

# Kamu Görevlilerinin Prime Esas Kazançlarının Emekli Aylığına Etkisinin

## Anayasa'nın Eşitlik İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi

Çiğdem YORULMAZ<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0001-5160-4128

DOI: 10.54752/ct.1421758

**Öz:** Anayasanın 2. maddesi gereği Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir. Sosyal devlet olmanın gerektirdiği görevlerden birisi de sosyal eşitsizliğin giderilmesi, adaletin tüm vatandaşlara eşit şekilde dağıtılmasıdır. Herkesin sosyal güvenlik hakkından yararlanacağı Anayasamızda güvence altına alınmıştır. Bu güvencenin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması ve teşkilatın kurulması sosyal hukuk devletinin sorumlulukları arasında yer alır. Sosyal güvenlik hakkının benzer durumda olanlara haklı bir neden olmadığı sürece farklı şekilde uygulanmaması gereklidir. Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığının Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde toplanması ile birlikte bu Kurumların sigortalılara uyguladığı mevzuat da 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında birleştirilmiştir. Yapılan köklü reform sonrası kamu görevlisi olan sigortalılar açısından birtakım eşitsizlikler oluşmuştur. Yaşlılık, malullük veya ölüm gibi bir takım sosyal risklerle karşı karşıya kalan 4/1-c sigortalıları veya hak sahiplerine Kurum tarafından ödenecek aylık, diğer statüdeki sigortalılara göre oldukça düşüktür. Mevzuatta değişiklik yapılmaması halinde sigortalılar ve hak sahipleri açısından telafisi mümkün olmayan sonuçlar ortaya çıkacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Prime esas kazanç, kamu görevlisi, emekli keseneğine esas aylık, eşitlik ilkesi, yaşlılık aylığı.

<sup>1</sup> Dr. Öğretim Üyesi. Kırıkkale Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, [cyorulmaz@kku.edu.tr](mailto:cyorulmaz@kku.edu.tr)

**YORULMAZ. Ç., (2024) "Kamu Görevlilerinin Prime Esas Kazançlarının Emekli Aylığına Etkisinin Anayasa'nın Eşitlik İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi", Çalışma ve Toplum, C.1, S.80. s. 67-92**

Makale Geliş Tarihi: 25.09.2023- Makale Kabul Tarihi: 16.11.2023

## **Evaluation of the Effect of Earnings subject to Premium on Pensions within the scope of Equality Principle of the Constitution**

**Abstract:** In accordance with Article 2 of the Constitution, the Republic of Türkiye is a social state of law. One of the duties of being a social state is to eliminate social inequality and distribute justice equally to all citizens. It is guaranteed in our Constitution that everyone will benefit from the right to social security. Taking the necessary measures and establishing the necessary organization to ensure this assurance is among the responsibilities of the social state of law. The right to social security should not be applied differently to those in similar situations unless there is a justifiable reason. With the merger of the Social Insurance Institution, the Social Insurance Institution for Independent Employees and the Pension Fund under the Social Security Institution, the legislation applied by these institutions to the insured was unified within the scope of the Social Insurance and General Health Insurance Law No. 5510. After the radical reform, some inequalities have emerged in terms of insured public servants. The pension to be paid by the Institution to 4/1-c insured persons or their beneficiaries who face certain social risks such as old age, disability or death is considerably lower compared to the insured persons in other statuses. If the legislation is not amended, there will be irreparable consequences for the insured and their beneficiaries.

**Keywords:** Earnings based on premium public servant, pension based on pension deduction, principle of equality, old-age pension.

## **Giriş**

Ülkemizde yapılan sosyal güvenlik reformuyla<sup>2</sup> sosyal güvenlik hizmeti sağlamak için kurulmuş Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu faaliyetini sonlandırarak bunların yerine Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuştur (Tuncay ve Ekmekçi, 2021: 88; Sözer, 2023: 50). Köklü değişiklikle 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu<sup>3</sup> (SSGSSK.) ile bu Kurumlar tarafından uygulanan 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu<sup>4</sup> (ESK.), 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu<sup>5</sup> (SSK.) ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar

<sup>2</sup> 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, RG: 20.05.2006, 26123.

<sup>3</sup> 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, RG: 16.06.2006, 26200.

<sup>4</sup> RG: 17.06.1949, 7235.

<sup>5</sup> RG: 29.07.1964, 11766-1.

Kurumu Kanunu<sup>6</sup> (Bağ-Kur) birleştirilmiştir (Uşan ve Erdoğan, 2022: 350). Kurum bünyesinde sosyal güvenlik hizmeti alan sigortalılara, aynı Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında aynı Kanuna bağlı hak ve sorumluluklar belirlenmiştir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2021: 71). Bu şekilde işlemlerin daha kolay ve hızlı yapılması sağlanmış olacaktır. Nitekim 5502 sayılı Kanunun gerekçesinde de amaçlananlar ve beklentiler açıkça ifade edilmiştir (<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c116/tbmm22116087ss1102.pdf>, 03.03.2023).

5510 sayılı Kanunda 4/1-a'lı (hizmet akdiyle çalışanlar), 4/1-b'li (kendi nam ve hesabına çalışanlar) hariç olmak üzere ilk defa 01.10.2008 tarihi itibarıyla kamu kurumlarının kadro ve pozisyonlarında çalışmaya başlayıp tescil işlemi yapılanlar 4/1-c'li kabul edilmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği 01.10.2008 tarihinden önce 5434 sayılı Kanun kapsamında iştirakçi olanlara daha sonra görevinden ayrılmış veya 5510 sayılı Kanun kapsamında çalışmaya devam etmiş olsa da ilk tescilinin yapıldığı tarihte yürürlükte olan 5434 sayılı Kanun uygulanmaya devam edecektir (SSGSSK.geçici m.1/1-m.4/4). Geçici madde ile aynı yerde ve aynı işte çalışan sigortalıların bu pozisyonda işe başladığı tarihte yürürlükte olan Kanun hükümleri, farklı sosyal güvenlik uygulamalarına neden olacaktır. Örneğin, 5434 sayılı Kanun kapsamında çalışmaya başlayan sigortalının 01.10.2008 sonrası 5510 sayılı Kanun kapsamında çalışmaya devam etmiş olması halinde kendisine aylık bağlanırken 5434 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır. Ancak 5434 sayılı Kanun döneminde çalışması olmayan, 01.10.2008 sonrası aynı yerde benzer işi yapan başka bir sigortalıya 5510 sayılı Kanun hükümlerine göre aylık bağlanacaktır. Bu farklı uygulamaların nedeni ise; Anayasa Mahkemesinin 15.12.2006 tarihinde verdiği iptal kararı<sup>7</sup> (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/12/20061230M5-1.htm>, 04.03.2023) ve sonrasında 5754 sayılı Kanunla<sup>8</sup> (Kanunun gerekçesi için <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0465.pdf>, 03.03.2023) yapılan düzenlemeye dayanmaktadır (Ertürk, 2008: 1048).

5510 sayılı Kanun döneminde ilk kez kamu görevlisi olanlara bu Kanun kapsamında yalnızca uzun vadeli sigorta kolları uygulanacak olup söz konusu sigortalılar, kısa vadeli sigorta kollarının kapsamı dışında bırakılmıştır. Kanunun gerekçesinde belirtilen “tek kanun” düşüncesi amaçsız kalmıştır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2021: 73; Centel, 2021: 30).

<sup>6</sup> RG: 14.09.1971, 13956.

<sup>7</sup> AYMK. 15.12.2006, 111/112, RG: 30.12.2006, 26392 5. Mükerrer.

<sup>8</sup> 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 08.05.2008, 26870.

# Kamu Görevlilerinin Prime Esas Kazancı ve Emekli Aylığına Etkisi

## 5434 Sayılı Kanun Kapsamında Olanlar

### Genel Olarak

Maliye Bakanlığına bağlı olarak 5434 sayılı Kanunda belirtilen emeklilik işlemlerini yürütmek üzere kurulan Emekli Sandığı, tüzel kişiliğe sahip bir kuruluştur. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri, iştirakçi olarak ifade edilmektedir. Bu Sandıktan kimlerin faydalanacağı Kanunun 12. maddesinde belirtilmiştir. Sandıktan faydalanmak için 18 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarının 12. maddede tek tek belirtilen yerlerde ve işlerde çalışması gerekmektedir (Sözer, 2023: 93). Sandıktan faydalanmak için “Daire, kurum ve ortaklıklar”da çalışılması gereklidir. Kurum ifadesinden ne anlaşılması gerektiği 5434 sayılı Kanunun 12. maddesinde detaylı olarak izah edilmiştir<sup>9</sup>. Sandıktan faydalanacak kişiler ise aynı maddede tek tek belirtilmiştir<sup>10</sup>. Kanun, Sandıktan yararlanabilmek için gerekli yerleri ve bu

<sup>9</sup> “...genel bütçeye giren daireler; Katma bütçeli daireler, özel idareler; belediyeler; 26/06/1938 tarihli ve 3460 sayılı kanunda yazılı Murakabe Heyeti ile kuruluş, idare ve murakabeleri aynı kanun hükümlerine tabi Devlet Ekonomi Kurumları ve bunlara bağlı müesseseler (Emniyet Sandığı dahil), özel kanunlarla kurulmuş ve kurulacak tüzel kişiliği bulunan Devlet kurumları (Kefalet sandıkları dahil), 10/09/1337 tarihli ve 151 sayılı Kanuna göre kurulan Ereğli Kömür Bölgesi Amele Birliği; özel kanunlarla kurulmuş ve kurulacak bankalar; genel bütçeye giren veya katma bütçeli dairelerle özel idare ve belediyelere bağlı idare ve müesseseler, (h) bendinde yazılı dairelerin döner sermayeli iş ve teşekkülleri; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası yukarıda sayılan daire, idare, banka ve kurumlardan birine veya bir kaçına ait ortaklıklarla bunların kendi sermayeleri ile kuracakları diğer ortaklıklar, ticaret ve sanayi odaları ile ticaret ve zahire borsaları, bu kanunla kurulan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı...”

