

SOSYAL GÜVENLİKTE NORM VE STANDART BİRLİĞİ SAĞLANDI MI?

Dr. Sadettin ORHAN

İş ve Sosyal Güvenlik Uzmanı

ÖZET

Sosyal güvenlik, sanayi devrimiyle birlikte bireyin karşı karşıya kaldığı riskleri telafi etme adına oluşturulmuş modern kurumlardan birisidir. Risklere karşı telafi etme fonksiyonunu yerine getirirken, aynı zamanda geliri yeniden dağıtma işlevini de görmektedir. Fakat bütün bu işlevlerin yerine getirilebilmesi, sosyal adalet duygusuna uygun bir şekilde belirlenmiş normlar ve standartlar sayesinde mümkün olabilecektir. Bu yönüyle Türk sosyal güvenlik sistemi, norm ve standart farklılıklarıyla dikkat çekmiş ve tartışmalara konu olmuştur. 2003 yılında başlatılan ve 2008 yılında tamamlanan sosyal güvenlik reformu, sistemde norm ve standart birlikteliğini sağlama hedefiyle hayata geçirilmiştir. Bazı ana parametrelerde bu hedef kısmen gerçekleşse de sigorta kolları bazında statüler itibariyle kimi farklılıkların devam ettiği görülmektedir. Bu makalede, sosyal güvenlik reformu sonrasında, norm ve standart birlikteliğinin ne ölçüde sağlandığı tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: sosyal güvenlik, sosyal güvenlik reformu, norm ve standart farklılığı, Anayasa Mahkemesi, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

HAS THE SOCIAL SECURITY REFORM ENSURED THE NORM AND STANDARD UNITY IN THE SOCIAL SECURITY

ABSTRACT

Social security is one of the modern created institution on behalf of the compensate risks faced by individuals with the industrial revolution. In fulfilling its function of compensation against risks, at the same time it serves the income redistribution function. But all the fulfillment of these function will be possible thanks to norms and standards that determined in accordance sense of social justice. This aspect of Turkish social security system, pointed out the differences in norms and standards and has been the subject of controversy. The social security reform, initiated in 2003 and completed in 2008, it was implemented with the objective of ensuring norms and standards unity in the system. Although the partial realization of this objective in some of main parameters, some differences are seen as continuing in some insurance branches and status. In this article, after the social security reform, will be discussed to what degree ensuring norm and standard unity.

Keywords: social security, social security reform, norm and standart differences, The Constitutional Court, Social Insurance and Univarsal Health Insurance Law

GİRİŞ

İnsan, hayata ilk adımını attığı andan itibaren çeşitli risklerle yüz yüze gelmektedir. Hastalık, açlık, sakatlanma ve yaşlanma gibi riskler insanlıkla yaşıttır denilebilir. Ne var ki sanayi devrimi, yeni icatlar ve gelişen teknoloji bunlara yenilerini eklemiş, iş kazası, meslek hastalığı ve işsizlik gibi riskler yaygınlaşmıştır (Şenocak, 2009: 410).

Geniş kitleleri tehdit eden bu risklere karşı sanayi toplumunun cevabı, modern sosyal güvenlik sisteminin inşası şeklinde olmuştur. Böylece tam zamanlı çalışma ve düzenli geliri esas alan sosyal sigortacılık uygulamaları hızla yayılmıştır. Öyle ki sanayi toplumlarının dışındaki ülkelerde de modern sosyal güvenlik sistemleri kurulmaya başlamıştır. Türkiye de bu ikinci kategoride modern sosyal güvenliği benimseyen ülkeler içerisinde yer almaktadır. Bu açıdan Türkiye’de sosyal güvenliğin gelişimi, kendine özgü bazı koşullar içerisinde gerçekleşmiştir. Öncelikle devlet memurları için oluşturulan tekaüt sandıkları Cumhuriyet döneminde yerini Emekli Sandığı’na bırakmış, bu arada işçiler ve daha sonra bağımsız çalışanlar için sosyal sigorta kurumları ihdas edilmiştir (Ersan, 1987: 8). Sistemin gelişimindeki bu parçalı yapı, farklı sosyal güvenlik statüleri ve buna bağlı olarak farklı norm ve standartlar üretmiştir. Bir sosyal güvenlik kurumu tarafından yapılan yardım diğer kurum tarafından ya yapılmamış veya çok düşük standartlarda yapılmıştır. Bu farklılaşma zamanla daha da belirgin hale gelmiş, norm ve standartlarda yeknesaklık sağlanması yönünde tartışmalar başlamıştır. Özellikle 1990’lı yıllarda bu tartışmalar daha da yoğunlaşmıştır. 1999’da yapılan düzenleme ile sisteme müdahale edilse de asıl kapsamlı reform çalışmaları 2003 yılıyla hız kazanmıştır. Bu reform 2008 yılında sonuçlanmış ve tek bir kurumsal yapı altında sistem yeniden yapılandırılmıştır.

Reformun temel amaçlarından birisi olarak sigortalılık statüleri arasındaki norm ve standart farklılıklarının giderilmesi öngörülmüştür. Ancak emeklilik yaşı, prim ödeme gün sayısı ve aylık bağlama oranı gibi temel parametrelerde farklılıklar giderilmekle birlikte, sigorta kolları bazında yardımların kapsamı, miktar ve tutarları ve yararlanma şartları gibi detaylara inildiğinde, halen önemli farklılıkların devam ettiği görülmektedir. Çalışmamızda, her bir sigorta kolu ve sigortalılık statüsü açısından yardımların kapsamı, miktarı/tutarı ve yararlanma koşulları incelenecek, reform sonrasında norm ve standartlarda birliğin ne ölçüde sağlandığı irdelenecektir. Çalışmamızda sosyal güvenlik kavramı, primli sosyal sigortacılık uygulamaları ile sınırlı anlamıyla kullanılmıştır.

1. 2008 REFORMUNUN KISA VE UZUN VADELİ SİGORTA KOLLARI AÇISINDAN SONUÇLARI

Türk sosyal güvenlik sistemi, modern sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıktığı sanayi toplumlarından farklı, kendine özgü bir gelişim göstermiştir. Tanzimat Dönemi itibariyle tekaüt sandıklarının kurulmasıyla başlayan kurumsallaşma süreci, Cumhuriyet döneminde memurlar (Emekli Sandığı), işçiler (SSK) ve bağımsız çalışanlar (Bağ-Kur) için kurulan ayrı kurumlarla devam etmiştir. Kurumsal farklılaşma, zaman içerisinde kurallar, haklar ve yükümlülüklerin de toplumsal kesimler açısından farklılaşmasına neden olmuştur. Bir diğer tabirle norm ve standart farklılığı ortaya çıkmıştır. Zaman zaman sosyal güvenlik sistemindeki bu çok başlılığın giderilmesi ve norm ve standart birliğinin sağlanması yönünde tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışmalara 1990'lı yıllarla birlikte sistemin finansal sürdürülebilirliği sorunu da eklenmiştir (Alper, 2012: 53).

Hararetli tartışmalarla neticesinde hazırlanan yasa ile 1999 yılında önemli bir düzenleme yapılmıştır. Sosyal güvenlik sistemine 4447 sayılı Kanunla yapılan bu müdahale, finansman açıklarını azaltmayı öncelemekle birlikte, bir ölçüde de norm ve standart birlikteliğini sağlamayı öngörmüştür. Bu düzenleme sonrası tartışmalar bir süre azalsa da kısa süre sonra yeniden yoğunluk kazanmıştır (Okur, 2006: 106). Bu kapsamda 2003 yılı itibariyle başlayan reform çalışmaları, gerek kurumsal olarak gerekse uygulama anlamında sosyal güvenlik sistemini tek çatı altında toplamayı hedeflemiştir. Yürütülen çalışmalar sonucunda hazırlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK) ilk olarak 2006 yılında yasalaşmış ve 1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girmek üzere Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak söz konusu yasa dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne taşınmış ve mahkemece kanunun 24 maddesi hakkında kısmen veya tamamen iptal ve yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir. İptal edilen maddeler genel olarak memurlarla ilgili hükümleri ihtiva etmektedir. Bunun üzerine yasa tekrar ele alınmış ve 5754 sayılı Yasa ile son şekli verilmiş, 08.05.2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yasanın hükümlerinin tamamına yakını 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Orhan, 2011: 2). Dolayısıyla sosyal güvenlik reformunun uygulanmaya başladığı tarih olarak 1.10.2008 tarihini kabul etmek yerinde olacaktır.

SSGSSK Genel Gerekçesinde, sosyal güvenlik reformunun belli başlı gerekçeleri şu şekilde sayılmıştır;

- Nüfustaki yaşlanmanın hızlanması şeklindeki seyre karşı önlem alınmaması,
- Mevcut sistemin yoksulluğa karşı etkin ve kapsamlı koruma sağlayamaması,

-
- Sosyal güvenlik kurumlarının mali yönden açık vermesi ve bu açıkların büyüyerek artması sonucu ekonominin olumsuz etkilenmesi,
 - Mevcut yapının nüfusun tüm kesimlerini kapsamaması ve sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısal olarak dağınık olması nedeniyle sorunların çözüme kavuşturulamaması ve
 - Statüler arasında norm ve standart birliği sağlanamaması.

Kanunun kısa ve uzun vadeli sigorta kolları bakımından norm ve standart birlikteliğini ne ölçüde sağladığı, aşağıda alt başlıklar itibariyle tartışılacaktır. Ayrıca reform sonrası sosyal güvenlik sisteminde prim karşılığı olmaksızın yapılan yardımlar, her bir statü açısından değerlendirilecektir.

Daha önce 506 sayılı SSK kapsamında düzenlenen hizmet akdiyle bağımlı çalışanlar ve sürekli-süreksiz tarım işçileri, SSGSSK 4. Maddesinin birinci fıkrası (a) bendinde, bağımsız çalışanlar ve tarımda bağımsız çalışanlar (b) bendinde, kamu görevlileri (c) bendinde düzenlenmişlerdir. Karşılaştırmada kolaylık olması açısından bağımlı çalışanları 4/a, bağımsız çalışanları 4/b, tarımda bağımsız çalışanları 4/b-T ve kamu görevlilerini 4/c şeklinde ifade edeceğiz.

Öte yandan SSGSSK, tarımda iş akdiyle süreksiz çalışanları kapsama alan (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 151) 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu (TİSSK) uygulamasına son vermiş fakat 6111 sayılı Kanunla 2011 yılında SSGSSK'na Ek-5. Madde eklenmiş ve süreksiz tarım işçileri için istisnai bir statü oluşturulmuştur. Karşılaştırmalarda söz konusu tarım işçileri Ek-5 olarak ifade edilecektir. Bununla birlikte 1.10.2008 tarihinden önce 2925 sayılı TİSSK kapsamında tescil edilmiş olan süreksiz tarım işçileri hakkında, sigortalılık kaydı devam ettiği sürece aynı kanunun uygulanmasına devam edilecektir. Fakat TİSSK kapsamında 1.10.2008 itibariyle yeni sigortalı tescili yapılmamaktadır (Güzel vd., 2014: 8).

