

EMEKLİLİKTE YAŞA TAKILMA SORUNUNUN EKONOMİK GEREKÇELER VE “HAK” KAVRAMI İLE ELE ALINMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet BULUT

Bayburt Üniversitesi,

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ÖZET

Literatürde sosyal güvenlik, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedefleyen bir kavram olarak ele alınmaktadır. Emeklilik ise bir sosyal güvenlik sisteminin en önemli parçalarından birisidir. Son yıllarda ülkemizde emeklilik hakkı ile ilgili olarak sıkça gündeme getirilen bir konu bulunmaktadır: Emeklilikte yaşa takılanlar. Konu hem ekonomik olarak hem de hukuksal olarak ele alınmalıdır. Çünkü yapılacak düzenleme ülke ekonomisini ve kişilerin haklarını doğrudan ilgilendirmektedir. Özellikle konunun kazanılmış hak ve beklenen hak ayrımında ele alınması önemlidir. Ayrıca konuya sosyal politika ve sigortacılık anlayışı açısından bakılmalıdır. Getirilecek çözüm önerileri bu doğrultuda çeşitlendirilebilir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Emeklilik, Kazanılmış Hak, Beklenen Hak, Yaş

INVESTIGATION AND EVALUATION OF THE PROBLEM OF THE ONES WHO ARE NOT OLD FOR RETIREMENT ON ECONOMIC REQUIREMENTS AND RIGHTS

ABSTRACT

In the literature, social security is considered as a concept that aims to protect people against the dangers and damages they face due to occupational, physiological and socio-economic risks. Retirement is one of the most important parts of a social security system. In recent years, there has been an issue

raised frequently in our country regarding the right to retirement: the ones who are not old for retirement. The issue should be dealt with both economically and legally. Because the regulation to be made directly concerns the country's economy and the rights of individuals. In particular, it is important to address the issue in terms of the vested rights and the expected rights. It should also be considered in terms of social policy and insurance understanding. Suggestions for solution can be diversified accordingly.

Key Words: Social Security, Retirement, Vested Right, Expected Right, Age

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamaları ve kişilerin karşı karşıya kalmış oldukları sosyal riskler nedeniyle ortaya çıkan bir olgudur. Bireyler yaşamları boyunca gelir kayıplarına uğramalarına yol açabilecek sosyal risklerle sık sık karşılaşabilmekte hatta bazen de vücut ve ruh sağlığı için çok büyük harcamalar yapmaktadırlar. Sosyal güvenlik temelde, tehlikenin zararlarına karşı yürütülen mücadeleye verilen addır. Kişiyi, uğradığı zararlar dolayısıyla maruz kaldığı muhtaçlıktan, ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarma mücadelesidir.

Hiç kuşkusuz sosyal güvenlik dendiği zaman akla ilk gelen sigorta kolu emekliliktir. Emeklilik, sosyal güvenlik mevzuatında öngörülen sigortalılık süresi, prim ödeme gün sayısı ve yaşı tamamlanması halinde sigortalıya aylık bağlanmasını öngören sistemdir. Burada önemli olan nokta ise emeklilik için gerekli olan şartların tümünün birlikte sağlanmasıdır. Bu durumda sigortalı emeklilik hakkına sahip olmaktadır.

Son yıllarda ülkemizde emeklilik hakkı ile ilgili olarak sıkça gündeme getirilen bir konu bulunmakta: Emeklilikte yaşa takılanlar. Emeklilikte yaşa takılanlar ve emekli olma talepleri ülkemizde her seçim döneminde gündeme gelen bir sorun olmaya devam ediyor. Söz konusu kavram çoğu mecrada bir hak kaybı olarak nitelendirilmekte ve siyasi açıdan da bir koz olarak kullanılmaktadır.

Bu çalışmamızda emeklilikte yaşa takılma sorununun kaynağı, bir hak kaybı olup olmadığı ve çözümünün ne olduğu hususunda açıklamalarda bulunulacaktır.

