20	2.943,00	941,76	588,60	5,9726	157,68	98,55
Şub.20	2.943,00	941,76	588,60	6,2259	151,26	94,54
Mar.20	2.943,00	941,76	588,60	6,5696	143,35	89,59
Nis.20	2.943,00	941,76	588,60	6,9719	135,08	84,42
May.20	2.943,00	941,76	588,60	6,8138	138,21	86,38
Haz.20	2.943,00	941,76	588,60	6,8432	137,62	86,01

Tem.20	2.943,00	941,76	588,60	6,9372	135,76	84,85
Ağu.20	2.943,00	941,76	588,60	7,3261	128,55	80,34
Eyl.20	2.943,00	941,76	588,60	7,7522	121,48	75,93
Eki.20	2.943,00	941,76	588,60	8,3082	113,35	70,85
Kas.20	2.943,00	941,76	588,60	7,7892	120,91	75,57
Ara.20	2.943,00	941,76	588,60	7,4194	126,93	79,33
Oca.21	3.577,50	1.144,80	715,50	7,3216	156,36	97,72
Şub.21	3.577,50	1.144,80	715,50	7,3708	155,32	97,07
Mar.21	3.577,50	1.144,80	715,50	8,3258	137,50	85,94
Nis.21	3.577,50	1.144,80	715,50	8,2311	139,08	86,93
May.21	3.577,50	1.144,80	715,50	8,4990	134,70	84,19
Haz.21	3.577,50	1.144,80	715,50	8,6803	131,88	82,43
Tem.21	3.577,50	1.144,80	715,50	8,4139	136,06	85,04
Ağu.21	3.577,50	1.144,80	715,50	8,3043	137,86	86,16
Eyl.21	3.577,50	1.144,80	715,50	8,8785	128,94	80,59
Eki.21	3.577,50	1.144,80	715,50	9,4813	120,74	75,46
Kas.21	3.577,50	1.144,80	715,50	12,9387	88,48	55,30
Ara.21	3.577,50	1.144,80	715,50	13,3290	85,89	53,68
Oca.22	5.004,00	1.601,28	1.000,80	13,4015	119,49	74,68
Şub.22	5.004,00	1.601,28	1.000,80	13,8286	115,79	72,37
Mar.22	5.004,00	1.601,28	1.000,80	14,6371	109,40	68,37
Nis.22	5.004,00	1.601,28	1.000,80	14,7852	108,30	67,69
May.22	5.004,00	1.601,28	1.000,80	16,3876	97,71	61,07
Haz.22	5.004,00	1.601,28	1.000,80	16,6614	96,11	60,07
Tem.22	6.471,00	2.070,72	1.294,20	17,8939	115,72	72,33
Ağu.22	6.471,00	2.070,72	1.294,20	18,1704	113,96	71,23
Eyl.22	6.471,00	2.070,72	1.294,20	18,5187	111,82	69,89
Eki.22	6.471,00	2.070,72	1.294,20	18,5915	111,38	69,61
Kas.22	6.471,00	2.070,72	1.294,20	18,6194	111,21	69,51
Ara.22	6.471,00	2.070,72	1.294,20	18,6983	110,74	69,21
Oca.23	10.008,00	3.202,56	2.001,60	18,7878	170,46	106,54
Şub.23	10.008,00	3.202,56	2.001,60	18,8647	169,76	106,10
Mar.23	10.008,00	3.202,56	2.001,60	19,1532	167,21	104,50
Nis.23	10.008,00	3.202,56	2.001,60	19,4268	164,85	103,03
May.23	10.008,00	3.202,56	2.001,60	20,6632	154,99	96,87
Haz.23	10.008,00	3.202,56	2.001,60	25,8231	124,02	77,51
Tem.23	13.414,50	4.292,64	2.682,90	26,9323	159,39	99,62
Ağu.23	13.414,50	4.292,64	2.682,90	26,6658	160,98	100,61
Eyl.23	13.414,50	4.292,64	2.682,90	27,3767	156,80	98,00
Eki.23	13.414,50	4.292,64	2.682,90	28,2366	152,02	95,01
Kas.23	13.414,50	4.292,64	2.682,90	28,8209	148,94	93,09
Ara.23	13.414,50	4.292,64	2.682,90	29,4382	145,82	91,14
Oca.24	20.002,50	6.400,80	4.000,50	30,2952	211,28	132,05
Şub.24	20.002,50	6.400,80	4.000,50	31,1597	205,42	128,39
Mar.24	20.002,50	6.400,80	4.000,50	32,2854	198,26	123,91
Nis.24	20.002,50	6.400,80	4.000,50	32,3091	198,11	123,82
May.24	20.002,50	6.400,80	4.000,50	32,1339	199,19	124,49
Haz.24	20.002,50	6.400,80	4.000,50	32,8262	194,99	121,87
Toplam		186.766,56	116.729,10		28.430,05	17.768,83

Sigortalının 1.10.2008-30.06.2024 dönemlerinde asgari ücret üzerinden yatırılmış olan toplam sigorta priminin 28.430,05 USD olacağı, MYÖ priminin ise 17.768,83 USD olması gerekeceği hesaplanmıştır. 19.7.2024 tarihindeki USD Kuruna göre 1 USD tutarının 33,0042 TL olduğu, buna göre sigortalının USD olarak ödediği MYÖ primlerini, 12.500,00 TL emekli aylığının 19.7.2024 tarihindeki USD Kuruna göre aylık 378,74 TL üzerinden, 17.768,83/378,74 = 46,92 ayda geri alabileceği anlaşılmıştır.

Yapmış olduğum hesaplamalar sonucu; az 15 sene prim ödemekle 61-65 yaş aralığında yaşlılık aylığına hak kazanabilen, kendisine bağlanan yaşlılık aylığı TRH-2010 Yaşam Tablosuna göre en az 14-19 yıl aralığında ödenecek olan ve ödediği primin, en az 1,5 katı tutarında, en çok 4,5 katı tutarında aylık bağlanabilen, hesaplanan aylık 5510, ek m.19 kapsamında belirlenen aylıktan az ise 5510, ek m.19 kapsamında belirlenen aylık ödemesi yapılan bir sosyal güvenlik sisteminin cömert olmadığını söylemek mümkün olamayacaktır.

Mevcut düzenlemenin bir adım ötesi "refah bağımlılığı" olarak ifade edilen kronik sorunun ortaya çıkması ve "bireylerin çalışmak yerine nesiller boyunca refah yardımlarıyla yaşar hale gelebilmesi sorununu" ortaya çıkaracaktır.

Yaşlılık aylığı hesaplama yönteminin ödenen prim tutarı/bağlanan aylık miktarı bakımından hakkaniyete uygun olduğunu değerlendirmekle birlikte aylık bağlandıktan sonra aylık artışı yönteminin yeterli olup olmadığının tartışılmasının daha isabetli olacağını değerlendirmekteyim.

Muhakkak ki prim ödeyen sigortalılar, prim ödemesinde bulundukları bekleme süresi bitiminden itibaren diğer bir ifade ile emekli aylığı bağlanması aşamasında, ödedikleri primlerin, ödeme anındaki satın alma güçlerine denk bir aylık bağlanmasını bekler. Bu aynı zamanda bağlanan emekli aylığının ekonomik şartlara ve fiyat düzeylerine göre ayarlanmasını gerektirir[8]. Emekli aylıklarının değişen yaşam koşullarına uyarlanmaması halinde ise emeklilerin sıkıntıya düşmesi ve sosyal konumlarının bozulması kaçınılmazdır[9].

Emekli aylığı, daha ilk bağlanma anında, yeterli geçim kaynağını sağlayacak düzeyde olmalı ve emekli aylığı bağlandıktan sonra da günün değişen ekonomik şartlarına uyarlanmalıdır. Emeklilerin fiyatların genel genel seviyesindeki artışlardan (enflasyon) en fazla etkilenen kesim olması karşısında emekli

---

8 Kenan Tunçomağ, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, 2. Baskı, İstanbul:1982, s.434-439.

9 Sait Dilik, **Türkiye'de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi**, 2.Baskı, Ankara:1972, s.190.

aylığının günün değişen ekonomik şartlarına uyarlanması sosyal güvenlik sisteminin inanılırlığı ve güvenirliği açısından da gereklidir[10].

Emekli aylıklarının günün değişen ekonomik şartlarına uyarlanmasında sadece fiyatların genel genel seviyesindeki artışların dikkate alınması emekli aylıklarının genel hayat standardını izlemesini güçlendireceğinden ücretlerin genel seviyelerindeki değişimler ile birlikte fiyatların genel genel seviyesindeki artışlar birlikte dikkate alınarak emekli aylığının günün değişen ekonomik şartlarına uyarlanması gerekmektedir. Ücretlerin sürekli olarak fiyat ve verimlilikteki artışları izlemesi nedeniyle bu yöntem uzun vadede emeklilerin kabul edilebilir bir emekli aylığı almasını sağlayacaktır[11].

Sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması aşamasında kısıtlanmış gruplara özel TÜFE hesaplamasının politika yapıcılara referans olacağını, böylece enflasyon karşısında alım gücü düşen gruplar tespit edilerek bu grupların yaşam koşullarını destekleyecek önlemlerin daha hızlı alınabileceğini ileri sürülmektedir[12]. Emekli aylığı alanlar için temel ihtiyaç maddelerindeki artışlar dikkate alınarak özel bir TÜFE hesaplaması yapılması ve aylık artışlarında bu TÜFE oranlarının kullanılması da emekli aylıklarını istenilen sevilere yükseltecektir.

5510 sayılı Kanunun 55'inci maddesi hükmü gereği emekli aylıklarının her Ocak ve Temmuz dönemlerinde önceki altı ay TÜFE değişim oranına göre artırılması nedeniyle emekli aylıklarının, fiyatların genel genel seviyesindeki artışlar dikkate alınarak günün değişen ekonomik şartlarına uyarlandığı sonucuna ulaşmak mümkün değildir[13].

Zira emekli aylık artışları, ücretlerin genel seviyelerindeki değişimler ile birlikte fiyatların genel genel seviyesindeki artışlar birlikte dikkate alınarak bunların ortalaması üzerinden yapılmadığı takdirde emekli aylığının alım gücü azalmaktadır [14]. **Şakar,** asgari ücret artışının emekli aylık artışları ile paralel gittiği dönemlerde emekli aylıklarının TÜİK tarafından ülke çapında geçerli olmak üzere hazırlanacak geçinme indeksindeki değişim oranlarına göre artırılmasını isabetli bulmaktadır. Oysa son yıllarda asgari ücret artışı emekli aylık artışları ile paralel gitmemiş, asgari ücret artışı çok daha yüksek gerçekleşmiştir.

---

10 Şakar, **Yaşlıların Korunması**, s.257.

11 Fatma Başterzi, **Yaşlılık Sigortası Bakımından Sosyal Güvenlik Normlarının Uyumlaştırılması**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara:2006, s.360.

12 Daşdemir, s.399.

13 Murat Özdamar, "Son Yıllarda Asgari Ücrette Gerçekleşen Yüksek Artışlar Nedeniyle Emekli Aylıklarının Değişen Geçim Koşullarına Uyarlanması", **İş ve Hayat Dergisi,** Sayı: 19.

14 Başterzi, s.360.

Emekli aylıklarının günün değişen ekonomik şartlarına uyarlanması yerine emekli aylığı hesaplama sisteminin tümden değiştirilmesi gerektiğine yönelik görüşler de ileri sürülmektedir. Kuşku yok ki bunun altında yatan neden, emekli aylıklarının günün değişen ekonomik şartlarına otomatik uyarlanması olan prime esas kazanca/asgari ücrete endekslenmiş en düşük emekli aylığı/alt sınır aylığının en düşük aylık bağlama oranı ile çarpılarak en düşük aylık ödenmesinin 5510 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmış olmasıdır[15.]

Emekli aylık bağlama sisteminde yapılması gereken temel değişiklik, asgari ücrete endeksli bir alt sınır aylık uygulamasına dönülmesi ve aylık artış yönteminin, ücretler genel seviyelerindeki artışlarda dikkate alınarak yeniden belirlenmesidir. Bu nedenle bu yönde değişiklik yapılması yerine aylık bağlama sisteminin değiştirilmesi halinde sosyal sigortalar sisteminde yapısal sorunlar meydana gelebilecektir.

IV- SONUÇ

Nesiller arası dayanışma (intergenerational solidarity), primli rejim (pay-as-you-go sistemi), işveren/sigortalı/devlet katkısı, zorunluluk, statü tekliği, ödenen primlerle sağlanan faydalar arasında eşitlik aranmaması, faydaların belirli koşullarla sağlanması gibi çeşitli ilkeler ve teknik esaslar üzerine kurulu olan sosyal güvenlik sistemleri, istihdama/iş yaşamına katılım temelli olarak refah dağıtılması prensibine dayanmaktadır[16].

Yapısal dönüşümlerle birlikte, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği, etkinliği ve makroekonomik dengeler üzerindeki etkileri son yıllarda küresel ölçekte daha fazla tartışılmaya başlanmıştır.

Refah devletinin kesintiye uğraması tartışmalarının önemli bir boyutunu oluşturan ve Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu raporlarında makroekonomik sürdürülebilirlik yönünden, üzerinde özellikle durulan sosyal güvenlik sistemlerinin makroekonomik performans üzerindeki etkileri, sürdürülebilirlik temellidir.

Son yirmi yılda refah devleti alanında önemli atılımlar yapmış ve Türk Refah Modeli denilebilecek kendine has bir refah sistemi kurmayı başarmış olan

---

15 Berna Gökçen Ayan, **Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatında Hizmet Akdi İle Çalışan Sigortalılar (4/1-A) Bakımından Yaşlılık Sigortası**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir;2021, s.239.

16 Bünyamin Esen, "Makroekonomik İstikrar Açısından Kritik Önemde Bir Unsur Olarak Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ve Reforma İlişkin Öneriler", **Stratejist Dergisi,** Cilt: 1, Sayı:1, Ekim 2024.

Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği de günümüzde tartışılmaya başlanmıştır. Kapsamı oldukça geniş/cömert olan sistemin, etkinlik-etkililik yönüyle analizi, iş piyasalarındaki dönüşümün sisteme yansıtılması ihtiyacı ve Türkiye'nin içerisinden geçtiği sosyo-demografik dönüşüm nedeniyle Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin mali açıdan yeterliliği ve sürdürülebilirliğine ilişkin kaygılar artmaktadır[17].

Sigortalıların "kendi başına ayakta kalabilme iradesi ve arzusunu baskılamayan" ve fırsat eşitliğini sağlamayı hedef tutan bir sosyal güvenlik sistemi, hem sosyal hem de mali açıdan hassas bir dengenin kurulmasıyla mümkündür.

Yaşlılık aylığı hesaplama yönteminin ödenen prim tutarı/bağlanan aylık miktarı bakımından hakkaniyete uygun olduğu ancak aylık bağlandıktan sonra yapılan aylık artış yönteminin yeterli olmadığı, emekli aylık artışlarının, ücretlerin genel seviyelerindeki değişimler ile birlikte fiyatların genel genel seviyesindeki artışlar birlikte dikkate alınarak bunların ortalaması üzerinden yapılmasının isabet olacağını değerlendirmekteyim.

[17] Esen, a.g.m.

ÖRNEK BAZI ÜLKELERDE YAŞLILIK AYLIĞININ HESAPLANMASI

Beste Tan
TÜED Sosyal Güvenlik Uzmanı

Küresel demografik değişimler, yaşlı nüfusun hızla artmasına neden olmaktadır. 2030 yılına kadar dünyada her 6 kişiden 1'i 60 yaş ve üzerinde olacaktır. Bu tarihte 60 yaş ve üzeri nüfusun payı 2020'deki 1 milyardan 1,4 milyara yükselecektir. 2050 yılına gelindiğinde, dünyada 60 yaş ve üzeri nüfus iki katına çıkacaktır (2,1 milyar). Yaşları 80 ve üzeri olan kişilerin sayısının 2020 ve 2050 yılları arasında üç kat artarak 426 milyona ulaşması beklenmektedir (Dünya Sağlık Örgütü). Bu artış, sosyal güvenlik sistemlerine olan talebi de artırmaktadır. Birçok modern toplumda, mevcut çalışanların mevcut emekli maaşı alıcılarına mali katkı sağladığı bir kamu kullandıkça öde (PAYG) emeklilik sistemi vardır (Pilipiec, Groot, vd., 2021). Nüfusun yaşlanması ve doğum oranlarının azalması bu sisteme ciddi anlamda zarar vermektedir. Bu nedenle ülkeler, yaşlanan nüfusu desteklemek ve sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla reformlar üzerinde çalışmaktadır. En popüler tercih ise emeklilik yaşını yükselterek sistemin sürdürülebilirliğini artırmayı hedeflemektir. Örneğin, Almanya ve ABD gibi gelişmiş ülkelerde emeklilik yaşı 67'ye kadar çıkarılmışken, bazı ülkelerde erken emeklilik fırsatları bulunabiliyor. Yaşlılık aylığı hesaplamaları, ülkelerin ekonomik büyümesine, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal kaynaklarına ve bireysel kazanç düzeyine bağlı değişmektedir. Örneğin, ekonomik durgunluk yaşayan ülkelerde emeklilik maaşları azalabilir veya bireylerin yatırdığı primlerin değeri düşebilmektedir.

Yaşlılık aylığı kişilerin çalışma hayatı sonrası hayatını idame etmesine yardımcı olmak için ortaya çıkan bir sistemdir. Tüm OECD ülkelerinde yaşlılıkta yoksulluğu önlemeyi amaçlayan güvenlik ağları vardır (OECD, 2007). Yaşlı kadın ve erkeklere yönelik emeklilik maaşları, dünyadaki en yaygın sosyal ko-

ruma biçimi ve SKH hedefi 1.3'ün karşılanmasında kilit bir unsurdur. Küresel olarak, emeklilik yaşının üzerindeki insanların yüzde 77,5'i bir tür yaşlılık aylığı almaktadır (ILO, 2022).

Yaşlılık aylığı hesaplamaları, ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde katkı (prim) esaslı bir sistem uygulanırken, bazı ülkelerde gelir testi veya devlet yardımlarıyla desteklenen sosyal güvenlik modelleri bulunmaktadır. Genel olarak, ülkelerdeki sistemler üç ana modelde toplanabilir:

1. Katkı (Prim) Esaslı Sistemler

Çalışma hayatı boyunca belirli bir süre boyunca bireyin ve işverenin katkıda bulunduğu sistemlerdir. Bireyin maaşı, çalışma süresi, ödediği prim miktarı ve kazançlarına göre hesaplanmaktadır.

2. Devlet Destekli Sosyal Güvenlik Sistemleri

Özellikle düşük gelirli bireyleri hedefleyen, bireysel katkıya gerek kalmadan devlet tarafından verilen yardımlardır.

3. Bireysel Emeklilik Sistemleri

Kişisel hesaplara dayalı, bireylerin yatırım yaparak emekliliklerini güvence altına aldığı sistemlerdir.

YAŞLILIK AYLIĞININ HESAPLANMASI

Avrupa Kıtası: Almanya'da Yaşlılık Aylığı Hesaplaması

Almanya’da emeklilik yaşı 67’dir. Ancak erken emeklilik seçenekleri de mevcuttur. Primler uzun yıllar boyunca ödenir ve emeklilik maaşı, bireyin çalışma hayatı boyunca ödediği primlere göre hesaplanır.

Aylık maaş = Toplam prim puanı × Güncel emeklilik değeri (bu değer her yıl güncellenir). Batı Almanya 36,02 Doğu Almanya 35,52.

Almanya’da maaş hesaplama sistemi, prim puanlarına dayanmaktadır. Kişi ne kadar çok kazanç sağladıysa, o kadar yüksek prim puanı almaktadır. Bir yıl boyunca ortalama gelir kazanan bir kişi 1 puan alır.

Örnek: Hans, her yıl Almanya'nın ortalama maaşını kazanmışsa, bu durumda heryıl için1puan alacaktır. 45 yıl çalıştığıi çin Hans’ın 45 emeklilik puanı olacaktır. 2024 yılında Batı Almanya'da 1 emeklilik puanının değeri 36.02 €'dur. Hans'ın 45 emeklilik puanı var, bu durumda 45 puan x 36.02 € = 1,620.90 €. Hans, aylık **1,620.90 €** emekli maaşı alacaktır.

Almanya'da bir kişinin alabileceği maksimum emekli maaşı, yaşam boyu kazançları, katkı yılları ve kariyeri boyunca ortalama ücretin üzerinde kazanıp kazanmadığı gibi çeşitli faktörlere bağlıdır. Eğer bir kişi Almanya'daki zorunlu emeklilik sigortasına 45 yıl boyunca katkıda bulunur ve sürekli olarak ortalama ücretin üzerinde kazanırsa, önemli miktarda emeklilik puanı biriktirebilir. Örneğin Hans, her yıl bu üst sınırda kazanç elde etmişse, bu durumda her yıl için 2,0 civarında emeklilik puanı kazanabilir (ortalama maaşın iki katı üzerinden). Eğer Hans 45 yıl boyunca çalışmışsa, bu durumda **45 yıl x 2,0 puan = 90 puan** alacaktır.

2024 yılında Batı Almanya'da 1 puanın değeri 36.02 € olduğuna göre, her bir puan üzerinden emekli maaşı hesaplanır. Hans en yüksek kazançlardan 45 yıl boyunca prim ödediği için: **90 puan x 36.02 € = 3,241.80 €** emekli maaşı alacaktır. Bu maaş, Almanya'daki en yüksek katkı yapan bir kişinin emekli maaşıdır ve gelir sınırının üzerinde kazananlar, emeklilik katkısı açısından daha fazla puan kazanamaz.

Asya Kıtası: Japonya'da Yaşlılık Aylığı Hesaplaması

Japonya'da emeklilik maaşı ikiye ayrılmaktadır: Ulusal Emeklilik Sistemi (herkesin ödediği temel primler) ve Çalışanlar İçin Emeklilik Sistemi (işverenlerin katkılarıyla).

Ulusal Emeklilik

Bireyler, 40 yıl boyunca sabit bir miktar prim ödemektedirler. Buna göre emeklilik maaşı ödenmektedir. Ulusal sistemde maaş, sabit ve temel bir tutara dayanmaktadır.

Çalışanlar İçin Ek Planlar

İşverenlerin de katkıda bulunduğu ek bir planla, bireylerin toplam maaşı arttırılabilir.

Bireyler 60 yaşında erken emekli olabilir, ancak maaşları her yıl için %0,4 oranında azalmaktadır. 70 yaşında emeklilikte ise maaşları her yıl %8 oranında artırabilir. (5 yıl erken durumda %24 oranında azalma; 5 yıl geç durumda %42'ye kadar artış).

Örneğin Akiko, 35 yıl boyunca Japonya'da maaşlı bir çalışan olarak çalışmış ve yıllık ortalama 5 milyon Japon yeni (yaklaşık 33,000 €) kazanmıştır. Akiko'nun emeklilik maaşı, iki sistemden faydalanarak hesaplanmaktadır: Ulusal Emeklilik Sistemi (Kokumin Nenkin) ve Çalışanlar için Emeklilik Sigortası (Kōsei Nenkin).

1. Ulusal Emeklilik Sistemi (Kokumin Nenkin)

Örneğin Akiko, her yıl belirlenen sabit miktarı (örneğin, 2024'te yıllık 199,320 Japon yeni) ödeyerek, tam emeklilik için gereken 40 yıl boyunca prim yatırdığı varsayılırsa, temel emeklilik maaşı yaklaşık olarak 780,900 Japon yeni olacaktır. Akiko tam 40 yıl prim ödemediği için bu tutar orantılı olarak düşecektir. 35 yıl boyunca prim ödemişse, alacağı maaş:

35/40 x 780,900 = 683,287 Japon yeni olacaktır.

