

## 4447 SAYILI KANUNLA SOSYAL SİGORTALAR KANUNU'NDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER\* .

Prof. Dr.Kadir ARICI  
G.Ü. İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümü  
İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi

### SUNUŞ

Türk Sosyal Sigorta Sistemi ülkemizde nüfusunun % 83 üne sosyal güvenlik sağlamaktadır. Türk sosyal güvenlik sisteminin omurgasını meydana getiren bu sistem, üzülererek belirtmek gerekir ki, 1989 yılına kadar Türk mali Sistemine yük olmadığı gibi zaman zaman dolaylı da olsa destek sağlamıştır.

1990'lı yıllara kadar Türk sosyal Sigorta Sistemi sağlıklı bir şekilde işlemiş midir? Elbette işlememiştir. Sistemde bozulma ve yanlışlıklar 1960'lı yılların sonundan itibaren başlamıştır. Ancak, bir tür halk dalkavukluğu sisteme musallat olmuş ve sistem siyaseten peşkeş çekilmeye başlamıştır. Sistemdeki aksaklıklar ve eksikliklere işaret eden uyarıcı rapor ve araştırmalara kulak tıkayan yönetimler; ciddi reformlar yapmak yerine meseleleri örten, erteleyen nitelikli - hastalıkta ağrı kesici vererek hastalığın işaretleri olan ağrıları geçici bir şekilde bastırmak gibi - müdahalelerle yetinmişlerdir.

1990'lı yıllara gelindiği zaman da deniz bitmiştir. Yani SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı'nda kaydi olarak mevcut olan bütün fonlar, ihtiyatlar tükenmiş; bunca zamandır aktüeryal olarak dengede giden - aslında gittiği zannedilen ya da öyle gösterilen - sosyal sigorta kuruluşları bu dengelerini kaybetmiştir.

Kurumlarda prim ve sair gelirler toplamı hak sahiplerine yapılan sigorta yardımları ve sair kurum giderlerini karşılayamaz hale gelmiştir. Sosyal sigorta sisteminin karakteristik özelliklerinden birisi devletin finansal garantisi altında olmasıdır. İşte bu sebeple de "garantörlükten doğan bir yükümlülük olarak Devlet bu kuruluşların finansal açıklarını kapatmak zorunda kalmaktadır."

Ne yazık ki devletin finansal açıkları kapatmak zorunda kaldığı; kapatılmak zorunda kalınan açık miktarının her yıl artan bir şekilde büyümesi çözülmesi

---

\* Bu metin Kamu-İş Sendikası tarafından düzenlenen 4447 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler Konulu panelde yapılan konuşmanın yeniden gözden geçirilmiş şekliyle ibarettir.

1990 yılından bu yana Türkiye'yi yöneten bütün siyasal iktidarlar sosyal güvenlik meselesini çözmek için iktidara gelmişler ve çözüm arayışlarını sürdürerek iktidarlarını tamamlamışlardır. Çözumsuzlük sosyal sigorta kuruluşlarının meselelerinin; özellikle de hazine üzerindeki sosyal sigorta kuruluşlarının finansal yüklerinin, bir çığ gibi büyümesine yol açmıştır. Açıkların bütçe üzerindeki artan yükü artık dayanılmaz miktarlara ulaşınca mevcut hükümet sosyal güvenlik meselesini çözmek için sisteme reform niteliğinde müdahale yapmak kararlılığını göstermiştir.

Bu çalışma'da inceleyeceğimiz 25.08.1999 tarih ve 4447 numaralı Kanun (RG 08.09.1999 tarih ve 23810 sayı ) hükümetin " Sosyal Güvenlik Reformu " adı altında kamuoyuna takdim ettiği ve Kanunlaşması için hertürlü kamuoyu baskısını omuzlama gayretini gösterdiği bir kanundur. Kanun gerçekte bir reform Kanunu olarak adlandırılmaya değer değişiklikler getirmiş midir? Kanunun getirdiği değişiklikler sistemin derdine çare olacak mıdır? Dahası sosyal sigorta hukuku açısından değişiklikler nasıl anlaşılmalı ve yorumlanmalıdır ?

### **I - SOSYAL SİGORTALARDA GÖZARDI EDİLEMİYEN GERÇEKLER**

SSK'da birtakım gerçekler vardır ki bu gerçekler gözardı edilemeyecek kadar önemli ve reddedilemeyecek kadar açık gerçeklerdir. Bu gerçekler SSK da hem temel meseleler hem de meselelerin kaynağı olma özelliğini taşımaktadır.

4447 sayılı Kanun bir reform kanunu olarak sunulmakta ise de bu meselelerden çoğu gözardı edilmiş gözükmektedir. Kanunun daha iyi değerlendirilmesi için aşağıdaki tespitleri nazarı dikkate almak gerekir.