1. SORUNUN ORTAYA ÇIKIŞI

Çalışma hayatında kişilerin kafasını kurcalayan ve sık sık uzman görüşüne başvurulmuş ortak bir soru vardır: “Ne zaman emekli olurum?”. Öyle ki ga-

zetelerde çalışma hayatı köşelerinde sürekli olarak bu sorular cevaplanmakta ve bu yöndeki talebin sonu gelmemektedir. Belki de bunun en önemli sebebi sosyal güvenlik mevzuatı açısından bir istikrarın sağlanamamasıdır. Nasıl ki uyumun artırılması ve kayıtdışılığın azaltılması noktasında vergilendirmede istikrar, yani mevzuatın sık sık değişmemesi, önem arz ediyorsa sosyal güvencilikte de aynı sebeplerle istikrarın sağlanması önemlidir. Ancak ülkemizde yıllar boyunca sürekli olarak emeklilik süresiyle ilgili değişiklikler yapıldı ve ilk işe giriş tarihlerine göre farklı kademeli geçiş hükümleri getirildi. Dolayısıyla emeklilik yaşı hesaplama tam bir bulmacaya dönüşmüştür ve bu hususta ayrı bir uzmanlık alanı ortaya çıkmıştır.

Emeklilik yaşı hiç kuşkusuz ülkede uygulanan sosyal politika açısından önemli bir veridir. Öyle ki ekonomisi sinyal veren ülkelerde çoğu zaman ilk el atılan husus sosyal politika uygulamaları ve emeklilik yaşları olmuştur. Çünkü bunlara ilişkin kamu harcamaları sosyal transfer olarak nitelendirilmektedir. Nitekim geçmişte IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarında gerek ülkemizde gerekse de Yunanistan gibi ülkelerde ilk yapılan düzenlemeler emeklilik şartlarına ilişkin olmuştur. Bunun yanında birçok Avrupa ülkesinde emeklilik yaşı 60-65 yaş civarında olmasına karşın ülkemizde düşük yaşlarda emekli olunması eleştiri konusu yapılmıştır.

Ülkemizde emeklilik yaşı ile ilgili en radikal düzenleme 1999 yılında yapılmıştır. Bu tarihten önce kadınlar 38, erkekler ise 43 yaşında emekli olabiliyorlardı. Ancak bu yaşlarda emekli olmanın Devlet bütçesini sıkıntıya düşürdüğü gerekçesiyle 1999'da çıkartılan 4447 sayılı Kanunla emeklilikte köklü bir değişikliğe gidilmiştir.

Söz konusu Kanunla emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde ise 60 olarak düzenlenmiş, ancak 1999'dan önce işe girmiş olanlar için kademeli geçiş hükümleri kabul edildi. Örneğin; 1978 yılında ilk defa işe girmiş bir kişi 44 yaşında (25 yıl sigortalılık süresi ve 5000 gün prim ödenmesi şartıyla) emekli olabilmektedir. Ya da 1996 yılında ilk defa işe girmiş bir erkeğin 56 yaşında (25 yıl sigortalılık süresi ve 5825 gün prim ödenmesi şartıyla) emekli olabilmesi mümkündür.

1999 yılında çıkartılan bahsettiğimiz kanunun geçiş hükümleri ile bir bakıma emeklilik şartlarına ilişkin kurallar geriye doğru yürütülmüştür ve emeklilik yaşları sigortalılar için 3 ila 17 yıl uzamıştır. Emeklilikte yaşa takılanların ifadesiyle, bir bakıma sigortalıların emeklilik için elde ettikleri haklar ellerinden alınmıştır. Kısacası emeklilikte yaşa takılanlar sorunu 1999'dan önce sigortalılığı başlayanları ilgilendirmektedir ve bu kişiler normalde daha erken emekli olabilecekken çıkartılan bir yasa ile emeklilik süreleri uzatılmıştır.

Bir örnek verecek olursak; 1970 doğumlu olan ve ilk defa 1990 yılında çalışmaya başlayan bir erkek yaş şartı olmasa 25 yıllık sigortalılık süresinin dolduğu 2015 yılında emekli olabileceksen, yaş şartı nedeniyle 52 yaşında, yani 2022 yılında emekli olabilmektedir. Başka bir deyişle emeklilikte yaşa takılmaktadır.

2. EKONOMİK GEREKÇE

Ne zaman ki yukarıda bahsettiğimiz emeklilikte yaşa takılma sorunu gündeme gelse karşı görüşler tarafından yapılan en önemli savunma noktası erken emeklilik halinde gelir- gelir dengesi bozulacak olmasıdır.

