

Dr. Gökhan POLAT

Sosyal Güvenlik Kurumu Başmüfettişi

Yürürlükte Bulunan Yaşlılık Aylıklarının Gelir Güvencesi Açısından Sosyal Güvenlik Sistemindeki Yeri ve Gelişimi

1. GİRİŞ

Emeklilik sisteminin kapsamının yetersizliği, zorunlu hizmet sürelerinin emeklilikte koşul olarak aranması, muhtaç kimseleri yaşlılıklarında sosyal yardımsız bırakmasındaki dezavantajlı konumu ve kişilerde ortalama “yaşam beklentisi”nin (life expectancy) tam olarak hesaplanamaması gibi unsurları sisteme dair sorunların içine katabiliriz. Zira, sistemin çağdaş eğilimleri yansıtan bir model olduğunu söylemek zorlaşmaktadır. Çalışmamızda 65 yaş aylığı alan muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına yaşlılıklarında yeterli gelirin bağlanması özelinde bir incelemenin yapılmasına özen gösterilecektir. Ekleyelim ki getirilecek planlama hem ekonomik yoksulluk hem de sosyal yoksunluktan kaynaklanan sorunları onarıcı bir düzenlemeyi öngörmelidir. Emeklilik sistemi zorunlu sosyal sigortalar rejiminin kendi içindeki eksiklikleri ile varlığını sürdürme yönünde bir eğilime sahiptir. Diyebiliriz ki emeklilik planlamalarındaki temel amaçlardan birincisi yaşlılıkta yoksulluğun önlenmesi ve

insani yaşam standartlarının bu dönemde korunmasıdır. Öyle ki dünyada ve Türk toplumsal yaşamında ortaya çıkan yapısal değişimler sonucunda yeni yoksulluk türlerinin oluştuğunu görmekteyiz. Türk sosyal güvenlik hukuku içinde bu gelişmelerin yeniden düşünülmesi ve yorumlanması gerekmektedir.

Diğer taraftan, yoksulluğun ortadan kaldırılması anlamında mevcut sosyal güvenlik sisteminin nasıl bir dönüşüm sergilediği araştırılmalıdır. Yaşlılar için zorunlu kabul edilen gelir ihtiyacının karşılanması açısından bir politika belirlenmelidir. Refah devleti bağlamında Türkiye’de yaşayan vatandaşlar için yaşlılıkta gelir güvencesinin sağlanması ve çalışan çalışmayan arasındaki dayanışma düşüncesinin geliştirilmesi gerekmektedir. Emeklilik sisteminde bu yönüyle önemli boşluklar bulunduğunu söyleyebiliriz. Şartlı ve sınırlı emeklilik yerine yaşama hakkının kişiler için bir hak olarak tanınması ön plana çıkarılmalıdır. Sonuç olarak, yaşlı aynı zamanda muhtaç vatandaşlarımızın gerek sosyal gerekse ekonomik yoksulluktan

İhtiyaçları yeterli düzeylerde karşılanmış yaşlı vatandaşların bulunduğu toplumsal bir bütünlüğe sahip ülke olma amacı, arzulanan bir gelişmedir.

kurtarılması için 5510 sayılı Yasa'nın yaşlılık sigortası ile 2022 sayılı Yasa'nın "65 yaş aylığı"na ilişkin hükümlerinin gerçekçi düzenlemeler altında gelir güvencesi hakkı açısından uyumlaştırılması sağlanmalıdır.

II. GENEL OLARAK

Yaşlı bireylerin sosyal yaşamda Türk toplumuna özgü ve belli ölçülerde işleyen bir yeri bulunmaktadır. Dışarıdan bakıldığında bu, olumlu gibi görünen bir tabloyu çağrıştırmaktadır. Yaşlıların çevresinde bulunan aile bireyleri bu kimselere ilişkin karşılaştıkları sorunları bir şekilde iç dünyalarında yaşamaktadırlar. Modern toplum yapısıyla birlikte, yaşlıların ihmali günümüzde önemli bir problemdir. Ancak bu konu gerçek tartışmalardan uzak tutulmaktadır. Hâlbuki sosyal problemlerin anlaşılır olması için tanımlanması ve gerekçeleriyle ortaya konulması gerekmektedir¹. Türk toplumunda günümüz itibarıyla yaşlı olarak vasıflandırabileceğimiz yaşı 65'in üzerinde bulunan 5 milyona yakın insan yaşamaktadır². Toplumsal yaşamda bunların birtakım sorunları bulunmaktadır. Söz konusu sorunların başında bilindiği gibi ekonomik yoksulluk, hasta ve özürlü kategorisinde sayacaklarımızın karşılaştıkları problemler gelmektedir. Türkiye'de 10 yaşlıdan 9'u fakir, 100 yaşlıdan 30'u engelli ve 10'u ise kronik hastadır³. Bu nedenle, ihtiyaçları yeterli düzeylerde karşılanmış yaşlı vatandaşların bulunduğu toplumsal bir bütünlüğe sahip ülke olma amacı arzulanan bir gelişmedir.

Bahsettiğimiz toplumsal grubu oluşturan insanlar istismara uğramaya her an açıktırlar. İşte tam burada toplumsal bir ihmalkârlıktan söz edebiliriz. Devletin bu yaşlı insanların ihtiyaçlarını giderecek ve toplumsal yaşama tutunmalarını sağlayacak yardımları sunması gerekmektedir. Denebilir ki ülkemizde yaşlı bi-

reylerin kendi kendilerine yeterliliğini sağlayacak modellerin istenilen boyutta olup olmadığı tartışılabilir. Yaşlıların ihmali önleyen, onları toplumda onurlu birey yapacak olan sosyal planlamaların düşünülmesi ve sorunlarını giderici bir politika modelinin bulunması gereği açıkça bilinmektedir. Problemin tespiti, sosyal yardımın ve uygulanacak modelin tasarlanması önemlidir⁴. Ülkemizde toplumun birikimli kesiminin, yani yaşlıların yaşamında modern sosyal yaşam tarzına uygun dönüştürücü etkiye sahip değişimlere geçerlilik kazandırılmalıdır. Toplumsal gelişimin önemli temel adımlarından birisinin, çok yönlü katkılar sağlayacak olanının, bu amacın olduğunun farkına varılmalıdır⁵.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine 2001 senesinde önerilerde bulunan sosyal taraflarca, pek çok çalışanın sistem içinde yeterince kalamadığı ve iş garantisi olmadığından uzun sürelerle işsiz kaldıklarının görüldüğü bildirilmiştir. Raporu giren önerilere göre; istihdam koşullarındaki yetersizlik nedeniyle işsiz kalan ya da ücretlerin düşük olması sonucunda kayıtlı istihdamın dışında bulunan kişilerin emeklilik hakkına erişmede gerekli olan prim ödeme gün sayısını tamamlayamadıklarından emekli olamadıkları, dolayısıyla bu haktan mahrum kaldıkları ifade edilmektedir⁶.

III. SOSYAL SİGORTALAR MODELİNİN HÂKİMİYETİ

Ülkemizde sosyal sigortalar sisteminin tanımlanmasında temel alınan kıstas, öngörülen rejimin çalışma ilişkisine dayandırılması şeklindedir. Denebilir ki bu yaklaşım genel ve evrensel olma kıstasları bakımından bir niteliğe sahip sosyal güvenlik anlayışının yansıtılmasının özünü kısıtlamaktadır. Gelir güvencesi uygulaması anılan genellik ilkesine katkı oluşturmak anlamında sosyal koruma alanındaki bir yardımcı içermektedir. Yaşamsal alanda bireylerin yoksullaşmasıyla ilgili çözümler üretmekten uzaklaşmış sosyal sigortalar rejimi ve arkasından takibeden oluşum mantığı bağlamında aynı sistemin böyle bir probleme el atmada geri durması sorunların büyümesini de beraberinde getirmiştir⁷. İşte tam burada sosyal güvencilerde çalışma hayatı içinde bulunan vatan-

daşları koruma altına alan, onlarla olan ilişkiyi kuran parametreleri öne çıkaran bir yaklaşımdan bahsetmekteyiz. Bir başka deyişle istihdamın mümkün olduğu, işsizliğin bulunmadığı ve koruma altına aldığı vatandaşları kayıtlı sistemden ibaret sayan bu sistem nüfusun geneline hitap etmekten uzaktır⁸. Sosyal yapı içinde belirtilen anlayışı yansıtmayan ve çalışma çağında istihdam edilememiş ya da yeterince istihdam edilmesi mümkün olamamış yaşlı vatandaşların bulunduğu bir gerçektir.

Velhasıl, herkese ulaşamayan ve genel kapsayıcılığı olmayan bir sosyal sigortalar modelinden söz etmekteyiz. Hâlbuki, günümüz dünyasında her bireyi kapsamına almayan bir sosyal güvenlik kavramı düşünülebilir mi? Genellik ilkesi belirleyici, aynı zamanda sosyal güvenlikte kurucu unsur sayılmaktadır⁹. Önemle belirtmek gerekir ki güvenceli asgari gelir (guaranteed minimum income) sosyal güvenlikte çığır açan ve bu anlayışa yeni anlamlar katan bir dönüşümü ifade etmektedir. Artık bununla birlikte sosyal sigortalar anlayışının yanında, sosyal korumada daha geniş bir bakışı ortaya koyan ve yaşam güvencesi olarak gelir hakkı tanıyan bir model oluşturulmuştur. Aktif çalışma çağındaki nüfus ve bunun dışındaki vatandaşları hep birlikte değerlendiren, faal çalışma yaşamının dışına çıkan, geleneksel sosyal sigortaların bağlayıcı ilkelerinin ötesinde değişik değerleri sosyal güvenlik sistemine katarak yeni isteklere yardım edebilecek hale gelen yapılanma anılan sistemle getirilmiştir. Toplumsallaşmanın getirdiği yeni talepler, sosyal sigortalardaki gibi çalışma karşılığında sağlanan korumanın dışında, sosyal hakları geliştirmiştir. Bu sosyal yardımların artmasına sebep olmuş ve ekonomik bakımdan ihtiyaçlı vatandaşların toplumda yer edinmesine fırsat tanımıştır. Hiçbir koşulda vatandaşın durumunu kategorize etmeden, toplumsal yaşamda anılan yerin sağlamlığı önündeki koşulların eksikliği yeterli görülmiştir¹⁰.

Sosyal yardımlar/hizmetler, sosyal politikanın belirlenmesinde dikkate alınan bir unsur ve kurucu ayaklardır. Bu yardımlar/hizmetler için alanlar belirlenir, hak kazanma şartları değerlendirilir ve hukuksal düzenlemelere işlerlik kazandırılır. Kişi için sağlanacak hakların sını-

rı saptanmaktadır. Hizmetlerin sağlanmasında takdir hakkı yok gibidir, bir bakıma merkeziyetçi kamusal hizmetlerde bu böyledir. Yerel belediye örgütlenmelerinde bunun yanında ilgili örgütün re'sen işlem yürüttüğü de görülmektedir. Yoksullukla mücadelede çok sınırlı olanaklara sosyal yardımlara/hizmetlere sahip olup, kişiler açısından kapsam özel şartlara tabi ve genel olmak bakımından ayırt edici özellikler içermektedir. Aslında, tamamlayıcı sosyal güvenlikten uzaklaşarak daha özerk bir hale gelmektedir. Âdemi merkeziyetçi yapıda ise hizmetler kişiler için sağlanmakta ve öncesinde merkezi devletin güdümünde bulunan yapı dağılmaktadır. Sonuçta amaç, bütünsel anlayıştaki sosyal korumayla yoksulluğa düşmenin bertaraf edilmesi ve toplumsal yaşamla iç içe olan vatandaşlık kimliğine sahip bireylere fırsatları ölçüsünde temel yaşam eşliğinin sağlanmasıdır¹¹.

