



**HUKUK**

*Doç. Dr. Murat ŞEN*

Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğre

# Genel Hatlarıyla Sosyal Güvenlik Reformu



## Yeni sosyal güvenlik sisteminde, kanunla refah payının ve aylık bağlama oranının düşürülmesi, emekli maaşlarının da azalması sonucunu doğuracaktır ve işe yeni girenlerin tamamı bu durumdan etkilenecektir.

Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda, son dönemde köklü değişiklikler yapmayı amaçlamış sosyal güvenlik reformu olarak da isimlendirilen iki önemli kanun vardır. Bunlardan biri, 16.05.2006 tarih ve 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (R.G., 20.05.2006, S. 26173); diğeri 31.05.2006 tarih ve 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'dur (SSGSS) (R.G., 16.06.2006, S. 26200).

Sosyal güvenlik sistemimizde reform yapan 5510 Sayılı Kanun'un 5754 Sayılı Kanunla getirilen yenilikler çerçevesinde değerlendirilmesinde kamuoyunun da bilgilendirilmesi açısından yarar vardır. Bu çalışmada, 5510 Sayılı Kanun'da 5754 Sayılı Kanun'la getirilen önemli değişikliklere ana başlıklar altında çok ayrıntıya girilmeden yer verilecektir.

### I. İşçiler, Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar ve Memurlar Açısından Yaşlılık Aylığına Hak kazanmak İçin Gerekli Prim Koşulu

5510 Sayılı Kanun'un 28. maddesinde "Yaşlılık sigortasından sağlanan haklar ve yararlanma şartları" düzenlenmiş ve "a" bendinde "Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malütlük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanır. Ancak, 4. maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılanlar için prim gün sayısı şartı 7200 gün olarak uygulanır." denilmiştir. Buna göre, işçilerin yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için ödemek zorunda olduğu prim koşulu 9 bin günden 7 bin 200 güne indirilmiş; kendi nam ve hesabına çalışanlar (esnaf, ticaret erbabı) ile memurlar açısından ise 9 bin gün prim koşulu korunmuştur.

### II. Prim Gün Sayısı Koşulunun Doldurulduğu Tarihte Geçerli Olan Yaş Haddinden Emekli Olunması

SSGSS Kanununun 28. maddesinin "b" bendinde, "(a) bendinde belirtilen yaş şartı:

- 1) 1/1/2036 ilâ 31/12/2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61,
- 2) 1/1/2038 ilâ 31/12/2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62,
- 3) 1/1/2040 ilâ 31/12/2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63,
- 4) 1/1/2042 ilâ 31/12/2043 tarihleri arasında

kadın için 62, erkek için 64,

5) 1/1/2044 ilâ 31/12/2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65,

6) 1/1/2046 ilâ 31/12/2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65,

7) 1/1/2048 tarihinden itibaren ise kadın ve erkek için 65,

olarak uygulanır. Ancak yaş hadlerinin uygulanmasında (a) bendinde belirtilen prim gün sayısı şartının doldurulduğu tarihte geçerli olan yaş hadleri esas alınır," denilmek suretiyle, "prim gün sayısı koşulunun doldurulduğu tarihte geçerli olan yaş haddinden" emeklilik olanığı sağlanmıştır. Böylece, yeni düzenlemede 65 yaşta emeklilik düzenlemesi kabul edilmiştir ama uygulamasının başlangıcı fiilen altı yıl ötelenmiştir. Belki de 5510 Sayılı Kanun'unun yürürlük tarihinin Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı dolayısıyla yaklaşık iki yıl ertelenmesinin çalışanlar açısından en olumlu sonucu, emeklilikte 65 yaşını ötelenmesidir.

5510 Sayılı Kanun değişmemiş olsaydı 20 yaşında bir erkek ilk kez 1 Ekim-31 Aralık 2008 tarihleri arasında bir işte çalışmaya başladığında 65 yaşından önce emekli olamayacaktı. Prim gün sayısını doldurduktan sonra da 20 yıl beklemek zorunda kalacaktı. Söz konusu kişi 9 bin günlük (25 yıl) prim koşulunu 2033 yılında doldurduğunda 45 yaşında olacak; erkeklerin emekliliği için 2036 yılına kadar 60 yaş koşulu aranacağından, bu kişi öncelikle 60 yaşını dolduruncaya kadar 15 yıl bekleyecekti. 60 yaşını 2048 yılında dolduracağı ve o tarihte emeklilik yaşı 65'e çıkarılmış olduğu için bu kez ilave olarak beş yıl daha bekledikten sonra 2053 yılında emekli olabilecekti.