Peki söz konusu gelir-gider dengesi yani sosyal güvenlik açığı sorunu ne zamana dayanıyor? Aslında 1992 yılına kadar SSK fazla verirken bu tarihten sonra pasif sigortalı (emekli) sayısındaki artış ve giderlerin de artmasıyla açık vermeye başlamıştır ve her geçen yıl bu açık büyümüştür. Öyle ki 1999 yılında SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın vermiş oldukları açıklar nedeniyle genel bütçeden aldıkları transferin GSYİH'ye oranı %3,5 iken, bu oran 2000 yılındaki gerilemeden sonra önlenemez şekilde artmış ve 2001 yılında %3,8'e, 2005 yılında %4,8'e çıkmıştır. Yani 1999 yılında emeklilik yaşının kademeli olarak artırılışının sosyal güvenlik açığına etkisi sınırlı kalmıştır.

2017 yılında ise SGK'ya yapılan bütçe transferinin GSYİH'ye oranı %4,13 ve 128 milyar TL civarındadır. Yapılan bu transferlerin genel bütçe içindeki payı ise %18,3 gibi gerçekten yüksek bir orana sahiptir. Ancak söz konusu açığın tek sebebi kesinlikle emeklilik nedeniyle yapılan ödemeler değildir. Bunun yanında artan sağlık giderleri, %34 civarındaki yüksek kayıtdışı istihdam ve prim tahsilatındaki sorunlar açığın diğer nedenleridir.

Ayrıca burada üzerinde durulması gereken daha önemli bir nokta daha vardır: Aktüeryal Denge. Aktüeryal denge, diğer bir ifadeyle aktif/pasif oranı, çalışan aktif nüfusun çalışmayan pasif nüfusu karşılama oranını vermektedir ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini ortaya koymaktadır. Nitekim etkin bir sosyal güvenlik sisteminde aktif/pasif oranının en az 4 olması gerekir ve bu oranın altına düşülmesi sosyal güvenlik sisteminin sinyal verdiğini gösterir. Ülkemizde kademeli olarak emeklilik yaşının artırılmaya başlandığı 1999 yılında SSK'da aktif/pasif dengesi 2,02 iken bu oran yıllar içinde daha da düşmüştür ve 2005'de 1,78 olmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesinden sonra da oran 1,9 civarında seyretmiş ve 2017 sonu itibarıyla de 1,95 olmuştur. Kısacası zaten kritik seviye olan 4 oranının çok altında bir durum vardır ve emeklilikte yaşa takılanların sorununun çözülmesi bu orana ne kadar daha etki eder iyi analiz edilmelidir.

Burada son olarak değinilmesi gereken bir husus da emeklilikte yaşa takılanlar ile ilgili getirilen kanun teklifleri ile ilgilidir. Hiç kuşkusuz yasal bir düzenleme yapılırken üzerinde durulması gereken en önemli sorun devlet bütçesine ve ülke ekonomisine etkisidir. Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 14 üncü maddesine göre; *“Kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği malî yük, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tekliflerinde ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir.”* Kanunun getirdiği bu emredici hükme karşın ne yazık ki sosyal güvenliğe ilişkin çoğu kanun teklifine bu hesaplamalar eklenmemektedir. Nitekim son zamanlarda yapılan emeklilikte yaşa takılanlarla ilgili kanun tekliflerinde de bu kanun hükmü göz ardı edilmiştir. Dolayısıyla düzenlemenin mali etkilerinin ne olacağı tam olarak ifade edilememektedir. Öyle ki emeklilikte yaşa takılanların sorununu çözen bir düzenlemenin kaç kişiyi etkileyeceği yönünde de net bir rakam söylenememekte ve farklı açıklamalar yapılmaktadır.

3. HAK KAYBININ VARLIĞI

Yukarıda anlattıklarımız olayın iktisadi yönüdür. Ancak bu durumlara mutlaka hukuki açıdan da bakılması gerekmektedir. Çünkü hükümetin “gelir-gider dengesi bozulur” yaklaşımına karşı emeklilikte yaşa takılanlar ise “emeklilik hakkımız elimizden alındı”, “maç devam ederken kurallar değişti-rildi” şeklinde şikayette bulunmaktadırlar.

Burada emeklilik tarihine ilişkin hakkın niteliği büyük önem taşımakta ve kazanılmış hak-beklenen hak ayrımı ortaya çıkmaktadır. Eğer bir hak “kazanılmış hak” niteliğindeyse kişinin elinden alınması mümkün değildir. Örneğin, tüm şartları sağlayarak emekliliği hak etmiş bir kişinin emeklilik hakkı kanunda değişiklik yapılarak elinden alınmaz. Buna karşın, bir hak “beklenen hak” niteliğindeyse değiştirilebilir ve kişi de bu yeni duruma uymak zorundadır. Beklenen haklar eski yasa döneminde henüz doğmamış, ancak doğması muhtemel haklardır (Edis,1997: 178).