2. Çalışanlar için Emeklilik Sigortası (Kōsei Nenkin)

Bu sistem, Akiko'nun maaşına ve ödediği primlere dayanmaktadır. Kōsei Nenkin'den alacağı maaş, yıllık kazancına ve kaç yıl boyunca prim ödediğine göre hesaplanmaktadır. Akiko'nun yıllık ortalama maaşı 5 milyon Japon yeni olduğu için, her yıl için primler bu tutar üzerinden hesaplanır ve belirlenen bir katsayı ile çarpılarak emeklilik maaşı bulunmaktadır. Kōsei Nenkin'den alacağı maaşı hesaplamak için şu formül kullanılmaktadır:

Maaşın %18,3'ü (işçi ve işveren katkısı) x Çalışma Yılı ile hesaplanan toplam prim üzerinden maaş belirlenir.

1.Adım: 5,000,000Japon yeni x%18,3=915,000 Japon yeni

2.Adım: 915,000 Japon yeni x 35yıl= 32,025,000 Japon yeni

3.Adım: 32,025,000 Japon yeni x %5 = 1,601,250 Japon yeni (yıllık) ya da 32,025,000 Japon yeni x %6 = 1,921,500 Japon yeni (yıllık)

Toplam Emeklilik Maaşı

Akiko'nun alacağı toplam yıllık emeklilik maaşı yaklaşık olarak:

683,287 Japon yeni (Kokumin Nenkin) + 1,601,250- 1,921,500 Japon yeni (Kōsei Nenkin) olacaktır. Bu da Akiko'nun yıllık yaklaşık 2,284,537- 2,604,787 Japon yeni emekli maaşı alacağını gösterir.

KUZEY AMERİKA KITASI: ABD'DE YAŞLILIK AYLIĞI HESAPLAMASI

Sosyal Güvenlik Sistemi

ABD'de Sosyal Güvenlik Sistemi, işçi ve işveren katkılarıyla finanse edilir. Emeklilik maaşı, bireyin çalışma hayatı boyunca ödediği primlere ve ortalama kazançlarına dayanmaktadır.

AIME (Ortalama Endekslenmiş Aylık Kazanç)

AIME, kişinin en fazla kazandığı 35 yılın ortalama aylık kazancına dayanmaktadır.

AIME üzerinden, bireyin emeklilik maaşı belirli bir yüzdelik dilimde hesaplanmaktadır.

İlk 1,115 dolara %90 oranında, 6,721 dolara kadar %32 oranında ve son olarak %15 oranında katkı yapılmaktadır.

Erken/Geç Emeklilik

Erken emeklilikte kişinin maaşı %30'a kadar düşerken, geç emeklilikte %8 oranında artış sağlamaktadır.

1. Ortalama Aylık Kazancı (AIME)

Örnek olarak, Joe'nun 35 yıl boyunca çalışarak kazandığı ortalama aylık kazancı 5,000 dolar olarak belirlenmiştir.

2. Maaşın Oranlarla Hesaplanması (PIA): Sosyal Güvenlik maaşı üç dilimden oluşur:

- İlk 1,115 dolar üzerinden %90 hesaplanır.
- Sonraki 1,115 dolar ile 6,721 dolar arasındaki kısım üzerinden %32 hesaplanır.
- 6,721 doların üzerindeki kazançlar için ise %15 oranı kullanılır, ancak Joe'nun kazancı bu sınırı aşmıyor.

İlk adım: 1,115 dolar: 1,115 x 0.90 = 1,003,50 dolar.

İkinci adım: 1,115 ile 5,000 dolar arasındaki 3,885 dolar: 3,885 x 0.32 = 1,243,20 dolar.

Bu iki rakamı topladığımızda, Joe'nun aylık emeklilik maaşı 2,246,70 dolar olarak hesaplanır.

Bu hesaplama tam emeklilik yaşı olan 66 veya 67 yaşında yapılmıştır. Eğer Joe erken emekli olsaydı, bu miktar daha düşük olurdu. Joe'nun tam emeklilik yaşı için hesaplanan maaşı 2,246,70 dolar idi. Eğer Joe, 70 yaşına kadar beklerse, her yıl için %8 daha fazla maaş alır. 66 yaşında emekli olacağı varsayımıyla hesaplanırsa (66 ile 70 yaş arasında 4 yıl var): **%8 x 4 yıl = %32** artış. Bu artışı Joe'nun 2,246,70 dolarlık maaşına uygulanırsa **2,246.70 x 1.32 = 2,965,64 dolar** maaşa

Yani, Joe 70 yaşında emekli olursa aylık maaşı yaklaşık 2,965,64 dolar olacaktır.

Güney Amerika Kıtası: Şili'de Yaşlılık Aylığı Hesaplaması

Şili'de kadınlar **60 yaşında**, erkekler ise **65 yaşında** emekli olurlar. Ancak, kişi isterse bu yaşlardan daha geç emekli olarak daha yüksek maaş alabilir.

Şili, bireysel hesaplara dayalı zorunlu katkı sistemine sahiptir. Her çalışan, zorunlu olarak gelirinin %10'unu bireysel bir emeklilik fonuna yatırır.

Bireyin maaşı, katkı paylarına ve bu fonların piyasa getirilerine göre şekillenir. Yatırılan para yatırım fonlarında değerlendirilir.

Toplanan fon, kişinin yaşadığı süre boyunca aylık olarak geri ödenir. Getiriler değişkenlik gösterebilir, bu nedenle emeklilik maaşı piyasa dalgalanmalarına bağlıdır. Sistem piyasa risklerine açıktır, ancak yüksek getiriler emeklilik maaşlarını artırabilir.

Bireysel hesapta biriken toplam para, kişinin öngörülen yaşam süresine bölünerek aylık emekli maaşı hesaplanır. Eğer bireyin hesaplarında yeterince para yoksa, devlet **minimum emeklilik maaşı** sağlamaktadır. Bu, "Solidarity Pension" olarak bilinir ve çok düşük gelirli ya da hiç katkı yapmamış kişilere yöneliktir.

Bir kişinin bireysel hesabında **80 milyon Şili Pezosu** biriktirirse ve beklenen yaşam süresi 20 yıl (240 ay) olarak hesaplanmış olursa, emekli maaşı şu şekilde hesaplanır:

80 milyon Pezo / 240 ay = Aylık yaklaşık 333,333 Pezo. Kişi her ay bu miktarı alacaktır. Eğer yatırım getirisi yüksekse bu miktar artabilir, düşükse azalabilir.

Eğer bireyin emekli maaşı yeterli düzeyde değilse veya belirli bir sınırın altındaysa, devlet tarafından sağlanan **solidaridad (dayanışma)** yardımları ile desteklenebilir.

Afrika Kıtası: Güney Afrika'da Yaşlılık Aylığı Hesaplaması

Güney Afrika'da emekli maaşı devlet tarafından sağlanan sosyal güvenlik yardımı (Social Grant) ve özel emeklilik fonları olmak üzere iki temel sistem üzerinden hesaplanır. Emeklilik maaşının nasıl hesaplandığı, bireyin çalıştığı sektöre, yaptığı katkılara ve emeklilik türüne bağlı olarak değişmektedir.

Güney Afrika'da, düşük gelirli veya emeklilik için yeterli birikimi olmayan vatandaşlara devlet tarafından yaşlılık yardımı sağlanmaktadır. Bu sistem, zorunlu bir katkı sistemi değildir ve belirli kriterleri karşılayan düşük gelirli kişiler bu yardımı alabilir. Devlet emeklilik yardımı için belli kriterler bulunmaktadır.

Devlet yardımı almak için minimum yaş sınırı 60'tır. Bu yardımı alabilmek için kişi, devlet tarafından belirlenen gelir sınırının altında olmalıdır. Eğer kişinin geliri belirlenen sınırın üzerinde ise, bu yardımı alamamaktadır. Aynı şekilde, kişinin sahip olduğu varlıkların değeri de belirli bir sınırı aşmamalıdır.

2024 itibarıyla devlet tarafından sağlanan yaşlılık yardımı aylık **2,080 Güney Afrika Randı** (yaklaşık 100-110 Euro) civarındadır. Bu miktar enflasyona göre yıllık olarak ayarlanır.

Güney Afrika'da maaşlı çalışanların çoğu, özel sektördeki emeklilik fonlarına katkıda bulunur. Bu fonlar işverenler tarafından sağlanır ve çalışanlar ile işverenler tarafından finanse edilir. Özel emeklilik fonlarından emekli maaşı şu şekilde hesaplanır:

Katkı Payı

Çalışanlar, maaşlarının belirli bir yüzdesini (genellikle %5 ila %15) emeklilik fonlarına yatırırlar. İşverenler de genellikle buna katkıda bulunur.

Fonun Performansı: Emekli maaşı, bu fonlara yatırılan katkıların ve fonun yıllık performansının birikimi üzerine hesaplanır. Yani, fonun kazancı ne kadar yüksekse, emekli maaşı da o kadar yüksek olur.

Çalışma Süresi: Emekli maaşı, kişinin çalışma hayatı boyunca emeklilik fonuna ne kadar süre prim ödediğine bağlıdır. Uzun süre katkı yapan kişiler daha yüksek maaş alır.

Örneğin **Simon**, 40 yıl boyunca çalışmış ve her ay maaşının %10'unu emeklilik fonuna yatırmıştır. Eğer yıllık ortalama getirisi %5 olan bir fonda bu süre boyunca yatırım yapmışsa ve maaşı ortalama **20,000 Rand** ise, bu kişi emekliliğinde aylık **10,000 - 15,000 Rand** civarında bir maaş alabilmektedir. Ancak bu, tamamen fonun performansına ve katkı miktarına bağlıdır.

Güney Afrika'da bazı emeklilik fonları, kişiye bir kısmını toplu olarak alıp kalan kısmını düzenli aylık maaş şeklinde alma fırsatı sunar. Erken emekli olan kişiler, toplu ödeme almak isteyebilirler, ancak bu durum emeklilik maaşının düşük olmasına neden olabilir.

Okyanusya Kıtası: Avustralya'da Yaşlılık Aylığı Hesaplaması

Avustralya'da yaşlılık maaşı iki temel kaynaktan gelmektedir. Devlet destekli yaşlılık maaşı ve süperannuation sistemidir.

Superannuation Katkıları

Çalışanlar, gelirlerinin %11,5'ini superannuation fonuna yatırmak zorundadır. Bu fonlar, bireyin çalışma hayatı boyunca biriktirilir.

Devlet Yardımı

Gelir testi uygulanarak düşük gelirli bireyler devlet yardımı alabilir. Maaşın miktarı, bireyin gelir düzeyine ve servetine bağlıdır.

Örnek: Ortalama bir superannuation fonu birikimi yaklaşık 300,000 Avustralya dolarıdır ve emeklilik maaşı bu fonların yatırım getirilerine dayanır.

Emma, 40 yıl boyunca yıllık **80,000 Avustralya doları** maaş aldı ve işvereni maaşının %10,5'ini Süper fonuna yatırdı. Her yıl işverenin yatırdığı para:

80,000 AUD x %11,5 = 9,200 AUD. Eğer bu fon yıllık ortalama %5 getiri sağladıysa, Emma'nın emeklilik yaşına geldiğinde birikmiş fonu yaklaşık **657,000- 750,000 AUD** civarında olabilir. Bu parayı Emma, emekli olduğunda toplu olarak alabilir veya maaş şeklinde çekebilir.

Ek Katkılar: Kişiler, işveren katkısının dışında kendi isteklerine göre süper fonuna ek katkılar yapabilirler. Bu, emekli maaşını artırabilir.

Geç Emeklilik: Kişi emeklilik yaşını geçerse, fonu büyümeye devam eder ve daha yüksek bir emekli maaşı sağlayabilir.

Antarktika: Yaşlılık Aylığı Hesaplaması

Antarktika hiçbir ülkeye ait değildir. 1959'da imzalanmış olan Antarktika Antlaşması ile barışa ve bilime adanmış. Dünya'nın her yerinden bilim insanları buraya gelip araştırmalar yapıyor ve evrensel bilime katkıda bulunuyor. Farklı ülkelere ait yaklaşık 100 bilim üssü vardır.

Antarktika, herhangi bir ülkenin topraklarına dahil olmadığından, orada çalışan bilim insanları, araştırmacılar, mühendisler ve diğer destek personeli, genellikle kısa süreli görevlerle kıtada bulunur ve bu görevler sırasında kendi ülkelerinin sosyal güvenlik ve emeklilik sistemlerinden yararlanır.

Antarktika'ya görevli olarak gönderilen bir birey, kendi vatandaşı olduğu ya da çalıştığı ülkenin emeklilik sistemine bağlıdır. Eğer ABD'li bir bilim insanı, Antarktika'daki McMurdo İstasyonu'nda çalışıyorsa, emeklilik hesaplaması ABD Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurallarına göre yapılır. ABD'de emeklilik hesaplaması, kişinin ömür boyu kazandığı ücretler ve ödediği sosyal güvenlik primlerine göre belirlenir.

Farklı kıtalardaki ülkelerin emeklilik sistemleri, ekonomik koşullara, sosyal politikalarına ve demografik değişikliklere göre şekilleniyor. Avrupa ve Asya gibi gelişmiş ekonomilerde daha çok katkı esaslı sistemler yaygınken, Afrika ve Güney Amerika'da sosyal yardımların ön planda olduğu görülüyor. Gelecekteki emeklilik sistemlerinin nasıl şekilleneceği, küresel ekonomik ve demografik trendlere bağlı olacak. Emeklilik sistemlerinin daha kapsayıcı, sürdürülebilir ve adil hale getirilmesi, tüm ülkeler için önemli bir hedef olarak kalacaktır.

KAYNAKÇA

Council on the Ageing (COTA) Australia (t.y.). Australian pension rates increase as indexation kicks in. 9 Aralık 2024 tarihinde https://www.casa.org.au/australian-pension-rates-increases-as-indexation-kicks-in/#:~:text=This%20guide%20shows%20the%20latest,or%20about%20%2444%2C855%20a%20year adresinden erişildi.

Equable Institute (t.y.). Pension basics: How pension benefits are calculated? 9 Aralık 2024 tarihinde https://equable.org/pension-basics-how-pension-benefits-are-calculated/#:~:text=A%20typical%20multiplier%20is%202,x%20%2475%2C000%20%3D%20%2445%2C000%20a%20year adresinden erişildi.

International Labour Organization. (2022). World social protection report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. International Labour Office.

Japan Pension Service (t.y.). National pension. 9 Aralık 2024 tarihinde https://www.nenkin.go.jp/international/japanese-system/nationalpension/nationalpension.html adresinden erişildi.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). Pensions at a glance 2007: Public policies across OECD countries. OECD Publishing.

PensionFriend (t.y.). Pension points calculator for Germany. 9 Aralık 2024 tarihinde https://pensionfriend.de/en/pension-points-calculator-germany.ia adresinden erişildi.

Pension Funds Online. (n.d.). South Africa: Country profile. 9 Aralık 2024 tarihinde https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/south- africa adresinden erişildi.

Rivermate (t.y.). Benefits in Antarctica. 9 Aralık 2024 tarihinde https://www.rivermate.com/guides/antarctica/benefits adresinden erişildi.

Stattin, M., & Mikula, G. (2020). Public health and aging: Making a difference. Journal of Public Health Policy, 41(4), 521–526.

World Health Organization. (2022). Ageing and health: Fact sheet. 9 Aralık 2024 tarihinde https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health adresinden erişildi.

AYLIK HESAPLANMASI İLE İLGİLİ SORUNLAR VE YENİ BİR HESAPLAMA YÖNTEM ÖNERİSİ

Erdoğan ÜVEDİ
SGK-Daire Başkanı

ÖZET

Yaşlılık aylığı bağlanması için aranan; yaş, sigortalılık süresi ve belirli bir süre prim ödeme şartını yerine getiren sigortalılara sosyal güvenlik sistemince bağlanan yaşlılık aylığı, yaşın ilerlemesi nedeniyle çalışma gücünün azalması sonucu işinden ayrılan ve bu suretle gelir kaybına uğrayanların geçimlerini sağlayan en önemli araçtır.

Yaşlılık aylığının hesaplanması konusundaki temel ilkeler sosyal sigorta sisteminin kurulmasından bu yana sürekli değişime uğramıştır. Son olarak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile aylık bağlama sistemi değiştirilmiştir. Sigortalılığı 2000 yılından önce başlayanların yaşlılık aylıkları, 3 farklı dönemde yürürlükte olan sisteme göre hesaplanmakta ve bu sistemlere göre hesaplanan aylık miktarları kendi dönemlerindeki gün sayılarına orantılanarak bulunan kısmi aylıklar toplamı sigortalıya ödenecek yaşlılık aylığını oluşturmaktadır.

2024-2026 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda da belirtildiği üzere sosyal güvenlik sisteminde kişilerin daha çok istihdamda kalmasını teşvik eden, hakkaniyeti ve aktüeryal dengeyi önceleyen, sistemin mali bakımdan sürdürülebilirliğini güçlendirecek şekilde başta aylık hesaplama sistemi olmak üzere yeni bir reform yapılması zorunlu hale gelmiştir.

Bu makalede hizmet akdine tabi çalışan sigortalıların yaşlılık aylıklarının nasıl hesaplandığı ilgili mevzuatı doğrultusunda açıklandıktan sonra, hesapla-

nan aylık miktarındaki düşüşün sebepleri, oluşturulan senaryolara göre tarafımca yapılan binlerce aylık hesabının sonuçlarına göre incelenecek, nihayetinde de basit, anlaşılır ve hakkaniyetli olduğunu değerlendirdiğim aylık bağlama sistemine ilişkin birden fazla öneri paylaşılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, reform, aylık hesaplama sistemi, aylık bağlama oranı, kök aylık, asgari ücret

1. GİRİŞ

Türkiye'deki mevcut sosyal güvenlik sisteminin yapısı ve sorunları 1990'lı yılların başlarından bu yana kamuoyunda yaygın bir şekilde tartışılmaktadır. Özellikle 1994 yılından itibaren bu sorunlardan biri, sosyal güvenlik kurumlarının giderek artan açıkları olarak ön plana çıkmıştır. Kamu tarafından finanse edilen bu açıklar, izleyen birkaç yıl içinde bütçe dengeleri üzerinde önemli bir baskı yaratmaya başlamıştır. 1999 yılında yapılan sosyal güvenlik reformuyla, acil önlemler alınmadığı takdirde kısa ve orta dönemde daha da büyük sorunlara yol açabilecek finansman sorunu, ağırlıklı olarak emeklilik parametreleri ile ilgili yeni düzenlemeler yapılarak çözülmeye çalışılmıştır.[1]

Parametrik reformlarda, dağıtım esasına göre (PAYG) işleyen emeklilik sisteminin temel yapısı değiştirilmeksizin aylık bağlama oranları, emekliliğe hak kazanma yaşı, emeklilik için gerekli prim ödeme gün sayısı ve hizmet süresi gibi kurallarda değişikliğe gidilmektedir. Ülkemizde 5510 sayılı Kanunla yapılan düzenleme, parametrik reformlar arasında değerlendirilmelidir. Sosyal güvenlik reformunun temel amacı adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşabilmektir. [2]

2003 yılında başlatılan ve 2008 yılında tamamlanan sosyal güvenlik reformu, sistemde norm ve standart birlikteliğini sağlama hedefiyle hayata geçirilmiştir.[3] Bu hedefe yönelik yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu[4] tüm hükümleri yönüyle 2008/Ekim aybaşı[5] itibariyle yürürlüğe girmiştir.

---

1 Sosyal Güvenlik Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, SGK, Nisan 2005

2 Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım, SGK, Mayıs 2007

3 Dr. Sadettin ORHAN, Sosyal Güvenlikte Norm ve Standart Birliği Sağlandı mı?, İş ve Hayat Dergisi, Yıl: 2016, Sayı: 3

4 16/6/2006 tarihli ve 26200 sayılı Resmi Gazete

5 Özel sektörde çalışan sigortalılar açısından 1/10/2008, kamu sektöründe çalışan sigortalılar açısından 15/10/2008 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir.

Yaşlılık aylığının hesaplanması konusundaki temel ilkeler sosyal sigorta sisteminin kurulmasından bu yana sürekli değişime uğramıştır. Bu süreçte özellikle prime esas kazancın hesabı ile söz konusu kazançların ne oranda yaşlılık aylığının hesabında dikkate alınacağı konusunda önemli değişiklikler yapılmıştır.[6]

5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesi gereği, 2008/Ekim ayından önce geçen sigortalılık süreleri bu tarihten önce yürürlükte olan hükümlere göre hesaplanmaktadır. Gerek hizmet akdine tabi bir işveren yanında çalışan, gerekse kendi adına ve hesabına çalışanların bu tarihten sonra bağlanacak yaşlılık aylıkları sigortalılığı 2000 yılından önce başlayanlar için 3 farklı dönem, 2000 (dahil) yılından sonra başlayanların aylıkları ise 2 farklı dönem ve bu dönemlerde yürürlükte olan ilgili mevzuatına göre hesaplanmaktadır.

Her dönem için kullanılmakta olan yöntemlerde; aylık bağlama oranları, kazançların güncellenmesi ve alt sınır aylık uygulamaları birbirinden farklı kurallar içermekte, dolayısıyla sigortalının toplam prim ödeme gün sayısı, sigortalı hizmetlerinin geçtiği dönemler ve bu dönemlerde geçen prime esas kazanç düzeyleri bugün itibariyle hesaplanan aylık miktarı her bir sigortalı özelinde farklılaşabilmektedir.

Farklı dönemler itibariyle bulunan aylık miktarları her dönemde geçen gün sayısına orantılanmak suretiyle bulunan kısmi aylıklar toplamı sigortalıya ödenecek aylık miktarını oluşturmaktadır.

Sigortalıların 2008/Ekim ayından sonraki prim ödeme gün sayısının toplam prim ödeme gün sayısı içindeki payının artması, hesaplanan yaşlılık aylığı miktarlarında ciddi azalmalara neden olmuştur. Bu düşüşü engelleyebilmek için ödenmekte olan aylık miktarları yapılan yasal düzenlemeler ile birlikte seyyanen ya da yüksek oranlarda artırılmaya başlamıştır. Yüksek aylık artışlarının da soruna çözüm üretememesi nedeniyle 2019 yılında alt sınır aylığı uygulaması getirilmiştir.

Ancak, getirilen bu düzenlemeler sorunun çözümüne beklenen katkıyı sunmadığı gibi öngörülemeyen farklı sorunları da beraberinde getirmiştir. 2024-2026 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda[7] da belirtildiği üzere sosyal güvenlik sisteminde kişilerin daha çok istihdamda kalmasını teşvik eden, hakkaniyeti ve aktüeryal dengeyi önceleyen, sistemin mali bakımdan sürdürülebilir-

---

6 Dr. Fatma BAŞTERZİ, Yaşlılık Sigortası, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No: 275, Yıl: 2006

7 Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf (sbb.gov.tr)

liğini güçlendirecek şekilde başta aylık hesaplama sistemi olmak üzere yeni bir reform yapılması kaçınılmaz olmuştur.

Bu makalede hizmet akdine tabi çalışan sigortalıların yaşlılık aylıklarının nasıl hesaplandığı ilgili mevzuatı doğrultusunda açıklandıktan sonra, hesaplanan aylık miktarındaki düşüşün sebepleri incelenecektir. Oluşturulan senaryolara göre üçlü sistemde, ikili sistemde ve 5510 sayılı Kanunun 4/1-(a) ve 4/1-(b) kapsamındaki sigortalılar yönünden yürürlüğe girdiği 01/10/2008 tarihinden 31/3/2024 tarihine kadar geçen 5580 gün üzerinden farklı prime esas kazançlar üzerinden yapılan binlerce aylık hesabının sonuçları değerlendirilecektir.

