

Prof. Dr. Yusuf ALPER

Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## 5510 Sayılı Kanun'da Primlerin Karşılık Olma Özelliği ve Çırakların ve Mesleki Eğitim Gören Öğrencilerin Sosyal Güvenliği

### Genel Olarak

5510 sayılı Kanun, Kanunun genelinde olduğu gibi finansman (primler ve prime esas kazançlar) ile ilgili hükümler bakımından da büyük ölçüde yürürlükten kaldırdığı 3 sosyal sigorta rejimi arasında “sosyal sigortacılık” ilkelere daha uygun olan ve “külfet-nimet” ilişkisini güçlendiren bir işleyişe sahip olan 506 sayılı Kanun esaslarını benimsemiştir. Bu tercih bir yandan, reformun farklı çalışan grupları arasında “norm ve standart birliği” sağlanması hedefine hizmet ederken, diğer yandan özellikle Emekli Sandığı mensupları bakımından “ödenen prim-sağlanan fayda” ilişkisini güçlendirmeyi amaçlamıştır.

5510 sayılı Kanun'da primlerle ilgili hususlarda genel olarak 506 sayılı Kanun esasları benimsenmekle birlikte;

- Farklı çalışan grupları ile ilgili sosyal sigorta rejimlerinin tekleştirilmiş bir mevzuatla düzenlenmesinden kaynaklanan zorunlu sebepler ve

- Temel prensip olarak primlerin karşılık olma özelliği öne çıkarılmasına rağmen uygulama kolaylığı sağlama (pragmatik amaçlar) amacıyla genel ilkelerin dışına çıkarak primin karşılık (fiyat) olma özelliğini zayıflatan veya ortadan kaldıran düzenlemeler dolayısıyla 506 sayılı Kanun'da hakim olan genel ilkelerin dışında hükümler yer almıştır. Bu iki sebebe bağlı farklılıklar, 5510 sayılı Kanun'un uygulama sürecinde bazı problemler ortaya çıkarmıştır. Bu problemlerin biri de, 5510 sayılı Kanun'la bazı sigorta kolları bakımından “kısmen” sigortalı sayılan (md.5/1-b) çıraklar ve mesleki eğitimi gören öğrencilerin hastalık sigortasından ve genel sağlık sigortasından faydalanması ile ilgili düzenlemelerde ortaya çıkmıştır. Yazının sonraki kısımlarında açıklanmaya çalışılacağı gibi bu problemlerin bazıları, Kanunun yazımı aşamasında öngörülemeyen ve/veya boşlukları giderici paralel düzenlemelerin yapılmamasından kaynaklanmış giderilmesi kolay problemler niteliğindedir. 5510 sayılı Kanun'un yürürlük tarihinden

bu yana geçen yaklaşık 2 yıllık süre dikkate alınca, kamuoyunda tartışılan, özellikle de akademisyenler ve ilgili sosyal taraflarca dile getirilen hususları, Kurumun uygulamada karşılaştığı güçlükleri de dikkate alarak Kanunun. Kurum temsilcilerinin de yer alacağı bir akademik komisyon oluşturularak gözden geçirilmesi zamanı gelmiş görünmektedir. Bu değerlendirme süreci sonucunda, bu yazının konusunu oluşturan çıraklar ve meslek lisesi öğrencilerinin sosyal güvenliği ile ilgili sorunlar da dahil olmak üzere benzer nitelikteki çok sayıda problemin bir bütünlük içinde çözümü mümkün olacaktır.

Çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrencilerin sosyal güvenliği ile ilgili problemler bu yazıda genel sosyal sigortacılık ilkeleri bakımından ve primlerin karşılık (fiyat) olma özelliği öne çıkarılarak ele alınacaktır.

## A) Sosyal Sigortaların Finansman Vasıtası Olarak Primler ve Primlerin Karşılık (Fiyat) Olma Özelliği

Bir sosyal güvenlik sisteminin finansman (gelir) kaynaklarının ne olduğu, sistem içinde yer alan programların niteliğini de belirler. Nitelik, sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili en yaygın ayırimlardan biri sistemin gelir kaynakları esas alınarak yapılır ve bu ayırım çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminin en önemli ayağını oluşturan sosyal sigortalar; primlerle finanse edilen “primli rejimler”; prim dışı gelirlerle (vergiler vb.) finanse edilen sistemler de “primsiz rejimler” olarak adlandırılırlar. Daha önce sosyal güvenlik mevzuatımızda primsiz ödemeler kavramı hiç yer almamış olmasına rağmen, 4 bileşenli yeni sosyal güvenlik sisteminin bir ayağı “primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar” olarak belirlenirken ve 5502 Sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu”nda da Kurumun idari yapısı içinde ana hizmet birimlerinden biri “Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü” olarak belirtilmiştir.

Sosyal sigortaların temel gelir kaynağını oluşturan prim kısaca “tahsisi vergi” anlamında kullanılan parafiskal<sup>1</sup> gelir olarak tarif edilir.

Bu kısa tanımın dışında sahip olduğu özellikler dolayısıyla prim değişik açılardan yaklaşılarak;

- Sosyal sigortaların sağladığı sosyal güvenlik garantisinden faydalanmanın bir fiyatı (bedeli, karşılığı),
- Ücret ve benzeri gelirler üzerinden, ücretin bir parçası olarak belirli bir yüzde nispetinde hesaplanarak tahsil edilen “geciktirilmiş, geri bırakılmış ücret”,
- Kamu otoritesi kullanılarak zorunlu olarak alınması dolayısıyla bir vergi olarak da tarif edilir. Prim yukarıda belirtilen her üç yaklaşımı da haklı kılacak ortak özellikleri bünyesinde taşıyan “kendine has özellikleri” olan bir finansman vasıtasıdır.