<sup>10</sup> “...Cumhurbaşkanları, özel, teadül ve kuruluş kanunlarına göre daimi kadrolarda derece esaslı üzerinden aylık veya ücret alanlar, (Kurumların özel kanunlarına göre teşekkül etmiş idare meclislerinin reis ve azalarıyla 788 sayılı kanunun 2919 sayılı kanunla değişik 64 üncü maddesinde yazılı stajyerler dahil), daimi kadrolarda aylık ücretle çalışan her çeşit hizmetliler, (işyerlerindeki kapıcı, bekçi, odacı ve benzeri hizmetliler dahil kurumların İş Kanunu tatbik olunan iş yerlerinde çalışan işçileriyle Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü'nün 17 Mayıs 1937 tarih ve 3173 sayılı kanuna bağlı (2) sayılı cetveldeki hizmetlileriyle aynı kanuna bağlı (3) sayılı cetvelde yazılı olanlardan işçi vasfını haiz olan amele, amele çavuşu, mütehasıs amele, hamal, hamalbaş, tayfa, gemici, bahçıvan, lambacı, lavajcı, drezinör ve kurumların serbest ve mukaveleli avukatları hariç), genel bütçe kanunlarına bağlı (K) ve (N) işaretli cetvellerde gösterilen kadrolarda çalışan memur ve hizmetliler, Amele Birliği aylık, ücretli daimi memur ve hizmetlileri, iller daimi komisyon üyeleri ile seçilmiş veya tayin edilmiş belediye başkanları (Emeklilik hakkı tanınan bir vazifede evvelce bulunmuş olmaları şartıyla), kuruluş kanunları gereğince aylıklı kadrolarda

yerlerde yapılan işleri tek tek sayma yoluna gittiğinden bu kapsam dışında olanların iştirakçi olarak kabul edilmesi mümkün değildir (Korkusuz ve Uğur, 2022: 227).

## Emekli Keseneğine Esas Aylığın Belirlenmesi

### *Dahil Edilen Unsurlar*

İştirakçilerin emekli aylığının hesaplanmasında emekli keseneğine esas aylıkları<sup>11</sup> (EKEA) dikkate alınacaktır (Kaynak, 2006: 49). EKEA ise ESK. ek m.16 gereğince iştirakçilerin gösterge aylıkları ve varsa ek gösterge aylıklarının yanında taban aylığı, kıdem aylığı, emeklilik tazminatı ile memur maaş katsayısı dikkate alınarak belirlenecektir (Karakaş, 2019: 963).

İştirakçilerin aylık göstergeleri iştirakçinin hizmet süresi ve öğrenim durumu da dikkate alınarak 43. maddede her derece ve kademe için gösterilmiştir. Aylık gösterge, gösterge miktarının memur aylık katsayısı ile çarpılması sonucunda belirlenmektedir (Kaynak, 2006: 49). Ek gösterge ise 657 sayılı Devlet Memurları

ücretle çalıştırılanlar, ticaret ve sanayi odaları ile ticaret ve zahire borsalarının tاینleri Ticaret Bakanlığınca yapılan ve sürekli kadrolarda çalışan aylık ücretli daimi memurları, gedikli subaylar ve gedikli erbaşlar ve ordu uzman erbaşları; hatbakıcı, hat başbakıcı, dağıtıcı ve başdağıtıcılarla vaizler, hayrat hademeleri ve dersiamlar, harp okulları, fakülte ve yüksek okullarda Türk Silahlı Kuvvetleri hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askeri öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay nasbedilmek üzere temel askerlik eğitimine tabi tutulan adaylar, fakülte veya yüksek okullar ile meslek yüksek okullarında kendi hesabına okuduktan sonra muvazzaf subay veya astsubay nasbedilen veya askerlik hizmetini müteakip muvazzaf subay veya astsubaylığa geçirilenler, erler, (Vazife malullükleri ile vazifeden doğma ölümleri halinde.), emeklilik hakkı tanınan vazifelerde bulunduktan sonra milletvekilliğine seçilenler; (seçimlerinden itibaren (6) ay içinde yazı ile Sandığa müracaat ettikleri), 5441 sayılı kanun hükümlerine istinaden Devlet Tiyatrosunda mukavele ile çalışan sanatkarlar, sosyal güvenlik kuruluşlarına tâbi görevlerde bulunmadan veya bu kuruluşlara tâbi olarak çalışmakta iken illerin daimi komisyon üyeliğine veya belediye başkanlığına seçilen ve atanalar ile Sandıktan veya diğer sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli, yaşlılık veya malullük aylığı almakta iken belediye başkanlığına seçilen ve atanalar, istekleri üzerine istek dilekçelerinin Sandık kayıtlarına geçtiği tarihi takip eden ay başından itibaren emekli kesenekleri kendilerince, karşılıklı kurumlarca ödenmek ve emekli aylıkları Sandıkla ilgilendirildikleri tarihten itibaren kesilmek suretiyle, istekleri halinde 30/09/1960 tarihli ve 91 sayılı Kanununun 17 nci, 28/07/1967 tarihli ve 933 sayılı Kanununun 4 ve 8 inci maddeleri hükümlerine göre Devlet Planlama Teşkilatında sözleşme ile çalışanlar, 30/07/1981 tarihli ve 2499 sayılı Kanununun 26 ncı maddesi hükümlerine göre Sermaye Piyasası Kurulunda sözleşme ile çalışanlar, 12/03/1964 tarihli ve 441 sayılı Kanununun 18 inci maddesi hükümlerine göre Devlet Yatırım Bankasında sözleşmeli çalışanlar olarak düzenlenmiştir...”

<sup>11</sup> 5510 sayılı SSGSSK'nda prime esas kazanç kavramı kullanılmaktadır.

Kanununa<sup>12</sup> (DMK.) ekli cetvel I ve II'ye göre iştirakçinin sınıfı, kadro ve derecesinin karşısında yer alan gösterge miktarının memur aylık katsayısı ile bulunacak tutarıdır.

Taban aylıktan tüm iştirakçiler yararlanmakta olup taban aylık 1.000 gösterge rakamının altışar aylık dönemler itibarıyla Bütçe Kanunu ile belirlenen taban aylık katsayısı (DMK.m.154) ile çarpımı sonucunda bulunmaktadır. Kıdem aylığı ise iştirakçinin her hizmet yılı için 20 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı neticesinde belirlenmektedir. Hizmet süresi 25 yıl ve daha fazla olanlar için gösterge rakamı 500 olarak alınmaktadır.

Emeklilik tazminatını belirlemek için iştirakçilerin ek göstergelerine göre en yüksek devlet memurunun gösterge ve ek göstergelerinin toplamının maaş katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan en yüksek devlet memuru aylığının tazminat oranının yüzdesi (DMK'na göre en yüksek devlet memuru aylığının brüt tutarının ek göstergesi 6400 ve daha yüksek olanlarda %160'ına, ek göstergesi 3600 (dahil)-6400 (hariç) arasında olanlarda %100'üne, ek göstergesi 2200 (dahil) - 3600 (hariç) arasında olanlarda %60'ına ve diğerlerinde %35'ine tekabül eden miktarın) ile çarpılması sonucunda bulunan tutarın eklenmesinden oluşacaktır (ESK.ek m.48-70). EKEA üzerinden iştirakçiden %16 emekli keseneği tutarı, %20 kurum karşılıkları primi tutarı kesilerek Kurum tarafından Sandığa yatırılmaktadır (ESK.m.15).

İştirakçilerin EKEA'larına yansıtacak şekilde derece ve kademeleri ile ek göstergelerini, hizmet sürelerini yükseltecek oranda durumu değişen iştirakçilerin ilk aya ait %100 artış farkının ve aynı miktarda kurum karşılığının da Sandığa yatırılması gerekecektir.

#### *Dahil Edilmeyen Unsurlar*

İştirakçilerin EKEA'larına çalışırken aldıkları bazı ücret ve tazminatlar eklenmemektedir. Dolayısıyla anılan ücret ve tazminatlardan emekli keseneği ve kurum karşılığı da kesilmemekte, emekli aylığına bir etkisi de olmamaktadır. Bazı tazminatlar ise emekli keseneğine esas aylığa eklenmemesine rağmen emekli aylığının belirlenmesinde dikkate alınmaktadır.

#### *Yan Ödeme, Özel Hizmet Tazminatı ve Ek Tazminat*

Yan ödeme, özel hizmet tazminatı ve ek tazminatlar, DMK'nun m.152/son "...Bu maddenin ikinci bölümünde yer alan tazminatlar *damga vergisi hariç herhangi bir vergiye* tabi değildir." hükmüne dayalı olarak EKEA'ya ilave edilmemektedir.

#### *Makam Tazminatı, Görev Tazminatı ve Temsil Tazminatı*

İştirakçilerin EKEA'sındaki kazançlar üzerinden emekli keseneği ve kurum karşılığı

<sup>12</sup> RG: 23.07.1965, 12056.

kesilmekte ve kural olarak bu kazançlar dikkate alınarak emekli aylığı hesaplanmaktadır. Bu durumun istisnası makam, görev ve temsil tazminatıdır. İştirakçilerin çalışırken aldıkları makam, görev ve temsil tazminatları EKEA'ya eklenmemesine ve dolayısıyla bu tazminatlardan emekli keseneği ve kurum karşılığı kesilmemesine rağmen belli bir süre çalışması halinde iştirakçilerin bazılarının emekli aylığında dikkate alınmaktadır (Akçomak, 1989: 230).