1.1. Kısa Vadeli Sigorta Kolları Açısından Reformun Sonuçları

SSGSSK'nun 2006 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmeden önceki halinde, kamu çalışanları da dahil olmak üzere tüm sigortalılar için gerek kısa gerekse uzun vadeli sigorta kollarında aynı norm ve standartlar yer almaktaydı. Ancak AYM'nin söz konusu kanunun 24 maddesini özellikle kamu çalışanları yönünden kısmen veya tamamen iptal etmesiyle birlikte, SSGSSK'na 5754 sayılı Kanunla son hali verilirken iki önemli farklılık ortaya çıkmıştır;

- 2008 yılı Ekim ayı başından önce göreve başlayan kamu görevlileri tamamen reformun dışında tutulmuş ve haklarında ESK hükümleri uygulanmaya devam edilmiştir.

- 2008 yılı Ekim ayı başı itibariyle göreve başlayan kamu görevlileri SSGSSK'na tabi tutulmuş fakat bunlar hakkında kısa vadeli sigorta kolları neredeyse tamamen ESK'na benzer şekilde düzenlenmiştir.

Bu anlamda kısa vadeli sigorta kolları (KVSK) açısından 2008/Ekim ayı başından önce göreve başlayan kamu görevlileri için herhangi bir değişiklik olmazken, bu tarihten sonra göreve başlayanlar için sınırlı bazı değişiklikler olmuştur. Kullanımda kolaylık olması açısından, 2008/Ekim ayı başından önce göreve başlayan ve 5434 sayılı ESK.'na tabi olan kamu görevlilerini *iştirakçi memur*, bu tarihten sonra göreve başlayıp SSGSSK'na tabi olanları ise 4/c'li olarak isimlendireceğiz.

1.1.1. Yardımların Kapsamı

Reform sonrasında iştirakçi memurlar için KVSK uygulaması değişmezken, 4/c'li memurlar bazı norm ve standartlarda diğer statülere yaklaştırılmıştır. En önemli değişiklik ise bağımlı ve bağımsız çalışanlar ile tarım kesiminde çalışanların norm ve standartlar yönünden birbirine oldukça yakınlaşmış olmasıdır. Aşağıdaki çizelgede reform sonrası oluşan durum karşılaştırmalı olarak yer almaktadır.

Çizelge 1: Kısa Vadeli Sigorta Kollarında Yardımların Kapsamı

	Yardımların Kapsamı					
	Kamu Gör.		SSK (4/a)	Bağ-Kur (4/b)	Tarım SSK (Ek-5)	Tarım Bağ- Kur (4/b-T)
	İştirakçi	4/c				
İKMH	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı
	İyileşme döneminde tam maaş	İyileşme döneminde tam maaş	Geçici iş göremezlik ödeneği	Geçici iş göremezlik ödeneği	Geçici iş göremezlik ödeneği	Geçici iş göremezlik ödeneği
	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler	Sürekli iş göremezlik geliri	Sürekli iş göremezlik geliri	Sürekli iş göremezlik geliri	Sürekli iş göremezlik geliri
	Vazife ve harp malullüğü aylığı	Vazife ve harp malullüğü aylığı	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler
	Nakdi tazminat	Nakdi tazminat	Yurtdışı tedavi	Yurtdışı tedavi	Yurtdışı tedavi	Yurtdışı tedavi
	Yurtdışı tedavi	Yurtdışı tedavi	Cenaze yardımı	Cenaze yardımı	Cenaze yardımı	Cenaze yardımı
	Cenaze yardımı	Cenaze yardımı	Sigortalının ölümünde hak sahiplerine gelir bağlanması	Sigortalının ölümünde hak sahiplerine gelir bağlanması	Sigortalının ölümünde hak sahiplerine gelir bağlanması	Sigortalının ölümünde hak sahiplerine gelir bağlanması
	Ölüm halinde hak sahiplerine aylık	Ölüm halinde hak sahiplerine aylık				
	Güvenlik güçleri için ayrıca tazminat	Güvenlik güçleri için ayrıca tazminat				
Hastalık	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı	Sağlık yardımı
	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler	Protez araç ve gereçler
	Yurtiçinde başka yerde tedavi	Yurtiçinde başka yerde tedavi	Geçici iş göremezlik ödeneği	Yurtiçinde başka yerde tedavi	Yurtiçinde başka yerde tedavi	Yurtiçinde başka yerde tedavi
	Yurtdışı tedavi	Yurtdışı tedavi	Yurtiçinde başka yerde tedavi	Yurtdışı tedavi	Yurtdışı tedavi	Yurtdışı tedavi
	Kesintisiz maaş	Kesintisiz maaş	Yurtdışı tedavi			

Analık	Gebelik sağlık yardımları Doğumda gerekli sağlık yardımları Doğum parası Doğum sebebiyle aylıklı izinde tam aylık Gerekirse yurtdışı tedavi	Gebelik sağlık yardımları Doğumda gerekli sağlık yardımları Doğum parası Doğum sebebiyle aylıklı izinde tam aylık Gerekirse yurtdışı tedavi	Gebelik sağlık yardımları Doğumda gerekli sağlık yardımları Emzirme parası Sigortalı kadının çalışmadığı günler için ödenek Yurtdışı tedavi	Gebelik sağlık yardımları Doğumda gerekli sağlık yardımları Emzirme parası Sigortalı kadının çalışmadığı günler için ödenek (şirket ortakları hariç) Yurtdışı tedavi	Gebelik sağlık yardımları Doğumda gerekli sağlık yardımları Yurtdışı tedavi	Gebelik sağlık yardımları Doğumda gerekli sağlık yardımları Emzirme parası Sigortalı kadının çalışmadığı günler için ödenek Yurtdışı tedavi
	İşsizlik	YOK	YOK	İşsizlik ödeneği Sağlık yardımı İş bulma Mesleki eğitim	YOK	YOK

Kaynak: Sosyal güvenlik kanunlarındaki ilgili hükümlerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Çizelgeden de görüldüğü üzere, KVSK uygulamasında gerek iştirakçi memurlar gerekse 4/c'li memurlar, ESK'nda yer alan haklarını korumuşlardır. Bu farklılıkta özellikle AYM'nin iptal kararında vurguladığı, memuriyetin anayasal bir statü olduğu, çalışma ve emeklilik koşullarının diğer statülere göre ayrıksı düzenlenmesi gerektiği yönündeki görüşünün etkili olduğu bilinmektedir (İzgi, 2008: 102). KVSK'nda sağlanan hakların kapsamı bakımından en dezavantajlı kesim reform öncesinde olduğu gibi süresiz tarım işçileri olmuştur. Başlangıçta SSGSSK'nda süresiz çalışan tarım işçileri tamamen kapsam dışında tutulmuşken (Bkz. Md. 6), daha sonra 2011 yılında yapılan değişiklikte hastalık ve analık sigortası hariç olmak üzere diğer sigorta kolları açısından kapsama alınmışlardır. Buna karşın hizmet akdiyle bağımlı çalışanlar ile bağımsız çalışanlar arasındaki farklılığın, bağımsız çalışanlar lehine önemli ölçüde giderildiği görülmektedir. Örneğin İKMH ile analık sigortasından geçici iş göremezlik yardımlarının bağımsız çalışanlara da yapılmaya başlandığı görülmektedir. Sadece bağımsız çalışanlar için hastalık sigortasında geçici iş göremezlik ödeneği (GİÖ) verilmezken, analık halinde verilen GİÖ'nde ise şirket ortakları kapsam dışı tutulmuşlardır. İşsizlik sigortası ise reformun dışında tutulmuş, yine hizmet akdiyle bağımlı çalışanlarla sınırlı uygulama devam ettirilmiştir (Arıcı ve Alper, 2012: 89).

1.1.2. Yardımlara Hak Kazanma Şartları

Reform öncesinde, sosyal güvenlik statüleri arasında norm ve standart farklılıklarının ön planda olduğu konulardan birisi de KVSK’nda yardımlara hak kazanma şartlarıdır. İştirakçi memurları tamamen reform kapsamı dışına tutan, 4/c’lileri ise KVSK yönünden ayrıksı düzenleyen SSGSSK, haliyle yardımlara hak kazanma şartları açısından norm ve standart birlikteliğini diğer statüler arasında sağlamaya çalışmıştır. Bununla birlikte hastalık sigortasının yeni şekli olan Genel Sağlık Sigortası (GSS), kamu çalışanlarını da içine almaktadır. Aşağıdaki çizelgede bu açıdan statüler arası karşılaştırmaya yer verilmiştir.

Çizelge 2: Kısa Vadeli Sigorta Kollarında Yardımlara Hak Kazanma Şartları

	Yardımlara Hak Kazanma Şartları					
	Kamu Gör.		SSK (4/a)	Bağ-Kur (4/b)	Tarım SSK (Ek-5)	Tarım Bağ- Kur (4/b-T)
	İştirakçi	4/c				
İKMİH	İştirakçilik Görevle İliyyet	Sigortalılık Görevle İliyyet	Sigortalılık İş, işyeri ve işverenle İliyyet Sürekli gelir bağlanması için %10 iş göremezlik İKMİH sonrası İliyyet bağı kurulmayan ölümlerde %50 iş göremezlik	Sigortalılık İş ve işyeri ile İliyyet İKMİH sonrası İliyyet bağı kurulmayan ölümlerde %50 iş göremezlik Borcu bulunmama	Sigortalılık İKMİH'dan 10 gün önce tescil İş ve işyeri ile İliyyet İKMİH sonrası İliyyet bağı kurulmayan ölümlerde %50 iş göremezlik Borcu bulunmama	Sigortalılık İş ve işyeri ile İliyyet İKMİH sonrası İliyyet bağı kurulmayan ölümlerde %50 iş göremezlik Borcu bulunmama
Hastalık (GSS)	İştirakçilik	Sigortalılık	Sigortalı ve hak sahipleri için 30 gün staj süresi GİÖ için 90 gün staj süresi	Sigortalı ve hak sahipleri için 30 gün staj süresi Borcu bulunmama	Sigortalı ve hak sahipleri için 30 gün staj süresi Borcu bulunmama	Sigortalı ve hak sahipleri için 30 gün staj süresi Borcu bulunmama
Anahtık	İştirakçilik	Sigortalılık	30 gün staj süresi GİÖ için 90 gün staj süresi	30 gün staj süresi GİÖ için 90 gün staj süresi Borcu bulunmama	YOK	30 gün staj süresi GİÖ için 90 gün staj süresi Borcu bulunmama
İşsizlik	YOK	YOK	Son 120 gün kesintisiz Son üç yıl içinde toplam 600 gün prim ödeme	YOK	YOK	YOK

Kaynak: Sosyal güvenlik kanunlarındaki ilgili hükümlerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Çizelgeye bakıldığında dikkat çeken ilk husus, iştirakçi memurlar ile 4/c'lilere ait sütunların oldukça sade oluşudur. Zira kamu çalışanları açısından statü hukuku, yardımlardan yararlanma şartları açısından

avantaj sağlamakta ve şartları azaltmaktadır. Buna karşın özellikle sağlık yardımlarından yararlanmada daha önce SSK.'nda 90 ve 120 gün, BKK.'nda ise 240 ve 120 gün olarak düzenlenen staj sürelerinin, 30 güne çekildiği görülmektedir. Bağımsız çalışanlara hastalık sigortasından geçici iş göremezlik ödeneği verilmezken, analık sigortasında 90 günlük staj süresini tamamlamak koşuluyla GİÖ verilebilmektedir. Bununla birlikte bağımsız çalışanlar için yardımlara hak kazanmada dikkat çeken hususlardan birisi de hemen bütün yardımlar için SGK'na prim borcunun bulunmaması şartının aranıyor olmasıdır. Ancak 60 gün ve daha az prim borcu bulunması, sigortalının yardımlardan yararlanmasına engel teşkil etmemektedir (SSGSSK/Md. 67). SGK'na karşı prim ödeme yükümlüsü bizzat kendisi olan 4/b sigortalıları için bu şartın koşulması, prim tahsilatını güvence altına almaya dönük bir tedbir olarak dikkat çekmektedir.