Sosyal sigortalar modelinde alt gelir grupları ile üst gelir grupları arasında ters yönlü işleyen bir gelir geçişi etkisi bulunmaktadır. Kısacası dayanışma ve hakkaniyet ilkelerine atıfta bulunulmamaktadır. Risk ve sigorta kavramı bir arada mütalâa edilmektedir. Böylelikle prim ödeme sorumluları gelecekteki riskleri satın almış olurlar. Bu da, kişisel sigortaya karşı gerçekleşen isteğin bir yansımasıdır. Anılan modelin ortaya çıkışında kişi bakımından ağır basan düşünce kişisel menfaatlerin korunmasının gözetilmesidir. Dayanışma çok da düşünülmez ve öncelikli değildir. Çalışma hayatında yer almayan bireylere yönelik bir gelir aktarımı öncelikli amaçlardan sayılmaz. Hâlbuki, Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinde öne çıkan temel düşünce toplumsal zeminde dayanışma kavramının güç kazanması ve tüm vatandaşları kapsayıcı bir sosyal güvenlik sistemine yönelik yaklaşımın yasa düzenleyici mantık alanına yerleşmesidir. Sistem için belirleyici olan yapısal tanımlamada toplumsal düzende herkesin korunması gerektiği düşüncesi öngörülmüştür¹².

Sosyal hakların ülke sınırları içindeki vatandaşlarla arasındaki ilişki sosyal vatandaşlıkla ifade edilmektedir. Sosyal vatandaşlık kavramının ortaya çıkışında dışlanmanın bilinen anlamındaki farkındalığın etkisi vardır¹³. Ekonomide piya-

sa şartlarına bağlı toplumlarda istihdam edilme sosyal vatandaşlıkla eş tutulmuştur. Ücret elde etmek suretiyle istihdam edilmiş olmak, sosyal vatandaşlığın gerçekleşmesinin ana hatlarını çizmektedir. Kapitalist ekonomiyi benimsemiş toplumlarda sosyal vatandaşlık piyasa koşullarında çalışma yaşamına katılmaksa, bunun dışında kalanları anılan piyasaya katılımı zorunlu hale getiren mekanizmalara ulaşmaktan yoksunlukla açıklayabiliriz. Sosyal vatandaşlıkta kamusal sınırlar bu anlayış üzerinden çizilmektedir¹⁴. Önemle belirtelim ki, geleneksel sosyal sigortalarda sosyal güvenlik yardımları çalışma kavramına dayalı olarak tasnif edilmiştir. Diğer bir ifade ile çalışmak şartıyla kişi zorunlu sigortaya tabi tutulmuştur. Aksi halde, sosyal koruma sisteminin kendisi için bir yardım sağlaması ve sosyal vatandaş olarak kişinin kabulü mümkün değildir. Sosyal sigortalardaki kapsam daralması tam da burada açığa çıkmaktadır.

Tam istihdamın işlediği toplumlarda anılan sigortacılık tekniği bir bakıma sosyal vatandaşlığın gerçekleşmesini getiren bir fırsat olarak nitelendirilebilir. Ancak bu görüldüğü gibi değildir. 1970'lerdeki ekonomik kriz ve sonrasında tam istihdamın gerçekleştirilmesi yolundaki politikalar, işgücü piyasasında söz konusu hedefe ulaşmayı yeterince sağlayamamıştır¹⁵. Belirtmek isteriz ki anılan anlamdaki bir sosyal vatandaşlık tam istihdam koşullarını hayata geçirmiş ekonomiler için mevzu bahistir. Çalışmayla elde edilen gelir üzerinden sosyal güvenlik kurumuna yatırılacak primlerle sosyal vatandaşlığın oluşumu gerçekleşmektedir. Ekonomide yeterli istihdam düzeyini yakalayamama ve ücret geliri elde edememe sosyal sigortaların kapsama aldığı alanın dışındaki vatandaşlığı tarif etmektedir. Bu defa anılan problemin arkasından gelen ve işgücü içinde bulunmamanın yoksulluğu getirecek olması nedeniyle gelir üzerinden sosyal sigorta primleri kesilemeyeceğinden, sonuçta sistemin koruma altına aldığı vatandaşların dışında kalma durumu ortaya çıkacaktır¹⁶. Hâlbuki sosyal korumanın kendileri için en çok talep edilecek olanları da bu toplum gruplarıdır¹⁷.

Son yıllarda, tam istihdam koşullarını sağlayamayan devletin kişileri sosyal vatandaşlık öl-

çütünde kabul etmek yönünde ortaya koyacağı iradenin çalışma etiği üzerinden şekillenmesi sorgulanmaktadır. Kamusal yaklaşım çalışma olgusu üzerine odaklanmış olmalı mıdır? Bu açmazların ve bunun gibi sorulacak soruların sosyal vatandaşlık tanımında değişime ihtiyacın olduğu varsayımını güçlendirdiği anlaşılmış ve bu maksatla beklentiler yönünde adımlar atılmıştır. Refah devletinin, tarihsel süreç içinde toplumsal krizler üzerine getirilen çözümleri bünyesinde taşıyacak anlayışla geliştirildiği görülmektedir¹⁸. Bu, çoğunlukla savaş ya da devrim yoluyla sağlanmıştır. Toplumsal kavramlar bu süreçlerin ürünüdür. Sosyal vatandaşlıkta bunlardan birisi olarak değişime cevap veremeyecek düzeyde kapsayıcı içerikten yoksun değildir¹⁹.

Sosyal güvenlik sistemlerinden Bismark ve Beveridge tipi modellerin taşıdığı özellikleri aynı sosyal güvenlik yapısında bulunduran "karma sistemin", birinci ayağının Beveridge tipi modelin özelliklerini gösterdiği, yani tüm toplum gruplarını kapsamına aldığı görülmektedir. Öte yandan, ikinci ayağı ise sosyal sigortalar modeli özelliklerini taşıdığı için yalnızca aktif nüfusa yöneliktir. Böylelikle bu model birinci ayağı aracılığı ile güçlü bir yeniden gelir dağılımına neden olurken, ikinci ayağı ile gelir seviyesi daha yüksek olan gruplara aylıklar bağlamakta ve kişileri sistemde kalmaya ikna etmektedir. Denebilir ki gerek Bismarck gerek ise Beveridge tipi modelin niteliklerini bir arada taşıyan bu planlama, anılan modellerin ayrı bir şekilde tanzim edildiği emeklilik planlamalarının dezavantajlarını hafifletmektedir. Zira, bu yönüyle yoksullukla mücadele etmede ve onu önlemede en etkin model olarak düşünülmektedir. İskandinav ülkeleri anılan sistemin uygulaması bakımından örnek teşkil etmektedir²⁰. Türkiye ise sosyal sigortalar modeli çerçevesinde bir sosyal güvenlik sistemi uygulamaktadır.

Dolayısı ile açıklanan düşüncelerin oluşumundaki gerekçelerle ilgili olarak ülkemiz sisteminin işleyişine yön veren paradigmlar; aynı yasa içinde aktif nüfusa yönelik birden fazla sosyal sigorta türü bulunması, belirli bir süre prim ödeme ve sigortalı olma şartı karşısında sosyal sigorta yardımlarına hak kazanma, kazançla ilişkili olarak aylık bağlanması ve sosyal sigortala-

rın yönetiminde sosyal tarafların temsil edilmesi şeklinde sayılabilir²¹. Türkiye’de son reform çalışmalarından önce sosyal sigortalar modeli özelliklerine ilişkin göstergeler daha belirgin bir nitelik taşımaktaydı. Bununla birlikte, ödenen aylıkların seviyesinin aynı oranlar temel alınarak hesaplanması yöntemi ve sosyal sigortalar sistemine yönelik yasayı uygulamak amacıyla kurulan SGK ile tek bir kurumsal yapı özelliği göstermesi bakımından sistem Beveridge tipi modelinin bazı niteliklerini de içine almıştır.

Türk sosyal güvenlik hukukunda yeni yasal düzenlemelerle işçiler, memurlar ve bağımsız çalışanlar arasındaki değişik hak ve yükümlülüklerin sonlandırılması ve norm ve standart birliğinin sağlanması hedeflenmiştir. Öncesinde farklı çalışma grupları ayrı kurumlar ve kanunlara tabi olmaktan kaynaklanan değişik sigortalılık hallerine sahipti. Böylelikle bunlar arasında da prim oranları, prime esas kazançlar, aylığa hak kazanma yaşı ve ödenmesi gereken prim gün sayısı, aylık bağlama oranları, aylık ve gelirlerin yükseltilmesi, kazançların güncellenmesi, sosyal sigorta yardımlarının türü ve kapsamı gibi konularda önemli farklı durumlar vardı²². Sosyal güvenlik sistemini tek hizmet yasası altında toplayan 5510 sayılı Kanun’la bu farklılıklar giderilerek, toplumdaki tüm aktif nüfusun sosyal güvenceye kavuşturulması açısından aynı hak ve yükümlülükler öne çıkarılmıştır. Bu böyle olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi anılan mevzuat Yasasının bazı maddelerini memurlar açısından iptal etmiştir. Bunlarla ilgili olarak değişik bir yasa hazırlanması gerektiği kararına varılmıştır²³. Diyebiliriz ki bu karar bir bakıma sosyal güvenlik kurumlarının “tek çatı altında toplanması” fikrini sekteye uğratmıştır. Bu amaçla yeni yasal düzenlemelerin yürürlük tarihi 1.7.2007 tarihine ertelenmiş ve kamu çalışanları ile ilgili hükümler konusundaki Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda tekrar bazı düzenlemeler yapılmıştır. 5510 s.K.’un ilgili maddelerine son hali verildikten sonra bunların uygulanması bakımından çeşitli tarihler Kanun’da öngörülmekle birlikte, maddelerin büyük çoğunlukla bir anlam ifade etmesi Yasanın yürürlüğe giriş tarihi olan 1.10.2008’de ancak mümkün olabilmiştir.

IV. SOSYAL GÜVENLİK YASALARININ UYGULAMA SONUÇLARI

A. Genel Olarak

Yoksulluğun sosyal dışlanma, insan onurunun zedelenmesi gibi bir yaşamın kabul edilemez hale gelmesi karşısındaki mücadelede insani ve olumlu sonuçlar doğuracak planlamalara ihtiyacı bulunmaktadır. 65 yaş aylığı alanlar açısından gelir güvencesi desteğinin öngörülmesiyle anılan olumsuzlukların aşılacağı yönündeki bir düşünceyi ülkemiz sistemi için çare olarak ifade edebiliriz²⁴. Bu sosyal politikanın gelişmiş batı toplumlarında evrensel olarak kişiler özelinde uygulandığı bir gerçektir. Türk sosyal koruma sisteminde böyle bir emeklilik planlamasının insana var oluşu bakımından neler katacağının düşünülmesinde pek çok olumlu fayda söyleyebiliriz. Tabii ki bu politika uygulamasına karşı çıkanların değişik kanıtları olabilir. Bilindiği gibi eleştirilerin başta geleni, bu tür bir planlamayla ülke kaynaklarının ortaya çıkacak mali külfeti taşıyamayacağı yönündedir. Söz konusu mali yükün GSMH ve konsolide bütçe giderlerine oranı, istatistiksel çalışmaların kullandıkları yoksulluk eşiği tespitleriyle birlikte, etnografik araştırmaların sonuçlarını yansıtan bazı gözlemlerle ve 2022 sayılı Yasa gereğince tahsis edilen aylıkların hesaba katılması sonucunda gerçekleştirilecek kapsamlı analizlere dayanan çalışmalarla bulunabilecektir.