Bir finansman vasıtası olarak primlerin vergilere göre çok sayıda avantajı vardır ve bu sebeple sosyal güvenliğin finansmanında en yaygın olarak kullanılan finansman aracıdır. Primler; ödeyenlere göre (sigortalı, işveren ve devlet primleri); kazançla ilişkisine göre (nispi ve mutlak prim), alınma amacına göre (net ve brüt prim) ve nihayet kullanılma yerine göre (tek prim-çoklu prim) olarak sınıflandırılabilir.

Primlerin fiyat veya vergi olma özelliğini tayin eden en önemli faktör sigorta kollarının finansmanında tek prim veya her sigorta kolu için ayrı prim (çoklu prim) uygulamasıdır. Bütün sigorta kolları için tek prim uygulanması primlerin vergi özelliğini güçlendirir ve kapsama alınan ve sosyal güvenlik garantisi sağlanan kişilerin ödediği primle sağladığı fayda arasındaki “kulfet-nimet” ilişkisi zayıflar. Çoklu primde ise, her sigorta kolu için ayrı prim alınması dolayısıyla primlerin fiyat olma özelliği daha güçlü olarak ortaya çıkar. Çoklu prim uygulaması “sosyal güvenliğin finansman yüküne katlanma”yı kolaylaştırma ve “prim ödemekten kaçınma” eğilimlerini azaltma gibi olumlu etkileri dolayısıyla daha çok tercih edilen bir yöntem olduğu görülmektedir. Bu avantajları olmakla birlikte çoklu prim uygulaması daha çok uygulama zorunluluklarından dolayı tercih edilmekte, ILO'nun 1952 tarih ve 102 Sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi'nde belirtilen 9 sosyal sigorta kolunun bir çok ül-

kede farklı tarihlerde kurulması ve her yeni kurulan sigorta kolu için de yeni ve ayrı prim alınması kaçınılmaz olarak çoklu prim uygulamasını beraberinde getirmektedir.

## B) Türk Sosyal Sigorta Sisteminde Çoklu Prim Uygulaması ve 5510 Sayılı Kanun'da Primler

Türkiye, Emekli Sandığı uygulaması hariç sosyal sigorta sistemlerini çoklu primle finanse etme uygulamasını tercih etmiştir. 5434 sayılı Kanun kapsamında olanlar için işveren tarafından ödenen %20 (karşılık) ve sigortalı tarafından ödenen %16 (kesenek) olmak üzere toplam %36'lık tek prim oranı ile Kanunla sağlanan bütün sosyal sigorta yardımları finanse ediliyordu. 1479 sayılı Kanun, başlangıçta yalnızca uzun vadeli sigorta kolları (malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları) bakımından koruma garantisi sağlarken tek prim uygulaması söz konusu idi. Ancak, sağlık sigortası kapsama alınca bu sigorta kolu için de ayrı prim alınması söz konusu oldu ve çoklu prim uygulamasına geçildi. Benzer uygulama 2926 sayılı Tarım Bağ-Kur'u kapsamındaki sigortalılar için de uygulandı.

Türkiye'de çoklu prim uygulaması en belirgin şekilde 506 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olanlar için uygulanmıştır. Kısa vadeli sigorta kollarından her biri için (iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık) ayrı prim alınırken uzun vadeli sigorta kolları için (malullük, yaşlılık ve ölüm) tek prim alınmış ancak sistem bir bütün olarak çoklu prim uygulaması ile finanse edilmiştir. Bu tercihin doğal bir sonucu olarak 1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la işsizlik sigortası oluşturulduğu zaman bu sigorta kolu için de yeni ve ayrı bir prim alınmıştır. Benzer uygulama, isteğe bağlı sigortalı olanlar hariç çıraklar ve meslek lisesi öğrencileri de dahil olmak üzere 506 sayılı Kanun kapsamında kısmen sigortalı sayılanlar için de geçerli olmuş, bu gruplar hangi sigorta koluna tabi iseler o sigorta kolu/kolları ile ilgili primleri ödenmiştir.

5510 sayılı Kanun esas olarak primler ve

prime esas kazançlarla ilgili hükümler bakımından 506 sayılı Kanun esaslarını benimsemiş ve sigorta kollarının finansmanında çoklu prim ilkesinden hareketle her sigorta kolu için (kısa ve uzun vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortası, GSS) ayrı prim alınması öngörülmüştür (md.79 ve 81). Ancak, farklı çalışan gruplarını tek bir sigorta rejimi altında toplama ve uygulama kolaylığı sağlama açısından "pragmatik" sebeplerle bu temel tercih terk edilerek bazı sigorta kolları ve sigortalılar bakımından adeta karma bir sistem yaratılmıştır.

5510 sayılı Kanun'da çoklu primle finansman ilkesi doğrultusunda primlerin fiyat olma özelliğini güçlendiren düzenlemeler kısaca şunlardır:

- Nüfusun tamamını kapsama alan genel sağlık sigortası ile daha önce vergi gelirleri ile finanse edilen ödeme gücü olmayanların (yeşil kartlılar) primleri devlet tarafından ödenerek GSS kapsamına alınmış, sistem tamamen primli hale getirilmiştir (m.80/4).

- Yalnızca ödeme gücü olmayanlar değil, sınırlı ödeme gücüne sahip olanlar da yapılacak gelir testine bağlı olarak kademeli, ancak mutlaka prim ödeyerek GSS kapsamına alınmıştır (m.80/4).