Yine çizelgeye bakıldığında süreksiz tarım işçileri (Ek-5) için analık sigortasına hiç yer verilmediği, hastalık sigortasında ise geçici iş göremezlik ödeneğine yer verilmediği görülmektedir. Ayrıca daha önce TİSSK kapsamında İKMH yardımları için olaydan üç ay önce tescil şartı aranırken, bu şartın 10 güne düşürüldüğü görülmektedir. Genel olarak çizelgeden hareketle KVSK'nda yardımlara hak kazanma koşulları bakımından statüler arası bir avantaj sıralaması yapıldığında, iştirakçi memurlar, 4/c, 4/a, 4/b ve Ek-5 şeklinde bir sıralama ortaya çıkmaktadır.

1.1.3. Yardımların Miktar ve Süreleri

Sosyal sigorta yardımlarının en önemli boyutlarından birisi yardımların miktar ve süreleridir. Bu açıdan reformun norm ve standart birlikteliğini sağlama hedefinin yardımların miktar ve süreleri üzerinde ne ölçüde gerçekleştiği önem taşımaktadır. Aşağıdaki çizelgede, statüler itibariyle yapılan yardımların miktar, oran ve süreleri yer almaktadır.

Cizelge 3: Kısa Vadeli Sigorta Kollarında Yardımların Miktar ve Süreleri

	Yardımların Miktar ve Süreleri					
	Kamu Gör.		SSK (4/a)	Bağ-Kur (4/b)	Tarım SSK (Ek-5)	Tarım Bağ-Kur (4/b-T)
	İştirakçi	4/c				
İKMH	Süresiz sağlık yardımı İyileşinceye kadar tam aylıklı izin 30 yıl üzerinden aylık + vazife malullüğü zammı (süresiz) Kazanç tavanı yok Askeri personel için ilave olarak harp malullüğü zammı (Süresiz)	Süresiz sağlık yardımı İyileşinceye kadar aylıklı izin 30 yıl üzerinden aylık + vazife malullüğü zammı (süresiz) Kazanç tavanı yok Askeri personel için ilave olarak harp malullüğü zammı (Süresiz)	Süresiz sağlık yardımı Geçici iş göremezlik ödeneği (%50 - %70, iyileşinceye kadar) Sürekli iş göremezlik geliri (süresiz) Kazanç tavanı var	Süresiz sağlık yardımı Geçici iş göremezlik ödeneği (%50 - %70, iyileşinceye kadar) Sürekli iş göremezlik geliri (süresiz) Kazanç tavanı var	Süresiz sağlık yardımı Geçici iş göremezlik ödeneği (%50 - %70, iyileşinceye kadar) Sürekli iş göremezlik geliri (süresiz) Kazanç tavanı var	Süresiz sağlık yardımı Geçici iş göremezlik ödeneği (%50 - %70, iyileşinceye kadar) Sürekli iş göremezlik geliri (süresiz) Kazanç tavanı var
Hastalık (GSS)	Süresiz sağlık yardımı 24 veya 36 ay aylıklı izin GSS	Süresiz sağlık yardımı 24 veya 36 ay aylıklı izin GSS	Süresiz sağlık yardımı İyileşinceye kadar GİÖ (%50 - %70 *) GSS	Süresiz sağlık yardımı GSS	Süresiz sağlık yardımı GSS	Süresiz sağlık yardımı GSS
Analık	Sağlık yardımları 16 hafta aylıklı izin 193 TL doğum yardımı (**)	Sağlık yardımları 16 hafta aylıklı izin 193 TL doğum yardımı (**)	Sağlık yardımları 16 hafta GİÖ (GİÖ = brüt ücretin %70'i) Maktu 103 TL emzirme yardımı (**)	Sağlık yardımları 16 hafta GİÖ (şirket ortakları hariç) (GİÖ = brüt ücretin %70'i) Maktu 103 TL emzirme yardımı (**)	YOK	Sağlık yardımları 16 hafta GİÖ (şirket ortakları hariç) (GİÖ = brüt ücretin %70'i) Maktu 103 TL emzirme yardımı (**)
İşsizlik	YOK	YOK	PEK'in %40'ı (asgari ücretin %80'ini geçemez) 180, 240 veya 300 gün süresince	YOK	YOK	YOK

Kaynak: Sosyal güvenlik kanunlarındaki ilgili hükümlerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

(*) Ayaktan tedavide GİÖ prime esas kazancın yüzde 70'i, yatarak tedavide ise yüzde 50'sidir.

(**) 2014 yılı rakamları esas alınmıştır.

Çizelgeye bakıldığında göze çarpan ilk husus, gerek iştirakçi memurların gerekse 4/c'lilerin KVSK'nda yardımların miktar ve süreleri bakımından reform öncesindeki konumlarını koruduklarıdır. Örneğin genel itibariyle sigortalılara geçici iş göremezlik ödeneği olarak yatarak tedavide brüt kazançlarının yüzde 50'si, ayaktan tedavide ise yüzde 70'i verilirken, kamu görevlerine istirahat sürelerinde maaşlarında kesinti olmaksızın ödeme yapılmaktadır. Ayrıca iştirakçi ve 4/c'li memurlar için iş kazası ve meslek hastalığı yardımı yerine yapılan vazife ve harp malullüğü yardımlarının hesabında SPEK tavanı bulunmazken, diğer statüler için brüt asgari ücretin 6,5 katı tutarında tavan bulunmaktadır. Bu farklılık özellikle üst düzey kamu görevlileri için avantajlı sonuçlar doğurmaktadır. Bunun dışında bağımlı çalışanlar ile bağımsız çalışanlar arasında yardımların miktar ve süreleri bakımından uyum sağlandığı görülmektedir. Buna karşın kamu görevlileri ve 4/a'lılara hastalıkları sebebiyle istirahat süresinde ödenen maaş ve ödenek, diğer statüler için söz konusu olmamaktadır.

Süreksiz tarım işçilerinin atipik çalışma koşulları, KVSK'nda yardımların miktar ve süreleri açısından da dezavantaj oluşturmaktadır (Karadeniz, 2011: 98). Analık sigorta yardımları bunlar hakkında uygulanmazken, hastalık sigortasında da geçici iş göremezlik ödeneği verilmemektedir.

Diğer taraftan sigortalıların yurtdışı tedavi masrafları konusunda SSGSSK, genel olarak Türkiye'de SGK tarafından karşılanan tutarı aşmamak üzere finansman desteği sağlarken, 2010 yılında Kanuna eklenen Ek 4. Madde ile, kamu çalışanlarından geçici veya sürekli görevle yurtdışında bulunanlara diğer sigortalılar için yapılan ödemenin iki katı ödeme yapılması hükmü getirilmiştir. Norm ve standart birlikteliğinden bir sapma anlamına gelen bu düzenlemenin, kamu çalışanlarına sağlanan avantajın bir başka yansıması olduğu görülmektedir.

Genel olarak KVSK'nda yardımların miktar ve süreleri statüler itibariyle değerlendirildiğinde, kamu çalışanlarının reform öncesi kazanımlarını korudukları, hizmet akdiyle bağımlı çalışanlar ile bağımsız çalışanlar arasında norm ve standartların bağımsız çalışanlar lehine uyumlaştırıldığı fakat süreksiz tarım işçileri için dezavantajlı durumun devam ettiği görülmektedir.

1.2. Uzun Vadeli Sigorta Kolları Açısından Reformun Sonuçları

SSGSSK'nun kısa vadeli sigorta kolları uygulamasında kamu çalışanlarını ayrıksı tutarak, ESK. uygulamasını büyük ölçüde devam ettirdiğini ifade etmiştik. Ancak uzun vadeli sigorta kolları (malullük, yaşlılık ve ölüm) açısından durum farklıdır. Bu konuda SSGSSK, 2008 yılı Ekim ayı başından önce göreve başlayan memurların yine eskiden olduğu gibi ESK.'na tabi olmalarını, bu tarihten sonra göreve başlayanların ise büyük ölçüde diğer sigortalılarla aynı hükümlere tabi olmasını öngörmüştür. Di-

ğer bir ifadeyle reform sonrası göreve başlayan kamu görevlileri, bazı hükümler hariç olmak üzere diğer sigortalılara biraz daha yaklaşıırken, reform öncesi göreve başlayanlar kazanımlarını korumuşlardır (Okur, 2006: 115).

1.2.1. Yardımların Kapsamı

Uzun vadeli sigorta kollarında yardımların kapsamı bakımından norm ve standartların, SSK. baz alınarak düzenlendiği görülmektedir. Bu durum yardımların kapsamı konusunda da kendisini göstermektedir.

Reform öncesi göreve başlayan kamu çalışanları hakkında yine ESK.'nda yer alan maluliyet yardımları yapılacaktır. Reform sonrası göreve başlayan kamu çalışanları (4/c) ve diğer sigortalılar için ise malullük sigortasından malullük aylığı bağlanması öngörülmüştür (SSGSSK/Md. 26). Ancak kamu çalışanları için ayrıca ESK.'nda olduğu gibi vazife ve harp malullüğü yardımlarına yer verilmiştir. Bu durum norm ve standart birlikteliğinde malullük sigortası açısından bir sapma olarak değerlendirilmiştir (Okur, 2006: 108). Kanaatimizce, kamu görevlileri SSGSSK'nun kısa vadeli sigorta kolları ve özellikle iş kazası ve meslek hastalığı hükümleri dışında tutulunca, kamu görevlileri açısından böyle bir çözüm üretilmiştir. Bununla birlikte bu çözümün, reformun norm ve standart birlikteliği sağlama hedefini zedelediğinde şüphe yoktur.