Yaşlı vatandaşların sadakaya bağımlı ve sosyal dışlanmanın failleri veya mağdurları olmalarının önüne geçilmelidir. Modern bir toplumun sosyal haklarla donatılmış insanlar olmalarını sağlayacak bir sosyal politika uygulaması yaşlı vatandaşlar için getirilmelidir. GSMH’den belli edilmiş planlamalar dâhilinde belirlenmiş bir kaynak ayrılmak suretiyle bu konuda gerçekçi bir yöntem bulunacaktır. Ekleyelim ki aynı emeklilik planlaması için bütçe giderlerine bağlı bir miktarın belirlenmesi de kolayca yapılabilir. Belirtmek isteriz ki özellikle bu harcamaların SYDTF dışında, 2022 sayılı Yasa gereğince sağlanan sosyal yardımlardan bir kısmının yerini

alacağı işin içine katılmalıdır²⁵. Böylece yaşlılar için gelir güvencesine bağlı emeklilik planlaması açısından kaynakların yetersizliği gerekçe gösterilerek bu planlamaya tepki gösterilmesi birtakım düşüncelerin yersiz olduğu gerçeğini öne çıkarmaktadır.

B. 5510 sayılı Kanun Açısından

Türk sosyal güvenlik sistemi büyük çoğunlukla “Güney Avrupa” tipi sosyal sigortalar modeline benzerlik göstermektedir. Bilindiği üzere, bu sistemin en belirgin niteliği geniş kapsamlı, toplumsallaşmanın getirdiği yapısal yenilenmeleri yansıtan gelişmiş ve kayıtlı sisteme dayanan bir sosyal koruma ilişkisine sahip olmamasıdır. Toplumsal özellikleri nedeniyle yardımlar daha çok korumacılık ilişkilerine dayalı olarak gerçekleşmektedir. Sosyal koruma yükümlülüğü -modern toplumlarda görülmeyen büyük oranlarda- aile ve cemaat kültürü anlayışıyla ve kalıplaşmış ilişkiler eli ile yürütülmektedir²⁶. Hatırlatmak isteriz ki Türk sosyal güvenlik sisteminde daha önceki sosyal sigortalar yasalarından farklı olarak yeni reformsal düzenlemelerle, emeklilik planlamaları, kısa vadeli sigorta dallarının kapsama aldığı riskler ve nüfusun bütününe dikkate alan genel sağlık sigortasıyla ilişkili sosyal sigorta rejimleri tek bir yasa çatısı altında yürürlüğe konulmuştur.

Türk emeklilik sistemi değişik çalışma statüsündeki sigortalıları bünyesine alan, kazançla ilişkili ve prim katkısı yapılan birinci ayak sosyal sigortalar modeline dayanmaktadır. Yani, getirisi belli edilmiş dağıtım esaslı sistemlerden sayılmaktadır. Öte yandan, AB ülkelerinde görülen mesleki ve özel fonlara dayalı rejimlerin ülkemizde daha marjinal kaldığı anlaşılmaktadır²⁷. Böylelikle yaşlı yoksulluğuyla mücadele etmede ve onu ortadan kaldırmada başarısız kalındığı, sisteme ilişkin sıkıntıların günümüzde ve gelecekte yaşanmasının ise bir gerçek olduğu görülmektedir²⁸. Bu dar alandan kurtulmak için yapılacakların göz ardı edilmesi ise haliyle ayrı bir olumsuz gerçeği yansıtmaktadır.

Türk emeklilik sisteminde reform gerekçelerinde sistemin içine düştüğü bütçe açıkları yer almaktadır²⁹. Her geçen gün bunun artışı kaygıyla karşılanmıştır. Sosyal güvenlik kurumları-

nın bu illetten kurtulması gerektiği öngörülmüştür. Sosyal güvenlik harcamalarının finansman yükünün kamu kaynaklarından karşılanması eleştirilmiştir. İşte bu temel esaslar doğrultusunda sistemin revizyonunun gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Hem kurumsal yapılanmada hem de bireylere sosyal sigorta haklarının sağlanmasında tek yasa fikri benimsenmiştir. Bütün düzenlemeler bu surette yapılmış ve reform iddiası ile yürürlüğe konulmuştur. Sistemin genişletildiği ve günümüz eğilimlerine ve gelişmelerine uyarlanarak hazırlandığı kamuoyuna deklare edilmiştir³⁰. Ne var ki sosyal güvenlikte getirilen ve bilhassa incelememize özgü konuyu oluşturan emeklilik planlamaları beklenileni gerçekleştirilememiştir. Bu sayede anılan reform gerekçe ve öngörülerini modern toplumlarda kurulu emeklilik sistemlerinin genel kabul görmüş ilke ve değerleri bağlamında sağlıklı bilimsel dayanaklardan ve ciddi katkılardan kanımızca yoksun kalmıştır.

Planlaması yapılan emeklilik sistemi, reform sürecinde belirtilen gerekçelerde açıklandığı üzere sorun olarak görülmüştür. Diğer sigortalılarda olduğu gibi, çalışma kabiliyetinden yoksun fertlerin kazanımlarını artırmak bir yana bunu daha da geriye götürmüştür. Hâlbuki, amaç olarak gösterilen temel esaslardan birisi “adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin bir koruma sağlayan sosyal koruma sistemine ulaşabilmek” olarak ifade edilmiştir. Anılan öngörüler yasa hazırlanması aşamasında ilk başlangıçtaki çalışma belgelerinde bu şekliyle kayda alınmıştır. O kadar ki sosyal güvenliğin temel amacı ortaya konulmuştur. Buna göre, sosyal bir riskle karşılaşan bireyin ekonomik güvenceye kavuşturulması hedeflenmiştir³¹. Bu güvence kişinin yoksulluğa düşmesinin yolunu kapatacaktır. Asgari şartlarda görülse de toplumda insan onuruna yaraşır bir yere kişiyi taşıyabilecektir. Ancak reform sonrasında benimsenen yeni emeklilik sisteminde bu temel sosyal güvenlik niteliğinin bariz bir şekilde varlığı hissedilememektedir.

Ayrıca primsiz ödemelerin bir kısmı ile ilgili olarak 5502 sayılı Kanun’la kurumsal düzenlemeler getirilmiştir³². Bu defa, 5510 sayılı Yasa’da emeklilik planlamaları ile ilgili hükümlerin yer

aldığı yaşlılık sigortası kapsamında primli (contributory) rejime dayalı yaşlılık aylığı ödemesi hükmü düzenlenmiştir. Primsiz ödemelerden 65 yaş üzerindeki muhtaç yaşlı vatandaşlarımıza bağlanacak “65 yaş aylığı” ile ilgili hükümler ise 2022 sayılı Yasa’da yer almaktadır. Sosyal sigortalar sisteminin birinci ayağı kapsamında yaşlı vatandaşlara -65 yaş aylığı alan ihtiyaçlı vatandaşlara- ekonomik güvence sağlanması düşünülen bir emeklilik planlaması getirilememiştir. Çağdaş eğilimleri benimsemesi gereken emeklilik sistemimiz için bu bir eksiklik ve geldiği nokta açısından yetersizliktir. Öngörülen bu parçalı ve 65 yaş aylığı alanlar açısından yetersiz emeklilik sistemiyle yoksulluğun nasıl önleneceği bir türlü anlaşılammamaktadır.

Ülkemizde yaşayan ve 65 yaş aylığı alan güçsüz ve kimsesiz yaşlı vatandaşların toplumsal risklere karşı korunması daha başlangıçta yanlış amaçlara dayalı bir reformla getirilen emeklilik modeliyle mümkün olmamıştır³³. Eşitlik ve adalet ilkelerinin zedelenmeden toplumsal dayanışmanın güçlendirilmesi gerekmektedir. Sistemin yenibaştan yapılandırılmasında öngörülen hedeflerin şu an katedilen mesafe açısından gerisinde kalınmıştır. Toplumun muhtaç yaşlı kesimlerinin tümüyle sosyal korumaya kavuşturulamamış olması buna örnektir. Sosyal güvenlikte bütçe açıklarının varlığı gerekçe olarak kabul edilebilir. Sağlanacak sosyal koruma yardımlarında istekli davranıldığı inandırıcı değildir. Bilindiği üzere, sistemin kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan sorunları çözemediğinden finansman sıkıntısı çekilmektedir. Emek piyasasında artık stabil hale gelmiş işsizlik sorununu da buna eklemek gerekmektedir. Ulusal bütçeden yapılan kaynak transferlerinin yadırğanması, sosyal koruma hedeflerinde çağdaş sosyal politikaları benimsemiş toplumlar için kabul edilebilecek bir yaklaşım değildir. Dolayısı ile bu gerekçe ve amaçlar modern sosyal güvenlik literatüründe meşru ilke ve değerler olarak görülmemiştir. Ayrıca, bilimsel birtakım dayanakları da bulunmamaktadır³⁴.

Son reform çalışmalarında sosyal güvenliğin kişiler açısından kapsamının genişletilmesi hedeflenmiştir. Bu amaç karşısında gerçekleşen sonuçların birbiri ile çeliştiği görülmüştür. Uy-

gulamada ortaya çıkan verilere bakıldığında emeklilik sisteminde sağlanacak yardımların getireceği finansman yükü önemsendiğinden ve gerçekte ekonomik güvence sağlanmasına ihtiyacı bulunanlar bir bakıma korunamamış olduğundan yoksulluk önlenememiş, dolayısı ile eşitsizliklerin giderilmesi mümkün olmamıştır. Tabii ki söz konusu amaca ulaşılması için gelir kaynaklarının bu yöne kanalize edilmesi ve ciddi bir politika planlaması yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Milli gelirden sosyal korumaya ayrılan payların düzeyine ulusal ölçekte bakıldığında, batı toplumlarında kapsamlı ve etkin bir korumanın sağlandığı model tiplerinde GSMH’den ayrılan payın hiç de öyle azımsanmayacak oranlara ulaştığı ve bunun % 19 ile % 30’lar arasında seyrettiği görülmektedir³⁵. Artık, dünya genelinde gelişmiş toplumlar da yürürlükteki sosyal güvenlik sistemlerinde sadece prim ödemelerinin gelir unsuru kabul edilmediği, finansman bakımından kamu harcamalarının ayrı bir önemi bulunduğu açıktır. Ülkemizde de bundan böyle genel bütçeden sosyal güvenliğe yapılan düzenli katkılar çok önemli bulunmaktadır. O bakımdan ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde yanlış bir algılama olarak süregelen ve temel esaslardan sayılan bütçeden sosyal güvenliğe kaynak transferinin azaltılması terk edilerek, aksine düzenli olarak artırılması ilkesi benimsenmelidir³⁶. Bunun içindir ki son reform çalışmalarıyla birlikte hazırlanan gerekçelerde belirtilen finansman sorunu ve öngörülerde yer verilen sosyal güvenlik açıklarının azaltılması hedefi köklü bir biçimde değişikliğe gerek duymaktadır.

