

Av. Ahmet BÖLÜKBAŞI

MESS Genel Sekreter Yardımcısı

Sosyal Güvenlik Reformu Üçüncü Kere Erteleniyor

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun, Emekli Sandığı'nı ilgilendiren 17 maddesinin, Bağ-Kur'u ilgilendiren 7 maddesinin ve SSK'yı ilgilendiren 4 maddesinin Anayasa Mahkemesi'nce iptali nedeniyle söz konusu Kanun'da Anayasa Mahkemesi'nin görüşleri doğrultusunda yeniden düzenleme yapılması gerekliliği doğmuş ve 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğü 1 Ocak 2008 tarihine ertelenmiştir.

Bu gereklilik doğrultusunda hazırlanan değişiklik Tasarısı Kasım ayının sonunda TBMM'ye sunulmuş ve Kanun'un üçüncü kere ertelenerek 1 Haziran 2008 tarihinde yürürlüğe girmesi gündeme gelmiştir.

TBMM'ye sunulan Tasarı sadece iptal kararı doğrultusunda değişiklikler getirmemekte, 5510 sayılı Kanun'un pek çok maddesinde yeni düzenlemelere yer vermektedir. Ayrıca Tasarının hazırlanma sürecinde Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına uygun düzenlemeler yapılmamış, sosyal tarafların dile getirdiği sorunlar yeni baştan müzakeredilmemiş, aksine işveren kesimine yeni yükümlülükler getirilmiştir.

1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORMA DOĞRU

Zaman içinde değişikliğe uğrayan sistemlerin başında sosyal güvenlik sistemleri gelmektedir. Sosyal güvenlik ihtiyaçlarının değişken ve dinamik yapısı, eskiden yapılmış düzenlemelerde değişikliğe gidilmesi gerekliliğini doğurmaktadır. Özellikle ilk defa sigortalı olanlara 25-30 yıl sonra uygulanacak emeklilik sistemini bugünden tahmin edip bir düzenleme yapmak, ileride bu maddelerde değişikliğe gidilmesini zorunlu kılmaktadır.

Ülkemizde de üzerinde en fazla değişiklik yapılan Kanun, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu olmuştur. 1964 yılından itibaren yürürlükte bulunan Kanun 143 asıl madde, 47 Ek madde, 90 Geçici madde ve 3 Ek Geçici maddeden oluşmaktadır. Dikkat edilirse, Kanun'un ek ve geçici maddelerinin toplamı, neredeyse asıl maddeler kadardır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik de 5510 sayılı Kanuna ilişkin Tasarı'nın TBMM Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonu'nda yapılan görüşmele-

Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, sosyal güvenlik kurumlarının finansmanındaki sıkıntının temel kaynağı emeklilik sisteminden kaynaklanmaktadır.

rinde; “SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Kanunlarında 50 yılda yaklaşık 266 kez değişiklik yapıldığını ve ilk çıkartıldıklarında 630 maddeden oluşan sosyal güvenlik mevzuatının bu değişikliklerle 1023 maddeye ulaştığını” bizzat ifade etmiştir.

Ancak 506 sayılı Kanun üzerinde yapılan değişiklikler, sistemin çökmesine engel olamamıştır. Sistemin finansmanı 1990'lı yılların başında bozulmaya başlamış, finansman açıkları Hazine tarafından kapatılma yoluna gidilmiş ama bugüne kadar sistemin Hazine üzerindeki yükü giderek artmıştır. Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, sosyal güvenlik kurumlarının finansmanındaki sıkıntının temel kaynağı emeklilik sisteminden kaynaklanmaktadır. Özellikle 506 sayılı Kanun'un emeklilik sisteminde popülist yaklaşımlarla gerçekleştirilen değişiklikler, Kurum'un çöküşünü hazırlamıştır. Emeklilik yaşını düşüren ve “süper emeklilik” ya da “genç emeklilik” olarak adlandırılan düzenlemeler, Kurum'un aktüeryal dengelerini alt üst etmiş ve belki de 20 yıl sonra bağlayacağı emekli maaşını çok daha önceden Kurum'un omuzlarına yüklemiştir; 40 yaşındaki işgücünü emekliye sevk ederek bu yaştaakilere bile emekli maaşı bağlanmasına sebep olmuştur.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun açıkladığı 2007 Ekim ayı verilerine göre, toplam sigortalı sayısı 9.250.191 kişidir. Emeklilerin toplam sayısı ise 3.265.013 kişiye, aylık alanlarla birlikte toplam 4.700.155 kişiye ulaşmıştır. Aktif pasif oranı 1,97'dir. Başka bir deyişle, 1 kişiye yapılan emekli ödemeleri, yaklaşık 2 kişinin çalışmasından elde edilen primlerle karşılanabilmektedir. Pasif işgücü aktif çalışanların neredeyse yarısına ulaşmıştır.

