

# SOSYAL GÜVENLİK REFORMU SONRASINDA 4/1-B'Lİ SİGORTALILAR VE SORUNLARI<sup>(\*)</sup>

(\*\*) **Yusuf ALPER**

## ÖZ

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile hayata geçirilen sosyal güvenlik reformunun önde gelen gerekçelerinden birini farklı sosyal sigortalı grupları arasında sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri bakımından norm ve standart birliği sağlamak oluşturmuştur. Ancak, reform sonrasında geçen 13 yıllık süre, kendi adına bağımsız çalışanlar (4/1-b) bakımından genel sağlık sigortası dışında aksine bir sonuç doğurmuştur. Bugün gelinen nokta itibarıyla 4/1-b kapsamında sigortalılık ilişkisi üçüncü sınıf sigortalılık ilişkisi haline gelmiştir. Bu durum sürdürülebilir değildir. Bu çalışma, geçen 13 yıllık uygulamalar da dikkate alınarak bazı düzenlemelerle kendi adına bağımsız çalışanların durumlarının iyileştirilmesine yönelik önerileri dile getirmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar, Sigortalılık İlişkisi, Sosyal Güvenlik Reformu,

Prime Esas Kazançlar, Beyan Edilen Kazanç.

## **INSURED PERSONS IN 4/1-B AND PROBLEMS IN THE POST-SOCIAL SECURITY REFORM PERIOD**

### **ABSTRACT**

One of the main reasons for the social security reform implemented by Social Security and General Health Insurance Law No. 5510 was to ensure the unity of norms and standards among different social insurance groups in terms of social security rights and obligations. However, after 13-year period of reform has produced a contrary result for self-employed people (4/1-b), except for general health insurance. Nowadays, the insurance relationship within the scope of 4/1-b has become a third class insurance relationship. This situation is not sustainable. This study expresses suggestions for improving the situation of self-employed people with some

<sup>(1)</sup> *Makalenin Geliş Tarihi* / 04.11.2021 - *Makalenin Kabul Tarihi* / 30.11.2021 - *Makalenin Türü* / Kuramsal

<sup>(2)</sup> *Prof. Dr.* / Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, yalper@uludag.edu.tr, ORCID iD: 0000-0003-4007-6758.

regulations by taking into account the practices of last 13 years

**Keywords:** Self-Employed Workers, Insurance Relationship, Social Security Reform, Premium Based Earnings, Declared Earnins.

## GİRİŞ

9.6.2021 tarih ve 31506 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7326 sayılı, "*Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*"'la 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 84'üncü maddede düzenlenen, 4/1-b kapsamında sigortalı sayılanların "*sigortalılık sürelerinin durdurulması*" ve daha sonra sigortalı veya hak sahipleri tarafından durdurulan sigortalılık sürelerinin "*ihya yoluyla sigortalılık süresinden saydırılması*"'na yönelik düzenleme, yürürlük tarihinden bugüne 13 yıl geçen 5510 sayılı Kanun döneminde kendi adına bağımsız çalışanların (4/1-b) sosyal güvenlikleri ile ilgili gelişmelerin, değerlendirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Kısaca, "*Prim ödeme yükümlülüklerini yerine getiremeyen 4/1-b kapsamındaki sigortalıların sigortalılık sürelerinin durdurulması, ancak daha sonra sigortalı ve hak sahipleri tarafından talep edilmesi halinde durdurulan sigortalılık süresinin ihya edilmesi*" şeklinde özetlenebilecek bu düzenleme, 5510 sayılı

Kanunun, sigortalılık ilişkisinin başlangıcı ve sona ermesi ile ilgili 7 ve 9'uncu maddelerinde, toptan ödeme ve ihya ile ilgili 31 ve 36'ncı maddelerde, hizmet borçlanması ile ilgili 41'inci maddede, sigortalılık ilişkisinin zorunluluk niteliği ile ilgili 92'nci maddede esasları belirlenmiş bir hüküm değildir. İlk defa 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı Kanunun 81'inci maddesi ile getirilen ve Kanun koyucunun pragmatik bir yaklaşımla; "*kendi adına bağımsız çalışan sigortalıların prim ödeme yükümlülüklerine yönelik problemleri çözmeye yönelik bu uygulama*", geçici madde ile ve "*bir defaya mahsus bir düzenleme*" niteliği taşımakla birlikte sonraki yıllarda tekrarlanarak "*adeta süreklilik kazanması*" ile 5510 sayılı Kanunun yukarıda sayılan hükümleri bakımından köklü değişiklikleri beraberinde getirmiş görünmektedir.

Bu yazı, "*sigortalılık süresinin durdurulması ve ihyası*" ile ilgili bu "*geçici madde düzenlemeleri*" dolayısıyla 13 yıllık 5510 sayılı Kanun döneminde kendi adına bağımsız çalışanların sosyal güvenliği ile ilgili gelişmeleri değerlendirme ve 5510 sayılı Kanunun temel hükümlerini değiştirmeye zorlayan bu düzenlemeleri yapma ihtiyacını doğuran sebepleri irdelemektir. Bir başka ifade ile kendi adına bağımsız çalışanlar bakımından sosyal güvenlik

<sup>1</sup> 2006-2008 yılları arasında Türk sosyal sigorta sistemine yönelik kapsamlı değişimler, (kurumsal yapı ve sosyal sigorta mevzuatında tekleşme ile sonuçlanan çalışmalar) yaygın kullanımı ve maksadımızı ifade etmede kolaylık sağladığı için kısaca "reform", "sosyal güvenlik reformu" olarak adlandırılmıştır.

reformunun<sup>1</sup> sonuçları sorgulanmak ve zorunlu sigortalılık ilişkisini zedeleyen benzeri düzenlemelere ihtiyaç duyurmayacak çözüm yolları geliştirilebilir mi? Sorusunun cevabını vermektir. Diğer sigortalı gruplarına göre örgütlenme ve sosyal taleplerini dile getirme sorunu daha belirgin olan 4/1-b kapsamındaki sigortalıların reform sonrası dönemdeki durumları özgün akademik çalışmaların ve yayınların konusunu oluşturmaya başlamıştır (Akbaş, 2021; Durusoy Öztepe ve Akbaş, 2018; Karadeniz, 2012; Alper, 2017). Çalışmaların ortak özelliği, reforma rağmen kendi adına bağımsız çalışanların sosyal güvenliği ile ilgili olumsuz gelişmelerin nedenleri ve bunları gidermeye yönelik çözüm arayışları içine girmektedir. 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra geçen 13 yıllık süre, sosyal ve ekonomik gelişmelerde "orta dönemi" ifade eder ve reformun sonuçlarının geniş kapsamlı olarak gözden geçirilmesini ve iyileştirmeye yönelik tedbirlerin alınması gerekliliğini ortaya koyan bir dönemdir. Bu makaleyi de bu tespit ve çözüm arayışları amacıyla yapılan bir çalışma olarak değerlendirmek gerekir. Çalışma da dile getirilen önerilerin gerçekleştirilmesi ve karşılık bulması bakımından makale niteliğindeki bu çalışma için uzun sayılabilecek bir reform öncesi ve sonrası dönem gelişmelerle ilgili bölümlere yer verilmiştir.

## 1. 5510 SAYILI KANUN ÖNCESİ DÖNEMDE KENDİ ADINA BAĞIMSIZ ÇALIŞANLARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ

### 1.1. Mevzuat, Kapsam, Kurumsal Yapı, Finansman ve Sosyal Sigorta Hakları

5510 sayılı Kanun öncesi dönemde, kendi adına bağımsız çalışanların sosyal güvenliği; sanayi ve hizmetler kesimindeki bağımsız çalışanlar için, 2.9.1971 tarihinde kabul edilen, 1.10.1972'de bütün Türkiye'de yürürlüğe giren 1479 sayılı "*Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu-BAG-KUR*"; tarım kesiminde kendi adına bağımsız çalışanlar için ise 1.1.1984 tarihinden itibaren kademeli olarak uygulanmaya başlanan (Kanun ilk defa 29.5.1984 tarihinden itibaren Konya ve Kırşehir İllerinde uygulanmaya başlanmış, 31.12.1993 tarihi itibarıyla bütün iller kapsama alınmıştır) 17.10.1983 tarih ve 2926 sayılı "*Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar ve Sosyal Sigortalar Kanunu (TARIM BAG-KUR'u)*" ile sağlanmıştır.

1479 sayılı Kanun, kapsamındaki kişilere uzun vadeli; *malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları* için sosyal güvenlik garantisi sağlarken, 1.1.1986 tarihinden itibaren, kademeli olarak sigortalılara tedavi edici sağlık hizmetlerinin teminine yönelik sağlık sigortası güvencesi de sağlanmıştır. 1479 sayılı Kanunun kapsamına aldığı kişi olarak kapsama önce köy

ve mahalle muhtarları, daha sonra isteğe bağlı sigortalılıkla sigortalı olmayan Türk vatandaşları ile ev kadınlarının kapsama alınması ile genişletilmiştir. Benzer şekilde 2926 sayılı Kanun da kapsamına aldığı kişilere yalnızca *malullük*, *yaşlılık* ve *ölüm* risklerine karşı sosyal güvenlik garantisi sağlarken, 1999 yılından itibaren sigortalılar ve aile fertleri sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Gerek 1479, gerekse 2926 sayılı Kanun kapsamında olanlar, sağlık sigortası kapsamındaki tedavi edici sağlık hizmetlerini BAĞ-KUR'un sağlık hizmeti alım sözleşmesi imzaladığı sağlık kuruluşlarından almışlardır. Türk sosyal sigorta sistemi 2006 yılına kadar, her bir sosyal sigortalı grubu için ayrı bir sosyal sigorta kurumu oluşturma tercihi ile 1479 sayılı Kanun uygulaması için de, genel müdürlük seviyesinde, hukuki olarak kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan bir sosyal sigorta kuruluşu; BAĞ-KUR'u oluşturmuştur.

1479 sayılı Kanunu, Türk sosyal sigorta sistemi içinde en özgün yapan özelliği primlerin hesaplanması ve ödenmesi ile ilgili düzenlemelerdi. Sigortalılar basamak sayısı arttıkça prime esas kazanç miktarı artan bir basamak sistemine göre prim ödüyorlardı. Başlangıçta 12 olan basamak sayısı 22.7.1987 tarih ve 87/11995 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 24'e çıkarılmıştır. Bu değişiklikle zorunlu basamak

yükseltme sınırı her yıl bir basamak olmak üzere 12'ye çıkarılmış; 12'nci basamaktan sonra 2 yılda bir isteğe bağlı olarak 24'üncü basamağa kadar yükselme imkânı verilmiştir. Sigortalılar uzun vadeli sigorta kolları için yüzde 20; 1986 yılı başından itibaren 3 yılda bütün sigortalıları kapsayacak şekilde kademeli olarak uygulanan sağlık sigortası için de yüzde 12 olmak üzere toplam yüzde 32 oranında primin tamamını kendileri ödüyorlardı. BAĞ-KUR'la ilgili temel sorun alanı prim tahsilatı konusunda ortaya çıkmıştı. Nitekim 1992 yılı itibarıyla son 10 yılda düzenli olarak prim ödeyen ve hiç prim borcu olmayan sigortalı oranı yalnızca yüzde 1 olup (31.016 kişi); düzensiz aralıklarla prim ödeyenler yüzde 34; çok az (birkaç kez) prim ödeyenler yüzde 30 ve hiç prim ödemeyenler ise yüzde 35'dir (TOBB, 1992: 239).

1999 yılına kadar, kadınlar 20 yıl (7.200 gün) prim ödeyerek 50 yaşında; erkekler 25 yıl (9.000 gün) prim ödeyerek 55 yaşında, bulunduğu basamağa ait gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımının yüzde 70'i oranında yaşlılık aylığına hak kazanıyordu. Yüzde 70 oranı 25 yılı ve emekli olma yaşını geçen her yıl için aylık bağlama oranı yüzde 1 puan artırılarak yüzde 90'a kadar yükselebiliyordu. En az 5 tam yıl (1.800 gün) prim ödemiş olan sigortalı malul olması halinde yüzde 70 aylık bağlama oranı ile malullük aylığına, 3 tam yıl prim ödediği (1.080 gün) tarihte ölen sigortalının hak sa-

hiplerine (eş ve çocuklarına) ölüm aylığı bağlanıyordu. İlk defa sigortalı olduktan sonra 8 ay kesintisiz sağlık sigortası primi ödemiş olanlar, prim borcu olmama şartı ile kendileri ve bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri sağlık sigortası yardımlarından faydalanıyorlardı.

## 1.2. Reform Öncesi Dönemde BAĞ-KUR'lu Sigortalıların Genel Görünümü ve Sorunları

BAĞ-KUR'un oluşturulması ile birlikte Türk sosyal sigorta sistemi bütün çalışanlar için kurumsal yapı ve mevzuat eksikliklerini tamamlamıştır. Ancak sosyal sigortalılar arasında çeşitli bakımlardan en sorunlu grubu BAĞ-KUR sigortalıları oluşturuyordu. Reform öncesi dönemde kendi adına bağımsız çalışanlarla ilgili temel göstergeler aşağıdaki tablolarda sunulmuştur.

2008 yılı itibarıyla BAĞ-KUR, aktif-pasif sigortalı ve bağımlıları bakımından sosyal güvenlik kapsamına aldığı toplam nüfus bakımından (yüzde 18,5) Sosyal Sigortalar Kurumu(SSK)'ndan sonra (yüzde 58) ikinci sıradadır ve Emekli Sandığı'nın (yüzde 16,7) önündedir. Aktif sigortalı sayısı bakımından da yüzde 21,3 oranı ile yine SSK'nın (yüzde 62,4) arkasından ikinci sıradadır ve Emekli Sandığı'nın (yüzde 16,2) önündedir.