#### **(i) SSK 'da Mali Dengeler Kaybolmuştur :**

SSK'da bütün fonlar tüketilmiş olup; sistem, yaşlılık malüllük ve ölüm sigortalarında da fon birikimi metodunu fiilen terk etmiştir. Kanunen fon birikimi metodunu takip etmekte kabul edilen SSK, fiilen dağıtım metoduna ( yılı yılına dağıtım metoduna) dönmüştür. Dolayısı ile hali hazırda SSK bir yıllık gelirleri ile giderlerini karşılamaya çalışmaktadır. Gelirleri giderlerini karşılamadığı için de her yıl açıklarını hazineden sağlanan katkılarla kapatmaktadır.

#### **(ii ) SSK da Yönetim Siyasallaşmıştır :**

SSK'nın iyi yönetilmediği gözardı edilmemesi gereken bir başka gerçektir. SSK idari ve mali bakımdan özerk bir kuruluş olmasına rağmen yönetim yapısı itibarı ile bu özerklik gerçek bir özerklik niteliği taşımamaktadır. SSK yönetiminde 7 yönetim kurulu üyesinden SSK Genel Müdür ve Genel müdür yardımcıları dahil 4 tanesi atama ile gelmektedir. Tayin yetkisine haiz olan hükümetler, SSK'ya atama yetkilerini suistimal derecesinde kötüye kullanmak suretiyle özerk nitelikte kurulmuş olan kurumu fiilen yönetmektedirler.

4792 sayılı SSK Teşkilat Kanunu'ndan kaynaklanan bu durum SSK da yönetimin siyasallaşmasına yol açmaktadır. Günümüzde SSK da bir Genel Müdüre

1.7 yıl düşer hale gelmiştir. Siyasallaşmadığını varsaysak dahi bu oranda yönetim değişikliği olan hiçbir ciddi müessesenin yönetiminin başarılı olması beklenmemelidir, beklenmez.

SSK teşkilatında çalışanların SSK lı olmaması ,memur niteliği taşıması da irdelenmesi gereken bir husustur. SSK ya prim ödemeyen bu kitle, Sağlık giderlerini SSK dan sağlamak suretiyle de yük teşkil etmektedir. Son yıllarda iyice siyasallaşmaya başlayan memur alımındaki uygulamalar SSK'nın da ehliyetli memur kadrolarına sahip olmağını ve ehliyetli şekilde yönetildiğini tartışılır hale getirmiştir.

### **(iii) SSK'nın Sağladığı Sosyal Sigorta Yardımları Tatmin Edici Olmaktan Uzaktır .**

SSK sağladığı yardımlar tatmin edici olmaktan uzaklaşmıştır. Kısa vadeli sosyal sigorta yardımları arasında özellikle hastalık sigortasından sunulan yardımlar; sağlık hizmetleri nitelik ve nicelik bakımından yetersiz kalmıştır. Sigortalılar hastanelerde zor şartlarda sağlık hizmeti almaktadır. Sağlanan sağlık hizmetlerinin kalitesi de tatmin edici değildir .

SSK'nın yaşlılık sigortasından sağladığı yaşlılık aylıkları da yüksek enflasyon ortamı içerisinde emeklilere sosyal güvenlik sağlamaktan uzaktır. Emekliler arasında aylıklarda emekli olma yıllarındaki mevzuat farklılıktan doğan adaletsiz uygulamalar ise devam etmektedir. Şu halde SSK emeklileri arasında dahi adaleti sağlamayı başaramamış; üstelik te miktarları tatmin edici bulunmayan bir sigorta uygulaması sürmektedir .

### **(iv) Kayıt Dışı Ekonomi SSK 'yı da Sarsmaktadır .**

Kayıt dışı ekonomi o kadar büyümüştür ki yalnızca Türk ekonomisini değil ülkedeki bütün kurumların işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir.

SSK, kayıt dışı ekonomiden en fazla etkilenen kamu kuruluşlarından birisidir. SSK kapsamında bulunan sigortalı sayısı kadar bir çalışan kitlesinin SSK ile ilişkilendirilmeden çalıştığı herkesçe kabul edilen bir acı gerçektir. Kayıt dışı çalışma, yalnızca SSK'nın gelir kayıplarına ve sigortalı olması gereken çalışan kitlelerin sosyal güvenlik haklarından mahrum kalmalarına yol açmamaktadır. Kayıt dışılık ,kayıt içinde çalışan dürüst ve kanunlara saygılı çalışan işverenler karşısında haksız rekabet yapmaktadırlar. Kayıt dışılığın bu şekilde sürmesi beklenemez. Aksi takdirde kayıt dışı sektör; kayıt içinde çalışanları da ya işyerlerini kapatma yahutta kayıt dışılık arayışına girmek zorunda bırakabilecektir. Yani çürük elmalar sağlam elmaları hızla çürütecektir.

