

Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeliği: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi

*Black Hole of the Social Security System: Regulation of
Individuals who are Not Deemend to be Insurance Holders*

Kadir ARICI

Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Gazi University Faculty of Economics and Administrative Sciences
arici@gazi.edu.tr

Haziran 2011, Cilt 1, Sayı 1, Sayfa 48-617
June 2012, Volume 1, Number 1, Page 48-61

P-ISSN: 2146 - 4839

2011 - 2012

sgd.sgk.gov.tr
e-posta: sgd@sgk.gov.tr

Yazılar yayınlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dahil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayımlanan yazılardaki görüŖlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tablolardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

If the manuscripts are accepted to be published, the SGD has the possession of right of publication and the copyright of the manuscripts, included publishing the whole text in the digital area.

Articles published in the journal represent solely the views of the authors.

Some parts of the articles and the tables can be cited by showing the source.

Sahibi

Sosyal Güvenlik Kurumu Adına
Dr. M. Emin ZARARSIZ
(Kurum Başkanı)

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Yavuz Selim AYZ
(Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri)

Editör

Ömer GÜLTER

Editör Yardımcısı

Selda DEMİR

Yayının Türü: Ulusal Süreli Yayın

Yayının Aralığı: 6 Aylık

Dili: Türkçe ve İngilizce

Basım Yeri: Polmat Basımevi - 0312 623 82 00

Basım Tarihi: 24 Haziran 2011

ISSN: 2146-4839

SGD sosyal güvenlik dergisi. -- Ankara : Sosyal Güvenlik Kurumu, 2011 -.

c. : tbl., şkl. ; 24 cm.

ISSN 2146-4839

Sosyal güvenlik -- Dergiler -- Türkiye

Sosyal güvenlik -- -- Hukuk ve mevzuat -- -- Türkiye

362.05

SGD Sosyal Güvenlik Dergisi

Tüm hakları saklıdır. Bu Dergi'nin tamamı ya da Dergi'de yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı 5846 sayılı Yasa'nın hükümlerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının yazılı izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayınlanamaz.

İletişim Bilgileri

Ziyabey Caddesi No: 6 Balgat / ANKARA

Tel: +90 312 207 82 39 - 207 88 91

Faks: +90 312 207 81 53

e-posta: basin@sgk.gov.tr

YAYIN KURULU

Prof. Dr. Nizamettin AKTAY

Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Süleyman Hayri BOLAY

Emekli Öğretim Üyesi

Prof. Dr. Cem KILIÇ

Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Şerife Türcan ÖZŞUCA

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Mehtap TATAR

Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Levent AKIN

Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Yrd. Doç. Dr. Şenay

GÖKBAYRAK
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilimler Fakültesi

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Yusuf ALPER

Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Kadir ARICI

Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Berrin ATAMAN

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Hayriye ATİK

Erciyes Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ufuk AYDIN

Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Remzi AYGÜN

Gazi Üniversitesi
Tıp Fakültesi

Prof. Dr. Murat DEMİRCİOĞLU

Yıldız Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ömer EKMEKÇİ

İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Şükran ERTÜRK

Dokuz Eylül Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Ali GÜZEL

Kadir Has Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Ali Rıza OKUR

Yeditepe Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Serdar SAYAN

TOBB - Ekonomi ve Teknoloji
Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali SEYYAR

Sakarya Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER

Yaşar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Müjdat ŞAKAR

Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Zariye ŞENOCAK

Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Sarper SÜZEK

Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Savaş TAŞKENT

İstanbul Teknik Üniversitesi
İşletme Mühendisliği Fakültesi

Prof. Dr. Aziz Can TUNCAY

Bahçeşehir Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. M. Fatih UŞAN

Selçuk Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Süleyman BAŞTERZİ

Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Nurşen CANIKLIOĞLU

Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Alpay HEKİMLER

Namık Kemal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Oğuz KARADENİZ

Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Yrd. Doç. Dr. Hediye ERGİN

Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeliliği: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi (5510 sayılı SSGSSK m.6)

Black Hole of the Social Security System: Regulation of Individuals who are Not Deemend to be Insurance Holders

Kadir ARICI*

ÖZET

Bu çalışmada Sosyal Güvenlik Reformu'nun genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Bu değerlendirmede sistemde yer alan bir düzenlemenin uzun dönemde Sosyal Güvenlik Reformu bakımından bir karadelik etkisi yaratacağı sonucuna ulaşılmıştır. SSGSSK m.6'da sigortalı sayılmayanları belirleyen düzenlemede bağımsız çalışanlar ve çiftçilerin belirli bir gelirin altında gelir elde etmeleri durumunda zorunlu sigortalılıktan muaf olacakları hükme bağlanmıştır. Belirlenen gelir seviyesi muhtaçlık kriterine göre yüksek olduğu için bu düzenlemenin sistemden kaçış için bir yol oluşturacağını düşünüyoruz. Gelir seviyesi muhtaçlık sınırının altında kalıp da sosyal yardım sisteminden yardım alanlar zorunlu sigortalılıktan muaf tutulmalılardır. Devlet, kişileri zorunlu sigortalılık kapsamında olmaya zorlamalı; sistemden kaçışa imkân sağlayan yolları kapatmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Sigortalı kavramı, sosyal sigortanın kapsamı, sigortalı sayılmayanlar, prime esas asgari kazanç, Sosyal Güvenlik Reformu