Sosyal güvenlik garantisi sağlanan riskler bakımından en olumsuz durumda olan en son kurulan BAĞ-KUR sigortalılarıdır. Tablo 2 verilerine göre BAĞ-KUR sigortalıları, uzun vadeli sigorta kolları dışında yalnızca sağlık sigortası tedavi edici sağlık hizmetlerinden (sağlık hizmetlerine erişim ve standardı ile ilgili farklılıklar bir yana) faydalanmaktadırlar.

**Tablo 1.** BAĞ-KUR Sigortalıları Temel Göstergeler (2008)

Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar	Aktif Sigortalılar	Pasif Sigortalılar	Aktif/Pasif Sigortalı Oranı	Aktif-Pasif Sigortalılar ve Bağımlı Nüfus	Toplam Sigortalı Nüfus İçindeki Payları (%)
1479 sayılı Kanun	2.119.252	1.616.860	1,31	10.570.241	18,5
2926 sayılı Kanun	1.141.467	348.387	3,27	4.033.685	7,2
Toplam	3.260.719	1.965.247	1,66	14.603.926	25,7

**Kaynak:** SGK, (2008), SGK İstatistik Yılığ 2008, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk\\_istatistik\\_yilliklari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari), (Erişim Tarihi: 28.07.2021)

**Tablo 2.** 5510 sayılı Kanun Öncesi Dönemde Sigorta Kolları İtibarıyla Kapsam

Sosyal Güvenlik Garantisi Sağlanan Riskler	SSK	BAĞ-KUR	EMEKLİ SANDIĞI (*)
İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	+	--	(Vazife Malullüğü)
Hastalık (Tedavi Hizmetleri)	+	+	+
Hastalık (Geçici İş gör. Ödeneği)	+	--	+
Analık	+	--	+
Malullük	+	+	+
Yaşlılık	+	+	+
Ölüm	+	+	+
İşsizlik	+	--	--

(\*) Emekli Sandığı mensuplarının sağlık güvencesi, aktif sigortalı iken Kurum bütçelerinden, emekli oldukları zaman Sandık tarafından karşılanır. İş kazaları ve meslek hastalıkları vazife malullüğü altında düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin hastalık ve analık halinde ise aylıklarını almaya ve aktif sigortalılık primleri ödemeye devam eder.

BAĞ-KUR'la ilgili bir diğer temel problem alanı, aylıkların seviyesini belirleyen basamak sisteminin işleyişi oluşturmuştur. Başlangıçta, ilk 6 basamağı zorunlu olan 12 basamaklı sistemden, SSK sigortalılar için üst gösterge tablosunun oluşturularak halk arasında "süper emeklilik" adlandırılan uygulamaya paralel olarak BAĞ-KUR sigortalılarının da daha yüksek prim ödeyerek daha yüksek aylıklar almasına imkân verecek şekilde basamak sayısı 1987 yılında 24'e çıkarılmış, ancak sigortalıların basamaklara göre dağılımı beklediği gibi gerçekleşmemiştir. Şüphesiz bunda, primlerin kaynaқта kesildiği ve etkisini fazla hissetmeyen diğer bağımlı sigortalılardan farklı

olarak bütün primlerin BAĞ-KUR sigortalısının kendisi tarafından, doğrudan ödenmesi ve prim yükünün tamamen sigortalı üzerinde olmasının da etkisi vardır. 2009 yılı ocak ayı itibarıyla BAĞ-KUR sigortalılarının yüzde 91'i en alt dilimde, yüzde 98'i ise en alt ve bir üst dilimden prim ödemektedir. Tavandan prim ödeyen sigortalı sayısı sadece 2.346'dır. Tarım sigortalıları bakımından durum daha vahim olup, tavandan prim ödeyen hiç sigortalı yok iken sigortalıların yüzde 99,4'ü en alt dilimden prim ödemektedir (SGK, 2009).

Prim ödenen basamakların gösterge rakamlarının düşüklüğüne bağlı olarak prime esas kazançların

düşük olması bağlanan aylıkların da düşük olmasına yol açmıştır. Nitekim 2008 yılı sonu itibarıyla BAĞ-KUR'dan aylık alanların yüzde 91'i 12'nci basamağın altında aylık almaktadır. Bunlardan yüzde 25'i 6'ncı basamaktan, yüzde 18'i 12'nci basamaktan aylık almaktadır. En üst basamak olan 24'üncü basamaktan aylık alanların sayısı sadece 2.383 (binde 1,4) kişidir (SGK, 2009).

Bu durum 2926 sayılı Kanun kapsamındaki tarım sigortalıları bakımından daha vahim bir görüntü vermektedir. 2926 sayılı Kanun

kapsamında sigortalı olan 1.141.467 sigortalıdan sadece 1'i 22'nci basamaktadır. 12'nci basamak üzerinde olanların sayısı yalnızca binde 5,6'dır. Beklendiği gibi 2926 sayılı Kanun kapsamında yaşlılık aylığı alan 240.613 kişinin sadece (sayı olarak) 1'i 24; 1'i 22; 5'i 19; 11'i 18'inci basamaktan aylık almaktadır. 12'nci basamak üzerinde aylık alanların sayısı 1670 (binde 7)'dir. Bir diğer ifade ile aylık alanların yüzde 99,3'ü 12'nci basamak ve altında aylık almaktadır (SGK, 2009).

Tablo 3, hem asgari, hem de aza-

**Tablo 3.** Reform Öncesi Dönemde Sosyal Sigorta Kurumlarının Asgari ve Azami Aylıkları (Ocak 2009)

Sosyal Sigorta Kurumları ve Asgari ve Azami Aylıklar	Asgari Aylık	Azami Aylık	Azami aylık/Asgari aylık	BAĞ-KUR Asgari Aylık/SSK-ES (%)	BAĞ-KUR Azami Aylık/SSK-ES
SSK	590,7	2.136,2	3,6	78	67,2
BAĞ-KUR (1479)	462,8	1436,7	3,1	100,0	100
BAĞ-KUR (2926)	311,5	866,7	2,8	---	----
Emekli Sandığı	777,5	3.678,8	4,7	59	39

**Kaynak:** SGK, (2009) SGK Aylık İstatistik Bilgileri Ocak 2009, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk\\_istatistik\\_yilliklari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari), (Erişim Tarihi: 28.07.2021)

mi aylık bakımından BAĞ-KUR sigortalılarının aylıklarının en düşük seviyede olduğunu göstermektedir. Asgari (en düşük) aylık bakımından BAĞ-KUR aylıkları SSK asgari aylıklarının yüzde 78'i; ES aylıklarının yüzde 59'u seviyesinde iken, azami aylıklar bakımından da benzer şe-

kilde SSK aylıklarının yüzde 67,2'si, ES aylıkları bakımından ise yalnızca yüzde 39'udur. 2926 sayılı Kanunla kapsama alınan tarım sigortalıları bakımından (Ocak 2009 tarihi itibarıyla asgari aylık 311; azami aylık 886 TL) bu karşılaştırma yapıldığı zaman tarım sigortalıların asgari aylıkları

SSK asgari aylığının yüzde 52'si; ES aylıklarının yüzde 40'ı; azami aylıklar bakımından ise SSK aylıklarının yüzde 40'ı; ES aylıklarının yalnızca yüzde 23,8'i seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 3 verilerini, günlük dildeki kullanımla yorumlamak gerekirse, aylıkların seviyesi bakımından Emekli Sandığı sigortalılarını birinci sınıf, SSK mensuplarını ikinci sınıf, BAĞ-KUR sigortalılarını da üçüncü sınıf sigortalı statüsüne getirmektedir. Şüphesiz bu değerlendirmeyi

yaparken, önceki paragraflarda belirtildiği gibi BAĞ-KUR sigortalılarının ödediği primlerin oran olarak yüksek olmakla birlikte maktu olarak düşük olduğunu da göz önünde bulundurmak gerekir.

BAĞ-KUR sigortalıları ile ilgili bir başka problem de, bu makalenin giriş kısmında belirtilen yasal düzenlemenin de gerekçesini oluşturan, prim ödeme eğiliminin son derecede düşük, ödenmeyen prim borçlarının yüksek olmasıdır.

**Tablo 4.** Reform Öncesi Dönemde BAĞ-KUR Sigortalılarının Prim Borçları

ŞUBAT 2009	Kişi Sayısı	Dağılım (%)
<b>1479 sayılı Kanuna Göre</b>	<b>2.159.639</b>	<b>100,0</b>
Hiç Prim Ödememiş Sigortalılar	408.526	18,9
Prim Ödememiş Sigortalılar	945.554	43,8
Borçsuz Sigortalılar	805.559	37,3
<b>2926 sayılı Kanuna Göre</b>	<b>1.146.634</b>	<b>100,0</b>
Hiç Prim Ödememiş Sigortalılar	256.893	22,4
Prim Ödememiş Sigortalılar	497.241	43,4
Borçsuz Sigortalılar	392.500	34,2
<b>Toplam</b>	<b>3.306.273</b>	<b>100,0</b>
Hiç Prim Ödememiş Sigortalılar	<b>665.419</b>	<b>20,1</b>
Prim Ödememiş Sigortalılar	<b>1.442.795</b>	<b>43,6</b>
Borçsuz Sigortalılar	<b>1.198.059</b>	<b>36,2</b>

**Kaynak:** SGK, (2009), SGK İstatistik Yıllığı 2009, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk\\_istatistik\\_yilliklari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari), (Erişim Tarihi: 28.07.2021)



## 2. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU VE KENDİ ADINA BAĞIMSIZ ÇALIŞANLARA YÖNELİK DÜZENLEMELER

### 2.1. Niçin Reform ve BAĞ-KUR'luların Reformdan Beklentileri

Genel olarak Türk sosyal sigorta sistemi, özel olarak da BAĞ-KUR ile ilgili problemler, kuruluşundan çok kısa bir süre sonra dile getirilmeye başlanmıştır. Nitekim Türkiye Büyük Millet Meclis (TBMM), 20'nci dönem İkinci Yasama Yılında hazırlanan, Türk sosyal sigorta sisteminin sorunları ile ilgili 10/1, 14 Esas numaralı TBMM Meclis Araştırma Komisyonu Raporunda BAĞ-KUR'la ilgili olarak tespit edilen problem kaynakları aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (TBMM, 1997);

- Kurumun kuruluşundan önceki çalışmaların hizmet olarak değerlendirilmesi ve erken emekliliğe imkân verilmesi,
- Sıklıkla tekrarlanan geriye doğru hizmet borçlanmaları uygulamaları,
- Prim karşılığı olmayan sosyal yardım zammı ödemeleri,
- BAĞ-KUR'un idari ve mali özerkliğinin olmaması,
- BAĞ-KUR fonlarının verimli alanlarında kullanılmaması,
- Prim tahsilatının yetersizliği,
- Sağlanan yardımların yetersizliği,
- Belli basamaklarda yığılma,
- Finansman açıkları,

- Sıklıkla çıkarılan prim afları

T.C. Hükümeti tarafından Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) uzmanlarına hazırlatılan Sosyal Güvenlik Raporunda (T.C. Başbakanlık, 1996); mevcut durumda herhangi bir değişiklik yapılmaması halinde 1995 yılında 100 aktif sigortalıya 34 aylık alan pasif sigortalı düşerken, yapılan gelecek projeksiyonlarına göre bu sayı 2020 yılında 96; 2030 yılında 113; 2050 yılında ise 140 olacaktır. Bir başka ifade ile 2050 yılında prim ödeyen her 100 sigortalıya karşılık aylık alan 140 sigortalı olacaktır. Bu gelişme 2000 yılında sigortalıların gelirlerinin yüzde 34'ünü ödemeleri halinde giderleri karşılayabilecekken 2020 yılında yüzde 63; 2050 yılında ise yüzde 84'ünü ödeyerek bu harcamaları karşılamaları mümkün olabilecektir (T.C. Başbakanlık:2009, 11).

Başbakanlık tarafından Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çalışmaları kapsamında 2005 yılında yayımlanan "Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri" başlıklı raporunda (T.C. Başbakanlık, 2005); yaşanan nüfus ve sosyal güvenlik sistemi üzerindeki baskıları, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığı ve ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri, kayıtdışı istihdamın yaygınlığı dolayısıyla bütün nüfusun koruma kapsamına alınamamaları reformun gerekçeleri olarak sıralan-

mişti. Reformla "statü esasına dayalı sosyal sigorta sisteminden risk temelli bir sisteme geçilmesi amaçlanmış, herkes için emeklilik, sağlık ve sosyal yardım sisteminin tekleştirilmesi ve kurumsal yapıda birleşme" öngörülmüştü. Bu gerekçeler ve sistemde sağlanacak yeniden yapılanma ile toplumu oluşturan herkes, bütün riskler bakımından aynı norm ve standartlarda sosyal güvenceye sahip olması bekleniyordu.

1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler, sosyal sigorta kurumlarının mali yapısında beklenen olumsuz gelişmeleri bir nebze ötelemiş, ancak soruna kalıcı bir çözüm getirmekten uzak kalması reform arayışlarını devam ettirmiştir. Öte yandan 4447 sayılı Kanun, 1479 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalılar bakımından sosyal güvenlik hakları ile ilgili iyileşme anlamında bir yenilik getirmemişti.

