ISSN 1300-1795

AMME İDARESİ Dergisi

Cilt: 43 Sayı: 2 Haziran 2010

Ramazan Erturgut - Serhat Soyşekerci — **Bilimsel Yönetim Yaklaşımına Psikanalitik Bir Bakış: Bir Taylor Okuması**

Derya Güler Aydın — **Kapitalist Sistemde Bireyin Sorgulanması: Yabancılaşma ve Demir Kafes**

Hayriye Özen - Şükrü Özen — **Kamu Siyasaları ve Toplumsal Hareketler: Türkiye'de Protesto Hareketlerinin Madencilik Siyasasına Etkileri**

Salim Atay — **Geliştirilebilir Yönetim Becerisi: Teorik ve Amprik Yönleriyle Politik Yeti**

Tahereh Ahin — **İran İslam Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısı**

Rabihan Yüksel Arabacı - Yusuf Alper — **Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi**

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ

AMME İDARESİ Dergisi

ISSN 1300-1795

Sahibi: TODAİE adına Prof. Dr. Eyyup G. İSBİR
Yazı İşleri Müdürü: Doç. Dr. Onur Ender ASLAN
Yazı İşleri Müdür Yardımcısı: Yasemin YILDIRIM
Yayın İdare Adresi: TODAİE 85. Cadde No: 8 Yücetepe 06100 ANKARA
Yayının Türü: Yaygın süreli yayın
Yayın şekli: 3 aylık - Türkçe
Basımcı: Öncü Basımevi
Basımcı Adresi: Kazım Karabekir Cad., Ali Kabakçı İşhanı No:85/2 06660 İskitler/ANKARA
Basım Tarihi: 07 Haziran 2010

Yayın Kurulu

Prof. Dr. Eyyup G. İSBİR
Doç. Dr. Onur Ender ASLAN
Prof. Dr. Meral TECER
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ
Prof. Dr. Feyzi ULUĞ

Danışma Kurulu/Advisory Board

Prof. Dr. Aykut POLATOĞLU, Yakın Doğu Üniv.
Prof. Dr. Ayşe GÜNEŞ AYATA, ODTÜ
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ, Sakarya Üniv.
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniv.
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ, Gazi Üniv.
Prof. Dr. Doğan CANMAN
Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU, Işık Üniv.
Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR, TODAİE
Prof. Dr. Feride ACAR, ODTÜ
Prof. Dr. Feroz AHMAD, Yeditepe Üniv.
Prof. Dr. Feyzi ULUĞ, TODAİE
Prof. Dr. Françoise Dreyfus (Sorbonne Üniversitesi)
Prof. Dr. Gencay ŞAYLAN, Doğu Akdeniz Üniv.
Prof. Dr. Halil CAN, Hacettepe Üniv.
Prof. Dr. İsmail BİRCAN, Atılım Üniv.
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN, TODAİE
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT, ODTÜ
Prof. Dr. Meral TECER, TODAİE
Prof. Dr. Musa ÇADIRCI, Ankara Üniv.
Prof. Dr. Nuri TORTOP
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ, TODAİE
Prof. Dr. Ömer BOZKURT
Prof. Dr. Ömer PEKER
Prof. Dr. Raşit KAYA, ODTÜ
Prof. Dr. Selami SARGUT, Başkent Üniv.
Prof. Dr. Serpil SANCAR, Ankara Üniv.
Prof. Dr. Şinasi AKSOY, Lefke Avrupa Üniv.
Prof. Dr. Şükrü ÖZEN, Başkent Üniv.
Prof. Dr. Turgay ERGUN, Lefke Avrupa Üniv.
Prof. Dr. Yıldırım ULER, Yakın Doğu Üniv.
Prof. Dr. Yücel ERTEKİN, Çağ Üniv.
Prof. Dr. Zafer TOPRAK, Boğaziçi Üniv.
Doç. Dr. Aslı AKAY, TODAİE
Doç. Dr. Argun AKDOĞAN, TODAİE
Doç. Dr. Birkân UYSAL
Doç. Dr. Kıvılcım ERTAN, TODAİE
Doç. Dr. Neşe SONGÜR, TODAİE
Doç. Dr. Onur Ender ASLAN, TODAİE
Doç. Dr. Örsan AKBULUT, TODAİE
Doç. Dr. Seriye SEZEN, TODAİE
Doç. Dr. Türksel KAYA BENSGHİR, TODAİE
Dr. Selçuk YALÇINDAĞ

Amme İdaresi Dergisi; iki hakemli bir dergidir, Social Sciences Citation Index (SSCI), Social Scisearch, Journal Citation Reports / Social Sciences Edition; Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü (IIAS) Avrupa Kamu Yönetimi Grubu, (EGPA) Anadilde Yayınlanan Kamu Yönetimi Dergileri Veri Tabanı, TÜBİTAK – ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı, indekslerinde taranmaktadır.

Dergide yayımlanan yazılar yazarın kişisel görüşünü yansıtır. Yayımlanan yazılar kaynak gösterilerek kullanılabilir. Makaleler dizinine www.todaie.gov.tr'den erişilebilir.

AMME İDARESİ Dergisi

ISSN 1300-1795

Sahibi: TODAİE adına Prof. Dr. Eyyup G. İSBİR
Yazı İşleri Müdürü: Doç. Dr. Onur Ender ASLAN
Yazı İşleri Müdür Yardımcısı: Yasemin YILDIRIM
Yayın İdare Adresi: TODAİE 85. Cadde No: 8 Yücetepe 06100 ANKARA
Yayının Türü: Yaygın süreli yayın
Yayın şekli: 3 aylık - Türkçe
Basımcı: Öncü Basımevi
Basımcı Adresi: Kazım Karabekir Cad., Ali Kabakçı İşhanı No:85/2 06660 İskitler/ANKARA
Basım Tarihi: 07 Haziran 2010

Yayın Kurulu

Prof. Dr. Eyyup G. İSBİR
Doç. Dr. Onur Ender ASLAN
Prof. Dr. Meral TECER
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ
Prof. Dr. Feyzi ULUĞ

Danışma Kurulu/Advisory Board

Prof. Dr. Aykut POLATOĞLU, Yakın Doğu Üniv.
Prof. Dr. Ayşe GÜNEŞ AYATA, ODTÜ
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ, Sakarya Üniv.
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniv.
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ, Gazi Üniv.
Prof. Dr. Doğan CANMAN
Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU, Işık Üniv.
Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR, TODAİE
Prof. Dr. Feride ACAR, ODTÜ
Prof. Dr. Feroz AHMAD, Yeditepe Üniv.
Prof. Dr. Feyzi ULUĞ, TODAİE
Prof. Dr. Françoise Dreyfus (Sorbonne Üniversitesi)
Prof. Dr. Gencay ŞAYLAN, Doğu Akdeniz Üniv.
Prof. Dr. Halil CAN, Hacettepe Üniv.
Prof. Dr. İsmail BİRCAN, Atılım Üniv.
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN, TODAİE
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT, ODTÜ
Prof. Dr. Meral TECER, TODAİE
Prof. Dr. Musa ÇADIRCI, Ankara Üniv.
Prof. Dr. Nuri TORTOP
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ, TODAİE
Prof. Dr. Ömer BOZKURT
Prof. Dr. Ömer PEKER
Prof. Dr. Raşit KAYA, ODTÜ
Prof. Dr. Selami SARGUT, Başkent Üniv.
Prof. Dr. Serpil SANCAR, Ankara Üniv.
Prof. Dr. Şinasi AKSOY, Lefke Avrupa Üniv.
Prof. Dr. Şükrü ÖZEN, Başkent Üniv.
Prof. Dr. Turgay ERGUN, Lefke Avrupa Üniv.
Prof. Dr. Yıldırım ULER, Yakın Doğu Üniv.
Prof. Dr. Yücel ERTEKİN, Çağ Üniv.
Prof. Dr. Zafer TOPRAK, Boğaziçi Üniv.
Doç. Dr. Aslı AKAY, TODAİE
Doç. Dr. Argun AKDOĞAN, TODAİE
Doç. Dr. Birkân UYSAL
Doç. Dr. Kıvılcım ERTAN, TODAİE
Doç. Dr. Neşe SONGÜR, TODAİE
Doç. Dr. Onur Ender ASLAN, TODAİE
Doç. Dr. Örsan AKBULUT, TODAİE
Doç. Dr. Seriye SEZEN, TODAİE
Doç. Dr. Türksel KAYA BENSGHİR, TODAİE
Dr. Selçuk YALÇINDAĞ

Amme İdaresi Dergisi; iki hakemli bir dergidir, Social Sciences Citation Index (SSCI), Social Scisearch, Journal Citation Reports / Social Sciences Edition; Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü (IIAS) Avrupa Kamu Yönetimi Grubu, (EGPA) Anadilde Yayınlanan Kamu Yönetimi Dergileri Veri Tabanı, TÜBİTAK – ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı, indekslerinde taranmaktadır.