Yaşlılık sigortasında reform öncesi göreve başlayan kamu görevlileri hakkında yine ESK uygulanacak, reform sonrası göreve başlayan kamu görevlileri ile diğer sigortalılar hakkında ise SSGSSK hükümleri cari olacaktır. Buna göre sigortalılara yaşlılık sigortasından yaşlılık aylığı bağlanacak ya da buna hak kazanamayanlara toptan ödeme yapılacaktır (Md. 28).

Ölüm sigortasında da yaşlılık sigortasında olduğu gibi, reform öncesinde göreve başlayan kamu görevlileri hakkında ESK hükümleri uygulanacak, reform sonrası göreve başlayan kamu görevlileri ile diğer sigortalılar hakkında SSGSSK uygulanacaktır. Bu kapsamda vefat eden sigortalının hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanacak, buna hak kazanamama durumunda ise toptan ödeme yapılacaktır. Ayrıca ölüm aylığı almaktayken evlenen kız çocuklarına evlenme ödeneği (çeyiz yardımı) ve hak sahiplerine cenaze ödeneği verilecektir (Md. 32).

Çizelge 4: Uzun Vadeli Sigorta Kollarında Yardımların Kapsamı

	Yardımların Kapsamı					
	Kamu Gör.		SSK (4/a)	Bağ-Kur (4/b)	Tarım SSK (E k-5)	Tarım Bağ-Kur (4/b-T)
	İştirakçi	4/c				
Malullük	Mahullük aylığı Vazife mahullüğü zammı Harp mahullüğü zammı	Mahullük aylığı Vazife mahullüğü zammı Harp mahullüğü zammı	Mahullük aylığı	Mahullük aylığı	Mahullük aylığı	Mahullük aylığı
Yaşlılık	Emekli aylığı Toptan ödeme	Yaşlılık aylığı Toptan ödeme	Yaşlılık aylığı Toptan ödeme	Yaşlılık aylığı Toptan ödeme	Yaşlılık aylığı Toptan ödeme	Yaşlılık aylığı Toptan ödeme
Ölüm	Ölüm aylığı Toptan ödeme Cenaze yardımı Dul eş ve kız çocuğuna evlenme yardımı	Ölüm aylığı Toptan ödeme Cenaze yardımı Kız çocuğuna evlenme ödeneği	Ölüm aylığı Toptan ödeme Cenaze yardımı Kız çocuğuna evlenme ödeneği	Ölüm aylığı Toptan ödeme Cenaze yardımı Kız çocuğuna evlenme ödeneği	Ölüm aylığı Toptan ödeme Cenaze yardımı Kız çocuğuna evlenme ödeneği	Ölüm aylığı Toptan ödeme Cenaze yardımı Kız çocuğuna evlenme ödeneği

Kaynak: Sosyal güvenlik kanunlarındaki ilgili hükümlerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Uzun vadeli sigorta kollarından yapılan yardımlar, statüler itibariyle yukarıdaki çizelgede bir arada görülmektedir. Yardımların kapsamı bakımından iştirakçi memurlar ile 4/c'liler bir grubu, diğer sigortalılar ise ayrı bir grubu oluşturmaktadır. Çizelgede dikkat çeken hususlardan birisi, reform öncesinde sadece SSK. ve ESK. kapsamında yapılan evlenme yardımının, reform sonrasında tüm statüler için yapılıyor olmasıdır. Buna karşın iştirakçi memurların hem dul eşine hem de kız çocuğuna evlenme yardımı verilirken, 4/c'liler ve diğer statüler için sadece kız çocuğuna verilmektedir.

UVSK'nda yardımların kapsamı açısından genel bir değerlendirme yapıldığında; iştirakçi memurlar en kapsamlı haklara sahipken onları 4/c'liler takip etmekte, üçüncü sırada ise diğer statüler gelmektedir. Bu anlamda UVSK açısından norm ve standart birliğinin, kamu görevlileri dışındaki statüler için sağlandığı ifade edilebilir.

1.2.2. Yardımlara Hak Kazanma Şartları

Sosyal güvenlik reformunun statüler arası norm ve standart farklılıklarını ne ölçüde giderdiğini değerlendirirken, yardımlara hak kazanma şartlarındaki değişime de bakmak gerekmektedir. Reformun ana hedeflerinden birisinin sistemin finansal açıklarını azaltmak olduğu dikkate alındığında, UVSK'nda yardımlara hak kazanma koşullarının genel olarak ağırlaştırıldığını tahmin etmek zor olmasa gerektir. Bununla birlikte UVSK'ndan malullük sigortasında genel olarak sigortalılar aleyhine bir düzenleme yapılmadığını söyleyebiliriz.

Reform öncesinde göreve başlayan kamu görevlileri için maluliyet, yaşlılık ve ölüm aylığı şartlarında değişiklik yapılmamıştır. Bunlar yine ESK.'ndaki şartlarla adi malullük, vazife malullüğü, harp malullüğü ile yaşlılık ve ölüm yardımlarına hak kazanacaklardır. 4/c'li kamu görevlileri için ise SSGSSK'nda adi malullük tanımına yer verilmemiş, diğer sigortalılarla birlikte aynı malullük tanımı yapılmıştır. Buna göre çalışma gücünü en az yüzde 60 oranında yitiren veya görevini yapamayacak derecede malul kalan kamu çalışanı, 10 yıldan beri sigortalı olmak ve toplam 1800 prim gününü tamamlamak şartıyla malullük aylığına hak kazanacaktır. Eğer başka birinin bakımına muhtaç derecede malul kalınmışsa, 10 yıllık sigortalılık süresi şartı aranmayacaktır (SSGSSK/Md. 25). Aynı şartlar diğer sigortalılar (4/a, 4/b, Ek-5) için de geçerlidir.

Diğer taraftan yaşlılık aylığına hak kazanma şartlarında, reform öncesi parametrelerde önemli değişiklikler yapılmıştır. 01.5.2008 tarihi itibariyle geçerli olan bu değişiklikler, sadece bu tarih itibariyle ilk defa sigortalı olanlar için uygulanacak olup, 1.5.2008 tarihinden önce sigortalı olanlar için ilgili mevzuat uygulanacaktır. Bu anlamda SSGSSK'nda genel emeklilik koşulları;

- Bayan ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmak,
 - 9000 gün (25 yıl) prim ödemiş olmak (4/a'lılar için 7200 gün),
- şeklinde düzenlenmiştir.

Ancak sigortalılar için yaş koşulu 1.1.2036 tarihinden sonra her iki yılda bir yaş artırılabilecek ve nihayet 1.1.2048 tarihi itibariyle kadın ve erkek için 65 yaş şartı aranacaktır. Eğer sigortalılar burada belirtilen yaş koşulları üzerine üç yıl eklenmek suretiyle bulunan yaşa ulaşmış ve en az 5400 gün prim ödemiş iseler, kendilerine yine yaşlılık aylığı bağlanacaktır. Engelliler için yaş şartı aranmayacak ve en az yüzde 40 engelli olmaları şartıyla 15 yıl ila 18 yıl arasında sigortalılık süresi ve 3960 gün ila 4680 gün arasında prim günü şartını tamamlayarak emekli olabileceklerdir (Md. 28). Bağımsız çalışan sigortalıların ayrıca SGK'na prim ve prime ilişkin borçlarının bulunmaması gerekmektedir.

Yaşlılık aylığı bağlanmasında yaş şartı açısından sigortalılar arasında ayırım yapılmazken, prim günü şartında 4/a'lılar lehine indirim yapılmıştır. Bu indirimde Türkiye işgücü piyasası koşulları, özellikle kayıt dışı istihdam ve işsizlik olgusunun etkili olduğu düşünülmektedir.

SSGSSK'nda ölüm aylığına hak kazanma koşulları, malullük veya yaşlılık aylığı almaktayken vefat etmiş ya da en az 1800 gün prim ödemiş olma şeklinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte 4/a'lı sigortalıların yine kayıt dışı istihdam ve işsizlik gerçeği dikkate alınarak beş yıllık sigortalılık süresinde 900 gün prim ödemiş olmaları yeterli görülmüştür (Md. 32). Ölüm sigortasından yapılan cenaze yardımı için ise en az 360 gün prim ödemiş olmak yeterli görülmüştür. Yine bağımsız çalışanlar için ölüm yardımlarında da SGK'na borçlarının bulunmaması şartı aranmaktadır.

SSGSSK'nda düzenlenen UVSK'ndan yaşlılık sigortası şartlarının ilk defa 1.5.2008 tarihi itibarıyla sigortalı olanlar için uygulanacağını, buna mukabil malullük ve ölüm sigortası hükümlerinin bu tarihten önce ve sonra sisteme giren tüm aktif sigortalılar (iştirakçi memurlar hariç) geçerli olduğunu ifade etmek gerekir.

Çizelge 5: Uzun Vadeli Sigorta Kollarında Yardımlara Hak Kazanma Şartları

	Yardımlara Hak Kazanma Şartları					
	Kamu Gör.		SSK (4/a)	Bağ-Kur (4/b)	Tarım SSK (Ek-5)	Tarım Bağ-Kur (4b-T)
	İştirakçi	4/c				
Matullük	Malul sayılma A di malullükte 10 yıl hizmet (bakıma muhtaç ise 5 yıl) Vazife ve harp malullüğünde hizmet süresi şartı aranmaz	%60 çalışma gücü kaybı veya görevini yapamayacak derecede meslekte kazanma gücü kaybı 10 yılda 1800 gün prim Bakıma muhtaçsa sadece 1800 gün prim	%60 çalışma gücü kaybı veya %60 meslekte kazanma gücü kaybı 10 yılda 1800 gün prim Bakıma muhtaçsa sadece 1800 gün prim Bakıma muhtaçsa sadece 1800 gün prim	%60 çalışma gücü kaybı veya %60 meslekte kazanma gücü kaybı 10 yılda 1800 gün prim Bakıma muhtaçsa sadece 1800 gün Borcu bulunmama	%60 çalışma gücü kaybı veya %60 meslekte kazanma gücü kaybı 10 yılda 1800 gün prim Bakıma muhtaçsa sadece 1800 gün Borcu bulunmama	%60 çalışma gücü kaybı veya %60 meslekte kazanma gücü kaybı 10 yılda 1800 gün prim Bakıma muhtaçsa sadece 1800 gün Borcu bulunmama
Yaşlılık	25 yıl Kadın 58, Erkek 60 yaş Engelli 15 yıl	9000 gün Kadın 58, Erkek 60 yaş 1.1.2048 sonrası 65 yaş Engelli 15 - 18 yıl, 3960 - 4680 gün	7200 gün Kadın 58, Erkek 60 yaş 1.1.2048 sonrası 65 yaş Engelli 15 - 18 yıl, 3960 - 4680 gün	9000 gün Kadın 58, Erkek 60 yaş 1.1.2048 sonrası 65 yaş Engelli 15 - 18 yıl, 3960 - 4680 gün Borcu bulunmama	7200 gün Kadın 58, Erkek 60 yaş 1.1.2048 sonrası 65 yaş Engelli 15 - 18 yıl, 3960 - 4680 gün Borcu bulunmama	9000 gün Kadın 58, Erkek 60 yaş 1.1.2048 sonrası 65 yaş Engelli 15 - 18 yıl, 3960 - 4680 gün Borcu bulunmama
Ölüm	10 yıl hizmet Dul eş ve çocuk malul veya muhtaçsa 5 yıl	1800 gün Cenaze yardımı için 360 gün prim	5 yılda 900 gün prim Cenaze yardımı için 360 gün prim	1800 gün Cenaze yardımı için 360 gün prim	5 yılda 900 gün prim Cenaze yardımı için 360 gün prim	1800 gün Cenaze yardımı için 360 gün prim