SSK'nın finansmanına hiçbir katkı yapmayan kayıt dışı sektör çalışanları, bir yolu bulup daha doğrusu SSK mevzuatının açıklarından faydalanmak suretiyle; SSK sisteminden sigorta yardımı alma imkanına kavuşmakta, sistemin aktüeryal dengelerini bozmaktadır. Sonuçta kayıt dışılık SSK'yı yıkıcı şekilde etkilemektedir.

## **(v) Sigortacılık İlkelerinden Uzak Yönetim**

SSK da sigortacılık ilkelerini gözardı edici bir yönetim sürüp gitmektedir. Bunun sorumlusu birinci derecede siyasi nitelikli müdahalelerdir. Bu müdahalelerde sistemin aktüeryal dengelerine müdahalenin etkileri sürekli olarak gözardı edilmiştir.

Borçlanma, prim afları, süper emeklilik, batan bankaların emeklilerinin SSK'ya devri, özelleştirme sonucunda birtakım sigortalıların emekliliği talep zorunda bırakılması, sosyal yardım zammı gibi sistemin aktüeryal dengelerini bozan müdahaleler yapılmıştır. Bu müdahalelerin aktüeryal dengedeki finansal etkisi hesap edilerek SSK ya ödenmemiştir. Bütün bunlara ek olarak yalnızca sigortalılık süresi ve pirim ödeme gün sayısına dayalı olarak sigortalılara yaşlılık aylığı alma imkanı tanınmıştır. Bununla da yetinilmemiş daha doğrusu bu yanlış bir başka yanlış doğurmuş; genç emeklilere emekli aylıklarını alarak sosyal sigorta kapsamı altında çalışma imkanı da tanınmıştır. Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP) ile çalışma adı altında bir uygulama hem SSK'nın % 10 civarında bir prim kaybına yol açmış hem de erken ödenen emekli aylıkları ile sistemdeki aktüeryal dengenin bozulmasını hızlandırıcı bir rol oynamıştır. Kaldı ki ülkemizde erken emeklilik sosyal siyaset açısından da beklenen etkiyi yapmamış; genç insanların iş bulma şansını kapatıcı bir rol oynamıştır.

Bütün bu uygulama sonucunda SSK'da aktif pasif oranı 1.8 kişiye kadar düşmüştür. SSK'nın mali dengelerinin kaybolmasında başka faktörlerin yanında aktüeryal dengelerin gözardı eden yönetim uygulamalarının, daha doğrusu yönetime müdahalelerin büyük rolü olmuştur.

## **II- SSK AÇISINDAN YENİ KANUN VE GETİRDİKLERİ**

4447 sayılı Kanun ile SSK da çok önemli sayılabilecek değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler yapısal nitelikli değişikliklerdir. Söz konusu değişiklikler açısından tespitlerimizi ortaya koymadan önce bir "Reform Kanunu" olarak kamuoyuna sunulan bu Kanun ile ilgili bazı ön tespitlerimizi satır başlıkları ile sıralamak istiyoruz:

Bu kanun tasarısı kamu oyunda yeterince tartışılmadan ve sosyal tarafların mutabakatı sağlanmadan Meclise sunulmuştur. Dahası sosyal tarafların görüş ve düşünceleri bir tarafa itilmiş; yalnızca hazine uzmanlarının görüşleri istikametinde çok kararlı bir tutumla ( ya çıkacak ya çıkacak anlayışı) bu kanun çıkartılmıştır. Deprem şartları içerisinde kanunun görüşülmesinin sürdürülmesi başka nasıl izah edilebilir? Kanunlaştırma aşamasında siyasi iktidarın tek bir hedefi vardı; o da nasıl yaparız da hazine üzerindeki SSK'nın (sosyal sigorta kuruluşlarının) yükü azaltılabilir sorusudur. Bu Kanunda itici saik bu olmuştur. Bu yaklaşım bizce Kanunla yapılan yanlışların da temel kaynağıdır.

SSK'nın meselelerine yaklaşım bakımından sosyal taraflar statükonun sürdürülmesinden yana olmuş ve bir inatlaşma mantığına takılmışlardır. Dahası siyasi

iktidar yaş konusunda ısrarını sürdürdüğü kadar mesele işçi sendikaları da yaşa takılıp kalmışlardır. Yasada pek çok yanlış emeklilik yaşı ya da mezarda emeklilik sloganları arasında kaybolup gitmiştir.