Makam tazminatı "...damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve ödemelerde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır..." (DMK.ek m.26 ), görev tazminatı "...damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve bu tazminata hak kazanmada ve ödemelerde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır..." (375 sayılı KHK.m.1/c-4), temsil tazminatı "...damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve bu tazminata hak kazanma ve ödemelerde makam tazminatı ile yüksek hakimlik tazminatına ilişkin hükümler uygulanır." hükmü gereği EKEA'ya eklenmemektedir.

Makam, görev ve temsil tazminatları, çalışırken emekli keseneğine esas aylığa eklenmemesine rağmen aylığa doğrudan eklenmektedir (ESK.ek m.68).

#### *Emekliye Ayrılan Personele Ödenen Tazminat ve Ödenecek Diğer Tazminat ve Yapılacak Zamlar*

375 Sayılı KHK m.1-D'de düzenlendiği şekilde emekliye ayrılan personele ödenecek tazminat, "damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaksızın..." ödeneceği yönündeki düzenleme kapsamında EKEA'ya eklenmemektedir.

İştirakçilere ödenecek "İş Güçlüğü, İş Riski, Temininde Güçlük ve Mali Sorumluluk Zammı", "Özel Hizmet Tazminatı" (2006/10344 sayılı BKK.'na ekli III sayılı Cetvelde gösterilen Eğitim Öğretim Tazminatı, Din Hizmetleri Tazminatı, Emniyet Hizmetleri Tazminatı, Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet Tazminatı, Denetim Tazminatı, Adalet Hizmetleri Tazminatı ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen hizmet sınıflarında çalışıp da özel hizmet tazminatı ile bu cetvelin yukarıdaki sıralarında sayılan tazminatlardan yararlanamayan personele ödenecek tazminatlar), "teknik ve sağlık hizmetler sınıflarına dahil kadrolarda bulunan personele, bazı yörelerde verilecek ek zam ve tazminatlar", "Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Mesleki ve Teknik Okul ve Kurumlardan, ilave Eğitim-Öğretim Tazminatı" damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulamaz (2006/10344 sayılı BKK. m.2).

#### *Harcırah Ödemesi ve Seyyar Görev Tazminatı ile Fazla Mesai Ödemesi*

İştirakçilerin çalışırken aldıkları harcırah ve seyyar görev tazminatının (6245 sayılı Harcırah Kanunu m.49) EKEA'ya eklenmemesi ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Fazla mesai ücreti ise DMK.'nun 178. maddesinde düzenlenmiş olup bu maddede fazla mesai ücretinin EKEA'ya eklenmemesi gerektiğine ilişkin bir hüküm de mevcut değildir.



### Ek Ödeme

Ek ödeme, 666 sayılı KHK ile ödenen bir ürettir. Bu ödemeye hak kazanılmasında ve bu ödemenin yapılmasında aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Bu maddeye göre yapılacak ek ödeme “...*damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz* ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.” (666 sayılı KHK.ek m.9). Aynı maddede sözleşmeli personel için ödenen ek ödemeler, “*damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve sigorta prim kesintisine tabi tutulmaz*.” (666 sayılı KHK.ek m.9/son). Bu düzenlemeye bakıldığında kanun koyucu, yalnızca sözleşmeli personelin aldığı ek ödemenin EKEA’ya eklenmemesini, zira bu ödemedeki sigorta priminin kesilmesi gerektiğini açıkça ifade etmiştir.

### Değerlendirme

İştirakçinin çalıştığı dönemde aldığı EKEA’ya eklenmeyen yan ödeme, özel hizmet tazminatı, ek tazminat, makam tazminatı, görev ve temsil tazminatı, emekliye ayrılan personele ödenen tazminat ve ödenecek diğer tazminat ve yapılacak zamlar, sözleşmeli personel haricindeki iştirakçilere ödenen ek ödemelerden sigorta primi kesilmeyeceğine dair bir düzenleme olmamasına rağmen *herhangi bir vergiye tabi tutulamayacağına* dair düzenlemeden yola çıkılarak iştirakçilerin bu kazançları EKEA’ya eklenmemekte ve bu ödemelerden prim kesilmemektedir. Sandık, bu uygulamayı yukarıda belirtilen Kanun maddelerine dayandırmaktadır. Kanundaki vergiye tabi tutulamayacağı ifadesi genişletilerek prim kesintilerinin de yapılamayacağı şeklinde yorumlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu durum hukuka aykırıdır. Vergi, kamu ile ilgili bir harcamanın, prim ise sosyal güvenliğin finansmanıdır. Her ikisi de kamu otoritesi tarafından tahsil ediliyorsa da vergi ve primin disiplinleri farklı olduğu gibi yasal düzenlemeleri de farklıdır. İştirakçinin harcırah, seyyar görev tazminatı ve fazla mesai ücreti ile ilgili kanunda yasaklayıcı bir hüküm olmamasına rağmen bu tutarlar da EKEA’ya dahil edilmemektedir.

Kanun koyucu, 2011 tarihinde 666 sayılı KHK’de yapılan düzenlemeyle sözleşmeli personelin ek ödemelerinin ‘*sigorta prim kesintisine*’ tabi tutulamayacağını yoruma müsait olmayacak açıklıkla ifade etmiştir. Kanun koyucunun abesle işteğal etmeyeceğinden yola çıkılarak yalnızca *sigorta prim kesintisine* tabi tutulamayacağı belirtilen sözleşmeli personelin ek ödemelerinin EKEA’da dikkate alınmaması ve prim kesilmemesi, diğer iştirakçilerin emekli aylığında etkisi olacak ek ödemelerden ise prim kesilmesi ve EKEA’ya dahil edilmesi gereklidir.

## Emekli Aylığına Etkisi

Emekli aylığı, Kanunun belirlediği koşulları sağlayan iştirakçinin hizmet süresine ve EKEA’ya göre ödenmektedir (Dönmez, 2020: 304). 5434 Sayılı Kanun kapsamında



olan iştirakçilerin şu an uygulanan sistem içerisinde emekli aylıklarının hesaplanmasında 657 sayılı Kanuna göre aylık gösterge ve ek göstergeler esas alınmaktadır (Akçomak, 1989: 120). 5434 sayılı Kanun emeklilikte yalnızca kademe ve derece esasına dayalı bir sistem benimsemiş olup emekli olduğu tarihteki görevi esas alınarak emekli aylığı belirlenmektedir (Mestan, 2012: 125). Bu nedenle iştirakçinin çalışırken hangi görevleri yaptığı değil, emekli aylığına başvurduğu tarihteki hak kazandığı derece ve kademesi üzerinden emekli aylığı belirlenmektedir (Akçomak, 1989: 122).

İştirakçinin son yaptığı görevin göstergesi ile varsa makam, görev ve temsil tazminatı da eklenerek emekli aylığı hesaplanmaktadır. İştirakçi üst düzey görevde çalışmışsa hesaplanan aylıklarına çalışırken aldıkları makam tazminatı, görev ve temsil tazminatı göstergelerinin memur katsayısı ile çarpımı neticesinde elde edilen tutar, herhangi bir orana tabi olmaksızın aynen aylığa eklenecektir (Dönmez, 2020: 304).

5434 sayılı Kanununun 41. maddesi gereği aylık ve ek gösterge miktarlarının her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilen katsayı ile çarpılması sonucu bulunacak tutara, her yıl fiili ve itibari hizmet süresi toplamı 25 yıl olan iştirakçilere %75'i, 25 yıldan daha az olanlara ise her tam yıl için %1 eksigi, fazla olanlara ise her tam yıl için %1 fazlası üzerinden emekli aylığı bağlanır (Karakas, 2019: 963). Fiili ve itibari hizmet toplamına bakılırken ay kesirleri tam ay kabul edilir ve yıl kesirlerinin her ayı için emekli aylığı bağlanmasına esas alınan aylık tutarının %1'inin 12'de biri emekli aylığına ayrıca eklenir.

## 5510 Sayılı Kanun Kapsamında Olanlar

### *Genel Olarak*

5434 sayılı Kanun kapsamında iştirakçi olan veya ilk kez 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olan kamu görevlileri Kanununun 4. maddesinin 1. bendinin c fıkrasına (4/1-c) göre sigortalı olarak kabul edilmişlerdir (Uşan ve Erdoğan, 2022: 361).

Kamu idarelerinde hizmet akdi ile çalışmayanlardan kadro ve pozisyonlarda sürekli çalışanlar ve 4/1-a'lı gibi sigortalı sayılmayanlar, hizmet akdi ile çalışmayan ve kendi nam ve hesabına da çalışması olmayanlardan sözleşmeli çalışıp 4/1-a'lı gibi sigortalı sayılmayan sözleşmeli personeller, DMK.m.86 kapsamında *açıktan vekil olarak atanmalar*, 5510 sayılı SSGSSK.m.4/1-c gereği sigortalıdır.

5434 Sayılı Kanun sandıktan faydalanacakları belirlerken hem çalıştıkları kamu kurum ve kuruluşları hem de bu kamu kurum ve kuruluşlarında hangi görevi yapanların iştirakçi olarak kabul edileceğini tek tek sayma yoluna gitmişken, 5510 sayılı Kanun farklı bir yöntem belirleyerek maddede belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların 4/1-a ve 4/1-b sigortalısı olmaması halinde 4/1-c sigortalısı olacağını düzenlemiştir. Diğer yandan 5434 sayılı Kanun Türk vatandaşı

olma koşulunu ararken 5510 sayılı Kanun Türk vatandaşı olma koşuluna yer vermemiştir. Aynı maddede bazı kişileri ise kamu görevlisi gibi sigortalı sayma yoluna gidilmiştir<sup>13</sup>.