Dergide yayımlanan yazılar yazarın kişisel görüşünü yansıtır. Yayımlanan yazılar kaynak gösterilerek kullanılabilir. Makaleler dizinine www.todaie.gov.tr'den erişilebilir.

AMME İDARESİ Dergisi

43/2 Haziran 2010

Ramazan Erturgut - Serhat Soyşekerci	1	Bilimsel Yönetim Yaklaşımına Psikanalitik Bir Bakış: Bir Taylor Okuması
Derya Güler Aydın	17	Kapitalist Sistemde Bireyin Sorgulanması: Yabancılaşma ve Demir Kafes
Hayriye Özen - Şükrü Özen	33	Kamu Siyasaları ve Toplumsal Hareketler: Türkiye'de Protesto Hareketlerinin Madencilik Siyasasına Etkileri
Salim Atay	65	Geliştirilebilir Yönetim Becerisi: Teorik ve Amprik Yönleriyle Politik Yeti
Tahereh Ahin	81	İran İslam Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısı
Rabihan Yüksel Arabacı- Yusuf Alper	101	Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi
	119	ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI
	137	DANIŞTAY KARARLARI
	141	YASALAR, TÜZÜKLER, YÖNETMELİKLER
	157	BİZE GELEN YAYINLAR
	161	TODAİE YENİ YAYINLARI
	163	TODAİE'DEN HABERLER

Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi

Rabihan Yüksel Arabacı * - *Yusuf Alper* **

Özet: *Bu çalışmada, 1999 yılında 4447 sayılı kanun ile başlayan ve 2008 yılında 5510 sayılı kanun ile tamamlanan Sosyal Güvenlik Reformunun "hizmet akdi ile çalışanların" yaşlılık aylıklarına etkileri araştırılmıştır. Çalışmada, reform öncesi geçerli olan 506 sayılı kanun uygulaması esas alınarak 4447 ve 5510 sayılı kanunlara göre aylıklardaki değişim belirlenmiştir. Elde edilen bulgular, reformun genel olarak aylıkları düşüreceği; alt ve üst sınırlar arasındaki farkları derinleştireceğini ortaya koymaktadır. Aylıklardaki düşüş, gelecek dönemlerde yaşlılar arasındaki yoksulluğu ve eşitsizlikleri artıracaktır. Bu düzenleme ile yeni Türk sosyal güvenlik sistemi yoksullukla mücadele eden değil, yoksulluk üreten ve derinleştiren bir sistem olacaktır.*

Anahtar Sözcükler: *Sosyal Güvenlik Reformu, 5510 sayılı kanun, 4447 sayılı kanun, yaşlılık aylıkları, yoksulluk.*

The Impacts of Social Security Reform on Old Age Pensions: A System That Creates Poverty

Abstract: *This study investigated the effects of the recent Social Security Reforms, which were initiated in 1999 by Law No. 4447 and accomplished in 2008 by Law No. 5510, on old age pension, In the study, changes in old age pensions as to both laws individually were compared onfound on basis of the basis of former Law No. 506. The study revealed that in general, the reform will reduce the monthly pensions and will increase the difference between the lower and upper limits. Moreover, the dropecline in pensions will increase poverty and income inequalities among the elderlyr people in the future. It is argued that due to the reforms, the new Turkish Social Security System will not become a system that combatsfighting against poverty. On the contrary, it will both generate and deepen poverty.*

Key Words: *Social Security Reform, Law No. 5510, Law No. 4447, old age pensions, poverty.*

GİRİŞ

1999 yılında 4447 sayılı kanunla başlayan ve 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı kanunla büyük ölçüde tamamlanan sosyal güvenlik reform süreci, sosyal sigorta rejiminde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Yeni sistemin işve-

* Dr., Öğr. Gör. Uludağ Üniversitesi, İİBF, rabihan@uludag.edu.tr
** Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi, İİBF, yalper@uludag.edu.tr

renlerin prim yükünü artıran ve sigortalıların emekli olma yaşını yükselten etkileri herkes tarafından iyi bilinen sonuçları iken, yapılan değişikliklerin bir sosyal güvenlik sisteminin ne ölçüde koruma garantisi sağladığının temel göstergesi olan "gelir ve aylıkların" ve özellikle yaşlılık aylıklarının seviyesinde ne yönde ve ne ölçüde bir değişmeye yol açtığı bilinememektedir. 5510 sayılı kanunun son halinde, yaşlılık aylıklarının hesaplanmasında esas alınan parametrelerden "aylık bağlama oranının" düşürülmesi ve güncelleme katsayısının belirlenmesinde kullanılan "gelişme hızının" yalnızca GSYİH'nin %30'u oranında dikkate alınması, ne ölçüde bir azalmaya yol açacağı bilinemese de, yeni sistemin yaşlılık aylıklarını kesinlikle düşüreceği yönünde yaygın bir kanaatin oluşmasına yol açmıştır. Nitekim, Türk-İş başta olmak üzere diğer işçi ve memur konfederasyonlarının bu konudaki itirazları (kristalis.org.tr, 2005) yanında, TİSK de, "sigortalıların haklarını kısan reformun sistemden beklentisi kalmayanların kayıt dışına yönelmesine neden olacağını belirtmektedir (Tozan, 2009). Öte yandan, hem Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), hem de Sosyal Güvenlik Kurumunun reformla ilgili yayınlarında yeni sistemin yaşlılık aylıklarının seviyesine etkileri konusunda tatmin edici bilgi ve açıklamalara yer verilmemesi, yalnızca sigortalıların daha uzun süre ve daha yüksek prim ödeyerek daha yüksek aylık alabilecekleri yönündeki açıklamalarla yetinilmesi (ÇSGB, 2006a: 17; ÇSGB, 2006b: 1) aylıkların düşeceği yönündeki kanaati güçlendirmiştir. "Belirlilik", sosyal sigorta rejimi üzerine inşa edilmiş bir sosyal güvenlik sisteminin sahip olması gereken en önemli özelliklerden biridir ve sigortalıların ne kadar süre ile ne miktarda prim ödeyecekleri ve bunun karşılığında ne miktarda aylık alacaklarını bilme hakkı bu özelliğin en önemli ayağını oluşturur. Çalışan her insan için "ne zaman emekli olunacağına" karar vermek, emekli aylığının seviyesi ile doğrudan ilgili olarak verilen stratejik öneme sahip bir karardır ve kişiler bu kararlarını, herhangi bir hak kaybına uğramadan tam bir "belirlilik" altında vermek isterler.

Bu çalışma, 5510 sayılı kanunla getirilen yeni aylık hesaplama sisteminin yaşlılık aylıklarında ne yönde bir değişme yaratacağını, bu değişimden bugün ve gelecek dönemlerde hangi çalışan gruplarının ne oranda ve nasıl etkileneceğini ortaya koyma amacıyla hazırlanmıştır. 5510 sayılı kanunla getirilen değişikliklerin, 4447 sayılı kanunla başlayan değişim sürecinin devamı olduğundan hareketle, yeni sistemin aylıkların seviyesine etkisi 4447 sayılı kanun öncesi ve sonrası dönemler için yapılmıştır. Çalışmanın sonraki bölümlerde belirtilen gerekçeler doğrultusunda söz konusu etkiler, 5510 sayılı kanunda 4/a kapsamındaki sigortalılar olarak bilinen eski 506 (SSK) sayılı kanuna göre hizmet akdine istinaden bağımlı olarak çalışan sigortalılar grubu için araştırılmıştır.

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM SÜRECİ

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel kurumlarını oluşturan sosyal sigortalar, 1990'lı yıllara çok yönlü ve ciddi sorunlarla girmiştir. Bu sorunlar; kayıt dışı ça-

lışmanın yaygınlığı ve herkesi kapsama alma hedefinin gerçekleştirilememesi, erken yaşta emeklilik uygulamasının sonucu olarak aktif/pasif sigortalı dengesinin bozulması, sosyal sigorta kurumlarının giderek artan finansman açıkları ve farklı sosyal sigorta rejimleri arasında norm ve standart birliğinin sağlanamaması olarak özetlenebilir. 1990'lı yılların başından itibaren, hemen hemen her siyasi iktidar döneminde genel olarak sosyal güvenlik sisteminin, özellikle de temel ekonomik göstergeler üzerindeki olumsuz etkileri dolayısıyla sosyal sigortaların finansman açıklarını kapatmaya yönelik çeşitli önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu önlemler başlangıçta, emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi gibi mevcut sosyal sigorta rejimini değiştirmeyen sınırlı etkiye sahip değişiklikler şeklinde iken, önlem alınması geciktikçe ve finansman sorunu derinleştikçe daha geniş kapsamlı, bütün bir sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılan reformlar niteliğine dönüşmüştür.