Sonuç itibarı ile 4447 sayılı Kanun tartışmalara son vermemiştir. Bu hali ile bu kanun bir taraftan popülizmden fayda uman muhalefet partilerine sürekli olarak istismar edebileceği argümanlar vermiş öte yandan ise " ne İsa'ya ne de Musa'ya " yaranamayan bir Kanun olmuştur

Bu Kanun kesinlikle bir reform kanunu değildir. Bir reform kanunu olarak takdim edilen tasarı bir tadilat kanunu olmaktan öte bir özelliği bulunmamaktadır. Kanun koyucunun bir sosyal güvenlik stratejisi mevcut değildir. Varsa da bu en azından kamu oyu ile paylaşılmamıştır.

### **1 - Kanunda Olumlu ve Yerinde Bulduğumuz Değişiklikler**

4447 Sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler içerisinde yerinde gördüğümüz birtakım hükümler vardır ki bunları biz SSK'da yapılan değişiklikler içerisinde yerinde ve belirli ölçüde iyileştirici nitelikli değişiklikler olarak görmekteyiz.:

#### **A- Kayıt Dışılığı Önleyici Nitelikte Olan Değişiklikler :**

SSK'nın en önemli meselelerinden birisi olan kayıt dışılığı önlemek maksadı taşıyan değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler hem kayıt dışılığı azaltma hem de SSK ya sızmaları önleme amacı taşımaktadır. Bunlar arasında;

#### **a- Bildirme Yükümlülüğü Açısından :**

SSK da yapılan ilk değişiklikle sigortalı olmayanların özellikle sağlık sigortası yardımlarından faydalanmak maksadı ile SSK'ya sızma amacı ile kullandığı; sigortasız işçi çalıştıranların ise hususiyetle iş kazaları ve meslek hastalıkları halinde işçilerin işe yeni girdiği iddiası ile kazanın bütün yükünü SSK'ya yıkmakta kullandığı bir kapı kapatılmaya çalışılmıştır. İşverenin daha önce 30 gün olan sigortalıyı SSK'ya bildirme yükümlülüğü işçinin işe başlamadan önce SSK'ya bildirilmesi olarak değiştirilmektedir. Böylece kayıt dışı çalıştırmanın önlenmesi; hiç olmazsa kayıt dışı çalıştırılanların bütün yükünün SSK'ya yüklenmesinin engellenmesi bakımından önemli bir adım atılmış olmaktadır.

Çalışmaya başlayan dolayısı ile sosyal sigorta ilişkisi doğan işçinin kendisini SSK ya bildirme yükümlülüğünün getirilmesi de önemli bir değişiklik sayılmalıdır. Her ne kadar iş güvencesinin sağlanmaksızın getirilen bu değişikliğin fazlaca bir etkisi olmayacağı söylenebilirse de kısa zaman içerisinde iş güvencesi ile ilgili değişikliğin ( 158 sayılı Sözleşmenin onaylanmasının bir gereği olarak) yapılmaz zorunluluğu içinde bulunulması bu değişikliği önemli hale getirmektedir.

Kanunda inşaat işkolunun istisna kabul edilmesi değişikliği önemli ölçüde etkisiz kılan bir istisna sayılmalıdır. Zira en fazla iş kazası olan ve kayıt dışılığın en yaygın olduğu bu sektörün kapsam dışı bırakılması bir büyük yanlış olmuştur.

### **b - Kısmi Çalıştırmayı Belgeleme Yükümlülüğünün Getirilmesi :**

İşverenler sigortalı çalıştırdıkları süre kadar prim ödemekle yükümlüdürler. Ancak, bazı işverenlerin prim ödeme yükümlülüğünden kaçınmak için çalıştırdıkları gün sayısını az gösterdikleri ve bu suretle çalışanların prim ödeme gün kayıplarına sebep oldukları gözlenmekteydi.

Bu suistimal kapısını kapatmak maksadı ile kısmi süreli çalışmalarla ay içerisinde 30 günden az çalışmalar için çalışmanın sebeplerini izah ve ispat için belgeleme yükümlülüğü getirilmiştir. Kanun sigortalı çalışmanın 30 gün ay üzerinden yapılmasını kural daha az çalışmayı istisna olarak kabul etmekte ve istisnayı belgeye bağlama ve ispat yükümlülüğünü öngörmektedir .Burada ispat yükümlülüğü işverene çevrilmiştir.

Kanun koyucu 30 günden az çalışmanın nasıl belgeleneceğine dair bir düzenleme getirmemiştir. Elbette bu işverenler ile SSK arasında çok sayıda meseleyi gündeme getirebilecektir. Ancak, sözkonusu uyuşmazlıklar yargıda çözülebilir. Asıl olan ,bu alandaki yanlış uygulamaların sona erdirilmesi için bir adım atılmış olmasıdır.