Kaynak: Sosyal güvenlik kanunlarındaki ilgili hükümlerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Yukarıdaki çizelgede reform sonrasında UVSK açısından yardımlara hak kazanma koşulları, farklı statüler itibariyle karşılaştırmalı olarak yer almaktadır. İştirakçi memurlar olarak ifade ettiğimiz 2008 yılı Ekim ayı

başından önce göreve başlayan kamu görevlileri, uzun vadeli sigorta kollarına yine ESK kapsamındaki şartlara göre hak kazanmaktadırlar. Buna karşın reform sonrası sisteme giren tüm statüler için temel parametrelerde norm ve standart birlikteliğinin sağlandığı görülmektedir. Ancak kısa vadeli sigorta kollarında olduğu gibi burada da bağımsız çalışanlarla süresiz tarım işçileri açısından yardımlardan yararlanmada SGK'na borcu bulunmama şartı aranmaktadır. Yine genel olarak hizmet akdiyle bağımlı çalışanlar (4/a) için pozitif ayrımcılık yapılarak, yardımlardan yararlanmada prim günü şartının hafifletildiği görülmektedir. Çizelgede dikkat çeken bir diğer husus, reform öncesinde sadece engelli kamu çalışanları ile hizmet akdiyle bağımlı çalışan engellilere tanınan ayrıcalığın, reform sonrasında diğer statülerdeki engellilere de teşmil edilmiş olmasıdır.

1.2.3. Yardımların Miktarı

Sigortalılar için uzun vadeli sigorta kollarında yardımların miktarı, tutarı veya oranı büyük önem taşımaktadır. Zira pasif dönemde kişinin hayat standardını belirleyen daha çok yardımların miktarıdır.

Sosyal güvenlik reformu, norm ve standart birliğini sağlama yanında ve belki daha fazla, gelir artırıcı ve gider azaltıcı tedbirler üzerinde durmuştur. Bu anlamda en büyük gider kalemi olan emekli aylıklarının da bu tedbirlerden etkilendiğini ifade etmek gerekir. Aşağıdaki çizelgede malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarından sigortalılara yapılan yardımların statüler itibarıyla miktar ve oranları yer almaktadır.

Çizelge 6: Uzun Vadeli Sigorta Kollarında Yardımların Miktar ve Oranları

	Yardımların Miktar ve Oranları					
	Kamu Gör.		SSK (4/a)	Bağ-Kur (4/b)	Tarım SSK (Ek-5)	Tarım Bağ-Kur (4/b-T)
	İştirakçi	4/c				
Mahallük	Yıllık ABO %3 Tavan %100 Vazife mahallüğünde tavan yok En düşük: 1.292 TL	Yıllık ABO %2 Tavan %90 Vazife mahallüğünde tavan yok En düşük: 535 TL	Yıllık ABO %2 Tavan %90 Vazife mahallüğünde tavan yok En düşük: 428 TL	Yıllık ABO %2 Tavan %90 Vazife mahallüğünde tavan yok En düşük: 535 TL	Yıllık ABO %2 Tavan %90 Vazife mahallüğünde tavan yok En düşük: 535 TL	Yıllık ABO %2 Tavan %90 Vazife mahallüğünde tavan yok En düşük: 535 TL
Yaylılık	Yıllık ABO %3 25 yıl için ABO 75 Tavan %100 En düşük: 1.292 TL	Yıllık ABO %2 25 yıl için ABO 50 Tavan %90 En düşük: 535 TL SPEK üst sınır yok	Yıllık ABO %2 25 yıl için ABO 50 Tavan %90 En düşük: 428 TL SPEK üst sınır var	Yıllık ABO %2 25 yıl için ABO 50 Tavan %90 En düşük: 535 TL SPEK üst sınır var	Yıllık ABO %2 25 yıl için ABO 50 Tavan %90 En düşük: 535 TL SPEK üst sınır var	Yıllık ABO %2 25 yıl için ABO 50 Tavan %90 En düşük: 535 TL SPEK üst sınır var
Ölüm	Yıllık ABO %3 Tavan %100 En düşük: 1.033 TL Evlenme yardımı dul eş ve kız çocuğuna 12 aylık tutarında	Yıllık ABO %2 Tavan %100 En düşük: 535 TL Evlenme yardımı kız çocuğuna 24 aylık tutarında	Yıllık ABO %2 Tavan %100 En düşük: 428 TL Evlenme yardımı kız çocuğuna 24 aylık tutarında	Yıllık ABO %2 Tavan %100 En düşük: 535 TL Evlenme yardımı kız çocuğuna 24 aylık tutarında	Yıllık ABO %2 Tavan %100 En düşük: 535 TL Evlenme yardımı kız çocuğuna 24 aylık tutarında	Yıllık ABO %2 Tavan %100 En düşük: 535 TL Evlenme yardımı kız çocuğuna 24 aylık tutarında

Kaynak: Sosyal güvenlik kanunlarındaki ilgili hükümlerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Çizelgede yer alan aylık tutarları, 2014 yılı ilk altı ayında bağlanan aylık tutarlarıdır.

Çizelgeye bakıldığında ilk olarak göze çarpan husus, iştirakçi memurların diğer tüm statülere göre sahip oldukları üstünlüktür. Aylık bağlama oranı, tavan oranı ve alt sınır aylığı tutarlarında bu farklılık açıkça görülmektedir. Diğer statüler arasında ise standart birlikteliği, reform öncesine göre düşürülerek büyük ölçüde oluşturulmuştur.

Reform öncesinde SSK. ve BKK.'nda 25 yıllık prim ödeme karşılığında yüzde 65 oranında aylık bağlanırken, reform sonrası bu oran yüzde 50'ye çekilmiştir. Bu durum reform sonrasında ilk defa sisteme dahil olanlar için önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır. Burada bir hususun daha altını çizmekte yarar görüyoruz. Reformun 2006 yılında AYM tarafından iptal edilmeden önceki halinde, aylık bağlama oranları 1.1.2016 tarihine kadar yıllık yüzde 2,5 olacak, 1.1.2016'dan sonra ise yüzde 2 olacaktır (Okur, 2006: 115). AYM'nin iptal kararından sonra yapılan düzenlemede ise yüzde 2,5'lük orana yer verilmeksizin doğrudan yüzde 2 olarak düzenleme yapılmıştır. Kanaatimizce yeni düzenlemede 2008/Ekim ayı başından önce göreve başlamış kamu çalışanlarının yine ESK.'na tabi tutulması, aktüeryal açıdan reformun ilk haline göre ilave külfet getirdiğinden, burada oluşan külfet reform sonrası sisteme girenlerin aylık bağlama oranına yansıtılmıştır. Nitekim AYM iptal kararı sonrası güncellenen Beyaz Kitap'ta bu durum; *“Ancak, diğer parametrelerde yapılan değişiklikler göz önüne alındığında mali sürdürülebilirliğin korunabilmesi için bu oranın makul ölçülerde düşürülmesi gerekebilecektir. Aylık bağlama oranında 0,1 puanlık bir azalmanın, sosyal güvenlik sistemi açığının GSMH'ye oranını uzun vadede yıllık % 0.125 düzeyinde iyileştireceği tahmin edilmektedir.”* Şeklinde gerekçelendirilmiştir (2007: 59).

Çizelgede alt sınır aylıklarına bakıldığında 4/a'lılar için diğer statülerden daha düşük tutarın yer aldığı görülmektedir. Bunun sebebi diğer statülerde alt sınırın 9000 gün, 4/a'lılarda ise 7200 gün baz alınarak hesaplanmasıdır (SSGSSK/Md. 29).

Kamu görevlileri açısından çizelgede dikkat çeken bir diğer avantaj, SSGSSK'nda bütün sigortalılar için sigorta primine esas kazanç (SPEK) alt ve üst sınırı belirlenmişken, 4/c'liler için üst sınıra yer verilmemiştir (Md. 46). Bu durum uzun vadeli sigorta kollarından yapılan yardımlarda 4/c'liler lehine çok önemli bir standart farklılığıdır. Aylık bağlama oranları tüm sigortalılar için eşit olduğu halde, özellikle üst düzey kamu görevlilerinin aylıklarının diğer statülere göre daha yüksek bağlanması söz konusu olacaktır.

Diğer taraftan çizelgede, yapılan yardımların oranı ve miktarı açısından 4/c'liler ile diğer SSGSSK'na tabi sigortalılar arasında büyük ölçüde standart birliği görülse de prime esas kazançların tespitinde önemli farklılıklara yer verilmiştir. Norm ve standart birliğinin sağlanmasında en önemli

unsurlardan birisi olan primi esas kazançlar, bütün statüler açısından farklı düzenlenmiştir. Primden istisna tutulan kazançlar konusunda en geniş düzenleme ise 4/c'liler için yapılmıştır (Md. 80). Bu durum aktif sigortalıların ücret gelirini artırıcı buna karşın SGK'nun gelirini azaltıcı etkide bulunmaktadır.

Öte yandan reform öncesinde TİSSK. kapsamında sigortalı olan süresiz tarım işçileri, sigortalılıkları sona erinceye kadar yine aynı kanundaki norm ve standartlara tabi olduklarından, bunlara reform sonrası karşılaştırma çizelgelerinde yer verilmemiştir. Ayrıca 2011 yılında 6111 sayılı Kanunla SSGSSK'na Ek 6. Madde eklenmiş ve bu kapsamda bazı kısmi süresi çalışan şehir içi taksi, dolmuş ve otobüs şoförleriyle, sanatçılara isteğe bağlı sigortalı olma imkanı tanınmıştır. Bunlar hakkında sadece genel sağlık sigortası ile malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası uygulanacak, istemeleri ve primini ödemeleri halinde işsizlik sigortası da uygulanabilecektir. Söz konusu sigorta kolları açısından bu kişiler 4/a'lı gibi değerlendirilecektir.

2. PRİM KARŞILIĞI OLMAYAN YARDIMLAR AÇISINDAN REFORMUN SONUÇLARI

Türk sosyal güvenlik sisteminin öteden beri en temel sorunlarından birisi, primli rejim içerisinde prim karşılığı olmaksızın yapılan yardımlardır. Bu düzenlemelere SSK. ve BKK.'nda da rastlanmakla birlikte, daha çok ESK.'nda yer verilmiştir. Kanunun Ek 68. Maddesi ile makam, yüksek hakimlik, temsil ve görev tazminatları ödenen görevlerde iki yıl çalışanlara emekli olduktan sonra da bu tazminatların aynen ödenmesi hükmüne yer verilmiştir. İki yılı doldurmadan emekli olanlara ise buldukları en üst görev esas alınarak görev ve temsil tazminatının ödenmesi öngörülmüştür. Yine Kanuna eklenen Geçici 208. Madde gereği, 12.07.2000 tarihinden önce iki yıllık süreyi doldurmadan görevden ayrılanlar için iki yıl şartı aranmayacaktır. Görüldüğü üzere aktif dönemde emekli keseneğine tabi olmayan bu ödemeler, emeklilik sonrasında da ödenmeye devam edilmektedir. Yapılan bu ödemeler Hazine tarafından karşılanmakta olup, halen haklarında ESK. hükümleri uygulanan iştirakçi memurlar hakkında bu ödemelere devam olunmaktadır. Makam ve görev tazminatları 1.1.2005 tarihi itibarıyla belediye başkanları hakkında da uygulanmaya başlanmıştır.

Yine ESK.'nda prim karşılığı olmaksızın yapılan bir diğer ödeme de ek gösterge üzerinden ödenen istisnai aylıklardır. Buna göre normalde bir iştirakçinin bulunduğu ek göstergeden aylığa hak kazanabilmesi için en az altı ay o göstergeden kesenek ödemesi gerekirken;

- Yaş haddi,
- Vazife malullüğü,
- Ölüm,

-
- Bakanlar Kurulu Kararı veya müşterek kararlar atananlar,
 - İlgili mevzuatı uyarınca mesleğe özel yarışma sınavı ile giren ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atılan görevlerde bulunanlar,
 - Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil olanlar
 - 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu,
 - 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu,
 - 357 sayılı Askeri Hakimler Kanunu,
 - 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ve
 - 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa

göre çalışanlar hakkında altı aylık görev yapma şartı aranmamaktadır. Yani yasal kesenek kesilme süresi dolmadığı halde, bu kişiler için emekli aylığı buldukları en son ve en yüksek ek göstergeden bağlanmaktadır (ESK./Ek Md. 73).

Öte yandan Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları için öngörülen ve yine prim/kesenek karşılığı olmaksızın ödenen bir diğer tazminat *kadrosuzluk tazminatıdır*. Buna göre 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 1301 sayılı Kanunla değişik 49. Maddesinin (f) bendi uyarınca normal bekleme süresi sonunda, bir üst rütbeye terfi ettirilmeyen general ve amirallerle rütbeleri kıdemli albaydan yüzbaşıya kadar olan subaylar kadrosuzluk nedeniyle emekliye sevk edilmektedir. Bunlara 65 yaşlarını dolduruncaya kadar kadrosuzluk tazminatı ödenmektedir. Buna benzer bir tazminatın emniyet mensupları veya sivil memurlar için söz konusu olmadığını ifade etmek gerekir.

Genel olarak Emekli Sandığı mevzuatında yer alan ve prim karşılığı olmayan ödemelerin, sosyal güvenlik sisteminin finansman açığını artırıcı etkide bulunduğu görülmektedir. Nitekim sigortalı sayıları ve finansman açıkları itibarıyla kurumların karşılaştırması aşağıdaki çizelgede yer almaktadır.

Çizelge 7: Sosyal Güvenlik Kurumları Sigortalı Sayıları ve Finansman Açıkları

Yıl	Sigortalı Sayıları ve Finansman Açığı (Milyon TL)					
	Emekli Sandığı		SSK		Bağ-Kur	
	Sigortalı Sayısı	Finansman Açığı	Sigortalı Sayısı	Finansman Açığı	Sigortalı Sayısı	Finansman Açığı
2003	9.238.101	6.145	35.064.765	4.809	15.881.624	4.930
2004	9.269.916	7.800	37.626.477	5.757	16.233.984	5.273
2005	9.270.512	8.947	41.166.730	7.507	15.990.253	6.926

Kaynak: Gümüş, 2010: 14, SGK İstatistik Yılı, 2012.

Çizelgede görüldüğü üzere reform öncesinde, ES toplam sigortalı sayısı SSK'nun dörtte birinden az olduğu halde, finansman açığı daha yüksek seyretmektedir. Yine sigortalı sayısı iki katına yakın olan Bağ-Kur'un açıkları da ES'nden daha düşük kalmaktadır. Bu orantısız açıkların en önemli sebeplerinden birisi kuşkusuz primli rejimle bağdaşmayan ödemelerdir. Nitekim bu tespiti teyit edecek bir başka gösterge de alınan primlerin emekli aylıklarını karşılama oranıdır. Aşağıdaki çizelgede bu oranlar reform öncesinde farklı statüler itibariyle karşılaştırmalı olarak yer almaktadır.

Çizelge 8: Emekli Aylıklarının Alınan Prime Oranı (*)

Yaş	Prime Esas Kazanç Kadrosu	Yaşam Beklentisi	Sigortalıdan Alınan Tüm Primlerin Emekli Aylıklarını Karşılama Oranı (%)			Sigortalıya Bağlanan Emekli Aylığı Maliyetinin Alınan Prime Oranı		
			E S	SSK *	BAĞ-KUR*	ES	SSK*	BAĞ-KUR*
50	Hizmetli	76	65%	66%	58%	1,53	1,52	1,73
	Öğretmen		54%	78%	61%	1,85	1,28	1,64
	Daire Başkanı		39%	78%	61%	2,55	1,28	1,64
	Genel Müdür		25%	103%	64%	4,03	0,97	1,57

Kaynak: SGK Beyaz Kitap, 2007: 45.

(*) Emekli Sandığına tabi hizmetli, öğretmen, daire başkanı ve genel müdürün prime esas kazançları üzerinden SSK ve BAĞ-KUR'un topladığı primi ve karşılığında bağlanan aylığı karşılama oranını ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere, Emekli Sandığı'nda özellikle unvanlı kamu görevlileri açısından alınan primlerin emekli aylığını karşılama oranı yüzde 25'e kadar düşmektedir. 2008 yılı Ekim ayı itibariyle ilk defa sigortalı olan kamu görevlilerine yapılan makam, temsil ve görev tazminatları prime tabi tutulmakla birlikte, bu tarihten önce göreve başlayanlar için primden muafiyet uygulaması halen devam etmektedir. Bu durum hem kamu görevlileri arasında bir statü farkını doğurmakta hem de kamu görevlileri ile diğer statüler arasında farklılığın devamına sebep olmaktadır.

Emekli Sandığı kapsamında primli rejimle çelişen bir diğer uygulama milletvekilleri ya da diğer bir ifadeyle yasama organı üyelerinin emeklilik ödemeleridir. Cumhuriyet'in ilanından 1948 yılına kadar olan dönemde milletvekilleri (mebus) için sosyal güvenlik anlamında özel bir düzenlemeye yer verilmemiş, milletvekilliğinde geçen hizmetler memuriyet hizmeti gibi değerlendirilmiştir. 1948 yılından sonra zaman zaman milletvekilleri lehine genel sosyal güvenlik normlarından sapmalara yer verilmiş, özellikle 1971 yılında çıkarılan 1377 ve 1425 sayılı Kanunlarla milletvekilliği, sosyal güvenlik bakımından ayrı bir statü haline getirilmiştir. Özellikle 1986 ve takip eden yıllarda milletvekillerine özel ve kamuoyunda "kıyak emeklilik" olarak adlandırılan düzenlemelere imza atılmış fakat bunlar AYM tarafından anayasanın eşitlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir (Arıcı, 2013: 91).

Nihayet 2001 yılında 4720 sayılı Kanunla Anayasanın 86. Maddesi değiştirilmek suretiyle, milletvekilliğinin sosyal güvenlik açısından ayrı bir statü oluşu, anayasal güvence altına alınmıştır. Böylece milletvekillerinin en üst kamu görevlisine ödenen aylık tutarında ödenek ve bunun yarısı kadar da yolluk alması sağlanmıştır. Ayrıca milletvekillerinin ES ile ilişkilendirilmeleri ve görevleri devam ederken de aylıklarını alabilmeleri sağlanmıştır. Ancak milletvekillerinin sosyal güvenlikle ayrıcalık talepleri bununla sınırlı kalmamış, 2008 yılındaki reformdan sonra da bu arayışlar devam etmiştir. Öncelikle 2011 yılında 6262 sayılı Kanunla bir düzenleme yapılmış, bu düzenlemenin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine 2012 yılında 6270 sayılı Kanunla tekrar düzenleme yapılmıştır. Buna göre milletvekillerinden;

- İki yıl milletvekilliği veya dışarıdan bakan olarak atanıp da bakanlık yapmış olanlara Cumhurbaşkanı tarafından bağlanan aylığın yüzde 42'si emekli aylığı olarak ödenecektir.

- İki yıllık milletvekilliği süresi bulunmayanlar ise Başbakanlık Müsteşarı için belirlenen kesenek veya primin iki yıllık tutarını ödemek şartıyla milletvekilliği aylığına hak kazanacaktır.

- Aylıkların artırılması diğer sigortalılarla aynı şekilde değil, Cumhurbaşkanlığı aylığına paralel olarak yapılacaktır.

- Milletvekilliği sona erdiği halde emekliliğe hak kazanamamış olanlara, dört yıl süreyle daha ödenek ödenmeye devam edilir ve bunlar için aynı süre zarfında TBMM bütçesinden SGK'na kesenek ödenir.

Ayrıca SSGSSK'na 2013 yılında 6385 sayılı Kanunla eklenen geçici 38. Madde ile daha da ileri bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre 10.1.2013 tarihi itibarıyla görevde bulunan milletvekillerinden daha önce 4/a (SSK) veya 4/b (Bağ-Kur) statülerinden emekli olduğu için ESK. ile ilişkilendirilemeyenlerin de iki yıllık milletvekilliği şartı aranmadan aylıklarının milletvekili emekli aylığı seviyesine yükseltilmesi hükmü getirilmiştir. Aynı düzenleme kapsamında reformla birlikte kaldırılan fiili hizmet müddet zamları tekrar getirilmiş ve erken emeklilik avantajı yeniden sağlanmıştır (Md. 41). Böylece SSGSSK ilgili hükmü gereği, daha önce ESK. kapsamında hizmeti olmadığı için bu kanunla ilişkilendirilemeyen milletvekilleri için reform hükmü geçersiz hale getirilmiş ve ayrıcalıklı statüleri tahkim edilmiştir.

Milletvekilleri için yapılan özel düzenlemeler, sosyal güvenlik sistemi üzerinde sosyal tabakalaşmanın etkisini göstermesi bakımından önemli ve sembolik bir örnek teşkil etmektedir. Elbette milletvekilliği saygın bir görevdir ve milletvekillerine görevleri süresince parlamentonun saygınlığı ile bağdaşır ödeneklerin verilmesi konusunda kamuoyunda bir görüş birliği mevcuttur (Arıcı, 2013: 119). Ancak yasama yetkisini elinde bulunduran vekillerin, genel olarak milletin sahip olmadığı ayrıcalıklı sosyal güvence ile kendilerini koruma altına almaları, toplumdaki sosyal adalet duygusunu açıkça zedelemektedir. Hele hele 2008 yılında yapılan ve genel olarak sosyal güvenlik yardımlarını –sosyal güvenlik açıkları gereğiyle- daraltan ve özellikle emeklilik koşullarını zorlaştıran reformdan hemen sonra milletvekilleri için son derece cazip düzenlemelerin yapılması, reformun geniş halk kitlelerine izah edilmesini zorlaştırmaktadır.

Primli rejimle bağdaşmayan uygulamalar sadece ES ile sınırlı olmayıp, kamu görevlileri kadar yaygın olmamakla birlikte zaman zaman SSK. ve BKK.'nlarında da benzer uygulamalara gidildiği görülmektedir. Bu kapsamda yapılan uygulamaları üç başlıkta toplamak mümkündür; istisnai hizmet borçlanması uygulamaları, olağandışı aylık-gelir zamları ve fonların amacı dışında kullanılması. Bunlardan ilk iki uygulama türü, siyaseten popülist yaklaşımların ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bunun dışında esasında primsiz rejim kapsamında sosyal yardım olarak yapılması gereken kimi yardımların, primli sisteme yüklendiği de olmuştur. Örneğin SSK.'nun Ek 41. Maddesiyle yapılan düzenlemeyle, 2330 sayılı Kanun kapsamında aylık bağlananlara verilen protez, araç ve gereçler için katılım payı alınmaması öngörülmüştür.

SSK. kapsamında yapılan olağandışı zamlara örnek olarak 1971 yılında Geçici 28 ve 29. Madde, 1975 yılında Geçici 34 ve 35. Madde kapsamında yapılan zamlar örnek gösterilebilir. Bunun yanında yine SSK. kapsamında istisnai olarak tanınan borçlanma uygulamalarına, 1975 yılında Geçici 38. Madde, 1978 yılında Geçici 44. Madde, 1983 yılında sanatçılar için Geçici 58. Madde, yine sanatçılar için 1987 yılında Geçici 68. Madde ve 1997 yılında Geçici 80. Madde kapsamındaki düzenlemeler örnek teşkil etmektedir. Ayrıca çalışmamızın ikinci bölümünde detaylarına değindiğimiz üzere, SSK fonlarının devlet için ucuz borçlanma kaynağı olarak kullanılması da sosyal sigorta sistemiyle bağdaşmayan uygulamalar olarak değerlendirilmektedir. SSK kadar olmasa da BKK kapsamında da benzer popülist uygulamalara zaman zaman başvurulduğu olmuştur (Bkz. Geçici 2. Md., Ek Geçici 4. Md., Ek Geçici 13. Md.).

Burada primli rejimle bağdaşmayan uygulamalardan ESK kapsamında yapılanlar ile SSK ve BKK kapsamındaki uygulamalar arasındaki önemli bir farka dikkat çekmek gerekir. ESK kapsamındaki uygulamalar, genel olarak belirli bir meslek grubu veya zümreye ayrıcalıklı konum kazandırmaya dönük olarak yürütülmüştür. Özellikle üst düzey bürokratlara verilen makam, temsil, görev, yüksek hakimlik ve kadrosuzluk tazminatı ile milletvekillerine tanınan ayrıcalıklar buna örnek teşkil etmektedir. Buna karşın SSK ve BKK kapsamında atılan primli rejime aykırı adımlar, belirli bir meslek/çıkar grubunun baskısı yerine, genelde siyasi popülizm (istisnai borçlanma, olağandışı zam) veya kaynak yaratma (fonların amacı dışında kullanımı) amacını taşımıştır. Söz konusu uygulamaların en olumsuz sonucu, sistemin aktüeryal açıdan öngörülebilirliğini zedelemesi olmuştur (SGK, 2007: 50).

3. REFORMUN “NORM VE STANDARTLAR BİRLİĞİ SAĞLAMA” HEDEFİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Türk sosyal güvenlik sisteminde özellikle 1990’lı yıllarla birlikte kapsamlı bir reform ihtiyacı tartışılmaya başlanmıştır. 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan müdahale yeterli olmamış, 2003 yılında tekrar ve daha kapsamlı bir reform çalışması başlatılmıştır (Okur, 2006: 106). Bu çalışmalar sonucunda 2006 yılında kurumsal, 2008 yılında ise uygulama ayağı yürürlüğe giren sosyal güvenlik reformu dört temel hedefe dönük olarak gerçekleştirilmiştir;

- Finansal açıdan sistemin sürdürülebilir hale getirilmesi,
- Kurumsal dağınkılığa son verilerek sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması,
- Sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi ve daha etkin koruma sağlanması ve

- Uygulamada statüler arası norm ve standart farklılıklarının giderilmesi (SSGSSK/Genel Gerekçe).

Bu anlamda toplumun her tabakadaki kesimine sosyal güvenlik hakkının ulaştırılması ve bu hakkın statü farkı gözetilmeksizin norm ve standart birliği içerisinde sunulması, reformun ana gayesini oluşturmuştur denilebilir (TBMM, 2007: 2). Ancak reformun bu gayesi, daha SSGSSK yürürlüğe girmeden yara almıştır. AYM'nin kamu çalışanları lehine kanunun 24 maddesini iptal etmesi ve bunun üzerine yapılan düzenlemede, 2008/Ekim ayı başından önce göreve başlayan memurlar hakkında tamamen ESK. hükümlerinin cari olacağı ilkesinin benimsenmesi, norm ve standart birliğinden ilk tavizi oluşturmuştur. Zira diğer statüler için SSGSSK, sisteme daha önce girmiş sigortalılar hakkında da uygulanırken, kamu çalışanları bu hükümden muaf tutulmuştur. Ayrıca haklarında SSGSSK uygulanan 4/c'li kamu çalışanları da diğer (4/a, 4/b) statülerdeki sigortalılarla eşit hükümlere tabi tutulmamış, kısa vadeli sigorta kollarında tamamen statü hukuku ön planda tutulmuştur. Uzun vadeli sigorta kollarında ise, karşılaştırma çizelgelerinde detaylarına yer verildiği üzere, maluliyette özel şartlar, prime tabi kazançlarda tavan uygulanmaması, doktorlar için getirilen istisnai hükümler ve milletvekillerine özel düzenlemeler gibi kamu görevlileri lehine birçok düzenlemeye yer verilmiştir. Bu anlamda, reform öncesi göreve başlayan kamu çalışanları, sonra başlayanlara nazaran daha avantajlı duruma gelirken, reform sonrası göreve başlayan kamu çalışanları da diğer statülere karşı avantajlı durumdadır.

Reform sürecinde kamuoyunda yaşanan tartışmalardan hatırlanacağı üzere, genelde emeklilik yaşı ve aylık bağlama oranı gibi birkaç temel parametre ön plana çıkmıştır. Söz konusu parametrelerde sisteme reform sonrası dahil olan tüm sigortalılar için norm ve standart birlikteliği sağlanmış, buna karşın pek çok alt başlık ve detaylarda farklılıklar tartışılmamıştır. Oysa yukarıdaki çizelgelerde karşılaştırmalı olarak yer verildiği üzere, kısa ve uzun vadeli sigorta kolları ve bunlardan yapılan yardımların alt başlıklarına inildiğinde, statüler arası birçok farklılığın reform sonrasına taşındığı görülmektedir. Örneğin emeklilik yaşı tüm sigortalılar için eşit düzenlenirken, emekli aylığı tutarını belirleyen prime esas kazanç matrahında, diğer sigortalıların aksine kamu görevlileri için tavan kaldırılmıştır. Bu durum özellikle üst düzey asker ve sivil kamu görevlileri için reform öncesi kazanımların devamı anlamına gelmektedir. Pek tabiidir ki emeklilik yaşı eşit olsa bile emekli aylığının belirli bir kesim için daha yüksek bağlanacak olması, sosyal tabakalaşma açısından farklılığı pekiştirecek bir durumdur.

Reformun norm ve standart birlikteliği sağlama hedefinin, 4/a (SSK) ve 4/b'liler (Bağ-Kur) açısından büyük ölçüde gerçekleştiği söylenebilir. Bununla birlikte hastalık sebebiyle iş göremezlik ödeneğinin 4/b'lilere verilmemesi, 4/a'lılarda 7200 gün olan yaşlılık aylığı şartının 4/b'lilerde 9000 gün olması ve hemen bütün yardımlarda prim borcu bulunmama şartının

aranıyor olması, bağımsız çalışanlar aleyhine farklılıkları ifade etmektedir. Ayrıca 2008/Ekim öncesinde uygulanan basamak sisteminin kaldırılmış olması, bağımsız çalışanların düşük tutarlı primle sisteme girme şansını ortadan kaldırmış, bu ve benzeri faktörler reform sonrasında aktif 4/b'li sayısını yıldan yıla düşürmüştür.

Diğer taraftan milletvekillerine özel düzenlemeler, reformun norm ve standart birlikteliği hedefine vurulan en büyük darbelerden biri olmuştur. Yapılan düzenlemenin maddi külfetinden ziyade, sembolik önemi ön plana çıkmaktadır. 2008 yılında bütün toplum kesimleri ikna edilmeye çalışılarak bir çok parametrede halktan fedakarlık beklenirken, reforma imza atan TBMM'nin birkaç yıl sonra kendi üyeleri için oldukça cazip emeklilik imkanlarını yasalaştırması, hem içerik hem de zamanlama itibarıyla reform perspektifiyle doğrudan çelişmiştir.

Reform sonrasında ortaya çıkan tablo, gerek kısa vadeli gerekse uzun vadeli sigorta kolları bakımından norm ve standart birlikteliği sağlama hedefinin tam olarak yakalanamadığını göstermektedir. Çizelgelerde de görüldüğü üzere bazı alt başlıklarda statüler arası farklılıklar reform öncesine göre azalsa da, objektif kriterlere dayanmayan norm ve standart farklılıkları önemli ölçüde devam etmektedir.

