

5510 SAYILI KANUNDA YENİ DEĞİŞİKLİKLER VE DÜZENLEMELER YAPMA İHTİYACI

* **Yusuf ALPER**

ÖZET

2008 yılı Ekim ayında yürürlüğe girmesini takip eden 9 yıllık sürede 5510 sayılı Kanunda 44 ayrı yasal düzenleme ile değişiklik yapılmış ve Kanunun madde sayısı %60 oranında artarak, 107 asıl, 15 ek ve 74 geçici maddeden oluşan bir mevzuat haline gelmiştir. Sosyal sigorta mevzuatında bu kadar sık değişikliğe rağmen, sosyal sigorta sisteminin temel göstergelerinde (aktif/pasif sigortalı oranı, prim tahsilat oranı ve finansman açığı vb.) beklenen iyileşme gerçekleşmemiştir. Türk sosyal sigorta sisteminin reform öncesi dönemdeki problemleri devam etmektedir ve sistemin tekrar rayından çıkma riski artmıştır. Bu çalışmada, sosyal güvenlik reformunun yapılma

gerekçelerine ve sosyal güvenlik hakkının özüne uygun yasal değişikliklere yönelik öneriler dile getirilmiştir. Yapılması gereken, reform sonrası dönemin uygulama sonuçları da dikkate alınarak, 2 veya 3'er yıllık periyodik aralıklarla, Kurum temsilcileri ve akademisyenlerin, 5510 sayılı Kanunda yapılması gereken düzenleme ve değişiklikleri belirlemek amacıyla biraraya gelmesi ve bu değişiklik önerilerini sosyal tarafların tartışmasına açarak, siyasi iradenin gündemine getirmesidir.

Anahtar Kelimeler: sosyal güvenlik reformu, sosyal sigorta mevzuatında değişiklik yapma ihtiyacı, 5510 sayılı Kanun sosyal sigorta mevzuatında revizyon

*Prof. Dr./ Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

KARATAHTA İş Yazıları Dergisi
Sayı: 8/ Ağustos 2017 (s:1-34)

ABSTRACT

After the statutes of large of the Law No.5510 in October 2008, 44 different legal amendments were made and number of articles increased by 60 percent as reach to 107 constitutive, 73 provisional and 15 supplementary articles in the following the 9-year period. Despite such frequent changes in the social insurance legislation, the targeted improvements in the basic indicators of the social insurance system (active / passive insured ratio, premium collection rate and financing deficit, etc.) have not been realized. The problems of Turkish Social Security System related to the pre-reform period still continue and systemical risk of gone out hand may be re-occurred. This study aimed to proposed con

venient and balanced legal amendments which has befitted to social security reforms targeted and also congruented to fundamental social security rights. Suitable policies for fulfill objectives should considered results of post-reform periods, organized regulary meeting at every two -or- three years participating with institutional reps. and academicians which has determined made necessary arragement and amendments of Law No. 5510. Advised periodical meetings should made reflected debates around social partners into political agenda

Keywords: social security reform, the need to change social security legislation, Law No. 5510, revision in social insurance legislation

GİRİŞ

27 Mayıs 2017 tarih ve 30078 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7020 sayılı, "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda değişiklik yapan 44'üncü yasal düzenleme olarak hayata geçirildi. Bu değişikliklerin 38'i Kanun, 3'ü KHK, 3'ü ise Anayasa Mahkemesi (AYM) kararları ile gerçekleştirildi. 7020 Sayılı Kanunla yapılan son değişikliklerle birlikte; 109 asıl, 13 geçici madde ile yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun, 107 asıl, 15 ek madde ve 73 geçici maddesi olan bir Kanun haline geldi. Yürürlük tarihinden bugüne kadar geçen 9 yılda, her yıl ortalama 5 defa değişiklik düzenlemesi yapılan Kanunda, 2016 yılında 9; 2017 yılının ilk 5 ayında ise 6 defa değişiklik yapılmıştır. TBMM gündemindeki Kanun teklif ve tasarıları dikkate alınırca, bu değişiklikler yapılmaya devam edecektir.

5510 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerin bir kısmı, Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra uygulamada ortaya çıkan

eksiklikleri ve boşlukları gidermek, bir kısmı da ek maddeler ile sosyal sigortaların kapsamını genişletmeye yönelik önemli düzenlemeler niteliğindedir. Ancak, bu değişikliklerin önemli bir kısmı da, nerede ise her yıl tekrarlanan prim borçlarının yeniden yapılandırılması ile ilgilidir. 5510 sayılı Kanunda değişiklik yapan düzenlemeler, doğrudan 5510 sayılı Kanunda değişiklik yapmaya yönelik Kanunlarla değil, "torba kanun" olarak adlandırılan, çok sayıda Kanunda aynı anda ve çok sayıda değişiklik yapan kanunlar içinde gerçekleşmiştir. Torba yasa düzenlemeleri, 5510 sayılı Kanunda bütüncü bir yaklaşımla değişiklikler yapılmasını engelleyici bir sonuç doğurmuştur. Geline nokta itibarıyla, 5510 sayılı Kanunda yapılacak değişikliklerin ve düzenlemelerin, bir yandan değişen ekonomik ve sosyal yapının ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçlara cevap vermek, diğer yandan 9 yıllık uygulama dönemi sonuçlarının değerlendirilmesi ile tespit edilen eksiklikler ve aksaklıkları gidermek üzere yapılması gerekir. Bu çalışma, yukarıda belirtilen gerekçelerle 5510 sayılı Kanunda bütüncü bir anlayışla yapılması gereken değişiklikleri tartışma gündemine getirmek için yazılmıştır.

I. 5510 SAYILI KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPMA İHTİYACI VE YÖNTEMİ

Türk sosyal sigorta sistemi kuruluş aşamasında, aynı anda bütün çalışanları kapsama alacak bir sistem oluşturma güçlüklerinden dolayı, çalışanların statü farklılıklarını esas alan bir yapılanma üzerine kurulmuş, her bir çalışan grubu için ayrı bir sosyal sigorta kurumu ve sosyal sigorta mevzuatı oluşturma tercih edilmiştir. Bu parçalı yapı dolayısıyla 5510 sayılı Kanun öncesi dönemde Türk sosyal sigorta sisteminin mevzuat ve kurumsal yapı bakımından durumu aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir:

1) Hizmet akdi ile çalışanlar için 1964 tarih ve 506 sayılı *Sosyal Sigortalar Kanunu*.

2) Kendi adına bağımsız çalışanlar için 1971 tarih ve 1479 sayılı *Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu* (Bağ-Kur).

3) Kamu görevlileri için 1949 tarih ve 5434 sayılı *T.C. Emekli Sandığı Kanunu*.

4) Tarım kesimindeki işçiler için 1983 tarih ve 2925 sayılı *Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu*.

5) Tarım kesiminde bağımsız çalışanlar için 1983 tarih ve 2926 sayılı *Tarımda Kendi Adına ve*

Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu.

6) Hizmet akdi ile çalışanlara yönelik olarak işsizlik sigortası ile ilgili olarak 1999 tarih ve 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu*.

7) Farklı sosyal sigorta kanunlarına geçen hizmetlerin birleştirilmesine yönelik olarak çıkarılan 1983 tarih ve 2929 sayılı *Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun*.

8) Yurt dışındaki Türk işçilerine yönelik olarak 1985 tarih ve 3201 sayılı *Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun*.

Yürürlükteki 5 ayrı sosyal sigorta kanununu uygulamakla görevli 3 ayrı sosyal sigorta kurumu oluşturulmuş; 506 ve 2925 sayılı Kanunları *Sosyal Sigortalar Kurumu*, 1479 ve 2926 sayılı Kanunları *Bağ-Kur*, 5434 Sayılı Kanunu *T.C. Emekli Sandığı* uygulamakla görevlendirilmiştir. Sosyal sigorta sistemi ile ilgili bu 3 temel Kuruma, ayrıca 4447 Sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu* uygulamakla görevli İŞKUR'u ve 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamında faaliyet gösteren banka ve sigorta şirketleri sandıklarını ilave etmek gerekir. Bu tablo, Türk sosyal sigorta sistemi ba-

kımından gerek kurumsal yapı, gerekse mevzuat bakımından parçalı ve dağınık bir görünüm ortaya koymaktaydı. Nitekim, 2000'li yıllarda başlayan sosyal güvenlik reformunun temel gerekçelerinden birini, Kurumsal yapının yanısıra, sosyal sigorta mevzuatının norm ve standart birliği sağlayacak şekilde mevzuatın tekleştirilmesi ve sadeleştirilmesi oluşturuyordu.

5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden hemen önce, Türk sosyal sigorta mevzuatı, toplam 1089 maddeden oluşan 8 ayrı Kanundan oluşuyordu. 5510 sayılı Kanun; 506, 1479, 2925 ve 2926 sayılı Kanunları, yürürlüğü geçici madde olarak devam eden maddeleri hariç tamamen, 5434 sayılı Kanunu ise ilk defa 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra sigortalı olanlar için mülga

Tablo 1: Reform öncesi dönemde sosyal sigorta mevzuatı

	Kanun	Madde	Ek Madde	Geçici Madde	Ek Geçici Madde	Toplam
1	506	143	49	30	3	285
2	5434	137	80	218	23	458
3	1479	54	21	24	23	152
4	2925	42	-	2	-	44
5	2926	64	3	10	-	77
6	2829	18	-	5	-	23
7	3201	15	-	8	-	23
8	4447	19	2	6	-	27
						1089

Kaynak: Uşan (2016) ve www.mevzuat.gov.tr (27/03/2017)

hale getirecek şekilde birleştirdi. Sosyal sigorta mevzuatını büyük ölçüde tekleştiren 5510 sayılı Kanun; 16.6.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ilk metninde 109 asıl ve 13 geçici maddeden oluşmakta iken, 27 Mayıs 2017 tarihinde yürürlüğe giren 7020 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerle birlikte Kanun, 107 asıl, 15 ek ve 73 geçici madde

olmak üzere toplam 195 maddelik bir Kanun haline gelmiştir. 38 Kanun, 3 KHK ve 3 Anayasa Mahkemesi Kararı olmak üzere toplam 44 değişikliğe maruz kalan 5510 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerin oranı 8 yılda %60'a ulaşmış, bir anlamda reformun sosyal sigorta mevzuatını sadeleştirme-yeye yönelik amacına aykırı bir gelişme gerçekleşmiştir.

Tablo 2: 5510 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler

Kanun	Asıl Madde	Ek Madde	Geçici Madde	Ek Geçici Madde	Toplam Madde Sayısı	Değişim Oranı
5510 (16.6.2006)	109	--	13	-	122	--
5510 (27.05.2017)	107	15	73	--	195	%60

Sosyal sigorta mevzuatının iktisadi ve sosyal hayatta meydana gelen değişiklikler ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara bağlı olarak yeni ihtiyaçlara bağlı olarak değişmesi doğaldır. Ancak, 60 yıllık bir sosyal sigorta tecrübesinin üzerine oluşturulan yeni sosyal sigorta mevzuatının sadece 9 yıllık uygulama döneminde 44 defa değiştirilmesi, 2016 yılında 9, 2017 yılının ilk 5 ayında ise 6 değişiklik yapılması kolay açıklanabilir bir gelişme değildir. İşin dikkat çeken bir başka yönü ise, bu değişikliklerin önemli bir kısmının kamuoyunda "torba yasa" uygulaması olarak adlandırılan Kanunlarla gerçekleştirilmiş olmasıdır. Hukuki istikrar, mevzuatta çok sık değişiklik yapılmamasını gerekli kılar ve özellikle yeni bir mevzuat alanında bu kadar kısa sürede ve bu kadar yoğun değişiklik yapılması kolay savunulabilir bir durum değildir (Uşan, 2016).