### **B - Denetimin Güçlendirilmesi Amacı Taşıyanlar (m.14)**

SSK'daki kayıt dışılığa karşı tedbir arayışının bir parçası olarak öngörülen denetim yetkisinin artırılması ve denetimin güçlendirilmesi açısından da önemli bir adım atılmıştır.

Bu değişiklikle SSK müfettişlerine iş müfettişlerine tanınan yetkiler tanınmıştır (m.14/1). Ayrıca "Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarına" denetimleri sırasında çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorunluluğu getirilmiştir (m.14/3). Böylece SSK da denetim elemanı eksikliğini giderici, denetimi artırıcı bir değişiklik yapılmıştır.

SSK tarafından bazı kurum memurlarının denetim yetkisi ile donatılmasını ve yoklama ve tespit yetkisi verilmesine yönelik değişiklikten kaygı duymaktayız. Memurlar burada bir tür müfettiş yetkisi ile yetkilendirilmektedir. Bu durum kanuni açıdan mümkün ise de müfettiş sorumluluğu olmayan kimselere müfettiş yetkilerinin verilmesi anlamına gelir ki doğurabileceği sonuçlar endişe verici olabilir .Biz de bu sebeple sakıncalı bulmaktayız.

### **C- Sosyal Sigorta Tekniğine Dönülmesi Açısından**

4447 sayılı kanunda yapılan iki değişiklik ise SSK tekniğine dönülmesi bakımından önemli bulunmuştur. Bunlar yaşlılık sigortasında belirli bir yaşa ulaşma şartının getirilmesi ve sigortada asgari ve azami kazançlar arasında bir miktar belirlenmesinin yapılmasıdır.

### **a - Yaşlılık Sigortasında Yaş Sınırı Getirilmesi**

Yaşlılık aylığına hak kazanmak için asgari bir yaşa ulaşma şartının getirilmesi kanunla gelen en önemli değişikliktir.

Ülkemiz şartları içerisinde yaşlılık aylığı almak için belirli bir yaşa ulaşmış olma hükmünün kanunla belirlenmesi SSK açısından bir yanlıştan vazgeçme ve bir sosyal sigorta hukuku ilkesine dönme anlamında doğru ve yerinde bir değişikliktir.

Yaşlılık yaşı hususunda farklı görüşler ileri sürülmektedir ve sürülebilir. Ancak bir yaş sınırı getirilmesinin gerektiği Türk kamuoyunda da benimsenmiş bir husustur. Siyasi iktidar, 58 /60 yaş sınırını getirmiştir ki biz geçiş sürecinde yapılan yanlış bir tarafa bırakılır ise ilk defa sisteme girecekler bakımından bu sınırlamanın çok yüksek bulmadığımızı söyleyebiliriz.

Meseleye mevcut sigortalılar açısından bakar isek bu rakamlar yüksek gözükebilir. Ancak bugün 18 yaşında olanların ortalama ömürleri hesabından meseleye bakılır ise bu yaş ülkemizde sürdürülebilir bir sosyal sigorta açısından yüksek sayılmamalıdır.

### **b - Asgari ve Azami Kazancın Belirli Bir Oranla Sınırlandırılması**

Sosyal sigortada asgari ve azami kazançlar arasında belirli bir oranın muhafazası; sosyal sigortanın sosyal niteliğinin korunması ve sosyal güvenlik fonksiyonunun sürdürülebilir olması bakımından önem taşır. Sosyal sigorta sosyal dayanışma sağlar. Sosyal kesimler arasında gelir transferi sağlar. Eğer asgari ve azami kazanç arasındaki fark büyük olur ise sistem özel sigorta mantığına yaklaşır. Sistemin sosyal dayanışma yönü zayıflar. Sosyal sigortada asgari ve azami kazanç arasındaki fark azalır ise bu durumda sistemin sigortalılara sağladığı yardımlar sosyal güvenlik sağlayıcı olmaktan çıkar. Çünkü sistem yeterince gelir elde edemez. Ayrıca üst gelir grupları çok az prim öder ve yine çok az sosyal sigorta yardımı alır. Sonuçta üst gelir grupları da sistemden kaçma ve sisteme yabancılaşma eğilimine ve arayışına girerler.

Sosyal sigorta teorisindeki bu veriler Türk sosyal sigorta sisteminde gözlenmiştir. Buradaki yanlış düzeltmek için ilk defa SSK da prime esas kazançlar bakımından asgari ve azami kazanç arasındaki oran 3 kat olarak belirlenmiştir. Bu oranın 5 kata kadar yükseltilebilmesi yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir( m.10).