Kurum'un 1989 yılından itibaren ödemeler dengesi verilerine bakıldığında, 1992 yılından itibaren her yıl artan şekilde açık verdiği görülmektedir. Bu açığın kapatılması için her yıl Hazine'den Kuruma transferler yapılmaktadır. Yine Kurum verilerine

göre, 2006 yılında Hazine'den sadece Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan yardım miktarı 8.527.000.000 YTL olmuş, 2007 yılı Ekim ayı itibarıyla bu rakam 10.612.389.000 YTL'ye ulaşmıştır. Bu transferin bütçe içindeki oranına bakıldığında Kurum verileri en son 2005 yılını işaret etmektedir. 2005 yılında SGK'ya 7.507.267 milyar TL Hazine yardımı yapılmıştır. Bunun bütçe içindeki oranı %14,7, GSMH içindeki payı ise %4,8'dir.

Bu açığın nedeni, emekli ödemelerinin, yapılan tahsilatın neredeyse tamamını oluşturmasıdır. Aynı verilere bakıldığında, 2005 yılında prim gelirlerinin emekli ödemelerini karşılama oranı %91 iken, bu oran 2006 yılında %99'a çıkmış, 2007 yılı Ekim ayı itibarıyla de %94'e ulaşmıştır. Görülmektedir ki Kurum'un prim tahsilatı, emekli ödemelerine harcanmaktadır. Veriler incelendiğinde sadece SGK'da değil, diğer sosyal güvenlik sistemlerinde de benzer sonuçların olduğu görülmektedir. Yukarıda kısaca değindiğimiz süper emeklilik ya da genç emeklilik düzenlemeleri, sosyal güvenlik sistemimizin finansmanının çökmesine neden olmuştur.

II. REFORMDA GELİNEREN SON NOKTA

Sosyal güvenlik sisteminin bu şekilde daha fazla sürdürülemeyeceği anlaşıldığından, köklü bir reform yapılması ihtiyacı doğmuştur. Temel hareket noktası, üç ayrı sosyal güvenlik kurumunu ortadan kaldırarak, tek bir çatı altında toplamak ve herkesi tek bir sistemden yararlandırmaktır.

Bu amaçla hazırlanan kanun tasarılarından sadece 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girebilmiştir. Kanun ile üç kurumun varlığına son verilerek SGK adı altında tek bir kurum oluşturulmasına ilişkin yasal dayanak yaratılmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 16 Haziran 2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 5510 sayılı bu Kanun 1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girecek şekilde düzenlenmişse de, ağırlıklı olarak kamu görevlileriyle ilgili bazı maddelerinin yürürlüğü Anayasa Mahkemesi'nin 26 Aralık 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararı ile durdurulmuş; 29 Aralık 2006 tarihli Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 5565 sayılı Kanun ile de Kanun'un yürürlüğe giriş tarihi 1 Temmuz 2007 tarihine ertelen-

miştir. Daha sonra Anayasa Mahkemesi'nin 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğü durdurulan maddelerini iptal eden kararı 30 Aralık 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bunu takiben Kanun'da büyük bir boşluk doğmuş ve 20 Mayıs 2007 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5655 sayılı Kanun ile yürürlük tarihi bir kez daha ertelenerek 1 Ocak 2008'e bırakılmıştır.

Görülmektedir ki, reform oluşturulmuş ancak, mevcut sistemin emeklilik yaşına ilişkin zaafı başta olmak üzere üç farklı rejime tabi sigortalıların haklarının devamını sağlamak amacıyla Kanun'un önemli bir bölümü iptal edilmiş, yürürlük tarihi iki kez ertelenmiştir. Üçüncü kez ertelenmesi de gündemdedir.

III. ANAYASA MAHKEMESİ, KAMU GÖREVLİLERİNİ GÖZETEN BİR KARAR VERMİŞTİR

Anayasa Mahkemesi verdiği iptal kararında, önceki kararlarından daha farklı bir yol izleyerek konuya kendisine anayasal aykırılık nedeniyle başvuru yapan madde ve kurallar yönünden girmemiş, önce Kanunu bir bütün halinde değerlendirmiştir.

Bu değerlendirme sonucunda, öncelikle bir genel gerekçeye yer verilmiş ve çoğu maddenin iptali, bu gerekçeye dayandırılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin bu genel gerekçeye atıf yaparak karar tesis etme yoluna gitmesi, önceki kararlarında uygulamadığı bir yöntemdir.

İptal kararında Yüksek Mahkeme, 5510 sayılı Kanun'un memur ve diğer kamu görevlileri bakımından Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Aynı gerekçe ile memur ve kamu görevlilerinin, Genel Sağlık Sigortası sistemine tabi tutulmalarını da Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Kararda Mahkeme'nin eşitlik anlayışı da ortaya konulmakta, memur ve diğer kamu görevlilerinin çeşitli alanlarda diğer çalışanlarla eşit işleme tabi tutulamaya çağrı belirtilmektedir.

Örneğin emeklilik yaşını düzenleyen 28. maddeye ilişkin olarak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve 116 milletvekilinin verdiği iptal dilekçelerinde yer alan gerekçeler özetle; ülkemizde ortalama yaşama süresinin 66 yıl olmasına rağmen emeklilik yaşının 65'e ve prim

ödeme gün sayısının 7000'den 9000'e yükseltilmesinin, makul ve ölçülü olmayacağı ve bunun kanun önünde eşitlik ilkesiyle bağdaşmayacağı yönündedir.