Eylül 1994'de TC Hükümeti tarafından, mevcut emeklilik sistemlerinin ve sosyal yardım programlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik reform alternatiflerinin ortaya konulması amacı ile ILO uzmanlarına hazırlatılan proje kapsamında hazırlanan raporda (TC Hükümeti, 1996) yer alan önerilerin de etkisi ile, 8 Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı kanunla, Türk sosyal sigorta rejiminin işleyişine ilişkin önemli değişiklikler getirilmiştir. Uzun dönemde (20 yıl) sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artıran, giderlerini azaltan bir dizi önlemle finansman açıklarını makul düzeye indirmeye yönelik bu değişiklikler; prim oranları, prime esas kazançlar, prim gün sayısı, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve aylıkların (özellikle yaşlılık aylığı) hesaplanmasında esas alınan göstergelerin yeniden belirlenmesi ile ilgili düzenlemeleri içermiştir. 4447 sayılı kanunla yapılan düzenlemelerin en önemli eksiği, kamu çalışanlarının sosyal güvenliğini sağlayan Emekli Sandığı sigortalılarının, emeklilik yaşı dışındaki değişikliklerin dışında bırakılması olmuştur.

4447 sayılı kanunla yapılan değişiklikleri tamamlayıcı nitelikte olmak üzere, 2000 yılında, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumunu yeniden yapılandıran ve bunların üzerinde koordinasyonu sağlayan bir kurum olarak Sosyal Güvenlik Kurumunu oluşturan yasal düzenlemelerin Kanun Hükmünde Kararname olarak yapılması ve bunların da Anayasa Mahkemesi tarafından 4588 sayılı Yetki Kanunun iptali nedeniyle yürürlüğe girmemesi, 4447 sayılı kanunla başlayan yeniden yapılanma sürecini sekteye uğratmış; 2001 yılında patlak veren ekonomik kriz ve sonrasında ortaya çıkan olumsuz gelişmeler, sosyal sigorta sisteminde yapılan değişikliklerden istenilen edilen sonuçların alınmasını önlemiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemini tek çatı altında toplama çalışmaları olarak özetlenebilecek ikinci reform çalışmaları, 2002 yılı sonunda ÇSGB'nın "Acil Eylem Planı" ile başlamış, bu çerçevede, "Genel Sağlık Sigortası oluşturulması, Emeklilik Sigortaları Kurumunun kurulması, Sosyal Hizmetler ve Yardımların Tek Çatı Altında toplanması ve Kurumsal Yapının Yeniden oluşturulması" başlıklı 4 ayaklı bir reformun gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (ÇSGB, 2006a: 6). 2003 yılı başında re-

formla ilgili yasa taslaklarının sosyal tarafların görüş ve değerlendirmelerine sunulması ile başlayan süreç, 2004 yılında reformun gelen çerçevesini, amaçlarını ve hedeflerini çizen "Beyaz Kitap" hazırlanması ile devam etmiş, 2004 yılı boyunca sürecin olgunlaşmasına yönelik bir dizi faaliyet gerçekleştirilmiştir (ÇSGB, 2006a: 6-11). Nisan 2005 tarihinde TBMM'ne sevkedilen reform Kanun tasarılarının yasalaşma süreci Mayıs 2006 da tamamlanmıştır. Nitekim, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının varlığına son veren ve Kurumsal Yapıda tek çatı organizasyonunu gerçekleştiren 5502 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu" (SGKK), 20.5.2006'da yürürlüğe girerken, 5 farklı sosyal sigorta kanununu (506, 1479, 5434, 2925 ve 2926 sayılı kanunlar) birleştiren 5510 sayılı Sosyal "Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" (SSGSSK), 1.1.2007 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 31.5.2006 tarihinde kanunlaşmıştır.

İkinci sosyal güvenlik reformu çalışmalarının en önemli ayağını oluşturan SSGSSK ile ilgili olarak, Anayasa Mahkemesinin iptal ve yürütmeyi durdurma kararları doğrultusunda 5754 sayılı kanunla yeniden düzenlenen 5510 sayılı kanun, ancak 1.10.2008 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir. Sigortalılık hak ve yükümlülüklerinin düzenlendiği bu kanunun en belirgin özelliği, farklı sosyal sigorta rejimlerini birleştirerek Türk sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliğini sağlama amacını gerçekleştirmektir. Bunun yanı sıra, esas olarak 4447 sayılı kanunla başarılmak istenen ve uzun dönemde sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarını kapatmaya yardım edecek bir dizi önleme de yer vermiş olmasıdır. Bu önlemler arasında; kayıtdışı çalışmanın önlenerek aktif sigortalı sayısının artırılması, 4447 sayılı kanunla kademeli olarak yükseltilen emeklilik yaşının 2036 yılından sonra tekrar kademeli olarak yükseltilmesi ve kadın-erkek yaş farkının kaldırılması ve nihayet gelir ve aylıkların hesaplama esaslarının yeniden belirlenmesi yer almıştır. 5754 sayılı kanunla yapılan değişiklikler, başta gelir ve aylıkların hesaplanması ile ilgili göstergeler olmak üzere 5510 sayılı kanunun ilk halinin sosyal güvenlik sisteminin mali yükünü artıracağı endişesi taşıyan hükümlerinde geri adım olarak değerlendirilebilecek önemli sınırlandırmalar getirmiştir.[1] Nitekim, bu çalışmanın konusu bakımından 5754 sayılı kanunla getirilen en önemli değişiklik, yaşlılık sigortası başta olmak üzere, gelir ve aylıkların hesaplanmasında esas alınan göstergelerin (aylık bağlama oranı ve güncelleme katsayısı) değiştirilmesi olmuş ve yeni sistemde aylıkların seviyesinin düşeceği yönündeki beklentilerin kaynağını da bu değişiklikler oluşturmuştur. Özellikle 5510 sayılı kanunla getirilen yeni düzenlemelerin, yaşlılık aylıklarına etkileri konusundaki bilgilendirme eksikliği yeni sistemin aylıkları düşüreceği inancını güçlendirmiştir.

[1] Süt parası olarak da bilinen emzirme yardım paraları, maktu cenaze ödemeleri ve evlenme ödeneğinden yararlanacakların yalnızca kız çocukları ile sınırlandırılması ile ilgili düzenlemeler bu kısıtlamalara örnek olarak gösterilebilir.

506, 4447 VE 5510 SAYILI KANUNLARA GÖRE AYLIKLARIN HESAPLANMA YÖNTEMİ

Bu çalışmanın kapsamına alınan sigortalı grubu için farklı sosyal sigorta mevzuatına göre aylıkların hesaplanmasında dikkate alınan göstergeler ve aylık hesaplama esasları aşağıda sunulmuştur.

506 sayılı kanuna göre[2] yaşlılık aylıklarının hesaplanmasında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanun kapsamında olan memurlara uygulanan aylık hesaplama sistemleri ile benzerlik kurulmak istenmiş ve bir "Gösterge Tespit Tablosu" oluşturulmuştur. Sigortalının son 5-10 yıllık[3] kazancı dikkate alınarak 12 basamak ve 12 dereceden oluşan gösterge tablosundan tespit edilen gösterge sayısının devlet memurları için belirlenen Memur Maaş Katsayısı (MMK) ile çarpımının %60'ı oranında aylık bağlanmaktadır. "Üst Gösterge Tablosunda" olanlar için bu oran %50-59,9 olmaktadır.[4] Ancak, her iki durumda da, sigortalının 5000 günden fazla prim ödenen her 240 gün için ve emekli olma yaşını geçtiği her yıl için aylık bağlama oranı 1 puan artırılmakla birlikte, aylık bağlama oranı (ABO), hiçbir zaman %85'i geçemez (506, m.61), denilerek ABO ile ilgili bir üst sınır getirilmiştir. 506 sayılı Kanunun 96. maddesine göre aylıkların alt sınırı, gösterge tablosundaki en düşük gösterge sayısının memur maaş katsayısı (MMK) ile çarpımının %70'inden az olamayacağı belirtilerek, düşük kazanç ve düşük prim ödeme gün sayısı ile emekli olan sigortalıların aylıkları otomatik olarak alt sınıra yükseltilmiştir.

