

## EK KARŞILIK PRİMİ: UYGULAMA VE ÇÖZÜM ÖNERİSİ

**Ramazan YAŞAR\***

### I - GİRİŞ

Sosyal güvenlik, insanları hayatın içinde olan risklere karşı koruyacak önlemlerin hepsine verilen genel isimdir. Bugünkü anlamda gerek mesleki risklerden gerek sağlık risklerinden ve gerekse de yaşlılığın getirdiği dezavantajdan kaynaklanan risklerden korumaya yönelik çalışmalar daha çok 19. yüzyılın sonlarına dayanır. Konuya ilişkin çalışma yapan herkes sosyal güvenliğin finansmanı hususunda iki temel prensiple karşılaşacaklardır. Bunlardan ilki söz konusu risklerin prim alınmak suretiyle karşılanmasına dayanan Bismarck modeli, diğeri ise vergilerle finansmana yönelik Beveridge modelidir. Türkiye, kurduğu sistemle, yukarıda sayılan risklerin öncelikle primlerden karşılanması, sistemin açık vermesi halinde ise bu açığın hazineden aktarılan tutarlarla kapatılması yöntemini benimsemiştir. Sosyal güvenliğin finansmanına yönelik olarak alınan bu primler temel olarak uzun vadeli sigorta primi, kısa vadeli sigorta primi ve genel sağlık sigortası primi olarak üç grupta toplanmaktadır. Bu çalışmada, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortaları Kanununun 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde yer alan “ek karşılık primi” uygulamasına ilişkin sorunlar ve çözüm önerisi üzerinde durulacaktır.

### II - EK KARŞILIK PRİMİ

Ek karşılık priminin temeli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa dayanır. Söz konusu Kanunun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde Kanuna göre bağlanacak vazife malüllüğü aylıkları ile bunların dul ve yetimlerine bağlanacak aylıklar için her yıl kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin %4’ü oranında ek karşılık alınacağı belirtilmiştir.

5434 sayılı Kanun ile temelde emeklilik keseneğine esas aylık tutarı üzerinden %16 kesenek ve %20 karşılık olmak üzere prim alınması öngörülmüştür. Bununla birlikte vazife malüllüğü aylığı ve bunların dul ve yetimlerine ödenecek aylıkları karşılamak üzere ayrıca prim alınması ve bu primin tamamının kurumlardan tahsil edilmesi benimsenmiştir.

Sosyal güvenlik reformundan sonra ek karşılık primi, 5510 sayılı Kanununun 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde; “4 üncü mad-

\* Sosyal Güvenlik Uzmanı

*denin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamındaki sigortalılara bağlanan veya bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylıklarının karşılığı olmak üzere, bu kapsamdaki sigortalılar için kamu idarelerinin bütçelerinden ayrılan sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi ödeneklerinin % 20'si oranında ek karşılık primi alınır. Ayrılan ek karşılık priminin tamamı kurum bütçelerinin yetkili makamlarca onaylanarak yürürlüğe girdiği tarihi takip eden ay başlarından itibaren altı ay içinde ve aylık eşit taksitlerle ödenir. Genel bütçe kapsamındaki idarelerin ek karşılık primleri Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanır.” hükmü ile yerini almıştır.*

5510 sayılı Kanuna göre bir sigortalıya vazife malulü denebilmesi için malullüğün; sigortalıların vazifelerini yaptıkları sırada veya vazifeleri dışında idarelerince görevlendirildikleri herhangi bir kamu idaresine ait başka işleri yaparken bu işlerden veya kurumlarının menfaatini korumak amacıyla bir iş yaparken ya da idarelerince sağlanan bir taşıtla işe gelişi ve işten dönüşü sırasında veya işyerinde meydana gelen kazadan doğmuş olması gerekmektedir.

Bu yönüyle, vazife malullüğü iş kazasına benzemekte, ek karşılık primi de kısa vadeli sigorta kolları primine benzemektedir. 5510 sayılı Kanunda vazife malullüğü kısa vadeli sigorta kollarından ayrı olarak düzenlendiği ve Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamda olanların hastalık ve analık sigortasına ilişkin hükümleri personel kanunlarında düzenlendiği için bu kapsamdaki sigortalılar kısa vadeli sigorta kolları hükümleri dışında tutulmuştur.