5510 sayılı Kanun gibi reform kanunlarının, yürürlüğe girdikten 2-3 yıl sonra ve periyodik

aralıklarla, uygulamaya bağlı olarak ortaya çıkan eksiklikler yanında, ekonomik ve sosyal yapıda meydana gelen değişimlere bağlı yeni ihtiyaçları da dikkate alacak şekilde bütüncü bir yaklaşımla gözden geçirilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması gerekir. Sosyal güvenlik mevzuatı, geriye doğru kazanılmış, ileriye doğru beklenen haklarla ilgili düzenlemeler niteliğinde olduğu için, sık değişiklik yapılması hak kayıplarına yol açma ve sosyal sigorta sisteminin özünü oluşturan sosyal adalet dengesini bozma riski taşır. Bu sebeple, sosyal güvenlik mevzuatının, ilgili sosyal tarafların da katılımını sağlayan, talep ve görüşlerini dile getirebilecekleri bütüncü bir anlayış ve süreçle değiştirilmesi, sosyal güvenlik alanının özerkliğine de uygun bir yaklaşım olacaktır. Bütüncü yaklaşım, sosyal sigorta mevzuatının sistematikliğini koruma, dilinin sade ve takip edilebilir olmasına hizmet etmesi yanında, reformun başlangıç amaçlarına

ve hedeflerine uygun değişikliklerin de yapılmasını mümkün kılacaktır.

Bu yazıda, 5510 sayılı Kanununun 9 yıllık uygulama dönemi sonuçları da dikkate alınarak, sosyal güvenlik reformunun "adil, kolay erişilebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma" hedefine uygun olarak yapılması önerilen değişiklikler ele alınmıştır. Bu değişikliklerin bir kısmı temel sosyal güvenlik prensipleri, bir kısmı ise 9 yıllık uygulama dönemi sonucunda aktif/pasif sigortalı oranı ve Hazine'den yapılan bütçe transferleri gibi temel parametrelerde meydana gelen gerçekleştirmeler dikkate alınarak, geleceğe yönelik endişeleri dile getirmek için kaleme alınmıştır. Sosyal güvenlik reformunun bir anlamda, rayından (yörüngesinden) çıkmış bir sosyal güvenlik sistemine yeni bir ray ve (yörünge) oluşturma amacıyla yapıldığı dikkate alınır, önerilen değişikliklerin önemli bir kısmı reformun bu amacını pekiştirmeye yönelik olarak dile getirilmiştir.

II. 5510 SAYILI KANUNDA YAPILMASI ÖNERİLEN DEĞİŞİKLİKLER

Kurumsal yapıda tek çatıya geçişi sağlayan 5502 sayılı *Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu* ve sosyal sigorta mevzuatının tekleştiril-

rilmesi amacı taşıyan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Türk sosyal sigorta sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik bir tercihin sonucudur. Çalışanların statü farklılıklarını esas alan çoklu bir kurumsal yapı ve mevzuata dayalı sistemden, Prof. Dr. Kadir Arıcı'nın uzun yıllardır dile getirdiği, sosyal sigorta riskleri farklılıklarını esas alan yeni bir yapılanmaya geçilmiştir. Gerek kişi olarak kapsam gerekse sosyal güvenlik harcamaları bakımından, Türk sosyal güvenlik sisteminin temel ayağı sosyal sigortalardır. Sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfusun %85,5'i (SGK, 2017), toplam sosyal koruma harcamalarının da %83'ü, (TÜİK, 2015) sosyal sigorta sistemi üzerinden gerçekleştirilmektedir. Sosyal güvenlik reformu ile yapılan tercihin gerekliliği veya doğruluğu/yanlışlığı reform sürecinden önce ve sonra tartışılmıştır. Bu çalışmada, adeta reform yorgunu haline gelen Türkiye'nin, yakın gelecekte Türk sosyal sigorta sisteminde reformist bir yaklaşımla kapsamlı ve sil-baştan anlamına gelecek değişiklikler yapmasının mümkün olmadığı tespitinden hareketle, bir yandan sosyal sigorta sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanmasına ve diğer yandan sosyal güvenliğin sosyal

adaleti sağlama fonksiyonunun güçlendirilmesine yönelik değişiklik önerilerine yer verilmiştir.

1) Zorunlu sigortalılık ilişkisi güçlendirilmeli, zorunlu sigortalılık ilişkisini zayıflatan düzenlemeler değiştirilmelidir.

Sosyal sigortaları özel sigortalardan ayıran ve sosyal güvenlik hukukunun temel ilkelerinden birini oluşturan sigortalılığın zorunlu olması ilkesi ve bu alanın emredici hükümlerle düzenlenmesi (Güzel vd, 2015, 179), bugün de geçerliliğini korumaktadır. 5510 sayılı Kanun da esas olarak sigortalılık ilişkisinin zorunluluk esasına göre kurulmasına imkan vermiş olmakla birlikte (m.92), Kanunun ilk halinde ve sonradan yapılan değişikliklerle bu ilkeyi zayıflatan, uygulama alanını daraltan hükümlere de yer verilmiştir. Türk sosyal sigorta hukuku isabetli bir şekilde, 5510 sayılı Kanunda, sigortalılık ilişkisinin isteğe bağlı olarak devam ettirilmesini mümkün kılan hükümlerle (m.50-52), zorunlu sigortalılık ilişkisi uygulamasından kaynaklanabilecek boşlukların giderilmesine imkan vermiştir. Yine isabetli bir şekilde, isteğe bağlı sigortalılık ilişkisi 5510 sayılı Kanunda hem giriş ve başlangıç hem de devam ettirme bakımından esnek hükümlerle düzen-

lenmiştir. İsteğe bağlı sigortalılık ilişkisini geniş ve esnek hükümlerle düzenleyen hükümler ne kadar isabetli ise, zorunlu sigortalılık ilişkisini ortadan kaldıran veya zayıflatan muafiyetler ve istisnalar o kadar yanlış olmuştur.

Aşağıda belirtilen zorunlu sigortalılık uygulamasındaki istisnaların kaldırılmasına yönelik öneriler, zaman içinde Türkiye'de devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma şekilleri ve seviyesindeki değişmelerle gerekçelendirilerek dile getirilmiştir. 1990'lı yıllarda sosyal sigorta kurumlarının finansman açıklarını kapamak için finansmana katılan devlet, 4447 sayılı Kanunla ilk defa işsizlik sigortası için doğrudan ve üçüncü taraf olarak prim ödeyerek finansmana katılmaya başlamıştır. 5510 sayılı Kanunla birlikte devlet uzun vadeli sigorta kolları ve genel sağlık sigortası için tahsil edilen primlerin $\frac{1}{4}$ 'ü oranında katkıda bulunmaya da başlamıştır. Devletin bir başka finansmana katılım şekli ise, halen 12 ayrı uygulama olarak hayata geçirilen prim destek ve teşvikleri ile olmuştur. Finansman açıklarını kapatma, doğrudan prim ödeme, katkıda bulunma ve prim destek ve teşvikleri ile birlikte Türkiye'de devlet, belirtilenlerin aksine, sosyal sigortalının finansmanına çok yönlü ve

yüksek oranda katılmak zorunda kalmıştır. Nitekim, 2016 yılı sonu itibarıyla devletin SGK'ya bütçeden yaptığı transferler toplamı 2016 yılında 108 milyar TL'ye (GSYİH'nın %4,17 sine ve SGK'nın 2016 yılı toplam gelirlerinin %42'sine) ulaşmıştır (SGK, 2017). 2017 yılının ilk 2 ayında Hazine'den yapılan transfer aylık 12,5 milyar TL'ye yükselmiştir. Devletin sosyal sigortaların finansmanına doğrudan katılımı ile ilgili bu gelişmeler, zorunlu sigortalılık ilişkisinin güçlendirilmesine yönelik önerilerin de gerekçelerinden birini oluşturacaktır.

Öncelikle, 5510 sayılı Kanunda (madde 6/1-1 ve madde 6/1-k); çalışma statüleri itibarıyla zorunlu olarak sigortalı sayılmaları gerektiği halde, gelir düşüklüğü sebebiyle muafiyet belgesine istinaden kapsam dışında bırakılan, tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar (çiftçiler) ile gelir vergisinden muaf olup esnaf ve sanatkar siciline kayıt olanlara ve 65 yaşını geçen ve talepte bulunan çiftçilere yönelik istisna kaldırılmalıdır. Bu grupların gelir düşüklüğüne bağlı kapsam dışında kalmalarını önlemek için, yapılacak güvenilir bir gelir testi ve meslek kuruluşlarının muafiyet belgesi verme işlemlerinin sonuçlarına bağlı olarak, söz konusu gelir düşüklü-

ğünü telafi edecek şekilde prime esas kazançların alt sınırından sigortalılık ilişkilerinin devamını sağlayacak şekilde devletçe prim desteği sağlanmalıdır. Yalnızca sosyal sigortaların değil, sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik fonksiyonunu güçlü bir şekilde hayata geçirebilmesi, sağlıklı ve güvenilir bir gelir testi sistemi oluşturma ve yoksulluk sınırı belirlemesi ile mümkün olacaktır. Bu sistemin kurulamamış olması ve güvenilir bir gelir testinin yapılamaması dolayısıyla, daha kolay bir yol olarak kabul edilen istisna ve muafiyetlerle problemin çözülmeye çalışılması doğru değildir. Bu grupların zorunlu sigortalılık ilişkilerinin devamlarının sağlanmasına yönelik bir başka alternatif çözüm, aylık prim ödeme gün sayılarının kazançlarına orantılı olarak, ay için 15 günden az olmamak üzere, 30 günden eksik olarak ödenmesine imkan verilmesi, eksik günler için takip eden takvim yılı içinde borçlanma imkanı tanınması olabilecektir. Her iki durumda da kayıtlı çalışmayı teşviye yönelik yüksek oranlı bir prim desteğinin sağlanması gerekecektir. Bu desteğin öncelikli amacı, düşük gelirli çalışanların aktif sigortalılık ilişkilerinin sonlandırılmasını veya ara verilmesini önlemektir. Kaldı ki,

bu durumdaki sigortalıların gelir testine bağlı olarak genel sağlık sigortası bakımından zorunlu sigortalılık ilişkileri devam edecektir.