4447 sayılı kanun, beklendiği gibi aylıkların hesaplanmasında köklü değişiklikler getirmiştir. Esas olarak sigortalının ödediği prim ile aldığı aylık arasındaki ilişki güçlendirilerek daha fazla ve uzun süre prim ödeyenin, daha yüksek aylık alması hedeflenmiş ve sigortalının bütün çalışma hayatı boyunca ödediği primlerin esas alınması benimsenmiştir. Buna göre, sigortalının yaşlılık aylığı, ortalama yıllık kazancı (OYK) ile ABO'nın çarpımının 1/12'si esas alınarak hesaplanacaktır (506, m.61).[5] Bu hesaplamadaki OYK, "*Sigortalının her takvim yılına ait prime esas kazanç (PEK), kazancın ait olduğu takvim yılından itibaren aylık talep tarihine kadar geçen takvim yılları için, her yılın Aralık ayına göre DİE tarafından açıklanan en son temel yıllı kentsel yerler TÜFE artış oranı ve GSYİH sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar ayrı ayrı artırılarak bulunan yıllık kazançlar toplamının prim ödeme gün sayısına (PÖGS) bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama günlük kazancın 360 katı alınarak hesaplanacaktır*". Aylıkların hesaplanmasında esas alınan ABO ise, PÖGS'nın ilk 3600 gününün (10 tam yıl) her 360 günü için %3,5; sonraki 5400

[2] 31.12.1999 tarihine kadar geçerli olan aylık hesaplama sistemi

[3] Aylıkların hesaplanmasında esas alınan ortalama yıllık kazanç hesaplanırken, gösterge tablosundan aylık bağlanacaklar için son 5, üst gösterge tablosundan aylık bağlanacaklar için son 10 yıllık süre dikkate alınmaktadır.

[4] Üst gösterge tablosunun en düşük derece ve kademesinde %59,9'dan başlayarak, her derece kademe için 0,01 puanlık düşüşle en üst derece ve kademede %50 olarak uygulanır.

[5] 1.1.2000 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 4447 sayılı kanunun 7. maddesi ile değiştirilmiş hali.

gününün (15 tam yıl) her 360 günü için %2 ve daha sonraki her 360 gün için %1,5 olarak uygulanan tutarın toplamı olacaktır. 4447 sayılı kanun, aylıkların alt sınırı ile ilgili de bir değişiklik getirmiş ve "*Bu Kanuna göre bağlanacak aylıklar, prime esas günlük kazanç alt sınırının aylık tutarının %35'inden az olamaz*" denilmiştir (506, m.96). 4447 sayılı kanunla PEK alt sınırı otomatik olarak 16 yaşından büyükler için belirlenmiş asgari ücretle eşitlendiğinden, en düşük aylık, yürürlükteki asgari ücretin %35'i olarak belirlenmiştir.

5510 sayılı kanun, aylık hesaplama sisteminde 4447 sayılı kanunla getirilen esasları temel almakla birlikte hesaplamada dikkate alınan göstergelerde değişiklik yapmıştır. Buna göre 5510 sayılı kanuna göre bağlanacak aylıklar sigortalının OAK'ı ile ABO'nın çarpımı sonunda bulunacak tutara eşit olacaktır (5510, m.29/1). Bu hesaplamada esas alınan OAK; *sigortalının her yıla ait PEK'nın, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının itibari hizmet süresi ve fiili hizmet süresi zammı hariç toplam PÖGS'na bölünmesi suretiyle bulunan ortalama günlük kazancın 30 katıdır* (5510, m.29/2). Aylık bağlama oranı ise, sigortalının prim ödeme gün sayısının (PÖGS) her 360 günü için %2 olarak uygulanacak, bu şekilde hesaplanacak ABO en fazla %90 olacaktır.

5510 sayılı kanun, 4447 sayılı kanunla karşılaştırıldığı zaman ABO'nını düşürmesinin yanı sıra OAK hesabında dikkate alınan güncelleme katsayısı olarak tanımlanan değişkeni oluşturan parametre oranlarını da değiştirmiştir. Kanunun 5754 sayılı kanunla değiştirilen şekline göre "güncelleme katsayısı; *Her yılın Aralık ayına göre TÜİK tarafından açıklanan en son temel yıllı TÜFE genel indeksindeki değişim oranının %100 ü ile sabit fiyatlarla GSYİH gelişme hızının %30'unun toplamına (1) tam sayısının ilave edilmesi sonucunda bulunan değeri ifade eder*" (5510, m.3/29), şeklinde tanımlanmıştır. Gerek ABO'nın düşürülmesi, gerekse GSYİH gelişme hızının %30 olarak alınması, 5510 sayılı kanun döneminde aylıkların düşeceği beklentisinin temel ve görünen gerekçelerini oluşturmuştur. 5510 sayılı kanun aylıkların alt sınırı ile ilgili olarak birden fazla düzenlemeye yer vermiş, yaşlılık ve ölüm, malullük ve İKMH sigorta kolları için ayrı alt sınırlar belirlemiştir. Buna göre genel olarak yaşlılık ve ölüm halinde hak sahiplerine bağlanacak aylıklar için, *"Bu Kanuna göre sigortalıya bağlanacak aylıklar ile ölen sigortalının hak sahiplerinin aylıklarının hesabına esas tutar çalışma sürelerindeki her yıl için 82 nci maddeye göre tespit edilen prime esas günlük kazanç alt sınırları dikkate alınarak, talep veya ölüm yılına ait Ocak ayı itibariyle 29 uncu maddenin ikinci fıkrasına göre belirlenen ortalama aylık kazancın %35'inden, sigortalının bakmakla yükümlü olduğu eşi veya çocuğu varsa %40'ından az olamaz*" (5510/md.55/3) denilmiştir.[6] Oldukça karmaşık bir biçimde açıklanan alt sınır uy-

[6] Bu alt sınır uygulaması özellikle kısmi emekli aylığı bağlanan grupları korumaya yönelik olarak getirilmiş görünmektedir.

gulaması, sigortalının tüm çalışma yaşamına ait kazançlarının güncellenmesi ile hesaplanan ortalama aylık kazancının en az %35'i düzeyinde belirlenmiştir. 4447'de alt sınır uygulaması, prime esas kazanç alt sınırına bağlı iken, 5510 sayılı kanunda sigortalının çalışma yaşamına ait kendi ortalama aylık kazancına bağlı hale getirilmiştir.

AMAÇ VE KAPSAM

Bu çalışmada, 5510 sayılı kanunla şekillenen yeni sosyal güvenlik sisteminin yaşlılık aylıklarının düzeyine etkisi, önceki sistemde 506 sayılı SSK, 5510 sayılı kanunda 4/1-a kapsamında sigortalı sayılan, "kamu ve özel sektörde hizmet akdine istinaden bağımlı olarak çalışanlar" için araştırılmıştır. Çalışmada bu kesimin alınmasının iki temel nedeni vardır. Bunlardan ilki, bu kesimdekilerin, 5510 sayılı kanunla kapsama alınan toplam sigortalıların %63'ünü (SGK, 2009) aşan en önemli sigortalı grubunu oluşturmasıdır. İkincisi ise, hem 506 sayılı kanun, hem de 5510 sayılı kanun uygulamasına göre, bu kesimin sosyal sigortacılık ilkelerine ve ilişkisine uygun olan kesimi oluşturmasıdır.

Sosyal güvenlik reformunun yaşlılık aylıklarına etkisini saptamak amacıyla yanıtlanmaya çalışılan sorular şunlardır:

- Yeni sistem, aylıklarda bir düşmeye yol açacak mıdır?
- Eğer aylıklar düşecekse, bu düşme ne oranda olacaktır?
- Aylıkların düşmesi tüm çalışan grupları için mi söz konusudur?
- Aylıklardaki düşmeye bağlı olarak yaşlı nüfusun refahı nasıl değişecektir?

Bu etkilerin saptanması için, 4447 sayılı kanunla öngörülen değişiklikler gerçekleşmeden önceki hali ile 506 sayılı SSK'da belirlenen aylık hesaplama sistemi temel olarak alınmış, 4447 sayılı kanun ve son olarak 5510 sayılı kanunla getirilen değişikliklerin bu temel hesaplama yöntemine göre aylıkların seviyesine etkisi belirlenmeye çalışılmıştır.