## **2.2. 5510 sayılı Kanunun İlk Halinde BAĞ-KUR'lularla İlgili Düzenlemeler**

5510 sayılı Kanun, 19.4.2006 tarih ve 5489 Kanun numarası ile TBMM'de kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmesi üzerine, TBMM'de hiçbir değişiklik yapılmaksızın 5510 Kanun numarası ile 31.5.2006 tarihinde aynen kabul edilmiş, 16.6.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi gazetede 109 asıl ve 13 geçici maddesi ile (5'inci tertip, 45'inci cilt), 1.1.2007 tarihin-

de yürürlüğe girmek üzere yayımlanmıştır. Kanunun ilk şekli kendi adına bağımsız çalışan sigortalılar (Bağ-Kur'lular bakımından) daha geniş ve reformun ruhuna uygun hükümler ihtiva ediyordu. (Bu arada 5510 sayılı Kanunun, iptalinden önceki ilk halinde 4/1-c kapsamındaki kamu görevlilerinin sosyal güvenlik hakları da hem kısa, hem de uzun vadeli sigorta kolları bakımından 5510 sayılı Kanun içinde, diğer sigortalılarla benzer hak ve yükümlülüklerle düzenlenmişti).

5510 sayılı Kanunun ilk hali, sosyal güvenlik reformunun norm ve standart birliği sağlama amacına uygun olarak 4/1-a, 4/1-b ve 4/1-c kapsamındaki sigortalıların birbirine çok yakın ve benzer haklarla sosyal güvenceye kavuşturulduklarını ortaya koymaktadır. Kanun esas olarak, sosyal sigortacılık refleksi en yüksek olarak kabul edilen 506 sayılı Kanun terimlerini ve sistematüğünü esas alarak bütün çalışanların sosyal sigorta haklarını düzenlemiş, Kanunun, "Kamu Görevlilerine İlişkin Hükümler" bölümünde yalnızca kamu görevlilerinin özel durumlarına yönelik ayrı hükümlere yer vermiştir. Reformun başlangıç amaçlarına uygun hükümlerle yürürlüğe girmesi beklenen 5510 sayılı Kanunun ilk halindeki düzenlemelerden en yüksek faydayı sağlayan 4/1-b kapsamındaki sigortalılar olmuş, özellikle kısa vadeli sigorta kolları bakımından yeni ve kendilerini diğer sigortalı gruplarına yaklaştı-

ran haklara kavuşmuşlardır.

Tablo 5'te belirtilen haklarla ilgili düzenlemeler yanında Kanunda sosyal sigortacılık işlemleri ile ilgili

olarak BAĞ-KUR (4/1-b) sigortalılarına yönelik değişiklik ve yenilik arz eden hükümler şu başlıklar altında toplanmıştır:

**Tablo 5.** 5510 sayılı Kanunun İlk Halinde Sigortalılar ve Sosyal Güvenlik Garantileri

Sosyal Güvenlik Garantisi Sağlanan Riskler ve Sigortalılar	4/1-a (SSK)	4/1-b (BAĞ-KUR)	4/1-c (E.S)
İş kazaları ve Meslek Hastalıkları	+	+	+
Günlük Geçici İş göremezlik Ödeneği	+	+	+
Sürekli İş Göremezlik Geliri	+	+	+
Hastalık (Tedavi Hizmetleri)	+	+	+
Hastalık (Geçici İş gör. Ödeneği)	+	+	+
Analık	+	+	+
Malullük	+	+	+
Yaşlılık	+	+	+
Ölüm	+	+	+
İşsizlik	+	--	--

- 1479 ve 2926 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılanlar 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde (4/1-b), yer alan hükümlerle kısa ve uzun vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortası (GSS) bakımından zorunlu sigortalı olarak kapsama alınmışlardır.

- Sigortalılık ilişkilerinin başlangıcının bildirilmesi, sigortalıları kayıt ve tescil eden kurum, kuruluş ve birlikler veya vergi idarelerine verilmiş, bildirmeme halinde bu kurumlara idari para cezası uygulanması hükmolunmuştur.

- Kendi adına bağımsız çalışanlar ilk defa iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalılarına kapsama alınmıştır. 4/1-b kapsamındaki sigortalılar bakımından 1985 yılındaki sağlık sigortası

dışında ilk defa yeni sigorta kollarının kapsamına alınmışlardır.

- 4/1-b kapsamındaki sigortalılara iş kazaları ve meslek hastalıkları halinde ayakta ve yatarak tedavi görme ayırımı olmaksızın günlük geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi, hastalık halinde ise, prim borçlarının olmaması halinde yatarak tedavileri süresince ve yatarak tedavi sonrasında istirahat raporu aldıkları süre boyunca hastalık sigortasından günlük geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi düzenlemesi getirilmiştir.

- 4/1-b kapsamındaki sigortalıların yaşlılık aylıkları kesilmeden sosyal güvenlik destek primi ödeyerek faaliyetlerinin devamına imkan verilmiştir.

- 4/1-b'li sigortalıların, primlerini prime esas kazançların alt sınırı ile

üst sınırı arasında beyan edecekleri tutar üzerinden prim ödemeleri esası getirilmiş, ancak "*kendileri aynı zamanda işveren ise beyan edilen tutar çalıştırdıkları sigortalıların en yükseğinin kazancından daha az olamaz*" şeklinde bir alt sınır belirlenmiştir. Beyanda bulunmayan veya beyan ettiği kazancın düşük olduğu tespit edilen sigortalıların prime esas kazançları, tespit edilen kazanç düzeyine çıkarılır hükmü getirilmiştir.

- 4/1-b'li sigortalılardan aylık alırken faaliyetlerine devam edenlerden yüzde 20 oranında sosyal güvenlik destek primi kesilecek ve primler almakta oldukları yaşlılık aylığından kesilerek tahsil edilecektir..

- 4/1-b'li sigortalılar 360 günle sınırlı olmak üzere primlerini erken ödeyebilirler ve erken ödeme indiriminden faydalanabileceklerdir.

- 4/1-b'li sigortalılar her ay için 30 gün prim ödeyecekler, ancak 5 yılı aşan prim borcu olanların sigortalılık süreleri son ödeme tarihi itibarıyla durdurulacaktır.

TBMM'nin aynen kabul ettiği 5510 sayılı Kanun, muhalefet milletvekilleri ve Cumhurbaşkanı tarafından çeşitli maddelerinin Anayasaya aykırılık iddiası ile iptali için Anayasa Mahkemesine (AMY) yaptıkları başvuru 15.11.2006 tarih ve 2006/111 Esas Sayısı ve 2006/112 Karar Sayısı ile karara bağlanmış, (Kanunun 15 asıl ve 4 geçici maddesi), bu kararlarla ilgili gerekçeli karar da 26 ve 30 Aralık 2006 tarihli Resmi Gazete-

telerde yayımlanmıştır. 5510 sayılı Kanunun bazı maddelerinin AYM tarafından iptali ve yürürlüğünün durdurulması üzerine, Kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın çıkarılmasına imkân üzere yürürlük tarihi önce 2007 yılı Merkezi Bütçe Kanunu'nun 30'uncu maddesi ile 1.7.2007 tarihine; 17.04.2008 tarih ve 5754 Sayılı Kanunla bazı maddeleri 1.10.2008 tarihine ertelenmiştir. Bu son erteleme bütün maddeler bakımından olmamış, 5510 sayılı Kanunun bazı maddelerinin 30.04.2008 ve 01.07.2008; diğer maddelerinin yürürlük tarihi ise 1.10.2008 tarihine ertelenmiştir.

5510 sayılı Kanun 8.5.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanunla hem AYM'nin iptal ve yürürlüğü durdurma ile ilgili hükümlerine, hem de geçen zaman içinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara karşılık verecek şekilde kapsamlı şekilde değiştirilmiştir. Nitekim 5754 sayılı Kanunla 109 asıl maddenin 83'ü ve 13 geçici maddenin tamamında değişiklik yapılmış, ayrıca 9 geçici madde daha ilave edilmiştir. 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihi olan 1.10.2008 tarihinden önce 26.5.2008 tarih ve 5763 sayılı Kanunla 2 yeni geçici madde ilave edilirken, 81. madde ve geçici madde 16'da değişiklik yapılmıştır. Kanunun yürürlük tarihinden önceki son düzenleme 19.8.2008 tarih ve 5797 sayılı Kanunla yapılmış, bir yeni geçici madde ilave edilirken, 2 asıl ve 3 geçici maddede değişiklik yapılmıştır.

5510 sayılı Kanun hükümlerinde değişiklik yapan düzenlemeler yürürlük tarihinden sonra da devam etmiş, bu makalenin yazıldığı Ekim 2021 tarihi itibarıyla 5510 sayılı Kanunda Kanun, Kanun hükmünde kararname (KHK) ve AYM kararları ile 74 değişiklik yapılmıştır. Yürürlük tarihinden bugüne geçen 13 yıllık sürede yıllık ortalama 6 değişiklik yapan yasal müdahale olmuş, bir başka ifade ile Kanun her 2 ayda bir değişikliğe uğramıştır.

### 2.3. 5510 sayılı Kanunla 4/1-b Kapsamındaki Sigortalılara Sağlanan Haklar

Sosyal güvenlik reformunun BAĞ-KUR'lu (4/1-b) sigortalılar bakımından getirdiği yenilikler ve sağlanan avantajlar (Kurum bakış açısından), 5510 sayılı Kanunun ilk hali ile birlikte 5754 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler sonrasında, aşağıdaki başlıklarda toplanmıştır (SGK, 2009: 265-278). Belirtilen bu hususlar, diğer sigortalıları da ilgilendiren haklar dışında yalnızca BAĞ-KUR'lular bakımından yenilik arz eden düzenlemelerdir (SGK, 2009: 50).

- BAĞ-KUR sigortalıları için basamak ve gösterge sistemi kaldırılarak beyan üzerinden prim ödemeleri sağlanmıştır. Bu değişiklikte, zorunlu basamak yükseltilmesi nedeniyle geliri artmayan ancak prim miktarı artan sigortalıların ödeyemedikleri primler ve borçları dolayısıyla sağlık hizmetlerinden faydalanmaları mümkün olmuyordu. Beyan sistemi

ile ödeyebilecekleri tutardan prim ödemeleri imkânı getirilmiştir.

- BAĞ-KUR prim oranı yüzde 40'dan yüzde 34,5'e düşmüştür.

- İş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortalılarından günlük geçici iş göremezlik ödeneği ve yine analık halinde emzirme ödeneği alma hakkına sahip olmuşlardır.

- Kız çocukları evlenme ödeneğinden faydalanma imkânına sahip olmuşlardır.

- BAĞ-KUR sigortalılarının sağlık hizmetlerinden faydalanmaları için gerekli olan 240 günlük prim gün sayısı 30 güne indirilmiştir.

- 60 günü aşmayan prim borcu olanlara sağlık hizmetlerinden faydalanma imkânı verilmiştir.

- 60 günü aşmayan prim borcu olmaması şartıyla sigortalının ve refakatçısının sağlık hizmetlerinden faydalanmak için sevkleri halinde yol parası ve zorunlu masrafları Kurumca karşılanacaktır.

Yukarıda sayılan hususlar, farklı sosyal sigorta kanunlarının tek kanun olarak düzenlenmesinin doğal sonucu olarak "*norm ve standart birliği*" sağlamaya yönelik reform gerekçesinin olması gereken sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

### 2.4. Başlangıçtan Bugüne 5510 sayılı Kanunda 4/1-b'li Sigortalıların Hak ve Yükümlülüklerine Yönelik Olarak Yapılan Değişiklikler

AYM'nin iptal ve yürürlüğü durdurma kararından sonra 5510 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler

BAĞ-KUR'lular bakımından reform- la sağlanan haklar bakımından daha yürürlüğe girmeden "geriye gidiş" şeklinde olmuştur. Bu geriye gidiş- lerin bir kısmı bu çalışan grubunun özelliklerine bağlı sebepler bir kısmı da Kanun hükümlerinin hayata ge- çirilmesini kolaylaştırmaya yönelik pragmatik sebeplere dayandırılarak yapılmıştır.

AYM kararından sonra 17.4.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanunla başla- yan ve bugüne kadar geçen 13 yılda 4/1-b kapsamındaki sigortalılarla il- gili değişiklikler ve düzenlemeler ta- kip eden başlıklarda özetlenmiştir.

#### **2.4.1. 4/b'li Sigortalılar Bakımın- dan "Zorunlu Sigortalılık İlişki- sini" Daraltan Düzenlemeler**

Zorunlu sigortalılık ilişkisi, sos- yal sigorta sistemlerinin temel il- kelerinden birini oluşturur. Ancak, çalışan ve geliri olan ancak düşük gelirli olanlar "*prim ödeme gücü ol- madığı*" gerekçesiyle zorunlu sigor- talılık kapsamı dışında bırakılmıştır. 5510 sayılı Kanununun ilk halinde yal- nızca Nitekim (m.6),

· "*Kamu idarelerinde ve Kanu- nun ek 5 inci maddesi kapsamında sayılanlar hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hiz- met akdiyle süreksiz işlerde çalı- şanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıl- lık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar dü- şüldükten sonra kalan tutarın aylık*

*ortalamasının, bu Kanunda tanım- lanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler ile"* (13.11.2011-6111)

· *İstemeleri halinde tarımsal faa- liyette bulunanlardan 65 yaşını dol- duranlar (13/2/2011-6111),*

· "*kendi adına bağımsız çalışan- lardan gelir vergisinden muaf olup esnaf ve sanatkar siciline kayıtlı olanlardan aylık faaliyet gelirlerin- den bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, pri- me esas günlük kazanç alt sınırının 30 katından az olduğunu belgele- yenler"* (Değişik: 17/4/2008-5754). muafiyet belgesi ile zorunlu sigor- talılık ilişkisi dışında bırakılmıştır. Bu istisnalar, Türk sosyal sigorta hukukunda çalışanlar bakımından "*zorunlu sigortalılık ilişkisi ilkesine*" getirilen en önemli istisna olarak değerlendirilebilir. Bu düzenleme, 4/1-b kapsamındaki sigortalıları- nın 9'uncu madde kapsamındaki sigortalılık ilişkisinin sona ermesini de etkilemiş ve "*muafiyet belgesi*" almalarını mümkün kılan durumun ortaya çıkmasından itibaren sigor- talılık ilişkilerinin sona ereceği belir- tilmiştir.

