

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE EMEKLİLİK PROGRAMLARI,
SORUNLARI VE ÇÖZÜM İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

HAZIRLAYANLAR

PROF. DR. ALİ GÜZEL
DOÇ. DR. ALİ RIZA OKUR
YRD. DOÇ. DR. MÜJDAT ŞAKAR

Mart 1990 İstanbul

İÇİNDEKİLER

Sayfa

S 1 . GİRİŞ

I.Sosyal Güvenlik ve Yaşlıların Korunması	1
II.Emeklilik Sisteminin Temel Sorunları.	4

S 2 . TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİNDEKİ PROGRAMLARIN TANITILMASI VE KARŞILAŞTIRILMASI

I.Genel Olarak.	7
II.Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Uyguladığı Programlar	8
1.506 Sayılı Yasa Emeklilik Programı.	8
a)Kapsamı ve Emeklilik Türleri.	8
b)Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi.	10
2.2925 Sayılı Yasa Emeklilik Programı.	10
a)Kapsamı ve Emeklilik Türleri.	10
b)Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi	11
III.Dağ-Kur'un Uyguladığı Programlar.	11
1.1479 Sayılı Yasa Emeklilik Programı	11
a)Kapsamı ve Emeklilik Türleri.	11
b)Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi	12
2. 2926 Sayılı Yasa Emeklilik Programı.	12
a)Kapsamı ve Emeklilik Türleri.	12
b)Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi	13
IV.TC.Emekli Sandığının Uyguladığı 5434 Sayılı Yasa Emeklilik Programı.	13
1.Kapsamı ve Emeklilik Türleri.	13
a)İstek Üzerine emeklilik.	13
b)Re'sen emeklilik	14
c)Yaş haddi nedeniyle zorunlu emeklilik.	14
2.Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi	14
V. Programların Karşılaştırılması.	14
1.Primler Açısından.	14
2.Aylık Oranları Açısından	15
3.Uygulanan Göstergeler Açısından	16
4.Aylıkların Günün Koşullarına Göre Ayarlanması Açısından.	16

§ 3 . TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİNDE YARDIMLARDAN YARARLANMA
KOŞULLARI, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I.Genel Olarak.	18
II.Emekli Aylığından Yararlanma Koşulları.	18
1.Emeklilik Yaşını Doldurmuş Olmak.	18
a.Uluslararası Standartlar ve Dünya Uygulaması	19
b.Ülkemizdeki Uygulama ve Gelişim Süreci.	23
c.Önerilen "Türk Emeklilik Sistemi Modeli"nde Emeklilik Yaşı Ne Olmalıdır ?	27
2.Sigortalılık Süresini Doldurmuş Olmak.	30
a)Uluslararası Standartlar ve Dünya Uygulaması	30
b)Ülkemizdeki Uygulama ve Gelişim Süreci.	31
c)Önerilen "Türk Emeklilik Sistemi Modeli"nde Sigortalılık ve Prim Ödeme Süresi Ne Olmalıdır ?	32
III.Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi.	33
1.Uluslararası Standartlar ve Dünya Uygulaması	33
2.Ülkemizdeki Uygulama ve Gelişim Süreci.	35
3.Önerilen "Türk Emeklilik Sistemi Modeli"nde Aylık Hesaplama ve Ayarlama Yöntemi Ne Olmalıdır ?	40
IV. Toptan Ödemeden Yararlanma Koşulları.	42
V. Sağlık Yardımlarından Yararlanma Koşulları	43

§ 4 . EMEKLİLİK PROGRAMLARININ FİNANSMANINA İLİŞKİN TEMEL
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I.Genel Olarak.	44
II.Sosyal Güvenliğin Finansmanını Olumsuz Yönde Etkileyen Faktörlerin Toplu Değerlendirmesi.	45
1.Sistemi Çevreleyen Dış Faktörler.	45
2.Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısal Niteliklerinden ve İşleyiş Mekanizmalarından Kaynaklanan Olumsuzluklar..46	
III.Emeklilik Programlarının Finansmanı Açısından Mevcut Gelir Kaynaklarının Yetersizliği.	47
1.Primlere Dayalı Finansman Modeli,Aksaklıklar ve Çözüm Önerileri.	47
a)Mevcut yasal düzenleme.	49
b)Uygulama aksaklıkları ve çözüm önerileri.	50

aa)Prim Oranları.	50
bb)Primlerin Saptanması Yöntemi, Özellikle Üst Sınır.	52
cc)Primlerin Tahsilindeki Yetersizlikler Nedeniyle Ortaya Çıkan Finansman Sorunu.	53
dd)Emekli aylığına hak kazanma açısından sigortalılık süresi ile prim ödeme gün sayısının farklı olması.	55
ee)Aktif/Pasif Sigortalı Dengesizliği.	56
ff)Kurumun Mali Dengesi Gözetilmeden Yapılan Yasal Düzenlemelerin Getirdiği Ek Mali Yük.	57
aaa)Sosyal Yardım Zammı.	58
bbb)Vergi İadesi.	59
2.Finansman Yöntemleri ve Fonların İşletilmesine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri.	60
a)Finansman Yöntemleri.	60
aa)Dağıtım Yöntemi.	61
bb)Fon Biriktirme Yöntemi.	61
b)Yöntemlerin Karşılaştırılması ve Sorunların Çözümü İçin Öneriler.	
c)Sosyal Sigorta Fonlarının İşletilmesi ve Buna Bağlı Finansman Sorunları.	66
aa)Fonların İşletilmesinde Gözetilecek Temel İlkeler.	67
bb)SSK Fonlarının İşletilmesinin Yasal Çerçevesi ve Uygulama Sonuçları.	67
aaa)Mevcut Yasal Çerçeve.	67
bbb)Uygulama Sonuçları.	68
3.Primlere ve Fon Gelirlerine Dayalı Finansman Kaynaklarının Yetersizliği ve Çözüm Önerisi:Devlet Katkısı.	71
a)Genel Olarak.	71
b)Devlet Katkısını Gerekli Kılan Nedenler.	72
c)Uluslararası Standartlar ve Dünya Uygulaması	73
d)Türkiye'de Devlet Katkısının Zorunluluğu.	77

§ 5 . MODEL ÖNERİSİ:MEVCUT SİSTEMİN TAMAMLAYICI PROGRAMLARLA
DESTEKLENMESİ

I.Dünyadaki Uygulamalar.	80
1.Yabancı Ülkelerde Emeklilik Programlarının Tarihsel Oluşumu.	80
2.Yabancı Ülkelerde Uygulanan Emeklilik Programlarının Sınıflandırılması.	81
a)Temel Emeklilik Programları.	82
aa)İkamet Koşuluna Bağlı Emeklilik Sistemi	82
bb)Meslekî Faaliyet Koşuluna Bağlı Emeklilik Sistemi	83
b)Tamamlayıcı Emeklilik Programları.	84
aa)İşletme Düzeyinde Oluşturulan Tamamlayıcı Emeklilik Programları.	85
bb)Ulusal Düzeyde Oluşturulan Tamamlayıcı Emeklilik Programları.	86
II.Türkiye'de Tamamlayıcı Programların Kaçınılmazlığı.	88
1.Mevcut Programların Emeklilere Sosyal Güvence Sağlamada Yetersiz Kalması.	88
2.Tamamlayıcı Emeklilik Programlarının Bağlı Olacağı Esaslar.	89
a)Örgütsel Yapı ve Yönetim.	89
b)Kişiler Açısından Kapsam.	90
c)Finasman.	90
d)Tamamlayıcı Programın Sağlayacağı Yardımlar	91
§ 6 . GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.	92
YARARLANILAN KAYNAKLAR.	94

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE EMEKLİLİK PROGRAMLARI, SORUNLARI VE ÇÖZÜM İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

3 1 . GİRİŞ

I. Sosyal Güvenlik ve Yaşlıların Korunması :

Çağımız, insanlığın şimdiye kadar yaşadığı bütün çağlardan daha çok toplumsal değişme ve gelişmelere sahne olmuştur. İki dünya savaşı yaşayan, ekonomik ve toplumsal olaylar ve teknolojik yeniliklerle diğer çağlardan belirgin olarak ayrılan bu çağa, değişik bakış açılarından farklı nitelendirmeler yapılmış, "atom çağı", "uzay çağı", "bilgisayar çağı" gibi adlar yakıştırılmıştır.

Gelişen teknoloji ve ekonomik hayattaki karmaşık olaylar toplumsal yaşamı da büyük ölçüde etkilemiş, varlığını sürdürme çabasındaki insanoglu için, yeni ve karmaşık sorunları da beraberinde getirmiştir. Kişinin gelirlerinde azalma ve/veya giderlerinde çoğalma sonucunu doğuran ve sefaletin uçurumuna doğru iten "toplumsal tehlikeler", gittikçe daha çok önem kazanmış ve çeşitlenmiştir. Bu durum, Dünyadaki bütün ülkeleri, ekonomik ve siyasal yapıları ne olursa olsun, toplumsal koruma önlemlerini daha ciddi olarak ele alıp düzenlemeye itmiştir.

Bugün Afganistan'dan Zambia'ya kadar tüm ülkelerde, kapsamı ve biçimi az çok farklılık gösterse de, toplumsal koruma önlemlerinin mevcut olduğu görülmektedir (Bkz. US. Dept. of HHS., Social Security Programs Throughout the World, ülkelerle ilgili sayfalar). Denilebilir ki, sosyal güvenlik anlayışının diğer çağlardan daha çok yerleştiği ve toplumsal korumanın yeni araçlarının ortaya çıktığı çağımız, bir "sosyal güvenlik çağı"dır (Talas, Sosyal Ekonomi, 526). Ancak bu anlayışın, tüm ülkelerde aynı ölçüde uygulamasını bulduğu söylenemez.

Sanayileşme ve buna bağlı olarak gelişen kentleşme, toplumların yapısını hızla değiştirmektedir. Tarım toplumunun gelenekçi ve dayanışmacı yapısı içinde daha kolay karşılanan bazı toplumsal tehlikeler, sanayi toplumunun karmaşık ve insanı yalnızlığa iten yapısı içinde daha büyük önem kazanmıştır. Bu tehlikelere karşı, yasalarla düzenlenmiş örgütlü toplumsal koruma önlemleri, günümüzde kişilerin anayasalarda yer alan "toplumsal hakları" arasında yer almaktadır.

Aşağıdaki çizelge, sosyal güvenlik açısından çağımızda görülen büyük gelişmeyi, kırk yıllık bir zaman kesiti içinde gözler önüne sermektedir.

Çizelge -1

Sosyal Güvenlik Programları Uygulayan
Ülke Sayılarındaki Artışlar

Program tipi	Yıllar					
	1940	1949	1958	1967	1977	1981
Yaşlılık, Malullük ve Ölüm	33	44	58	92	114	127
Hastalık ve Analık	24	36	59	65	72	79
İş Kazası	57	57	77	117	129	136
İşsizlik	21	22	26	34	38	38
Aile yardımları	7	27	38	62	65	67
Herhangi bir programa sahip ülke sayısı	57	58	80	120	129	139

Kaynak: US. Dept. of HHS., Social Security Programs
Throughout the World, x.

Yaygınlık açısından, iş kazası sigortasından sonra, Dünyada ikinci sırayı, yaşlılık tehlikesinin ekonomik ve toplumsal zararlarını gidermeye yönelik sosyal güvenlik programları almaktadır. Bunun nedeni, bu programların başlangıçtaki parasal ve yönetsel güçlüklerinin fazla olmaması, değişen ekonomik ve toplumsal koşullar altında yaşlıların korunabilmesinin ancak sosyal güvenlik programları ile olanaklı olduğunun daha iyi anlaşılmasıdır.

Yaşlılık, kişiyi çalışamaz duruma getirerek, kendisi ve geçindirmek zorunda olduğu kişiler açısından ekonomik güçlükler yaratan bir "toplumsal tehlike"dir. Fizyolojik açıdan Tıp biliminin ve özellikle Geriatri'nin, ortaya çıkardığı çeşitli sorunlar bakımından, yaşlılığı konu alan yeni bir bilim olan Gerontoloji'nin inceleme alanına giren

yaşlılık,ekonomik ve toplumsal açıdan,sürekli gelir kaybına ve sağlık harcamalarının artması nedeniyle sürekli gider artışına yol açan bir toplumsal tehlike olması dolayısıyla da Sosyal Güvenlik Hukuku'nun ilgi alanına girmektedir.

Çağımızda doğum kontrolünün yaygınlık kazanması genç nüfus oranını,özellikle gelişmiş ülkelerde hızla azaltırken;tiptaki gelişmeler ve daha iyi yaşama koşulları,insan ömrünü uzatarak toplumlardaki yaşlıların sayısını ve genç nüfusa oranını arttırmaya başlamıştır. Toplumbilimsel bir olgu olarak geniş ailelerin yerini,ana,baba ve çocuktan oluşan "çekirdek aile" tipinin alması,sanayileşme ve kentleşmenin geleneksel dayanışma sistemini bozması nedeniyle,yaşlıların korunması sorunu,sosyal güvenlik sistemi içinde çözülmesi gereken önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.

Yaşlılık da dahil,tüm toplumsal tehlikelere karşı sosyal güvenlik sistemlerinin aldığı koruma önlemleri açısından iki temel yol vardır:İlgilinin,yani korumadan yararlanacak olanın geçmişteki malî katkısıyla yürütülen ve "primli sosyal güvenlik rejimi"olarak anılan "sosyal sigortalar" ve tamamen Devletin genel vergi gelirlerinden kaynağını alan ve "primsiz sosyal güvenlik rejimi" olarak adlandırılan "sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler".

Yaşlıların korunması açısından primli veya primsiz sosyal güvenlik rejimi ya da her ikisi birden kullanılabilir ve genel sosyal güvenlik sistemi içinde,yaşlıların korunmasına yönelik önlemlerin tümü"emeklilik sistemi" olarak adlandırılır.Her emeklilik sisteminde,çeşitli toplum kesimleri için ayrı "programlar",her program içinde de ayrı "emeklilik türleri" yer almaktadır.

Ülkemizdeki emeklilik sistemi,esas itibarıyla sosyal sigorta(yaşlılık sigortası)yoluyla çalışır.Bu teknik,çalışmayla bağlantılı bir nitelik gösterir ve kapsamı ne kadar genişletilirse genişletilsin,bazı kişileri kapsam dışında bırakabilir.Bu sakıncanın giderilebilmesi ve herkese emeklilik güvencesi sağlanabilmesi,sistemin primsiz rejimle,yani sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle tamamlanmasını gerektirmiştir.Ne var ki,ülkemizdeki primsiz rejimin bu işlevi yerine getirebildiğini söylemek güçtür.

II. Emeklilik Sisteminin Temel Sorunları :

Her ülkede emeklilik sistemi, bazı temel sorunlarla karşı karşıyadır. Sorunlardan ilki, sistemden yararlanacakların kapsamı ile ilgilidir. Gelişmiş batılı ülkelerde bu sorun tamamen çözülmüş gibidir. Bu ülkelerde, vatandaş veya yabancı olsun, ülkede yaşayan herkes emeklilik güvencesine kavuşturulmuştur.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25. maddesinde herkesin yaşlıları koruyucu programlardan yararlanması gerektiği bildirilmektedir. Ancak, bu, ülkelerin çoğunluğu ve ülkemiz açısından sadece bir "temenni" niteliğindedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nın 102 sayılı Sözleşmesi'nde daha gerçekçi bir hüküm bulunmaktadır. Sözleşmenin 27. maddesi, yaşlıları koruma programlarının, bütün çalışanların % 50'sinden az olmamak üzere, mevzuatla belirlenen çalışan kesimleri kapsamı gerektiğini belirtmektedir (Bkz. ILO, International Labour Conventions and Recommendations, C.102).

Yukarıda belirtilen uluslararası belgelere taraf olan ülkemiz açısından, gerek 1961 gerekse 1982 Anayasaları, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu ve bunu sağlamanın da Devletin ödevi olduğunu vurgulamıştır. Buna karşın, ülkemizdeki 7 milyon aktif sigortalı, tüm çalışanların % 39'unu oluşturmaktadır. Bağımlılar ve pasif sigortalılar (emekliler) ile birlikte, sosyal güvenlik şemsiyesi altındaki nüfusun toplamı 31,5 milyondur (Bkz. DPT, 1990 Yılı Programı, 353). 1985 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre ülkemizin nüfusu 50 milyon 664 bin kişi olduğuna göre (Bkz. DİE, Genel Nüfus Sayımı 1985, 4) 19 milyon kişinin emeklilik sisteminden yararlanamadığı, primsiz sosyal güvenlik rejiminin belirsiz ve yetersiz korumasına terkedildiği anlaşılar.

Kişilerin sosyal güvenlikleri ve emeklilik hakları, öncelikle sosyal sigorta programlarından yararlananların sayısının arttırılması ve sonuçta, batı ülkelerinde olduğu gibi, ülkede yaşayan herkesin bu korumadan yararlandırılmasıyla sağlanabilecektir. Sosyal sigortalarda, mevcut idarî para cezalarına karşın, yeterli denetim örgütünün bulunmaması, "sigorta kaçakları"nı önemli boyutlara ulaştırmış, sosyal sigortaların temel ilkesi olan "zorunlu sigorta" bir temenniden öteye gidememiştir. Özellikle küçük işletmelerde çalışanların sosyal güvenlik

ve emeklilik hakları,istihdam güvencesinin bulunmayışı,yetersiz sendikalaşma ve sendikaların sosyal güvenlik sorunlarına ilgisizliği nedeniyle,işverenlerin insafına kalmaktadır.Sigorta kaçakları ve kapsamın genişletilememesi,emeklilik sisteminin güçlenmesini engellen önemli nedenlerden birini oluştururken,sigortaya bildirilmemiş çalışmaların tespiti ve sosyal güvenlik hakları bakımından değerlendirilmesi amacıyla açılan "hizmet tespiti davaları" da yargı organlarının yükünü aşırı ölçüde arttırmaktadır.

İkinci önemli sorun,bir ölçüde kapsam sorunundan da kaynaklanan finansman güçlükleridir.Son yıllarda batılı ülkelerdeki emeklilik sistemleri de bir malî krizle karşı karşıya kalmışlardır.Ancak,ülkemizdeki emeklilik sisteminin finansman sorunlarının nedenleri tümüyle farklıdır.Sosyal güvenlik fonlarının iyi değerlendirilmemesi,amacı dışında kullanılması,batılı ülkelerde mevcut olan Devlet desteğinin bulunmaması,çalışanlardan kesilen primlerin işverenlerce ucuz kredi olarak kullanılması yüzünden oluşan prim tahsilatı güçlükleri gibi finansman sorunları,emeklilik sistemimizi çıkmazlara sürüklemektedir.

Üçüncü temel sorun,emeklilik sisteminin yönetimi ile ilgilidir.Değişik çalışan kesimler için oluşturulan programları düzenleyen mevzuat farklılıkları,bu mevzuatı uygulayan sosyal güvenlik kurumlarının çokluğu,sistemin yönetiminin farklı ellerde bulunması,sistemden yararlananların yönetimde söz sahibi olmaması gibi yönetsel sorunlar emeklilik sisteminin güçlenmesi engellemektedir.

Ülkemizde emeklilik programlarına sahip,katılımı zorunlu üç ana sosyal güvenlik kurumu ve 25 özel banka ve sigorta şirketi sandığı bulunmaktadır.Toplam sigortalıların % 45,5'i SSK, % 29,2'si Bağ-Kur, % 24,3'ü TC.Emekli Sandığı ve geriye kalan % 1'i özel sandıklar bünyesinde dir.

Emeklilik programlarını düzenleyen mevzuat arasındaki büyük farklılıklar giderildikten sonra tek bir "Sosyal Güvenlik Kodu"nun hazırlanması,sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ve sistemin,sistemden yararlananların da söz sahibi olduğu bir "Sosyal Güvenlik Kurumu"eliyle yürütülmesi yoluna gidilmelidir(bkz. Şakar,Sosyal Sigortalarda Emekliliğe Hak Kazanma Koşullarına İlişkin Bazı Sorunlar,5).Doğaldır ki,bu önerimiz hemen gerçekleştirilebilecek kadar kolay bir iş değildir.Ne var ki,Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından beri bu gereğin sözü edilmesine karşın,hiçbir ciddi çalışma başlatılmamıştır.

Sosyal güvenlik sistemimiz,1940'larda İngiltere'de Lord Beveridge'in ilkeleştirdiği "yönetimde birlik" esasından da uzak bulunmaktadır (bkz.Beveridge,116).SSK ve Bağ-Kur,Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı iken,diğer ana sosyal güvenlik kurumu olan TC.Emekli Sandığı,Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlıdır.Primsiz rejimdeki programlar da,kısmen Başbakanlığa,kısmen de Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlıdır.Ayrıca,bugünlerde oluşturulması planlanan Genel Sağlık Sigortası Kurumu(Sağ-Kur)'un da Sağlık Bakanlığına bağlı olması olasılığı bulunmaktadır.Tüm sistemin tek bir bakanlık tarafından yönlendirilmesi ve bu bakanlığın da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olması,herhalde daha doğru olacaktır.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız üç temel sorundan başka,emeklilik sistemimizin diğer sorunları da şöyle sıralanabilir:Emeklilik yaşı,sigortalılık ve prim ödeme süreleri,emekli aylıklarının yeterli düzeye getirilmesi ve değişen yaşam koşullarına göre ayarlanması,sistemin tamamlayıcı programlarla desteklenmesi.

Bu çalışmada,ilk olarak mevcut sistemdeki emeklilik programlarının anahatlarıyla tanıtımı ve karşılaştırması yapılacak,daha sonra emeklilik yaşı,sigortalılık ve prim ödeme süreleri ve emekli aylıklarının hesaplanması yöntemleri konusundaki sorunlar ve çözüm önerileri sunulacaktır.Emeklilik sistemimizin ana sorunu parasal konularda düğümlendiğinden,finansman sorunları ve çözüm önerileri ağırlıklı olarak ele alınacaktır.Sonuçta,mevcut sistemin yerini alması önerilen bir emeklilik sistemi modeline ulaşılmaktadır.

2. TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİNDEKİ PROGRAMLARIN
TANITILMASI VE KARŞILAŞTIRILMASI

I.Genel Olarak :

Primli rejime tabi Türk Emeklilik Sistemi,dar kapsamlı 25 banka ve sigorta şirketi emekli sandığı bir yana bırakılırsa,esas itibarıyla üç ana sosyal güvenlik kurumu tarafından yürütülen beş emeklilik programına sahiptir.Bu programlar ve kimleri kapsadığı aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir.

Çizelge - 2

Emeklilik Programları ve Kapsamı

Kurum	Program	Kapsam
SSK	506 s.Yasa Yaşlılık Sig.	İşçiler,koruma bekçileri, sanatçılar,genel kadınlar
	2925 s.Yasa Yaşlılık Sig.	Özel sektörde süreksiz tarım ve orman işçileri
Bağ-Kur	1479 s.Yasa Yaşlılık Sig.	Sanayi,ticaret ve hizmet sektörü bağımsız çalışanları
	2926 s.Yasa Yaşlılık Sig.	Tarım sektöründe bağımsız çalışanlar(Çiftçiler)
TCES	5434 s.Yasa Yaşlılık Sig.	Devlet memurları ve Sözleşmeli Personel

Banka ve sigorta şirketleri çalışanlarını kapsama alan ve sayıları 25 olan özel emekli sandıkları,506 sayılı Yasanın Geçici 20.maddesindeki düzenleme çerçevesinde,506 sayılı Yasanın sağladığı yardımların altına düşmemek kaydıyla,vakıf biçiminde örgütlendirilmişlerdir.Bağımlıları ile birlikte 300 bin kişiyi kapsayan bu programları, 506 sayılı Yasada öngörülen programın bir uzantısı ve özel bir görünüm biçimi olarak değerlendirmek olanaklıdır.

Türk Emeklilik Sisteminin primsiz rejime tabi programları,bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.Yaşlılara yönelik sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler,zorunlu katılım ilkesine dayanmayan,genel Devlet bütçesinden finanse edilen kamu yardımlarıdır.Bu alanda,2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç,Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Yasa 1977 malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girmiş olup,yaklaşık 700 bin kişiye ayda 15.300 lira

gibi çok yetersiz bir yardım sağlamaktadır. Ayrıca 1968'de çıkartılan 1005 sayılı İstiklâl Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatanî Hizmet Tertibinden Aylık Bağlanması Hakkındaki Yasa, sayıları gün geçtikçe azalan ve halen 8000 kişi civarında olan gazilere, ayda 89.250 lira yardım yapmakta, 2022 ve 1005 sayılı Yasa programları TC. Emekli Sandığı eliyle yürütülmektedir. Bundan başka 1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yasasıyla, muhtaç yaşlılara bazı aynı ve nakdî yardımlar sağlanmakta, bu Kuruma bağlı toplam 20 huzurevinde yaklaşık 3000 yaşlıya sosyal hizmet götürülmektedir. Primsiz rejime tabi diğer programlar, 1986'da yayınlanan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasası ve yine aynı yıl yürürlüğe giren 3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkındaki Yasada düzenlenmiş olup, sağladığı yardımlar belirsiz ve dağınık bir görünüm göstermektedir (Bu konuda geniş bilgi için bkz. Şakar, Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yaşlıların Korunması, 434 vd.).

Primli rejime tabi emeklilik sistemi, üç ana sosyal güvenlik kurumu tarafından, farklı koşul ve standartlarda yürütülmektedir. Şimdi bu üç ana kurumun uyguladığı programları, emeklilik türleri ve emekli aylığı bağlama koşulları bakımından ana hatlarıyla tanıtalım.

II. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Uyguladığı Programlar:

1. 506 Sayılı Yasa Emeklilik Programı :

a) Kapsamı ve Emeklilik Türleri :

İlk defa 1945 tarihinde 4792 sayılı Yasayla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu, kural olarak işçileri kapsama alan 506 sayılı Yasa programını uygulamaktadır. Bu program ilk defa 1949'da 5417 sayılı Yasa ile kurulmuş, daha sonra bu Yasanın yerini 1957'de 6900 sayılı, 1965'te 506 sayılı Yasa almıştır. Günümüzde yürürlükte bulunan 506 sayılı Yasa, sık sık değiştirilmekte, yasanın sistematığı her değişiklikte biraz daha bozulmaktadır.

1988 rakamlarına göre Sosyal Sigortalar Kurumu, 3.140.000'i aktif, 41.300'ü tarımda çalışan, 1.366.200'ü aylık alanlar ve 10.205.000'i de bunların bağımlıları olmak üzere, toplam 14.752.500 kişiyi kapsamaktadır (DPT, 1990 Yılı Programı, 353).

506 sayılı Yasa programındaki emeklilik türlerini altı grupta toplamak olanaklıdır:

aa)5000 gün prim ödeyerek emeklilik:Kadın sigortalılar 50,erkek sigortalılar 55 yaşını doldurdıklarında,5000 günlük primi de tamamlamışlarsa emekli aylığı alabileceklerdir.Ançak yaş koşulu,1986'da çıkartılan 3246 sayılı Yasa ile,1.1.1990'dan itibaren sigortalı olacak kadınlar için 55'e,erkekler için 60'a çıkartılmıştır.

bb)3600 gün prim ödeyerek emeklilik :15 yıldan beri sigortalı olan kadın 50 yaşını,erkek 55 yaşını doldurduğunda,3600 günlük primi de tamamlamışsa emekli olabilecektir.Burada da yaş koşulu,1.1.1990'dan itibaren beşer yaş arttırılmıştır.

cc)5000 gün prim ödeyerek ve 20/25 yıl sigortalılık süresini doldurarak emeklilik : Bu olanak,3246 sayılı Yasa ile 10.1.1986 tarihinden itibaren kademeli olarak kaldırılmaktadır.Sadece bu tarihte sigortalılık süresi 15 yıl ve daha fazla olanlar,bu olanaktan yararlanabilmekte,sigortalılık süresi daha az olanlar ise kademeli yaş koşullarına tabi tutulmaktadır.Bu koşullar ileride ayrıntılı olarak ele alınacak ve eleştirilecektir.10.1.1986'dan itibaren ilk defa sigortalı olanlar için bu emeklilik türünden yararlanma olanağı tümüyle kaldırılmıştır.

dd)Erken yaşlananlar için emeklilik:50 yaşını dolduran ve erken yaşlandığı tıbben tespit edilenler en az 5000 gün prim ödeme veya 15 yıldan beri sigortalı olup en az 3600 gün prim ödeme koşuluyla emekli olabilmektedirler.

ee)Yeraltı maden işçileri için emeklilik:50 yaşını dolduran ve en az 1800 gün yeraltında çalışanlar erken yaşlananlar gibi emekli olabilir.50 yaşını doldurmamakla beraber,bu tür işlerde sürekli çalışan ve 5000 gün prim ödeyen maden işçileri de emekliliğe hak kazanır.Yine 50 yaşını doldurmadığı halde,25 yıldan beri sigortalı olan ve bu tür işlerde enaz 4000 gün prim ödeyen maden işçileri de emekli olabilir.

ff)Sakatlar için emeklilik:İşe başladığı zaman sakat durumda olan veya sakatlığı sebebiyle vergi indiriminden yararlanmaya hak kazanan sigortalılar,yaşları ne olursa olsun,15 yıl sigortalılık ve 3600 gün prim ödemekle emekli olabilirler.

b) Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi:

506 sayılı Yasa programında emekli aylığının hesabı, ortalama yıllık kazanç, gösterge tespit tabloları, gösterge tablosu, katsayı ve aylık oranına göre yapılmaktadır.

Önce sigortalının ortalama yıllık kazancı bulunmaktadır. Bu işlem, 1987'de çıkartılan 3395 sayılı Yasaya kadar, son beş yıla göre belirlenirken, bu Yasanın yürürlüğe girdiği 9.7.1987'den itibaren yeni sigortalı olacaklar için tüm sigortalılık süresinin ortalama kazancına göre yapılacaktır.

Bulunan ortalama yıllık kazanç, gösterge tespit tablolarında aranmakta, sigortalının derece ve kademesi tespit edilmektedir. Gösterge tablosundaki bu derece ve kademenin karşılığı gösterge katsayı ve aylık oranı ile çarpılarak, emekli aylığı belirlenmektedir.

Katsayı, aylık hesap tarihinde memur maaşlarına uygulanan katsayıdır. Aylık oranı, kural olarak % 60'tır. Yüksek göstergedekiler için oran % 50'dir. Emeklilik yaşından sonra çalışılan her tam yaş için ve 5000 günden sonra fazla ödenen her 240 günlük prim için, oran bir puan artar. 5000 günden eksik her 240 günlük prim için de bir puan azalır.

Gösterge ve katsayı sisteminin ortaya çıkardığı düşük emekli aylıkları, bütün göstergelerde eşit olarak ödenen ve halen miktarı 175.000 lira olan sosyal yardım zammı ile desteklenmeye çalışılmaktadır.