YÖNTEM VE VARSAYIMLAR

Yukarıda belirlenen soruları yanıtlayabilmek için her üç kanuna göre hesaplanan aylıkların karşılaştırılması gereklidir. Ancak bu karşılaştırma yapılırken, kuşkusuz, diğer faktörlerin aylıklar üzerinde yaratacağı etkileri ortadan kaldırmak ve yalnızca kanunların içerdiği hesaplama yöntemlerinden kaynaklanan farkları belirleyebilmek önemlidir. Bu nedenle, aynı zaman dilimindeki sigortalılık süreleri, aynı kazanç dilimleri ve prim ödeme gün sayıları kullanılmıştır. Aylıkların hesaplama dönemi olarak Ocak 1967-Aralık 1999 tarihleri arasındaki 33 yıllık süre alınmış ve bu süre içinde kanunlarda belirtilen esaslara göre aylıkların seviyesi tespit edilmiştir. Aylıkların hesaplama döneminde 1967 yılından daha geriye gidilememesinin nedeni, gerek 4447, gerekse 5510 sayılı kanunlara göre yaşlılık aylıklarının hesaplanmasında dikkate alınan temel göstergelerden biri olan kazançların

güncellenmesinde kullanılan sabit fiyatlarla GSYİH gelişme hızı parametresinin ülkemizde ilk kez 1967 yılından itibaren hesaplanmaya başlamış olmasıdır. Yine aylıkların hesaplama döneminin son yılı olarak 1999 yılının seçilmesi, 506 sayılı kanun uygulamasında aylıkların hesaplanmasında kullanılan gösterge ve üst gösterge tablolarının son kez 1999 yılı için oluşturulması ve sonraki bir tarihin seçilmesi halinde bu mevzuata göre aylıkların hesaplanmasının mümkün olmamasıdır.

Çalışmada kullanılan 33 yıllık dönem için, 4447 ve 5510 sayılı kanunlara göre aylıkların hesaplanmasında esas alınan sabit fiyatlarla GSYİH gelişme hızı verileri DPT (DPT, 2009); enflasyon (TÜFE) gösterge değerleri ise TÜİK (TÜİK, 2006: 560-561) tarafından yayınlanan resmi rakamlardır.

Aylıkların hesaplanmasında esas alınan farklı değişkenlerin aylıkların seviyesi üzerindeki etkisini ortaya koyabilmek amacıyla farklı kazançlar ve prim ödeme gün sayıları kullanılmıştır. Hesaplamalarda kullanılan farklı kazanç düzeyleri belirlenirken prime esas kazanç alt sınırı olarak asgari ücret[7] esas alınmış, bu ücret ile prime esas kazanç üst sınırı arasında sekiz ayrı kazanç düzeyi (asgari ücret ve asgari ücretin 1,25; 1,50; 1,75; 2; 4; 6 ve 6,5 katı olmak üzere) belirlenerek hesaplama yapılmıştır. Prime esas kazançlar bakımından alt ve üst sınır arasında sekiz farklı düzey belirlenirken özellikle asgari ücretin 1,25; 1,5 ve 1,75 katlarının alınarak daha dar bir kazanç aralığı kullanılmasının nedeni, sigortalıların çoğunluğunun bu dilimlerden prim ödüyor olmalarıdır.

Hesaplamayı mümkün kılmak için sigortalının çalışma yaşamı boyunca kazanç düzeyinin değişmediği varsayılmıştır. İlgili kanun hükümlerine uygun olarak, sigortalının aylık kazancının kanunla belirlenen PEK alt sınırının altında kalması durumunda alt sınır; üst sınırı aşması durumunda da üst sınır PEK olarak kabul edilmiştir. Öte yandan, her üç kanun kapsamında aylıkların hesaplanabilmesi için 5510 sayılı Kanunda kabul edilen 7200 gün prim ödeme koşulu asgari PÖGS olarak kabul edilmiş ve PÖGS'daki artışların etkisini görebilmek amacıyla; 7200 (20 yıl); 8280 (23 yıl); 9000 (25 yıl); 10800 (30 yıl) ve 11880 gün (33 yıllık tam çalışma) olmak üzere beş farklı PÖGS kullanılmıştır.

506 sayılı kanunun yürürlükte olduğu dönemde, ortalama yıllık kazancın belirlenmesinde emeklilik için başvuru tarihinden önceki 5 veya 10 yıllık süreye ait kazançların dikkate alınması nedeniyle, genel bir eğilim olarak sigortalıların son yıllarda PEK ve prim ödeme gün sayılarını yüksek tutmaya çalıştıkları bilinmektedir. Bu gerçeğe uygun olması amacıyla sigortalıların son üç yılda kesintisiz çalıştıkları varsayılmış ve farklı PÖGS oluşturulurken bu durum göz önünde tutulmuştur.

Yukarıdaki şekilde belirlenen sekiz ayrı PEK düzeyi ve beş farklı PÖGS esas alınarak, üç değişik sosyal sigorta kanunun aylık hesaplama yöntemlerine göre 120 farklı aylık hesaplanarak karşılaştırılmıştır.

---

[7] 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine göre 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücret.

BULGULAR

506 ve 4447 Sayılı Kanunlara Göre Yaşlılık Aylıkları

506 sayılı kanun esaslarına göre hesaplanan aylıklar, sigortalının PEK'i ve PÖGS arttıkça aylıkların da arttığını, bu değişkenlerle aylıkların seviyesi arasında bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, 506 sayılı kanuna göre bağlanan aylıklara uygulanan "alt sınır", önemli bir çalışan grubu için aylıkların belirlenmesinde PEK ve PÖGS ile aylık seviyesi arasındaki ilişkiyi koparmaktadır. Nitekim, en düşük PEK ve PÖGS'nı oluşturan 7200 PÖGS ve asgari ücret üzerinden ödenen PEK için hesaplanan aylık, 506 sayılı kanuna göre belirlenen aylıkların alt sınırının altında kaldığı için bu durumda olan sigortalıların aylıkları otomatik olarak alt sınıra yükseltilmekte ve kanunla belirlenen alt sınır, bağlanacak en düşük aylık düzeyini oluşturmaktadır. Öte yandan, asgari ücretin 6,5 katı PEK ve 11880 PÖGS için hesaplanan aylık 506 sayılı kanuna göre bağlanan en yüksek aylık düzeyini oluşturmakta ve en yüksek aylığın en düşük aylıktan yalnızca 1,8 kat daha fazla olduğu görülmektedir.

Aynı PEK ve PÖGS esas alınarak, 4447 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıklara bakıldığında, 506 sayılı kanunda olduğu gibi PEK ve PÖGS'ndaki artışa bağlı olarak aylıkların yükseldiği ve yine 506 sayılı kanunda olduğu gibi 7200 PÖGS ve asgari ücret düzeyinde PEK için hesaplanan aylığın, kanunda belirlenen alt sınırın altında kalması nedeniyle kanuni asgari aylığın bağlandığı görülmektedir. 4447 sayılı kanun PEK ve PÖGS arttıkça, aylıkların seviyesinin daha hızlı arttığını ortaya koymuştur. Nitekim, 4447 sayılı kanuna göre hesaplanan en yüksek aylık, en düşük aylıktan 4,78 kat daha fazladır. Bu sonuçtan hareketle 506 ve 4447 sayılı kanunlara göre hesaplanan aylıklarla ilgili yapılabilecek ilk saptama; 506 sayılı kanuna göre belirlenen aylıkların alt ve üst sınırı arasındaki dar aralığın 4447 sayılı kanunla getirilen hesaplama sistemi ile genişlediği ve farkı açtığı gerçeğidir. Bu genişlemenin hangi yönde olduğu, başka bir deyişle, alt sınırın aşağıya çekilmesi ile mi yoksa üst sınırın yükseltilmesi ile mi gerçekleştiği yanıtlanması gereken önemli bir sorudur.

Çizelge 1. 4447 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıkların 506 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklara Oranı

PÖGS	Asgari Ücret	1,25 Asgari Ücret	1,5 Asgari Ücret	1,75 Asgari Ücret	2 Asgari Ücret	4 Asgari Ücret	6 Asgari Ücret	6,5 Asgari Ücret
11880	53	60	65	67	72	108	129	133
10800	52	60	65	69	73	109	130	134
9000	52	59	65	69	73	109	129	133
8280	50	58	63	67	72	107	127	131
7200	50*	57	61	66	70	104	122	126

* Hesaplanan yaşlılık aylığı alt sınırın altında kaldığından kanuni asgari aylık kullanılmıştır.