Akabinde mevcut sistem üzerinden hesaplanan gün sayıları ve kazanç seviyeleri esas alınarak tarafımca geliştirilen birden fazla aylık hesaplama sistemine göre alınan sonuçlar karşılaştırılacaktır. Nihayetinde de basit, anlaşılır ve hakkaniyetli olduğunu değerlendirdiğim aylık bağlama sistemine ilişkin birden fazla öneri paylaşılacaktır.[8]

2. YAŞLILIK AYLIĞININ HESAPLANMASI

5510 sayılı Kanun ile 2008 Ekim ayından sonra yaşlılık aylığı bağlanması talebinde bulunan 4/1-(a) bendi kapsamında sigortalı sayılan işçiler (SSK) ile 4/1-(b) kapsamında sigortalı sayılan kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlara (Bağ-Kur) bağlanacak olan aylıkların hesaplama yöntemi değiştirilmiş ve sigortalı hizmetlerinin geçtiği dönemlere göre 3 farklı yöntemin uygulanması öngörülmüştür.

Sigortalılığı 2008/Ekim ayından önce başlayan ve bu tarihten sonra yaşlılık aylığı bağlanması talebinde bulunan sigortalıların aylıkları 5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesine göre hesaplanmaktadır.

2.1. 2008 Ekim Ayından Önceki Sürelere İlişkin Kısmi Aylığın Hesabı

2000 yılından (hariç) önceki süreler için katsayı esasına dayalı gösterge sistemine göre hesaplanan kısmi aylık miktarı ile 2000 yılı ile 1-15/10/2008 tarihleri arasındaki süreler için 4447 sayılı Kanunla getirilen sisteme göre hesaplanan kısmi aylığın toplamı, 2008 Ekim ayından önceki sürelere ilişkin aylığı oluşturmaktadır.

---

[8] Aylık Hesaplanması İle İlgili Sorunlar ve Yeni Bir Hesaplama Yöntem Önerisi başlıklı bu çalışmanın esasını; İş ve Hayat Dergisinin Yıl: 10, Sayı: 19, Haziran/2024 künyeli sayısında yayımlanan, Erdoğan ÜVEDİ tarafından kaleme alınan "Emekli Aylığı Hesaplama Sisteminde Reform Zamanı" başlıklı makale oluşturmaktadır. Makalenin tam metni için adı geçen derginin ilgili sayısına bazınız.

2.1.1. 2000 Yılı Öncesine Ait Aylığın Hesabı

2000 yılından önceki sürelere ilişkin aylığın miktarı, sigortalının prime esas kazançlarına göre tespit edilen gösterge rakamının memur aylık katsayısı ve sigortalının toplam prim ödeme gün sayısı ve aylık bağlanması talebinde bulunduğu tarihteki yaşına göre tespit edilen aylık bağlama oranının çarpımına göre hesaplanmaktadır.

2.1.1.1. Göstergenin Tespiti

5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında 506 sayılı Kanunun geçici 82'nci maddesinin (a) bendine göre gösterge sistemi içinde hesaplanacak kısmi aylıklara esas göstergenin, sigortalıların ortalama yıllık kazanç hesabına giren takvim yılı sayısına göre hazırlanacak olan gösterge ve üst gösterge tespit tabloları esas alınarak belirleneceği öngörüldüğünden, göstergenin tespitine esas 1 ila 10 yıla ilişkin prime esas kazançlar için özel ve kamu sektörüne ait gösterge ve üst gösterge tespit tabloları hazırlanmıştır.[9]

1999 yılı dahil olmak üzere 1 ila 10 yıla ait prime esas kazançlar toplamının takvim yılı sayısına bölünmesi suretiyle bulunan ortalama yıllık kazanç tutarı sigortalının gösterge rakamını oluşturmaktadır.

2.1.1.2. Aylık Bağlama Oranının (ABO) Tespiti

Aylık bağlama oranı, gösterge ve üst gösterge tablosundan aylığa hak kazanılmasına göre farklılaşmaktadır. Gösterge tablosundan hak kazanılan aylıklar için taban aylık bağlama oranı %60'tır. Üst gösterge tablosundan hak kazanılan aylıklar için taban aylık bağlama oranı ise her derece ve kademe için ayrı ayrı belirlenen %50 ila %59,9 arasında değişmektedir.

Yukarıda belirtilen taban aylık bağlama oranları, sigortalının sigortalılık süresindeki prim ödeme gün sayısı ve tahsis talep tarihindeki yaşı dikkate alınarak; kadın sigortalıların 50, erkek sigortalıların 55 yaşından sonra doldurdukları her tam yaş için ve 5000 günden fazla ödedikleri her 240 günlük prim için 1 puan artırılmakta, 5000 günden eksik ödenen her 240 gün için ise 1 puan eksiltilmektedir.

Öngörülen artırımlarla birlikte aylık bağlama oranı hiçbir şekilde %85'i geçememektedir.[10]

---

9 06/11/2018 tarihli ve 2018/38 sayılı Emeklilik İşlemleri konulu SGK genelgesi

10 506 sayılı Kanunun 4447 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki 61 inci maddesi.

2.1.1.3. Katsayı

Gösterge sisteminde, aylık tutarının tespitinde belirleyici olan diğer bir unsur, 657 sayılı Kanuna tabi Devlet Memurlarına uygulanan katsayıdır. 1999 Aralık ayı itibariyle yürürlükte olan katsayının 12.000 olması nedeniyle gösterge sistemine göre aylık hesaplanmasında bu katsayı kullanılmaktadır.

2.1.1.4. Tam Aylığın Hesaplanması

2000 yılından önceki sürelere ait tam aylık, "Gösterge x Katsayı x ABO" formülüne göre hesaplanır.

Bu formüle göre 1999 Aralık ayı itibariyle bulunan aylık;

- Gösterge tablosundan hesaplanmışsa gösterge tablosundaki en düşük göstergenin katsayı ile çarpımının %70'inden az[11] (9475 x 12000 x %70 = 79,59),
- Üst gösterge tablosundan bağlanmış ise gösterge tablosunun tavan göstergesinden hesaplanacak aylıktan az[12] (10175 x 12000 x %60[13]),

olamamaktadır.

2.1.1.5. Kısmi Aylığın Hesaplanması

2000 yılından önceki sürelere ait kısmi aylık, (Tam Aylık x 2000 Yılından Önceki Gün Sayısı / Toplam Prim Ödeme Gün Sayısı) formülüne göre hesaplanmaktadır. Bulunan kısmi aylık tutarı, %5,9 oranı[14] ile 2000 yılı ocak ayına, sonrasında ise 8,45199464995839 katsayısı[15] ile 2008 yılı ocak ayına taşınmaktadır.

2.1.2. 2000-2008 Ekim Süresine Ait Aylığın Hesabı

4447 sayılı Kanunla 2000 yılı itibariyle aylık hesaplamasında köklü değişikliğe gidilmiş ve sigortalıların 2000 ve daha sonraki yıllarda ödemiş oldukları her yıla ait gün ve kazançlar toplamı aylık hesabına dahil edilmiştir.

---

11 506 sayılı Kanunun 4447 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki 96 ncı maddesi.

12 31/7/1987 tarihli ve 19534 sayılı R.G.'de yayımlanan 87/11994 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

13 Sigortalının 50/55 yaştan sonraki her tam yaşı ile 5000 günden sonra ödediği her 240 günlük süre kadar % 60 oranı 1 puan artırılmakta, eksik ödenen her 240 günlük süre için 1 puan eksiltilmektedir.

14 1999 Aralık ayına ait TÜFE oranıdır.

15 2000 ve 2007 (dahil) yılları için gerçekleşen TÜFE oranları ile gelişme hızı oranının % 100'ün birbiri ile çarpımını ifade etmektedir.

Yapılan düzenleme ile 2000 yılından önce sigortalının tahsis talep tarihinden önceki son 5 ya da 10 yıllık kazançlarına göre belirlenen katsayı esasına dayalı gösterge sisteminden vazgeçilmiş ve yıllık tüketici fiyatları indeksi (TÜFE) artış oranı ve gelişme hızı (GH) oranlarına göre güncellenen yıllık kazançların ortalamasının alınması esasına dayalı bir sisteme geçilmiştir.[16]

2.1.2.1. Ortalama Yıllık Kazancın (OYK) Tespiti

506 sayılı Kanunun 4447 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki 61'inci maddesi gereği, sigortalının her takvim yılına ait prime esas kazancı, kazancın ait olduğu takvim yılından itibaren aylık talep tarihine kadar geçen takvim yılları için her yılın Aralık ayına göre Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan en son temel yıllı kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki artış oranı ve gayrisafi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar ayrı ayrı artırılarak bulunan yıllık kazançlar toplamının, toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama günlük kazancın 360 katı, aylığın hesaplanmasına esas ortalama yıllık kazancı oluşturmaktadır.

2.1.2.2. Aylık Bağlama Oranının (ABO) Tespiti

4447 sayılı Kanunla aylık bağlama oranının tespit şekli değiştirilmiş ve aylık bağlama oranının tespitinde gün ve yaştan dolayı artırımlara son verilmiştir. Sigortalının toplam prim ödeme gün sayısının;

- İlk 3600 günündeki her 360 gün için %3,5,
- Sonraki 5400 günün her 360 günü için %2,
- Daha sonraki her 360 gün için %1,5

Oranlarının toplamı, sigortalının aylık bağlama oranını oluşturmaktadır.

Ayrıca, aylık bağlama oranına bir üst sınır getirilmediğinden, aylık bağlama oranı %100'ü[17] geçebilmektedir.

2.1.2.3. Tam Aylığın Hesaplanması

2000-2008 Ekim süresine ilişkin aylık, "Ortalama Yıllık Kazanç x Aylık Bağlama Oranı / 12" formülüne göre hesaplanmaktadır.

---

16 Erdoğan ÜVEDİ, "İntibak Kanunu Üzerine Değerlendirmeler" E-Yaklaşım, Sayı: 233, Mayıs 2012, s.557

17 Aylık bağlama oranının %100 olabilmesi için, toplam gün sayısının 17.280 (48 yıl fiili hizmet) olması gerekmektedir.

2.1.2.4. Kısmi Aylığın Hesaplanması

2008 yılı ocak ayına ait kısmi aylık; yukarıdaki şekilde bulunan tam aylık tutarının 2000-2008 Ekim dönemine ait gün sayısı ile çarpımının toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanmaktadır (Tam aylık x 2000-2008 Ekim Arası Gün Sayısı / Toplam Prim Ödeme Gün Sayısı).

2.2. 2008 Ekim (Dahil) Ayından Sonraki Süreye İlişkin Aylığın Hesabı

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun "Yaşlılık aylığının hesaplanması" kenar başlıklı 29 uncu maddesi hükmüne göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylığı, ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının (ABO) çarpımı sonucunda bulunan tutardır (5510, m.29/I).

Ortalama aylık kazanç, sigortalının her yıla ait prime esas kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, itibarî hizmet süresi ile fiilî hizmet süresi zammı hariç toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır (5510,m.29/II). Güncelleme katsayısı ise her yılın aralık ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından açıklanan en son temel yıllı tüketici fiyatları genel indeksindeki /TÜFE) değişim oranının % 100'ü ile sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla gelişme hızının (GH) %30'unun toplamına (1) tam sayısının ilâve edilmesi sonucunda bulunan değerdir (5510, m.3/29).

Yaşlılık aylığı hesabına esas ABO, sigortalının malullük, yaşlılık ve ölüm (MYÖ) sigortalarına tâbi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için %2 olarak uygulanır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır. Ancak ABO %90'ı geçemez (5510, m.29/III).[18]

2.2.1. Ortalama Aylık Kazancın (OAK) Tespiti

Ortalama aylık kazanç, 2008 Ekim (dahil) ve sonraki yıllara ait prime esas kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı[19] ile güncellenen kazançlar toplamının

---

[18] Murat ÖZDAMAR, Türk Sosyal Sigortalar Hukukuna Göre Yaşlılık Aylığı Talep Yılının Aylık Miktarına Etkisi, İş ve Hayat Dergisi, Yıl: 2022, Sayı: 15

[19] Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (29) numaralı alt bendinde güncelleme katsayısı; her yılın aralık ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllı tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranının %100'ü ile sabit fiyatlarla gayri safi yur-

belirtilen tarihten sonraki prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunan günlük kazancın 30 katı ile çarpımına göre belirlenmektedir.

2.2.2. Aylık Bağlama Oranının (ABO) Tespiti

Aylık bağlama oranı, sigortalının malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için %2 olarak uygulanır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır.

Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce 3600 prim gün sayısını doldurmamış olan sigortalıların yaşlılık aylığı bağlama oranının hesabında, sigortalının Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra geçen ve Kanunun yürürlük tarihinden önceki prim gün sayısını 3600 güne tamamlayan hizmet sürelerinin her 360 günü için %3 oranı esas alınır.[20] Ancak, 30/4/2008 (dahil) öncesi sigortalı olanlar için uygulanan bu hüküm 1/5/2008 (dahil) tarihinden sonra ilk defa sigortalı olanlar hakkında uygulanmaz.

Aylık bağlama oranı hiçbir suretle %90'ı geçememektedir.

2.2.3. Tam Aylığın Hesaplanması

Tam aylık miktarı, güncellenen kazançlar toplamına göre bulunan ortalama aylık kazanç ile aylık bağlama oranının çarpımı sonucuna göre hesaplanmaktadır.

Bu şekilde hesaplanan tam aylık miktarı, Kanunun 55'inci maddesi gereği 2008 Ekim sonrasında geçen sürelere ait prime esas günlük kazanç alt sınırlarının güncelleme katsayısı esas alınarak bulunan ortalama aylık kazancının %35'inden, sigortalının bakmakla yükümlü olduğu eşi veya çocuğu varsa %40'ından az olamamaktadır.

2.2.4. Kısmi Aylığın Hesaplanması

Ortalama aylık kazancın aylık bağlama oranı ile çarpımı sonucuna göre bulunan tam aylık miktarının, 2008 yılı Ekim ayı sonrasına ait gün sayısı ile çarpımının toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunan tutar, sigortalının kısmi aylığını oluşturmaktadır (Tam Aylık x 2008 Ekim Sonrası Prim Ödeme Gün Sayısı / Toplam Prim Ödeme Gün Sayısı).

---

tiçi hasıla gelişme hızının %30'unun toplamına (1) tam sayısının ilave edilmesi sonucunda bulunan değer olarak tanımlanmıştır.

[20] 06/11/2018 tarihli ve 2018/38 sayılı Emeklilik İşlemleri konulu SGK genelgesi

2.3. Kısmi Aylıkların Birleştirilmesi

2008 yılı Ekim ayından önceki sürelere ilişkin gösterge sistemine ve 4447 sayılı Kanunla getirilen sisteme göre hesaplanan aylıklardan hangisinin 2008 yılı ocak ayında birleştirilerek, tahsis talep tarihine taşınacak olan aylık miktarının tespiti üç aşamadan oluşmaktadır.

1) 2000 yılı öncesine ait gösterge sistemine göre 1999 Aralık dönemi itibariyle hesaplanan ve bu aya ait %5,9 TÜFE oranı ile 2000 yılı Ocak ayına taşınan tam aylık miktarı, 2008 yılına kadar geçen yıllar için açıklanan yıllık TÜFE oranlarının birbiri ile çarpımı sonucu bulunan 5,33084633754782 katsayısı ile güncellenmekte ve 2008 yılı Ocak ayı itibariyle güncellenen tam aylık miktarı, 2008 yılından önceki prim ödeme gün sayısına orantılanmaktadır.

2) 1999 Aralık ayı itibariyle gösterge sistemine göre hesaplanan tam aylık miktarının, 2000 yılı öncesi gün sayısına orantılanan ve %5,9 TÜFE ile 2000-2008 yılları arasında gerçekleşen yıllık TÜFE ve gelişme hızı oranlarının birbiri ile çarpımı sonucu bulunan 8,45199464995839 çarpanıyla 2008 yılı Ocak ayına taşınan miktarı ile 2000-2008 yıllarına ait gün sayıları karşılığı 4447 sayılı Kanunla getirilen sisteme göre bulunan tam aylık miktarının bu tarihler arasındaki gün sayısına karşılık gelen bölümünün toplamı ikinci aylık miktarını oluşturmaktadır.

3) 5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesinin üçüncü fıkrası gereği, 1/10/2008 tarihinden önceki sürelere ilişkin aylığın hesabına esas alınan asgari aylık tutarının, bu tarihten önceki gün sayısına orantılı bölümü dikkate alınmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda, 1999 Aralık itibariyle en düşük gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımının %70'i karşılığı olarak hesaplanan ve aylık artışlarıyla 2008 Ocak ayına taşınan asgari aylık tutarı,[21] 2008 yılı Ekim ayından önceki gün sayısına orantılanır. 2008 yılı Ekim ayından sonra bağlanacak olan aylıklar için 506 sayılı Kanuna göre uygulanacak olan alt sınır aylığı, mukayesede kullanılacak üçüncü aylığı oluşturmaktadır.

---

[21] 506 sayılı Kanunun 5510 sayılı Kanunla mülga geçici 89 uncu maddesi gereği 01/01/2000 tarihinden önce bağlanan en düşük aylık miktarının, aylık artışlarıyla taşınarak 2007 Aralık ile 2008/Ocak ödeme dönemi için ödenen en düşük aylığın miktarı 521,81 TL'dir. Bu tutar, 5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesine göre hesaplanacak olan ve 2000 öncesine ait gün sayısı bulunanların 2008 Ekim ayı öncesine ait toplam prim ödeme sayısına orantılanacak alt sınır aylığını ifade etmektedir.

Yukarıda üç maddede sayılan aylık miktarları mukayese edilerek en yüksek tutarı oluşturan aylık miktarı aylık başvurusunun yapıldığı yılın ocak ayına kadar geçen sürelere ilişkin güncelleme katsayıları ile çarpılmak suretiyle ayına taşınır.

2.4. Aylığın Tahsis Talep Tarihine Taşınması

Tahsis talep yılının ocak ayı itibariyle ödenmesine karar verilen aylık miktarı; tahsis talep tarihi yılın birinci altı aylık döneminde olanlar için ilk altı aylık dönemde aylıklara uygulanan artış oranı ile ikinci altı aylık dönemde olanlar için ise bir ve ikinci altı aylık dönemde aylıklara yapılan artış oranı ile artırılmak suretiyle nihai olarak sigortalıya ödenecek aylık miktarı tespit edilmektedir.

Bu aylık miktarına %4 veya %5 oranında[22] ayrıca ek ödeme ilavesi yapılmaktadır.

2.5. Alt Sınır Aylık Kontrolü

Aylık bağlanması için talepte bulunan sigortalı adına bildirilmiş gün sayıları toplamı ve sigorta primine esas kazanç tutarına göre ilgili mevzuatında öngörülen kurallara göre hesaplanan aylık tutarının, yine kanunla belirlenmiş olan bir tutarın altında olmamasını alt sınır aylığı olarak tanımlamak mümkündür.

2008/Ekim ayından sonra geçen hizmet sürelerinin toplam hizmet süresi içindeki payının artmaya başlamasıyla birlikte bağlanan yaşlılık aylıklarında ciddi düşüşler yaşanmış ve nihayetinde 7161 sayılı Kanunla[23] 5510 sayılı Kanuna ek 19 uncu madde[24] eklenmiş ve sigortalıya ödenecek aylık tutarının 1.000 TL'nin altında olamayacağı öngörülmüştür.[25]

Ancak, 1000 TL[26] olarak öngörülen alt sınır aylık miktarı, uygulamanın başladığı 2019/Şubat ayı ila 2024/Ocak ayı içerisinde yapılmış olan yasal düzenlemeler sonucunda 10.000 TL'ye yükselmiştir. 7524 sayılı Kanunla yapılan

---

22 2024 yılının ilk altı aylık dönemi için, 7.135,19 TL ve üzerinde olan aylıklar için %4, bu tutarın altındaki aylıklar için ise %5 oranında ek ödeme verilmektedir.

23 18/1/2019 tarihli ve 30659 sayılı Resmi Gazete

24 2019 yılı Şubat ayı ödeme döneminden itibaren uygulanmaya başlamıştır.

25 Erdoğan ÜVEDİ; Sosyal Güvenlikte Reform Zamanı, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, 2023 Haziran, Sayı 234

26 2019 yılında 1000 TL olarak öngörülen alt sınır aylık miktarı, 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Kanunun 47 nci maddesiyle "1.500", 19/1/2022 tarihli ve 7351 sayılı Kanunun 13 üncü maddesiyle "2.500", 1/7/2022 tarihli ve 7417 sayılı Kanunun 16 ncı maddesiyle "3.500", 12/1/2023 tarihli ve 7431 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle "5.500", 30/3/2023 tarihli ve 7447 sayılı Kanunun 12 nci maddesiyle, "7.500", 7495 sayılı Kanunun 5 inci maddesiyle 10.000 şeklinde değiştirilmiştir.

düzenleme ile birlikte 10.000 TL olan alt sınır aylık miktarı 2024/Temmuz ayından geçerli olmak üzere 12.500 TL'ye yükseltilmiştir.

Gerek ödenmekte olan aylık miktarları, gerekse 2024 yılında aylık bağlanması talebinde bulunacak sigortalılar için ek ödeme dahil ödenecek aylık miktarı, 5510 sayılı Kanunun ek 19'uncu maddesinde yer alan 12.500 TL ile mukayese edilmekte, sigortalının aylığı bu tutarın altında ise kendisine 12.500 TL, üstünde ise hesaplanan aylığı ödenmektedir.

3. MEVCUT SİSTEM ÜZERİNDEN YAŞLILIK AYLIĞI HESAPLARI

Sosyal Güvenlik Kurumu'nca (SGK) yayımlanan 2023/Aralık ayına ilişkin İstatistik Bültenine[27] göre 23.021.132 olan toplam sigortalının; %71,3'üne karşılık gelen 16.406.420'si hizmet akdine tabi çalışan (SSK), %12,9'a karşılık gelen 2.971.925'i kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan (Bağ-Kur), %15,8'ine karşılık gelen 3.642.443'ü memur olarak çalışan (Emekli Sandığı) sigortalıdır.

Yine toplam 15.236.122 emekli dosya sayısının; %67,2'sine karşılık gelen 10.237.035'i SSK, %17,7'sine karşılık gelen 2.701.073'u Bağ-Kur, %15,1'ine karşılık gelen 2.298.014'sı Emekli Sandığı kapsamındaki dosyaları oluşturmaktadır. 15.236.122 emekli dosyası üzerinden gelir/aylık ödenen kişi sayısı ise 16.030.256'dır.

Mevcut sosyal güvenlik sistemi içerisinde gerek sigortalı bakımından gerekse emekli aylığı dosyası bakımından toplam sayısı içerisindeki payın büyük bir bölümü hizmet akdine tabi çalışanlardan oluşmaktadır.

Bu nedenle, yapılan aylık hesaplamalarında hizmet akdine tabi çalışanlar dikkate alınmıştır.

5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesi kapsamında sigortalılığı; 2000 yılından önce başlayanlar için üçlü sistem, 2000-2008/Ekim arasında başlayanlar için ikili sistem, 01/10/2008 ve sonrasında başlayanlar için de 5510 sayılı Kanunla getirilen sisteme göre aylık hesapları yapılmıştır.[28]

---

[27] www.sgk.gov.tr

[28] Her bir dönem için oluşturulan senaryolar ve bu senaryolara göre hesaplanan aylık sonuçları ile bu sonuçlara ilişkin değerlendirmelere, https://www.sekeris.org.tr/dergi/ linkinden ulaşılabilir.

3.1. Sosyal Güvenlik Kurumunca Ödenen En Düşük Aylık Miktarları

5510 sayılı Kanunda malullük ve ölüm sigortasından hesaplanan aylık miktarının belirli bir tutarın altında olamayacağına dair hükme, Kanunun 33'üncü ve 55'inci maddesinde yer verilmiştir.