Benzer şekilde, madde 6/1-g kapsamında, yurtdışında iş üstlenen işverenlerce yurtdışındaki işyerlerinde çalıştırılmak için götürülen Türk işçilerinin uzun vadeli sigorta kolları bakımından zorunlu sigortalılık ilişkisi dışı- da tutulup, isteğe bağlı sigortalı sayılmalarına yönelik düzenleme değiştirilmeli, bu durumda olan işçilerin prim desteği ile uzun vadeli sigorta kolları bakımından da zorunlu sigortalılık ilişkileri devam ettirilmelidir. Türk işverenlerinin yurt dışında müteahhitlik işlerini alma imkanlarını artırmak için, emek maliyetini düşürmeye yönelik önlemler çerçevesinde, 2014 yılında 6552 sayılı Kanunla yapılan değişiklik- le bu sigortalılar için prime esas kazanç üst sınırı alt sınırın 3 katı olarak belirlenmiş ve işverenler bakımından ciddi bir maliyet tasarrufu sağlanmıştır (m.82/1). Bu yönde bir değişiklik- le, "bu durumda olanlarla ilgili olarak uzun vadeli sigorta kolları bakımından isteğe bağlı olarak kurulacak sigortalılık ilişkisinin 4/1-a kapsamında sigortalılık olarak sayılacağı, diğer isteğe bağlı sigortalılık hallerinden farklı olarak, ayrıca

GSS primi alınmayacağı" ile ilgili düzenlemeye de gerek kalmayacaktır.

5510 sayılı Kanun bakımından zorunlu sigortalılık ilişkisine tabi olanlar; 4. maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bendinde sayılan kişilerdir. Ortak özellikleri fiilen bağımlı olarak çalışmaları veya gelir getirici bir iktisadi faaliyette bulunmaları dolayısıyla gelir (ücret, maaş veya kazanç) sahibi olmalarıdır. Bu gruplara ek madde 5, 6, 9 ve 15 ile diğer bazı çalışan grupları da ilave edilmiştir. Ancak, 5510 sayılı Kanunda fiili çalışma ilişkisi olmadan zorunlu olarak sayılan gruplar da vardır. Nitekim 5510 sayılı Kanun- un 4. maddesinin 4. fıkrasında sayılan; "askeri okul öğrencileri" (m.4/4-d); "polis akademisi ile fakülte ve yüksek okul öğrencileri" (m.4/4-e) ve "Jandarma ve sahil güvenlik komutanlığı adına okuyanlar ile temel askerlik eğitime tabi tutulanlar" (m.4/4-f), diğer kamu görevlileri gibi 4/1-c kapsamında sigortalı sayılmaktadırlar. 1927 tarih ve 1111 sayılı Kanuna göre, "Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan herkes her erkek Türk vatandaşı askerlik yapmağa mecburdur (1111, m.1). Öte yandan, 5510 sayılı Kanun m.6/1-d'de, "askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğ-

rencileri" sigortalı sayılmayanlar arasında belirtilmiştir. Kanun, askerlik dolayısıyla erkek sigortalıların sigortalılık süresi bakımından doğan boşluğu gidermek üzere, sigortalının kendisine veya vefat etmişse hak sahiplerine bu süreyi hizmet borçlanması yoluyla sigortalılık süresinden saydırma imkanı vermiştir (m. 41/1-b). Diğer hizmet borçlanmasından farklı olarak askerlik borçlanması, eğer kişi askerlik görevini ilk defa sigortalı sayılmadan önceki bir tarihte yapmış ise borçlanma halinde sigortalılık süresinin başlangıcını borçlandırılan gün kadar geriye götürmektedir (m.41/3). 2015 yılında 4/1-a kapsamında sigortalı sayılan 142.617 kişi (yıl içindeki hizmet borçlanmalarının %59'u); 4/1-b kapsamında sigortalı sayılanlardan 37.017 kişi (yıl içindeki hizmet borçlanmalarının %42'si), 4/1-c kapsamında sigortalı sayılanlardan aralık 2016 tarihinde 6905 kişi (ay içindeki hizmet borçlanmalarının %38,5'i) askerlik borçlanması gerçekleştirmiştir (SGK, 2016).

Askerlik borçlanması, özellikle sigortalılık süresinin başlangıcına yönelik etkisi ile 4447 sayılı Kanunla kademeli olarak yükseltilen emeklilik yaşı dolayısıyla, sigortalılar bakımından sonuçları önemli bir borçlanma halidir. An-

cak borçlanmanın getirdiği yük her sigortalının karşılayabileceği bir yük değildir. 2017 yılı içinde 18 aylık askerlik süresini hizmet borçlanması suretiyle ödemek isteyen sigortalının prime esas kazançların alt sınırı üzerinden ödemesi gereken miktar 10.238 TL'dir. Anayasal bir görev olarak zorunlu yapılan askerlik görevinin borçlanma yükünün tamamen sigortalıya yüklenmiş olması kabul edilebilir değildir. Bedelli askerlik uygulamasının yarattığı "zorunlu askerlik parası olmayanlar için bir yükümlülüktür" kanaatini de ortadan kaldıracak şekilde, zorunlu askerlik görevi süresince kişilerin uzun vadeli sigorta kollarına ait primlerinin Milli Savunma Bakanlığı (MSB) tarafından ödenmesi, sosyal adaleti sağlamanın ötesinde, sosyal sigorta hukukumuzda önemli bir sorunu ortadan kaldıracaktır (Alper, 2012). Askerlik süresinin sigortalılık süresinden sayılması, bir yandan özellikle kırsal kesimde yaşayanlarla ilgili sigortalılık veri tabanını genişletecek, kayıtdışı çalışma ile mücadele etkinliği artıracak diğer yandan da 35 yıldır süren terörle mücadelede ortaya çıkan bazı mağduriyetlerin giderilmesi sağlanarak, askerlik görevini yapanların moral değerlerini güçlendirecektir (Alper, 2012). Öte yandan, 29 Nisan 2017

tarikh ve 30052 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 690 sayılı KHK ile 1 Nisan 2017 tarihinden itibaren bütün köy ve mahalle muhtarlarının prime esas kazançları alt sınır olarak belirlenmiş ve bütün primlerinin devlet tarafından ödenmesi kabul edilmiştir. Bu uygulama askerlik süresinin uzun vadeli sigorta kolları bakımından sigortalılık süresinden sayılması ve primlerinin devlet tarafından ödenmesi için önemli bir örnek olmuştur.

2011 yılında 6111 sayılı Kanunda getirilen Ek madde 6 ile 5510 sayılı Kanun kapsamına alınan "*Ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerlerinde çalışan sürücüler ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda 10 günden az kısmi süreli çalışan sanatçılar*" sigortalılık ilişkileri 4/1-a kapsamında olmak üzere uzun vadeli sigorta kolları ve genel sağlık sigortası bakımından zorunlu, işsizlik sigortası bakımından ise isteğe bağlı olarak sigortalı sayılmışlardır. Mikro sigortacılık uygulamalarından biri olan bu uygulama kapsamında olanlardan özellikle sürücülerin iş kazaları ve meslek hastalıkları bakımından, hem sürücülerin hem de sanatçıların analık sigortası bakımından kapsam dışında bırakılması anlaşılabilir değildir.

Ek madde 6 ile SGK kapsamına alınan grupların kısa vadeli sigorta kolları bakımından sigortalı sayılmalarının sağlanması, bütün çalışanlar için evrensel bir risk olan iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık bakımından sosyal güvencelerinin sağlanması gerekir.

2) Kayıtdışı çalışmanın önlenmesi ve hizmet tespiti davalarının sonlandırılması için bağımlı çalışan sigortalılara Kuruma başvurma ve bildirme yükümlülüğü getirilmelidir.

5510 sayılı Kanun, zorunlu sigortalılık ilişkisinin kurulması bakımından sigortalılar için farklı düzenlemeler getirmiştir. 4/1-a ve 4/1-c kapsamında bağımlı statüde çalışan sigortalıların sigortalılık ilişkilerinin başlangıcının Kuruma bildirilmesi bu kişileri çalıştıran işverenlerin yükümlülüğündedir (m.8). Sigortalılık ilişkisinin Kuruma bildirilmesi bakımından önemli değişiklik 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için getirilmiş, 1479 sayılı Kanundan farklı olarak, bu kapsamdaki sigortalıların Kuruma bildirilmesi sigortalılık ilişkilerinin niteliğine göre ilgili kurum, kuruluş ve birlikler, vergi daireleri ve Esnaf ve Sanatkar Sicil Müdürlükleri tarafından yapılacaktır. Sigor-

talılık ilişkisi başladıktan sonra Kurumla sigortalı arasındaki bütün işlemler 4/1-b kapsamındaki sigortalıların kendileri tarafından yerine getirilir ve esasen Kanunda belirtilen bütün haklardan faydalanmaları da primlerini ödemeleri ve hakları için başvurdukları tarihte prim borçları olmaması şartına bağlıdır.

4/1-a kapsamındaki sigortalılar için sigortalılık ilişkisinin sürdürülmesi bakımından, sigortalıların yerine getirmek zorunda olduğu, yapmadığı takdirde hak mahrumiyeti ile karşılaşacağı zorunluluk niteliği taşıyan herhangi bir yükümlülükleri yoktur. Sigortalılık ilişkisinin başlangıcının bildirilmesinin yanı sıra, primlerinin hesaplanması ve ödenmesi, iş kazaları ve meslek hastalıklarına maruz kalmaları halinde bildirim yapılması da işverenleri tarafından yerine getirilmektedir. İşverenin, Kanunla belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmemesi, mesela sigortalıların primlerini ödememesi, sigortalının bu Kanunla sağlanan haklardan faydalanmasını da etkilememektedir. 5510 sayılı Kanunda 4/1-a kapsamındaki sigortalıya getirilen tek yükümlülük, sigortalıların da kendilerini bildirmesine yöneliktir ve Kanununun 8. maddesi 2. fıkrasında, "çalışmaya başladıkları tarihten itibaren en geç bir ay

içinde sigortalı olarak çalışmaya başladıklarını Kuruma bildirirler. Ancak sigortalının kendini bildirmemesi, sigortalı aleyhine delil teşkil etmez" (m.8/2). Sigortalının bu yükümlülüğünü yerine getirmemesi bir idari para cezasını gerektirmediği gibi, aleyhine de delil teşkil etmeyecektir.

Sigortalının kendini bildirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi, özellikle hizmet tespit davalarında etkisini göstermektedir. Hizmet tespit davaları, 5510 sayılı Kanuna göre sigortalı sayılması gereken bir işte çalıştığı halde sigortalılık hizmet süresi ile ilgili belgenin işverence Kuruma verilmemesi halinde, hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak 5 yıl içinde iş mahkemesine başvurarak açılır (m.86/8). Sosyal hukuk, çalışanların bir hakkını kullanmak isterken başka bir haktan mahrum olmalarını engellemek için, sigortalıların, işverenlerinin kendilerini kayıtdışı çalıştırdığını bildiği halde işini kaybetme korkusu ile Kuruma veya yargıya başvuramayacağını dikkate alarak, onlara işlerini kaybetme korkusunun ortadan kalktığı, yani işten ayrıldığı tarihi takip eden yıl başından itibaren 5 yıl içinde hizmet tespit davaları açmalarına imkan vermiştir. Sigortalılar, işverenler ve Kurum bakımından doğrudan sonuçlar

doğuran hizmet tespit davaları sayı, içerik ve süreç bakımından yargıyı yormakta, Kurumu da çok zaman primini tahsil etmediği bir ilişki için ödeme yapmak zorunda bırakarak zarara uğratmaktadır. Sigortalının zayıf ve korunması gereken, işverenin ise güçlü ve istismar eden taraflar olduğu gerekçesiyle, hukuk sisteminde yer alan hizmet tespit davaları sorunu 5510 sayılı Kanunda yapılacak bir değişiklikle sonlandırılabilir.