Çizelge 1; farklı PÖGS ve PEK'lar için 506 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıklar 100 kabul edilirse, 4447 sayılı kanuna göre hesaplanacak aylıkların alacağı değerleri göstermektedir. Çizelgede görüldüğü gibi, en düşük PEK ve PÖGS (asgari ücret ve 7200 gün) için 4447 sayılı kanuna göre hesaplanan aylık, 506 sayılı kanuna göre hesaplanan aylığın yarısıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, bu düzey için hesaplanan aylıklar her iki kanun uygulamasında, kanunla belirlenen alt sınır aylıkların altında kaldığı için aylıkların seviyesi otomatik olarak kanuni alt sınır aylığına yükseltilmektedir. 506 sayılı kanuna göre asgari aylık; gösterge tablosundaki en düşük gösterge rakamının %70'ini, 4447 sayılı kanuna göre ise, PEK alt sınırının %35'ini oluşturmakta ve esas alınan bu iki düzenlemeye göre hesaplanan aylıklar arasında %50 fark bulunmaktadır. Bu durum, iki kanuna göre hesaplanan aylıkların dağılım aralığının genişlemesindeki ilk nedenin, alt sınır aylıklarının belirlenme esaslarının farklılaştırılmasından kaynaklandığını göstermektedir. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, her iki kanunda da aylıkların alt sınırı ile ilgili herhangi bir düzenleme olmasaydı 4447 sayılı kanuna göre bağlanması gereken en düşük aylık, 506 sayılı kanuna göre bağlanması gereken en düşük aylığın yalnızca %33'üne denk gelecekti. Başka bir deyişle, 4447 sayılı kanunun aylıkların hesaplama yönteminde yaptığı köklü değişiklik, bu kanuna göre bağlanan aylıkları aşağıya doğru çekmektedir.

Her iki kanuna göre bağlanan aylıkların dağılım aralığının genişlemesinin bir başka nedeni ise, hesaplanan en yüksek aylıklar incelendiğinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim, 4447 sayılı kanuna göre hesaplanan en yüksek aylık (asgari ücretin 6,5 katı PEK ve 11880 PÖGS) 506 sayılı kanuna göre bağlanan en yüksek aylıktan %33 daha fazladır. Buna göre, 4447 sayılı kanun, en düşük aylığı aşağıya, en yüksek aylığı da yukarı çekerek, alt ve üst sınır aylıkları arasındaki farkı genişletici bir etki yaratmıştır. 506 ve 4447 sayılı kanunların karşılaştırılması halinde şu tespitler yapılabilir:

- Sigortalının PÖGS ne olursa olsun, asgari ücretin yaklaşık 4 katına kadar olan PEK'ların tümü için, 4447 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıklar daha düşüktür.
- 4447 sayılı kanun, asgari ücretin 4 katına kadar olan PEK üzerinden prim ödeyen düşük gelirli sigortalıların aylıklarını düşürmektedir.
- Asgari ücretin 4 katını geçtikten sonra 4447 sayılı kanunla getirilen sistem aylıkları 506 sayılı kanunla belirlenen sistemin üzerine çekmektedir.
- Aylıkların dağılım aralığı, düşük ücretle çalışanlara bağlanan aylıkların düşürülmesi ve yüksek ücretle çalışanlara bağlanan aylıkların yükseltilmesi sonucu çift yönlü bir etki ile gerçekleşmektedir.

İki hesaplama sistemi ile ilgili bir başka değerlendirme yapmak gerekirse, 506 sayılı kanunun sigortalıların çalışma hayatında var olan kazanç eşitsizliklerini, sigortalıların emeklilik dönemine azaltarak aktardığı ve sosyal güvenliğin geliri ye

niden dağıtıcı etkisini güçlendirdiği, 4447 sayılı kanunla getirilen sistemin ise çalışma hayatındaki eşitsizlikleri emeklilik dönemine de aktardığı, sosyal güvenliğin yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru olan gelirin yeniden dağılımı işlevini zayıflatıcı etkiye sahip olduğu görülmektedir.

5510 Sayılı Kanunla 4447 ve 506 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklar Arasındaki Farklar

5510 sayılı kanun da 4447'de olduğu gibi aylıkların alt ve üst sınırı arasındaki dağılım aralığını genişletmekte ve farkı 6,59 kata ulaştırmaktadır. Diğer bir deyişle, 5510 sayılı kanun en düşük aylıklar ile en yüksek aylıklar arasında 6,5 kattan fazla fark yaratmaktadır.

Çizelge 2. 5510 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıkların 4447 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklara Oranı

PÖGS	Asgari Ücret	1,25 Asgari Ücret	1,5 Asgari Ücret	1,75 Asgari Ücret	2 Asgari Ücret	4 Asgari Ücret	6 Asgari Ücret	6,5 Asgari Ücret
11880	91	91	91	91	91	90	89	89
10800	75	75	75	75	75	74	74	73
9000	70	70	70	70	70	69	69	69
8280	69	69	69	69	69	68	68	67
7200	65	67	67	67	67	66	65	65

Çizelge 2, 4447 sayılı kanuna göre bağlanan aylıkların 100 olarak kabul edilmesi halinde 5510 sayılı kanunla getirilen yeni aylık hesaplama sisteminin aylıkların seviyesine olan etkilerini göstermektedir. Buna göre, tüm PEK ve PÖGS'ları için 5510 sayılı kanun esaslarına göre hesaplanacak aylıklar, 4447 sayılı kanuna göre bağlanacak aylıklardan düşük olacaktır. Bu düşüş özellikle PÖGS düşük olan sigortalılar için çok daha fazladır. Çizelgede görüldüğü gibi 7200 PÖGS düzeyinde 5510 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıklar, 4447 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıkların yalnızca %65-67'sini oluşturmaktadır. PÖGS arttıkça 5510 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıklar 4447'ye göre hesaplanan aylıklara yaklaşmakta ve 11880 PÖGS için %89-91'e yükselmektedir.

5510 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıkların 506 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıklarla karşılaştırıldığında ne kadar düşeceğinin belirlenmesi önemlidir. Çünkü sigortalılık başlangıç tarihi 1 Ocak 2000'den önce olanlar için Sosyal Güvenlik Kurumu halen karma sisteme göre aylık bağlamakta ve 1999 yılında 4447 sayılı kanunla değiştirilmeden önceki aylık hesaplama yöntemi kısmen de olsa bugün bağlanan aylıkları etkilemektedir. Öyleyse, aylıkların yalnızca 4447 sayılı kanuna göre değişiminin saptanması gerçek durumu tam olarak yansıtmayacaktır. Çizelge 3, 506 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıkların 100 kabul edilmesi halinde

5510 sayılı kanunla getirilen yeni sisteme göre hesaplanan aylıkların hangi oranda gerçekleşeceğini göstermektedir.

Çizelge 3. 5510 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıkların 506 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklara Oranı

PÖGS	Asgari Ücret	1,25 Asgari Ücret	1,5 Asgari Ücret	1,75 Asgari Ücret	2 Asgari Ücret	4 Asgari Ücret	6 Asgari Ücret	6,5 Asgari Ücret
11880	48	55	59	61	65	97	115	118
10800	39	45	48	51	55	81	96	98*
9000	36	42	45	48	51	76	89	91
8280	35	40	43	46	49	73	86	88
7200	32†	38	41	44	47	68	80	82

* En az düşüşün gerçekleştiği PEK ve PÖGS .

† En fazla düşüşün gerçekleştiği PEK ve PÖGS.

Çizelge 3, aylıkların 506 sayılı kanuna göre çok daha ciddi bir biçimde düştüğünü açıkça göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Nitekim, 5510'a göre hesaplanan aylıklar 4447'ye göre hesaplanan aylıkların %65-91'ine denk geldiği halde, 506'ya göre %32-98'ine denk gelmektedir. Başka bir deyişle, 5510 sayılı kanunla getirilen yeni sistem 506 sayılı kanunla karşılaştırıldığında, aylıkları %2 ile %68 arasında düşürmektedir. En büyük düşüşe ise, PEK alt sınırı (asgari ücret) üzerinden 7200 gün prim ödeyen sigortalılar için söz konusu olmaktadır. Belirtilen PEK ve PÖGS, 506 sayılı kanun uygulamasında hesaplanan aylığın düşüklüğü nedeniyle, asgari aylık bağlanan sigortalıları oluşturmaktadır. Ancak 5510 sayılı kanuna göre alt sınır aylığın hesaplanma biçimi nedeniyle, düşük aylıklar yükseltilmemektedir.