Anılan maddelerde yer alan hüküm gereği yıl içinde bağlanan malullük ve ölüm aylığı miktarları bir önceki yılın aralık ayında yaşlılık sigortasından ödenmekte olan aylık miktarı ile mukayese edilmektedir.

Tablo-1: 2008/Ekim Ayından Sonra Bağlanan 4/1-(a) ve 4/1-(b) Kapsamında Malullük ve Ölüm Aylıklarının Mukayesesinde Esas Alınan Yaşlılık Aylığı Miktarlarını Gösterir Tablo

Yıl/Aralık	SSK	SSK Tarım	Bağ-Kur	Bağ-Kur Tarım
2007	521,81	415,46	353,00	258,00
2008	570,57	392,24	428,05	282,98
2009	564,25	406,29	452,62	281,23
2010	615,94	465,34	523,00	353,46
2011	626,39	487,65	432,95	367,72
2012	356,24	482,16	420,81	346,36
2013	363,64	306,96	346,72	375,13
2014	379,56	335,07	380,54	429,52
2015	509,61	459,20	510,64	546,56
2016	556,11	506,48	563,37	599,17
2017	510,46	494,25	519,87	535,56
2018	588,98	480,36	599,83	507,03
2019	681,51	555,83	694,58	675,11
2020	767,54	575,99	782,26	697,71
2021	902,07	676,94	878,08	759,49
2022	1.611,16	1.209,06	1.716,48	1.356,50
2023	2.327,81	1.964,73	2.789,28	2.204,31

* Söz konusu tablodaki 2017 (dahil) veriler 2018-38 sayılı SGK genelgesinin EK-7 tablosundan alınmış, 2018 ve sonraki yıllara ilişkin veriler ise "sgk.gov.tr" adresinde yer alan gelir/aylık artışlarına ilişkin SGK genel yazılardan derlenmiştir.

Malullük ve ölüm sigortasından yıl içinde bağlanacak olan aylık miktarlarının bir önceki yılın Aralık döneminde ödenmekte olan aylık miktarıyla mukayese edileceğine dair hüküm gereği SGK'ce yukarıda yer alan aylık miktarları 5510 sayılı Kanunla getirilen sistemin gerçek verileri olup, aylık miktarlarının düştüğü seviyenin en açık göstergesidir.

Hizmet akdine tabi çalışan sigortalılara ilişkin ilgili yılında ödenen en düşük yaşlılık aylığının, her yılın Ocak ve Temmuz ödeme dönemlerinde aylıklara uygulanan artışlar sonucu 2024 Ocak ödeme dönemi itibariyle ulaştığı seviye aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo-2: İlgili Yılın Aralık Ayında Ödenmekte Olan En Düşük Yaşlılık Aylığının 2024 Ocak Değeri

Yıl/Aralık	SSK Kapsamında Ödenen Aylık Miktarı	2024 Mart Değeri
2007	₺521,81	₺11.368
2008	₺570,57	₺11.368
2009	₺564,25	₺11.368
2010	₺615,94	₺11.082
2011	₺626,39	₺10.078
2012	₺356,24	₺6.215
2013	₺363,64	₺5.965
2014	₺379,56	₺5.787
2015	₺509,61	₺5.784
2016	₺556,11	₺4.957
2017	₺510,46	₺4.103
2018	₺588,98	₺4.103
2019	₺681,51	₺4.103
2020	₺767,54	₺4.103
2021	₺902,07	₺4.103
2022	₺1.611,16	₺4.103
2023	₺2.327,81	₺3.648

4. AYLIK MİKTARINDAKİ DÜŞÜŞÜN SEBEPLERİ

Sigortalılara bağlanacak aylık miktarını belirleyen en önemli unsur; sigortalılar adına bildirilmiş olan prime esas kazançların seviyesi ve aylık bağlama oranına esas olan toplam prim ödeme gün sayısıdır.

5510 sayılı Kanunla getirilen hesaplama sisteminde aylık bağlama oranları bir önceki dönem olan 4447 sayılı Kanunla getirilen sisteme göre düşürülmüş ve prime esas kazançların güncellenmesinde TÜFE ve GH oranının çarpımından oluşan güncelleme sistemi terk edilerek TÜFE ve GH'nin %30'unun toplamından oluşan bir güncelleme sistemine geçilmiştir.

Bu değişiklik, toplam prim ödeme gün sayısı içinde 2008/Ekim sonrasında geçen sürenin artmasıyla bağlantılı olarak aylık miktarlarında düşüşe sebep olmuştur.

4.1. Sigorta Primine Esas Kazançların Güncellenmesi

4447 sayılı Kanunla getirilen sisteme göre ilgili yılına ait prime esas yıllık kazanç tutarı, kendisinden sonra gelen yılların TÜFE ve GH oranlarının birbiri ile çarpımı sonucunda bulunan kazanç çarpanına göre tahsis talep tarihine taşınmakta idi. 5510 sayılı Kanunla getirilen sistem ile 2008/Ekim ve sonraki yıllara ait prime esas kazançların güncellenmesinde bu yöntem terk edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, 01/10/2008-31/03/2024 tarihleri arasında kesintisiz ve farklı kazanç düzeyleri üzerinden çalışması olan bir sigortalının 5510 sayılı Kanuna göre hesaplanan ortalama aylık kazancın güncellenmiş tutarı ile 2024 yılında yürürlükte olan prime esas aylık alt sınır kazanç karşısındaki oranı gösterilmiştir.

Tablo-3: 2024 Yılında Aylık Başvurusunda Bulunan Sigortalının Ortalama Aylık Kazanç (OAK) Tutarı

SPEK Düzeyi	2008/Ekim Sonrası Dönem İçin OAK	SPEK Düzeyinin 2024 Yılı Karşılığı	OAK'nın 2024 Yılındaki Kazanca Oranı**	OAK'nın Asgari Ücrete Oranı*
AÜ x 1,00	10.017,00	20.002,50	50,08%	50,10%
AÜ x 1,25	12.521,40	25.003,13	50,08%	62,60%
AÜ x 1,50	15.025,50	30.003,75	50,08%	75,10%
AÜ x 1,75	17.529,90	35.004,38	50,08%	87,60%
AÜ x 2,00	20.034,00	40.005,00	50,08%	100,20%
AÜ x 2,25	22.538,40	45.005,63	50,08%	112,70%
AÜ x 2,50	25.042,50	50.006,25	50,08%	125,20%
AÜ x 2,75	27.546,90	55.006,88	50,08%	137,70%
AÜ x 3,00	30.051,00	60.007,50	50,08%	150,20%
AÜ x 3,25	32.555,40	65.008,13	50,08%	162,80%
AÜ x 3,50	35.059,50	70.008,75	50,08%	175,30%
AÜ x 3,75	37.563,90	75.009,38	50,08%	187,80%
AÜ x 4,00	40.068,00	80.010,00	50,08%	200,30%
AÜ x 4,25	42.572,40	85.010,63	50,08%	212,80%
AÜ x 4,50	45.076,50	90.011,25	50,08%	225,40%
AÜ x 4,75	47.580,90	95.011,88	50,08%	237,90%
AÜ x 5,00	50.085,00	100.012,50	50,08%	250,40%
AÜ x 5,25	52.589,40	105.013,13	50,08%	262,90%
AÜ x 5,50	55.093,50	110.013,75	50,08%	275,40%
AÜ x 5,75	57.597,90	115.014,38	50,08%	288,00%
AÜ x 6,00	60.102,00	120.015,00	50,08%	300,50%
AÜ x 6,25	62.606,40	125.015,63	50,08%	313,00%
AÜ x 6,50	65.110,80	130.016,25	50,08%	325,50%
AÜ x 6,75	62.764,80	135.016,88	46,49%	313,80%
AÜ x 7,00	67.674,00	140.017,50	48,33%	338,30%
AÜ x 7,25	68.955,60	145.018,13	47,55%	344,70%
AÜ x 7,50	70.237,50	150.018,90	46,82%	351,10%

* 01/01/2024-31/12/2024 tarihleri arasında yürürlükte olan prime esas kazancın alt sınır 20.002,50 TL'dir.
**2008/Ekim sonrası dönem için bulunan OAK'nın, 2024 yılında yürürlükte olan alt sınır kazancın SPEK düzeylerine göre artırılmış karşılıklarına oranını ifade etmektedir.

Bu tablo, ilgili yılında geçerli olan alt sınır kazanç ve üst sınır kazanç arasında bildirimi yapılan sigortalılara ilişkin yıllık kazançların, TÜFE ve GH'nin %30'unun toplamından oluşan güncelleme katsayısına göre güncellenen kazançlar toplamının 2008/Ekim ayından sonra geçen 5580 güne bölünmesi suretiyle bulunan ortalama aylık kazanç (OAK) tutarlarıdır.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, 2008/Ekim sonrası dönemde asgari ücret üzerinden bildirimi yapılmış olan sigortalının güncellenen kazançlara göre bulunan ortalama aylık kazancı 2024 yılı için geçerli olan 20.002,50 TL tutarındaki alt sınır kazanç yerine bu kazancın %50,1'ine karşılık gelen 10.017 TL seviyesinde kalmaktadır. SPEK düzeyi alt sınır kazanç ile bunun 6,5 katına kadar olan tüm kazanç oranlarının 2024 yılındaki karşılıklarına denk gelen oran %50,1'dir.

Yine aynı dönem için ilgili döneminde yürürlükte olan üst sınır kazanç[29] üzerinden bildirim yapılmış sigortalı ise 2024 yılı itibariyle yürürlükte olan 150.018,75 TL üst sınır kazancının ancak 3,5 katına ulaşabilmektedir.

Bu sonuçlar, sigortalı adına SGK'ye bildirimi yapılan kazanç tutarlarının güncellenmesine esas olan parametreler ile asgari ücrete yapılan artışlar arasındaki farkın en belirgin göstergesi niteliğindedir. Ayrıca, hangi kazanç üzerinden bildirim yapılmış olursa olsun, güncellenen kazançlara göre tahsis talep tarihi itibariyle yürürlükte olan alt sınır kazanca göre belirlenen katın ancak yarısı seviyesine ulaşılabildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

4.2. Aylık Bağlama Oranının Tespiti

Bağlanacak aylık miktarını belirleyen unsurlardan birisi de aylık bağlama oranıdır. Aylık bağlama oranını, sigortalı adına ödenmiş olan ve aylık hesaplama dönemleri itibariyle farklı kurallara göre tespit edilen ortalama aylık/yıllık kazanç miktarından ne kadarlık bir kısmının aylık olarak verileceğini belirleyen oran şeklinde tanımlamak mümkündür.[30]

Aylık hesaplamalarına esas olan senaryolardaki bazı gün sayılarının üçlü sisteme göre aylık bağlama oranları aşağıda gösterilmiştir.

---

[29] Günlük kazanç sınırları 5510 sayılı Kanunun 82'nci maddesinde yer almaktadır. 2008 yılından 31/12/2016 tarihine kadar geçen sürede günlük kazancın alt sınırı sigortalıların yaşlarına uygun asgarî ücretin otuzda biri, üst sınırı ise 16 yaşından büyük sigortalıların günlük kazanç alt sınırının 6,5 katı, 01/01/2017 tarihinden itibaren de 7,5 katı olarak uygulanmıştır.

[30] Erdoğan ÜVEDİ; Aylık Bağlama Oranı Nedir?, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, 2016/Haziran, Sayı: 150

Tablo-4: Dönemler İtibariyle Aylık Bağlama Oranları

Gün Sayısı	2000 Yılı Öncesi	2000-2008/Ekim Arası	2008/Ekim Sonrası	Aylık Bağlama Oranındaki Değişim (Puan)	
				2000 yılı Öncesi Döneme Göre	2000-2008/Ekim Arası Döneme Göre
6000	64,0%	47,0%	33,33%	-30,67	-13,67
6500	66,0%	51,0%	36,11%	-29,89	-14,89
7200	69,0%	55,0%	40,00%	-29,00	-15,00
7500	70,0%	55,0%	41,67%	-28,33	-13,33
8000	72,0%	59,0%	44,44%	-27,56	-14,56
8500	74,0%	61,0%	47,22%	-26,78	-13,78
9000	76,0%	65,0%	50,00%	-26,00	-15,00
9500	78,0%	66,5%	52,78%	-25,22	-13,72
10000	80,0%	68,0%	55,56%	-24,44	-12,44
10500	82,0%	71,0%	58,33%	-23,67	-12,67
11000	85,0%	72,5%	61,11%	-23,89	-11,39
11500	85,0%	74,0%	63,89%	-21,11	-10,11
12000	85,0%	77,0%	66,67%	-18,33	-10,33
12500	85,0%	78,5%	69,44%	-15,56	-9,06
13000	85,0%	81,5%	72,22%	-12,78	-9,28
13500	85,0%	83,0%	75,00%	-10,00	-8,00
14400	85,0%	87,5%	80,00%	-5,00	-7,50
16200	85,0%	95,0%	90,00%	5,00	-5,00

1) 2000 yılı için gösterge sisteminden bağlanan %60 baz oran dikkate alınmıştır.
2) 2008/Ekim sonrası için 5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesindeki %3 oranı dikkate alınmaksızın, aylık bağlama oranı %2 üzerinden hesaplanmıştır.
3) Aylık bağlama oranı; 2000 yılı öncesi için %85'i, 2008/Ekim sonrası için %90'ı geçememektedir. 2000-2008/Ekim arası için aylık bağlama oranı için üst sınır bulunmamaktadır.

5510 sayılı Kanun ile aylık bağlama oranın her 360 gün için %2 olarak belirlenmesi sonucunda aylık miktarının en önemli belirleyicilerinden biri olan aylık bağlama oranlarındaki kayıp bir önceki dönem olan 2000-2008/Ekim arasındaki aylık bağlama oranına göre 5 ila 15 puan arasında düşmektedir.

4.3. Toplam Gün Sayısı İçinde 2008/Ekim Sonrasındaki Gün Sayısının Aylık Bağlama Miktarına Etkisi

Aylık bağlama parametrelerinde yapılan değişikliklerin yanı sıra, prime esas alt sınır kazanç üzerinden bildirimi yapılan sigortalıların 2008/Ekim sonrasındaki gün sayısının toplam gün sayısı içindeki payının daha fazla olması durumunda hesaplanan aylık miktarı düşmekte, üst sınır kazanç üzerinden bildirimi yapılanların ise 2008/Ekim sonrasındaki gün sayılarının artması bunlara bağlanan aylık miktarını artırmaktadır.

5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesi doğrultusunda yapılan aylık hesaplamalarında her bir dönemde geçirilen süre, kendi dönemindeki yöntemle hesaplanmakta ve bonkör olarak adlandırılan 5510 öncesi sürede geçirilen gün sayısı fazla oldukça alt sınır kazanç üzerinden bağlanan aylık miktarı sigortalı aleyhine azalmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, 31/03/2024 tarihinde aylık bağlanması talebinde bulunan sigortalıların gün sayılarının, 2008/Ekim öncesi ve sonrası dağılımına göre hesaplanan aylık miktarlarına yer verilmiştir.

Tablo-5: 2008/Ekim Sonrası Gün Sayılarının Ağırlığına Göre Aylık Miktarları

Toplam Prim Ödeme Gün Sayısı	Dönemler İtibariyle Gün Sayıları			Aylık Miktarı	
	2000 Yılı Öncesi	2000-2008/Ekim Arası	2008/Ekim Sonrası	Asgari Kazanç	Azami Kazanç
3600	720	1530	1350	₺9.929	₺26.184
3600/2	1620	1890	90	₺12.078	₺23.913
5500	550	1890	3060	₺8.912	₺35.329
5500/2	3520	1890	90	₺12.629	₺25.371
7200	360	1710	5130	₺8.280	₺44.644
7200/2	1800	3150	2250	₺10.135	₺36.938
9000	270	3150	5580	₺9.523	₺54.198
9000/2	2880	3150	2970	₺11.1389	₺42.273

Aynı tarihte ve aynı gün sayısı üzerinden hesaplanan aylıklarda; prime esas alt sınır kazanç üzerinden bildirimi yapılan sigortalıların 2008/Ekim sonrası gün sayılarının az olması durumu hesaplanan aylık miktarı artırmakta, prime esas kazançların azami kazanç üzerinden bildirilmiş olması durumunda 2008/Ekim sonrasında geçirilen sürenin artmış olması sigortalı lehine bir durum yaratmaktadır. Bu da bağlanan aylıkların dönemler itibariyle farklı yöntemlere göre hesaplanıyor olmasının yarattığı bir başka sorunu ortaya koymaktadır.

4.4. Çalışmaya Devam Edilmesinin Bağlanan Aylığı Düşürmesi

2008/Ekim ayından sonra aylıkların üç ayrı dönemde geçerli olan kurallara göre hesaplanması sonucunda, özellikle aylık bağlanması için aranan gün sayısını dolduran ve sigorta primine esas kazançları da alt sınır ve bu sınıra komşu olan kazançlar üzerinden bildirilmiş olanlar için hesaplanan aylık miktarları, çalışmadan emekli olanlara göre düşmeye başlamış ve bu durum kamuoyunda "çalıştıkça aylıklar düşüyor" eleştirisine neden olmuştur.

Çalıştıkça aylıkların düşmesi tüm sigortalı profili için geçerli değildir, prim ödeme gün sayısı fazla olan ve prime esas kazançları da yüksek düzeyde bildirilmiş olan sigortalılar için düşüş yaşanmamaktadır. 2017/Ocak ayı itibariyle 6000 gün ve tüm çalışma dönemleri prime esas alt sınır kazanç üzerinden bildirilmiş sigortalının her ay yine asgari ücret üzerinden 30 gün çalışmaya devam etmesi durumunda aylıktaki düşüş aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-6: Çalışmaya Devam Edilmesinin Bağlanan Aylığa Etkisi

Tahsis Talep Tarihi	Gün Sayısı	2017 Ocak Aylığı	Aylıktaki Değişim	
			Tutarı (TL)	Oran
31.01.2017	6000	₺745,56	-	-
28.02.2017	6030	₺744,11	-₺1,45	-0,19%
31.03.2017	6060	₺742,71	-₺2,85	-0,38%
30.04.2017	6090	₺741,26	-₺4,30	-0,58%
31.05.2017	6120	₺739,85	-₺5,71	-0,77%
30.06.2017	6150	₺738,49	-₺7,07	-0,95%
31.07.2017	6180	₺737,10	-₺8,46	-1,13%
31.08.2017	6210	₺735,76	-₺9,80	-1,31%
30.09.2017	6240	₺734,40	-₺11,16	-1,50%
31.10.2017	6270	₺733,07	-₺12,49	-1,68%
30.11.2017	6300	₺731,75	-₺13,81	-1,85%
31.12.2017	6330	₺730,41	-₺15,15	-2,03%

Not: 2017/Ocak ayı itibariyle hesaplanan aylık miktarlarına bu dönemin %4,73 olan aylık artışı yansıtılmıştır. Bu tutarlara ek ödeme dahil değildir.
Çalıştıkça aylıkların düşmesi durumu, yüksek enflasyon dönemlerinde aylıkları artıran bir hal almıştır. 2024 yılı için aynı gün sayısı üzerinden yapılan hesaplamada aylıklar düşmemekte, bilakis binde 2,5 seviyesinde artmaktadır.

Aylık hesaplama sistemine esas olan parametrelerin 5510 sayılı Kanun ile değiştirilmesi nedeniyle dönemler itibariyle farklı sistemlere göre hesaplanan aylıklar arasında da farklılıklar oluştuğu bir gerçektir.

Aylıkların dönemlere göre hesaplanması nedeniyle tahsis talep yılına, toplam prim ödeme gün sayısına ve sigorta primine esas kazanç seviyesine göre kimi durumlar için emekli olmak yerine çalışmaya devam ederek az da olsa sisteme katkı sunanlar için hesaplanan aylığın, sisteme katkısını sona erdirerek daha az gün sayısı ile emekli olmayı tercih edenlere hesaplanan aylıktan daha düşük olmasının kamuoyu nezdinde karşılık bulan bir izahı yoktur.

4.5. Tahsis Talep Yılının Bağlanan Aylık Miktarını Değiştirmesi

Her yılın sonunda, özellikle de kamu sektöründe çalışmakta olan işçilerin en çok merak ettiği konunun başında, aylık başvurusunun yılın son günü mü,

yoksa takip eden yılda mı yapılması halinde bağlanacak aylık miktarının ne şekilde değişeceğidir. Bu sorunun tek bir doğru cevabı yoktur. Kimi durumlarda içinde bulunulan yılda talepte bulunulması kimi durumlarda da takip eden yılda talepte bulunulması bir avantaj sağlamaktadır. Dolayısıyla her durumda şu doğrudur demek mümkün değildir.[31]

Yılın son günü aylık başvurusunda bulunan sigortalı için hesaplanan aylık, talepte bulunun yıla ilişkin aylık artışlarından yararlanmakta, ertesi gün yani yeni yılda başvuruda bulunan sigortalı ise bir önceki yılın aylık artışı yerine o yıla ilişkin güncelleme katsayısından yararlanarak kazançları güncellenmektedir. Bu nedenle, her yıla ilişkin aylık artışları ile güncelleme katsayısının birbirine göre farklı olması hangi yılda başvurulması gerektiği sorusunun cevabını değiştirmektedir.

Bu fark 2024 yılında daha belirgin bir hal almıştır. 2024 yılının son gününde aylık bağlanması talebinde bulunan ve 2024 yılının Ocak ayı itibariyle ödenmesine karar verilen aylık miktarı; tahsis talep tarihinin yılın ikinci altı aylık döneminde olması nedeniyle[32] öncelikle 2024 Ocak ayı için % 49,25, Temmuz ayı için de % 24,73 oranıyla 2025 yılının Ocak ayına taşınacaktır.

Aylık başvurusunun 2025 yılında yapılması durumunda, söz konusu talep 2025 yılında yapılmış kabul edilecek ve güncelleme katsayısının hesaplanmasına esas olan parametrelere 2024 yılına ait TÜFE oranı ile yine bu yıla ait gelişme hızı oranı dahil edilecektir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2024 Temmuz ayı Piyasa Katılımcıları Anketinde,[33] katılımcıların cari yıl sonu TÜFE beklentisi %42,93, GSYH büyüme beklentisi %3,4 olarak gerçekleşmiştir.

Bu beklenti esas alındığında, 2024 yılı güncelleme katsayısı; bu yıla ilişkin %42,93 TÜFE oranına, %3,4 olarak öngörülen gelişme hızının %30'u eklenmek suretiyle %43,97 olarak bulunacaktır. 2024 yılına esas olan güncelleme katsayısı, her yıla ilişkin güncelleme katsayısını 2024 yılına göre olumlu yönde etkileyecek ve ayrıca 2023 yılı kazancı da güncellenmek suretiyle ortalama aylık kazanç hesabında dikkate alınacaktır.

---

31 Sevgi Üvedi, Erdoğan ÜVEDİ, Emekli Aylığı Başvurusunu 2023 Yılında Yapmak Avantajlı mı?, E-Yaklaşım, Yıl: 2024/Ocak, Sayı: 373

32 5510 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinin son fıkrası gereği, aylık başlangıç tarihi yılın ikinci altı aylık dönemine rastlayan aylıklar, önce ocak sonra da temmuz ödeme döneminde aylıklara yapılan aylık artışı ile aylık başlangıç tarihine taşınmaktadır. Yılın ikinci altı dönemine rastlayan aylıkların sadece temmuz ödeme döneminde aylıklara yapılan artış oranı ile aylık başlangıç tarihine taşınması durumunun yaratacağı sonuçlar yapılacak bir yasal düzenlemede göz ardı edilmemelidir.

33 https://www.tcmb.gov.tr

Aylık başvurusunu 2025 yılında yapan sigortalının 2008/Ekim sonrasına ait ortalama aylık kazancı %43,97 olan 2024 yılı güncelleme katsayısı kadar artmakla birlikte 2024 yılı aylık artışı ile 2024 yılı güncelleme katsayısı arasında 42,19 puan şeklinde oluşan fark, 2025 yılı yerine 2024 yılında emekli olanlar lehine aylık miktarında önemli bir artış meydana getirecektir.