2. 2925 Sayılı Yasa Emeklilik Programı :

a) Kapsamı ve Emeklilik Türleri:

Özel sektörde süreksiz iş niteliğindeki tarım ve orman işlerinde çalışanlar için 1983'te 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Yasası çıkartılmış ve bu işçiler için ayrı bir program oluşturulmuştur. Önceleri 506 sayılı Yasa kapsamında olan bu kesimin sosyal güvenliği, Devletin denetimde aciz kalması nedeniyle sağlanamayınca, 2925 sayılı Yasa ile katılımın isteğe bağlı olduğu ve tüm primlerin de ilgili tarafından ödeneceği, nitelik itibarıyla "zorunlu sosyal sigorta" ilkesine aykırı ve uygulamada işlemeyen bir program yaratılmıştır. Toplumda, ekonomik bakımdan daha üst düzeyde bulunan kesimlerde bile "sosyal güvenlik bilinci" yerleşmemişken, kırsal kesimde karın

tokluğuna ve iş bulabildikçe çalışan bir toplum kesiminin kendi sosyal güvenliğini düşünerek ve tüm primlerini kendisi ödeyerek bu programdan yararlanacağını düşünmek,ülke gerçeklerine aykırı bir hayalden öteye gidemeyecektir.Bunun içindir ki,bugün bu programdan yararlanan hemen hiç kimse yok gibidir.2925 sayılı Yasada,sigortalı primini zamanında ödemediği takdirde,sigortalılığı kendiliğinden son bulmaktadır.Yasa çıktığında sigortalanmış olanlar,daha sonra primlerini ödemediklerinden,sigortalılıkları sona ermiştir.SSK'nın tarımında sigortalı sayısına ilişkin rakamlar,bu bakımdan gerçeği yansıtmamakta,sadece bir dönem 2925 sayılı Yasayla ilgilendirilmiş olanların sayısını ifade etmektedir.

Emeklilik türleri açısından,506 sayılı Yasa programındaki çeşitlilik,2925 sayılı Yasa programında bulunmamaktadır.Tek emeklilik türü,kadınlar için 50,erkekler için 55 yaşın doldurulması,15 yıl sigortalılık ve 3600 günlük primin tamamlanması ile sağlanan emekliliktir.

b)Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi:

Emekli aylığının hesaplanması yöntemi,506 sayılı Yasadakine paralellik göstermektedir.Ancak,aylık oranının 5000 günden fazla ödenen her 240 gün için bir puan artması kabul edilirken,yaştan dolayı bir artış öngörülmemiş ve oranın eksiltimesini düzenleyen bir hükme de yer verilmemiştir.Diğer bir fark,ortalama kazancın belirlenmesinde son beş yıl esasının terkedilmemiş oluşudur.

III.Bağ-Kur'un Uyguladığı Programlar :

1. 1479 Sayılı Yasa Emeklilik Programı :

a)Kapsamı ve Emeklilik Türleri :

Sanayi,ticaret ve hizmetler sektöründe bağımsız çalışanları kapsama alan ve Bağ-Kur tarafından yürütülen 1479 sayılı Yasa programı, oldukça gecikmeli olarak ancak 1972'de kurulabilmiş,bağladığı aylıkların hiçbir cazibesinin olmaması nedeniyle,zorunlu sigorta ilkesine yer vermesine karşın,kapsadığı kesimden rağbet görmemiştir.Bugün,sigortalılarının ancak dörtte biri düzenli prim ödemekte,Bağ-Kur prim tahsilatı konusunda büyük güçlüklerle karşılaşmaktadır.

1479 sayılı Yasa programından; kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan esnaf ve sanatkarlar, sanayiciler, borsa ajanları, borsa acenteleri, mimarlar, mühendisler, sigorta prodüktörleri, sigorta eksperleri, eczacılar, tabipler, veterinerler, gümrük komisyoncuları, kollektif şirket ortakları, komandit şirket ortakları, limited şirket ortakları, komandit şirketlerin komandite ortakları, donatma iştiraki ortakları, anonim şirketlerin kurucu ortakları ile yönetim kurulu üyesi ortakları; ayrıca isteğe bağlı olarak ev kadınları yararlanmaktadır.

1988 rakamlarına göre Bağ-Kur, 1.971.000'i aktif, 624.500'ü tarım kesiminde aktif, 484.700'ü aylık alan, 6.687.100'ü bunların bağımlıları olmak üzere toplam 9.770.400 kişiyi kapsamaktadır (DPT, 1990 Yılı Programı, 353).

Bağ-Kur'da emeklilik türleri çok çeşitli değildir. 25 yıl prim ödeyen ve kadınsa 50, erkekse 55 yaşını doldurmuş olan sigortalı tam aylıkla emekli olabilmektedir. Aynı yaşları doldurmuş, ancak sigortalılık süresi 15 yıl olanlara da kısmi aylık ödenmektedir. Bu ikinci türde, 25 yıldan eksik her tam yıl için % 70 olan aylık oranı bir puan indirilmektedir.

b) Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi:

1479 sayılı Yasa programında da gösterge ve katsayı yöntemi uygulanmaktadır. 24 basamaklı bir gösterge vardır. Daha önce 12 olan basamak sayısı 1987'de 24'e çıkartılmıştır. Sigortalıya son bulunduğu basamak göstergesinin katsayı ve aylık oranı ile çarpımı ile bulunan emekli aylığı ödenir. Ayrıca, miktarı halen 10.675 lira olan sosyal yardım zammı buna eklenir. Aylık oranı % 70'tir. 25 yıldan fazla her yıl ve emeklilik yaşından sonra her tam yaş için, oran bir puan artar. 25 yıldan eksik her tam yıl için ise bir puan azalır.

2.2926 Sayılı Yasa Emeklilik Programı:

a) Kapsamı ve Emeklilik Türleri:

2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile ayrı bir düzenlemeye kavuşan tarımda bağımsız çalışan sigortalıların sayısı 1988 rakamlarına göre 624.500'dür. 1990 yılı sonuna kadar tüm çiftçilerin bu program kapsamına alınması öngörüldüğünden bu sayının 1990'da artması beklenebilir.

Emeklilik türleri 1479 sayılı Yasadaki gibidir.

b) Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi:

Hesaplama yöntemi 1479 sayılı Yasadakine paraleldir. Ancak, basamak sayısı bu programda 12'dir ve basamak gösterge sayıları da daha düşüktür. 1479 sayılı Yasadaki 360'dan başlayıp 4020'de biten 24 basamağa karşılık, 2926 sayılı Yasada 190'dan başlayıp 600'de biten 12 basamak öngörülmüştür. Ayrıca, diğer bir fark olarak, 25 yıldan eksik her yıl için % 70 oranı, bir değil, iki puan indirilmektedir.

IV. TC.Emekli Sandığının Uyguladığı 5434 Sayılı Yasa Emeklilik Programı:

1. Kapsamı ve Emeklilik Türleri:

Devlet memurları ve sözleşmeli personeli kapsayan ve 5434 sayılı Yasada düzenlenen emeklilik programı 1949'da kurulmuştur. 5434 sayılı Yasa, kapsadığı çalışan kesim için daha önce çeşitli tarihlerde çıkarılan 85 yasayı yürürlükten kaldırarak, daha derli toplu bir program oluşturmayı amaçlamış bulunmasına karşın, günümüze kadar yapılan çok sayıda değişiklikle içinden çıkılmaz bir karmaşa içine sokulmuş, yasanın sistematığı adeta "kangren" olmuştur.

5434 sayılı Yasa programından, genel ve katma bütçeli dairelerde, belediyelerde, iktisadi devlet kurumlarında, özel kanunlara göre kurulmuş devlet kurumlarında, özel kanunlarla kurulmuş bankalarda çalışanlar ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince çalıştırılan sözleşmeli personel yararlanmaktadır.

1988 rakamlarına göre, 1.460.000'i aktif, 777.100'ü aylık alan ve 4.745.000'i de bunların bağımlıları olmak üzere toplam 6.982.100 kişi bu program kapsamındadır (DPT, 1990 Yılı Programı, 353).

Bu programdaki emeklilik türlerini üç ana grupta toplamak olanaklıdır:

a) İstek üzerine emeklilik:

20 fiilî hizmet yılını ve 45 yaşını dolduran kadın sigortalılar (bu programda "sigortalı" terimi ile eşanlamlı olarak "iştirakçi" terimi kullanılmaktadır) ile 25 fiilî hizmet yılını ve 50 yaşını dolduran kadın sigortalılar isterlerse emekliye ayrılabilirler. 1.6.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3284 sayılı Yasa, bu tarihten sonra sigortalı olanlar için emeklilik yaşını kadınlarda 50'ye, erkeklerde 55'e yükseltmiş, 1.1.1990'dan sonra sigortalı olan için beşer yaş daha yükseltme yapılmıştır.

Ayrıca, 10 fiilî hizmet yılını ve 60 yaşını dolduranlara da emekli aylığı bağlanabilir.

b) Re'sen emeklilik :

Bazı durumlarda çalıştığı kurum, sigortalıyı kendisi istemese de emekliye ayırabilir. 30 hizmet yılını dolduranlardan emekliye ayrılması gerekli görülenler, emeklilik yaşını dolduranlardan kurumlarınca emekliye ayrılması istenenler, 60 yaşını ve 30 fiili hizmet yılını dolduranlar, fiili hizmet süreleri 25 yılı dolduran askerî şahıslar emekliye sevkedilebilir.

c) Yaş haddi nedeniyle zorunlu emeklilik:

Diğer programlarda bulunmayan zorunlu emeklilik 5434 sayılı Yasa programında yer almıştır. Genel yaş haddi 65'tir. Değişik çalışan gruplar için yaş hadleri ayrı ayrı belirlenmiştir. Sayıştay, Danıştay, Yargıtay Başkan ve üyeleri ile Sayıştay Savcısı, Başkanun sözcüsü ve Cumhuriyet Başsavcısının 65 olan yaş haddi, birer yıllık uzatmalarla 68'e kadar çıkarılabilir. Üniversite profesörleri için yaş haddi 67'dir. Subaylar için rütbe ve görevlerine göre yaş haddi 68'e kadar çıkabilmektedir.

2. Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi:

Aylık hesabında gösterge, ek gösterge, katsayı ve aylık oranı esas alınmaktadır. Gösterge ve ek göstergeler 657 sayılı Devlet Memurları Yasasında düzenlenmiştir. Aylık, gösterge ve ek gösterge toplamının katsayı ve aylık oranı ile çarpımı ile bulunur. 1989'da yayınlanan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, sosyal yardım zammının yerini taban aylığı ve kıdem aylığı olarak adlandırılan yeni ödeme kalemleri almıştır. Taban aylığı ve kıdem aylığı, aylık bağlama oranında emekli aylığına yansıyacaktır.

Aylık oranı 25 hizmet yılını dolduranlar için % 75'tir. Eksik her yıl için bir puan indirilir, fazla her yıl için bir puan arttırılır.

V. Programların Karşılaştırılması :

1. Primler Açısından :

Her üç sosyal güvenlik kurumunda da emeklilik programları için temel finansman kaynağı ilgililerden alınan primlerdir.

Sigortalıdan alınan primlerin oranı SSK'da % 9, Bağ-Kur'da % 20, TC. Emekli Sandığı'nda % 14'dür. İşveren payı ise SSK'da % 11, TC. Emekli Sandığı'nda % 20'dir. Bağ-Kur programlarında ve 2925 sayılı Yasa programında tüm primler sigortalı tarafından ödenir.

Aşağıdaki çizelge üç kurumdaki malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primlerini karşılaştırmalı olarak göstermektedir.

Çizelge- 3
Emeklilik İçin Ödenen Prim Oranları(%)

Kurum	Toplam Prim Oranı	İşveren Payı	Sigortalı Payı
SSK	20	11	9
Bağ-Kur	20	-	20
TCES	34	20	14

TC.Emekli Sandığı ile Bağ-Kur'da sigortalının emeklilik için ödediği prim oranı SSK'na göre oldukça yüksektir.Bağ-Kur'da bunu primin tamamının sigortalı tarafından ödenmesi ile açıklamak olanaklı ise de,TC.Emekli Sandığı ile SSK arasındaki fark kolaylıkla açıklanamaz.İşveren payı açısından da TC.Emekli Sandığı ile SSK arasında büyük fark vardır.Ancak SSK'nda,diğer sigorta kollarında ağırlığın işverende olduğu gözönünde tutulursa bu fark bir ölçüde kabul edilebilir.

2.Aylık Oranları Açısından :

Üç ana sosyal güvenlik kurumu farklı aylık oranları uygulamaktadır.Aşağıdaki çizelge bu durumu göstermektedir.

Çizelge - 4
Emekli Aylığı Oranları(%)

Kurum	Enaz Oran	Ençok Oran
SSK	60	85
Bağ-Kur	70	90
TCES	75	100

SSK'da üst gösterge tablosuna tabi "süper emekli"adayları için oran % 50'den başlar.Ayrıca,5000 günlük primden eksik her 240 gün için,normal oran olan % 60,bir puan eksiltileceğinden,en az oran % 55'e ineabilmektedir.

Bağ-Kur'da kısmi aylık için 15 yıl prim ödemek arandığından ve 25 yıldan eksik her yıl için % 70 oranı bir puan indirileceğinden, en az oran % 60 olabilmektedir.

Eğer mevcut aylık hesaplama sistemi içinde kalınacaksa, her üç kurumda da aylık oranlarının eşitlenmesi ve TC. Emekli Sandığı'nda olduğu gibi, enaz % 75, ençok % 100 olması doğru olur.

3. Uygulanan Göstergeler Açısından :

SSK'nda emekli aylığının hesaplanması için kamu kesiminde ve özel kesimde çalışanlar için ayrı ayrı olmak üzere iki gösterge tespit tablosu (Gösterge tespit tablosu ve üst gösterge tespit tablosu) ile iki gösterge tablosu (gösterge tablosu ve üst gösterge tablosu) kullanılmaktadır. Gösterge tablosu, 700'den başlayıp 1400'de biten 141 adet gösterge sayısından; üst gösterge tablosu ise 1700'den başlayıp 6400'de biten 95 adet gösterge sayısından oluşmaktadır.

Bağ-Kur'de ise 1479 sayılı Yasa programında 360'dan başlayıp 4020'de sona eren 24 adet gösterge sayısı vardır. 2926 sayılı Yasa programında ise gösterge sayısı 12'dir ve en düşüğü 190, en yükseği 600'dür.

TC. Emekli Sandığında, 500'den başlayıp 1500'de biten 126 adet gösterge sayısı bulunmaktadır. Ayrıca değişik gruplar için ek göstergeler vardır. Bunlara taban aylığı ve kıdem aylığı göstergeleri de eklenmelidir.

Her üç kurumda, gösterge ve katsayı esasına dayalı bir aylık hesaplama yöntemi bulunmasına karşın, kullanılan göstergeler farklıdır. Eğer gösterge ve katsayı yöntemine göre aylık hesaplanması sistemi içinde kalınacaksa, göstergelerin aynılaştırılması veya en azından enaz ve ençok gösterge sayılarının eşitlenmesi doğru olur.

4. Aylıkların Günün Koşullarına Göre Ayarlanması Açısından :

Her üç kurumda da, göstergelerin aylık oranları ve katsayı ile çarpılması sonucunda emekli aylıkları hesaplanmaktadır. Sigortalının göstergesi ve aylık oranı emekli olduğunda sabit hale geldiğinden, bağlanan emekli aylıklarının günün koşullarına uydurulması için eldeki tek değişken katsayı olmaktadır.

Katsayı, Devlet memurlarının aylıklarına uygulanan katsayıdır ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 154. maddesine göre, ülkenin ekonomik gelişmesi, genel geçim koşulları ve Devletin parasal olanakları gözönünde bulundurularak Bütçe Yasası ile saptanmaktadır. Mali yılın ikinci yarısında katsayı Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenmektedir.

Aylıkların ayarlanmasında kullanılan katsayı, uygulanan göstergeler kurumlara göre farklı ve başlangıç gösterge sayıları düşük olduğundan, düşük göstergelerde çok az bir aylık artışına yol açmaktadır. Bu durum, alınmış prim karşılığı olmayan sosyal yardım zammı ile telafi edilmeye çalışılmakta, ancak yeterli olmamaktadır.

Aşağıdaki çizelgede, emeklilik sistemimizde farklı programlardan bağlanan emekli aylıklarının en az ve en çok miktarları, karşılaştırmalı olarak yer almaktadır.

Çizelge- 5
Emekli Aylıklarındaki Farklılıklar

Program	En az aylık(TL.)	En çok aylık(TL.)
506 s.Yasa	299.950	1.052.838
2925 s.Yasa(x)	107.100	303.450
1479 s.Yasa	128.485	359.515
2926 s.Yasa(x)	55.080	137.700
5434 s.Yasa	370.880	713.500(xx)

(x) Bu programlardan henüz emekli olan kimse yoktur.
(xx) Ek göstergeler hariç, en yüksek gösterge ve en yüksek aylık oranına göre hesaplanmıştır.

§ 3. TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİNDE YARDIMLARDAN YARARLANMA KOŞULLARI, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. Genel Olarak :

Sistemdeki tüm emeklilik programlarında, sağlanan yardımlar üç başlık altında toplanabilir:

- Emekli Aylığı,
- Emekli Aylığından Yararlanamayanlara Toptan Ödeme
- Emekli ve Geçindirmekle Yükümlü Olduğu Kişilere Sağlık Yardımı.

Yardım türleri bakımından, farklı programlarda ortak noktalar bulunmasına karşın, yardımların niteliği ve düzeyi bakımından büyük ayrılıklar bulunmakta, en az standart gereksinimi her geçen gün daha da artmaktadır.

II. Emekli Aylığından Yararlanma Koşulları :

Bir emeklilik sisteminin sağlayacağı temel yardım, emekli aylığı (pension) bağlamaktır. Bu sürekli gelire hak kazanmak için gerekli koşulların başında, belirlenen emeklilik yaşına ulaşmak gelir. Primle finanse edilen yaşlılık sigortası programlarında, ilgililerin sisteme mali katkılarının sağlanması için uzunca bir süre prim ödenmesi koşulu da gerekmektedir. Bu nedenledir ki, bu programlara "uzun dönemli programlar" (long-term programs) denmektedir.

1. Emeklilik Yaşını Doldurmuş Olmak :

Her somut durumda yaşlılığın bir sosyal tehlike olarak ortaya çıkıp çıkmadığını belirlemek adeta olanaksız olduğu için, emeklilik sistemleri belli bir yaş emeklilik yaşı olarak kabul etmek zorunda kalmaktadırlar.

Ülke gerçeklerine uygun bir emeklilik yaşı belirlemek kolay bir iş değildir. Emeklilik yaşını çok düşük tutmak, sistemi işlemez duruma sokabileceği gibi, çok yüksek belirlemek de, sistemin işlevini ortadan kaldıracaktır.

O halde, belirlenecek emeklilik yaşları, toplumun büyük çoğunluğunu memnun edecek, yakınmalara yol açmayacak biçimde belirlenmelidir.

Emeklilik yaşı konusunda uluslararası standartlar belirlenmesine çalışılmakla birlikte, ülkelerin demografik ve sosyo-ekonomik yapıları nın kimi zaman büyük farklılıklar göstermesi karşısında, dünya çapında uygulanacak tek bir emeklilik yaşından söz edilemez. Emeklilik sisteminin ve emeklilik yaşının, ülke koşullarına göre biçimlendirilmesi zorunludur. Bu nedenle, başka bir ülkede benimsenen esasların, farklı yapı özellikleri gösteren bir ülkede aynen uygulanması olanaksızdır.

Sosyal güvenlik kurumları ve siyasal iktidarlar, ekonomik ve malî kaynakların durumunu dikkate alarak emeklilik yaşının yüksek olmasını savunabilirler. Sosyal sigorta yoluyla elde edilecek fonları ekonomide kullanma isteği de bunda rol oynayabilir. Nitekim, bugün ülkemizde gözlemlenen olgu budur. Buna karşılık, çalışan kesimler ve sendikalar, daha çok boş zaman ve dinlenme olanağı sağlamak için emeklilik yaşını düşük tutulması isteminde bulunurlar. Geniş oy potansiyelini düşünen politikacılar da, siyasal yatırım düşüncesiyle, kimi zaman emeklilik yaşının olması gereken makul düzeyden bile daha düşük olmasına yol açabilirler. Yakın geçmişte ülkemizde bu olguyla karşılaşmış, 35-40 yaşlarında "yaşlılık sigortası"ndan yararlanan genç emekliler, sistemi çıkmazlara sürüklemiştir. Bu durumun yaşlılık sigortası programlarının amacına tamamen aykırı olduğu açıktır.

Ülkemizdeki emeklilik sisteminde uygulanan emeklilik yaşları ve evrimini incelemeyen önce, bu konudaki uluslararası standartları ve dünya ülkelerinin uygulamalarını gözden geçirmek yararlı olacaktır.

a. Uluslararası Standartlar ve Dünya Uygulaması :

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1944 Filedelfiya Konferansında, "yardımların, önceden belirlenmiş ve insanların etkin çalışma güçlerini kaybettikleri ve sonuçta devamlı işsiz duruma benzer duruma geldikleri bir yaşta" ödenmeye başlanmasını tavsiye etmiştir (Richardson, 113).

1952'de Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Sözleşme tasarısının görüşülmesi sırasında, emeklilik yaşının belirlenmesi ile ilgili şöyle bir formül ortaya atılmıştır: Emeklilik yaşı öyle belirlenmelidir ki, 15 yaş ile emeklilik yaşı arasındaki nüfusun bu yaşı aşmış kişilere oranı % 10'u geçmesin (ILO, Social Security Protection in Old-Age, 38). Böyle bir oran mevcut olduğu takdirde, emeklilerin çalışma çağındakiler üzerindeki yükü çok fazla veya çok az olmayacaktır. Gelişmiş ülkelerde fiilen bu oranı veren yaş 65 ve hatta daha yukarı bir

yaştır. Ancak, ülkelerin nüfus yapıları, farklı yaşların kabul edilmesini gerektirecektir. Bu yüzden bu formülden vazgeçilip, emeklilik yaşı, yetkili organın, ülkenin koşullarını ve yaşlıların çalışma yeteneklerini dikkate alarak belirleyeceği 65 ve daha yukarı bir yaştan daha yüksek olmayacaktır, biçiminde esnek bir yola gidilmiştir(md.26).

Malullük, Yaşlılık ve Ölüm(Dul ve Yetim)Yardımları Konusundaki, 1969'da yürürlüğe giren 128 sayılı UÇÖ Sözleşmesi de aynı esası tekrarlamaktadır(md.15). Ancak, 1964'te imzalanan ve Türkiye'nin de 1980'de taraf olduğu Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nda, yukarıda sözü edilen emeklilik yaşı formülü aynen yer almıştır(md.26).

Emeklilik yaşı, ülkeden ülkeye büyük değişiklikler göstermektedir. Sözgelimi Kuzey Avrupa ülkelerinde 67 iken, güney ülkelerinde 50'ye kadar inmektedir(Van Langendonck,42).

Batılı ülkelerde çoğunlukla 65 yaş emeklilik yaşı olarak kabul edilir. Bu yaşı belirlemesi başlangıçta rastgele olmuştur. 60 yaş çok düşük, 70 yaş da çok yüksek görüldüğü için, biraz da yardımların maliyeti gözönüne alınarak 65 yaş ortaya atılmıştır(Greenough/King,225). İlginçtir ki, Bismarck'ın kurduğu ilk yaşlılık sigortası programı da 65 yaşı esas almıştı. Batı ülkelerinde demografik ve sosyo-ekonomik yapının az çok birbirine benzer olması ve "çoğunluğu izle"(follow the crowd) ilkesinin kabul edilmesi sonucu 65 yaş uygulaması batıda yerleşik hale gelmiştir(Greenough/King,225).

Dünya ülkelerinin önemli bir kısmında ise 60 yaş emeklilik yaşı olarak benimsenmiştir. Danimarka, İzlanda, Norveç gibi bazı ülkelerde ise 65 yaşı da üzerine çıkılmış, 67 yaş kabul edilmiştir.

Ülkelerin % 1,6'sı 50'den aşağı, % 26,8'i 50-55 yaş, % 42,2'si 55-60 yaş, % 25,2'si 60-65 yaş, % 4'ü de 65'ten yukarı bir yaşı emeklilik yaşı olarak kabul etmektedir(Şakar,30).

Ülkelerin uygulaması çizelge -6'da görülebilir. Bu çizelgede yer alan 123 ülkeden 55'inde, kadınlar için erkeklerden daha düşük emeklilik yaşları benimsenmiştir. Bunun sebebi, kadınların çalışma hayatından erkeklerden daha önce çekilme arzusudur(Avnimelech,78).

Kadınlara daha düşük emeklilik yaşı uygulaması, 1930'larda Belçika'da ortaya çıkmış, 1960'larda diğer ülkelerde de benimsenmiştir. Özellikle ekonomik kriz zamanlarında kadınlar için erken emeklilik gündeme gelmiştir(Van Langendonck,41). Yin de, emeklilik sistemleri giderek kadın ve erkek çalışanlar için aynı emeklilik yaşını kabul etmektedir.

Çizelge- 6 : TENEL EMEKLİLİK YAŞI BAKIMINDAN ÜLKELERİN DURUMU

	ERKEK	KADIN		ERKEK	KADIN
ABD	65	65	KOSTA RİKA	57	57
ARNAVUTLUK	60	55	KUVEYT	50	50
ARJANTİN	60	55	KÜBA	60	55
AVUSTRALYA	65	60	LİBERYA	60	60
AVUSTURYA	65	60	LİBYA	65	60
BAHAMALAR	65	65	LÜBNAN	60	55
BAHREYN	60	55	LÜKSEMBURG	65	60
BARBADOS	65	65	MACARİSTAN	60	55
BATI SAMOA	55	55	MADAGASKAR	60	55
BELÇİKA	65	60	MALEZYA	55	55
BENİN	55	55	MALİ	55	55
BETMUDA	65	65	MALTA	61	60
BOLİVYA	55	50	MAURİTUS	60	60
BREZİLYA	65	60	MEKSİKA	65	65
BULGARİSTAN	60	55	MERKEZİ AFRIKA CUM.	55	50
BURUNDİ	55	55	MISIR	60	60
CEZAYİR	60	60	MORİTANYA	60	55
ÇAD	55	55	NAURU	60	55
ÇEKOSLAVAKYA	60	53-57	NİKARAGUA	60	60
ÇİN HALK CUM.	60	55	NİJER	60	60
DANİMARKA	67	62-67	NİJERYA	55	55
DEM. ALMAN CUM.	65	60	NORVEÇ	67	67
DOMİNİK	60	60	PAKİSTAN	55	50
EKVATOR	55	55	PANAMA	60	55
EL SALVADOR	65	60	PARAGUAY	60-55	60-55
FED. ALMANYA	65	60	PASİFİK ADALARI	60	60
ENDONEZYA	55	55	PERU	60	55
FİLDİŞİ SAH.	55	50	POLONYA	65	60
FİLİPİNLER	60	60	PORTEKİZ	65	62
FAS	60	60	ROMANYA	60	55
FİJİ	55	55	RUANDA	55	55
FİNLANDİYA	65	65	SAİNT LUCİA	60	60
FRANSA	60	60	SAİNT VİNCENT	60	60
GABON	55	55	SENEGAL	55	55
GANA	55	50	SEYŞELLER	64	64
GUATEMALA	65	65	SİNGAPUR	55	55
GUYANA	60	60	SOLOMON ADALARI	40	40
GÜNEY AFRIKA	65	60	SOVYETLER BİRLİĞİ	60	55
HAİTİ	55	55	SRİ LANKA	55	50
HOLLANDA	65	65	SUDAN	60	55
HİNDİSTAN	55	55	SURİYE	60-55	60-55
HONDURAS	65	60	SUUDİ ARABİSTAN	60	60
HONG KONG	70	70	SWAZILAND	50	50
IRAK	60	55	ŞİLİ	65	60
İRAN	60	55	TANZANYA	55	55
İRLANDA	66	66	TAYVAN	60	55
İNGİLTERE	65	60	TOGO	55	55
İSRAİL	65	60	TRİNİDAD VE TOBOGO	60	60
İSPANYA	65	65	TUNUS	60	60
İSVEÇ	65	65	TÜRKİYE	55	50
İSVİÇRE	65	62	UGANDA	45	45,5
İTALYA	60	55	URUGUAY	60	55
İZLANDA	67	67	ÜRDÜN	60	55
JAMAYKA	65	60	VENEZUELLA	60	55
JAPONYA	60	55	VIETNAM	60	55
KAMERUN	60	60	YENİ ZELANDA	60	60
KANADA	65	65	YUKARI VOLTA	55	55
KAPE VERDE	70	70	YUGOSLAVYA	60	55
KENYA	60	60	YUNANİSTAN	65	60
KOLOMBİYA	60	55	ZAİRE	58	58
KİRİBATİ	50	50	ZAMBİA	50	50
KONGO	55	55			

Keynak: U.S.Department Of Health And Human Services, Social Security Throughout the World 1981'den yararlanarak hazırlanmıştır.

Sanayileşmiş ülkelerde boş zaman(leisure)istemi gittikçe artmaktadır. AT ülkelerinde yapılan bir ankette, çalışanların % 37'sinin çalışma saatlerinin azaltılması, % 25'inin daha uzun süreli izin hakkı sağlanması ve % 33'ünün de emeklilik yaşının düşürülmesi isteminde bulunduğu belirlenmiştir(Cuvillier,38).

Daha erken yaşta emeklilik istemi F.Almanya'da % 38, Belçika'da % 41, Fransa'da % 43, Lüksemburg'da % 49 ve Hollanda'da % 53 olarak ifade edilmektedir(Cuvillier,38; Deygas,510).

Buna karşın, batılı ülkelerin içinde bulunduğu "nüfus yaşlanması" olgusu, sosyal güvenlik maliyetlerini arttırmakta, ekonomik yavaşlama ve işsizlik sorunu finansmanda güçlüklerle yol açmaktadır. Bu durum bir yandan emeklilik yaşının yükseltilmesini gündeme getirirken, diğer yandan da işsizlikle savaşımlar için "esnek emeklilik"(flexible retirement veya "tedrici emeklilik"(progressive retirement) kavramlarının ortaya atılmasına neden olmuştur(ILO, Social Security Protection in Old-Age, 44). Son onbeş yıldır, birçok ülke, emeklilik yaşından beş yıl önce işsiz kalan ve belirli süre sigortalılığı olanlar için, erken emekli olabilmelerine olanak tanıyan uygulamalar geliştirmiştir. Örneğin, Avusturya, Federal Almanya, Portekiz ve Polonya'da bu uygulamaya rastlanmaktadır. Bunda yaşlı işsizleri korumak amacı kadar, işsizlikle mücadele amacı da vardır. İşveren, erken emekli olanın yerine bir işsiz işe almaya zorlanmaktadır. Örneğin, Belçika'da emeklilik yaşı 65 olmasına karşın, 60 yaşında, aylıkta bir indirim yapılması ve işverenin yerine bir işsiz alması kaydıyla emekli olabilmektedir. Aynı uygulama İtalya ve İngiltere'de de gözlenmektedir. 1977'de İngiliz Hükümetinin başlattığı bir uygulamayla(Job Release Scheme)62 yaşında erken emekli olabilmek mümkündür. Üstelik normal emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar, aylığın % 25'i kadar ek bir yardım da alınmaktadır. Bu şekilde yılda 60 bin yaşlı işçi istihdam alanından gönüllü olarak uzaklaşmakta, yerlerini genç işsizlere bırakmaktadır(Fogarty,56).

Erken emekli olabilmeler seçeneği tanınırken, bir yandan da emeklilik yaşının yükseltilmesi planlanmakta, bazı ülkelerde bu yükseltme gerçekleştirilmektedir. Libya'da erkekler için 60'tan 65'e, kadınlar için 55'ten 60'a, Uruguay'da erkekler için 50'den 60'a, kadınlar için 50'den 55'e

yükselen emeklilik yaşları görüyoruz(Horlick,117).ABD'nde de 2023 yılına kadar emeklilik yaşının kademeli olarak 65'ten 70'e çıkartılması çalışmaları yapılmaktadır.

b.Ülkemizdeki Uygulama ve Gelişim Süreci :

Ülkemizde benimsenen emeklilik yaşları,batılı ülkelere göre düşüktür. Ancak,bu konuda ülkemizin içinde bulunduğu demografik ve sosyo-ekonomik koşullar dikkate alınmalıdır.Ülkemizdeki sistemde benimsenen emeklilik yaşının geçirdiği süreci kısaca açıkladıktan sonra,batı ülkeleriyle yapısal farklılıklar üzerinde duracağız.