Bu tespitite prime esas kazancın 4 milyon gibi farazi bir rakam olarak kabul edilmesi yanlış olmuştur. Prime esas kazanç asgari ücrete bağlanmalı ve uygulama o şekilde sürdürülmeli idi. Böylece iki tür asgari ücret uygulaması (Prime esas asgari kazanç ve kanuni asgari ücret olmak üzere) ve bunun yükünün de işverene yüklenmesi gibi bir anlamsız uygulama sürüp gitmemiş olurdu.

Kaldı ki asgari ücretteki artışı enflasyon ve kalkınma hızı ile paralel ve de somut gözüken (!) kriterlere bağlamak ve de SSK'da bu tür kriterleri kabul etmek

bize göre müstakbel sonuçları konunun uzmanlarını epey düşündürecek bir husus olmalıdır.

### **D -İşsizlik Sigortasının Kurulması**

4447 sayılı kanunun getirdiği ve bizim yerinde bulduğumuz en önemli yenilik İşsizlik sigortası sisteminin Türk sosyal sigorta sistemine dahil etmesidir.

İlk defa 1959 yılında TBMM'ne sunulan işsizlik sigortasına dair tekliften 40 yıl sonra işsizlik sigortası sisteminin kurulması bir başarıdır. İşsizlik sigortası sisteminde önemli gördüğümüz bir başka husus ilk defa devletin üçüncü bir taraf olarak sistemin finansmanına iştirak ediyor olması ve bunu kabul etmiş olmasıdır. Bu gözardı edilmemesi gereken önemli bir yeniliktir.

İşsizlik sigortasının kuruluş esaslarına ise katiyetle katılmadığımızı ifade etmeliyim. Bu anlamda;

İşsizlik sigortasının müstakil bir kanun ile kurulmaması, İş ve İşçi Bulma kurumuna bağlı bir daire başkanlığı olarak kurulmuş olması, Fon yönetiminin özerk olmaması, İşverenlerin katkı paylarının devletin katkı payından fazla olması işsizlik sigortasına getirdiğimiz başlıca eleştirilerdir.

Eleştirimiz sistemin daha ciddi ve sürdürülebilir bir işsizlik sigortası kurumu olarak kurulmamış olmasınadır. Kanunlaştırma tekniğine daha uygun bir kanuni düzenleme yapılabilirdi.

Sistemin kayıt dışı ekonominin ve işsizliğin yaygınlaştığı enflasyonun canavarlaştığı bir ortamda işlemeyeceği iddialarını; sistemin iyi işleyemeyeceği şeklinde algılamak istiyoruz. Yoksa bu ülkede yaşlılık sigortası nasıl ve ne oranda başarılı işlemekte ise işsizlik sigortasının da o kadar iyi /ya da kötü işleyeceğini düşünüyoruz. Elbette işsizlik sigortası kurulur iken kıdem tazminatının akibetinin de artık tartışılma zamanı gelmektedir. Her ikisinin birlikte mevcut hali ile sürmesini kimse beklememelidir.

İşsizlik sigortasının kurulması ile en azından Milletlerarası sosyal güvenlik standartları alanında önemli bir eksikliğimizin giderilmiş olması bakımından yerinde ve önemli bulmaktayız.

### **2- Kanunda Yerinde Bulmadığımız Değişikler**

4447 sayılı Kanunda yapılan birtakım değişiklikler vardır ki bu değişiklikleri (i) SSK'nın genel prensiplerine aykırı olmaları, (ii) Sosyal güvenlik sistemimizin bütünlüğü düşünülmeden yapılmış olması, (iii) Uygulamasının beklenen haklarda kayıplara sebep olmaları, yönünden uygun ve yerinde bulmamaktayız. Yerinde bulmadığımız bu değişiklikler, Kanunun benimsenmesini de zorlaştırarak kanuna karşı bir muhalefetin yükselmesini destekleyici olmaktadır.



#### **A- Hastalık sigortasında Staj Süresi Getirilmesi ( m.4) :**

Kanunla ilk defa SSK da sigortalılar bakımından hastalık sigortasında staj süresi getirilmektedir. Buna göre sigortalıların sağlık yardımlarından faydalanabilmeleri için " 60 günü hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki altı ay içinde olmak üzere toplam 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş olmaları şarttır" (m.3) .

Hastalık sigortasında staj süresi getirilmesini doğru bulmamaktayız. Zira bu değişiklik Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin bütünlüğü düşünülmeden yapılmış bir değişikliktir. SSK açısından staj süresi getirilmesi doğru gibi gözükebilir. Ancak genel sağlık sigortasının ve sosyal yardım sisteminin tam olarak kurulmadığı bir ülkede bu prim şartlarını tamamlamamış ancak yıllarca hastalık sigortası primi ödemiş sigortalılar bakımından haksızlık yapılmış olmayacak mıdır? Ya da sık sık işsiz kalan işçiler ile çok kısa süren mevsimlik işlerde çalışanlar yeşil karta muhtaç bırakılmış olmayacak mıdır?