Ancak, Anayasa Mahkemesi söz konusu kuralı incelerken emeklilik yaşının yüksekliğini sadece kamu görevlilerinin emeklilik haklarına etkisi çerçevesinde değerlendirmiş ve ilgili hükmü yalnızca 5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (c) bendi yani kamu görevlileri yönünden iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi emekliliğe ilişkin iptal gerekçelerinde;

"... Ancak, bu doğrultuda düzenlemeler yapılırken, sosyal güvenlik bakımından yararlanacak olanların hukuksal konumları gözetilerek aynı statüde bulunmayanların bu statülerinin gerekli kıldığı kurallara bağlı tutulmaları Anayasa'nın 10. maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesinin doğal bir sonucudur. Bu ilke, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zede lenmez.

Çalışma yaşamında kimilerinin hukuksal konumlarından kaynaklanan değişik kurallara bağlı tutulmaları, diğer çalışanlardan ayrıcalıklı duruma getirilmeleri anlamına gelmez. Yaptıkları işin özelliği nedeniyle aynı kurallara bağlı tutulmayanlar için de koşut düzenlemeler getirilerek ekonomik ve mali haklar yönünden eşitlik sağlanabilir.

Bu durumda, 5510 sayılı Yasa kapsamında bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile diğer sigortalıların aynı hukuksal konumda bulunup bulunmadıklarının saptanması Anayasal denetim yönünden önem taşımaktadır.

...

Yasa koyucunun Anayasa'nın 7. maddesi uyarınca sahip olduğu genel düzenleme yetkisi kapsamında bulunan konuların, 128. maddede özel olarak vurgulanarak yasa ile yapılmasının Anayasa buyruğu haline getirilmesi, Devletin en temel işlevlerinden olan kamu hizmetinin görülmesindeki yeri tartışmasız olan kamu görevlileri için statülerine, yaptıkları görevin gereklerine uygun, emeklileri için de önceki statüleri ile uyumlu ayrı yasal düzenleme yapılmasını gerekli kılmaktadır.

...

Belirtilen nedenlerle, 5510 sayılı Yasa'da, aynı hukuksal konumda bulunmayan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile bunlar dışında kalan sigortalıların yukarıda belirtilen özellikleri gözetilmeksizin aynı sisteme bağlı tutulması, Anayasa'nın 2., 10. ve 128. maddelerine aykırıdır. Dava konusu düzenlemelerin memurlar ve diğer kamu görevlileri yönünden iptali gerekir.

....”

ifadelerini kullanmıştır.

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, kanun önünde eşitlik ilkesinin aynı hukuksal durumda bulunanlar için uygulanabileceğinden yola çıkmış ve kamu görevlilerinin diğer sigortalılardan daha üstün haklara sahip olduğunu ifade ederek, ilgili düzenlemenin sadece kamu görevlileri açısından iptalini uygun görmüştür. Oysa ki gerek Cumhurbaşkanının, gerekse 116 milletvekilinin iptal başvurularında ileri sürdükleri hususlardan biri de, düzenlemenin tüm çalışanlar yönünden eşitlik ilkesine aykırı olması yönündeydi.

Anayasa Mahkemesi'nin 5510 sayılı Kanuna ilişkin vermiş olduğu iptal hükmüne bakıldığında, iptal edilen 17 maddenin Emekli Sandığı ile ilgili olduğu görülmektedir. Anayasa Mahkemesi özellikle kamu görevlilerinin emeklilik maaşı ve diğer ödenekleri konularında kamu görevlilerinin 5510 sayılı Kanun içinde “ayrı bir sistemde ve mevcut hakları korunacak şekilde” düzenlenmesi gerektiğine karar vererek tek çatı sistemini bir anlamda ortadan kaldırmıştır.

Emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısı konusunda yapılan uygulamayı kamu görevlileri yönünden Anayasa'ya aykırı bulan Yüksek Mahkeme, emeklilik yaşı konusundaki kuralı SGK sigortalıları ve bağımsız çalışanlar için “adil ve makul” bula-

rak Anayasa'ya uygun görmüş ve şu gerekçeleri ileri sürmüştür:

“Türkiye'nin demografik yapısı konusunda veri olarak kabul edilen resmi belgelerde ortalama yaşam süresinin yükseldiği, çalışabilir nüfusun yaşlı nüfusa oranının azaldığı ve nüfusun hızla yaşlandığı belirtilmektedir. Buna karşın, sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olarak çalışanların emeklilikleri için öngörülen yaş haddinin aynen korunması durumunda Kurumun finansman sorununun daha da büyüyeceği gözetildiğinde bu sınırın aktüeryal dengelere göre zaman içinde yükseltilmesinin yasa koyucunun takdirinde olduğu açıktır.

....