Kural olarak işçileri kapsama alan SSK yaşlılık sigortası programını kuran 5417 ve 6900 sayılı yasalarda emeklilik yaşı,kadın ve erkek ayırımı yapılmaksızın 60 yaş olarak kabul edilmişti.1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı yasa ise,önceleri erkek sigortalılar için 60,kadın sigortalılar için 55 yaş şartını aramış,1969'da 1186 sayılı yasayla emeklilik yaşı erkekler için 55,kadınlar için 50'ye indirilmiştir.

Bu yaşların ülkemiz koşulları içinde uygun emeklilik yaşları olduğunu söyleyebiliriz.Ancak,1186 sayılı yasa ile getirilen diğer bazı değişiklikler, bu yaşlara ulaşmadan da,belirli süre sigortalılıkla emekli olabilme olanağını getirmiştir ki,sistemin bugün içinde bulunduğu sıkıntıların kanımızca temel nedeni bu noktada yatmaktadır.

1186 sayılı yasa,öngörülen emeklilik yaşlarını doldurmak gereksiz,25 yıllık sigortalılık süresi ve bu süre içinde 5.000 gün prim ödenmesi koşuluyla emekli olma olanağı getirmiş,1976'da 1992 sayılı yasa,kadınlar için aranan sigortalılık(staj)süresini 20 yıla indirerek uygulamayı sürdürmüştür.

Böylece,sistemde 50 ve 55 olarak öngörülen emeklilik yaşları bulunmasına karşın,sözgelimi 18 yaşında çalışmaya başlayan bir erkek sigortalı 43,kadın sigortalı ise 38 yaşında emekli olabilmıştır.Bu durumun yaşlılık sigortasının amacına ters düştüğü ve ülkeyi bir genç emekliler sorunuyla karşı karşıya bıraktığı açıktır.

Diğer yandan çeşitli yasalarla tanınmış ölçüsüz borçlanma olanaklarıyla,emeklilik son derece kolaylaştırılmış,fiilen 13 yıl,10 ay,20 gün çalışarak veya borçlanarak prim ödemiş ve böylece 5000 günlük prim koşulunu tamamlamış sigortalılar,sigortalılık sürelerini de doldurduklarında emeklilik hakkını kazanmışlardır.

Sistemde mevcut emeklilik yaşları ise,20 veya 25 sigortalılık yılı ile emekli olma olanağına sahip olamayacak derecede ileri yaşta sigortalı olanlar uygulama şansına sahip olmuştur.Kadınsa 50,erkekse 55 yaşına

doldurmuş ve 5000 gün prim ödemiş ya da bu emeklilik yaşlarını doldurmuş olma yanında, 15 yıllık sigortalılık süresi ve 3600 gün prim ödeme koşullarını gerçekleştirmiş olanlar, yaşlılık sigortasının amacına uygun olarak emekli olmuşlardır.

506 sayılı yasanın yaşlılık sigortası programında ayrıca, maden işyerlerinin yeraltı işlerinde çalışanlar, erken yaşlanmış olduğu belirlenenler 50 yaşında, diğer bazı koşullarla emekli olabilmişlerdir. Sakatlar da, yaşları ne olursa olsun, 15 yıl sigortalılık ve 3600 gün prim koşuluyla emeklilik hakkını kazanmışlardır.

Emeklilik yaşını doldurmak söz konusu olmaksızın, belirli bir sigortalılık süresi sonunda emeklilik olanağı, sakatlar için öngörülen ayrık durum dışında, sistemi bozan bir unsur olarak dikkati çekmektedir. Buna benzer uygulamalar, Dünya ülkelerin bazılarında da mevcuttur. Söz gelimi; Brezilya'da 30 yıl, Yugoslavya'da erkekler 40, kadınlar 35 yıl, Lübnan'da sadece kadınlar için 20 yıl sigortalılık ile herhangi bir yaşta emekli olunabilmektedir (ILO, Social Security Protection in Old-Age, 42; US. Dept. of HHS., Social Security Programs Throughout the World, ülkelerle ilgili sayfalar). Ancak, bu ülkelerin sayısı az ve öngördükler sigortalılık süreleri Türkiye'dekinden uzundur.

SSK tarafından yürütülen 2925 sayılı yasada düzenlenmiş yaşlılık sigortası programındaki emeklilik yaşları, kadınlar için 50, erkekler için 55'tir.

Pağ-Kur'un yürüttüğü 1479 sayılı yasa ve 2926 sayılı yasada düzenlenmiş programlarda da öngörülen emeklilik yaşları aynıdır. 1479 sayılı yasada önceleri kadınlar için 55, erkekler için 60 olan emeklilik yaşları, 1979'da 2229 sayılı yasayla yapılan değişiklik sonucu, beşer yaş indirilmiştir.

T.C. Emekli Sandığı'na yürütülen 5434 sayılı yasada düzenlenmiş programda ise, önceleri emeklilik yaşı söz konusu olmaksızın, kadınların 20 yıl, erkeklerin 25 yıl hizmetle emekli olmaları öngörülmüştü.

Buraya kadar gelişim sürecini özetlemeye çalıştığımız Türk Emeklilik sistemindeki emeklilik yaşı, 1983 ve 1986'da yapılan yasa değişiklikleriyle, 506 ve 5434 sayılı yasalarda düzenlenen programlar bakımından yeniden düzenlenerek yükseltilmiş; belirli bir yaşa ulaşmak gerekli olmaksızın, sadece belirli bir sigortalılık süresiyle emekli olabilme olanağı kademeli bir geçiş süreci ile kaldırılmak istenmiştir. Ne var ki, bu yapılırken, halen sigortalı olanların beklentileri

büyük ölçüde gözardı edildiği gibi,1990 yılı başından itibaren yeni sigortalı olacaklara uygulanacak emeklilik yaşı da,ülke gerçekleriyle bağdaşmayan biçimde beşer yaş yükseltilmiştir.

SSK yaşlılık sigortası programındaki emeklilik yaşlarını düzenleyen ve 10 Ocak 1986'da yürürlüğe giren 3246 sayılı yasa,bu tarihte 15 yıl ve daha fazla sigortalılık süresine sahip olanların,eskisi gibi erkekse 25 yıl,kadınsa 20 yıl ve bu süre içinde 5000 gün prim koşuluyla emekli olabilme haklarını saklı tutmuş,sigortalılık süresi daha az olanları ise kademeli emeklilik yaşlarına bağlamıştır.

Yasanın yürürlüğe girdiği tarihte 10(dahil)-15 yıl sigortalılık süresi bulunanlar,kadınsalar 41,erkekseleler 46;5(dahil)-10 yıl sigortalılık süresi olanlar,kadınsalar 43,erkekseleler 48;5 yıldan az sigortalılık süresine sahip bulunanlar,kadınsalar 45,erkekseleler 50 yaşını doldurduklarında,20 veya 25 sigorta yılı ve 5000 gün prim ödeme koşuluyla emekli olacaklardır.

Yasanın yürürlük tarihinden sonra ilk defa sigortalı olanlar için ise,belirli sigortalılık süresiyle emekli olabilme olanağı tamamen kaldırılmıştır.10 Ocak 1986 ile 31 Aralık 1989 tarihleri arasında sigortalı olanlar,kadınsalar 50,erkekseleler 55 yaşını doldurarak ve en az 5000 gün prim ödeyerek ya da bu emeklilik yaşlarını doldurup, 15 yıldan beri sigortalı bulunup en az 3600 gün prim ödeyerek emekli olabileceklerdir.

1 Ocak 1990'dan itibaren ilk defa sigortalı olacaklar için,emekliliği yaşları beşer yaş arttırılmış,kadınlar için 55,erkekler için 60 yaş emeklilik yaşı olarak belirlenmiştir.Böylece 506 sayılı yasanın ilk biçimindeki emeklilik yaşlarına dönmüş olmaktadır.

Bugünkü yasal durum karşısında,yalnızca 3246 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği tarihte 15 yıl ve daha fazla sigortalılık süresine sahip olanların hakları korunmakta,diğer sigortalılar ise,getirilen yaş kayıtları nedeniyle kötü bir sürprizle karşı karşıya bırakılmaktadırlar.

Getirilen bu düzenlemenin kazanılmış hakları ihlal ettiği söylenemez.Gercekten emeklilik hakkı,sadece ilgili emeklilik koşullarını yerine getirip emekli aylığına hak kazandığında bir kazanılmış hak durumuna girer.Aradaki dönemde ise,emeklilik sadece bir "beklenen hak"dır.Beklenen hakların ise yasakoyucu tarafından her zaman değiştirilmesi olağanlı olmakla birlikte,emeklilik hakkının toplumsal önemi gözönüne alındığında,sadece kazanılmış hakların değil,beklenen hakları da korunması gereği ortaya çıkmaktadır.3246 sayılı yasa ile,sigortalıların beklenen emeklilik hakları ihlal edilmiştir.Kanımızca,yeni düzenlemelerin,yasanın yürürlüğe girdiği tarihten sonra sigortalı olanlara uygulanması,eski sigortalıların haklarının korunması yoluna gidilmesi çok daha uygun olurdu.Böylece,sigortalıların,ne zaman emekli

olacaklarını başlangıçta bilememeleri gibi, toplumsal güveni sarsan bir olumsuzluğun önüne geçilebilirdi(Şakar,185).

Getirilen düzenleme, sigortalılık süreleri sınırda kalan kimi sigortalılar için daha büyük adaletsizlikler yaratmıştır. Sözelimi, 10 Ocak 1981 tarihinde ilk defa sigortalı olan bir kişi, yasanın yürürlüğe girdiği tarihte tam beş yıllık bir sigortalılık süresine sahip olduğu için kadınsa 43, erkekse 48 yaşında emekli olabilirken, 11 Ocak 1981 tarihinde sigortalı olan, bir gün fark yüzünden, kadınsa 45, erkekse 50 yaşında emekli olabilecektir. Bu durumun sigortalılar arasında hoşnutsuzluk yaratacağı ve Devlete güveni zedeleyeceği doğaldır.

Emeklilik yaşına ulaşmadan, yalnızca 20 veya 25 sigortalılık yılı ile emekliliğin yaşlılık sigortasının amacına ters düşer biçimde, genç emekliliğe yol açtığını vurgulamıştık. Ne var ki, 3246 sayılı yasa beklenen hakları ihlal ederek, bu duruma son vermekle yetinmemiş, 1990 yılbaşından sonra sigortalı olacaklar için emeklilik yaşını beşer yaş arttırarak, "ifrattan tefrite" çok hızlı bir değişimi de gerçekleştirmiştir. Oysa APD'de emeklilik yaşının beş yaş arttırılması girişimi, 2023 yılına kadar, o da kademeli olarak, düşünülmektedir. 3246 sayılı Kanun, bir çırpıda 38-43 yaşında emekli olabilecek sigortalıları, 55-60 yaşında emekli olabilecekleri bir düzene geçirerek toplumsal sancılara ve güven bunalımına yol açmıştır.

Bu yapılırken, ülkedeki çalışma şartları, insanların ortalama yaşama umudu gibi bilimsel veriler gözardı edilmiş, sigortalılar belki de hiç elde edemeyecekleri ya da çok kısa bir süre yararlanacakları emekli aylığı için uzun yıllar beklemeye mahkum edilmişlerdir.

Emeklilik yaşının çok düşük tutulması kadar, ülke koşullarına göre çok yüksek belirlenmesi de tehlikelidir. Bu durum sigorta kaçaklarının daha da arttırabilir. Sigortalılar, erişilmesi son derece güçleştirilmiş bir emeklilik için, uzun yıllar prim ödemeye değmeyeceğini, net kazançlarının yükselebilmesi için prim kesintilerinden vazgeçmeyi düşünebilirler. Halen ülkemizde her 10 işverenden 7'sinin sigortasız işçi çalıştırdığı gözönüne alınırsa, işçi ile işverenin sigorta sız çalışma konusunda kolayca anlaşabileceği dikkatten uzak tutulmamalıdır.

Emeklilik yaşı konusunda benzer düzenlemeler devlet memurları için T.C.Emekli Sandığı'na yürütülen yaşlılık sigortası programında da, 1983'te 2898 sayılı yasa ve 1986'da 3284 sayılı yasa ile yapılmıştır.

Emekli olabilmek için,hizmet süresi yanında belli bir emeklilik yaşına ulaşma koşulunu da getiren 2898 sayılı yasa,hizmet yıllarını 1984 ve daha önceki yıllarda dolduran kadın iştirakçilere 38,erkek iştirakçilere 43 yaşını;1985 yılında dolduran kadın iştirakçilere 39, erkek iştirakçilere 44 yaşını;1986 yılında dolduran kadın iştirakçilere 40,erkek iştirakçilere 45 yaşını;1987 yılında dolduran kadın iştirakçilere 42,erkek iştirakçilere 47 yaşını;1988 yılında dolduran kadın iştirakçilere 44,erkek iştirakçilere 49 yaşını tamamlamaları durumunda, istekleri üzerine emekli aylığı bağlanabileceği esasını getirmiştir.

1989 yılı ve sonrasında ise emeklilik yaşları,kadınlar için 45, erkekler için 50 olarak öngörülmüştür.Ancak,1986'da çıkartılan 3284 sayılı yasa,ilk defa 1 Haziran 1986 tarihinden itibaren kanunla kuruşu sosyal güvenlik kurumları ile ilgilendirilen kadın iştirakçilere 20 fiili hizmet yılını ve 50 yaşını,erkek iştirakçilere 25 fiili hizmet yılını ve 55 yaşını doldurmaları koşuluyla,istekleri üzerine emekli aylığı bağlanabileceğini belirtmiş;yine bu yasayla 1 Ocak 1990 tarihinden itibaren sigortalı olacaklara uygulanacak emeklilik yaşları,SSK yaşlılık sigortası programındakine paralel olarak,beşer yaş arttırılarak,kadınlar için 55,erkekler için 60 olarak öngörülmüştür.

SSK yaşlılık sigortası programındaki emeklilik yaşlarının yükseltilmesi konusunda yukarıda belirttiğimiz eleştiriler,T.C.Emekli Sandığına yürütülen program açısından da geçerlidir.

c .Önerilen "Türk Emeklilik Sistemi Modeli"nde Emeklilik Yaşı Ne Olmalıdır ?

Daha önce de belirtildiği gibi,bir ülkenin emeklilik sisteminde kabul edilen emeklilik yaşı,o ülkenin demografik ve sosyo-ekonomik yapısına göre biçimlenmelidir.Bu konuda,ülkemiz ile batılı ülkeler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır.Bu nedenle,batılı ülkelerdeki emeklilik yaşının,ülkemiz için örnek alınması ve bu doğrultuda düzenlemeler yapılması doğru değildir.

Ülkemizin içinde bulunduğu demografik ve sosyo-ekonomik koşullar altında,Türk Emeklilik Sistemi Modelinde,emeklilik yaşı kadınlar için 50,erkekler için 55 olmalıdır.

Ülkemizdeki çalışma koşulları batılı ülkelerin ulaştığı standartlara ulaşamamıştır.Sağlık ve güvenlik önlemleri yetersiz,çalışma süreleri uzun,ücretler düşüktür.Çeşitli çalışan kesimlere mensup 100 kişi üzerinde gerçekleştirdiğimiz bir ankette,çalışanların % 87'si,emeklilik yaşının 50'nin üzerinde olmaması gerektiğini belirtmişlerdir.

Gelişmiş batılı ülkelerdeki demografik sorunlar, ülkemizdekinden tamamen ayrıdır. Batılı ülkelerde doğum oranları aşırı ölçüde düşerken, yaşlı nüfusun sayısı ve toplam nüfusa oranı sürekli olarak artmakta ve "nüfus yaşlanması" sorunu ortaya çıkmaktadır (Campbell, 63-64). Yaşlı nüfus ortalaması Dünya nüfusunun % 4'ünden fazla değilken, Avrupa'da bu oran % 14'e varmaktadır.

Fransa, Dünya'da ilk defa 65 ve yukarı yaş nüfusun % 8'e ulaştığı ülke olmuştur. Daha sonra diğer Avrupa ülkeleri Fransa'yı bu konuda geçmişler, F. Almanyaya, Avusturya, İsveç ve İngiltere'de yaşlı nüfus giderek çoğalmıştır. 21. yüzyıl Avrupa için "yaşlılar yüzyılı" olmaya adaydır. F. Almanyaya şimdiden bu konuda çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Önümüzdeki elli yıl içinde F. Almanyaya nüfusunun 38 milyona düşebileceği ve nüfusunun % 78'inin 60 yaş ve yukarısında olabileceği tahmin edilmektedir (Heymann/Perelman, 30; Paillat, 3-4).

Nüfus yapısı yaşlanan ülkeler için, emeklilik yaşının yüksek olması ve daha da yükseltilmesi eğiliminin belirmesi olağandır. Oysa, ülkemiz genç ve dinamik bir nüfus yapısına sahiptir. Doğum oranı yüksek, ortalama yaşam umudu batı ülkelerine göre düşüktür.

1985 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre ülkemizin nüfusu 50 milyon 664 bin kişidir (DİE, Genel Nüfus Sayımı 20.10.1985, 4). 65 ve ötesi yaş nüfusu 2 milyon 126 bin kişiyle, toplam nüfusun % 4,2'sini oluşturmaktadır. Batılı ülkelerde ise bu oran % 14'leri bulmaktadır.

Doğumdan itibaren ortalama yaşam umudu batılı ülkelerde, ülkemize kıyasla yüksektir. Aşağıdaki tablo bazı ülkelerdeki ortalama yaşam umudunu göstermektedir.

Çizelge - 7 : Ortalama Yaşama Umudu

Ülke	Erkek	Kadın
Avusturya	69,53	76,61
Belçika	70,04	76,79
Danimarka	71,5	77,5
Fransa	70,71	78,85
Almanya	70,46	77,09
Yunanistan	72,15	76,35
İzlanda	73,9	79,4
İtalya	70,61	77,19
Lüksemburg	70,0	76,7
Hollanda	72,75	79,48
Norveç	62,69	79,54
Portekiz	69,1	76,7
İspanya	72,54	78,59
İsviçre	72,8	79,5
İngiltere	70,8	76,9
TÜRKİYE	62,8	67,8

Kaynak: DPT, Türkiye'de Erken Emeklilik Uygulaması ve Değerlendirmesi, 82.

Çizelgeden anlaşılabacağı gibi,bütün Dünyada olduğu gibi,ülkemizde de kadınlar,erkeklerden daha uzun bir yaşama süresine sahiptirler. Buna karşılık,çalışma yaşamından daha erken ayrılma arzuları ve kadının Türk toplumunda aile içinde üstlendiği rol dikkate alınarak, erkeklerden beş yaş daha erken emekli olabilmeleri olanağı tanınmıştır.Yaptığımız ankete katılan kadınların tümü,erkeklerden daha erken bir yaşta emekli olabilmelerine olanak tanınmasının yerinde olduğu görüşünü açıklamışlardır.Bu olanağın önerilen sistemde de sürdürülmesi,toplumsal gereksinimlere uygun düşecektir.

Emeklilik yaşının bütün programlarda,kadınlar için 50,erkekler için 55 olması,günümüz koşullarında uygundur.Çalışma koşullarının iyileştirilmesi,ortalama yaşama umudunun belirgin olarak yükselmesi halinde,bu yaşların ileride kademeli ve yumuşak bir geçiş süreciyle yükseltilmesi söz konusu olabilir.

SSK verilerine göre,emekli aylığı almakta iken ölenlerin ortalama yaşı 65'tir(DPT,Türkiye'de Emeklilik Yaşı Uygulamalarının Sonuçları, Çizelge-5 ;Dokuzoğuz ,24).Bunun Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu da ifade edilmiştir.Emeklilik yaşının kadınlar için 50,erkekler için 55 olması durumunda,ortalama emekli aylığı ödenme süreleri,aşağıdaki çizelgede,bazı batılı ülkelerle karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir:

Çizelge- 8 :Emekli Aylığı
Ödenme Süreleri

Ülkeler	Aylık Ödenme Süresi(Yıl)
Avusturya	11,7
Belçika	12,0
Fransa	13,1
F.Almanya	13,0
İrlanda	8,8
Hollanda	13,9
Norveç	12,9
İsveç	14,0
İngiltere	12,2
TÜRKİYE	12,5

Kaynak: DPT,Türkiye'de Emeklilik Yaşı Uygulamalarının Sonuçları,Çizelge-13.

Çizelgenin incelenmesinden anlaşılabacağı gibi,emeklilik yaşının önerilen yaşlar olması durumunda,ortalama emekli aylığı ödenme süreleri,batı standartlarına uyum gösterecektir.

2.Sigortalılık Süresini Doldurmuş Olmak :

Emeklilik sistemlerinde,primle finanse edilen sosyal sigorta yolu seçildiğinde,sadece emeklilik yaşına ulaşmış olmak emekli aylığı bağlanması için yeterli olmamakta,ilgilerinin uzunca bir süre sisteme mali katkısını sağlamak amacıyla belirli sigortalılık ve prim ödeme süreleri aranmaktadır.

Emekli olabilmek için geçmesi gerekli süre(qualifying period),değişik sistemlerde ya da değişik emeklilik programlarında,prim ödeme, çalışma veya ülkede oturma süresi olarak değerlendirilmektedir.

Ülkemizde halen uygulanan emeklilik sisteminde,işçiler için uygulanan SSK yaşlılık sigortası programında sigortalılık süresi ile prim ödeme süresi farklı kavramlardır.Sigortalılık süresi,ilk defa sigortalı olarak tescil olunan tarih ile emeklilik istemi arasında geçen takvim süresidir.Arada çalışılmayan ve prim ödenmeyen süreler olsa bile,bu sigortalılık süresini etkilemez.Prim ödeme süresi ise,sigortalılık süresi içinde fiilen prim ödenerek geçen süreyi anlatır.Buna karşılık,memurlar için uygulanan TC.Emekli Sandığı programında ve bağımsız çalışanlar için öngörülen Bağ-Kur programında,sigortalılık süresi,aynı zamanda prim ödeme süresi anlamını da taşımakta,primi ödenmemiş süreler sigortalılık süresinden sayılmamaktadır.

SSK programındaki,506 sayılı yasanın 108.maddesindeki düzenlemeden kaynaklanan bu farklılık,Ülkemiz çalışma koşulları içinde,işçilerin her zaman ve sürekli iş bulamayacakları,çalışma koşullarının ağır ve yıpratıcı olduğu dikkate alınarak yaratılmış ve işsiz kalınan süreler de sigortalılık süresinden sayılmıştır.Nitekim,Yargıtayın bir kararında da bu gerekçe vurgulanmaktadır(Yarg.10.HD.,17.11.1983, E.4296,K.5380,Yargıtay Kararları Dergisi,Şubat 1984,252).

a.Uluslararası Standartlar ve Dünya Uygulaması :

102 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesinde,30 yıllık bir prim ödeme ve çalışma süresi,emeklilik için öngörülmüştür(md.29).15 yıllık prim ödeme ve çalışma süresini tamamlayanlar da indirimli bir emeklilik yardımından yararlandırılmalıdır.

Aynı esaslar 128 sayılı UÇÖ Sözleşmesinde(md.18) ve Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nda da(md.29) yer almaktadır.

UÇÖ'nün 43 sayılı Tavsiye Kararında,emeklilik için öngörülen bekleme(staj)süresinin,spekülatif amaçla sigortalı olmayı önlemek için, mutlaka bir prim ödeme süresi şartını da içermesi gereği üzerinde durulmuştur(md.5).Tavsiye kararında;hastalık,analık,işsizlik gibi geçici iş göremezlik sürelerinin,belirlenecek sınırlar ölçüsünde,bekleme

döneminin hesabında dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir(md.7) 131 sayılı UÇÖ Tavsiye Kararı da,sayılanlara ek olarak,zorunlu askerlik hizmetinin bekleme süresinden sayılması gerektiği ilkesine yer vermektedir(md.20-21).Bu süreler için prim ödenmese de,sigortalılık süresine dahil edilecektir.43 ve 68 sayılı Tavsiye Kararlarında,askerlik hizmetine başlamadan önce sigortalı çalışanın,askerlik dönemindeki primlerini Devletin üstlenmesi gerektiği tavsiye edilmiştir (md.33,md.6).Ülkemizde bu tavsiyeye uyulmamakta,primlerin tamamı borçlanma yoluyla ilgili tarafından ödenmektedir.

43 sayılı Tavsiye Kararında,eskiden beri sigortalı olan bir kişinin daha önce ortadan kalkmış haklarını,zorunlu sigortaya belirli miktarlarda prim ödeyerek yeniden elde edebilmesi de öngörülmüştür (md.9).Bunu sağlamak için kullanılan "hizmet borçlanması"yolu,ülkemizde sık sık kullanılmıştır.

Ülkelerin ulusal düzenlemelerinde,emeklilik için geçmesi gereken bekleme(sigortalılık)süresi,genellikle prim ödeme süresini ifade etmektedir.Bu süre,yıl,hafta veya gün olarak belirlenmektedir.Ülkelerin bazılarında bu süre enaz 15 yıl olarak kabul edilmiştir.Sözgelimi İtalya,F.Almanya,Lüksemburg,Arjantin,Mısır ve Sovyetler Birliğinde durum budur.Irak,Polonya gibi kimi ülkelerde ise aranan enaz süre 20 yıldır(bkz.ILO,Social Security Protection in Old-Age,53).AT ülkelerinde,genellikle emeklilik yaşına kadar 37,5 -40 yıl fiilen prim ödeme süresi söz konusu olmaktadır(Laurent,78).

Bazı ülkelerde,toplam çalışma ve prim ödeme süresi yanında,her yıl için ortalama bir prim ödeme süresine ulaşma koşulu da aranmaktadır.Sözgelimi,İngiltere,ABD,İrlanda ve Malta'da durum budur.

b.Ülkemizdeki Uygulama ve Gelişim Süreci :

Ülkemizdeki uygulamada,SSK programlarında sigortalılık ve prim ödeme süresi kavramları birbirinden ayrılmakta,diğer programlarda ise aynı anlama gelmektedir.Sözgelimi,Bağ-Kur programlarında 15 yıl ve 25 yıl olarak belirlenen sigortalılık süreleri,aynı zamanda prim ödeme süresini de ifade etmektedir.TC.Emekli Sandığı programında da kadınlar için 20,erkekler için 25 yıl olarak öngörülen süre,prim ödenerek geçilecek süredir.

SSK programlarında ise,sigortalılık süresi,ilk defa sigortalı olara tescil olunan tarih ile emeklilik istemi arasındaki süredir.Prim ödeme süresi ise,bu süre içinde fiilen çalışılıp prim ödenerek geçen 3600 veya 5000 günlük bir süreyi ifade etmektedir.

Sigortalılık süresi konusunda,bütün programlar 18 yaşın doldurulmasından önce geçen süreleri,sigortalılık süresinden saymamaktadır. Ancak,bu kural 506 sayılı Yasa programında,1 Nisan 1981 öncesi tescil olunanlar hakkında uygulanmayacaktır.

SSK tarafından yürütülen ve 506 sayılı Yasada düzenlenmiş emeklilik programında,kadınlar için 20,erkekler için 25 yıl olarak öngörülen sigortalılık süresi ve bu süre içinde 5000 gün prim ödeme koşulu,3246 sayılı Yasa ile değiştirilmiş,yaş kaydı olmaksızın sadece sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısını tamamlamakla emekli olabilmek olanağı kademeli olarak yürürlükten kaldırılmıştır.Bu konu yukarıda,emeklilik yaşı incelenirken açıklanmıştı.Bugün,bu programda,emeklilik yaşını ve 5000 gün primi doldurmak ya da emeklilik yaşını doldurmuş olmakla birlikte,en az 15 yıllık sigortalılık süresi içinde 3600 gün prim ödeme koşulunu tamamlamakla emekli olunabilmektedir.

5000 günlük prim,fiilen 13 yıl,10 ay,20 gün çalışıp prim ödenerek; 3600 günlük prim ise,10 yıl prim ödenerek doldurulmaktadır.Bu süreler, uluslararası sözleşmelerde öngörülen en az 15 yıllık çalışma ve prim ödeme süresinden düşüktür.

SSK tarafından uygulanan ve 2925 sayılı Yasada düzenlenen emeklilik programında,öngörülen sigortalılık süresi 15 yıl,prim ödeme süresi de 3600 gündür.

Bağ-Kur'ca yürütülen ve 1479 sayılı Yasada düzenlenen programda, enaz 15 yıl prim ödemek koşulu aranmıştır.Emeklilik yaşını ve 15 yılın dolduranlar,emeklilik yaşını ve 25 yılını dolduranlara göre indirimli bir emekli aylığına hak kazanmaktadırlar.Aynı esaslar,Bağ-Kur'un uyguladığı ve 2926 sayılı Yasada düzenlenen programda da yer almaktadır.

T.C.Emekli Sandığına yürütülen ve 5434 sayılı Yasada düzenlenen emeklilik programında,emeklilik yaşını doldurmak yanında,kadınların 20 yıl,erkeklerin 25 yıl prim ödemeleri gerekmektedir.

Görüldüğü gibi,prim ödeme süreleri bakımından programlar arasında bir birlik yoktur.

c.Önerilen "Türk Emeklilik Sistemi Modeli"nde Sigortalılık ve Prim Ödeme Süresi Ne Olmalıdır ?

Kanımızca,bütün emeklilik programlarında Bağ-Kur'un uyguladığı sigortalılık ve prim ödeme süresinin benimsenmesi doğru olacaktır. Yani,emekli olabilmek için en az 15 yılın prim ödenerek geçirilmesi önerilmektedir.Bunun gün olarak ifadesi ise 5400 gündür.15 yıllık prim ödeme süresinden fazla her tam yıl için,aylığın hesaplanmasında esas alınan oran(ki aşağıda ilgili bölümde açıklanacaktır)yükselmelidir.Pöylece,sigortalıların sisteme asgari katkıları bakımından bir standart getirilmiş olacak,fazla prim ödeme halinde aylık miktarı da

yükseleceğinden, sistem gerçek anlamda "primli bir sistem" niteliğine sahip olacaktır.

İstisnâî olarak, özel olarak korunması gereken çalışan gruplar, sözgelimi, ağır ve tehlikeli işlerde çalışanlar, ileri yaştaki sigortalılar için enaz süre 10 yıl, ya da diğer bir söyleyişle 3600 gün olarak öngörülebilir. Bu arada, özel sektörde süresiz tarım ve orman işlerinde çalışan işçileri kapsama alan 2925 sayılı Yasa, yürürlükten kaldırılıp, bu kişiler tekrar 506 sayılı Yasa programına tabi tutulmalı ve onlar için de 10 yıllık (3600 günlük) prim ödeme süresi yeterli sayılmalıdır.

Bu öneri doğrultusunda, emekli aylığına hak kazanabilmek için, kadınların 50, erkeklerin 55 yaşını doldurmaları yanında, enaz 15 yıl (5400 gün) prim ödemeleri gerekecektir. Aşağıda önerilecek aylık hesaplama yöntemi ile, daha fazla prim ödeyenlerin, elde edebilecekleri aylık da yükselecektir.

III. Emekli Aylığının Hesaplanması Yöntemi :

1. Uluslararası Standartlar ve Dünya Uygulaması :

102 sayılı UÇÖ Sözleşmesi, emekli aylığının periyodik bir ödeme biçiminde olmasını öngörmüştür (md.28). Sözleşmede bu periyodik ödemenin miktarının belirlenmesi konusunda farazî bir kalifiye işçi tanımı yapılmış, ödemenin miktarının, ilgilinin eski kazancı ile örnek sigortalıya ödenen aile yardımı toplamının Sözleşme'de yer alan cetvelde gösterilen yüzdesinden az olamayacağı ilkesi getirilmiştir (md.65-67). Örnek sigortalı, emeklilik yaşında evli bir erkek sigortalıdır ve aylık oranı olarak % 40 nisbeti öngörülmüştür (Sözleşmenin XI. Bölümüne ekli cetvel). Sözleşmeye göre, emekli aylıklarının yaşam pahalılığındaki esaslı değişiklikler yüzünden ücretlerin genel seviyesinde meydana gelen gelişmelere göre ayarlanması gerekmektedir (md.65/10 ve md.66/8).

