

# BAĞ - KUR Yasasında Değişiklik Tasarısı

Tankut CENTEL

1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, kısa adıyla Bağ-Kur Kanunu, bağımsız çalışanların sosyal güvenliklerini düzenlemekte ve söz konusu kişiler sakatlık, yaşlılık ve ölüm tehlikelerine karşı güvence sağlama işlevini yüklenmektedir. Yasanın uygulamasına geçilmesiyle, uygulamada birtakım aksaklıklar görülmüş ve yasa günümüzde, bağımsız çalışan geniş halk yığınlarının sosyal güvenlik gereksinmelerini karşılayamaz duruma gelmiştir.

Bunun üzerine ilgili kuruluşlar içinde, yasa değişikliği çalışmalarına girilmiş ve bağımsız çalışanların sosyal güvenlik sorunlarına çözüm getirilmeye çalışılmıştır. Son olarak da, bir "1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bu Kanuna Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı", genel gerekçe ve madde gerekçeleriyle, hazırlanarak Bakanlar Kurulu'na sunulmuştur. Tasarının önümüzdeki günlerde bakanlar kurulundan çıkacağı ve yasama organı önüne getirileceği açıklanmıştır.

Tasarı, madde olarak, varolan yasanın üçte birinden fazlasını değiştirmeyi amaçlamaktadır. Kaldırılması önerilen maddeler sıradan maddeler de değildir. Gerçekten, değiştirilmesi önerilen maddeler, şimdiki yasanın 4, 6-10, 16, 21, 24-26, 28-30, 33, 35, 36, 38, 39, 41, 42, 49-52, 53/1, 56, 70, 73, 74, 76, 77, 79 ve geçici 2. maddeleridir.

Genel Gerekçe'den "maddeler arasındaki bazı çelişkileri ortadan kaldırmak adaletsizliklere yol açan bir kısım hükümleri değiştirmek, ayrıca kanunun daha geniş bir kapsamı içermesi ve primlerin alınması ile aylık bağlamalarında otomatik uygulamaya imkân verecek bir yapıya sahip olması"nın, yasa değişikliği önerisinde, başlıca amacı oluşturduğu anlaşılmaktadır. Böylesine önemli bir adım öncesinde tasarı, ilgili kuruluşlar ile akademik çevrelerde tartışılmamış ve üzerinde durulamamıştır. Bir anlamda bunu olanaklı kılmak ve genel bir değerlendirme yapmak üzere, tasarının neleri getirmek istediğini, aşağıda ana çizgileriyle belirtmeye çalışacağım.

## I. Örgütlenmeye ilişkin değişiklik önerileri.

Kuruma örgüt olarak getirilmek istenen değişikliklerde, Sosyal Sigortalar Kurumu'ndaki örgüt biçimiyle uygunluk sağlanmak istendiği görülmektedir. Gerçekten tasarıda, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda

olduğu gibi, kurum genel müdürü ile yardımcılarının bakanlar kurulu kararı yerine, ortak kararnameyle atanmaları öngörülmektedir. Dördüncü dereceye kadar olan memurlar dışındakileri atama yetkisi de, yönetim kurulundan alınarak genel müdüre verilmektedir.

Yönetim kurulunun daha verimli ve rahat çalışmasını sağlamak üzere, üye sayısı 9'dan 6'ya indirilmekte ve ayrıca da yönetim kurulunun yetkileri bir ölçüde genişletilmektedir.

Sosyal sigortalarda birikmiş fonların işletilmesinde verimlilik ilkesini sağlamak üzere, kurumun doğrudan kuracağı kuruluşlar yoluyla fonlarını işletme veya ortaklık ile kuruluşlara yatırımda bulunma olanağı getirilmek istenmektedir.

## II. Sosyal Sigorta yardımlarına ilişkin değişiklik önerileri.

### 1. Yasa kapsamının yeniden düzenlenmesi.

#### a. Kişiler açısından.

Tasarıda, yasanın kişiler açısından kapsamı belirlenirken, meslek kuruluşuna yazılı olma koşulu kaldırılarak, kapsam genişliği sağlanmak istenmiştir. Yasa kapsamına ayrıca, donatma iştiraki ortakları anonim ortaklık kurucu ortakları ile yönetim kurulu üyeleri de sokulmaktadır.