ABSTRACT

In this study an evaluation of the recent social security reform in general has been carried out. In the evaluation of the reform, I have come to a conclusion that the new regulation at Article 6 of the Act of Social Insurance and General Health Insurance numbered 5510 will have an impact of Black Hole for the Social Security Reform in the long term. At Article 6, the independent workers and farmers are exempted from being the obligatory insured if their yearly earnings are under the minimum yearly earnings limit for the insured. This limit is above the limit for those getting social assistance from the state. I believe that this regulation will be a way to escape from the obligatory social insurance system. The social state should force the citizens to be in the scope of the social insurance system and not to allow them to escape from.

Key Words: The insured, the scope of social insurance, the minimum earning rate for the insurance premiums, The Turkish social security reform

* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı, arici@gazi.edu.tr

GIRIS

Türk sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir bir biçimde yeniden yapılandırılması; norm ve standart birliğinin sağlanması; tek çatı altında toplanması ve ülkemizin büyük ihtiyacı olan genel sağlık sigortası sisteminin kurulması maksadı ile başlatılan Sosyal Güvenlik Reformu gerçekleştirilmiş ve uygulamaya sokulmuştur.

Sosyal Güvenlik Reformu birtakım eksikliklerine ve yetersizliklerine rağmen çok önemli bir reformdur. Reformun hazırlanmasından çok uygulanmasının daha önemli olduğunu düşünüyoruz. Üç büyük sosyal sigorta kuruluşunun tek çatı altında toplanması ve yeni bir teşkilat bünyesinde faaliyete sokulması elbette önemli bir karardır. Sosyal sigortada ülkemizde hizmet üretme döneminden hizmet satın alma sistemine geçilmesi de bir başka dönüm noktası teşkil etmektedir.

Bu çalışmanın iki amacı vardır: Bunlardan biri reform ile ilgili genel bir değerlendirme yapmaktır. Reformun her adımında değerlendirmeler yapılması; değerlendirme sonuçlarına göre yeni düzenlemelere gidilmesinde büyük yarar vardır. İkincisi ise her reformda olduğu gibi reformun amacına ulaşmasına mani olacak eksikliklerden birisi olduğuna inandığımız bir hususa dikkat çekmektir. Reform süreci içinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK) m.6'da yapılan bir düzenleme ile sigortalı sayılmayanlara bir ekleme yapılmıştır. Bu ekleme ile bağımsız çalışanlar ile çiftçiler yönünden zorunlu sigortalı olma sınırı prime esas kazanç alt sınırı olarak belirlenmiştir. Biz bu düzenlemenin reforma uzun dönemde zarar vereceğini düşünmekteyiz.

I- SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN TAHLİLİ

A- Genel Tahlil

Sosyal Güvenlik Reformu uygulamaya gireli üç yılı aşkın bir süre oldu. Sosyal güvenlik sistemimizde bütün dertlere deva olacak bir reform beklentisi vardı. Günümüzde gerçekleştirilen Sosyal Güvenlik Reformu'nun bu beklentilere ne ölçüde cevap verebildiğinin sağlıklı bir değerlendirilmesinin yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu değerlendirmenin uygulama sürecinde sürekli ve düzenli bir biçimde yapılması da gereklidir. Reform sonrası ortaya çıkan yeni sistemde

uygulamada karşılaşılan sorunları çözümlenerek gitmek suretiyle reformun başarıya ulaşmasını sağlamak düşünülebilir.

Sosyal Güvenlik Reformu'nun başarıya ulaşması için sistemin sürdürülebilir olmasına birinci derecede önem verilmesi gerekir. Sosyal sigortada aktüeryal hesapların iyi yapılması ve sistemde yapılacak düzenlemelerin aktüeryal etki analizine dayalı karara bağlanması göz ardı edilemeyecek derecede önemli bir husustur. Sistem devlete taşıyamayacağı bir yük yüklememeli; mali sistemin dengelerini bozmadan finansal bakımdan sürdürülebilir olmalıdır.

Reformun başarısında göz ardı edilmemesi gereken bir başka husus ise “müşteri memnuniyeti”nin sağlanması olmalıdır. Sistem, sigortalıların sosyal güvenlik beklentilerine cevap verebilmelidir. Sosyal sigortalıların beklentileri bakımından sürekli bir kamuoyu denetiminin memnuniyet anketleri vb. yollarla izlenmesinde yarar vardır.

Çağdaş dünyada sosyal güvenlik devletler için bir yükümlülük, insanlar için ise bir haktır. Sosyal güvenlik hakkı, bütün insan hakları belgelerinde yer alan bir haktır. Anayasamızda sosyal güvenlik hakkına dair düzenlemeler m. 60, 61, 62 ve 90'da buna uygun olarak yapılmıştır. Sosyal ve ekonomik haklarda devlet yükümlülüklerinin bir sınırı vardır. Bu anlamda Devlet anayasal yükümlülüklerini ekonomik gücü ölçüsünde m.65'de düzenlenen esaslar çerçevesinde yerine getirecektir.