Emekli aylığı, yetkili makamlarca hazırlanan bir göstergeye (bareme) göre ve emekli ile ailesinin uygun koşullarda yaşamasına yetecek miktarda belirlenmelidir (md.67).

43 sayılı Tavsiye Kararında, fiilî 30 yıllık prim ödemiş bir sigortalıya bağlanacak emekli aylığının, emeklilikten önceki belirlenmiş bir dönemde (sözgelimi son beş veya on yıl gibi) elde ettiği kazancın yarısından aşağı olmaması önerilmiştir (md.13/b).

Görüldüğü gibi,emekli aylıklarının hesaplanması yöntemi konusunda uluslararası belgelerde sadece enaz standartlar belirlenmekte,yöntemin ne olacağı her ülkenin yetkili makamına bırakılmaktadır.

Ülkelerin uygulamalarında,çoğu ülkede emekli aylıkları ile emekli olanın önceki kazançları arasında bağlantıyı esas alan yöntemler geliştirilmiştir.Ayrıca,aylığın miktarı,prim ödeme veya çalışma süresine bağlı olmaktadır.İtalya,Avusturya,Portekiz,Suudi Arabistan gibi kimi ülkelerde,her sigortalılık yılı için belirli bir oran öngörülmekte(% 1,5,% 2 gibi) ve bu oran esas alınan ortalama kazanç ve prim ödeme yıl sayısı ile çarpılarak aylık belirlenmektedir(Bkz.ILO, Social Security Protection in Old-Age,68).Bazı ülkelerde,aylık,esas alınan kazancın belirli bir yüzdesine,mesleğin özelliğine göre ayrıca her sigortalılık yılı için % 1,% 1,5,% 2 gibi bir oranın ilavesi suretiyle hesaplanır.Sözgelimi,Bolivya'da,emekli aylığı baz alınan ortalama aylık kazancın % 30'una,15 sigortalılık yılından sonra prim ödenerek geçen her yıl için % 2 eklenmek suretiyle bulunur(Bkz. ILO, Social Security Protection in Old-Age,69).Ülkelerin bazısında ise,aylık,baz kazancın belirli bir yüzde oranı ve sigortalı yıl sayısı ile çarpımının,emeklilik yaşı ile sigortalılığın başlayabileceği enaz yaş arasındaki yıl sayısına bölümü ile hesaplanmaktadır.Sözgelimi, Belçika'da,aylığa esas alınan ortalama kazancın % 60'ı(evli erkek için % 75'i),prim ödenen yıl sayısı ile çarpılmakta,20 yaş ile emeklilik yaşı arasında kalan yıl sayısına(kadın için 40,erkek için 45'e) bölünerek aylık hesaplanmaktadır(Bkz.ILO, Social Security Protection in Old-Age,69).

Ülkelerin uyguladıkları aylık hesaplama yöntemleri,verilen bu örneklerden ibaret değildir.Çeşitli ülkelerde daha farklı yöntemler de uygulanmaktadır.

Emekli aylığının hesaplanmasında esas alınan ortalama kazanç bakımından da farklı uygulamalar vardır.Bu konuda genellikle,emeklilikten önceki son bir yıl ilâ son on yıl içindeki ortalama aylık kazanç esas alınmaktadır.Kazançların en yüksek olduğu yılların ortalamasını alan ülkeler de vardır.Sözgelimi Fransa'da kazançların en yüksek olduğu on yıl esas alınır.Portekiz'de son on yıl içindeki en iyi kazançlı beş yılın ortalamasına göre baz alınacak aylık kazanç belirlenir.

Emekli aylıklarının enaz ve ençok miktarları konusunda da ülkeler arasında farklılıklar vardır.Enaz aylık konusunda,asgari ücreti esas alanlar(sözgelimi;Cezayir,Libya,Polonya)olduğu gibi,asgari yaşam standardını temel alanlar da(sözgelimi;Belçika,Yugoslavya,Pakistan)bulun-

dardını temel alanlar da (sözelimi, Belçika, Yugoslavya, Pakistan) bulunmaktadır. Ençok aylık bakımından, ülkelerin bazılarında prime esas kazançta bir tavan getirildiğinden, dolaylı olarak alınabilecek ençok emekli aylığı da sınırlanmaktadır. Diğer bir sınırlama da aylıkların hesaplanmasında kullanılan oranının belirli bir yüzdenin üzerinde olmaması ile ortaya çıkmaktadır.

Emekli aylığı, emeklilerin çoğu zaman tek gelir kaynağı durumundadır. Bu nedenle, aylıkların satın alma gücünü koruması, sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı temel sorunlardan birini oluşturmaktadır. Son yıllarda pek çok ülkede görülen yüksek enflasyon karşısında, aylıkların ayarlanması hayati bir önem göstermektedir. UÇÖ'nün 102 ve 128 sayılı Sözleşmelerinde, aylıkların yaşam pahalılığına ve ücretlerin genel seviyesine göre ayarlanması gerektiğinden sözedilmiştir.

Birçok ülke, İkinci Dünya Savaşından sonra sistematik ayarlama yöntemleri kabul etmiştir. Sanayileşmiş ülkelerde, ücretlerin genel düzeyi yaşam pahalılığındaki gelişmeler ve diğer kriterleri esas alan ayarlama yöntemleri yasalarla belirlenmiştir. Her yıl, altı ayda bir veya üç ayda bir aylıkları yeniden ayarlayan ülkeler vardır. Bazı ülkelerde ise ayarlamalar düzensiz olarak yapılmaktadır.

Ülkelerin bazılarında, yetkili makam, programların mali durumuna göre uygun gördüğü ayarlamaları yapmaktadır (Ayrıntılı bilgi için bkz. ILO, Social Security Protection in Old-Age, 83 vd.).

2. Ülkemizdeki Uygulama ve Gelişim Süreci :

Ülkemizde uygulanan emeklilik programlarındaki aylık hesaplama yöntemleri, yukarıda § 2.'de özet olarak sunulmuştur. Burada özellikle 506 sayılı Yasa programı açısından, aylığın hesaplanması yöntemi, gelişimi ve ortaya çıkardığı sorunlar üzerinde durulacaktır.

Emekli aylığının hesaplanmasına ilişkin esasları düzenleyen 506 sayılı Yasanın 61. maddesi, 1186, 2422 ve 2654 sayılı Yasalarla değiştirilmiş ve bugün uygulanan katsayı ve gösterge tablosu esasına dayalı hesaplama yöntemine geçilmiştir.

506 sayılı Yasanın ilk şeklinde, aylığa hak kazanan sigortalıya, işten ayrıldığı tarihten önceki primi ödenmiş son on takvim yılının, en yüksek kazançlı yedi yılına göre bulunacak ortalama yıllık kazancı 50'si üzerinden yıllık emeklilik geliri bağlanıyor, bunun 1/12'si emekli aylığını oluşturuyordu. 1969'da 1186 sayılı Yasa ile, önceki

beş takvim yılı içindeki en yüksek kazançlı üç yılın kazancına göre bulunacak ortalama yıllık kazancın % 70'i oranında yıllık emeklilik geliri bağlanması kabul edildi.1981'de ise 2422 sayılı Yasa ile,katsayı ve gösterge tablosu yöntemine geçildi.Bu değişiklikle,gösterge-nin tespiti için son beş yıllık kazanç ortalaması esas alındı.Aylık oranı da % 70'ten % 60'a indirildi.Ayrıca aylık oranının % 85'i geçemeyeceği öngörüldü.1987'de 3395 sayılı Yasa ile getirilen hükümler ile 9.7.1987'den itibaren sigortalı olacaklar ve bu tarihte emekliliğine beş yıldan fazla süre bulunup da üst göstergeden prim ödeyenler(uygulamadaki deyimle "süper emekli" adayları)için son beş yıla göre gösterge belirleme esası kaldırılarak,bu tarihten itibaren prim ödenerek geçen tüm yılların kazanç ortalamasının alınması kuralı getirildi.Ne var ki,bu yapılırken önceki yılların kazançlarının reel değerlerini yeniden belirleyecek,günün kazançlarına çevirmeyi sağlayacak bir hüküm getirilmedi.Bu nedenle,henüz uygulama sonuçları alınmayan bu düzenleme,ileride sigortalıların ortalama kazançlarının çok fazla düşmesine ve dolayısıyla düşük göstergeler üzerinden emekli olmalarına yol açacaktır.

Uygulanan aylık hesaplama yöntemi,prime esas kazançlarla bağlantılı bir yöntemdir.Ancak,prime esas kazançlarda bir tavan söz konusu olduğu için,hem sigortalının tüm kazancı primlendirilememekte,hem de buna bağlı olarak ortalama kazanç,aktif olunan dönemdeki gerçek kazancın çok altında kalabilmektedir.Falen,prime esas kazanç tavanı,en yüksek gösterge olan 6400 rakamının memur maaş katsayısı ile çarpılması ile bulunmakta ve aylık 1.532.000 lira olarak belirlenmektedir.Sigortalının gerçek kazancı bu miktarın çok üzerinde olsa bile,primler bir tavan üzerinden kesilmekte,gösterge tespitinde de bu kazançlara göre ortalama alınıp işlem yapılmaktadır.Böyle olunca da,sigortalı emekli olduğunda bağlanacak emekli aylığı,aktif olduğu dönemde elde ettiği kazancın dörtte birine veya daha azına karşılık gelebilmektedir.Sözgelimi,sürekli tavandan prim ödemiş ve halen iki milyon lira net kazancı olan bir sigortalı,1990 yılında emekliye ayrıldığında,eline geçen emekli aylığı 691.375 lira olacaktır.Yaşam standardını aylık iki milyon liralık bir gelire göre düzenleyen bu sigortalının,bu emeklilik gelirinden hoşnut olmayacağı ve emeklilikten sonra da çalışmaya mecbur kalacağı doğaldır.

Gösterge ve katsayı esasına dayalı bir yöntem içinde kalındığı sürece,bu gibi sakıncaların doğması kaçınılmazdır.1987'de 1400

gösterge sayısında biten bir gösterge tablosuna göre belirlenen prime esas kazanç tavanı, göstergenin 6400'e çıkartılmasına karşın sözünü ettiğimiz sakıncayı ortadan kaldıramamıştır.

Gösterge tespitinde esas alınacak ortalama kazancın belirlenmesi bakımından, son beş yıllık kazançlar ortalaması esasının terkedilmesi, sistemin ortaya çıkardığı bir aksaklığı gidermek için yapılmıştır. Giderilmek istenen aksaklık şudur: Sistemde, sadece prim ödeme gün sayısının önem taşıması, prime esas kazancın ise sadece son beş yıllık dönemde aylığı etkilemesi nedeniyle, kimi sigortalılar ile işverenleri anlaşılmak suretiyle, son beş yıla kadar primleri en düşük kazançtan, son beş yıl ise tavan kazançtan ödeme yoluna gitmişlerdir. Böylece, sisteme prim katkısı enaz düzeyde sağlanırken, en yüksek aylığı elde edebilme olanağına kavuşmuşlardır. Son beş yılın kazançlarına göre gösterge tespiti esasının terkedilmesine yol açan temel neden budur. Ancak, yukarıda sözünü ettiğimiz, eski kazançları günün kazançlarına çevirme işlemi konusunda düzenleme eksiklik taşıdığı için, sigortalıların aleyhine olacak yeni ve daha büyük bir sakınca yaratılmıştır.

Sistemde emekli aylıklarının ayarlanması, katsayısının değiştirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Ancak, katsayısının belirlenmesi tamamen siyasal tercihlere göre yapıldığı, ücretlerin genel düzeyi ve yaşam pahalılığıdaki artışlar bilimsel verilere göre dikkate alınmadığı için, aylık ayarlamaları emeklileri hiçbir zaman memnun etmemiştir. Üstelik gösterge yöntemi içinde, düşük göstergelerde az, büyük göstergelerde çok artış sonucunu doğurmuş, ortaya çıkan tablo "sosyal yardım zammı" adı altında tüm göstergelerden aylık alanlara sabit bir ödeme yapılarak düzeltilmeye çalışılmıştır. Halen bütün göstergelerde 175.000 lira olarak ödenen sosyal yardım zammının, bir prim karşılığı yoktur. Bu da SSK'nın malî sıkıntısını daha da arttırmaktadır.

506 sayılı Yasa programında emekli aylığının hesaplanması, sigortalının son beş yıllık kazançlar ortalamasına göre belirlenen ortalama yıllık kazancının, son beş yıllık prime esas en düşük ve en yüksek kazançlar ortalamasına göre oluşturulmuş bir "gösterge tespit tablosu"nda aranması, buna göre derece ve kademesinin bulunarak, Yasaya ekli "gösterge tablosu"ndaki göstergesinin belirlenmesi, bu göstergenin, memur maaşları için belirlenen katsayı ve en düşük % 60 (3600 gün prim ödeyenler için % 55, göstergesi 1400'den yukarı olanlar için % 50

oranı ile çarpılması sonucu bulunmakta,buna ayrıca sosyal yardım zammı eklenmektedir.

Aylık oranı,kadınlar için 50,erkekler için 55 yaşından sonra doldurulacak her tam yaş için ve ayrıca 5000 günden fazla ödenen her 240 günlük prim için bir puan artmakta,ancak % 85 oranını geçmemektedir.5000 günden eksik her 240 gün için de oran bir puan ek-siltilmektedir.

Aylıklarda bir alt sınır da 506 sayılı Yasanın 96.maddesi ile getirilmiştir.Buna göre,en düşük aylık 700 gösterge sayısının katsayı ve % 70 oranı ile çarpımına sosyal yardım zammının eklenmesiyle bulunacaktır.Halen 506 sayılı Yasa programında en düşük aylık,299.950 liradır.Eğer 175.000 liralık sosyal yardım zammı olmasaydı,aylık 124.950 lira olacaktı.Yani,aylığın kendisinden fazla bir ek ödeme sosyal yardım zammı adı altında yapılmaktadır.Bu dahi,gösterge ve katsayı yönteminin çıkmazlar içinde olduğunu göstermeye yeterlidir.Sosyal yardım zammı için sigortalılardan ve işverenlerinden bir prim alınmadığı düşünülürse,yöntemin SSK'nu mali güçlük içinde bıraktığı sonucuna varılacaktır.

Bağ-Kur'un uyguladığı 1479 sayılı Yasa programında,emekli aylıklarının hesaplanması yöntemi,nisbeten daha basittir.24 göstergeden oluşan bir basamak sistemi vardır.İlk beş basamakta birer yıl bekleme süresi vardır ve sigortalının talebine bakılmaksızın Bağ-Kur,altıncı basamağa kadar her yıl sigortalının basamağını arttırmaktadır.Altı ilâ onikinci basamaklarda iki yıl beklenmedikçe basamak yükseltmek olanağı yoktur.Onüç ve daha yukarı basamaklarda ise her basamakta bir yıl prim ödenmedikçe basamak yükseltme yapılamaz.Sigortalının emekli aylığı son basamakta en az bir yıl prim ödemesi koşuluyla,bulunduğu basamak göstergesinin % 70 oranı ve katsayı ile çarpılması ve buna sosyal yardım zammının eklenmesiyle bulunur.Halen sosyal yardım zammı 10.675 lira ile çok düşük bir düzeydedir.Aylık oranı, 25 yıldan fazla prim ödenen her tam yıl ve kadınlar için 50,erkekler için 55 yaşından sonra her fazla yaş için bir puan artar,ancak tavan oran % 90'dır.25 yıldan eksik her yıl için ise % 70 oranı bir puan eksiltilir.

1479 sayılı Yasa programında 12 basamaklı olan gösterge sisteminin 1987'de 24 basamağa çıkartılması ve sigortalılara yeniden basamak seçme hakkının verilmemesi,pek çok Bağ-Kur'luu mağdur etmiştir.Pasamaklardaki bekleme sürelerine göre pozisyonunu ayarlamış ve emeklilik

yaşında en yüksek basamak olan 12.basamağa ulaşmayı hedeflemiş sigortalılar,basamak sayısı 24'e çıkartılınca,24.basamağa kadar ulaşabilme şansından yoksun kalmışlardır.Sözgelimi,55 yaşını doldurmuş ve halen 12.basamakta olan bir sigortalının,24.basamağa ulaşması için 67 yaşına kadar çalışıp prim ödemesi gerekecektir ki,bunun kolay olmadığı açıktır.

Eğer halen uygulanan basamak sistemi içinde kalınacaksa,bu durumdaki sigortalılara yeniden basamak belirleme hakkının tanınması sosyal güvenlik adaleti açısından zorunludur.

Bağ-Kur'un uyguladığı 1479 sayılı Yasa programında,aylıkların enaz miktarı konusunda bir düzenleme yoktur.Ancak,altıncı basamağa kadar sigortalı Bağ-Kur'ca kendiliğinden yükseltileceğinden,tüm sigortalılık süresi Bağ-Kur'da geçmiş bir sigortalı en düşük altıncı basamaktan emekli olacak ve aylığı 25 yıllık bir hizmetten sonra, 128.485 lira olacaktır.506 sayılı Yasa programında en düşük aylığın 299.950 lira olduğu hatırlanırsa,programlar arasındaki dengesizlik daha iyi anlaşılır.

5434 sayılı Yasa programı TC.Emekli Sandığı tarafından uygulanmakta,gösterge ve katsayı esasına dayalı aylık hesaplama yöntemi bu programda da mevcut bulunmaktadır.Sigortalının emeklilik açısından kazanılmış hak aylığına esas göstergenin katsayı ve aylık oranı ile çarpılması emekli aylığının hesaplanmasında esas alınmaktadır.30.6.1989 tarihinde yayınlanan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu programda sosyal yardım zammı kaldırılmış,bunun yerini almak üzere kıdem aylığı ve taban aylığının emekli aylığı oranında emekliye ödenmesi esası getirilmiştir.21 yıl ve daha fazla hizmeti olanlar için kıdem aylığı göstergesi 200 olduğundan,emekliliğe hak kazanan bir memurun kıdem aylığı göstergesi de 200 olacaktır.Taban aylığı göstergesi ise sabit olup,1000'dir.Taban aylığına uygulanacak katsayı özel olarak belirlenmekte olup,halen 280'dir.Buna göre,kıdem aylığı göstergesinin 255 katsayı ve aylık oranı ile çarpımı,ayrıca taban aylığı göstergesinin 280 katsayı ve aylık oranı ile çarpımı kadar,emekli aylıklarına ekleme yapılacaktır.

5434 sayılı Yasada aylık oranı,25 hizmet yılı için % 75'dir.Her fazla yıl için oran bir puan artar.Ancak toplam % 100'ü geçemez.25 yıldan eksik her yıl için de oran bir puan eksiltilir.

5434 sayılı Yasa programında, mevcut göstergelerden başka, memurun hizmet sınıfı ve türüne göre değişen ve dördüncü dereceden sonra söz konusu olan "ek göstergeler" bulunmaktadır. Aylık hesaplanırken, gösterge sayısına bu ek göstergelerin de eklenmesi gerekmektedir. Gösterge sisteminin yetersizliği bu ek göstergelerle telafi edilmeye çalışılmaktadır.

5434 sayılı Yasada en düşük emekli aylığı konusunda bir düzenleme bulunmaktadır. Yasaya 1425 sayılı Yasayla eklenen Ek md.5'e göre, aylıkların alt sınırı, gösterge tablosunun 14. derecesinin 2. kademesi üzerinden 30 hizmet yılı için hesaplanan emekli aylığıdır. Bu kurala göre, taban aylığı ve kıdem aylığının da aylık oranında yansıtılmasıyla, en düşük emekli aylığı 370.880 lira olarak hesaplanır.

3. Önerilen "Türk Emeklilik Sistemi Modeli"nde Aylık Hesaplama ve Ayarlama Yöntemi Ne Olmalıdır ?

Halen tüm programlar için uygulanan gösterge ve katsayı esasına dayalı hesaplama yönteminin yetersiz kaldığı yukarıdaki açıklamalarımızdan anlaşılmaktadır. Kanımızca, artık bu yöntemin dışında yeni bir hesaplama yöntemi oluşturmak gereklidir. Eğer mevcut yöntem içinde kalınacaksa, o takdirde de hiç olmazsa enaz ve ençok gösterge sayılarının bütün programlarda eşit olması doğru olur. Ayrıca, aylık bağlama oranlarının da bütün programlarda enaz % 75, ençok % 100 olarak düzenlenmesi ve bu konudaki farklılıkların ortadan kaldırılması gerekir.

Önereceğimiz yeni hesaplama yöntemi; seçilecek sabit bir oranın (ki bunun normal % 3, özel olarak korunması gereken sakatlar, yeraltı maden işçileri, özel sektörde çalışan süreksiz tarım ve orman işçileri gibi gruplar için % 3,5 olması önerilmektedir), prim ödeme gün sayısının yıl olarak ifadesi ve baz alınan ortalama aylık kazançla çarpılmasına dayanmaktadır. Yöntemi şu formülle gösterebiliriz:

$$\% 3 \times \text{Prim ödenen gün sayısı} / 360 \times \text{Faz kazanç}$$

Böyle bir yöntemde, prime esas kazançlarda bir tavan söz konusu olmayacak, sigortalının prime esas teşkil eden gerçek kazancı üzerinden prim alınacak ve bu gerçek kazançların ortalaması baz kazançta da dikkate alınması gerekecektir.

Gerek prime esas kazancın, gerekse emekli aylığının alt sınırı konusunda asgari ücret esas alınacaktır. Ödenecek emekli aylığının enaz miktarı, hiçbir zaman asgari ücretten daha düşük olamayacak, bu nedenle doğabilecek aktüaryal açıklar Devlet tarafından karşılanacaktır.

Paz alınan ortalama kazanç, prim ödenen tüm sürenin kazançlarına göre belirlenmelidir. Ancak paranın satın alma gücündeki azalmalar, her yıl için belirlenecek arttırım katsayılarıyla günün kazançlarına çevrilecektir. Yüksek enflasyon ortamında, böyle bir günün değerlerine çevirme işlemine gereksinim vardır. Aksi takdirde, ortalama kazanç çok düşük düzeyde belirleneceğinden, sigortalının aleyhine bir durum yaratılmış olur. Sözgelimi, 15 yıl önceki 10.000 liralık aylık kazanç, diyelim ki 15 katsayıyla çarpılarak 150.000 lira olarak alınacaktır. Bu katsayıların belirlenmesi, paranın satın alma gücündeki azalmaların bilimsel verilere göre ortaya konmasından sonra söz konusu olabilir. Bu yöntemin fazla karışık olduğu düşünülürse, şimdiki yöntemde olduğu gibi, son beş yıllık kazançlara göre ortalama aylık kazancın belirlenmesi yoluna da gidilebilir.

Normal olarak % 3 ve özel gruplar için % 3,5 olarak önerdiğimiz sabit oran ile prim ödeme süresinin çarpımı sonucu bulunacak aylık bağlama oranı % 100'ü geçemeyecektir. Sözgelimi, 35 yıllık bir prim ödeme süresi sonunda, bu rakamın % 3 ile çarpılması ile bulunacak oran % 105 değil, % 100 olarak alınacaktır.

Bu yöntemle belirlenecek emekli aylıkları, aşağıda (Ş 5'de) önerilen tamamlayıcı emeklilik programı ile tamamlanmalıdır. Tamamlayıcı programda, prim ödenen her yıl için % 1,5 oranı ile baz kazancın çarpılması ile bulunacak "tamamlayıcı emekli aylığı", ayrıca temel emekli aylığına eklenecektir. Temel ve tamamlayıcı aylık oranları toplamı % 100'ü aşabilir. Böylece sigortalının, aktif olduğu dönemdekine eşit veya çok yakın bir kazanç elde etmesi olanaklı olduğu gibi, prim ödemeyi sürdürme durumunda daha yüksek bir kazanç elde etmesi de söz konusu olabilmektedir.

Önerdiğimiz yöntemi örneklerle açıklamaya çalışalım :

Emekli olabilmek için enaz 15 yıllık (5400 günlük) prim ödeme süresi gerektiğinden, bu koşulu yerine getiren , emeklilik yaşını da dolduran ve ortalama aylık kazancı 500.000 lira olarak bulunan bir sigortalının emekli aylığı, $\% 3 \times 5400 / 360 \times 500.000 = 225.000$ liradır. 15 yıllık prim ödeme süresiyle tamamlayıcı programdan $\% 1,5 \times 15 = \% 22,5$ oranında bağlanacak tamamlayıcı emekli aylığı da $(\% 22,5 \times 500.000 =$

112.500 lira) eklendiğinde, alınacak toplam aylık 337.500 lira olacaktır. Sigortalı, aylığını yükseltmek isterse, daha uzun süre prim ödemek durumundadır. Eğer 25 yıl (9000 gün) ile emekli olursa, alacağı temel emekli aylığı 375.000, tamamlayıcı aylığı da 187.500 lira olmak üzere, toplam 562.500 lira olacak ve baz kazancın da üzerine çıkabilecektir.

Eğer, sigortalının ortalama baz kazancın üzerinde aylık alabilmesi uygun görülmezse, temel ve tamamlayıcı emekli aylık oranının % 100'ü geçemeyeceği öngörülebilir.

Aylıkların, değişen yaşam koşullarına göre ayarlanması konusunda da otomatik bir ayarlama yöntemi önerilebilir. Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından hazırlanan "Geçinme Endeksi"ne göre, üç veya altı ayda bir aylıkların otomatik olarak yükseltilmesi doğru olur. Ancak, böyle bir "échelle mobile" yönteminin, sadece emeklilere değil, aktif dönemlerindeki ücretlilere de uygulanması gereklidir. Aksi halde, emekli aylıkları ile ücretler arasında bir dengesizlik ortaya çıkacak ve emeklilik cazip bir duruma gelecektir.

IV . Toptan Ödemeden Yararlanma Koşulları :

Sosyal güvenlik sisteminde asıl olan, ilgiliye sürekli bir gelir sağlamaktır. Ancak, emekli aylığı bağlanması için gerekli prim ödeme süresi koşulunu yerine getirememiş ve emeklilik yaşını doldurmuş olanlara, istekleri üzerine, kendileri için ödenen primler "toptan ödeme" adı altında geri verilir.

Türk Emeklilik Sisteminde, toptan ödeme koşulları bütün programlarda benzer biçimde düzenlenmiştir. Emeklilik yaşını doldurduğu halde, prim ödeme koşulunu tamamlamamış ve çalıştığı işten ayrılmış durumda olanlar, yazılı istekte bulunmak koşuluyla toptan ödeme yapılmasını isteyebilmektedirler.

Toptan ödeme, gerçek anlamda bir sosyal sigorta yardımı değildir. Zorunlu bir para biriktirimini ifade etmektedir. Ancak, verimli bir tasarruf olduğu söylenemez. Aksine, para değerindeki düşüşler, yapılacak toptan ödemenin satın alma gücünü büyük ölçüde kaybetmesine ve önemsiz miktarlarda kalmasına yol açmaktadır. Bu konuda bir faiz de sistemde öngörülmediğinden, sigortalının aleyhine bir durum ortaya çıkmaktadır.

Yalnızca 5434 sayılı Yasa programında, önceleri toptan ödemeye % 4 bileşik faiz uygulanmaktaydı. 3284 sayılı Yasa ile 1986'da yapılan değişiklikle, bu kaldırılmış, ilgilinin hizmet süresinin her tam yılı ile, görevinden ayrıldığı tarihteki emekliliğe esas aylığının iki katının çarpımından oluşan bir miktarın toptan ödeme olarak ilgiliye verilmesi esası getirilmiştir. Diğer emeklilik programlarında ise faiz ya da yeniden değerlendirme sonucunu doğuran bir hesaplama yöntemine hiç yer verilmemiştir.

Kanımızca, toptan ödemenin bütün programlarda yıllık % 30 oranında kanunî faizle ilgiliye ödenmesinin öngörülmesi doğru olur.

V. Sağlık Yardımlarından Yararlanma Koşulları :

Türk Emeklilik Sisteminde, 506, 2925 ve 1479 sayılı Yasa programlarında, emekliler ve geçindirmekle yükümlü oldukları eş, çocuk, ana ve babaları için primli bir sağlık yardımı söz konusudur. 5434 sayılı Yasa programında TC. Emekli Sandığı, sağlık yardımları için prim almamakta, sağlanan yardımlar Devletçe karşılanmaktadır. 2926 Yasa Programında ise sağlık yardımları hiç yoktur. Herhalde, tüm programlarda prim karşılığı olan sağlık yardımlarının ilgililere sağlanması gereklidir.

Bugünlerde öntasarısı hazırlanmış durumda olan "Genel Sağlık Sigortası" kamuoyunun tartışmasına sunulmuştur. Öntasarı'da, sosyal güvenlik kurumları kapsamı dışında kalanlar da dahil, herkesin Genel Sağlık Sigortasına prim ödemesi ve sağlık hizmetinin satın alma yoluyla Genel Sağlık Sigortası Kurumu (Sağ-Kur) tarafından sağlanması planlanmaktadır. Böylece, şimdiye kadar sağlık yardımları için prim ödemeyen 5434 sayılı Yasa kapsamındakilerden de prim alınması söz konusu olacaktır. Ancak sistemin nasıl işleyeceği belli değildir. Kanımızca, sağlık yatırımları için Devlet bütçesinden yeterli pay ayrılmadıkça, Genel Sağlık Sigortasının işlemesi olanaklı değildir. Mevcut sosyal güvenlik kurumları dahi (özellikle Bağ-Kur ve SSK) primlerin tahsilinde büyük güçlüklerle karşı karşıya iken Sağ-Kur'un, primleri nasıl tahsil edeceği sorulması gereken bir sorudur.

§ 4. EMEKLİLİK PROGRAMLARININ FİNANSMANINA İLİŞKİN TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. Genel Olarak

Sosyal güvenliğin ve bu bağlamda emeklilik programlarının çok ağır bir malî faturası vardır. Bu olgu, özellikle günümüz ekonomik koşullarıyla bağlantılı ve karmaşık boyutlarıyla, öteki ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de güncelliğini koruyan ve 2000'li yıllarda da varlığını sürdürecektir olan bir konudur.

İkinci Dünya Savaşından sonra tüm toplumların önüne yeni ufuklar açan, çağdaş uygarlığın ortak değerleri arasında yer alan sosyal güvenlik sistemleri, 1970'li yıllardan itibaren yeni endişe ve karamsarlıkların kaynağı olmaya başlamıştır. Tüm bunların kökeninde, hiç kuşkusuz, finansman bunalımı yatmaktadır. Sosyal korumanın kişiler ve riskler açısından kapsamı genişledikçe, sağlanan yardımların miktarı arttıkça, mevcut finansman kaynaklarına ek yeni kaynakların yaratılması, sistemin işlerliği açısından kaçınılmaz hale gelmektedir.

Öte yandan, sosyal güvenlik ya da en geniş anlamıyla sosyal koruma, her ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal yapı ve koşullarıyla etkileşim içindedir. Bunlara koşut olarak kimi zaman olumlu, kimi zaman olumsuz yönde değişikliğe uğramakta; ekonomik (başka bir büyüme modeli, işsizlik, enflasyon v.b) demografik (yaşlı/genç nüfus orasızlığı), sosyolojik (ulusal dayanışma bilincinin zayıflaması) ve politik, nedenlerle her dönemde toplumların tartışma gündemindeki yerini almaktadır.