Öte yandan, her ne kadar 2008 öncesi iştirakçi olanlar kesenek ve karşılık yönünden önceki Kanun hükümlerine tabi olsalar da, ek karşılık yönünden 5510 sayılı Kanun hükümlerine tabidirler. Ancak, aynı Kanunun geçici 4 üncü maddesinin sekizinci fıkrası ile söz konusu iştirakçiler için kurumlarınca ödenen genel sağlık sigortası (GSS) primlerinin ek karşılık primi hesabına dahil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Burada, söz konusu prim için neden “ek karşılık” ifadesi kullanıldığına ilişkin bir soru akla gelebilir. 5434 sayılı Kanun incelendiğinde sigorta primi çalışan payının “kesenek”, işveren yani kurum payının ise “karşılık” olarak ifade edildiği görülür. 20/05/2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla; Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünü ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğünü tek çatı altında toplayan “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı” (SGK) kurulmuştur. Söz konusu üç kurumun mevzuatı ise 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun ile birleştirilmiş olup Kanun metni incelendiğinde her bir kurumun mevzuatı açısından Kanun dilinin farklılaştığı gözlemlenmek-

tedir. Bunda kurumların kendi mevzuatına ilişkin hususları ayrı olarak hazırlamak suretiyle kanun çalışmalarının yapılmasının etkili olduğu düşünülebilir. “Ek karşılık” ifadesi de “kamu idarelerinden alınan karşılıklara ek mahiyetinde” 5434 sayılı Kanunda yer aldığından bu isimle 5510 sayılı Kanuna girmiştir.

### III – UYGULAMA

Sosyal güvenlik reformunun uygulamaya geçtiği 2008’den 2014 yılına kadar Kurum, genel bütçeli idareler hariç (Genel bütçe kapsamındaki idarelerin ek karşılık primleri Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılandığından buna ilişkin primler Maliye Bakanlığında tahsil edilmektedir), ek karşılık prim bildirgesi vermek zorunda olan ilgili kamu idarelerine 2008 yılında yayımladığı duyuru ekinde yer alan “Ek Karşılık Prim Tahakkuk Cetveli”nin her yıl bütçelerinin onaylanmasını müteakip doldurularak Kuruma gönderilmesini zorunlu tutmuştur. Söz konusu kamu idareleri arasında belediyeler, üniversiteler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, sağlık kurumları döner sermaye saymanlıkları yer almaktadır ve yaklaşık 4500’ü belediye olmak üzere, sayıları 5000’i aşmaktadır. Ek Karşılık Prim Tahakkuk Cetveli kağıt ortamında doldurularak Kuruma gönderildikten sonra Kurum personeline tek tek sisteme girilmekte ve ilgili kamu idaresi adına borç tahakkuk edilmekteydi. Geçmiş yıllara ilişkin borçlara yapılan itirazlar ve itirazlara verilen cevaplar binlerce yazışma ve telefon görüşmesine neden olmakta, ayrıca ilgili kamu kurumlarının diğer idareler nezdinde olan alacaklarını temin edebilmeleri için kurumlarının ek karşılık prim borcu olmadığına dair sıkça bir nevi “borcu yok” yazısı talep edilmekte buna ilişkin yapılan yazışmalar da gerek kağıt, gerek insan kaynağı ve gerekse de posta masrafı bakımından bir hayli maliyet oluşturmaktaydı.

Bu hususları dikkate alan SGK, 2014 yılından itibaren ek karşılık bildirelerinin sistem üzerinden yapılmasına yönelik ciddi bir çalışmayı hayata geçirmiştir. 05/12/2013 tarih ve 19575257 sayılı Genel Yazı ile duyurulan uygulama ile Kamu idareleri, Kurumun internet sitesinde ([www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr)) yer alan E-SGK menüsünden ulaşılabilen “Mosip Bilgi Sistemi” sayesinde ek karşılık bildirelerini sisteme girmek suretiyle yapabilmekte ve bildireye istinaden borç tahakkukları otomatik olarak oluşmaktadır. İtiraz işlemleri de sistem üzerinden kısa sürede yapılabilmektedir.

Her ne kadar söz konusu uygulama ile Kurum 5018 sayılı Kanununun 8 inci maddesi kapsamında kaynakların etkili, ekonomik ve verimli olarak elde edilmesi yönünde sorumluluğunu yerine getirmiş olsa da bu du-

rum konunun kökten çözüm ihtiyacını azaltmamaktadır. Sigorta primi olmasına rağmen bildirim ve tahsilinin diğer primlerden (sigortalıdan veya işverenden prime esas kazançlar üzerinden alınan primler) ayrı değerlendirilmiş olması ek karşılık primlerinin takip ve tahsili açısından uygulamada hem idari hem de ekonomik açıdan hala ciddi maliyetler meydana getirmektedir. Ek karşılık primlerinin bildirim, takip ve tahsiline ilişkin işlemlerin Kurum Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü değil de Strateji Geliştirme Başkanlığınca yürütülmesi de bu açıdan değerlendirilebilecek ayrı bir husustur.