#### *Prime Esas Kazancın Belirlenmesi*

5510 sayılı Kanun kapsamında olan 4/1-c'li sigortalıların prime esas kazançlarının belirlenmesinde, 5434 sayılı Kanun kapsamındaki iştirakçilerin EKEA'na göre ciddi değişiklikler yapılmıştır (Şimşek, 2010: 53). İlk kez 5510 sayılı Kanun kapsamında 4/1-c'li olarak tescilli yapılan sigortalıların prime esas kazancına etki edecek unsurlar yeniden düzenlenmiştir. Çünkü aylığını bu Kanuna göre alacak olan sigortalılar için prime esas kazanç daha önemli hale gelmiş olup prime esas kazancın yüksek olması aylığın da yüksek olmasını sağlayacaktır. Örneğin 5434 sayılı Kanun döneminde birinci derece memur ile birinci derecede şube müdürünün çalışırken aldığı tutar farklı olsa dahi emekli aylıkları aynı iken, 5510 sayılı Kanun döneminde çalışırken elde ettikleri kazancın farklı olması yaşlılık aylıklarının da farklı olmasına neden olacaktır (Şimşek, 2010: 53).

5510 sayılı Kanununun 80. maddesi kapsamında aylıklarını personel kanunlarına göre alanlar, kadro karşılığı sözleşmeli olarak görev alanlar, açıktan vekil olarak atananlar ile başka bir göreve kıyasen ücret ödenen sigortalılar, belediye başkanları ile sözleşmeli personel ayırımı yaparak 4/1-c sigortalılarının prime esas kazançları belirlenmiştir (Sözer, 2023: 221).

<sup>13</sup> a) Kuruluş ve personel kanunları veya diğer kanunlar gereğince seçimle veya atama yoluyla kamu idarelerinde göreve gelenlerden; bu görevleri sebebiyle kendilerine ilgili kanunlarında Devlet memurları gibi emeklilik hakkı tanınmış olanlardan hizmet akdi ile çalışmayanlar, b) Başbakan, Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, belediye başkanları, il encümeninin seçimle gelen üyeleri, c) Birinci fıkranın (c) bendi kapsamında iken, bu kapsamdaki kişilerin kurduğu sendikalar ve konfederasyonları ile sendika şubelerinin başkanlıkları ve yönetim kurullarına seçilenlerden aylıksız izne ayrılanlar, d) Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda, Millî Savunma Bakanlığı hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askerî öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitimine tâbi tutulan adaylar, e) Polis Akademisi ile fakülte ve yüksek okullarda, Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okumaya devam eden öğrenciler ile polis nasbedilmek üzere Polis Meslek Eğitim Merkezlerinde polislik eğitime tabi tutulan adaylar, f) Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi ile fakülte ve yüksekokullarda Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı nam ve hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı nam ve hesabına okumaya devam edenler ile subay ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitime tabi tutulan adaylar hakkında da uygulanır. Dördüncü fıkranın (d), (e) ve (f) bentlerinde belirtilen okulları tamamlamadan ayrılanlar ile bu okulları tamamlamalarına rağmen görevlerine başlamadan ayrılanların, bu okullarda geçen eğitim süreleri sigortalılıklarından sayılmaz.

*Aylıklarını personel kanunlarına göre alan sigortalılar için ilgili kanunları gereği aylık gösterge, ek gösterge üzerinden ödenecek aylık tutarları, memuriyete ilişkin taban ve kıdem aylık tutarları ile makam, temsil ve görev tazminatları, DMK.m.152'e göre ödenen tazminatlar, 926 sayılı Kanunun<sup>14</sup> ek m.17(A) uyarınca ödenen hizmet tazminatları, 2914 sayılı Kanun<sup>15</sup> m.12 gereği ödenen üniversite ödenekleri<sup>16</sup> ve 2802 sayılı Kanun<sup>17</sup> m. 106/3 gereği ödenen ek ödemeler prime esas kazancın tespitinde dikkate alınacaktır (SSGSSK.m.80). Bu durumda 5434 sayılı Kanun kapsamında olan iştirakçilerin EKEA'da dikkate alınmayan yan ödeme, özel hizmet tazminatı, ek tazminat prime esas kazançta dikkate alınacaktır. SSGSSK.m.80'e göre;*

*Kadro karşılığı sözleşmeli olarak görev yapan sigortalılar ile 375 sayılı KHK.m.ek 10 kapsamındaki sigortalılar için işgal ettikleri kadrolar esas alınmak suretiyle merkez teşkilatlarında Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfına ait kadrolarda yer alanlar ile 3160 sayılı Kanuna göre tazminat alanlar hariç bu KHK'ye ekli (II) sayılı Cetvelde yer alan unvanlı kadrolarda bulunanların buldukları yere göre hesaplanacak tutarları, eğer sigortalının ücretinin belirlenmesinde başka bir kadro ya da görevin ödeme unsurları dikkate alınmışsa, emsal kişinin kadro veya prime esas kazancını geçmemek üzere hesaplanacak tutarı, büyükşehir belediye başkanları için bakanlık genel müdürünün, diğer belediye başkanları için ise öğrenim durumları itibarıyla 657 sayılı Kanuna göre yükselebilecekleri dereceyi aşmamak kaydıyla, 657 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı ek gösterge cetvelinin "VIII. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı" bölümünün (c) bendinde belirtilenlerin prime esas kazançları,*

<sup>14</sup> Türkiye Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu RG:10.08.1967, 12670.

<sup>15</sup> Yüksek Öğretim Personel Kanunu RG:13.10.1983, 18190.

<sup>16</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuru brüt aylık (ek gösterge dahil) tutarının; 1) Profesörlerden Rektör, Rektör Yardımcısı, Dekan, Dekan Yardımcısı, Yüksekokul Müdürü olanlar ile Profesör kadrosunda üç yılını tamamlamış bulunanlara % 245'i, 2) Diğer Profesör kadrosunda bulunanlara % 215'i, 3) Doçent kadrosunda bulunanlara % 175'i, 4) (Değişik: 22/2/2018-7100/14 md.) Doktor öğretim üyesi kadrosunda bulunanlara % 175, 5) Diğer Öğretim elemanlarından; a) Birinci dereceden aylık alanlara % 130'u, b) İkinci dereceden aylık alanlara % 117'si, c) Üçüncü dereceden aylık alanlara % 110'u, d) Dördüncü ve beşinci dereceden aylık alanlara % 104'ü, e) Diğer derecelerden aylık alanlara % 98'i, Her ay üniversite ödeneği olarak ödenir. Bu ödenek damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve kısmi statüde görev yapanlara ödenmez.

<sup>17</sup> Hakimler ve Savcılar Kanunu RG: 26.02.1983, 17971.

78 sayılı KHK<sup>18</sup>'nin eki cetvellerde yer alan yükseköğretim kurumlarına bağlı konservatuvarlarda, 2914 sayılı Kanunun m.15 gereği sözleşme ile istihdam edilen öğretim elemanlarından sanatçı öğretim elemanı olarak çalışanların, anılan Kanunda öğretim görevlisi kadro unvanında çalışanların tahsil ve derecelerine göre tespit edilen prime esas kazanç tutarı; kamu idarelerinde sanatçı, sanatkar ve sanatçı öğretmen olarak sözleşme ile çalışanların, tahsil ve dereceleri itibarıyla 657 sayılı Kanuna tabi olarak teknik hizmetler sınıfında yer alan mühendislerin (a) bendindeki prime esas kazanç tutarı, yüksek öğretim kurumları ile diğer kamu idarelerinde sanat uygulatıcısı ve sahne uygulatıcısı olarak sözleşme ile çalışanların en az önlisans mezunu olanlar için tahsil ve dereceleri itibarıyla 657 sayılı Kanuna tabi olarak teknik hizmetler sınıfında yer alan teknikerlerin, diğerleri için ise teknisyenlerin prime esas kazanç tutarları, ilgili kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde emeklilik ya da ek gösterge açısından belirli bir kadro, unvan veya görevle bağlantı kurulanlar için, bağlantı kurulan kadro, unvan veya görevin prime esas kazanç tutarı, bu fıkranın (a) ilâ (f) bentleri kapsamı dışında kalan sigortalılar için atandıkları görev itibarıyla 657 sayılı Kanuna göre girebilecekleri sınıflardaki benzer görevlerin aynı kadro, unvan, tahsil ve derecesi için belirlenen prime esas kazanç tutarları

4/1-c'li sigortalılar için prime esas kazançta dikkate alınacaktır.

657 sayılı DMK.m.152 gereği ödenecek tazminatlarda “bölge, kurum, birim, çalışma mahalli, görevin niteliği ve benzeri kriterlere dayalı olarak asıl tazminatlara ilave, ek veya ayrıca ödenen tazminatlar” ve vekalet veya ikinci görev karşılığında ilgili mevzuatı uyarınca yapılacak ödemeler prime esas kazancın hesabında dikkate alınmaz.

5434 sayılı Kanundan farklı olarak 5510 sayılı Kanun prime esas kazançta dahil olacak unsurları 80. maddesinde tek tek sayma yoluna gittiğinden bu belirtilen unsurlar dışında kalan, 4/1-c'li sigortalıya çalışırken ödenen ücret ve tazminatlar hangi adla ödenirse ödensin prime esas kazançta dahil edilmeyecektir.

5510 sayılı Kanuna göre 4/1-a ve 4/1-b kapsamında olan diğer sigortalılardan farklı olarak 4/1-c'li sigortalıların prime esas kazancının belirlenmesinde SSGSSK. m.82'de düzenlenen üst sınır yoktur (m.46/son). Prime esas kazançta, çalışırken alınan tutarların neredeyse %50'ye yakın kısmının dahil edilmemesi nedeniyle bu düzenlemenin pratikte bir karşılığı olmamaktadır. Prime esas kazancın belirlenmesinde 5510 sayılı Kanunun 80. maddesinde yer alan tüm

<sup>18</sup> Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:16.09.1983, 18167.

unsurlar üst sınıra bağlı olmaksızın tek tek ilave edilecektir. Ancak, döner sermaye ödemeleri ve başka adla yapılan döner sermaye benzeri her türlü ödemeler ile ikramiyelerin en yüksek devlet memuru aylığının % 200'ünü aşan kısmı dikkate alınmayacaktır (Mestan, 2012: 77).