İlk defa çalışmaya bu yasa yürürlüğe girdikten sonra başlayan 20 yaşındaki bir kadın da 25 yıllık prim koşulunu 2033 yılında doldurduğunda 45 yaşında olacaktı. Kadınların emekliliği için o tarihte yaş koşulu 58 olacağı için, bu kadın çalışan, 58 yaşını dolduracağı güne kadar 13 yıl bekleyecekti. Bu tarih de 2046 yılına denk gelecekti. Ancak o tarihte kadınlar için emeklilik yaşı 64'e çıkarılmış olduğu için bu kadın ilave olarak altı yıl daha bekleyerek 2052'de emekli olmak zorunda kalacaktı.

Değişiklikten sonra ise, 2008'de ilk defa çalışmaya başlayan bir erkek eğer işçi statüsünde çalışırsa 7 bin 200 gün (20 yıl) prim koşulunu 2028

yılında, memur ya da esnaf statüsünde çalışırsa da 9 bin gün prim koşulunu 2033 yılında yerine getirdiğinde; her iki durumda da bu kişi prim gün koşulunu doldurduğu tarihte geçerli olan emeklilik yaşında, yani 2048 yılında 60 yaşında emekli olabilecektir. Böylece ilave olarak beş yıl daha bekleme zorunluluğundan kurtulmuş olacaktır. Yeni yasa yürürlüğe girdikten sonra ilk defa bu yıl çalışmaya başlayan 20 yaşındaki bir kadın da hangi statüde çalışırsa çalışsın 2046 yılında, yani 58 yaşında emekli olabilecektir. Bu durumdaki kadın da ilave olarak altı yıl daha beklemekten kurtulmuş olacaktır.

### III. Emekli Aylığının Azalması

Yeni sosyal güvenlik sisteminde, kanunla refah payının ve aylık bağlama oranının düşürülmesi, emekli maaşlarının da azalması sonucunu doğuracaktır ve işe yeni girenlerin tamamı bu durumdan etkilenecektir. Çalışanlar yeni sistemde daha fazla ve daha uzun süreyle prim ödeyecek; buna karşılık daha geç ulaşacakları emeklilik döneminde, daha düşük emekli aylığı almış olacaklardır.

Bir kişinin emekli aylığının ne kadar olacağı; çalıştığı sırada ödediği prime esas kazançların tutarı, kaç yıl prim ödediği, geçmiş dönem kazançlarının nasıl güncellendiği, prim ödemesi yapılan yıl başına uygulanacak aylık bağlama oranına ve kazancın yüzde kaçının prim olarak kesildiğine göre değişmektedir. Emekli aylıkları bu beş unsurdan bir veya bir kaçında yapılan değişikliklerle artırılabilmekte ya da azaltılmaktadır. 5754 Sayılı Yasa ile söz konusu beş unsurdan ilk dördü sigortalıların aleyhine, sonuncusu ise kısmen sigortalılar lehine, kısmen aleyhine olmak üzere değiştirilmiştir. Emekli aylıkları hesaplanırken öncelikle, çalışma yaşamının başlangıcından itibaren yatırılan geçmiş dönem kazançlarının emeklilik tarihindeki ortalama değeri belirlenmekte; emekli aylığı da bunun üzerinden hesaplanmaktadır. Buna geçmiş dönem kazançlarının güncellenmesi adı verilir. Ortalama kazanç ne kadar yüksek olursa, emekli aylığı da ona bağlı olarak yükselmektedir.

### A. Yeni sistemde güncelleme:

5510 Sayılı Kanun'un ilk halinde tüm sigortalılar açısından geçmiş dönem kazançlarının enflasyondaki artış ile aşgari ücretteki artışın toplamı

nin yarısı oranında güncellenmesi öngörülmüştür. Ama Anayasa Mahkemesi çalışanların refahtan yeterince pay almaması sonucunu doğurduğu gerekçesiyle düzenlemeyi iptal etmiş; 5754 Sayılı Kanunda ise eski memurlar hariç olmak üzere tüm sigortalılar için geçmiş dönem kazançlarının TÜFE'deki artışın tamamı ile GSYH'daki artışın yüzde 30'unun toplamı oranında artırılması öngörülmüştür. Eski memurlar için önceden olduğu gibi son aylıkları esas alınacaktır.