Aşağıdaki tabloda her yıla ilişkin aylık artışı ile o yıla ilişkin güncelleme katsayıları ile bunlar arasındaki fark gösterilmiştir.

Tablo-7: Yıllar İtibariyle Aylık Artışı ve Güncelleme Katsayıları

Yıl	Aylık Artışı (%)	Güncelleme Katsayısı (%)	Değişim (Puan)
2009	5,74	6,53	-0,79
2010	13,81	9,07	**4,74**
2011	13,01	13,00	**0,01**
2012	8,87	6,82	**2,05**
2013	8,31	8,60	-0,29
2014	9,16	9,04	**0,12**
2015	9,24	10,01	-0,77
2016	7,63	9,40	-1,77
2017	10,9	14,14	-3,24
2018	15,38	21,08	-5,70
2019	15,71	12,11	**3,60**
2020	12,62	15,14	-2,52
2021	17,53	39,38	-21,85
2022	78,61	65,95	**12,66**
2023	62,5	66,12	-3,62
2024	86,16	43,97	**42,19**

Söz konusu tablodaki değişim puanları, ilgili yılın aylık artışından yine aynı yılın güncelleme katsayısı çıkarılarak bulunmuştur. Değişim puanı (+) çıkan ve tabloda altı çizili olarak gösterilen yıllarda aylık başvurusu yapılmış olması takip eden yıla göre sigortalının aylığını artırmakta, (-) çıkan yıllarda ise içinde bulunulan yıl yerine takip eden yılda aylık başvurusu yapılmış olması bu defa bunlar için bir aylık artışı meydana getirmektedir.

4.6. Emekli Aylıklarının Asgari Ücret Karşısındaki Durumu

5510 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrası karma yönteme göre bağlanan aylıkların büyük bir bölümü ile 5510 sayılı Kanundan önce gerek sigorta primine esas alt sınır kazanç üzerinden gerekse üst sınır üzerinden bildirimi yapılan kazançlara göre bağlanarak ödenmekte olan aylıkların asgari ücrete oranının giderek düşüyor olması, sosyal güvenlik reformunun bir başka eleştiri alanını oluşturmaktadır.

Aşağıdaki tabloda, 1999/Aralık döneminde 506 sayılı Kanun kapsamında ödenmekte olan en düşük aylık miktarı ile en yüksek aylık miktarının asgari ücrete oranına yer verilmiştir.[34]

Tablo-18: Emekli Aylığının Asgari Ücrete Oranı

Yıl	Aylık Miktarı			Asgari Ücret	Emekli Aylığının Asgari Ücrete Oranı		
	Asgari	Ortalama	Azami		Asgari	Ortalama	Azami
1999	₺84,28	₺115,03	₺159,48	**₺70,11**	20,2%	64,1%	127,5%
2000	₺88,98	₺121,54	₺168,61	**₺82,42**	8,0%	47,5%	104,6%
2001	₺121,91	₺167,20	₺232,66	**₺102,37**	19,1%	63,3%	127,3%
2002	₺202,16	₺278,45	₺388,74	**₺163,56**	23,6%	70,2%	137,7%
2003	₺332,05	₺429,57	₺503,35	**₺226,00**	**46,9%**	**90,1%**	122,7%
2004	₺364,79	₺472,05	₺652,38	**₺303,08**	20,4%	55,8%	115,3%
2005	₺424,56	₺549,64	₺759,90	**₺350,15**	21,3%	57,0%	117,0%
2006	₺481,45	₺623,44	₺862,21	**₺380,46**	26,5%	63,9%	126,6%
2007	₺527,16	₺682,77	₺944,43	**₺403,03**	30,8%	69,4%	134,3%
2008	₺558,23	₺718,41	₺1.000,32	**₺481,55**	15,9%	49,2%	107,7%
2009	₺621,25	₺804,77	₺1.113,37	**₺527,13**	17,9%	52,7%	111,2%
2010	₺695,02	₺881,90	₺1.196,14	**₺576,57**	20,5%	53,0%	107,5%
2011	₺782,37	₺975,96	₺1.301,48	**₺629,96**	24,2%	54,9%	106,6%
2012	₺868,91	₺1.083,92	₺1.445,45	**₺701,13**	23,9%	54,6%	106,2%
2013	₺922,53	₺1.380,36	₺1.876,96	**₺773,01**	19,3%	78,6%	**142,8%**
2014	₺990,80	₺1.482,51	₺2.015,87	**₺846,00**	17,1%	75,2%	138,3%
2015	₺1.071,68	₺1.603,53	₺2.180,42	**₺949,07**	12,9%	69,0%	129,7%
2016	₺1.292,16	₺1.848,70	₺2.476,38	**₺1.300,99**	-0,7%	42,1%	90,3%
2017	₺1.402,40	₺2.006,42	₺2.687,66	**₺1.404,06**	-0,1%	42,9%	91,4%
2018	₺1.569,50	₺2.245,49	₺3.007,90	**₺1.603,12**	-2,1%	40,1%	87,6%
2019	₺1.888,02	₺2.701,20	₺3.618,33	**₺2.020,90**	-6,6%	33,7%	79,0%
2020	₺2.111,48	₺3.020,91	₺4.046,58	**₺2.324,71**	-9,2%	29,9%	74,1%
2021	₺2.419,78	₺3.462,00	₺4.637,44	**₺2.825,90**	-14,4%	22,5%	64,1%
2022	₺3.292,65	₺4.710,82	₺6.310,26	**₺4.253,40**	-22,6%	10,8%	48,4%
2023	₺6.093,22	₺8.717,60	₺11.677,45	**₺8.506,80**	-28,4%	2,5%	37,3%
2024	₺11.367,66	₺16.263,22	₺21.785,75	**₺17.002,12**	-33,1%	-4,3%	28,1%

1) 1999 yılı için aralık ayı, 2000 ve sonraki yıllar için ocak ayı esas alınmıştır.
2) Asgari ücretin[35] "net" tutarı esas alınmıştır.
3) 2013 azami aylık tutarına 6283 sayılı Kanunla getirilen hesaplamaya göre intibak uygulanmış ve aylık artışlarında bu tutar esas alınmıştır.
4) Ortalama aylığa esas veriler: Derece/Kademe: 3/1, Üst gösterge rakamı 14125, Aylık bağlama oranı: 65,10 olan bir emekliye SGK'ce ödenmekte olan gerçek aylık tutarıdır.

[34] 506 sayılı Kanuna göre 1999/Aralık ayında en düşük aylık miktarı 9475 gösterge rakamının 12000 memur aylık katsayısı ile çarpımının % 70'i karşılığı olan 79,59 TL'dir. Aynı dönemde ödenen en yüksek aylık ise 15175 gösterge rakamının 12000 memur aylık katsayısı ile çarpımının %85'i karşılığı olan 154,79 TL'dir. Bu tutarlara 4,69 TL tutarındaki sosyal yardım zammı ile 2006/Ocak ayı itibariyle de % 4 ek ödeme dahil edilmiştir.

[35] yillar-itibariyle-net-brut-asgari-ucretler.pdf (csgb.gov.tr)

Kıyaslamanın yapıldığı tablodaki verilere göre; 1999 Aralık ayında SGK'ce ödenmekte olan en düşük aylık miktarı kendi döneminde yürürlükte olan asgari ücretin netinden 2016 yılına kadar daha fazla iken, bu yıldan sonra ödenmekte olan aylık miktarı, asgari ücretten %33,1 oranında daha az ödenmeye başlamıştır. Azami aylık yönüyle 2013 yılında azami aylık tutarının %142,8 olan oran 2024 yılında %28,1'e gerilemiştir.

Tabloda yer alan ortalama aylığa sahip olan emekli 1999/Aralık ayında asgari ücretin %64,1, 2003/Ocak ayında da asgari ücretin %90,1'inden fazla aylık almakta iken, 2024/Ocak ayında kendisine ödenmekte olan aylık miktarı asgari ücretin altına düşmüştür. Asgari ücretin %90,1'i fazlası şeklinde ortalama aylık almakta olan emeklinin aylık miktarı bugün itibariyle asgari ücretin %-4,3'üne gerilemiştir.

Ödenmekte olan aylıkların artış yöntemi ile asgari ücretin tespit yönteminin farklı olması karşımıza tablodaki gibi bir sonuç çıkarmaktadır. SGK'ce emekli aylığı ödenenler doğal olarak aldıkları aylıkları ödenmekte olan asgari ücretle mukayese etmekte ve ilgili yılında asgari ücretin üzerinde emekli aylığı alanlar bugün asgari ücret karşısında eriyen emekli aylıklarını, 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra emekli aylığı bağlananlar ise ilgili yılında yürürlükte olan asgari ücretin kat be kat üzerinde prim ödemelerine rağmen, ödedikleri prime karşılık gelen bir tutarda emekli aylığı bağlanmadığını eleştiri konusu yapmakta ve her iki grup da buna neden olarak sosyal güvenlik reformunu göstermektedir.

Tablo-9: 2024 Yılı Asgari Ücretin Net Tutarının Altında Bağlanan Aylıklar

TPGS	SPEK Düzeyi							
	AÜx1,00	AÜx1,25	AÜx1,50	AÜx1,75	AÜx2,00	AÜx2,25	AÜx2,50	AÜx2,75
5500	₺10.000	₺10.000	₺10.377	₺10.999	₺12.623	₺13.966	₺15.309	₺16.652
6000	₺10.000	₺10.000	₺10.281	₺11.513	₺13.228	₺14.675	₺16.121	
6500	₺10.000	₺10.000	₺11.501	₺12.752	₺14.432	₺15.843		
7200	₺10.000	₺10.000	₺11.664	₺13.182	₺15.174	₺16.904		
7500	₺10.000	₺10.000	₺11.786	₺13.360	₺15.395			
8000	₺10.000	₺10.494	₺12.483	₺14.129	₺16.224			
8500	₺10.000	₺10.771	₺12.831	₺14.562	₺16.733			
9000	₺10.000	₺11.136	₺13.312	₺15.200				
9500	₺10.000	₺12.030	₺14.300	₺16.208				
10000	₺10.454	₺12.945	₺15.321					
10500	₺11.262	₺13.915	₺16.414					
11000	₺12.018	₺14.820						
11500	₺12.601	₺15.655						
12000	₺13.200	₺16.489						
12500	₺13.690							
13000	₺14.200							
13500	₺14.617							
14400	₺15.357							
16200	₺16.545							

31/3/2024 tarihi itibariyle aylık başvurusunda bulunan farklı gün ve kazançlar üzerinden hesaplanan ve 2024 yılı için yürürlükte olan 17.002,12 TL tutarındaki net asgari ücretin altında kalan aylık miktarları yukarıdaki tabloda yer almaktadır. 5500 gün ve sigorta primine esas alt sınır kazancının 2,75 katı üzerinden prim ödeyen sigortalı ile 16200 gün (45 tam yıl) ve alt sınır kazanç üzerinden prim ödeyen sigortalıya bağlanan aylık tutarı asgari ücretin altında kalmaktadır. Bu veriler de sosyal güvenlik reformunun hesaplanan aylıklar üzerinde yarattığı olumsuzluğun ayrı bir göstergesi niteliğindedir.

4.7. Ek 19'uncu Maddenin Yarattığı Eşitsizlik

7161 sayılı Kanunla 5510 sayılı Kanuna eklenen ek 19'uncu madde gereği, SGK'ce dosya bazında ödenmekte olan aylıklar, 7495 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonrasında 10.000 TL'nin altında olamamaktadır.[36]

Anılan madde kapsamında aylıkları ödenmekte olan kişilerin, kendi adlarına bildirilen/ödenen prime esas kazanç ve gün sayılarına göre hesaplanan aylık miktarı ile 12.500 TL arasındaki fark Hazineden karşılanmak üzere her ay ilgililere ödenmektedir. Maddede yer alan bu tutar, ödenmekte olan aylıklarda olduğu gibi her yılın ocak ve temmuz dönemlerinde bir önceki altı aylık TÜFE oranı kadar artırılmamakta, bu tutarın artırılması için her defasında ayrı bir yasal düzenleme yapılması gerekmektedir.

Emeklilere ödenmekte olan aylık tutarına yapılan artışlar bunların kök aylığına yapılmakta ve yapılan artış ile söz konusu maddede yer alan tutar mukayese edilerek yüksek olan aylık emekliye ödenmektedir. Aşağıdaki tablo, 2024 yılında aylık bağlanması talebinde bulunan ve farklı gün ile prime esas kazançları olan sigortalılara, diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik sistemine gerek prim gün sayısı gerekse prime esas kazanç seviyesi bakımından daha fazla katkı yapan sigortalı ile bu katkısı asgari düzeyde olan sigortalıya aynı aylık miktarının ödendiğini göstermektedir.

[36] 7524 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile birlikte 2024/Temmuz ödeme döneminden sonra uygulanan alt sınır aylık miktarı 12.500 TL'dir.

Tablo-10: Alt Sınır Aylığına Takılanlar

Toplam Prim Ödeme Gün Sayısı	Sigorta Primine Esas Kazanç Düzeyi	
	AÜx1,00	AÜx1,25
5500	12.500	12.500
6000	12.500	12.500
6500	12.500	12.500
7200	12.500	12.500
7500	12.500	12.500
8000	12.500	
8500	12.500	
9000	12.500	
9500	12.500	

4.8. Bir (1) Gün Önce Başlayan Sigortalılığın Aylık Miktarına Etkisi

5510 sayılı Kanuna göre aylıkların hesaplanmasına esas olan aylık bağlama oranı her 360 gün için %2'dir. Ancak, mezkur Kanunun geçici 2 nci maddesinde yer alan "*Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce 3600 prim gün sayısını doldurmamış olan sigortalıların yaşlılık aylığı bağlama oranının hesabında, sigortalının Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra geçen ve Kanunun yürürlük tarihinden önceki prim gün sayısını 3600 güne tamamlayan hizmet sürelerinin her 360 günü için %3 oranı esas alınır.*" ile geçici 7 nci maddede yer alan *"30/4/2008 tarihinden sonra 506, 1479, 5434, 2925 ve 2926 sayılı kanunlara göre ilk defa sigortalı veya iştirakçi olanlar hakkında bu Kanunun 28 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrası hükümleri uygulanır. Geçici 2 nci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin son cümlesi hükmü bunlar hakkında uygulanmaz."* Hükmü gereği, sigortalığı 30/4/2008 (dahil) tarihinden önce başlayanların 2008/Ekim ayından sonra geçen 3600 güne tamamlayan her 360 günlük süre için aylık bağlama oranı %3 olarak uygulanmaktadır.

İşte sigortalılığın başlangıç tarihinin (1) bir gün fark ediyor olması, aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde bağlanacak aylık miktarını önemli ölçüde farklılaştırmaktadır.

Tablo-20: Bir Günlük Farkın Aylık Miktarına Etkisi

Sigortalılık Başlangıç Tarihi	Prim Gün Sayısı	5510/ABO	Aylık Miktarı
30/04/2008	6001	%42,92	61.287 TL
01/05/2008	6000	%33,33	47.912 TL
Fark	1	%9,59	13.375 TL

Sigortalılığı 1 gün önce başlayan için hesaplanan aylık miktarında %27,9 oranında avantaj sağlamaktadır.

5. AYLIK BAĞLAMA SİSTEMİNE İLİŞKİN MODEL ÖNERİLERİ

5510 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesine göre dönemler itibariyle aylıkların hangi yöntemle hesaplandığına dair ilgili mevzuat hükümleri ile bu hükümlere göre yapılan hesaplamaların sonuçları ve bağlanan aylık miktarlarındaki düşüş nedenleri yukarıda açıklanmıştır.

Kamuoyunca, bağlanan aylık miktarlarındaki düşüş, aylık bağlama oranları ile prime esas kazançların güncellenmesine esas parametrelerin 5510 sayılı Kanunla düşürülmüş olmasına bağlanmaktadır. Çözüm olarak aylık bağlama oranının artırılması ile kazançların güncellenmesinde 4447 sayılı Kanunla getirilen sisteme dönülmesi önerilmektedir.

Bu bölüm için; üçlü, ikili ve tekli dönem esas alınarak bağlanan aylıklara esas olan parametreler üzerinden aylık bağlama oranı her 360 gün için 2.25, 2.50 ve 2.75 olacak şekilde, yine güncelleme katsayısına esas olan gelişme hızının %30'u yerine %50'si ve %100'ünden oluşan toplama göre hesaplanacak, belirtilen gelişme hızı oranları bu defa toplam yerine çarpılmak suretiyle yeniden hesaplanmış, bu şekilde bulunan aylık miktarları mevcut sistemde hesaplanan aylık miktarları ile mukayese edilmiş ve erek, aylıkların düşmesine neden olan ve "4. Aylık Miktarındaki Düşüşün Sebepleri" başlıklı bölümde değinilen sorunları ortadan kaldırıp kaldırmadığı tartışılmıştır. Her bir öneri için yapılan hesaplama sonuçlarına, İş ve Hayat Dergisinde yayımlanan "Emekli Aylığı Hesaplama Sisteminde Reform Zamanı" başlıklı makaleden uşalıbalilir.

6. İKAME ORANI

Sigortalıya ödenecek aylık miktarını belirleyen unsurların başında, sigortalı adına ödenmiş olan prime esas kazançların seviyesi ve sigortalının prim ödeme gün sayısına göre belirlenen aylık bağlama oranı gelmektedir.

Aylık bağlama oranı, bağlanacak aylığın belirlenmesinde etken olmakla birlikte önemli olan bir diğer unsur ise sigortalı adına bildirilmiş olan prime esas kazanç düzeyidir.

2000 yılından önce sigorta primine esas kazancın alt sınır ile üst sınırı arasındaki oran 1990 yılında 9,1 iken, takip eden yıllarda düşmeye başlamış ve 1996 yılından itibaren 2'nin altına gerilemiş, takip eden yıllarda da 1,6 olmuştur.

2000 yılı itibariyle sigorta primine esas alt sınır kazanç ile üst sınır kazanç arasındaki fark 3 katına çıkmış ve günümüze gelindiği de bu fark 7,5 kata ulaş-

mıştır. Dolayısıyla bağlanan aylıklar arasındaki fark da asgari-azami kazanç arasındaki farka bağlı olarak artmıştır.[37]

Sigorta primine esas kazançların güncellenmesi ve aylık bağlama oranı sigortalıya bağlanacak aylık miktarını belirleyen unsurların başında gelmektedir. Ülkemizde emeklilik sisteminin diğer önemli parametrelerinden birisi de ikame oranıdır. Mevcut durumda üç sosyal güvenlik kurumuna tabi çalışanların ikame oranları karşılaştırıldığında bağlanan emekli aylıklarının çalışırken aldıkları ücrete SSK için çok yakın, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı için üzerinde olduğu görülmektedir.[38] İkame oranı, kişilere bağlanan emekli aylığının kişilerin çalışma yaşamında elde ettiği aylıklarının ne kadarını karşıladığını ifade etmektedir. İkame oranından gelir vergisi ve sosyal güvenlik kesintileri çıkarılarak bulunan net ikame oranı bakımından Türkiye karşılaştırma yapılan ülkeler içerisinde %93,8 ile en yüksek orana sahip ülkelerden biridir.[39]

Dolayısıyla, parametrik reform niteliğinde olan 5510 sayılı Kanun ile gerek kazançların güncellenmesine esas olan parametrelerin gerekse aylık bağlama oranının belirlenmesinde ikame oranı dikkate alınmıştır.

Bu nedenle, getirilecek aylık hesaplama modeli için öncelikle çalışma hayatında elde edilen brüt ücretin ne kadarlık bir kısmının çalışana net ücret olarak verildiği incelenmelidir.

Tablo-11: Brüt Ücretin Net Ücret Karşılığı ve Oranı

SPEK Düzeyi	Aylık Ücret		Net Ücretin Brüt Ücrete Oranı
	Brüt	Net	
AÜx1,00	20.002,50	17.002,13	85,0%
AÜx1,25	25.003,13	20.431,16	81,7%
AÜx1,50	30.003,75	23.793,63	79,3%
AÜx1,75	35.004,38	27.156,10	77,6%
AÜx2,00	40.005,00	30.518,57	76,3%
AÜx3,00	60.007,50	43.081,34	71,8%
AÜx4,00	80.010,00	55.341,07	69,2%
AÜx5,00	100.012,50	67.600,80	67,6%
AÜx6,00	120.015,00	79.860,53	66,5%
AÜx7,00	140.017,50	92.120,27	65,8%
AÜx7,50	150.018,75	98.250,13	65,5%

[37] Erdoğan Üvedi, Sosyal Güvenlik Reformunun Aylık Miktarına Etkisi, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, 2023 Eylül, Sayı 237

[38] Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım, SGK, Mayıs 2007

[39] Türkiye'de ve Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sosyal Koruma, SGK, Yıl: 2021, Yayın No: 174

Yukarıdaki tabloda, 2024 yılında yürürlükte olan asgari ücret ve farklı katları üzerinden ilk altı aylık dönemde çalışılmış olması durumunda altı aylık dönemde elde edilen toplam net ücretin ortalaması ve bu tutara göre de brüt ücrete oranı gösterilmiştir. Asgari ücret üzerinden çalışan bir kişi brüt ücretin %85'ini, asgari ücretin 7,5 katı üzerinden çalışan bir kişi ise aylık brüt ücretinin %65,5'ini net ücret olarak almaktadır.

7. AYLIK HESAPLAMA SİSTEMİ İÇİN YENİ MODEL ÖNERİSİ

5510 sayılı Kanunla getirilen sistem ile aylıkların düşüşü ile ilgili olarak, kamuoyunca güncelleme katsayısındaki gelişme hızı oranının %30'a indirilmesi ve aylık bağlama oranın da %2'ye düşürülmesi gösterilmiştir.

Ancak, bu yöntemler "4. Aylık Miktarındaki Düşüşün Sebepleri" başlıklı bölümde belirtilen sorunları bertaraf etmemektedir.

Bu nedenle, dönemlere göre aylık hesabı yapmak yerine getirilecek olan basit, anlaşılır ve en makul yöntem ile aylıkların hesaplanması daha doğru olacaktır.

Aylık miktarına esas ortalama aylık kazancın tespiti ve aylık bağlama oranı belirlenmesinde reform sürecinde olduğu gibi ikame oranı dikkate alınacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini de tehlikeye atmayacak şekilde siyasi irade tarafından ikame oranının belirlenmesi ve alt sınır aylık miktarının ne olacağı hususunun netleştirilmesi, bu bölümde belirtilecek olan model için önem taşımaktadır.

Önerilen modelde, sigorta primine esas kazançların aylık başvurusunun yapıldığı yıla taşınmasında mevcut sistemdeki TÜFE ve GH oranları kullanılmayacaktır.

7.1. Ortalama Aylık Kazancın Tespiti

Sigortalılar adına ilgili yılında SGK'ye bildirilen kazançlar, hesaplanacak aylık miktarının en önemli belirleyicisidir. İlgili yılında bildirilen yıllık kazanç tutarlarının aylık başvurusunun yapılacağı yıla taşınmasında iki farklı yöntem önerilecektir.

Getirilen bu yöntemlere göre bulunan ortalama aylık kazancın aylık bağlama oranı ile çarpımı sigortalıya ödenecek nihai aylık olacaktır.