Öte yandan, kuralın 1.1.2007'den itibaren ilk defa sigortalı olacaklar için uygulanacak olması, ne zaman emekli olunacağına öngörülebilmesi ve 1.1.2036 yılından başlayarak kademelendirilmesi, bazı iş kollarında çalışanlar ile sigortalıların özel durumları gözetilerek kurala 28. maddede istisnalar getirilmesi karşısında düzenlemenin adil ve makul olmadığından söz edilemez.

Bu durumda 28. maddenin ikinci fıkrasının (b) bendi Anayasa'nın 2. ve 60. maddelerine aykırı değildir, iptal isteminin reddi gerekir.”

Yüksek Mahkeme, prim ödeme gün sayısının artırılmasını da 4/a ve 4/b'liler yönünden yani SGK sigortalılarıyla bağımsız çalışanlar yönünden aşağıdaki gerekçelerle Anayasa'ya uygun bulmuştur:

“... Bu durumda sosyal güvenlik sistemindeki olumsuzlukların ortadan kaldırılması amacı ile çalışanların emekli yaş haddi ve prim ödeme gün sayılarının belirli bir ölçü ve denge gözetilerek yükseltilmesi sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldıran veya onu kullanılamayacak ölçüde sınırlandıran bir düzenleme olarak nitelendirilemez.

Açıklanan nedenlerle, 28. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi Anayasa'nın 2. ve 60. mad-

Sosyal güvenlik sisteminde yapılacak değişikliğin “reform” olarak değerlendirilmesi için, hak ve yükümlülükler tek bir çatı altında düzenlenmelidir.

delerine aykırı değildir, iptal isteminin reddi gerekir.

....”

Yüksek Mahkeme, prim ödeme gün sayılarının artırılmasını SGK sigortalıları ve bağımsız çalışanlar için makul ve ölçülü bulurken, emeklilik yaşının artırılmasında da, bu artışın yapılmamasının Kurum'un finansal sorunlarını büyüteceğini kabul etmekte, ancak kamu görevlileri ile ilgili olarak böyle bir artış yapılmasının Kurum'un aktüeryal dengelerini bozacağı hususu dikkate alınmaktadır.

IV. TEK ÇATI KORUNMALIDIR

Buraya kadar değinilen hususlar, 5510 sayılı Kanun'un bütünlüğünü bozması ve yürürlüğe girişinin ertelenmesi bakımından önemlidir. Çünkü iptal kararından sonra Sosyal Güvenlik Kurumu ile Anayasa Mahkemesi arasında bir görüş ayrılığı yaşanmaktadır. Kurum, özellikle emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısında bir değişikliğe gitmek niyetinde değildir. Bu husus, Kurum'un kısaca “Yeni Yaklaşım¹” olarak adlandırılabilir çalışmada da açıkça ifade edilmiş ve 5510 sayılı Kanun'a ilişkin Meclis'e sunulan son değişiklik Tasarısı da bu yaklaşım doğrultusunda hazırlanmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminde yapılacak değişikliğin “reform” olarak değerlendirilmesi için, hak ve yükümlülükler tek bir çatı altında düzenlenmelidir. Sosyal güvenlikte geline nokta, sosyal güvenlikte bugüne kadar uygulanan üç farklı sistemin sağlıklı olmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu nedenle hâlâ bu sistemin korunmasını savunmak anlaşılır bir şey olmadığı gibi, sadece kamu görevlilerine özel düzenleme yapılmasını beklemek de doğru bir yaklaşım değildir.

Mevcut sistemde Bağ-Kur'lular en düşük haklara, kamu görevlileri en yüksek haklara sahipken SGK'lular ortalama bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu nedenle 5510 sayılı Kanun hazırlanırken, ister istemez 506 sayılı Kanun temel alınmıştır. Tek bir çatı oluşturularak herkese eşit haklar tanınması amaçlanıyorsa, 506 sayılı Kanun hükümlerinin temel alınması yerinde bir düzenlemedir. Reformun amacına ulaşması için bazılarının hak kaybına uğraması, bazılarının da

yeni haklara kavuşması doğaldır. Hem tek çatı oluşsun, hem de var olan haklara dokunulmasın şeklindeki anlayış reformla bağdaşmamaktadır. Halen üç farklı sistemin uygulamasına devam edilecekse, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulmasının da amacı kalmamış demektir.

Diğer yandan, emeklilik yaşının yüksekliği konusunda yapılan yorumlara katılmak da mümkün değildir. Çünkü genç emeklilik ya da süper emek-

AB Ülkelerinde Emeklilik Yaşları

	Ülke	Erkek	Kadın
1	Almanya	65	65
2	Avusturya	65	60
3	Belçika	65	65
4	İngiltere	65	60
5	Danimarka	65	65
6	Finlandiya	65	65
7	Fransa	60-65	60-65
8	Hollanda	65	65
9	İrlanda	65	65
10	İspanya	65	65
11	İsveç	65	65
12	İtalya	65	60
13	Lüksemburg	65	65
14	Portekiz	65	65
15	Yunanistan	60-65 Ödenen Prime Göre	57-60 Ödenen Prime Göre
16	Güney Kıbrıs	65	65
17	Çek Cumhuriyeti	63	59-63
18	Estonya	63	2016'da 63
19	Macaristan	62	2009'da 62
20	Letonya	62	2008'de 62
21	Litvanya	62,5	60
22	Malta	61	60
23	Polonya	2007'de 65	2007'de 60
24	Slovakya	2006'dan itibaren kademeli olarak 62'ye yükseltilmiştir.	2006'dan itibaren kademeli olarak 62'ye yükseltilmiştir.
25	Slovenya	63	61