Öncelikle, 5510 sayılı Kanunda sigortalıya, zorunlu sigortalı sayılmasını gerektiren bir işte çalıştığı halde işveren tarafından kayıtdışı çalıştırılma veya gün veya kazanç olarak eksik bildirim halinde, Kurumca sigortalıya sigortalılık hizmet süresi konusunda yapılacak bilgilendirilmeye istinaden Kuruma başvurma yükümlülüğü getirilmelidir. SGK, bütün sigortalılara elektronik posta ve diğer etkin iletişim yollarını kullanarak, işverence yapılan bildirimde istinaden prime esas kazançları ve prim gün sayısı bakımından bilgilendirecek, bu bilgilerin eksik veya yanlış olması halinde ilave bürokratik işlem yükü getirilmeden yine elektronik ortamda Kurumca sigortalının itiraz başvurusu alınacaktır. Bu süreç ay bazında yapılabileceği

gibi, başlangıçta 6 aylık veya yıllık dönemler itibarıyla da yapılabilir. Bilgilendirme yapıldıktan sonra sigortalıya itirazı için maul bir süre (mesela bilgilendirmeyi takip eden 6 ay veya takvim yılı sonuna kadar) verilir ve bu süre sonunda sigortalının hizmeti kesinleşmiş olur ve hizmet tespit davası açma hakkını kaybeder. Sigortalının başvurusuna istinaden sosyal güvenlik denetim elemanları belge veya doğrudan işyerinde denetim yoluyla şikayetleri sonuçlandırır.

Sigortalıya getirilen bu yükümlülüğün sigortalının aleyhine işlemesini ve işini kaybetme korkusu ile başvuru yapmamasını ortadan kaldırmak için, sigortasız çalıştırmanın tespitine bağlı olarak işçiye, iş sözleşmesini haklı nedenle fesih etme ve tazminat talep etme hakkı verilmelidir. 6356 sayılı Kanunda sendika üyeliği ve sendikal faaliyet bakımından getirilen işe iade ve tazminat güvencesi, 5510 sayılı Kanunda sosyal güvenlik hakkının korunması bakımından, eksik bildirim yönelik olarak sigortalı tarafından Kuruma yapılan başvuru veya bildirimde istinaden işveren tarafından işten çıkarmaların söz konusu olması halinde de benzer hükümlerle düzenlenebilir.

3) Malullük sigortasında aylık bağlanmasına hak kazanmak için aranan 10 yıldan beri sigortalı olma şartı kaldırılmalıdır.

5510 sayılı Kanununun 26. Maddesi, Sigortalılara malullük sigortasından sağlanacak hakkı malullük aylığı (m.26/1); aylığın bağlanabilmesi için gerekli şartları ise malul sayılma hali yanındadır:

a) En az 10 yıldan beri sigortalı bulunup toplam olarak 1800 gün,

b) Sigortalı başka birinin sürekli bakımına muhtaç ise sigortalılık süresi aranmaksızın 1800 gün;

malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması olarak belirlenmiştir (m.26/2). 5510 sayılı Kanun, 506 ve 1479 sayılı Kanunlardaki malul sayılma hali ile ilgili 2/3 oranındaki çalışma gücü kaybını %60'a indirmiş, bu anlamda aylık bağlama şartlarını kolaylaştırmıştır. Ancak, 506 sayılı Kanunda, "*Toplam olarak 1800 gün veya en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup, sigortalılık süresinin her yılı için ortalama olarak 180 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olma*" (m.54); 1479 sayılı Kanunda, "*En az 5 tam yıl (1800 gün) sigorta primi ödemiş olma*" (m.29) ve 5434 sayılı Kanunda, "*...fili hizmet süreleri en an 10 yılı (3600 gün)*

tamamlamış bulunan iştirakçilerin..." (m.53), şeklinde belirlenen malullük aylığı bağlama şartlarını 5510 sayılı Kanunda 4/1-a ve 4/1-b kapsamındaki sigortalılar bakımından, 10 yıllık sigortalılık süresi şartının ilavesi ile zorlaştırmış, 4/1-c kapsamındaki sigortalılar bakımından ise prim gün sayısını 1800 güne indirerek kolaylaştırmış görünmektedir. 10 yıldan beri sigortalı olanların 1800 gün MYÖ primi ile aylık bağlanmasına hak kazanma şartları, 11.10.2008 tarih ve 27021 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "*Çalışma ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliğinin*" 15. maddesinde düzenlenen "*Başka birinin sürekli bakımına muhtaç olma halleri*" ile ilgili olarak yetkilendirilmiş sağlık hizmet sunucusu sağlık kurulu raporu ile mümkün olabilecektir.

Malullük, çalışma çağında bulunan bir sigortalının bir daha çalışamayacak şekilde çalışma veya meslekte kazanma gücünü büyük oranda veya tamamen kaybetmesi halidir. Malullük her sigortalının çalışma hayatında iken mutlaka karşılaşacağı bir risk değildir ve ölüm riski gibi önceden öngörülemez. Bu sebeple, sigortalıların malullük ve ölüm riskleri için kendi iradeleri ile yeterli tedbiri alacak zaman

ve imkanları olmadığı gerçeğinden hareketle, yaşlılık sigortası ile birlikte düzenlenir ve esasen yaşlılık sigortası için ödenen primlerden bu risklere maruz kalanlara gelir transferi sağlanır. Nitekim, 1800 gün MYÖ sigortası primi ödemiş/bildirilmiş olan sigortalılar malul kaldıkları zaman, 4/1-a kapsamında sigortalı ise 7200 gün; 4/1-b ve 4/1-c kapsamında sigortalı ise 9000 gün MYÖ sigortası primi ödemiş sigortalıların yaşlılık sigortasından alacağı aylığa denk bir aylığa (prime esas kazançları aynı olmak şartı ile) malullük aylığı olarak hak kazanır. Uzun vadeli bir sosyal risk olarak aylık bağlama için belirli süre prim ödemiş olma şartı aramak, sosyal sigorta sisteminin temel ilkelerine ne kadar uygun ise, malullük gibi önceden öngörülemeyen bir risk için prim gün sayısını yerine getirdiği halde, malul derecede engelli raporu verilen ve bir anlamda "çalışamazsın" tespiti yapılan sigortalılardan, aylık bağlanması için 10 yıllık süreyi doldurmalarını beklemek o kadar aykırıdır. 5510 sayılı Kanun özellikle yaşlılık sigortası bakımından, engelli çalışanlar dışında, sigortalılık süresini aylık bağlama şartı olmaktan çıkarmış, yaşlılık aylığı bağlanmasını prim gün sayısı ve yaş şartına bağlamıştır (m.28).

Malullük sigortasında, sosyal sigortacılık aktüeryası açısından önemli olan prim ödeme gün sayısı şartını yerine getirenlerden belirli süre beklemesinin istenmesi sosyal güvenliğin ruhuna aykırıdır (Güzel vd. 2014, 534.). Aynı işyerinde çalışan, prim ödeme gün sayısı aynı olan ve aynı iş kazasına maruz kalıp malul derecede engelli olan 2 sigortalıdan birinin, diğerine göre 5 yıl önceki herhangi bir tarihte yalnızca bir veya birkaç gün sigortalılık tescili olması halinde, birine aylık bağlanıp diğerine bağlanmaması sosyal güvenliğin sağlamaya çalıştığı adalet duygusuna da aykırıdır. Kısacası, malullük sigortasından aylık bağlanma şartları arasında yer alan 10 yıldan beri sigortalı olma şartı, bir yargı konusu olmadan önce kaldırılmalıdır.

4) Yaşlılık sigortasından aylık bağlanmasına hak kazanmaya yönelik şartlar ve aylık hesaplama sistemi değiştirilmelidir.

a) Sigortalılar arasındaki prim gün farklılıkları giderilmelidir.

5510 Sayılı Kanun, genel şartlarla yaşlılık aylığı bağlanmasında sigortalılık süresini bir şart olmaktan çıkarmış, yaş ve prim gün sayısını esas almıştır. Buna göre kadınlar 58 yaşını, erkekler

ise 60 yaşını doldurdıkları zaman aylığa hak kazanacaklar, ancak aylık almak için başvurdukları tarih 2036 yılı ve sonrasında aylık bağlanma yaşı kademeli olarak yükselecek ve 1 Ocak 2048'den itibaren bütün sigortalılar için 65 yaş olacaktır (m.28). Sigortalılık süresinin aylık bağlanmasında belirleyici olduğu gruplar madde 28/4'de yer alan malul derecede engelli olanlar, madde 28/5'te engellilik derecesi %40-59 arasında olanlar ve madde 28/6'da belirtilen maden işyerlerinin yer altı işlerinde çalışanlarla sınırlı tutulmuştur.

Farklı sosyal sigortalı grupları arasında norm ve standart birliği sağlamayı amaçlayan 5510 sayılı Kanun bakımından, yaşlılık sigortasından aylık bağlama şartlarının 4/1-a kapsamındaki sigortalılar için 7200 gün, 4/1-b ve 4/1-c kapsamındaki sigortalılar için 9000 gün belirlenmesi norm ve standart birliğine uygun bir düzenleme değildir. 4/1-a kapsamındaki sigortalıların prim gün sayısını tamamlama bakımından karşılaşılabilecekleri güçlükler dolayısıyla yapılan bu ayırımın gerekçeleri, isteğe bağlı sigortalılık uygulamasına getirilen esneklik dolayısıyla büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Öte yandan, kişinin prim gün sayısını tamamlaması yaşlılık aylığının hemen bağlan-

ması anlamına gelmemekte, yaş şartının da gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu sebeple, prim gün sayısının bütün sigortalılar için aynı günde eşitlenmesi yönünde bir değişiklik yapılmalı, özellikle 4/1-b kapsamındaki sigortalıların gün sayısı dolayısıyla 4/1-a kapsamında sigortalılık statüsüne geçme çabalarının da önüne geçmelidir. Bu bakımdan, prim gün sayısının bütün sigortalılar için 22,5 yıla tekabül eden 8100 gün olarak belirlenmesi ve 7200 günden 8.100 güne geçişin 10 yıllık bir süreç içinde tamamlanmasını sağlayacak düzenleme yapılmalıdır.

b) Aylık bağlama oranının hesaplanması esaslı değiştirilmelidir.