Görülüyor ki Türkiye’de emeklilik sistemi olarak uygulanmak istenen Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu’nun (IMF) hazırladığı programlar doğrultusundaki bir modeldir³⁷. Sözgelimi, bu sistem planlaması örneklerinden sayabileceğimiz uygulamaların eski Doğu Bloku ülkelerinde benimsenmek suretiyle yürürlüğe geçirildiği bilinmektedir. Burada, DB uzmanlarınca hazırlanmış bir sistem tipinden bahsetmekteyiz. Anlaşıldığı kadarıyla bu modelin temel esasları bakımından neleri ifade ettiği önemlidir. Ayrıca yürürlüğe konulduğu ülkelerdeki başarı durumu bizzat

somut verilere ulaşmamızı ve gerçek yargılara varmamızı kolaylaştıracaktır. Belirtelim ki bulunacak sonuçlar, ülkemizde hayata geçirilmesi tamamlanmış aynı tip modelin sonuçları hakkında geliştirilecek varsayımlarda da aydınlatıcı olacaktır³⁸. Üstelik benimsenen yeni emeklilik planlamasının uygulanması halinde dahi mevcut problemlerin nasıl çözüme kavuşturulacağı anlaşılır bir şekilde ilgili taraflarca paylaşılmamıştır. Ancak yeniden yapılandırılmalar sırasında emeklilik planının değiştirilmesi mi, yoksa aynı halde uygulanması mı gelecek kuşaklara, bütçeye ve ülke ekonomisine daha fazla külfet getireceği hususlarının karşılaştırılması yapılmıştır³⁹. Sonuçta sistemin değişmesi gerektiği doğrultusundaki eğilimler, başvuru baskı yöntemleri ile bir şekilde güçlü tutulmuştur.

Söz konusu sistemde belirginlik gösteren temel nitelik, tek ayaklı emeklilik modelinin -ülkemizde daha önce yürürlüğe konulan bireysel emeklilik ve tasarruf sistemini saymazsak- öngörülmesi olmasıdır. Böyle olmakla birlikte söz konusu birinci ayak gerekli ölçülerde genişletilememiştir. Şunu belirtmek isteriz ki, sisteme emeklilik planlaması bakımından 65 yaş aylığı alan muhtaç yaşlı vatandaşlara maktu olarak ve asgari düzeyde sosyal korumanın sağlanması şeklinde bir yapılanmanın taşınması ve daha önce benimsenen modelin genişletilmesi sosyal sigortalar rejiminin güçlendirilmesi açısından kanımızca daha isabetli olacaktır. Ne var ki 5510 sayılı Yasa'da yaşlılık sigortası bölümünde benimsenen hükümler, maalesef modelin bu ayağını anılan anlayış temelinde gerçekleştirmekten yana bir düşünce ile hazırlanmamıştır. Emeklilik rejiminde benimsenen böyle bir planlama, emeklilik yaşına gelmiş ve çalışma hayatından çekilmiş bulunan veyahut çekilmek zorunda kalan vatandaşların yaşam koşullarının kötüleşmesine sebebiyet verebilecektir. Ayrıca benimsenen kazanç ilişkili rejime katkı sunmuş olup aylığa hak kazanan vatandaşların dışında, aynı sosyal güvenlik kurumu çatısı altında korumaya göreceli olsa da alındığı görülen ve "65 yaş aylığı" alan vatandaşların asgari düzeyde gelir güvencesi olanağına ulaştırılmamış olmaları köklü bir biçimde sistemin esaslarını değişim yönünde etkileyecektir. Bunun uzun

bir süreci alması halinde ise emeklilik programında muhtemel kargaşalar yaşanabilir. Sistemin geleceği konusunda ciddi belirsizlikler başlayabilir⁴⁰.

Ülkemizde sosyal güvenlik hukuku bakımından uygulanmakta olan 5510 sayılı Yasa önceden yürürlükte bulunan ve değişik çalışma gruplarını ilgilendiren sosyal sigorta yasalarının kapsamını tek hizmet yasası içinde toplamıştır⁴¹. 5510 sayılı Yasa her ne kadar çalışma gruplarını kapsamına almışsa da, evrensel (universal) olarak 65 yaş aylığı alan vatandaşlara emeklilik bakımından sosyal koruma olanağı tanımamıştır. Adeta sigortalı saymadığı bu kişilerin muhtaçlıklarının değişmeden kalmasının yolunu açmıştır. Böylece sosyal güvenlik ilkeleri açısından amaçlanan toplumun her ferdi için kapsama alınarak adaletin sağlanması ve eşitsizliklerin giderilmesine aykırı bir sistemin yasallaşması gerçekleştirilmiştir. Düşük, hatta yok denecek olanaklarla geçinmeye çalışan ve yaşlılıklarından dolayı ihtiyaçlı bulunanlar, toplumun bir tarafına itilmiş ve büyük ölçüde yok sayılmışlardır. Emeklilik yaşına ulaşmalarına rağmen sisteme belirli nedenlerden dolayı zamanında katkı sunamamışlar, sosyal korumaya hak kazanmada evrensel olmayan ve sadece prim ödemekle yükümlü tutulanlar için öngörülen emeklilik programına katkı sunmuş olunması zorunluluğunu önceleyen sosyal sigortalar modeli nedeniyle zor duruma düşürülmüşlerdir.

Belirtmek gerekir ki bu bakıştaki bir sosyal koruma anlayışıyla yaşlı, aynı zamanda yoksul bir kesim göz ardı edilmiştir. Sosyal güvenlik bilinci çok yüksek olmayan ülkemizde, kayıt dışı istihdamın var ettiği koşullarda ya da düşük ücretle veyahut işsizlik oranlarının yüksek olduğu bir ortamda yaşamaktan kaynaklanan temel sebeplerden ötürü sosyal güvenceden yoksunluk istenmeksizin de gerçekleşmiş olabilir. Sosyal sigortalar sisteminden bir kaçış ya da kaçırılma her zaman mümkündür. Yasal düzenlemelerde bu toplumsal gerçeklerin bilinerek ona göre hareket edilmesi gerekirdi. Öte yandan çalışma etiğinin vazgeçilmezliğinin sorgulanmasıyla, toplumsal yaşamın somut verileri ile örülmesi gelişmelerin pozitif hukuka yan-

sımasının fırsatı kanımızca her bilimsel alanda olduğu gibi emeklilik rejimi açısından da yakalanmış olacaktır.

Çalışma hayatında yer alanlardan biri olan devlet memurları da esas itibarıyla 5510 sayılı Yasa'nın kapsamına kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanlar ve iş (hizmet) sözleşmesi ile bağımlı çalışan işçiler gibi alınmışlardır. Yeniden yapılanma gereğince, anılan Yasanın "sigortalı sayılanlar" başlığını taşıyan 4. maddesi daha önce değişik sigortalılık hallerine sahip olanları yani 506, 1479, 5434, 2925 ve 2926 sayılı Yasalarda sigortalı sayılanlar için gerçekleştirilen düzenlemeleri tek yasa amacına uygun olarak bir araya toplamıştır⁴². Nitekim bu yaklaşım, belli sorunları aşmanın temel yolu olarak getirilmiştir⁴³. Öte yandan sistemin sürdürülebilirliğine ilişkin sıkıntılar ve Türk toplumunun adaletsizliğin giderilmesi, yoksulluğun önlenmesi ve sosyal risklerin onarılması gibi kırıl-ganlıkları ciddi görülmektedir. Bu bakımdan önümüzdeki dönemlerde sayılan hedeflere yönelik ülkemizde gerçekleştirilecek reform çalışmalarının çağdaş toplumlardaki sosyal güvenlik alanlarında genel geçerlilik kazanmış eğilimler karşındaki hassasiyeti bütünüyle belirleyici olabilir⁴⁴. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'nin AB'ne uyum sürecinde birçok alanda olduğu gibi sosyal politika alanında da müzakerelere başladığı batı toplumlarındaki yoksullukla mücadele konusu çok ciddi öneme sahiptir. Bu amaçla belli edilmiş bir yaşa gelmiş muhtaç vatandaşlara söz konusu toplumlarda ulusal yönetim tarafından asgari bir gelir öngörülmüştür. Bunun da ötesinde, aralarında Fransa'yı da sayabileceğimiz toplumlarda bu amaçla servet araştırması yapılmaksızın toplumda tutunmalarını teminen her ferde asgari bir gelir bağlanmakta ve bunların yaşlı olup olmadıklarına bakılmamaktadır. Öyle ki bu sosyal yardımlar evrensellik ilkesi uyarınca yapılmaktadır⁴⁵.

İşte bu noktada ortaya çıkan tabloya bakıldığında; böyle bir temel düşünce doğrultusunda yoksullukla mücadele etme adına emeklilik yaşına gelmiş geçim kaynakları yetersiz, yaşlı ve güçsüz 65 yaş aylığı alan vatandaşlarımızın da güvenceli gelir bağlanmasına yönelik sosyal koruma yardımlarından yararlandırılmaları ve

sosyal güvenceye kavuşturulmaları sağlanabilirdi. Bundan başka, bunun bir hak olarak söz konusu bireylere sunulması yeni yasal yapılmalarda öngörülen amaçlara göre gerçekleştirilmiş düzenlemeler arasına alınması mümkündür. Denebilir ki muhtaçlık hali, içinde bulunulan ekonomik koşullarla birlikte kişinin fiziki veya ruhsal özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bu etkenlerin bireyin sosyal yardımlara -özellikle gelir güvencesine- hak kazanmasının yolunu açtığı, dolayısıyla sosyal koruma sistemi içine alınmasının elzem olduğu bir gerçektir. Bu nedenle, anılan konunun sosyal koruma sistemi kapsamında kanımızca tekrar ele alınması gerekmektedir. İsbetli olarak yasal bir düzenleme yapılması zorunlu görülmektedir. Bu bağlamda bir gelir hakkının tanınmaması, emeklilik rejimiyle ilişkili gerekçeler doğrultusundaki hedefler ve öngörüler açısından bir eksikliği yansıtmaktadır⁴⁶.

Sosyal devlet ilkesinin çiğnendiği ve ekonomik koşulları ön plana çıkaran düşüncelerin ağırlık kazandığı bir yaklaşımla 5510 sayılı Yasa'nın hazırlandığı yönündeki eleştiriler ilk bakıştaki değerlendirmeler arasına girmektedir. Emeklilik planlamalarına ilişkin yapılan düzenlemelerde sisteme getirilen bu eleştirel yaklaşımların gerekçelerine dayanak oluşturacak sosyal güvenlik paradigmaları böylece daha bir belirginlik kazanacaktır. Öyle ki Yasa, prim ödeme gün sayısının yükseltilmesi ve aylık bağlama oranlarının düşürülmesi ile bağlanacak aylıkların daha da azaltılacak olması yanında, önceki programlarda öngörülen yaşın kademe- li olarak yükseltilmesi konularını da ele almayı amaçlamıştır⁴⁷. Yeni Yasanın yaşlılık sigortası ve bunun dışındaki sosyal sigorta ve genel sağlık sigortasına ilişkin öteki bölümleri hazırlanırken gerekçeler kısmında yoksulluğun önlenmesi, eşitsizliğin ortadan kaldırılması ve herkesi kapsama alacağı belirtilen bir yapılanmanın öngörülmesi dillendirilmişti. Ancak Yasanın gerçek amacı, sosyal güvenlik açıklarının kapatılması, sağlanacak sosyal hakların olduğunca sınırlandırılması ve hizmetlere ulaşılmasının zorlaştırılması olmuştur⁴⁸. Sonuç olarak daha önce de belirttiğimiz gibi kanımızca mevcut emeklilik rejimine yöneltmesi gereken en temel eleştiri,

inceleme konumuzla alakalı olduğu kadarıyla sosyal güvenlik rejimi içinde benimsenen ve değişim getiren yasal düzenlemelerde, temel yaşlılık aylığı kapsamının genişletilmek suretiyle prim ödeyenlerin haricinde gelir olanaklarından mahrum bulunan güçsüz 65 yaş aylığı alan vatandaşların gelir güvencesi hakkında yararlandırılmamış olması gelmektedir.