5510 sayılı Kanun öncesi iştirakçilerin EKEA'dan prim kesintisi yalnızca kesenek ve kurum karşılığında oluşurken 5510 sayılı Kanun sonrası işe giren 4/1-c sigortalıların prime esas kazancından kesilen prim, uzun vadeli sigorta kolları primi (%9'u sigortalıdan, %11'i işveren payı olmak üzere toplam %20) ile genel sağlık sigortası primlerinden (%5'i sigortalı, %12,5 işveren payı) oluşmaktadır (Mestan, 2012: 117).

### **Yaşlılık Aylığına Etkisi**

5510 sayılı Kanun kapsamında olan 4/1-c sigortalılarının emekli aylığının hesaplanmasında prime esas kazancın tutarı ve prim ödeme gün sayısı önemlidir. Prime esas kazanç ve prim ödeme gün sayısı ne kadar fazla ise sigortalıların yaşlılık aylığı da o kadar fazla olacaktır.

5510 sayılı Kanununun 29. maddesine göre yaşlılık aylığı, ortalama aylık kazanç (OAK) ile aylık bağlama oranının (ABO) çarpımı sonucu bulunan tutardır. Prime esas kazanç, OAK'ı, prim ödeme gün sayısı ise ABO'nu etkiler (Şimşek, 2010: 212). OAK, sigortalının çalıştığı her yıla ait prime esas kazancının, ait olduğu yıldan başlayarak yaşlılık aylığı talep ettiği tarihe kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının toplam prim gün sayısına bölünmesi ile hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır. OAK'nın belirlenmesinde itibarî hizmet süresi ile fiilî hizmet süresi zammı hariçtir (SSGSSK.m.29/2). ABO ise sigortalının uzun vadeli sigorta kollarında geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için %2 olarak uygulanacaktır. Bu hesaplamada 360 günden eksik süreler orantılı olarak dikkate alınır. Ancak ABO oranı, %90'dan fazla olamayacaktır (SSGSSK.m.29/3).

### **Hizmet Akdine Bağlı Çalışanların Prime Esas Kazancının Belirlenmesi ve Yaşlılık Aylığına Etkisi**

“Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar” SSGSSK.m.4/1-a kapsamında sigortalılardır. 4857 sayılı İş Kanunu<sup>19</sup> (İşK.)'nda düzenlenen iş sözleşmesi, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununda<sup>20</sup> (TBK.) düzenlenen hizmet akdi ile çalışanlar SSGSSK. hükümlerine göre 4/1-a

<sup>19</sup> RG: 10.06.2003, 25134.

<sup>20</sup> RG: 04.02.2011, 27836.

sigortalıdır (Karakaş, 2019: 74). Ayrıca 854 sayılı Deniz İş Kanunu<sup>21</sup> (DİK.) ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu<sup>22</sup> (BİK.) hükümlerine göre hizmet akdi ile çalışanlar, SSGSSK. kapsamında 4/1-a sigortalıdır (Uşan ve Erdoğan, 2022: 359).

Bazı kişilerin aralarındaki ilişkinin niteliğine bakılmaksızın sigortalı kabul edilecekleri, SSGSSK.m.4/2'de düzenlenmiştir<sup>23</sup>. Hizmet akdi ile çalışmamasına rağmen kapsam genişletilerek SSGSSK.m.5<sup>24</sup>'de tahdidi olarak belirtilen sigortalılar

<sup>21</sup> RG: 29.04.1967, 12586.

<sup>22</sup> RG: 20.06.1952, 8140.

<sup>23</sup> "...İşçi sendikaları ve konfederasyonları ile sendika şubelerinin başkanlıkları ve yönetim kurullarına seçilenler, bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan; film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları ile müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar ile düşünürler ve yazarlar, müttekabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar, 2/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanuna göre çalıştırılanlar, 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununda belirtilen umumi kadınlar, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından düzenlenen kurslarda usta öğretici olarak çalıştırılanlar, kamu idarelerinde ders ücreti karşılığı görev verilenler ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (C) bendi kapsamında çalıştırılanlar, Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen Toplum Yararına Çalışma Programlarından yararlananlar için 4/1-a sigortalı sayılanlara ilişkin hükümler uygulanacaktır..."

<sup>24</sup> "...a-Hizmet akdi ile çalışmamakla birlikte, ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular hakkında, iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigortası uygulanır ve bunlar, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılırlar. b-5/6/1986 tarihli ve 3308 sayılı Meslekî Eğitim Kanununda belirtilen aday çırak, çırak ve işletmelerde meslekî eğitim gören öğrenciler hakkında iş kazası ve meslek hastalığı ile hastalık sigortası; mesleki ve teknik ortaöğretim ile yükseköğrenimleri sırasında staja tabi tutulan öğrenciler, mesleki ve teknik ortaöğretim sırasında tamamlayıcı eğitim ya da alan eğitimi gören öğrenciler, kamu kurum ve kuruluşları tarafından desteklenen projelerde görevli bursiyerler ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 46 ncı maddesine tabi olarak kısmi zamanlı çalıştırılan öğrencilerden aylık prime esas kazanç tutarı, 82 nci maddeye göre belirlenen günlük prime esas kazanç alt sınırının otuz katından fazla olmayanlar hakkında ise iş kazası ve meslek hastalığı sigortası uygulanır. Bu bentte sayılanlar, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılırlar ve bunlardan bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar hakkında ayrıca genel sağlık sigortası hükümleri uygulanır. c) Harp malulleri ile 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna veya 2330 sayılı Kanun hükümleri veya 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Kanunun 56 ncı maddesi uygulanarak aylık bağlanmasını gerektiren kanunlara göre vazife malullüğü aylığı bağlanmış malullerden, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentleri kapsamında sigortalı olarak çalışmaya başlayanların aylıkları kesilmez. Aylıkları kesilmeksizin 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında çalışanlar hakkında uzun vadeli sigorta kolları, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamında çalışanlar hakkında ise iş

ise bazı sigorta kollarının uygulanması bakımından 4/1-a sigortalısı sayılmışlardır (Tuncay ve Ekmekçi, 2021: 314; Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2021: 78).

5510 Sayılı Kanunun 5. maddesinde düzenleme olmamakla birlikte Kanunun geçici ve ek maddelerine getirilen hükümlerle bazı kişiler, belli sigorta kolları bakımından 4/1-a sigortalısı kabul edilmiştir. Buna göre; 4046 sayılı Kanun m.21'e göre iş kaybı tazminatı alanlar, 4/1-a sigortalısı sayılacak, uzun vadeli sigorta kollarından ve genel sağlık sigortasından yararlanacaktır (SSGSSK.geçici m.13). Ev hizmetlerinde bir veya birden fazla gerçek kişi yanında ayda çalıştığı toplam saate göre hesaplanan çalışma süresi 10 günden daha az kişiler, iş kazası ve meslek hastalığı sigortasından yararlanacak ve bu sigorta kolu açısından 4/1-a sigortalısı sayılacaktır (SSGSSK.ek m.9).

Hizmet akdi ile çalışan sigortalıların, SSGSSK kapsamında prime esas kazançlarının belirlenmesinde,

...hak edilen ücretlerin, prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların, idare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin brüt toplamı esas alınır... (SSGSSK.m.80/1-a).

kazası ve meslek hastalığı sigortası hükümleri uygulanır. İş kazası ve meslek hastalığı sigortası hükümleri uygulananların uzun vadeli sigorta kollarına tabi olmayı istemeleri halinde, bu isteklerini Kuruma bildirdikleri tarihi takip eden ay başından itibaren, haklarında uzun vadeli sigorta kolları da uygulanır. Bu fıkra kapsamına girenlerden ayrıca genel sağlık sigortası primi alınmaz. e) Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimine katılan kursiyerler, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılırlar ve bunlar hakkında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ile genel sağlık sigortası hükümleri uygulanır. Bunlar için Türkiye İş Kurumu prim ödeme yükümlüsü olmakla birlikte bu Kanun kapsamında işyeri ve işveren sayılmaz. g) Ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi olmayan ülkelerde iş üstlenen işverenlerce yurt dışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere götürülen Türk işçileri 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılır ve bunlar hakkında kısa vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortası hükümleri uygulanır. Bu sigortalıların uzun vadeli sigorta kollarına tabi olmak istemeleri halinde, 50 nci maddenin ikinci fıkrasındaki Türkiye'de yasal olarak ikamet etme şartı ile aynı fıkranın (a) bendinde belirtilen şartlar aranmaksızın haklarında isteğe bağlı sigorta hükümleri uygulanır. Bu kapsamda, isteğe bağlı sigorta hükümlerinden yararlananlardan ayrıca genel sağlık sigortası primi alınmaz. Bu bent kapsamında yurt dışındaki işyerlerinde çalışan sigortalıların, bu sürede ödedikleri isteğe bağlı sigorta primleri 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalılık sayılır...”.



Hizmet akdi ile çalışan sigortalılar için prime esas kazancın tespitinde sigortalıların çalışırken elde ettikleri tüm kazançlar (hak ettikleri ücretler, prim ikramiye, bu nitelikteki her türlü tutardan sigortalılara o ay içinde yapılan ödemeler, özel sağlık sigortası ve bireysel emeklilik sistemine ödenen miktar, idare veya yargı mercileri tarafından yapılan ödemeler) dahil edilirken aynı maddede istisna olan hususlar ayrıca düzenlenmiştir (Güzel, Okur ve Canıklıoğlu, 2021: 253).