Uygulamaya konulan Sosyal Güvenlik Reformu bizce yanlış varsayımlara dayalı bir politika çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu yanlış varsayımlardan en önemlisi **sistemin bonkör olduğu** tespittir. Halbuki sistem hiç de bonkör bir sistem değildi. Sistemin bonkör olduğu tespitine yol açan husus, sistemin sosyal sigorta tekniğine aykırı yasal düzenlemeler ve uygulamalardır. Bir örnek olmak üzere sosyal sigorta tekniğine aykırı olarak yaşlılık yaşına ulaşmadan yaşlılık aylığı bağlanmasını öngören düzenlemeler ve uygulama verilebilir¹. Bu düzenleme sayesinde 1969 yılından 1999 yılına kadar bu ülkede

¹ 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu öncesinde sosyal sigorta kuruluşlarımızda yaşlılık yaşına ulaşmadan yaşlılık aylığı alma imkânı SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Kanunu kapsamında çalışan sigortalılar yönünden uygulanmakta iken adı geçen kanun ile bu uygulamadan ileriye dönük olmak üzere vazgeçilmiştir.

38 yaşındaki kadınların ve 43 yaşındaki erkeklerin yaşlılık aylığı alabilmeleri mümkün olabilmiştir. Hatta Emekli Sandığı kapsamında asker ve polis gibi bazı kadrolarda istihdam edilenlerin yaşlılık aylığı alma yaşı 35'e kadar inebilmiştir.

Sosyal sigorta tekniğine aykırı düzenlemelerden bir başkası ise primlerini zamanında ödemeyenlere af kanunları ile borçlarını faizsiz ödeme imkânlarının tanınması idi. Bu uygulamalar sosyal sigortanın aktüeryal hesaplarında son derece ciddi sapmalara yol açmıştır.

Eski sistemin çökmesinin esas nedeni ise sisteme yapılan siyasi müdahalelerdir. Hükümetler, kanununda idari ve mali bakımdan özerk olduğu yazan SSK ve Bağ-Kur gibi sigorta kuruluşlarının ve Emekli Sandığının gerçekte yöneticisi olmuşlardır. Siyasi iktidarlar atama ile gelen yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri değiştirerek sistemi herhangi bir devlet dairesi gibi yönetir hale gelmişlerdir. Her dönemde atama ile gelenlerin ekseriyette kalması nedeniyle idari ve mali özerklik kağıt üzerinde kalmıştır. Bu yönetim tarzı sosyal sigorta sisteminin verimli, istikrarlı ve etkin yönetilmesini engellemiştir. Yine bu yönetim yapısı sigorta kuruluşları fonlarının yüksek enflasyonun da mevcut olduğu ortamlarda sigortacılık ilkelerine uygun bir şekilde (yani emniyet, verimlilik ve likidite ilkelerine uygun olarak) yönetilememesinin temel nedeni olmuştur. Sonuçta siyasi müdahaleler, sigortacılık ilkelerine aykırı yönetimler ve uygulamalar sonucu sistem, sistemin garantör olan devletin üzerine çökmüştür².

Reformu hazırlayanların sistemin çöküşü üzerinde yeterince durup sürdürülebilir bir sistem kurmak arayışına girdiklerini düşünmüyorum. Kaldı ki adı Sosyal Güvenlik Reformu olmasına rağmen Sosyal Güvenlik Reformu bir sosyal sigorta reformu olarak doğmuştur. Bu yüzden sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemine dair kuruluşlar Sosyal Güvenlik Reformu kapsamı dışında bırakılmıştır. Dolayısı ile sosyal güvenlikte tek çatı Sosyal Güvenlik Reformu ile kurulamamıştır.

² Gerek DPT raporlarında gerekse akademik çevrelerin tespitlerinde sosyal sigorta sisteminin çöküş nedenleri hususunda bir konsensüsün mevcut olduğu bilinmektedir. Tespitte birleşenler maalesef çözümden aynı noktaya gelememişlerdir. Biz sistemin hatalardan dönülerek çözülebileceğine inanmaktaydık. Bkz. Arıcı Kadir (1999), Bataktan Günışığına, Ankara.

Sosyal Güvenlik Reformu ile sosyal güvenlikte norm ve standart birliğinin sağlanması bakımından önemli adımlar atılmış olmasına rağmen bu birlik sağlanamamıştır. Memur ve kamu görevlileri bakımından istisnai hükümler 5510 sayılı Kanun'da varlığını korumaktadır (m. 43-49).

Sosyal Güvenlik Kurumunun teşkilat cesameti sosyal güvenlik merkezleri, aile hekimliği, sağlık hizmet sunucuları dikkate alındığında düşünülenden çok daha büyük olacaktır. Öte yandan SGK teşkilatlanması; çok gelişmiş bir elektronik alt yapı ve iyi yetişmiş bir personel kadrosu ile sürdürülebilecek nitelikte kurgulanmıştır. Sistemin sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi için personelin bilgi işlem okuryazarlığı ve sosyal güvenlik mevzuatı hususunda iyi eğitilmesi gerekmektedir.