Nimet-külfet ilişkisine dayanan sosyal sigorta sisteminde, aylıkların hesaplanması ile ilgili parametrelerde düz ve sabit oranlı değişkenler kullanılması, sosyal güvenliğin temel esaslarına aykırı sonuçlar doğurabilmektedir. Daha uzun süre sigortalı olan ve prim ödeyen sigortalıyı, asgari şartları yerine getirerek sistemden ayrılan sigortalılara göre ilave bekleme süresini anlamlı kılacak şekilde teşvik edecek parametre değişikliklerini yapmak gerekir. Bu

anlamda, 5510 sayılı Kanunun 29. maddesine göre halen uygulanmakta olan her 360 güne 2 puan esas alınarak aylık bağlama oranının hesaplanması, sigortalıların daha uzun süre çalışma hayatında kalmalarını teşvik edici özelliğini ortadan kaldırmaktadır. 5510 sayılı Kanun bakımından prim gün sayısı açısından asgari şartları yerine getirdiği halde aktif sigortalı olarak çalışmaya devam edenlerin daha yüksek aylık almalarına imkan verecek şekilde, ilave süre için daha yüksek bir aylık bağlama oranı belirlenmelidir. Çalışmaya devam edecekler için uygulanacak aylık bağlama oranının belirlenmesi bir aktüeryal hesap meselesi olup, SGK Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı, sigortalının aylık almaktan vazgeçerek ve sistemde kalarak prim ödemeye devam ettiği süreleri, dolayısıyla SGK fonlarına sağladığı katkıyı göz önünde bulundurarak, sigortalının emekli olmaktansa çalışmaya devamını sağlayacak şekilde teşvik edici aylık bağlama oranları belirlenmelidir. Ancak kesin olan her halükarda, sistemde daha uzun süre kalanların daha yüksek aylık bağlama oranları ile emekli olabileceği bir parametre değişikliğini gerçekleştirmek gerekir.

c) Ortalama aylık kazancın hesaplanmasında büyüme hızının tam olarak dikkate alınması sağlanmalıdır

5510 sayılı Kanunda malul-lük, yaşlılık ve ölüm aylıklarının hesaplanmasında aylık bağlama oranı dışında dikkate alınan ikinci parametre, ortalama aylık kazançtır. 5510 sayılı Kanunda ortalama aylık kazancın hesaplanmasında dikkate alınan güncelleme katsayısı "*Her yılın Aralık ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllık tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranının %100'ü ile sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla gelişme hızının %30'unun toplamına (1) tam sayısının ilâve edilmesi sonucunda bulunan değer*" olarak belirlenmiştir (m.3/29). Uzun vadeli sigorta kolları primleri sigortalı bakımından bir tür vadeli hesap gibidir ve sigortalıların SGK'ya emanet ettiği tasarruf hesabıdır. Bu hesabın tutulması, güvenliği ve garantisinin sağlanması SGK'nın sorumluluğundadır. SGK, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından belirlenen sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesi ilkelerine göre, fonların hem değer kaybını önleyecek hem de refah payını yansıtacak şekilde değişik yatırım alanlarında değerlendirilmesini öngörür. Gün-

celleme katsayısında yalnızca TÜFE ve büyüme hızının dikkate alınması, primlerin değerinin korunması ve en az büyüme hızı kadar ilave gelir sağlaması anlamındadır. Ancak, 4447 sayılı Kanundan farklı olarak 5510 sayılı Kanunda güncelleme katsayısının belirlenmesinde büyüme hızının %30'u oranında dikkate alınması, sigortalının birikiminin nispi olarak değer kaybetmesi anlamına gelmektedir. Bir örnekle açıklamak gerekirse; kişinin sigortalılık süresinin başlangıcı ile sona ermesi arasında 40 yıl geçmiş ve bu sürede ekonomik büyüme %100 gerçekleşmiş ise, sigortalının aylıkların hesabında dikkate alınan prime esas kazançları bu sürede %30 oranında değerlendirilecek ve nispi olarak değer kaybetmiş olacaktır. Güncelleme katsayısının belirlenmesinde büyüme hızının 4447 sayılı Kanunda olduğu gibi %100 oranında alınması, başlangıç aylıklarının daha yüksek olmasını sağlayacaktır. Güncelleme katsayısı ile birlikte ve aşağıda belirtildiği şekilde aylık artış esaslarının değişmesi, emekli aylıklarını popülist politikaların konusu olmaktan çıkaracak, siyasi mekanizmalar kullanılarak artırılmasına yönelik talepleri ortadan kaldıracaktır.

d) Aylık artışları yeniden düzenlenmeli, refah artışı aylık artışlarına yansıtılmalıdır.

4447 sayılı Kanunla birlikte 4/1-a ve 4/1-b kapsamındaki sigortalıların gelir ve aylıkları her yıl 2 defa, 6'şar aylık dönemlerle bir önceki 6 aylık dönemde gerçekleşen TÜFE oranları kadar artırılmaktadır. Bir anlamda gelir ve aylıkların satınalma gücünü koruyacak seviyede bir artış sağlanmaktadır. Büyüme hızının (refah payı artışının) gelir ve aylıkların artışında dikkate alınmaması, orta ve uzun dönemde emeklilerin nispi gelir seviyesinin düşmesine ve yoksulluklarına yol açmaktadır. Büyüme artışının (refah artışı) belirli periyotlarla, aylıklara yansıtılması yıllık bazda yapılması gereken bir düzenleme olmakla birlikte, uygulama güçlüklerinden dolayı, en azından ilk dönemlerde, 3'er veya 5'er yıllık aralıklarla yapılabilir. Söz konusu dönemde gerçekleşen reel büyüme artışı %100 oranında olmasa bile, belli oranda emekli aylıklarına yansıtılır. Bu şekilde hem gelir ve aylıkların hesaplanması hem de artışı otomatik olarak TÜFE ve büyüme artışlarına endekslediği için, belirli aralıklarla ve özellikle seçim dönemlerinde aylık artış talepleri sonlandırılmış olacaktır. Endeksleme yöntemi SGK'nın da gelecek döneme ait

gelir-gider tabloları ile ilgili aktüeryal hesapları daha sağlıklı olarak yapabilmesine imkan verecektir.

e) Fiili hizmet sürelerinden faydalanacak sigortalı grupları yeniden belirlenmelidir.

Emeklilik yaşının 4447 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra sigortalı olan kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak belirlenmesi, 2036 yılından sonra da kademeli olarak yükseltilerek 2048 yılından itibaren kadınlar ve erkekler için 65 olarak belirlenmesi, sosyal sigorta hukukumuzda uzunca bir süre için emeklilik yaşının yeniden belirlenmesine yönelik düzenleme yapma ihtiyacını ortadan kaldırmıştır. Türkiye'de 2015 yılı itibarıyla doğuştan beklenen yaşam süresinin ortalaması 78; 50 yaş sonrası için 30,6 ve 65 yaş sonrası için 17,8 yıl olduğu dikkate alınırsa (TÜİK, 2016), 65 yaşın uygulanacağı 2048 yılında bu değerler daha yüksek olacaktır. Dile getirilen eleştirilerin aksine, Türkiye'de belirlenen kronolojik emeklilik yaşı yüksek değildir ve kademeli geçiş dolayısıyla halen kadınlar 40'lı erkekler 50'li yaşların ortalarında emekli olabilmektedirler.

5510 sayılı Kanunda, emeklilik yaşının yükseltilmesinin bazı

çalışan grupları için ortaya çıkarılabileceği sakıncaları gidermek üzere, sigortalı olarak çalışmaya başlamadan önce engelli olanlara, maden işyerlerinin yeraltı işlerinde çalışanlara, tıbben erken yaşlananlara ve engelli derecede bakmakla yükümlü olduğu çocuğu bulunan kadın sigortalılara daha erken yaşlarda emekli olma imkanı verilmiştir (m.28). Sigortalılara daha erken yaşlarda emekli olma imkanı veren bir başka düzenleme de, çalışma şartlarının ağır ve yıpratıcı olmasına bağlı olarak, çeşitli sigortalı gruplarına fiilen çalıştıkları her yıl için sigortalılık sürelerine eklenen 60, 90 ve 180 günlük fiili hizmet süresi zammı ve bu sürelerin emekli olma yaşından indirilmesini mümkün kılan düzenlemedir (m.40). Bu düzenleme ile kapsamda olan sigortalılar, kronolojik emekli olma yaşından 3,5 veya 8 yıl daha önce emekli olma imkanına kavuşmaktadırlar. Fiili hizmet süresi zammı esasen asker ve polis güvenlik güçlerinin yanısıra, ağır, yıpratıcı ve tehlikeli işlerde çalışanlara verilmektedir. 2013 yılında 6385 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle basın mensupları, TRT basın kartı sahibi olanlar ve nihayet TBMM üyeleri ile dışardan bakan atanalara da çalıştıkları her yıl için 90 gün fiili hizmet süresi zammı verilmiştir.

Fiili hizmet süresi zammı uygulaması, yüksek emeklilik yaşlarının yaratacağı sorunları çözmeye yönelik olarak geliştirilen bir tür yaşlılık sigortası ergonomisi gibi düşünülürse, olması gereken bütün çalışan grupları için gerçekçi olarak belirlenmesi ve güncellenmesidir. Teknolojik gelişmeler, geçmişte ağır ve yıpratıcı olarak kabul edilen ve özellikle fiziki/bedeni emeğin yoğun olarak kullanıldığı işlerin bu niteliğini azaltır veya tamamen ortadan kaldırırken, özellikle hizmet sektöründe hem bedensel hem de zihinsel emeğini kullananlar için bazı işler ağır ve yıpratıcı işler olmaya başlamıştır. Kapalı mekanlarda, hareketsiz olarak bütün mesaisini ekranlı cihazlar karşısında ve yoğun beyin gücü kullanarak çalışanların yanısıra, ilk öğretim öğretmeni gibi hem fiziki hem de zihni emeğini yoğun olarak kullanmak durumunda kalanların da fiili hizmet süresinden faydalanmasını sağlayacak güncellemelerin yapılması gereklidir. 50'li yaşların üzerinde ilköğretim okullarında öğretmenlik yapacak kişilerden, eğitim verdiği çocukların canlılığı ve hareketliliğine karşılık verecek bedensel ve zihinsel gücü beklemek mümkün değildir. Benzer şekilde, diğer meslek grupları için de işlerinin ve çalışma ortamları-

nın bedensel ve ruhsal yıpratıcılıkları dikkate alınarak fiili hizmet süresi belirlenebilir. Fiili hizmet süresi zammı uygulamasının kapsamının genişletilmesi, iş hayatının insanileştirilmesi yanında, emeklilik yaşının düşürülmesine yönelik baskıları da ortadan kaldıracaktır.

Fiili hizmet süresi zammı uygulamasının yaygınlaştırılmasının sistemin aktüeryal dengesine yapacağı olumsuz etki, kapsamın gerçekçi olarak belirlenmesi ile karşılanabilir. Kaldı ki, emeklilik yaşı ile ilgili tek problem yalnızca yaşın yüksekliği ile ilgili olmayıp, bugünlerde yoğun olarak tartışıldığı gibi, başta öğretim üyeleri olmak üzere, bazı çalışan grupları için zorunlu emeklilik yaşının yükseltilmesine yönelik çalışmalar da gündemdedir. Daha önceki başlıkta önerilen emekli aylığı alma hakkını kazandığı halde çalışma hayatına devam edenlerin aylık bağlama oranları ile ilgili teşvik edici bir düzenleme yapılması, fiili hizmet süresi artışından gelebilecek yükü azaltıcı etki yapacaktır.

f) Ölüm sigortasından bağlanacak aylıklar için hak sahibi tarifi yeniden yapılmalıdır.

2017 yılı şubat ayı verilerine göre Türkiye'de işgücüne katılma

oranı %51,8'dir. Bu oran erkeklerde gelişmiş ülkelere yakın şekilde %71,7 iken, bütün teşviklere rağmen kadınlarda %32,3'tür (TÜİK, 2017). Kadınların işgücüne katılma oranının düşüklüğü yalnızca geleneksel sebeplere bağlı olmayıp, sosyal sigorta sistemimiz de bu düşük oranın sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır (Alper vd, 2015). Türk sosyal sigorta sistemi kadınlara yönelik kız çocukları, eşler ve annelerle ilgili hükümleri bakımından kadın dostu bir sosyal sigorta sistemi olarak adlandırılabilir. Çok sayıda pozitif ayrımcılık uygulamalarına sahiptir. Hak sahibi olarak ölüm aylığının evlenmedikleri müddetçe eşlere verilmesi, kız çocuklarının ise yaş şartına bağlı olmaksızın çalışmadıkları ve evlenmedikleri sürece hak sahibi olarak tanımlanması, bir yandan işgücüne katılmalarını engellemekte diğer yandan çalışanların da işlerinden ayrılmalarına yol açarak, işgücüne katılım oranlarını düşürmektedir (Alper vd, 2015).