Aynı yardımlar ve ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, seyyar görev tazminatı, kıdem tazminatı, iş sonu tazminatı veya kıdem tazminatı mahiyetindeki toplu ödeme, keşif ücreti, ihbar ve kasa tazminatları ile Kurumca tutarları yıllar itibarıyla belirlenecek yemek, çocuk ve aile zamları, işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen ve aylık toplamı asgari ücretin % 30'unu geçmeyen özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları tutarları, prime esas kazançta tabi tutulmaz (SSGSSK.m.80/1-b).

İstinalar dışında 4/1-a sigortalısına hangi adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ve aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan tüm nakdi ödemeler prime esas kazançta dahil edilecektir. Ancak diğer kanunlarda prime esas kazançta dahil edilmemesi yönünde getirilen muafiyet ve istisnalar varsa bunlar dikkate alınmayacaktır.

Yaşlılık aylığının hesaplanması 5510 sayılı Kanun kapsamında olan tüm sigortalılar için aynıdır. Dolayısıyla 4/1-a sigortalılar ile 4/1-c sigortalılar arasında farklılık bulunmamaktadır. SSGSSK.m.29, yaşlılık aylığının hesaplanmasında tüm sigortalılar için benzer düzenlenmeye yer vermiştir.

## **Anayasanın Eşitlik İlkesi Bakımından İncelenmesi**

Prime esas kazanç, sigortalının çalışmasına bağlı olarak elde ettiği tüm menfaatlerdir ve ücretten daha geniş bir kavramdır (Yılmaz, 2019: 451). 5510 sayılı Kanun ile kural olarak amaçlanan, sigortalıların çalışırken elde ettikleri ücretlerin tamamından prim alınmasıdır (Tezel ve Kurt, 2009: 318). Ücret, farklı Kanunlarda farklı şekilde tanımlanmıştır.

4857 sayılı Kanunda ücret, “bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır.” (İşK.m.32/1). Dolayısıyla İş Kanununda ücret dar anlamda tanımlanmıştır (Tulukçu, 2000: 7). Türk Borçlar Kanununda ücretin tanımı yapılmamıştır. Ancak aynı Kanunun 401. maddesinde işverenin iş sözleşmesi veya toplu iş sözleşmesinde belirlenen ücreti ödemesi gerektiği, ücret belirlenmemişse emsal ücreti ödemekle yükümlü olduğu, 393. maddede iş sözleşmesinin kurucu unsurları arasında ücretin yer aldığı düzenlenmiştir. DİK.m.29’da ücret, prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit

istihkak, işveren veya işveren vekili tarafından gemiadamına işi karşılığında ödenen bir meblağdır. BİK.m.14'de kararlaştırılan ücretin her ay peşin olarak ödenmesi gerektiği, ücret, prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakının özel olarak açılan banka hesabına yatırılmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır. 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu<sup>25</sup> (GVK.) ücreti, “işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatler” olarak ifade etmiştir. Ücret, SSGSSK.m.3'de 4/1-a ve 4/1-c sigortalısı sayılanlara saatlik, günlük, haftalık, aylık veya yıllık olarak para ile ödenen ve süreklilik niteliği taşıyan brüt tutar olarak tanımlanmıştır.

Ücret ekleri ise kanuna ve sözleşme hükümlerine dayalı olarak işçiye ücrete ek olarak ödenen ve devamlılık arz eden para veya para ile ölçülmesi mümkün olan menfaatlerdir (Mollamahmutoglu, Astarlı, Baysal, 2022: 628). Bu durumda kanundan, iş sözleşmesinden veya toplu iş sözleşmesinden kaynaklı mutlaka para ile ödenmesi gerekli olmayan, para ile ölçülebilen tüm aynı ödemeler de ücret eki içerisindedir (Günay, 2023: s.141; Ekmekçi, Yiğit, 2022: s.277; Kaplan, 2023: s.250). Örneğin, ikramiye (Mollamahmutoglu, Astarlı, Baysal, 2022: 629 vd.; Kaplan, 2023: s.263; Ekmekçi, Yiğit, 2022: s.280; Çopuroğlu, 2013: s.23 vd.), motivasyon ve satış primi (Günay, 2023: s.145; Karademir, Ekinci, 2019: s.40 vd.), kasa tazminatı (Y9HD.24.02.1978, 2709/2768), özel sağlık sigortası primi (Y9HD.30.11.2015, 2014/22935 E, 2015/33774 K), ilave tediye ücreti (Y22HD.11.04.2016, 2015/32709 E., 2016/10410 K.), yakacak yardımı (Y9HD.17.01.2012, 2009/28233, 2012/569) ücret eki niteliğindedir.

Fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışma (İşK.m.41), ulusal bayram ve genel tatil ücreti (İşK.m.47), hafta tatil ücreti (İşK.m.46), yıllık izin ücreti (İşK.m.59), boшта geçen süre ücreti (İşK.m.21) işçilere sağlanan diğer ücret alacaklarıdır.

Yukarıda belirtilen ve işçilerin hizmet akdine tabi olarak çalıştığı dönem içerisinde hak ettiği tüm ücret alacakları, SSGSSK.m.80'deki istisnalar hariç olmak üzere prime esas kazançta dahildir.

5510 sayılı SSGSSK.m.3, 4/1-a ve 4/1-c sigortalısı için ücreti aynı şekilde tanımlarken, prime esas kazançta dahil edilecek unsurlar bakımından farklı düzenlemeler içermektedir. 4/1-a sigortalıları için istisna tutulan unsurlar hariç sigortalının çalışırken hak ettiği tüm ücretler prime esas kazançta dahil edilirken, aynı nitelikteki unsurlar, 4/1-c sigortalıları için prime esas kazançta dahil edilmemektedir. Örneğin 2914 sayılı Kanun kapsamında ödenen ek ders ücretleri, sigortalıların çalıştıkları aya ait diğer ücret alacaklarından olmasına rağmen prime esas kazançta dahil değildir. 5510 sayılı Kanunda 4/1-c sigortalıları için prime esas kazançta dahil olacak unsurlar arasında ek ders ücreti bulunmamaktadır.

<sup>25</sup> RG: 06.01.1961, 10700.

2914 sayılı Kanununun 12. maddesinde her ay ödenecek üniversite ödeneğinin *damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulamayacağı* düzenlenmiştir. Kanunda düzenleniş şekli itibarıyla 5434 sayılı Kanun kapsamında olan iştirakçilere uygulanmayan ilgili bölümde açıkça ele aldığımız prime esas kazançta dahil edilmeyen diğer unsurlardan hiçbir farkı bulunmayan üniversite ödeneği, 5510 sayılı Kanun kapsamında olan sigortalıların prime esas kazancına 5510 sayılı Kanun m.80 uyarınca açıkça dahil edilmektedir.

2914 sayılı Kanun kapsamında ödenen yüksek öğretim tazminatı (ek m.3), akademik teşvik ödeneği (ek m.4) prime esas kazançta dahil edilmemektedir. Bunun yanında 666 sayılı KHK kapsamında ödenen ek ödeme de prime esas kazançta dahil edilmemektedir. 4/1-a'lı sigortalıların aldığı çocuk yardımının bir kısmı istisna tutularak kalan kısmı prime esas kazançta dahil edilirken 4/1-c sigortalıların aldığı çocuk yardımının tamamı prime esas kazanç dışında tutulmuştur.

5510 sayılı Kanun m.80'e göre hangi unsurların prime esas kazançta dikkate alınacağı, hangi unsurların alınmayacağı ve hangilerinin ise kısmen dikkate alınacağı ve diğer kanunlarda yer alan istisnaların dikkate alınmayacağı düzenlenmiştir. Maddede düzenlenmeyen bir unsurun prime esas kazanç olarak alınabilmesi veya idarenin yorum yoluyla başka bir unsuru prime esas kazanç olarak dikkate alması hukuki güvenlik ilkesi içerisinde mümkün değildir (Yılmaz, 2019: 452). Sosyal hukuk devleti (Any.m.2) sorumluluğunun gerektirdiği bilinçle farklı statüdeki sigortalılar için prime esas kazançta dahil olacak unsurları adalet anlayışı içinde belirlemelidir. Çünkü sosyal devlet, “sınıflararası dengenin kurulmasını”, “maddi eşitsizliklerinin giderilmesini”, “sosyal eşitliğe dayalı bir toplumun kurulmasını” amaçlar ve “dağıtıcı adalet anlamındaki eşitliği” sağlar (Tanör, 2022: 92). Maddede düzenlenen eşitlik kavramı, yalnızca “kanun önünde eşitlik” için değil “sosyal eşitlik” kavramını da içine alacak şekilde kullanılmaktadır (Tanör, 2022: 296). Sosyal devletin en önemli görevi, kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanmasıdır. “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir” (Any.m.60/1). Anayasa Mahkemesi bir kararında “sosyal hukuk devletinde kişinin korunması, sosyal güvenliğin ve adaletin sağlanmasıyla olanaklıdır”<sup>26</sup> demek suretiyle sosyal güvenliğin önemini vurgulamıştır (Eren, 2022: 437). Kişilerin karşılaştıkları emeklilik, hastalık, kaza gibi sosyal risklere karşı korunması devletin kuracağı teşkilatlarla ve alacağı tedbirlerle mümkün olacaktır (Döner, 2023: 139). Çünkü “devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” (Any.m.60/2). Sosyal güvenliğin sağlanması, devlet tarafından kurulan Sosyal Güvenlik Kurumunca (SGK.) yerine getirilmektedir.

Anayasanın 10. maddesine göre “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun

<sup>26</sup> AYMK. 221.10.2015, 10/93.

önünde eşittir... Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”. Eşitlik ilkesine aykırılıktan bahsedebilmek için ilk önce aynı veya benzer durumda olan en az iki şeyin varlığı gereklidir (Eren, 2022: 451). İfade edilmek istenilen aslında “mutlak bir özdeşlik” değil, belirli farklılıkları olsa dahi belli noktalarda benzerlikleri olan durumların ve eşitlik ilkesine aykırılığın var olup olmadığının tespiti. Daha sonra ise benzer durumda olan şeyler arasında farklı işlemin yapılıp yapılmadığının ve yapılan farklı işlemin “objektif” ve “makul bir temele”, “ölçülülük ilkesine” aykırı olup olmadığının tespiti gereklidir (Döner, 2023: 139).