C. 2022 sayılı Kanun Açısından

Ülkemizde sosyal güvenlik reformuyla birlikte primsiz rejime ilişkin bir yasa henüz çıkarılmamıştır. Bu konuda getirilen belirgin düzenleme 5502 sayılı Yasa'nın 15. maddesinde yer alan ve SGK'nın ana hizmet birimleri arasında sayılan "Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü"nü ihdas edilmesidir. Sosyal güvenlik mevzuatında primsiz ödemeler konusunda yerine getirilmek üzere söz konusu birime görev olarak birtakım uygulamalar verilmiştir⁴⁹. Birden çok primsiz ödemeler yasası bulunmaktadır⁵⁰. Bunlardan 2022 sayılı Yasa gereğince yapılan 65 yaş aylığı yardımı inceleme konumuzla ilgili olduğundan ayrı bir önem arz etmektedir. Buna göre, sosyal yardım ödemeleri kapsamında "65 yaş aylığı" 2022 sayılı Yasa gereğince muhtaç, güçsüz ve kimsesiz yaşlı vatandaşlara verilmektedir. Ancak, yeni reform yasasıyla primsiz ödemelere ilişkin bütün yasaların daha açık ve ayrıntılı bir biçimde düzenlenmediğini, bunun dışında düzenleme kapsamına alınanların da yeni çıkarılacak olan sosyal hizmet ve yardım yasasına tümüyle bırakılmadığını görmekteyiz⁵¹.

2022 sayılı Yasa'nın içeriği genel itibarıyla gelir elde etmesi olanaklı bulunmayan, geçim kaynakları yetersiz ve yaşlanmış olan vatandaşlara aylık bağlanmasıyla ilgilidir⁵². Tabii ki bu niteliklere haiz bireylerin 65 yaşın üzerinde olması zorunludur. Böyle olmakla birlikte, primsiz ödemeler rejimi içinde yer alan bu ödemenin sosyal sigortalar rejiminde genel hükümleri düzenlenmiş yaşlılık aylığı bölümündeki esaslara bakılarak bir değerlendirmesinin yeniden yapılması kanımızca uygun görülmektedir⁵³. Böylece temel nitelikleri itibarıyla bu ödemenin biçim ve içerik bakımından birinci basamak sosyal güvenlik hukuku kapsamında yer alması, aynı zamanda 2022 sayılı Yasa'nın

yaşlı vatandaşlara "65 yaş aylığı" verilmesi kapsamında düzenlenen hükümlerinin 5510 sayılı Yasa'da öngörülen düzenlemelerle uyumlaştırılması gerekmektedir. Gerekli düzenlemelerin sağlanması yoluyla sonuçta belirlenecek öngörülerle anılan sosyal güvenlik yasasının birinci ayağının genişletilmesi daha uygun düşecektir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayımlanan verilere göre; 2008 yılında 4 milyon 893 bin olan 65 yaş ve üstü nüfusun 867.035'i herhangi bir sosyal güvenceye ve gelire sahip değildir⁵⁴. Şu halde, 2022 sayılı Kanun gereğince SGK tarafından 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına 1.1.2010 - 30.6.2010 tarihleri arasında 92,67 TL tutarında bir aylık bağlanmaktadır⁵⁵. Sosyal yardım hakkının özgünlüğü açısından bunu aylık olarak nitelendirmek kanımızca gerçekçi bir değerlendirme olmayacaktır. Çünkü, söz konusu aylık mahiyeti itibarıyla sembolik bir ödeme olmanın öteye bir anlam ifade etmemektedir. Sosyal güvenlik sistemi içinde yer alanlara yapılan ve aylık olarak nitelendirilen ödeme miktarlarına bu anlamda bakmak ve uygun sonucu buna göre çıkarmak daha anlamlı olacaktır. Hatırlatmak gerekir ki Türkiye'deki yaşlı vatandaşların hemen hemen dörtte birine yakınının yaşlılıkta gelir güvencesi bulunmamaktadır⁵⁶. Yaşlı nüfus içerisinde kentlerde yalnız yaşayanların oranı % 70'tir⁵⁷. En fazla korumanın kendini iyiden iyiye hissettirdiği yaşlılıkta görülen hastalıklar ve bu sürecin kendine mahsus kayıpları durumu rahatlıkla açıklamaktadır. Sonuçta, çalışma yaşamından uzaklaşma yaşlılık haliyle birlikte gelmektedir. Aynı zamanda bu anlar toplumsal hayattan kopuş dönemidir. Herkes için bu durum geçerli ve hayatın doğal seyrinde gelişme gösteren bir kesiti yansıtmaktadır.

V. 65 YAŞ AYLIĞI ALANLARA VERİLECEK GELİRİN SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNA ETKİSİ

Sosyal sigortalarda yaşlılık aylığından yararlananlara baktığımızda bütünüyle bunların emeklilik sistemine katkı sunanlardan, yani sigortalı kapsamında olan vatandaşlardan ibaret olduğu görülmektedir. Yaşlı vatandaşlar için

sosyal koruma hukuku içinde değerlendireceğimiz gelir güvencesinin yaşlılıkta gerçekleşen sosyal risk kavramı karşısında onarıcı bir faydaya sahip olmasıyla belli etkilerin ortaya çıkacağı düşünülmektedir⁵⁸. 65 yaş aylığı alan her vatandaşın güvenceli gelir ihtiyacını karşılamayı öngören bu öneri, sosyal sigortaların kapsama almadığı çalışma yaşamı dışındakilere sosyal koruma sağlamak suretiyle alışıla gelmiş sosyal risk kavramının değişik boyutlarıyla gelişimini temine mi çalışmakta, yoksa bilinen sosyal risk kavramını desteklemekte midir? Badel'e göre, geleneksel sosyal risk kavramı korunması gereken kişinin yoksulluğunu ve ihtiyaçlı olma durumunu ölçüt olarak kabul etmez⁵⁹. Yaşlanmayla birlikte başkaca geçim kaynakları bulunmayan kişi gelire hak kazanmaktadır. Başka bir anlatım ile yaşlıların ihtiyaçlı olması yeterli ve geçerli bir sebeptir. Bu, asgari yaşama ölçütüne dayanan bir yaklaşımı göstermektedir. Belirtmek isteriz ki 65 aylığı alanlara getirilecek gelir güvencesi öncelikle Türkiye'de yaşayan bu muhtaç yaşlı vatandaşlara asgari yaşam olanaklarının kapısını açacak ve geleneksel sosyal güvenlik sistemine yeni bir risk anlayışını getirecek özellikte olacaktır.

Sosyal güvenlik sistemi kendi içinde risk algılamasına bağlı bulunan sosyal koruma mantığına dayanmaktadır. Güvenceli yaşlılık geliri sosyal yardım alanı içinde bulunmaktadır. Sosyal sigortaların temel argümanlarına alternatif olamaz. İşte bu yüzden sosyal güvenlikte genişleme getiren bir kavramı yansıtmaktadır⁶⁰. Sosyal sigortalarda koruma altına alınan kişi için risk gerçekleşmesi halinde yardımların yapılması nasıl ki yeterli bir sebepse, yaşlı vatandaşlar için gelir güvencesi dışındaki yardımlara dayalı sigorta olaylarının ortaya çıkmasından ötürü koruma altına alınmaları da aynı anlayışa dayanmaktadır. Türkiye koşullarında uygulanan sosyal sigorta yasası gereğince çalışma konumuz bağlamındaki yeterli geliri bulunmayan yaşlı vatandaşlar genel sağlık sigortası kapsamındadırlar. Bunun dışında, güvenceli gelir hakkı elde edecek 65 yaş aylığı alanların sosyal sigortalara prim ödemedikleri sürece isteğe bağlı sigorta yoluyla emekli olmaları ya da iş kazası meslek hastalığı dolayısı ile gelire

hak kazanmaları yasal olarak mümkün değildir. Yaşlılık, sakatlık ya da malûllük aylığından yararlanamazlar. 65 aylığı alanların gelir güvencesi kapsamına dahil olmalarının temel ölçütü, belli edilmiş miktar ve koşullardaki gelir olanaklarından mahrum olmalarıyla açıklanabilir.

Önemle belirtmek isteriz ki, burada en can alıcı kıstas, gelirin çalışma etiği ile ilgili olmayışındır. Sonuçta gelir güvencesinin sağlanmasından ötürü evrensellik ilkesinin tam anlamıyla hem kapsama alınan kişiler bakımından hem de koruma altına alınan riskler bakımından gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Öte yandan Türkiye koşullarındaki sosyal sigortalar ve sosyal yardım yasalarının özelliklerinin analizi ve sonrasında yapılan sentezin bir karşılaştırması olarak sosyal güvenlik sistemimizde bu öneri yer alabilir. Nihai aşamada, 65 yaş aylığına ilişkin düzenlemeler kapsamında yürürlükte bulunan sosyal güvenlik mevzuatında yoksulluk sosyal bir risk olarak tüm yönleriyle kabul görmemiştir. Bu defa, yalnızca muhtaç ve düşkün yaşlı olmaları nedeniyle tahsis edilecek gelir sayesinde bu kimselere yeterli bir yardım yapılacaktır.

Sosyal güvenlik hukukumuzda sosyal yardımlardaki içerik farklılaşmasının gelir güvencesiyle getirileceği görülmektedir. Söz konusu yardımın esas koşulu olarak kişinin ihtiyaçlı olmasının aranması özelliği bu açıdan büyük paya sahiptir. Böylelikle yardım için gereken kıstaslar arasında değişik bir unsurla karşılaşmaktayız. Geleneksel anlayışla bakıldığında, devamlı suretle sayılan ve bilinen sigorta olayları sosyal sigortalarda koruma kapsamına alınmıştır. Aktif çalışma yaşamından uzak kalma ve çalışma gücünü bulamama sosyal yardımlara müstahaklığı getirmelidir. Gelir güvencesi kapsamında yardıma hak kazanma esasında ise bu kavram yaşa, beden ya da ruhsal koşullara, ekonomik şartlara ve istihdamın aldığı boyutla çalışma fırsatını bulamamaya ve bundan mahrum olmaya bağlı halleri öncelikleri arasına koymaktadır. Kişi tek başına kabul edilerek anılan yardımın öznesi belirlenecektir. Hak sahibi kavramı sosyal sigortalardaki hak sahipliğinden değişik bir şekilde düşünülmelidir⁶¹. Gelirin tahsisi ile birlikte ilk ve son olarak gelire hak kazanan kişi,

yaşlılığı nedeniyle ekonomik yoksulluk içinde bulunan 65 yaş aylığı alan vatandaş olacaktır⁶². Gelir sahibinin bakmakla yükümlü olduğu aile fertleriyle değil, gelirin sahibi kişiyle sosyal yardım sınırlandırılacaktır. Kanımızca, özelinde yaşlılar için düşünülen gelir güvencesi hakkı muhtaç, kimsesiz ve güçsüz yani 65 yaş aylığı alan yaşlılara yönelik sosyal yardımı içeren bir kavramdır.