B- Reformun Önemli Eksikliği: Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Sistemini Kapsam Dışında Bırakması

Sosyal Güvenlik Reformu'nun bizce eksik bıraktığı en önemli mesele, sosyal yardım ve sosyal hizmet sisteminin Sosyal Güvenlik Reformu içinde çözülememiş olmasıdır³. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında kamunun gerek merkezi idare gerekse mahalli idareler eli ile çok çeşitli hizmetler götürdüğu ve büyük bir finansal kaynak ayırdığı tartışmasızdır. Kamu sosyal yardım ve hizmetlerinin gerek kurumsal bakımdan gerekse bağlı ya da ilgili bakanlık bakımından çok başlı bir sistem içinde yürütüldüğu bilinmektedir.

Kamu sosyal yardım ve sosyal hizmetleri ile ilgili olarak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğu (SYDGM) ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğu (PÖGM) olmak üzere üç genel müdürlük görev almaktadır. Konu ile ilgili diğer kamu kurumları arasında Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğu, Özel Öğretim Genel Müdürlüğu, Aile Araştırma Kurumu Genel Müdürlüğu, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğu gibi kurumların da varlığı göz ardı edilemez. Bu kurumlara sayıları 931 olan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarını da ilave etmeliyiz. řu halde sosyal yardım

³ Mevcut sistem için bkz.: Sözer, A. Nazım (1998), Türkiye'de Sosyal Hukuk, İzmir.

ve hizmet sistemimizde kurumsal bakımdan çoklu yapılu bir sistem hakimdir. Kamu sosyal yardım ve hizmetleri ile ilgili olarak üç Devlet Bakanlığının dışında Milli Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının, yetki ve görevli olduğu düşünüldüğünde bakanlık açısından da çoklu başlı bir sistem mevcuttur.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumu yani sistemin işleyişi bakımından da çağa uygun bir sistemin kurulabildiğini söylemek mümkün değildir. Şöyle ki muhtaçlığın kriterleri ve sınırları belirlenmemiştir. Yani sosyal yardım ve sosyal hizmetler bir hak olarak düzenlenmemiştir. Mevcut işleyiş içinde kamu sosyal yardım ve sosyal hizmetleri birer lütufmuş gibi sunulmaktadır.

Kamu sosyal yardım ve hizmetlerinin bir hak haline getirilememiş olması muhtaçlarla ilgili sosyal güvenlik bakımından çok önemli bir sosyal güvenlik zafiyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemimizdeki bu zafiyet, bu boşluk sosyal sigorta sisteminde zorlamalar, sisteme sigorta tekniğine aykırı müdahalelerin de gerekçesini oluşturmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmete muhtaç durumda olan kimselere sosyal güvenlik sağlamak maksadı ile birtakım zorlamalar yapılmaktadır. Sanatçı borçlanmaları gibi zorlama borçlanma kanunları ve sosyal sigorta sisteminden toz hastalığına yakalananlara aylık bağlanması teklifleri bunun için birer örnek oluşturabilir.

Öncelik sosyal yardım sisteminin çağdaş muhtevada ve ülkenin ekonomik gücünü de dikkate alan bir muhteva ve kapsamda kurulması olmalıdır. Sosyal sigorta ve tamamlayıcı sosyal güvenlik sistemleri çağdaş normlarda bir hak olarak kurulmuş kamu sosyal yardım ve hizmet sistemi üzerinde sağlıklı bir şekilde işleyebilir. Sağlıklı bir sistem kurulmadığı takdirde insanlar ihtiyaçlarını sosyal sigorta yolu ile giderme yoluna yönelecek ve sosyal sigorta sistemine bu sigorta tekniğine aykırı müdahale şartları bu baskılarla oluşturulacaktır.

C- Yeni Liberal Akımların Sosyal Sigorta Sistemi Üzerinde Etkili Olması

Sosyal sigorta sistemimizin reform ihtiyacının gerisinde yatan birtakım temel nedenler ve meseleler elbette vardı; çok başlılık, özerklik, norm ve standart birliğinin olmaması gibi. Sosyal sigorta sistemimiz başta sigorta tekniğine aykırı düzenlemeler olmak üzere;

bilinen meseleleri çözecek biçimde yeniden yapılandırılabilir ve sistem sağlıklı bir işleyişe kavuşturulabilirdi. Reform kapsamında sosyal güvenlik sisteminde bu meseleleri çözecek nitelikte bazı adımlar da atılmıştır.