Diğer yandan, bağımsız çalışanların isteğe bağlı sigortaya devam etmeleri, öncekinden oldukça düşük olarak; Bağ-Kur sigortalısı niteliğini taşımayanlar ile ev kadınlarının, isteğe bağlı sigortalı olarak, yasadan yararlanabilmeleri olanağı getirmek istenmektedir. Böylelikle, ev kadınları yanında seyyar satıcı, simitçi vb. gibi 24. maddeye göre sigortalı niteliği taşımayan birtakım grupların, daha önce belirli bir süre sigortalı olmaları aranmaksızın, yasa kapsamına alınmaları amaçlanmaktadır. Ön-sigortalılık süresinin aranmayışı, ilgili kişiler açısından bir kolaylık olmasına karşın, isteğe bağlı sigorta kavramıyla pek bağdaşmamaktadır. Çünkü, isteğe bağlı sigorta, kavram olarak; belirli bir ön-sigortalılık süresi sonunda, sosyal sigorta yasaları kapsamına girmeyen bir iş veya işyerinde çalışmaya başlama nedeniyle sigorta ilişkilerini yitiren sigortalılara, önceki sigorta ilişkilerini isteğe bağlı olarak sürdürmelerini sağlayan bir olanaktır. Öte yandan ev kadınları konusunda da, belirli bir tanım getirilmeyerek; 79. maddeye ilişkin değişikliğin, isteğe bağlı sigorta değil de, sanki ev kadınları için getirilmiş özel bir madde olduğu izlenimi yaratılmaktadır.

Türkiye'de bulunan ev kadınları yanında, yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarının herhangi bir işte çalışmayan ve yanlarında bulunan eşleri de; primlerini oturdukları ülkenin parasıyla ödemek koşuluyla, ülkemizde oturan ev kadınları gibi, Bağ-Kur'dan isteğe bağlı sigortalı olarak yararlanabileceklerdir.

Yasanın kapsamının yatay genişletilmelere uğratılmasına karşılık, bazı nitelikteki kişilerin yasa kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir. Gerçekten, aynı anda iki ayrı sosyal güvenlik örgütü kapsamı içine girmeme ilkesine bağlı kalınarak, yasayla veya yasaların verdiği yetkiye dayanılarak kurulu sosyal sigorta kurumları kapsamı içinde bulunanlar, Bağ-Kur dışında bırakılmaktadırlar. Yasayla veya yasaların verdiği yetkiye dayanılarak kurulu sosyal sigorta kurumlarından sakatlık veya yaşlılık aylığı ile sürekli tam iş göremezlik geliri almakta olanlar yanında aylık veya gelir bağlanması için istekte bulunmuş olanlar da (dul ve yetim aylığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan geçici veya sürekli kısmi iş göremezlik geliri alanlar ayrık olmak üzere) yasa kapsamı dışında kalmaktadırlar. Ayrıca, tasarının yasalasip yürürlüğe gireceği güne dek, diğer sosyal sigorta kurum veya sandıklarından kendilerine sakatlık veya yaşlılık aylığı bağlananlar ile söz konusu kuruluşlar kapsamından çıktıktan sonra ölümleri nedeniyle hak sahiplerine aylık bağlanmış bulunanlar, 1 Ekim 1972 gününden başlamak üzere yasa kapsamı dışında olacaklardır.

Kapsam dışı bırakılmaya ilişkin diğer bir nokta ise, 18 yaşını doldurmamış olanların, yasanın kapsamı dışında bırakılmak istenmesidir. Buna bağlı olarak, 18 yaşını doldurmamış olmasına karşın, Bağ-Kur'a yazılmamış bulunanlardan, tasarının yasalasip yürürlüğe gireceği gündeki dönem sonuna kadar 18 yaşını doldurmayanların sigortalılıklarına son verilecek; ancak, bunların kazandıkları haklar saklı kalacaktır. Ancak, tasarının yasalasip yürürlüğe gireceği güne kadar 18 yaşını doldurmayanlardan, Bağ-Kur kapsamına girmelerine karşın yazılma için başvurmayanların borç ve yükümlülükleri kaldırılmaktadır.

Tasarıdaki diğer ilginç bir konu ise; sigortalıların yasa kapsamı dışında kalmalarını önlemek amacıyla vergi daireleri, belediyeler, özel idareler ve diğer kamu kuruluşlarına kuruma, işyeri açanları bildirme yükümünün getirilmesidir.

#### **b. Sağlanan haklar açısından.**

##### **aa. Sakatlık sigortasında.**

Kaza veya meslek hastalığı sonucu sakat kalan kişiler, tasarıya göre, prim ödeme süresi koşulu aranmaksızın, sakatlık aylığı alabileceklerdir.

##### **bb. Yaşlılık sigortasında.**

Yaşlılık aylığından yararlanma koşulları arasın-

da; kadın sigortalılarda yaş sınırı 50'ye, erkek sigortalılarda ise 55'e indirilmektedir. Ayrıca, söz konusu sigortalıların 25 tam yıl sigorta primi ödemiş bulunmaları da aranmaktadır. Diğer yandan, 50 yaşını doldurmuş kadın ve 55 yaşını doldurmuş erkek sigortalılara da; 15 tam yıl sigorta primi ödemiş olduklarında, kısmi aylık bağlanacağı öngörülmektedir.

Tasarının yaşlılık sigortasına getirmek istediği diğer bir değişiklik ise, ileri yaştakilere aylık bağlanması konusundadır. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, değişiklik hükmü; Bağ-Kur K. geçici md. 2'deki çelişkileri ve 15.5.1974 gün ve 3/4 sayılı yargıtay içtihadı birleştirme kararıyla doruğa ulaşan uygulamadaki aksaklıkları gidermek amacıyla getirilmek istenmektedir. Gerçekten, önerilen değişiklik hükmü, sayıları 35.000'i bulduğu belirtilen (1) bağımsız çalışanın uzun süreli bekleyişine son verici niteliktedir. Üstelik, söz konusu 35.000 ileri yaştaki kişi; bugüne dek, prim ödemediği halde, yaşlılık aylığından yoksun bırakılmıştır.

Söz konusu hükme göre; önceki çalışma süreleri, 1 yıl içinde meslek kuruluşları veya vergi dairelerince verilecek belgelerle doğrulanacaktır. Ancak, bu belgelerin geçerli olabilmesi için, sigortalının 1 Nisan 1972 gününde bir meslek kuruluşuna yazılmış olması koşulu aranmamaktadır.

##### **cc. Ölüm sigortasında.**

Sigortalı iken geçirdiği kaza veya meslek hastalığı sonucu ölenlerin hak sahipleri, önerilen değişikliklerle, prim ödeme koşulu aranmaksızın ölüm aylığından yararlanabileceklerdir.

Bağ-Kur Kanunu'nun yürürlüğe girdiği günden Tasarının yasalasip yürürlüğe gireceği güne kadar geçecek süre içerisinde, Bağ-Kur'a 3 yıl prim ödemeden veya iş kazası dışında ölen sigortalıların dul ve yetimleri de, ölüm aylığı alabileceklerdir. Bu konuda, söz konusu kişilerin, tasarının yasalasip yürürlüğe gireceği tarihte hak sahibi niteliğini taşımaları ve kendilerinin ya da yasal temsilcilerinin kuruma yazılı olarak başvurmaları koşulları da, ayrıca aranmaktadır.

#### **2. Hizmetlerin birleştirilmesi.**

İsteğe bağlı sigortalılar ve bu arada ev kadınlarından, tasarının yasalasip yürürlüğe gireceği günde kadın iseler 40, erkek iseler 45 yaşını geçenleri; sigortalı oldukları günden geriye doğru 10 yıllık kesintisiz süreyi, 1 yıl içinde istekte bulunmak koşuluyla borçlanabileceklerdir. Ancak, borçlanılan sürenin hizmetlerin birleştirilmesinde gözönünde bulundurulabilmesi için, borcun tamamının, sigortalı veya hak sahiplerince ödenmesi şart koşulmaktadır.

Hizmetlerin birleştirilmesi konusunda özel bir borçlanma hükmüne ise, ileri yaştakilere aylık bağlanması konusunda raslanmaktadır. Gerçekten, yu-

karıda belirtilen ileri yaştakiler; 10 yıldan daha az hizmeti belgelediklerinde, 10 yıldan az olması nedeniyle belgelemiyen süreleri, Bağ-Kur'a girerken seçtikleri gelir basamağı üzerinden prim ödeyerek borçlanabileceklerdir.

Yaşlılık aylığına hak kazanamıyarak, kendisine toptan ödeme yapılmış sigortalılar da; Bağ-Kur'a bağlı olarak yeniden çalışmaya başladıklarında, toptan ödeme tutarını yasal faiziyle birlikte peşin olarak geri vererek, önceki sigortalılık sürelerini sonraki sigortalılık süreleriyle birleştirebileceklerdir.

### 3. Primlere ilişkin yeni düzenleme önerisi.

Ödenecek sigorta primi oranı, sigortalının bildirdiği gelir basamağının % 13'ünden % 15'ine çıkarılmak istenmektedir. Buna gerekçe olarak da, "değişen hayat şartları" ile "Bağ-Kur'a getirilecek mali külfeti karşılama amacı" gösterilmektedir. Ayrıca primlerin, sigortalının prim borcunun bulunduğu dönem ayının sonuna kadar ödenmesi zorunluğu getirilmektedir. Gerekçe olarak, bunun dönemler arasında karışıklığın oluşmasını önleyeceği belirtilmektedir. İsteğe bağlı sigortalı olan ev kadınları için prim oranı ise, % 8 olarak öngörülmektedir.