#### **2.4.2. Diğer Sigortalılık Statüle- rini 4/1-b Kapsamındaki Sigor- talılık İlişkisinin Üstünde Kılan Düzenlemeler**

5510 sayılı Kanun öncesi dö- nemde, norm ve standart birliğinin olmaması dolayısıyla, tablo 2'de gö- rüldüğü gibi, sağlanan sosyal gü-

venlik garantisi bakımından daha sınırlı koruma sağlayan BAĞ-KUR sigortalılığı, özellikle yaşlılık aylığına hak kazanılma aşaması yaklaştıkça "kaçınılması-bırakılması" gereken sigortalılık statüsünü oluşturuyordu. Bu sebeple sigortalılar bakımından adeta "kurumlar arası göç" yaşanıyor, BAĞ-KUR'lular SSK ve Emekli Sandığı kapsamında sigortalılık ilişkilerini devam ettirme arayışı içine giriyorlardı. En çok rastlanan uygulama, kişilerin kendi işyerlerini aylık almaya kısa bir süre kala eş ve çocuklarına devrederek, kendini bu işyerinden bağımlı çalışan sigortalı (SSK) gösterme şeklinde ortaya çıkıyordu. Bu göçle ortaya çıkan sorunlar Türk sosyal sigorta hukukunun önemli problem alanlarından birini oluşturuyordu.

Türk sosyal sigorta hukukunda "tek sigortalılık" ilkesi geçerlidir. Aynı zamanda, birden fazla sigortalılık hali söz konusu ise, bir başka ifade ile sigortalılık hallerinin çakışması söz konusu olursa, "*sigortalılık hak ve yükümlülükleri*" bakımından bunlardan biri geçerli olur. Çakışma halinde sigortalılık halinin geçerli olacağı konusunda 5510 sayılı Kanun öncesi dönemde, çakışma halinde öncelikle 5434 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalılık hali 506 ve 1479 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalılık ilişkilerine göre üstün-öncelikli sigortalılık hali olarak kabul ediliyordu. 506 sayılı Kanun ile 1479 sayılı Kanunlara tabi sigortalılık hallerinin çakışması halinde ise önce başlayan

sigortalılık statüsü geçerli sayılıyordu (Güzel, Okur, ve Caniklioğlu, 2020: 143).

5510 sayılı Kanunun ilk halinde, Kanun öncesi dönemde geçerli olan esas benimsen bir düzenleme yapılmış ve "*Sigortalının birden fazla sigortalılık hallerinden birden fazlasına aynı anda tabi olması halinde öncelikle 4/1-c kapsamındaki sigortalılık hali geçerli sayılır. 4/1-c kapsamında sigortalılık hali yok ise önce başlayan sigortalılık ilişkisi esas alınır*" düzenlemesi getirilmişti (5510-m.53). Ancak, 13.2.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, "*4/1-c kapsamındaki sigortalılık hali ile 4/1-a ve 4/1-b kapsamındaki sigortalılık hallerinin çakışması halinde 4/1-c kapsamındaki sigortalılık hali geçerli sayılırken, 4/1-a ve 4/1-b kapsamındaki sigortalılık hallerinin çakışması halinde 4/1-a kapsamındaki sigortalılık hali geçerli sayılır*" hükmü getirilmiş ve diğer sigortalılık halleri 4/1-b kapsamındaki sigortalılık statüsüne üstün kabul edilerek 4/1-b sigortalılık statüsü üçüncü sıraya getirilmiştir (Güzel ve diğerleri, 2002:144-145). Bu değişiklik ile birlikte çakışma halinde sigortalının tercihine imkan verecek bir tür "hibrid sigortalılık hali" olarak kabul edilebilecek bir değişiklik de getirilmiş ve "*Sigortalılık hallerinin çakışması dolayısıyla 4/1-a kapsamındaki sigortalılık ilişkisi esas alınanlar, yazılı talepte bulunmak şartıyla esas alınmayan sigortalılık statüsü kapsamında*

*prim ödeyebilecekleri, ödenen bu primlerin iş kazaları ve meslek hastalıklarından sağlanan haklar bakımından 4/1-b; kısa vadeli sigorta kolları bakımından sağlanan diğer haklar ile uzun vadeli sigorta kolları bakımından 4/1-a kapsamında sigortalı sayılırlar"* denilmiştir. Öte yandan, 17.4.2017 tarih ve 690 sayılı KHK ile "4/1-b kapsamındaki sigortalılık hallerinin çakışması halinde de diğer sigortalılık halleri tarım sigortalılığının, muhtar sigortalılığı ile diğer sigortalılık hallerinin çakışması halinde ise muhtar sigortalılığının geçerli olacağı" hükmü getirilmiş 1.2.2018 tarih ve 7077 sayılı Kanunla aynen kabul edilerek kanunlaşmıştır. Bu düzenlemeyi pekiştiren bir düzenleme de bir anlamda 5510 sayılı Kanun öncesi dönemde "sigortalılık hilesi" olarak adlandırılabilen yaygın bir uygulamayı önlemek üzere getirilen "4/1-b kapsamında sigortalı olanlar, kendilerine ait veya ortak oldukları işyerlerinden 4/1-a kapsamında kendilerini sigortalı olarak bildiremezler", (17.4.2008; 5754), düzenlemesi olmuştur.

#### **2.4.3. Prime Esas Kazançlar ve Primlerle İlgili Düzenlemeler ve Değişiklikler**

5510 sayılı Kanunda 4/1-b kapsamındaki sigortalılarla ilgili sigortalıları doğrudan ilgilendiren önemli değişikliklerden biri prime esas kazançlar konusunda olmuş, basamak-gösterge sistemi terk edilerek "sigortalının beyanı esasına"

dayanan bir yöntem uygulanmaya başlanmıştır. Zorunlu basamak yükseltmenin bazı sigortalılar bakımından ödenmesi mümkün olmayan prim yükü getirdiği ve ödenmeyen primlerin kronik bir problem haline geldiği belirtilerek (tablo 4); "4/1-b kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasında kalmak şartıyla istedikleri miktarı beyan edebilecekleri, beyanda bulunmamaları prime esas kazançlarının alt sınır üzerinden hesap ve tahsil edileceği" hükmü getirilmiştir. Ancak, çok farklı gelir gruplarını içeren bu statüdeki sigortalıların düşük prime esas kazanç beyanlarını önlemek üzere "4/1-b kapsamındaki sigortalıların aynı zamanda işveren statüsünde olmaları halinde beyan edecekleri prime esas kazancın, istihdam ettiği sigortalıların kazancının en yükseğinden az olamaz" hükmü de Kanunda yer almıştı. Ancak, bir tür "beyan kontrolü-denetimi" imkânı sağlayan bu hüküm 4.4.2015 tarih ve 6645 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmış ve 4/1-b kapsamındaki sigortalılar herhangi bir ön şart olmaksızın prime esas kazancın alt ve üst sınırları arasında istedikleri miktardan kazanç beyanı yapmalarına imkan verilmiştir. Bu değişiklik etkisini göstermiş ve 2020 yılı itibarıyla 2.298 bin tarım dışı kendi adına bağımsız çalışan sigortalıdan 2.276 bini (yüzde 99,9) alt sınırdan gelir beyan etmiştir. Aynı şekilde yine 2020 yılı itibarıyla 547 bin tarım



sigortalısından yalnızca 216 sı alt sınıır üzerinde prime esas kazanç beyanında bulunmuştur (SGK, 2020). Toplam olarak 2.8 milyon 4/1-b kapsamındaki sigortalı için yukarıdaki verilerin gerçek gelir ve prim ödeme yükümlülüğü ilişkisini yansıtmadığı açıktır.

5510 sayılı Kanun, aktif 4/1-b sigortalıları bakımından ödenen toplam prim oranı ile ilgili olarak bir indirim sağlamış, 5510 sayılı Kanun öncesi toplam yüzde 40 olan prim oranı, Kanunla birlikte, kısa vadeli sigorta kolları bakımından da kapsama alınmalarına rağmen, yüzde 33,5 e düşmüştü (SGK, 2009) (*bütün sigortalılar için yüzde 1-6,5 arasında olarak belirlenen kısa vadeli sigorta kolları primini 4/1-b sigortalıları en düşük oran olan yüzde 1 üzerinden ödedikleri için*). Ancak 2013 yılında 6385 sayılı Kanunla kısa vadeli sigorta kolları prim oranının, bütün sigortalı grupları için yüzde 2 olarak belirlenmesinden sonra ödedikleri toplam prim oranı yüzde 34,5 e yükselmesine rağmen yine de reform öncesi döneme göre oran olarak düşük kalmıştır.

4/1-b kapsamındaki sigortalıların primleri ile ilgili bir başka değişiklik, 20.8.2016 tarih ve 6745 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiş ve uzun vadeli sigorta kolları primlerinin 5 puanlık kısmına isabet eden tutarın "*sigortalıların primlerini süresi içinde ödemeleri ve kendi sigortalılıklarından kaynaklanan prim, idari para cezası vb. borçlarının bulunmaması*

*şartıyla*" Hazine tarafından ödemesi şeklinde olmuştur. Daha önce 4/1-a kapsamındaki sigortalıları çalıştıran özel sektör işverenlerine yönelik olarak uygulanan bu teşvik primlerin süresi içinde ödenmesini teşvik amacıyla 4/1-b kapsamında ki sigortalılar için de uygulanmaya başlanan, yetersiz ancak olumlu bir düzenleme olmuştur.

4/1-b kapsamındaki sigortalıların pasif sigortalılık dönemlerinde yetersiz olan gelir ve aylıklarını dolaylı olarak artırmanın bir aracı olarak "*aylıkları kesilmeksizin çalışmaya devam eden sigortalılardan alınan sosyal güvenlik destek priminin (SGDP), önce oran olarak azaltılması, sonra tamamen kaldırılması şeklinde*" olmuştur. Nitekim, 5510 sayılı Kanunun ilk halinde aylıkları kesilmeksizin 4/1-b kapsamında sigortalı sayılması gereken bir işte çalışanlar veya kendi işlerini devam ettirenlerin almakta oldukları yaşlılık aylığının yüzde 15'i SGDP olarak kaynakta kesilmek suretiyle tahsil edilirken bu kesinti oranı 4.4.2015 tarih ve 6645 sayılı Kanunla önce yüzde 10'a düşürülmüş, 29.1.2016 tarih ve 6663 sayılı Kanunla, 1 Nisan 2016 tarihinden itibaren de tamamen kaldırılmıştır.

4/1-b kapsamında sigortalı sayılanların ay için 30 prim ödeme günü bildirmeleri zorunlu olmakla birlikte 5510 sayılı Kanunun geçici 16'ncı maddesi ile "*tarımsal faaliyette bulunanlar ile köy muhtarları*" 2009 yılından itibaren ay için 15 gün

prim ödemeleri, gün sayılarının 2023 yılında 30 gün olacak şekilde her yıl 1 gün artırılması, ancak 30 günden eksik prim ödedikleri bu dönem süresince prim gün sayılarının 30 gün ödenmiş gibi sigortalılık sürelerine ekleneceği belirtilmiştir. Şüphesiz bu istisna geçiş döneminde tarımsal faaliyette bulunanlar için prim yükünün azalması ile birlikte prim ödeme gün sayısının tamamlanmasının bakımından önemli bir avantaj getirmiştir.

4/1-b kapsamında sigortalı sayılan köy ve mahalle muhtarlarının sigortalılık primleri 17.4.2017 tarih ve 690 sayılı KHK ile yapılan ve daha sonra 1.2.2018 tarih ve 7077 sayılı Kanunla aynen kabul edilen düzenlemeler kapsamında kamu idareleri tarafından ödenmeye başlanmıştır. Buna göre 4/1-b kapsamındaki sigortalıların primleri "il özel idareleri" veya "yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarınca", ödenecektir. *Bu uygulama ile 4/1-b kapsamındaki sigortalılar içinde özel bir sosyal sigortalı statüsü yaratılmıştır. Öte yandan köy ve mahalle muhtarları, seçilmeden önce veya seçildikten sonra yaşlılık aylığı almaya hak kazanırlarsa yaşlılık aylığı dolayısıyla muhtar aylıklarında herhangi bir kesinti yapılmaz ve sosyal güvenlik destek primi ödemezler. Benzer bir istisna malullük aylığı için de getirilmiş, muhtar seçildikten sonra malullük hali ile karşılaşanlara muhtarlık görevinden ayrılmadıkları sürece malullük aylığı bağlanmıyor, ancak*

malullük aylığı alırken muhtar seçilenlerin malullük aylıkları kesilmemektedir.

#### **2.4.4. 4/1-b Kapsamındaki Sigortalıların Hak ve Yükümlülükleri ile İlgili Düzenlemeler ve Değişiklikler**

Sigortalılık hak ve yükümlülükleri bakımından reform sürecinde ve sonrasında en fazla değişiklik yapılan sigortalı gruplarından biri 4/1-b kapsamındaki sigortalılar olmuştur. Bu değişikliklerin bir kısmı 5510 sayılı Kanunun ilk halinde yeni hak olarak yer verilen ancak sonradan sınırlandırılan ve kaldırılan haklardan, bir kısmı ise 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için "uygulanabilir nitelikte olmasını" sağlama amaçlı olarak yapılan düzenlemelerden oluşmuştur.