Örneğin; aynı toplu iş sözleşmesinde yer alan doğum yardımı, eşi veya kendisi doğum yapmayan bir işçi açısından kazanılmış değil, beklenen hak niteliği taşır. Benzer şekilde kıdem tazminatı hesabında her yıl için 45 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı ödeneceğine dair bir düzenleme işçi işten çıkartılmadığı sürece kazanılmış hak niteliği kazanmaz. (Yenisey, 2010: 169)

Kazanılmış hak, geçmişte oluşmuş belli hukuki durumların hem geçmiş, hem geleceği kapsar biçimde korunabilmesini ifade ederken, beklenen hak,

kişilerin geleceğe yönelik beklentileri bakımından geçerli olur. Bu bağlamda, kazanılmış haklar, birel bir işlem vasıtasıyla doğmuş ve tamamlanmış bir hak niteliğinde olmalarına rağmen, beklenen haklar henüz bir idari işleme konu olmamış, olası bir hakkı korurlar (Sever, 2006: 49).

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi bir kararında (23/02/2001 tarih, 1999/42 esas ve 2001/41 karar numaralı kararı), “Sigortalı olarak çalışanların yaşlılık aylığından yararlanabilmeleri için, sigortalılık süresi, yaş ve ödenmesi gereken prim konusunda (B) bendinde yapılan kademeli geçişe ilişkin düzenleme, makul, adil ve ölçülü olmadığından Anayasa’nın 2., 5. ve 60. maddelerine aykırıdır.” ifadelerine yer vermek suretiyle beklenen haklar konusunda yapılacak düzenlemelerin Anayasa’ya aykırı olup olmadığına, düzenlemenin makul, adil ve ölçülü olup olmadığına bakılarak belirleneceğini ifade etmiştir (Karaboyacı, 2012: 230).

Yine Anayasa Mahkemesi bir kararına göre (07/02/2008 tarih, 2005/38 esas ve 2008/53 karar numaralı kararı); bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar, kazanılmış hak niteliği taşımamaktadır. Dolayısıyla beklenen hak ve kazanılmış hak ayrımı net şekilde yapılmıştır.

Hukuk biliminde “kazanılmış hak” ve “beklenen hak” kavramları öteden beri tartışıla gelmiştir. Kazanılmış hak deyimine “müktesep hak”, beklenen hak deyimine “muntazar hak” da denmektedir. Bu iki kavram “objektif hak” ve “sübjektif hak” diye de adlandırılmaktadır. Önemle ifade etmemiz gerekir ise herhangi bir uyumsuzlukta beklenen hak varsa kazanılmış haktan söz edilemez. (Aslanköylü, 2014: 28)

Genel kural Kanunların geriye yönelik uygulanamayacağı ise de bu kuralın bazı istisnaları bulunmaktadır. Örneğin beklenen haklara yeni kanun uygulanabilir (Aslanköylü, 2014: 29). Kimi görüşlere göre, sosyal güvenlik hukukunda aşağı yukarı ileriye dönük her hak, beklenen bir hak niteliğindedir. Bu şekilde beklenen haklarda geriye dönük değişiklik yapılamayacağını ileri sürmek, sosyal güvenlik mevzuatında yapılacak her değişikliğin ileriye dönük etki yapacağı anlamına gelir ki, bu da kabul edilemez (Uşan, 2009:241).

Sosyal Güvenlik hukukunda “kazanılmış hak” kavramı daha çok uzun vadeli sigorta kolları olarak nitelendirdiğimiz malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında söz konusu olmaktadır. Ancak, bu sigorta kollarında da yardıma hak kazanılıp, ilgiliye aylık bağlandıktan sonra bir kazanılmış haktan söz edilebilir. Bundan önce ilgilinin hakkı “beklenen haktır”. Beklenen haklar üzerinde de kanun koyucu her zaman değişiklik yapabilir. (Şakar, 2007: 194)

Yukarıda yaptığımız açıklamalar doğrultusunda diyebiliriz ki, emeklilikte yaşa takılma konusunda ifade edilen hak da beklenen hak niteliğindedir. Çün-

kü emeklilik tarihi bir beklentidir ve henüz kazanılmış bir hak mevcut değildir. Buna göre, kanun koyucu bu konuda her zaman geçmişe dönük bir değişiklik yapabilir. Dolayısıyla hukuksal anlamda elden alınan bir haktan bahsetmek mümkün değildir.