- Uzun vadeli sigorta kollarında fiili hizmet süresi zammı uygulanacak işler için %20'lik prim oranı kamu ve özel sektör ayırımı yapılarak ve tamamı işveren tarafından ödenmek üzere %1.5 ile %10 arasında ilave yapılmıştır (m.81/1-b).

- 4/c kapsamındaki sigortalılara bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile ve hak sahiplerine ödenecek ölüm aylıklarının karşılığı olmak üzere kamu idarelerinden %20 oranında ek karşılık primi alınacaktır (m.81/1-h).

- İsteğe bağlı sigortalı olanlar uzun vadeli sigorta kollarının yanı sıra GSS kapsamında sigortalı sayılacaklar ve %20'lik prime ilaveten %12 oranında GSS primi ödeyeceklerdir (m.51/1).

- Devlet, açık kapatmaktan ziyade mümkün olan her durumda prim ödeyerek sistemin üçüncü tarafı olarak finansmana katılmıştır.

5510 sayılı Kanun'da çoklu primle finansman ilkesinden ilk sapma, 506 sayılı Kanun'da

3 ayrı sigorta kolu olarak değerlendirilen ve her biri için ayrı prim alınan İKMH, hastalık ve analık sigortalarının<sup>2</sup> 5510 sayılı Kanun'da "kısa vadeli sigorta kolları" adı altında tek bir sigorta kolu olarak değerlendirilmesi ve tek primle finanse edilmesi ile ortaya çıkmıştır. Nitekim, İKMH, hastalık ve analık sigortalarından oluşan kısa vadeli sigorta kolları için alınacak primin, yapılan işin İKMH bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1 ile 6.5 arasında değişen oranlarda belirleneceği ve tamamının işveren tarafından ödeneceği belirtilmiştir (5510, m.81/1-c). Bu 506 sayılı Kanun uygulamasında yalnızca İKMH sigorta kolu için alınan primlerle ilgili geçerli olan bir esastır. Öte yandan, 5510 sayılı Kanun, işyerlerine uygulanacak prim tarifesi ile işyerlerinin dahil olacağı tehlike sınıf ve derecelerinin belirlenmesi ile ilgili esaslar bakımından da 506 sayılı Kanun uygulamasını benimsemiştir. Temel farklılık, daha önce İKMH, hastalık ve analık sigortaları için ayrı ayrı alınan primlerle bu sigorta kolları ile ilgili parasal yardımların yanı sıra sağlık hizmetleri de sağlanırken, 5510 sayılı Kanun'da parasal ödemelerle sağlık yardımları ayrılaştırılmış, parasal ödemelerin kısa vadeli sigorta kollarından, sağlık yardımlarının ise GSS kapsamında sağlanması esası getirilmiştir. Bu amaçla, GSS için ayrıca %12.5 oranında prim alınması öngörülmüştür. Bu ayırım, 5510 sayılı Kanun'un genel yaklaşımı açısından doğru gibi görünmekle birlikte, kısa vadeli sigorta kolları bakımından ortaya çıkan yeni durum dolaşısıyla kapsam boşluklarını giderecek paralel düzenlemelerin yapılmaması bu yazının da konusunu oluşturan çıraklar ve meslek eğitimi gören öğrencilerin sosyal güvenliği ile ilgili problemlerin de (hastalık sigortasından geçici iş göremezlik ödeneği alınamaması ve GSS'den yararlanma) kaynağını oluşturmuştur.

Kısa vadeli sigorta kollarının hepsi için tek prim alınması primlerin karşılık olma özelliğini ortadan kaldırmasının yanı sıra 506 sayılı Kanun uygulamasında görülmeyen problemleri de ortaya çıkarmıştır. Nitekim, 506 sayılı Kanun uygulamasında, İKMH hastalıkları sigortası için ayrı prim alınması, sigortalının bu riskle karşılaşmasının söz konusu olmadığı durum-

larda, (mesela, ücretli izin dönemlerinde) bu sigorta kolu için prim ödenmemesine imkân veriyordu. Ancak, 5510 sayılı Kanun uygulamasında her üç sigorta kolu için tek prim alınması Kanunun uygulanması sürecinde ilk problemi bu konuda ortaya çıkarmış ve Kurum, "Kısa vadeli sigorta kolları için alınan primin yalnızca İKMH sigorta kolundan sağlanan haklar için değil, hastalık ve analık sigortasından sağlanan hakları da kapsadığını, bu sebeple sigortalı için İKMH riskinin olmadığı ücretli izin dönemlerinde de kısa vadeli sigorta kolları primlerinin ödeneceğini" belirterek<sup>3</sup>, bu problemi ötelemiştir. Toplam prim oranlarında bir değişme söz konusu olmadığı için işverenler de bu açıklamaya dayanan çözüme "yüksek sesle" itiraz etmemişlerdir.