Yapılan bu düzenlemeyle, sigortalıların geçmiş yıllara ilişkin kazançlarının emeklilik başvurusunda buldukları tarihteki güncel değeri hesaplanırken daha düşük bir rakam ortaya çıkacak; emekli aylığı da bu düşük rakam üzerinden hesaplanacaktır. Yeni yasadaki düzenleme güncelleme katsayısını sigortalılar açısından Anayasa Mahkemesinin yetersiz bularak iptal ettiği hükümden de daha geriye götürmüştür. Çünkü geçmiş yıllara bakıldığında Türkiye'de asgari ücretteki artışların, TÜFE ve GSYH'deki toplam artışın da üzerinde olduğu görülmektedir. İptal edilen 5510'daki düzenleme aynen kalmış olsaydı, refahtaki artış güncelleme hesabının içerisine dolaylı yoldan girmiş olacaktı. Bu şekilde hesaplanan rakam da yasanın son halindeki düzenlemeden daha yüksek çıkacaktı. Güncelleme katsayısındaki bu değişiklik işçi ve esnaf ile ilk defa yeni yasadaki son çalışmaya başlayan memurların kazançlarını etkileyecek; eski memurlar ise önceden olduğu gibi son maaşlarının yüzde 75'i üzerinden emekli aylığı alacaklardır.

İşçi, esnaf ve yeni memurun güncelleme katsayısı değişikliğinden nasıl etkileneceğini anlamak için 2002-2007 yılları arasındaki dönem için bir hesaplama yapmak yeterlidir: 2002-2007 yılları arasında yüzde 115 TÜFE artışı, yüzde 48.15 GSYH artışı olmuş; buna göre de, bir çalışanın 2002'de yatırdığı 100 liralık prime esas kazancının 2007 yılı sonundaki güncel değeri eski sisteme göre 263 YTL'ye ulaşırken, yeni sistemde 129 YTL'de kalmıştır. Bağlanacak emekli aylığı da 263 YTL üzerinden değil, 129 YTL üzerinden hesaplanacaktır. Bu fark, sadece bir yıllık prime esas kazancın altı yıllık güncellenmesi sırasında ortaya çıkmaktadır.

#### IV. Bağ-Kur'luların Yararlanacağı Sigorta Kolları

Bugüne kadar sosyal güvenlik sisteminde sadece emeklilik ve hastalık haklarından yararlanan Bağ-Kur'lular, yeni sistemde ilk defa, sosyal güvenlik sisteminin sağladığı iş kazası ve meslek hastalıklarında iş göremezlik ödeneği, doğum yardımı, emzirme yardımı gibi diğer haklardan da yararlanmaya başlayacaklardır.

Mevcut sistemde Bağ-Kur'lu kadın esnaf doğumda sadece sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir. Hastalanarak dükkânını açmadığı dönemlerde hiçbir haktan yararlanamamaktadır. Yeni sistemde kadınlara, doğum öncesi ve sonrasında sekiz hafta üzerinden toplam 16 hafta için iş göremezlik ödeneği verilecek; çoğul gebelikte bu süre 18 haftaya çıkacaktır. Bağ-Kur'lunun aylık ödeneğin tutarı, beyan ettiği prime esas kazancın üçte ikisi oranında olacaktır.

Mevcut sistemde emzirme ödeneği sadece SSK'lı kadına veya sigortalı olmayan karısının doğum yapması nedeniyle SSK'lı erkeğe veriliyor. Yardımın toplam tutarı ise 50 YTL'dir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği 5510 Sayılı Kanun'da bu tutar altı ay süreyle asgari ücretin üçte biri seviyesine çıkarılmıştı. Yeni yasayla ise emzirme yardımının miktarını belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na ve SGK Yönetim Kurulu'na bırakılmış; yeni sistemde emzirme ödeneği Bağ-Kur'lularını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

#### V. Genel Sağlık Sigortası

Türkiye'de halen sosyal güvenlik şemsiyesinde sağlık hizmetlerinden eski adıyla SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na tabi çalışanlar ve emekliler ile yeşil kartlılar yararlanabilmektedir. Yeni sistem tam olarak uygulanmaya başladığında ikametgâhı Türkiye'de bulunan herkes Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamına alınarak, sağlık hizmetlerinden yararlanacaktır.