Kaynaklar: AB 15 İçin; Avrupa Birliği-Türkiye Sosyal Güvenlik Normları, TISK, 2005; AB'ye Yeni Üye Olan Ülkeler İçin; ILO, 2003.

liliğin bugünkü sistemi iflasa sürüklediği bilinmektedir. Kaldı ki, tüm dünyada emeklilik yaşının yükseltilmesi yönünde bir eğilim bulunmaktadır. Nitekim, ABD ve Japonya'da kadın ve erkekler bakımından yasal emeklilik yaşı genelde 65 olarak belirlenmiştir². 25 üyeli AB'de ise emeklilik yaşı, Birliğe yeni katılan üyeler ve istisnai düzenlemesi olan birkaç eski AB üyesi haricinde yine genelde 65 olarak düzenlenmiştir.

Ülke uygulamalarının yanı sıra ülkemiz tarafından onaylanan³ ILO'nun "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Çalışma Sözleşmesi"nin 25. maddesinde de, yaşlılık yardımının yapılabilmesi için mevzuatla belirlenecek yaş haddi kural olarak 65 yaş ile sınırlandırılmıştır.

V. TBMM'YE SUNULAN TASARI İLE İLGİLİ BAZI TESPİTLER

Tasari ilgili olarak özetle şunlar söylenebilir:

- Tek çatı ortadan kaldırılmıştır. Kamu görevlileri kısa vadeli sigorta kapsamından çıkartılmakta ancak, uzun vadeli sigorta kapsamında tutulmaktadır.
- Emeklilik yaşına ilişkin bir değişiklik yapılmamıştır.
- Kamu işverenlerini gözetten bazı düzenlemeler getirilmiştir.
- Kayıt içini temsil eden işverenlerin prim oranları artırılmaktadır.
- İdari para cezalarına ilişkin haksız düzenlemeler aynen bırakılmıştır.
- Esneklik hükümleri ilk Tasari'ya nazaran azaltılmıştır.

1. Kamu Görevlileri Kısmen Kapsamda Tutulmuş, Kısmen Çıkarılmıştır

5510 sayılı Kanuna ilişkin son Tasari'da kamu görevlileri kısmen Kanun kapsamında, kısmen de kapsam dışında bırakılmışlardır. Kanun'un sigortalı sayılanları düzenleyen 4. maddesinde kamu görevlilerini tarif eden (c) bendi muhafaza edilmiş ancak eklenen bir fıkra ile kısa vadeli sigorta hükümlerinin bu kişilere uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu düzenleme bile tek çatıyı ortadan kaldırmak için yeterlidir. Kamu görevlileri de diğer sigortalılarla aynı sistem içerisinde yer almalıdır. Bu kişileri sadece uzun vadeli sigorta hükümlerinden yararlandırmak, kısa va-

deli sigorta konusunda mevcut kanunlarına atıfta bulunmak, sistem açısından anlamsızdır.

Diğer yandan, kamu görevlileri uzun vadeli sigorta hükümleri kapsamında bırakıldıkları halde, malullük aylığının hesaplanmasını düzenleyen 27. maddenin iptal edilen birinci fıkrasına ilişkin bir düzenleme Tasari'da öngörülmemiştir. Kamu görevlilerinin malullük aylığı kendi kanunlarına göre hesaplanacaksa, 5510 sayılı Kanun'un uzun vadeli sigorta hükümlerinden yararlandırmanın anlamı kalmamaktadır.

60. madde genel sağlık sigortasını düzenlemektedir. Kamu görevlileri kısa vadeli sigorta hükümleri dışında bırakılmalarına rağmen, bu maddede kapsamda gösterilmişlerdir. Bu da, kamu görevlilerine genel sağlık sigortasının nasıl uygulanacağı konusunda soru işaretleri oluşturmaktadır.

2. Emeklilik Yaşına İlişkin Bir Değişiklik Yapılmamıştır

Anayasa Mahkemesi'nin kamu görevlileri açısından iptal ettiği emeklilik yaşına ve prim ödeme gün sayısına ilişkin bir değişikliğe Tasari'da yer verilmemiştir. Zaten Kurum bu konuda değişiklik yapmayacağını 17 Mayıs 2007 tarihinde sosyal tarafların görüşüne sunduğu ve kısaca Yeni Yaklaşım⁴ olarak adlandırılan çalışmada da açıkça dile getirmişti. Kurum'un internet sitesinde yayımlanan söz konusu çalışma, sosyal tarafların görüşlerine sunulmuştur⁵.

Kurum, Yeni Yaklaşım'da emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısına ilişkin görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

"... Şu anda sanayileşmiş ülkelere kıyasla, Türkiye 27 yıl gibi oldukça kısa bir sürede yaşlı nüfus sorunu ile karşılaşacaktır. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin yapısından kaynaklanan sorunlar bir yana, Türkiye için öngörülen yaşlanma hızı bile sosyal güvenlik sisteminde acil ve kapsamlı bir reformu zorunlu kılmaktadır.

....

Tablo 12 incelendiğinde çalışabilir nüfus olarak tanımlanan 20-59 yaş arasındaki nüfusun, resmi emeklilik yaşı ve daha üstü olan 60 yaş üstü nüfusa oranı Türkiye'de 7,1 olarak görülmektedir. Mevcut aktif/pasif oranının ise 2,0 olduğu görülmektedir. Bu veriler, Türkiye'de 7 çalışanın 1 emekliyi finanse edebileceği kadar çalışabilir yaşta nüfus potansiyeli

bulunmasına rağmen, çalışabilir nüfusun önemli bir oranının çalışmadığı veya kayıt altında olmadığı için mevcut sistemde ancak 2 çalışanın 1 emekliyi finanse ettiğini göstermektedir. Sosyal güvenlik açısından ülkemizin genç nüfus avantajını kullanmadığı anlaşılmaktadır.

....

Genç emekli sayısının yüksek olması, daha kısa çalışma süresi, daha uzun emeklilik süresi anlamına gelmektedir. Örnek vermek gerekirse SSK'da emeklilik yaşına ait kademeli geçişe göre bir kadın sigortalı 30 yıl, bir erkek sigortalı ise 21 yıl boyunca emekli aylığı alabilmektedir. Emeklilik yaşıyla ilgili olarak 1999 yılında gerçekleştirilen düzenlemeler sonucunda, emeklilikte geçen süre 2035 yılına kadar tedricen azalacaktır. Ancak, çalışılan süre/emeklilikte geçen süre ilişkisini çalışılan süre lehine değiştirecek yeni düzenlemeler yapılmaması durumunda, hayatta kalma beklentisinin önümüzdeki yıllarda giderek artacak olması nedeniyle, emeklilikte geçen süre 2035 yılından sonra yeniden artmaya başlayacaktır.

....

OECD ülkelerinin büyük bir kısmında emekliliğe bak kazanma yaşı 65 iken, 1999 yılındaki reform sonrası yaş kademeli geçişe tabi olduğundan, bugün için bile emeklilik yaşı ülkemizde 50'nin altındadır.

....

5510 sayılı Kanun ile emeklilik yaşının yükseltilmesi, çalışma statüsüne bağlı farklılıkların ortadan kaldırılması gibi uygulamaların sonucunda emeklilik sistemi açığında ciddi miktarda azalma sağlanacaktır."

Kurum'un bu konudaki görüşleri bilimsel verilere dayanmakta ve mevcut sistemin çökme sebeplerine ışık tutmaktadır.

3. Kamu İşverenlerini Gözeten Bazı Düzenlemeler Getirilmiştir

Son Tasarı'da iş kazası tanımlanırken, kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler çıkarılarak, bu kişiler iş kazası kapsamı dışında bırakılmıştır. Maddenin ikinci fıkrasındaki (c) bendi de çıkartılarak, kamu görevlilerini çalıştıran işverenlerin en geç kazadan sonraki üç işgünü içinde bildirimde bulunmaları yükümlülüğü kaldırılmıştır. Her ne kadar kamu görevlilerinin kısa vadeli sigorta dışında bırakılma-

sı buna gerekçe gösterilebilse de, bu kişilere iş kazalarının bildirimini ile ilgili hususta muafiyet tanınması anlaşılammaktadır. Aynı durum meslek hastalıklarıyla ilgili 14. madde için de geçerlidir.

Kamu görevlileri iş kazası kapsamı dışında bırakılmasına rağmen, Kurum tarafından iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık nedeniyle yapılan yaradımaların ve bağlanan gelirlerin, kamu görevlisini çalıştıran kurumdan istenmeyeceğini düzenleyen 21. maddenin son fıkrasında bir değişiklik yapılmamıştır. Kamu görevlileri iş kazası kapsamı dışında bırakılıyorsa, bu maddede de değişiklik yapılması gerekmektedir.

Son Tasarı'nın 86. maddesinin değiştirilen yedinci fıkrasında, kamu idarelerinin denetim elemanlarının da inceleme yapabilmeleri ve bu suretle Kurum'un re'sen prim borcu tahakkuk edebilmesine yönelik düzenleme de kaldırılması gereken düzenlemeler içindedir. Zira Kurum adına inceleme yapma yetkisi, 20 Temmuz 2007 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği ile sadece sosyal güvenlik kontrol memurlarına verilmiştir. Bu yetkinin hangi niteliklere sahip olduğu ve hangi idarenin çalışanı olduğu bilinmeyen "kamu idarelerinin denetim elemanlarına" da hasredilmesi, işverenleri zor durumda bırakabilecek ve suistimallere yol açabilecektir.

4. İşverenlerin Prim Oranları Artırılmaktadır

4.1. Fiili hizmet süresi zammı

5510 sayılı Kanun'un fiili hizmet süresi zammını düzenleyen 40. maddesi, fiili hizmet süresi zammı uygulamasının kapsamını, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'ndan farklı olarak ve düzenlemenin istisnai nitelikte olduğunu dikkate almaksızın genişleterek, işverenleri ilave prim yükü ile karşı karşıya bırakmaktadır. Tasarı, söz konusu maddede yer alan bazı işleri fiili hizmet süresi zammı kapsamından çıkarsa da, bu düzenleme yeterli değildir. Söz konusu maddenin, Avrupa uygulamalarında da olduğu gibi, SSK'ya tabi çalışanlar açısından sadece "yer altı ve su altı işlerinde" çalışanları kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Bunun yanı sıra 4857 sayılı İş Kanunu ile be-

nimsenen iş sağlığı ve güvenliği sisteminin öngör-
düğü kuralları uygulayarak maruziyeti engelleyen
işyerlerinin itibari hizmet süresi nedeniyle ek prim
ödeme yükümlülüğü ile karşı karşıya bırakılmaları
yerine bunların primlerinde indirimle gidilmesi da-
ha isabetli bir yaklaşım olacaktır.

4.2. Prime tabi olan kazançlar

Tasarı'yla, prime tabi olmayan kazançlara ilişkin
düzenlemeye mevcut Kanun'da yer almayan sey-
yar görev tazminatı da ilave edilmiş ancak ne ol-
duğu açıklanmamıştır.

Aynı maddede, özel sağlık sigortası ve bireysel
emeklilik için ödenen primlerin toplamının asgari
ücretin %30'unu geçmeyen kısmı primden muaf tu-
tularak, bunlardan sadece birini sağlayan işveren
lehine bir düzenleme getirilmiştir. Çünkü bunların
ikisini birden sağlayan işveren, toplamın belli bir
miktarından prim ödemeyecektir. Bu nedenle, özel
sağlık sigortası veya bireysel emeklilik primlerinin
her birinin asgari ücretin %30'unu geçmeyen kıs-
mının primden muaf tutulmasını sağlayacak şekil-
de değişiklik yapılması gerekmektedir.

Özel sağlık ve bireysel emeklilik sigortaları, Ku-
rum'un iş yükünü ve harcamalarını azaltan uygula-
malardır. Özel sağlık sigortası olan işçiler hastalan-
dıklarında ya da iş kazası ve meslek hastalığına
maruz kaldıklarında tüm tedavi giderleri özel sağ-
lık sigortasından karşılanmakta, Kurum prim alma-
sına rağmen tedavi masrafı yapmamaktadır. Bu ne-
denle aslında özel sağlık sigortası ve bireysel
emeklilik için ödenen tutarlardan hiç sigorta primi
tahsil edilmemesi gerekmektedir. Ne yazık ki son
Tasarı'da da bu anlayış gözlemlenmemektedir.

Aynı fıkra da yer alan, görevin yerine getirilme-
si için zorunlu olarak yapılan aynı yardımlar da
açıklanmalıdır.

Tasarı aynı maddedeki belirtilen istisnalar dışın-
da her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemelerin
prime tabi tutulacağı yönündeki düzenlemeyi de
muhafaza etmektedir. Özellikle toplu iş sözleşme-
leri ile sağlanan bayram ve yakacak yardımların-
dan prim kesilmemesine yönelik son yargı kararla-
rı neticesinde bu fıkranın da yeniden ele alınması
gerekmektedir.

Maddede tavan aşımı halinde aşan kısmın son-
raki aylara eklenerek prim kesilmesine yönelik dü-
zenleme de, kazancı tavanın üstünde olanlar lehi-

ne bir eşitsizlik yarattığı ve işverenlerin prim ora-
nını artırdığı gerekçeleriyle maddeden çıkartılması
uygun olacaktır.

5. İdari Para Cezalarının Asgari Ücretle Bağlantısı Kesilmeli ve Eşitlik İlkesine Uygun Düzenlemeler Getirilmelidir

Tasarı, idari para cezalarının asgari ücretle iliş-
kilendirilmesi ilkesini aynen korumaktadır. Bun-
dan vazgeçilerek maktu rakamların belirlenmesi ve
diğer kanunlardaki gibi artışların yeniden değerle-
me oranına bağlanması uygun olacaktır.

Bunun yanı sıra Tasarı, 506 sayılı Kanun çerçe-
vesindeki mevcut uygulamaya uygun olarak idari
para cezalarını işverenin bilanço esasına göre def-
ter tutmak veya diğer defterleri tutmak zorunda
olup olmamasına göre farklı miktarlarda belirle-
mektedir. Böyle bir ayırım eşitlik ilkesine aykırıdır.
Zira burada önemli olan tutulan defterin türü de-
ğil, hukuka aykırılığın türüdür. Aynı hukuka aykırı
davranışta bulunan işverenlere, farklı idari para ce-
zası uygulaması doğru değildir.