Kanun koyucuyu bu değişikliğe sevk eden sebepler bilinmektedir. SSK'nın bir genel sağlık sigorta kuruluşu gibi çalışmasını beklemek ve buna seyirci olmak elbette mümkün ve de makul değildir. Ancak genel sağlık sigortasını kurmadan bu yöndeki değişiklikler pek çok sakıncayı beraberinde getirecek üstelik te meseleyi çözmeyecektir. Çünkü sisteme tepeden inme girerek sağlık yardımlarından haksızca ve bila bedel faydalananlar eğer 4 ay sabredebilir ve de bu süre içerisinde ölmezler ise aynı işi yine yapmayı sürdürebileceklerdir. Bir yanlışı düzeltmek için bir başka yanlış yapılmıştır.

#### **B- Protez Araç ve Gereçleri İçin Katkı Payı Getirilmesi ( m.4) :**

Sigortalı ve hak sahiplerinden protez yardımları için katkı payı ödeme yükümlülüğünün getirilmiş olması kanun değişiklikleri arasında hiçbir suretle benimsemişimiz bir değişikliktir.

Protezlerin kullanımında gerekli özenin gösterilmediği ve bu alanda bir israfın olduğu iddiaları vardır. Ancak bu iddialar malullük sigortasından yardım olarak verilen protezlerden katkı payı ödenmesi hususunu haklı kılamaz. Sigortalı ve hak sahibi dışında protez yardımı alanlar için katkı payı talebi haklı görülebilir. Ancak, sigortalı ve hak sahipleri için böyle bir katkı payı öngörülmesi ancak yalnızca mali endişelere dayalı bir gerekçesi olabilir.

Malullük sigortasından yapılan temel yardımlardan birisi protez yardımudur. Temel yardımdan katkı payı alınmasının sosyal sigorta hukukunun temel prensipleri ile izahı mümkün değildir. Bu değişiklik mali endişelerle getirilmiş ancak sosyal sigorta ilkelerine aykırı bulduğumuz bir değişikliktir.

Katkı miktarlarının sınırlı tutulması da meseleye bakışımızı değiştirmemektedir. Önemli olan katkı alınmasının meşruluk temelinin açıklanmasıdır. Protez açısından ise bunu izah çok zordur. Protezin israfı olmaz; israfı oluyor ise bunun önlemenin yolu katkı payı getirmek olmamalıdır ..

### **C- Malüllük Aylığı Bağlama Oranlarının Düşürülmesi**

Kanun %70 olan malüllük aylığı bağlama oranını %60 a indirmektedir (m.5) Aylık bağlama oranındaki %10 indirimin sebebini izah mümkün değildir. Yeni aylık bağlama şeklinin aylık miktarını artıracacağı varsayımı ile yapılmış ise bu da yanlıştır. Elli yıl içerisinde süren bir uygulamadan dönülmesi de sisteme sırf mali endişeli bir müdahale sayılmalıdır .

### **D - Yaşlılık Aylığı İle İlgili Düzenlemeler :**

Kanun yaşlılık aylığında büyük değişiklikler yapmıştır. Bu değişiklikler aylık bağlama oranının tespiti, aylıkların hesap şekli, aylıkların sürekli olarak artırılarak ödenmesi sistemi başta olmak üzere bir takım yeni düzenlemeler getirmiş bulunmaktadır.

#### **a - Yaşlılık Aylığı Bağlama Oranı İle İlgili Düzenlemeler**

Yeni Kanun ile öncelikle aylık bağlama oranları yeniden düzenlenmiştir. Buna göre yaşlılık aylığının hesabında prim ödeme gün sayısının ilk 3600 günü için her 360 güne %3.5, sonraki 5400 gün için her 360 güne % 2 ve daha sonraki her 360 gün için % 1.5 oranının uygulanması esasını getiren yeni bir sistem getirilmektedir( m.7 ) .

Bu sistem daha fazla prim ödemeyi teşvik için getirilmiş gözükmektedir. Ancak son dilimlerindeki artış oranı daha yüksek olması gerekir iken niçin %2 den % 1.5 a düşürülmüştür bilmek mümkün değildir. Yeni sistem aylık bağlama oranlarında geçmişe göre beklenen haklar bakımından birtakım kayıplara yol açmaktadır. Mesela daha önce 5 bin gün prim ödemesi olan bir sigortalı %60 üzerinden aylık alabilir iken yeni sistemde bu oran %39'a düşmektedir .Yeni aylık bağlama oranları ile sigortalıların tavandan (%85) aylık alması çok zorlaşmaktadır.