Gelir güvencesine hak kazanacak olan vatandaş, aynı zamanda ulusal düzeyde mevcut genel sağlık sigortasına zorunlu olarak tabi tutulmuştur. Bu kişiler için öngörülen ve sistemde kişisel hesaplarında gösterilen prim katkı payları devlet tarafından karşılanmaktadır. Kendisine gelir bağlanacak yaşlı vatandaşlar sosyal sigortalar kapsamında kısa vadeli risklerden -genel sağlık sigortası dışındaki- iş kazası ve meslek hastalıkları sigortasından yararlanamadıkları gibi istihdam edilemeyeceklerinden dolayı da işsizlik ödeneği alamayacaklardır. Belirtilen sosyal sigorta hizmetleri, çalışma hayatı içinde istihdam faaliyetlerine katılanlara yapılmaktadır. Yani, çalışmaları sonucunda geçen sigortalılık süresine dahil olanlar için bu bağlamda sosyal güvence sağlanmaktadır. Türkiye’de bahsi geçen yasal düzenlemeler bakımından sağlanan haklar -gelir güvencesi tahsisi yapılması dışında- muhtaç yaşlı vatandaşlar için pozitif hukukta kabul edilmiş olup, sosyal koruma ilkesi gereğince uygulanmaktadır⁶³. Bununla birlikte, istihdam edildikleri için sosyal sigortalar kapsamına alınan vatandaşlar bütün sosyal sigorta kollarına tabi olduğundan, bu sigorta dallarının kapsama aldığı tüm riskler sigortalı sayılmaktan ötürü yaşlılıklarında bunlar için zorunlu bir sosyal koruma sayılmaktadır.

VI. SONUÇ

Çalışma kabiliyetini yitiren kimseler -korumuz bağlamında 65 yaş aylığı alan muhtaç yaşlılar- özellikle kentleşen halk yığınları ile birlikte aile dayanışmasının zayıflaması, yaştan kaynaklanan bedensel yetersizlikler, yalnız yaşayan kişilerin sayısındaki artış ve küreselleşme ile birlikte üretim biçimlerindeki dönüşüm günümüz toplumlarına özgü bazı gerçekler olarak

sayılmaktadır. Buna göre, çalışma koşullarına sahip olmayan ve çalışma kabiliyeti bulunmayan kişilerin varlığını geleneksel çalışma etiğiyle açıklayamayız. Velhasıl muhtaç, ihtiyaçlı, yoksul ve aynı zamanda yaşlı kimseleri sosyal güvenlik şemsiyesi altına alacak bir genişlemenin düzenleyicisi durumundaki refah devletinin ve bununla birlikte bu kimseler için öngörülecek sosyal hakkın tanımlanması gerekmektedir. İşte burada, Türk hukuk sistemi içinde 65 yaş aylığı alanlar için gelir güvencesi kavramının ortaya atılması buna bir yanıt olabilir. Bu sayede Türk sosyal koruma hukukunda köklü değişikliklerden birisi gerçekleştirilebilir.

Sonuç olarak, Türkiye’de refah devletinin dönüşümü elbette modern dünyadan bağımsız bir halde ve tek başına düşünülemez. Yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadelenin yapıldığı her toplum gibi Türk sosyal güvenlik hukuku da kendine bir yönelim belirlemenin çaba ve gayreti içinde olacaktır. Yaşlılar için yapılacak sosyal yardımlar istihdam koşullarıyla birlikte ele alınmalı, işsizlik nedeniyle sosyal sigortalara yeterli ve gerekli primi ödeyememiş ve aylık bağlama şartlarını yerine getirememiş vatandaşların koşulları birlikte değerlendirilmeli, sonuçta sosyal hukukta sistem ve kurum düzenlemelerine gidilmelidir. Zira, sağlanacak bu tür sosyal güvenlik yardımlarının bireyler için bir hak olduğu kabul edilmelidir. Avrupa Birliği’ne katılım anlayışıyla politika belirlemesi gereken Türkiye hem yoksullukla mücadele bağlamında hem de sosyal güvenlik sistemi kapsamının etkinliği konularında çareler bulmalı ve yaşlı yoksulluğunu giderecek öncelikleri düşünebilmelidir.

DİPNOTLAR

- 1 Nüket HOTAR GÖKSEL, “Türkiye’de Demografik Dönüşümün Sosyal Politikalara Etkisi”, İşveren, Cilt: 44, Sayı: 2, Kasım 2005, s.28-30; bkz. Müjdat ŞAKAR, Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yaşlıların Korunması, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1987, s.53.
- 2 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri> (Erişim: 12.11.2009).
- 3 <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/yaslisorunu.htm> (Erişim: 18.12.2009).
- 4 Bkz. Recep KAPAR, Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi, Birleşik Metal-İş, İstanbul Aralık 2005, s.256; Nilgün

- GÖRER/Kübra ÇAMUR, "Avrupa Birliği'nde Yaşlılık: Hollanda Örneği", Yaşlı Sorunları Araştırma Dergisi, Cilt: 1 Sayı: 2, Temmuz 2001, s.117-118.
- 5 Bireyin yaşamsal aktivitelere zaman ayırması, yeni uğraşlar bulması ve hayati kazanımlara kavuşma fırsatını yakalaması için bir zemin oluşması gerekmektedir. Bütün sayılan bu insani platformlarda çığır açan gelişmeler yaşam doyumunu yükselterek bireyin güçlü olmasını sağlamaktadır. Bir bakıma kişi kendini sağlıklı bir şekilde ifade etme olanağına kavuşmaktadır. Kısacası, yaşlı birey kişilik duygusu ve topluma ait olma gibi sosyal isteklere düşünce dünyasında karşılık bulmuş olmaktadır. Bu olgusal devrim sosyal yardımların sağlanmasıyla vücut bulmaktadır. Bireylerin en hassas dönemleri olarak bilinen yaşlılıkta bağımlı olmaları engellenerek, insan onuruna yaraşır potansiyelleri korunmalı ve yaşamlarını sağlıklı ve toplumsal dayanışma içinde geçirmeleri sağlanmalıdır.
- 6 DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2592 – ÖİK: 604, Ankara 2001, s.142-155.
- 7 Hakların kullanımı toplumsal düzlemde gerçekleşmektedir. Bu alandan mahrum kalma, toplum içinde gerçekleşen sosyal hakların kazanımlarından da mahrum kalma anlamına gelmektedir. Anılan toplumsal ortamın paylaşılmasına kadar bu hak kaybı sürer gider. Sosyal adaleti bireysel kazanımlarda aramak gerekmektedir. Sosyal sigortalarda "çalışma" etik değer taşıyan anlamı ile sistemin temel noktasıdır. Sosyal dışlanmayla örülü çizgide hayatı paylaşanlar ise bu noktanın kapsama alanı dışındadırlar (Bkz. Yüksel AKKAYA, "Küreselleşme" Versus Sendikasılaştırma ve Yoksullaştırma", Çalışma ve Toplum, 2004/3, 3, s.93-121). Böylelikle sosyal müdahalenin doğrudan öznesi olmaktan uzak kalmaktadırlar. Velhasıl, sistem çalışma hayatında istihdam edilmiş olmayı zorunlu unsur saymaktadır. Sağlayacağı yardımlar sisteme katkısı olanlar üzerinde yoğunlaşır ve bunun dışındakileri yok saymaktadır. Öte yandan toplumda diğer yardıma muhtaç güçsüzler de vardır. Bunlar yaşama hakkına bağlı sosyal koruma ihtiyacını güçlü bir biçimde hissederler. Günümüzde sosyal politikanın kapsam alanı genişlemiş olup, diğer muhtaç bireylerin ve yaşlı kimselerin içinde buldukları hayat standartları bu sayede farkedilmiştir. Bu 1980'lerle birlikte ortaya çıkan ve geçmişten gelen refah devleti ile sosyal güvenlik rejiminin sosyal adaleti sağlayacak şekilde masaya yatırılması ve rehabilite edilmesi genel geçerliliğine dayanan bir anlayışı göstermektedir (Şebnem GÖKÇEOĞLU - BALCI, Tutunamayanlar ve Hukuk, Dost Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı, Ankara Mart 2007, s.54 vd).
- 8 Tülay ARIN, "Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler", 2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi, (Haz.: Meryem Koray), BASİSEN Yayınları No: 30, 1. Baskı, İstanbul Mayıs 2002, s.76. DPT, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, 2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2742 – ÖİK: 691, 2007, s.34.
- 9 A. Can TUNCAY/Ömer EKMEKÇİ, Sosyal Güvenlik Hukuku'nun Esasları, 1. Baskı, LEGAL, İstanbul Ocak 2008, s.22-24.
- 10 DPT, 2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2007, s.96 vd.
- 11 GÖKÇEOĞLU - BALCI, Tutunamayanlar, s.99-100.
- 12 GÖKÇEOĞLU - BALCI, Tutunamayanlar, s.45 vd.
- 13 Doğa Başar SARIİPEK, "Sosyal Vatandaşlık ve Günümüzde Yaşadığı Dönüşüm: Aktif Vatandaşlık (Sosyal Politika Açısından Bir Değerlendirme)", Çalışma ve Toplum, 2006/2, 9, s.73-74.
- 14 Toplumda sosyal gelir ve yardım hakkının bireysel emek ve mülk karşılığında kazanılması halinde doğal denge durumunun ancak sağlanmış olacağı anlayışını ön plana çıkararak düşüncelere bir cevap olarak getirilen ve ileri sürülen görüşler hakkında ayrıntı için bkz. Ahmet İNSEL, "İktisat Aklına Sokulan Siyasal Çomak: Vatandaşlık Geliri", Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru, (Der.: Ayşe Buğra - Çağlar Keyder), 1. Baskı, İletişim, İstanbul 2007, s.37-50; AKKAYA, s.94.
- 15 Bkz. KAPAR, Sosyal Koruma, s.37.
- 16 Guy STANDING, "Temel Gelir: Küreselleşen Dünyada Yoksullukla Bir Mücadele Yöntemi", Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru, (Der.: Ayşe Buğra - Çağlar Keyder), 1. Baskı, İletişim, İstanbul 2007, s.27.
- 17 Recep KAPAR, "Sosyal Korumanın Yaygınlaştırılması", Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 4, 2003, s.56.
- 18 Bkz. Ayşe BUĞRA, Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika, 1. Baskı, İletişim, İstanbul 2008, s.79-80.
- 19 Alain SUPIOT, Homo Juridicus, Hukukun Antropolojik İşlevi Üzerine Bir Deneme, (Çev.: Bilge Açımız Ünal), 1. Baskı, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara Mart 2008, s.164.
- 20 Pierre ROSANVALLON, Refah Devletinin Krizi, (Çev.: Burcu Şahinli), 1. Baskı, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara Şubat 2004, s.125-126.
- 21 ARIN, s.72-73.
- 22 T.C. Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Ankara Nisan 2005, s.80 vd.
- 23 Sayın YORGUN, "5510 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı ve Çatırdayan Norm ve Standart Birliği", TİSK Akademi, Cilt: 2, Sayı: 4, 2007/II, s.127-145.
- 24 İnsan yaşamına denge getiren onur ve özbenlik gibi temel kavramları içselleştirerek kişinin kendisi olması ve bireyin sosyal adaleti isteme arzusuna yönelik parasal yardımlarla dışlanma arasında bağ kuran güvenceli gelir düzenlemesi Fransız hukukunda kendine has tarafıyla kurallara bağlanmıştır. Buna göre, toplumda yer edinme, birey olmaktan kaynaklanan hakları hissetme ve parasal yardımlara uygun kişi olmanın ötesinde bu gelir vatandaşa verilen bir fırsat bağlamında görülmektedir. Kişi toplumda yer edinmek ve her vatandaşa sağlanan özgürlüklere, yani eşitliğe kavuşabilmek için bir çaba göstermektedir. Bu gelirin elde edilmesi için zorunlu bir şart olmayıp, asıl olarak amaçlanan bir sonuçtur (GÖKÇEOĞLU - BALCI, Tutunamayanlar, s.111).
- 25 SYDTF'nun diğer birtakım harcamalarıysa, nakit gelir desteği politikası anlayışının dışında kalmaktadır. Öte yandan, bu yardımları değişik boyutlarıyla ele alabiliriz. Birincisi, ilkökul çocuklarına eğitim malzemesi sağlanması ve okullarda öğle yemeği verilmesi ülkemiz koşullarında anlamlı bir sosyal