VI. SONUÇ

Reform, bu haliyle mevcut sisteme göre farklı
özellikle sahip değildir. Üç farklı sosyal güvenlik
kurumunun sadece fiziksel yapısını birleştirmek
reform anlamına gelmemektedir. Bu üç kurumun
rejimine tabi sigortalıların da aynı haklardan eşit
ölçüde yararlanması gerekmektedir. Tek çatı, en
azından bu şekilde aktüeryal dengelere oturtula-
bilecektir. Bu yapılırken de bazı çalışanların hak-
larında olumlu, bazılarında olumsuz değişiklikler
yapılması kaçınılmazdır. Mevcut hakların korun-
ması adına kişilerin sosyal güvenlik hakkından
mahrum bırakılması savunulacak bir yaklaşım de-
ğildir. Zira mevcut sistemin ya da benzerinin de-
vamı konusunda ısrar edilmesi, zaten iflas etmiş
bir sistemin devamını gerekli kılmaktadır ki, bu
da sosyal güvenlik alanındaki reform hareketinin
daha baştan başarısız olmasına neden olabilecektir.

Ayrıca, Tasarı ile öngörülen değişiklikler ile iş-
verenlere yeni idari ve mali yükümlülükler getiril-
miştir. Örneğin 5510 sayılı Kanun'un prim borçla-
rının hakedişlerden mahsubunu düzenleyen 90.

maddesinde yer alan ve gerek teminat, gerekse hakedişlerin iadesinin işverenin prim ve her türlü borcu olmamasına bağlı tutan düzenlemede Taslakla yapılan değişiklikle, “prim ve her türlü borç” ifadesi “idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması” ifadesiyle değiştirilmiştir. Hali hazırdaki düzenleme ile gerek teminat, gerekse hakedişin tümüyle; prim borcu olma ya da olmama ipoteği altına alınması zaten son derece haksızken, bu borçlara bir de idari para cezalarının eklenmesi; amacı aşan bir düzenleme olmuştur. Bunun yanı sıra, aynı maddede devlet yardımı, teşvik ve desteklerden yararlanacak olan işverenlerin Kuruma prim ve idari para cezası borçlarının olmaması şeklindeki hüküm, 5510 sayılı Kanun’a eklenmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle prim borcu olan işverenlerin herhangi bir teşvik almasının önlenmesi amaçlanmıştır. Böylece Kurum prim alacaklarının tahsili için yeni bir imkâna kavuşacaktır.

İşverenler üzerindeki yükleri artıran bir diğer husus da bazı idari para cezalarında yapılan değişikliklerle, bu cezaların fahiş miktarlarda artırılmasıdır.

Bunun yanı sıra, 100. maddede yapılan değişiklikle de Kurumun bilgi ve belge isteme yetkisinin kapsamı oransız bir şekilde genişletilmekte bu yükümlülüğe uymayanlara bir de idari para cezası verilmesi öngörülmektedir.

Bir diğer önemli düzenleme ise; sağlık hizmetlerinin sağlanma yöntemi ve sağlık giderlerinin ödenmesi hususunu düzenleyen 73. maddede karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu maddede, mevcut metinde Kurum’un sözleşme başvurularını değerlendirmesinde ve ödemeleri yapmasında birtakım etik kurallara uyması gerektiği düzenlenmekteydi. Taslak’ta bu fıkra madde metninden çıkartılmaktadır. Kurum’un uygulamalarında etik düzenlemelelere uymasının kanundan çıkartılmasını anlayabilmek ve yapılan düzenlemenin iyi niyetinden şüphe etmemek mümkün değildir.

Yukarıda sayılan tüm bu düzenlemeler, 5510 sayılı Kanunu sosyal güvenlik reformu olmaktan çıkarıp tamamen Kurumun finans açıklarının kapatılması ya da ek gelir sağlanması gibi amaçlara yönelik bir yasa haline getirmektedir. Bu bakımdan yapılacak düzenlemelerde, SGK’nın bir “sosyal” güvenlik kurumu olduğu unutulmamalıdır. Bu çerçevede ilgili maddelerin yeniden düzenlenerek

idari ve mali ek yükümlülüklerde değişikliğe gidilmesi büyük önem arz etmektedir. Aksi takdirde sosyal güvenlik sistemi daha büyük bir kaosa sürüklenecektir.

DİPNOTLAR

- ¹ Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım, SGK, Mayıs 2007.
- ² ABD ve Japonya’ya ilişkin veriler, Fransız Metal Sanayi İşverenleri Birliği’nin (UIMM) aylık yayın organı “Social International”ın Ocak 2007 sayısında yer alan tablodan elde edilmiştir. Söz konusu tablonun Türkçe tercümesi için bkz. İşveren, TİSK, Mart 2007, s. 100-101.
- ³ Söz konusu Sözleşme, 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun’la işsizlik ve aile sigortası dışındaki sigorta kolları bakımından onaylanmıştır.
- ⁴ Bkz. Dipnot 1.
- ⁵ http://www.sgk.gov.tr/doc/SosyalGuvencilikReformu_UygulamaOncesiYeniYaklasim.pdf