5510 sayılı Kanun, genel sağlık sigortası bakımından sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişileri belirlerken çocuklar için kız/erkek ayrımı yapmaksızın:

"18 yaşını, lise ve dengi öğrenim veya 5/6/1986 tarihli ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanununda belirtilen aday çıraklık ve

çıraklık eğitimi ile işletmelerde mesleki eğitim görmesi halinde 20 yaşını, yüksek öğrenim görmesi halinde 25 yaşını doldurmuş ve evli olmayan çocukları ile yaşına bakılmaksızın bu Kanuna göre malül olduğu tespit edilen evli olmayan çocuklarını,"

kapsayacak bir tarif yapmışken (m.3/10-b), ölüm sigortası bağlanacak aylıklar bakımından hak sahiplerinin paylarının belirlenmesinde (m.34/1-b/3):

"Yaşları ne olursa olsun evli olmayan, evli olmakla beraber sonradan boşanan veya dul kalan kızlarının, her birine % 25'i"

oranında aylık bağlanır denilmiştir. Buna göre, 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra doğan kız çocukları sigortalının sağlığında erkek çocuklarla benzer şekilde eğitim durumlarına bağlı olarak 18, 20 ve 25 yaş sınırlamasına bağlı olarak bakmakla yükümlü olunan çocuk statüsündeyken, sigortalının ölümü halinde bağlanacak aylıklar için hak sahibi olarak çalışmadığı ve kendi çalışmasına bağlı gelir sahibi olmadığı ve evlenmediği sürece, hak sahibi olarak ölüm aylığı alacaktır. Bu durumun SGK istatistiklerine yansımaları 2015 yılında 4/1-a kapsamında ölen sigortalıların hak sahibi olarak aylık alan 1,149 bin dul eşten 1.121 bininin kadın eş (%97); 588 bin

çocuktan 476 bininin kız çocuğu (%81) ve 13 bin anne-babadan 11 bininin anne olarak (%85) aylık alması sonucunu doğurmuştur. 2015 yılında ölen 4/1-c kapsamındaki sigortalıların hak sahibi kız çocuğu olarak aylık alan 70-79 yaş arasında 30.618; 80 yaşın üzerinde ise 19,676 kişi vardır (SGK, 2015).

5510 sayılı Kanun, sigortalının sağlığında bakmakla yükümlü olunan kişi olarak kız çocukları bakımından getirdiği yaş sınırlamasını, ölüm sigortasından hak sahibi kız çocukları için getirmemiştir. 70-80 yaşındaki kişilerin kız çocuğu olarak anne babalarından aylık alması hem sosyal sigortacılık ilkeleri bakımından hem de ekonomik ve sosyal gelişmişlik bakımından gelinen nokta itibarıyla kabul edilebilir ve sürdürülebilir bir durum değildir. Önerimiz, kız çocuklarına gelir ve aylık bağlanması için de hak sahibi olarak 25 yaş sınırının getirilmesi, bu yaşı geçtiği halde çalışmayan veya yeterli gelir sahibi olmayan kız çocuklarının 2022 sayılı Kanun kapsamında şartlı nakit transferi/sosyal yardımlar kapsamına alınmaları şeklindedir.

Benzer bir değişikliğin hak sahibi anne-baba için de yapılması gereklidir. Ölüm sigortasından hak sahibi olarak anne babaya

aylık bağlama şartları belirlenirken; asgari ücretin net tutarından düşük gelir sahibi olmaları ve diğer hak sahiplerinden artan hisse olması halinde aylık bağlanır denilmiştir (m.34). Ancak, 65 yaşını geçen anne ve baba için artan hisse şartına bakılmaksızın aylık bağlanması da yine aynı maddede öngörülmüştür. 65 yaşını geçen anne-babaya aylık bağlanması gereken bir muhtaçlık hali söz konusu ise, sosyal sigortalar üzerinden değil, vergilerle finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları kapsamında bu ihtiyaçlarının karşılanması ve 2022 sayılı Kanun kapsamında aylık bağlanması daha isabetli olacaktır.

5) Prime esas kazançlar ve sınırları, prim oranları ve teşvikler başta olmak üzere finansmanla ilgili düzenlenmelerde esaslı değişiklikler yapılmalıdır.

Yürürlüğe girdikten sonra 5510 sayılı Kanunun en fazla değişiklik yapılan maddeleri, sigortalı ve işveren yükümlülüklerinin başında gelen primlerle ilgili hükümlerin yer aldığı 4. Kısım, birinci bölümde yer alan 80, 81, 82'inci maddeler olmuştur. Bu düzenlemelerin bir kısmı sosyal güvenlik reformunun amaçlarına, bir kısmı da sosyal güvenliğin

sosyal adaleti sağlama amacına aykırı olarak yapılmıştır. Kanunun yürürlük tarihinden sonra, prime esas kazançlar, prim oranları ve prime esas kazanç sınırları ile ilgili konularda yapılan değişiklikler şunlardır:

■ Yüksek öğrenimleri sırasında staj gören öğrenciler, bursiyerler, kısmi zamanla çalıştırılan öğrenciler ve kursiyerlerin prime esas kazançları prime esas günlük kazanç alt sınırı olarak uygulanacaktır (2011/6111).

■ 4/b'li sigortalılar için prime esas kazançlar bakımından, yarılarında çalıştırdıkları 4/a'lı sigortalılardan düşük olamaz hükmü kaldırılmıştır (2015/6645).

■ 4/b'li sigortalıların sosyal güvenlik destek primleri önce %10'a düşürülmüş, sonra tamamen kaldırılmıştır (2015-2016/6663).

■ Kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, işyerlerinin tehlike sınıf ve derecesine göre değişen %1-6,5 oranından işyerleri için sabit %2 oranı olarak değiştirilmiştir (2013/6385).

■ Stajyer öğrenciler, kursiyerler ve meslek eğitimi gören öğrenciler için GSS primi %5; İŞ-KUR kursiyerleri için %4,5 olarak değiştirilmiştir (2011/6111).

■ Özel sektörde 4/a kapsamında çalışan sigortalıların uzun vadeli sigorta kolları işveren prim hissesinin 5 puanı, primleri süre-

si içinde ödemek şartıyla Hazine tarafından karşılanacaktır. Bu oran prime esas kazanç alt sınırı üzerinden 6 puan daha ilave edilebilir (2013/6846).

■ İsteğe bağlı sigortalılar hariç 4/b kapsamındaki sigortalıların malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları priminin 5 puanlık kısmı, primlerini süresi içinde ödemeleri şartıyla Hazine tarafından karşılanır (2016/6745).

■ Prime esas kazançların üst sınırı alt sınırın 7,5 katı olarak değiştirilmiştir (2016/6761).

■ Sosyal güvenlik sözleşmesi olmayan ülkelerde iş üstlenen işverenlerin yurt dışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere götürdükleri Türk işçileri için prime esas kazançların üst sınırı alt sınırın 3 katıdır (2014/6552).

■ Aylık prim ve hizmet belgesi, muhtasar ve prim hizmet beyannamesi olarak değiştirildi (2016/6728).

■ 4857 sayılı Kanuna göre; gün veya saat üzerinden kısmi süreli veya çağrı üzerine çalışanlar ile ek madde 9 kapsamında çalışanlardan 20 günden fazla çalışanlar, eksik günleri için GSS primi ödemeyecektir (2016/6745).

■ Süresinde ödenmeyen primler için gecikme cezası oranı %3'ten %2'ye indirildi (2010, Bakanlar Kurulu Kararı).

■ Prim belgelerinin verilmesi ve primlerin ertelenmesi ile ilgili esaslar değiştirildi (2016/6728).

■ Primlerini düzenli ödeyen işverenlere 5 puan prim desteğinden, kadın ve genç istihdamını teşvik, ar-ge teşviki, kalkınmada öncelikli yörelerde istihdam teşviki, engelli istihdam teşviki, asgari ücret desteği gibi çok sayıda prim teşvik ve desteği ilk defa uygulamaya konuldu ve/veya süreleri uzatıldı.

■ 6111, 6552, 6736, 6824 ve 7020 sayılı Kanunlarla prim borçları başta olmak üzere Kurum alacaklarının yapılandırılması (prim affı) uygulaması ve uygulama sürelerinin uzatılması düzenlemesi yapıldı.

■ 17 Nisan 2017 tarih ve 690 sayılı KHK ile, muhtarların prime esas kazançları alt sınır olarak belirlendi ve bu tutar üzerinden bütün primin 4/1-b kapsamında sigortalı sayılmalarına rağmen devlet tarafından ödenmesi kabul edildi.

Yukarıda belirtilen değişikliklerin dışında, Kurumca bağlanan gelir ve aylıklara 5510 sayılı Kanunda öngörülen TÜFE artış oranı dışındaki maktu artışlar getiren diğer değişiklikler de dikkate alınır, gelinen nokta itibarıyla bütün bu değişikliklerin sosyal güvenlik reformunun temel gerekçelerinden birini oluşturan,

“sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal sigorta sistemi oluşturma” hedefinden uzaklaştırma sonuçlar ortaya çıkaracağını belirtmek yanlış olmayacaktır. 2015 yılı itibarıyla SGK'nın finansman açığının GSYİH'ya %0,58'e (11,4 milyar TL) düşmüş gibi görünmekle birlikte Hazineden SGK'ya yapılan bütçe transferi 2016 yılı sonu itibarıyla bir önceki yıla göre %36 artarak GSYİH'nın %4,17'sine (108 milyar TL) yükselmiştir (SGK, 2016/12). Bu tutar Kurumun 2017 yılı gider bütçesinin %39'udur ve genel ekonomik durumun diğer göstergelerini de dikkate alınca, sürdürülebilir değildir. Öte yandan, 2017 yılı başında ekonomik durgunluğu aşma ve istihdamı artırma gerekçeleri ile hayata geçirilen prim ertelemeleri (2017/6770), 687 sayılı KHK ile getirilen prim teşvikleri ve nihayet referandum faaliyetleri kapsamında belirli grupların (muhtarlar ve korucular) primlerinin tamamen Hazine tarafından ödeneceği açıklamaları, SGK'nın gelir gider dengesini doğrudan etkileyecek çok sayıda değişikliğin siyasi etki ile gündeme geldiğini göstermektedir. 5510 sayılı Kanunun finansmanla ilgili düzenlemeleri daha karmaşık bir hale gelmiştir ve sürdürülebilir değildir. Sürdürülebilir bir sosyal

sigorta sistemi yaratmak açısından 5510 sayılı Kanunda finansmanla ilgili olarak aşağıda belirtilen değişikliklerin yapılması, bu alanda istikrarı sağlayacaktır.