Sosyal güvenlik reformunun yapılma amaçlarına uygun olarak "norm-standart birliği" sağlama amacı doğrultusunda 5510 sayılı Kanunun ilk halinde yer alan sonradan sınırlandırılan veya kaldırılan düzenlemeler aşağıdadır. Ancak bu sınırlandırıcı düzenlemelerin bir kısmı yalnızca 4/1-b kapsamındaki sigortalılarla değil, diğer sigortalılar için de geçerli sınırlandırmalar niteliğindedir.

· 5510 sayılı Kanunun ilk halinde 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için "emziren kadın sigortalının çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanda" meydana gelen olayların da iş kazası sayılması ile ilgili hüküm, 17.4.2008

ve 5754 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kaldırılmış, iş kazası sayılan hallerle ilgili bir sınırlandırma söz konusu olmuştur.

- 5510 sayılı Kanununun ilk halinde analık sigortasından; "Analık halinde sigortalı kadına doğumdan sonraki 6 ay süre ile verilen asgari ücretin 1/3'ü tutarındaki emzirme ödeneği verilir" hükmü, 17.4.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanunla bütün sigortalılar için "Kurum Yönetim Kurulunca her yıl için belirlenen ve bir defa maktu olarak verilen bir ödemeye" dönüştürülmüştür.

- 5510 sayılı Kanununun ilk halinde, "iş kazaları ve meslek hastalıkları (İKMH) sigortasından ayakta ve yatarak tedavilerde verilen günlük geçici iş göremezlik ödeneği" 17.4.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanunla, 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için yalnızca yatarak tedavilerde sağlanan bir hak haline dönüştürülmüştür. Bu sınırlandırıcı değişiklik "sosyal sigorta primlerinin fiyat-karşılık olma özelliği" ortadan kaldırılmıştır. Çünkü 5510 sayılı Kanunda iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortaları parasal ödemeler bakımından kısa vadeli sigorta kolları olarak tarif edilmiş (m.3/1-4); bütün bu sigorta kolları için tek bir prim oranı (2013 yılından itibaren yüzde 2) belirlenmiştir. Ancak aynı prim oranını ödeyen 4/1-a kapsamındaki sigortalılar, iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortasından sağlanan bütün parasal haklardan faydalanabilirken, 4/1-

b kapsamındaki sigortalılar aynı miktarda prim ödemelerine rağmen yalnızca İKMH halinde yatarak tedavilerde, analık halinde de doğum öncesi ve sonrası dönemlerde geçici iş göremezlik ödeneği alabilmektedirler. 4/1-b kapsamındaki sigortalılar 90 gün prim ödeme şartını yerine getirirlerse bile hastalık sigortasından ayakta ve yatarak istirahatlerde sağlanan geçici iş göremezlik ödeneğinden ve İKMH halinde ayakta tedavilerde sağlanan ödenekten faydalanamamaktadırlar.

- 21.3.2018 tarih ve 7103 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra, ölen sigortalının hak sahibi olarak anne babalarından gelir ve aylık alan çocuklardan 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim görmesi halinde 20 yaşını, yükseköğrenim yapması halinde 25 yaşını doldurmayanların 4/1-a kapsamında bir işte çalışmaya başlamaları halinde aylıkları kesilmeyecektir ve aylık bağlanmasına engel olmayacaktır. Hem aylık-gelir almaya devam edecekler hem de kendi çalışmalarına bağlı olarak sigortalılık ilişkileri devam edecektir. Ancak benzer durumda olan 4/1-b ve 4/1-c kapsamında sigortalı sayılmalarını gerektiren işlerde çalışmalarını yapmayanlar halinde hak sahibi olarak aylık bağlanmayacak veya aylıkları kesilecektir (5510,m.34).

- 5510 sayılı Kanununun ilk halinde 4/1-b kapsamındaki sigortalıların da çalışma şartlarının ağırlığına ve çalıştıkları işyerlerinin özelliğine göre fiili hizmet zammı uygulamasından

faidalanmalarına imkân veren bir düzenleme yapılmışken Kanun yürürlüğe girmeden 17.4.2008 ve 5754 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, "Aşağıda belirtilen işyerlerinde ve işlerde 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentleri kapsamında çalışan sigortalıların prim ödeme gün sayılarına, bu işyerlerinde ve işlerde geçen çalışma sürelerinin her 360 günü için karşılığında gösterilen gün sayıları, fiili hizmet süresi zammı olarak eklenir" düzenlemesi ile 4/1-b kapsamındaki sigortalılar fiili hizmet zammı uygulamasının dışına da bırakılmıştır.

- Kanunun ilk halinden itibaren 4/1-b kapsamındaki sigortalılar, kendilerine yönelik hastalık ve kaza gibi sebeplerle fiilen çalışmadıkları veya işyerlerine ve yürüttükleri işe yönelik çalışma imkânlarını ortadan kaldıran zorunlu hollere rağmen (doğal afetler ve salgın gibi), her ay için eksiksiz 30 gün prim ödemek zorundadırlar. Bu düzenlemenin 4/1-b kapsamındaki sigortalılar bakımından ortaya çıkardığı sakıncalar son dönem yaşanan doğal afetler ve özellikle Kovid 19 salgın dönemindeki yasaklamalar ve kısıtlamalar sonrasında belirgin şekilde kendini göstermiştir.

- 5510 sayılı Kanunda 4/1-b kapsamındaki sigortalıların, Kanunda belirtilen bütün sigorta kolları ile ilgili haklardan faydalanmaları, prim ve prime ilişkin her türlü borçlarının (60 günün altında olması veya borç-

larını yapılandırma için başvurmuş olmaları durumları hariç) ödenmiş olması şartı vardır. Diğer sigortalılar için işverenleri tarafından yerine getirilmesi gereken prim ödeme yükümlülüğünün 4/1-b'lilerin prim ödeme yükümlülüğünün kendileri tarafından ödenmek zorunda olması, bu statünün gereği olarak olması gereken bir uygulama olmakla birlikte haklardan faydalanma konusunda ciddi engeller yaratmaktadır. Prim borçlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik bütün yasal değişikliklerde bu hükmün etkilerini azaltmaya yönelik hükümler getirilmesi (borçlarının yapılandırılmasının Genel Sağlık Sigortası(GSS)'ndan faydalanmaya devam etmelerine imkân verilmesi gibi) yarattığı sonuçların boyutunu ortaya koymaktadır.

#### **2.4.5. Esnaf Ahilik Sandığı Kurulması ve Ertelemelerin Etkisi**

4/1-b kapsamındaki sigortalıların kendi iradeleri dışında işlerini kaybetmeleri veya faaliyetlerine ara vermek zorunda kalmaları halinde bu sigortalılar için "işsizlik sigortası" fonksiyonu görecektir Esnaf Ahilik Sandığı, 4447 Sayılı Kanuna 23.2.2017 tarih ve 6824 sayılı Kanunla eklenen Ek madde 6 ile kurulmuş ve 1.1.2018 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi hükmü düzenlenmiştir. Sigortalının asgari ücretin 2 katını geçmeyen prime esas kazançlarından yüzde 2; Devletin yüz-

de 1 prim ödemesi öngörülen Esnaf Ahilik Sandığı, 4/1-b kapsamındaki sigortalıların kendi iradeleri dışında işlerini kaybetmeleri halinde; Esnaf Ahilik Sandığı ödeneği verme, 5510 sayılı Kanun kapsamında ödenmesi gereken primlerin ödenmesi, yeni bir iş bulma ve aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlara katılma imkânı sağlamak için oluşturulmuş, ödenek verme şartları işsizlik sigortasında olduğu gibi son 3 yılda 600 gün ödeyenler için 180; 900 gün ödeyenler için 240 ve 1080 gün ödeyenlere 300 gün olarak belirlenmişti.

Özellikle 2020 yılı mart ayından itibaren etkisini gösteren ve özellikle de kısıtlamalar dolayısıyla en olumsuz etkilenen kendi adına bağımsız çalışanlar için oluşturulan Esnaf Ahilik Sandığı ile ilgili hükümlerin yürürlüğe girmesi, sürekli ertelenmiştir. Nitekim 6824 sayılı Kanunla 1 Ocak 2018 tarihinde prim tahsili ile hayata geçirilmesi planlanan Sandıkla ilgili Kanun hükmünün yürürlüğe girmesi, önce 5.12.2017 tarih ve 7071 sayılı Kanunla 1 Ocak 2020'ye; daha sonra da 25.3.2020 tarih ve 7226 sayılı Kanunla 1 Ocak 2024'e ertelenmiştir. Şüphesiz bu ertelemelerin gerisinde 4/1-b kapsamındaki sigortalıların prim ödeme güçlükleri gerekçeler gösterilmiş olabilir. Ancak, eğer planlandığı gibi 1 Ekim 2018 tarihinde Kanun yürürlüğe girmiş olsaydı, Türkiye 2020 yılı mart ayında başlayan salgın döneminde, işsizlik si-

gortası fonunun bağımlı çalışanlar için sağlamış olduğu desteği, Esnaf Ahilik Sandığı da esnaf ve sanatkârlar için de sağlayabilirdi. Son olarak yürürlük tarihinin 31.12.2023, yani 1.1.2024 tarihine ertelenmiş olması hayata geçirilebileceği konusundaki belirsizlikleri artırmaktadır.

#### **2.4.6. Primlerin Peşin Ödenmesi Uygulaması ve Hayata Geçirilmemesi**

5510 sayılı Kanun, 1479 sayılı Kanun döneminde yaşanan problemleri ortadan kaldırmaya yönelik olarak bazı yeni düzenlemeler getirmişti. Bunlardan biri de, muhtarlar hariç olmak üzere 4/1-b kapsamındaki sigortalıların ve isteğe bağlı sigortalı olanlar (5510, m.87/1-b), "*Primlerini primlerini en fazla 360 günle sınırlı olmak üzere peşin olarak erken ödeyebilir. Erken ödeme halinde erken ödenen her gün için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanun hükümlerine göre erken ödeme indirimi hükümleri uygulanır*". Erken ödeme indirimi prime esas kazançtan indirilmez ve erken ödemede sigortalılık süresi sigorta priminin ait olduğu her ayın ilk gününden itibaren prim ödeme gün sayısına dahil edilir (5510, m.88). Özellikle yıllık gelir akışı sürekli ve istikrarlı olmayan kendi adına bağımsız çalışanların yıllık prim ödemelerinde kolaylık sağlamak üzere düşünülen bu tedbir, Kanunun yürürlük tarihinden bugüne

(2021) 13 yıl geçmesine rağmen hayata geçirilememiş, bir başka ifade ile "ölü madde" haline gelmiştir.

#### **2.4.7. 4/1-b Kapsamındaki Sigortalılara Yönelik En Olumlu Gelişmeler GSS Bakımından Gerçekleşmiştir**

5510 sayılı Kanunda, sosyal güvenlik reformunun norm ve standart birliği sağlama amacına en uygun düzenlemeler GSS ile ilgili hükümlerde gerçekleşmiştir. GSS bakımından reform öncesi döneme göre iki önemli değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki çalışma ve sigortalılık statülerine bağlı olmaksızın bütün sigortalılara sağlık hizmetlerine erişim, kapsam ve haklar bakımından bütün çalışanlara haklar sağlanmıştır. Benzer şekilde aktif-pasif sigortalı ve sigortalı bağımlısı ayırımı yapılmadan sağlık hizmetlerine aynı haklarla erişim hakkı sağlanmıştır. 5510 sayılı Kanunda 4/1-b kapsamındaki sigortalılar bakımından var olan en olumsuz düzenleme, yalnızca GSS değil bütün sigorta kollarından sağlanan haklarla ilgili olarak "*prim ve prime ilişkin her türlü borçlarının ödenmiş olması*" şartı olmuştur. Ancak bu şart, "*60 günden fazla prim ve prime ilişkin borçların*" haktan yararlanmayı etkilememesi ve prim borçlarını yapılandıranların yapılandırma sürecinde ilk taksitlerini ödeme şartıyla GSS'den yararlanmaya devam etmeleri imkânının sağlanması ile 4/1-b sigortalıları için esnetilmiştir.

5510 sayılı Kanun öncesi dönemde, özellikle 4/1-a kapsamın-

daki sigortalılar bakımından sağlık hizmetleri ile haklar bakımından "risk temelli" bir ayırım vardı ve sigortalının iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hallerine bağlı olarak yararlanma şartları farklılaştırılmıştı. 5510 sayılı Kanun sağlık hizmeti ihtiyacı doğuran risk sebebi ne olursa olsun (İKMİH ile ilgili özel şartlar hariç) sağlanan sağlık hizmet standardı ve süresi bakımından bütün sigortalılara aynı hakları sağlamıştır ve bu düzenlemeden en olumlu etkilenen kesim 4/1-b kapsamındaki sigortalılar olmuştur.

### **3. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU SONRASI DÖNEMDE KENDİ ADINA BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR**

#### **3.1. Reform Sonrası Dönemde 4/1-b Kapsamındaki Sigortalılarla İlgili Gelişmeler**

5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2008 yılından bugüne geçen 13 yıllık dönemde 4/1-b kapsamındaki sigortalılarla ilgili gelişmelerin sayısal verilere yansımaları aşağıdaki başlıklarda olduğu gibi gerçekleşmiştir.