Tarihsel gelişim süreci içinde sosyal koruma sistemlerinin ayrımlı özelliklerini yansıtan iki dönemi söz konusudur. 1945-1975 yılları arası, sosyal güvenlik programlarının kapsamının sürekli bir biçimde genişlediği, sosyal yardımların küçümsenemeyecek düzeylere ulaştığı, öz olarak insanlara refah ve mutluluk kapılarını açtığı bir dönemdir. İzleyen ve 2000'li yıllara uzanacağına kesin gözüyle bakılan dönem ise sınırlamaların, güçlüklerin, karamsarlık ve sosyal huzursuzlukların tüm ağırlıklarıyla hissedilmeye başlandığı dönem olacaktır. Malîyeti bir hayli yüksek olan sosyal koruma ve özellikle emeklilik, istikrarlı bir ekonomik büyüme ile desteklendiği dönemlerde fazla bir güçlükle karşılaşmadan doğal gelişme seyrini izlemeyi başarmıştır. 1929'dan bu yana ilk kez bu boyut ve sürekliliğiyle yaşanan ekonomik bunalım

göstergeleri tersine çevirerek, sosyal güvenlik sistemlerini önemli ve çözümü güç bir finansman sorunuyla karşı karşıya bırakmıştır.

İşte, emeklilik programlarının finansmanı sorunu bu geniş perspektif içinde değerlendirilmelidir. Hemen vurgulamak gerekir ki, mevcut finansman sorununu çözme konusunda bir "mucize", bugüne kadar hiçbir ülkede keşfedilmiş değildir. Her dönemde ve koşulda geçerli olabilecek bir model de yoktur.

Önemli olan, sorunu belirli bir politika çerçevesine oturtmak, olumlu ya da olumsuz göstergeleri bilimsel ve aktuaria hesaplarına dayalı kısa ve uzun dönemli programlar ışığında değerlendiren kimi çözümler oluşturmak ve özellikle kişisel ya da politik tercihlere göre değişkenlik gösteren, aktuaria hesaplarına ters düşen çözümlerden uzaklaşmaktır.

Sosyal güvenliğin finansmanı sorunu, ilk olarak, uygulanan model çerçevesinde gelir kaynaklarının yeterli olup olmadığını, ikinci olarak sosyal sigorta fonlarının verimli bir biçimde işletilmesi konusunu gündeme getirir. Bu iki konuyu incelemeyen önce finansmanı olumsuz yönde etkileyen faktörler üzerinde durmakta yarar vardır.

II. Sosyal güvenliğin Finansmanını Olumsuz Yönde Etkileyen Faktörlerin Toplu Değerlendirmesi

1. Sistemi Çevreleyen Dış Faktörler

Sosyal güvenliğin kapsamı zaman içinde genişlemiştir. Sosyal yardımların miktar olarak yüksek tutulması, yılda bir veya iki kez artış öngörülmesi, kurumların aktuaria hesaplarında karşılıkları mevcut olmayan ek yardımların yapılması ve nihayet yardım sürelerinin uzun tutulması (erken emeklilik gibi), sosyal güvenlik kurumlarının malî dengesini olumsuz yönde etkileyen başlıca faktörlerdir.

Ayrıca, demografik yapıdaki kimi olumsuzluklar, örneğin nüfusun yaşlanması, ortalama yaşam süresinin uzaması; ekonomik nedenlerle genç nüfusun istihdama katılamaması, emeklilik programlarının gelir kaynaklarını sınırlamaktadır. Öte yandan, bireyler

kültür düzeyleriyle bağlantılı olarak, doktor, ilaç ve hastane gibi sağlık hizmetlerinden daha yoğun biçimde yararlanma eğilimi içinde olmuşlardır. Örneğin SSK'nın aşırı ilaç tüketimi nedeniyle yılda 250 milyar liraya varan bir harcamasının söz konusu olduğu ifade edilmektedir (Bakan Dr. İmren AYKUT'un açıklaması: Hürriyet Gazetesi, 4 Haziran 1989, s.4). Tedavisi olanaklı olmamakla birlikte, uzun bir tıbbi bakım sürecini gerekli kılan hastalıkların sayıca artması, sosyal güvenliğin maliyetini otomatik olarak ağırlaştırmıştır.

Pelirtilen tüm bu nedenler, sosyal güvenlik sistemlerini çevreleyen dış faktörlerin olumsuz etkilerinden kaynaklanırlar ve sosyal koruma programlarının finansman dengesini sarsarlar. Kimi önlemlerle etkileri sınırlansa bile, tümüyle ortadan kaldırılması olanaklı görülmeyen faktörlerdir.

İşte, ana başlıklarıyla sunduğumuz bu nedenler, sosyal güvenlik sistemlerini dıştan, fakat sistemin finansman dengesi üzerinde doğrudan ve olumsuz yönde etkilemektedirler. Finansman sorunu- na çözüm ararken bu olguları da mutlaka dikkate almak gerekecektir; aksi halde, başarılı sonuçlara ulaşmak olanaksızlaşacaktır.

2. Sosyal güvenlik kurumlarının yapısal niteliklerinden ve işleyiş mekanizmalarından kaynaklanan olumsuzluklar

Sosyal sigorta tekniğine dayalı sistemlerde yapılan yardımların belli başlı finansman kaynağını sigortalıların ve işverenlerinin ödedikleri primler oluşturur. Giderlerde bir artış söz konusu olduğu dönemlerde prim oranlarının da yükseltilmesi zorunlu hale gelir. Ne var ki, ekonomik koşullar buna her zaman olanak vermez. Bu durum, doğal olarak sistemin mali darboğazlara sürüklenmesine yol açacaktır. Bu noktada yeni finansman kaynakları arayışı kaçınılmaz hale gelir.

Finansman yöntemi olarak fon biriktirme (kapitalizasyon) esasının benimsendiği sistemlerde, oluşan fonların sigortacılık ilkelerine uygun ve verimli bir biçimde işletilmesi durumunda, sosyal sigortaların finansman gücü belirli bir ölçüde giderilebilir. Ülkemizde bunun tersi bir durum gözlenmektedir. Sistemin kendi işleyiş mekanizması içinde finansman gücünü yaratmasının

somut örneklerinden birisi de budur.

Sosyal güvenliğin finansmanı, karmaşık ve çok duyarlı faktörlerin etkisi altındadır. Bilimsel veriler ve aktuarya ilkelerine özen gösterilmesini gerekli kılar. Yapılacak her düzenlemenin ağır bir malî faturası vardır. Mali sonuçları akılcı ve kurumların aktuarya dengesi dikkate alınmadan yapılan yasal ve idari düzenlemeler, kısa ya da uzun dönemde sosyal sigortaların finansman dengesini olumsuz yönde etkileyecektir. Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının karşılaştığı mali sorunların büyük bir bölümü, belirtilen ilkeler dikkate alınmadan sadece kısa dönemli politik tercihlerin egemen olduğu idari ve yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır.

Özet olarak, sosyal sigortaların ve özellikle emeklilik programlarının finansman sorununu bir anda çözüme kavuşturacak bir formül henüz keşfedilmemiş olmakla birlikte, nesnel ve bilimsel verilere dayalı, sosyal güvenliğin önemini kavramış ve bu konuda başarılı sonuçlar elde etmiş ülkelerde titizlikle uygulanan kimi temel ilkeler mevcuttur. Ülkemizde de aynı duyarlılık gösterildiğinde, elde edilecek sonuçların olumlu olacağı kuşku dışıdır.

III. Emeklilik Programlarının Finansmanı Açısından Mevcut Gelir Kaynaklarının Yetersizliği

1. Primlere Dayalı Finansman Modeli, Aksaklıklar ve Çözüm Önerileri

9.7.1945 tarih ve 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası 19. maddesinde Kurumun gelirlerini şöyle belirlemiştir: a) İşçi ve işverenlerin ödedikleri primler b) İş Yasasının 30. maddesine göre işçi ücretlerinden yapılan ceza kesintilerinden Çalışma Bakanlığınca (şimdi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) Kuruma verilmesi uygun görülecek paralar c) İş Yasası ve Sosyal Sigortaları ilgilendiren yasalara göre işverenler veya işçiler hakkında hükmedilecek para cezaları; d) Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler; e) Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarının getirdiği gelirler f) Genel bütçeden yapılacak yardımlar.

Uygulamada, sosyal sigortaların başlıca finansman kaynağı işçi ve işverenlerin ödedikleri primler ile bunların oluşturduğu fonların işletilmesinde elde edilen gelirlerden ibaret kalmaktadır. Örneğin, Kurumun 1987 yılı sonunda elde ettiği 2.040.663 milyar liralık tüm gelirinin % 83,58'i olan 1.705.601 milyar TL'lik kısmı prim gelirlerinden oluşmuştur (SSK, 1987 Raporu, 9 vd, Ayrıca bkz. Duygulu, 4). Geri kalan gelir ise, tahvil, bono, faiz ve taşınmazlardan elde edilmektedir. Yasada açıkça belirtilmesine karşın, bugüne kadar ulusal bütçeden sosyal sigortalara hiçbir yardım yapılmamıştır. Dahası, Kurum fonlarının milli bankalara, devlet tahvillerine ve hazine bonolarına çok düşük faizle yatırılması nedeniyle, Kurum Devlete yardım yapmak zorunda bırakılmıştır. (Tuncay, 109).

Pugünkü koşullarda prim ve fon gelirleri, özellikle emeklilik aylıklarının finansmanı açısından çok yetersiz kalmaktadır. Söz gelimi, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının 1987 yılında matematik karşılıklardan yapılan ödemeler de dahil olmak üzere, fiili giderleri tutarı 854,4 milyar liraya ulaşmıştır. 1986 yılına göre % 45 oranında bir artış söz konusudur. 1987 yılı giderlerin nisbi maliyeti (prim oranı karşılığı) yaklaşık % 20,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, prime esas kazancın % 20'si üzerinden alınan M.Y.Ö. sigortalara prim gelirleri, 1987 yılı fiili giderlerini karşılayamamış, 671,9 milyar TL; 1988 yılında ise 1.664,8 milyar TL gider fazlasıyla sonuçlanmıştır. (Ekz. SSK., 1988 Faaliyet Raporu, 43).

Bu bilgiler, yeni finansman kaynaklarına duyulan gereksinimi tüm açıklığıyla ortaya koymaktadır. Şu soruya yanıt aranmalıdır: Mevcut model terkedilerek yeni bir finansman modeli oluşturmak uygun olur mu? Pugünkü modelin köklü bir biçimde değiştirilmesi, uygun bir çözüm olarak kabul edilemez. "Sosyal Sigorta" tekniğine üstünlük tanıyan AT ve OECD ülkelerinde, kimi istisnalar dışında bu modelden uzaklaşmamaktadır (Ekz. OCDE, La réforme des régimes publics de pensions, 16 vd; RIT,

La sécurité sociale, 25 vd; Laurent 76). Ancak modelin katı bir biçimde uygulanması da söz konusu değildir. Öteki ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de prim gelirleri yanında yeni ek kaynakların yaratılması benimsenecek modelin özünü oluşturmaktadır.

Kuşkusuz, öncelikle, primlere dayalı modelin mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan aksaklıkları giderilmelidir. Dikkatimizi önce bu nokta üzerinde toplayacağız.

a) Mevcut yasal düzenleme

506 sayılı yasa md. 72, Sosyal Sigorta primlerine ilişkin temel esasları şöyle belirlemektedir: "İş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının gerektirdiği her türlü yardım ve ödemelerle her çeşit yönetim giderlerini karşılamak üzere, Kurumca bu kanun hükümlerine göre prim alınır" Ayrıca Yasa, tek bir sosyal sigorta primi değil, kapsamına aldığı sigorta türlerine bağlı olarak birden fazla prim öngörmüştür. İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasının prim oranı, işyerinde yürütülen işin tehlike derecesi ve sınıfına göre % 1.5 ilâ % 7 arasında değişmekte ve tamamını işveren ödemektedir. Hastalık sigortası primi ise, sigortalının prime esas kazancının % 11'i olup, % 5'i sigortalı, % 6'sı da işveren payıdır. Çirakların hastalık sigortası prim oranı % 4 olarak belirlenmiştir. Bunun tamamı asgari ücretin % 50'si üzerinden Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekle karşılanır. Analık sigortasının prim oranı % 1 olup, tümünü işveren öder.

Yasa, malullük, yaşlılık ve ölüm risklerini bir tek sigorta kolu içinde düzenlemiş ve hepsi için tek bir prim oranı saptamıştır: Sigortalının kazancının % 20'si. Bunun % 9'u sigortalı, % 11'i de işveren tarafından ödenir. Ancak maden işyerlerinin yeraltı işlerinde çalışanlar için toplam prim oranı % 22 olarak belirlenmiştir. Bunun % 9'u sigortalı, % 13'ü işveren payıdır (m.73/D). Aynı oranlar, ağır, yıpratıcı ve zehirleyici bazı işyerlerinde çalışanlar ve bunların işverenleri hakkında da geçerlidir.

(Ek m.7) Emeklilik aylığı almakta iken sigortalı olarak yeniden bir işte çalışmaya başlayanların yazılı talepte bulunmaları halinde yaşlılık aylıklarının ödenmesine devam olunur. Ancak, $1/4$ 'ü sigortalı ve $3/4$ 'ü de işveren pay olmak üzere toplam % 24 oranında sosyal güvenlik destek primi kesilir (md. 63/E).

b) Uygulama aksaklıkları ve çözüm önerileri

aa) Prim Oranları

Sosyal sigortaların finansman sorununun çözümünde mevcut modele bağlı kalındığında, düşünülebilecek ilk çözüm prim oranlarının arttırılmasıdır. Bugünkü sorunun aşılmasında, başka kaynaklar bulunmadığı takdirde, halen uygulanmakta olan prim oranlarının % 10-15 arasında arttırılması gerekmektedir. Halen işçi ve işverenlerin ödedikleri toplam prim oranı % 33,5'dur. Bunun % 14'ü sigortalı, % 19,5 işveren payıdır. Ağır, yıpratıcı ve zehirleyici işyerlerinde işverenlerin toplam prim prim payı % 21.5 olacaktır.

İşverenler, prim oranlarının çok yüksek olduğunu, özellikle emek-yoğun işletmelerde bu yükün maliyeti artırdığını, rekabet dengesini bozduğunu, işsizliğe ve ekonomik gerilemeye neden olduğunu iddia etmektedirler. Sosyal açıdan ise, primlerin özellikle dar gelirliiler üzerinde ağır bir yük oluşturduğu, adaletsizliğe neden olduğu ve yoksulluğu artırdığı, işçiler ve sendikalar tarafından ifade edilmektedir. Hiç kuşkusuz, işverenler, kısa vadede prim yüklerinin azaltılmasında kârlı çıkacaklardır. Ancak uzun vadede bu avantajın devam edeceği söylenemez. Prim oranlarının düşüklüğü nedeniyle elde edecekleri avantajı, ücret zamları ya da diğer işçilik maliyetleri nedeniyle yitireceklerdir. ILO tarafından yapılan bir araştırmaya göre, Avrupa Topluluğuna üye ülkeler arasında prim oranları düşük olanların, primlerin yüksek oranlarda uygulandığı ülkelere nazaran daha avantajlı konumda olduklarını kanıtlayan bir veri elde edilemediğini ortaya koymuştur. Çünkü işletmeler arasındaki rekabet, büyük ölçüde, toplam işçilik maliyetine bağlıdır. Sosyal sigorta primleri, söz konusu maliyetin sadece bir bölümünü oluşturur. Yapılar araştırmalar, prim oranları ile toplam işçilik maliyetinin yüksekliği

arasında bir paralelliğin mevcut olduğunu tam olarak kanıtlamamıştır (BIT, La sécurité sociale, 99). Bunun gibi, yüksek prim oranlarının emek-yoğun işletmeler aleyhine sonuç doğurduğu iddiası da geçerli değildir. Emegin yoğun olmadığı işletmelerde, hammadde, makina, enerji v.b. girdiler, dolaylı da olsa, maliyeti yükselteceklerdir. Bu nedenle, salt primlere dayalı bir rekabet dengesizliği ortaya çıkmayacaktır. Kaldı ki, işverenlerin prim paylarının yüksek olduğu dönemlerde, işçilere ödenen ücretlerin daha düşük olması güçlü bir olasılıktır. Her durumda, toplam işçilik maliyeti, primler nedeniyle bir artış göstermemektedir.

Finansman kaynağı büyük ölçüde işçi ve işveren primlerine dayanan sosyal güvenlik sistemlerinde, mali sorunların aşılmasında prim oranlarının yükseltilmesi akla gelen ilk çözüm olmuştur. ILO'nun bir araştırmasına göre, 1950 - 1979 yılları arasında prim oranları tüm ülkelerde iki misli bir artış göstermiştir: İspanya'da % 16.35'den % 33,85'e (iş kazaları hariç), F. Almanya'da % 20'den % 36,1'e, Avusturya'da % 21,1'den % 38'e, Belçika'da % 21'den % 34.2'ye, Yunanistan'da % 16'dan % 27'ye, İtalya'da % 32.55'den % 51.2'ye, Japonya'da % 11'den % 18.55'e, A.F.D.'de % 3'den % 13.4'e, Fransa'da % 32'den % 40'a (işsizlik ve iş kazaları hariç) ulaşmıştır (FIT, Quelle méthode de Financement 12). Son yıllarda da, belirtilen bu ülkelerde yine sürekli bir artış gözlenmektedir. 1986 yılı rakamlarına göre, F.Almanya'da toplam prim oranı % 37.2, Fransa'da % 43.6, Yunanistan'da % 34.9, Hollanda'da % 42.5 olmuştur (Euzéby, 10 vd).

Ülkemizde uygulanan prim oranları, AT ve OECD ülkelerine yaklaşmaktadır (Ayrıntı için bkz. İlter 19 vd.). Sistemin işleyişini tıkayan öteki sorunlar çözümlendiğinde mevcut prim oranlarında önemli bir artışa gerek kalmayacaktır. Artışın kaçınılmaz olduğu durumlarda, aktuaria dengelerine koşut olarak, söz konusu artışları zaman içine yaymak ve düşük oranlarda tutmak, ani ve yüksek oranlı artışların olumsuz sonuçlarını da hafifletecektir. Belirtmek gerekir ki, ülkemizde sosyal sigorta primlerinden çok, konut edindirme yardımı ve çalışanların tasarruflarının teşvik edilmesi gibi kesintiler, işçilik maliyetlerini önemli ölçüde artıran faktörler olmaktadır. Bu tür kesintiler, doğal

olarak, sosyal güvenliğin finansman kaynaklarını da sınırlayacaktır.

bb) Primlerin saptanması yöntemi, özellikle üst sınır

Sosyal sigorta primleri, alt ve üst sınırlar dahilinde sabit oranlarda alınmaktadır. SSY. m. 78'e göre sosyal sigorta primlerine esas olacak günlük kazancın alt sınırı, gösterge tablosundaki en düşük göstergenin katsayı ile çarpımının otuzda biridir. Üst sınırı ise, üst gösterge tablosundaki en yüksek göstergenin katsayı ile çarpımının otuzda biridir. Halen uygulanmakta olan gösterge tablosundaki en düşük gösterge rakamı 750; üst gösterge rakamı ise 6400; memur maaş katsayısı ise 1.1.1990 - 1.7.1990 dönemi için 255 olarak belirlenmiştir.

Buna göre, prim ve ödeneklere esas alınacak günlük kazancın alt sınırı asgari ücrettir. Yani günlük 7500, aylık 225.000.-TL.dir. Günlük kazanç üst sınırı: $6400 \times 255/30 = 54.400$ TL. aylık üst sınır ise: $54.400 \times 30 = 1.632.000$ TL. olacaktır. Bu sınırları aşan kazançlar üzerinde sosyal sigorta primi alınmamaktadır. Bu sistem, sosyal sigortaların finansman kaynaklarını olumsuz yönde etkilediği ve sosyal adalete aykırı düştüğü gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Primlere üst sınır (tavan) uygulanması, özellikle yüksek ücret alan sigortalılar için bir tür "prim bağışıklığı" yaratmakta ve varlıklı grubun sosyal sigortalar finansmanına katılım payını sınırlamaktadır. Ayrıca üst sınır kuralı, sosyal riskler karşısındaki dayanışma ilkesini de zedelemektedir. Dar gelirli-ler, varlıklı kimselerin yaşlılık aylıklarını finanse eder duruma gelmektedirler. (RIT, la sécurité sociale, 102 vd; Dupeyroux 737; Laurent, 78). Prime esas kazançlarda üst sınırın kaldırılması, yani sigortalının elde ettiği tüm kazancın prim matrahına dahil edilmesi durumunda prim gelirlerinde bir artış söz konusu olacaktır.

Öte yandan, prime esas kazanç sınırlarının çok düşük tutulması istihdamı olumsuz yönde etkilemektedir. İşverenler, yeni işçi istihdam etmek yerine, mevcut işçilerine fazla çalışma

yaptırmayı tercih edebilirler. Bundan başka, kalifiyesiz işçilerin nisbi maliyetini artırdığı için işverenler bu işçileri istihdam etmekten kaçınırlar (BIT, la sécurité sociale, 100; BIT, Quelle méthode de financement ?, 13). Belirtilen tüm bu sakıncalar nedeniyle, son yıllarda, sigorta primlerinde üst sınır esasının birçok ülkede terkedildiği görülmektedir. Yaşlılık sigortası açısından çok eskiden beri İtalya ve İsviçre'de herhangi bir sınır uygulanmamaktaydı. 1970'den bu yana Norveç (önce işverenlerin primleri, daha sonra işçilerin primleri açısından), Portekiz, İsveç, Belçika ve hastalık sigortası açısından Fransa üst sınır uygulamamaktadır (BIT, Quelle méthode de financement ?, 13).

Ülkemizde üst sınır çok uzun süre düşük tutulmuş, ancak 1987 tarihinde 3395 sayılı yasa ile yükseltilmiştir. Kurumun gelir artışı için, prime esas kazançlarda tavanın kaldırılması önerilebilecek bir çözümdür. Nitekim üst sınırın yüksek tutulması nedeniyle prim gelirlerinde önemli bir artış sağlanmıştır.

Prim tavanlarının kaldırılmasının mutlak sonucu ödenek ve aylıklar açısından da tavanların kaldırılması demek değildir. Yapılacak sigorta yardımları açısından tavanın korunması, bir yandan girdilerin artmasının denetlenmesi, öte yandan, yardım alan kişiler aleyhine farklılığın yeniden yaratılmaması açısından önem taşır (BIT, la sécurité sociale, 104; DPT, Sosyal Güvenlik, 93 vd).

cc) Primlerin tahsilindeki yetersizlikler nedeniyle ortaya çıkan finansman sorunu

Sosyal sigorta primlerinin işverenlerce zamanında ödenmemesi, Kurumun mali açıdan güçlüklerle karşılaşmasında önemli bir yer tutmaktadır. Ülkemizde yıllardan beri enflasyon oranının yüksek seyretmesi, banka mevduat ve kredi faizlerinin de yüksek olması, işverenleri, sigorta primlerini kredi faizi gibi kullanma eğilimi içine sokmuştur. İşverenler, prim borçlarını "ucuz kredi" biçiminde algılamışlardır. Primlerin ödenmemesi nedeniyle uygulanan gecikme zammı oranlarının da uzun yıllar

düşük bir seviyede tutulmuş olması ve kurumun idari işleyişinden kaynaklanan uygulama aksaklıkları, işverenlerin sigorta primlerini kendi işletmeleri açısından önemli bir finansman kaynağı olarak değerlendirmelerine eğilimini yansıtmıştır.

Kurumun işverenlerden tahsil edemediği prim alacağı 1985 yılında 109.2 milyar iken 1986 yılında 139.7 milyara yükselmiştir (SSK, 1986 çalışma raporu, 98). 1988 yılı başında bu rakam yaklaşık 273 milyara yükselmiştir. 1988 yılı sonu itibarıyla prim tahsilat oranı % 80.7 olarak gerçekleşmiş; işverenlerin SSK'na prim borcu miktarı kamu kesiminde 280.1 milyar liraya, özel kesimde 355.3 milyar liraya yükselmiştir (DPT, 1990 programı, 351). Gecikme zamlarında dikkate alındığında Kurumun mali kaybı büyük rakamlara ulaşmaktadır.

Primlerin süresi içinde ödenmemesinin yaptırımı olarak gecikme zammı uygulanmaktadır. Daha önceki yıllarda çok düşük olan gecikme zammı oranları 1981 yılında 2422 sayılı yasayla artırılmış, süresinde ödenmeyen primlere ilk ay % 10, sonraki her ay için % 3 gecikme zammı uygulanması kabul edilmiştir. Ne var ki, bu düzenleme de primlerin tahsili konusunda beklenen sonucu vermemiştir. 506 sayılı yasa md. 80'de 1985 yılında yeniden değişiklik yapılma gereği duyulmuş; Anne Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Yasa hükümlerinin prim alacakları için de uygulanacağı hükmüne bağlanmıştır. Bu son yasada yapılan çeşitli değişikliklerle yıllık zam oranı % 96'ya çıkarılmıştır. En son yapılan değişikliklerle bu oranlar yeniden düşürülmüş; primlerin ödenmediği her ay için % 7 gecikme zammı öngörülmüştür. Böylece yıllık zam oranı % 96'dan % 84'e inmiştir. Bu oranın primlerin tahsilinde daha az etkili olacağı söylenebilir.

Gecikme zammı oranlarının arttırılması ve yapılan yasal değişikliklerle ölçümleme sisteminin terkedilerek, prim belgelerinin kurumca re'sen düzenlenmesi esasının benimsenmesi nedeniyle prim tahsilatında başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Bu başarının da yeterli olmadığını, yüksek rakamlara varan prim alacakları kanıtlamaktadır. Daha köklü çözümlere gereksinim vardır. İcra takipleri dışında yeni bir tahsil sisteminin uygulanması,

denetimlerin etkin kılınması düşünülebilecek çözümlerdir. Ayrıca işçilerin soruna duyarlı kılınması açısından işçi sendikalarına önemli görevler düşmektedir.

dd) Emeklilik aylığına hak kazanma açısından sigortalılık süresi ile prim ödeme gün sayısının farklı olması

Emeklilik aylığına hak kazanma açısından belli bir yaşa ulaşma dışında, belli süre sigortalı olarak çalışmış olma koşulu da aranmaktadır. Yabancı hukuk sistemlerinde sigortalılık süresi, primi ödenmiş süre biçiminde kabul edilir. Dahası, yaşlılık aylığının oranı, prim ödeme gün sayısına göre belirlenmektedir. Genellikle, primi ödenmiş her sigortalılık yılının karşılığında % 1.3 ilâ % 1.5 arasında değişen oranlarda yaşlılık aylığı bağlanır. Örneğin Fransa'da % 1.3, F.Almanya'da % 1.5, Belçika ve Lüksemburg'da % 1.6, İtalya'da ise % 2 oranı esas alınmaktadır. AT'na üye ülkelerde genellikle yaş sınırı yanında 37,5-40 yıl fiilen primi ödenmiş sigortalılık süresi aranmaktadır (Laurent, 78).

Ülkemizde uygulanan sistemde ise, 506 sayılı yasaya göre yaşlılık aylığına hak kazanma açısından sadece 5000 gün veya kimi hallerde 3600 gün prim ödenmiş olma koşulu aranmaktadır. 5000 gün, 13 yıl 10 ay 20 günlük bir prim ödeme süresini kapsar (Ayrıntı için bkz. Güzel/Okur, 285 vd; Sakar, Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda yaşlıların korunması, 179 vd.). 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığına göre ise emekliliğe hak kazanma açısından kadınlarda 20, erkeklerde 25 fiili hizmet süresini doldurmuş olma, yani bu sürelerin tümünde kesenek (prim) ödenmiş olma koşulu aranmaktadır. Böylece Kurumlar arasında da önemli bir fark ortaya çıkmaktadır.

Bağlanan emeklilik aylıkları, daha önce sigortalının ödediği primlerle finanse edilmektedir. Yeterli miktarda prim ödenmeden emeklilik aylığına hak kazanma, mali açıdan önemli sorunlar doğuracaktır. Bunun olumsuzlukları, ister istemez sigortalılara yansıtacaktır; ya emekli aylıkları çok düşük miktarlarda tutulacak ya da yıllık artışlar yetersiz kalacaktır. Oysa, emeklilerin ekonomik koşullara göre satın alma güçlerini korumaları çok daha fazla önem taşır.

Belirtilen bu sakıncaları nedeniyle prim ödeme gün sayıları ile sigortalılık süresinin, en azından belirli oranlar dahilinde birbirine yaklaştırılması ve bu amaçla yasal değişikliğe gidilmesi, yaşlılık sigortasının finansmanı açısından bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

ee) Aktif/pasif Sigortalı Dengesizliği

Ülkemizde her 100 aktif sigortalıya düşen pasif sigortalı sayısında son 15 yıldan beri büyük bir artış olmuştur. 1987 yılı istatistiklerine göre her 150 aktif sigortalıya düşen pasif sigortalı sayısı % 40'lara ulaşmıştır. Yaşlılık aylığı alanların sayısında hızlı bir artış (1987 yılında bir önceki yıla nazaran % 9) gözlenirken, prim ödeyenlerin sayısında ise azalma söz konusudur. Primlere dayalı bir finansman modelinde bu durumun mali sıkıntılara yol açacağı kesindir.

Bu oluşumda ülkemizde uzun yıllar emeklilik yağının düşük tutulmuş olmasının büyük bir payı vardır (Bkz. DPT, Erken Emeklilik Uygulaması, 37 vd). Demografik yapı, işsizlik ve sosyal sigortaların olgunluk dönemine (halen aktif sigortalı olanların emekliye ayrılması) yaklaşması olgularına bağlı olarak aktif/pasif sigortalı dengesizliğinin 2000'li yıllarda daha da artacağı söylenebilir.

Aktif sigortalılar ile bunların bağımlıları arasındaki dengede finansman açısından önem taşır. Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin tüm çalışanlara yaygınlaştırılmamış olması, sigorta bağımlılarının sayısını önemli ölçüde arttırmaktadır. 1988 yılı rakamlarına göre Sosyal Sigortalar Yasası kapsamında aktif sigortalı olarak çalışanların toplam sayısı 3.140.000 iken, pasif sigortalı ve bağımlıların sayısı 10.205.000'dir.

1988 yılı sonu itibarıyla 7.321.9 bin kişi olan aktif sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları nüfus, toplam 24.502.6 bin kişiye ulaşmıştır. Tüm sosyal güvenlik kuruluşları dikkate alındığında, 1988 yılında bir aktif sigortalıya düşen pasif sigortalı ve bağımlı sayısı ortalama % 3.3 olmuştur. Bu, sosyal sigortaların finansmanına herhangi bir katkıda bulunmamış olanların

sigorta yardımlarından yararlanması anlamına gelir; öyleyse aktif sigortalı potansiyeline sahip bu geniş kitlenin sosyal sigortaların kapsamına alınması gerekir. Böylece, hiç sigortalanmamış nüfusun aktif sigortalı konumuna gelmesiyle oranlar aktif sigortalılar lehine değişecektir. Yeni iş alanları yaratılmış olsa, aktif/pasif dengesi, gelecekte bugünkünden çok daha kötü olamayacaktır. Fakat en büyük tehlike, Türk üretim sisteminin istihdam alanları yaratma yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'de işsizlik oranı halen çalışabilir nüfusun % 9.8'i kadardır. Çok az sayıda işçi üretim sürecine katılabilmektedir.

Üzerinde düşünülmesi gereken başka bir husus da, herhangi bir nedenle (sakatlık, emeklilik) sosyal güvenlik kurumlarından aylık alanların yeniden çalışmalarının engellenmesidir. İstihdam politikasına da uygun düşen bu çözüm, ülkemizde benimsenmemiştir. Çünkü 506 sayılı yasada yapılan değişiklikle, emekli aylığı alanlara yeniden çalışma olanağı tanınmıştır(md.63).