1) Prime esas kazançların üst sınırının asgari ücretin 7,5 katına çıkarılması, Türkiye'de ortalama ücret/kazanç seviyesi dikkate alınarak yapılmış bir düzenleme olmamıştır. 4/b Kapsamındaki sigortalıların %99'u alt sınırdan prim ödemektedir. 4/1-a'lı sigortalılardan tavandan prim ödeyenlerin oranı yalnızca %2,04'tür (SGK, 2016). Prime esas kazanç tavanının asgari ücretin 7,5 katına çıkarılması, sosyal güvenlik reformunun tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarının (bireysel emeklilik) geliştirilmesine yönelik hedefi ile çelişkilidir. Tekrar eski seviyesine çekilmeli, hatta bireysel emeklilik sisteminin geliştirilmesine yönelik çalışmaları desteklemek için alt sınırın 5 katı olarak belirlenmelidir.

2) 4/1-a'lı sigortalılar için prime esas kazançlar daha sade olarak belirlenmeli, prim ve ikramiye benzeri ödemelerin tavanı aşan kısımlarının takip eden 2 ayda prime esas kazançlara dahil edilmesi uygulamasından vazgeçilmeli, sistem sadeleştirilmelidir.

3) Para olarak verilen yemek parası ve çocuk yardımı ile ilgili istisna miktarı yükseltilmelidir.

Yemek ve çocuk parası istisnalarında amaç, işverenin bu amaçla katlandığı maliyetin prime esas kazançlardan muaf tutulmasıdır. 2017 yılı için çocuk parası istisnasının 2 çocuğa kadar aylık 35,55 TL, yemek parası için günlük 3,56 TL (22 veya 24 gün istisna için 78-85 TL) tutarındaki istisna gerçekçi değildir ve belgelendirilmek şartıyla tamamı prime esas kazançtan muaf tutulmalıdır.

4) Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılımı, sigortalı ve işveren yükünü azaltacak şekilde doğrudan prim ödeyerek ve şartlı teşvik niteliğinde olmalıdır. Sigortalının ve işverenin farkında olmadığı katkıda bulunma yönteminden vaz geçilmelidir. 2013 yılında 6486 sayılı Kanunla, primini süresi içinde ödeyen özel sektör işveren primlerinin 5 puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanması Türkiye'de teşvik sisteminin nasıl işletilmesi gerektiği konusunda en önemli gösterge olmuştur. 5 puan desteği uygulaması hem basitliği hem de teşvik edici etkisi bakımından beklentileri karşılamıştır. Nitekim, Aralık 2016 tarihi itibarıyla halen uygulamada olan 11 ayrı teşvik uygulamasından faydalanan işyeri sayısı 1.393 bin, sigortalı sayısı ise 10.597 bindir. Bu teşvikler içinde 5 puan indiriminden faydalanan işyeri sayısı 1.033 bin (%74); sigor-

talı sayısı ise 7.773 bindir (%73). Uygulama ne kadar basit ve kolay ise yaygınlığı ve etkinliği de o kadar fazladır. Bu uygulamadan hareketle, halen tahsil edilen primlerin $\frac{1}{4}$ 'ü oranında yapılan devlet katkısının (madde 81), toplam tutarı, orana dönüştürülerek 4/1-a ve 4/1-b kapsamındaki sigortalılara doğrudan teşvik ve destek sistemine dönüştürülmelidir. Bu sistemle işveren ve sigortalı, her ay doğrudan farkına vardığı ve bütçeleyeabildiği bir teşviki, yükümlülüğünü yerine getirmediği zaman da yine muhasebeleştirilebileceği bir maliyetin farkında olarak hareket edecektir.

5) 6824 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle, genel sağlık sigortasının önemli bir ayağını oluşturan gelir testi uygulamasında 12,3 milyon kişiyi doğrudan ilgilendiren köklü bir değişikliğe gidilmiştir. Gelir testi isteğe bağlı hale getirilmiş, prime esas kazancın alt sınırı üzerinden ödenecek %3 primle (Bakanlar Kurulu Kararı ile %12'ye çıkarılabilir), (2017 yılı için 53,33 TL ile) genel sağlık sigortasından faydalanma imkânı getirilmiştir. Bu uygulama ile zorunlu sigortalı olmayan, ancak gelir testi yaptırmadan bu parayı ödemeyi kabul eden kişi 53,33 TL ödeyerek GSS kapsamında bütün hizmetlerden faydalanırken, prime esas kazancın alt sını-

nını üzerinden bir gelirle çalışan sigortalılar 222,2 TL; yine alt sınır üzerinden isteğe bağlı olan sigortalılar 213,3 TL ödeyerek faydalanabileceklerdir. Öte yandan, prime esas kazancın üst sınırı üzerinden sigortalı olanlar aynı hizmetler için 1.666,42 TL ödeyeceklerdir. GSS kapsamındaki aynı hizmetlerden faydalanmak için ödenen primin alt sınırı ile üst sınırı arasındaki fark 32 kata yükselmiştir. Sosyal güvenliğin, gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik bir fonksiyonu vardır ve bu sosyal adalet bakımından kolay savunulabilir bir fonksiyon olmakla birlikte, 32 kata ulaşan fark açıklanabilir değildir. Gelir testi ile ilgili basit, kolay anlaşılabilir ve uygulanabilir bu yeni sisteme geçilmesinde, uygulamadaki başarısızlıklar veya düşük gelirli geniş toplum kesimlerinin düşük bir katılımla GSS kapsamına alınması gibi haklı gerekçeler de olabilir. Nitekim, lise ve yüksek okul öğrencilerinin mezuniyetlerine rağmen bakmakla yükümlü olunan kişi statülerinin 2 yıl daha uzatılması, sosyal gerekçelerle açıklanabilir. 12,3 milyon kişiyi doğrudan ilgilendiren bu uygulamanın Kurumun gelir gider dengesine yönelik etkileri SGK tarafından hesaplanmıştır. Bu noktada önerimiz, GSS'de, prime esas kazançlar bakımından

bütün sigortalıları ilgilendiren bir üst sınır getirilmesidir. Bu, halen yalnızca 4/1-c kapsamındaki sigortalılar için, uzun vadeli sigorta kolları bakımından prime esas kazançlar bakımından üst sınır yoktur (m.46), veya 2014 yılında 6552 sayılı Kanunla yurt dışında çalıştırılmak üzere götürülen işçiler için üst sınırın 3 kat uygulanması gibi veya kısmen sigortalı sayılan grupların primlerinin prime esas kazançların alt sınırı üzerinden yapılması gibi uygulamaların yaygınlaştırılmasına yönelik bir öneridir. Geliri ne olursa olsun GSS bakımından prime esas kazançların üst sınırı mevcut sistem kalırsa alt sınırın 5 katı, daha önce önerildiği gibi düşürülürse 3 katı ile sınırlandırılmalıdır.

6) 5510 sayılı Kanunda 4/1-b kapsamındaki sigortalıların primlerini peşin olarak erken ödemelerine imkan veren bir düzenleme getirilmiştir (m.87/7). Ancak, Kanunun yürürlük tarihinden bugüne kadar geçen 9 yıllık süreye rağmen bu hüküm hayata geçirilememiştir. Peşin olarak erken ödeme, Kurumun 4/b'li sigortalılardan prim tahsili konusunda önemli kolaylıklar sağlayabilir. SGK'nın peşin ödeme suretiyle sağlayacağı indirim oranı belirlenerek, 2018 yılı başından itibaren isteyen sigortalılara primlerini

yıllık olarak peşin ödeme imkanı verecek süreç tamamlanmalıdır.

7) Prim teşvik ve destekleri, devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılım şekillerinden biridir ve reform sonrası dönemde yaygınlaşmıştır. Prim teşvikleri, 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden başlamış ve sosyal güvenlik reformunun amaçlarının gerçekleştirilmesinde bir araç olarak görülmüştür. Bu çerçevede kadın-geç işsizliği teşvik etmek, işverenlerin prim yükünü azaltarak prim tahsilatını artırmak, bölgesel yatırımları ve engelli işsizliği teşvik etmek gibi çok değişik amaçlarla halen uygulanmakta olan 12 ayrı teşvik ve destek uygulaması vardır. 2017 yılı şubat ayı SGK verilerine göre bu teşviklerden faydalanan işyeri sayısı 1,4 milyon; sigortalı sayısı 10,5 milyon ve destek miktarı 1,5 milyar TL'dir. 2017 yılı sonunda bu tutarın 3 milyar TL'yi aşması beklenmektedir (SGK, 2017). 2016 yılında SGK'ya 108 milyar TL bütçe transferinde bulunan devletin, bu transferi, sigortalılar, işverenler ve emeklilerin farkında olmadığı finansman açığını kapatmaya yönelik doğrudan gelir transferi yerine, reformun genel amaçlarına uygun şekilde kayıtlı işsizliği teşvik etmek ve prim tahsilatını artırmak gibi "şartlı ve amaç odaklı" olarak yapma-

sı daha isabetlidir. Öte yandan, prim teşvikleri ile ilgili uygulama tecrübesi, basit, kolay uygulanabilir ve kişi olarak geniş kapsamlı teşvik uygulamalarının daha etkin sonuçlar verdiğini ortaya koymuştur. Bu bakımdan, 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için primlerini süresi içinde yatırmaları halinde uygulanan 5 puanlık prim teşviği uygulamasında teşvik oranının yükseltilmesi, daha önceki kısımlarda bahsedilen ve zorunlu sigortalılık kapsamında bulunan sigortalıların kapsamında kalmalarına yönelik teşvik ve destek oranlarının yükseltilerek devam ettirilmesi gerekir.

6. Kısa vadeli sigorta kollarından sağlanan haklar bakımından 4/1-b'li sigortalılara yönelik kısıtlamalar kaldırılmalıdır.

5510 sayılı Kanun, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortasını kısa vadeli sigorta kolları başlığı altında (m3/1-4) toplamıştır. Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra yapılan değişiklikle, yalnızca 4/1-a ve 4/1-b kapsamındaki sigortalılar bu risklerin kapsamına alınmış, 4/1-c'liler kapsam dışında bırakılmıştır. 506 sayılı Kanun döneminde kısa vadeli sigorta kolları içinde yer alan risklerin her biri için ayrı prim

alınırken, 5510 sayılı Kanunda bu 3 sigorta kolu kısa vadeli sigorta kolları başlığı altında toplanmış haklar ve yükümlülükler birlikte düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu sigorta kollarının her üçü için başlangıçta %1-6,5 arasında değişen oranlarda prim alınırken, 2013 yılında 6385 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle bütün işyerleri için %2 oranında prim tahsil edilmesi kabul edilmiştir (m.80). 4/1-a'lılar için işveren, 4/1-b'liler için sigortalılar kendileri bu primleri öderler. Her iki sigortalı grubu aynı primi ödemelerine rağmen, 4/1-b kapsamındaki sigortalılar İKMH sigorta kolunda ayakta tedavilerde, hastalık sigortasından ise hem ayakta hem de yatarak tedavilerde iş göremezlik ödeneği alamazlar. Halbuki 5510 sayılı Kanunun ilk şeklinde 4/1-b kapsamındaki sigortalıların, "hastalıkları halinde, her türlü prim ve diğer borçlarının ödenmiş olması şartıyla yatarak tedavi süresince veya yatarak tedavi sonrası bu tedavinin gereği olarak istirahat raporu aldıkları sürece günlük geçici iş göremezlik ödeneği ödenir" hükmünün tekrar hayata geçirilmesi gerekir.