Farklı işlem, bir davranışta bulunma veya bulunmama neticesinde ortaya çıkabileceği gibi kanun koyucu benzer durumda olanlar arasında haklar düzenlenirken bazı kişilerin yararlandırılmaması şeklinde “eksik düzenleme” yaparak veya yararlanmaması gereken kişilerin yararlanmasına neden olacak şekilde “aşkın düzenleme” yaparak eşitsizliğe neden olabilmektedir (Eren, 2022: 452). Eksik düzenlemenin mevcut olması halinde benzer durumda olanlar arasındaki farklı uygulama, Anayasaya aykırı olup iptali gerekecektir. Kanun koyucu düzenlemeyi yaparken benzer durumda olan bir taraf için birtakım hakları sağlarken, diğer tarafa sağlamamasını kişilerin benzer durumda oldukları gerçeği karşısında kanun koyucunun iradesi olarak değerlendirmek güçtür. Nitekim sosyal hukuk devleti, sosyal adaleti de sağlamakla yükümlüdür. Bu durumda Anayasa Mahkemesi, farklı uygulamayı iptal ederek kanun koyucuya benzer durumda olanlar için yeni bir düzenleme yapmasını sağlayıcı rol oynayacaktır.

Sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanmış ve yapılan köklü reform ile tüm sigortalılar için aynı Kanunda ve hatta aynı madde içerisinde düzenleme yapılmış olmasına rağmen prime esas kazançta dahil edilecek unsurlarla ilgili farklı statüdeki sigortalıların sosyal güvenlik hakları bakımından farklı hükümlerin getirilmesi eşitsizliğe neden olmaktadır. Anayasada düzenlenen eşitlik ilkesi temel hak olarak güvence altına alınmıştır (Özbudun, 2022: 154).

5510 sayılı Kanun kapsamında 4/1-a sigortalısı ile 4/1-c sigortalısı arasında belli statü farklılıkları mevcut olsa da benzer olan durumlarının tespiti önemlidir. Her iki statüde de kişiler çalışmalarının karşılığında belli bir kazançta sahip olmakta ve bu kazanç üzerinden prim ödemek suretiyle sosyal güvenlik finansmanına katkı sağlamaktadır. Primli rejimin bir sonucu olarak da emeklilik hakkından yararlanmaktadır.

Ücret kavramının 5510 sayılı Kanunda 4/1-a ve 4/1-c sigortalılarının benzer şekilde tanımlandığından yukarıda detaylı bahsetmiştik. Emekli aylığı, her iki statüdeki sigortalılık açısından 5510 sayılı Kanunun 29. maddesinde benzer şekilde düzenlenmiş ve ayrıca elde ettikleri ücretleri, 5510 sayılı Kanunun 3. maddesinde kanun koyucu tarafından aynı şekilde tanımlanmıştır. Dolayısıyla 4/1-a ve 4/1-c sigortalıların prime esas kazançları için farklı bir düzenlemenin yapılmasını

gerektirecek haklı bir neden de bulunmamaktadır. Prime esas kazancı etkileyecek birçok unsurun 4/1-c sigortalılarında dikkate alınmaması, benzer durumda olan 4/1-a sigortalıları ile karşılaştırıldığında kanun koyucunun “eksik düzenlenme” yaptığını göstermektedir. Bu durum eşitlik ilkesine aykırı olduğu gibi 4/1-c sigortalılarının ciddi sosyal güvenlik kayıplarına neden olmaktadır. 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk kez sigortalı olarak tescil olan kamu görevlilerinin prime esas kazançlarının yüksek olmasının emekli aylığının artmasında çok fazla etkisinin olduğu düşünüldüğünde yaşanan hak kaybının 4/1-c sigortalıları açısından telafi edilemeyecek boyutlarda olduğu açıktır. Bu mağduriyetler, şu an yalnızca malullük nedeniyle aylığa hak kazananlarda fark edilecek olup zaman içinde emekli aylığı alanların sayısının artmasıyla birlikte daha fazla görülecektir. Anayasanın eşitlik ilkesine aykırı bu durumun giderilmesi ve aynı sosyal güvenlik şemsiyesi altında benzer durumda olan farklı sigorta kollarındaki sigortalıların benzer düzenlemeler ile sosyal güvenlik haklarının güvence altına alınması gereklidir.

5434 sayılı Kanuna tabi olan iştirakçilerin emeklilik aylığının hesaplanmasında yalnızca kademe ve derece esasına dayalı sisteme göre yıllar itibariyle iştirakçinin kazancının ne olduğuna bağlı olmaksızın emekli olduğu tarihteki görevi esas alınarak emekli aylığı belirlenmektedir. 5510 sayılı Kanuna tabi olan 4/1-c sigortalılar için ise prime esas kazanç ve prim ödeme gün sayısı aylığın belirlenmesinde önemli hale gelmiştir. Yeni sistem, kazancı fazla olanın ve daha fazla çalışanın aylığının fazla olmasını öngörmektedir. 5510 sayılı Kanun kapsamındaki 4/1-c sigortalıların çalışırken hak ettikleri kazançlarının neredeyse %50 ye yakın kısmının prime esas kazançta dahil edilmemesi, 5434 sayılı Kanun kapsamında olan iştirakçilere göre daha aleyhe bir durum yaratmış, aylıklar daha düşük hale gelmiştir. Aynı görevi yapan ancak farklı Kanunlara tabi olan kamu görevlilerinin aylık hesabının farklı yasal düzenlemeler tabi olması nedeniyle eşitsizlik ortaya çıkmıştır. Bir yandan da aynı net kazançta sahip olan 4/1-c sigortalısı ile 4/1-a sigortalısının prime esas kazançlarının aynı olmaması 4/1-a sigortalısından daha düşük aylık almasına neden olacaktır. Bu durum eşitlik ilkesine açıkça aykırı olduğu gibi sosyal güvenlik hakkından yararlanmada adaletsizliğe de neden olmaktadır. Yapılacak yasal düzenleme ile bu durumun ivedilikleri çözüme kavuşturulması gereklidir. Zira, 5510 sayılı Kanun kapsamında olan sigortalıların aylığa hak kazanma koşulları büyük oranda henüz gerçekleşmemişse de ölen sigortalıların hak sahipleri ile malul sigortalılara bağlanacak aylığın miktarı bu yasal durum içerisinde benzer durumda olan 4/1-a sigortalılarına ve 5434 sayılı Kanun kapsamındaki iştirakçilere göre çok daha düşük olacaktır.

## Sonuç

5510 sayılı SSGSSK.'nın yürürlüğe girdiği 01.10.2008 öncesi sigortalılığı olan kamu görevlilerinin sosyal güvenlik hakları 5434 sayılı Kanun kapsamında sağlanırken, ilk kez 5510 sayılı Kanun kapsamında tescil yapılan 4/1-c sigortalılarına uzun vadeli sigorta kolları bakımından uygulanacak hükümler bu Kanuna göre belirlenecektir. 5434 sayılı Kanun kapsamındaki iştirakçilerin EKEA'nın belirlenmesinde aylığa hak kazandıkları tarihteki derece ve kademeleri üzerinden aylık bağlanmaktadır. Makam, görev ve temsil tazminatı EKEA'ya dahil edilmemekte, üzerinden prim kesilmemekle birlikte aylığın hesabında doğrudan ilave edilmektedir. Bunun dışında iştirakçilerin çalışırken elde ettikleri kazançlardan makam, görev ve temsil tazminatı dışındaki diğer unsurlar EKEA'ya dahil edilmediği için aylığa da olumlu bir etkisi olmamaktadır. Bu unsurların EKEA'ya dahil edilmemesinin yasal dayanağı bulunmamaktadır. Emekli Sandığı, yan ödeme, özel hizmet tazminatı, ek tazminatı, emekliye ayrılan personele ödenen tazminat ve ödenecek diğer tazminat ve yapılacak zamlar, sözleşmeli personel dışında kalan iştirakçilerin hak ettiği ek ödemeyi EKEA'ya dahil etmemekte ise de anılan maddelerde damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulamayacağından bahsedilmektedir. Kanun koyucu yalnızca sözleşmeli personelin ek ödemesinin 666 sayılı KHK.ek m.9'a göre damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve *sigorta prim kesintisine* tabi olmayacağını belirtirken aynı maddede yer alan diğer iştirakçilerin ek ödemeleri için sadece vergiye tabi tutulmayacağını düzenlemiştir. Bu durumda sözleşmeli personel dışındakilerin ek ödemelerinin EKEA'ya dahil edilmemesi ve emekli aylığının hesabında dikkate alınmaması sosyal güvenlik hakkının ihlali niteliğindedir. Vergi ve sigorta primi farklı disiplinleri olan yasal dayanakları dahi farklı kamu alacaklarıdır. Kanun koyucu abesle iştigal etmez. Sözleşmeli personelin ek ödemesi için vergi ve sigorta priminin kesilmeyeceğini belirtirken aynı maddede diğer iştirakçiler açısından sadece vergiye tabi tutulamayacağından bahsetmesi yalnızca sözleşmeli personelin EKEA'sına ek ödemenin dahil edilmemesi gerektiğini açıkça göstermektedir. Kanun koyucunun sigorta prim kesintisinden açıkça bahsetmemiş olmasını iştirakçilerin lehine yorumlamak ve sosyal güvenlik hakkından daha fazla yararlanmalarını sağlamak gereklidir. İştirakçilerin harca ve seyyar görev tazminatı ve fazla mesai ücretlerinden sigorta priminin kesilmeyeceği, EKEA'ya dahil edilmeyeceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla 5434 sayılı Kanun kapsamında olan iştirakçilerin EKEA'sına belirtilen unsurların dahil edilmesi ve aylığına eklenmesi gereklidir. Bu hususlarda yasal bir düzenlemeye dahi ihtiyaç bulunmamaktadır. Çünkü engelleyici bir hüküm mevcut değildir.