Sosyal Sigortalar Kurumunu gelir kaynakları açısından olumsuz yönde etkileyen başka bir faktör sigortasız (kaçak) işçi çalıştırma eğiliminin yaygınlık kazanmış olmasıdır. 1988 yılı sonu itibarıyla SSK kurumuna tabi işyerlerinin sayısı 1.302.116 olup bildirgesi alınan işyeri sayısı 445.928'de kalmıştır. Bunlardan 424.464'ü özel kesim işyeridir. Sigortalı işyerlerinden işe giriş bildirgesi verenlerin oranı ancak % 34.2 düzeyinde gerçekleşmiştir(DPT, 1990 yılı programı, 351). Bu veriler, mevcut sistemin tam anlamıyla işlerlik kazanmadığını, SSK kurumunun yükümlülüklerini yerine getirmekten aciz kaldığını ortaya koymakta; bugünkü finansman sorunlarının nedenlerini de tüm açıklığıyla ortaya koymaktadır. Çözüm, Kurumun idari yapısının yeniden düzenlenmesi ve işyerleri üzerindeki denetimin etkinleştirilmesidir. İşçi sendikalarının da soruna duyarlılık göstermesi, sosyal güvenlik bilincinin pekişmesine katkı sağlayacaktır.

ff) Kurumun mali dengesi gözetilmeden yapılan yasal düzenlemelerin getirdiği ek mali yük

Sosyal güvenlik alanında yapılacak her yeni yasal düzenlemenin ağır bir mali faturası olacaktır. Bu nedenle, yasal değişiklik yapılmadan önce Kurumun gelir gider dengesine özen

gösterme zorunluluğu vardır. Ülkemizde sözkonusu ilkeye bağlı kalınmaması, Kurumun aktüarya dengesini olumsuz yönde etkilemiştir. Bunun somut örneğini "Sosyal yardım zammı" ve "vergi iadesi" oluşturmaktadır.

aaa) Sosyal yardım zammı

Başlangıçta, memurların yakacak giderlerinin karşılanması için kabul edilen "yakacak yardımı" daha sonra "sosyal yardım" adı altında dul ve yetimlere de yaygınlaştırılmıştır. Gerçekten 506 sayılı Yasanın ek 24. maddesine göre, iş kazaları ile meslek hastalıkları, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından gelir veya aylık alanlara her ay sosyal yardım zammı ödenecektir. Zam miktarı her yıl Bakanlar Kurulu kararıyla artırılmaktadır. Aynı uygulama Rağ-Kur ve Emekli Sandığı emeklileri için de söz konusudur. Bu yardım, herhangi bir prim karşılığı olmaksızın ek bir ödeme biçiminde olup, Kurumların aktüarya hesaplarında karşılığı da bulunmamaktadır. Aktüarya hesaplarında bir gider kalemi biçiminde yer almamaktadır.

Oysa, finansman kaynağını işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerden oluşan sosyal sigorta tekniğinde, yapılacak veya yapılacak sosyal yardımların (örneğin emekli aylığı) gelir kaynağı da primler olacaktır. Başka bir ifadeyle, sosyal sigorta yardımlarının ödenmiş primlerden elde edilen gelirle karşılanması bir zorunluluktur. İşte, sosyal yardım zammı bu temel ilkeye aykırı düşmektedir. Uzun dönemli sigorta kollarının (sakatlık, yaşlılık ve ölüm) aktüarya hesaplarında öngörülme bu yardım türü, sosyal Güvenlik Kuruluşlarına (SSK ve Rağ-Kur'a) büyük bir mali yük getirmektedir.

Öbürleri gibi, Sosyal Sigortalar Kurumunun ödemek zorunda olduğu sosyal yardım zammı miktarları, her yıl Bakanlar Kurulu kararlarıyla arttırılmaktadır. Örneğin malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının toplam giderleri 1987 yılı sonu itibarıyla 1986 yılına oranla % 68 artış göstermiştir. Bunun en önemli nedeni, sosyal yardım zammındaki artıştır. Gerçekten, 1986 yılında ödenen sosyal yardım zammı miktarı 183,7 milyar iken,

1987'de 325.4 milyara ulaşmıştır. % 77 oranında bir artış vardır. 1988 yılında ise aylık ortalama 45.000 TL. olarak ödeneceği tahmin edilerek sosyal yardım zammı tutarı 559.5 milyar TL. olarak hesaplanmışken (SSK, 1987 Bilançosu, 33.174-175), gerçek rakam 710 milyar lirayı aşmıştır. 1989 yılında ödenen miktarın bu rakamların çok üstünde olacağı söylenebilir.

Prim karşılığı alınmaksızın sigortalılara ve hak sahiplerine, her üç sosyal güvenlik kuruluşundan yapılan sosyal yardım niteliğindeki bu ödemeler, ciddi bir finansman sorunu olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Beşinci beş yıllık Kalkınma Planında, sosyal güvenliğin ilke ve politikaları belirlenirken "Sosyal Sigorta kuruluşlarına, karşılığı olmaksızın, sosyal yardım niteliğinde ödemeler getirilmeyecektir" denilmektedir. Aynı ilke Altıncı V. Yıllık Kalkınma Planında (1990 - 1994) yinelenmiştir. "Sosyal sigorta kuruluşlarının sigorta hizmetleri ilke olarak külfet- nimet dengesi içinde" kendi finansman imkanlarıyla karşılanacak, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılacaktır..." (DPT, Altıncı Plân, 171). Söz konusu ilkelerin bir anlam ifade etmesi, yaşara geçirilmelerine ve etkin bir biçimde uygulanmalarına bağlıdır. Verilen örnekler gerçeğin böyle olmadığını kanıtlamaktadır.

Sosyal yardım zammının, Kurumların öz kaynakları dışındaki kaynaklardan, sözgelimi transfer niteliği taşıyan bu ödemeler, Devlet tarafından karşılanmış olsaydı, sigortalılara daha fazla avantaj sağlayacaktı. Çünkü bu sosyal yardım yükümlülüğü olmasaydı, kurumlar bu fonları kendi emekli, dul ve yetimlerine daha yüksek aylıklar biçiminde yansıtacaktı; sözkonusu aylıklar bu denli düşük olmayacaktı (DPT, Erken Emeklilik Uygulaması, 66). Fize göre sorunun çözümü, sosyal yardım zammının ulusal bütçeden karşılanmasıdır.

bbb) Vergi İadesi

Sosyal güvenlik kurumlarının mali sorunlarına ağırlaştırıcı diğer bir uygulama, 1985 mali yılında yürürlüğe konulan vergi iadesi sistemidir. Emekli, dul ve yetimlere ödenen vergi iadele-
rinin finansman kaynağı olarak sigorta kurumları gösterilmiş ve

bu yükümlülüğün yerine getirilmesi için yapılan tüm ödemeler anılan kuruluşlarca karşılanmaktadır. Dönem sonlarında, vergi iadeleri için yapılan ödemeler Devletten alınsa bile, belli bir süre karşılıksız finansman sağlamış olmaktadırlar. Çünkü kurumlar, vergi iadelerinden dolaylı olarak alacağına mahsuben hazine bonolar almakta, bunları bankalarda muhafaza etmektedir. Hazine, Kuruma borçlanmış olmaktadır; bu bonoların 1987 sonu itibarıyla nominal bakiyesi 33.740 milyar TL'ye bakiye olmuştur. Toplam plasmanların % 3.21'ini oluşturan bu bonoların vadesi 9 ay olup, faiz oranları da % 34.96 kadardır (Duygulu, 6).

Halen devam eden bu uygulamanın, zaten finansman gücünü çeken sosyal güvenlik kurumlarına, karşılığı olmadan vergi iadesinin ödetilmesi, Sosyal güvenlik sisteminin temel ilkelerine aykırı düşmektedir. Bu aykırılığın ortadan kaldırılması, Kurumun finansman mekanizmasına, belirli ölçüde, daha sağlıklı bir işleyişlerlik kazandıracaktır.

Mevcut modelde, primler dışında, kurum fonlarının işletilmesinde elde edilen gelirler de önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Bunların irdelenmesi ve çözümlerin araştırılması uygun olacaktır.

2. Finansman Yöntemleri ve Fonların İşletilmesine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Emeklilik programlarının finansmanı açısından benimsenen finansman yöntemi ile birikmiş fonların işletilmesi sorunu da önem taşır. Ortaya çıkan mali darboğazların aşılmasında bu konuların üzerinde de önemle durmak, sorunları saptamak ve kimi çözümler oluşturma zorunluluğu vardır.

a) Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenlik kurumları, elde ettikleri gelir kaynaklarından oluşan fonlardan, sosyal bir riskle (hastalık, iş kazası, analık, sakatlık, yaşlılık vb) karşılanan sigortalılara, aynı ve parasal nitelikli sigorta yardımları yapar. İşte, söz konusu fonların kullanımında, birbirinden kesin çizgilerle ayrılan

iki yönteme ya da tekniğe başvurulmaktadır. Çünkü bunlar, sosyal sigortalının gelir-gider dengesini sağlama gibi bir işleve sahiptirler. Fenimsenecek teknik, gelir kaynağı olarak primlerin ön plânda yer aldığı sosyal sigorta sistemlerinde, bunların hesaplanması yanında, kapsama alınacak risklerin özellikleri dikkate alınarak, kimi aktüarya hesaplarına bağlı olarak oluşturulur. Uygulanması gereken önemli bir nokta, finansman yöntemlerinin seçimi tümüyle aktüarya hesaplarına dayalı teknik bir konudur, siyasal ya da başka etmenler bu konuda önem taşımamalıdır.

aa) Dağıtım Yöntemi

Bu finansman yöntemi, belirli bir sigorta döneminin (yılın) gelirleri ile aynı dönemin ya da bir sonraki devrenin giderlerinin karşılanması anlamına gelir. En yalın anlamıyla, bir yılın gelirleriyle giderlerini denkleştirme esasına dayanır. Bunun doğal sonucu, sosyal sigorta kurumunun gelir ve giderleri sürekli olarak dengeli durumdadır. Sosyal sigorta primlerinin miktarı, ilgili dönemlerin gider tahminlerine göre saptanır. Aktif sigortalıların ödedikleri primler, aynı dönemde sosyal riskle karşılaşan öteki sigortalılara yardım olarak, örneğin yaşlılık aylığı biçiminde geri ödenmektedir. Başka bir ifadeyle, belirli bir dönemin prim gelirleri, aynı dönemdeki sigorta yardımları ile öbür giderlerinin karşılığını oluşturur.

Dağıtım yöntemi, belirli bir sosyal gruba oluşturan bireyler arasındaki dayanışma ilkesine dayanır. Çünkü, aktif sigortalı (halen çalışan ve prim ödeyen) grubu, pasif sigortalı (çalışmayan ve sigorta yardımlarına hak kazanan) grubuna yapılan yardımları finanse etmiş olmaktadır. İzleyen aktif sigortalı kuşağı da, ödediği primlerle, kendisinden sonra gelen pasif sigortalıların emeklilik aylıklarını finanse etmek durumundadır (Dupeyroux 160; Bertrand, 80; Güzel/Okur, 84; Talas, 362; Dilik, 328; Yazgan, 110 vd).

bb) Fon Biriktirme (kapitalizasyon) Yöntemi

Kapitalizasyon ya da fon biriktirme yöntemi, sosyal risklerin

ileride doğuracağı giderleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanır. Sigortalılar ve bunların işverenlerinden alınacak primler, cari giderleri karşıladıktan başka, ayrıca bir fon birikimine yol açmaktadır. İleride doğacak tüm giderler, bu fonların işletilmesinden sağlanacak gelirler ve cari primlerle karşılanacaktır. Bu nedenle, anılan yöntemin benimsendiği sosyal sigorta sistemlerinde fonların verimli bir biçimde işletilmesi yarımsal önem kazanır. Fonun kurulması, her sigortalı adına bir hesap açılması biçiminde olabileceği gibi, toplu, yani tüm sigortalılara ait primlerin ortak bir fonda toplanması ve ileride bunlara sağlanacak sigorta yardımlarının bu ortak fondan karşılanması biçiminde de olabilir. Günümüzde, bireysel fon biriktirme yöntemi terkedilmiştir. Bu nedenle, üzerinde ayrıca durulmayacaktır.

Dikkat edilirse, fon biriktirme yönteminde, belli bir dönemde toplanan primlerin yine aynı dönem içinde sigorta yardımı adı altında dağıtımı söz konusu değildir. Bunun sonucu olarak, fonda toplanan meblağlar büyük miktarlara ulaşır. Bu fonların işletilmesinde elde edilen faiz ve öteki gelirler, gelecekte yapılacak sigorta yardımlarının finansmanını kolaylaştırabilir. Bu sayede sigortalılara sağlanan sigorta yardımlarının miktarı, aynı sigortalıların daha önce ödedikleri primlerin toplam miktarını aşar (Duperroux, 158; Dilit, 328).

b) Yöntemlerin Karşılaştırılması ve Sorunların Çözümü için Enerjiler

Sosyal sigorta kurumlarınca uygulanan finansman yöntemi, özellikle emeklilik aylıkları açısından mali sorunlara neden olabilmektedir. Yöntemlerden birinin ötekine yeğlenmesi, kimi nesnel etmenlerin titizlikle değerlendirilmesini zorunlu kılar. Çünkü her yöntemin kendine özgü yarar ve sakıncaları bulunmaktadır. Kapitalizasyon yöntemi, her sigortalıya, toplanmış fonda kendisine ileride yardım yapılacağı konusunda bir güvence sağlar. Fonların işletilmesi, giderek ekonomik yatırımlara yönlendirilmesi, ülke ekonomisi açısından da yararlı sonuçlar verir.

Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerde bu yöntem benimsenir. Felirtilen bu yararlar, ekonomik sistem ve konjonktürde belirli bir istikrarı varsayar; aksi halde, beklenen yarar ortadan kalkar. Toplanan fonlar, enflasyon ve para değerindeki dşrlere koşut olarak değer kaybına uğrama tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu nedenle, enflasyon eğilimleri ve sık sık başvurulan değerflasyonlar, kapitalizasyon yönteminden beklenen yararları tümüyle ortadan kaldırmaktadır. Fonların yatırım alanlarına yönlendirilmesi, anılan sakıncaları belirli ölçüde giderebilir. Ne var ki, fonların işletilmesinin karmaşık mekanizması, her zaman başarılı sonuçlar elde edilmesine olanak tanımaz. Aşağıda yniden üzerinde duracağımız gibi, ülkemizde sosyal sigorta fonları verimlilik ilkesine uygun bir biçimde işletilememektedir. Emeklilik sigortasının içinde bulunduğu mali sorunların bir kesiti buradan kaynaklanmaktadır.

Dağıtım yöntemi, karmaşık hesaplama işlemlerini ve toplanan fonların işletilmesi gibi sorunları ortadan kaldırııcı, para değerindeki düşmelere karşı güven verici ve oldukça basit bir mekanizmadır. Yapılan sigorta yardımları, prim ödeyenlerin olmalarına göre ayarlanabilmektedir; yararlananların aktif sigortalı durumunda iken demi oldukları prim miktarları tek başına belirleyici değildir. Yöntemin bu yararı küçümsenmeyecek bir anlama sahiptir ve bu yönüyle, paranın sürekli değer yitirdiği ülkelerde başarılı sonuçlar vermesinin kanıtıdır. Yöntemin başka bir avantajı, buna da alı emeklilik sigortasının derhal işlerlik kazanmasıdır; hiç ya da çok az prim demiş, fakat yaşlanması nedeniyle çalışamayacak kimselere emekli aylığı bağlama olanağı doğmaktadır; aktif grupların primleri, pasif sigortalı gruplara emekli aylığı biçiminde transfer edilebilmektedir (Dupeyron, 163; Saint-Jours, 163; Talas, 363; Tunoma, 107). Buna karşılık kimi sakıncaları da bünyesinde toplamaktadır; yöntemin başarısı, herşeyden önce sosyal grubun (sigorta yardımlarından yararlananların) yapısal dengesine bağlıdır; özellikle aktif/pasif sigortalı arasındaki ili ki belirleyici etkiye sahiptir: demografik değişimler yöntem üzerinde doğrudan yansıma bulur; prim ödeyenlerin sayısı, yardım alanlardan fazla ise, sistemin işleyişinde olumsuz bir tıkanma söz konusu olmaz, prim oranlarında indirim ya da

yapılacak yardım miktarlarında artış konusunda bir seçeneğe sahip olunacaktır; tersi bir durumda, yani aktif sigortalı sayısındaki azalma ya prim oranlarında bir artışa, ya da sigorta yardımlarının (örneğin emeklilik aylığı) miktarında bir indirime neden olacaktır. Öz olarak, dağıtım yönteminin işlerliği, belirtilen etkenlerdeki dengeyi zorunlu kılar (Dupeyroux, 163; Okur/Süzel, 84). Yöntem, fonların yatırım alanlarına sokulmasına elverişli değildir.

Temel esasları açıklanan finansman yöntemlerinden birinin benimsenmesi, sosyal sigorta kollarına ve bunların kendilerine karşı güvence oluşturduğu sosyal risklerin özelliklerine de bağlı olacaktır. Dağıtım yöntemi, hastalık ve analık sigortaları gibi geçici risklere karşı güvence sağlayan sigorta kollarına uygun düşmektedir. Aynı durum, iş kazası ve meslek hastalığı sigortasından bağlanan sürekli işgöremezlik geliri için finansmanı açısından da söz konusudur. Kapitalizasyon yöntemi ise, yaşlılık malullük(sakatlık) ve ölüm gibi uzun dönemli risklere karşı güvence sağlayan sigorta kolları açısından elverişli görünmektedir. Ne var ki, bu olgu mutlak değildir; yukarıda açıklandığı gibi, fon biriktirme yöntemi, ekonomik koşullardan doğrudan etkilenme özelliğine sahiptir, olumsuz ekonomik konjonktür, sistemi başarısızlığa götürür. Bu nedenle, Latı hukuklarının hemen hemen tümü, yaşlılık, sakatlık ve ölüm sigortaları açısından dağıtım yöntemi ni benimsemişlerdir(Dupeyroux, 159; IIT, La sécurité sociale , 98).

Latı ülkelerinde emeklilik sigortasının karşılaştığı mali sorunların aşılması için fon biriktirme yönteminin bir çözüm olup olmayacağı tartışma gündemine, 1970'li yıllardan itibaren yeniden gelmiştir. Kimi yazarlar, dağıtım yöntemi yerine aktüarya hesaplarına dayalı kapitalizasyon yönteminin, sosyal güvenliğin ekonomi üzerinde daha olumlu etkiler yaratacağı görüşünü savunmuşlardır. Fonlara göre, anılan yöntemle sosyal güvenlik tasarrufa olanak tanıyacak, biriken fonlar ekonomik büyümeyi olumlu kılacak yatırımlara yönlendirilebilecektir. Bunun sonucu olarak da sosyal güvenliğin ve bu arada emeklilik sigortasının ağır maliyetinin üstesinden gelinebilecektir. Bu

tez, kimi yararlarına karşın, sosyal güvenliğin finansman sorununa kapsamlı bir çözüm getirmeyeceği için fazla taraftar bulamamış ve hiçbir ülkede uygulamaya konulmamıştır (İkz. UIT, La sécurité sociale 97 vd; Euzéby, 19 vd; OCDE, La réforme des régimes publics de pensions, 94).

Ülkemizde, öteki ülkelerin aksine, uzun dönemli sigorta kolları olan sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortaları açısından fon biriktirme tekniği uygulanmaktadır. Çünkü anılan sigorta kollarında, sigortalılarla bunların hak sahiplerine yapılmakta olan sürekli yardımlar (gelir ve aylıklar) için matematik karşılıktan başka, ileride bağlanacak aylık ve gelirler ile yapılacak toptan ödemeleri karşılamak üzere ödenmiş primler karşılığı da ayrılmaktadır (Dilik, 336; Tançomak, 107; DPT, Sosyal Güvenliğin Finansmanı, 6-7). Aynı durum Tağ-Kur açısından da geçerlidir. 1479 sayılı Tağ-Kur Yasası (md.79) her yıla ait gelirlerden matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı, olağanüstü karşılık ve öteki karşılıklar adı altında karşılıkların ayrılmasını öngörmektedir. Matematik ve ödenmiş primler karşılıkları ayrıldığında kapitalizasyon yöntemi söz konusu olmaktadır (Tales, 395; DPT, Sosyal Güvenliğin Finansmanı, 5).

Mevcut yasal düzenlemeye karşın, uygulamada fon biriktirme yöntemine işlerlik kazandırılmamaktadır. Özellikle sosyal Sigortalar Kurumunun gelirlerinin yetersiz kalması nedeniyle ayırmak zorunda olduğu karşılık açıkları her yıl artış göstermiştir. Örneğin 1987 yılında 1.358.859 milyon lira matematik karşılık ayrılması gerekirken, gelir fazlası yeterli olmadığından, ancak 1.333.907 milyon lira ayrılabilmiştir. Aradaki fark olan 524.952 milyon lira ise matematik karşılıklar açığı olup, ileriki yıllarda tamamlanmak üzere bırakılmıştır. Kapitalizasyon yöntemi, ödenmiş primler karşılığının ayrılmasını da zorunlu kılar. Ne var ki, kurum başlangıçtan beri söz konusu karşılıkları da yeteri kadar ayıramamaktadır, çünkü gelir fazlaları matematik karşılıklara dahi yetmemektedir. Denebilir ki, 1981 yılı dışında (2422 sayılı yasa ile prim oranlarında % 6'lık bir artış getirildiği için)

giderlerin yıllık artış hızı, gelirlerin yıllık artış oranının üzerinden seyretmiştir. Bu durumun mevcut finansman yapısı içinde gelecekte de sürmesi kaçınılmaz görülmektedir. Bununla bağlantılı önemli sorunlardan birisi de Kurumun plasmana uygun fonlarının mevcut olmamasıdır (İkz. Duyuru, 4; DPT, Sosyal Güvenlik, 85 vd). Fonların işletilmesi suretiyle elde edilecek plasman gelirleri, özellikle emeklilik gibi uzun dönemli sigorta yardımlarını karşılamaktan çok uzak kalmaktadır.

Belirtilen tüm bu sorunlar, ülkemizdeki tüm sosyal güvenlik kurumlarının finansman yöntemi olarak dağıtım tekniğini benimsemeleri gerektiğini ortaya koymaktadır. Dağıtım yöntemi, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengelerinin yıllık program bütçeleri doğrultusunda belirlemelerini, olağanüstü giderleri karşılamak için de sadece küçük çapta bir fon ayırmalarını varsayar (DPT, Sosyal Güvenlik, s.112). T.C. Emekli Sandığı, 8.7.1971 tarih ve 1425 sayılı Yasayla 5434 sayılı yasaya eklenen geçici 146. maddeyle fiilen dağıtım yöntemini benimsemiş bulunmaktadır. Çünkü söz konusu hüküm, sandığın nakit açığının Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümüne konulacak ödenekle karşılanmasını öngörmektedir. Böylece, Devlet güvencesi altında dağıtım yöntemine geçilmiş olmaktadır. Yasal düzenlemenin de buna uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Foksan karşılıkları sürekli artış gösteren Sosyal Sigortalar Kurumunun da, yapılacak yasal değişikliklerle dağıtım yöntemine geçmesi uygun olacaktır. Kuşkusuz, kısa dönemde sorunların çözümü olanaklı değildir. Benimsenecek yöntere ek kimi önlemlerin alınması da kaçınılmaz olacaktır. Yöntem değişikliğine karşın, Kurumca karşılanmayan açıkların devlet bütçesinden karşılanması zorunluluğu vardır.

c) Sosyal Sigorta Fonlarının İşletilmesi ve Buna Bağlı Finansman Sorunları

Sosyal Sigortalar Kurumunun, aylık ve öbür sosyal sigorta ödemelerini karşılayacak düzeyde bir gelire sahip olamamasının önemli nedenlerinden birisi de mevcut fonların verimli bir biçimde işletilmemesinden kaynaklanmaktadır. Mevcut finansman yöntemi korunduğu takdirde anılan soruna da çözüm getirme zorunluluğu vardır. Mevcut plasmanların daha yüksek düzeyde emellan-
dırılması, çözümün odaklaşacağı temel hedef olmalıdır. Bu

noktada da Devletin sorumluluğu ön planda yer alır.

aa) Fonların işletilmesinde gözetilecek temel ilkeler

Fonların işletilmesi geniş boyutlu ve karmaşık mekanizmaları içeren bir konudur. Her durumda geçerli, her koşula uyumlu bir model ortaya koymak güçtür. Bugüne kadar yapılan araştırmalar yalnızca kimi genel ilkeleri belirlemekle sınırlı kalmıştır: Güven, verimlilik, likidite ve kararlılık, bu ilkelerin başlıcalarıdır. Sosyal güvenlik fonlarının yatırımında uyulması gereken ilkelerin başında güvenlik ilkesi gelmektedir. Bunun nedeni, sigortalılara yapılacak yardımların aksatılmamasıdır. Bu yönüyle güven ilkesi, fon gelirlerinin düzenli olarak tahsili, ana paranın vade sonunda güçlüklerle karşılaşmadan geri alınabilmesi ve yatırılan fonların enflasyona karşı gerçek değerlerini koruyabilmesini ifade eder. Verimlilik ilkesi ise, fonların en yüksek gelir getirecek yatırım alanlarına yönlendirilmesini gerekli görür. Gereksinim duyulduğunda, fonların kolayca paraya çevrilebilmesi likidite ilkesinin önemini vurgular. Tüm bunların yanında, fonların işletilmesinde ve elde edilecek gelirlerin miktarında sürekliliğin sağlanması da zorunludur (Ayrıntı için bkz. Dilik, 357; Telas, 365 vd; Müçük 57 vd). Fonların işletilmesinde tüm bu ilkelerin birlikte gözetilmesi gerekir, birine üstünlük tanımak veya ilkelerden birini hiç dikkate almamak, kurum açısından finansman sorununu beraberinde getirecektir. Türkiye'deki uygulama bunun somut örneğidir.

bb) SSK Fonlarının işletilmesinin yasal çerçevesi ve uygulama sonuçları

aaa) Kevcut Yasal çerçeve

Sosyal Sigorta fonlarının yatırım alanları 4792 sayılı yasanın 20. maddesinde belirlenmiştir. Bu hüküm 2158,2868 ve en son olarak da 3300 sayılı yasalarla (R.G., 19.6.1986, 19133) değişikliğe uğramıştır. Maddenin son biçimine göre, Sosyal Sigortalar Kurumu, her sigorta koluna için ayıracağı yedek akçeleri; milli bankalara, Devletin çıkardığı tahviller ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresince çıkarılan gelir ortaklığı ve hisse senetlerine, taşınmazlara, sigortalılar ve aylık alanlara konut yapımı için ikrazda bulunmak, kendisine bağlı tüzel kişiliği haiz müesseseler, ortaklıklar kurmak veya kurulmuş bulunanların

hisse senetlerini veya ortaklık paylarını satın almak suretiyle işletecektir.

Öte yandan, 2868 sayılı yasaya kadar kurum karşılıklarının en çok % 40'ı tahvillere ve en çok % 25'i konut kredisi olarak sosyal sigortalılara ve % 15'ini de kendisine bağlı tüzel kişiliği haiz müesseseler kurmaya, ara ve yatırım malları üretimine yönelik kamu kurallarılarına verilmesi öngörülmüştür. Tahvillere ilişkin sınırlama, bütçe yasalarıyla aşılmıştır. Dikkat edildiğinde, SSK kurumunun kendi fonlarını kullanma açısından pek fazla seçeneği bulunmamaktadır. Bu sınırlamalar nedeniyle yeni yatırım alanlarına yönlendirme olanağı kalmamıştır. Devlet, fonları kendi istediği alanlara yöneltmiş, ancak ortaya çıkan zararları Kurum karşılamak durumunda kalmıştır. İşte, Sosyal Sigortalar Kurumunun karşılaştığı finansman sorununun kaynağında yatan nedenlerden birisi de budur. Yapılan yasal değişikliğe karşın uygulama bekleneni vermemiştir.

bbb) Uygulama sonuçları

Kurum plasmanlarının büyük bir bölümünün bankalara ve tahvillere yatırıldığı dikkati çekmektedir. Gerçekten, 1980 - 1984 yılları arası yüzde olarak dağılıma bakıldığında söz konusu alanlara yatırılan fonların ortalama % 56 - 66 oranına ulaştığı görülmektedir (Ayrıntı için bkz. Yükük, 65. vd). 1985 yılı sonu itibarıyla fonların % 35,12'si tahvillere, % 35,73'ü milli bankalara mevduat olarak yatırılmıştır (SSK, 1985 Yılı Çalışma Raporu, 13). Aynı yıl fonların % 15,72'si sigortalıların konut kredilerine, % 5,30'ü taşınmazlara ve % 5,94'ü öbür alanlara yatırılmıştır (Aynı Rapor, 14). 1986 yılı fonlarının % 41,96'sı milli bankalara % 29,52'si tahvillere; % 1,95'i hazine bonolarına yatırılmıştır.

1987 yılı sonu itibarıyla fonların % 63,57'si milli bankalara; % 15,36'sı tahvillere; % 5,1'si hazine bonolarına yatırılmıştır (SSK, 1987 Yılancı, 11). Önceki yıllarda olduğu gibi 1987 yılında da fonların büyük bir bölümü milli bankalara, Devlet Yatırım Bankasına ve hazineye yönelmiştir. Gerçekten, toplam

195.455.500.000 T.L.. olan tahvil ve bononun % 41.44'ü Devlet Yatırım Bankası (Türkiye İhracat Kredi Bankası), % 41.29'u hazine tahvilleri ve % 17.26'sı hazine bonosudur.

Temel ilke sosyal sigorta fonlarının verimli alanlara yönlendirilmesi ve yatırılan bu fonların fiyat artışlarına karşı en azından kendi gerçek değerlerini korumalarıdır. Kurumun finansman sorununun çözümünde belirtilen bu ilke yaşamsal önem taşıdığı halde, uygulamada tümüyle gözardı edilmiştir. Rakamlar incelendiğinde, kurum fonlarının büyük bir bölümünün milli bankalara ve tahvillere yatırıldığı görülmektedir. Bu iki yatırım alanının gelir getirme oranları çok düşük kalmaktadır. Bunun nedeni, özellikle tahvillere yatırılan kaynakların büyük çoğunluğunun Devlet Yatırım Bankasına gitmesidir. Anılan banka iktisadi devlet kuruluşlarının yatırım kredisi gereksinimini karşılamaktadır. Ne var ki, bu bankanın tahvillerine yatırılan fonlar, gerçek anlamda yatırımlara değil, söz konusu kamu kuruluşlarının kimi cari giderlerini finanse etmek için de kullanılmıştır. Dahası, fonların yatırım projelerine ayrıldığı durumlarda bile, anılan projeler verimli olmaktan uzak kalmıştır. (Dilik, 362; Tunçomağ, 113). Devlet Yatırım Bankasının (şimdi Türkiye İhracat Kredi Bankası) tahvillerinin faiz oranı 1982 tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca tespit edilmektedir. 1987'de tespit edilen oran % 30'dur. Yatırım Bankası tahvillerinden sonra, Kurum plasmanları arasında en önemli yeri hazine tahvilleri ve hazine bonoları oluşturmaktadır. Vergi iadesi nedeniyle ortaya çıkan alacağına karşılık hazineden alınan bonoların faiz oranı % 34.96 kadardır. 1987 yılı sonu itibarıyla Kurumun belirtilen bu fonlardan elde ettiği toplam gelir oranı % 35.52 olarak gerçekleşmiştir (SSK, 1987 Çalışma Raporu, 102 vd). Her durumda, fiyat artışlarının yüksek olduğu yıllarda, fonların değer kayıpları yüksek olmaktadır. Fon gelirlerinin fiyat artışlarının çok gerisinde kalması, Kuruma mali sorunlarla karşı karşıya getiren önemli bir etkidir.