7.1.1. Ortalama Yıllık Kazancın SPEK Tutarına Oranlanması

5510 sayılı Kanunun 41'inci maddesinde, borçlanılan sürelere ilişkin yapılan ödemelerin kazanç olarak nasıl değerlendirileceğine, yine aynı maddenin son fıkrasında yer verilmiş ve anılan fıkrada, *"…Seçilen prime esas kazanç, borcun ödendiği tarihteki prime esas asgarî kazanca oranlanarak, söz konusu oran ilgili ayın prime esas asgarî kazancı ile çarpılır. Bulunan tutar, ilgili ayın prime esas kazancı kabul edilir. Ancak hesaplanan prime esas kazanç hiçbir suretle o ayın prime esas azamî kazancını geçemez."* denilmiştir.

Bu hükümden hareketle ilgili yılında sigortalı adına SGK'ye bildirimi yapılan yıllık kazançlar toplamı o yıla ilişkin prim ödeme gün sayısına bölünmek suretiyle ortalama günlük kazanç bulunacak ve bulunan bu tutar ilgili yılın aralık ayında geçerli olan alt sınır prime esas günlük kazanca oranlanarak o yıl için bir oran tespit edilecektir. Bu işlem her yıl için tekrar edilecek ve her yıla ilişkin bulunan bu oranların ortalaması, Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı (OAKK) olarak adlandırılacak ve bu katsayı ile aylık başvurusunun yapıldığı yılda geçerli olan alt sınır günlük kazanç çarpılmak suretiyle bulunan günlük kazancın otuz katı sigortalının ortalama aylık kazancını oluşturacaktır.

Modelin uygulanmasında 01/01/1990 ve sonraki tarihler esas alınmış, bu tarih itibariyle yürürlükte olan sigorta primine esas alt ve üst sınır günlük kazanç ile üst sınır kazancın alt sınır kazanca oranı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-12: Sigorta Primine Esas Günlük Kazanç Tutarları

Yürürlük Tarihi	Alt Sınır	Üst Sınır	Oranı	Yürürlük Tarihi	Alt Sınır	Üst Sınır	Oran
1.01.1990	5.950	54.400	9,1	1.01.2005	16,29	105,89	6,5
1.07.1990	7.467	68.267	9,1	1.01.2006	17,70	115,05	6,5
1.01.1991	11.734	75.094	6,4	1.01.2007	18,75	121,88	6,5
1.07.1991	15.667	100.267	6,4	1.07.2007	19,50	126,75	6,5
1.01.1992	19.805	115.932	5,9	1.01.2008	20,28	131,82	6,5
1.07.1992	24.652	144.305	5,9	1.07.2008	21,29	138,39	6,5
1.01.1993	28.022	164.034	5,9	1.01.2009	22,20	144,30	6,5
1.07.1993	31.619	185.092	5,9	1.07.2009	23,10	150,15	6,5
1.10.1993	35.595	208.367	5,9	1.01.2010	24,30	157,95	6,5
1.01.1994	37.110	217.234	5,9	1.07.2010	25,35	164,78	6,5
1.04.1994	41.654	243.834	5,9	1.01.2011	26,55	172,58	6,5
1.01.1995	43.168	252.700	5,9	1.07.2011	27,90	181,35	6,5
1.04.1995	46.387	271.542	5,9	1.01.2012	29,55	192,08	6,5
15.11.1995	260.691	572.232	2,2	1.07.2012	31,35	203,78	6,5
1.07.1996	504.900	973.590	1,9	1.01.2013	32,62	212,03	6,5
1.01.1997	723.775	1.332.072	1,8	1.07.2013	34,05	221,33	6,5
1.03.1997	854.165	1.479.043	1,7	1.01.2014	35,70	232,05	6,5
1.07.1997	1.231.371	2.074.909	1,7	1.07.2014	37,80	245,70	6,5
1.01.1998	1.668.400	2.765.470	1,7	1.01.2015	40,05	260,33	6,5
1.07.1998	2.103.611	3.439.311	1,6	1.07.2015	42,45	275,93	6,5
1.10.1998	2.336.625	3.809.125	1,6	1.01.2016	54,90	356,85	6,5
1.01.1999	3.112.200	5.007.450	1,6	1.01.2017	59,25	444,38	7,5
1.07.1999	3.790.000	6.070.000	1,6	1.01.2018	67,65	507,38	7,5
1.01.2000	4.000.000	12.000.000	3,0	1.01.2019	85,28	639,60	7,5
1.04.2000	5.000.000	15.000.000	3,0	1.01.2020	98,10	735,75	7,5
1.06.2000	5.000.000	20.000.000	4,0	1.01.2021	119,25	894,38	7,5
1.04.2001	7.000.000	35.000.000	5,0	1.01.2022	166,80	1.251,00	7,5
1.04.2002	9.262.400	46.312.000	5,0	1.07.2022	215,70	1.617,75	7,5
1.07.2002	10.919.443	54.597.215	5,0	1.01.2023	333,60	2.502,00	7,5
1.04.2003	13.103.332	65.516.660	5,0	1.07.2023	447,15	3.353,63	7,5
1.01.2004	18.321.000	91.605.000	5,0	1.01.2024	666,75	5.000,63	7,5
1.07.2004	14.805.000	96.232.500	6,5				

Aşağıdaki tabloda 01/01/1990 tarihi itibariyle çalışmaya başlayan ve her yıl için 360 gün üzerinden bildirim yapıldığı varsayılan sigortalının asgari, ortalama ve azami yıllık kazanç tutarlarının modelde belirtildiği şekilde ilgili yılın aralık ayında yürürlükte olan günlük kazanca oranlanması sonucu bulunan yıllık kazanç oranları gösterilmiştir.

Tablo-13: Yıllık Kazançlara Göre Bulunan Ortalama Günlük Kazançlar ve Oranları

Yıl	Ortalama Günlük Kazanç			Aralık Ayı GK Tutarı	Yıllık Kazanç Oranı (%)		
	Alt Sınır	Ortalama	Üst Sınır		Alt Sınır	Ortalama	Üst Sınır
1990	6.709	34.021	31.334	**7.467**	0,898	4,556	8,214
1991	13.701	50.691	87.681	**15.667**	0,874	3,235	5,597
1992	22.229	76.174	130.119	**24.652**	0,902	3,090	5,278
1993	30.815	105.598	180.382	**35.595**	0,866	2,967	5,068
1994	40.518	138.851	237.184	**41.654**	0,973	3,333	5,694
1995	72.966	189.109	305.253	**260.691**	0,280	0,725	1,171
1996	382.796	577.853	772.911	**504.900**	0,758	1,144	1,531
1997	1.021.036	1.386.842	1.752.648	**1.231.371**	0,829	1,126	1,423
1998	1.944.259	2.569.552	3.194.844	**2.336.625**	0,832	1,100	1,367
1999	3.451.100	4.494.913	5.538.725	**3.790.000**	0,911	1,186	1,461
2000	4.750.000	10.541.667	16.333.333	**5.000.000**	0,950	2,108	3,267
2001	6.500.000	18.875.000	31.250.000	**7.000.000**	0,929	2,696	4,464
2002	9.525.322	28.575.965	47.626.608	**10.919.443**	0,872	2,617	4,362
2003	13.639.291	40.917.872	68.196.454	**15.267.194**	0,893	2,680	4,467
2004	16.563.000	55.240.875	93.918.750	**14.805.000**	1,119	3,731	6,344
2005	16,29	61,09	105,89	**16,29**	1,000	3,750	6,500
2006	17,70	66,38	115,05	**17,70**	1,000	3,750	6,500
2007	19,13	71,72	124,32	**19,50**	0,981	3,678	6,375
2008	21,79	78,45	135,11	**21,29**	1,023	3,685	6,346
2009	22,65	84,94	147,23	**23,10**	0,981	3,677	6,373
2010	24,83	93,10	161,37	**25,35**	0,979	3,672	6,365
2011	27,23	102,10	176,97	**27,90**	0,976	3,659	6,343
2012	30,45	114,19	197,93	**31,35**	0,971	3,642	6,314
2013	33,34	125,01	216,68	**34,05**	0,979	3,671	6,364
2014	36,75	137,81	238,88	**37,80**	0,972	3,646	6,319
2015	41,25	154,69	268,13	**42,45**	0,972	3,644	6,316
2016	54,90	205,88	356,85	**54,90**	1,000	3,750	6,500
2017	59,25	251,81	444,38	**59,25**	1,000	4,250	7,500
2018	67,65	287,51	507,38	**67,65**	1,000	4,250	7,500
2019	85,28	362,44	639,60	**85,28**	1,000	4,250	7,500
2020	98,10	416,93	735,75	**98,10**	1,000	4,250	7,500
2021	119,25	506,81	894,38	**119,25**	1,000	4,250	7,500
2022	191,25	812,81	1.434,38	**215,70**	0,887	3,768	6,650
2023	390,38	1.659,09	2.927,81	**447,15**	0,873	3,710	6,548
2024	666,75	2.833,69	5.000,63	**666,75**	1,000	4,250	7,500

Açıklama:

1) Ortalama yıllık kazanç, asgari yıllık kazanç ve azami kazanç tutarlarının toplamının ikiye bölünmesi suretiyle üretilmiştir.

2) Ortalama günlük kazanç, ilgili yılın kazanç toplamı 360'a bölünerek elde edilmiştir.

3) Yıllık Kazanç oranı, ortalama günlük kazanç tutarı ilgili yılın aralık ayında geçerli olan günlük kazanç tutarına bölünmek suretiyle hesaplanmış ve virgülden sonraki 3 basamak esas alınmıştır.

Yukarıda her yıla ilişkin gösterilen kazanç oranlarına göre, sigortalılık başlangıç tarihi ilgili yılın ocak ayının birinde başlayan sigortalının her yıl 360 gün üzerinden çalıştığı varsayımıyla toplam prim ödeme gün sayısı ve bunların aylık bağlamaya esas olan ortalama aylık kazançlarının tespitine esas olan OAKK'ları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-14: Ortalama Aylık Kazanç Katsayıları

Sigortalılık Başlangıç Tarihi	TPGS	Tüm Takvim Yıllarının Ortalama Oranı		
		Alt Sınır	Ortalama	Üst Sınır
1.01.1990	12330	0,928	3,243	5,558
1.01.1991	11970	0,929	3,204	5,480
1.01.1992	11610	0,931	3,203	5,476
1.01.1993	11250	0,931	3,207	5,482
1.01.1994	10890	0,934	3,214	5,496
1.01.1995	10530	0,932	3,211	5,489
1.01.1996	10170	0,955	3,296	5,638
1.01.1997	9810	0,962	3,373	5,785
1.01.1998	9450	0,967	3,456	5,946
1.01.1999	9090	0,972	3,547	6,122
1.01.2000	8730	0,974	3,641	6,309
1.01.2001	8370	0,975	3,705	6,435
1.01.2002	8010	0,977	3,749	6,521
1.01.2003	7650	0,982	3,801	6,619
1.01.2004	7290	0,986	3,854	6,722
1.01.2005	6930	0,980	3,860	6,741
1.01.2006	6570	0,979	3,866	6,753
1.01.2007	6210	0,977	3,872	6,767
1.01.2008	5850	0,977	3,884	6,790
1.01.2009	5490	0,974	3,896	6,818

* Tabloda yer alan oranlar, her takvim yılı için hesaplanan yıllık kazanç oranlarının takvim yılı sayısına bölünmesi suretiyle bulunmuştur.

** Örneğin, 01/01/1997 yılı itibariyle sigortalılığı başlayan ve aylık başvurusunda bulunduğu 31/3/2024 tarihine kadar 9810 günü olan sigortalının ortalama aylık kazanç katsayısı; asgari SPEK için 0,962, ortalama SPEK için, 3,373, azami SPEK için ise 5,785 olacaktır.

Tüm takvim yıllarının ortalamasına göre bulunan OAKK, aylık başvurusunun yapıldığı tarihte yürürlükte olan sigorta primine esas günlük kazancın alt sınır tutarı ile çarpılacak ve bulunan günlük kazancın otuz katı, sigortalının aylık bağlanmasına esas olan ortalama aylık kazancını verecektir.

Oluşturulan senaryolarda aylık başvurusu 31/03/2024 tarihinde yapıldığından, bu tarih itibariyle yürürlükte olan günlük kazancın alt sınırı 666,75 TL'dir. Bu kazanç ile OAKK çarpılması sonucunda, aylık bağlanmasına esas olan ortalama aylık kazanç tutarı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-15: Aylık Bağlanmasına Esas Ortalama Aylık Kazanç

Sigortalılık Başlangıç Tarihi	TPGS	Tüm Takvim Yıllarının Ortalama Oranı		
		Alt Sınır	Ortalama	Üst Sınır
1.01.1990	12330	18.562,32	64.868,11	111.173,90
1.01.1991	11970	18.582,32	64.088,01	109.613,70
1.01.1992	11610	18.622,33	64.068,01	109.533,69
1.01.1993	11250	18.622,33	64.148,02	109.653,71
1.01.1994	10890	18.682,34	64.288,04	109.933,74
1.01.1995	10530	18.642,33	64.228,03	109.793,72
1.01.1996	10170	19.102,39	65.928,24	112.774,10
1.01.1997	9810	19.242,41	67.468,43	115.714,46
1.01.1998	9450	19.342,42	69.128,64	118.934,87
1.01.1999	9090	19.442,43	70.948,87	122.455,31
1.01.2000	8730	19.482,44	72.829,10	126.195,77
1.01.2001	8370	19.502,44	74.109,26	128.716,09
1.01.2002	8010	19.542,44	74.989,37	130.436,30
1.01.2003	7650	19.642,46	76.029,50	132.396,55
1.01.2004	7290	19.722,47	77.089,64	134.456,81
1.01.2005	6930	19.602,45	77.209,65	134.836,85
1.01.2006	6570	19.582,45	77.329,67	135.076,88
1.01.2007	6210	19.542,44	77.449,68	135.356,92
1.01.2008	5850	19.542,44	77.689,71	135.816,98
1.01.2009	5490	19.482,44	77.929,74	136.377,05
1997 yılında sigortalılığı başlayan sigortalı için ortalama aylık kazanç; - Asgari SPEK için (20.002,50 x 0,962) 19.242,41 TL, - Ortalama SPEK için (20.002,50 x 3,373) 67.468,43 TL - Azami SPEK için (20.002,50 x 5,785) 115.714,46 TL Olacaktır.				

Aylık başvurusunun yapıldığı tarih itibariyle yukarıdaki tabloda belirtilen ortalama aylık kazancın (OAK) aylık bağlama oranı (ABO) ile çarpılması (Aylık= OAK x ABO) suretiyle bulunacak tutar, sigortalıya ödenecek aylık miktarını oluşturacaktır.

7.1.2. Ortalama Yıllık Kazancın Ortalama SPEK Tutarına Oranlanması

Sigortalı adına SGK'ye bildirimi yapılan yıllık kazançlar toplamı, o yıl için SGK'ye bildirilen toplam kazancın o yıla ilişkin toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunan günlük kazanca oranlanarak o yıl için bir oran tespit edilecektir. Bu işlem her yıl için tekrar edilecek ve her yıla ilişkin bulunan bu oranların ortalaması, yine Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı (OAKK) olarak

adlandırılacak ve bu katsayı ile aylık başvurusunun yapıldığı yılda geçerli olan alt sınır günlük kazanç çarpılmak suretiyle bulunan günlük kazancın otuz katı sigortalının ortalama aylık kazancını oluşturacaktır.

"7.1.1. Ortalama Yıllık Kazancın SPEK Tutarına Oranlanması" başlıklı bölümdeki tüm tabloları tekrar etmek yerine SGK'nin her yıla ilişkin ortalama günlük kazançlarına yer verilecek ve bu kazançlara göre her yıl için bulunan kazanç oranlarının ortalamasına göre tespit edilen OAKK ve OAKK'ya göre hesaplanan ortalama aylık kazanç tablolarına yer verilecektir.

Tablo-16: SGK Ortalama Günlük Kazançlarına Göre Hesaplanan Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı ile Ortalama Aylık Kazanç Tutarları

YIL	SGK Ortalama Günlük Kazanç	TPGS	Tüm Takvim Yıllarının Ortalama Oranı			Ortalama Aylık Kazanç		
			Alt Sınır	Ortalama	Üst Sınır	Alt Sınır	Ortalama	Üst Sınır
1990	**28.585**	12330	0,526	1,765	3,005	10.521,32	35.304,41	60.107,51
1991	**55.692**	11970	0,535	1,783	3,031	10.701,34	35.664,46	60.627,58
1992	**86.499**	11610	0,544	1,810	3,077	10.881,36	36.204,53	61.547,69
1993	**130.063**	11250	0,553	1,840	3,127	11.061,38	36.804,60	62.547,82
1994	**185.270**	10890	0,563	1,874	3,185	11.261,41	37.484,69	63.707,96
1995	**271.542**	10530	0,575	1,913	3,251	11.501,44	38.264,78	65.028,13
1996	**722.689**	10170	0,586	1,957	3,327	11.721,47	39.144,89	66.548,32
1997	**1.531.763**	9810	0,588	1,999	3,411	11.761,47	39.985,00	68.228,53
1998	**2.574.366**	9450	0,585	2,042	3,498	11.701,46	40.845,11	69.968,75
1999	**4.815.088**	9090	0,578	2,083	3,588	11.561,45	41.665,21	71.768,97
2000	**8.943.716**	8730	0,573	2,131	3,690	11.461,43	42.625,33	73.809,23
2001	**12.573.181**	8370	0,574	2,173	3,771	11.481,44	43.465,43	75.429,43
2002	**18.590.452**	8010	0,577	2,203	3,829	11.541,44	44.065,51	76.589,57
2003	**24.198.793**	7650	0,580	2,235	3,889	11.601,45	44.705,59	77.789,72
2004	**26.438.967**	7290	0,581	2,262	3,943	11.621,45	45.245,66	78.869,86
2005	**28,58**	6930	0,579	2,271	3,963	11.581,45	45.425,68	79.269,91
2006	**30,54**	6570	0,579	2,278	3,978	11.581,45	45.565,70	79.569,95
2007	**34,46**	6210	0,579	2,285	3,990	11.581,45	45.705,71	79.809,98
2008	**37,46**	5850	0,581	2,297	4,014	11.621,45	45.945,74	80.290,04
2009	**40,03**	5490	0,580	2,311	4,041	11.601,45	46.225,78	80.830,10

* SGK ortalama günlük kazanç tutarları, 506 sayılı Kanuna tabi bildirilen sigortalılara ilişkin olup, söz konusu veriler SSK/SGK istatistik yıllıklarından derlenmiştir.

Sigortalı adına bildirilen ilgili takvim yılındaki kazancın, o yılın aralık ayındaki SPEK alt sınırına oranlanması suretiyle tespit edilen OAKK ve bu katsayıya göre tespit edilen ortalama aylık kazanç tutarı, aynı işlemin SGK orta-

lama günlük kazanca göre yapılması durumunda sigortalılık başlangıç tarihi ve SPEK düzeyine göre %38 ila %45 aralığında düşmektedir.

Bu nedenle, ortalama aylık kazancın tespitine yönelik getirilen bu iki model bağlanacak aylık miktarını önemli ölçüde etkileyeceğinden, bu yöntemlerden hangisinin tercih edileceğine, aylık bağlama oranının belirlenmesinden sonra karar verilecektir. Tablodaki seçilen gün sayılarına göre mevcut sistem üzerinden hesaplanan aylık miktarları ile bunların ortalama net ücrete oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-17: Mevcut Sisteme Göre Hesaplanan Aylık Miktarları ile Ortalama Net Ücrete Oranları

Sigortalılık Başlangıç Tarihi	TPGS	SPEK Düzeyine Göre Hesaplanan Emekli Aylığı Tutarı			Emekli Aylığının Ortalama Net Ücrete Oranı		
		Asgari	Ortalama	Azami	Asgari	Ortalama	Azami
1.01.1990	12330	14.429,44	35.888,65	59.289,19	84,9%	61,4%	60,3%
1.01.1992	11610	13.670,11	34.827,93	58.117,23	80,4%	59,6%	59,2%
1.01.1994	10890	12.763,15	33.676,85	56.934,00	75,1%	57,7%	57,9%
1.01.1996	10170	11.698,45	32.486,81	55.736,21	68,8%	55,6%	56,7%
1.01.1998	9450	10.575,07	31.249,61	54.518,71	62,2%	53,5%	55,5%
1.01.1999	9090	10.015,62	30.712,00	54.078,08	58,9%	52,6%	55,0%
1.01.2000	8730	8.490,76	30.363,79	53.999,41	49,9%	52,0%	55,0%
1.01.2002	8010	7.931,08	29.315,72	52.508,28	46,6%	50,2%	53,4%
1.01.2004	7290	7.454,22	27.949,15	50.377,24	43,8%	47,9%	51,3%
1.01.2006	6570	6.918,41	26.211,32	47.498,42	40,7%	44,9%	48,3%
1.01.2009	5490	6.279,16	19.138,72	33.796,96	36,9%	32,8%	34,4%

1) Gün sayısı 12330-9090 olanlar üçlü sisteme göre, 8730-6570 olanlar ikili sisteme, 5490 gün olan ise 5510 sayılı gelen sisteme göre hesaplanmıştır.
2) 2000 yılı öncesi için Derece: 6, Kademe: 3, Üst Gösterge Rakamı: 12325, ABO: %55,7
3) Ortalama kazanç için brüt ücret 85.010,63 TL, net ücret ise 58.406,62 TL olarak alınmıştır.

7.2. Aylık Bağlama Oranının Tespiti

Aylık bağlama oranı, kişilerin çalışma hayatında elde ettiği kazançlar ya da ödediği vergilerle bağlantılı olarak hesaplanan ve bu nedenle her ülkede farklı yöntemlerle belirlenen olgulardan biridir.[40] Sosyal güvenlik sistemimizde nasıl ki ortalama aylık/yıllık kazancın tespiti noktasında farklı dönemlerde farklı

[40] Dr. Fatma BAŞTERZİ, Yaşlılık Sigortası, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No: 275, Yıl: 2006

yöntemler kullanılmışsa, aylık bağlama oranının belirlenmesinde de farklı yöntemler kullanılagelmiştir.

Sosyal güvenlik sistemine uzun süre katkı yapan, diğer bir ifade ile prim ödeme gün sayısı fazla sigortalıların aylık bağlama oranının az olan sigortalıya göre yüksek olması tüm dönemlerde korunmuştur. Kimi dönemlerde baz oran belirlenmiş ve ilave ödenen her 240 için aylık bağlama oranı 1 puan artırılmış, kimi dönemlerde de ilk 10 yıllık süreye yüksek oran, sonraki gelen yıllara daha düşük bir oran verilmek suretiyle aylık bağlama oranı tespit edilmiştir. 5510 sayılı Kanunda ise her 360 gün sabit %2 oranı öngörülmüştür.

Ancak, 5510 sayılı Kanunun 55'inci maddesinde prime esas günlük kazanç alt sınırı esas alınmak suretiyle güncellenen kazançların ortalamasına göre bulunan ortalama aylık kazancın bakmakla yükümlüsü olmayanlar için %35'inden, bakmakla yükümlüsü olanlar için ise %40'ından az aylık bağlanamayacağı yönündeki düzenlemeye istinaden, SPEK düzeyleri alt sınır ve bu sınıra komşu olan kazançlara göre hesaplanan aylıklar için 7200 günden eksik süresi olanların aylıklarının hesabında %40 olan bu oranın alt sınır olarak uygulandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Aylık bağlama oranının tespitinde üst sınır, 2000 yılından önceki sistemde %85 iken, 5510 sayılı Kanunda %90 olarak öngörülmüştür.

Getirdiğim modelde, mevcut sistemde olduğu gibi sabit bir aylık bağlama oranı yerine, OAKK'na göre göre aylık bağlama oranı belirlenmesi de bir yöntem olarak kullanılmıştır. Bu yöntemde, 5510 sayılı Kanunda SPEK alt sınır için asgari ücret, üst sınırı için de bunun 7,5 katı esas alınmalı ve üst sınırdan 0,10 puan düşülerek OAKK için bir kademe oluşturulmalıdır. Bu şekilde her bir OAKK için belirlenen yönteme esas olan aylık bağlama oranı için referans bir gün sayısı esas alınarak taban aylık bağlama oranı belirlenmeli ve taban aylık bağlama oranı referans gün sayısından eksik günü olanlar için eksiltilmeli, fazla günü olanlar için ise yükseltilmelidir.