5434 sayılı Kanun döneminde kademe ve derece esasına dayanan aylık hesaplama yöntemi yerine 5510 sayılı Kanun kapsamında ilk kez tescil olan 4/1-c sigortalıları için yaşlılık aylıklarında prime esas kazanç ve prim ödeme gün sayısı çok

daha önemli hale gelmiştir. Bu durum önceki Kanun döneminde iştirakçinin çalışırken hak ettiği kazanca bağlı olmaksızın son görev yerindeki kademe ve derecesine göre aylığın belirlenmesine bağlı yaşanan birtakım haksız uygulamalara son vermesi bakımından önemli ise de prime esas kazancın belirlenmesinde 4/1-c sigortalıların aleyhine yasal düzenleme yapılmış olması nedeniyle yaşlılık aylıklarının hem 5434 sayılı Kanuna tabi iştirakçilerin emekli aylığından hem de benzer düzeyde ücret alan 4/1-a sigortalıların yaşlılık aylığından çok daha düşük olmasına neden olmuştur.

5510 sayılı SSGSSK.m.80'de 4/1-a ve 4/1-c sigortalıların prime esas kazancına dahil olacak unsurlar tek tek düzenlenmiştir. Düzenlemeye bakıldığında 4/1-a sigortalıların hak ettikleri ücretin, ikramiye, prim vb tüm kazançların tamamı prime esas kazanca ilave olduğu halde (istisna ve muafiyet çok sınırlıdır) 4/1-c sigortalıların ücretlerinin bir kısmı örneğin 2914 sayılı Kanun kapsamında olanların ek ders ücretleri, prime esas kazanca ilave edilmemektedir. Hem 4/1-a hem 4/1-c sigortalıları için 5510 sayılı Kanun ücret kavramını birlikte düzenlemişse de ücretlerin tamamının 4/1-c sigortalılar için prime esas kazanca ilave edilmemesi kanun koyucunun “eksik düzenleme” yapmak suretiyle Anayasanın eşitlik ilkesine aykırı hareket ettiğini göstermektedir. Bu eksiklik nedeniyle 4/1-c sigortalıları ve hak sahiplerinin alacakları aylıklar çok daha düşük olacaktır. Benzer durumda olan sigortalıların prime esas kazancı aynı kanun hükmüne göre belirlenirken haklı bir neden olmamasına rağmen bizzat kanun koyucu tarafından eşitliğe aykırı şekilde oluşturulmuştur. Anayasa tarafından korunan sosyal güvenlik hakkının ihlaline neden olan kamu görevlilerinin prime esas kazancının 4/1-a sigortalıların prime esas kazancına dahil edilen unsurlarla aynı şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu konuda yasal düzenlemenin ivedilikle yapılması ortaya çıkacak mağduriyetleri önleyecektir.

## Extended Summary

In accordance with Article 2 of the Constitution, the Republic of Türkiye is a social state of law. One of the duties of being a social state is to eliminate social inequality and distribute justice equally to all citizens. It is guaranteed in our Constitution that everyone will benefit from the right to social security. Taking the necessary measures to ensure this assurance and establishing the organization are among the responsibilities of the social law state. The right to social security should not be applied differently to those in similar situations unless there is a justified reason. With the gathering of the Social Insurance Institution, the Self-Employed Social Insurance Institution and the Pension Fund under the Social Security Institution, the legislation applied by these Institutions to the insured has been combined within the scope of Social Insurance and General Health Insurance No. 5510. Since the pension deduction and institution provision are not deducted from the



side payments, special service compensation, additional compensation and additional payments that the participants within the scope of Law No. 5434 receive while working, these wages and compensations do not have an impact on the pension. Although there is no regulation in the legislation stating that insurance premiums will not be subject to deduction, the Social Security Institution practice continued in this direction. The institution does not deduct insurance premiums, taking into account the legislative provision that the mentioned wages and compensations cannot be subject to any tax.

Tax is a public expenditure, and premium is the financing of social security. Although both are collected by the public authority, the disciplines of taxes and premiums are different and their legal regulations are also different. With the regulation made in the Decree Law No. 666 in 2011, the legislator clearly stated that the additional payments of contracted personnel will not be subject to 'insurance premium deduction'. The legislator has clearly regulated which payments will not be subject to insurance premium deduction, and the fact that insurance premium deduction is not mentioned in other wages and compensations shows the will of the legislator in this direction.

Premiums are not deducted from the position, duty and representation compensation that the participants receive while working, but they are taken into account in calculating the pension. Provisions regarding salaries are applied in qualifying for the additional payment received by the participants and in making this payment.

Public officials who are participants within the scope of Law No. 5434 or who are insured for the first time under Law No. 5510 are accepted as insured according to paragraph (4/1-c) of paragraph 1 of Article 4 of the Law. Significant changes have been made in determining the premium earnings of 4/c insured individuals within the scope of Law No. 5510, compared to the retirement deduction basis salaries of participants within the scope of Law No. 5434. Unlike Law No. 5434, Law No. 5510 lists the elements that will be included in the premium-based earnings one by one in its 80th article, so the wages and compensation paid to the 4/1-c insured while working, other than these mentioned elements, will not be included in the premium-based earnings, regardless of the name under which they are paid.

Calculation of old-age pension is the same for all insured people within the scope of Law No. 5510. Therefore, there is no difference between 4/1-a insured and 4/1-c insured people. Calculation of old-age pension in Article 29 of Law No. 5510 is the same for all insured people. As a rule, the aim of Law No. 5510 is to collect premiums from all the wages earned by insured people while working. While Law No. 5510 defines the fee for 4/1-a and 4/1-c insured in the same way, and Law No. 5510 defines the fee for 4/1-a and 4/1-c insured in the same way, the

same Law contains different regulations in terms of the elements to be included in the premium-based earnings. While all wages earned by the insured while working, except for the exempt items for 4/1-a insured people, are included in the earnings subject to premium, the same elements are not included in the earnings subject to premium for 4/1-c insured people. Although social security institutions have been gathered under one roof and regulations have been made in the same Law and even within the same article for all insured people with the radical reform, the introduction of different provisions regarding the social security rights of insured people with different statuses regarding the factors to be included in the premium-based earnings causes inequality. The pension to be paid by the Institution to 4/1-c insured people or beneficiaries who face certain social risks such as old age, disability or death is considerably lower than that of insured people with other statuses. If no changes are made in the legislation, irreparable consequences will occur for the insured and the beneficiaries.

### **Beyan**

“Kamu Görevlilerinin Prime Esas Kazançlarının Emekli Aylığına Etkisinin Anayasa’nın Eşitlik İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi” başlıklı makalemde herhangi bir kişi veya kurumla çıkar çatışması bulunmadığını beyan ederim.

## KAYNAKÇA

- Akçomak, İ. (1989). Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu. Ankara: Feryal Matbaacılık.
- Centel, T. (2021). Türk Sosyal Güvenlik Hukuku. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık.
- Çopuroğlu, ., (2013). Ücret ve Korunması. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Döner, A. (2023). Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Dönmez, M. (2020). Memur Hukuku. Ankara: Bilge Yayınevi.
- Ekmekçi, Ö., Yiğit, E., (2022). Bireysel İş Hukuku Dersleri. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık.
- Eren, A., (2022), Anayasa Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ertürk, Ş. (2008), “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda Değişiklik Öngören 5754 Sayılı Kanundan Sonra Uzun Vadeli Sigorta Kollarına Genel Bakış”, 5(19), 1047-1066.
- Günay, C.İ., (2023). İş Hukukunun Temel Esasları. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Güzel, A., Okur, A.R. ve Caniklioğlu, N., (2021). Sosyal Güvenlik Hukuku. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Kaplan, Senyen E.T., (2023). Bireysel İş Hukuku. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Karademir, A, Ekinci, H., (2019). İşçilik Alacakları. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karakaş, İ. (2019). Emeklilik Uygulaması ve Davaları El Kitabı. Ankara: Tulpars Yayınları.
- Kaynak, Z. (2006). Sosyal Güvenlik Sistemimizde Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Korkusuz, R. ve Uğur, S. (2022), Sosyal Güvenlik Hukuku. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Mestan, M., (2012), Norm ve Standart Birliği Sağlanması Bakımından 5510 Sayılı Kanunda Kamu Görevlilerinin (4/1-c) Sosyal Güvenliği, Bursa, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Mollamahmutoğlu, H., Astarlı, M., Baysal U., (2022), İş Hukuku. Ankara: LYKEION Yayıncılık.
- Özbudun, E.. (2022). Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Sözer, A. N. (2023). Türk Sosyal Sigortalar Hukuku. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Şimşek, A. (2010). Memurun Sosyal Güvenliği. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Tanör, B. (2022). Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık.
- Tezel A. ve Kurt R. (2009). Sosyal Güvenlik Reformu. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Tulukçu, N. B. (2000). İşverenin Hizmet Sözleşmesi Yapma Serbestisinin Sınırları. Konya: Damla Ofset.

- Tuncay, C. ve Ekmekçi, Ö. (2021). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Uşan, M. F. ve Erdoğan C. (2022). İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, H. (2019), “Sosyal Güvenlik Hukukunda İş Sözleşmesiyle Çalışanların Prime Esas Kazançlarının Tespiti” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 145, 449-493.  
<https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1102m.htm> (11.04.2023).  
<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/Kanun/KanunDetay?YasamaKanunId=f72877be-1280-037b-e050-007f01005610&kanunNumarasi=5754#step-2> (11.04.2023).  
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2006-112-nrm.pdf> (12.04.2023).