Bu veriler ışığında şu saptama doğruluk kazanmaktadır: Kurum fonlarının işletilmesi esaslarına ilişkin yasal düzenleme ve

buna dayalı uygulama sürdükçe özellikle enflasyon oranının yüksek olduğu dönemlerde, fon gelirlerinin azalacağı ve fonların enflasyon karşısında eriyeceği söylenebilir. Oysa, Kurumun karşı karşıya bulunduğu finansman sorununun çözümünde, fonların bugün olabildiğinden daha yüksek bir gelir getirme düzeyine ulaştırılması kaçınılmaz hale gelmektedir.

Daha önce belirtildiği gibi, fonların işletilmesi konusunda sadece kimi genel ilkeler ortaya konulabilmektedir. Bunun ötesinde, işletilme esaslarını ayrıntılı bir biçimde belirleyen, her koşulda uygulanabilir bir model ortaya koymak olanaklı değildir. Mevcut sorunlar, çözüm önerilerini de beraberinde getirmektedir. Öncelikle fonların yatırım alanlarını sınırlandıran SSKurumu Yasası m.20'de değişiklik yapılarak, yine Devletin güvencesi altında, ekonomik koşullara uyum sağlayacak daha esnek bir sistemin benimsenmesi gerekir. Çünkü güven ilkesinin ön plâna çıkarılarak yatırım alanlarının daraltılması, fonların sürekli değer kayıplarına uğramasından başka bir sonuç doğurmamaktadır. Fonlar, gelir getirici, enflasyona karşı değerlerini koruyabilecek bir alana yatırılmalıdır. Kamu kesimine ayrılacak fonların, bugün olduğu gibi cari harcamalara yönlendirilmesi engellenmelidir. Fonların işletilmesinde Devlettene çok, Kuruma yetki tanınmalıdır. Kurum, kalkınma planlarıyla yıllık programlara konulacak genel ilkeler çerçevesinde, mevcut fonlarını işletme yetkisine sahip kılınmalıdır.

Devlet, kurumun giderlerini azaltamayacağına göre, gelirlerini arttırmak ve plasmanlarını daha yüksek gelir getirecek şekilde nemalandırmak için gerekeni yapmak durumundadır. Kısa dönem için düşünülebilecek çözümler arasında, tahvillere ve bonolara uygulanan faiz oranları bir endekse bağlı olarak yükseltilmelidir. Hazine tahvillerinin net faizleri yüksek olduğuna göre Kuruma ait tahvillerin % 30 faiz oranında tutulması gerçekçi görülmektedir.

Devletin değişik yollardan Kurum kaynaklarına başvurusu önlenmeli, çeşitli vesilelerle aldığı Kurum fonlarının en yüksek kâr getirecek alanlara yönlendirmekte özen göstermelidir.

Kurum fonlarının önemli bir bölümü taşınmaz değerlere yatırılmıştır. Ancak bu taşınmazlardan elde edilen gelirler

çok düşük kalmaktadır. Bir defaya özgü olmak üzere kurumun taşınmaz kiralalarını rayiç değerlerine yükseltmek amacıyla yasal düzenleme yapılabilir.

3. Primlere ve Fon Gelirlerine Dayalı Finansman Kaynaklarının Yetersizliği ve Çözüm Önerisi: Devlet Katkısı

a) Genel Olarak

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar, mevcut finansman modeli çerçevesinde, önerilerimiz doğrultusunda kimi düzenlemeler yapılarak aksaklıklar giderilse bile, uzun dönemde sosyal güvenlik kurumlarının ve bu arada sosyal sigortaların, özellikle emeklilik aylıklarının finansmanı açısından çok ciddi mali sorunlarla karşılaşacağını ortaya koymuştur. Durum bu denli açık olmakla birlikte, henüz ileriye dönük bir finansman politikası üretilmemiş ve aktüarya hesapları yapılamamıştır. Bu nedenle, mevcut modele ek yeni bir finansman modelinin oluşturulması ivedilik kazanmaktadır.

Tarihsel gelişim içinde, sosyal güvenlik sistemlerini birbirinden ayrımlı iki düşünce biçimi yönlendirmiştir: İlki, "özel sigorta", öbürü ise "kamu ya da sosyal yardım" modeline dayanır. Buradan hareketle sosyal güvenlik sistemleri ayrımlı yapılara göre biçimleneceklerdir. Özel sigorta modeli, sosyal sigortaların düşün babası Bismarck'ı etkileyecektir. Gerçekten Bismarck, özel sigorta tekniğinden hareketle ve bunun isteğe bağlı ögesini bir kenara iterek, zorunlu sosyal sigorta modelini oluşturur. Özel sigortanın diğer ilkeleri sisteme egemen olmaya devam eder. Böyle olunca, finansman kaynağını, sosyal güvenceden yararlananların ve işverenlerin ödeyecekleri primler oluşturacaktır.

Çağdaş sosyal güvenlik düşüncesinin öncülerinden Deveridge ise, "sosyal yardım" modeline egemen olan "yoksulluk" ögesini terkederek, sosyal korumanın toplumun tüm bireylerini kapsamasını hedefler; mesleki dayanışma ilkesinin yerini, önemli ölçüde ulusal dayanışma ilkesi alır. Devlet, toplumun tüm bireylerine, finansman kaynağını ulusal bütçeden ya da vergilerden sağlayarak,

sosyal güvenlik yardımları yapar ve ücretsiz sağlık hizmetleri sunar. Finansman açısından kişisel sorumluluk esasına da yer verilir; yardımlardan yararlanacak olanlarla, bunları çalıştıran işverenlerin de belirli ölçülerde prim ödemeleri kabul edilir (Laurent, 73; Dumont 13 vd.)

Uygulamada genellikle, "sosyal sigorta" modeline üstünlük tanınmıştır: Avrupa Topluluğuna üye ülkelerin çoğunda durum böyle olduğu gibi, Japonya, Latin Amerika, Afrika ve Asya ülkelerinde de bu model geçerlidir (Dumont, 15 vd). Türk Sosyal Güvenlik Sistemi de bu grupta yer alır, yani "Sosyal Sigorta" tekniğini benimser. Funa karşılık, Yeni-Zelanda, İrlanda, Danimarka, İsveç ve sosyalist ülkelerde ikinci model egemendir. A.B.D., Kanada ve İsviçre'de karma bir sistem mevcuttur(Dumont, aynı yer; Laurent, 76).

1970'li yıllara kadar sözkonusu modeller kendilerine özgü ilke ve mekanizmalarıyla varlıklarını sürdürmüşlerdir. Belirtilen tarihten itibaren her iki modele dayalı sosyal güvenlik sistemleri önemli finansman sorunlarıyla karşılaşmıştır. Bunun sonucu olarak, anılan modellerin katı bir biçimde uygulanması olanaksız hale gelmiş; yeni finansman kaynağı arayışları yoğunluk kazanmıştır: Sosyal sigorta tekniğinin finansmanında, sosyal güvenlik modelinin öğelerine, yani devlet bütçesinden ya da vergi gelirleriyle finansman yöntemine başvurulmuştur. (bör modelde ise işçi ve işveren primlerine yer verilmiştir. Böylece, Sosyal güvenliğin finansmanında hemen hemen tüm ülkelerde üçlü finansman (işçi, işveren ve Devlet) modeli egemen olmaya başlamıştır.

b) Devlet Katkısını Gerekli Kılan Nedenler

Vurgulandığı gibi, işçi ve işverenler yanında, devletin de Sosyal güvenliğin finansmanına katkısı genel bir kural haline gelmiş, dehası bu katkı gittikçe artma eğilimi göstermiştir. Devletin finansmana katılımını gerekli kılan nedenler çeşitlidir. Bunların en önemlisi, vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı sağlamanın devlete anayasal bir görev olarak verilmiş olmasıdır. Gerçekten, ülkemizde 1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da

bu konuda mutlak emredici bir düzenleme içermektedir: "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" (md.60). Bu kural, Devletin Sosyal Güvenliğin finansmanına katılımını zorunlu kılmaktadır. "te yandan, "Sosyal Devlet" ilkesi, toplum sağlığının korunmasını hasta, çocuk ve yaşlılara yardım yapılmasını çağdaş bir devletin yükümlülükleri arasında varsayar (AY. md.2, 5 ve 61). Ayrıca, sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunma, devletin bu amaçla sosyal sigortaların kurulmasından önce yaptığı ya da yapmak zorunda olduğu giderlerin başka bir türünü oluşturmaktadır.

Bunların dışında, devletin sosyal sigortaların finansmanına katkısı, işçi ve işverenlerden alınacak primlerin daha ölçülü bir düzeyde kalmasını sağlayacaktır. Kurumların gelir-gider dengesizliğı, primlere dayalı modele mutlak olarak bağı kalındığında, kısa ya da uzun dönemde primlere yansıacaktır. Bunun ise ekonomik sakıncaları olacaktır. Devletin katkısı, aynı zamanda toplumdaki çeşitli gruplar arasındaki dayanışmanın da zorunlu bir sonucudur. Sosyal güvenliğin finansman yükü daha adil bir biçimde dağılmış olacaktır (Ekz. Talas, Sosyal Ekonomi, 358; Dilic, 3, 5; Yazgan, 118; Tuncay, 35; Güzel/Okur, 80; Dupevroux, 149). Belirtilen tüm bu nedenlere, yukarıda açıklanan son yıllardaki mali kriz de eklenince, devletin Sosyal sigortaların finansmanına katkısı zorunlu hale gelmektedir.

c) Uluslararası standartlar ve Dünya Uygulaması

Açıklanan bu esaslar, uluslararası hukuk normlarına da uygun düşmektedir. Gerçekten, sosyal sigorta tekniğine öncelik tanıyan UÇÖ (ILO)'nun 1944 tarih ve 67 sayılı tavsiye kararında sosyal güvenliğin finansmanı konusundaki temel ilkeler arasında, üçlü finansman modeli daha uygun görülmüştür (md.26). Buna göre devlet, prim gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda, özellikle sakatlık, yaşlılık ve ölüm riskleri nedeniyle ilgililere yeterli sosyal yardımın yapılması amacıyla gerekli mali desteğı sağlamalıdır. ILO'nun "sosyal güvenliğin asgari normlarına ilişkin" 1952 tarih ve 102 sayılı sözleşmesi de, sosyal sigortaların finansmanının primler, vergiler veya her ikisi ile karşılanmasını öngörmüştür (md. 71). Sözleşme, prim

oranlarının, korunan kişilerin ekonomik güçlük içine düşmeyecekleri bir düzende belirlenmesini, primlerin yapılacak yardımlara tahsis edilen kaynakların % 50'sini aşmaması gerektiğini hükme bağlanmaktadır (Ayrıntı için bkz. IIT, *Quelle méthode de financement ?*, 9 vd; ILO, *Social Security Protection in Old-Age*, Geneva 1989, 95 vd). ILO'nun yaptığı bir araştırma, günümüzde genellikle üçlü finansman (tripartite financing) yönteminin uygulandığını ortaya koymuştur.

Yine ILO'nun bir uzmanlar grubuna hazırlattığı raporda, (BIT, *La sécurité sociale*, 104-105), 2000'li yıllarda karşılaşılabilecek finansman sorunlarının çözümü için devletin katılımı önerilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar, sosyal sigortaların finansmanına işçi ve işverenlerle birlikte devlet katkısının da genel bir kurala dönüştüğünü ortaya koymuştur. Devlet katkısı değişik görünümler kazanabilir. Kimi durumlarda primlere benzer biçimde düzenli bir katkı söz konusudur. Sosyal sigorta yardımlarının bir bölümünün devletçe karşılanması da olanaklıdır. Sosyal sigorta kurumlarının yönetim giderlerinin devlet tarafından üstlenilmesi de benzer bir yöntemdir. Kurumların bütçe açığının kapatılmasında devletin rolü düşünülebilir. Dolaylı ya da dolaysız vergi gelirlerinin bir bölümünün sosyal güvenlik harcamalarına ayrılması da çeşitli ülkelerde uygulanan bir yöntemdir.

Belirtmek gerekir ki, devletin finansmana katılımı konusunda tüm ülkelerde uygulanabilecek tek bir model mevcut değildir. Her ülke kendi koşullarına göre, belirtilen yöntemlerden birini tercih edebilecektir (ILO, *Social Security Protection in Old Age*, 96 vd). Çeşitli ülkelerde uygulanan yöntemler, konuyu daha da açıklığa kavuşturacaktır.

OECD tarafından hazırlanan bir rapor (OCDE, *La réforme des régimes publics de pensions*, 124) üye 24 ülkede devletin özellikle sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortalarının finansmanına katkı biçimini belirlemektedir:

F.Almanya'da devletin katkısı yıllık sübvansiyon biçimindedir. Bunun miktarı, ulusal düzeyde ortalama ücret ölçülerine göre değişkenlik göstermektedir. Örneğin 1986 yılında yapılan sübvansiyon miktarı, tüm sigorta harcamalarının % 19.1'ini oluşturmaktaydı. Bu ise Devlet bütçesinin % 12'lik kısmına teka-bül etmekteydi (Dumont, 13 vd). Avusturalya'da sosyal güvenliğin finansmanı tümüyle genel bütçe gelirleriyle karşılanır. Avusturya'da, sosyal sigorta kurumlarının bütçesinin açık verdiği zaman, bu açık Devlet tarafından kapatılır. Ayrıca, gelir koşuluna bağlı yardımların tüm maliyeti de devletçe karşılanır. Belçika'da devletin yaptığı katkı yıllık sübvansiyon biçimindedir. Kanada'da ulusal yaşlılık sigortasının tüm finansmanını devlet karşılar; işçilerin kazançlarına bağlı yaşlılık sigortası ise işçi ve işverenlerin primleriyle finans edilir. Danimarka'da sosyal güvenliğin genel bütçe ile finanse edilmesi esasına sadık kalınmış, gelir vergisinin bir bölümü bu alana ayrılmıştır. Ulusal yaşlılık sigortasının finansmanı için vergiye tabi kazançlardan % 3.5 oranında gelir vergisi kesilmektedir. İstihdama bağlı yaşlılık sigortası ise işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerle finanse edilir.

İspanya'da esas olarak işçi ve işverenlerin ödedikleri primler finansman kaynağını oluşturur. Devletin katkısı yıllık sübvansiyon biçimindedir. Bu ülkede, Devletin ulusal bütçeden yaptığı katkı son yıllarda sürekli artış göstermiştir: 1979 yılında % 5.9 olan bu katkı, 1982'de % 15.2 ve 1987'de % 25 oranına ulaşmıştır. Böylece sosyal güvenliğin finansmanı, kısmen de olsa, vergilerle sağlanmış olmaktadır.

Fransa'da, devlet kural olarak, sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunmamaktadır. Buna karşılık, ulusal düzeyde uygulanan asgari yaşlılık gelirinin finansmanı ile bazı özel sigorta rejimlerinin (tarım sigortası, devlet memurlarının emeklilik rejimleri, maden işçileri ve devlet demir yolları) finansmanın büyük bir bölümü genel bütçeden karşılanır. Bunun dışında, sosyal güvenliğin finansmanı konusunda vergi gelirlerine başvurma konusunda bir eğilim söz konusudur. Özellikle

dolaylı vergilerin bir kısmı, belirli sosyal sigorta harcamalarına tahsis edilmektedir. Zaman içinde bu vergilerin sayıları artmıştır: Karayolları taşıt araçlarının sigorta poliçeleri üzerinde % 12 oranında sosyal sigortaların finansmanı için bir kesinti yapılmaktadır. Bunun gerekçesini, trafik kazalarının sosyal sigortalara getirdiği mali yük oluşturmaktadır. 1 Nisan 1983 tarihinden itibaren 25°C'den fazla alkol içeren içkilere satış fiyatları üzerinde 1 frank vergi alınmaktadır. Bu da alkolün sağlık üzerindeki olumsuz etkisi ve yapılan harcamalar nedeniyle sosyal sigortaların malvarlığındaki eksilmeyi karşılama gerekçesine dayandırılmıştır. Ayrıca, ilaç firmalarının reklam giderlerinin % 15'i sosyal sigortaların finansmanına ayrılmıştır. Sonra yandan, 1983 yılında kabul edilen yasa ile gelir vergisinin % 1'i sosyal sigortaların finansmanına ayrılmış; daha sonra bu oran % 0.4'e indirilmiştir. Bunun dışında Devlet, istihdam politikasını desteklemek, özellikle gençlerin istihdam alanına katılımını sağlamak amacıyla işverenlerin prim paylarını da üstlenmektedir. Tüm bu gelişmelerin kökeninde, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığı yatmaktadır. Özellikle yaşlılık sigortasının açığı rekor düzeye ulaşmıştır: 1978 yılından itibaren başlayan bu süreç, 1985'de 13.4, 1986'da 20.9 ve 1988'de 30 milyar açıkla sonuçlanmıştır. Bu nedenle ki, prime dayalı finansman modeli korunmakla birlikte açıkları kapatmak amacıyla vergilerle finansman modeline de önemli bir yer ayrılmıştır.

Yunanistan'da finansman açısından işçi ve işveren primleri esas olmakla birlikte, Devletin sübvansiyon yoluyla katılımı da söz konusudur. Bu ülkede finansman açığının büyük rakamlara ulaşması nedeniyle (1983'de 34 milyar drakmi olan bu açık, 1984'de 43 milyara ulaşmıştır) Devletin güvencesi altında % 18.5 faizle iç borçlanmaya gidilmiştir. Tarım kesiminin sosyal sigorta finansmanına Devletin verdiği sübvansiyon 1975'de % 25 civarında iken, 1980'de % 40'a ulaşmıştır. İrlanda'da Devletin katkısı, sosyal güvenlik kurumları bütçesinin açık vermesi halinde söz konusu olmaktadır. İtalya'da, asgari (maktu) yaşlılık sigortası ile sosyal sigortaların yaşlılık sigortasının yönetim giderleri devletçe karşılanır. Japonya'da, 1986'da yapılan köklü değişiklikten sonra temel sosyal sigorta ödemelerinin (yaşlılık, sakatlık

ve ölüm aylıkları) 1/4'ünü devlet ulusal bütçeden karşılamaktadır. Norveç'te, kurumların olası bütçe açığını kapatmak amacıyla ulusal bütçeden transfer yoluyla katkı sözkonusudur. Bu ülkede ayrıca belediyeler, yaşlılık aylığına hak kazandıran kazançların % 0.33'ü oranında bir katkıda bulunmaktadırlar. Hollanda'da dar gelirliilerin prim borçları ile tüm bütçe açıkları devletçe karşılanır. Portekiz'de sosyal sigortalara tabi olmayanların yaşlılık aylıkları ile genel sağlık sigortasının tüm giderleri Devlet bütçesinden karşılanır. İsveç'te, sosyal korumanın finansmanı, kural olarak vergilerle sağlanır. Tüm harcamaların % 50.5'i bu kaynaklardan elde edilir. Ayrıca, ulusal yaşlılık sigortası giderlerinin yaklaşık % 12'si devletçe karşılanır. Bunun devlet bütçesine maliyeti % 17'ye ulaşmıştır. İsviçre'de Federal Devlet ve Kantonlarca yıllık sübvansiyonlarla, sosyal sigortaların finansmanına katkı sözkonusudur. OECD ülkeleri arasında sadece Türkiye'de Devlet sosyal sigortalara herhangi bir mali katkıda bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, OECD ve AT'na üye ülkelerde ya üçlü (Devlet, işveren ve sigortalı) esaslı, ya da primler yanında sübvansiyon, bütçe açıklarının kapatılması, bazı vergi gelirlerinin sosyal güvenlik harcamalarına ayrılması gibi yöntemlere başvurulmaktadır. Bu ülkelerde devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı % 18 ile % 78 arasında değişmektedir (Verzlich, 33-34). Bu oran 1985 yılı rakamlarına göre İsveç'te % 50,5, Danimarka'da % 49,2, Norveç'te % 47,8, Belçika'da % 46,9 ve Fransa'da % 45,6 rakamına ulaşmıştır (Dumont, 222). Belirtelim ki, Avrupa Parlamentosu'nun 1986 yılında onayladığı Vegen raporunda, sosyal güvenlik kurumlarının mali darboğazlarını aşmak için primler dışında, vergi ya da ulusal bütçeden yapılacak katkıyla başka gelir kaynaklarının bulunması gereği vurgulanmıştır (Euzéby, 9).

d) Türkiye'de Devlet Katkısının Zorunluluğu

4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası 19. maddesi, Kurumun gelir kaynakları arasında genel bütçeden yapılacak yardımları öngörmüş olmasına karşın, bugüne kadar böyle bir katkı gerçekleşmemiştir. Oysa, yasakoyucu, gerektiğinde sosyal sigortaların

finansmanına devletin de katılacağını emretmiştir. Devlet, bu yükümlülüğünü yerine getirmediği gibi, daha önce ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, uygulamada sosyal sigortaların fonlarını ucuz iç borçlanma kaynağı olarak görmüştür. Yüfusumuzun 16 milyonu aşkın bir kesimine sosyal güvenlik hizmeti vermeye çalışan Sosyal Sigortalar Kuramunun mevcut gelir kaynakları bugüne kadar olduğu gibi, 2000'li yıllarda ^{da} yetersiz kalmaya devam edecektir. Bu mali krizin beraberinde getireceği en önemli sonuç, sosyal güvenleerin tümüyle sembolik bir anlam kazanmasıdır. Oysa, dar gelirliiler yararına gelir dağılımının düzeltilmesi ve gelir seviyelerinin olabildiği ölçüde arttırılması sosyal bir zorunluluktur. Devletin sosyal sigortaların finansmanına katılması, sigortalılarla öteki gruplar arasında gelirin yeniden ve hakça dağılımını olanaklı hale getirecektir. Çünkü sosyal güvenlik, sosyal adaleti yaşama geçiren en önemli araçtır. Sosyal güvenliğin kapsamı genişledikçe, Türkiye'de Devlet katkısı, sigortalılar yararına gelir dağılımında, olumlu yönde değişiklikler yaratmada etkin bir araç olabilecektir. Temelini anavasada b lan "Sosyal Devlet" ilkesi ve herkese sosyal güvenliği sağlama konusundaki kural (md. 60). Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılımını zorunlu hale getirmektedir. Üretide de yazarların hemen hemen tümü bu görüşü paylaştırmaktadır (Saymen/Ekonomi, 33; Dilik, 385 vd; Laker, 482; Tuncay, 187; Güzel/Öker, 79).

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Devletin Sosyal Sigortalara sübvansiyon vermeyeceği belirtilmişti. Ne var ki, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında, "Devletin Sosyal Sigorta sisteminin finansmanına katkıda bulunma imkanları araştırılacaktır" ilkesine yer verilmiş olmasını olumlu bir gelişme olarak değerlendirmekteyiz. Bu ilkenin ivedi olarak yaşama geçirilmesi ve sosyal güvenliğin finansmanı konusunda kapsamlı bir politikanın oluşturulması zorunludur.

Böyle bir politikanın oluşturulması olması ve sadece kimi pragmatik çözümlerle yetinilmesi sosyal güvenlik kurumları arasında kimi ayrımların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Örnekten, 1425 sayılı Yasayla 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Yasasına eklenen geçici 146. madde ile, sandığın gelirlerinin giderlerini

karşılayamaması halinde, aradaki farkın hazinece karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükme davanılarak her yıl Emekli Sandığına Devlet katkıda bulunmaktadır. Ayrıca sandığın yönetim giderlerine, iştirakçileri (memurları) istihdam eden kamu kurumları, oyul ödedikleri karşılıklar oranında katılmaktadırlar (md. 28,15/J). Su halde, ülkemizde devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı sadece Emekli Sandığı ile sınırlı kalmıştır. Bu ise, SSKurumu ve Bağ-Kur sigortalıları ile devlet memurları arasında, özellikle emekli aylıkları açısından önemli farklılıkların ortaya çıkmasına neden olmakta; eşitsizliklerin ve sosyal huzursuzlukların kaynağını oluşturmaktadır.

Devletin SSKurumu ile Bağ-Kur'a mali destek sağlaması halinde, özellikle son yıllarda ülkemizde yaşanan ve emekli kitlesini rahatsız eden sorunlar önemli ölçüde aşılmış olacaktır. Devlet katkısı açısından, her zaman ve koşulda uygulanabilecek tek bir model yerine, ekonomik, demografik ve kurumların aktüarya hesaplarına göre değişebilen esnek bir model tercih edilmelidir. Batı ülkelerinin çoğunda 2050 yılına kadar uzanan finansman planları yapılmaktadır. Tahmin edilen verilere göre, devlet katkısının boyutları da değişken olacaktır. Devlet katkısı, belirtilen esnek model çerçevesinde değişik görünümeler kazanabilir: Öbür ülkelerde olduğu gibi yıl sonu bütçe açıklarının kapatılması, yıllık sübvansiyonların yapılması, dolaylı ya da dolaysız vergi gelirlerinin bir bölümünün sosyal güvenlik harcamalarına ayrılması, uygulanabilecek katkı biçimleridir. Ülkemizde örnek oluşturacak bir yöntem, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu"nda rastlamaktayız. 3294 sayılı Yasa Fon'un gelirlerini şöyle belirlemiştir: 1° Yasa ve Kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılabacak miktarlar 2° Bütçeye konacak ödenekler 3° Orman emvali satış hasılatından aktarılabacak % 5'lik miktardan, 4° Trafik para cezasının hasılatının yarısı, 5° Yıllık beyanname veren gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, hesaplanan gelir ve kurumlar vergisine ilave olarak ödeyecekleri % 1'lik miktar, 6° TRT reklam gelirlerinden aktarılabacak % 30'luk miktar,

7° petrol ürünlerinin satışlarından her kilogram için kesilecek 1'er lira. Bu kaynakların bir bölümünün öteki sosyal güvenlik kurumlarına da transfer edilmesi, sosyal yardımlaşma ve dayanışma ilkelerine de uygun düşecektir.

§ 5. MODEL ÖNERİSİ: MEVCUT SİSTEMİN TAMAMLAYICI PROGRAMLARLA DESTEKLENMESİ

I. Dünyadaki Uygulamalar

Sosyal güvenlik ve bu bağlamda emeklilik programları, her ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına göre farklılık gösterir. Bu nedenle, belirli bir ülkede uygulanan modeli başka bir ülkeye aynen uyarlamak uygun bir çözüm değildir. Bununla birlikte, başarılı örneklerden esinlenme ve yabancı sistemleri, ülkenin somut koşulları ışığında yeni bir değerlendirmeye tabi tutma yöntemine başvurulabilir.

Ülkemize özgü yeni bir model arayışı, dünyadaki gelişme ve uygulamaları ana çizgileriyle dikkate alma gereğini ortaya koymaktadır.

1. Yabancı Ülkelerde Emeklilik Programlarının Tarihsel Oluşumu

"Emekli Aylığı", başlangıçta "Sadık ve yaşlı personele" yapılan bir yardım, onlara verilen bir ödül biçiminde algılanmıştır. Bunun sonucu olarak, ilk emeklilik programları, genellikle yaşam boyu çalışılan mesleklerle (deniz ulaşım, ordu, kamu hizmeti v.b) sınırlı olarak ortaya çıkmıştır. Daha sonraki aşamada, sözkonusu model, büyük ölçekli işletmelerde (maden şirketleri, demiryolları v.b) de benimsenmeye başlanmıştır. İzlenen temel hedef, istikrarlı bir personele sahip olmak ve işletmenin çıkarları gerektirdiğinde, emekli aylığı ödeyerek yaşlı personelden kolayca kurtulmaktır. Bu duruma son vermek ve emekliliği işçiler için bir hak olarak benimsetmek amacıyla sendikal mücadele dönemi başlar. Çünkü, işletmelerin kendi iradeleriyle oluşturdukları programlar, işçilere güvence sağlamaktan uzak

kalmıştır: İşverence tek yanlı bir avantaj gibi görülmüş, işçinin işletmeye bağlılığı ve işletmenin mali durumuna göre farklı uygulamalara tanık olunmuştur. Sendikal çabalar, emeklilik aylığını, geciktirilmiş bir ücret biçiminde kabul ettirmekle sonuçlanmıştır.

Varılan bu aşama da yetersiz kalmıştır. Sanayilemeye koşturarak ücretlilerin sayısında büyük artış olmuş; ekonomik bunalımlar ve özellikle enflasyon, öteki sosyal koruma mekanizmalarını etkisiz kılmıştır. Bunun sonucu olarak emeklilik, tüm yaşlı nüfusun ortak gereksinimi olarak algılanmaya başlanmıştır. Emeklilik, tüm toplumun ortak bir sorununa dönüşmüştür. Toplum, yaşlı vatandaşlarına karşı bir yükümlülük altındadır. İşte, bu düşünce biçimi günümüzde evrensel kabul görmüş ve yürürlüğe konulan emeklilik programlarında somut ifadesini bulmuştur.

Emeklilik programları, uzun bir gelişme süresi sonunda ve güçlüklerle oluşturulabilmektedir. Bu nedenle sık sık değiştirilmelerine olanak bulunmamaktadır. Sistemler arasındaki farklılıklar buradan kaynaklanmakta; her ülkede karmaşık bir yapılanmaya tanık olunmaktadır (bkz. IREES, La Protection Sociale dans le Monde, 1985, No. 222, Notice 1, s.1) Ulusal sistemlerin bu karmaşık görünümü, kimi sınıflandırma ve benzerliklere engel oluşturmamaktadır.

2. Yabancı Ülkelerde Uygulanan Emeklilik Programlarının Sınıflandırılması

Batı ülkelerinde uygulanmakta olan emeklilik programlarını belirli bir şemaya uyarlamak gerekirse, ikili bir ayırım ortaya çıkmaktadır: 1° Temel ya da Genel Emeklilik Programları, 2° Tamamlayıcı Emeklilik Programları. Bunlara, özel Sigorta Şirketlerince yürütülen programlar da eklenebilir. Bu şemanın anlamı şudur: Çalışma yaşamını noktalayan, yani emekliliğe ayrılan bir kişiye, bu üç program çerçevesinde ve aynı anda, farklı miktar ve oranlarda olsa bile, emekli aylığına hak kazanmaktadır.

Böylece, bir tek program çerçevesinde verilen emeklilik aylıklarının yetersizlikleri, önemli ölçüde bertaraf edilmekte; bireye, emeklilik dönemindeki yaşamını daha rahat bir biçimde sürdürme olanağı verilmektedir.

Özel emeklilik programları bu araştırmanın kapsamı dışında kaldığında, dikkatimizi ilk iki program üzerinde toplayacağız.

a) Temel Emeklilik Programları

Tüm dünyada emeklilik, kısmen de olsa, devletin sorumluluk alanına girer. Devletin emeklilik programlarının oluşturulmasındaki yükümlülüğü, birbirini tamamlayan iki ilkeye dayanır: 1° kendi emek gelirleriyle yaşamını sürdüremeyecek durumdaki vatandaşlarına yardım etmek, 2° halen çalışanlara da emekliliklerini hazırlayabilmeleri ve sahip oldukları yaşam düzeylerini emeklilik döneminde devam ettirmeleri için destek olmak.