Mevcut reformda göz ardı edilmemesi gereken önemli bir paradigma değişikliği mevcuttur. Bunlardan birincisi reformun paradigmasında yeni liberal görüşlerin hakim olmasıdır. Yeni liberal görüş, sosyal güvenliğin mümkün olabildiği kadarı ile özelleştirilmesini öngören bir anlayışa sahiptir. Yeni liberaller devletin sosyal güvenlikte asgari nitelikte bir garantiyi üstlenmesini; sosyal güvenlikte sistemin olabildiği kadarı ile özel sigorta temelli tekniklere dayalı olarak ya da sosyal sigorta-özel sigorta karışımı sistemlerle (iştirakin zorunlu olduğu ancak sistemin özel sektörce yönetildiği karma sistemler) sürdürülmesini öngörmektedirler. Sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanı da dahil sosyal güvenlikte özelleştirmeyi destekleyen politikalara öncelik verilmesini öngören yeni liberaller; bu alanın da piyasa konusu haline getirilmesinin doğru olacağını düşünmektedirler.

Son yapılan Sosyal Güvenlik Reformuna da yeni liberal politikaların **damgasını kısmen vurduğu** gözlemlenmektedir. Şöyle ki; Reformda sosyal sigortalarda sistemin bonkör olduğu öngörüsü ile hareket edilmiş ve kurulan sistemde ne kadar çok ve uzun süre prim alırız ne kadar az ve düşük oranda aylık bağlarımız mantığı ile bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme, devletin asgari yükümlülük üstlenmesi politikasını destekleyen bir düzenlemedir. Bu düzenleme ile kanun yürürlüğe girdikten sonra ilk defa sigortalı olacakların alacakları aylıklar yeni liberallerin öngördüğü gibi asgari aylıklar olacak ve hiçbir şekilde emeklilikte beklenen asgari gelir garantisini sağlamayacak yani eski emekli aylıkları kadar dahi olamayacaktır. Bu nedenledir ki reform sonrası ilk defa sigortalı olacaklar mutlaka bireysel emeklilik sigortaları, hayat sigortaları gibi tamamlayıcı emeklilik sistemlerine katılmak zorunda kalacaklardır: Başka bir deyişle reform kitleleri özel sektörün işlettiği bireysel emeklilik sistemlerine mahkûm ve mecbur eden, iten bir sistem olarak kurgulanmıştır.

Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında genel sağlık sigortasında da hizmet satın alma tercihinin yapılmış olması yeni liberal politikaların bu alanda etkili olduğunu gösteren bir başka husustur. SSK hastanelerinin

devlete devri; yani kamulaştırılması aslında özelleştirmeye yönelik bir hazırlık adımı niteliğinde idi⁴. Reformla sağlık hizmetlerinde hizmet satın alma tercihi en geniş bir biçimde uygulamaya konulmuştur. SSK'nın ilaç fabrikalarının kapatılması bu politikaları destekleyen adımlardır. Sosyal Güvenlik Reformu sonrası dönemde Devletçe sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında da hizmet satın alma yolu benimsenmiştir.

Kısaca sosyal güvenlik politikaları yeni liberal rüzgârların estiği bir atmosfer içinde üretilmiş; Sosyal Güvenlik Reformu bu ortam içinde şekillenmiştir. Reform sosyal sigorta ile asgari gelir sağlayan; ikinci ve üçüncü ayaksız (yani bireysel emeklilik sistemleri olmaksızın) yeterli sosyal güvenlik sağlamaktan uzak bir sistem olarak doğmuştur.

II- SOSYAL SİGORTADA SİGORTALI SAYILMAYANLAR İLE İLGİLİ DÜZENLEMENİN KARADELİK OLMA NİTELİĞİ

A- Sigortalı Sayılmayanlar

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu sigortalı sayılmayanları belirlemiştir (SSGSSK m.6). Bu tespit genel sağlık sigortası bakımından da (m.60) ayrıca yapılmıştır.

5510 sayılı Kanun (m.6) sigortalı sayılmayanları sıralarken “**1) Kamu idareleri hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, bu kanunda tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler, (m.6/1) “ile” (Değişik: 17/4/2008-5754/4 md.) Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz**

⁴ Devir 19.01.2005 tarih ve 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun ile yapılmıştır.

katından az olduğunu belgeleyenler, (m.6/k) zorunlu sigorta kapsamı dışında tutmuş ve sigortalı sayılamayacaklar arasında yer verilmiştir. Bu düzenleme incelendiğinde;

1. Çiftçiler

2. Bağımsız çalışanlar

Kanunda öngörülen prime esas kazanç alt sınırından az gelir sahibi olduklarını belgeledikleri takdirde zorunlu sigorta kapsamı dışında olacaklarının hükme bağlandığı anlaşılmaktadır. Düzenleme kamuoyunda yeterli bir şekilde tartışılmamıştır. Hatta başta çiftçiler ve esnaf olmak üzere bu düzenlemeden memnun olanlar da vardır. Ancak bu düzenlemenin yerindeliği tartışmaya değer bir konudur.