5510 sayılı Kanun, kişi olarak koruma kapsamının genişletilmesi ve uygulama kolaylığı sağlanması bakımından aşağıda sayılan gruplar için prim oranlarını 4. madde kapsamında bütün sigorta kolları bakımından zorunlu sigortalı sayılan aktif sigortalılar için geçerli olan oranlardan farklı oranlarda belirlemiş ve primlerin karşılık (fiyat) olma özelliğini zayıflatmıştır. Nitekim Kanununun 5. maddesi kapsamında;

- İKMH ve hastalık sigortalarına tabi olan çıraklar ve meslek lisesi öğrencileri,
  - İKMH sigorta koluna tabi olan zorunlu staja tabi tutulan yüksek öğrenim öğrencileri,
  - İKMH sigorta koluna tabi olan Türkiye İş Kurumu tarafından meslek edindirme kursuna tabi tutulan kursiyerler,
  - İKMH sigorta koluna tabi olan 2547 sayılı Kanun'un 46. maddesi gereğince kısmi zamanlı olarak çalıştırılan ancak gelirleri prime esas kazancın alt sınırından düşük olan yüksek öğrenim öğrencileri,
- tabi oldukları sigorta kolları dikkate alınmaksızın %1 oranında prim ödenerek, 5510 sayılı Kanun'a göre tabi oldukları sigorta kolları bakımından 4/a'lı sigortalı statüsünde sigortalı sayılmışlardır (md.5/1-a,b,e). Bu kesimler için bu oranın uygulanacağı prime esas kazançlarla ilgili düzenlemeler de dikkate alındığı zaman uygulama kolaylığı açısından böyle bir tercih yapıldığı görülmektedir. Öte yandan, aynı grupta bulunan ve İKMH ve analık sigor-

alarına tabi olan ceza infaz kurumları ile tutuklevleri bünyesinde oluşturulan tesis ve atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular için kısa vadeli sigorta kolları prim oranı zorunlu sigortalılar gibi %1-6,5 arasında değişen oranlarda uygulanacaktır.

## C) 5510 Sayılı Kanun'da Çıraklar ve İşletmelerde Mesleki Eğitim Gören Öğrencilerin Sosyal Güvenliği ve Problemler

### 1. 5510 Sayılı Kanun Öncesi Dönem

5/6/1986 tarih ve 3308 sayılı "Mesleki Eğitim Kanunu"<sup>4</sup>, ile mesleki eğitime getirilen yenilikler Türk eğitim sisteminin en önemli ve en başarılı sonuç veren eğitimle ilgili reform hareketlerinden birini oluşturmuştur. Çırak, kalfa ve ustaların eğitimi ile okullarda ve işletmelerde yapılacak mesleki eğitime ilişkin esasları düzenleme amacıyla çıkarılan Kanun, kamu ve özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işyerleri ile mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumlarındaki eğitim ve öğretimi kapsamıştır.

Kanunun, 3. Kısmının, "Ücret, sosyal güvenlik ve izin" başlıklı 3. bölümünde yer alan 25 ve 26. maddelerinde, aday çırak, çırak ve işletmelerde mesleki eğitim gören öğrencilerin sosyal güvenliği ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre aday çırak, çırak ve mesleki eğitim gören öğrencilere;

- Yaşlarına uygun asgari ücretin %30'undan az ücret ödenmeyecektir.
- 506 sayılı Kanun kapsamında iş kazaları ve meslek hastalıkları ile hastalık sigortası kapsamında sigortalı sayılacaktır.
- Sigorta primleri, yaşlarına uygun asgari ücretin %50'si üzerinden MEB bütçesine konulan ödenekten karşılanarak ödenecektir.
- Primler, 506 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde İKMH için ve hastalık sigortası için ayrı ayrı hesaplanacak, İKMH primleri genel esaslara göre hastalık sigortası primi ise zorunlu sigortalılar için uygulanan %11 oranından farklı olarak, %2 işveren ve %2 sigortalı hissesi olmak üzere toplam %4 oranında uygulanacaktır (506, m.73).

Yukarıdaki düzenlemelere ilaveten özellikle belirtilmesi gereken diğer bir husus ise 3308 sayılı Kanun'la getirilen düzenleme gereği (md.25/son), çıraklar ve öğrencilerin sosyal güvenlik hakları bakımından 506 sayılı Kanun'un 23, 24, 35 ve 42. maddeleri hükümlerinin uygulanmayacağı hükmüdür. Bu hükümler;

- İKMH sonucu ölüm halinde hak sahiplerine aylık bağlanması (md.23),
- Sigortalının (İKMH dolayısıyla) ölümü halinde ana ve babaya gelir bağlanması (md.24),
- Eş ve çocuklara (hastalık sigortası kapsamında) sağlık yardımı yapılması (m.35),
- Ana ve babaya (hastalık sigortası kapsamında) sağlık yardımı yapılması (md.42) olarak sıralanmıştır. Bu istisnalar, çıraklar ve meslek lisesi öğrencilerine sağlanan sigortalılık statüsüne bağlı olarak ilgili sigorta kollarından sağlanan hakların yalnızca kendilerine yönelik olduğu, söz konusu sigortalılık ilişkisinin onlara ailenin geçimini sağlamakla yükümlü kişi statüsünü kazandırmadığı ve varsa "eş, çocuk, ana ve babaları" için bağımlı (bakılmakla yükümlü olunan) kişiler sıfatı ile gelir veya aylık bağlanamayacağı, sağlık yardımı yapılamayacağı anlamına gelmektedir. Bu istisnalardan özellikle hastalık sigortası ile ilgili olanlar hastalık sigortasının parasal yardımlarla sağlık yardımlarının tek bir sigorta altında düzenlenmesinden kaynaklanmıştır. Çıraklar ve meslek lisesi öğrencileri kapsamında oldukları İKMH ve hastalık sigortasının kendilerine yönelik bütün parasal yardımlarının yanı sıra ilgili sigorta kollarının sağlık yardımlarından da kendi sigortalılık ilişkilerine bağlı olarak faydalanabilmişlerdir.