İlkelerden birine üstünlük tanımak, benimsenecek modeli de etkileyecektir.

aa) İkamet koşuluna bağlı emeklilik sistemi

Kuzey Avrupa ülkeleri ile Anglo-Sakson geleneğine bağlı ülkeler, yukarıda belirtilen ilkelerden birincisine ayrıcalıklı bir yer tanımışlardır. Bunun sonucu olarak, evrensel ya da genel emeklilik programları oluşturulmuştur. O ülkede ikamet eden tüm yaşlılara, mali durumları ne olursa olsun, emeklilik aylığı bağlanması anlamına gelir. Bu modelin en radikal, ulusal emeklilik sistemidir. Bu sistem, Devlet bütçesi ya da bu amaca yönelik vergilerle finanse edilir. Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda'da ulusal emeklilik programı, tümüyle vergi gelirleriyle finanse edilir. Danimarka'da, ulusal bütçe, emeklilik harcamalarının % 90'ını karşılar; geri kalanı ise gelirler üzerinden alınan vergilerle tamamlanır. İsveç'te, % 30'u devlet tarafından, öbür kısmı işverenler ve bağımsız çalışanların ödedikleri prim gelirleriyle karşılanır. Ulsal emeklilik programının devlet bütçesine

maliyeti % 17'ye ulaşmaktadır (Dumont, 24; OCDE, La réforme des regimes..., s.148). Yaşlılık aylığına hak kazanmak için, 65 yaşını doldurmak ve en az 5 yıldan beri İsveç'te ikamet etmiş olma dışında herhangi bir koşul aranmaz. Sigortalılık/belirli bir süre prim ödemiş olma zorunluluğu yoktur. Gelir düzeyi de emeklilik aylığı bağlamada etken değildir. Herkese maktu bir aylık bağlanmaktadır (Dumont, 215).

İkinci model, ulusal yaşlılık sigortası biçiminde kurumlaşmıştır. Finansmanı, primlerden elde edilen gelirle sağlanır. Aylığa hak kazanma, sigortalılık ve yaş koşuluna bağlanmıştır. Tam oran üzerinde aylık almak için belli süre prim ödeme koşulu da aranır; Ülkede ikamet eden herkesin bu sigortadan yararlanma olanağı vardır. Aylığın miktarı herkes için aynıdır. (IRES, La protection, N.1, S.2; Dumont, 130).

bb) Mesleki faaliyet koşuluna bağlı emeklilik sistemi

Bu sistem, belirli mesleki faaliyeti olanlara, sosyal sigorta tekniği çerçevesinde aylık bağlama esasına dayanır. Fransa, F.Almanya ve A.B.D.'nde bu sistem uygulanmaktadır. Türkiye'deki sisteme de bu grupta yer verilebilir. Japonya'da da 1985 reformuna kadar bu sistem uygulanmıştır. 1986 yılında yürürlüğe giren reform yasasıyla, emeklilikte teklik ilkesi benimsenmiştir. Tüm yaşlılara maktu bir aylık bağlama söz konusudur. (OCDE, La réforme . . . 122).

Mesleki faaliyet koşuluna bağlı emeklilik sisteminin gelir kaynağı, işçi ve işverenlerin ödedikleri primlere dayanır. Ulusal bütçe katkısı ikinci plânda yer alır. Yaşlılık aylığı prime esas kazançlar ve belirli bir oran dikkate alınarak hesaplanır.

İkamet koşuluna bağlı ulusal emeklilik sisteminde de maktu emeklilik aylığı, her durumda asgari ücretim çok altında bir rakamı ifade eder. Mesleki faaliyet ve dolayısıyla sosyal sigorta tekniğine dayalı sistemde de ücret gelirlerinin aylığın hesaplanmasında dikkate alınması, üst sınır ve yaşlılık aylığı oranı gibi nedenlerle emekli aylıkları genellikle yetersiz kalmaktadır. İşte, temel emeklilik programlarının

bu eksikliğini gidermek, emekli aylıklarını yeterli bir düzeye çıkarmak amacıyla ikinci basamak ya da tamamlayıcı programlara başvurma zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

b) Tamamlayıcı emeklilik programları

Her ülkenin özgün koşulları, tamamlayıcı programların kurumsal yapısını da etkilemiştir. Kimi hataları barındırmakla birlikte, tamamlayıcı programları iki ana gruba içinde inceleme olanağı vardır (IRPS, La protection sociale, N.1, s.2 vd., Laurent, s.81; Dumont, s.13 vd.).

Birinci grupta işletme düzeyindeki tamamlayıcı emeklilik programları, ikincisinde ise genişletilmiş (işkolu, ulusal v.b.) düzeydeki programlar yer alır. Herbirine egemen olan ilkeler farklı olacaktır. İlkinde, emeklilik, sosyal bir avantaj ve personel yönetimini kolaylaştırıcı bir araç olarak değerlendirilir. Bu modele, genellikle işletme düzeyinde toplu pazarlığın söz konusu olduğu ülkelerde üstünlük tanınmıştır. Öbürüne ise, işkolu ve hatta ulusal düzeydeki toplu pazarlık mekanizması damgasını vurmuştur. Tamamlayıcı emeklilik programlarının başlangıçta toplu sözleşmelerle kabul edilmiş olması, bu yöndeki gelişmelerin temel nedenidir.

Tamamlayıcı programların oluşturulması ve uygulanmasında devletin, işçi ve işveren sendikalarının yetki ve görevleri farklı görünümde ortaya çıkmaktadır. Her durumda, kamu makamlarının etkisi önemli bir yer tutar. Finansman yöntemleri de değişik olabilir: Kapitalizasyon (fon biriktirme) yönteminde, fonların işletilmesi ve buradan gelir elde edilmesi, emekli aylıklarının ödenme ve bağlanması açısından belirli bir zaman sürecini zorunlu kılar. Dağıtım yönteminde, aktif sigortalıların ödedikleri primler, otomatik olarak emeklilerin aylıklarına tahsis edilir. Programın işlerliği daha kısa bir zamanı gerektirir. Prim ödeyen aktif sigortalıların yeterli sayıda olduğu dönemlerde, dağıtım yöntemi yeğlenecektir. Bununla birlikte, işletme düzeyinde oluşturulmuş tamamlayıcı programlar, sadece kapitalizasyon yöntemine elverişli görünmektedir (IRPS, La protection sociale, 3).

aa) İşletme düzeyinde oluşturulan tamamlayıcı emeklilik programları

İşletme düzeyinde tamamlayıcı programlara yer veren ülkelerin başında A.B.D. ve İngiltere gelmektedir. Bu ülkelerdeki kadar geniş olmamakla birlikte, F.Almanya'da da bu tür programlar uygulanmaktadır(Sakar, 58).

Daha önce belirtildiği gibi, İngiltere'de Feveridge raporundan esinlenerek oluşturulan sosyal güvenlik sisteminde, ulusal düzeyde ve herkes için maktu bir emeklilik aylığı öngörülmüş, bunun yetersizlikleri ise öbür sosyal koruma araçlarına bırakılmıştır. Bunun sonucu olarak her işletme, kendi işçileri için tamamlayıcı emeklilik programı (işletme içinde emekli sandıkları) oluşturmuştur. Küçük işletmeler ise, gerektiğinde, özel sigorta şirketleri aracılığıyla bu tür programlara işçilik kazandırmışlardır. Bu ülkede, tamamlayıcı programlar, sosyal güvenlik sisteminin önemli ve ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır. Tamamlayıcı programların yasal çerçevesi bulunmakla birlikte, işletme düzeyindeki programlara nazaran ikinci planda kalmaktadır. İşletme düzeyindeki programlar, sanayi ve ticaret kesimi işçilerinin % 60'ını kapsamaktadır. Temel maktu emeklilik aylığına ek olarak işçinin ortalama kazancının % 25'i oranında bir emekli aylığı bağlanmaktadır (Laurent, 81).

Tamamlayıcı programlara tabi olma yasal zorunluluktur. Devletçe yönetilen programlarla (State Earning Related Pension Schemes), işletme düzeyindeki programlar arasında tercih yapılabilir. Bugün İngiltere'de işletme düzeyinde kurulmuş 60.000 adet emekli sandığı bulunmaktadır. (Dumont, 198).

A.B.D.'nde tamamlayıcı emeklilik programları işletmeler düzeyinde yaygınlık kazanmıştır. Programların gelirleri, "emeklilik fonları"nda toplanmaktadır. Bu fonların borsadaki payı büyük rakamlara ulaşmıştır. Sistem, doğası gereği, büyük işletmelerde istikrarlı bir biçimde çalışan işçilerin yararına işlemektedir. Tamamlayıcı sandıkların sayısı, kesin olarak

bilinmemektedir. 200.000 veya 300.000 olarak tahmin edilmektedir (IRES, 3, Dument, 198).

F.Almanya'da da işletmeler düzeyindeki programlar işçilerin % 60'ını kapsamaktadır. Aylık oranı, işçinin son ücretinin %10- % 20'si arasında değişmektedir. Yönetici kadrodakiler için bu oran daha da artmaktadır. Programın finansmanı, büyük işletmelerde yedek akçelerle sağlanır (Laurent, 81).

bb) Ulusal düzeyde oluşturulan tamamlayıcı emeklilik programları

Bu tür programları uygulayan ülkeler arasında da tam bir benzerlik mevcut değildir. Örgütsel yapı ve işleyiş mekanizmaları farklılık gösterir.

Danimarka'da 1964 tarihinde kağıtlanan ve ulusal düzeyde uygulanması kabul edilen bir toplu iş sözleşmesi tamamlayıcı emeklilik programını tüm işçiler için zorunlu kılmıştır. Finansmanı işçi ve işverenlerin ödedikleri prim gelirleriyle sağlanır (Dumont, 226). Hollanda'da 1949 tarihli bir yasa, işverenlere ve işçi sendikalarına, tamamlayıcı emeklilik programları oluşturma yetkisini vermiş; 1954 tarihli yasa ile de kimi uygulama sorunları çözüme kavuşturulmuştur. 1982 yılında kabul edilen başka bir yasa, bağımsız çalışanların (doktor, eczacı, mimar v.b.) tamamlayıcı programlara üyeliğini zorunlu kılmıştır. Bugün memur ve işçilerin % 82'si söz konusu programlardan yararlanmaktadır. Bu sistem ile emekliler, çalışırken aldıkları net ücretlerinin %100 'ü oranında emekli aylığı alabilmekte ve oldukça rahat bir yaşam sürdürebilmektedirler (Dumont, 58).

Tamamlayıcı emeklilik programlarının en çok geliştiği ve büyük başarı gösterdiği ülkelerin başında, hiç kuşkusuz Fransa gelmektedir. Başlangıçta toplu sözleşmelerle ve isteğe bağlı olarak kurulan tamamlayıcı sandıklar, 1964 yılında kağıtlanan ve bir kararnameyle tüm işkollarına yaygınlaştırılan (tesmil edilen) başka bir toplu iş sözleşmesiyle, tüm işçiler için zorunlu

hale getirilmiştir. 29 Aralık 1972 tarihli yasayla bir adım daha atılarak, genel sosyal sigorta rejimine tabi herkes, otomatik olarak bu sandıkların kapsamına alınmıştır. İşletmeler, çalıştırdıkları işçileri bu sandıklara bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Bugün, işçiler (ARRCO), üst yöneticiler (AGIRC) ve herhangi bir kadroya devamlı olarak atanmamış kamu görevlileri için olmak üzere üç ayrı tamamlayıcı emeklilik rejimi bulunmaktadır.

Tamamlayıcı programların finansmanı, kural olarak, işçi ve işverenlerinin ödedikleri primlerle sağlanır. Rejimlere göre prim oranları, % 4 ilâ % 16 arasında değişebilmektedir. Söz konusu programlara tümüyle özerk yönetim ilkesi egemendir. Yönetim kurulu üyelerinin yarısı işçi ve emeklilerden, öbür yarısı ise işveren temsilcilerinden oluşur. Tamamlayıcı sandıkları, işçi ve memurların emekliliğe esas kazançlarının % 20 ilâ % 25'i oranında ek aylık bağlamaktadırlar (Dupeyroux, 977 vd; Saint-Jours, 426vd.).

Yaptığımız açıklamalar, Batı ülkelerinin çoğunda temel emeklilik rejimleriyle uyumlu bir biçimde varlıklarını sürdüren tamamlayıcı emeklilik programlarının, uygulamadaki kimi sorunlara karşın, sosyal güvencenin etkinliği açısından önemli bir işleve sahip olduklarını ortaya koymuştur. Bu ülkelerin deneyimleri, ülkemiz açısından oluşturulacak modele de ışık tutacaktır.

II. Türkiye'de Tamamlayıcı Programların Kaçınılmazlığı

1. Mevcut Programların Emeklilere Sosyal Güvence Sağlamada Yetersiz Kalması

Mevcut emeklilik programları, sosyal sigorta tekniğine egemen olan ilkelere göre işlemektedir. Söz konusu teknik, öteki ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de etkin bir sosyal güvence sağlamakta yetersiz kalmaktadır. Herşeyden önce, mesleki faaliyet koşuluna bağlı olduğu için, sistemin başlıca gelir kaynağı, işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerden oluşmaktadır. Daha önce açıklandığı gibi (Ş 3, III) prim gelirleri özellikle emekli aylıklarını finanse etme açısından yetersiz kalmakta bu ise aylıkların miktarını olumsuz yönde etkilemektedir. Öte yandan, emekli aylıkları, prime esas kazançlar esas alınarak hesaplanmakta, ücret düzeylerinin çok düşük olması ve özellikle ekonomik konjonktürden etkilenmesi, bağlanan aylıkların satın alma gücünü sembolik hale getirmektedir. Ayrıca emekli aylıkları belirli bir oran ve üst sınır esas alınarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla, sigortalının çalışırken elde ettiği ücretin ancak belirli bir bölümü aylık biçiminde kendisine ödenmektedir. Oysa, yaşlı insanların giderlerinde herhangi bir eksilme olmamaktadır. Önemli olan, ücret geliri elde edilirken sahip olunan yaşam düzeyinin emeklilikte de korunmasıdır.

Ülkemizde emeklilerin büyük bir bölümü, emekli aylıklarının çok düşük miktarlarda ödenmesi nedeniyle mağdur durumdadırlar. Gerçekten, SSK'ndan emekli aylığı alanların yarısından fazlası 300.000 ilâ 424.000 lira arasında, Bağ-Kur'lular ortalama 130.000 lira aylık almaktadır. Bu rakamlar yoksulluk sınırının altında kalmaktadır. Şu halde, emeklilerin çoğunluğu yaşamlarını yoksulluk içinde sürdürmektedirler.

Mevcut modelde, şimdiye kadarki önerilerimiz doğrultusunda yapılacak değişiklikler, sorunu kısmen çözüme kavuşturabilecektir. Ne var ki sorun, tümüyle ortadan kalkmayacaktır. Bu nedenle, temel emeklilik programlarının tamamlayıcı programlarla desteklenmesi kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu gereksinim, daha önceleri de farkedilerek, kimi düzenlemeler yapılmış, ancak başarılı olmamıştır.

Gerçekten, 657 sayılı Devlet Memurları Yasasını değiştiren 1970 tarihli ve 1327 sayılı Yasanın 67. maddesi "devlet memurlarının ek sosyal sigorta, konut, dinlenme kampları ve diğer ihtiyaçlarını karşı-

lamakta yardımcı olmak, tasarruflarını yurt kalkınmasında yararlı olabilecek alanlarda değerlendirme görevini ifa etmek üzere "Memur Yardımlaşma Kurumu" (MEYAK) oluşturulmasını hükme bağlamış ve 1982 yılına kadar memurlardan bu Kurum için % 5 oranında kesinti yapılmıştır. Anılan Kurum, uygulamada işlerlik kazanamamış ve kesintiler faiziyle birlikte memurlara iade edilmiştir.

Memurlar için öngörülen MEYAK'a koşut olarak, işçiler için "İşçi Yardımlaşma Kurumu" (İYAK) oluşturma yönündeki çalışmalar da sonuçsuz kalmıştır. Halen 1961 tarihli ve 205 sayılı Yasayla kurulan "Ordu Yardımlaşma Kurumu" (OYAK), silahlı kuvvetler mensupları için tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu olarak varlığını sürdürmektedir. Ayrıca, kimi banka ve sigorta şirketleri, mensuplarına ek güvence sağlamak üzere "münzam sandıklar" oluşturmuşlardır.

Son yıllarda, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının sosyal güvence yetersizlikleri, başka mekanizmalarla giderilmeye çalışılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları, işverenlerce konut edindirme yardımı ödenmesi, bu yöndeki uygulamaların somut örnekleridir. Deneyimler bu tür mekanizmaların da bekleneni veremediğini ortaya koymuştur.

Tüm bu nedelerle, Batı ülkelerinde olduğu gibi, ülkemizde de tamamlayıcı programlara, her zamankinden daha fazla gereksinim vardır. Bu tür bir programın dayanacağı temel esaslar aşağıdaki gibi belirlenebilir.

2. Tamamlayıcı Emeklilik Programlarının Tağlı Olacağı Esaslar

a) Örgütsel Yapı ve Yönetim

Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının uyguladığı programların sağladığı yardımlara ek yardımlar sağlayan emeklilik programları, genellikle tüzel kişiliğe sahip bir kuruluş olarak faaliyet gösterebilmek için vakıf ya da dernek biçiminde bir hukukî yapıya sahiptirler. Dolayısıyla da, ülkemizde oluşturulacak tamamlayıcı emeklilik kurumu da bu modele uygun olacaktır.

Mevcut hukuk sistemi, vakıf biçiminde kurulacak emekli sandıklarına olanak vermektedir. Gerçekten, Ticaret Yasasının 468. maddesi ile Medeni Kanunun 77/A maddesi bu konuda kimi hükümleri içermektedir. Medeni Kanun md. 77/A, ticaret şirketlerinin Ticaret Yasası md. 468 uyarınca kurdukları işçilere yardım vakıflarının tabi olacakları esasları belirlemekte ve işçilerin anılan vakıfların yönetiminde

söz sahibi olabilmelerine olanak tanımaktadır."te yandan,506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 128.maddesi,sigortalı çalıştırılan her türlü işyerlerinde yardımlaşma sandıkları kurulabilmesine olanak tanımaktadır.Ayrıca,tamamlayıcı programlara verilecek en iyi örnek halen mevcut olan OYAK'tır.

Dikkat edilirse,mevcut hukuk sistemi ve uygulama,yukarıda kimi ülkeler(ABD,İngiltere,F.Almanya)açısından incelediğimiz gibi,işletme düzeyinde ve vakıf biçiminde tamamlayıcı kurumların oluşturulması yönündedir.OYAK ise,bir meslek grubuna yönelik olarak ulusal düzeyde bir kurumdur.

İşletme ya da bir meslek grubu ile sınırlı tamamlayıcı programları oluşturulması,ülkemiz koşullarına uygun düşmemektedir.Çünkü anılan model,büyük ölçekli ve çok sayıda işçi çalıştıran işletmelerin bulunmasını zorunlu kılar.Ayrıca işçilerin de bu tür işletmelerde istikrarlı biçimde çalışmaları gerekir.Tütün bu nedenlerle ulusal düzeyde faaliyet gösterecek bir tek kurumun oluşturulması daha uygun olacaktır.Bu ise bir yasal düzenlemeyle gerçekleştirilebilir.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu tümüyle özerk bir yönetim yapısına sahip kılınmalıdır.Yani vakfın yönetim kurulu,çalışanlar,işverenler ve emeklilerin temsilcilerinden oluşmalıdır.Devlet,kuruluş aşamasında ve işleyiş sırasında denetim yetkisini elinde tutabilir.Diğer ülkelerdeki uygulama da bu yöndedir.

b) Kişiler Açısından Kapsam

Tamamlayıcı emeklilik programlarına üyelik zorunlu olmalıdır.İşverenler,çalıştırdıkları sigortalıları,diger sosyal güvenlik kurumlarına bildirdikleri gibi,bu kuruma da bildirmekle yükümlü tutulmalıdır.

Mevcut sosyal güvenlik kurumlarına tabi tüm sigortalılar,aynı tamamlayıcı program içinde birleştirilmelidir.Böylece değişik kurumlar arasında farklılık doğması engellenmiş olacaktır.

c) Finansman

Tamamlayıcı programın finansmanı,kural olarak çalışanların ve işverenlerinin ödeyecekleri primlerle sağlanacaktır.Kuruluş aşamasında ve daha sonra da gerektiğinde Devlet Katkısı söz konusu olabilir.Hatta dolaylı vergilerin bir bölümü bu amaca tahsis edilebilir.

Ödenecek primlerin, öteki sosyal güvenlik kurumlarına ödenecek primlerle birlikte ağır bir yük oluşturacağı iddia edilebilir. Bu nedenle, halen çalışanlardan % 4, işverenlerinden de % 6 oranında kesilmekte olan zorunlu tasarruf kesintileri, tamamlayıcı emeklilik programlarının finansmanında kullanılabilir. Zorunlu tasarruf fonunda, Ocak 1990 itibarıyla 2 trilyon 180 milyar lira birikmiş durumdadır. Bu paraların nasıl ve nerelerde kullanılacağı tartışmalara neden olmaktadır. Temel amaç, yarın için ekonomik güvence sağlamak olduğuna göre, bu amaç için tamamlayıcı emeklilik programıyla sağlanması uygun olacaktır.

d) Tamamlayıcı Programın Sağlayacağı Yardımlar

Tamamlayıcı emeklilik programı çerçevesinde sigortalılara sağlanacak en önemli yardım emekli aylığı olmalıdır. Diğer sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanan temel emekli aylığına ek olarak tamamlayıcı emekli aylığı sağlanacaktır. Böylece, emekli aylıklarının yetersizliği sorunu giderilmiş olacaktır.

Tamamlayıcı emekli aylığı, baz alınan kazanca, prim ödenen her yıl için % 1,5 oranının uygulanması suretiyle hesaplanacaktır. Temel emeklilik programından baz kazancın süzgelimi % 75'i oranında aylık alan bir sigortalı, tamamlayıcı emeklilik programıyla bu oranı % 100'e, hatta daha yukarı bir orana çıkartabilecektir. Böylece, uzun bir çalışma yaşamından sonra dinlenme gereksinimi, ekonomik sıkıntılardan uzak biçimde karşılanmış olacaktır.

Söz konusu tamamlayıcı program, emekli aylığı dışında, mensuplarına sağlık yardımı ve sosyal refah hizmetleri de sunabilir. Özellikle, dinlenme tesisleri, huzurevleri kurulabilir ya da yaşlılara evlerinde sosyal hizmet götürecek programlar kurulabilir. Çünkü, sosyal hizmetler sağlanmadığı sürece, yalnızca emekli aylığı ödenmesi her zaman yeterli olamamaktadır.

Fatih ülkelerinde tamamlayıcı programlar başarılı sonuçlar vermiş, yaşlıları emeklilik günlerinde rahat ve huzur içinde yaşatacak olanaklar tanımıştır. Ülkemizde de, böyle bir programın yasal çerçevede oluşturulması uygun bir çözüm olacaktır.

§ 6 . GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Emeklilik güvencesi, çağımızda Anayasalarda yer alan sosyal güvenlik hakkının önemli bir kısmını oluşturmakta ve kimi ülkelerde primlerle kimi ülkelerde de genel vergi gelirleriyle finanse edilen bir sistem içinde sağlanmaya çalışılmaktadır.

Gelişmiş ülkeler emeklilik programlarının kapsamını, tüm vatandaşları hatta ülkede oturan yabancıları da içine alacak şekilde genişletmişlerdir. Ülkemiz açısından ise, Devletin herkese emeklilik güvencesi sağlaması Anayasal ödevi olduğu halde, bu gerçekleştirilememiştir. Zorunlu sigorta temel araç olarak kullanılmasına karşın, denetim eksikliği nedeniyle, sigortalanması gereken kişiler dahi sisteme dahil edilememiştir. Diğer yandan, emeklilik programları farklı mevzuata tabi olarak değişik yönlerde gelişimini sürdürmüş, ortak bir standart sağlanamamıştır. Öncelikle, bu standardın sağlanması ve giderek tek bir kurum eliyle emeklilik güvencesinin temini gerekmektedir.

Emeklilikte ortak standardın sağlanabilmesi için, emeklilik yaşının bütün kurumlarda kadınlar için 50, erkekler için 55 olarak düzenlenmesi doğru olur. Ülkedeki ortalama yaşama umudunun gelecekte yükselmesi halinde, bu yaşlarda bir yükseltme düşünülebilir. Mevcut sistemde, emeklilik yaşının kadınlarda 55'e, erkeklerde 60'a yükseltilmiş olması, kanımızca erken bir düzenleme olmuştur.

Prim ödeme süresi bakımından da kurumlar arasında birlik sağlanmalıdır. Enaz 15 yıllık bir prim ödeme süresi herkes için aranmalı, daha fazla süre prim ödeyenler de daha yüksek emekli aylıkları ile bu katkılarının karşılığını almalıdırlar.

Emekli aylıklarının hesaplanması konusunda bugün uygulanan gösterge ve katsayı esasına dayalı yöntem bazı sakıncalar taşımaktadır. Bunun yerine temel esaslarını önerdiğimiz yeni yöntemler geliştirilmeli ve emekli aylıklarının, çalışma döneminde elde edilen kazançla uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır. Bunu sağlamak için, temel emeklilik programları tamamlayıcı programlarla desteklenmeli ve batı ülkelerinde olduğu gibi tamamlayıcı bir sosyal güvenlik kurumu, ulusal düzeyde oluşturulmalıdır.

Bütün ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin malî sıkıntıları, emekli aylıklarının finasmanındaki güçlüklerden kaynaklanmaktadır. Çünkü sosyal güvenlik en büyük gider kalemi, emekli aylıklarıdır. Bu olumsuz tablonun düzeltilmesi için her ülkede Devletin sisteme malî katkısı bulunmaktadır. Ülkemizde ise Devletin böyle bir katkısı bulunmadığı gibi, tam tersine Devlet sosyal güvenlik fonlarını ekonomide kullanmayı tercih etmekte, anayasal sosyal güvenlik sağlama görevini yerine getirmemektedir. Nihayetinde artık Devletin sosyal güvenlik sistemine malî katkısının sağlanması gereklidir.

Türk Emeklilik Sistemini anahatlarıyla incelediğimiz ve sorunlara çeşitli çözümler önerdiğimiz bu araştırmayı, Atatürk'ün şu sözleriyle sona erdirmek istiyoruz :

"Bir ulusun yaşlı vatandaşlarına ve emeklilerine karşı tutumu, o ulusun yaşama kudretinin en önemli kıstasıdır. Muktedirken bütün gücüyle çalışmış olanlara karşı minnet hissi duymayan bir ulusun, geleceğe güvenle bakmaya hakkı yoktur".

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AVNIMELECH, Moria : "Economic Aspects of Women's Pension",
International Seminar on Women's Pension Rights
and Practices, Haifa March 1977.
- BEVERIDGE, William : Social Insurance and Allied Services, London 1942.
- BIT : La sécurité sociale à l'horizon 2000, Geneve 1985.
- BIT : Sécurité sociale, Quelle methode definancement ?
Une Analyse Internationale,
- CAMPBELL, Colin D. : "The Long-Term Prospects for Social Security",
Retirement Income and The Economy: Policy
Directions for the 80s, Washington DC. 1981.
- CUVILLIER, Rolande : The Reduction of Working Time: Scope and
Implications in Industrialised Market Economies,
ILO Geneva 1984.
- DEYGAS, G. : "Emekliye Ayrılma Yaşı: SOFRES Tarafından CFTC
Hakkında Gerçekleştirilen Bir Anket", (Çeviren:
A. Ayhan), Eskişehir İTİA Dergisi, Haziran 1982.
- DİLİK, Sait : Türkiye'de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açidan
Bir Tahlil Denemesi, 2. bası, Ankara 1972.
- DOKUZOĞUZ, Necati : "Türkiye'de Sosyal Sigorta Uygulamasında
Emeklilik Yaşı ve Dünya Uygulamaları ile
Mukayesesi", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bülteni,
Mayıs 1985.
- DİE : Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik
Durumları, 20.10.1985, Ankara 1989.
- DPT : Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994),
Ankara 1989.
- DPT : 1990 Yılı Programı, Ankara 1990.
- DPT : Türkiye'de Emeklilik Yaşı Uygulamalarının
Sonuçları (Teksir), Ankara 1986.
- DPT : Türkiye'de Erken Emeklilik Uygulaması ve
Değerlendirmesi, Ankara 1986.
- DPT : Sosyal Güvenliğin Finansmanı Alt Komisyon
Raporu, Ankara 1983.

- DPT : Sosyal Güvenlik, Ankara 1988.
- DUMONT, Jean-Pierre : Les Systèmes Etrangers de Sécurité Sociale, Paris 1988.
- DUPEYROUX, Jean-Jacques: Droit de la Sécurité Sociale, Dalloz Paris 1986.
- DUYGULU, Ercan : "Sosyal Sigortalar Kurumunun Malf Yapısının Tahlili", Dünya Gazetesi, 10 Şubat 1989.
- EUZERY, Alain : "Financement de la protection sociale et vieillissement", Futuribles, Janvier 1989.
- FOGARTY, Michael P. : "Retirement and Pension Policies: A National Case History", The Provision of Care for the Elderly, New York 1981.
- GREENOUGH, William/KING, Francis : Pension Plans and Public Policy, New York 1976.
- GÜZEL, Ali/OKUR, Ali RIZA : Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 1988
- HERZLICH, Guy : "La Crise des Comptes", Le Monde, 30 Juin 1987.
- HEYMANN, Philippe/PERELMAN, Sylvie: "Sosyal Güvenlik", Avrupa Mart 1983.
- HORLICK, Max : "Social Security Programs Throughout the World 1977", Comparative Labor Law, Vol.3 Winter 1979/1980.
- ILO : International Labour Conventions and Recommendations(1919-1981 and Supplements), Geneva 1982.
- ILO : Social Security Protection in Old-Age, Geneva 1989.
- İLTER, Ferhat : "OECD Üyesi Avrupa Ülkelerinde Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortaları", İşveren Mart 1988.
- KÜÇÜK, İbrahim : Sosyal Sigortalar ve Sosyal Sigortaların Plasman Alanları, Ankara 1987.
- LAURENT, André : "Les systemes de pension", Futuribles, Octobre-Novembre 1985.
- OCDE : La Réforme des Régimes Publics de Pensions, Paris 1988.
- PAILLAT, Paul : "The Aging of Populations", The Provision of Care for the Elderly, New York 1981.

- RICHARDSON, J. Henry : İktisadî ve Malî Yönüyle Sosyal Güvenlik(Çeviren:T.Yazgan),İstanbul 1970.
- SAYMEN, Ferit Hakkı/EKONOMİ, Münir : Sosyal Sigortalar Tatbikatı, İstanbul 1966.
- SAINT-JOURS, Yves : Traité de Sécurité Sociale, Tome I: Le Droit de la Sécurité Sociale, Paris 1980.
- SSK : 1987 Çalışma Raporu ve Bilançosu, 1988 İş Programı, Ankara 1988.
- SSK : 1985 Çalışma Raporu, 1985 Bilançosu, 1986 İş Programı, Ankara 1986.
- ŞAKAR, Müjdat : Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yaşlıların Korunması(Yayınlanmamış Doktora Tezi), İÜ.Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1987.
- ŞAKAR, Müjdat : "Sosyal Sigortalarda Emekliliğe Hak Kazanma Koşullarına İlişkin Bazı Sorunlar", Çimento İşveren Dergisi, Mart 1989.
- TALAS, Cahit : Sosyal Ekonomi, 2. Kitap, 4. bası, Ankara 1976
- TUNCAY, A. Can : Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 4. bası, İstanbul 1988.
- TUNÇOMAG, Kenan : Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 4. bası, İstanbul 1988.
- US. Dept. of HHS. : Social Security Programs Throughout The World, Research Report No.58, Washington DC. 1982.
- Van LANGENDONCK, J. : "Pension Systems: Their Conditions, Benefits and Financing", The Provision of Care for the Elderly, New York 1981.
- YAZGAN, Turan : Sosyal Sigorta, İstanbul 1977.