##### **3.1.1. Kişi Olarak Sosyal Güvenlik Kapsamı Bakımından 4/1-b'li Sigortalıların Toplam Sigortalılar İçindeki Payı Azalmıştır**

Reformun ilk yılında tablo 6'da yer alan temel göstergeler bakımından SSK'dan sonra ikinci büyük sosyal güvenlik kurumu olan BAĞ-KUR ve sigortalıları, reformdan sonraki

dönemde özellikle aktif sigortalı sayısındaki azalma dolayısıyla üçüncü sıraya düşmüştür. Bu da sosyal sigortaların temel sağlık göstergesi olan aktif/pasif sigortalı oranına yansımış ve yetersizde olsa diğer iki sigortalı grubunun aktif/pasif sigortalı oranı artarken, bu oran 4/1-b'li-ler için sürdürülemez şekilde düşmüş, 1,21 olarak gerçekleşmiştir.

Daha derinlikli bir analiz yapmak ve sonuçlara ulaşmak zorunlu olmakla birlikte, tablo verilerinden hareketle bir değerlendirme yapmak gerekirse; çalışma hayatı ve işgücü yapısındaki değişime bağlı olarak, özellikle büro hizmetlerinin

ve bireysel girişimcilik faaliyetlerinin artışı dolayısıyla, kendi adına bağımsız çalışan sigortalı sayısının artması gerekirken, yalnızca oransal değil sayısal bakımdan da bu sigortalı grubunun azalması üzerinde düşünülmesi gereken bir gelişmedir. 2009 yılı başında 3,236 bin olan kendi adına bağımsız çalışan sigortalı sayısı 2021 yılı temmuz ayında 3,08 bine düşmüştür. Bu düşüşte en dikkat çekici gelişme tarım sigortalılar bakımından gerçekleşmiş ve 2009 yılında 1.014 bin olan tarım zorunlu tarım sigortalısı sayısı, yüzde 45 oranındaki bir azalma ile 2021 yılı temmuz ayında 551 bine düşmüştür.

**Tablo 6.** Reform Sonrası Dönemde Sayılarla Sosyal Güvenlik Kapsamı Temmuz 2021 (%).

Sigortalılar	Aktif Sigortalılar (%)		Pasif Sigortalılar (gelir ve aylık kişi sayısı) (%)		Aktif+Pasif Sigortalılar ve Bağımlıları (%)		Aktif/Pasif Sigortalı Oranı (%)	
	2009	2021	2009	2021	2009	2021	2009	2021
4/1-a'lılar	63,7	74,6	57,6	62,5	59,0	62,3	1,96	2,29
<b>4/1-b'li-ler</b>	<b>21,5</b>	<b>12,6</b>	<b>22,7</b>	<b>20,1</b>	<b>25,6</b>	<b>21,3</b>	<b>1,66</b>	<b>1,21</b>
4/1-c'liler	14,8	12,8	19,7	17,4	15,4	17,4	1,37	1,45
Toplam							1,78	1,93

**Kaynak:** SGK, (2021), SGK Aylık İstatistik Bülteni Temmuz 2021, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik\\_istatistik\\_bilgileri](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri), (Erişim Tarihi: 08.10.2021).

### 3.1.2. Sigortalıların Tamamına Yakını Prime Esas Kazanç Beyanlarını Alt Sınır Üzerinden Yapmaktadırlar

Reform öncesi dönemde prime esas kazançlar bakımından zorunlu basamak yükseltilmesi dolayısıyla-

la daha dengeli bir dağılım gösteren prime esas kazanç dağılımı, reform sonrası dönemde 4/1-b kapsamındaki sigortalıların tamamına yakınının alt sınır üzerinden prim beyan ettikleri ve ödediklerini ortaya çıkarmıştır. Genel olarak kendi adına

bağımsız çalışanların gelirlerinin düşük olduğu kabul edilmekle birlikte 4/1-b kapsamında sigortalı sayılanlar arasında bulunan şirket ortakları, işyeri sahipleri, büro sahipleri gibi grupları dikkate alınca bu orandaki düşük oran açıklanabilir değildir.

Sosyal güvenlik reformunun gelir ve aylıkların seviyesini, daha uzun süre ve daha yüksek prim ödemeye dayandıran yeni gelir ve aylık hesaplama sistemi (*ortalama aylık kazanç x aylık bağlama oranı*) dikkate alınca 4/1-b kapsamındaki sigortalıların yeni dönemde tamamına yakınının alt sınır üzerinden

gelir ve aylık bağlanmasına hak kazanması kaçınılmaz olacaktır.

SGK istatistik verilerinde gelir ve aylıkların seviyesi ile ilgili detaylı veriler olmamakla birlikte mali istatistikler tablosundaki veriler dikkate alınca, 4/1-b'li sigortalıların Temmuz 2021 tarihindeki en düşük aylığı (1.778 TL), 4/1-c kapsamındaki sigortalıların aldığı en düşük aylığın yüzde 56'sına, 4/1-a'lı sigortalıların aldığı en düşük aylığa oranı da yüzde 70'dir. En yüksek aylıklar bakımından da 4/1-b'li sigortalıların aldığı en yüksek aylık 4/1-c kapsamındaki sigortalıların aylıklarının yüzde 26'sına; 4/1-a kapsamındaki sigor-

**Tablo 7.** Prime Esas Kazançlar Bakımından 4/1-b Kapsamındaki Sigortalılar (2020)

4/1-b'liler	Toplam Sigortalı Sayısı	Alt Sınır Üzerinden Prim Beyan Edenler (bin kişi)	Alt Sınır Üzerinden Prim Ödeyenlerin Oranı (%)	Alt Sınırın Üzerinde Prime Esas Kazanç Beyan Edenler
Tarım dışı sigortalılar	2.298.235	2.276.005	<b>99,03</b>	Yalnızca 22.230 kişi
Tarım Sigortalıları	547.075	546.859	<b>99,96</b>	Yalnızca 216 kişi
Toplam	2.845.310	2.822.864	<b>99,21</b>	Yalnızca 22.446 kişi

**Kaynak:** SGK, (2020), SGK İstatistik Yıllıkları / Sigortalı ve İşyeri İstatistikleri 2020, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk\\_istatistik\\_yilliklari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari), (Erişim Tarihi: 08.10.2021).

talıların en yüksek aylığa oranı yüzde 69'dur (SGK, 2021/mali). Ancak bağlanan gelir ve aylıkların seviyesi bakımından durum SGK istatistik verilerinde belirtilen durumdan daha vahim olarak görünmektedir. Bir kısmının sigortalılığı reform ön-

cesinde başlayan sigortalılarda bile 2021 yılı içinde 759 TL ile 1.080 TL arasında aylık bağlanan sigortalılara rastlanabilmektedir. Nitekim SGK tarafından bağlanan gelir ve aylıklarda "bir tür emekli aylıkları asgari ücreti" etkisi yaratan ve düşük



aylıkları otomatik olarak yükselten iki düzenleme bu tespiti güçlendirmiştir. SGK tarafından bağlanan aylıkların seviyesini 2019 yılında 1.000 TL'ye, 2020 yılı nisan ayında da 25.3.2020 tarih ve 726 sayılı Kanunla 1.500 TL'ye yükselten, düzenlemeler bağlanan gelir ve aylıkların bu seviyesinin daha altında olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim bu yükseltmeden etkilenen ve gelir ve aylıkları yükseltilen kişi sayısı 2020 yılında 645 bin olarak dile getirilmiştir (R.T. Erdoğan, 2020). Düzenlemede gelir ve aylıkları 1500'le yükseltilen kişilerin, aylık seviyeleri 1500 TL'ye eşitleninceye kadar Ocak ve Temmuz aylarında yapılan TÜFE artışlarına bağlı artıştan faydalanamayacaklarının yer alması aylıkların seviyesinin düşüklüğü konusunda bir başka bilgi vermektedir. Bu da kaçınılmaz olarak *"yoksullukla mücadele eden, yoksulluğu ortadan kaldıran değil, yoksulluk yaratan bir sosyal sigorta sistemi"* (Arabacı ve Alper, 2010) ortaya çıkaracaktır.

### **3.1.3. 4/1-b Kapsamındaki Sigortalılar 5510 sayılı Kanunda Yer Alan Haklardan Faydalanmamaktadır**

Niçin reform? Sorusuna verilen olumlu cevapların başında, 5510 sayılı Kanunla ilk defa kısa vadeli sigorta kollarının kapsamına alınması ve özellikle iş kazaları ve meslek hastalıkları bakımından koruma kapsamına alınmış olmalarıdır. Toplam aktif sigortalıların yüzde 12,8'ini

oluşturan 4/1-b'liler ancak 2016 yılı istatistiklerinde, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigorta kollarından gelir bağlanan ve ödenek verilen kişiler olarak görünür hale gelmişlerdir. 2020 yılı istatistiklerine göre 4/1-b kapsamında olan sigortalılar için Kurum kayıtlarına giren iş kazası sayısı yalnızca 343; meslek hastalığı sayısı ise sadece 1 (bir) dir (SGK, 2020).

Tablo 8, 4/1-a kapsamındaki sigortalıların yüzde 16,4'üne denk bir sayıda bulunan 4/1-b sigortalılarının, gerek iş kazaları ve meslek hastalıkları sayıları bakımından gerekse iş kazaları ve meslek hastalıkları sigorta kolundan sağlanan haklar (süreklili iş göremezlik geliri ve ölüm geliri) bakımından anlamlı bir oran olarak ifade edilmeyecek kadar düşük oranlarda yararlanma oranlarını göstermektedir. Sigortalıların bilinç eksikliği, sağlanan hakların farkında olmamaları gibi açıklamalar bu düşüklüğü izah etmede yetersiz kalacaktır. Kısaca belirtmek gerekirse 4/1-b kapsamındaki sigortalıların, 5510 sayılı Kanunla kendilerine yeni olarak sağlanan en önemli hak alanı olan kısa vadeli sigorta kollarından sağlanan haklardan, özellikle de iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasından sağlanan haklardan yeterince faydalanamadıklarını ortaya koymaktadır.

**Tablo 8.** Kısa Vadeli Sigorta Kollarından Faydalanma İstatistikleri (2020)

Sigortalılar ve İstatistikler	4/1-b'lilar	4/1-a'lilar	4/1-b / 4/1-a
<b>Aktif Sigortalı Sayısı</b>	<b>2.845.310</b>	<b>17.358.140</b>	<b>%16,4</b>
<b>İş kazası sayısı</b>	343	384.262	% 0008
<b>İş kazası sıklık oranı (1.000.000/saat)</b>	0,04	10,85	----
<b>İş kazası sıklık oranı (100 kişi başına)</b>	0,01	2,44	----
<b>Meslek hastalığı sayısı</b>	1	943	% 0001
<b>İş kazası (Ölüm)</b>	9	1.231	% 0007
<b>Meslek hastalığı (Ölüm)</b>	0	5	0000
<b>Sürekli İş Göremezlik Geliri Bağlanan Toplam Sigortalı Sayısı (birikimli)</b>	328	80.563	% 0004
<b>Ölüm Geliri Bağlanan Toplam Hak Sahipleri Sayısı (birikimli)</b>	1.240	176.354	% 0007
<b>Yaşlılık ve ölüm halinde toptan ödeme yapılan sigortalı sayıları (2020)</b>	3.817	20.120	% 18,9

**Kaynak:** SGK, (2020), SGK İstatistik Yıllığı 2020, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk\\_istatistik\\_yilliklari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari), (Erişim Tarihi: 08.10.2021).

#### 4. 4/1-b KAPSAMINDAKİ SİGORTALILARA YÖNELİK ÇÖZÜM ARAYIŞLARI VE ÖNERİLER

##### 4.1. 4/1-b Kapsamındaki Sigortalıların Geleceği

Reform sonrası geçen 13 yıllık sürede kendi adına bağımsız çalışan sigortalıların toplam aktif sigortalılar içindeki oransal büyüklüğü 2009 yılında yüzde 21,5 iken 2021 de yüzde 12,6'ya düşmüş olmakla birlikte bu düşüşün devam edeceği ve çalışan grubu olarak sosyal güvenlik sistemi bakımından göz ardı edilebilecek (önemsiz-ihmal edilebilir) bir grup haline dönüşmesi söz konusu olmayacaktır. Kendi adına bağımsız çalışanlar içinde en önemli grubu oluşturan klasik esnaf-zanaatkâr sayısı azalmakla birlikte yeni dönem

çalışma ilişkileri ve işin ve işgücünün değişen yapısı bu çalışan grubunun nitelik değiştirerek büyüme potansiyeli olan bir büyüklüğe sahip olarak varlığını sürdüreceğini ortaya koymaktadır. İstihdamın değişen yapısı ve yeni çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ile ortaya çıkan yeni çalışma şekilleri kapsamında çalışan gruplar kendi adına bağımsız çalışanlar statüsü altında sınıflandırılmakta (Akbaş, 2021: 24) ve sosyal güvenceleri sağlanmaktadır. Bu artışın bir kısmı dijital teknoloji kullanımının üretim ve istihdam biçimlerine yansımalarının sonuçları olarak kendini gösterirken (platform çalışanları, ev eksenli çalışmanın artışı, yeni atipik istihdam biçimleri, mobil çalışma vb.), bir kısmı hizmet sektörünün değişen talep yapısı (çocuk,

kadın, yaşlı, engelli gibi kişiye özel bireysel hizmet talebinin artması) dolayısıyla ortaya çıkmaktadır (Akbaş, 2021: 24-25). İşverenlerin, vasıflı insan gücü tarafından sunulan bazı hizmetleri (teknik, mali, hukuki ve ekonomik danışmanlık hizmetleri) bağımlı çalışmanın getirdiği sorunlardan kaçınmak için bireysel sözleşmelerle bağımsız hizmet sunuculardan alma eğilimlerinin artması kendi adına bağımsız çalışanların sayısal artışını beraberinde getirmektedir.