Öte yandan, 5510 sayılı kanun, yalnızca PÖGS 11880 gün olan sigortalıların asgari ücretin 6 ve 6,5 katı PEK seviyesinden prim ödemeleri halinde, aylıklarının 506 sayılı kanun döneminden daha yüksek olacağını ortaya koymaktadır. Bu durumlarda da sağlanan artış ancak %15-18 aralığında gerçekleşmektedir. 5510 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıklarla ilgili yapılabilecek saptamaları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- 5510 sayılı kanuna göre bağlanacak olan tüm aylıklar, 4447 sayılı kanuna göre bağlanan aylıklardan %8-35 arasında daha düşük olacaktır.
- Sigortalının PÖGS 11880'e ulaştığında, asgari ücretin yaklaşık 6 ve 6,5 katı kadar olan PEK için aylıklar 506 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıklardan daha yüksek olmakta; diğer bütün seviyeler için daha düşük hesaplanmaktadır.
- Aylıkların dağılım aralığı, düşük ücretle çalışanlara bağlanan aylıkların 4447'ye göre daha fazla düşürülmesi ve yüksek ücretle çalışanlara bağlanan

aylıkların da görece yükseltilerek genişlemektedir. Ancak yüksek ücretle çalışanlara bağlanan aylıklardaki artış (%18), 4447'nin sağladığı artışa (%33) göre daha düşüktür.

- Sigortalıların kazançlarının PEK alt sınırının altında yer alması durumunda, PEK alt sınırı üzerinden işlem yapılması, 5510 sayılı kanunda belirtilen "aylıkların alt sınırı" uygulamasının fiilen işlemesine izin vermemektedir. Nitekim, asgari ücret ve 7200 PÖGS üzerinden hesaplanan aylıklar hem 506, hem de 4447 sayılı kanunlara göre alt sınırın altında kalması nedeniyle asgari aylık uygulaması ile artırıldığı halde, 5510 sayılı kanunda hesaplanan aylık sigortalının ortalama aylık kazancının %35'inin altına düşmemesi nedeniyle artırılmamaktadır.

PEK ve PÖGS'nin Aylıklara Etkisi

İlk 3 Çizelge verileri, 506 sayılı kanun uygulaması temel alındığı zaman, 4447 sayılı kanunla getirilen aylık hesaplama sisteminin üst gelir grupları lehine bir durum yaratırken, 5510 sayılı kanunla getirilen aylık hesaplama sisteminin genel anlamda tüm gelir grupları aleyhine olumsuz bir sonuç doğurduğunu ortaya koymaktadır. Ancak 5510 sayılı kanunun olumsuz etkisi düşük çalışan grupları için daha fazla olacaktır.

TÜFE ve GSYİH gelişme hızı bir yana bırakılırsa, 4447 ve 5510 sayılı kanunlarla getirilen aylık hesaplama sistemlerinde aylıkların seviyesini belirleyici unsurlar PEK ve PÖGS'dır. Bu iki belirleyici faktörün aylıklara etkisi Çizelge 4 ve Çizelge 5'te hesaplanmıştır.

Çizelge 4. PÖGS Sabit iken Kazanç Değişimine Göre En Yüksek Aylığın En Düşük Aylığa Oranı

Kanun No.	7200 PÖGS	8280 PÖGS	9000 PÖGS	10800 PÖGS	11880 PÖGS
506	1,32	1,35	1,37	1,38	1,45
4447	3,31	3,54	3,52	3,59	3,65
5510	3,35	3,46	3,44	3,51	3,58

Not: En düşük kazanç asgari ücret, en yüksek kazanç ise asgari ücretin 6,5 katıdır.

Çizelge 4, PÖGS sabit iken, PEK'daki değişime bağlı olarak en düşük ve en yüksek aylıklar arasındaki farklılıkları göstermektedir. 506 sayılı kanuna göre, PÖGS değişmeden sadece kazancın değişmesinden dolayı ortaya çıkan en düşük ve en yüksek aylıklar arasındaki fark 7200 PÖGS'da %32'den başlayarak, 11880 PÖGS'da %45'e kadar yükselmektedir. Başka bir deyişle, aynı PÖGS'na sahip sigortalılar için yalnızca kazanç düzeyinden kaynaklanan fark, 506 sayılı kanuna göre aylıkları %32 ile %45 arasında değiştirmektedir. Oysa, 4447 sayılı kanuna göre ortaya çıkan fark 3,31 ile 3,65 kat ve 5510 sayılı kanunda da 3,35 ile 3,58 kat arasındadır. Çizelge verileri, 506 sayılı Kanuna göre hesaplanan aylıklarda, PEK fark-

larının etkisinin son derece sınırlı iken, 4447 ve 5510 sayılı kanunlarda PEK düzeyi farklılıklarının etkisinin daha belirgin olduğunu göstermektedir. Başka bir deyişle, 4447 ve 5510 sayılı kanunların aylık hesaplama sistemleri, "nimet-külfet" ilişkisini daha fazla öne çıkarmaktadır. Sisteme yapılan katkı ile sağlanan fayda arasında güçlü bir ilişki olması, düşük gelir grubunda bulunan sigortalıların daha yüksek aylık almalarının tek yolunun PÖGS'nı artırmaları ile mümkün olacağı sonucunu doğurmaktadır. Ancak, bunun mümkün olup olmadığını görebilmek için PEK'lar sabit tutulurken PÖGS'daki artışların, aylıkları ne derece artırdığına bakmak gerekir.

Çizelge 5, üç kanun için aynı kazanç düzeylerinde farklı PÖGS'na bağlı olarak en düşük ve en yüksek aylıklar arasındaki farkı göstermektedir. Buna göre, 506 sayılı kanun uygulamasında, en yüksek aylık en düşük aylıktan %24-36; 4447'de %31-44 ve 5510 sayılı kanun uygulamasında ise %84-97 daha fazladır. PÖGS'daki artışların aylıkları artırabilme kapasitesinin 5510'da en yüksek olduğu görülmektedir.

Çizelge 5. Kazanç Sabit iken PÖGS Değişimine Göre En Yüksek Aylığın En Düşük Aylığa Oranı

Kanun No.	Asgari Ücret	1,25 Asgari Ücret	1,5 Asgari Ücret	1,75 Asgari Ücret	2 Asgari Ücret	4 Asgari Ücret	6 Asgari Ücret	6,5 Asgari Ücret
506	1,24	1,29	1,31	1,35	1,35	1,36	1,36	1,36
4447	1,31	1,37	1,38	1,38	1,38	1,42	1,44	1,44
5510	1,84	1,87	1,89	1,88	1,88	1,94	1,96	1,97

Not: En düşük PÖGS 7200, en yüksek PÖGS ise 11880'dir.

506 sayılı kanunda PEK'in ve PÖGS'nin aylıklara etkisi birbirine yakınken, 4447 ve 5510 sayılı kanunlara göre PEK'lerin etkisi belirgin bir biçimde PÖGS'dan fazladır.. Daha önce de belirtildiği gibi, sisteme daha fazla katkı yapanın daha fazla yarar sağlamasına imkan veren "nimet- külfet" dengesi bu iki kanunda daha çok gözetilmiştir. Ancak, bu yasalar çerçevesinde sisteme daha fazla katkı yapma, daha çok "yüksek kazanç-yüksek prim" ödeme anlamında dikkate alınmış ve düşük gelir gruplarının daha uzun süre prim ödeyerek sisteme yapacakları daha fazla katkının etkisi görece düşük tutularak, aylıkların artışı sınırlandırılmıştır.

YOKSULLUK YARATAN BİR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE DOĞRU

Çalışma, 5510 sayılı kanunla getirilen yeni aylık hesaplama sisteminin gelecek dönemlerde sosyal güvenlik sisteminin bağlayacağı yaşlılık aylıklarını düşüreceği ve yaşlılar arasındaki gelir eşitsizliklerini artıracağını ortaya koymaktadır. Halen, 5510 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce sigortalı olarak çalışanların aylıkları, daha önceki mevzuat kapsamında geçen süreleri eski mevzuat esasları dikkate alınarak karma bir sistemle hesaplanmakta olduğundan, bu etki şu an fark edilme-

mektedir. Ancak, sigortalıların 5510 sayılı kanun kapsamındaki çalışma süreleri uzadıkça aylıklardaki düşüş ve gelir eşitsizliği artışı daha belirgin hale gelecektir.

5510 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıkların yaşlılar arasındaki gelir eşitsizliklerini artıracak olmasının en önemli nedeni, kanunun yaşlılık aylıklarını 506 sayılı kanuna göre daha geniş bir aralıkta dağıtmasıdır. Nitekim 506 sayılı kanuna göre en düşük aylık en yüksek aylıktan 1,8 kat fazla iken, 5510 uygulamasında 6,59 kata yükselmektedir. Ancak şunu da hemen belirtmek gerekir ki, bu çalışmada ele alınan 1967-1999 döneminde prime esas kazanç alt ve üst sınırı arasındaki fark halen uygulanmakta olan 6,5 kattan daha düşük ve çoğu zaman da 1,8 ila 2 katı arasındadır ve bu durum 5510 sayılı kanuna göre hesaplanan en düşük-en yüksek aylık arasındaki farkın görece sınırlı kalmasına neden olmuştur. Eğer çalışmada, PEK sınırları arasındaki fark günümüzde uygulandığı gibi 6,5 kat olarak kullanılsaydı, en yüksek aylık en düşük aylığın 12,23 katı olarak gerçekleşecekti. Bu da gelecekte yaşlılar arasında oluşabilecek gelir eşitsizliklerine ilişkin ipuçları vermektedir.