B- Düzenlemenin Yerindeliği Tartışması

1- Düzenleme Sistem Dışında Kalmayı Kolaylaştırmaktadır

Serbest meslek mensupları ile tarımda kendi adına ve hesabına çalışanların kazanç itibarı ile prime esas kazanç alt sınırının altında geliri olduğunu belgelemeleri halinde zorunlu sigorta kapsamından çıkarılmış olmaları üzerinde tartışılması gereken çok önemli bir meseledir. Kısa dönemde bu kitle bakımından memnurluk yaratabilecek bir düzenleme olarak nitelendirilebilir. Ancak düzenleme incelendiğinde uzun dönemde bu düzenlemenin sistem bakımından adeta bir karadelik niteliğini kazanacağından endişe duymaktayız⁵.

Ülkemizde kayıt dışı ekonomi çok yaygın durumdadır. Ülkemizde kadastro hizmetlerinin henüz tamamlanmamış olması, gayrimenkullerde ölüme bağlı veraset ve intikallerin yapılmamış bulunması, kırsal kesimde kişilerin gelir durumunun sağlıklı olarak tespitini imkânsız hale getirmektedir. Kentlerde ise izinsiz ve kayıt dışı çalışma çok yaygındır. Dolayısı ile kimi kişiler için prime esas gelir asgari sınırı altında kalma çok kolaylıkla sağlanabilecek bir durumdur. Özellikle sosyal güvenlik

⁵ Doktrinde bizimle aynı görüşü paylaşanlar mevcuttur. Bu düzenleme ile sigortalı olmanın yolunun açıldığı, ciddi bir denetim yapılmaz ise bu istisnai hüküm nedeniyle zorunlu sigorta kapsamına girmeyen pek çok kimsenin söz konusu olacağı ifade edilmektedir. Güzel, Ali, Ali Rıza Okur, Nurşen Caniklioğlu (2010), Sosyal Güvenlik Hukuku, 13. Basım, İstanbul, s. 127.

bilinci olmayan kesimler bu imkândan ve yoldan faydalanmak suretiyle sistem dışında kolayca kalabilirler.

Yeşil kart yolu ile ya da genel sağlık sigortasının verdiği imkânlardan yararlanarak tedavi ihtiyaçlarını da gideren bu kitle uzun dönemde/gelecekte sosyal güvenliğe muhtaç kesimler haline gelebilirler.

Bu itibarla, muhtaçlık kriterleri “sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemi” içinde belirlenmeli ve bu kriterleri taşımayanların zorunlu sigorta kapsamında olmaları sağlanmalıdır.

Sistem kurgulanırken geçmişte yaşanan prim toplamada karşılaşılan zorlukların tartışılan düzenlemenin arkasında yatan temel saik olduğunu biliyoruz. Geçmişte gerek Bağ-Kur gerek Tarım Bağ-Kur sisteminde prim toplamada çok büyük sıkıntıların yaşandığı bilinmektedir. Ancak bu sıkıntıların gerisinde yatan nedenler sağlıklı bir şekilde değerlendirilmiş değildir. Kaldı ki prim tahsilinde tarım kesimine uygun yaklaşımlar geliştirilerek prim toplama da dâhil bu alanda yaşanan meselelerin çözülmesi pekala sağlanabilirdi.

2- Düzenleme Sosyal Sigortanın “Zorunluluk İlkesi” ile Bağdaşmamaktadır

Çağdaş anlamda sosyal güvenlik kavramı, sosyal güvenlik anlayışı ve sosyal güvenlik sistemleri 20. yüzyılda gelişmiş sistemlerdir. Çağdaş anlamda sosyal güvenlik sistemleri ile geleneksel sosyal güvenlik sistemleri arasındaki önemli farklar vardır. Bu farkların başında ise zorunluluk ilkesi gelir. Geleneksel sosyal güvenlik sisteminde geliştirilen bütün sosyal güvenlik tekniklerinin ayırt edici niteliği “**isteğe bağlılık**”tır. Modern sosyal güvenlik sistemleri iki önemli teknik temelinde işlemektedir. Bunlardan birisi sosyal sigorta tekniği diğeri ise kamu sosyal yardım ve sosyal hizmet tekniğidir.

Sosyal sigorta tekniğinin ayırt edici niteliklerinden birisi “zorunluluk ilkesi”dir. Sosyal sigorta sistemi devletçe ve kanunla kurulur ve devletin garantörlüğünde işler. Kanunda sosyal sigorta kapsamında olanlar belirlenir. Bu belirleme yapılırsa iken devlet, kişilerin istek ve iradesini dikkate almaz. Primli sistem içinde prim ödeme gücü olan herkesi kapsam içine alır. Bazı durumlarda prim ödeme gücü olmayanları da primleri devletçe ödenmek şartı ile kapsama alır.

Sosyal sigortanın zorunlu bir sigorta olmasının temelinde isteğe bağlılık esası ile işleyen geleneksel sistemlerin sosyal güvenlik sağlamakta yetersiz kalması gerçeği yer alır. Modern devlet sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğu gerçeğini göz ardı etmez. Yine modern devlet, ülkesinde yaşayan herkese sosyal güvenlik sağlamayı bir kamu görevi, devletin temel bir yükümlülüğü olarak kabul eder.