yardım politikasıdır. 2002 senesinde İstanbul'da yapılan bir araştırma, okul kitapları ve eğitim malzemeleri için yapılan harcamaların yoksul aile çocuklarının okula gitmemelerinde neden olarak etkili olduğunu ortaya koymuştur (Bkz. Ayşe BUĞRA/Çağlar KEYDER, Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İçin Hazırlanan Proje Raporu, Ankara 2003, s.10). Bundan başka, Türkiye'de çocukların kötü beslenmelerinin ve aç kalmalarının önemli bir sorun olduğunu gösteren diğer araştırmalarda, okullardaki öğle yemeğinin bir kısım çocuk açısından o günün tek sıcak yemeği olduğu saptanmıştır (Bkz. Sencer AYATA/Ayşe Güneş AYATA, "The Benefit Dependent and the Regular Income Earning Poor: The Analysis of the Interview Data", Turkey: Poverty and Coping After Crises (Report No: 24185-TR), Washington: World Bank Human Development Unit Europe and Central Asia Region, July 28, 2003, s.104-150; Aksu BORA, "“Olmayanın Nesini İdare Edeceksin?": Yoksulluk, Kadınlar ve Hane", Yoksulluk Hâlleri Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri, (Ed.: Necmi Erdoğan), De:ki Demokrasi Kitaplığı Yayınevi, 1. Basım, Ağustos 2002, s.74; DPT, Gelir Dağılımı, s.38-39). İkinci olarak, kırsal alanda uygulanmakta olan faizsiz sermaye desteği planlamalarının faydalı gibi görünse de Grameen Bankası örneğindeki türden faizli mikrokredi politikalarının kamu imkânları kullanılmaksızın, ticari kuruluşlar ve sivil toplum örgütlerinin yürütmesiyle yapılması gereken uygulamalar olduklarını söyleyebiliriz. Bununla birlikte, faizli mikro kredi politikasının bir sosyal yardım politikasına karşılık olamayacağını, bu yönde kullanılan kısıtlı SYDTF kaynaklarının heba edilmiş olacağı bir gerçektir. Özetle, aynı yardım niteliği taşıyan harcamalar idari masraflar gerektirdiği gibi üretimde ve tüketimde de bir etkinliğe sahip değildir. Yardım şekli bakımından ise yardımı alanlar açısından kişi onurunu zedeleyici bir özelliği vardır.

- 26 Ian GOUGH, "Social Assistance in Southern Europe", South European Society and Politics, 12 (3), 1996, s.1-23.
- 27 Gelişmiş toplumlarda çalışma yaşamından ayrılmış, yaş bakımından emeklilik statüsüne kavuşmuş, diğer bir ifadeyle yaşlanmış bulunan kişilere yaşam standartlarını sürdürmek adına yeterli miktarlarda emeklilik geliri verilmektedir. Başka bir anlatımla, sosyal güvenlik tekniği bağlamında temel kural böyle işlemektedir. Ne yazık ki, gelişmiş ve modern sosyal güvenlik sistemi eğilimleri gösteren Batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkeleri dışında bu sistemi benimsemiş başka ülke dünyada yok denecek kadar azdır (Gail WILSON, Understanding Old Age: Critical and Global Perspectives, London, Sage Publications, 2000, s.87; Ali ÇİMAT/Adnan ERDAL, Bölüşüm Teorisi Çerçevesinde Asgari Gelir Hakkı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 1. Baskı, Asil, Ankara 2007, s.33). Türkiye'de emekli olmak suretiyle yaşlılık aylığı alan devlet memuru, işçi ve esnafa verilen aylığın düzeyi miktar olarak düşüktür. Önemle belirtmek isteriz ki, 2022 sayılı Yasa gereğince 65 yaş ve üstü muhtaç yaşlılara ödenen aylıkların anılan aylık ödemelerden miktarı çok daha düşüktür. Yaşlılarımızın yaşamlarını sıkıntılardan arındırmak, bu sayede daha geniş koşulları kendilerine sunmak gerekmektedir.
- 28 Bkz. TSEV, En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları, (Haz.:

Tekin AKGEYİK, Binhan Elif YILMAZ ve Murat ŞEKER), Si-gorta Araştırma ve İnceleme Yayınları - 11, İstanbul Temmuz 2007, s.217-218.

- 29 DİSK, Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset, DİSK Yayınları No: 53, Ankara Eylül 2006, s.56.
- 30 Karş. Özcan KESKEÇ, "Siyasal İktidarların Kısılcısından Kurulamayan Sosyal Güvenlik", 2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi, (Haz.: Meryem Koray), BASİSEN Yayınları No: 30, 1. Baskı, İstanbul Mayıs 2002, s.89; Alpaslan IŞIKLI, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasa Tasarısı İle Nereye Kadar?", 25.3.2008 tarihli Panel, İstanbul Barosu Yayınları Genel Yayın Sıra No: 120 2008/12, s.27-28; OECD, 1988: 35-36'dan Aktaran: İlyas ÇELİKOĞLU, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayın No: 2355- YUSPKGM: 424, Eylül 1994, s.42.
- 31 Bkz. BUĞRA, s.219-221.
- 32 Yusuf ALPER, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Değişiklikler, Yenilikler ve Kurumsal Değerlendirme Analizi", Mercek, Temmuz 2006, s.40 vd.; ayrıca primsiz sistemde 5502 sayılı Yasa ile getirilen yeni yapı, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Hakkında Kanun Tasarısı ile öngörülen değişiklikler ve sosyal hizmet ve yardımların tek elden yürütülmesini temel alan bu tasarı hakkında bkz. Levent AKIN, "Sosyal Yardım ve Hizmetler ile Bunların Organizasyonu", 7-8 Aralık 2006'da İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi tarafından düzenlenen "Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri"ne sunulan tebliğ, TİSK Yayın No: 284, Ankara 30 Temmuz 2007, s.272-276.
- 33 Bu anlamda reform yasaasının bütünü itibarıyla kapsam alanı daraltılmıştır. Sistemin kendine has önemi bakımından yaşlı yoksulluğu ile ilişkisi yok seviyesine indirilmiştir. Buna rağmen yaşlı vatandaşların gelir hakkını tesis edici düzenlemeler başka yasal alanlarda oluşturulmamıştır. Bununla birlikte, sistemin finans unsurunun doğuracağı sorunlara çözüm getirilememektedir. Hatırlatmakta yarar var ki Türkiye bu yeni reformla gelecekte karşılaşılabilecek sorunlar için yeniden bazı yapılandırma çalışmalarına ihtiyaç duyacaktır. AB yolunda gerçekleştirilecek açılımlar, anılan reformların niteliğini belirleyecektir (Bkz. Ali GÜZEL, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?", Çalışma ve Toplum, 2005/3, 7, s.62-63). Vevle ki, Avrupa Birliği projesi beklenildiği gibi gerçekleşme de, yenedünyanın değişen gerçekleri anılan eğilimi zorunlu kılmaktadır. Yoksulluk mücadele edilmesi gereken bir kavramdır (Yoksulluk kavramı ve kavramsal boyutuyla yoksulluk analizi hakkında bkz. ÇİMAT/ERDAL, s.70-78).
- 34 Ayrıca sosyal güvenlik sistemi açısından belirtilen reform önerisi ve taslak metne ilişkin getirilen eleştiriler ve değerlendirmeler için bkz. Recep KAPAR, "Taslak Metine İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi", Petrol-İş Sendikası Notları, Sayı: 23, Ağustos 2004, s.28 ve 41 vd.
- 35 Ali GÜZEL/Alı Rıza OKUR/Nurşen CANIKLIOĞLU, Sosyal Güvenlik Hukuku, 11. Bası, İstanbul Ocak 2008, s.82; ayrıca GSMH'daki düzeyi bakımından İLO'nun 2050 yılına kadar OECD ülkeleri ve geçiş sürecindeki ülkelerle ilgili sosyal