Türkiye uygulaması, yeni çalışan gruplarının sosyal güvenlik kapsamına alınması ve kişi olarak kapsamın genişletilmesine yönelik uygulamalarda 4/1-b kapsamındaki sigortalılık ilişkisini daha rahat kullanabilmektedir. Nitekim işteğe bağlı sigortalılık ilişkisinin 4/1-b kapsamında sigortalılık ilişkisi olarak kabul edilmesi, yurtdışı hizmet borçlanmasının 4/1-b kapsamında sigortalılık ilişkisi olarak kabul edilmesi bu yaklaşımın sonucudur. Ancak bu esneklik, zaten en heterojen sigortalılık ilişkisi olan 4/1-b sigortalılık statüsündekileri (Durusoy Öztepe ve Akbaş, 2018) daha da heterojen hale getirecek, (Akbaş, 2021) ve Kurumla sigortalılar arasındaki sigortalılık işlemleri ile ilgili sorunları (başlangıcı, bildirilmesi, prime esas kazançlarının belirlenmesi, primlerin ödenmesi ve sigortalılık ilişkisinin sona ermesi) artacaktır. 5510 sayılı Kanunda, 4/1-b kapsamındaki sigortalıları yönelik çözüm arayışla-

rında bu gelişmelerin dikkate alınması daha etkin sonuç alınmasına katkıda bulunacaktır.

#### 4.2. 4/1-b Kapsamındaki Sigortalılarla İlgili Öneriler

Yukarıda belirtilen sebepler ile 4/1-b kapsamındaki sigortalılar, sosyal güvenlik reform yapma gerekçelerinden birini oluşturan "*norm ve standart birliği sağlama*" amacına aykırı olarak; geri plana itilen, "*3. sınıf sigortalılık statüsüne*" düşürülen, marjinalleştirilen, önemsizleştirilen bir sigortalılık statüsüne dönüştürülemez ve yok sayılamaz. 1479 sayılı Kanun esas alınınca 50 yıllık bir sosyal güvenlik kültürüne sahip olan bu kesim için geriye gidiş anlamına gelecek düzenlemeleri artırmak ve 4/1-b kapsamındaki sigortalıları genel sosyal sigorta sisteminin dışında bırakacak çözümler geçerli kabul edilemez. 4/1-b kapsamındaki sigortalılık ilişkisi, esnek özellikleri dolayısıyla ILO'nun 2012 tarih ve 202 sayılı "*Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararına*" uygun olarak sosyal sigorta sistemlerinin kişi olarak kapsamının genişletilmesi ve asgari sosyal güvenlik garantisi sağlanmasında etkin bir sigortalılık statüsü olarak kullanılabilir.

Takip eden başlıkta sunulan öneriler, 4/1-b kapsamındaki sigortalıları tamamen sistem dışına atacak "*radikal-köklü*" değişikliklere gerek kalmamadan kısa-orta dönemde hayata geçirilebilecek durumlarının iyileştirilmesine bazı

tedbirlerle 4/1-b kapsamındaki sigortalıların “geriye gidişlerini” ortadan kaldıracak mümkün sigortalılık ilişkileri ile ilgili olarak aşağıda belirtilen önerilerin hayata geçirilmesi mümkün görülmekte ve önerilmektedir.

#### **4.2.1. Zorunlu Sigortalılık İlişkisi, Esnetilerek Güçlendirilmelidir**

Hangi sayıda 4/1-b sigortalısının bu imkândan faydalandığına yönelik istatistiki veriler olmamakla birlikte, gelir düşüklüğü sebebiyle 4/1-b kapsamındaki sigortalıların muafiyet belgesi ile zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında bırakılmaları yerine prim/gelir desteği ile sigortalılık ilişkilerinin devamına imkân sağlanmalıdır. “Kolaylaştırılmış sigortalılık uygulamaları” kapsamında değerlendirilecek uygulamalarla bu amaç gerçekleştirilebilir (Akbaş, 2021: 248).

Bu amaçla kullanılabilir uygulamalardan biri, 4/1-b sigortalıları için her ay 30 gün prim ödeme zorunluluğu esnetilmesi olabilir. 5510 sayılı Kanunla getirilen yaşlılık aylığı almak için 9000 gün prim ödemiş olma şartı, aylığa hak kazanmak için belirlenen 58-60 yaşları ve hatta 2036 yılı sonrası dönemde kademeli olarak hayata geçecek olan 65 yaş şartı dikkate alınır 20'li yaşlarda çalışma hayatına başlayanlar 40 yıla yaklaşan çalışma hayatı süresince 9000 gün (25 tam yıl) şartını kolaylıkla yerine getirebileceklerdir. Dolayısıyla bu süre içinde asgari

prim gün sayısını tamamlamalarına imkân verecek şekilde prim ödeme gün sayısı ile ilgili esneklik sağlanabilir.

Zorunlu sigortalılık ilişkisinin esnetilmesi konusunda birkaç değişik yöntem hayata geçirilebilir. Bunlardan biri, yıl içinde prim ödenen toplam sigortalılık süresi belirli bir sürenin altına düşmemek şartıyla (180 gün gibi) gelir kesilmesi veya dalgalanması yaşanan bazı aylarda hiç prim ödenmemesi veya eksik gün prim ödenmesine imkân verilmesi bir çözüm olabilir (Alper, 2017; Akbaş, 2021: 248). Bu şekilde eksik günü olan 4/1-b kapsamındaki sigortalılara da 4/1-a kapsamındaki sigortalılara kısmi süreli çalışmaları ve/veya bazı sigorta kolları bakımından sigortalı sayıldıkları dönemler için tanınan borçlanma hakkı verilerek gelecekte ortaya çıkması muhtemel sakıncalar ortadan kaldırılabilir (Alper, 2017). Benzer bir düzenleme GSS'dan faydalanma konusunda da yapılabilir ve 4/1-a'lılar için yapılan düzenleme referans alınarak ay içinde 15 gün ve fazla prim ödemesi olanların GSS'den yararlanmasına devam etmesine imkân verilebilir.

4/1-b kapsamındaki sigortalıların 5510 sayılı Kanun bakımından iş göremezliklerinin devam ettiği durumlarda prim ödeme yükümlülüklerinin devam etmesi de anlaşılabilir bir düzenleme değildir. İKMH veya hastalık sebebiyle çalışmayan dönemlerde, 4/1-a kapsamın-

daki sigortalılar gibi prim ödeme zorunluluklarının kaldırılması veya en azından sigortalının isteğine bağlı olarak ödenmemesi hükmü getirilmelidir.

#### **4.2.2. Zorunlu Sigortalılık İlişkisini Güçlendirecek Prim Teşvikleri Artırılmalıdır**

Türkiye çalışma hayatını ilgilendiren kanun kapsamında olanlar için değişik amaçlarla 20 civarında destek ve teşvik uygulamaktadır (Alper, 2020:428). Bu teşviklerden en kapsamlı olanı özel sektör işverenleri için prim borçları olmaması şartıyla uzun vadeli sigorta kolları işveren prim oranının 5 puanlık kısmının Hazine tarafından ödenmesidir. Benzer bir teşvik 2016 yılından itibaren prim borçlarının olmaması şartıyla 4/1-b kapsamındaki sigortalılara da tanınmış toplam prim oranları üzerinden 5 puanlık prim yükü Hazine tarafından karşılanmaya başlanmıştır. Bağımlı sigortalılardan farklı olarak 4/1-b kapsamındaki sigortalılar bakımından prim yükünün tamamının sigortalı tarafından ödenmesi prim ödeme kapasitelerini olumsuz etkilemektedir (Akbaş, 2021:260-262). Özel sektör işverenlerine sağlanan 5 puanlık prim desteği, toplam işveren prim yükü bakımından değerlendirildiği zaman (5/19,5=) yüzde 25,6 iken, 4/1-b kapsamındaki sigortalılara sağlanan 5 puanlık teşvik oranı (5/34,5=) yüzde 14,7 civarındadır. 4/1-b kapsamındakiler için prim teşvik oranının artırılması sos-

yal devletin sosyal adaleti sağlama amacının da bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu destek oranı mevcut 5 puanlık oranın 2 katına kadar çıkarılabilir. Prim teşvikinin amacına uygun olması için bütün sigortalılar ve kazançlar için tek ve sabit bir oran uygulanması yerine, bildirilen prime esas kazanç miktarının artışına bağlı olarak artırılarak uygulanması teşvik amacına daha uygun düşer. Bireysel emeklilik sistemine sağlanan yüzde 25 devlet katkısı dikkate alınınca teşvik oranının artırılması sosyal güvenlik amaçları bakımından kolay savunulabilir bir öneri olarak ortaya çıkmaktadır (Alper, 2017; Akbaş, 2021: 262).

Sağlanacak prim desteği, muafiyet belgesi alarak zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında kalacak sigortalıların, sigortalılık ilişkilerinin devamına imkân verecek oran ve miktarda verilebilir. Esnaf Ahilik Sandığının faaliyete geçirilmesi, 4/1-a kapsamındaki sigortalılar için işsizlik sigortası fonu tarafından uygulanan kısa çalışma ödeneğine benzer bir desteğin 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için de hayata geçirilmesine imkân verebilir.

#### **4.2.3. Prime Esas Kazanç Beyanını Gerçek Kazanç Seviyesine Yükseltecek Düzenlemeler Yapılmalıdır**

SGK istatistikleri 4/1-b kapsamındaki sigortalıların 5510 sayılı Kanunla birlikte prime esas kazançlar bakımından tamamına yakınının

alt sınır üzerinden kazanç beyanında bulduklarını göstermektedir (SGK, 2020). 5510 sayılı Kanunun ilk halinde yer alan, 4/1-b kapsamındaki sigortalıların eğer işveren ise "beyan edeceği aylık kazancı, çalıştırdığı sigortalıların kazancının en yükseğinden az olamaz" hükmünün değiştirilmesi, sınırlı da olsa beyan edilen kazançlarla ilgili bir "kontrol aracını" devreden çıkarmış ve sigortalıların asgari sınır üzerinden kazanç beyanı yaygınlaşmıştır. 4/1-b kapsamındaki bütün sigortalıların prime esas kazanç beyanlarının alt sınır üzerinden olması, adeta alt sınıra "yapışması", heterojen bir yapıya sahip olan ve çok çeşitli sigortalı grubunu kapsamına alan bu kesimin gerçek gelir seviyelerini yansıtmamaktadır. Reform öncesi dönemde basamak-gösterge sisteminde, ödenen primlerle alınan aylıklar arasında, prim ödenen basamak yükseldikçe bağlanan aylık miktarı artışının sigortalılar bakımından "görülebilir-fark edilebilir" olması sigortalıları yüksek prim ödemeye, hatta zaman zaman gündeme gelen borçlanma uygulamaları ile basamak yükseltmeye teşvik ediyordu. 5510 sayılı Kanunun aylık hesaplama sisteminde esas alınan parametreler dolayısıyla ödenen prim-bağlanan aylık ilişkisinin zayıflığı yönündeki sigortalı algısı sigortalıları prime esas kazançlarını yükseltmekten alıkoymaktadır. 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için beyan esasından vazgeçilmesi, gelir

vergesi beyanları ile prime esas kazanç beyanları arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi gibi "gerçek" kazanç beyanını sağlamaya yönelik uygulamalar geliştirilmesi mümkün olabilir (Akbaş, 2021: 257-260). Daha somut bir öneri olarak, 5510 sayılı Kanun öncesi dönemdeki zorunlu basamak sisteminin aksayan yönleri giderilerek basamak sistemine benzer bir gelir kademelendirilmesi yapılarak yeniden hayata geçirilmesi üzerinde düşünülmesi gereken bir çözüm aracı olabilir (Akbaş, 2021:261). Sigortalıları gerçek kazanç beyanına zorlamak için "denetime bağlı cezalandırıcı tedbirlere" dönmek yerine sigortalıları gönüllü olarak kazanç bildirimini yükselten uygulamaları öne çıkarmak gerekecektir. Gelir basamakları-kademeleri sistemi ve benzeri uygulamalarla ödenen prim tutarı ile bağlanan aylık tutarı arasındaki ilişkiyi güçlendiren aylık hesaplama sistemi bu sonucu doğurabilir. Şüphesiz bu yalnızca 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için değil bütün sigortalılar için hayata geçirilmesi gereken bir tedbir olacaktır.

#### **4.2.4. 4/1-b'li Sigortalılara Peşin Ödeme Suretiyle Primlerini Ödeme ve Erken Ödemeden Faydalanma İmkânı Verilmelidir.**

5510 sayılı Kanunun yenilik getiren düzenlemelerden biri de 4/1-b kapsamındaki sigortalıların istekleri halinde bir yıllık primlerini peşin olarak erken ödemeleri ve erken

ödeme dolayısıyla indirimden faydalanabilmelerine imkân veren hükümdür (m.87/7) (Alper, 2017). 1479 Sayılı Kanun döneminde uygulamalarından hareketle prim tahsilatını artıracığına inanılarak konulan bu düzenleme aradan geçen 13 yıla rağmen, "erken ödeme indirim oranının" belirlenmemesinden dolayı hayata geçirilememiştir. Heterojen bir sigortalı grubu olarak kabul edilen 4/1-b kapsamındaki bazı sigortalıların gelir seviyeleri ve gelir elde etme dönemlerindeki farklılıklar dolayısıyla peşin ödeme uygulamasından faydalanacakları beklenen bir sonuçtur. Erken ödeme indirimi uygulamasının bazı sigortalılar bakımından en az prim teşviki kadar olumlu etkiler doğuracak ve prim tahsilatını artırıcı etkisi olacaktır. Bu uygulamanın ne kadar etkili olacağı, hayata geçirildiği zaman daha görülebilir olacaktır.