### 2. 5510 Sayılı Kanun'da Çırakların ve Mesleki Eğitim Gören Öğrencilerin Sosyal Güvenliği ve Problemler

5510 sayılı Kanun'da çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrencilerin sosyal güvenliği ile ilgili düzenlemelere "Bazı sigorta kollarının uygulanmayacağı" başlıklı 5. maddede yer verilmiş ve "5/6/1986 tarih ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'nda belirtilen aday çırak, çırak ve işletmelerde mesleki eğitim gören öğrenci-

ler hakkında iş kazası ve meslek hastalığı ile hastalık sigortası...” uygulanır denilmiştir. Bu hüküm ile aynı madde içinde sosyal güvenlikleri düzenlenen diğer gruplardan (zorunlu staj yapan yüksek öğrenim öğrencileri, üniversitelerde kısmi süreli çalışan öğrenciler ve İŞKUR kursiyerleri gibi) farklı olarak İKMH'nin yanı sıra hastalık sigortasından sağlanan haklardan da faydalanmalarına imkân verilmiş ve 506 sayılı Kanun dönemine göre “sosyal güvenlik haklarında geriye gidış” anlamına gelecek sonuçlar doğmasına yol açılmamıştır.

5510 sayılı Kanun, çıraklar ve meslek eğitimi gören öğrenciler için ödenecek prim oranını, herhangi bir sigorta kolu ayırımı yapmaksızın %1 olarak belirlemiş, ayrıca bu grupta bulunanların prime esas kazançlarının ilgili Kanun'da (3308) belirtilen şekilde (yaşlarına uygun asgari ücretin %50'si esas alınarak) belirleneceğini belirtmiştir (m.81/1). Bu yeni düzenlemenin dikkat çeken özelliği, 506 sayılı Kanun uygulamasından farklı olarak hastalık sigortası için ayrıca bir prim belirlenmemiş olmasıdır.

Öte yandan, kısa vadeli sigorta kollarının yeni tanımına uygun olarak sağlık hizmetlerinin alınması konusunda çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrenciler için GSS'nin kapsamını belirleyen 60. maddede özel bir düzenleme yapılmamış, bugün uygulanan şekli ile; sigortalı olan anne-babalarının bakmakla yükümlü oldukları kişiler olarak (5510, md.3/10), 20 yaşına kadar veya anne-baba sigortalı değilse 18 yaşına kadar primleri devlet tarafından ödenerek GSS'den faydalanmaları öngörülmüştür.

5510 sayılı Kanun'da “çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrencilerin sosyal güvenliği” ile ilgili düzenlemeler bir bütün olarak değerlendirildiği zaman;

- 506 sayılı Kanun ve 3308 sayılı Kanun hükümleri arasında paralellik ve uyum sağlayan düzenlemelerin 5510 sayılı Kanun'da yapılması (unutulması),

- Kısa vadeli sigorta kollarının yeniden tanımlanması dolayısıyla parasal yardımlarla sağlık yardımlarının ayrılması ve GSS'nin ayrı bir sigorta kolu olarak düzenlenmesine bağlı bu ayırımın ortaya çıkaracağı boşlukları giderecek hükümlere de yer verilmemiş olması,

sebebiyle bu grubun sosyal güvenlik hakları ile ilgili problemler ortaya çıkmıştır. Bu problemler;

- Çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrencilerin GSS'den faydalanmaları, kendi sigortalılık ilişkilerine bağlı olarak mı yoksa bakılmakla yükümlü olunan kişiler olarak mı sağlanacaktır?

- Çırakların ve öğrencilerin İKMH nedeniyle ölümleri halinde bu sigorta kolundan sağlanan ölüm halinde eş, çocuk ve anne-babaya gelir bağlanması söz konusu olacak mıdır?

- Hastalanmaları halinde, 5510 sayılı Kanun'la kapsamında oldukları belirtilen, hastalık sigortasından geçici iş göremezlik ödeneği alabilecekler midir?

başlıkları altında toplanabilir. 5510 sayılı Kanun'daki mevcut düzenlemelerden hareketle bu soruların hepsine evet cevabı verilebilir. Ancak, 506 sayılı Kanun uygulaması dikkate alınır ve Kanun koyucunun da bu hakların devamını sağlama niyetinde olduğu göz önüne alınırsa, kolaylıkla yasa koyucunun arzu ettiği sonucu bu olmadığı kanaatine varılabilir. Bu sonuç, çok yalın olarak ifade etmek gerekirse, Kanunun yasalaşması sürecinde bazı hususların gözden kaçırılması ve 3308 sayılı Kanun'da ilgili değişikliklerin yapılmamış olmasından dolayı ortaya çıkmış görünmektedir<sup>5</sup>.

5510 sayılı Kanun'da bu sorunların ortaya çıkmasına yönelik belirsizliği doğuran düzenlemeler ve boşluklar şunlardır:

- Kısmen sigortalı sayılan grupların kapsamı genişletilmiş ve kısa vadeli sigorta kollarının tamamının uygulanmamasına rağmen tabi oldukları sigorta kolları bakımından 5510 sayılı Kanun'a göre 4/a kapsamında sigortalı sayıldıkları belirtilmiştir (m.5/1-a, b, e ve g). Bu hükme göre, aksine ve açıkça bir hüküm yer almadıkça 5. madde kapsamındaki sigortalılar tabi oldukları sigorta kolları ile ilgili hak ve yükümlülükler bakımından 4/a kapsamındaki sigortalılarla aynı hükümlere tabi olacaklardır.