#### **b- Yaşlılık Aylığının Hesap Sisteminin Değişmesi**

4447 sayılı Kanun ile SSK da yaşlılık aylığının hesabında esas alınan sistemde değiştirilmiştir. Prime esas kazanç hesabında; (i) DİE Kentsel Yerler Tüketici Fiyatları Endeksindeki Artış Oranı, (ii) Gayri safi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı, olmak üzere oranları DİE tarafından yıllık olarak tespit edilecek iki kriter esas alınacaktır. Öte yandan yaşlılıkta kişinin son 5 yıllık değil bütün çalışma süresince prime esas kazanç miktarları birlikte ele alınacak ve değerlendirilecektir .

Yeni sistem hem yaşlılık sigortasından ödenen aylıkların hem de SSK primlerinin enflasyon ve refah artış oranları kadar yükseltilmesini öngörmesi bakımından tasvip edilebilir bir sistem getirmektedir.

Ancak, bu kriterlerin DİE tarafından tespit edilmesi mesela enflasyon rakamları gibi daha önceden bu kurumun bazı tespit faaliyetlerine yöneltilen itirazları ve

eleştirileri/ itirazları akla getirmektedir. Zira DİE siyasi iktidarların etkileme alanında bulunan bir teşkilat yapısına sahiptir .Endişemiz bu anlamda siyasi iktidarların, bu kurumu etkilemek suretiyle pek ala yine popülizme kapı aralayabileceğidir. Yeni sisteme bir başka itirazımız çok girift bir uygulama getiren yeni sistemin SSK da bürokrasiyi artırması riskidir .

### **E - Ölüm Aylığı**

4447 sayılı kanun ile ölüm sigortası ile ilgili küçük bir düzenleme getirilmiştir. Ölüm aylığına hak kazanma esaslarına müdahale edilmemiş yalnızca prim ödeme gün sayısı 8100 ve üzerinde olanlar için bağlanacak ölüm aylığının artırılmasını sağlayan bir değişiklikle yetinilmiştir. Buna göre ölüm aylığında 8100 - 9000 gün arası için her 360 gün için %2; 9000 günden fazla her 360 gün için %1.5 artırılabilecektir. Bizim anlayamadığımız 8100 rakamının nereden bulunduğu hususudur. Niçin 7 bin değil de 8100 gün artırmada başlangıç alındı. Burada da ölüm sigortasından aylık alacakların aylık oranlarının artırılmaması düşüncesi baskın gelmiş gözükmektedir,

### **F - Geçiş Dönemine Dair Düzenlemeler**

4447 sayılı Kanun geçiş dönemini kısa tutarak adeta kendisine karşı toplumsal tepkiyi ateşlemiştir. Geçiş dönemi 5 yıl olarak öngörülmüş olabilseydi tepkiler daha azalabilirdi. Öte yandan geçiş döneminde prim ödeme gün sayısında da artış öngörülmesi geçişin sert olmasında belirleyici rol oynamıştır.

### **SONUÇ**

Son yıllarda bütçe üzerinde büyük bir yük haline gelen ya da getirilen sosyal sigorta sistemimizde reform yapma iddiası ile kamuoyuna sunulan 4447 sayılı Kanun kamuoyunda " dağ fare doğurdu " denebilecek şekilde sonuç getirmiştir.

Yaşlılık sigortasında asgari bir yaş sınırının sisteme yeniden getirilmesi ile işsizlik sigortası sisteminin Türk sosyal sigorta sistemine dahil edilmesi bu Kanunun getirdiği yenilikler arasında yer almaktadır.

Yeni düzenlemeler ile sosyal sigorta ilkeleri ile bağdaşmayan ve de Türk sosyal sigorta sisteminin bütünlüğünü gözardı eden müdahaleler yapılmıştır. Nasıl uygulanacağı ve başarılı olup olmayacağı şüpheli yeni hesaplama tekniklerinin benimsenmesi de üzerinde durulması gereken bir husustur .

Sosyal sigortada bu tekniğin temel niteliklerine aykırı müdahalelerden kaçınılmalıdır. Siyasi iktidar sahipleri daha ziyade tasarruf endişesi altında hareket etmişlerdir. Bu sosyal sigorta tekniğini gözardı eden değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

Demokratik bir toplumda kamuoyunun düşünceleri ve sosyal sigorta tekniği gözardı edilerek yapılacak kanuni düzenlemelerin kalıcı olması zor gözüküyor. Bu kanun daha uzun süre tartışılacağına benziyor. Tartışmalarda akıl, tarihi ve çağdaş tecrübeyi gözardı etmemelidir. Aksi takdirde korkarız ki bir kördöğüşü sürüp gider.