4. ÇÖZÜMSEL YAKLAŞIM VE SONUÇ

Konu kapsamlı olarak ele alındığında emeklilikte yaşa takılanların talepleri gerek ekonomik gerekse de hukuksal anlamda aleyhlerine görünse de sosyal politika ve sigortacılık anlamında bir mağduriyetten bahsetmek de mümkündür. Çünkü emeklilik için gerekli olan kanunda öngörülmüş primi yatırmış olmalarına karşın yaş şartını doldurana kadar, bir bakıma boşu boşuna, prim ödemeye zorlanılmaktadır. Kaldı ki ödedikleri bu fazla primler emekli maaşını artırmadığı gibi, belli bir tutarın altındaysa emekli maaşını azaltan bir etki göstermektedir.

Öncelikle emeklilikte yaşa takılanlar ile ilgili yapılması gereken düzenlemenin kapsamı büyük önem taşımaktadır. Şayet bir düzenleme yapılacaksa, yapılacak düzenleme 1999'dan önce işe giren herkesi kapsamalıdır. Böyle olursa çıkartılan yasa tek seferlik olacak ve sorun önümüzdeki yıllarda tekrar tekrar gündeme gelmeyecektir.

Ayrıca yine daha önceki gündemlerde belirtildiği gibi emeklilikte yaşa takılanların emekli edilmesi halinde yaşları dolana kadar emeklilik maaşının düşük ödenmesi şeklindeki bir alternatif kabul edilebilir. Finlandiya modeli olarak tanımlanan bu modelde kişiler, yaşı dolduracakları süreye göre orantılı daha az maaş alarak emekli olabiliyor. Bu şekilde bir çözüm birçok kişiyi mutlu edebilir gibi gözükse de aynı şartlarla eskiden emekli olanlardan daha az maaş alıyor olmak “eşitlik ilkesine aykırı” söylemleriyle eleştirilebilir.

Emeklilikte yaşa takılan sigortalılar, prim ödeme gün sayısı ve sigortalılık süresini doldurup yaş bekledikleri sürede çalışmaya devam ederlerse ücretlerinden malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta primleri kesilmeye devam edilmektedir. Bu kişiler emeklilik için yeterli miktarda prim ödemiş olmalarına karşın kendilerinden hala prim alınmaktadır. Kesilen bu primin oranı %20'dir ve bunun %9'unu işçi %11'ini işveren ödemektedir.

Bu sebeple emeklilikte yaşa takılanlar prim ödeme şartını sağlamışlarsa %20'lik primi ödememelerine yönelik bir düzenleme de yapılabilir. Bu düzenleme ile hiç kuşkusuz prim gelirinde bir azalma olacaktır ancak bunun sonucunda kayıtdışı istihdamda yaşanacak azalma ile gelir kaybı telafi edilebilecektir. Bu durumda, yaşa takılan kişilerden sadece genel sağlık sigortası ve kısa vadeli sigorta primi alınması yeterli olacaktır.

KAYNAKÇA

Aslanköylü, R. (2014), “Sosyal Sigortalar Kurumunca Yapılan Fazla ya da Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, **Kamu-İş Dergisi**, C:13, S:3.

Edis, S. (1997), **Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri**, 6. Basım, Ankara 1997.

Karaboyacı, A. (2012), “Sınavsız Yeminli Mali Müşavir Olma Hakkının Kaldırılmasının Hukuk Güvenliği Kapsamında Değerlendirilmesi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:100.

Sever, Ç. (2006), **Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.

Şakar, M. (2007), **Kazanılmış Haklar Bağlamında Uzun Vadeli Sigortalar ve 5510 Yasa Uygulamasında Çıkacak Sorunlar**, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunları ve Gerçekler Sempozyumu, İstanbul Barosu.

Uşan, M.F. (2009), “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun Yürürlük ve Uygulama Başlangıcına İlişkin Tespitler”, **Sicil Dergisi**, Haziran 2009.

Yenisey, K. (2010), “Toplu İş Sözleşmesinin Ard Etkisi Kazanılmış Hakların Korunması”, **Sicil Dergisi**, Haziran 2010 .