### 4. Tekdüzen bir korumayı sağlama çabası.

Ülkemizde birleştirilmiş tek bir sosyal güvenlik örgütünün bulunmayışı yanısıra, değişik sosyal güvenlik örgütlerinin sağladıkları sosyal sigorta yardımları arasında da tekdüzen bir uygulamaya raslanılmamaktadır. Tasarıda ise, Bağ-Kur ile Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sağladıkları sosyal sigorta yardımlarında tekdüzen bir uygulamaya geçme girişimleri görülmektedir. Böylece, bağımlı çalışanlar ile bağımsız çalışanlara sağlanan sosyal sigorta yardımları arasında bir koşutluk sağlanmak istenmektedir. Söz konusu koşutluğun belirtileri, sosyal sigorta yardımlarının niceliği yanında bağımlı çalışanların sosyal sigorta uygulamasına olan yollamalarda da görmekteyiz.

Gerçekten, sigortalıların hangi durumlarda çalışma gücünün en az üçte ikisini yitirmiş sayılacağına, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na dayanılarak çıkarılan "Sosyal Sigorta Sağlık İşlemleri Tüzüğü"ndeki temellere göre belirleneceği öngörülmektedir. Ayrıca, sakatlık durumunun belirlenmesinde, raporlar üzerinde kurumca verilen karara ilgililerce yapılan itiraz; Bağ-Kur Yüksek Sağlık Kurulu'nda değil de, Sosyal Sigortalar Kurumu Yüksek Sağlık Kurulu'nda karara bağlanacaktır.

Yardımlar arasındaki tekdüzen uygulama önerisine gelince; sürekli bakıma muhtaç sigortalıya, gelir basamağının % 80'i oranında sakatlık geliri bağlanacağı öngörülmektedir. Yaşlılık aylığından yararlanabilme koşulları arasında, yaş sınırı ve prim ödeme süresi açısından, Sosyal Sigortalar Kanu-

nu'yla tekdüzen bir uygulamanın getirilmesi sağlanmaktadır. Ölüm sigortasında da yaş sınırı, 55-50'ye indirilmektedir. Sakatlık ve yaşlılık aylığının kesilmesi konusunda, iş bırakma koşulu yalnız "bu kanuna tabi işlerde çalışma" koşuluyla sınırlandırılarak, tekdüzen bir uygulamayı sağlama çabası gösterilmektedir.

### III. Tasarının genel değerlendirilmesi.

Yasa değişikliği tasarısının, temel olarak, iki sonucu amaçladığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, yasanın kapsamını gerek yararlanacak kişiler ve gerekse sağlanan sosyal sigorta yardımları açısından genişletmek; ikincisi ise, tekdüzen bir uygulamayı gerçekleştirme yolunda çaba göstermektir.

Bir meslek kuruluşuna kayıtlı olma koşulu yanında, ileri yaştakilere aylık bağlanırken sigortalının 1 Nisan 1972 tarihinde bir meslek kuruluşuna yazılmış olma koşulunun aranmaması; geniş bir bağımsız çalışanlar kitlesine sosyal güvenlik sağlama açısından olumlu bir gelişmedir. Yasakoyucunun geçmişte kapsam dışı bıraktığı halk yığınları, artık yavaş yavaş sosyal güvenliğe kavuşturulmak istenmektedir.

Yasanın kapsamına getirilmek istenen yatay gelişmelere karşılık, bazı ileride aksaklık doğurabilecek boşlukların bulunmadığı da söylenemez. Gerçekten, herşeyden önce, ev kadınlarının sosyal güvenlikleri konusunda bir boşluk veya yasama tekniği açısından olumsuz bir tutum görülmektedir. Bu da, yukarıda belirtildiği üzere, önce isteğe bağlı sigorta kavramının soysuzlaştırılması ve sonra da ev kadını tanımının getirilmeyişi konularında ortaya çıkmaktadır. Yasa tasarısının anlatımından, tasarının ev kadını olarak kadını sadece evlilik sırasında kavradığı gibi bir izlenim doğmaktadır. Oysa, ev kadını olarak kadın, evlilik sırasında olduğu kadar, eşinden ayrıldığı anda da sosyal güvenlik hakkından yoksun kalmamalıdır. Bütün bunların, ev kadınına ilişkin bir tanımın getirilmesiyle açığa çıkacağı, kuşkudan uzaktır.

Tekdüzen bir korumayı sağlamaya yönelik çabaları ise, Türkiye'de sosyal güvenlik yardımlarının tekdüzen bir uygulamasına geçilmesi açısından, olumlu ancak sadece bir adım olarak görmek gerekir. Tekdüzen bir sosyal güvenlik yardımı uygulamasının, sadece bu yasa tasarısıyla gerçekleştirileceği ise, görünen diğer bir gerçektir.

(1) N. Özdeniz. "Meslek kuruluşuna geç üye olan 35 bin esnaf ve sanatkâr Bağ-Kur'dan emekli olamıyor", Cumhuriyet 5.2.1978.