- güvenlik harcamalarına ilişkin öngörüsü ve karşılaştırmalar için bkz. KAPAR, Sosyal Koruma, s.250-251.
- 36 Bu konuya ilişkin olarak bkz. KAPAR, Eleştiriler, s.32 vd.
- 37 Müjdat ŞAKAR, "Sosyal Güvenlikte Ne Yapılmalı", Yaklaşım, Sayı: 171, Mart 2007, s.13-15; aynı yazar, "Kazanılmış Haklar Bakımından Yeni Mevzuat", Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Semineri, Kamu-İş, Ankara 2007, s.198; DİSK, s.55; Kadir ARICI, "Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem", 14 Aralık 2006'da Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından düzenlenen "Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri"nde yapılan konuşma, TİSK Yayın No: 280, İstanbul 25 Şubat 2007, s.30-31; Sevinç AKBULAK/Yavuz AKBULAK, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler", Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No: 17, Ankara 2004, s.22; IŞIKLI, s.24 ve 78; Ali GÜZEL, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasa Tasarısı İle Nereye Kadar?", 25.3.2008 tarihli Panel, İstanbul Barosu Yayınları Genel Yayın Sıra No: 120 2008/12, s.38 ve 81; karşı. BAŞESGİOĞLU, s.17-18.
- 38 Bkz. GÜZEL, Reform, s.67-68 ve 75; aynı yazar, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılandırma: Nedenler ve Amaçlar", 7-8 Aralık 2006'da İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi tarafından düzenlenen "Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri"ne sunulan tebliğ, TİSK Yayın No: 284, Ankara 30 Temmuz 2007, s.38-39; aynı yazar, "Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar", Tes-İş Dergisi, Sayı: 2006/3, Kasım 2006, s.40-47.
- 39 İhsan DEMİRCİ, "Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem", 14 Aralık 2006'da Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından düzenlenen "Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri"nde yapılan konuşma, TİSK Yayın No: 280, İstanbul: 25 Şubat 2007, s.53.
- 40 1.7.1976 tarihinde TBMM'nde kabul edilen 2022 sayılı Kanunla ilgili yasalama sürecinde siyasiler tarafından konunun müspet tarafları, sosyal politika alanında anılan gelirin verilmesi bağlamında ilk olma bakımından getirdiği heyecan ve verilecek aydınlığın yetersizliği gündeme getirilmiştir. Getirilen eleştirilerin başta geleni, önerilen parasal meblağın geçinmeye yetmeyeceği hususu üzerinde toplanmaktaydı. Yasanın bir bakıma vatandaşlık temelli bir sosyal yardımı öngörmüş olması ciddi ve duyarlı bir öneme sahip bulunmaktaydı. Belki de bu yasanın en önemli tarafı sosyal güvenlik sistemlerinin öngördüğü modern eğilimlerin hesaba katılarak vatandaşlar için bir sosyal korumanın gerçekleştirilmesinde yatmaktaydı. Nitekim aileye sorumluluk atfetmeksizin, devletin muhtaç vatandaşlara karşı sorumluluğunu ön plana çıkarması kanımızca isabetli bulunmuştur. Bkz. BUĞRA, s.192-195 ve 209-210. Ayrıca bkz. Berna BALCI - İZGİ, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dünyadaki Gelişimi, Tasarruflar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye'de Durum, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Adana 2004, s.84.
- 41 Yasanın sigortalılar açısından kapsamı ve bu kavram hakkında açıklamalarla ilgili bkz. Levent AKIN, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının Kişiler Açısından Kapsamında Yeni Gelişmeler", Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sempozyumu, Çalışma ve Toplum Özel Sayısı, 2006/1, s.26 vd.
- 42 GÜZEL, Yeniden Yapılandırma, s.26.
- 43 İbrahim ULAŞ, "Kısa ve Uzun Vadeli Sigorta Kolları ile Genel Sağlık Sigortasına İlişkin Düzenlemeler", İstihdam Paketi ve Sosyal Güvenlikteki Yeni Düzenlemeler İşletmelere Ne Getiriyor? Semineri, TİSK - PERYÖN, Yayın No: 296, İstanbul 16 Temmuz 2008, s.128; karşı. Yusuf ALPER, "5510 sayılı Kanun'da 4/1-a Kapsamındaki Sigortalılar Bakımından Prime Esas Kazançlar", Sicil, Aralık 2008, s.162.
- 44 Bkz. KAPAR, Korumanın Yaygınlaştırılması, s.57.
- 45 Bkz. Şebnem GÖKÇEOĞLU - BALCI, "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu", Hukuk ve Adalet, Yıl: 1, Sayı: 2, Nisan - Haziran 2004, s.115 vd.
- 46 Toplumların yapılarında sosyoloji bilimi yeni ekonomik ve sosyal boyutu olan bir kavrama ulaşmış ve bu kavram değişen toplumsal dönüşümlerinde zorlamasıyla görünür hale gelmiştir. Nitekim yeterli olduğu varsayılan ve sosyal adaleti gerçekleştirdiği düşünülen gelişmiş batı toplumlarındaki algılamaları boşa çıkaran bir olguya evrilmiştir. Sosyal güvenlik anılan dönüşümü karşılayamamakla birlikte, yeni oluşumlara cevap olacak düzenlemelerde bir ihtiyaca düşmüştür. Sosyal dışlanma muhtemeldir ki maddi değerlerin eksikliğinden kaynaklanan ve ilk sırada bu unsura bağlı bir dışlanma durumudur. Böylelikle güvenceli gelir düzenlemeleri sosyal yoksunluğu iyileştirerek mücadele alanına çekmektedir. Sosyal dışlanma, toplumda egemen olan birliklik özelliğinin arkasında ayrı bir yaşama sahip olma halidir. Bunun tam tersi ise katılımcı ve toplumu oluşturan ilkelerin taşıyıcısı olma halidir.
- 47 Nurşen CANIKLIOĞLU, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısına Göre Kısa Vadeli Sigorta Hükümleri", Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sempozyumu, Çalışma ve Toplum Özel Sayısı, 2006/1, 8, s.51.
- 48 GÜZEL/OKUR /CANIKLIOĞLU, s.94.
- 49 Ali Rıza OKUR, "Türk Sosyal Güvenlik Reformu ve Genel Sağlık Sigortası", 7-8 Aralık 2006'da İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi tarafından düzenlenen "Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri"ne sunulan tebliğ metni (Ders Notları, Marmara Üniversitesi 2006/2007 Ders Yılı), s.5; Ali Nazım SÖZER, "Sosyal Sigortaların Organizasyonu: Türkiye Açısından", 7-8 Aralık 2006'da İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi tarafından düzenlenen "Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri"ne sunulan tebliğ, TİSK Yayın No: 284, Ankara 30 Temmuz 2007, s.86.
- 50 Sosyal yardım yasalarının işlevselliğine yönelik bir öneri için bkz. TİSK, "Krizle Karşı Alınması Gereken Tedbirler", İşveren Özel Eki, Cilt: 47, Sayı: 5, Şubat 2009, s.11.
- 51 GÜZEL/OKUR/CANIKLIOĞLU, s.97.
- 52 2022 sayılı Yasa ve diğer sosyal yardım yasalarının değerlendirilmesi ve Güney Avrupa ülkeleri ile Türkiye'nin karşılaştırılması bakımından bkz. Ian GOUGH, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", Sosyal Politika Yazıları, (Der.: Ayşe Buğra - Çağlar Keyder), 3. Baskı, İletişim, İstanbul 2008, s.235-239.
- 53 Ayrıca bkz. BUĞRA, s.235.

- 54 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri> (Erişim: 12.11.2009).
- 55 Bkz. Sosyal Güvenlik Kurumu, 19.2.2010 tarih ve 2010/30 sayılı Genelgesi.
- 56 Bkz. 2009 yılı Haziran ayı verileri, (SGK, İstatistik Bülteni, s.3).
- 57 Türkiye’de yaşlıların % 63’ü kendi evlerinde, % 36’sı çocuklarıyla, % 1’i ise kurumlarda yaşamaktadırlar. Bu oranlar, Devlet Planlama Teşkilatı’nın 1992 yılındaki “Türk Aile Yapısı Araştırması” sonuçlarıdır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Beşir ATALAY/Mehmet KONTAŞ/Sema BEYAZIT/Kemal MADENOĞLU, Türk Aile Yapısı Araştırması, Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Dairesi, Yayın No: DPT/2313-SPGM: 421, Ankara Nisan 1992, s.36; ayrıca bkz. ERDİL, s.79.
- 58 Bireyin belli bir yaşa ulaşması ile aktif çalışma yaşamından çekilmesi ve hayatını idame ettirme çabasında bulunması arasında varolan bir evre gerçekleşmektedir. Bu süreç, kişinin ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak üzere gelire sahip olmasını zorunlu kılmaktadır, Yusuf ALPER, “Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Yaşının Tespiti”, Çimento İşveren, Ocak 1997, s.4; ŞAKAR, Yaşlıların Korunması, s.256 vd. Sosyal sigortalar hukukunda bu durum uzun vadeli sosyal risk olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle, yaşlanma halinde kişinin ekonomik güvenceye kavuşturulması amaçlanmaktadır. Yaşlılığın getirdiği zararlı etkilerin onarılması için aylık bağlanması gerektiği öngörülmüştür. Böylelikle kişi artık çalışamaz durumdadır ve buna dönük yeteneklerini çoğunlukla kaybetmiştir. Önemle vurgulamak gerekir ki sosyal güvenlik hukukunda yaşlanma olgusuna tıbbi bir kavram olarak bakılmamaktadır. Yaşlılık hali bireyin gelir sahibi olmasını engelleyici bir durum olarak ele alınmaktadır, bkz. ŞAKAR, Yaşlıların Korunması, s.44 vd.; Nurşen CANIKLIOĞLU, “Yaşlılık Sigortasının Yeniden Yapılandırılmasının Esasları”, 7-8 Aralık 2006’da İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi tarafından düzenlenen “Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri”ne sunulan tebliğ, TİSK Yayını, No: 284, Ankara 30 Temmuz 2007, s.196.
- 59 Aktaran: GÖKÇEOĞLU - BALCI, Tutunamayanlar, s.117.
- 60 Toplumların gelişmesi ve bireylerin ekonomik güvencesinde faydacı anlayışın benimsenmesinin oluşturduğu yapılanma klasik koruma anlayışını kenara itmiştir. Bu nedenle daha belirgin sosyal güvenlik sistemlerine geçilmeye başlanmıştır. Zira bu dönüşüm sosyal güvenlik sistemlerine uygun hukuksal düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Bir bakıma modern toplumlara geçiş aşamasında alışıla gelmiş ya da ilkel kalmış yöntemlerin terki başlamıştır. Bilindiği üzere, sosyal güvenlikte öncelenen amaç büyük öneme sahiptir. Nihayetinde toplumsal düzende sosyal güvenlik sistemleri sayesinde yeniden dağıtım yöntemiyle ekonomik değerlerin bireyler arasındaki paylaşımı gerçekleşmektedir (Bkz. KAPAR, Sosyal Koruma, s.245-246). Bu meseleye klasik yaklaşımda olduğu gibi bireylere ekonomik güvence temini yönünde baktığımızda, günümüz sosyal güvenlik hukukuna işlerlik kazandıran bu ortak noktanın olduğu görülmektedir (GÜZEL, Yeniden Yapılandırma, s.36). Özetle, bireylere ekonomik güvence sağlanarak sosyal riskleri onarmak ya da bertaraf etmek ve anılan amaçların gerçekleştirilmesinde kendine has yapısı ile kurum ve kuruluşların teşekkülünün sağlanması ayrı bir önem arz etmektedir. Hem hizmet sağlayan bir tekniğin belirlenmesi hem de bu tekniğe işlerlik kazandıran kurumların bütünü “sosyal güvenlik sistemi” diye bilinen yapılanmayı oluşturmaktadır. Bütün bu tarihsel evrimleşme ile sistemler pozitif hukuksal mekanizmalarını da beraberinde getirmiştir (TALAS, Sosyal Ekonomi, Sevinç Matbaası, Ankara 1979, s.325).
- 61 Bkz. GÖKÇEOĞLU - BALCI, Tutunamayanlar, s.117-118.
- 62 Sosyal yardımlarla toplumun sahip olduğu yaşam koşullarından dışlanmış olanların yeniden topluma irtibatı sağlanabilir. Gelir güvencesi kısacası böyle bir yaklaşımla tanımlanabilir. Sosyal koruma hukukuna ilişkin yeni bir kavramdır. Korunmaya muhtaç yaşlılarda aynı kategoride değerlendirilerek kendileri için sağlanacak bu sosyal yardım sayesinde insana dair kültürel tatmine yönelik ihtiyaçları karşılanabilir. Çalışma karşılığı olmaksızın elde edilen bir gelirden bahsetmekteyiz. Anılan gelir yoksullar için ayrılmaktadır. Toplumda yer alan fakat normal şartlarda toplumsal işlevlere sahip olmayanlar ve çalışma imkânına sahip bulunmayanlar buna hak kazanacaklardır. Bu, sosyal güvenlik norm ve standartları açısından üst düzeyde bir sosyal politika kavramını özetlemektedir. Metin KUTAL, Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından Asgari Ücret, İstanbul 1969, s.4-6; TUNÇOMAÇ, s.6.
- 63 Türkiye’de genel sağlık sigortasının tüm vatandaşları kapsayacak şekilde uygulanmasından önce, piyasa ekonomisinin koşulları ile düzenlenen ulusal sağlık politikasında yoksulluğun belgelendirilmesi karşılığında sağlık yardımlarından yararlanma hakkı öngörülmüştür. 5510 sayılı Yasayla benimsenen hükümler gereği söz konusu durum korunarak sağlık uygulaması genelleştirilmiştir. Buna göre, 18.6.1992 tarihinde TBMM’de kabul edilen “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun”la (RG., 3.7.1992 t. ve 21273 s.) ilgili olarak yasalaşma sürecinde siyasetler tarafından konunun tartışılması, ileri sürülen görüşler ve sosyal politika alanındaki vatandaşlık hakları kavramının güçlendirilmesi açısından yasanın yeri önemlidir. Yasayla getirilen hükümler vatandaşlık temelli bir sosyal yardımı ifade etmiş olması yönüyle isabetli bir düzenlemeyi içermektedir. Bkz. BUĞRA, s.213-218. 5510 s.K. m. 60’a göre, 1.7.1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler, genel sağlık sigortalısı sayılmışlardır (m. 60/I, c, 3). 5510 s.K. m. 60’ın (c) bendinde sayılanlardan (3) numaralı alt bendinde belirtilenler aylığa hak kazandıkları tarihten itibaren genel sağlık sigortalısı sayılırlar (m. 61/I, b). 60. maddenin birinci fıkrasının (c) bendinin (3) numaralı alt bendi gereği genel sağlık sigortalısı sayılanlar ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerin ödemiş oldukları katılım payları talepleri halinde, 29.5.1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümlerine göre kendilerine geri ödenecektir (m. 68/V).