- İKMH'nin tanımı, bildirilmesi ve soruşturulması ile ilgili 13 ve 14. maddelerde 5. madde kapsamında kısmen sigortalı sayılanlarla ilgili özel hükümlere yer verildiği halde hastalık ve analık halinin düzenlendiği 15. maddede bu kesimle ilgili olarak kapsam dışında bırakılma-

larını gerektiren özel bir hükme yer verilmiştir.

- Kısa vadeli sigorta kollarından sağlanan hakların düzenlendiği 16. maddede, 5. madde kapsamındaki sigortalıların bu madde ile belirtilen bazı haklardan faydalanmasını önleyecek istisnalara yer verilmemiştir.

- Geçici iş göremezlik ödeneğinin düzenlendiği 18. maddede, 4/b kapsamındaki sigortalılar hariç olmak üzere, 4/a kapsamındaki sigortalıların yanı sıra 5. madde kapsamındaki sigortalıların hastalanmaları halinde önceki 1 yıl içinde 90 gün prim ödemeleri şartıyla hastalık haline bağlı iş göremezlik ödeneği alabilecekleri açıkça belirtilmiştir (m.18/1-b). Hatırlamak gerekirse, 5. madde kapsamındaki sigortalılardan yalnızca çıraklar ve işletmelerde meslek eğitimi gören öğrenciler İKMH'nin yanı sıra hastalık sigortası kapsamındadırlar.

- 5510 sayılı Kanun, bazı sigortalı gruplarının faydalanamayacağı hakları özellikle belirtmiştir. Nitekim, analık sigortasından sağlanan haklardan genel olarak 4/a ve 4/b kapsamındaki sigortalıların faydalanacağı belirtilirken, 4/b kapsamında olmakla birlikte 4/1-b-3 kapsamında sigortalı sayılan şirket ortaklarının bu haklardan faydalanamayacağı açık olarak dile getirilmiştir. (m.18/1-c ve d). İKMH ve hastalık sigortaları için benzer istisnai düzenlemeler 5. madde kapsamındaki sigortalılar için yapılmamıştır.

- İKMH bağlı nedenlerle ölen sigortalıların hak sahiplerine aylık bağlanması, evlenme ve cenaze ödeneklerinin düzenlendiği 20. maddede 5. madde kapsamındakilerle ilgili istisnai düzenlemelere yer verilmemiştir. 4/b kapsamındaki sigortalıların haklardan faydalanmak için prim borcunun olmaması şartı ilgili her yerde özellikle belirtilirken 5. madde kapsamındakilerin bu haklardan faydalanamayacağı ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

- 5510 sayılı Kanun'da gerekli düzenlemelere yer verilmemesi bir yana 3308 sayılı Kanunun 25. maddesinde, 506 sayılı Kanun uygulamasında olduğu gibi, çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrenciler bakımından hangi hakların uygulanamayacağı ile ilgili istisnaları belirten değişiklikler yapılmamıştır.

- 506 sayılı Kanun uygulamasının aksine,

uygulama kolaylığı sağlanması için 5. madde kapsamında bulunan bütün gruplar için hangi sigorta kollarına tabi olduklarına bakılmaksızın yalnızca %1 oranında prim alınması, doğal olarak çıraklar ve meslek eğitimi alan öğrencilerin GSS bakımından sigortalı sayılanların belirtildiği 60. maddede bu kesimle ilgili bir düzenlemeye yer verilmemesine yol açmıştır. Kurum tarafından da kabul edilen bu boşluk uygulamada Kurum yorumuyla çözülmeye çalışılmıştır.

Yukarıda belirtilen sebeplerle ortaya çıkan sorun 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra fark edilmiş, gerek MEB'in, gerekse sendikaların Kurumla karşılıklı yazışmalarında<sup>6</sup> sorunun çözümüne yönelik arayışlar dile getirilmiştir. Bugünkü şekliyle sorunun hastalık sigortası ile ilgili boyutu; çıraklar ve meslek eğitimi gören öğrencilerin 60. madde kapsamında belirtilen GSS sigortalıları arasında sayılmamaları dolayısıyla GSS kapsamındaki haklardan ana-babalarının bakmakla yükümlü olduğu kişi statüsüyle faydalanabilmeleri, kendi sigortalılık ilişkilerine bağlı olarak GSS'den faydalanamadıkları için de hastalık sigortasından sağlanan geçici iş göremezlik ödeneğini alamamaları ile ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Problemin bu boyutu bir ölçüde sistemin işleyişi ile ilgili belge ve kayıt sisteminden (aktivasyon işlemleri) kaynaklanmakta, çıraklar ve öğrencilerin hastalık halinde çalışan sigortalılar gibi istirahat raporu alamamaları sonucu geçici iş göremezlik ödeneğini alamamaları sonucunu da doğurmaktadır.

## D) 5510 Sayılı Kanun'da Yeni Düzenleme Yapma İhtiyacı ve Çırakların ve Meslek Eğitimi Gören Öğrencilerin Sosyal Güvenliği

Çırakların ve meslek eğitimi gören öğrencilerin sosyal güvenliği bakımından ortaya çıkan ve yukarıda belirtilen problemler, 5510 sayılı Kanun'la ilgili ilk yasal düzenleme çalışmalarını başlatıldığı zaman kolaylıkla çözülebilecek problemler niteliğindedir. Ancak, benzer sorunların tekrarını önlemek için sorunu sosyal si-

gortaların temelini oluşturan “primlerin karşılık (fiyat) olma özelliğini” güçlendirerek çözmek en isabetli yol olacaktır. Bu çerçevede yapılabilecek düzenlemeler şu esaslar altında toplanabilir.