Sağlık hizmetlerinden yararlanan herkes ilaç, ortez ve protez olmak üzere katılım payı ödemek zorunda kalacaktır. Bunun tek istisnası operasyonlarda yaralanarak gazi olan güvenlik güçleri ile milletvekilleridir. Görevdeki ve emekli milletvekillerini ile bunların bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ödemeleri gereken katılım payları, TBMM bütçesinden karşılanacaktır. Bu arada, çok sayıda meslek grubu yıpranma payı olarak bilinen fiili hizmet zammı kapsamından çıkartılırken, milletvekillerinin yıpranma payı konusu muafiyette bırakılmıştır.

GSS sigortası kapsamında yer almayanlar, 1. askere gidenler, 2. tutuklu ve hükümlüler, 3. ikametgâhını yurtdışına taşıyanlardır. İlk iki gruptakilerin sağlık hizmetleri devlet tarafından ayrıca karşılanacaktır: vatansızlar ve sığınmacılar ile Türkiye'de oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından herhangi bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayanlar da zorunlu olarak GSS kapsamına girecektir.

Yeni yasanın 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmesinin ardından, halen aile hekimliği sisteminin uygulanmakta olduğu 24 ilde yaşayan herkes doğrudan Genel Sağlık Sigortalısı olacak; bunla-

rın tercih hakkı bulunmayacaktır. Aile hekimliği uygulandığı için herkesin doğrudan GSS'li olacağı iller şunlardır: "Adana, Adıyaman, Amasya, Bartın, Bayburt, Bolu, Burdur, Denizli, Düzce, Edirne, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Gümüşhane, Isparta, İzmir, Karabük, Karaman, Manisa, Osmaniye, Samsun, Sinop, Yalova." Diğer iller ise şimdilik isteğe bağlıdır. Yasaya göre, aile hekimliği uygulanmayan illerde zorunlu GSS uygulamasına geçilmesi için iki yıllık geçiş süresi öngörülmüştür. Bu illerde GSS zorunlu olarak iki yıl sonra başlayacaktır.

Ancak aile hekimliği uygulanmayan illerde yaşayanlar, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan sağlık güvencesine sahip değillerse istedikleri takdirde hemen GSS kapsamına girebileceklerdir. Ayrıca anne-babanın veya çocuklarının hastalanarak bir sağlık kuruluşuna başvurusu durumunda bu kişiler otomatik olarak GSS kapsamına alınacaktır.

#### A. 18 yaş altına sağlık güvencesi

GSS'nin en olumlu yanını, 18 yaş altındaki çocukların herhangi bir şarta bağlı olmaksızın sağlık yardımından yararlandırılacak olması oluşturmaktadır. Anne-babasının sigortalı olup olmadığına veya prim borcu bulunup bulunmadığına bakıl-



zorunlu sigortalılığı bulunmayanlardan ödeme gücü olanlar GSS primini kendileri ödeyecek, ödeme gücü olmayanların primini ise devlet karşılayacaktır. Bir ailenin GSS primini ödeme gücü olup olmadığı, ailede kişi başına düşen gelirin aylık brüt asgari ücretin üçte birinden az olup olmadığına bakılarak hesaplanacaktır. Örneğin aylık net geliri 600 YTL olan üç kişilik bir ailede kişi başına gelir tutarı asgari ücretin üçte biri olan 203 YTL'den az olduğu için, bu ailenin GSS (Genel Sağlık Sigortası) primleri devlet tarafından karşılanacaktır. Aile içindeki kişi başına düşen gelirin 203 YTL'yi aşması durumunda ise kademeli olarak artan tutarlarda prim alınacak; kişi başına geliri asgari ücretin üçte biri ile asgari ücret arasında olanlar 24 YTL; kişi başına geliri asgari ücret ile asgari ücretin iki katı arasında olanlar 73 YTL; asgari ücretin iki katından fazla geliri olanlar 146 YTL prim ödeyerek GSS'li olacaktır. Böyle bir ailede eşlerden biri adına prim ödendiğinde anne-baba ile bakmakla yükümlü olunan çocuklar sağlık hizmetlerinden yararlanabilecektir.

Eski sistemde olduğu gibi yeni sistemde de Bağ-Kur'lular sağlık hizmetlerinden yararlanırken borcu olup olmadığına bakılacaktır. Bağ-Kur'luların hastaneye başvurdukları tarihten geriye doğru son 60 gün içinde borcu olmaması şartı aranacaktır. GSS primini kendileri ödeyenlerin de borcunun bulunmaması gerekmektedir. Ancak 18 yaşından küçük çocuklar ve tıbben başkasının bakımına muhtaç olan kişiler hastaneye gittiklerinde prim borcu ve 30 gün prim ödeyip ödemediklerine bakılmaksızın tedavi edilebileceklerdir. Ayrıca acil haller ile bildirim zorunlu olan verem, kuş gribi, kuduz, tifo gibi bulaşıcı hastalıklarda da kişinin ya da ona bakmakla yükümlü olan anne-babasının prim borcu bulunup bulunmadığına ve 30 gün prim ödeyip ödemediğine bakılmayacaktır.