Zorunluluk ilkesi, devlete sosyal sigorta kapsamına vatandaşların girmesi hususunda zorlayıcı olmasını da gerekli kılar. Devlet sosyal sigorta içine kişilerin girmesi için olabildiği kadarı ile zorlayıcı bir politika izlemelidir. **Devlet sosyal güvenliğin kişilerin idrak ve isteğine bırakılamayacak kadar önemli olduğunun bilinci içinde zorunluluk ilkesini uygulamalıdır.** Zorunluluk ilkesi ile kişiler hem kendi sosyal güvenliği için tasarruf yapmaya, tedbir almaya zorlanmış olmakta hem de bu suretle devletin sosyal güvenliğe ayıracağı finansman kaynak ihtiyacı o ölçüde azaltılmış olmaktadır.

Düzenleme ile sosyal sigortanın zorunluluk ilkesi ile bağdaşmayan bir adım atılmış olmaktadır⁶. Sigortalı sayılmayanlar kapsamında gelir ile bağlantılı düzenleme ilk bakışta yerinde gibi gözükmemektedir. Ancak ülkemizde kayıt dışılığın bu kadar büyük olduğu bir gerçektir. Kişiler gelirlerini saklama ve az gösterme imkânına sahip olduğu bir ekonomide kişilerin gelirleri nasıl tespit edilecektir? Sonuçta kişiler yalnızca kayıtlı sistem içindeki gelirleri ile değerlendirmeye alınacak; sigortalı olup olmayacakları da kayıt içi gelirleri dikkate alınarak belirlenecektir. Düzenleme zorunluluk ilkesinin devlet eli ile zafiyete uğratılmasına yol açacaktır. Kayıt dışılığa kaçış için kişilere bir yol açılmış olacaktır.

3- Düzenleme Sosyal Sigortadan Kaçış İçin Yol Olacaktır

Düzenleme ile hem bağımsız çalışan esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlar hem de çiftçiler için kayıt dışılığa geçişte uygun ve de kanuni bir yol açılmış olacaktır. Düzenleme kırsal kesimde ve küçük esnaf ve zanaatkâr kesimi ile serbest çalışanlar kesiminde sigortasız çalışmayı özendirici olarak algılanabilir.

⁶ Güzel, A, A.R. Okur, N. Caniklioğlu, age, s. 116.

Sosyal güvenlik kültürünün gelişmediği kesimleri -ki tarım kesimi ve bağımsız çalışanlar yönünden özel bir risk oluşturmaktadır- devlet ne ölçüde zorlar ise bu kesimlerde kişiler kendi sosyal güvenliği için tasarruf yapmaya o ölçüde yöneleceklerdir.

4- İsteğe Bağlı Sigortanın Kolaylaştırılması Riski Azaltabilir mi?

Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında isteğe bağlı sigortalı olma kolaylaştırılmıştır. İsteğe bağlı sigortalılığa geçiş şartları bakımından yapılan kolaylaştırma zorunlu sigortalılığı destekleme bakımından önem taşır. Bu düzenleme reformun bizce olumlu yönlerinden birisidir.

İsteğe bağlı sigortalılığın kolaylaştırılması zorunlu sigorta kapsamı dışında kalanların sosyal güvenliğine katkı sağlayabilir mi? Yahut bizim tehlike ya da kara delik olarak nitelendirdiğimiz m.6'da yer alan düzenlemenin muhtemel risklerini isteğe bağlı sigortalılığın kolaylaştırılması azaltabilir mi?

Kanaatimizce isteğe bağlı sigortalılığa geçişin kolaylaştırılması sosyal güvenlik bilinci ve kültürü olan kesimler bakımından bir yarar sağlar. Kimi statüde çalışanlar, mevsimlik çalışanlar ve sair çalışanlar bakımından bir fırsat ve imkândır. Ancak sosyal güvenlik kültürü zayıf kesimler yönünden isteğe bağlı sigortalı olmanın kolaylaştırılmasının sağlayacağı bir katkı olamaz. Zorunlu sigortalılıktan kurtulduğuna sevinen kesimlerin isteğe bağlı sigorta yolunu tercih ederek kendi sosyal güvenliğine yatırım yapması beklenemez, beklenmemelidir.

III- KARADELİKTEN NASIL KURTULURUZ? ÇÖZÜM ÖNERİMİZ

Mevcut sistemin bu şekilde kalmasının uzun dönemde sosyal güvenlik sistemimiz için bir karadelik olacağını düşünüyoruz. Sosyal güvenlikte temel prensip zorunlu sigorta kapsamını mümkün olabildiği kadar genişletmek olmalıdır. Bu genişlemenin sınırı ne olmalıdır. Bizce zorunlu sigortalılığın başlangıç noktası muhtaçlık sınırının bittiği nokta olmalıdır. Çağdaş devletin vatandaşlarını sosyal güvenlik için olabildiği kadar zorlaması; zorunlu sigortanın kapsamının olabildiği kadar genişletmesini gerekli kılar.