**1.** Çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrenciler, Kanunun 5. maddesinde yer alan diğer öğrenci gruplarından farklı olarak, 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'na göre bu eğitimi gördüğü işyerlerinden yaşlarına uygun asgari ücretin %30'undan az olmamak üzere ücret geliri elde eden bir anlamda aktif sigortalı statüsündedirler. Bu sebeple, öncelikle İKMH sigorta kolu bakımından alınacak prim oranı diğer sigortalılar gibi %1-6.5 oranları arasında değişecek şekilde değiştirilebilir. İkinci olarak, ücret geliri elde eden sigortalı statüsünde oldukları dikkate alınarak, 506 sayılı Kanun uygulamasında olduğu gibi, kendi sigortalılık ilişkilerine bağlı olarak GSS kapsamına alınmaları için diğer sigortalılar için alınan %12.5 oranından daha düşük oranda belirlenen bir GSS primi alınabilir ve bu primler, bu eğitimi yürütmek ve teşvikten sorumlu Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanabilir. Tabii oldukları her iki sigorta kolu için de ayrı prim alınması çıraklar ve meslek eğitimi öğrencilerinin GSS bakımından kendi sigortalılık sicil numaraları üzerinden aktivasyonlarının yapılmasına imkân vereceği için İKMH veya hastalık sebebiyle iş göremez oldukları dönemlere ait işlemleri daha kolay yürütülecektir. Bu düzenleme, bu kişilerin GSS bakımından sigortalı sayılmaları ile ilgili olarak Kurum tarafından yapılması gereken çok sayıda karmaşık işlemi (ana-babası üzerinden bağımlı statüde sağlık hizmetlerinden faydalanmaları, yoksa 18 yaşına kadar primleri devlet tarafından ödenerek GSS kapsamına alınmaları veya bu yaşı geçerse gelir testine bağlı olarak GSS kapsamına alınmaları gibi) ortadan kaldıracaktır.

Primlerle ilgili düzenlemeler yapıldıktan sonra cevaplandırılması gereken iki önemli soru daha vardır. Bunlardan ilki, çırak veya mesleki eğitim gören öğrencinin İKMH'na bağlı olarak ölümü halinde ana-babasına veya evli ise eş ve çocuğuna aylık bağlanacak mıdır? 506 sayılı Kanun uygulamasında 3308 sayılı Kanun'un 25. mad-

desinin son fıkrasında yapılan düzenleme ile bu haklardan faydalanamayacağı özellikle belirtilecek sorun çözülmüştü. 5510 sayılı Kanun'da prim oranı şimdi olduğu gibi %1 olarak devam ettirilirse bu istisnalar getirilerek sorun çözülebilir. Ancak, yukarıda önerildiği gibi bu gruptakiler için de kısa vadeli sigorta kolları için zorunlu sigortalılarla aynı oranda prim alınırsa bu istisnaların gerekçesi zayıflar. Çıraklık ve mesleki eğitim görme evlenmeye ve çocuk sahibi olmaya engel bir durum değildir ve diğer sigortalılar gibi bu tehlikelere maruz kalmaları halinde hak sahipleri mağdur olabilir. Bu durum değişik boyutları dikkate alınarak tartışılması gereken bir sorun olarak gündeme alınmalıdır.

İkinci soru, çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrencilerin, ayrı bir GSS primi ödenerek 5510 sayılı Kanun'un 60. maddesi kapsamında aktif sigortalı olarak sigortalılık ilişkilerinin kurulması halinde, ana-baba ve/veya eş ve çocuklarına bakmakla yükümlü oldukları kişiler statüsünde sağlık yardımı sağlanacak mıdır? Bu grup için belirlenecek prim oranının diğer sigortalılardan daha düşük oranda belirlenmesi halinde primlerin karşılık olma özelliği zayıflayacağı için GSS'den sağlanan hizmetlerden yalnızca kendisinin faydalanmasına imkân veren düzenlemelerin yapılması 5510 sayılı Kanun'un genel yaklaşımına ters bir uygulama olmaz. Ancak, diğer sigortalılar gibi %12.5 oranında bir GSS primi alınarak sigortalı olmaları halinde İKMH için geçerli olan ve yukarıda dile getirilen sorun burada da söz konusu olacaktır.

**2.** Eğer prim yükünün artırılmaması gibi sebeplerle çıraklar ve meslek eğitimi gören öğrenciler için alınan %1'lik prim oranında değişiklik yapılmaksızın devam edilmek istenirse çözüm için birkaç ihtimal ortaya çıkmaktadır. Bunlar;

- 506 sayılı Kanun uygulamasından geri adım atma anlamına gelecek bir çözümle, çıraklar ve meslek eğitimi gören öğrenciler de 5. madde kapsamında kısmen sigortalı sayılan diğer gruplar gibi yalnızca İKMH bakımından sigortalı sayılırlar ve hastalık sigortası kapsamı dışında bırakılırlar. Doğrudan 5510 sayılı Kanun'da yapılacak düzenlemelerle veya daha önce olduğu gibi 3308 sayılı Kanun'un



25. maddesinde gerekli değişiklikler yapılarak İKMH'na bağlı ölüm halinde hak sahiplerine aylık bağlanması ile ilgili hükümler bakımından istisnalar getirilir.

- Eğer çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrencilerin İKMH ve hastalık sigortasından birlikte faydalanmaları konusunda bir geri adım atılmak istenmez ve kısa vadeli sigorta kolları için alınan %1'lik prim oranı da değiştirilmez ise ilaveten düşük oranlı bir GSS primi alınarak kendi sigortalılık ilişkilerine bağlı olarak GSS kapsamında sigortalı sayılmaları imkânı sağlanır. Bu değişiklikler de primin karşılık olma özelliğini zayıflatığı için İKMH ve GSS bakımından ana-baba ve eş-çocukların faydalanmaları ile ilgili istisnai düzenlemeler yapılabilir.