Yeni sistemde ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesinde 2 YTL katılım payı alınacaktır. Büyük hastanelerde yığılmaları önlemek ve başı ağrısının üniversite hastanesine gitmesini engellemek amacıyla muayene ücreti SGK tarafından 5 katına kadar artırılabilir.

Mevcut sistemde, öğrenim çağını aşmış ama herhangi bir işte çalışmayan kız çocukları evlendikleri tarihe kadar anne ya da babasının üzerinden sağlık hizmetinden yararlanabilmektedir. Yasanın yürürlüğe girdiği tarihe kadar bu şekilde kazanılmış hak elde eden kız çocukları için yeni sistemde de uygulama değişmeyecektir. Ama yasanın yürürlüğe girdiği tarihte kazanılmış hak elde etmemiş bulunan kız çocukları yeni sistemde ayrı bir birey olarak kabul edilecek ve GSS primi ödemekte yükümlü olacaktır.

### C. GSS'den Yararlanmak İçin Gerekli Şartlar

Mevcut sistemde sağlık hizmetinden yararlanabilmek için SSK'nın kendisinde 90 gün, bakmakla yükümlü olduğu eş ve çocuklarında 120 gün prim ödenmiş olması gerekmektedir; Bağ-Kur'lu bir kişi ilk defa sigorta yaptırmışsa 240 gün, işe ara verip yeniden sigorta yaptırmışsa 120 gün prim ödemediği sağlık hizmetinden yararlanamamaktadır. Memurlarda ise süre şartı yoktur. Yeni sistemde ise 30 gün prim ödeyen Bağ-Kur'lu ile bakmakla yükümlü olduğu eş ve çocukları, sağlık hizmetinden yararlanabilecektir; ancak Bağ-Kur'lular için bugün en büyük sorunu oluşturan prim borcu bulunması halinde sağlık hizmetinden yararlanamama durumu, yeni sistemde de devam edecektir. Ancak, prim borcu bulunsun da Bağ-Kur'lular bulaşıcı hastalıklarda kendilerini ve bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarını parasız tedavi ettirebilmesinin yanında; prim borcu bulunan Bağ-Kur'lular ayrıca acil haller, iş kazası, meslek hastalığı gibi durumlarda da, sistemin tedavi hizmetlerinden yararlanacaktır.

Yeni sistemde sağlık hizmetinden yararlanabilmek için prim ödeme süresi herkes için 30 gün olarak belirlenmiştir. İşçi, memur, esnaf statüsüne girmeyen, yani çalışmasından dolayı herhangi bir

maksızın 18 yaş altındaki çocuklar, sigortalı bir kişiye sağlanan tüm sağlık hizmetlerinden yararlanabilecektir. İki yıl sonra tam olarak uygulanmaya başlamasıyla, herkes zorunlu olarak GSS kapsamına girecek. Bu konuda kişilerin tercih hakkı bulunmayacaktır.

### B. 18 yaşından büyük çocuklarda GSS

Primini kendisi ödemek durumunda olan ailelerde anne ya da baba adına ödenecek prim sadece eyle. 18 yaşından büyük çocukları kapsayacaktır. Fakat çocuk lise ve dengi öğrenim görüyor ya da Mesleki Eğitim Kanunu çerçevesinde day çıraklık ve çıraklık eğitimi görüyorsa 20 yaşına kadar, üniversiteye gidiyorsa 25 yaşına kadar, anne ya da babası üzerinden sağlık hizmetinden yararlanabilecektir. Çocuk artık öğrenim görmüyor ve belirlenmiş yaşları aşmışsa, onun için de ayrıca GSS primi ödenecektir. Örneğin toplam geliri net bin YTL ve çocuklarının birisi 18 yaşından büyük olan dört kişilik bir ailede, kişi başına gelir 250 TL olacağı için, hem aile reisi hem de 18 yaşından büyük çocuk için 24 YTL GSS primi ödenecek. Toplam geliri 2 bin 400 YTL olan aynı durumdaki dört kişilik ailede de aile reisinin ve 18 yaşından büyük çocuğun ödeyeceği prim yine 24'er TL olacaktır.