5510 sayılı Kanunun 55'inci maddesinde bakmakla yükümlüsü olanlar için öngörülen %40 aylık bağlama oranı 7200 güne karşılık gelmektedir.

Buradan hareketle taban aylık bağlama oranları için 7200 gün sayısı referans olarak alınacak ve belirtilen gün sayısından eksik olan her 360 gün için taban aylık bağlama oranı (1)'er puan eksiltilecek, fazla olanlar için ise (1) puan artırılacaktır.

Bu modelde aylık bağlama oranı; OAKK 0,80 olanlar için %55'den başlatılacak ve her 0,10 puanlık artış için %55 olan taban aylık bağlama oranı 0,30 puan eksiltilerek OAKK 7,50 olanlar için %35 olarak bulunacaktır.

Tablo-18: Taban Aylık Bağlama Oranları (%55-%35) ve Bu Oranlara Göre Hesaplanan Aylık Miktarları

Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı (OAKK)	Aylık Bağlama Oranı (ABO) (%)	Aylık Miktarı (TL)	Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı (OAKK)	Aylık Bağlama Oranı (ABO) (%)	Aylık Miktarı (TL)	Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı (OAKK)	Aylık Bağlama Oranı (ABO) (%)	Aylık Miktarı (TL)
0,800*	55,00	9.153	3,100	48,10	31.019	5,400	41,20	46.282
0,900	54,70	10.241	3,200	47,80	31.820	5,500	40,90	46.795
1,000	54,40	11.317	3,300	47,50	32.608	5,600	40,60	47.297
1,100	54,10	12.380	3,400	47,20	33.384	5,700	40,30	47.786
1,200	53,80	13.430	3,500	46,90	34.147	5,800	40,00	48.262
1,300	53,50	14.468	3,600	46,60	34.898	5,900	39,70	48.726
1,400	53,20	15.494	3,700	46,30	35.637	6,000	39,40	49.177
1,500	52,90	16.507	3,800	46,00	36.363	6,100	39,10	49.616
1,600	52,60	17.507	3,900	45,70	37.076	6,200	38,80	50.043
1,700	52,30	18.496	4,000	45,40	37.778	6,300	38,50	50.457
1,800	52,00	19.471	4,100	45,10	38.466	6,400	38,20	50.858
1,900	51,70	20.434	4,200	44,80	39.142	6,500	37,90	51.247
2,000	51,40	21.385	4,300	44,50	39.806	6,600	37,60	51.624
2,100	51,10	22.323	4,400	44,20	40.457	6,700	37,30	51.988
2,200	50,80	23.249	4,500	43,90	41.096	6,800	37,00	52.339
2,300	50,50	24.162	4,600	43,60	41.722	6,900	36,70	52.678
2,400	50,20	25.063	4,700	43,30	42.335	7,000	36,40	53.005
2,500	49,90	25.951	4,800	43,00	42.937	7,100	36,10	53.319
2,600	49,60	26.827	4,900	42,70	43.525	7,200	35,80	53.621
2,700	49,30	27.690	5,000	42,40	44.102	7,300	35,50	53.910
2,800	49,00	28.541	5,100	42,10	44.665	7,400	35,20	54.187
2,900	48,70	29.380	5,200	41,80	45.217	7,500	35,00	54.607
3,000	48,40	30.205	5,300	41,50	45.755			

* 5510 sayılı Kanunun; 4/1-(b) kapsamında sigortalı sayılan muhtar ve tarım sigortalıları 2008 yılından itibaren her ay 15 gün, 4/1-(a) kapsamında sigortalı sayılan ek 5 ve ek 6'ncı madde kapsamında sigortalı olanlar ise 2011 yılından başlamak üzere 18 gün üzerinden prim ödemiş ve primi ödenen gün sayısı her yıl 1 gün artırılarak 2023 yılı itibariyle 30 gün üzerinden prim ödemeye başlamışlardır. Bu şekilde kıst prim ödemelerine rağmen her ay için 30 gün hizmet verilen sigortalıların takvim yılları kazanç ortalama katsayısı 0,80 ve altına düşmektedir. Kazanç katsayısı 0,80'in altında olanların ortalama aylık kazançları bu oran üzerinden tespit edilecek ve taban aylık bağlama oranı %55 olarak alınacaktır.

** Prime esas alt sınır kazanç üzerinden prim ödeyen (OAKK: 0,800) ile üst sınır olan 7,5 kat üzerinden prim ödeyen (OAKK: 7,500) sigortalıya bağlanan aylıklar arasındaki fark (54.607/9.153) 5,97'dir.

*** Aylık miktarlarına ek ödeme dahildir.

Örneğin, 9000 gün üzerinden emekli aylığı bağlanacak olan bir sigortalının OAKK 1,300-1,349 arasında olması durumunda aylık bağlama oranı; tabloda 1,30'un karşılığı olarak gösterilen %53,50 olacak, kazanç ortalamasının 1,350-1,399 olması durumunda ise bu defa tabloda 1,40'ın karşılığı olarak gösterilen

%53,20 esas alınacaktır. Diğer bir anlatımla, OAKK virgülden sonraki son iki basamağı 50 ve büyük olanlar bir sonraki OAKK karşılığında yer alan ABO'dan yararlanacaktır.

Getirilen modelin amacı, çalışma hayatında elde edilen net ücretin %60'ının emekli aylığı olarak bağlanmasıdır. Bu amaca göre sonuç verecek aylık bağlama oranları tespit edilerek aylıklar hesaplanmış ve bu aylıkların net ücretlere oranları aşağıda gösterilmiştir.

Tablo-19: Aylık Miktarlarının Net Ücrete Oranları

İşe Giriş Tarihi	**TPGS**	**Mevcut Sistem**			**OAKK'na Göre Taban ABO (%35-55)**			**Her 360 Gün İçin %2 Sabit ABO**		
		Asgari	**Ortalama**	**Azami**	**Asgari**	**Ortalama**	**Azami**	**Asgari**	**Ortalama**	**Azami**
1.01.1990	12330	84,9%	61,4%	60,3%	78,3%	71,7%	64,5%	77,8%	79,1%	80,6%
1.01.1992	11610	80,4%	59,6%	59,2%	76,3%	68,5%	61,6%	73,5%	73,6%	74,8%
1.01.1994	10890	75,1%	57,7%	57,9%	74,2%	66,5%	59,5%	69,1%	69,3%	70,4%
1.01.1996	10170	68,8%	55,6%	56,7%	73,2%	65,4%	58,3%	66,0%	66,3%	67,4%
1.01.1998	9450	62,2%	53,5%	55,5%	71,8%	65,4%	57,8%	62,1%	64,6%	66,1%
1.01.1999	9090	58,9%	52,6%	55,0%	70,9%	65,9%	57,5%	60,1%	63,8%	65,5%
1.01.2000	8730	49,9%	52,0%	55,0%	69,9%	65,9%	57,1%	57,8%	62,9%	64,8%
1.01.2002	8010	46,6%	50,2%	53,4%	67,7%	64,8%	55,4%	53,2%	59,4%	61,4%
1.01.2004	**7290**	**43,8%**	**47,9%**	**51,3%**	**65,9%**	**63,1%**	**53,4%**	**48,9%**	**55,6%**	**57,6%**
1.01.2006	6570	40,7%	44,9%	48,3%	63,1%	60,5%	50,4%	43,7%	50,3%	52,2%
1.01.2009	5490	36,9%	32,8%	34,4%	59,2%	56,8%	46,6%	36,3%	42,3%	44,0%

* Hesaplanan aylık miktarı; asgari kazanç için 17.002,12 TL'ye ortalama kazanç için 58.406,62 TL'ye azami kazanç için ise 98.250,13 TL'ye oranlanmıştır.

Model için referans alınan 7200 güne komşu 7290 gün üzerinden; asgari kazanca göre hesaplanan aylık için %65,9, ortalama kazanç için %63,1 ve azami kazanç üzerinden hesaplanan aylık için de %53,4 oranına ulaşılmıştır. Bu sayede, çalışma hayatı boyunca asgari kazanç üzerinden çalışmış olanlara ödenmiş olan net ücretin emekli aylığına daha fazla yansıtılması sağlanmıştır.

Mevcut sistemde sigortalılara sağlanacak yardımlar için asgari ücret ile asgari ücretin 7,5 katı arasında prim alınmaktadır. Alt sınır ile üst sınır arasında 7,5 katlık bir farkı öngören yasa koyucu, bağlanacak en düşük emekli aylığı ile en yüksek emekli aylığı arasındaki makasın da aynı şekilde olduğunun bilincindedir.

Bu nedenle, uzun yıllar çalışma hayatında kalan ve Tablo-52'de gösterildiği üzere prim ödeme gün sayısı ve prime esas kazanç düzeyi artan sigortalılara bağlanacak aylık miktarının, çalışma hayatında elde ettikleri net ücretlerine yaklaşması doğal görülmelidir.

Mevcut sisteme göre ilgili yılında ödenmiş olan prime esas kazanç tutarları, yıllık TÜFE ve GH'nin %30'unun toplamından oluşan bir oranla güncellenerek tahsis talep tarihine taşınmakta ve bu şekilde her yıla ilişkin güncellenen kazançlara göre bulunan kazançların 2008/Ekim sonrası gün sayısına bölünmesi sonucunda bulunan ortalama aylık kazanç, sigortalının SPEK düzeyi ne olursa olsun tahsis talep tarihinde yürürlükte olan kazancın ancak yarısına denk gelmektedir.

İşte önerilen bu modelin en büyük kazanımı; aylık miktarını belirleyen unsurlardan olan ortalama aylık kazancın, tahsis talep yılında yürürlükte olan prime esas kazanç düzeyine oldukça yakın bir düzeyde olmasıdır.

Ayrıca modele göre tespit edilen ortalama aylık kazançla uyumlu olacak şekilde alt sınır ve bu sınıra komşu olan kazançlar için taban aylık bağlama oranı %55 olarak alınmakta ve kazanç arttıkça söz konusu oran azaltılmak suretiyle kazançla bağlantılı olacak şekilde kademeli bir aylık bağlama oranı getirilmektedir.

Mevcut aylık hesaplama sistemdeki sorunların bertaraf edilmesi amacıyla %2 olan aylık bağlama oranının artırılması ya da kazançların güncellenmesine esas olan GH'nin %30'u yerine tamamının dikkate alınması yönünde yapılacak bir reformdan ziyade bu modelin daha adaletli ve sürdürülebilir olduğu kanısındayım.

Model doğrultusunda hesaplanarak ödenmekte olan aylık miktarlarının ne şekilde artırılacağı da önem taşımaktadır. Mevcut sistemde olduğu üzere aylıklar, her yılın Ocak ve Temmuz ödeme dönemlerinde bir önceki altı aylık dönemde gerçekleşen TÜFE oranı kadar artırılmak yerine modelle bağlantılı yeni bir artış modeli kurgulanacaktır.

Model, her bir sigortalı için OAKK ve bu katsayıya göre taban aylık bağlama oranı üretmektedir. Sigortalılar adına ödenmiş olan prime esas kazanç düzeylerinin neredeyse birebir korunmasını sağlayan bu modelde ödenmekle olan aylıklar, sigorta primine esas günlük kazancın değiştiği tarihi takip eden ödeme dönemi itibariyle aşağıda belirtildiği şekilde artırılacaktır.

9450 gün sayısı üzerinden asgari, ortalama ve azami kazanç dikkate alınarak 2024 yılında modele göre bağlanan aylığa esas parametreler aşağıda gösterilmiştir.

Parametre	Asgari Kazanç	Ortalama Kazanç	Azami Kazanç
OAKK	0,967	3,456	5,946
Ortalama Aylık Kazanç	19.342,42	69.128,64	118.934,87
ABO	60,65%	53,15%	45,95%
Aylık Miktarı	₺12.200	₺38.212	₺56.837

2024 yılında 666,75 TL olan günlük prime esas alt sınır kazancın 2025 yılında asgari ücretteki artış doğrultusunda %60 oranında artırıldığını varsaydığımızda, prime esas günlük kazancın alt sınırı 1.066,80 TL'ye yükselecektir.

9450 gün üzerinden ödenmekte olan aylığa ilişkin parametrelerde aşağıdaki şekilde değişerek aylık miktarı yeniden bulunacaktır.

Parametre	Asgari Kazanç	Ortalama Kazanç	Azami Kazanç
OAKK	0,967	3,456	5,946
Ortalama Aylık Kazanç	30.947,87	110.605,82	190.295,78
ABO	60,65%	53,15%	45,95%
Aylık Miktarı	₺19.521	₺61.138	₺90.939

Dolayısıyla SPEK'te meydana gelen artışa göre sigortalının aylık bağlanmasına esas olan ortalama aylık kazancı, OAKK göre yeniden hesaplanarak aylık miktarı yükseltilmiş olacaktır.[41] Aylık artışındaki bu yöntemin en büyük kazanımı, OAKK ve prim ödeme gün sayıları aynı olan sigortalılara hangi yılda emekli olursa olsun emeklilikleri boyunca aynı aylık miktarının ödeniyor olmasıdır. Yılın son günü ya da takip eden yılın ilk günü emekli olmak aylık miktarını değiştirmeyecek, gün sayısı az olanın daha çok gün sayısıyla emekli olandan daha fazla aylık alması sona erecektir.

Ayrıca alt sınır aylık olarak ödenmekte tutar, bu modelde emekli aylığı hesabına dahil edilerek alt sınır aylık alacak kişi sayısı önemli ölçüde azaltılmış olacaktır.

102 sayılı sözleşmeye ekli cetvelde aylık bağlama oranının sigortalının kazancının %40'ından aşağı olamayacağı hükmünden hareketle bu bölümde açıklanan modele esas olan aylık bağlama oranları %40-%60 aralığı için ayrıca düzenlenerek aşağıda gösterilmiştir.

[41] Ödenmekte olan aylık miktarının, SPEK'te meydana gelen %60 oranı kadar artırılması halinde de aynı sonuca ulaşılmaktadır.

Tablo-20: Taban Aylık Bağlama Oranları ve Bu Oranlara Göre Hesaplanan Aylık Miktarları

Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı (OAKK)	Aylık Bağlama Oranı (ABO) (%)	Aylık Miktarı (TL)	Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı (OAKK)	Aylık Bağlama Oranı (ABO) (%)	Aylık Miktarı (TL)	Ortalama Aylık Kazanç Katsayısı (OAKK)	Aylık Bağlama Oranı (ABO) (%)	Aylık Miktarı (TL)
0,800*	60,00	9.985	3,100	53,10	34.243	5,400	46,20	51.898
0,900	59,70	11.177	3,200	52,80	35.148	5,500	45,90	52.516
1,000	59,40	12.357	3,300	52,50	36.041	5,600	45,60	53.122
1,100	59,10	13.524	3,400	52,20	36.920	5,700	45,30	53.714
1,200	58,80	14.678	3,500	51,90	37.788	5,800	45,00	54.295
1,300	58,50	15.820	3,600	51,60	38.643	5,900	44,70	54.863
1,400	58,20	16.950	3,700	51,30	39.485	6,000	44,40	55.418
1,500	57,90	18.067	3,800	51,00	40.315	6,100	44,10	55.961
1,600	57,60	19.172	3,900	50,70	41.133	6,200	43,80	56.492
1,700	57,30	20.264	4,000	50,40	41.938	6,300	43,50	57.010
1,800	57,00	21.343	4,100	50,10	42.731	6,400	43,20	57.515
1,900	56,70	22.411	4,200	49,80	43.511	6,500	42,90	58.008
2,000	56,40	23.465	4,300	49,50	44.278	6,600	42,60	58.489
2,100	56,10	24.508	4,400	49,20	45.033	6,700	42,30	58.957
2,200	55,80	25.537	4,500	48,90	45.776	6,800	42,00	59.412
2,300	55,50	26.555	4,600	48,60	46.506	6,900	41,70	59.855
2,400	55,20	27.559	4,700	48,30	47.224	7,000	41,40	60.286
2,500	54,90	28.552	4,800	48,00	47.929	7,100	41,10	60.704
2,600	54,60	29.531	4,900	47,70	48.622	7,200	40,80	61.110
2,700	54,30	30.499	5,000	47,40	49.302	7,300	40,50	61.503
2,800	54,00	31.454	5,100	47,10	49.970	7,400	40,20	61.884
2,900	53,70	32.396	5,200	46,80	50.625	7,500	40,00	62.408
3,000	53,40	33.326	5,300	46,50	51.268			

* Prime esas alt sınır kazanç üzerinden prim ödeyen (OAKK: 0,800) ile üst sınır olan 7,5 kat üzerinden prim ödeyen (OAKK: 7,500) sigortalıya bağlanan aylıklar arasındaki fark (62.408/9.985) 6,25'tir.
** Aylık miktarlarına ek ödeme dahildir.

Toplam prim ödeme gün sayısı 7200 olan sigortalıya;

- Alt sınır kazanç üzerinden %55 aylık bağlama oranına göre hesaplanan aylığın net ücrete oranı 53,8 iken, %60 aylık bağlama oranına göre hesaplanması durumunda bu oran %58,7,
- Üst sınır kazanç üzerinden %35 aylık bağlama oranına göre hesaplanan aylığın net ücrete oranı 55,6 iken, %40 aylık bağlama oranına göre hesaplanması durumunda bu oran %63,5

olmaktadır.

8. ÖNERİLEN MODEL SONUÇLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Aylık bağlama sisteminin değiştirilmesi hususunda;

- %2 olan aylık bağlama oranının %2,25, %2,50, 2,75'e yükseltilmesi,
- Güncelleme katsayısında %30 ve toplam olarak işleme tabi tutulan bu oranın %50-%100 ve çarpım olarak işleme tabi tutulması,
- 5510 sayılı Kanunla getirilen reform öncesine dönülerek, aylıkların gösterge ve 4447 sayılı Kanunla getirilen sisteme göre hesaplanması,
- Ortalama aylık kazancın tespitine yönelik getirdiğim model ve bu modele göre her 360 gün için aylık bağlama oranının sabit %2 olarak alınması, ortalama aylık kazanç katsayısına göre taban aylık bağlama oranlarının %55-35 ve %60-40 arasında farklılaştırılması

yöntemlerine göre hesaplanan aylık miktarlarının değerlendirilmesine esas olacak şekilde örnek gün sayıları seçilerek her bir yönteme göre hesaplanan aylık miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo-21: Prime Esas Alt Sınır Kazanç Üzerinden Önerilen Modellere Göre Hesaplanan Aylık Miktarları

İşe Giriş Tarihi	Toplam Prim Gün Sayısı	Mevcut Sistem	Aylık Bağlama Oranının Artırılması			GH Oranının Artırılması		Reform Öncesi	OAK'nın OAKK'na Göre Belirlenmesi		
			2,25%	2,50%	2,75%	50%	100%		Sabit ABO (%2)	Taban ABO (%35-55)	Taban ABO (%40-60)
1.01.1990	12330	14.429	14.150	14.753	15.061	15.524	20.352	21.204	13.224	13.311	14.276
1.01.1992	11610	13.670	13.376	13.979	14.581	14.611	19.088	20.087	12.492	12.966	13.935
1.01.1994	10890	12.763	12.452	13.055	13.657	13.521	17.579	18.749	11.755	12.620	13.591
1.01.1996	10170	11.698	11.368	11.971	12.573	12.242	15.808	17.170	11.225	12.446	13.440
1.01.1998	9450	10.575	10.438	11.041	11.643	11.144	14.289	15.519	10.561	12.200	13.206
1.01.1999	9090	10.016	10.152	10.754	11.357	10.832	13.851	14.668	10.211	12.061	13.072
1.01.2000	8730	8.491	8.969	9.572	10.174	9.545	12.046	13.669	9.827	11.884	12.897
1.01.2002	8010	7.931	8.182	8.784	9.387	8.863	11.047	12.545	9.044	11.514	12.530
1.01.2004	7290	7.454	7.432	7.963	8.566	8.191	10.052	11.400	8.307	11.209	12.235
1.01.2006	6570	6.918	6.560	7.168	7.703	7.533	9.062	11.372	7.433	10.723	11.741
1.01.2009	5490	6.279	6.292	6.292	6.597	6.184	7.850	11.372	6.180	10.060	11.073

Taban aylık bağlama oranı için baz alınan 7200 güne komşu 7290 gün ile SPEK düzeyi itibariyle alt sınır kazanç, gün sayısı itibariyle de aylık bağlanması

için aranan asgari gün sayısı üzerinden hesaplanan aylık miktarlarına bakıldığında, %35-%55 ve %40-%60 taban aylık bağlama oranına göre hesaplanan aylıkların halen uygulanmakta olan 10.000 TL alt sınır aylığının üstünde olduğu görülecektir.

Tablo-22: Alt Sınır Kazanç Üzerinden Hesaplanan Aylık Miktarının Net Ücrete Oranı

İşe Giriş Tarihi	Toplam Prim Gün Sayısı	Mevcut Sistem	Aylık Bağlama Oranının Artırılması			GH Oranının Artırılması		Reform Öncesi	OAK'nın OAKK'na Göre Belirlenmesi		
			2,25%	2,50%	2,75%	50%	100%		Sabit ABO (%2)	Taban ABO (%35-55)	Taban ABO (%40-60)
1.01.1990	12330	84,9%	83,2%	86,8%	88,6%	91,3%	119,7%	124,7%	77,8%	78,3%	84,0%
1.01.1992	11610	80,4%	78,7%	82,2%	85,8%	85,9%	112,3%	118,1%	73,5%	76,3%	82,0%
1.01.1994	10890	75,1%	73,2%	76,8%	80,3%	79,5%	103,4%	110,3%	69,1%	74,2%	79,9%
1.01.1996	10170	68,8%	66,9%	70,4%	73,9%	72,0%	93,0%	101,0%	66,0%	73,2%	79,0%
1.01.1998	9450	62,2%	61,4%	64,9%	68,5%	65,5%	84,0%	91,3%	62,1%	71,8%	77,7%
1.01.1999	9090	58,9%	59,7%	63,3%	66,8%	63,7%	81,5%	86,3%	60,1%	70,9%	76,9%
1.01.2000	8730	49,9%	52,8%	56,3%	59,8%	56,1%	70,8%	80,4%	57,8%	69,9%	75,9%
1.01.2002	8010	46,6%	48,1%	51,7%	55,2%	52,1%	65,0%	73,8%	53,2%	67,7%	73,7%
1.01.2004	7290	43,8%	43,7%	46,8%	50,4%	48,2%	59,1%	67,1%	48,9%	65,9%	72,0%
1.01.2006	6570	40,7%	38,6%	42,2%	45,3%	44,3%	53,3%	66,9%	43,7%	63,1%	69,1%
1.01.2009	5490	36,9%	37,0%	37,0%	38,8%	36,4%	46,2%	66,9%	36,3%	59,2%	65,1%

7290 gün için %35 taban aylık bağlama oranı üzerinden hesaplanan aylığın net ücrete oranı %65,9 iken %40 taban aylık bağlama dikkate alındığında bu oran %72'ye yükselmektedir. Esasında, bu yöntem ile prime esas kazanç seviyesi ile prim ödeme gün sayısı düşük olanlar gün sayısı fazla olan ve kazanç seviyesi de yüksek olanlara göre dava avantajlı kılınmaktadır.