Yeni çalışma ilişkileri düzeni de dikkate alındığında sosyal yardım ve sosyal hizmet sisteminin çağdaş norm ve standartta kurulmasının gün geçtikçe hayati bir önem kazandığı anlaşılmaktadır. Zorunlu sigorta kapsamına alınmamış yahut zorunlu sigorta kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirememiş kişilerin sosyal güvenlik mahrum kalmalarının önlenmesinin ilk adımı sürdürülebilir bir sosyal yardım ve sosyal hizmet kurumunu kurmaktır.

Kurulmasını beklediğimiz ve önerdiğimiz “Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Kurumu” bizim karadelik olacağını düşündüğümüz düzenlemelerin risklerini azaltma bakımından da önemli bir rol oynayacaktır. Bu problemin sağlıklı ve sürdürülebilir çözümü kamu sosyal yardım ve hizmetler sisteminin tek bakanlık ve tek bir kurum çatısı altında toplanması ve sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin bir hak olarak düzenlenmesidir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetler bakımından ülkede ihtiyaç tespiti için somut, ölçülebilir ve denetlenebilir kriterler belirlenmeli ve bir ihtiyaç ölçüsü olan asgari gelir sınırı tespit edilmelidir. Böylece sosyal yardım ve sosyal hizmet bir hak haline getirilmiş olacaktır. Kanunla belirlenen şartlara haiz vatandaşa, belirlenen yardım ya da sosyal hizmet sağlanmadığında, vatandaşın bunu idare mahkemesinde denetleyebilme hakkı tanınmalıdır.

Sağlıklı işleyen bir sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi kurulduğu zaman sigortalı sayılan ya da sayılmayan konusu önemli bir mesele olmaktan çıkmış olacaktır. Çünkü sosyal sigorta kendi kuralları ile işleyecek; sosyal sigortadan yardım alamayan ve ihtiyaç kriterlerine sahip olan kimselere de sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemi içinde sosyal güvenlik sağlanmış olacaktır. Bu suretle sosyal güvenlik şemsiyesi kapsamında kimse kalmamış olacaktır.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemimizin sağlıklı yapılandırılmaması mevcut sosyal sigorta sistemi üzerinde tabir caiz ise bir enerji birikimine yol açmaktadır. Sosyal güvenlik mahrum kimseler siyasi iktidar üzerinde baskı kurmak suretiyle sosyal sigorta sistemi içine girmek ve bu yolla sosyal güvenliğe kavuşmak yolunu seçmektedirler. Bu da sosyal sigortalara, tekniğe aykırı dış siyasi müdahalelere neden olmakta, kapı aralamaktadır.

SONUÇ

Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında sigortalı sayılmayanlar yeniden düzenlenmiştir. 5510 sayılı SSGSSK m.6 ile yapılan yeni düzenleme bağımsız çalışanlar ve çiftçilerden aylık gelir seviyesi prime esas kazanç asgari sınırının altında kalanları sigortalı saymamaktadır. Buna göre kanunda öngörülen gelir seviyesini yakalamayan bağımsız çalışanlar ve çiftçiler, zorunlu sigortalı olmaktan kurtulmaktadırlar.

Bu düzenleme kamuoyunda hiçbir tepki almamıştır. Hatta düzenlemeyi kamuoyunun olumlu bir biçimde değerlendirdiği de söylenebilir. Biz bu düzenlemenin sosyal sigortanın zorunluluk ilkesine aykırı bir düzenleme olduğu; sigortalılıktan kaçış için bir yol, bir kapı olarak kullanılabileceğinden dolayı endişe duymaktayız. Bu nedenledir ki bu düzenlemenin, sosyal sigorta sistemimizde bir karadelik olarak fonksiyon ifa edebileceğini düşünüyoruz. Ülkemiz gibi gelir tespitinin çok zor, kayıt dışı ekonominin yaygın ve sosyal güvenlik bilincinin zayıf olduğu toplumlarda bu düzenleme sistemden kaçış için kullanılabilir.

Devlet sürdürülebilir bir sosyal sigorta sistemi için vatandaşların sisteme girmelerini olabildiği kadar zorlamalıdır. Sosyal yardıma muhtaç durumda olan kişilerin dışındaki kişiler olabildiği kadar sigortalı olmaya zorlanmalıdır. Zorunlu sigorta kapsamı dışında olanlar ya da sigortalı olmayanların tespitinde sınır, çalışanlar yönünden muhtaçlık seviyesi olmalıdır. Özellikle bağımsız çalışanlar ve çiftçiler bakımından SSGSSK m.6'da yer alan düzenleme mutlaka değiştirilmeli ve prime esas kazanç alt sınırı yerine devletin belirleyeceği muhtaçlık kriteri sigortalı sayılmayanlar için esas alınmalıdır. Hali hazırda sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemimiz kurulmadığı için m.6 gelecekte sistem bakımından bir karadelik olabilir. Eğer düzenleme bu hali ile kalır ise; m.6'dan istifade ederek halen sosyal sigorta sistemi dışında kalanlar istikbalde sosyal yardıma muhtaç durumuna düşebileceklerdir. Sonuçta sürdürülebilir sosyal güvenlik bakımından mevcut düzenleme bir risk teşkil etmektedir.