5510 sayılı kanunun aylık hesaplama yöntemi, yalnızca en yüksek PEK ve PÖGS'ları düzeyinde (asgari ücretin 6 ve 6,5 katı kazanç ile 11800 PÖGS) 506 sayılı kanuna oranla daha yüksek aylık bağlamakta, bunun dışındaki bütün PEK ve PÖGS bileşenlerine dayalı hesaplamalarda aylıkları düşürmektedir. ÇSGB ve SGK, 5510 sayılı kanunun sigortalıları daha uzun süre sistemde kalmaya teşvik edeceğini ifade etmektedir (ÇSGB, 2008: 10). Ancak sistem incelendiği zaman, sigortalıların PEK'lerinin bağlanacak aylıkların seviyesinin belirlenmesinde çok daha fazla rol oynadığı görülmektedir. Oysa, ÇSGB'nin yeni sistemi tanıtan hiçbir yayınında bu durum açık olarak belirtilmemekte, *"5510 sayılı kanunla sigortalıların sistemde daha uzun süre kalması suretiyle hizmet süreleri, kazançları ve aylık bağlama oranları artacağından, bağlanan aylıkların azalması söz konusu olmayacaktır"* (SGK, 2008: 15) denilmektedir. Sigortalıların sistemde daha uzun süre kalmaları toplam PEK'lerini artıracak olmasına karşın, aylık hesaplamasında esas alınan "ortalama aylık kazanç" üzerinde etkisi olmayacaktır. Kazanç düzeyinde zaman içinde ciddi artışlar olmadığı sürece PÖGS'nın artırılması ya da sigortalıların sistemde uzun süre kalmaları aylıklarını sınırlı olarak artırabilecektir.

Yeni sistem, yaşlılar arasında gelir eşitsizliklerini ve yoksulluğu artıracak etkilere sahip olacaktır. 5510 sayılı kanunun 55. maddesinde düzenlenen aylıkların alt sınırının, pratikte işlerliğe sahip olmayan bir düzenleme olması bunun en önemli nedenlerinden biridir. Kanunda alt sınır, sigortalının kendi ortalama aylık kazancının %35 veya %40'ı olarak belirlenmiştir.. Başka bir deyişle, "OAK x %35" formülü sigortalının asgari aylığının ne kadar olacağını göstermektedir. Ancak, formülde kullanılan OAK, aynı zamanda sigortalının aylık hesabında da esas alınmakta ve ortalama aylık kazanç ile aylık bağlanma oranının çarpımı aylık miktarını vermektedir. Bu noktada, sigortalının en az 7200 gün prim ödeme zorunluluğundan dolayı aylık bağlama oranı %40 ([7200/360]x2) olduğundan, aylık formülü "OAK

x %40" olmakta ve hesaplanan aylıklar, kesinlikle alt sınırın üstünde yer almaktadır. Sonuç olarak, 5510 sayılı kanunda asgari sınır uygulaması ile ilgili bir hüküm olarak yer almakla beraber, fiilen işlerliğe sahip değildir. Bu düzenleme, düşük düzeyde kalan aylıkları yükseltmediğinden gelecek dönemde yoksulluğu artıracak bir etki yaratacaktır. Kabul edildiği dönemde "aylıkların alt sınırı" ile ilgili hükmü nedeniyle eleştirilen 4447 sayılı kanun ile karşılaştırıldığında, 5510 sayılı kanun yalnızca kısmi emekli aylığı bağlanan grupları koruyabilecek niteliktedir. 7200 gün PÖGS ile aylık bağlanması için başvuran sigortalılar için alt sınır uygulaması geçerlilik kazanmamaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin amaçlarından biri de "yoksulluğun azaltılması" olarak kabul edilmektedir. İşsizlik ve hastalık sigortalarının amaçları daha çok yoksulluğun ortaya çıkmasını "önlemek" olduğu halde, özellikle yaşlılık sigortasında doğrudan yoksulluğun azaltılması amacı ön plana çıkmaktadır (Sainsbury, 1999: 36). Oysa, 5510 sayılı kanun ile benimsenen esaslara göre yaşlılık aylıkları, sigortalıları yoksulluk riskine karşı korumak bir yana, yoksulluğun nedeni olabilecektir. 5510 sayılı kanunun kabulü ile sonuçlanan reform sürecinde "yoksulluk" en çok vurgulanan konuların başında gelmiş ve *"reformun amacı yoksulluğa karşı etkin koruma sağlamak"* (ÇSGB, 2008: 10) olarak belirtilmiş iken, uygulamada bunun tersine sonuçlara yol açacak düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Yeni sistemde aylıklar ciddi biçimde düşecektir; 4447 sayılı kanun ile karşılaştırıldığında aylıkların tamamında görülecek düşüş, 506 sayılı kanun ile karşılaştırıldığında ise özellikle alt ve orta gelir grupları için söz konusu olacaktır. 5510 sayılı kanun özellikle düşük PEK ve düşük PÖGS'ye sahip olan sigortalıları korumaktan yoksundur.

5510 sayılı kanundan en olumsuz etkilenecek kesimler kuşkusuz, düşük ücretle ve/veya düşük ücretle çalışanlar ile iş güvencesinden yoksun olanlardır. Düzensiz işlerde çalışan ya da iş güvencesinden yoksun olanlar en başta prim ödeme gün sayılarını tamamlamak açısından sorunlar yaşayacak olsa da, düşük ücretle çalışanlar yoksulluk sınırının altında aylıklara hak kazanacaklardır.

SONUÇ

5510 sayılı kanunla getirilen yeni aylık hesaplama sistemi, sosyal sigorta sistemlerinin en önemli özelliklerinden biri olan yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru "gelirin yeniden dağıtımı" işlevini ortadan kaldırmış görünmektedir. Çalışmada ortaya konan sonuçlar, sistemin, orta ve uzun dönemde yaşlılar (emekliler) arasındaki gelir eşitsizliklerini ve yoksulluğu artırıcı bir etkiye sahip olacağını göstermektedir. Aylık hesaplama sistemi değiştirilmez ise, esasen yoksullukla mücadele için oluşturulmuş olan sosyal güvenlik sistemi bizzat kendisi yoksulluk üreten ve yoksulluğu kalıcı (kronik) hale getiren bir sisteme dönüşecektir. Genel ücret düzeyinin düşüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkan çalışan yoksullara, yaşlı (emekli) yoksullarının da eklenmesi, Türkiye'de yoksulluk sorunu derinleştirecektir.

KAYNAKÇA

ÇSGB (2006a), *Türkiye'de Yeni Bir Sosyal Güvenlik Sistemine Doğru*, ÇSGB, Ankara.

ÇSGB (2006b), *Sosyal Güvenlik Reformunda Merak Edilen 50 Soru, 50 Cevap*, ÇSGB, Ankara.

ÇSGB (2008), *Sosyal Güvenlik Reformu*, Mart 2008, s. 10, www.sgk.gov.tr, (30.12.2008).

DPT (2009), "Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (1987 Sabit Fiyatları İle)", Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, www.dpt.gov.tr, (10.08.2009).

http://www.kristalis.org.tr/aa_php?Genel_Sayfa.php?KartNoX=52, "Emek Platformu: Reform Tasarısı Çözüm Değil", (20.11.2009).

Sainsbury, Roy (1999), "The Aims of Social Security", *Introduction to Social Security: Policies Benefits, Poverty*, Ditch, John (Ed.), Routledge, Florence, KY, USA.

SGK (2009), 2009 Yılı Eylül Ayı Sigortalı İstatistikleri, www.sgk.gov.tr, (20.11.2009).

SGK (2008), *200 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu*, Ankara.

T.C. Hükümeti (1996), *Sosyal Güvenlik Reformu Nihai Raporu*, T.C. Hükümeti, Hizmete Özel, Ankara, Mart.

Tozan, Celal (2006), "Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sistemin Sorunlarını Çözmeyecektir", *TİSK İşveren Dergisi*, Aralık, www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1566&id=83, (4.12.2009).

TÜİK (2006), *1923-2005 Göstergeler*, TÜİK Yayın No. 3047, Ankara.