Tablo-23: Prime Esas Üst Sınır Kazanç Üzerinden Önerilen Modellere Göre Hesaplanan Aylık Miktarları

İşe Giriş Tarihi	Toplam Prim Gün Sayısı	Mevcut Sistem	Aylık Bağlama Oranının Artırılması			GH Oranının Artırılması		Reform Öncesi	OAK'nın OAKK'na Göre Belirlenmesi		
			2,25%	2,50%	2,75%	50%	100%		Sabit ABO (%2)	Taban ABO (%35-55)	Taban ABO (%40-60)
1.01.1990	12330	59.289	63.514	67.738	69.897	66.622	84.025	89.950	79.200	63.418	69.199
1.01.1992	11610	58.117	62.342	66.566	70.791	65.239	82.110	89.070	73.475	60.546	66.242
1.01.1994	10890	56.934	61.159	65.383	69.608	63.843	80.178	88.308	69.170	58.480	64.197
1.01.1996	10170	55.736	59.961	64.185	68.410	62.430	78.221	87.688	66.266	57.294	63.158
1.01.1998	9450	54.519	58.743	62.968	67.193	60.993	76.232	87.244	64.938	56.837	63.021
1.01.1999	9090	54.078	58.135	62.360	66.585	60.457	75.449	87.112	64.314	56.481	62.849
1.01.2000	8730	53.999	57.353	61.578	65.802	60.295	75.054	86.333	63.653	56.107	62.669
1.01.2002	8010	52.508	54.265	58.489	62.714	58.378	72.012	82.421	60.366	54.465	61.248
1.01.2004	7290	50.377	50.221	54.445	58.670	55.675	67.805	77.172	56.633	52.508	59.500
1.01.2006	6570	47.498	45.010	49.235	53.459	52.049	62.218	70.314	51.275	49.519	56.543
1.01.2009	5490	33.797	37.525	41.695	45.864	36.025	41.667	61.483	43.259	45.741	52.832

12330 gün üzerinden mevcut sisteme göre 59.289 TL olarak bağlanan aylık miktarı %35-55 taban aylık bağlama oranına göre %7'lik bir artışla 63.418 TL'ye %40-60 taban aylık bağlama oranına göre %16,7'lik bir artış ile 69.199 TL'ye yükselmektedir.

7290 gün üzerinden 50.377 TL olarak hesaplanan aylıkta ise %4,2 oranında artışla 52.508 TL'ye, %40-60 aylık bağlama oranına göre de %18,1'lik bir artışla 59.500 TL'ye ulaşılmaktadır.

Tablo-24: Üst Sınır Kazanç Üzerinden Hesaplanan Aylık Miktarının Net Ücrete Oranı

İşe Giriş Tarihi	Toplam Prim Gün Sayısı	Mevcut Sistem	Aylık Bağlama Oranının Artırılması			GH Oranının Artırılması		Reform Öncesi	OAK'nın OAKK'na Göre Belirlenmesi		
			2,25%	2,50%	2,75%	50%	100%		Sabit ABO (%2)	Taban ABO (%35-55)	Taban ABO (%40-60)
1.01.1990	12330	60,3%	64,6%	68,9%	71,1%	67,8%	85,5%	91,6%	80,6%	64,5%	70,4%
1.01.1992	11610	59,2%	63,5%	67,8%	72,1%	66,4%	83,6%	90,7%	74,8%	61,6%	67,4%
1.01.1994	10890	57,9%	62,2%	66,5%	70,8%	65,0%	81,6%	89,9%	70,4%	59,5%	65,3%
1.01.1996	10170	56,7%	61,0%	65,3%	69,6%	63,5%	79,6%	89,2%	67,4%	58,3%	64,3%
1.01.1998	9450	55,5%	59,8%	64,1%	68,4%	62,1%	77,6%	88,8%	66,1%	57,8%	64,1%
1.01.1999	9090	55,0%	59,2%	63,5%	67,8%	61,5%	76,8%	88,7%	65,5%	57,5%	64,0%
1.01.2000	8730	55,0%	58,4%	62,7%	67,0%	61,4%	76,4%	87,9%	64,8%	57,1%	63,8%
1.01.2002	8010	53,4%	55,2%	59,5%	63,8%	59,4%	73,3%	83,9%	61,4%	55,4%	62,3%
1.01.2004	7290	51,3%	51,1%	55,4%	59,7%	56,7%	69,0%	78,5%	57,6%	53,4%	60,6%
1.01.2006	6570	48,3%	45,8%	50,1%	54,4%	53,0%	63,3%	71,6%	52,2%	50,4%	57,6%
1.01.2009	5490	34,4%	38,2%	42,4%	46,7%	36,7%	42,4%	62,6%	44,0%	46,6%	53,8%

7290 gün ve azami kazanç üzerinden mevcut sistemde hesaplanan aylığın net ücrete oranı %51,3 iken, taban aylık bağlama oranının %35-55 alınması durumunda bu oran %53,4'e, %40-60 alınması halinde ise %60,6'ya yükselmektedir.

Aylık hesaplama sistemine ilişkin olan mevcut durumdaki aylık bağlama oranlarının artırılması ya da gelişme hızı oranının %50 ve %100'e çıkarılarak güncelleme katsayısının hesabında çarpım olarak dikkate alınması durumunda aylık miktarları doğal olarak artmakla birlikte, mevcut sistemde eleştirilen konulara çözüm getirememektedir. Yine 9000 gün üzerinden hesaplanan aylık miktarıyla yürürlükte olan 10.000 TL alt sınır aylığı geçilememektedir.

Reform öncesi kurallara göre aylığın hesaplanması durumunda ise bağlanan aylık miktarı prim ödeme gün sayısı ve SPEK düzeyi arttıkça ortalama net ücrete yakın bir seviyede seyretmektedir.

Mevcut sisteme göre hesaplanan aylık miktarının düşüşüne en büyük etken; ilgili yılında ödenmiş olan sigorta primine esas kazançlar aylık başvurusunun yapıldığı tarihe kadar TÜFE ve GH ile güncellense dahi değerleri korunamamakta ve hangi kazanç seviyesinde olursa olsun ortalama aylık kazançtaki kayıp genel itibariyle %50'li seviyelerde olmaktadır.

Ortalama aylık kazancın belirlenmesine yönelik olarak getirdiğim modelde, sigorta primine esas kazançlar büyük ölçüde korunmaktadır. Ortalama aylık kazancın bu yöntemle belirlenmesine yönelik olarak aylık bağlama oranın her 360 gün için %2 olarak alınması durumunda mevcut sistemde olduğu gibi alt sınır aylığı geçilememekte ve mevcut sorun devam etmektedir. Ancak, bu modele uygun olacak şekilde kademeli olarak getirilen iki farklı taban aylık bağlama oranlarına göre hesaplanan aylık miktarlarına bakıldığında, alt sınır aylık olarak ödenmekte olan 10.000 TL, aylık hesaplama sistemine dahil edilmekte ve ortalama aylık kazanç katsayısına bağlı olarak hesaplanan aylık miktarları artmaktadır.

Yine bu sayede, prime esas kazanç seviyeleri ve gün sayıları daha az olan sigortalılara bağlanan aylıklar mevcut durumuna göre önemli ölçüde artmakta ve "4.Aylık Miktarındaki Düşüşün Sebepleri" başlıklı bölümde belirtilen sorunların tamamı bertaraf edilerek, sigortalılara aylık başvurusunun yapıldığı yılda geçerli olan net ücretlerinin; asgari kazanç üzerinden 7200 gün için %65-72'sinin, 9000 gün için %70-76'sının, azami kazanç üzerinden 7200 gün için %53-60'ının, 9000 gün için %57-64'ünün emekli aylığı olarak verilmesi sağlanmaktadır.

Bu modelin kısmen de olsa bir açığından söz edilebilir. Bu modelde, sigortalı adına ilgili yılında bildirilen prim esas kazançlar toplamı, o yılın gün sayısına bölünmek suretiyle günlük kazanç tespit edilmektedir. O yıla ilişkin oranın bulunmasında bu yöntem suiistimal edilebilir. Şöyle ki, alt sınır SPEK üzerinden ve 5 puanlık prim indirimi dikkate alınarak yapılan hesaplamada 30 gün için işveren tarafından SGK'ye ödenmesi gereken prim tutarı 6.500,81 TL'dir. Bu tutar üzerinden 1 günlük çalışma için ödenmesi gereken tutar 216,69 TL'dir. Aylık bağlanması için aranan prim ödeme gün sayısını tamamladıktan sonra asgari ücret üzerinden çalışmaya devam kimi sigortalılarca; ödenen 6.500,81 TL karşılığından 30 gün bildirim yapmak yerine, 30 günlük ödeme miktarına gelen bu tutarı, alt sınırın 7,5 katı üzerinden "4 gün" çalışma bildirmek şeklinde ortalama aylık kazanç katsayısının yükseltilmesi yönünde eğilim gösterilebilir.

Örneğin, 7200 gün sayısını tamamlayan ve OAKK 1,000 olan sigortalının takip eden yıllarda her ay için 4 gün, (yıllık 48 gün) ve üst sınır kazanç üzerinden bildirilmesi halinde 1,000 olan OAKK'sı;

- Bir yıllık bildirim halinde 1,260'a,
- İki yıllık bildirim halinde 1,520'ye,
- Üç yıllık bildirim halinde 1,780'e
- Dört yıllık bildirim halinde 2,040'a

- Beş yıllık bildirim halinde ise 2,300'e

yükselmektedir. Sigortalının aylık bağlanmasına esas ortalama aylık kazancı bu OAKK'ya göre daha yüksek belirlenecek ve bağlanacak aylık miktarı bununla uyumlu olacak şekilde sigortalı lehine artacaktır.

Bu durum, ilgili yılında bildirilen yıllık kazanç toplamını o yıla ilişkin gün sayısına bölmek yerine 360'a bölmek suretiyle bertaraf edilebilir. Bu yöntemin esas alınması durumunda ise yukarıda yapılan tüm hesaplamaların bu defa ay içerinde 30 günden az çalışanlara için yinelenmesi gerekecektir. Ancak, yıllık kazançların bu kazançlara esas gün sayısı yerine 360'a bölünüyor olması, her takvim yılına ilişkin oranı düşüreceği gibi, tüm takvim yıllarına esas olan ortalama aylık kazanç katsayısını da doğal olarak aşağıya çekeceğinden, taban aylık bağlama oranlarının da yeniden belirlenmesi gerekecektir.

Burada önemli olan, hem sosyal güvenliğin sürdürülebilirliğini tehlikeye atmayacak hem de ödenen primle bağlanan aylık arasında ilişkiyi güçlendirecek bir şekilde en düşük aylık miktarının siyasi iradece ne miktarda olacağının belirlenmesidir.

Siyasi iradenin öngördüğü alt sınır aylık miktarını karşılayacak şekilde referans gün sayısı, ortalama aylık kazanç ve aylık bağlama oranı belirlenmeli, bu parametrelere göre hesaplanan alt sınır aylık miktarı, getirilen hesaplama yöntemi ile bağlanabilir olmalı, alt sınır aylık miktarını alanlar ise sosyal güvenlik uygulamasında özel koşullar olarak bilinen ve düşük prim ödeme gün sayısı ile aylık bağlanmasına hak kazanan (çalışma gücü kaybı olan sigortalılar, çalışmaya başladığı tarihte malul olanlar gibi) gruplar olmalıdır.

Nasıl ki ödenecek aylık için bir alt sınır miktarı getirilmesi genel kabul görüyorsa, bağlanacak aylık miktarı için de bir üst sınır konulup konulmayacağı da ciddi bir şekilde tartışılmalıdır. Örneğin, "Emeklilere ödenecek en düşük aylık miktarı; yürürlükte olan prime esas günlük kazanç alt sınırının 30 katının %50'sinden az olamayacağı gibi, en düşük aylık miktarının 5/6/7,5 katından da fazla olamaz." şeklinde bir düzenleme ile de ödenecek aylık için bir üst sınır getirilmelidir.

Makaleye esas olan aylık hesaplama örnekleri daha önce de belirtildiği gibi hizmet akdiyle çalışanlar ile 2008/Ekim ayından sonra ilk defa 4/1-(c) bendi kapsamında sigortalı olanlara bağlanan yaşlılık aylıkları ve sınırlı tutulmuştur. Aylık hesaplama yönteminin belirlenmesine yönelik yapılacak olan çalışmalarda malullük ve ölüm aylıkları ile 1479 Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında ödenmekte olan aylıkların da dikkate alınması gerekecektir.

9. DİĞER YÖNTEMLER

Aylıkların bu denli düşmesinin en büyük nedeni, tahsis talep tarihine güncellenerek taşınan prime esas kazanç tutarının, tahsis talep yılında geçerli olan prime esas kazancın yarısına düşüyor olmasıdır. Palyatif çözüm üretilmek istenirse, 5510 sayılı Kanunun 29'uncu maddesinin ikinci fıkrası, "*Ortalama aylık kazanç, sigortalının her yıla ait prime esas kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, itibarî hizmet süresi ile fiilî hizmet süresi zammı hariç toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır.*" şeklindedir. Bu fıkraya, "*Bu şekilde bulunan ortalama aylık kazanç, aylık talep tarihinin ait olduğu yılın ocak ayında yürürlükte olan günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olamaz.*" şeklinde bir cümle eklemek suretiyle, aylık hesabına esas olan ortalama aylık kazancın güncel değeri korunmuş olur.

Sigortalılığı 2008/Ekim ayından sonra başlayan ve 5580 gün üzerinden SPEK düzeyi;

- Alt sınır ve alt sınırın %25 fazlası olan sigortalı için 6.280 TL,
- Alt sınırın %50 fazlası olan sigortalı için 7.300 TL,
- Alt sınırın %75 fazlası olan sigortalı için 8.345 TL,

Olarak mevcut sistem üzerinden hesaplanan aylık miktarı, belirtilen SPEK düzeyindeki gruplar için 9.625 TL'ye yükselecektir. Böyle bir durumda, prim ödeme gün sayıları aynı olmakla birlikte SPEK düzeyleri birbirinden faklı olan bu gruptaki sigortalılara aynı miktar üzerinden aylık verilmiş olacak, bu da farklı bir sorunlu alan yaratacaktır.

Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde, özel sektöre ait işyerinde çalışan işçiler ile kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan sigortalılar, aylık hakkının doğduğu andan itibaren emeklilik hakkını kullanma eğilimindedir. Bu nedenle, "sisteme daha fazla katkı yaparak daha fazla aylık alırım." düşüncesiyle hareket eden sigortalı sayısı oldukça sınırlıdır. Bu nedenle, aylık bağlanması için aranan gün sayısı için düşük oranda, sonrasında ödenen her 360 gün için ise yüksek oranda aylık bağlama oranı verilmesine ilişkin yöntemlerde nihai çözüm olmayacaktır.

10. SONUÇ

Kamuoyunca yoğun bir şekilde tartışılan ve eleştirilen aylık hesaplama sisteminin rehabilite edilmesi ya da tamamen değiştirilmesi gerektiği hususu, toplumun tüm kesimlerinin üzerinde mutabık kaldığı ender konulardandır.

5510 sayılı Kanunla getirilen aylık hesaplama sisteminin sonuçları günümüz itibariyle ağır bir şekilde hissedilmeye başlamıştır. Toplam prim ödeme gün sayısı içinde 2008/Ekim sonrası gün sayısının artmasıyla birlikte, özellikle asgari ücret ve bu ücrete komşu ücret üzerinden bildirimi yapılan ve emeklilik için aranan asgari prim ödeme gün sayısı üzerinden bağlanan aylık miktarları, primsiz ödemeler kapsamında muhtaç sayılan engelli ya da yaşlılara ödenmekte olan aylık miktarların altında kalmış ve primli sistemde 3.000 TL'ler seviyesinde aylıklar bağlanır hale gelmiştir.

2024 yılı itibariyle 10.000/12.500 TL olarak ödenmekte olan alt sınır aylık miktarı; başta emekliler, bunların dernekleri ve sendikaları, siyasi partilerce eleştiri konusu yapılmakta ve en düşük emekli aylığının asgari ücret seviyesinde olması gerektiği sıklıkla dile getirilmektedir.

Kamuoyunda en düşük emekli aylığı miktarının asgari ücret seviyesinde olması beklendiği gibi, bu durum bazı siyasi partilerin vaatleri arasında yer almaktadır. Kamuoyunun bu yöndeki beklentisinin doğru ve adil olmadığı kanısındayım. Şöyle ki, hiçbir sosyal güvenlik sistemi, çalışma hayatında elde edilen ücrete eşit ya da üstünde bir emekli aylığı bağlanmasını öngörmez, öngörmemelidir. Sosyal güvenlik reformundan önce bağlanan en düşük emekli aylığının çalışma hayatında iken alınan ücretten fazla olması nasıl doğru değil ise bağlanacak aylığın net ücrete eşit olması da doğru değildir.

2024 yılında çalışma hayatına devam eden ve 17 bin lira asgari ücret alan bir kişiye yine bu tutar kadar emekli aylığı bağlanıyor olması, sosyal sigorta mantığı ile bağdaşmadığı gibi sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği için de önemli bir tehlikedir.

Nasıl ki, çalışma hayatında elde edilen net ücretin üstünde ya da eşiti bir emekli aylığı bağlanması doğru değilse, net ücretin %30'larına denk gelecek şekilde emekli aylığı bağlanıyor olması da bir o kadar doğru değildir.

Bu nedenle, uluslararası normlarda öngörüldüğü şekilde çalışma hayatında elde edilen ortalama net ücretin %50-60 bandı aralığında bir emekli aylığı bağlayacak bir sistemin getirilmesi, aylık seviyelerini günün ekonomik koşullarına göre makul seviyelere yükselterek emekliler arasında memnuniyet oluşturacak, sosyal güvenlik sürdürülebilirliği konusunda da bir risk oluşturmayacaktır.

Aylık hesaplama sistemi için hangi yöntem seçilirse seçilsin, 2008/Ekim ayından sonra bağlanan tüm aylıkların seçilen yöntem doğrultusunda yeniden hesaplanması gerekecektir. 2008 sonu itibariyle 506 sayılı Kanun kapsamında 4

milyon 543 bin, 1479 sayılı Kanun kapsamında 1 milyon 795 bin olmak üzere toplam 6 milyon 338 bin olan malullük, yaşlılık ve ölüm aylığı dosya sayısı, 2023 aralık ayı itibariyle 12 milyon 781 olmuştur.[42] Dolayısıyla 2008/Ekim ayından günümüze kadar bağlanan 6 milyon 443 bin dosyadan ödenmekte olan aylık da getirilecek yönteme göre yeniden hesaplanmalı, diğer bir ifade ile intibak yapılmalıdır.

Gerek aylık bağlama sisteminin değiştirilmesine ilişkin kanuni düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra bağlanacak aylıklar, gerekse 2008/Ekim ayından sonra bağlanmış olan aylıkların muhakkak bir maliyeti olacaktır.

Bu maliyeti karşılamak için gelir artırıcı gider azaltıcı yöntemlere başvurulması kaçınılmaz olacaktır. Gelirleri artıracak en önemli kalem, kayıtlı istihdam sayısını artırmak olacaktır. Özellikle toplam sigortalı sayısı içindeki kadın sigortalı sayısının artırılmasına yönelik olarak geliştirilecek olan projelerle kadınların istihdama katılımının sağlanması SGK için büyük bir gelir kalemi olacaktır.

Bu maliyet için ek gelirlerin bulunması nasıl gerekli ise, giderlerin de olabildiğince azaltılması ya da yeni gider kalemleri oluşturulmasına imkan veren yasal düzenlemeler yapılmamalıdır. Kamuoyunda herkes kendisini bir şekilde "mağdur" olarak tanımlamaktadır. Bunların başında; staj mağdurları, 8/9/1999 sonrasında sigortalı olan mağdurlar, emeklilikte 9000 güne tabi olan Bağ-Kur mağdurları, Bağ-Kur tescil mağdurları, tescil öncesi doğum borçlanması mağdurları vb. grupların talepleri; 2023/Aralık ayı itibariyle aktif/pasif oranı 1,66'ya düşmüş olan sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini daha da tehlikeye atmamak için kesinlikle ve kesinlikle dikkate alınmamalıdır.

Ayrıca, 8/9/1999 tarihinden önce sigortalı olanlar için yaş şartının 7438 sayılı Kanunla kaldırılmasıyla birlikte 40'lı yaşlarda yüzbinlerce emeklimiz oldu. Bunların büyük bir bölümünün 5510 sayılı Kanunun 4/1-(b) bendi kapsamında faaliyetine devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla 4/1-(b) bendi kapsamında faaliyette bulunan emeklilere ödenen aylık miktarlarından yeniden sosyal güvenlik destek primi kesilmesi tartışılmalıdır. 2018 yılından bu yana emeklilere ödenen bayram ikramiyesi kaldırılmalı, bayram ikramiyesi olarak Hazinece SGK'ye aktarılan bu kaynak, yeni aylık hesaplama sisteminin oluşturacağı maliyetin finansmanı için kullanılmalıdır.

---

[42] www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylik

Netice itibariyle, ***"Hiçbirimiz, hepimiz kadar akıllı değiliz"*** anlayışından yola çıkarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, SGK Başkanlığı, işçi-işveren konfederasyonları ile emekli derneklerinin temsilcileri, üniversitelerin konuya ilişkin akademisyenlerinin katılımıyla bir çalışma gurubu oluşturulmalı ve 2024-2026 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda belirtildiği şekilde hakkaniyetli, aktüeryal dengeyi önceleyen, sistemin mali bakımdan sürdürülebilirliğini güçlendirilecek bir reform sürecine bir an önce başlanmalıdır.

KAYNAKÇA

SGK, (2005) **Sosyal Güvenlik Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara

SGK, (2007) **Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım**, Ankara

Başterzi, Fatma. (2006) **Yaşlılık Sigortası**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, Yayın No: 275

Yılmaz, Ataman. (2004) **Tahsis Mevzuatı ve İşlemleri**, SSK Yayın No: 679, Ankara, Baskı: Beceri Matbaası

SGK, (2021) **Türkiye'de ve Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sosyal Koruma**, Ankara, Yayın No: 174

Orhan, Sadettin. (2016) **Sosyal Güvenlikte Norm ve Standart Birliği Sağlandı mı?**, İş ve Hayat Dergisi, Sayı: 3

Özdamar, Murat. (2022) **Türk Sosyal Sigortalar Hukukuna Göre Yaşlılık Aylığı Talep Yılının Aylık Miktarına Etkisi**, İş ve Hayat Dergisi, Sayı: 15

Üvedi, Erdoğan. (2012) **İntibak Kanunu Üzerine Değerlendirmeler**, E-Yaklaşım, Sayı: 233

Üvedi, Erdoğan. (2016) **Aylık Bağlama Oranı Nedir?**, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Sayı: 150

Üvedi, Erdoğan. (2023) **Sosyal Güvenlikte Reform Zamanı**, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Sayı 234

Üvedi, Erdoğan. (2023) **Sosyal Güvenlik Reformunun Aylık Miktarına Etkisi**, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Sayı 237

Üvedi Erdoğan, Üvedi Sevgi. (2024) **Emekli Aylığı Başvurusunu 2023 Yılında Yapmak Avantajlı mı?**, E-Yaklaşım, Sayı: 373

Üvedi, Erdoğan. (2024) **SGK Emeklilerine %49,25 Zam**, Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Sayı: 243

T.C. Yasalar. (31.5.2006) **5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu**. Ankara: Resmi Gazete (Tarih:16.6.2006 Sayı: 26200 sayılı)

T.C. Yasalar. (17.7.1964) **506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu**. Ankara: Resmi Gazete (Tarih:29-30-31.7.1964, 1.8.1964 Sayı: 11766-11767-11768-11769)

T.C. Yasalar. (2.9.1971) **Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu**. Ankara: Resmi Gazete (Tarih: 14.9.1971 Sayı: 13956 sayılı)

SGK; (2018) **2018/38 sayılı Emeklilik İşlemleri konulu Genelge**, Ankara

www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylik

www.csgb.gov.tr (yillar-itibariyle-net-brut-asgari-ucretler.dpf

www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf

www.verginet.net/maaş-hesaplama.aspx