Bir başka sorun da GSS primlerine ilişkindir. Şöyle ki, yukarıda belirtildiği gibi 5434 sayılı Kanuna tabi olan personele ilişkin ek karşılık primlerinin hesabına GSS primlerinin dahil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ancak, Kamu idarelerince bütçe tekniği açısından Maliye Bakanlığınca belirlenen “Analitik Bütçe Sınıflandırması” uygulanmakta olup memurlara ilişkin “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” kalemi bütçede “2.1” ekonomik kodda izlenmekte ve bu tutarlar sosyal sigorta ve GSS primleri işveren paylarını göstermektedir. Her ne kadar sosyal sigorta prim giderleri; “02.1.6.01 Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri”, GSS prim giderleri ise; “02.1.6.02 Sağlık Primi Ödemeleri” kaleminde ayrı ayrı izlenebilse de GSS primleri açısından 5510 sayılı Kanuna tabi olan çalışanlara ilişkin GSS primleri ve 5434 sayılı Kanuna tabi olan çalışanlara ilişkin GSS primleri şeklinde bir ayırım söz konusu değildir. Bu durum gerek prim alacaklarının belirlenmesi ve takibi açısından Kurumu, gerekse de prim bildirelerinin doğruluğu açısından kamu idarelerini zor durumda bırakmaktadır.

#### IV - ÇÖZÜM ÖNERİSİ

Ek karşılık priminin gerek Kanunen (prim tekniği ve ödeme planı açısından) ve gerekse de idari olarak diğer primlerden ayrı değerlendirilmesi yukarıda belirtilen maliyetlerinin yanı sıra reformla birlikte amaçlanan uygulama birliğinin sağlanmasına da engel teşkil etmektedir.

Konunun çözümüne yönelik atılacak en uygun adım ek karşılık primlerinin ayrı uygulamaya yol açan sigorta prim rejimi yerine, söz konusu primin, prime esas kazançlar üzerinden alınması suretiyle bildirim, takip ve tahsilatının yapılmasının sağlanması olacaktır. Böyle bir düzenleme özellikle Kurum enerjisinin boşa harcanmasının önüne geçmek bakımından da çok yerinde olacaktır. Zira önemli bir insan kaynağı bu işlemlerin yürütülmesinde görev almaktadır.

Bunu sağlamaya yönelik Kanun değişikliğinin ne şekilde yapılabileceğine geçmeden önce prim oranının belirlenmesi konusunu ele alalım.

Yukarıda bahsedildiği gibi “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” kalemi prime esas kazançlar üzerinden hesaplanan sigorta ve genel sağlık sigortası primleri işveren paylarını göstermektedir. Bu oran 5510 sayılı Kanuna tabi olarak ilk defa çalışanlar için %11 sosyal sigorta ve %7,5 GSS olmak üzere %18,5, 5434 sayılı Kanuna tabi olarak çalışan memurlar için GSS primleri dikkate alınmayacağından %20 dir. Ek karşılık primi, kamu idareleri bütçelerinde yer alan “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” kaleminin %20 si olduğuna göre belirlenmesi gereken prim oranı 5510 sayılı kanuna tabi olanlar için %3,7(0,185\*0,20), 5434 sayılı Kanuna tabi olanlar için ise %4(0,20\*0,20) olacaktır. Böylece yapılacak değişikliğin kamu idarelerine ek bir yük getirilmesinin önüne geçilebilecektir. Burada söz konusu tutarların gerçekleşen rakamlar olmadığı, tahmini bütçe olduğu yönünde itiraz olabilir ancak kamu idarelerinin faaliyet raporları incelendiğinde bu tutarların kullanıldığı ve hatta zaman zaman ek bütçeye gidildiği görülecektir.

Konuya ilişkin düzenleme iki farklı şekilde yapılabilir. Birincisi; 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde değişiklik yapmak suretiyle aynen fiili hizmet süresi zammı uygulanan işlerde benimsenen puan artışı gibi ek olarak ayrıca puan artırılmasıdır.<sup>1</sup> Bu halde ek karşılığı düzenleyen (h) bendi yürürlükten kaldırılacaktır. İkincisi ise; Kanunun 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde prim rejiminin değiştirilmesine yönelik bir değişiklik yapmak ve Kanunda karşılığı olmayan “ek karşılık” ifadesi yerine “ek prim” ifadesi kullanılmak suretiyle çözüm sağlanmasıdır.<sup>2</sup> İkinci tercihin seçilmesi halinde