**3.** Çıraklar ve meslek eğitimi gören öğrencilerle ilgili olarak ortaya çıkan sorunlardan hareketle bu kesimle ilgili olarak yapılacak düzenlemelere paralel şekilde, 5510 sayılı Kanun'un 5. maddesi, kapsam, sağlanan haklar ve prim oranı bakımından yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede, eğer zorunlu staj yapan yüksek öğrenim öğrencileri, üniversitelerde kısmi süreli çalışan öğrenciler ve İŞKUR kursiyerleri için İKMH kapsamında sigortalı sayılmaları için %1 oranında prim alınmaya devam edilecekse bu kişiler için İKMH'na bağlı sebeplerle ölümleri halinde hak sahiplerine gelir ve aylık bağlanması ile ilgili düzenlemeler değiştirilmelidir. Kişisel görüşüm, %1'lik prim oranı karşılık olma özelliği taşımadığı için bu kişilerin ölümleri halinde hak sahiplerine yönelik yardımların yapılması sınırlandırılabilir. Daha doğru olacak yaklaşım, kısa vadeli sigorta kolları için alınan prim oranının diğer sigortalılar gibi %1-6.5 oranına yükseltilerek statüleri ne olursa olsun Kanunla sağlanan haklardan bütün haklardan faydalanmalarını sağlamaktır.

### Son Söz Olarak

Çıraklar ve mesleki eğitim gören öğrencilerin durumunda olduğu gibi, 5510 sayılı Kanun'un yasalaşması sürecinde gözden kaçan boşluklar/eksiklikler dolayısıyla Kanunun uygulama sürecinde ortaya çıkan benzer sorunları çözecek tedbirleri almak, 65 yılı aşan bir sosyal güvenlik hukuku uygulama tecrübesi olan Türkiye için zor değildir. Ancak,

benzer problemlerin tekrarına yol açmamak ve 5510 sayılı Kanun'un genel yaklaşım ve sistematüğünü bozacak yeni düzenlemelere yol açmamak için, 2 yıla yaklaşan uygulama sonuçlarını da dikkate alarak, yasa koyucunun işini kolaylaştırmak üzere, Kurum temsilcilerinin de dahil olacağı akademik bir çalışma komisyonu oluşturularak 5510 sayılı Kanun'un yeniden gözden geçirilmesi ve yapılması gereken değişikliklerin belirlenmesi daha isabetli olacaktır.

### DİPNOTLAR

- 1 Para-fiskal gelirler; "Devletin ekonomik ve sosyal hayata yönelik müdahale alanlarının genişlemesine bağlı olarak arta kamu harcamalarının karşılanması amacıyla kamu veya yarı kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin üretimi amacıyla oluşturulan ekonomik, sosyal ve mesleki örgütlerin (kurum ve kuruluşların) bu amaçlarını gerçekleştirmeleri için ihtiyaç duydukları finansmanı temin etmek üzere zorunlu olarak tahsil edilen bütçe dışı gelirler" olarak tarif edilir.
- 2 506 sayılı Kanun uygulamasında, İKMH sigorta kolu için işyerlerinin tehlike sınıf ve derecelerine göre %1.5-7 arasında değişen 12 ayrı prim tarifesi uygulanırken, hastalık sigortası için (sağlık yardımları dahil) %11 ve analık sigortası içinse %1 oranında prim alınıyordu.
- 3 Kurumun 28/09/2008 tarihli "Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Verilmesine ve Primlerin Ödenme Sürelerine Dair Usul ve Esaslar Hakkındaki Tebliğ" esaslarına göre 506 sayılı Kanun uygulamasında olduğu gibi yıllık ücretli izinlerde kısa vadeli sigorta kolları (IKMH) primi ödenmemesi yönünde bir düzenlemeye yer verilmesine rağmen, ortaya çıkan boşluk fark edilince 23/11/2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik Tebliği ile bu muafiyet kaldırılarak bu dönemlerde kısa vadeli sigorta kolları primi ödenmesi esası getirilmiştir.
- 4 Kanun, 2001 yılında 4702 sayılı Kanun'la değiştirilmeden önce "Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu" adı ile çıkarılmıştı.
- 5 3308 sayılı Kanun'un 25. maddesinde yer alan hükümler 506 sayılı Kanun ve ilgili maddelerine doğrudan atıfla düzenlendiği için "Diğer Kanunlarda bu Kanunla getirilen hususlara aykırı hükümlerin geçersiz olacağı yönündeki genel yaklaşım" bu konu ile ilgili sorunları çözmek için yeterli değildir.
- 6 SGK'nın Milli Eğitim Bakanlığı ile 2009 yılı içinde yapmış olduğu yazışmalarda bu durum "Bu itibarla, mülga 506 sayılı Kanun uygulamasında olduğu gibi, bu sigortalıların genel sağlık sigortası primlerinin Milli Eğitim Bakanlığınca ödenmesi kaydıyla sağlık yardımlarından yararlanmaları konusunda yasal düzenleme yapılması hususu uygun mütalaa edildiğinden aday çırak, çırak ve işletmelerde mesleki eğitim gören öğrencilerin genel sağlık sigortası kapsamına alınması konusu Kurumumuzca 5510 sayılı Kanun'da yapılacak yasal düzenleme sırasında değerlendirilecektir." açıklaması ile vurgulanmıştır.