4/1-b kapsamında, şirket ortağı olan kadın sigortalıların (4/1-b/3) analık sigortasından doğum öncesi ve sonrası dönemde 8 haftalık süre için verilen günlük iş

göremezlik ödeneği kapsamı dışında bırakılması da kabul edilebilir değildir. Analık eğer bir sosyal güvenlik riski ise bu risk fiilen çalışsın veya çalışmasın bütün kadınlar için evrensel bir risktir ve şirket ortağı kadın sigortalıların primini ödedikleri halde fiilen çalışıyor olmamaları, analık sigortasından sağlanan temel sosyal güvenlik hakkını oluşturan geçici iş göremezlik ödeneğinden faydalanmamaları için bir gerekçe kabul edilemez. Norm ve standart birliği sağlama açısından şirket ortağı kadın sigortalıların doğum halinde analık sigortasından günlük iş göremezlik ödeneği almalarını sağlayacak değişiklik yapılmalıdır.

7. Emzirme ödeneği miktar olarak yükseltilmeli, cenaze ödeneği verme şartları değiştirilmelidir.

Sosyal güvenlik sisteminde bir defaya mahsus olarak yapılan maktu ödemeler, sigortalının ihtiyaç doğuran hallerle karşılaşmasına bağlı olarak ortaya çıkan, çoğunlukla bir defaya mahsus olan harcamalarının karşılanması ve bu sebeple ortaya çıkacak muhtaçlığın ortadan kaldırılması amacıyla yapılır. 5510 sayılı Kanun kapsamında analık sigortası kapsamında verilen emzirme ödeneği (m.16) ile ölüm halinde

verilen cenaze ödeneği (m.37) bu kapsamda verilen bir defaya mahsus maktu ödemelerdir. Bu iki ödenekle ilgili olarak hem hak kazanma şartlarının hem de ödeme miktarı bakımından değiştirilmesi gereken hususlar vardır.

Öncelikle 5510 sayılı Kanunun ilk halinde cenaze ödeneği; "İş kazası veya meslek hastalığı sonucu veya sürekli iş göremezlik geliri, malüllük veya yaşlılık aylığı almakta iken veya kendisi için en az 360 gün malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi bildirilmiş olup da ölen sigortalının hak sahiplerine, asgari ücretin üç katı tutarında cenaze ödeneği ödenir" şeklinde düzenlenmişti. Kanun yürürlüğe girmeden 5754 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle ödenek verme şartları değiştirilmezken, ödenek miktarı asgari ücretin 3 katı değil, "Kurum Yönetim Kurulunca belirlenip Bakan tarafından onaylanan tarife üzerinden cenaze ödeneği ödenir" şeklinde değiştirilmiştir. 2017 yılı için Kurum Yönetim Kurulu tarafından belirlenen ve Bakan tarafından onaylanan cenaze ödeneği miktarı 531 TL olup, yaklaşık olarak her yıl TÜFE artış oranı kadar artırılmaktadır. Öncelikle, İKMH ve gelir ve aylık alanların dışında aktif çalışma hayatında olan sigortalıların ölümleri halindeki 360 gün şartının kaldırıl-

ması isabetli olacaktır. Cenaze ödeneği verilmesi için sebebe bağlı olarak bir ayırım yapılması, İKMH'na bağlı bir sebeple ölüm halinde 1 gün sigortalı olmak yeterli iken, diğer hallerde 360 gün şartının aranması aktüeryal bir gerekçe ile de açıklanamaz. Çünkü çalışma çağında iken ölüm, sigortalıların önceden bilecekleri ve planlama yaparak tedbir alacakları bir risk değildir. Cenaze ödeneği miktarı bakımından ise halen Kurum Yönetim Kurulunca belirlenen miktar, cenazenin bir şehirden diğerine nakil gerekliliği dışında yeterli olabilir. Özellikle yerel yönetimlerin cenaze hizmetleri konusunda sağladığı kolaylıklar dolayısıyla cenaze masrafları aileler için büyük ölçüde bir yük olmaktan çıkmıştır. Bu şekli ile devam ettirilmesinde önemli bir mahsur görünmemektedir.

Kısa vadeli sigorta kollarından analık sigortası kapsamında sağlanan emzirme ödeneği Kanununun ilk halinde, "doğumdan sonra 6 ay süre ile doğum tarihinde geçerli olan asgari ücretin üçte biri tutarında" belirlenmişti. Bu miktar Kanunun yürürlük tarihinden önce 5754 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, "...Kurum Yönetim Kurulunca belirlenip Bakan tarafından onaylanan tarife üzerinden verilir..." (m.16) şeklinde

değiştirildi. Emzirme ödeneği 2017 yılı için 132 TL olarak belirlenmiştir ve bu miktar kesinlikle yeterli değildir. Emzirme ödeneği, bu şekli ile bir sosyal sigorta ödemesi olmaktan da çok uzaktır. Emzirme ödeneğinin çocuğun sağlıklı beslenmesi için verildiği, doğum sonrası kadın sigortalılara İş Kanunu gereğince 1 yaşına kadar günlük emzirme izni verildiği dikkate alınırsa, emzirme ödeneğinin, çocuğun yaşaması şartıyla, bir yıllık süre ile günlük süt besin ihtiyacını karşılayacak bir tutarda verilmesi gerekir. Bunun bir defaya mahsus olmak üzere yıllık veya her ay olarak verilmesi bir tercih meselesidir.

İkinci değişiklik, emzirme ödeneği verme şartları ile ilgilidir. Analık sigortasından sağlanan geçici iş göremezlik ödeneği için doğumdan önceki 1 yıl içinde 90 gün kısa vadeli sigorta kolları primi bildirilmiş veya ödenmiş olması yeterli iken, emzirme ödeneği için doğumdan önceki 1 yıl içinde 120 gün şartı aranması (m.16) makul değildir. Doğumdan önceki 1 yıl içinde 90 gün prim ödenmiş veya bildirilmiş olması, hem günlük geçici iş göremezlik ödeneği hem de emzirme ödeneğine hak kazanılması için yeterli olmalıdır.

SONUÇ

2017 yılı itibarıyla sosyal güvenlik reformunun 4 önemli bileşeninden kurumsal yapıda tek çatının oluşturulmasının üzerinden 11 yıl, sosyal sigorta mevzuatı ve genel sigortası ayaklarının üzerinden 9 yıl geçmiş olmasına rağmen, sosyal güvenlik reformunun temel hedefleri bakımından beklenen gelişmeler (kişi olarak sosyal güvenliğin kapsamının genişlemesi, finansman açığının azalması ve aktif/pasif sigortalı oranının iyileşmesi vb.) gerçekleşmemiş görünmektedir. Özellikle sosyal sigorta mevzuatında sık aralıklarla yapılan müdahalelerin bir kısmı reform sürecinin eksiklik ve boşluklarını giderme amacı taşıyorken, bir kısmı sosyal sigorta sisteminin nimet/külfet dengesini bozan ve sistemin sosyal adalet ve dayanışmayı sağlama fonksiyonunu zayıflatan sonuçlar doğurmaktadır. 5510 sayılı Kanunda 2016 yılında 9; 2017 yılının ilk 6 ayında 6 yasal düzenleme ile değişiklik yapıldığı ve bu değişikliklerin devam edeceğine yönelik çalışmaların TBMM gündeminde olduğu dikkate alınınca bu endişe artmaktadır. Öte yandan, bütün bu müdahalelere rağmen, Türk sosyal sigorta sisteminin temel göstergeleri, reform öncesi dönemdeki "rayından çıkma, yö-

rüngesinden sapma" belirtileri göstermektedir. Bu çalışmada, geçen 9 yıllık uygulama sonuçları da dikkate alınarak, 5510 sayılı Kanunda bütüncü bir anlayışla yapılması gereken değişikliklerin bir kısmı gerekçelendirilerek ele alınmıştır.

Reform düzenlemelerini hayata geçirmek kadar, uygulama başladıktan sonra 2-3'er yıllık periyodik aralıklarla gözden geçirmeler (revizyonlar) yapmak ve ortaya çıkan eksiklikleri giderecek düzenlemeleri gerçekleştirmek, ilave tedbirleri almak önem taşımaktadır. Gecikmiş olmakla birlikte, olması gereken, 10 yıla yakın uygulama sonuçlarını da dikkate alarak, SGK girişimiyle Kurum temsilcileri ve akademisyenlerden oluşan bir çekirdek çalışma grubu ile sosyal sigorta mevzuatında yapılması gereken yasal değişiklikleri teknik boyutu ile belirlemek, bu çalışmanın sonuçlarını sosyal taraf temsilcileri ile tartışarak olgunlaştırmak ve yasalaşmasını sağlamak üzere siyasi iradeye sunmaktır. Sosyal güvenlik sisteminin kriz dönemlerinde, sosyal taraflar ve meslek odaları ile akademisyenlerin bireysel inisiyatifinde birbirinden kopuk olarak gerçekleşen çalışmalar yerine 5502 sayılı Kanunun 3. maddesinin SGK'ya yüklediği

görevler çerçevesinde, bu çalışmanın Kurum tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. Parçalı ve ihtiyaç duyulan alanda ve anda yapılan değişikliklerden ziyade, bütüncü bir anlayışla yapılması gereken mevzuat değişikliklerle-

ri ile ilgili bu çalışma, 5502 sayılı Kanununun 3. maddesinde belirtilen görevlerinden birini yerine getirmesi yanında, SGK'nın idari özerkliğini ve bir sosyal güvenlik kurumu olma niteliğini güçlendirecektir.

KAYNAKÇA

- ALPER, Y. ÖZGÖKÇELER, S. SÜMER, G.(2015), "Ölüm Sigortasından Bağlanan Aylıkların Kız Çocuklarının İşgücüne Katılımına ve İstihdamına Etkileri" Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı:2015 (334-350). (Alper vd)
- ALPER, Yusuf (2012), "Askerlik Borçlanması Bir Sosyal Güvenlik Sorunu Olmaktan Çıkabilir", Çimento İşveren, Sayı:5, Cilt:26. Eylül-2012. (s.4-17).
- ALPER, Yusuf (2016), 8. *Yılına GİRERKEN Sosyal Güvenlik Reformu: Hedefler, Beklentiler ve Gerçekleşmeler*, Türk Metal Sendikası Dergisi, Ocak, 2016/198.
- ALPER, Yusuf (2016) Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar, 8. Baskı, Dora Yayınevi, Bursa.
- ARICI, Kadir (2015), Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÇSGB (2006), *Yeni Bir Sosyal Güvenlik Sistemine Doğru*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara,
- ÇSGB (2011), *Çalışma Hayatı ve Sosyal Güvenlikte 100 Yenilik*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- GÜZEL, Ali, OKUR, Ali Rıza, CANIKLİOĞLU, Nurşen (2014), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Yenilenmiş 15. Baskı, Beta, İstanbul (Güzel vd).
- SGK (2016), *Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistik Yıllığı-2015*, www.sgk.gov.tr/istatistikler (erişim tarihi 1/06/2017).
- T.C. Başbakanlık (2005) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-9: Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*", T.C. Başbakanlık, Ankara.
- TÜİK (2016), <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (1/06/2017).
- UŞAN, Fatih (2016), "Kanun Yapmak Bu Kadar Kolay mı, Yahut Bu Kadar Zor mu? (5510 Sayılı Kanun Uygulaması Çerçevesinde Bir Tespit)", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2016/1 (209-228).www.sgk.gov.tr/istatistikler (erişim tarihi 1/06/2017)