1 5510 SK 81/1-b bendine ilişkin değişiklik önerisi:

“b) Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim oranı, bu maddenin (a) bendinde belirtilen % 20 oranına;

1) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında bu Kanunda belirtilen fiili hizmet süresi zammı uygulanan işlerde çalışan sigortalılar için; 40 ıncı maddeye göre 60 fiili hizmet gün sayısı eklenecek işlerde 1 puan, 90 fiili hizmet gün sayısı eklenecek işlerde 1,5 puan, 180 fiili hizmet gün sayısı eklenecek işlerde 3 puan,

2) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında çalışan sigortalılar için 3,7 puan, bunlardan fiili hizmet süresi zammı uygulanan işlerde çalışanlar için 40 ıncı maddeye göre 60 fiili hizmet gün sayısı eklenecek işlerde 3,33 puan, 90 fiili hizmet gün sayısı eklenecek işlerde 5 puan, 180 fiili hizmet gün sayısı eklenecek işlerde 10 puan,

eklenmesi suretiyle belirlenir ve bu şekilde bulunan oran ile bu maddenin (a) bendinde belirtilen % 20 oranı arasındaki farka ait primin tamamı işveren tarafından ödenir.”

Bu durumda 5510 SK Geçici 4 üncü maddesinin sekizinci fıkrasında yer alan ek karşılığa ilişkin hükümler yürürlükten kaldırılıp, karşılık oranının %20 den %24'e çıkarılmasını öngören bir değişiklik de yapılması gerekir.

2 5510 SK 81/1-h bendine ilişkin değişiklik önerisi:

“4 üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamındaki sigortalılara bağlanacak veya bağlanacak vazife malullük aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylıklarının karşılığı olmak üzere, prime esas kazançları üzerinden %3,7 oranında ek prim alınır. Bu primin tamamını işveren öder.”

söz konusu ek primler tıpkı GSS veya Kısa Vadeli Sigorta Kolları primleri gibi prime esas kazançlar üzerinden uygulanan prim olarak değerlendirilecektir.

Değişiklikle birlikte Kurum prim tahsilatlarında da bir artış söz konusu olacağı düşünülmektedir. Zira Kurum kayıtları incelendiğinde ek karşılık prim tahsilatlarında güçlük yaşandığı anlaşılmaktadır. Kuruma en çok ek karşılık primi borcu bulunan 5 kamu idaresi özelinde yapılan araştırmada ise hemen hepsinin gerek sosyal sigorta primleri gerekse de GSS primleri yönünden SGK'ya borçlarının bulunmadığı görülmüştür.

## V – SONUÇ

Ek karşılık primi 5510 sayılı Kanunun prim oranlarının düzenlendiği 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde yer alan ve pek farkında olunmayan bir primdir. 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunundan küçük bir değişiklikle 5510 sayılı Kanuna aktarılmış olan bu prim, 4/1-c kapsamındaki sigortalılara bağlanan veya bağlanacak vazife malüllüğü aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylıklarının karşılığı olarak bu kapsamdaki sigortalılar için kamu idarelerinin bütçelerinden ayrılan sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi ödeneklerinin % 20'si oranında alınır. Ödeme süreleri de diğer primlerden farklı olarak kamu idarelerinin bütçelerinin yürürlüğe girdiği tarihi takip eden aybaşından başlamak üzere 6 eşit taksit şeklindedir.

Bu farklı prim rejimi, gerek beşeri gerekse de maddi açıdan ciddi maliyetler doğurmakta SGK ve diğer kamu idarelerini yok yere meşgul etmektedir.

Sorunun çözümü için; söz konusu primin, kamu idarelerine ek yük getirmeyecek şekilde prime esas kazançlar üzerinden belli oranda alınması ve tamamının kurumlarınca ödenmesinin sağlanması gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım, Kanun değişikliğine gidilmesini gerektirmektedir. Ek karşılığa ilişkin prim rejiminin yapılacak bir Kanun değişikliği ile bu yönde değiştirilmesi hem bu alanda bir standart birliğin yakalanmasını hem de yukarıda bahsedilen sorunların ortadan kalkmasını sağlamış olacaktır.

---

Bu durumda 5510 SK Geçici 4 üncü maddesinin sekizinci fıkrasında da aşağıdaki değişikliğin yapılması gerekmektedir:

*“Bunlar için Kanunun 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi uyarınca ödenecek ek primlerin hesabında, emekli keseneklerine esas aylıkları prime esas kazanç olarak dikkate alınır ve ek prim oranı %4 olarak uygulanır.”*