Bu noktada reform sonrasında norm ve standart birlikteliği hedefinin tam olarak sağlanamadığını ifade ederken, bu birlikteliğin sağlanması durumundan neyi anladığımızı da kısaca izah etmekte fayda görüyoruz. Öncelikle norm ve standart birlikteliği, hiçbir meslek veya statü grubunun özel koşulları dikkate alınmaksızın mutlak surette aynı hak ve yükümlülüklerle tabi olması değildir. Örneğin askerlik veya polislik mesleğinin yıpratıcı şartları dikkate alınmak suretiyle daha erken yaşta emekli olabilmeleri, norm ve standart birlikteliği ilkesine aykırı düşmeyecektir. Yine maden işçilerinin çalışma koşulları ya da tarım kesiminin özel şartları göz önünde bulundurulmak suretiyle yapılacak pozitif ayrımcılıklar, norm ve standart birlikteliğiyle çelişmeyecektir. Bu anlamda norm ve standart birlikteliği, yardımlardan yararlanma koşulları ile yardımların miktarı/oranı ve süresi bakımından genel koşulların her statü için ortak belirlenmesidir. Burada genel koşullardan sapma, ancak herhangi bir statünün özel şartlarının zorlaması ve sosyal adalet duygusunu zedelemeyecek ölçüde kabul edilebilecektir. Bu anlamda örneğin bütün statüler için yaşlılık aylığında prim günü şartı 9000 gün iken, 4/a sigortalıları için işgücü piyasası koşulları dikkate alınmak suretiyle 7200 gün olarak belirlenmiş olması, norm ve standartlardan taviz değil, tam tersine norm ve standartların sosyal adalet duygusuyla bağdaştırılmasıdır. Buna karşın tüm sigortalılar için aylık ve gelir hesabında brüt asgari ücret ile bunun altı buçuk katı arasındaki kazanç sınırı esas alınırken, kamu görevlileri için tavan sınırının bulunmaması, norm ve standartlardan taviz anlamına geldiği gibi sosyal adalet duygusuyla da bağdaşmamaktadır. Yine engellilerin işgücü piyasasındaki dezavantajlı konumları dikkate alınmak suretiyle diğer sigortalılara göre daha

erken emekli olabilmeleri sosyal adaletle bağdaşırken, milletvekilleri için fiili hizmet zammı uygulaması, norm ve standartlardan önemli bir sapmayı ifade etmektedir.

Diğer taraftan norm ve standart birlikteliğini zedeleyen ve AYM'nin de 2006 yılında 5510 sayılı Kanunla ilgili iptal kararının önemli bir gerekçesini oluşturan bir yorum bulunmaktadır. Buna göre kamu çalışanları anayasal bir statüye sahip olup, bu statü gereği emeklilik ve özlük hakları diğer sigortalılardan farklı olarak düzenlenmelidir. Benzer bir yorum yasama organı üyeleri için de yapılmaktadır (Arıcı, 2013: 83). Nitekim AYM, Anayasanın 128. Maddesinin ikinci fıkrasındaki “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmünü, iptal gerekçesine önemli bir dayanak olarak kullanmıştır (İzgi, 2008: 102). Yüksek Mahkeme, memurların statü hukukundan kaynaklanan haklarını sosyal güvenlik bakımından da ayrıcalıklı düzenlemeye tabi olmalarının bir gerekçesi görürken, sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemeleri de özlük haklarının bir parçası saymıştır.

Öncelikle memuriyetin statü hukukuna konu olan boyutu, çalışma yani aktif döneme ilişkindir. Nitekim buraya alıntıladığımız metinde de kamu görevlilerinin “*nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri*” ifadeleri, genel olarak emeklilik dönemini kapsayan sosyal güvenlik haklarını değil, çalışma hukukunu kapsamaktadır. Ancak AYM, çalışma hukukundan kaynaklanan anayasal statüyü, sosyal güvenlik bakımından da ayrıcalıklı bir düzenlemenin gerekçesi sayarak, hatalı bir karar vermiştir. Oysa sosyal güvenlik hukuku, çalışma hukuku ile de münasebeti olmakla birlikte kendi içerisinde farklı prensipleri barındıran müstakil bir disiplindir (Güzel ve Okur, 2003: 74). Mamafih AYM, 2006 yılındaki iptal kararından sonra 5754 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonrasında Anamuhalefet Partisi tarafından 5510 sayılı Kanun tekrar iptal istemiyle önüne getirildiğinde, 2008/ Ekim ayı itibariyle göreve başlayan kamu çalışanları uzun vadeli sigorta kolları bakımından diğer statülerle aynı hükümlere tabi tutulduğu halde, bu durumu statü hukuku açısından sorun olarak görmemiş ve iptal istemini reddetmiştir. AYM bu kararıyla isabetli bir değerlendirme yaparken, aynı zamanda önceki iptal kararıyla da çelişmiştir (Arıcı, 2015: 194). Ne var ki bu çelişkisi, reformun norm ve standart birlikteliği hedefinin büyük ölçüde yara almasına sebep olmuştur (Orhan, 2015: 217).

Şu halde norm ve standart birlikteliği denildiğinde, genel parametrelerde birlikteliğin sağlandığı, özel koşullara ise ancak sosyal adalet duygusuyla bağdaşır şekilde yer verildiği ve statü hukuku ile sosyal güvenlik hukukunun birbirinden ayrıldığı bir yapı kastedilmektedir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik, çeşitli risklere karşı bireyleri güvence altına almanın yanı sıra gelirin yeniden dağıtımı ve toplumsal adaletin sağlanması yönünde de en önemli araçlardan birisidir. Sosyal güvenliğin bu fonksiyonu, sistemin işleyiş prensiplerini belirleyen normlar ve standartlar vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Ne var ki Türk sosyal güvenlik sistemi, tarihi gelişimi içerisinde zamanla farklı toplum kesimleri için ayrıksı norm ve standartlar üretmiştir. Farklı statülere hizmet veren kurumların ayrı çatılar altında örgütlenmesi de bu eşitsizliğin devamlılığına olanak sağlamıştır.

2003 yılı itibariyle başlatılan reform çalışmaları, kurumsal çok başlılığa son vermeyi ve aynı zamanda norm ve standart farklılıklarını da ortadan kaldırmayı hedeflemiştir. Kurumsal tek çatı hedefi büyük ölçüde gerçekleşse de norm ve standart farklılıklarının giderilmesi tam olarak sağlanamamıştır. Reformun tartışıldığı dönemde kamuoyunda sıkça gündeme gelen emeklilik yaşı ve prim günü gibi genel parametrelerde tekdüzelik sağlanmıştır. Fakat sigorta kolları bazında yardımların kapsam ve süreleri, miktarları/tutarları ve yararlanma koşullarına inildiğinde, çok önemli farklılıkların devam ettiği görülmektedir. Ayrıca reformdan sonra kamu görevlileri ve milletvekilleri lehine yapılan bazı düzenlemeler, reformun *norm ve standart birliği* hedefinin daha da zedelenmesine yol açmıştır.

Öte yandan sosyal güvenlik reformuyla ilgili olarak AYM'nin 2006 yılında kamu görevlileri lehine vermiş olduğu iptal kararı, norm ve standart birlikteliğini sağlama yönünde önemli bir engel teşkil etmiştir. Yüksek Mahkeme, memurlar için çalışma hukukundan kaynaklanan anayasal statüyü, sosyal güvenlik hukukuna da teşmil etmiştir. Fakat aynı AYM, 2008/Ekim itibariyle göreve başlayan memurların, yeni sosyal güvenlik kanununa tabi olmalarında bir beis görmeyerek, kendi kararıyla çelişmiştir. AYM kararı, genel olarak sigortalılar arasında norm ve standart birlikteliğinin zarar görmesine sebep olurken, aynı zamanda kamu görevlilerini de kendi içerisinde 2008/Ekim'den önce ve sonra göreve başlayanlar şeklinde iki statüye bölmüştür. Ayrıca ESK. mevzuatından kaynaklanan ve prim karşılığı olmaksızın yapılan ödemeler de bu sebeple devamlılık kazanmıştır.

Sosyal güvenlik reformu, hizmet kurumlarını SGK çatısı altında toplayarak kurumsal çok başlılık tartışmalarına son vermiştir. Ancak norm ve standart birlikteliğini sağlama yönünde aynı başarıyı gösterememiştir. Sosyal adalet duygusuyla bağdaşmayan ve objektif kriterlere dayanmayan farklılıklar, sistem içerisinde büyük ölçüde varlığını sürdürmektedir. Nitekim reformdan sonra 2014 - 2018 dönemi için hazırlanan 10. Kalkınma Planında da çalışanlar arasında norm ve standart birliğinin sağlanması hedefine yer verilmiş olması, söz konusu hedefin henüz gerçekleştirilememiş olduğunun kabulü anlamına gelmektedir (TC Kalkınma Bakanlığı, 2014: 14). Bu açıdan sistemin norm ve standart birlikteliği yönüyle tekrar ele alınmasına ve bütüncül olarak yeniden yapılandırılmasına olan ihtiyaç devam etmektedir.

KAYNAKÇA

Alper, Y. (2012). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik, TÜSİAD, İstanbul.

Arıcı, K. (2013). "Türkiye'de Milletvekillerinin Sosyal Güvenliği Me-selesi", Ankara, Gazi Ün. İİBF Dergisi, XVII(1-2), 77-121.

Arıcı, K. (2015). "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Sosyal Güvenlik Hakkı", VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu Bildirileri, Pamukkale Üniversitesi, Denizli.

Arıcı, K., Alper, Y. (2012). Sosyal Güvenlik, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Ersan, G., (1987). Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul.

Güzel, A. ve Okur, A. R. (2003). Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul.

Güzel, A., Okur, A.R., Caniklioğlu, N. (2014), Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul.

İzgi, B. B. (2008). "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler", Ankara, Çalışma ve Toplum Dergisi, 16, 85-17,

Karadeniz, O. (2011). "Türkiye'de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik", Çalışma ve Toplum Dergisi, s. 2, İstanbul.

Okur, A. R. (2006). "Sosyal Güvenlik Reformu: Uzun Dönemli Sigorta Kolları", Çalışma ve Toplum Dergisi, 8, 106-146.

Orhan, S. (2015). Sosyal Güvenliğin Efendileri, Adalet Yayınevi, Ankara.

Orhan, S. (2011). Herkes İçin Sosyal Güvenlik Rehberi, Adalet Yayınevi, Ankara.

SGK. (2007). Beyaz Kitap, Ankara.

Şenocak, H. (2009). "Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi", Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 56, s.409-468. İstanbul.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2014). 10. Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

TBMM, (2007). Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarı Metni, Ankara.

Tuncay, A.C., Ekmekçi, Ö. (2005). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yayınevi, İstanbul.