#### **4.2.5. Primlerin Karşılık Olma İlkesi Güçlendirilerek 4/1-b'li-lerin Prim Yükü Azaltılmalıdır**

5510 sayılı Kanununun ilk halinde kısa vadeli sigorta kolları prim oranı "yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre yüzde 1- yüzde 6,5 arasında değişir ve tamamını işveren öder", şeklinde düzenlenmişti. Ancak 2013 yılında 6385 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle "Kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, sigortalının prime esas kazancının yüzde 2'sidir. Bu primin tamamı-

nı işveren öder. Bu oranı yüzde 1,5 oranına düşürmeye ya da yüzde 2,5 oranına artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir" şeklinde değiştirilmiştir. 506 sayılı Kanun döneminde her bir sigorta kolu için ayrı ayrı belirlenen prim oranları primlerin karşılık-bedel fiyat olma özelliğini öne çıkardığı için kimler hangi riskten faydalanıyorsa o sigorta kolu ile ilgili primleri ödüyordu. 5510 sayılı Kanun ise bütün kısa vadeli sigorta kolları için (İKMH, hastalık ve analık) tek prim oranı belirleyerek sosyal sigortaların özünü oluşturan maliyet-fayda (kulfet-nimet) ilişkisini zayıflatmıştır. Buna bir de 5754 sayılı Kanunla 4/1-b kapsamındaki sigortalıların kısa vadeli sigorta kollarından sağlanan haklardan faydalanma konusunda getirilen kısıtlamalar ilave edilince 4/1-b'liler için ödenen prim-sağlanan hak ilişkisi büyük ölçüde kopmuştur (Alper, 2017). Nitekim, 4/1-a kapsamındaki sigortalılar yüzde 2 kısa vadeli sigorta kolları prim oranı İKMH, hastalık ve analık sigortası kapsamındaki bütün haklardan faydalanabilirken aynı oranda prim ödeyen 4/1-b kapsamındaki sigortalılar hastalık sigortasından verilen geçici iş göremezlik ödeneği, İKMH'den ayakta tedavilerde verilen geçici iş göremezlik ödeneği ve şirket ortağı kadın sigortalılar da analık sigortası geçici iş göremezlik ödeneği kapsamı dışında bırakılmışlardır (Durusoy Öztepe ve Akbaş, 2018).

Aynı oranda prim ödeyen iki sigortalı grubundan biri için sağlanan

hakları kısıtlamak sosyal sigortacılık ilkelerine aykırıdır. Sağlanan haklarda bir eşitlik sağlanmadığı müddetçe 4/1-b kapsamındaki sigortalıların kısa vadeli sigorta kollarından sağlanan haklardan faydalanmaları konusundaki kısıtlamalara bağlı olarak ödedikleri prim oranı düşürülerek prim yükleri azaltılmalıdır. 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra, GSS ve özellikle 5'inci madde kapsamındaki bazı sigorta kolları bakımından sigortalı olanların prim oranları ile ilgili olarak çok sayıda değişiklik yapılmıştır. 4/1-b kapsamındaki sigortalıların kısa vadeli sigorta kolları için ne oranda prim ödeyecekleri, halen faydalandıkları veya faydalanamadıkları haklar dikkate alınarak yeniden belirlenebilir ve bu kesinlikle daha düşük oranda bir prim oranı belirlenmesi şeklinde kendini gösterir.

#### **4.2.6. Esnaf Ahilik Sandığı Hayata Geçirilmelidir**

1 Ocak 2018 de hayata geçirilmesi gereken Esnaf, Ahilik Sandığının yürürlük tarihi iki defa ertelenerek Ocak 2023 tarihine uzatılmıştır. Hâlbuki özellikle Kovid 19 salgın döneminde 4/1-a'lı sigortalılar için uygulanan kısa çalışma ödeneği benzeri bir uygulama Esnaf Ahilik Sandığı aracılığı ile 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için de hayata geçirilebilirdi. Yasaklar ve kısıtlamalar dolayısıyla işyerlerini uzun dönem kapatmak zorunda kalan kendi adına bağımsız çalışanlar için önemli

bir fırsat kaçırılmıştır (Akbaş, 2021: 266). Öte yandan Esnaf Ahilik Sandığının hayata geçirilmesi, bu kesim için fiilen işsizlik sigortası benzeri bir güvence getireceği için 4/1-b kapsamındaki sigortalıların kayıtlı çalışma isteği de artacaktır. Esnaf Ahilik Sandığı için ödenecek primler için diğer sigorta kolları ile ilgili prime esas kazanç üst sınırı daha esnek uygulanarak (mesela asgari ücretin 3 katı gibi) Sandığın sigortalılar için ilave prim yükü artışından kaynaklanan sorunlar hafifletilebilir.

#### **4.2.7. Bütün Sigortalılar İçin Uzun Vadeli Sigorta Kollarından Sağlanan Haklarla İlgili Düzenlemeler Esnekleştirilebilir**

4447 sayılı Kanunla getirilen ve 5510 sayılı Kanunla güncelleştirilerek uzatılan yaşlılık sigortasından aylık bağlanması için aranan yaş şartı, yaşlılık aylığı bağlanması bakımından sigortalılık süresi kriterini önemsiz hale getirmiştir. Emeklilikte yaşa takılma olarak adlandırılan EYT problemi, yalnızca geçiş dönemi sigortalıları için değil, ilk defa 5510 sayılı Kanun döneminde sigortalı olan herkes için problem oluşturmaktadır. Çünkü yaşlılık aylığına hak kazanmak için aranan prim gün sayısı (7.200-9.000) şartı, 20'li yaşların ortasında sigortalı olan herkesin 50'li yaşlarda kolaylıkla yerine getirebilecekleri bir şarttır ve gelecekte herkes EYT problemi yaşayacaktır. EYT bir sorun olarak yalnızca sosyal sigorta hukukunu değil, özellikle iş



sözleşmelerinin sona ermesinin sonuçları ve tazminatlar bakımından iş hukukunu da etkilemektedir.

Yalnızca 4/1-b kapsamındaki-ler için değil bütün sigortalılar için yaşlılık sigortasında zorunlu emeklilik yaşından önce "prim gün sayısını yerine getirerek erken emekli olmak isteyenler" ile " yaş ve gün şartını yerine getirdiği halde devam etmek isteyenler bakımından" aylık hesaplama parametrelerini değiştirerek sağlanacak esneklikle çalışma hayatına yönelik sorunlar hafifletilebilir. Erken dönemde aylık bağlanacaklar için düşük aylık, geç bağlanacaklar için daha yüksek aylık hesaplama yöntemlerinin kullanılması sosyal sigorta sisteminin ödenen prim-sağlanan fayda ilişkisini güçlendirdiği ölçüde sigortalıları sosyal sigorta sistemi içinde kalma-ya ve kayıtlı çalışmaya teşvik edecektir (Alper, 2017).

#### **4.2.8. Norm ve standart birliğine aykırı düzenlemeler kaldırılmadır**

5510 sayılı Kanunda, 4/1-a kapsamındaki sigortalılara yaşlılık aylığı bağlanması için 7200 gün şartı aranırken, 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için aranan 9000 gün şartı, değişen şartlar dolayısıyla anlamını kaybetmiş görünmektedir. 4/1-a kapsamındakiler için prim gün sayısını artırmak veya 4/1-b'liler için azaltmak veya bütün sigortalılar için 8.100 gün gibi daha ortada bir prim gün sayısı belirlemek mümkün ola-

bilir. 4/1-b'liler için 9.000 gün şartı, ancak sigortalılar için malullük ve ölüm hallerinde aylık hesaplanmasında aylık bağlama oranını yükselten (yüzde 50) bir unsur olarak olumlu etki yapmaktadır. Yaşlılık sigortasında aylık hesaplama da dik-kate alınan aylık bağlama oranı, her 360 güne 2 puan olarak sabit bir gös-terge olarak uygulandığı için fazla prim ödeme ve sigortalılık süresinin uzatılması beklenen etkiyi yapma-maktadır. Bu durumda 4/1-b sigor-talıları için 9.000 gün olan prim gün sayısını 7.200 olarak yeniden düzen-lemek, bu kesim için EYT problemi yaratacak ve aylıkların düşmesi-ne neden olacak olmasına rağmen norm ve standart birliği amacı bakımından daha kolay savunulabilir bir öneri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu öneri, daha önce dile getirilen prim ödeme gün sayılarının esnetilmesi ile ilgili öneri ile de uyumlu bir çözüm olacaktır (Durusoy Öztepe ve Akbaş, 2018).

#### **SONUÇ**

Reformdan bağımsız olarak kendi adına bağımsız çalışanların sosyal güvenlik sorunları yalnızca Türkiye'ye has problemler değildir ve bazı farklılıklarla bütün dünya-da prime esas kazanç seviyesinin düşüklüğü, kayıt dışılık ve sosyal güvenlik haklarından sınırlı şekilde yararlanmak gibi sorunları vardır (Akbaş, 2021; Durusoy Öztepe ve Akbaş, 2018). Ancak bu durum ve tespit bu kapsamdaki sigortalıların

sorunlarının göz ardı edilmesi ve üçüncü sınıf sigortalı statüsüne dönüşmelerine izin verilmesi anlamına gelmemelidir. Diğer sigortalı grupları ile karşılaştırılınca örgütlenme ve sosyal taleplerini dile getirme bakımından en dezavantajlı grup olan kendi adına bağımsız çalışanların sorunları ve özellikle sosyal güvenlik sorunları giderek artan sayıda akademik çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Kendi adına bağımsız çalışanların sorunlarının çözümü kolay değildir ve sihirli bir çözümü de yoktur. Ancak geriye gidişi önleyecek tedbirler de geliştirmek mümkündür.

Kendi adına bağımsız çalışanlara yönelik sosyal güvenlik sorunlarının çözülmesine yönelik çözüm önerileri, Türkiye'ye has öneriler olmayacaktır. Sosyal hayatta yeni sorun çözme yöntemi "iyi uygulama (ülke) örnekleri"nden faydalanmaktadır. Sosyal sorunların mekândan bağımsız olan ortak sorun alanları, iyi ülke uygulamaları dikkate alınarak

geliştirilen tedbirlerle çözülebilir.

5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden bugüne geçen 13 yılda yapılan 74 ayrı değişiklikten çoğu anlık sorunların çözümü için torba kanun olarak adlandırılan düzenlemelerle hayata geçirilirken, çok azı, reformun başlangıç amaçlarına uygun ve uyumlu düzenlemeler olmuştur. Yapılması gereken, geçen 13 yıllık tecrübeyi ve değişen toplumsal ihtiyaçları da dikkate alarak bütüncü bir anlayışla 5510 sayılı Kanunu "revize" etmektir. Zaten, Türkiye'ye ait sorunların ötesinde, ILO'nun 2012 tarih ve 202 sayılı Tavsiye Kararında genel esasları belirlenen yeni sosyal güvenlik (koruma) yaklaşımı bütün bir sosyal güvenlik sisteminin gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Birlikte ve bütüncü bir anlayışla yapılacak çalışmalar, yalnızca bu yazının konusunu oluşturan 4/1-b kapsamındaki sigortalılar için değil, bütün sigortalılar için yeni çözümler getirecektir.

## KAYNAKÇA

Akbaş, S. (2021), Kendi Hesabına Çalışanların Sosyal Güvenliği: Kapsam, Finansman ve Edimler Açısından Sorunlar ve Bir Model Önerisi Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Denizli.

Alper, Y. (2017, Ağustos), 5510 Sayılı Kanunda Yeni Değişiklikler ve Düzenlemeler Yapma İhtiyacı, Karatahta İş Yazıları Dergisi, (8), 1-34.

Alper, Y. (2020), Sosyal Sigortalar Hukuku, Güncellenmiş 11. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.

Arabacı, R. Y., Alper, Y. (2010), Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi, Amme İdaresi Dergisi, 43 (2), 101-117.

Durusoy Öztepe N., Akbaş, S. (2018), Türkiye'de Kendi Adına ve Hesabına Çalışanların Sosyal Güvenliği, SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi, 8 (1), 67-94.

GAZETELER (2020), <https://www.timeturk.com/ekonomi/1500-lira-emekli-maasini-kimler-alacak-1500-lira-emekli-maasi-kimlere-verilecek/haber-1686283>.

Güzel, A., Okur, A. R., Caniklioğlu, N. (2020), Sosyal Güvenlik Hukuku, Yenilenmiş 18. Baskı, İstanbul: Beta.

Karadeniz, O. (2012), Sosyal Sigorta Sisteminde Norm ve Standart Sorunu ve Bağımlı Çalışma Statüsüne Sızmalar (4/B'ye Gerek Kaldı mı?), Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, (82), 12-24.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), (2009), Bir Reformun Anatomisi, SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, (7), Ankara: SGK Yayını.

Sözer, A. N., (2021), Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, Güncellenmiş 5. Baskı, İstanbul: Beta.

T.C. Başbakanlık (2005), Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, T.C. Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, 9, Ankara.

T.C. Hükümeti (1996), Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Projesi, Sosyal Güvenlik Nihai Rapor, Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre.

Taşkın, F. R., (2019), Muhtarların Sigortalılıklarında Merak Edilenler, <https://www.alomaliye.com/2019/04/09/muhtarların-sigortalılıkları-maasları/> (Erişim Tarihi: 27.07.2021)

TBMM (1997), Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu ile İlgili Sorunların Araştırılması ve Tedbir Alınması, TBMM Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 10/1, 14 Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, Ankara.

TOBB (1993), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara.