

**T.C.**  
**BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**SOSYAL GÜVENLİK REFORMU ÇERÇEVESİNDE**  
**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU'NDA ÖZERKLİK**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Kenan ÇAKIR**

**Danışman**  
**Prof. Dr. E. Elif YÜCETÜRK**

**BOLU 2019**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,**

Kenan Çakır'a ait "Sosyal Güvenlik Reformu Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu'nda Özerklik" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimii Anabilim Dalında yüksek lisans Tezi olarak oy birliğiyle/ oy çokluğuyla kabul edilmiştir.

25.07.2019

**Unvan, Adı, Soyadı**

**İmza**

**Üye (Tez Danışmanı) :** Prof. Dr. Emine Elif YÜCETÜRK

.....  


**Üye :** Doç. Dr. Senem KURT TOPUZ

.....  


**Üye :** Dr. Öğr. Üyesi Şahin ÇAYLI

.....  


**Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı**

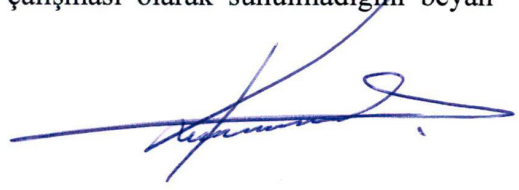


**Doç. Dr. Yaşar AYYILDIZ**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü**

## ETİK UYGUNLUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, “**Sosyal Güvenlik Reformu Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu’nda Özerklik**” başlıklı çalışmanın yazılmasında, bilimsel ve etik kurallara uyulduğunu, başvuru kaynaklardan yapılan alıntılarının adlarının bilimsel kurallara uygun olarak metin içinde, dipnotlarda ve kaynaklarda gösterildiğini, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin tamamının ya da bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitede bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.



Kenan ÇAKIR

25.07.2019



## ÖN SÖZ

Yüksek lisans tezi olarak hazırlanan bu çalışma, Türk sosyal güvenlik sisteminde 2006 yılında gerçekleştirilen reformla sınırlandırılmıştır. Çalışmada sosyal güvenlik reformu sonrasında ortaya çıkan kurumsal yapı idari özerklik bağlamında ele alınmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin dinamik sistemler olması münasebetiyle çeşitli dönemlerde değişiklikler yapılması kaçınılmazdır. Bu bağlamda sosyal güvenlik reformu sonrasında yapılan değişikliklerin de çalışmaya yansıtılması ile güncellik sağlanmıştır.

Sosyal güvenlik konusu toplumda yaşayan bireylerin gelecekteki yaşam koşullarının bugünden belirlendiği göz önüne alındığında önemini her zaman koruyacağı açıktır. Bu çalışmanın ileride yapılması muhtemel çalışmalara katkı sağlaması umulmaktadır.

Çalışmanın başından itibaren göstermiş olduğu anlayış ve katkıları ile emeği geçen sayın Prof. Dr. E. Elif YÜCETÜRK hocama teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca göstermiş oldukları destek ve sabırlarından dolayı eşim ve çocuklarıma ayrı ayrı teşekkür ediyorum.

**Kenan ÇAKIR**

**25.07.2019**

## ÖZET

### SOSYAL GÜVENLİK REFORMU ÇERÇEVESİNDE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU'NDA ÖZERKLİK

**Kenan ÇAKIR**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**Danışman: Prof. Dr. E. Elif YÜCETÜRK**

**Temmuz 2019, 117 + xv Sayfa**

Dünyada sosyal güvenlik sistemleri günün koşul ve ihtiyaçlarına göre sürekli olarak değişime uğrayan dinamik sistemlerdir. Türk sosyal güvenlik sisteminde de kendine özgü olarak reformlar gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik reformu çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu'nda özerkliği ele alan bu çalışma ile Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurumsal yapısı 5502 sayılı Kanun temelinde incelenerek idari özerkliğin sağlanıp sağlanamadığının tespitinin yapılması amaçlanmıştır. Çalışmada teorik ikincil kaynaklardan yararlanılmakla birlikte, konunun bilimsel niteliğine somut olarak katkı sağlamak için resmi istatistikî veriler de kullanılmıştır. Ayrıca reform sonrası yapılan değişiklikler çalışmaya yansıtılarak güncellik sağlanmıştır. Çalışma sonucunda devredilen sosyal güvenlik kurumlarının yerine kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nda gerçek anlamda idari özerkliğin sağlanamadığı, Türk sosyal güvenlik sisteminin popülist müdahalelere açık olmaya devam ettiği sürece sistemde reforma neden olan aynı sorunlarla karşılaşmasının kaçınılmaz olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik, Reform, Sosyal Sigortalar, Özerklik.

**ABSTRACT****AUTONOMY IN SOCIAL SECURITY INSTITUTION WITHIN THE SOCIAL  
SECURITY REFORM****Kenan ÇAKIR****Master Thesis****Department of Public Administration****Advisor: Prof. Dr. E. Elif YÜCETÜRK****July 2019, 117 + xv Pages**

In the world, social security systems are dynamic systems that are constantly changing according to the conditions and needs of the day. Reforms were carried out in the Turkish social security system within its own system. In the framework of social security reform, this study dealing with the autonomy in the Social Security Institution aims to determine whether administrative autonomy can be achieved by examining the institutional structure of the Social Security Institution on the basis of the Law No. 5502. In addition to theoretical secondary sources, official statistical data have been used in this study to contribute to the scientific literature related to this topic. Moreover, the changes made after the reform were reflected in the study to make the study up-to-date. As a result of the study, it has been concluded that in the Social Security Institution established in place of the social security institutions, the real administrative autonomy cannot be maintained, and it is inevitable that the Turkish social security system will face the same problems that cause the reform as long as it continues to be open to populist interventions.

**Keywords:** Social Security, Reform, Social Insurance, Autonomy

## İÇİNDEKİLER

<b>ONAY SAYFASI</b> .....	<b>ii</b>
<b>ETİK UYGUNLUK BEYANI</b> .....	<b>iii</b>
<b>ÖN SÖZ</b> .....	<b>iv</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>vii</b>
<b>TABLolar LİSTESİ</b> .....	<b>xii</b>
<b>ŞEKİL VE GRAFİKLER LİSTESİ</b> .....	<b>xiii</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ</b> .....	<b>xiv</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>I.BÖLÜM</b>	
<b>1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE TÜRKİYE’DE TARİHSEL GELİŞİMİ</b> .....	<b>5</b>
1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı .....	5
1.2. Sosyal Güvenlik Sistemi .....	5
1.3. Sosyal Güvenliğin Araçları .....	6
1.3.1. Sosyal Sigortalar .....	6
1.3.2. Sosyal Yardımlar .....	7
1.3.3. Sosyal Hizmetler .....	7
1.4. Sosyal Güvenlik Modelleri .....	8
1.4.1. Bismarck Modeli.....	8
1.4.2. Beveridge Modeli.....	9
1.5. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi .....	9
1.5.1. Anayasada Sosyal Güvenliğin Yeri .....	10
1.5.1.1. 1961 Anayasası.....	11
1.5.1.2. 1982 Anayasası.....	11
1.6. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi .....	12

1.6.1. Osmanlı Dönemi .....	12
1.6.1.1. Sosyal Sigortalar .....	12
1.6.1.1.1. Kamu Çalışanları .....	12
1.6.1.1.2. İşçiler .....	13
1.6.1.1.3. Esnaf Sanatkar ve Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar...13	
1.6.1.1.4. Tarımda Çalışanlar.....15	
1.6.1.2. Sosyal Yardımlar ve Hizmetler.....15	
1.6.1.2.1. Din Kurallarına Dayanan Sosyal Yardımlar.....15	
1.6.1.2.2. Vakıflar .....	15
1.6.2. Cumhuriyet Dönemi.....16	
1.6.2.1. Sosyal Sigortalar .....	16
1.6.2.1.1. Kamu Çalışanları .....	17
1.6.2.1.2. İşçiler .....	18
1.6.2.1.3. Esnaf Sanatkar ve Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar...18	
1.6.2.1.4. Tarımda Kendi Adına Çalışanlar .....	19
1.6.2.1.5. Tarım İşlerinde Süreksiz Çalışanlar .....	19
1.6.2.2. Sosyal Yardımlar ve Hizmetler .....	19
1.7. 4792 Sayılı İşçi Sigortaları Kurumu ve Devredilen Sosyal Güvenlik Kurumları.....21	
1.7.1. 4792 Sayılı İşçi Sigortaları Kurumu .....	21
1.7.1.1. Teşkilat Yapısı .....	22
1.7.1.1.1. Genel Kurul.....22	
1.7.1.1.2. Yönetim Kurulu .....	23
1.7.1.1.3. Genel Müdürlük Kuruluşu .....	24
1.7.1.2. Personel Yapısı .....	24
1.7.1.3. Mali Yapısı .....	24
1.7.2. 4958 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu .....	25
1.7.2.1. Teşkilat Yapısı .....	25
1.7.2.1.1. Genel Kurul.....25	
1.7.2.1.2. Yönetim Kurulu .....	26
1.7.2.1.3. Başkanlık .....	26
1.7.2.2. Personel Yapısı .....	27



1.7.2.3. Mali Yapısı .....	27
1.7.3. T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü .....	28
1.7.3.1. Teşkilat Yapısı .....	29
1.7.3.1.1. Yönetim Kurulu .....	29
1.7.3.1.2. Genel Müdürlük .....	29
1.7.3.1.3. Sağlık Kurulu .....	30
1.7.3.2. Personel Yapısı .....	30
1.7.3.3. Mali Yapısı .....	31
1.7.4. Bağ-Kur Genel Müdürlüğü .....	31
1.7.4.1. Teşkilat Yapısı .....	32
1.7.4.1.1. Genel Kurul .....	32
1.7.4.1.2. Yönetim Kurulu .....	33
1.7.4.1.3. Genel Müdürlük Kuruluşu .....	33
1.7.4.2. Personel Yapısı .....	34
1.7.4.3. Mali Yapısı .....	35
1.7.5. 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu .....	35
1.7.5.1. Teşkilat Yapısı .....	35
1.7.5.1.1. Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu .....	36
1.7.5.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı .....	36
1.7.5.2. Personel Yapısı .....	37
1.7.5.3. Mali Yapısı .....	37

## II. BÖLÜM

### 2.TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM ARAYIŞLARI ve ÖZERKLİK SORUNU.....38

2.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Sorunları.....	39
2.1.1. Nüfus Yapısındaki Değişim Sorunu .....	40
2.1.2. Kapsam Sorunu .....	41
2.1.3. Sosyal Güvenliğin Finansmanı Sorunu.....	42
2.1.3.1. Erken Emeklilik .....	42
2.1.3.2. Prime Esas Kazançların Düşük Gösterilmesi .....	43
2.1.3.3. Kayıtdışı İstihdamın Yüksek Olması.....	45

2.1.3.4. Prim Tahsilat Oranının Düşüklüğü .....	45
2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Özerklik Sorunu .....	46
2.2.1. Özerklik Kavramı ve Sosyal Güvenlikte Özerkliğin Önemi .....	51
2.2.2. Özerk Kurumlar ve Türk Kamu Yapılanmasındaki Yeri.....	53
2.2.3. Kalkınma Planlarında Özerklik.....	55
2.2.3.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) .....	58
2.2.4. Parti Programlarında Özerklik .....	61
2.2.4.1. Adalet ve Kalkınma Partisi .....	61
2.2.4.2. Cumhuriyet Halk Partisi .....	62
2.2.4.3. Milliyetçi Hareket Partisi.....	63
2.2.4.4. Anavatan Partisi.....	64
2.2.4.5. Saadet Partisi .....	64
2.2.5. Sosyal Taraflar Yönünden Özerklik .....	65
2.2.5.1. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu .....	65
2.2.5.2. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu .....	66
2.2.5.3. Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu.....	67
2.2.5.4. Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu.....	67
2.3. Dünyada Sosyal Güvenlikte Özerk Yönetim Örneği: Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik İdaresi (SSA) .....	68
2.3.1. ABD Sosyal Güvenlik Sistemi ve Tarihsel Gelişimi.....	68
2.3.2. SSA ( <i>Social Security Administration</i> )'nın Organları.....	70
2.3.3. Komiser ( <i>Commissioner</i> ) ve Yardımcısı .....	70
2.3.4. Sosyal Güvenlik Danışma Kurulu ( <i>Social Security Advisory Board</i> ) .....	71

### III. BÖLÜM

#### 3. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORM ve SOSYAL GÜVENLİK KURUMU.....74

3.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Kuruluşu Amacı ve Görevleri .....	76
3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Teşkilat Yapısı .....	77
3.2.1. Genel Kurul.....	77
3.2.2. Yönetim Kurulu .....	80
3.2.3. Başkanlık Teşkilatı.....	84

3.2.3.1. Başkan.....	84
3.2.3.2. Hizmet Birimleri.....	87
3.2.3.2.1. Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü.....	88
3.2.3.2.2. Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü.....	89
3.2.3.2.3. Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü.....	90
3.2.3.2.4. Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü.....	90
3.2.3.2.5. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı.....	91
3.2.3.2.6. Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı.....	92
3.2.3.2.7. Strateji Geliştirme Başkanlığı.....	92
3.2.3.2.8. Hukuk Müşavirliği.....	92
3.2.3.2.9. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.....	92
3.2.3.2.10. Personel Daire Başkanlığı.....	93
3.2.3.2.11. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı.....	93
3.2.3.2.12. İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı.....	93
3.2.3.2.13. Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı.....	94
3.2.3.3. Taşra Teşkilatı.....	95
3.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Personel Yapısı.....	96
3.3.1. Personelin Statüsü.....	96
3.3.2. Personel Kadro ve Atamaları.....	97
3.3.3. Personelin Ücret ve Mali Hakları.....	98
3.3.4. Personelin Öğrenim Durumu.....	99
3.4. Sosyal Güvenlik Kurumunun Mali Yapısı.....	100
3.5. Sosyal Güvenlik Kurumunun Denetimi.....	102

#### **IV. BÖLÜM**

#### **4. SONUÇ VE ÖNERİLER.....103**

#### **KAYNAKLAR .....107**

## TABLOLAR LİSTESİ

<b>Tablo 2.1:</b> Bazı Sosyal Sigorta Kollarının Tarihsel Gelişimi .....	40
<b>Tablo 2.2:</b> Türkiye’de ve Diğer Ülkelerde Nüfusun Yaşlanma Hızı .....	40
<b>Tablo 2.3:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu Gelir Gider Dengesi .....	42
<b>Tablo 2.4:</b> Yaşlılıktan Dolayı Emeklilik Koşulunda Yapılan Düzenlemeler .....	43
<b>Tablo 2.5:</b> Prime Esas Kazançları Asgari Ücretten Bildirilenlerin Genel Toplamına Oranı ve Gün Sayısı .....	44
<b>Tablo 2.6:</b> Sosyal Güvenlik Açıkları ve Devlet Katkısı .....	47
<b>Tablo 2.7:</b> Borç Yapılandırma ve Af Kanunları İle Seçimlerin İlişkisi .....	48
<b>Tablo 2.8:</b> Bazı Ülkelerin Sosyal Güvenlik Yönetiminde Özerklik .....	52
<b>Tablo 2.9:</b> Türkiye’de Özerk Kurumlar .....	54
<b>Tablo 2.10:</b> Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Özerklik .....	56
<b>Tablo 2.11:</b> ABD Sosyal Güvenlik İdaresi (SSA) Komiserleri Görev Süreleri .....	71
<b>Tablo 3.1:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu ve Devredilen Kurumların Organları .....	77
<b>Tablo 3.2:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu ve Devredilen Kurumların Yönetim Kurulları ...	81
<b>Tablo 3.3:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanları Görev Süreleri .....	87
<b>Tablo 3.4:</b> Sosyal Güvenlik Merkezlerinin Durumu .....	95
<b>Tablo 3.5:</b> 2018 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Personel Durumu .....	96

## ŞEKİLLER ve GRAFİKLER LİSTESİ

<b>Şekil 1.1:</b> Sosyal Sigortalar Kurumu Teşkilat Yapısı.....	27
<b>Şekil 1.2:</b> T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Teşkilat Yapısı.....	30
<b>Şekil 1.3:</b> BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü Teşkilat Yapısı.....	34
<b>Şekil 1.4:</b> 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Yapısı .....	37
<b>Şekil 2.1:</b> ABD Sosyal Güvenlik İdaresi Organizasyon Şeması .....	70
<b>Şekil 3.1:</b> Sosyal Güvenlik Reformunun Ana Bileşenleri.....	74
<b>Şekil 3.2:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu Hizmet Birimleri .....	88
<b>Grafik 2.1:</b> Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Kapsama Alanı .....	41
<b>Grafik 2.2:</b> 2006-2018 Yılları Arası SGK Gelir ve Gider Artış Oranları(%).....	46
<b>Grafik 3.1:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu Personeli Öğrenim Durumu.....	99

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AK Parti</b>	: Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>ANAP</b>	: Anavatan Partisi
<b>BAĞ-KUR</b>	: Esnaf Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
<b>CES</b>	: Ekonomik Güvenlik Komitesi
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>CK</b>	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
<b>ÇSGB</b>	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
<b>D. Bşk.</b>	: Daire Başkanlığı
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurulu
<b>DİSK</b>	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>Emekli Sandığı</b>	: T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Milli Hâsıla
<b>ILO</b>	: Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>IMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>İLKSAN</b>	: İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı
<b>İPC</b>	: İdari Para Cezası
<b>İSK</b>	: İşçi Sigortaları Kurumu
<b>İŞKUR</b>	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>KAMU-SEN</b>	: Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
<b>KB</b>	: Kalkınma Bakanlığı
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>MHP</b>	: Milliyetçi Hareket Partisi
<b>OYAK</b>	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
<b>SGDP</b>	: Sosyal Güvenlik Destek Primi

<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SGM</b>	: Sosyal Güvenlik Merkezi
<b>SHÇEK</b>	: Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu
<b>SP</b>	: Saadet Partisi
<b>SSA</b>	: Social Security Administration (Sosyal Güvenlik İdaresi)
<b>SSB</b>	: Social Security Board (Sosyal Güvenlik Kurulu)
<b>SSK</b>	: Sosyal Sigortalar Kurumu
<b>SYZ</b>	: Sosyal Yardım Zammı
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>TİSK</b>	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
<b>TÜFE</b>	: Tüketici Fiyat Endeksi
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>TÜRK-İŞ</b>	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
<b>TÜSİAD</b>	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
<b>ÜFE</b>	: Üretici Fiyat Endeksi
<b>YDK</b>	: Yüksek Denetleme Kurulu
<b>Yİ-ÜFE</b>	: Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksi
<b>YTL</b>	: Yeni Türk Lirası

## GİRİŞ

Sosyal güvenlik toplumda yaşayan bireylerin yaşam boyu karşılaştıkları çeşitli risklere karşı onları koruyan ve başkalarına muhtaç olmadan hayatlarını sürdürmelerine olanak sağlayan bir mekanizmadır. Tarih boyunca toplumlar sosyal güvenliklerini geleneksel yöntemlerle sağlamaya çalışmışlardır. Daha çok sosyal yardımlaşmayı esas alan geleneksel yöntemlerin yerini sanayileşme hareketleri ile 1800'li yıllardan itibaren sosyal güvenlik sistemleri almaya başlamıştır. Sosyal sigortaların hâkim olduğu sosyal güvenlik sistemlerinde ilerleyen yıllarda toplumların refah seviyelerinin yükselmesi ile sosyal güvenliğin toplumda yaşayan tüm bireyleri kapsamı yönünde değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemleri toplumun ve ülkenin koşullarına göre değişiklik göstermektedir. Türk sosyal güvenlik sistemi de dünyadaki diğer sosyal güvenlik sistemleri gibi kendine özgü gelişerek oluşan bir sistemdir. Ayrıca sosyal güvenlik sistemleri günün koşullarına ve ihtiyaçlarına göre kendini yenilemesi gereken dinamik sistemlerdir. Her ülkenin kendine özgü koşul ve ihtiyaçlarına göre reformlar yapılmak suretiyle şekillenmeye devam etmektedirler. Bu bağlamda Türk sosyal güvenlik sistemi de gerçekleştirilen reformlarla kendini yenilemeye devam etmektedir. Türk sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlar ağırlıklı olarak sistemin sürdürülebilirliğine yönelik olmakla birlikte kapsamın genişletilmesine yönelik olmuştur.

Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde sorunlar özellikle 1970'li yıllarda petrol krizi sonucu ortaya çıkmasına rağmen gelişmekte olan ülkeler grubunda yer alan ülkemizde 1990'lı yıllarda sistemin finansal açık vermeye başlaması ile gün



yüzüne çıkmıştır. Bunun doğal sonucu olarak sistemde reformlar yapmak kaçınılmaz hale gelmiştir. Türk sosyal güvenlik sistemi kuruluşundan kısa bir süre sonra reformlarla tanışmış ve bu reformlarda emeklilikte yaş hadlerinin yükseltilmesi ve prim gün sayılarının artırılması sonucu hak kayıpları ile sonuçlanmıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlar sistemin sürdürülebilirliğini sağlama temelinde ele alındığından asıl sorun oran sistemin yürütümünde özerkliğin sağlanması konusu ihmal edilmiştir. Reformu gerçekleştiren siyasi irade; finansman sorunu yaşanma nedeninin sisteme yapılan sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı popülist müdahaleler değilmiş gibi hareket ederek sistemi güvenceye almamıştır. Dahası sisteme müdahaleyi sınırlandırmak yerine sistematik hale getirerek her seçim öncesinde af kanunları aracılığıyla borç affı ve borç faiz affı uygulamaları ile sistemi yeniden dar boğaza sürüklemektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri gerek mali büyüklüğü gerekse kapsadıkları nüfus açısından bakıldığında ülke ekonomileri üzerindeki etkileri de büyük olmaktadır. Bu denli büyük organizasyonların yönetiminin de sağlıklı bir şekilde yürütülmesi hayati önem arz etmektedir. Bundan dolayı sosyal güvenlik sistemlerinin yönetiminde “özerklik” ilkesi benimsenmiştir. Bu çalışmanın konusunu gerçekleştiren sosyal güvenlik reformu sonucu 16.05.2006 tarihli 5502 sayılı kanunla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kurumsal yapısının idari özerklik bağlamında incelenmesi oluşturmaktadır.

Bu çalışma ile Türk sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli Sosyal Güvenlik Kurumu’nun 5502 sayılı kuruluş kanununda “idari ve mali açıdan özerk” olduğu belirtilen kurumsal yapısının incelenerek gerçek anlamda idari özerkliğin sağlanıp sağlanmadığının ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu çalışmanın hazırlanmasında; Türk sosyal güvenlik sistemi II. Dünya Savaşı sonrası oluşmasına rağmen neden 1990’lı yıllardan itibaren finansman sorunu ile karşı karşıya kalmıştır? Sistemin kendisinde mi yoksa yürütülmesinde mi sorun vardır? Sistemin gerçek sahiplerinin sistem üzerindeki etkileri ne düzeydedir? Siyasi iradenin sisteme popülist

müdahalelerinin sonuçları nelerdir? Çalışmamız, bu sorulara cevap aramayı amaçlamaktadır.

Bu çalışma temelde Türk sosyal güvenlik sisteminde reformlara neden olan sorunların başında sistemin yürütümünde özerkliğin sağlanamamasından kaynaklandığı varsayımı üzerinden ele alınmaktadır. Türk sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli kanun maddesinde “idari ve mali açıdan özerk” olduğu belirtilen Sosyal Güvenlik Kurumu’nun yönetiminde idari özerkliğin sağlanmadığı varsayımı çalışmanın çerçevesini oluşturmaktadır. Esas olan sosyal güvenlik sisteminin özerkliği olmasına rağmen sistemi yürütmekle görevli Sosyal Güvenlik Kurumu’nda idari özerklik sağlanmadan sistemin özerkliğinin sağlanmasının mümkün olmadığı varsayımından hareketle idari özerklik sorunu üzerine çalışma şekillenmektedir.

Çalışmada konu ile ilgili literatür taranarak ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Kimi kaynaklara internet üzerinden erişilmiştir. Ayrıca konunun bilimsel niteliğine somut olarak katkı sağlamak için Sosyal Güvenlik Kurumu ve diğer kurumlara ait resmi istatistikî verilerden de yararlanılmıştır. Çalışma temel olarak 2006 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu çerçevesinde sınırlandırılarak ele alınmış olup, kurumsal yapıda yapılan değişiklikler günümüze uyarlanmak suretiyle güncellik sağlanmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu kurumları kanunlarının yeniden düzenlenmesi sonucu, yeni Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre oluşan konumuzla ilgili değişiklikler de çalışmaya yansıtılmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sosyal güvenlikle ilgili kavram ve tanımlara yer verilmiş, Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi ele alınarak sosyal güvenlik reformu öncesi sosyal güvenlik kurumları incelenmiştir. İkinci bölümde ise Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları irdelenerek özerklik sorunu ayrıca ele alınmış, kurumsal yapısı ve işleyişi ile idari özerkliğe örnek olduğu değerlendirilen Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Sosyal Güvenlik Kurumu’nun (*Social Security Administration*) kurumsal yapısı incelenmiştir.

Üçüncü bölümde gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu sonucu kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurumsal yapısı idari özerklik bağlamında incelenmiş, sosyal güvenlik reformu sonucu hukuki statüleri sona erdirilerek devredilen sosyal güvenlik kurumları ile karşılaştırmalı olarak değerlendirmeler yapılmıştır. Sonuç bölümünde ise çalışma sonucu elde edilen veriler değerlendirilmiş, önerilerde bulunarak çalışma sonuçlandırılmıştır.



# I. BÖLÜM

## 1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ve TÜRKİYE'DE TARİHSEL GELİŞİMİ

### 1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

İlk olarak 1935 yılında ABD sosyal güvenlik kanununda kullanılan sosyal güvenlik kavramı dar anlamda; “hastalık, kaza, analık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, ölüm ve çocuk yetiştirme gibi belirli sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır” (Dilik 1992: 10). Geniş anlamda ise “bir toplumda kişisel birikimler ile toplumsal katkılardan ya da sadece kamusal veya toplumsal fonlardan oluşturulan kaynaklardan yapılan sosyal içerikli, aynı ve nakdi her türlü ödeme ve yardımlar” olarak tanımlanmaktadır (SGK 2009: 1).

### 1.2. Sosyal Güvenlik Sistemi

İnsanoğlu dünyada hayatını sürdürmeye çalışırken çeşitli temel ve sosyal nitelikli ihtiyaçlarının yanında, çeşitli risklerle de karşılaşmaktadır (Çubuk 1982: 3). İnsanoğlunun karşılaştığı risklerin başında çalışma gücünün kısmen veya tamamen kaybı gelmektedir. Bu durum bireylerin gelirlerinde devamlı veya geçici olarak azalma veya tamamen durmasına neden olmaktadır. Ayrıca giderlerinin artması sonucunu da ortaya çıkarmaktadır.

Ortaya çıkan bu durumların üstesinden gelmek amacıyla kötü günler için para biriktirme, karşılıklı olarak yardımlaşma ve yardımlaşma sandıkları kurma, zarara yol açan kimseden tazminat isteme gibi geleneksel yöntemler kullanılmıştır. Geleneksel yöntemlerin yetersizliği sonucu ayrıca 20. yüzyılda “sosyal devlet” anlayışı ile birlikte, devletlerin bireylerin güvenliklerini sağlamada harekete geçmesine neden olmuştur. Böylece kamusal niteliği olmayan, geleneksel nitelik taşıyan bireysel ve toplu yöntemlerin yerini, devletlerin kurduğu ya da kurulmasını sağladığı sistemler almıştır. Bu gelişmeler sonucunda toplumda yaşayan bireylerin sosyal güvenliklerini sağlamaya yönelik devlet tarafından düzenleme yapılan kurumlar topluluğu anlamına gelen sosyal güvenlik sistemleri doğmuştur (Aydın 2003: 253).

### 1.3. Sosyal Güvenliğin Araçları

Sosyal güvenlik sistemleri toplumda fakirliği ve gelir dağılımındaki eşitsizliği önlemede ve toplum huzurunu sağlamada önemlidir. Günümüzde dünyada birçok ülkede sosyal güvenlik sistemleri vardır. Bağımsız ve modern bir ülke olma yolunda ülkede görevi sosyal güvenliği sağlamak olan bir kurumsal yapının varlığı önemli bir ön koşulu oluşturmaktadır (Başbakanlık 2005: 30). Bugün dünyada sosyal güvenlik sistemleri hedefe ulaşmak için çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Bunların en önemlileri; sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerdir.

#### 1.3.1. Sosyal Sigortalar

Çalışan kesimlerin toplum hayatında sosyal güvenliğini sağlayarak, işgücünü korumak ve geleceklerini teminat altına alarak korunmalarını sağlama amacıyla kurulan zorunlu sigortalardır (Ayhan 2012: 46-47). Tarafların katılımının zorunlu olduğu sosyal sigortalarda belirlenen risklerin finansmanı, sosyal sigorta kapsamında bulunanlar tarafından primlerle sağlanmaktadır (Aydın 2003: 254). Sosyal sigortalar kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından oluşur. Kısa vadeli sigorta kolları iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortasını, uzun vadeli sigorta kolları ise yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarını içermektedir (SGK 2009:3).

### 1.3.2. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, herhangi bir nedenle kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu aile fertlerini geçindirme imkânı kalmayan bireylere, muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve onları tekrar kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan aynı ve/veya nakdi nitelikteki geçici veya sürekli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlardır (Başbakanlık 2005: 30). Sosyal yardımlar devlet ve gönüllü kuruluşlar tarafından muhtaç olanlara para ya da mal şeklinde yapılabilmektedir. Yaşlı ve engellilere aylık bağlanması, muhtaç olanlara kira, yakacak, giyim yardımı gibi yardımlar en fazla yapılan sosyal yardımlardandır.

Sosyal yardımlar çoğunlukla tüm vatandaşlar tarafından ödenen vergilerle finanse edildiğinden, ulusal gelirin yeniden paylaşımına olanak sağlayarak gelir paylaşımında yaşanan adaletsizliklerin en az seviyeye indirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Özellikle ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde sosyal yardımların kapsamının daha geniş olduğu görülmektedir (Aydın 2003: 254).

### 1.3.3. Sosyal Hizmetler

İnsanlar doğuştan veya sonradan kontrolleri dışında kendi bünye veya çevre şartlarından doğan, maddi ve manevi olarak etkileyen zorluklarla karşılaşır. Sosyal hizmetler bu zorlukların giderilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasında, bireylerin kendisine yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olmasını önüne geçilmesinde etkilidir. Aile ilişkilerinin güçlenmesinde, birey, aile, grup ve toplumların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerinde yardımcıdır. Bireylerin hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici, değiştirici-geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür (Başbakanlık 2005: 29).

#### 1.4. Sosyal Güvenlik Modelleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişim sürecinin incelenmesinde, 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren 'Sanayi Devrimi'ni yaşayan ülkelerin sistemleri başlangıç olarak değerlendirilebilir (Başbakanlık 2005: 30). Refah devleti anlayışının ortaya çıkması ile dünyada sosyal güvenlik uygulamaları hızla artarak farklı sosyal güvenlik sistemleri meydana gelmiştir. Bugün dünyadaki sosyal güvenlik sistemlerinin temelini oluşturan ve gelişmelerinde önemli ölçüde rol oynayan iki model karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki 1880'li yıllarda Almanya'da ortaya çıkan Bismarck Modeli, ikincisi ise İngiltere'de 1942 tarihli Beveridge Planı'nın hazırlanmasıyla ortaya çıkan Beveridge Modelidir. Günümüzde ise iki modelden esinlenen karma modeller de ortaya çıkmıştır.

##### 1.4.1. Bismarck Modeli

Geleneksel yardımlaşma mekanizmalarının şehirleşmenin de etkisiyle yetersiz kalması, Almanya'da şehirlerde yoksulluk içinde yaşayan ve 1877'deki ağır ekonomik bunalım sebebiyle hayat şartları daha da zor hale gelen işçi sınıfını zor duruma düşürmüştür. İşçi sınıfına güvence sağlamak amacıyla zorunlu sosyal sigorta tekniğine dayalı ilk sosyal sigorta sisteminin esasları Bismarck tarafından ortaya konulmuştur (Güzel 2005: 63).

Bu modelde sosyal güvenlik hakkı, kural olarak mesleki faaliyete bağlı olmaktadır. Bireylerin bağımlı ya da bağımsız olarak çalışma kurallarına bağlı olarak, sosyal güvenlik kapsamına alınmaktadırlar. Sistemin mali kaynağını ise kazanç esasına dayalı sigorta primleri oluşturmaktadır. Sosyal sigorta modeli olarak en yaygın uygulanan modeldir. Modelin esası, yönetim yapısında ve sosyal sigorta hakları bakımından farklı kanuni düzenlemelerin zorunlu olmasıdır. Çalışanların, mesleki özellik ve zorluklarına göre farklı sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmaları, elde edilen kazancına göre belirlenen prim esaslı, sosyal sigorta kapsamında sağlanan yardımlarda da farklı uygulamaları beraberinde getirmektedir (Ülker 2009).

#### 1.4.2. Beveridge Modeli

Beveridge, fakirliğin çağdaş bir toplumda yüz karası olduğunu vurgulamış, geniş kapsama alanı olan bir sosyal güvenlik sistemi ile toplumun fakirlik sorununu çözümlenebileceğini ve sistemin dayanacağı temel ilkeleri hazırlanan bir rapor ile belirlemiştir (Güzel 2005: 63-64). Beveridge raporu, sosyal güvenliğin ve sosyal sigortaların teorisini ortaya koyan bir araştırmadır. Raporda sosyal güvenlik sisteminin temel ilkeleri şöyle belirlenmiştir:

- Geneli kapsama ve sigorta yardımlarında teklik,
- Yönetimde birliğin sağlanması,
- Primlerde teklik ve vergilerle desteklenmesi,
- Sosyal güvenliğin sosyal politikalarla desteklenmesi,
- Tüm risklerin kapsama alınmasıdır (Gerek ve Oral 2004: 12-13).

#### 1.5. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi

Türk sosyal güvenlik sistemi, primli sistemde sosyal sigortalar, primsiz sistemde ise sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olmak üzere iki temel esasa dayanan bir yapı sergilemektedir. Sosyal güvenlik reformuyla sosyal güvenlik hizmeti veren kurumlar birleştirilmiştir. 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü (Emekli Sandığı) ve Esnaf Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile tek çatı altında toplanmıştır (Resmi Gazete 20.05.2006/26173-5502 sayılı kanun). Böylece sosyal güvenlik sistemini yürütme görevi Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) verilmiştir (5502 sayılı kanun, geçici m.1).

Ayrıca 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20 inci maddesine göre kurulan sandıkların da SGK'ya devri öngörülmüştür (mülga 5502 sayılı kanun, geçici m.6, 5510 sayılı kanun, geçici m.20). Türk sosyal güvenlik sisteminde yapılan bu değişiklikle, Beveridge Modelinin "yönetimde birlik" ilkesiyle öngörülen kurumsal



yapılanmaya gidildiği görülmektedir. Sosyal sigorta uygulamalarında, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile tek bir emeklilik sistemi benimsenmiştir (Resmi Gazete 16.06.2006/26200-5510 sayılı kanun).

Sosyal yardım ve hizmetlerde dağınık yapıyı ortadan kaldırmak ve norm birliği sağlamak üzere 2011 yılında 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur (Resmi Gazete 03.06.2011/27958-633 sayılı KHK). Daha sonra 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurularak sosyal sigortalar, sosyal yardım ve sosyal hizmetler aynı bakanlıkta yürütülmeye başlanmıştır (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi-1 10.07.2018). Sosyal güvenlik sisteminde sosyal sigortaların finansmanı işveren, çalışanlar ve devletin de katkıda bulunduğu primler vasıtasıyla karşılanmaktadır (5510 sayılı kanun, m.81). Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin finansmanı ise devlet tarafından karşılanmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin primli yapısında tamamlayıcı sosyal güvenlik kuruluşu olarak; Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları için OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu), Zonguldak ve Ereğli Kömür Havzasında çalışan işçilere yönelik kurulan Amele Birliği ve ilkokul öğretmenleri için İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN) yer almaktadır. Bu tamamlayıcı sosyal güvenlik kuruluşlarının ortak özelliği hepsinin kanunla kurulmuş olması ve katılımın zorunlu olmasıdır. Primli sistemde tamamlayıcı olarak diğer bir uygulama ise özel sigortalardır. Daha çok bankaların sigorta şirketlerinden oluşan bu sistemde bireylere emeklilik, hayat ve özel sağlık sigortası imkânları sağlanmaktadır (SGK 2009: 17).

#### 1.5.1. Anayasada Sosyal Güvenliğin Yeri

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına sosyal güvenlik hakkının girmesi 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. Mevcut 1982 Anayasası ile bu hak genişletilerek devam etmiştir.

#### 1.5.1.1. 1961 Anayasası

1961 Anayasasının Cumhuriyetin Nitelikleri başlıklı ikinci bölümünde; “Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.” hükmü yer almıştır (1961 Anayasası, m.2). 1961 Anayasasında “sosyal devletin” gereği olarak Sosyal Güvenlik başlıklı altıncı alt bölümde; “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.” (1961 Anayasası, m.48) şeklinde bir düzenleme ile sosyal güvenlik bir hak olarak görülmüş ve devlete sosyal güvenlikle ilgili gerekli adımları atmayı bir ödev olarak vermiştir.

Ancak, Anayasanın 53. maddesinde; “Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.” ifadesi ile bu hakkın kullanımına sınırlama getirilmiştir. Bu hükümlere göre, bütün vatandaşların sosyal güvenlik hakkı vardır. Ancak, bu hak devletin mali gücü ölçüsünde geçerlidir (Yazgan 1981: 66-67).

#### 1.5.1.2. 1982 Anayasası

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasasının Cumhuriyetin Nitelikleri başlıklı 2. maddesinde “sosyal devlet” ilkesi 1961 Anayasasında olduğu gibi aynen korunmuştur. 1982 Anayasası, Sosyal Güvenlik Hakkı başlıklı 60. maddesinde: “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” hükmü ile sosyal güvenliği sağlamada Devlete açıkça görev yüklemiştir. Ayrıca 61. maddede sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler belirlenmiş, 62. maddede ise yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşları ve aileleri ile ilgili gerekli düzenlemelere yer verilmiştir.

Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları başlıklı 13. bölümde: “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine

getirir” (1982 Anayasası, m.65) denilerek 1961 Anayasasında olduğu gibi mali olanaklar çerçevesinde sosyal güvence getirmiştir. Ancak, sosyal güvencenin 1961 Anayasasından farkı, 1982 Anayasasında sosyal güvenliğin sağlanması açıkça devlete görev olarak verildiğinden, Anayasanın 61 ve 62. maddesinde belirlenenlere öncelik tanınarak istisna tutulmuştur.

## 1.6. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki dönemde incelenmektedir.

### 1.6.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı Devleti’nde, kuruluş yıllarından itibaren sosyal yardım ve sosyal hizmet ekseninde sosyal güvenlik sağlanmıştır. İslamiyet’in fakir, kimsesiz ve hastalar için koyduğu kural ve kurumlar sosyal güvenliğı sağlamada önemli roller üstlenmişlerdir (Başbakanlık 2005). Bunun yanında Osmanlı Devleti’nin sanatkârlıkta ileri düzeyde olması nedeniyle sosyal güvenliğı sağlamada esnaf ve sanatkâr teşkilatları önemli rol üstlenmişlerdir (Şen 2002: 22). Bu bağlamda, Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar ile hizmetler ayırımında incelenmektedir.

#### 1.6.1.1. Sosyal Sigortalar

Osmanlı döneminde sosyal sigortalar; kamu çalışanları, işçiler, esnaf sanatkârlar ve tarımda çalışanlar bağlamında ele alınmaktadır.

##### 1.6.1.1.1. Kamu Çalışanları

1839 Tanzimat Fermanı sonrası başlayan yenileşme hareketleri sonucunda, devlet memurlarının aylıklarının ödenmesinde belirli usul ve esaslar benimsenmiş,

ayrıca kamuda çalışanların geleceklerine yönelik sağlanması gereken güvenceler ele alınarak bugünkü anlamında sosyal güvenlik ilk kez kamu görevlileri için düşünülmüştür (SGK 2009: 7). İlk olarak askeri personel için 1866'da ve daha sonra mülki personel için de 1880 yılında ayrı emekli sandıkları kurulmuştur. Bu sandıkların gelirlerini, çalışanların aylıklarından yapılan kesintiler ile çalıştıkları kurumlarınca yapılan ödemeler oluşturmuştur. Aynı zamanda, orduya harp araç ve gereçleri üreten ustalar için "Tophane", tersanede çalışanlar için "Bahriye" ve Denizyolları İdaresinde çalışanlar için de "İdare-i Mahsusa" adıyla ayrı emekli sandıkları kurulmuştur. İdare-i Mahsusa adlı sandık dışında diğer sandıklar II. Meşrutiyet sonrası kaldırılmış, sivil ve askeri personel için "Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı" adı altında tek bir sandık kurularak Cumhuriyet dönemine bu sandık intikal etmiştir (SGK 2009: 7).

#### 1.6.1.1.2. İşçiler

Osmanlı Devleti döneminde işçilerle ilgili ilk özel önlemler, Ereğli kömür bölgesi ile sınırlı ve aslında kömür üretimini artırmak amacıyla gerçekleştirilen 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. Bu nizamname ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ile işçilerin; dinlenme ve tatil zamanları, çalışma saatleri, ücretleri ve ödenme biçimi düzenlenmiştir. Barınma ve iş kazalarına karşı önleyici tedbirler, madenlerde doktor ve ilaç bulundurulması, iş kazası durumunda hemen oradaki memura veya maden mühendisine bildirilmesi, iş kazası geçiren işçilere ve ölümleri halinde ailelerine mahkeme tarafından karar verilecek miktarda bir tazminat ve yardım yapılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu nizamnameler, sosyal hayatı düzenleyen ilk belgeler ve çalışmalar olması açısından önemlidir (ÇSGB 2006: 22).

#### 1.6.1.1.3. Esnaf Sanatkâr ve Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar

Osmanlı Devleti'nde esnafın ilk olarak karşılıklı sosyal yardımlaşmasının başlaması meslek kuruluşları içerisinde kurulan dayanışma sandıkları ile olmuştur. Bilindiği üzere, Sanayi Devrimine kadar Osmanlı Devleti içinde sanatkârlık ve küçük sanatlara dayanan sanayi ile esnaflık oldukça gelişmiştir. Osmanlı Devleti'nde esnaf ve

sanatkârlar, “ahilik” ve geniş yetkileri olan “loncalar” benzeri örgütlenmiştir (Şen 2002: 24-25).

- *Ahilik Teşkilatı:* Osmanlı Devleti’nde esnaf örgütlenmesinin ilk zamanlarında, Ahilik Teşkilatı yer almıştır. Ahilik teşkilatının başlıca amacı, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma fikrinin oluşturulması ve yaygınlaştırılması olmuştur (Şen 2002: 25). Teşkilat yönetiminin başında, önceleri “Ahu Baba (Ahi Baba)”, sonraları “Kâhya”, daha sonra ise “Mütevelli” denilen kişi yer almıştır. Esnafın bütün işlerini ve gerekli işlemlerini yürüterek, her iş ve işlemde esnafa karşı sorumlu olmuştur. Görevleri arasında sosyal güvenlikle ilgili olarak; hayır kurumlarını yönetme, maaşlı kişilerin maaşlarını verme, artan paranın gelir getirmesini sağlamak yer almıştır. Mütevellinin yanında üstatların seçtiği beş kişilik bir kurul yer almıştır (yönetim kurulu). Bu kurul mütevellinin dairesinde ve onun başkanlığında toplanarak, alınan kararlardan mütevelli ile birlikte sorumlu olmuştur. Yürütmedeki sorumluluk sadece mütevellide olmuştur. Yönetim kurulu üyesi olabilmek için beş yıl üstat sınıfında bulunmuş olmak, mahkûmiyeti olmamak, esnaflar arasında dürüst, namuslu ve ahlaklı tanınmak şartları yer almıştır<sup>1</sup> (Çağatay 1997:127).

- *Lonca Teşkilatı:* Osmanlı Devleti’nde esnaflar 13. yüzyıldan itibaren zorunlu birlikler (loncalar) şeklinde yapılanmaya başlamıştır. Bu loncalar, üyeleri ve onların aile fertleri için hastalık, ölüm, işsizlik, işyeri açma, evlenme ve doğum gibi birtakım sosyal risklere karşı aynı ve nakdi yardım yapan dayanışma sandıklarıdır. Her lonca kurmuş olduğu “Orta (Teavün) Sandığı” adı verilen yardım sandıklarıyla sosyal yardımlar yapmıştır. Lonca Teşkilatında esnafın işleri doğrudan doğruya esnaf tarafından seçilmiş olan bir Başkan (Reis) tarafından idare edilmiştir. Lonca yönetim kurulu ise esnaf ustaları tarafından seçilen beş kişiden oluşmuş, esnafa ait her türlü iş bu kurulca incelenerek neticelendirilmiştir. Alınan kararlardan Lonca esnafa karşı, Başkan da Loncaya karşı sorumlu olmuştur (Ağaoğlu Hüdaoğlu 1938, Aktaran: Şen 2002: 28). Yönetim Kurulu aynı zamanda, Başkanın idaresinde olan Esnafa Yardım (Teavün) Sandığı’nın denetiminden de sorumlu tutulmuştur (Şen 2002: 28).

---

<sup>1</sup>Burada örneği verilen teşkilat, Batı Trakya’da Selanik yakınlarındaki “Serez” denilen (Yunanlıların bugün “Serral” dedikleri) bir şehirdir.

#### 1.6.1.1.4. Tarımda Çalışanlar

Osmanlı Devleti'nde tarımla uğraşanların sosyal güvenliği aile içi yardımlaşma esasına dayalı olarak sağlanmıştır. Nüfusun çoğunluğunun tarım alanında çalışması ile gelirleri yüksek olmasa da yeterli düzeye ulaşarak süreklilik göstermiştir. Tarımda kadın ve çocuklar da belirli işlerde üretim faaliyetine aktif olarak katılmışlardır. Çalışanlardan birinin bir hastalık ya da kazadan dolayı iş göremez duruma düşmesi veya ölümü sonucunda, diğer aile fertleri aksaklıklara rağmen üretimi sağlayabilmişlerdir. Hasat zamanlarında ise akraba ve komşulardan da yardım alınmıştır. Böylece hasta, engelli, yaşlı ve çocuklar gibi çalışamayan ya da kısmen çalışan nüfusun geçim sorunu büyük güçlüklerle neden olmamıştır (Dilik 1972, Aktaran: Şen 2002: 23).

#### 1.6.1.2. Sosyal Yardımlar ve Hizmetler

Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenliğin sağlanmasında önemli bir rol üstlenen sosyal yardımlar ve hizmetler, din kurallarına göre yapılan sosyal yardımlar ve vakıfların yaptığı sosyal yardım ve hizmetler olarak ele alınmıştır.

##### 1.6.1.2.1. Din Kurallarına Dayanan Sosyal Yardımlar

Osmanlı Devleti'nde fakir kişilere yönelik sosyal yardım sağlayan ve daha çok dışarıdan yardım alınmasını esas alan yöntemlerden biri olan din kurallarına göre sosyal yardımlar, halkın sosyal güvenliğinin sağlanmasında önemli rol oynamıştır. İslam dininin zorunlu tuttuğu; zekât, fitre, kurban, adak ve kefaretlere ile diğer bağış ve sadaka olarak fakirlere yapılan yardımlar, yüksek geliri olandan düşük geliri olana doğru gelirin yeniden dağılımını sağlamıştır. Ayrıca toplumda fakir kimselere dini bayramlarda yapılan geçici yardımlar da bu kapsamda yer almıştır (Tunçomağ 1988, Aktaran: Şen 2002: 31).

##### 1.6.1.2.2. Vakıflar

Vakıf müessesesi, toplum hayatında sosyal ve iktisadi açıdan büyük önem arz eden dini ve hukuki bir yapıdır. Vakıflar, diğer İslam devletlerinde olduğu Osmanlı

Devleti'nde de ülkenin ekonomik ve sosyal hayatında son derece önemli bir role sahip olmuştur. Devlet, eğitim, sağlık, sosyal yardım, şehircilik, belediye ve bayındırlık gibi kamu hizmetlerini vakıflar aracılığıyla sağlamıştır. Osmanlı Devleti'nde sosyal yardımlar, genel itibariyle bugünkü gibi bir özel hukuk kurumu olmayan vakıflar aracılığıyla yapılmıştır (Şen 2002: 32-33). Özellikle “Avarız” ve “Müessesatı Hayriye” adlarını taşıyan vakıflar, muhtaç kişilere yönelik sosyal yardım sağlamada önemli rol oynamışlardır (Şenocak 2009: 447).

Ayrıca vakıflar; kervansaray, yolcu, hac yolunda parasız kalanlara, dul ve yetimlere, görme engellilere, harp malulü ve gazilere yardım, kimsesiz yaşlı ve çocukların barınma ve bakım hizmetleri, şifa yurtları ile hastane açılması ve işletilmesi, yoksullara yemek, yakacak ve malzeme verilmesi faaliyetlerini yerine getirmişlerdir. 1839 Tanzimat Fermanı sonrasında örf ve âdete dayalı yapıdan kanuni ve kurumsal yapılanmaya geçiş yaşanmıştır. 1868 yılında kimsesiz çocuklar için “ıslahhaneler” açılmıştır. Daha sonra Cumhuriyet Dönemine de intikal eden 1872 yılında öksüz ve yetim çocukların eğitimi için “Darüşşafaka” ve 1896 yılında engelli, yaşlı ve kimsesiz yaşlı ve terk edilmiş çocukları barındırmak amacıyla “Darülaceze” kurulmuştur (Şenocak 2009: 447-448).

### 1.6.2. Cumhuriyet Dönemi

Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde (1920-1923) gerçekleşen sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler de Cumhuriyet döneminde gerçekleşen sosyal güvenlik gelişmeleri içerisinde ele alınmaktadır.

#### 1.6.2.1. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalarda; kamu çalışanları, işçiler, esnaf ve sanatkârlar ve kendi adına bağımsız çalışanlar, tarımda çalışanlar ve tarım işlerinde süreksiz olarak hizmet akdine istinaden çalışanlar bakımından ele alınmaktadır.

#### 1.6.2.1.1. Kamu Çalışanları

Osmanlı döneminden Cumhuriyet dönemine intikal eden “Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı” 1930 yılına kadar işlevini sürdürmüştür. Ancak, savaşların sonucu şehit ve gazi olanlar ile bunların bakmakla yükümlü olduğu dul ve yetimlerinin sayısındaki artışla bağlanan aylıkların Sandık gelirleri ile karşılama imkânı kalmamıştır. Bu nedenle 11.06.1930 tarihinde yürürlüğe konulan 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu ile prim sistemine son verilerek Sandıkça yapılan ödemelerin tamamı devlet bütçesine konulan ödeneklerle karşılana başlanmıştır. Ayrıca Özel İdare memurları ile öğretmenler için İçişleri Bakanlığı bünyesinde, 1683 sayılı kanuna göre faaliyet göstermek üzere 1933 yılında 2097 sayılı kanunla Vilayetler Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı adıyla yeni bir Sandık kurulmuştur (Başbakanlık YDK 2002).

1947 yılına kadar prim esasına göre faaliyet göstermek üzere kamu iktisadi teşebbüsleri ile belediyeler ve katma bütçeli kuruluşlarda görevli bulunanlar için ayrı ayrı “Tekâüt Sandığı” veya “Emekli Sandığı” adı altında dokuz sandık daha kurularak, emeklilikle ilgili toplam sandık sayısı on bire yükselmiştir. Ancak, her sandığın ayrı kanunu olması ve memurlarına farklı hak ve yükümlülükler sağlaması nedeniyle bütün memurları aynı hak ve yükümlülükler altında toplayan, tüm sandıkları tek çatı altında toplayacak yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacı oluşmuştur (Başbakanlık YDK 2002).

Bu ihtiyacı karşılamak üzere yasal çalışmalara başlanılmış ve 08.06.1949 tarihinde 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu’nun kabulü ile sonuçlanmıştır. Bu kanunla Maliye Bakanlığına bağlı T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurularak Kanunu uygulama görevi verilmiştir. Daha sonra gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu sonucu 5510 sayılı kanunla kamu çalışanları 4 (c) bendi kapsamında sigortalı sayılmışlardır (5510 sayılı kanun, m.4). Kamu çalışanları, bu kanunu uygulamakla görevli SGK’nın görev alanına alınmıştır (5510 sayılı kanun geçici m.1).



#### 1.6.2.1.2. İşçiler

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluşundan Cumhuriyet'in ilanına kadar geçen (1920-1923) dönemde, 28.04.1921 tarih ve 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanunla Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim sırasında elde edilen kömür tozlarının açık artırma yoluyla satılması sonucu işçiler yararına kullanılması sağlanmıştır. Ayrıca işçilerin ve işverenlerin zorunlu sağlık yardımı yapmasını öngören 10.09.1921 tarih ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" çok kısıtlı olmasına rağmen Türkiye'de ilk sosyal güvenlik belgeleri olmaları yönünden dikkate değerdir (ÇSGB 2006: 23).

Türk sosyal güvenlik sisteminin bugünkü yapısı esas olarak II. Dünya Savaşı sonrası dönemde şekillenmiştir. 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile yapılan düzenlemeleri uygulamak üzere 1945 yılında İş Kanunu kapsamında çalışan sanayi ve hizmet çalışanları için İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur (Resmi Gazete 16.07.1945/6058-4792 sayılı kanun). 1964 tarihli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile İşçi Sigortaları Kurumunun adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilerek değişik sigorta kolları ile ilgili düzenlemeler tek bir kanunda birleştirilmiştir (Resmi Gazete 29.07.1964/11766-506 sayılı kanun). Daha sonra gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile 5510 sayılı kanunda işçiler 4 (a) bendi kapsamında sigortalı sayılmışlardır (5510 sayılı kanun, m.4).

#### 1.6.2.1.3. Esnaf Sanatkâr ve Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar

Osmanlı döneminde sosyal güvenlikleri ön planda olan esnaf ve sanatkârların Cumhuriyet döneminde sosyal güvenlik hakkına sahip olmaları ancak 02.09.1971 tarihli 1479 sayılı Esnaf Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile mümkün olmuştur. Bu kanunu uygulamakla görevli BAĞ-KUR aynı kanunla kurulmuştur. Daha sonra 5510 sayılı kanunla esnaf sanatkâr ve kendi adına bağımsız çalışanlar 4 (b) bendi kapsamında sigortalı sayılmışlardır (5510 sayılı kanun, m.4).

#### 1.6.2.1.4. Tarımda Kendi Adına Çalışanlar

Cumhuriyet öncesi dönemde çiftçilerin sosyal güvenlikleri, aile içi yardımlaşmalar, din ve geleneklerden kaynaklanan yardımlaşmalarla sağlanmıştır (Şen 2002: 22). Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından yakın tarihe kadar ülke nüfusunun çoğunluğu tarımla uğraşan kesimden oluşmuştur. Nüfusun çoğunun yakın tarihe kadar tarımla uğraşmasına rağmen sosyal güvenliklerinin sağlanmasına yönelik kanuni düzenlemeler ancak 1983 yılında hayata geçmiştir. Tarımda çalışanlar için yapılan ilk düzenleme 17.10.1983 tarihli ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunudur. Kademeli olarak ülkenin geneli kapsama alınmıştır. Bu kanunu uygulama görevi BAĞ-KUR'a verilmiş, daha sonra 5502 sayılı kanunla kurulan SGK'ya devredilmiştir.

#### 1.6.2.1.5. Tarım İşlerinde Süreksiz Çalışanlar

Tarım işlerinde hizmet akdine istinaden süreksiz olarak çalışanların sosyal güvenliği 01.01.1984 tarihli ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile sağlanmıştır. Bu kanunu uygulama görevi SSK'ya verilmiş, daha sonra SSK'nın devredilmesi ile SGK bu kanunun yürürlükte olan maddelerini uygulamakla görevlendirilmiştir.

#### 1.6.2.2. Sosyal Yardımlar ve Hizmetler

Türk sosyal güvenlik sisteminin primsiz alanını oluşturan sosyal yardım ve hizmetlerin finansmanı, doğrudan devlet bütçesi veya kamusal kaynaklardan ayrılan fonlarla sağlanmaktadır. Türkiye'de sosyal yardım ve hizmetler; devlet, özel vakıflar ve belediyeler tarafından sağlanmaktadır. Devlet tarafından yürütülen programların tarihsel gelişimi şöyledir:

- 10.07.1976 sayılı ve 2022 sayılı kanun ile 65 yaşın üzerindeki yoksullara, engelli ve malullere aylık vermeye başlanmıştır. 2011 yılında 633 sayılı KHK ile kanunu uygulamakla görevli SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kaldırılarak aylık bağlama yetkisi Aile ve Sosyal Politikalar

Bakanlığı'na devredilmiştir (2022 sayılı kanun, m.8). 10.07.2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı 1 no'lu Kararnamesi ile kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bu görevi yürütmektedir (CK 1: m.65).

- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) 24.05.1983 tarihli ve 2828 sayılı kanunla kurulmuştur. Dağınık olan sosyal hizmetleri tek çatı altında toplamayı hedefleyen SHÇEK, korunmaya muhtaç çocuklar, engelli ve muhtaç yaşlılara yönelik sosyal güvenlik hizmetleri sunmuştur. 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak iki Genel Müdürlüğe ayrılmıştır. 10.07.2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı 1 no'lu Kararnamesi ile kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde görevine devam etmektedirler (CK 1: m.67).
- 28.05.1986 tarih ve 3294 sayılı kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. Fondan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığı ile yoksul vatandaşlara nakdi ve aynı yardım yapılmaktadır. 2011 yılında 633 sayılı KHK ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bünyesine alınmıştır. 10.07.2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı 1 no'lu Kararnamesi ile kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde görevine devam etmektedir (CK 1: m.67).
- 18.06.1992 tarih ve 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun, hiçbir sosyal güvencesi olmayan Türk vatandaşlarının sağlık giderlerini karşılanması amacıyla çıkarılmıştır. 08.05.2008 tarih ve 26870 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5754 sayılı kanunla 3816 sayılı Kanun 08.05.2010 tarihi itibarıyla kaldırılarak uygulama yetkisi SGK'ya devredilmiştir (5754 sayılı kanun, m.64). Daha sonra bu kapsamda olan vatandaşlar 5510 sayılı kanunun 60 ıncı maddesi c bendi birinci fıkrası kapsamında genel sağlık sigortalısı sayılarak sağlık yardımları almaya devam etmektedirler (5510 sayılı kanun, m.60).

- 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında faaliyet yürüten Başbakanlığa bağlı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlı Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılarak Bakanlık bünyesine alınmıştır (Resmi Gazete 03.06.2011/27958-633 sayılı KHK geçici m.1). Böylece sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi tek çatı altında toplanmıştır. Daha sonra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleşerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adını almıştır (10.07.2018 tarihli CK 1: m.65).

#### 1.7. 4792 Sayılı İşçi Sigortaları Kurumu ve Devredilen Sosyal Güvenlik Kurumları

4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu (İSK) gerek Türk sosyal güvenlik sistemindeki ilk sosyal sigortalar kurumu olması gerekse idari özerkliğe örnek teşkil eden bir kurum olması münasebetiyle ilk kuruluş kanunu esas alınarak incelenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Ayrıca 5502 sayılı kanun ile SGK'ya devredilen 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, 1479 sayılı Esnaf Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumunun teşkilat yapıları, personel yapıları ve mali yapıları ile ele alınmaktadır.

##### 1.7.1. 4792 Sayılı İşçi Sigortaları Kurumu

Türk sosyal güvenlik sisteminde sosyal sigortaları uygulayan ilk sosyal güvenlik kurumu olan İSK, idari özerkliğini 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3300 sayılı kanuna kadar sürdürmüştür. 27.06.1945 tarihli 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanununu uygulamakla

görevlendirilen İSK, 1965 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır (Resmi Gazete 29.07.1964/11766-506 sayılı kanun). Daha sonra 29.07.2003 tarihli 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu kanunu ile yeniden yapılandırılmıştır.

#### 1.7.1.1. Teşkilat Yapısı

İşçi Sigortaları Kurumu, iş hayatında çeşitli durumlara karşı ilgili sigorta kanunlarını uygulamak üzere Çalışma Bakanlığına bağlı, tüzel kişiliğe sahip, bu kanun ve özel kanun hükümlerine tabi olarak mali ve idari bakımdan muhtar (özerk) yapıda kurulmuştur (Resmi Gazete 16.07.1945/6058-4792 sayılı kanun, m.1). Kurumun organları Genel Müdürlük kuruluşu, Yönetim Kurulu ve Genel Kurul'dan oluşmuştur (4792 sayılı kanun, m.2).

##### 1.7.1.1.1. Genel Kurul

- Çeşitli işlerin işverenleriyle bu işlerde çalışan işçiler arasından en az on beşer kişi olmak üzere eşit sayıda seçilecek üyelerden,
- Çalışma Bakanlığının İş Dairesi Genel Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Sosyal Yardım ve Hıfzıssıhha Daireleri Başkanları ile Maliye Bakanlığının Hazine Genel Müdüründen ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğünden ve Başbakanlık Genel Murakabe Heyetinden gönderilecek bir üyeden,
- Üniversite, teknik üniversite ve yüksekokul profesörleri arasından seçilecek iş hukuku, sosyal ekonomi ve sigorta alanlarıyla iş fizyolojisi veya iş hıfzıssıhhası, ortopedi veya cerrahlik, mühendislik kollarında uzman bir veya birkaç kişiden oluşmuştur (4792 sayılı kanun, m.12).

İşveren üyeler Ticaret ve Sanayi Odaları tarafından, işçi üyeler ise işyerlerindeki temsilci işçiler tarafından seçilmiştir. Üniversite ve yüksekokullardan gelecek üyeler Çalışma Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından birlikte seçilmiştir (4792 sayılı kanun, m.12). Genel Kurul her yıl Nisan ayının sonuna kadar Çalışma Bakanının çağrısı

üzerine toplanır. Bakan gerekli gördüğünde olağanüstü toplantıya çağırabilir. Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur (4792 sayılı kanun, m.13). Genel Kurulun görevleri (4792 sayılı kanun, m.14):

1. Kurumun bilanço ve faaliyet raporu ile denetçiler tarafından işlemlerin ve hesapların denetlenme sonuçlarını gösteren raporlar üzerine karar vermek (Bilançonun ve faaliyet raporunun Genel Kurulca onanmasıyla sorumlular ibra (aklanmış) edilmiş olurlar)<sup>2</sup>,
2. Sağlık tesisleri veya sosyal tesislerin yapılması için yönetim kurulunca yapılacak teklifler üzerine karar vermek,
3. İşçi sigortaları konularında kendi isteğiyle veya Çalışma Bakanlığı'nın isteği üzerine düşünce ve dileklerini bildirmektir.

İkinci ve üçüncü maddeler hakkında Genel Kurul'un alacağı kararlar Çalışma Bakanı'nın onayı ile kesinleşir (4792 sayılı kanun, m.14).

#### 1.7.1.1.2. Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu doğal üye Genel Müdürle birlikte yedi üyeden oluşur. Üç üye Çalışma Bakanlığı'nın ve bir üye Maliye Bakanlığı'nın teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından atanır. İşçi ve işverenleri temsilen birer üye Genel Kurula katılan işçi ve işveren temsilcileri tarafından kendi içlerinden seçilir (4792 sayılı kanun, m.10).

Hükümet tarafından üç yıllığına atanan üyelerden birinin iş fizyolojisi veya iş hıfzıssıhhası, ortopedi veya cerrahlik alanlarından uzman hekim, diğer bir üyenin sigorta uzmanı, kalan iki üyenin ise iş hukuku ve sosyal ekonomi alanlarında yetkili kişi olmaları şarttır (4792 sayılı kanun, m.10). Yönetim Kurulu başkanını kendi üyeleri arasından seçer ve Genel Müdür Başkan seçilemez<sup>3</sup>. Haftada bir toplanırlar ve tekrar seçilebilirler (4792 sayılı kanun, m.10).

<sup>2</sup> 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3300 sayılı Kanunla Genel Kurulun ibra yetkisi alınarak tavsiye niteliğinde kararlar alan bir organ haline getirilmiştir.

<sup>3</sup> 06.07.1978 tarih ve 16338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2158 sayılı Kanunla Yönetim Kurulu İSK'nın en yüksek karar organı olarak tanımlanmış, Genel Müdür Yönetim Kurulu'nun başkanı olarak

### 1.7.1.1.3. Genel Müdürlük Kuruluşu

Genel Müdürlük, Genel Müdür ve iki yardımcısı ve merkez kuruluşu ile şube ve acentelerden oluşur (4792 sayılı kanun, m.3). Genel Müdür ile yardımcılarını Çalışma Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanır (4792 sayılı kanun, m.4). Genel müdür kurumun bütün işlerini yönetim kurulunun gözetiminde yürütür ve mahkemelerle adalet ve idare makamları ile gerçek ve tüzel kişilere karşı kurumu temsil eder (4792 sayılı kanun, m.5).

### 1.7.1.2. Personel Yapısı

Kurumun memur ve hizmetlileri Türk Ceza Kanunu uygulanmasında Devlet memuru sayılır (4792 sayılı kanun, m.7). Kurumun 3659 sayılı kanunun ikinci maddesindeki cetvelin 6 ıncı derecesine kadar olan memurları Genel Müdürün teklifi ile Yönetim Kurulu tarafından, diğer memur ve hizmetliler ise Genel Müdür tarafından atanır (4792 sayılı kanun, m.6). Kurumda Bakanlar Kurulundan alınacak kararla özel sözleşmelerle yabancı uzman çalıştırabilir (4792 sayılı kanun, m.9). Kurum memurlarıyla yönetim kurulu başkan ve üyelerinin aylıklarında 3659 sayılı kanun hükümleri uygulanır. Kurumun memur ve hizmetlileri 4222 sayılı kanun hükümleri gereğince emeklilik hakkında yararlanır (4792 sayılı kanun, m.17).

### 1.7.1.3. Mali Yapısı

Kurumun elde ettiği gelirler ve yaptığı giderler ile yönetim giderleri mali yapısını oluşturmuştur. Kurumun gelirleri; işveren ve işçi ile hizmetlilerin ödediği primler, işçi ücretlerinden yapılan ceza kesintilerinden düşen pay, işveren veya işçiler hakkında verilen para cezalarıdır. Ayrıca gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış ve vasiyetler, Kurumun menkul ve gayrimenkullerinden elde ettiği gelirler ve genel bütçeden yapılan yardımlar diğer gelirleri oluşturmuştur (4792 sayılı kanun, m.19). İSK her sigorta kolu için ayrılan yedek akçeleri milli bankalara para yatırmak ve

---

belirlenmiştir. Görevde olmadığı zamanlarda Genel Müdür Yardımcısının Yönetim Kuruluna başkanlık etmesi uygun görülmüştür.

Devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahvillere yatırmak suretiyle kullanabilir (4792 sayılı kanun, m.20).

#### 1.7.2. 4958 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu

4958 sayılı kanunla SSK yeniden yapılandırılmıştır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununu uygulamakla görevlendirilmiştir (Resmi Gazete 06.08.2003/25191-4958 sayılı kanun, m.1). Kamu tüzel kişiliği olan idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olmuştur.

##### 1.7.2.1. Teşkilat Yapısı

SSK teşkilat yapısı; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık Teşkilatından oluşur (4958 sayılı kanun, m.3).

##### 1.7.2.1.1. Genel Kurul

Bakanın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında:

- ÇSGB, Maliye, Sağlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlığı ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan katılacak birer temsilciden,
- Kurum memurlarının en fazla temsil edildiği sendika tarafından, SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü personeli arasından seçilecek birer temsilciden,
- Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal politika, iş hukuku, aktüerya, istatistik veya sağlık bilimleri alanında uzman iki öğretim üyesinden,
- En fazla üyeye sahip üç işçi konfederasyonunca üye sayısı oranlarıyla belirlenecek on beş temsilciden,



- Üye sayısı oranıyla en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenecek on beş temsilciden,
- Kurumdan yaşlılık, malullük, ölüm aylığı ile sürekli iş göremezlik geliri almakta olanlardan, Bakanlık tarafından belirlenecek en fazla üyesi olan ilk iki kuruluş tarafından üye sayısı oranlarıyla belirlenecek beş temsilciden,
- Yurtdışında çalışan Türk işçilerini temsilen, Bakanlık tarafından belirlenecek iki temsilciden oluşur.

Genel Kurul; SSK'nın üç aylık bilanço, faaliyet raporları ile gelecek on yıla ait gelir-gider dengesini sigorta kolları itibariyle gösteren aktüeryal hesap sonuçları hakkında, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun yıllık raporları da göz önüne alınarak görüş bildirmekle görevlidir. Ayrıca seçimle gelen yönetim kurulu üyelerinin yerine asil ve yedek üyeleri belirlenen esaslar dâhilinde seçmek ve SSK'nın görev ve faaliyetleri hakkında görüş bildirme ve teklif yapmakla görevlidir (4958 sayılı kanun, m.5).

#### 1.7.2.1.2. Yönetim Kurulu

Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşıyan Yönetim Kurulu sekiz kişiden oluşur. Başkan, Hazine Müsteşarlığını temsilen bir üye, Bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, en çok temsil yetkisine sahip işçi, işveren ve Kurumdan gelir ve aylık almakta olanları temsil eden kurumdan birer üye, Sigorta İşleri Genel Müdürü ve Sağlık İşleri Genel Müdürü'nden oluşmuştur. Başkan ile Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürleri hariç diğer üyelerin görev süresi üç yıldır. Yönetim Kurulu haftada en az bir defa ve asgari 5 üye ile toplanmıştır (4958 sayılı kanun, m.6).

#### 1.7.2.1.3. Başkanlık

Başkanlık teşkilatı; Başkan, Denetim, Danışma ve Destek Birimleri, Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü, Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatından oluşur.



**Kaynak:** (ÇSGB 2006).

**Şekil 1.1:** Sosyal Sigortalar Kurumu Teşkilat Yapısı

#### 1.7.2.2. Personel Yapısı

Kurum hizmetleri memurlar, işçiler ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/b maddesi ve 506 sayılı kanunun 123. maddesine göre sözleşmeli olarak çalıştırılan personel tarafından yerine getirilir. Kurumda çalışan memurlar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ile 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve sosyal güvenlikleri bakımından 5434 sayılı kanun hükümleri uygulanır (4958 sayılı kanun, m.17).

#### 1.7.2.3. Mali Yapısı

SSK'nın mali yapısını, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'nün ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün elde ettiği gelir ve yaptıkları giderler oluşturmaktadır. SSK, elde

ettiği her türlü gelirlerin, riskin dağıtılması ilkesi ve basiretli yönetim kurallarına göre Kurum lehine en yüksek getiriye sağlayacak şekilde yönetilmesi esasını benimsemiştir (4958 sayılı kanun, m.19). SSK'nın gelirleri; prim gelirleri, menkul kıymet gelirleri, Kurumun sahibi veya ortağı bulunduğu müessese ve işletmelerden, iştiraklerden ve bağlı işletmelerden elde edilen her türlü gelirlerdir. Buna ilave olarak genel bütçeden yapılan yardımlar, gayrimenkul satış, kira ve işletme gelirleri, 506 sayılı kanununun 140. maddesine göre tahsil edilen gelirler, gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış ve vasiyetler de gelirleri arasındadır (4958 sayılı kanun, m.19).

Ayrıca Kurumca hazırlanan standart form, bilgi taşımaya ve kontrole yönelik araç ve sistemler ile teknolojinin gelişmesi sonucu uygulamaya giren manyetik, elektronik veya benzeri araç ve sistemlerin satışından elde edilen gelirlere de sahiptir. Gelirlerin nemalandırılmasından elde edilen gelirler, Sağlık İşleri Genel Müdürlüğüne aktarılan kaynaklar ve kısa vadeli sigorta kolları primleri, sağlık tesislerinde verilen sağlık hizmeti nedeniyle elde edilen her türlü gelirler diğer gelir kaynaklarını oluşturmaktadır (4958 sayılı kanun, m.19).

SSK'nın giderleri; sosyal sigorta giderleri, genel yönetim giderleri, faiz giderleri ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce yapılan sigorta primleri takip ve tahsil hizmetlerine karşılık ilgili genel müdürlüğe yapılan aktarmalar ve sağlık tesis giderleridir. Ayrıca Kurum dışı satın alınan sağlık hizmetleri giderleri, iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortasından yapılan sigorta yardımları ve diğer giderleri de söz konusudur (4958 sayılı kanun, m.19).

### 1.7.3. T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü

Emekli Sandığı 08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı kanunla, kamuda çalışan sivil ve askeri personeli sosyal güvenlik kapsamına almak üzere, o yıla kadar çeşitli memur grupları için oluşturulmuş sandıkların birleştirilmesi ile Maliye Bakanlığı bünyesinde bir sosyal sigorta kuruluşu olarak düzenlenmiştir (Resmi Gazete 17.06.1949/7235-5434 sayılı kanun, m.1).

### 1.7.3.1. Teşkilat Yapısı

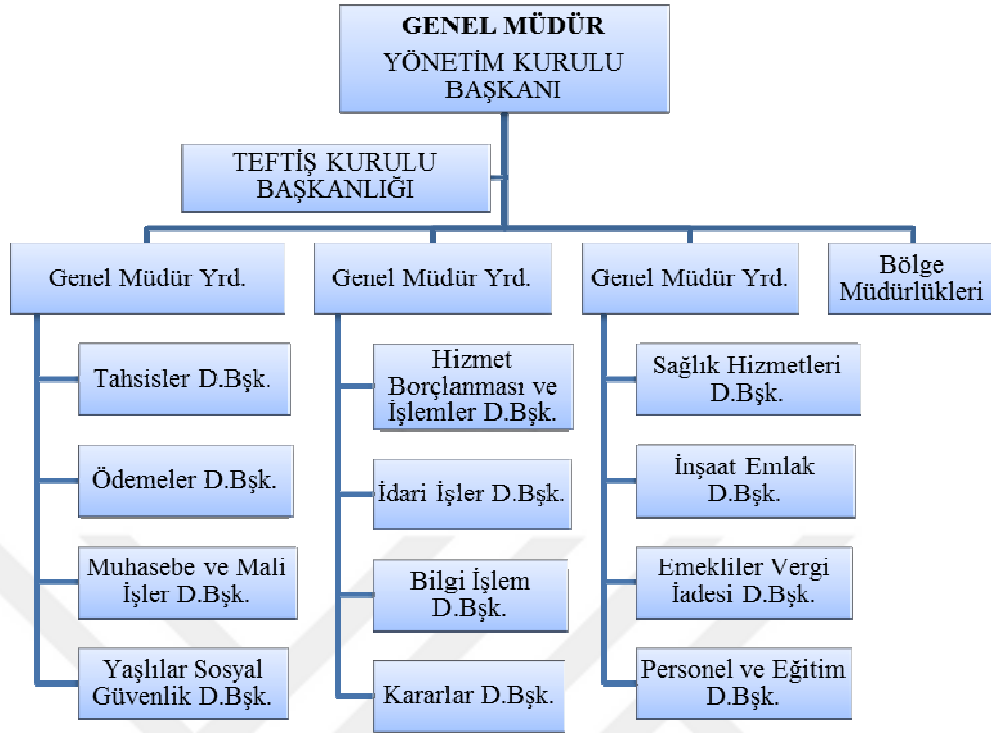
Emekli Sandığı Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu'ndan oluşmuştur (5434 sayılı kanun, m.2). Genel Kurul, 3460 sayılı kanunda gösterilen İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu'dur. Emekli Sandığı'nın Genel Kurulu 12.05.1964 tarih ve 468 sayılı kanunla kaldırılarak denetleme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne verilmiştir (Resmi Gazete 22.05.1964/11709-468 sayılı kanun).

#### 1.7.3.1.1. Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, Emekli Sandığı'nın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır (5434 sayılı kanun, m.8). Genel müdür, iki genel müdür yardımcısı, Başbakan'ın önerisi ile atanan bir ve Maliye Bakanı'nın önerisi ile atanan iki üyeden oluşmuştur (5434 sayılı kanun, m.3). Genel müdür aynı zamanda yönetim kuruluna başkanlık etmektedir. Genel müdürün bulunmadığı durumlarda toplantılara başkan tarafından belirlenen genel müdür yardımcısı üye başkanlık eder. Yönetim kurulu en az haftada iki defa ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır. Kararlar çoğunlukla alınır. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlar. Dışarıdan atanan yönetim kurulu üyelerinin görev süreleri üç yıl olmakla birlikte en az lisans düzeyinde yükseköğrenim görmüş olmaları ve Emekli Sandığı'na tabi görevlerde çalışmış bulunmaları şart koşulmuştur (5434 sayılı kanun, m.3).

#### 1.7.3.1.2. Genel Müdürlük

Emekli Sandığı'nda bir genel müdür ile sayısı üçten az olmamak ve Bakanlar Kurulu'nca belirlenen yeterli sayıda genel müdür yardımcısı bulunur (bk. Şekil 1.2). Genel müdür, Emekli Sandığı'nın işlerini kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak yönetim kurulu kararlarına göre yürütmek ve Sandığı temsil etmekle görevlidir. Temsil görevini doğrudan doğruya kendisi veya yardımcılarında biri veya vekil tayin edeceği bir kimse ile de yaptırabilir (5434 sayılı kanun, m.10).



**Kaynak:** T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nün devir öncesi mevcut yapısına göre tarafımızca hazırlanmıştır.

**Şekil 1.2:** T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Teşkilat Yapısı

#### 1.7.3.1.3. Sağlık Kurulu

Sağlık kurulunda; Milli Savunma Bakanlığı'nca, ordu içerisinden atanan bir uzman subay hekim, Sağlık Bakanlığı tarafından atanan bir uzman hekim, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı kadrosunda bulunanlar arasından atanan bir uzman hekim olmak üzere üç üye bulunur (5434 sayılı kanun, m.7). Kurul, her yıl kendi arasından birini gizli oy ile başkan seçer, üyelerin tamamı ile toplanır ve gerekli durumlarda dışarıdan uzman hekimlerin görüşlerini de alır. Kurul, kararlarını Genel müdürlükten evrakın kendilerine verilmiş tarihinden itibaren en fazla on beş gün içinde çoğunlukla verir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf tercih edilir (5434 sayılı kanun m.7).

#### 1.7.3.2. Personel Yapısı

Emekli Sandığı kamu çalışanlarının sosyal güvenliklerini sağlayan Maliye Bakanlığı'na bağlı bir kurum olması nedeniyle sürekli işleri 657 sayılı Devlet

Memurları Kanununa tabi personel tarafından yerine getirilir. Personel hakkında 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve sosyal güvenlikleri bakımından 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.

#### 1.7.3.3. Mali Yapısı

Emekli Sandığı'nın mali yapısını elde ettiği gelirler ve yapmak zorunda olduğu giderler oluşturur. İştirakçilerin emekliliğe esas ilk tam aylık veya ücretlerinden kesilen giriş kesenekleri ile aylıklarından kesilen emeklilik kesenekleri ve emeklilik keseneğine karşılık olarak kurumlarınca verilecek karşılıklar keseneklerle ilgili gelirleridir. Ayrıca emekliliğe esas aylık veya ücretleri artanlardan ilk aya ait artış farkları ile subay ve askeri memurlardan mahkeme kararı ile nasp ve rütbeleri düzeltilenlere ödenen aylıkların farkından dolayı alınacak kesenek ve artış farkları keseneklerle ilgili diğer bir gelir kaynağıdır. Bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile ölenlerin dul ve yetimlerine bağlanacak aylıklar için verilecek ek karşılıklar ile iştirakçilerin aylık veya ücretlerinden kurumlarınca kesilen inzibati para cezaları, gecikme zammı ve para cezaları Emekli Sandığı'nın başka gelir kalemleridir. Ayrıca kurumlarda harç pulları dışında her çeşit pul, bilet ve yardım makbuzu satışından alınan satış aidatının yarısı, 5434 sayılı Kanunun muhtelif maddelerine göre ödenecek paralar, gelirlerin işletilmesinden elde edilen her türlü karlar, bağışlar ve başka diğer gelirlerini oluşturmuştur (5434 sayılı kanun m.14).

Emekli Sandığı'nın gelir kalemlerinden biri de; her yıl bütçesine konulan ödenekten iki iştirakçinin kefilliği ve Sandığa tabi veya diğer sosyal güvenlik kurumlarına prim ödemek suretiyle geçen sürelerinin toplamı en az beş yıl olan iştirakçilere faiz oranı yüzde beşten aşağı olmamak üzere borç para verilmesidir (5434 sayılı kanun m. 23). Emekli Sandığı'nın giderlerini ise yönetim giderleri, yapılan aylık ödemeleri, sağlık giderleri, Hazine'den tahsil edilen sosyal yardım ödemeleri oluşturur.

#### 1.7.4. BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü

BAĞ-KUR, en son kurulan ancak kapsadığı kesim bakımından Türkiye'nin ikinci büyük sosyal sigorta kuruluşudur. 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı kanunla

kurulan BAĞ-KUR; sanayi ve hizmetler kesiminde kendi nam ve hesabına çalışanları kapsamına almıştır. BAĞ-KUR'un hukuki statüsü 04.10.2000 tarihli ve 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 4956 sayılı kanunla yeniden belirlenmiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olmuştur. SSK'da olduğu gibi idari ve mali açıdan özerk bir sosyal güvenlik kurumu olarak tanımlanmıştır (Resmi Gazete 14.09.1971/13956-1479 sayılı kanun, m.1).

#### 1.7.4.1. Teşkilat Yapısı

BAĞ-KUR; Genel kurul, yönetim kurulu ve genel müdürlük kuruluşundan oluşur (1479 sayılı kanun m.2).

##### 1.7.4.1.1. Genel Kurul

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın veya görevlendireceği bir kamu görevlisinin başkanlığında:

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Maliye, Sağlık, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Çevre ve Orman Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan katılan birer temsilciden,
- Yükseköğretim Kurulu'nca görevlendirilen sosyal politika, iş hukuku, sağlık bilimleri alanında uzman bir öğretim üyesinden,
- Bu kanuna tabi sigortalıların bağlı oldukları kanunla kurulmuş en yüksek meslek kuruluşları arasından, en çok üyesi olan meslek kuruluşundan en fazla otuz, ikinci en yüksek üye sayısına sahip meslek kuruluşundan en fazla on, takip eden en fazla üyeye sahip üç meslek kuruluşundan üçer ve kanunla kurulmuş diğer meslek kuruluşlarından birer temsilciden,
- 2926 sayılı kanuna tabi sigortalıların bağlı oldukları kanunla kurulu meslek kuruluşları tarafından üye sayı oranları korunmak suretiyle seçilen en fazla beş temsilciden,

- Kurum çalışanlarının en fazla temsil edildiği kamu görevlileri sendikasına kayıtlı Kurum personelinden seçilen bir temsilciden,
- Kurumdan aylık alanlardan, Bakanlık tarafından en fazla üyeyi temsil ettiği belirlenen dernek tarafından seçilen iki temsilciden oluşur (1479 sayılı kanun m. 11).

Genel Kurul; BAĞ-KUR'un çalışmalarını içeren raporlar hakkında görüş bildirmek, BAĞ-KUR'un gelecekteki politikaları ile ilgili gerekli ve yararlı gördüğü tavsiyeleri yapmak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sunulan konularla ilgili düşüncesini bildirmek ve Yönetim Kurulunun sigortalıları temsil eden üyelerini seçmekle görevlidir (1479 sayılı kanun m. 13).

#### 1.7.4.1.2. Yönetim Kurulu

BAĞ-KUR Yönetim Kurulu bir karar organı olup, Kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşımaktadır. Yönetim Kurulu Genel Müdür başkanlığında:

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından belirlenen BAĞ-KUR genel müdür yardımcıları arasından bir üye,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından belirlenen bir üye,
- Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanı tarafından belirlenen bir üye,
- 1479 sayılı kanuna tabi sigortalıların bağlı buldukları kanunla kurulmuş en yüksek meslek kuruluşlarından bir üye,
- 2926 sayılı kanuna tabi sigortalıları temsil eden meslek kuruluşlarından bir üye olmak üzere toplam altı üyeden oluşmuştur (1479 sayılı kanun m. 8). Ayrıca Bakanlıkların temsilcileri müşterek kararname ile atanır.

#### 1.7.4.1.3. Genel Müdürlük Kuruluşu

Genel müdürlük; genel müdür, üç genel müdür yardımcısı, merkez ve taşra teşkilatından oluşur (bk. Şekil 1.3). Genel müdür, BAĞ-KUR'un bütün işlerini yönetim



kurulunun gözetimi altında ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütmek, adli ve idari makamlarla gerçek ve tüzel kişilere karşı BAĞ-KUR'u temsil etmekle görevlendirilmiştir. Genel müdür yardımcıları merkez teşkilatında, il müdürleri de taşra teşkilatında kendilerine verilen yetkiler dâhilinde BAĞ-KUR'u adli ve idari makamlarla ve gerçek ve tüzel kişilere karşı temsille görevlendirilmiştir (1479 sayılı kanun m. 5).



**Kaynak:** (BAĞ-KUR Faaliyet Raporu 2006).

**Şekil 1.3:** BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü Teşkilat Yapısı.

#### 1.7.4.2. Personel Yapısı

BAĞ-KUR personeli hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1479 sayılı kanun hükümlerine aykırı olmayan hükümleri ile 10.02.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı kanun hükümleri uygulanır. Yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile BAĞ-KUR'un diğer çalışanları sorumlulukları bakımından 01.03.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun uygulanmasında devlet memuru sayılır ve haklarında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır (1479 sayılı kanun, m.7). BAĞ-KUR Genel Müdürü, Genel Müdür Yardımcısı ve I. Hukuk Müşaviri, müşterek kararname ile 1-4 dereceli kadrolara atanan personel genel müdür teklifi ve

yönetim kurulu kararı ile diğer personel ise genel müdür onayı ile atanır (1479 sayılı kanun, m.6).

#### 1.7.4.3. Mali Yapısı

BAĞ-KUR'un uyguladığı kanunlardan elde ettiği her türlü gelirlerin, riskin dağıtılması ilkesine göre BAĞ-KUR lehine en yüksek getiriye sağlayacak şekilde yönetilmesi esastır (1479 sayılı kanun, m.16). BAĞ-KUR'un gelirleri; prim gelirleri ve 1479 sayılı kanun gereğince hükmedilecek para cezaları, bağış ve vasiyetler ile BAĞ-KUR tarafından hazırlanan her türlü standart form, manyetik elektronik, akıllı kart ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirlerdir. Ayrıca her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri ile taşınır ve taşınmaz mallarının sağlayacağı gelirler, gerekli durumlarda genel bütçeden yapılan yardımlar, gelirlerin değerlendirilmesinden ve BAĞ-KUR iştirak ve kuruluşlarından elde edilen gelirler ve diğer gelirleri gelir kalemlerini oluşturur (1479 sayılı kanun, m.15). BAĞ-KUR'un giderlerini ise yaşlılık, malullük ve ölüm aylıkları ile yönetim giderleri ve sigorta giderleri oluşturmuştur (1479 sayılı kanun, m.74).

#### 1.7.5. 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu

Sosyal Güvenlik Kurumu, 16.07.2003 tarihli Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu ile kurulmuştur. Kurumun görevi SSK, BAĞ-KUR ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamaların norm ve standart birliğini sağlamaktır. Ayrıca aktüeryal hesaplarını incelemek, mali hareketlerini ve çalışmalarının kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek ve ortak veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmakla görevlidir (4947 sayılı kanun, m.1).

##### 1.7.5.1. Teşkilat Yapısı

İdari ve mali açıdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma

Kurulu ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'ndan oluşmuştur (4947 sayılı kanun, m.3). SSK, BAĞ-KUR ve İŞKUR Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşları olmuştur.

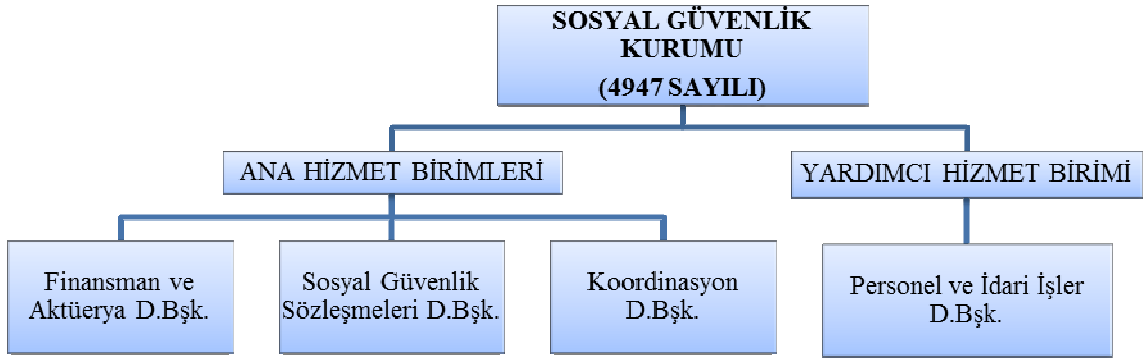
#### 1.7.5.1.1. Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu

Sosyal güvenlik politikalarını belirleme ve gerçekleştirilmesi için alınması gerekli tedbirleri kararlaştırmakla görevli olan Kurul, her yıl Ocak ve Temmuz aylarında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca tespit edilen gün ve gündeme göre toplanmıştır. Bakanın veya Müsteşarın başkanlığında:

- İşçileri, Maliye, Sağlık Bakanları ile Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıklarının bağlı bulunduğu Devlet Bakanları tarafından görevlendirilecek en az genel müdür seviyesinde birer temsilci,
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, SSK Başkanı, BAĞ-KUR Genel Müdürü, İŞKUR Genel Müdürü ve T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürü,
- Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Diş Hekimleri Birliği, Türk Mimar ve Mühendis Odaları Birliğinden birer temsilciden,
- En çok üyeye sahip olan iki işçi emeklileri derneğinden ve işçi, işveren ve kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarından seçilecek birer temsilciden,
- Türk Tabipler Birliği, Türk Eczacılar Birliği ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden seçilecek birer temsilciden oluşmuştur (4947 sayılı kanun, m.4).

#### 1.7.5.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

Başkan, iki başkan yardımcısı ve dört daire başkanlığından oluşmuştur (bk. Şekil 1.4).



**Kaynak:** 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu esas alınarak hazırlanmıştır.

**Şekil 1.4:** 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Yapısı.

#### 1.7.5.2. Personel Yapısı

Kurum personeli hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır. İş ve hizmetin gerektirdiği durumlarda ilgili kuruluşların personeli Kurumda görevlendirilir. Başkan ve yardımcılarının müşterek kararname ile daire başkanları ve diğer personelin ise Başkan tarafından atanması öngörülmüştür (4947 sayılı kanun, m. 8).

Sosyal Güvenlik Kurumu, 657 sayılı kanunun 48 inci maddesinde belirtilen şartlara sahip, ihtiyaç duyulan alanlarda en az dört yıllık eğitim görmüş ve sınav açıldığı tarihte otuz beş yaşından gün almamış olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucunda başarılı olanlardan sosyal güvenlik uzman yardımcısı olarak atanması ile sosyal güvenlik uzmanı çalıştırmayı benimsemiştir (4947 sayılı kanun, m. 8).

#### 1.7.5.3. Mali Yapısı

Sosyal Güvenlik Kurumu idari ve mali açıdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, genel bütçeye dâhil bir sosyal güvenlik kurumu olarak düzenlenmiştir (4947 sayılı kanun, m. 1).

## II. BÖLÜM

### 2. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM ARAYIŞLARI VE ÖZERKLİK SORUNU

1970'lerde dünyada yaşanan petrol kriziyle başlayan sorunlar ve olumsuz gelişmeler refah devletinin eleştirilmesine neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerde yoksulluk sorununu çözmek amacıyla büyük kaynaklar aktarılması, özellikle aile ve işsizlik ödemeleri yoksulluğu azaltmak yerine bağımlı nüfusu artırarak yeni yoksulluklar ortaya çıkarmıştır. Artan sosyal ödemelerle zor duruma düşen gelişmiş ülkeler çareyi çalışma şartlarının ve sosyal hakların daha esnek hale getirilmesinde aramışlardır (Çelik, 2002).

Türkiye'de ise sosyal güvenlik sisteminde sorunlar 1990'lı yıllarda had safhaya ulaşmıştır. Sigortalılar sağlanan sosyal güvenliğin yetersizliğinden, işverenler sosyal güvenlik sisteminin getirdiği mali yük ve sorumluluktan, devlet ise ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinden dolayı sistemi eleştirmişlerdir. Artan eleştirilerle sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklikler yapılması gereği ortaya çıkmış ve sosyal güvenlik kuruluşlarının da açık vermeye başlaması ile sistemde reform arayışları başlamıştır (Alper,1999: 35; Alper, Sayan ve Değer, 2012: 52).

Özellikle Türk sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin bozulması ve finansman açıklarının hızla artışı, başta Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kredi kuruluşlarının da sürekli eleştirilerine yol açmıştır (Ersel, 2000:3). Bu bağlamda Dünya Bankası, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) aracılığı ile "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Reformu" adı altında bir rapor hazırlayarak 1996 yılında Türk Hükümeti'ne sunmuştur. Raporla genel hatları itibariyle özel emeklilik

sigortasının başlatılması, emeklilik yaşının yeniden düzenlenmesi, prim tahsilâtına yönelik düzenlemeler yapılması, tüm çalışanlar için ortak emeklilik programı oluşturulması, sağlık sisteminde reform yapılması, işsizlik sigortasının kurulması, sosyal güvenlik kurumlarının aynı çatı altında toplanması önerilmiştir (Ersel, 2000:4-7).

Tüm bu gelişmelere bağlı olarak 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla Türk sosyal güvenlik sistemi kapsamlı bir değişim geçirmiş, sosyal sigortalarda emeklilik, yaş ve prim hadleri kademeli olarak yükseltilmiştir (Alper, Sayan ve Değer 2012). Sosyal güvenlik sisteminde yapılan bu değişikliklerin sonrasında 2006 yılında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sistemi yeniden düzenlenmiş, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile de sosyal güvenlik sisteminde yer alan kurumlar SGK'ya devredilmiştir.

### 2.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Sorunları

Dünya sosyal güvenlik sistemlerinde olduğu gibi Türk sosyal güvenlik sistemini de tehdit eden sorunların başında nüfus yapısının hızla değişerek yaşlı nüfusun artması, sosyal güvenliğin kapsamı ve sistemin finansmanı sorunu gelmektedir. Gelişmiş ülkeler geliştirmekte olan ülkelere göre bu sorunları daha önce yaşamaya başlamışlardır. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri 1800'lü yılların sonlarında kurulmuş, sorunları ise 1970'li yıllarda had safhaya ulaşmıştır (Başbakanlık, 2005: 31).

Türk sosyal güvenlik sistemi ise II. Dünya Savaşı sonrası sosyal sigorta temelinde kurulmasına karşın sorunları 1990'lı yıllarda had safhaya ulaşmıştır (bk. Tablo 2.1). Bunun sonucu olarak sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği tehlikeye girmiştir. Türk sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini olumsuz olarak etkileyen finansman sorununu; erken emeklilik, prime esas kazançların düşük gösterilmesi, kayıt dışı istihdamın yüksek oluşu ve prim tahsilât oranlarının düşüklüğü oluşturmaktadır (Başbakanlık, 2005: 50).

**Tablo 2.1:** Bazı sosyal sigorta kollarının tarihsel gelişimi

Ülkeler	Yaşlılık Sigortası	Hastalık Sigortası	İş Kazası Sigortası	İşsizlik Sigortası	Aile Sigortası
ABD	1935	1965	1908	1935	-
Almanya	1889	1883	1884	1927	1954
İngiltere	1908	1911	1906	1911	1945
Fransa	1910	1930	1946	1967	1932
Türkiye	1950	1951	1945	1999	-
İtalya	1919	1943	1898	1919	1936
İsveç	1913	1910	1901	1934	1947
Kanada	1927	1971	1930	1940	1944

**Kaynak:** (Kitapçı 2007: 23)'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

### 2.1.1. Nüfus Yapısındaki Değişim Sorunu

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansal olarak uzun dönem sürdürülebilirliğini belirleyen en önemli etmenlerden birisi nüfusun yaş grupları bakımından dağılımıdır. Aktif çalışan nüfus ile bağımlı nüfus arasında ayrımı yapmak için uluslararası istatistiklerde nüfus 0-14, 15-64 ve 65+ olmak üzere üç ana gruba ayrılır. 15-64 arası nüfus işgücüne katılımın en yüksek olduğu nüfus grubudur. Bu nüfus grubu 2020 yılında %68,6 olarak Türkiye'de en yüksek seviyesine ulaşacaktır (Alper, Sayan ve Değer, 2012: 24,71). Ancak Türkiye genç bir nüfus yapısına sahip olmasına rağmen gelecek tahminlerine göre hızla yaşlanması öngörülmektedir (bk. Tablo 2.2). Bu durum sosyal güvenlik sisteminde gelirlerin azalması ve giderlerin artması ile sonuçlanacağından sistemin sürdürülmesinde ciddi sorunlara neden olması kaçınılmazdır (Başbakanlık 2005).

**Tablo 2.2:**Türkiye'de ve Diğer Ülkelerde Nüfusun Yaşlanma Hızı(\*)

Ülkeler	%7 Oranı	%14 Oranı	Geçiş Zamanı
ABD	1945	2020	75 yıl
İngiltere	1930	1975	45 yıl
Fransa	1865	1980	115 yıl
Türkiye	2012	2039	27 yıl
Japonya	1970	1996	26 yıl

(\*) 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki nüfusa oranının %7'den %14'e geçiş zamanı.

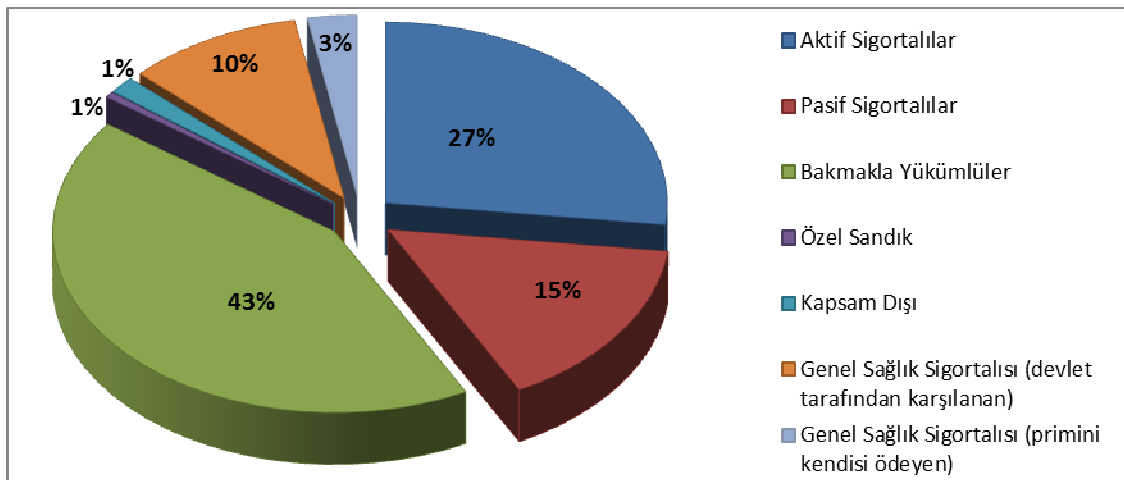
**Kaynak:** (Başbakanlık, 2005: 35).

### 2.1.2. Kapsam Sorunu

Sosyal güvenlik sistemlerinin dünyada “herkesin kapsama alınması” bağlamında yetersiz kaldığı, ILO verilerine göre çok açıktır. Verilere göre dünya nüfusunun %75’i uluslararası standartlar dışında, bu nüfusun ise %40’ı hiçbir sosyal güvenceye sahip değildir. Türkiye’de ise çalışma yaş aralığındaki nüfusun sadece %29.2’sinin prim ödediği düşünüldüğünde Türk sosyal güvenlik sisteminin geleceği açısından durumun ciddiyetini ortaya koymaktadır (Alper, Sayan ve Değer 2012: 43-44).

İstihdam yapısını gösteren mevcut verilere göre, 2019 yılı Ocak ayı itibariyle herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıt olmadan çalışanların oranı, geçen yılın aynı ayna göre 0,6 puan artarak %33,1 olarak gerçekleşmiştir (<http://www.tuik.gov.tr>, 04.12.2018’de erişildi). Bu oran Türkiye’de sosyal güvenlik sistemine dâhil olmadan çalışanların ne denli fazla olduğunu göstermektedir.

Ayrıca Türk sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformla herhangi bir sosyal güvencesi olmayanlar genel sağlık sigortası kapsamına alınmış, gelir seviyesi sonucuna göre prim ödeme gücü olmayanların sağlık giderleri devlet tarafından sağlanmaktadır (bk. Grafik 2.1). Her ne kadar sosyal güvenliğin kapsamı genişlemiş olsa da kayıtdışı çalışan kesimin sosyal güvence altına alınamaması durumunda sistemin geleceğinin tehlike altında olacağı açıktır.



**Kaynak:** SGK Aylık İstatistik Bilgileri (Aralık-2018)

**Grafik 2.1:** Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Kapsama Alanı



### 2.1.3. Sosyal Güvenliğin Finansmanı Sorunu

Türk sosyal güvenlik sisteminin halen yaşamakta olduğu finansman sorunu, başta enflasyon olmak üzere temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkileyerek kamu finansmanı üzerinde baskı oluşturmaktadır (Başbakanlık, 2005: 23). Her ne kadar son yıllarda gelirlerin giderleri karşılama oranı yükselmiş olsa da sosyal güvenlik açıklarını kapatmaya yönelik olarak kamu bütçesinden yapılan transferlerin büyüklüğü, sorunun ciddiyetini ortaya koymaktadır (bk. Tablo 2.3).

**Tablo 2.3:** Sosyal Güvenlik Kurumu Gelir Gider Dengesi (Milyon TL)

Yıllar	Kurum Gelirleri	Kurum Giderleri	Hazineden Karşılanan Açık	Toplam Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (%)
2008	67.257	93.159	-25.901	72.2
2009	78.072	106.775	-28.702	73.1
2010	95.273	121.997	-26.724	78.1
2011	124.480	140.715	-16.235	88.5
2012	142.929	160.223	-17.295	89.2
2013	163.014	182.689	-19.675	89.2
2014	184.329	204.400	-20.072	90.2
2015	220.102	231.546	-11.444	95.1
2016	255.880	276.536	-20.655	92.5
2017	288.560	312.735	-24.175	92.3
2018	369.211	384.961	-15.750	95.9

**Kaynak:** Aylık Sosyal Güvenlik Temel Göstergeleri (Aralık-2018)

**NOT:** 1- Sağlık ödemelerinde yol ve gündelik giderleri dâhil değildir.

2- Prim gelirlerine yapılandırma gelirleri dâhil edilmiştir.

Gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu öncesi ve sonrasında da devam eden finansman sorununu oluşturan nedenler şunlardır:

#### 2.1.3.1. Erken Emeklilik

Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini olumsuz olarak etkileyen en önemli nedenlerden birisi aktif-pasif dengesinin bozulmasıdır. Sosyal güvenlik sistemlerinin sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi için dört çalışanın bir emekliyi finanse etmesi gereklidir (ÇSGB 2008: 5). Aktif sigortalı sayısının emekli sigortalı sayısına bölünmesi sonucu bulunan bu oran Türkiye’de 2017 yılında ‘1,95’ olarak gerçekleşmiştir ([http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk\\_](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_)

istatistik\_yilliklari, 09.11.2018'de erişildi). Bu dengeyi bozan en önemli etmenlerden birisi erken emekliliktir. Maalesef Türkiye geçmiş dönemlerde yapılan yanlış düzenlemeler sonucu “genç emekliler cenneti” haline gelmiştir (<http://www.turkiyegazetesi.com.tr/Genel/a8887.aspx>, 06.01.2018'de erişildi).

Türk sosyal güvenlik sistemi, siyasi iradenin oy kaygısından dolayı popülist müdahalelere maruz kalarak sistemin sürdürülebilirliği ciddi bir şekilde yara almıştır. Çeşitli dönemlerde sisteme kanunlarla değişiklik yapmak suretiyle yapılan müdahaleler sonucu emekli olma şartlarının temelini oluşturan belirli bir sigortalılık süresi, prim gün sayısı ve yaş şartlarından “yaş” şartı ortadan kaldırılarak sistemin sürdürülebilirliği tehlikeye atılmıştır<sup>4</sup>. Bu bağlamda yine siyasi irade tarafından sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik yapılan kanuni düzenlemelerle yaş şartı yeniden tesis edilmiş, yapılan düzenlemelerle geçmişin faturası da gelecek nesillere çıkarılarak yaş ve prim gün sayıları daha da artırılmıştır (bk. Tablo 2.4).

**Tablo 2.4:** Yaşlılıktan Dolayı Emeklilik Koşulunda Yapılan Düzenlemeler

Yıl	Kadın (Yaş)	Erkek (Yaş)
1950	60	60
1965	55	60
<b>1969</b>	25 yıl sigortalılık (Yaş sınırı yok)	25 yıl sigortalılık (Yaş sınırı yok)
<b>1976</b>	20 yıl sigortalılık (Yaş sınırı yok)	25 yıl sigortalılık (Yaş sınırı yok)
1986	55	60
<b>1992</b>	20 yıl sigortalılık (Yaş sınırı yok)	25 yıl sigortalılık (Yaş sınırı yok)
1999	58	60
*2008-2048	58-65	60-65

**Kaynak:** DPT 9. Kalkınma Planı (2007-2013). *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu* s.11

\*5510 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile değişen yaş koşulları tabloya eklenmiştir.

### 2.1.3.2. Prime Esas Kazançların Düşük Gösterilmesi

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanını olumsuz olarak etkileyen diğer bir sorun prime esas kazançların düşük gösterilmesidir. Prime esas kazançların düşük bildirilmesi, SGK'nın prim gelirlerinde azalmaya neden olmaktadır. Bunun sonucunda

<sup>4</sup> İlk olarak I. Demirel Hükümeti döneminde kabul edilerek 03.11.1969 tarihli 13341 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1186 sayılı Kanunla 506 sayılı Kanununun 60. Maddesinde değişiklik yapılarak yaş şartı ortadan kaldırılmıştır. Bu durum yaş şartının tesis edildiği 1986 yılına kadar devam etmiştir (I. Özal Hükümeti Dönemi(1983-1987)). Ancak VII. Demirel Koalisyon Hükümeti Döneminde 27.02.1992 tarihli 21155 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3774 sayılı Kanunla yaş şartı tekrar kaldırılmış, bu durum 1999 yılına kadar devam etmiştir.

sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesi, olumsuz etkilenmektedir. Ayrıca emekli olan sigortalıların da aylıklarında hak kayıplarına neden olması da diğer bir olumsuz durumdur.

Sosyal sigortalarda çalışanın aldığı maaş üzerinden prime esas kazancı belirlenmektedir. Buna karşın işverenler daha az sigorta primi ödemek için ya asgari ücret üzerinden ya da asgari ücrete yakın bir orandan prime esas kazanç bildirmektedirler. 2017 yılında sigortalı olarak bir işverene bağlı çalışanlar için ödenen prim oranlarının %35,03'ü asgari ücret üzerinden ödenmiştir (bk. Tablo 2.5). Aslında Türkiye'de asgari ücretle çalışanların oranının bu denli yüksek olmadığı bilinmektedir (ÇSGB 2008).

**Tablo 2.5:** Prime Esas Kazançları Asgari Ücretten Bildirilenlerin Genel Toplamına Oranı ve Gün Sayısı

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Oran(%)</b>	41,1	43,2	43,1	43,95	41,65	38,3	38,07	38,57	40,95	35,03
<b>Ortalama Bildirilen Çalışma Gün Sayısı</b>	26	26	25	25	25	25	24	24	24	27

**Kaynak:** SGK İstatistik Yıllıkları (2008-2017).

Primleri asgari ücret üzerinden bildirilenlerin aylık ortalama çalışma gün sayısı 2009 yılından itibaren göreceli olarak 2016'ya kadar 24 güne kadar düşmüştür (bk. Tablo 2.5). Sigortalıların asgari ücret üzerinden bildirilen prime esas kazançlarında azalma olmasına karşın diğer yandan çalışılan aylık ortalama gün sayısının azalması sonucu işverenler tarafından ödenen miktarlar da dolaylı olarak azalmıştır.

2012 yılından itibaren SGK “meslek kodu” uygulaması başlatarak bu sorunu aşmaya çalışmıştır ([https://www.muhasabenet.net/haber.php?haber\\_id=17377](https://www.muhasabenet.net/haber.php?haber_id=17377), 09.01.2018'de erişildi). Bu uygulama ile prime esas kazançları asgari ücretten bildirilenlerin oranı 2011 yılında 43,95 iken 2013 yılında 5.65 puan birden azalarak 38,30 olarak gerçekleşmiştir (bk. Tablo 2.5). 2017 yılına gelindiğinde bu uygulama sayesinde primleri asgari ücretten bildirilenlerin oranı 35,03'e düşerek son on yıldaki en düşük seviyeye inmiştir. 2018 yılından itibaren ise SGK ‘meslek kodu’nu bildirmeyen

işverenlere idari para cezası (İPC) uygulamaya başlayarak sorunun üstesinden gelmeye çalışmaktadır<sup>5</sup>.

### 2.1.3.3. Kayıtdışı İstihdamın Yüksek Olması

Türk sosyal güvenlik sisteminin finansmanına olumsuz etki yapan kayıtdışı istihdam Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre 2019 yılı Ocak ayında geçen yılın aynı ayına göre 0,6 puan artarak %33,1 oranında gerçekleşmiştir. Özellikle tarım sektöründe çalışanların kayıtdışı istihdam oranı 2019 yılı Ocak ayında %77,5 olarak gerçekleşmiştir. Tarım sektöründe gerçekleşen bu oran kayıtdışı istihdamın geneline de etki ederek oranın yükselmesine neden olmaktadır (<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30682>, 25.04.2019'da erişildi).

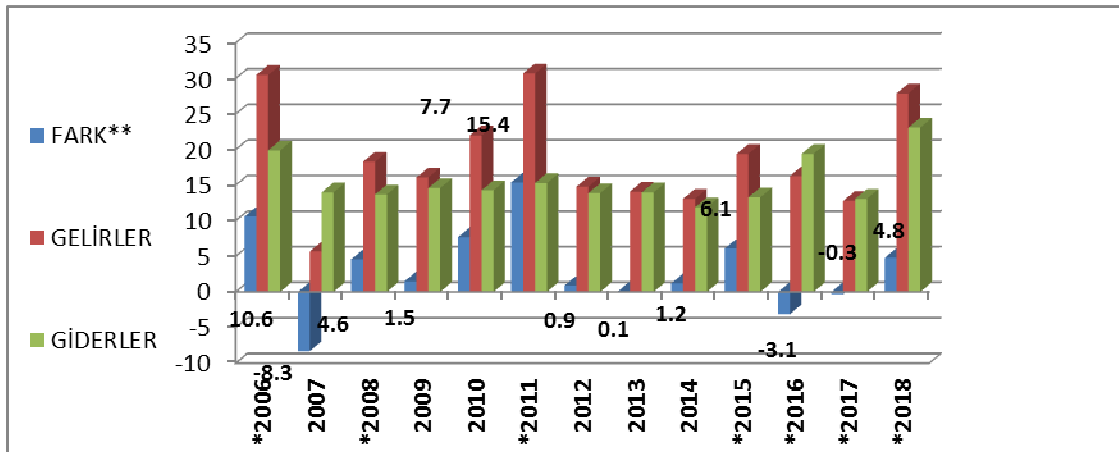
Ayrıca kayıtdışı istihdam; işletmeler arasında haksız rekabete neden olması, sosyal güvenlik haklarından istifade edilememesi, çalışma yasalarındaki tazminatlar ve işsizlik sigortasından yararlanılamaması, sendikal örgütlenme üzerindeki olumsuzluklar, bütçe üzerindeki mali olumsuzluklar, prim ve vergi kayıpları gibi olumsuz sonuçları meydana getirmektedir (Mahiroğulları 2017: 558-559).

### 2.1.3.4. Prim Tahsilât Oranının Düşüklüğü

Türkiye’de yaşanan prim tahsilâtının düşük olmasının çeşitli nedenleri vardır. Bunların en başında prim afları gelmektedir. Geçmiş dönemlerde yaşanan prim aflarında tüm gecikme zammı ve gecikme faizlerinin affedilmesi, daha sonra çıkarılan prim yapılandırma kanunlarında ise gecikme zammının silinerek Yİ-ÜFE’ye göre güncellenmesi, güncellenen borçların peşin ödenmesi halinde Yİ-ÜFE’den de indirim yapılması, sık sık borç yapılandırma kanunları çıkarılması normal dönemde tahsilat oranlarının düşmesine (bk. Grafik 2.2), düzenli olarak prim ödeyenleri ise olumsuz etkilemiştir (KB 2014: 34). Son yıllarda neredeyse her yıl borç yapılandırma kanunları

<sup>5</sup>09.08.2016 tarih ve 29796 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6728 sayılı Kanunla 01.01.2018 tarihinden itibaren yürürlüğe giren metin ile 5510 sayılı Kanununun 102. Maddesine (n) bendi eklenerek meslek kodunu hatalı bildirenlere aylık asgari ücreti geçmemek şartı ile sigortalı başına aylık asgari ücretin 1/10 oranında İPC uygulanması sağlanmıştır.

çıkması prim ödeme yükümlüleri arasında beklentiye dönüşmüş zaten normal dönemde tahsilâtların düşmesine neden olduğu gibi borç yapılandırma dönemlerinde de tahsilât oranını azaltmıştır. 2018 yılında yapılan borç yapılandırma kanunu ile peşin ödemede gecikme zammının yüzde doksan oranında affedilmesi ile tahsilatta artış yaşanmış, aynı zamanda emekli olanların sayısında artış ile giderlerde de kayda değer bir artış olmuştur (bk. Grafik 2.2).



**Grafik 2.2:** 2006-2018 Yılları Arası SGK Gelir ve Gider Artış Oranları (%)

**Kaynak:** Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık İstatistik Yıllıkları (2006-2018).

\*Borç yapılandırması olan yılları göstermektedir.

\*\* Değerler eksi(-) olduğu yıllar gider artışının gelir artışından fazla olduğu, değer (+) olduğu yıllar gelir artışının gider artışından fazla olduğu yılları, sıfıra yakın değerler ise gelir-gider artışlarının birbirine en yakın olduğu yılları göstermektedir.

## 2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Özerklik Sorunu

Diğer sosyal güvenlik sistemlerinde olduğu gibi Türk sosyal güvenlik sisteminde de günün şartlarına ve gereksinimlerine göre sürdürülebilirliği sağlamak üzere reformlar gerçekleştirilmiştir. Türk sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlar, sistemin finansmanı sorunu temelinde ele alınmıştır. Finansman sorunu sistemin açık vermesinin sonucudur. Dolayısıyla reformlarda sonuç odaklı bir yaklaşım sergilenmiştir. Asıl sorun olan sistemde finansman açığının ortaya çıkma nedenleri ele alınmadığından yani sebep odaklı bir yaklaşımda bulunulmadığından Türk sosyal güvenlik sisteminin ileride yine aynı sorunlarla hatta daha büyük sorunlarla karşılaşması muhtemeldir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin asıl sorunu, sistemin özerkliği sorunudur. Dolayısıyla sistemin yürütümünü sağlayan kurumsal yapının özerkliğini de bundan ayrı düşünmek olanaksızdır. Türk sosyal güvenlik sistemi ilk kuruluşunda sosyal tarafların karar alma mekanizmalarında etkin olduğu bir yapıda kurulmuştur. Ancak ilerleyen süreçte sistem popülist müdahalelere maruz kalmıştır. Bunun sonucunda sistem, hem yönetsel hem de finansal açıdan sürdürülebilirliğini yitirmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren başlayan sistemin finansmanı sorunu halen artarak devam etmektedir (bk. Tablo 2.6).

**Tablo 2.6:** Sosyal Güvenlik Açıkları ve Devlet Katkısı (Bin TL)

Yıl	*Devlet Katkısı	Açık	Devletten Yapılan Toplam Transfer	Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (Devlet Katkısı <b>Dahil</b> )(%)	**Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (Devlet Katkısı <b>Haric</b> ) (%)
2008	1.718.521	-25.901.978	27.620.499	72,2	64,6
2009	10.879.293	-28.702.655	39.581.948	73,1	56,0
2010	15.170.035	-26.724.118	41.894.153	78,1	60,0
2011	21.176.053	-16.235.312	37.411.365	88,5	69,9
2012	23.537.149	-17.294.948	40.832.097	89,2	66,5
2013	27.471.369	-19.675.361	47.146.730	89,2	70,2
2014	30.512.184	-20.071.505	50.583.689	90,2	71,6
2015	37.526.042	-11.443.621	48.969.663	95,1	75,5
2016	46.457.369	-20.655.602	67.112.971	92,5	72,9
2017	51.767.064	-24.174.748	75.941.812	92,3	72,5
2018	57.560.198	-15.750.645	73.310.843	95,9	75,9

**Kaynak:** SGK Aylık İstatistik Bülteni (Aralık-2018)

\*01.10.2008 tarihinden itibaren Devlet yapılan prim tahsilâtına göre katkı yapmaya başlamıştır.

\*\*Prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranı dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Hâlbuki Türk sosyal güvenlik sistemi sosyal sigortalar temelinde oluşturulmuş yani işçi ve işverenin ödediği primlere dayalı bir sistemdir. Zamanla sistemin büyümesi sonucunda norm ve standart birliğin sağlanması amacı ile devlet kontrolü ve garantörlüğünde yürütülmeye devam etmiştir. Önceleri sistemin sürdürülmesinde sosyal taraflar arasında koordinasyonu sağlayan siyasi irade, “sistemin oy potansiyelinin” farkına vararak kendi kontrolünde tabiri caizse “kendi sürdürülebilirliğini” sağlamaya yönelerek sisteme müdahale etmeye başlamıştır. Bunu da “oy getirici” popülist politikaların başında gelen yaş sınırını kaldırmakla başlamıştır (bk. Tablo 2.4). Daha sonra borç yapılandırma ve af kanunları ile devam etmiştir. Son on beş yılda çıkarılan borç yapılandırma kanunlarının seçimlerin öncesine denk gelmesi/getirilmesi bunun somut delilidir (bk. Tablo 2.7). Sistemin temelinden sarsılması anlamına gelen tüm bu

müdahaleler sonrasında sistem doğal olarak finansal açık vermeye başlamış ve sürdürülemez hale gelmiştir.

**Tablo 2.7:** Borç Yapılandırma ve Af Kanunları ile Seçimlerin İlişkisi

Kanun Tarih No:	Seçim Tarihi:	Kapsam ve Af Niteliği:	Uygulama:
06.08.2003 4958 sayılı Kanun	28.03.2004 Yerel Seçim	4a Sigorta Primi, İPC, Sosyal Yardım Zammı, İşsizlik Sigorta Primi, 4a isteğe bağlı sigorta primi Gecikme zammı ve faizleri affedilmiştir.	-Her ay için bir önceki aya ait Hazine Müsteşarlığınca açıklanacak Türk Lirası cinsinden iskontolu ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi bileşik bazda uygulanır.
04.03.2006 5458 sayılı Kanun	22.07.2007 Genel Seçim	4a/4b Sigorta Primi, İPC, Sosyal Yardım Zammı, İşsizlik Sigortası Primi, Topluluk Sigorta Primi, 4a İsteğe bağlı sigorta primi, Sosyal Güvenlik Destek Primi, Gecikme zammı ve faizleri affedilmiştir.	-100.000 YTL altı ve 4b borçlarında; 31.12.1998 tarihine kadar gecikme zammı, 01.0.1999-31.12.2004 tarihleri arası TÜFE, 01.01.2005'den sonra ÜFE uygulanır. 100.000 YTL üzeri borçlarda gecikme zammı hesaplanır ve çeşitli durumlara göre %10,%20 ve %30 oranında terkin edilir.
08.05.2008 5754 sayılı Kanun	29.03.2009 Yerel Seçim	5 yılı aşan 4b sigorta prim borçlarının asılları ile hizmetlerin silinmesi,	-5510 s.k. 80. Maddeye göre prime esas kazanç tutarı üzerinden hesaplanarak ihya yapmak suretiyle silinen hizmetlerini geri alma imkânı sağlanmıştır.
26.05.2008 5763 sayılı Kanun	29.03.2009 Yerel Seçim	4a Sigorta Primi, İPC, Sosyal Yardım Zammı, İşsizlik Sigortası Primi, Topluluk Sigorta Primi, 4a İsteğe bağlı sigorta Primi, 4b sigorta primleri, Sosyal Güvenlik Destek Primi gecikme zammı ve faizleri affedilmiştir.	-5458 yapılandırmayı bozanlara ihya hakkı tanınmıştır. -Peşin ödeme seçenlerin gecikme zammı ve faizinin %85'i, -12 aya kadar taksitlerde %55'i, -12 aydan fazla taksitlerde %30'u terkin edilir.
19.08.2008 5797 sayılı Kanun	29.03.2009 Yerel Seçim	5763 sayılı borç yapılandırma Kanununa başvurmayan işveren ve sigortalıların 20 gün içinde başvurması halinde Kanundan yararlanması ile gecikme zammı ve faizleri affedilmiştir.	-Peşin ödeme seçenlerin gecikme zammı ve faizinin %80'i, -12 aya kadar taksitlerde %50'si, terkin edilir.
25.02.2011 6111 sayılı Kanun	12.06.2011 Genel Seçim	4a/4b/4c sigorta primi, emekli keseneği ve kurum karşılığı, İPC, damga vergisi, özel işlem vergisi ve eğitime katkı payı, İşsizlik Sigortası Primi, Topluluk Sigorta Primi, 4a İsteğe bağlı sigorta Primi, Sosyal Güvenlik Destek Primi gecikme zammı ve faizleri affedilmiştir. - İPC asıllarının %50'si affedilmiştir.	-TEFE/ÜFE aylık değişim oranları esas alınarak hesaplanan tutar üzerinden, -Asılları önceden ödenmiş Fer'i alacağın %40'ının ödenmiş olması halinde %60'ının tahsilinden vazgeçilir.

**Tablo 2.7 (devamı): Borç Yapılandırma ve Af Kanunları ile Seçimlerin İlişkisi**

Kanun Tarih No:	Seçim Tarihi:	Kapsam ve Af Niteliği:	Uygulama:
19.01.2013 6385 sayılı Kanun	30.03.2014 Yerel Seçim	Sosyal Güvenlik Destek Primi ödemesi gerekenler ile aylıkları kesilenler 4 ay içinde başvurularını halinde 6111 sayılı Kanun hükümlerine göre borçları yapılandırılır. Gecikme zammı ve faizleri affedilmiştir.	-TEFE/ÜFE aylık değişim oranları esas alınarak hesaplanan tutar üzerinden, -Asılları önceden ödenmiş Fer'i alacağın %40'ının ödenmiş olması halinde %60'ının tahsilinden vazgeçilir.
11.09.2014 6552 sayılı Kanun	07.06.2015 ve 01.11.2015 Genel Seçim	4a/4b/4c sigorta primi, Emekli keseneği ve kurum karşılığı, İPC, damga vergisi, özel işlem vergisi ve eğitime katkı payı, İşsizlik Sigorta Primi, Topluluk Sigorta Primi, 4a İsteğe bağlı sigorta primi, Sosyal Güvenlik Destek Primi, 60 (g) genel sağlık sigortası primi, Aylıkları kesilenlerin borçlarının, -Gecikme zammı ve faizleri affedilmiştir. İPC asıllarının %50'si affedilmiştir.	-Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi aylık değişim oranları esas alınarak hesaplanan tutar üzerinden,
23.04.2015 6645 sayılı Kanun	07.06.2015 ve 01.11.2015 Genel Seçim	4b sigorta prim borçları, 1 yılı aşan borçların asılları ile hizmetlerin silinmesi,	-5510 s.k. 80. Maddeye göre prime esas kazanç tutarı üzerinden hesaplanarak ihya yapmak suretiyle silinen hizmetlerini geri alma imkânları vardır.
26.04.2016 6704 sayılı Kanun	16.04.2017 Halk oylaması (Anayasa değişikliği)	Genel sağlık sigortası prim borçları (25 yaş altı) Borç asıllarının ve faizlerinin silinmesi,	5510 s.k. 60 (g) bendi kapsamında 25 yaş altı ödenmemiş GSS primleri affedilmiştir.
19.08.2016 6736 sayılı Kanun	16.04.2017 Halk oylaması (Anayasa değişikliği)	4a/4b/4c sigorta primi, emekli keseneği ve kurum karşılığı, İPC, damga vergisi, özel işlem vergisi ve eğitime katkı payı, İşsizlik Sigortası Primi, Topluluk Sigorta Primi, 4a İsteğe bağlı sigorta Primi Sosyal Güvenlik Destek Primi, 60 (g) genel sağlık sigorta primleri gecikme ceza ve gecikme zammı alacakları ve İPC asıllarının %50'si affedilmiştir.	-Yİ-ÜFE aylık değişim oranları esas alınarak hesaplanan tutar üzerinden, - Asılları önceden ödenmiş Fer'i alacağın %40'ının ödenmiş olması halinde %60'ının tahsilinden vazgeçilir.
08.03.2017 6824 sayılı Kanun	16.04.2017 Halk oylaması (Anayasa değişikliği)	Genel sağlık sigortası prim borçları Gecikme cezası ve gecikme zamları affedilmiştir.	



**Tablo 2.7 (devamı):** Borç Yapılandırma ve Af Kanunları ile Seçimlerin İlişkisi

Kanun Tarih No:	Seçim Tarihi:	Kapsam ve Af Niteliği:	Uygulama:
27.05.2017 7020 sayılı Kanun	24.06.2018 Genel Seçim ve Cumhur- başkanlığı Seçimi	4a/4b/4c sigorta primi, Emekli keseneği ve kurum karşılığı, İPC, damga vergisi, özel işlem vergisi ve eğitime katkı payı, İşsizlik Sigortası Primi, Topluluk Sigorta Primi, 4a İsteğe bağlı sigorta Primi, Sosyal Güvenlik Destek Primi, 60 (g) genel sağlık sigorta primleri gecikme cezası ve gecikme zammı alacakları ile İPC asıllarının %50'si affedilmiştir.	- Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi aylık değişim oranları esas alınarak hesaplanan tutar üzerinden, - Asılları önceden ödenmiş Fer'i alacağın %40'ının ödenmiş olması halinde %60'ının tahsilinden vazgeçilir.
18.05.2018 7143 sayılı Kanun	24.06.2018 Genel Seçim ve Cumhur- başkanlığı Seçimi	4a/4b/4c sigorta primi, Emekli keseneği ve kurum karşılığı, İPC, damga vergisi, özel işlem vergisi ve eğitime katkı payı, İşsizlik Sigortası Primi, Topluluk Sigorta Primi, 4a İsteğe bağlı sigorta Primi, Sosyal Güvenlik Destek Primi, 60 (g) genel sağlık sigorta primleri gecikme cezası ve gecikme zammı alacakları ile İPC asıllarının %50'si affedilmiştir. - Ayrıca ödenmeyen Sosyal Güvenlik Destek Primi borçlarının tamamı affedilmiştir	Fer'i alacaklar yerine Yİ-ÜFE aylık değişim oranları esas alınarak hesaplanan tutar üzerinden tutarın; - Peşin ödeme seçenlerin gecikme zammı ve faizinin %90'ı, -İlk 2 taksit süresinde ödenmesi halinde %50'si terkin edilir.

Tüm bu gelişmelere bağlı olarak sistemde reformlar kaçınılmaz olmuş, emeklilik yaşı kademeli olarak artırılmış aylık bağlama oranları düşürülerek “acı reçete” maalesef gelecek nesillere çıkarılmıştır. 10.08.1971 tarihli 13922 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1451 sayılı Kanunla ILO’nun 102 no’lu Sosyal Güvenlik (asgari standartlar) Sözleşmesi kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Ancak Türk sosyal güvenlik sistemi ILO’nun bu sözleşme ile belirlediği temel sosyal sigorta kolları olan yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, ölüm, malullük, işsizlik ve aile sigortasından aile sigortası yürürlüğe girmeden reformlarla karşı karşıya kalmıştır ([https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS\\_377270/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm), 02.05.2019’da erişildi). Avrupa sosyal güvenlik sistemleri sosyal refah döneminden sonra artan sosyal güvenlik harcamaları sonucunda reform yapmak

zorunda kalırken Türk sosyal güvenlik sistemi sosyal refah dönemini yaşayamadan yapılan reformlar sonucu hak kayıplarına maruz kalmıştır.

### 2.2.1. Özerklik Kavramı ve Sosyal Güvenlikte Özerkliğin Önemi

Türk Dil Kurumu özerkliği; “bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi” olarak tanımlamaktadır ([http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c885cb7c1211.92899527](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c885cb7c1211.92899527), 02.03.2016’da erişildi). Bu bağlamda özerk olarak tanımlanan kurum ve kuruluşların ayrı bir kanunları ve bu kanunlarda “idari ve mali açıdan özerk” olarak yönetilmeleri esastır. Kamu kurumları açısından özerk yönetim; idari özerklik, organik özerklik ve işlevsel özerklik olmak üzere üç kıstasta değerlendirilebilir (Demir 2015, Aktaran: Alper 2016:1264). Ayrıca mali özerklik de kamu kurumlarının özerk yönetiminin sağlanmasında önemli bir göstergedir.

*İdari özerklik*; kamu kurumlarının siyasi iktidar ve idari merciler tarafından denetimlerinin farklı denetim mekanizmaları tarafından yerine getirilmesi ve dışarıdan herhangi bir organ tarafından müdahale edilememesidir (Parlak ve Sobacı, 2012: 267). *Organik özerklik*; özerk sayılan kurumun yönetim ve denetiminde görev alan kişilerin görevlendirilme şekli, görevde kalma süreleri ve görevden ayrılma koşullarında sahip oldukları güvencedir. *İşlevsel özerklik*; özerk sayılan kurumların işlem ve eylemlerinin gerçekleştirilmesinde yürütme organının etkisinin sınırlandırılmasıdır (Alper 2016: 1264). *Mali özerklik ise*; kamu kurumlarının kendi gelir kaynakları olması ve bu gelir kaynaklarını kendi içerisinde serbestçe kullanabilmesidir (Serarşlan 2014: 70).

Yukarıda bahsedilen özerk yönetimin kıstasları sosyal güvenlik açısından değerlendirildiğinde idari ve mali özerklik bağlamında yukarıda belirtilen unsurların tümünün karşılığı vardır. Hukuki bir terim olarak özerklik; “bir topluluğun veya tüzel kişilerin kendisini idare eden kuralların hepsini veya bir kısmını kendisinin tespit edebilmesi veya devletçe konulan kaidelerin (kuralların) hudutları (sınırları) içerisinde serbestçe hareket yetkisi” olarak tanımlanmaktadır (Uslu 1964, Aktaran: Centel 1982: 22). Sosyal güvenlik hukuku açısından ise özerklik; işçi ve işverenler tarafından

yönetimin yanında sosyal sigortaların düzenlenmesinde yönetime katılmaları ve aynı zamanda sosyal sigorta kurumlarının işleyişinde gerekli sorumluluğu birlikte almalarıdır (Centel 1982: 24-25).

Sosyal güvenlik kurumları açısından idari özerklik; sosyal tarafların sosyal güvenlik sisteminde kurumsal yapının yönetiminde siyasal iktidarın (devletin) yönetimde etkinliğini sınırlandırmaya yönelik karar alma sürecine katılmaları olarak tanımlanabilir (Alper 2016b: 68, Aktaran: Alper 2016:1264). Bu bağlamda sosyal güvenlik kurumları başından itibaren özerklik ilkesine uygun olarak “idari ve mali açıdan özerk” biçimde yapılandırılmışlardır (Centel 1982: 24). Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin ileri düzeyde olduğu ülkelerin sosyal güvenlik yönetimlerinde özerklik ilkesini benimsemesi bunun açık bir örneğidir (bk. Tablo 2.8).

**Tablo 2.8:** Bazı Ülkelerin Sosyal Güvenlik Yönetiminde Özerklik

Ülke Adı	Sosyal Güvenlik Kurumu Adı	Özerklik Durumu
ABD	Sosyal Güvenlik Kurumu (SSA)	SSA 1994’den itibaren tekrar “ <i>bağımsız(independent)</i> ” bir sosyal güvenlik kurumu olarak düzenlenmiştir. ( <a href="https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html">https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html</a> , 15.02.2018’de erişildi.)
Almanya	Federal Sigorta Ofisi (BVA)	Federal Sigorta Ofisi (BVA), Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı’na bağlı (BMAS) “ <i>Bağımsız (selbständige) bir yüksek federal otorite</i> ” olarak tanımlanmaktadır. ( <a href="https://www.bundesversicherungsamt.de/bundesversicherung-samt/aufgaben-und-geschichte.html">https://www.bundesversicherungsamt.de/bundesversicherung-samt/aufgaben-und-geschichte.html</a> , 15.05.2019’de erişildi.)
Avusturya	Österreichische Sozialversicherung (SV) (Avusturya Sosyal Sigorta)	Avusturya Federal Anayasası sosyal güvenlik için “ <i>Özyönetim (Selbstverwaltung)</i> ” esasını benimsemiştir. ( <a href="https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/?contentid=10007.683710&amp;viewmode=content">https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/?contentid=10007.683710&amp;viewmode=content</a> , 18.05.2019’da erişildi.)
Finlandiya	Sosyal Güvenlik Kurumu (Kela)	Kela, idari ve mali özerkliği ile Parlamento denetimine tabi “ <i>bağımsız bir sosyal güvenlik kurumu</i> ”dur (olevaitsenäinensosiaaliturvalaitos). ( <a href="https://www.kela.fi/organisaatio">https://www.kela.fi/organisaatio</a> , 19.05.2019’da erişildi.) Devlet CNAV’ın yönetiminde “ <i>özerkliğin korunması</i> ” taahhüdünde bulunmaktadır (respecterl'autonomie de gestion).
Fransa	Ulusal Emeklilik Sigorta Fonu (CNAV)	( <a href="https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/home/qui-sommes-nous/missions-et-organisation/notre-gouvernance/conventions-objectifs-gestion.html">https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/home/qui-sommes-nous/missions-et-organisation/notre-gouvernance/conventions-objectifs-gestion.html</a> , 10.05.2019’da erişildi.)

**Tablo 2.8 (devamı):** Bazı Ülkelerin Sosyal Güvenlik Yönetiminde Özerklik

Ülke Adı	Sosyal Güvenlik Kurumu Adı	Özerklik Durumu
<b>İtalya</b>	Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu (INPS)	INPS yönetiminde “ <i>özerklik (gestione autonoma)</i> ” ilkesi benimsenmiştir. ( <a href="https://www.inps.it/docallegatiNP/LIstituto/Documents/Tre_date_fondamentali_nella_storia_Istituto.pdf">https://www.inps.it/docallegatiNP/LIstituto/Documents/Tre_date_fondamentali_nella_storia_Istituto.pdf</a> , 13.05.2019’da erişildi.)
<b>Polonya</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu (ZUS)	ZUS yönetiminde “ <i>bağımsızlık (niepodległość)</i> ” ilkesi benimsenmiştir. ( <a href="https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/historia-zus-85-lat-zus">https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/historia-zus-85-lat-zus</a> , 20.05.2019’da erişildi.)
<b>Portekiz</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu (DGSS)	DGSS “ <i>idari ve mali özerkliğe</i> ” sahip olarak düzenlenmiştir. ( <a href="http://www.seg-social.pt/evolucao-da-estrutura-organica-funcional">http://www.seg-social.pt/evolucao-da-estrutura-organica-funcional</a> , 20.05.2019’da erişildi.)

**Kaynak:** Ülkelerin sosyal güvenlik kurumlarının internet siteleri esas alınarak hazırlanmıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminde kuruluşundan itibaren 1980’li yıllara kadar özerkliği esas alan bir yönetim tarzının hâkim olduğu söylenebilir. 1980 öncesi SSK’da seçimle gelen Yönetim Kurulu üyelerinin çoğunluğu sayesinde kaynakların daha etkin kullanılması bunu açıkça göstermiştir. 1980 yılından itibaren ise kamu ağırlıklı yönetim kurulu ile birlikte sosyal güvenlik sisteminde sorunların çıkması ve kaynakların israfı sosyal güvenlikte özerk yönetimin önemini ortaya koymaktadır (TÜRK-İŞ 2006: 18).

### 2.2.2. Özerk Kurumlar ve Türk Kamu Yapılanmasındaki Yeri

Devletin bazı alanlarda ortaya çıkan gelişmeler sonucunda klasik yönetim usullerinin ağır ve hantal kalması sonucu belli sektörlerin denetlenmesi ve düzenlenmesi siyasi müdahalelerden uzak olarak uzmanlık seviyesinde bağımsız ve güvenli bir yapılanma gerektirmiştir. Rekabet, sigortacılık, görsel ve işitsel iletişim, doğal kaynakların kullanımı, bankacılık ve borsa işlemleri gibi klasik devlet erkleri (yasama, yürütme, yargı) ile düzenlenmesinin ağır ve hantal kaldığı alanlarda düzenleme, denetleme ve yaptırım işlemlerini yerine getirmek üzere özerk kurumlar kurulmuştur (Sayıştay, 2002: 114). Özerk kurumlar:

- Genel yönetim sistemi içinde yer alarak devlet namına ve hesabına hareket ederler.
- Kurumsal oluşum ve işleyişleri yasalar yoluyla belirlenmiştir.
- Özerk ve bağımsız statülü yapılardır.

- Hukuk düzeninde yerleri belirgindir.
- Kendilerine bırakılan alanlarda düzenleme yapma, idari ve icrai kararlar alma gibi güçlü kamusal yetkileri vardır ve idari yönetimin denetimine bağlı değildir (Akıncı 1999, Aktaran: Sayıştay 2002: 116).

Yukarıda belirtilen kıstaslar çerçevesinde Türk sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli, “idari ve mali açıdan özerk” olarak tanımlanan kurumlardan olan SGK’nın da doğal olarak bu kategoride yer alması beklenir. Ancak Sayıştay Başkanlığı’nca 2002 yılında hazırlanan “Özerk Kurumlar Hakkında Rapor” adlı çalışmada reform öncesi sosyal güvenlik kurumlarından hiçbiri özerk kurumlar arasında yer almamıştır (Sayıştay 2002: 121) (bk. Tablo 2.9).

**Tablo 2.9: Türkiye’de Özerk Kurumlar**

*Kurum/Kurul	Kurumun / Kurulun Özerklik Kapsamı	Kurum/Kurul Başkan ve Üyelerinin Atanması, Görev Süresi ve Sona Ermesi, Özel Koşullar
Rekabet Kurumu (4054 s.k.)	İdari ve mali özerklik (m.20)	-Başkan atama Cumhurbaşkanı –Görev süresi 4 yıl -Süre dolmadan son verilemiyor (m.24) -Mesleği ile ilgili kamu/özel 10 yıl deneyim
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu(5411 s.k.)	İdari ve mali özerklik (m.82)	-Başkan atama Cumhurbaşkanı –Görev süresi 4 yıl -Süre dolmadan son verilemiyor (m.85) -Mesleği ile ilgili kamu/özel 10 yıl deneyim
Sermaye Piyasası Kurulu (6362 s.k.)	İdari ve mali özerklik (m.117)	-Başkan atama Cumhurbaşkanı –Görev süresi 4 yıl -Süre dolmadan son verilemiyor (m.120) -Mesleği ile ilgili kamu/özel 10 yıl deneyim (m.119) -Başkan ve Vekilini kurul kendi arasından 2 yıllığına seçer.(m.36)
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (6112 s.k.)	İdari ve mali özerklik (m.34)	-Üyeler TBMM siyasi partilerin üye sayısı oranına göre 6 yıllığına seçilir (m.35). -Mesleği ile ilgili kamu/özel 10 yıl deneyim (m.35).
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2813 s.k.)	İdari ve mali özerklik (m.5)	-Başkan atama Cumhurbaşkanı -Görev süresi 4 yıl -Süre dolmadan son verilemiyor (m.8) -Mesleği ile ilgili kamu/özel 10 yıl deneyim
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu(4628 s.k.)	İdari ve mali özerklik (m.4)	-Başkan atama Cumhurbaşkanı -Görev süresi 4 yıl -Süre dolmadan son verilemiyor (m.5) -Mesleği ile ilgili kamu/özel 10 yıl deneyim
Kamu İhale Kurumu (4734 s.k.)	İdari ve mali özerklik (m.53)	-Başkan atama Cumhurbaşkanı -Görev süresi 4 yıl -Süre dolmadan son verilemiyor (m.53) -Mesleği ile ilgili kamu/özel 12 yıl deneyim, -geçmişte siyasi bir parti ile bağının olmaması
**Yükseköğretim Kurulu (2547 s.k.)	Görev ve yetkileri çerçevesinde özerk (m.6)	-Başkan atama Cumhurbaşkanı -Görev süresi 4 yıl -Yükseköğretim Kurulu üyeleri arasından atanır.

Tablo 2.9 (devamı): Türkiye’de Özerk Kurumlar

*Kurum/Kurul	Kurumun / Kurulun Özerklik Kapsamı	Kurum/Kurul Başkan ve Üyelerinin Atanması, Görev Süresi ve Sona Ermesi, Özel Koşullar
**Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (660 sayılı KHK)	İdari Özerklik (m.3)	-Başkan atama Cumhurbaşkanı -Belirli görev süresi yok -Son üç yılda bağımsız denetim faaliyetinde bulunmamış, bağımsız denetim kurulunca istihdam edilmemiş ya da ortak olmaması, -Yönetim Kurulu Başkan ve Üyelerinin atanması Cumhurbaşkanı tarafından
**Helal Akreditasyon Kurumu (4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi)	İdari ve Mali Özerklik (m.174)	-Yönetim Kurulu Başkanı hariç üyelerin görev süresi 3 yıl, -Başkan ve üyelerin herhangi bir helal uygunluk değerlendirme kuruluşu ile ilişkili olmaması, -Başkan atama Cumhurbaşkanı
**Sosyal Güvenlik Kurumu (4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi)	İdari ve mali özerklik (m.403)	-Görev süresi atandığı dönemdeki Cumhurbaşkanı görev süresi ile sınırlı, belirli bir süre yok, -Süre olmadığından her an alınabilir, -Deneyim şartı yok,

**Kaynak:** (Sayıştay 2002)’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

\*Kapatılan kurum/kuruluşlara yer verilmemiştir.

\*\*Sosyal Güvenlik Kurumu ve bazı kurum/kurullar çalışmacı tarafından eklenmiştir.

### 2.2.3. Kalkınma Planlarında Özerklik

Kalkınma planları Türk sosyal güvenlik sisteminin gelişmesinde ve gerekli tedbirlerin alınmasında önemli rol oynamıştır. Kalkınma planları sayesinde dünya sosyal güvenlik sistemleri de izlenerek gelecekte karşılaşılması muhtemel sorunlar önceden belirlenerek alınması gereken tedbirler ortaya konulmuştur. Sistemin gelecekte nasıl olması gerektiği kapsam sorunu gibi genel değerlendirmelerle karar alıcı mekanizmalara uyarılarda bulunulmuştur. Ayrıca Özel İhtisas Komisyon Raporları da Beş Yıllık Kalkınma Planlarının hazırlanmasında temel rol oynamıştır. Alanında uzman akademisyen, bürokrat ve sosyal tarafların katılımı ile sosyal güvenlik sistemi geniş perspektifte ele alınmış, sorunlar ve çözümleri hakkında yol gösterici olmuştur.

1963 yılından itibaren başlayan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında sosyal güvenlikle ilgili yer alan hedefler, tespitler ve politikalar karşılaştırılmıştır (bk. Tablo 2.10). Buna göre, Türk sosyal güvenlik sisteminin 1990’lı yıllara kadar temel sorunlarını, kapsam sorunu ve elde edilen prim gelirlerinin değerlendirilmesi sorununun

oluşturduğu anlaşılmaktadır. 1990'lı yıllardan itibaren özellikle 1992 yılında emeklilikte yaş sınırının kaldırılması ile finansman sorunu ağırlık kazanmaya başlamıştır.

**Tablo 2.10: Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Özerklik**

BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI DURUM-HEDEF-TEDBİRLER-POLİTİKALAR	
I. Plan (1963-1967)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> İşçi Sigortaları Kurumu (İSK), Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) olmak üzere 3 kurum var. İSK belli bir sınıf için kurulmuş görüntüsü veriyor. Sosyal güvenliğin kapsam sorunu var, İSK nispeten özerk olduğu için herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.</li> <li>• <b>Hedef:</b> 15 yıl içerisinde sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesi, esnaf sanatkârların sisteme dâhil edilmesi, işsizlik sigortası kurulması, fonların en iyi şekilde değerlendirilmesi,</li> <li>• <b>Tedbirler:</b> Sosyal güvenlik kapsamındaki işçi sayısının artırılması, diğer yardım kurumları ve sandıkların birleştirilmesi, işsizlik sigortası kurulması, tarımda çalışan işçilerin ve çiftçilerin kapsama alınma imkânlarının araştırılması,</li> </ul>
II. Plan (1968-1972)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Plan döneminde Türk sosyal güvenlik sisteminde kapsam sorunu ve norm standart birliğinin sağlanması sorunu devam etmektedir, Tarım İş Kanunu hazırlıkları başlamıştır.</li> <li>• <b>Uygulanacak Politikalar:</b> Devlet Demiryolları ve askeri fabrikalar işçileri sandıkları SSK ile birleştirilmesi, sosyal güvenlik kurumları arasında işbirliği ve ortak politikaları hazırlamak üzere "Sosyal Güvenlik Kurulu" kurulması, Esnaf sanatkârlar ve serbest meslek çalışanları için sosyal sigortaların kurulması ve SSK ile ileride birleştirilmesi,</li> </ul>
III. Plan (1973-1977)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Sosyal güvenlikte kapsam sorunu yine öncelikli sorundur. BAĞ-KUR'un kurulması ile sigortalı kapsamının genişlemesi beklenmektedir. 1969 yılında çıkarılan 1186 sayılı yasa ile ihtiyarlık aylıkları %50'den %70'e çıkarılmış, geçmiş hizmetlerin en düşük ücret üzerinden borçlanma hakkı getirilerek SSK mali yönden dar boğaza sokulmuştur.</li> <li>• <b>İlkeler ve Tedbirler:</b> Topluma yaygınlaştırılmış bir sosyal güvenlik sistemi kurulması, gelir güvenliği ve çalışma olanaklarını yitirmiş yaşlıların ve çocukların korunması sistemin temel ilkesidir. Emeklilik yaşı değişen ekonomik ve sosyal şartlara göre tespit edilerek 1969 yılında yaş şartı kaldırıldı (Bk. Tablo 2.3) uzun bir süre değiştirilmemesi uygun görülmüştür.</li> </ul>
IV. Plan (1979-1983)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Toplumsal güvenlik başlıklı bölümde, toplumsal güvenlik kurumu olarak nitelenen kurumların hemen hepsinin değişik ölçülere varan değişik kapsamlarda uygulama yapan kurumlar olduğunun tespiti yapılarak norm birliği sorunu ortaya konulmuştur. 1978 yılında çıkarılan yasa ile yurtdışında geçen sürelerin değerlendirilmesi kanunu çıkarılmıştır.</li> <li>• <b>İlkeler ve Tedbirler:</b> Sosyal güvenlik fonlarının kullanımında konuta ağırlık verilmesi ile Emekli Sandığı'nın da konut üretiminde bulunması sonucu fonlardan yararlananların sayısında artış meydana gelmesi beklenmiştir. Tarım-iş yasası çıkarılarak tarım işçilerinin çalışma hak ve koşullarının düzenlenmesi ve küçük tarımla uğraşanların kapsama alınması hedeflenmiştir. Ayrıca Kurumların içerdikleri bazı özel durumların korunması ile birlikte, norm ve standart birliğinin sağlanması gereği hedef olarak belirlenmiştir.</li> </ul>



Tablo 2.10 (devamı): Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Özerklik

<b>BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI DURUM-HEDEF-TEDBİRLER-POLİTİKALAR</b>	
V. Plan (1985-1989)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Tarımda çalışanların 2925 ve 2926 sayılı kanunlarla kapsama alınması ile sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun toplam nüfusun %50'sini aşması beklenmiştir. Primlerin yüksek olduğu, prim tahsilatının ise düşmesinin engellenmesi gerektiği belirtilmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının kapitalizasyon finansman sistemi ile çalışması gerektiği halde ayrılması gereken karşılıklar yatırılmamıştır. Yaşlılık aylığı alma süresinin de Avrupa ülkelerinden fazla oluşu ileride finansman sıkıntısı doğurması beklenmiştir.</li> <li>• <b>İlkeler ve Politikalar:</b> Sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengeleri gözetmesi, emeklilik yaşının 55-50'ye çıkarılması, prim tahsilatının yüksek tutulması, fonların verimli bir şekilde değerlendirilmesi gibi finansman sorununu çözmeye yönelik tedbirler alınması gereği belirtilmiştir.</li> </ul>
VI. Plan (1990-1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Plan döneminde sosyal güvenlik sisteminin kapsam sorunu ve finansman sorunu devam etmektedir. Ayrıca 1992 yılında çıkarılan 3774 sayılı kanunla emeklilikte yaş şartı kaldırılmıştır (bk. Tablo 2.3).</li> <li>• <b>İlkeler ve Politikalar:</b> Sosyal güvenlik kuruluşlarının norm ve standart birliğinin sağlanması, kapsamın toplam nüfusun %75'ine ulaşması, sigorta hizmetlerinin külfet-nimet dengesi gözetilerek karşılık esasına göre sağlanması, Devletin sistemin finansmanına katkı imkânlarının araştırılması, işsizlik sigortası için çalışmalar yapılması öngörülmüştür.</li> </ul>
VII. Plan (1996-2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Planda sosyal güvenlik ilk defa "sosyal güvenlik reformu" başlığı altında ele alınmıştır. Emeklilik şartlarından yaşın kaldırılması ile aktif/pasif oranı düşmüş sistemin sürdürülebilirliği ortadan kalkmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları açıkları bütçeden transfer ile kapatılmaya çalışılmıştır.</li> <li>• <b>İlkeler ve Politikalar:</b> İlk defa sosyal güvenlik kuruluşlarının <i>idari ve mali özerkliğe</i> kavuşturulması gereği VII. Plan döneminde yer almıştır. Toplam nüfusun %92,6'sının kapsama alınması hedeflenmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması, norm ve standart birliğinin sağlanması, sosyal güvenlik temel yasasının çıkarılması, sosyal güvenlik kurumlarının yerinden yönetim esasına uygun yeniden yapılandırılması, teknolojik altyapının güçlendirilmesi ilkeleri belirlenmiştir. Aktif/pasif dengesinin bozulması sonucu emekli yaşının getirilmesi, prim ödeme süresinin artırılması, prim affı gibi aktüeryal dengeyi bozan uygulamalardan kaçınılması gereği ortaya konulmuştur.</li> </ul>
VIII. Plan (2001-2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Plan döneminde aktif/pasif denge bozukluğu devam etmekle birlikte sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını kapatmak üzere Bütçeden yapılan transferler GSMH'nin %2,8'i olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısı kademeli olarak artırılmıştır. İşsizlik sigortası hayata geçmiştir.</li> <li>• <b>İlkeler ve Politikalar:</b> Sosyal güvenliğin kapsamının genişletilerek aktif çalışan oranının %65'e çıkarılması öngörülmüştür. Prim afları düzenlemesi yapılmaması, fonların etkin kullanımı, işsizlik sigortasının etkin bir şekilde uygulanması, akıllı kart uygulaması, bireysel emeklilik programlarının uygulanması politika olarak belirlenmiş, sosyal güvenlik kuruluşlarının özerkliğine dair bir ifade yer almayarak politikada sapma olmuştur.</li> </ul>
IX. Plan (2007-2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Plan döneminde sosyal sigorta kuruluşlarının en önemli sorunu gelirlerinin giderlerini karşılama sorunudur. Norm ve standart birliği sorunu, altyapının yetersizliği ve denetim sorunu diğer sorunlardır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ve genel sağlık sigortası için hazırlanan kanunlar TBMM'de kabul edilmiştir.</li> <li>• <b>İlkeler ve Politikalar:</b> Sosyal sigorta sistemi tüm çalışan nüfusu kapsayacak şekilde yaygınlaştırılarak kayıtdışı istihdamın önlenmesi, tüm nüfusu kapsayan mali sürdürülebilirliği olan bir yapıya kavuşturulması, tam otomasyona dayalı bilgi işlem altyapılı etkin hizmet sunan bir yapı oluşturmak benimsenmiştir.</li> </ul>



**Tablo 2.10 (devamı): Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Özerklik**

<b>BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI DURUM-HEDEF-TEDBİRLER-POLİTİKALAR</b>	
X. Plan (2014-2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Durum:</b> Sosyal güvenlik reformu ile kapsamın genişletilmesi, kaliteli hizmet sunumu ve sürdürülebilirliğin temini yönünde ilerlemeler kaydedilmiştir. GSS oluşturularak nüfusun tamamına yakını kapsama alınmıştır. Kayıtdışı istihdam oranı azalmakla birlikte sorun devam etmektedir. Bireysel emeklilik teşvikleri devlet katkısı olarak düzenlenmiştir. Sigortalı aktif/pasif oranının düşüklüğü sistemin mali sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemeye devam etmektedir.</li> <li>• <b>Amaç, Hedefler ve Politikalar:</b> Sistemin tüm nüfusu kapsayan, adil, kaliteli ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması asıl amaç olarak belirlenmiştir. Kayıtdışılıkla etkin mücadele edilmesi, mevzuatın sade anlaşılır hale getirilmesi, kişilerin çalışma hayatında daha fazla kalmasına yönelik düzenlemeler yapılması, tamamlayıcı sağlık sigortacılığı teşvik edilmesi, prim yapılandırılmalarının ekonomik kriz ve doğal afet gibi istisnalar haricinde gerçekleştirilmemesi, yurtdışı borçlanma uygulamalarının yeniden değerlendirilmesi, sağlık harcamalarının daha akılcı hale getirilmesi politika olarak benimsenmiştir.</li> </ul>
<b>Kaynak:</b> Kalkınma Bakanlığı ( <a href="http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx">http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx</a> , 15.01.2018'de erişildi).	

Türk sosyal güvenlik sisteminin asıl sorunu olan sisteme yapılan popülist müdahalelerin sona ermesi anlamına gelen idari ve mali özerkliğin sağlanması gereği, ilk defa Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) yer almıştır. Daha sonraki dönemlerin kalkınma planlarında ise idari ve mali özerklik gerekliliğine herhangi bir vurgu yapılmamıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Türk sosyal güvenlik sisteminde idari özerkliğin sağlanması gereğinin ortaya konulması, sistemin gerçek sorununun, özerklik sorunu olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda Yedinci Beş Yıllık kalkınma planı, özel ihtisas komisyonu raporu ile birlikte ele alınmaktadır.

#### 2.2.3.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Plan içeriğinin hazırlanmasında popülist politikalar sonucunda 1992 tarihli 3774 sayılı kanunla emeklilikte yaş şartının kaldırılması ile sosyal güvenlik sisteminin hızla sürdürülemez hale gelmesi temel etki yapmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının idari ve mali özerkliklerinin sağlanması gereği ilk defa Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) yer almıştır. Planda sosyal güvenlik ile ilgili bölüm "Sosyal Güvenlik Reformu" başlığı altında ele alınarak reform ihtiyacı açıkça belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarının idari ve mali açıdan özerk olduğu kuruluş kanunlarında açıkça yer almasına karşın, zaman içerisinde yönetim kurullarında devlet temsilcisi sayısının artırılması ve genel kurulların danışma organı niteliğine dönüştürülmesi ile özerklikleri sınırlandırılmıştır. Diğer bir sınırlama ise sosyal güvenlik kurumlarının ihtiyaç duydukları bina, donanım ve personel istihdamının siyasi iktidarların iznine bağlı olmasıdır. Bunun sonucunda kurumlar yeterli miktarda bina, donanım ve personel temin edememişlerdir (KB Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1995b: 36-37).

Sosyal güvenliğin yönetim yapısının sosyal taraflar yerine devlet ağırlıklı olması sonucu genel amaçlardan sapma olmuş, sosyal sigorta imkânları politik amaçlarla kullanılarak sandıklarda oya dönüştürülmek istenmiştir. Sosyal sigortaların finansmanına katılmayan devlet, aktüeryal dengeyi bozacak şekilde gelirleri azaltmaya yönelik prim afları ve giderleri artırmaya yönelik sosyal yardım zammı gibi ödemeleri ile sosyal güvenlik fonlarının negatif getiri sağlayan alanlarda kullanılmasının sonucunu sosyal sigortalara yüklemiştir (KB Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1995b: 37).

Türk sosyal güvenlik kurumlarının yönetim yapılarının özerkleştirilmesine yönelik Özel İhtisas Komisyonundaki tekliflerin gerekçelerini:

- Devletin bu kurumlara, sigortalıların hak kayıplarına neden olacak şekilde müdahale etmesinin önüne geçilmesi,
- Sosyal tarafların sistemin yönetimine katılmalarının sağlanması,
- Sigortalıların, sendikaların ve meslek kuruluşlarının karar alma sürecine katılmalarının sağlanması,
- Sosyal tarafların yönetime katılmalarının sağlanması ile sorumluluğun taraflara yüklenmesi,
- Sosyal güvenlik kurumlarının işleyişi konusunda tarafların daha rasyonel davranmalarının sağlanması oluşturmuştur (KB Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1995b: 55).

Ayrıca Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) amaç ilkeler ve politikalar bölümünde sosyal güvenlik sisteminde alınması gereken tedbirler şöyle sıralanmaktadır (KB VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995a:112-115):

- Plan dönemi sonuna kadar nüfusun %92,6'sı kapsama alınması,
- Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması,
- Sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliği sağlanması,
- Sosyal güvenlik temel kanununun çıkarılması,
- Sosyal güvenlik kurumları teşkilatlarının merkeziyetçi yapıdan yerinden yönetim esasına uygun olarak düzenlenmesi,
- Sosyal güvenlik kurumlarının *idari ve mali özerkliklerinin* sağlanması,
- Sosyal güvenlik kurumlarında teknolojik altyapının güçlendirilmesi,
- Herkese vatandaşlık numarası verilmesi ile tek numaranın kullanılması,
- Genel sosyal güvenlik ilkelerine uygun olarak kurumların mali yapıları iyileştirilerek gelir ve aylıkların yükseltilmesi,
- İlave sosyal güvenlik hizmetlerinin özel sigorta programlarıyla karşılanması,
- Sosyal güvenlik hizmetlerinin külfet-nimet dengesi çerçevesinde kendi imkânlarıyla karşılanması,
- Emekli Sandığı'nın sosyal sigorta kurumu özelliğinin korunması,
- Fonların finansal ilkelere göre değerlendirilmesi,
- Ödenmeyen primlere faiz affı, sigortasız hizmetlerin borçlanması gibi uygulamalar yapılmaması,
- Aktif/pasif oranını yükseltmek üzere prim ödeme süresinin artırılması ve emeklilik için asgari yaş şartı getirilmesi,
- İşsizlik sigortasının oluşturulması ve aile yardımı uygulamalarının bir sigorta programı olarak düzenlenmesi,
- Sağlık hizmetlerinin satın alma yoluyla temini ile hastanelerin verimli ve karlılık esasına göre yeniden yapılandırılması,
- Özel sigortacılığın ilave sosyal güvenlik uygulaması olarak teşvik edilmesi,
- Yaşlı, engelli, muhtaç ve diğer riskli grupları hedefleyen hizmetlerin artırılması için Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumu kurulması, gönüllü kuruluş faaliyetlerinin desteklenmesi amaç, ilke ve politika olarak benimsenmiştir.

#### 2.2.4. Parti Programlarında Özerklik

Sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirilmesinde temel rol oynayan siyasi partilerin reforma bakış açıları ayrı bir önem arz etmektedir. Bu bağlamda reform öncesi siyasi partilerin reformda etkinlikleri düzeyinde seçim beyannameleri ve parti programları ele alınmıştır.

##### 2.2.4.1. Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti)

Adalet ve Kalkınma Partisi, sosyal güvenlik reformunu gerçekleştiren siyasi iktidar olduğundan parti programı ve seçim bildirgesinin incelenmesi, partinin reforma bakış açısını anlama yönünden önemlidir. Parti programının “Sosyal Politikalar” ana başlığı “Sosyal Güvenlik” alt başlığı altında yer alan sosyal güvenlik konusunda AK Parti’nin hedefleri şöyle belirtilmiştir (AK Parti 2002a: 84-85):

- Sosyal güvenliği anayasal bir hak sayarak toplumda yaşayan her kişinin bu haktan yararlanmasını devletin görevi saymakla birlikte sosyal devlet anlayışına yaraşır bir sosyal güvenlik politikası oluşturulması,
- Tüm kişilere bir sosyal güvenlik numarası verilmesi,
- Sosyal güvenlik hizmetlerinin insan onuruna ve haysiyetine yaraşır bir şekilde sunulmasının sağlanarak, prim ödeyenlerle hizmet alanların bu hizmetlerin denetlenmesinde söz sahibi olmaları,
- Sosyal güvenlik sisteminin bilimsel olarak sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve hizmetler temelinde ele alınması,
- Sosyal güvenliğin tek bir bakanlık çatısı altında toplanması,
- Sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal yapısının ve mali durumunun düzeltilerek norm ve standart birliğinin sağlanması,
- Kayıtdışı istihdamla mücadele edilmesini kendine hedef olarak belirlemiştir.

AK Parti, seçim bildirgesinde ise sosyal güvenlik kuruluşları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, sosyal güvenlik kurumlarının idari ve mali etkinliği ile teknolojik altyapılarının güçlendirilmesine yer vermiştir. Prim oranlarının kayıtdışı

istihdamın ve işletmelerin mali yükümlülüklerine göre yeniden belirlenmesinden, prim karşılığı olmadan yapılan ödemelerin kaldırılmasından söz etmiştir. Uzun vadeli sigortalar ile kısa vadeli sigortaların, sağlık sigortası ile sağlık hizmet sunumunun birbirinden ayrılması, toplumun tümünün sosyal güvenlik kapsamına alınması ile sistemin bütçe üzerindeki mali yükün azaltılması seçim vaatleri arasında yer almıştır (AK Parti 2002b: 83-84).

AK Parti ne parti programında ne de seçim bildirgesinde idari ve mali özerkliğin sağlanması gereği ile ilgili herhangi bir taahhüt veya söylemde bulunmamıştır. Bu durum bize sosyal güvenlik reformunu gerçekleştiren siyasi iradenin daha reform gerçekleştirmeden sistemin kontrolünü elinde bulundurma (müdahale etme) niyetini ortaya koymuştur. Reformdan sonra sisteme her seçim öncesi borç yapılandırma/af kanunları ile yapılan müdahaleler de bunu açık bir şekilde göstermektedir.

#### 2.2.4.2. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)

CHP 2002 seçim bildirgesinde “Tüm Yurttaşlarımızı Sosyal Güvenliğe Kavuşturacağız” başlığı altında (CHP 2002: 65-66):

- İşçi, esnaf, sanatkâr, kamu çalışanları, çiftçi, ev kadını, işsiz, engelli, yaşlı ve bakım ve yardıma ihtiyacı olan tüm yurttaşları kapsayan çağdaş Ulusal Sosyal Güvenlik Sistemi oluşturulması,
- Sosyal sigorta sisteminin sadece sigortacılıkla uğraşan, *idari ve mali açıdan özerk*, sigorta bölümleri itibarı ile bağımsız birimler şeklinde tek çatı altında yeniden örgütlenmesi,
- Mevcut kanunlar yerine “sosyal güvenlik temel kanununun” çıkarılması,
- İşsizlik sigortasının uygulanmasında etkinliğin sağlanması,
- Özel emeklilik fonlarının sistemin tamamlayıcı unsuru olarak sayılması,
- Sağlık hizmetlerinin Sağlık Bakanlığı’na devri ile SSK’nın sosyal güvenlik hizmetleri sunan *özerk* yapıya kavuşturulması,
- Sosyal sigorta sisteminin fonlarını etkin kullanan bir kurum yapısına dönüştürülmesi,

- İşverenlerin tek beyanname vermesi ile sigorta primlerinin Maliye Bakanlığı tarafından toplanmasının sağlanması,
- Tüm yurttaşları kapsayan ulusal sağlık sigortasının kurulmasını vaat etmiştir.

CHP 2004 yılı parti programında ise sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ile Ulusal Sosyal Sigorta Kurumunun kurulması ve bu kurumun ilgili olduğu bakanlığa bağlı; ancak *idari ve mali açıdan özerk*, sosyal tarafların yönetime katılmaları ilkesine dayalı, sigorta fonlarının kullanım ve değerlendirmede verimliliği ve etkinliği esas alan bir yapıda olmasını hedeflemiştir (CHP 2004: 178).

CHP gerek seçim bildirgesinde gerekse parti programında idari ve mali açıdan özerk bir yapı kurulması gereğini açıkça belirtmiştir. Dönemin ana muhalefet partisi olan CHP kanun yasalaşma aşamasındaki Meclis görüşmelerinde de aynı tutarlılık içerisinde idari özerkliğin sağlanması gereğini açıkça ortaya koymuştur (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c116/tbmm22116087.pdf>, 29.04.2019’da erişildi).

#### 2.2.4.3. Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)

MHP 2002 seçim beyannamesinde “Çalışma hayatı ve sosyal güvenlik” başlığı altında (MHP 2002: 83);

- Sosyal sigorta sisteminin nimet-külfet esasına göre işleyen, çağdaş normlarda ve tüm nüfusu kapsayacak şekilde genişletilmesi,
- Sosyal sigorta sisteminin riskler bazında yeniden yapılandırılarak “Emeklilik Sigortası Kurumu” ve “Sağlık Sigortası Kurumu” olarak ayrılması,
- Emeklilik Sigortası Kurumunun aktüeryal denge içinde etkili ve *özerk yapıda* yönetilmesi, herkese sisteme katkısı oranında emekli aylığı ödenmesi,
- Kayıtdışı istihdamın önlenerek aktif sigortalı sayısının artırılması,
- Esnek çalışma yöntemlerinin uygulamaya konularak bu yönde düzenlemeler yapmayı vaat etmiştir.

MHP 2002 seçim beyannamesinde sosyal güvenlik sisteminin “özerk yapıda yönetilmesi” gereğini ortaya koymuştur. Ancak MHP 2002 genel seçimleri sonrasında Meclis dışında kalarak sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirilmesi ile ilgili etkinliğini kaybetmiştir.

#### 2.2.4.4. Anavatan Partisi (ANAP)

ANAP 2002 seçim bildirgesinde; Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR’un ülke nüfusunun %70’ini kapsamına aldığı ancak 1992 yılından sonra uygulanan erken emeklilik neticesinde SSK’nın aktüeryal dengesinin bozulduğu, Emekli Sandığı’nın ise kaldıramayacağı bir yükü karşı karşıya kaldığını ortaya koymuştur. Hazineden 10 yıl boyunca yaklaşık 45 Milyar Dolar kaynak transfer edilmiştir. Ayrıca BAĞ-KUR prim tahsilâtı da çok düşük seviyede kalmıştır. ANAP, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanarak BAĞ-KUR’un lağvedilmesi suretiyle özel sigorta sistemi ile ikame edilmesi gereğini ortaya koymuştur (ANAP 2002 [www.bbc.co.uk/turkish/progs/anap\\_prog.doc](http://www.bbc.co.uk/turkish/progs/anap_prog.doc), 08.06.2018’de erişildi).

ANAP seçim bildirgesinde “uygulanan erken emeklilik” sonucunda Türk sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin bozulduğunu belirtmesine rağmen sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesinde özerkliğin sağlanması gereğini ortaya koymamıştır. 2002 genel seçimleri sonrası Meclis dışında kaldığından sosyal güvenlik reformu ile ilgili etkinliği olmamıştır.

#### 2.2.4.5. Saadet Partisi (SP)

SP, “Acil Onarım ve Atılım Programı” başlıklı 2002 yılı seçim bildirgesinde; devletin anayasada “sosyal bir hukuk devleti” olarak tanımlandığı, bu bağlamda sosyal güvenliğin temininin devletin asli görevi olduğu vurgulanmıştır. Her bireyin sürdürülebilir bir yaşam için geçinmek, barınmak, sağlık ve eğitim giderlerini karşılamak amacıyla Sosyal Güvenlik Yüksek Kurulu’nun kurulması ve bu yapıda kamu ile sivil toplum kuruluşlarının demokratik bir şekilde yer alması vaat edilmiştir. Bütün sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanması ve emeklilik ile sağlık

sigortalarının birbirinden ayrılması gereği ortaya konulmuştur. Ayrıca bireylerin emeklilik sigortası ile yapacağı serbest sözleşme ile emeklilik yaşını belirlemeye yönelik kanuni düzenlemeler yapılması vaatleri arasında yer almıştır (SP 2002: 37).

Saadet Partisi sosyal güvenlik reformu öncesinde farklı bir yaklaşım sergileyerek kişilerin emeklilik yaşını belirlemeye yönelik serbest sözleşmeler yapması gereğini ortaya koymuştur. Saadet Partisi de diğer Partilerde olduğu gibi 2002 öncesi Meclis'te olmasına rağmen yüzde on barajına takılmak suretiyle Meclis dışı kalarak sosyal güvenlik reformu ile ilgili etkinliğini kaybetmiştir.

#### 2.2.5. Sosyal Taraflar Yönünden Özerklik

Sosyal güvenlik sisteminin gerçek sahibi olan sosyal tarafların etkinliği oranında reformun şekillendiği göz önüne alındığında, bu kesimlerin görüşleri büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda gerçekleştirilen reform öncesi “Sosyal Güvenlik Reformu Yüksek Danışma Kurulu” oluşturularak kamu ve sosyal tarafların geniş katılımı sağlanmıştır (Başbakanlık 2005). Gerçekleştirilen reformun sonuçları itibariyle sosyal tarafların etkinlikleri ortaya çıkmaktadır. ÇSGB tarafından sosyal güvenlik reformu kanun taslağı sosyal taraflara gönderilerek görüşleri sorulmuştur. Bu kapsamda gerçekleştirilen reforma hazırladıkları raporlarla katkı sağlamaya çalışan sosyal tarafların görüşleri değerlendirmeye alınmıştır (SGK 2009).

##### 2.2.5.1. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)

TİSK sosyal güvenlik kurumu kanun tasarı metni ile ilgili olarak; sosyal güvenlikte norm ve standart birliğinin oluşturulması için kurumların tek çatı altında toplanmasının TİSK'e uygun olduğunu belirtmiştir. Ancak sosyal güvenlik kurumu gerçek anlamda özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşturulamamaktadır. SSK benzeri kâğıt ortamında özerk bir Kurum meydana getirmektedir. Genel Kurulun istişare organı olma özelliği korunmaktadır. Kurum personellerinin atanmasında siyasi baskı daha da artmaktadır. Dolayısıyla sosyal taraflar karar alma mekanizmalarından uzaklaştırılmaktadır. Sosyal güvenliğin içine düştüğü durumun temel sebeplerinden olan



siyasi idarenin popülist müdahalelerini engelleyecek mekanizmaların devreye sokulmaması büyük bir eksikliktir (SGK 2009: 76-77). Bu eksikliğin giderilmesi için:

- Sosyal Güvenlik Kurumunun hiçbir Bakanlığın vesayeti altında olmadan benzer üst kurul/kurumlar gibi tamamen özerk olarak yapılandırılması,
- Genel Kurulun istişari olmaktan çıkarılarak Kurumun en üst karar organı olması,
- Genel Kurula aklama (ibra) yetkisi tanınması ve Denetim Kurulu'nun kurulması,
- Kurum Başkanının Genel Kurul'da seçilmesi,
- Kurumun özel sektör anlayışı ile hizmet sunacak yapıda şekillendirilmesi,
- Teşkilat yapılanmasının dikey eksenli değil yatay eksenli olarak üstün nitelikli personel istihdamına olanak sağlayacak şekilde biçimlendirilmesi gereği ortaya konulmuştur (SGK 2009: 77-78).

#### 2.2.5.2. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ)

TÜRK-İŞ 2004 yılında ÇSGB'ye gönderdiği raporda SSK, Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR eliyle sağlanan sosyal güvenlik hizmetlerinin tek bir sosyal güvenlik kurumu tarafından yürütülmesinin kısa vadede mümkün olmadığı, hantal bir yapı ortaya çıkaracağı ve kaynak tasarrufu sağlayacağı iddiasının gerçekçi olmadığını belirtmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin tüm sorunlarının kendi kendine yönetimden (özerk yönetimden) yoksun olmasından kaynaklandığının tüm taraflarca kabul edilmesine rağmen yeni modelde özerklikten söz edilmemesi eleştirilmiştir (SGK 2009: 64-65).

TÜRK-İŞ ayrıca 2006 yılında sosyal güvenlik reformu ile ilgili görüşlerini içeren bir rapor hazırlamıştır. TÜRK-İŞ, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile ilgili olarak; özerk yönetim yapısından yoksun olarak kurulduğu, idari ve mali açıdan özerk olarak tanımlanmasına rağmen Genel Kurul'un bağlayıcı kararlar alamaması, Kurum Başkan ve yardımcılarını ile Genel Müdürlerin atamalarının siyasi iktidar tarafından yapılmasının özerk yönetim yapısını tamamen ortadan kaldırdığı belirtilmiştir (TÜRK-İŞ 2006: 22).

TÜRK-İŞ özerk bir yapı oluşturulmasının temel koşulu olarak Genel Kurulun: Kurumu denetleyen, Yönetimi ibra eden, Yönetim Kurulu üyeleri ile birlikte Kurum Başkanını seçebilen ve bütçe, kadro ve yatırımları onayan yetkilere sahip olması gerektiğini savunmaktadır. Denetimin sosyal tarafların temsilcileri vasıtasıyla yapılması, Yönetim Kurulu kararlarında Bakan onayı aranmaması ile tüm atamaların Yönetim Kurulu tarafından yerine getirilmesi halinde etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunan çağdaş özerk yönetim yapısına sahip bir kurum olacağını öngörmektedir (TÜRK-İŞ 2006: 31-32).

#### 2.2.5.3. Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK)

DİSK, sosyal güvenlik reform tasarısı üzerine hazırladığı raporda sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasından önce norm ve standart birliğinin sağlanması gerektiğini ortaya koymuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesinin uygun görülmesi halinde ise öncelikle, emeklilik sigortalarının tek çatı altında birleştirilmesinde ücretli ve maaşlı kesime hizmet veren SSK ve Emekli Sandığı'nın aynı çatı altında olmasını uygun görmektedir. BAĞ-KUR'un ise kendi nam ve hesabına çalışanların ve işverenlerin emeklilik haklarını düzenlediğinden ayrı olması gerektiğini ortaya koymuştur. Ayrıca Kurum yönetimlerinin demokratikleştirilmesi ve gerçekten özerk hale getirilmesi gereği vurgulanmıştır (DİSK 2004: 9)

#### 2.2.5.4. Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (KAMU-SEN)

Sosyal sigorta kuruluşlarının idari mali açıdan özerk olmamasını bir eksiklik olarak gören KAMU-SEN; sistemin özerkliği olmadığından sürekli olarak siyasi iktidarların müdahalesi altında olduğunu vurgulamıştır. Reformla sistemin özerkliğinin mutlaka korunması gerektiği, popülist ve keyfi uygulamalara karşı tedbirlerin belirlenmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Sosyal güvenlik sisteminin tarafların eşit temsili esasına dayanarak özerk bir biçimde yapılandırılması gereği savunulmuştur. Sosyal sigorta ile sosyal yardım ve hizmet sisteminin birbirinden ayrılarak sistemler arası fon aktarımının önlenmesi gereği vurgulanmıştır. Tasarı ile önerilen yapının kâğıt üzerinde özerklikten ileri gitmeyeceği ve özerklik sağlanmadığı müddetçe siyasi

iktidarların müdahalelerinin önlenemeyeceğini belirtmektedir ([http://www.kamusen.org.tr/icerik\\_goster.php?Id =5541](http://www.kamusen.org.tr/icerik_goster.php?Id =5541), 29.06.2015'te erişildi).

### 2.3. Dünyada Sosyal Güvenlikte Özerk Yönetim Örneği: Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik İdaresi (SSA)

Türkiye 2018 yılında yapılan genel seçimlerle fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yaparak yönetim sisteminde değişikliğe gitmiştir. Yeni yönetim biçiminin ABD yönetim şekli olan “Başkanlık” sistemine benzer oluşu ve ABD sosyal güvenlik kurumu olan SSA'nın da SGK'da olduğu gibi ülke geneline hizmet veren yapısının incelenmesi ile çalışmaya katkı sağlaması amaçlanmaktadır. Burada ABD sosyal güvenlik sisteminin Türk sosyal güvenlik sistemine uygun olduğu veya uygulanması gerekliliği gibi bir iddia kesinlikle yoktur. Sadece ABD sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli SSA'nın kurumsal yapısının sosyal güvenlik idari özerkliğin sağlanması bağlamında örnek teşkil edebileceği düşüncesi ile incelenmiştir.

ABD sosyal güvenlik yönetimi; %1'in altındaki yönetim giderleri ile diğer ülkelere örnek olabilecek ve dünyanın en etkin çalışan yönetim yapısı ile primlerin toplanması, hak sahiplerinin tespiti, fonların yönetimi, haberleşme, yönetim organizasyonu, ivazların ödenmesi, birimler arası koordinasyon uyumu bakımından dünyada bir numara olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca idari yapının özerkliği sayesinde siyasi sistemle ilişkileri ve siyasetin sisteme müdahalesi bakımından dünyanın en bağımsız (özerk) işleyişte idari yapısına sahip olduğu söylenebilir (Ross 1997, Aktaran: Alper 2008: 16).

#### 2.3.1. ABD Sosyal Güvenlik Sistemi ve Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenlik kavramını yasal anlamda kullanan ilk ülke olan ABD, sanayileşmiş Avrupa ülkelerine göre geç de olsa kendine özgü bir sosyal güvenlik sistemi kurmuştur (Alper 2008). ABD sosyal güvenlik sistemi sosyal sigorta temelinde, kamu sosyal güvenlik harcamaları ile desteklenen ikili bir yapı sergilemektedir. Sosyal

sigortalarda Demiryolları Emeklilik Kurulu, Kamu Çalışanları ve Öğretmenler Emeklilik Programı, bireysel emeklilik fonları ise tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları olarak yer almaktadır. Kamu sosyal güvenlik harcamaları programlarını; sağlık yardımı, ihtiyaç sahibi ailelere yönelik geçici yardımlar, gıda desteği, düşük gelirli ailelere yönelik enerji yardımı, federal konut yardımı, emekli asker ve gazilere yönelik yardım ve hizmetler, çocuklara, kadınlara ve ailelere yönelik destek programları ve diğer programlar oluşturmaktadır (Alper 2008).

1935 yılından itibaren ABD’de sosyal güvenlik sisteminin oluşmasında Amerikan İç Savaşı (1862) ve 1929 yılında yaşanan ekonomik kriz etkili olmuştur. İç savaş sonrası dul, yetimler ve maluller için sosyal güvenlik düzenlemeleri yapılmıştır. Daha sonra yaşanan ekonomik krizin ardından dönemin ABD Başkanı Roosevelt sosyal güvenlik programı sağlamaya yönelik niyetini 1934 yılında Kongre’de açıklamıştır. Akabinde Ekonomik Güvenlik Komitesi (CES) tarafından rapor hazırlanmış, rapor sonucu kanun teklifi hazırlanarak 1935 yılında Kongre’de görüşülerek kabul edilmiştir. Böylece “Sosyal Güvenlik Kanunu” (*Social Security Act*) ABD Başkanı Roosevelt’in onaylaması ile yürürlüğe girmiştir (<https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>, 15.02.2018’de erişildi).

SSA, 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu ile “Sosyal Güvenlik Kurulu” (*Social Security Board*) adıyla federal hükümetin bağımsız (*independent*) bir kurulu olarak kurulmuştur. Kurul, ABD Başkanı tarafından atanan üç yönetici ve bunlar tarafından işe alınan personelden oluşmuştur. 1939 yılına gelindiğinde SSB (*Social Security Board*) bağımsız kurum statüsünü kaybederek Federal Güvenlik Ajansı’na (*Federal Security Agency*) bağlanmıştır. 1946 yılında ise yeniden yapılandırılarak Sosyal Güvenlik İdaresi (*Social Security Administration*) olarak adlandırılmıştır. Ayrıca 1946 itibari ile Sosyal Güvenlik Kurulu yerine Komiser (Comissioner) tarafından yönetilmeye başlanmıştır (<https://www.ssa.gov/history/boardmembers.html>, 14.02.2018’de erişildi).

SSA’nın tekrar bağımsız bir Kurum olması gereği yıllardır Kongre’de dile getirilmiş, 1983 yılında ise Sosyal Güvenlik Reformu Ulusal Komisyonu (Greenspan Komisyonu) tarafından SSA’nın bağımsız (*independent*) bir sosyal güvenlik kurumu

olması gereği ortaya konulmuştur. Tüm bu gelişmelere bağlı olarak SSA 1994 yılında ABD Başkanı Clinton tarafından imzalanan tasarı ile tekrar bağımsız (*independent*) bir kurum haline gelmiştir (<https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>, 15.02.2018’de erişildi).

### 2.3.2. SSA (*Social Security Administration*)’nın Organları

SSA, hükümetin yürütme organında bağımsız (*independent*) bir kurum olarak kurulmuştur. SSA yaşlılık, ölüm ve maluliyet sigorta programlarını ve ek güvenlik programını (yaşlı, görme engelli veya diğer engellilere yönelik yardımlar) yönetmekle görevlidir ([https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0701.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0701.htm), 17.02.2018’de erişildi). SSA Komiser (*Commissioner*) tarafından yönetilen bir İdare (*Administration*) (bk. Şekil 2.1) ve Sosyal Güvenlik Danışma Kurulu’ndan (*SSAB*) oluşur.



**Kaynak:** (<https://www.ssa.gov/open/story-2012-04-09-open-government-plan2.html#chart1>, 06.04.2018’de erişildi).

**Şekil 2.1:** ABD Sosyal Güvenlik İdaresi Organizasyon Şeması

### 2.3.3. Komiser (*Commissioner*) ve Yardımcısı

Komiser<sup>6</sup>, ABD Başkanı tarafından Senatonun tavsiyesi ve onayı ile atanır. Altı yıllık bir süre için atanan Komiser, sadece görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma

<sup>6</sup> “Commissioner” komisyon tarafından atanan, yetkili kimse, komiser anlamlarına gelmektedir.

nedenleriyle ABD Başkanı tarafından görevden alınabilir ([https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0702.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0702.htm), 17.02.2018'de erişildi). Bu durum SSA'nın yönetiminde istikrarı da beraberinde getirmiştir. Her ne kadar tam olarak altı yıl görev yapan bir kişi olsa da son yirmi beş yıldır ortalama olarak bir yöneticinin görev süresi dört yıl beş ay gibi bir süre ile SSA'da istikrarlı yönetimi ortaya koymaktadır (bk. Tablo 2.11).

**Tablo 2.11: ABD Sosyal Güvenlik İdaresi (SSA) Komiserleri Görev Süreleri\***

ADI SOYADI	GÖREV SÜRESİ	GÖREV TARİHLERİ
Shirley S. Chater	3 yıl 5 ay	Ekim 1993-Şubat 1997
Kenneth S. Apfel	3 yıl 4 ay	Eylül 1997-Ocak 2001
Jo Anne B. Barnhart	5 yıl 2ay	Kasım 2001-Ocak 2007
Michael J. Astrue	6 yıl	Şubat 2007-Şubat 2013
Carolyn W. Colvin	3 yıl 11 ay	Şubat 2013-Ocak 2017
<i>Ortalama Görev Süresi</i>	<i>4 yıl 5 ay</i>	

**Kaynak:** (<https://www.ssa.gov/history/commiss.html>, 01.04.2018'de erişildi).

\* Vekâleten görev yapanlar ve süreleri dikkate alınmamıştır.

Komiser, SSA'nın tüm yetkilerinin kullanılması ve görevlerin yerine getirilmesinden sorumludur. Komiser'e SSA'nın işleyişi ve personeli üzerinde tam yetki verilmiştir. Komiser, kanunla yapılan düzenlemeler hariç olmak üzere SSA'da birimlerin kurulması kaldırılması veya değiştirilmesinde tam yetkili kılınmıştır. Ayrıca SSA'nın işlevlerini yerine getirmek üzere gerekli gördüğünde ek memur ve işçi alma konusunda da yetkilidir ([https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0702.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0702.htm), 18.02.2018'de erişildi).

Sosyal güvenlikten sorumlu Komiser Yardımcısı, Komiserden sonra gelen ABD Başkanı tarafından Senato'nun tavsiyesi ve onayı ile altı yıllığına atanır. Komiser'in olmadığı zamanlarda İdareyi (SSA), vekil olarak temsil eder ([https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0702.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0702.htm), 18.02.2018'de erişildi).

#### 2.3.4. Sosyal Güvenlik Danışma Kurulu (*Social Security Advisory Board*)

Sosyal Güvenlik Danışma Kurulu yedi üyeden oluşur:

- Üç üyesi Senato'nun tavsiyesi ve onayı ile ABD Başkanı tarafından atanan üyelerden (İki üyeden fazlası aynı siyasi partiden olamaz),

- İki üyesi (her biri farklı siyasi parti üyesi) Maliye Komisyonu Başkan ve azınlık üyesinin tavsiyesi ile Senato Başkanı tarafından atanan,
- İki üyesi (her biri farklı siyasi parti üyesi) Varlık ve İçişleri Komisyonu Başkan ve azınlık üyesinin tavsiyesi ile Temsilciler Meclisi Başkanı tarafından atanır ([https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0703.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0703.htm), 23.02.2018'de erişildi).

Kurulun başkanı ABD Başkanı tarafından dört yıllığına atanır. Kurul yılda en az dört kez Kurul Başkanı'nın çağrısı ile toplanır ([https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0703.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0703.htm), 23.02.2018'de erişildi).

Kurulun görevleri şunlardır:

- Ulusal emeklilik ve maluliyet sistemlerini analiz ederek, kamu ve özel sistemler tarafından desteklenen malullük yaşlılık ve ölüm sigortaları ile ek gelir programının en etkili ekonomi sağlayacak şekilde tavsiyelerde bulunmak,
- Yukarıda belirtilen programlarla sağlık programlarının koordinasyonunu sağlayacak şekilde tavsiye ve önerilerde bulunmak,
- Hem kısa vade hem de uzun vadede yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarının sürdürülebilirliğine (*ensurethesolvency*) yönelik ABD Başkanına ve Kongre'ye tavsiyelerde bulunmak,
- Yönetimin kamuya sunduğu hizmetlerin kalitesi ile ilgili tavsiyelerde bulunmak,
- Yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları ile ek gelir programı ile ilgili politika ve düzenlemelerde tavsiyelerde bulunmak,
- Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili halkı bilinçlendirmek,
- Yönetim için uzun dönemli araştırma programı ve değerlendirme planı ile ilgili tavsiyelerde bulunmak,
- Sosyal güvenlikle ilgili Kurul'a gelebilecek önemli bir çalışmayı değerlendirmek ve gözden geçirmek,

- Kurul'un uygun gördüğü diğer hususlara ilişkin tavsiyelerde bulunmaktadır ([https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0703.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0703.htm), 24.02.2018'de erişildi).

Ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri gibi bu sistemleri yürütmekle görevli kurumların yapısı da kendine özgü olarak farklılık göstermektedir. ABD sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli SSA'nın yapısı da doğal olarak SGK'dan farklıdır. ABD sosyal güvenlik sistemi kurulduğu 1935 yılından 1946 yılına kadar üç kişiden oluşan Sosyal Güvenlik Kurulu (*SSB*) tarafından yönetilmiştir. 1946'dan itibaren *SSB* yerine Komiser tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Dolayısı ile tüm yetki ve idare Komiser etrafında toplanmıştır. SSA'nın diğer bir organı olan Sosyal Güvenlik Danışma Kurulu (*SSAB*) ise tavsiye kararları alan bir kurul olarak düzenlenmiştir.

ABD sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli SSA'nın Komiser (Başkan) atanmasından yetkilerine kadar yönetimde istikrarı hedefleyen bir anlayışla yönetildiği anlaşılmaktadır. Komiser'in belirli bir görev süresi için atanması, görevden alınmasının belirli kriterlere bağlanması bunu açıkça göstermektedir. Ayrıca SSA'nın işleyişiyle ilgili gerektiğinde dışarıdan ek personel alabilmesi özerkliğin göstergesi olan personel konularında bağımsızlığın olduğunu göstermektedir. SGK'da ise dışarıdan personel alınması için Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın izni gerekmektedir. Diğer taraftan SSA Komiserlerinin görev süreleri ile SGK Başkanlarının görev süreleri karşılaştırıldığında arada üç katı gibi bir süre farkı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Komiserin kanunla yapılan düzenlemeler hariç olmak üzere SSA'da birimlerin kurulması kaldırılması veya değiştirilmesinde tam yetkili olması idari özerkliği kuvvetlendiren önemli bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.



### III. BÖLÜM

#### 3. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORM ve SOSYAL GÜVENLİK KURUMU

Türk sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformun temel amacı “adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşabilmektir” (Başbakanlık 2005: 55). Bu kapsamda gerçekleştirilen reform dört ana bileşen üzerine kurgulanmıştır (bk. Şekil 3.1). Bu bileşenlerden üçü hayata geçirilmiş, dördüncüsü olan primsiz ödemeler ve sosyal yardımlarda teklik ise 2011 yılında 633 sayılı KHK ile hayata geçmiştir.



**Kaynak:** Başbakanlık (2005).

**Şekil 3.1:** Sosyal Güvenlik Reformunun Ana Bileşenleri

Sosyal güvenlik sistemlerinde reform yapmanın çeşitli yolları vardır. Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının kaldırılarak bunların yerine tek bir kurumun kurulması şeklinde bir reform en radikal ve gerçekleştirilebilmesi çok zor olan bir yöntemdir. Çünkü uzun süreli ve sistemli bir araştırma ve çalışma gerektirmesi, reform sonrası ortaya çıkacak tablonun ve problemlerin kestirilememesi gibi nedenlerle gerek doktrin gerekse resmi plan ve programlarda önerilmemektedir (Makas 2004: 69).

Türk sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformda zor olan yöntem seçilmiştir. 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu, 4958 sayılı SSK, 1479 sayılı BAĞ-KUR, 5434 sayılı Emekli Sandığı merkez ve taşra teşkilâtlarının kadroları ile bu kadrolarda görev yapan memur ve işçileri, SGK'ya devredilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) bendi gereği çalıştırılan personeli mevcut statüleri ile her türlü taşınır ve taşınmazları, bu kuruma aktarılmıştır. Tapuda devredilen kurumlara kayıtlı olan taşınmazlar ve hizmet binaları, araç, gereç, malzeme, demirbaş ve taşıtlar, alacaklar, haklar, borçlar, iştirakler, dosyalar, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve diğer dokümanlar ile birlikte ayrıca bir işleme gerek kalmaksızın bu Kanunun yürürlük tarihi itibarıyla görevleri ile birlikte SGK'ya devredilmiştir (mülga 5502 geçici m.1).

Türkiye 2018 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmış, bu kapsamda 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu kurumlarının teşkilat yapıları yeniden düzenlenmiştir. Bu bağlamda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun teşkilat yapısı da yeniden düzenlenerek 5502 sayılı Kanun bazı maddeleri hariç yürürlükten kaldırılmıştır.

Her ne kadar çalışma gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu sonrası kurulan SGK ile sınırlandırılmış olsa da son yapılan düzenlemeler çalışmaya aktararak güncellik sağlanmıştır. Ayrıca çalışmanın bu bölümünde, Sosyal Güvenlik Kurumu'nda idari özerklik bağlamında sosyal tarafların karar alma mekanizmalarında etkinliklerinin olup olmadığının tespiti yapılmıştır. Bu nedenle SGK'nın teşkilat yapısı, personel konularında bağımsızlığının olup olmadığının tespiti için personel yapısı, bütçe ve finansal bağımsızlığının olup olmadığının tespiti için de mali yapısı, devredilen kurumlarla karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

### 3.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Kuruluşu Amacı ve Görevleri

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk bir kurum olarak tanımlanan SGK, 5502 sayılı kuruluş Kanununda ve bu bölümde hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu ve merkezi Ankara'dadır (CK 4: m.403). SGK, sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda bir sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesi amacıyla kurulmuştur (CK 4: m.405). SGK'nın görevleri:

- Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,
- Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirerek hakların kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak,
- Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izleyerek Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak,
- Sosyal güvenlik alanında, eğitim, araştırma ve danışmanlık faaliyetleri yapmak ve yaptırmak, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,
- Mevzuat ile Kuruma verilen görevleri yapmaktır (CK 4: m.405).

SGK devredilen kurumlara benzer şekilde sadece kendisine kanunlarla verilen görevleri yapmakla görevli kılınmamış, bunun yanında sosyal güvenlik alanında kendini yenileyen, geliştiren, kendi sorunlarını tespit etmekle kalmayıp çözüm yolları arayan ve sorunlarını çözen bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Avrupa Birliği sürecinde sosyal güvenlik alanında gerekli çalışmaları ve her türlü dış ilişkileri, ikili ve çok taraflı anlaşma müzakerelerini yürütmek ve uygulamakla görevli kılınmıştır (CK 4: m.405).

### 3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Teşkilat Yapısı

SGK; genel kurul, yönetim kurulu ve başkanlık teşkilatından oluşmaktadır (CK 4: m.406). SGK kurumsal yapılanmada devredilen SSK ve BAĞ-KUR'un kurumsal yapılanmasına benzer bir yapı sergilemektedir. Devredilen kurumlardan Emekli Sandığı'nın kurumsal yapılanmasına bakıldığında; Genel Kurulu "İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu" olarak belirlenmiştir. Ancak 12.05.1964 tarih ve 468 sayılı Kanunla Sandığın Genel Kurulu kaldırılarak denetleme yetkisi TBMM'ye devredilmiştir (bk. Tablo 3.1).

**Tablo 3.1:** Sosyal Güvenlik Kurumu ve Devredilen Kurumların Organları

SGK'nın Organları	SSK'nın Organları	Emekli Sandığı'nın Organları	BAĞ-KUR'un Organları
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Genel Kurul</li> <li>▪ Yönetim Kurulu</li> <li>▪ Başkanlık</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Genel Kurul</li> <li>▪ Yönetim Kurulu</li> <li>▪ Başkanlık</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Genel Kurul</li> <li>▪ Yönetim Kurulu</li> <li>▪ Genel Müdürlük</li> <li>▪ Sağlık Kurulu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Genel Müdürlük Kuruluşu</li> <li>▪ Yönetim Kurulu</li> <li>▪ Genel Kurul</li> </ul>

#### 3.2.1. Genel Kurul

SGK Genel Kurulu, Bakan'ın veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında (CK 4: m.407):

- a) Millî Savunma, İçişleri, Hazine ve Maliye, Sağlık, Sanayi ve Teknoloji ile Ticaret Bakanlıkları, Sayıştay Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ile öğretim üyeleri arasından Yükseköğretim Kurulu tarafından görevlendirilecek birer temsilciden,
- b) İş ve/veya Sosyal Güvenlik Hukuku alanında Bakan tarafından belirlenecek iki öğretim üyesinden,
- c) Başkan, genel müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanından,
- ç) En fazla üyeye sahip ilk üç işveren sendikası konfederasyonları tarafından üye işveren sendikalarına bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı ile orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden,

- d) En fazla üyeye sahip ilk üç işçi sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden,
- e) En fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden,
- f) Tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların üye olduğu kanunla kurulu kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden, tarım dışında kendi nam ve hesabına çalışanların üye olduğu kanunla kurulu kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden,
- g) Kurumdan aylık veya gelir almakta olanların üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen dokuz temsilciden,
- h) (ç), (d), (e) ve (f) bentleri dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilciden oluşur.

Genel Kurul sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tüm tarafların temsil edilmesini sağlayan bir yapıda oluşturulmaya çalışılmıştır. Genel Kurula temsilci gönderecek kuruluşların belirlenmesinde temsil ettikleri üye sayılarına bağlı olarak en büyük üç kuruluşa yer verilmesi, daha önceki dönemlerde sadece en fazla üyeye sahip kuruluşun temsilde yer aldığı düşünüldüğünde sosyal tarafların Genel Kurulda temsili ile ilgili önemli bir gelişmedir. Bu tür bir düzenleme, hem daha fazla ve çeşitli sosyal taraf temsilcisinin Genel Kurulda yer almasına imkân sağlamış hem de ILO'nun çalışma hayatında sosyal iletişimi geliştirme ilkelerine uygun bir düzenleme olmuştur (Alper 2011:150).

SGK Genel Kurulu devredilen kurumların genel kurullarında temsil edilen taraflara genel olarak yer vermiş, istisna olarak devredilen kurumlardan BAĞ-KUR Genel Kurulunda yer alan Tarım ve Orman Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının temsiline yer verilmemiştir. Genel Kurulun görevleri (CK 4: m.407):

- Sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunmak,
- Kurumun bütçe ve bilânçolarını, faaliyet raporlarını, performans programlarını, orta ve uzun vadeli gelir-gider dengesini, sigorta kolları itibarıyla yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak,
- Kurumun performans programlarında yer alan hedefleri ile sonuçlarını değerlendirerek bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin görüş oluşturmak,
- Yönetim Kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini seçmektir.

Genel Kurulun sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tarafların temsil edilmesine rağmen görevleri itibari ile bir karar organı olarak düzenlenmemiş olması “idari özerklik” ilkesi ile çelişen sadece tavsiye kararları alan bir yapı ortaya çıkarmıştır. 24 Kasım 2006 tarihinde yapılan ilk Genel Kurul toplantısında SGK’nın idari ve mali özerkliğinin sağlanması gereği sosyal taraflarca vurgulanmıştır (Alper 2011:150-151). Ayrıca Genel Kurulun 3 yılda bir toplanması etkinliğini azaltan diğer bir olumsuz düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır (CK 4: m.407).

Genel Kurulun tavsiye niteliğinde karar alma dışındaki tek etkin görevi Yönetim Kurulunun seçimle gelen üyelerinin ilgili sosyal taraf temsilcileri tarafından seçimidir. Yönetim Kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerinin seçimi; Genel Kurul’da işverenleri, işçileri, kamu görevlilerini, tarımda ve tarım dışında kendi nam ve hesabına çalışanları, SGK’dan gelir ve aylık alanları temsil edenler tarafından kendi aralarında gizli oy, açık tasnif usulüne göre oy çokluğuyla yapılır (CK 4: m.407).

Türk sosyal güvenlik yapısı içinde genel kurullar içerisinde gerçek anlamda idari özerklik 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu (İSK) Genel Kurulu ile olmuştur. İSK’nın Genel Kurulu hem sosyal tarafların çoğunluğu hem de görevleri itibarıyla etkin bir Genel Kurul olmuştur. Genel Kurulun her yıl toplanarak İSK’nın bilanço ve yapılan işleri gösteren raporların ibrası (aklama) görevi etkinliğini açık bir şekilde göstermiştir

(4792 m.14). Ancak 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3300 sayılı Kanunla ibra yetkisi elinden alınmıştır. Yapılan düzenleme ile Genel Kurul tavsiye kararları alan bir kimliğe bürünmüş ve toplantı sıklığı üç yıla çıkarılarak etkinliğini tamamen kaybetmiştir. Devamında 4958 sayılı Kanunla yeniden yapılandırılan SSK ve 1479 sayılı Kanunla kurulan BAĞ-KUR'da da genel kurulların tavsiye niteliğinde karar alma görevi dışında etkinliği olmamıştır. Emekli Sandığı Genel Kurulu ise "İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu" olarak belirlenmiş, 12.05.1964 tarih ve 468 sayılı Kanunla da kaldırıldığından idari özerklikten söz etmek söz konusu değildir.

### 3.2.2. Yönetim Kurulu

SGK'nın yetki ve sorumluluğunu taşıyan en yüksek karar organı olan Yönetim Kurulu 12 üyeden oluşur. Başkan, iki başkan yardımcısı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığını temsilen Cumhurbaşkanı tarafından atanan üç üye, işverenleri, işçileri, kamu görevlilerini ve Kurumdan gelir ve aylık alanları temsilen seçilecek birer üye, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye ile tarım dışındaki kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üyeden oluşmaktadır (CK 4: m.408).

Kanunun ilk düzenlemesinde Yönetim Kurulu 10 üyeden oluşmuştur. Tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların temsili 10.01.2013 tarihli 6385 sayılı Kanunla getirilen düzenleme ile gerçekleştirilmiştir. Buna karşılık olarak Yönetim Kurulunda yer alan Başkan Yardımcısı sayısı ikiye çıkarılarak altı kamu, altı sosyal taraf temsilcisi olmak üzere üye sayısı 12'ye ulaşmıştır (mülga 5502 m.6). Devredilen Emekli Sandığı Yönetim Kurulunun tamamı atanan üyelere oluşmuş, SSK ve BAĞ-KUR yönetim kurulları ise seçimle gelen üyelerin azınlıkta olduğu bir yapı sergilemiştir (bk. Tablo 3.2). SGK Yönetim Kurulu ise devredilen kurumların yönetim kurulları ile kıyaslandığında temsil yönünden kamu ve sosyal tarafların eşit olduğu bir yapıda oluşturulmuştur.

**Tablo 3.2:** Sosyal Güvenlik Kurumu ve Devredilen Kurumların Yönetim Kurulları

	SGK Yönetim Kurulu	Emekli Sandığı Yönetim Kurulu	BAĞKUR Yönetim Kurulu	SSK Yönetim Kurulu
<i>Toplam Üye</i>	12 Üye	6 Üye	6 Üye	8 Üye
<i>Atamayla Gelen Üye</i>	6 Üye	6 Üye	4 Üye	5 Üye
<i>Seçimle Gelen Üye</i>	6 Üye	-	2 Üye	3 Üye
<i>*Görev Süreleri</i>	Üç yıl	Üç yıl	Üç yıl	Üç yıl
<i>Toplantı Sıklığı (Asgari) ve Şartı</i>	Haftada 1 defa ve Salt çoğunlukla	Haftada 2 defa ve Salt çoğunlukla	Haftada 1 defa ve Salt çoğunlukla	Haftada 1 defa ve Salt çoğunlukla
<i>Üyeliğin Sona Ermesi</i>	Arka arkaya 3 toplantıya gelmemesi veya 1 yılda 6 toplantıyı aşması halinde	Düzenleme yok.	Arka arkaya 4 toplantıya gelmemesi veya 1 yılda toplantı sayısının %20'yi aşması halinde	Arka arkaya 4 toplantıya gelmemesi veya 1 yılda toplantı sayısının %20'yi aşması halinde

\* Kurumların dışarıdan atanan veya seçilen üyeleri için geçerlidir.

Ancak SGK Yönetim Kurulu altı kamu, altı sosyal taraf olmak üzere on iki üyeden oluşan yapısı ile temsilde eşit olmasına rağmen karar almada Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayıldığından Devlet, SGK'da yönetim ve karar almada üstünlüğünü devam ettirmektedir (Alper 2011:152). Bu durum zaten Genel Kurul'un tavsiye organı gibi düzenlenmesinden sonra SGK'nın en yüksek karar organı olan Yönetim Kurulu'nda da sosyal tarafların etkinliğini azaltarak SSK ve BAĞ-KUR'da olduğu gibi karar almada Devlet lehine bir yapı ortaya çıkarmıştır (CK 4: m.408). Başkan, aynı zamanda Yönetim Kurulu'nun da başkanıdır. Başkanın bulunmadığı hallerde Yönetim Kurulu'na Başkana vekâlet eden kişi başkanlık eder. Yönetim Kurulu üyesi başkan yardımcısının bulunmadığı hallerde, Başkan tarafından görevlendirilen başkan yardımcısı Yönetim Kurulu'na katılır (CK 4: m.408).

13.04.2006 tarihinde 5487 sayılı Kanun numarası ile TBMM tarafından kabul edilen ilk Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda yönetim kurulunun atamayla gelen üyelerinin ilgili Bakanlar tarafından atanması öngörülmüştür. Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından yönetim kurulunun en üst karar organı olduğu, devredilen kurumların yönetim kurullarına atanan üyelerinin ortak kararname ile atandığı yönünde gerekçelendirilmiştir. Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olduğu ve atamaların ortak kararname ile yapılması gerektiği gerekçeleriyle Anayasanın değişik 89. ve 104.



maddeleri uyarınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c120/tbmm22120102ss1152.pdf>,30.04.2018'de erişildi).

Atamayla gelen üyelerin müşterek kararnameyle atanmasına yönelik yeniden düzenleme yapılarak 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile yönetim kurulunun üyelerinin atanma şekli yeniden belirlenmiştir. Daha sonra Türkiye'nin 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmesi ile atamayla gelen üyelerin atanmasının Cumhurbaşkanı'nca yapılması uygun görülmüştür (CK 4: m.408).

Yönetim Kurulu en az haftada bir defa ve asgarî yedi üye ile toplanır. Gerektiğinde Başkanın veya yedi üyenin talebi ile Yönetim Kurulu olağanüstü toplantıya çağrılabilir (CK 4: m.408). Başkan ve başkan yardımcısı dışındaki Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Geçerli bir mazereti olmadan; arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam altı toplantıya katılmayanlar, Yönetim Kurulu üyeliğine atanma ya da seçilme şartlarını yitirenler ile atandıktan veya seçildikten sonra bu şartları taşımadığı anlaşılanların üyelikleri kendiliğinden sona erer (CK 4: m.408).

Geçerli bir mazereti olmadan; arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam altı toplantıya katılmayanların durumu, Yönetim Kurulu kararıyla tespit edilerek Bakanlığa bildirilir. Seçilen üyelere herhangi bir nedenle görev süresinden önce Yönetim Kurulu üyeliği sona erenlerin yerleri yedek üyeler tarafından doldurulur. Bu şekilde göreve gelen üyeler, yerine geldikleri üyenin görev süresini tamamlar. Görev süresi biten üyeler yeni üyeler atanıncaya veya seçilinceye kadar görevlerine devam ederler. Atanan üyelere herhangi bir nedenle görev süresinden önce Yönetim Kurulu üyeliği sona eren üyenin yerine en geç bir ay içinde kalan süreyi tamamlamak üzere aynı usule göre yeni bir atama yapılır (CK 4: m.408).

Başkan ve başkan yardımcısı dışındaki atama ile gelen Yönetim Kurulu üyelerinin kamu görevlileri arasından belirlenmesi halinde kurumları ile ilişkileri kesilmez (CK 4: m.408). SGK Yönetim Kurulu üyeliğine atanacak veya seçileceklerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5),

(6) ve (7) numaralı alt bentlerinde sayılan şartları taşımaları gerekir (5502 sayılı kanun, m.6). Devredilen kurumlardan sadece SSK'da atanacak üyeler için yukarıdaki şartlar öngörülmüş, seçilecek üyeler hariç tutulmuştur. BAĞ-KUR' da hem atanacak hem de seçilecek üyeler için yukarıda sayılan şartlar öngörülmüş, Emekli Sandığı'nda ise üyelerin hepsinin atamayla gelmesi nedeniyle dışarıdan atanan yönetim kurulu üyelerinin en az lisans düzeyinde yükseköğrenim görmüş olmaları ve Emekli Sandığı'na tabi görevlerde çalışma şartı aranmıştır.

Ayrıca “seçimle gelen Yönetim Kurulu üyeleri için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde sayılan şartlar aranmaz” hükmü 23.02.2017 tarihli 6824 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Başkan ve başkan yardımcısı dışındaki atama ile gelen Yönetim Kurulu üyeliklerine aynı usule göre daha önce memuriyette bulunmamış olanlardan atama yapılabilir. Ya da 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) veya (b) bentlerine göre sigortalı olmalarını gerektiren çalışmalarının devam etmesi suretiyle görevlendirme yapılabilir. Bu şekilde atanan veya görevlendirilenler için aranan on yıllık hizmet süresinin tespitinde, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının en üst yöneticileri için öngörülen hükümler uygulanır. Yönetim kurulu üyesi olmak bunlara görev süresinden sonra memuriyete atanma hakkı sağlamaz (5502 sayılı kanun, m.6).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (5) numaralı alt bendinde belirtilen suçlarla ilgili haklarında ceza davası açılan üyelerden görevinde kalması sakıncalı görülenler, Bakan tarafından tedbir amaçlı görevden uzaklaştırılabilir. Bu şekilde görevinden uzaklaştırılan üyeler hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili hükümleri uygulanır. Geçici olarak boşalan bu üyeliklere, tedbir amaçlı görevden uzaklaştırılan üye göreve dönünceye ve bu üyenin üyelik süresini geçmemek üzere, seçimle gelen üyeler yerine yedek üyelerden doldurulur. Atama ile gelen üyelerin yerine ise atamaya yetkili makam tarafından görevlendirme yapılır (5502 sayılı kanun, m.6).

Yine 23.02.2017 tarihli 6824 sayılı Kanunla “Toplantılara katılan Yönetim Kurulu Başkan ve üyelerine, 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde

Kararname'nin 34 üncü maddesine göre kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyelerine ödenen miktarlarda her ay ödeme yapılır. Ancak daha önce memuriyeti bulunmayan atamayla gelen yönetim kurulu üyelerine sadece bu tutarın iki katı kadar her ay huzur hakkı ödenir. Bunlar yönetim kurulu üyesi kadrosu ile ilişkilendirilmez (5502 sayılı kanun, m.6).

Sosyal güvenlik kuruluşlarından emeklilik veya yaşlılık aylığı almakta olanlardan yönetim kurulu üyeliğine atanan, seçilen veya görevlendirilenler hakkında 5335 sayılı Kanununun 30 uncu maddesi hükümleri uygulanmaz. Ancak bunlardan isteyenlerin aylıkları göreve başladıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren kesilir ve 5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yeniden sigortalı sayılır. Bu durumda olanların görev sürelerinin bitiminde emekli aylıkları genel hükümlere göre yeniden belirlenir. Aylıklarını kestirmek istemeyen yönetim kurulu üyelerine sadece 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 34 üncü maddesine göre kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyelerine ödenen tutarda her ay huzur hakkı ödenmesi hükmü 23.02.2017 tarihli 6824 sayılı Kanunla getirilmiştir (5502 sayılı kanun, m.6).

### 3.2.3. Başkanlık Teşkilatı

SGK Başkanlık teşkilatı, merkez ve taşra birimlerinden meydana gelir. Başkanlık merkez teşkilatı hizmet birimlerinden oluşur (CK 4: m.410). Taşra teşkilatı ise il müdürlükleri ve bu müdürlüklere bağlı olarak il ve ilçelerde nüfus, sigortalı ve genel sağlık sigortalısı sayısı, işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve belirlenecek diğer kriterler doğrultusunda uygun görülen yerlere yeteri kadar açılan sosyal güvenlik merkez müdürlüklerinden meydana gelir (CK 4: m.427).

#### 3.2.3.1. Başkan

Başkanlığın en üst amiri olan Başkan, Başkanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden Yönetim Kurulu'na karşı sorumludur. Başkan;

- Kurumu; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanınca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetmek,
- Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, Başkanlığın bütçesini hazırlamak, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapmak, belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek,
- Kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini denetlemek, yönetim sistemlerini gözden geçirmek, kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetmek ve yönetimin geliştirilmesini sağlamak,
- Yönetim Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak,
- Adlî ve idarî makamlara, gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil etmek,
- Kurumsal etik kuralları belirleyerek personele ve Kurumun ilişkili olduğu taraflara duyurmak ve personelin bu kurallara uygun hareket etmesini sağlamak,
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılmak üzere bedeli 5502 sayılı Kanunun mülga 7 nci maddesine göre belirlenmiş olan ve yeniden değerlendirme oranına göre güncellenen miktara kadar olan; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin sözleşmeler hakkında karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak, yukarıda belirtilen miktarın üzerinde olanlar için Yönetim Kuruluna öneride bulunmak ve kendi limitleri dâhilinde merkez ve taşra teşkilâtının harcama sınırlarını belirlemek,
- Ödeme tarihi altı aydan daha uzun süre gecikmiş ve Yönetim Kurulu tarafından her yıl için belirlenecek tutardan daha fazla prim borcu olan işverenleri, yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre her yıl kamuoyuna açıklamak,
- Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir (CK 4: m.411).

Daha önce müşterek kararname ile atanan SGK Başkanının belirli bir görev süresi bulunmamaktaydı (mülga 5502 sayılı kanun, m.29). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3 numaralı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile üst düzey kamu yöneticilerinin atama usul ve esasları belirlenmiştir. Bu bağlamda üst düzey yöneticiler (I), (II) ve (III) sayılı cetvellere ayrılarak atanma, görevden ayrılma ve görev süreleri ayrı ayrı belirlenmiştir.

SGK Başkanının da bulunduğu (I) sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdiğinde bunların da görevi sona erer. Bunlar görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir (CK 3: m.4). Hâlbuki SGK Başkanının yer almadığı (III) sayılı cetvelde bulunan üst düzey yöneticiler hakkında ise her an görevden alınmaları düzenleyen 4. madde hükümlerinin uygulanmayacağı, bunların görev sürelerinin (III) sayılı cetvelde belirtilen süreler olacağı hüküm altına alınmıştır (CK 3: m.7).

Örnek olarak; Diyanet İşleri Başkanı dört yıl, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkan ve yardımcıları dört yıl, Rektörler ve Yükseköğretim Kurulu Üyelerinin dört yıllığına atanması ve görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını düzenlenmiştir. Bunun sonucu olarak SGK’da Başkan olarak görev alanların ortalama görevde kalma süresi bir yıl iki ay gibi bir süre ile sınırlı kaldığı göz önüne alındığında yönetimde istikrarsızlığın devam edeceği açıktır (bk. Tablo 3.3).

**Tablo 3.3:** Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanları Görev Süreleri

ADI SOYADI	GÖREV SÜRESİ	GÖREV TARİHLERİ
Tuncay TEKSÖZ	4 ay	03.05.2006-01.09.2006
Birol AYDEMİR	1 yıl (vekâleten)	05.10.2006-08.10.2007
	3 ay	09.10.2007-06.01.2008
Tahsin GÜNEY	2 ay (vekâleten)	07.03.2008-15.05.2008
Emin ZARARSIZ	2 yıl	21.07.2009-08.08.2011
Fatih ACAR	1 yıl 2 ay (vekâleten)	16.05.2008-16.07.2009
	1 yıl 6 ay	2011-24.02.2013
Yadigâr Gökalp İLHAN	2 yıl 7 ay	2013-16.10.2015
Cevdet CEYLAN	2 ay (vekâleten)	19.10.2015-18.12.2015
Mehmet Selim BAĞLI	3 yıl	18.12.2015-devam ediyor
<b>Ortalama Görev Süresi:</b>	<b>1 yıl 3 ay</b>	

**Kaynak:** (<http://www.sgk.gov.tr>,16.03.2018’de erişildi).

Görevlerin yerine getirilmesinde Başkana yardımcı olmak üzere üç Başkan Yardımcısı vardır. Başkan Yardımcıları Başkana karşı sorumludur (CK 4: m.412).

### 3.2.3.2. Hizmet Birimleri

SGK hizmet birimleri gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformuna uygun olarak sosyal güvenlik sistemini yürütmek üzere düzenlenmiştir. 5502 sayılı Kanun ilk düzenlenmesinde Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü ana hizmet birimleri arasında yer almış, 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması ile birlikte kapatılmıştır (633 KHK, geçici m.1). Ancak Hazineden karşılanan bazı aylık ve diğer ödemeler halen SGK’nın görev alanında kalmıştır (CK 4: m.414).

Ayrıca 02.11.2011 tarihli 665 sayılı KHK ile Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü olmak üzere iki genel müdürlüğe ayrılmıştır (bk. Şekil 3.2). 06.02.2014 tarihli 6518 sayılı kanunla her bir genel müdürlük bünyesinde, Yönetim Kurulu kararı ile daha önce sekiz olan daire başkanlığı kurulma sayısı on bir daire başkanlığı olarak değiştirilmiştir (CK 4: m.413). Diğer hizmet birimlerini Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ile Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Personel Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, 31.07.2008 tarihli 5797 sayılı Kanunla kurulan

İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı ile 10.09.2014 tarihli 6552 sayılı Kanunla kurulan Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı oluşturur (bk. Şekil 3.2).



Şekil 3.2: Sosyal Güvenlik Kurumu Hizmet Birimleri

#### 3.2.3.2.1. Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Sosyal güvenlik mevzuatında yer alan tescil, hizmet ve borçlanma işlemlerini, emeklilik işlemlerini, görev alanına giren konularda sigortalı ve hak sahiplerine yönelik hizmetlerin hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamakla görevli Genel Müdürlük bunun için gerekli tedbirleri alır. Bedeli Hazine tarafından karşılanan ilgili Kanunlar uyarınca SGK tarafından yapılması düzenlenen aylık bağlama ve ödeme işlemlerini gerçekleştirir. Kısa vadeli sigorta kollarından sağlanan yardımlarla ilgili işlemleri yapar. Ayrıca yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütür. Diğer kanunlarda yer alan görev alanına giren hususlarla ilgili iş ve işlemleri yapmak, görev alanına giren konularla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek, sigortalı ve hak sahiplerini sosyal güvenlik mevzuatından doğan hak ve ödevleri konusunda bilgilendirmekle görevlidir (CK 4: m.414).

### 3.2.3.2.2. Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü

02.11.2011 tarihli 665 sayılı KHK ile kurulan Sigorta Primleri Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- SGK, prim ve prime ilişkin diğer alacaklarının tahsilâtını yaparak tahsil edilemeyen alacakları gecikme süresi ve miktarına göre sınıflandırmak suretiyle takibine öncelik verir. Süresi içerisinde tahsil edilemeyen prim ve prime ilişkin diğer alacaklar ile ilgili gerekli idari ve icrai takibatı yapar. Bunlardan kaynaklanan davaların kadrolu veya vekâlet akdine dayanılarak çalıştırılan sözleşmeli avukatlarca yetkili mercilerde her derecede takip edilmesini, savunulmasını ve sonuçlandırılmasını sağlamak üzere Hukuk Müşavirliğine iletilmesini sağlar.
- Tahsil edilmesi gereken işsizlik sigortası primlerinin tahsil ve takip işlemlerini yapar.
- Yönetim Kurulunca gerekli görülen durumlarda SGK'nın süresinde ödenmeyen prim ve prime ilişkin alacakları ile diğer kanunlarla tahsil ve takip yetkisi verilen alacakların tahsilât işlemlerini, yapılan protokoller çerçevesinde kısmen veya tamamen kamu gelirlerinin toplanması ve takibinden sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle gerçekleştirir.
- Kapsamda olduğu halde tescili yapılmayan sigortalıların, genel sağlık sigortalılarının ve işyerlerinin işlemlerini resen sonuçlandırır. Kayıtdışı çalışmanın önlenmesi amacıyla diğer kamu idareleri, bankalar, aracı kurumlar, oda, borsa, birlik ve meslek kuruluşları ve her türlü gerçek ve tüzel kişiyle sigortalılık ve işyeri denetimi, veri paylaşımı ve kontrolü konusunda işbirliği yapar. Projeler oluşturur, geliştirir ve uygular.
- İşverenleri sosyal güvenlik mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirir.
- Mevzuatta yer alan ve görev alanına giren hususlarla ilgili iş ve işlemleri yapar ve görev konusuyla ilgili uygulamaları izler, geliştirir ve Başkan



tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yerine getirir (CK 4: m.415).

#### 3.2.3.2.3. Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü

Genel Müdürlük, sosyal güvenlik mevzuatındaki genel sağlık sigortası ile ilgili konularda verilen görevleri yapar. Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerinin hastalıklardan korunması amacıyla ilgili kamu idareleriyle kişisel koruyucu sağlık hizmetleri politikalarının tespitine ve etkin bir şekilde uygulanmasına katkı sağlar. Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerini ve işverenleri genel sağlık sigortası mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda her türlü iletişim araçları ile bilgilendirir. Görevi ile ilgili uygulamaları izleme, geliştirme ve Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmakla görevlidir (CK 4: m.416).

#### 3.2.3.2.4. Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü

Genel Müdürlük, SGK'nın gerçek ve tüzel kişilere yönelik hizmet sunumunun kesintisiz olarak yerine getirilmesini sağlar. Hizmet sunumuna ilişkin konularda performansın geliştirilmesine yönelik olarak ilgili birimler ile birlikte iş süreçlerini belirler, yürütülen işlerle ilgili verileri toplar, analiz eder. Elde ettiği sonuçları ilgili birimlerle paylaşarak iş süreçlerini geliştirir, taşra teşkilâtı birimlerinin kurulması ve kapatılması ile ilgili iş ve işlemleri yürütür. Kurum merkez ve taşra teşkilâtının her türlü bilişim hizmetlerini yürüterek, sosyal güvenlik veri tabanını oluşturur. Diğer kamu idarelerinin veri tabanları ile entegrasyonu sağlayarak, sosyal güvenlik veri tabanı bilgilerini günceller. Güncellenen bilgileri, kurum faaliyetlerinde etkililiği artıracak şekilde kullanıma sunar. Kurum için gerekli yazılım ve donanım altyapıları plânlar, geliştirir, kurar, işletir ve yeniler. Bunların güvenliğini ve sürekliliğini sağlamak üzere gerekli önlemleri alır. Görev konusuyla ilgili uygulamaları izleme, geliştirme ve Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmakla yükümlüdür (CK 4: m.417).

### 3.2.3.2.5. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Başkan adına aşağıdaki rehberlik ve teftiş görevlerini yapar:

- Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usulszlklerinleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımının plnanıkaran bir anlayışla denetlemek,
- Kayıt dışı istihdamınlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirlerinlemek,
- Primnleme yükümlülerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek risk değerlendirme kriterlerine göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerin denetiminenncelik vermek,
- Görevleriyle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak,
- İçin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarını tespit etmek,
- Yıl boyunca müfettişler tarafından düzenlenen raporların sonuçlarını değerlendirmek, raporlar hakkında istatistikî bilgiler ile birlikte uygulamadaki sorunlara ve yapılması gereken mevzuat değişikliklerine ilişkinnneriler sunmak,
- Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukuk işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak, sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında ise inceleme ve soruşturma yapmak,
- Müfettişler tarafından yapılacak denetimlere ilişkin yöntem ve teknikleri geliştirmek, standart ve ilkelerin oluşturulmasını sağlamak, denetim rehberleri hazırlamak, denetimlerin etkililiğini ve verimliliğini artırııcı tedbirleri almak, bu konuda görüş venneriler sunmak ve Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmaktır (CK 4: m.418).

#### 3.2.3.2.6. Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı

Başkanlık, SGK'nın nakit ve benzeri varlıklarını finansal araçlar vasıtasıyla değerlendirir. Nüfus yapısı ve finansman yönünden kısa, orta ve uzun vadeli aktüeryal esaslara göre projeksiyonlar yapar, finansman, fon yönetimi ve aktüerya ile ilgili her türlü istatistikî bilgiyi derler, bu bilgileri değerlendirerek sonuçlarını ilgili birimlere bildirmekle görevlidir. Ayrıca tahsilât ve ödemelerin hızlı, güvenli ve düşük maliyetle yapılmasında banka ve diğer finansal kuruluşlarla protokol yaparak, finansman kaynakları ile yapılmakta olan ödemelerden yararlanma şartları ve yardım tutarları arasındaki ilişkiyi incelemek suretiyle teknik bilânçoyu hazırlar. Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yerine getirir (CK 4: m.419).

#### 3.2.3.2.7. Strateji Geliştirme Başkanlığı

Başkanlık, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yapmakla ve Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmakla görevlidir (CK 4: m.420).

#### 3.2.3.2.8. Hukuk Müşavirliği

Hukuk Müşavirliği, 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevler ile Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmakla görevlidir (CK 4: m.425).

#### 3.2.3.2.9. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri plânlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre yapılacak bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru bir şekilde sonuçlandırmak üzere gerekli tedbirleri almak ve

Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmakla görevlidir (CK 4: m.426).

#### 3.2.3.2.10. Personel Daire Başkanlığı

Personel Daire Başkanlığı, SGK'nın insan gücü plânlaması ve politikası konusunda çalışmalar yapmak, tekliflerde bulunmak, SGK personelinin atama, nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek ve Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmakla görevlidir (CK 4: m.421).

#### 3.2.3.2.11. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı

Başkanlık, SGK hizmetlerinin gerektirdiği mal ve hizmetlere ilişkin satın alma ve taşınırlara ilişkin satma, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, idarî ve malî hizmetleri yürütmek ve taşınır kayıtlarını tutmakla görevlidir. Ayrıca SGK'nın sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini plânlama ve yürütmekle, Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmakla görevlidir (CK 4: m.422).

#### 3.2.3.2.12. İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı

Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Taşınmazlara ilişkin her türlü satım, yapma, yaptırma, bakım, onarım ve tadilat işlerini yürütmek,
- Kurumun ihtiyaç duyduğu hizmet binalarını kiralamak, satın almak, yapmak/yaptırmak veya kurumun mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binaların devri karşılığında ve/veya kurum bütçesinin ilgili tertiplerine bu amaçla konulan ödeneklerden, düzenlenen protokol çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları ile Kurum iştiraklerine doğrudan yaptırmak, iş ve işlemlerini yürütmek,
- SGK gayrimenkul ve demirbaşlarını sigorta yapmak, kiraya vermek, işletmek, kamu kurumları arasında taşınmaz ve aynı hak devri ile Kuruma yapılacak

gayrimenkul bağış işlemlerinin yürütülmesinde mevzuata yönelik değerlendirmeleri, teknik ekonomik etütleri ve rantabilite hesaplarını yapmak, izlemek, her aşamada takip etmek ve yürütmek,

- SGK gayrimenkul ve demirbaşlarının bakım ve onarım işlerini yürütmek,
- SGK iştiraklerine ait gayrimenkullerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek, izlemek, denetlemek ve gerekli önlemler hakkında önerilerde bulunma ile Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmaktır (CK 4: m.423).

### 3.2.3.2.13. Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı

Merkez Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Sosyal güvenliğe ve sağlık sigortasına ilişkin alanlarda ulusal ve uluslararası düzeyde araştırma, eğitim, inceleme, yayın ve danışmanlık faaliyetleri yapmak ve yaptırmak,
- Kurumsal kapasitenin artırılmasına yönelik hizmet içi eğitim programını hazırlamak ve görevde yükselme sınavlarında başarılı olan personeli özel eğitim programı hazırlayarak eğitmek,
- Kurum personelinin eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek,
- Sosyal güvenlik ekonomisi ve finansmanı alanında gelişmeleri takip etmek,
- Sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin sertifika programları hazırlamak,
- Üniversite ve araştırma enstitüleri ile işbirliği yaparak veya hizmet satın alınması suretiyle eğitim programları, araştırma, geliştirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarına, tüzel kişi ve kurumlara sosyal güvenlik konularında eğitim vermek, seminer ve konferans düzenlemek,
- İkili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan ülkelerdeki dış temsilcilikler ve ilgili kurum ve kuruluşlarla eğitim, seminer, staj ve personel değişimi çalışmalarını yürütmek ve Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmaktır (CK 4: m.424).

### 3.2.3.3. Taşra Teşkilatı

SGK taşra teşkilatı il müdürlükleri ve bu müdürlüklere bağlı olarak il ve ilçelerde nüfus, sigortalı ve genel sağlık sigortalısı sayısı, işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve belirlenecek diğer kriterler doğrultusunda uygun görülen yerlere yeteri kadar açılan sosyal güvenlik merkez (SGM) müdürlüklerinden meydana gelir (CK 4: m.427). Sosyal güvenlik il müdürlükleri ve sosyal güvenlik merkezleri idari iş ve işlemler açısından SGM, Sağlık SGM, Mali Hizmetler SGM ve Rehberlik SGM olmak üzere dört kategoriye ayrılabilir (SGK 2017: 18). Kurulmasına karar verilen 608 sosyal güvenlik merkezinden 547'si faaliyetine başlamıştır (bk. Tablo 3.4).

- *Sosyal Güvenlik Merkezi:* Sigortalı sayısı 8.000 ve üzeri olan sanayi bölgeleri ile sanayi ve ticaret merkezlerinde veya sigortalı sayısı 8.000 ve üzeri ilçelerde veya nüfusu 40.000 ve üzeri olan ilçelerde bir SGM açılır.
- *Sağlık Sosyal Güvenlik Merkezi:* Nüfusu 1 milyon ve üzeri olan illerde bir, nüfusu 2 milyon ve üzeri olan illerde birden fazla kurulabilir.
- *Mali Hizmetler Sosyal Güvenlik Merkezi:* Her il müdürlüğüne bağlı olarak bir, İstanbul ilinde ise Anadolu ve Avrupa Yakasında birer olmak üzere kurulabilir.
- *Rehberlik Sosyal Güvenlik Merkezi:* Sigortalı sayısı 1.800'den veya nüfusu 18.000'den az olmamak üzere, il merkezine ya da aynı ilin SGM kurulu olan en yakın ilçesine en az 50 km mesafesi bulunan ilçelerde bir, sigortalı sayısı 3.000'den ve nüfusu 24.000'den az olmayan ilçelerde bir olmak üzere kurulabilir (SGK 2010: m.6).

**Tablo 3.4:** Sosyal Güvenlik Merkezlerinin Durumu

SGM Durumu	SGM	Sağlık SGM	Mali Hizmetler SGM	Rehberlik SGM	TOPLAM
Açılmasına Karar Verilenler	463	38	82	25	608
Faaliyete Başlayanlar	407	37	82	21	547

**Kaynak:** SGK 2017 Faaliyet Raporu s.92

### 3.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Personel Yapısı

SGK gerçekleştirilen reform ile devredilen sosyal güvenlik kurumlarının personellerinden oluşan bir kurumdur (mülga 5502 sayılı kanun, geçici m.1). SGK kadroları 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK hükümleri doğrultusunda düzenlenmiştir (mülga 5502 sayılı kanun, m.29). SGK personeli memurlar, sözleşmeli çalışanlar, işçiler, geçici çalışanlar ve 696 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrosuna alınan personelden oluşmaktadır (bk. Tablo 3.5).

**Tablo 3.5:** 2018 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Personel Durumu

	MERKEZ	TAŞRA	TOPLAM
Memur	2.611	24.068	26.679
Sözleşmeli Çalışan	154	625	779
*İşçi	942	5.300	6.242
<b>GENEL TOPLAM:</b>	<b>3.707</b>	<b>29.993</b>	<b>33.700</b>

**Kaynak:** SGK Aylık İstatistik Bülteni. 2018-Temmuz ayı istatistikleri.

\*2018 yılında taşeron işçiler kadroya alınmıştır.

#### 3.3.1. Personelin Statüsü

SGK hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tâbi olarak istihdam edilen personel tarafından yürütülmesi, SGK'nın kadrolu memurları hakkında sosyal güvenlikleri bakımından 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin uygulanması hükmü (mülga 5502 sayılı kanun, m.28) 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaldırılmıştır.

Yönetim Kurulu üyeleri ile SGK personeli, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun uygulanmasında kamu görevlisi sayılmak suretiyle 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine tâbidir (5502 sayılı kanun, m.28).

### 3.3.2. Personel Kadro ve Atamaları

Kurum kadrolarının tespiti, ihdası, kullanılması ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlarda 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü hakkında KHK hükümlerinin uygulanması, atamalarda ise 5502 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2477 sayılı Kanun hükümleri uygulanması uygun görülmüştür (mülga 5502 sayılı kanun, m.29). 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst düzey yöneticiler (I), (II) ve (III) sayılı cetvellere ayrılarak atanma, görevden ayrılma ve görev süreleri ayrı ayrı belirlenmiştir.

(I) sayılı cetvelde yer alan üst düzey yöneticilerin Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan üst düzey yöneticilerin ise Cumhurbaşkanı onayı ile atanması düzenlenmiştir. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılması uygun görülmüştür (CK 3: m.2). Bu bağlamda alt kademe yönetici ve memurların atamalarının atamaya yetkili amirler tarafından yapılacağı anlaşılmaktadır.

SGK Başkanı ve Başkan Yardımcıları ile Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Genel Müdürler ve Strateji Geliştirme Başkanı'nın yer aldığı (I) sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerin atanmasında; 657 sayılı Kanununun 48. Maddesinde sayılan genel şartlar yanında, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak şartları aranmaktadır.

SGK Yönetim Kurulunun atamayla gelen üyeleri ile Genel Müdür Yardımcılarının yer aldığı (II) sayılı cetvelde yer alanlar içinse; 657 sayılı Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, beş yıl kamuda çalışmış olmak, İl ve bölge müdürü kadrolarına atanacaklar için kamuda/özel sektörde veya serbest olarak sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmak kaydıyla alanında en az beş yıl çalışmış olma şartları aranmaktadır (CK 3: m.3).



Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek 41 inci maddesine göre Sosyal Güvenlik Uzmanı ve Sosyal Güvenlik Uzman Yardımcısı ile 375 sayılı KHK'nın ek 24 üncü maddesine göre Sosyal Güvenlik Müfettişi ve Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcısı, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı istihdam edilmektedir (CK 4: m.428).

### 3.3.3. Personelin Ücret ve Mali Hakları

02 Kasım 2011 tarih ve mükerrer 28103 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 666 sayılı KHK ile SGK personelinin ücret dışında olan ikramiye ve fazla mesai gelirleri kaldırılmıştır. Bunun sonucu olarak 666 sayılı KHK öncesi;

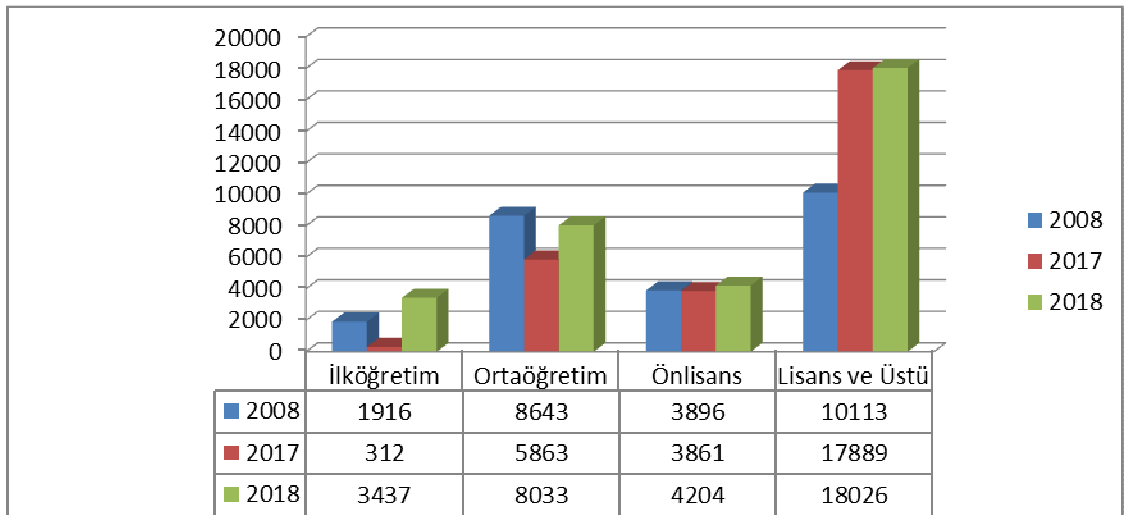
- Merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memur ve sözleşmeli personeline en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yapılması,
- Memur statüsündeki kadrolu personeline asgari ücretten az olmamak üzere, kendi aylıkları (ek gösterge dâhil) tutarında her yıl iki ikramiye verilmesi,
- Fazla çalışma gerektiren her türlü SGK işleri için çalışma saatleri dışında görevlendirilen ve fiilen çalışan memurlar ile sözleşmeli personele ayda 60 saati geçmemek üzere ve yılı merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen ücretin iki katı karşılığında fazla çalışma yaptırılması sonucu fazla mesai ödemesi yapılmasını uygun gören düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır (mülga 5502 sayılı kanun, m.28).

SGK'nın merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında bulunup, sağlık harcamalarına esas olan fatura ve reçetelerin incelenmesi işlerinde ve SGK sağlık kurullarında çalışan; tabip, diş tabibi, eczacı ve tıpta uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda bu mevzuat hükümlerine göre uzman olanlara en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %700'ünü, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına dâhil diğer personele ise %225'ini geçmemek üzere ek ödeme yapılabilir (5502 sayılı kanun, m.28).

Ayrıca Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan kadrolara asaleten veya vekâleten atanan ve Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü'nde fiilen çalışan doktor, diş hekimi ve eczacılara en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %700'ünü geçmemek üzere ek ödeme yapılabilir. Yapılacak ek ödemelerden damga vergisi hariç herhangi bir vergi kesintisi yapılmaz (5502 sayılı kanun, m. 28).

### 3.3.4. Personelin Öğrenim Durumu

SGK personeli devredilen sosyal güvenlik kurumlarının personelinden oluştuğundan 2008 yılında öğrenim durumları ilköğretim ve ortaöğretim ile lisans ve üstü öğrenim durumu eşit sayılabilecek durumda iken; 2017 yılına gelindiğinde emekli olan personelin öğrenim durumu da dikkate alındığında lisans ve üstü öğrenim görenler, ilköğretim ve ortaöğretimin yaklaşık üç katı olarak değişim göstermiştir (bk. Grafik 3.1). Ön lisans öğrenimi görenlerin sayısında ise kayda değer bir değişiklik olmamıştır. Ancak 2018 yılında taşeron işçi personelin kadroya alınması ile birlikte öğrenim seviyesinde azalma olduğundan ilköğretim ve orta öğretimli personelde artış söz konusudur. Taşeron personelde ön lisans, lisans ve üstü sayısı az olduğundan kayda değer bir artış yaşanmamıştır (bk. Grafik 3.1).



**Kaynak:** SGK 2008 ve 2017 yılı Faaliyet Raporları ve 2018 yılı Temmuz ayı aylık istatistik bülteni.

**Grafik 3.1:** Sosyal Güvenlik Kurumu Personeli Öğrenim Durumu

### 3.4. Sosyal Güvenlik Kurumunun Mali Yapısı

SGK'nın mali yapısını elde ettiği gelirler ve yapmak zorunda olduğu giderler oluşturmaktadır. SGK'nın gelirleri şunlardır:

- Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları ve zamları ile katılım payları,
- Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı,
- Taşınır ve taşınmaz gelirleri,
- Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri, Kurumun ödeme kapsamındaki listelere girmek veya bu listelerde kalmak veya değişiklik yapmak için yapılan başvurulardan ve sözleşmelerden elde edilen gelirler,
- Merkezî yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler,
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar,
- Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler,
- Eğitim ve danışmanlık hizmetlerinden elde edilen gelirler ve diğer gelirlerdir (CK 4: m.431).

SGK, merkezî yönetim bütçesinden kendisine ayrılan yıllık sosyal sigortalar, genel sağlık sigortasına ilişkin ayrı ayrı olmak üzere transfer tutarını, üç yıllık transfer projeksiyonunu ve uzun dönemli emeklilik ve genel sağlık sigortası finansman hedeflerini gerçekleştirmekle görevlidir. Finansman hedefleri, her yıl en geç Ekim ayında bir sonraki yıl uygulanmak üzere Yönetim Kurulunun önerisi üzerine Bakanın başkanlığında, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı bakan yardımcıları ile Başkanın ve Bakan tarafından belirlenecek diğer üyelerin katılımıyla oluşan Komisyon tarafından belirlenir (CK 4: m.430).

SGK, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almak, mevzuat değişikliği önerilerini Bakanlığa sunmak, yetki alanına girmeyen hususlarda ise ilgili

kurumlarca alınması gereken tedbirleri gerekçeleri ile birlikte Bakanlığa önermekle yükümlüdür. Kamu idareleri, Kurumun finansman hedeflerinin gerçekleştirilmesini doğrudan etkileyecek düzenlemeler ve uygulamalar konusunda Kurumun görüşünü almak zorundadır (CK 4: m.430).

Başkan, belirlenen hedeflerin gerçekleşmesine yönelik alınan ve plânlanan tedbirleri, elde edilen sonuçları ve diğer kamu idarelerinden yapılan önerileri ve sonuçlarını içeren bir raporu altı aylık dönemler halinde Cumhurbaşkanına ve TBMM ilgili komisyonlarına sözlü ve yazılı olarak sunar. SGK, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşamaması ya da ulaşamama olasılığının ortaya çıkması halinde nedenlerini ve alınması gereken önlemleri Bakanlığa yazılı olarak bildirir ve kamuoyuna açıklar (CK 4: m.430).

SGK'nın giderleri şunlardır:

- Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler,
- Genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler,
- Genel yönetim giderleri,
- Faiz giderleri,
- Eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri ve diğer giderlerdir (CK 4: m.431).

Genel yönetim giderleri, SGK'nın yıllık toplam gelirinin %5'ini aşamaz. SGK'nın elde ettiği her türlü gelirin; riskin dağıtılması ilkesi ve basiretli yönetim kurallarına göre SGK lehine en yüksek getiriye sağlayacak şekilde yönetilmesi esastır. Diğer giderlerin primler ve primlerin değerlendirilmesinden elde diledik gelirler ile karşılanması esastır. Sosyal güvenlik kanunları dışında SGK giderlerini artıracak yasal düzenlemelerin SGK'ya getireceği mali yükün merkezi yönetim bütçesinden karşılanması zorunludur. Ayrıca sosyal sigorta fonu ile genel sağlık sigortası fonu hiçbir şekilde birleştirilemez ve fonlar arası kaynak aktarılamaz (5502 sayılı kanun, m.37).

### 3.5. Sosyal Güvenlik Kurumunun Denetimi

SGK genel bütçeden sonra en büyük mali kaynakları kullanan özel bütçeli bir kurum olması münasebetiyle Türkiye ekonomisini ve temel ekonomik göstergeleri etkileyen bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Alper 2011:166). Bu bağlamda SGK'nın iç denetimini sağlamak üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde 2007 yılında İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuştur. SGK kaynaklarının ekonomik, etkili ve verimli kullanılması için yönetim ve kontrol yapıları ile faaliyetlere ilişkin karar ve tasarrufları sistemli, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla değerlendiren önerilerde bulunmak misyonu ile hareket etmektedir ([http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkez-teskilati/danisma\\_birimleri/ic\\_denetim\\_birimi\\_baskanligi/hakkimizda](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkez-teskilati/danisma_birimleri/ic_denetim_birimi_baskanligi/hakkimizda), 30.10.2018'de erişildi).

SGK'nın dış denetimi ise diğer devlet kurumlarında olduğu gibi Sayıştay tarafından yerine getirilmiştir (mülga 5502 sayılı kanun, m.1). Ancak 2018 yılında uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Sayıştay denetimine tabi olma hükmü kaldırılmıştır. Devredilen sosyal güvenlik kurumlarından SSK ve BAĞ-KUR'un denetimi Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından yerine getirilmiş, Emekli Sandığı ise TBMM tarafından denetlenmiştir. Yapılan son düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde açıkça belirtilmese de denetimin gerekli görülmesi halinde DDK tarafından yerine getirileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Sosyal güvenlik organizasyonları yönetim olarak sorumlu oldukları tarafların denetimine açık olma ve hesap verilebilir olmakla yükümlüdürler. Bu bağlamda kötü yönetimden dolayı sosyal taraflara ve doğal olarak da devlete hesap vermek zorundadır. Ancak Türk sosyal güvenlik sisteminde denetim diğer devlet kurumlarının tabi olduğu denetimle aynıdır. Sosyal taraflara kötü yönetimden dolayı hesap verecek bir denetim mekanizması yoktur (KB 1995b:38). Bu durumda popülist uygulamaların devam edeceği çok açıktır.

## IV. BÖLÜM

### 4. SONUÇ ve ÖNERİLER

Türk sosyal güvenlik sistemi sosyal sigortalar temelinde II. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulmasına rağmen özellikle emeklilikte yaş şartının kaldırılması sonucu 1990'lı yıllardan itibaren finansman sorunu ile karşılaşmış, bu sorunu aşmak üzere reform yapmak kaçınılmaz hale gelmiştir. Sosyal güvenlik sisteminde tampon uygulama diyebileceğimiz 1999 tarihli ilk reformda 4447 sayılı Kanunla emeklilikte yaş şartı yeniden getirilerek kademeli olarak artırılmıştır. Ayrıca emeklilik için gereken prim gün sayıları da artırılarak aylık bağlama oranları azaltılmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminde bugüne kadar yapılan en kapsamlı reform 2006 yılında gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik sistemi norm birliği esas alınarak yeniden düzenlenmiştir. Reformun gerçekleştirilmesinde finansman sorunu yanında işçi, memur ve esnafın farklı hak ve yükümlülüklerine sahip olması, farklı düzeyde sağlık uygulamaları, sosyal yardım ve hizmet uygulamalarındaki farklılıklar ve tüm bunların farklı kurumlar aracılığıyla yerine getirilmesi temel etki yapmıştır. Bu anlamda reform hem sosyal güvenlikte norm birliği sağlamaya yönelik hem de sistemin sürdürülebilirliğine yönelik gerçekleştirilmiştir.

Gerçekleştirilen reform sistemin finansmanı sorunu temelinde ele alındığından sonuç odaklı yapılmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa, siyasi iradenin sigortacılık ilkelerine aykırı gerçekleştirdiği karşılıksız popülist uygulamaları sebep olmaktadır. Bu sorun, 2006 yılında yapılan en kapsamlı reformda da göz ardı edilerek dikkate alınmamıştır. Reformla emeklilik yaş hadleri daha da yükseltilerek acı reçete gelecek nesillere çıkarılmış, bunun sonucunda reform hak kayıpları ile

sonuçlanmıştır. Sistem anayasal güvenceye alınmadığından borç yapılandırma ve af kanunları ile sistemin geleceği tehlikeye atılmaya devam etmektedir.

Hâlbuki borç yapılandırma ve af kanunları ekonomik kriz, doğal afet vb. durumlarda lokal/genel olması gerekirken yerel ve genel seçimler öncesinde siyasi kaygıların sonucu olarak yapılmaktadır. Bu durum siyasi iradenin kendi sürdürülebilirliğini sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine tercih ettiğini göstermektedir. Sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı olarak yapılan bu düzenlemeleri denetleyecek bir mekanizmanın olmaması da ayrı bir sorundur. Sistemin asıl sahipleri olan sosyal taraflara hesap verecek mekanizmalar geçmişte olmasına rağmen siyasi irade tarafından zamanla sosyal güvenlik kuruluşlarının yapıları değiştirilerek denetim ve ibra (aklama) yetkileri elinden alınmıştır.

Gerçekleştirilen reform sonucunda SGK'da özerklik sağlanamamıştır. Devredilen kurumlarla benzer şekilde SGK'da idari özerklik kanun maddesinde bulunmasından öteye geçememiştir. SGK organlarından Genel Kurul sosyal tarafların geniş oranda temsilini sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. Ancak üç yılda bir toplanması ve tek etkin görevi olan seçimle gelen yönetim kurulu üyelerini seçmesi önceki genel kurullarda olduğu gibi tavsiye kararları alan bir istişare organı ortaya çıkarmıştır. Yönetim kurulu ise altı kamu altı sosyal taraf olmak üzere toplam on iki üyeden oluşan yapısı ile temsilde eşit, ancak karar almada oyların eşitliği halinde siyasi irade tarafından atanan Başkanın taraf olduğu kararın geçerli olması üstünlüğü Devlet lehine değiştirmektedir.

SGK Başkanı sosyal güvenlik sistemini yürütmekle görevli kurumun başı ve aynı zamanda yönetim kurulunun da başkanıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar belirli bir görev süresi olmayan Başkan'ın halen belirli bir görev süresi vardır denilemez. Çünkü her an görevden alınma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Görev süresinin atandığı dönemdeki Cumhurbaşkanının görev süresini geçemiyor olması sadece görevin bitimi ile ilgili belirsizliği ortadan kaldırmıştır. Ancak göreve devam etmesi ile ilgili bir güvencesi yoktur. Bunun sonucunda SGK Başkanlarının görevde kalma sürelerinde bir yıl üç ay gibi ortalama ile istikrarsız yönetimin devam edeceği açıktır.

Başkanlık teşkilat yapılanması, gerçekleştirilen reforma uygun olarak tüm nüfusa hizmetleri en kısa zamanda sağlamaya yönelik düzenlenmiştir. Merkez teşkilatı, sosyal sigortalar, genel sağlık sigortası ve hizmet sunumunu içeren ana yapılanmaya uygun niteliktedir. Taşrada ise nüfus ve bazı diğer kriterler esas alınarak ilçe merkezleri ve büyük illerde birden fazla sosyal güvenlik merkezi kurulmak suretiyle hızlı bir şekilde sigortalıların hizmete ulaşması amacına uygun yapılanmıştır. Ancak her ne kadar resmi olarak dile getirilemese de sosyal güvenlik merkezlerindeki personel sayısı ve niteliğindeki eksiklikler ile 666 sayılı KHK ile personelin mali kayıpları SGK'nın özerkliği bağlamında personel konularında bağımsız olmadığını göstergesidir.

Sonuç olarak SGK, mevcut yapısı ile ne idari açıdan ve de mali açıdan özerk değildir. Finansman sorunu yaşayan ve açıkları için her yıl Hazineden transfer yapılan bir kurumun mali özerkliğinden söz etmek söz konusu değildir. Bu durum siyasi iradenin oy kaygıları ile birleştiğinde sosyal güvenlikte mutlak güç sahibi olması ile sonuçlanmıştır. Siyasi irade, sisteme müdahaleye genel kurulları etkisizleştirmek, yönetim kurullarında atamayla gelen üyeleri çoğaltmak ve kurum yöneticilerini kendisi belirlemekle başlamış, emeklilikte yaş haddinin kaldırılması, borç yapılandırma ve af kanunları ile devam etmiştir. Sistemin taraflarının devre dışı bırakıldığı bir sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilmesi, bu haliyle mümkün değildir.

Türkiye genç nüfus yapısı ile sistemin sürdürülebilirliğinin kalıcı hale getirilmesinde geç kalmış değildir. Siyasi iradenin popülist müdahalelerine son verecek tedbirlerle ileride ülkemizin yaşaması muhtemel sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan ekonomik sorunların üstesinden gelinebilmesi mümkündür. Bu kapsamda alınması gereken önerdiğimiz önlemler şunlardır:

Sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesinde sosyal tarafların etkinliği kesinlikle sağlanmalıdır. Sosyal güvenlik politikaları, sosyal tarafların ortak bildireleriyle belirlenmelidir.

- SGK, Bakanlık çatısından ayrılarak direkt olarak Cumhurbaşkanlığına bağlı Başkanlıklara dâhil edilmelidir.



- Genel Kurula SGK'nın yıllık faaliyetlerini ibra (aklama) yetkisi yeniden verilmelidir.
- Yönetim Kurulu üyelerinin tamamının atama yetkisi belirlenecek usullere göre Genel Kurula verilmelidir.
- Yönetim Kurulu üye sayısı taraflarla orantılı olarak belirlenmelidir.
- Yönetim Kurulu, başkanını kendi arasından belirlemelidir ve her yıl başka bir üye belirlenerek yönetimde adalet sağlanmalıdır.
- SGK Başkanı, yönetim kurulunun da başkanı olmamalıdır. Tamamen SGK yönetimine odaklanmalıdır.
- SGK Başkanı, Genel Kurul'un uygun görüşü ve Cumhurbaşkanı'nın onaması ile (III) sayılı Cetvelde yer alacak şekilde dört yıllığına atanmalıdır.
- Sosyal güvenlik sistemindeki değişiklikler anayasal çoğunluğa (2/3 veya 3/4) tabi olmalıdır.
- Olağanüstü durumlar (yangın, sel, deprem, ağır ekonomik kriz) haricinde borç yapılandırma, silme ve erteleme kanunlarına izin verilmemelidir. Borç yapılandırma işlemleri lokal olarak belirli kıstaslar çerçevesinde yetki devri ile gerçekleştirilmelidir.
- SGK personel yapısı, özerklik ilkesine uygun yeniden düzenlenerek ayrı bir personel kanunuyla yeniden belirlenmelidir. Kadrolar ve atama şekilleri, özlük hakları ve mali haklar da bu kanunda belirtilmelidir. Görevde yükselme ve atamalarda liyakat temelinde dikey değil, yatay yapılanma esas alınmalıdır.
- Klasik bürokrasideki çok sayıda unvanlar yerine uzmanlaşmayı esas alan yatay bir hiyerarşi kurulmalıdır. Böylelikle ast-üst arasındaki makas daraltılarak hem maddi hem manevi tatmin sağlanmış olacaktır.

## KAYNAKLAR

Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) (2002a). *Ak Parti Kalkınma ve Demokratikleşme Programı*. 1-116.

Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) (2002b). *Ak Parti Seçim Beyannamesi*. 1-93.

Alper, Yusuf (1999). Deprem Sonrası Yokluğu Hissedilen Sosyal Güvenlik Reformu. *TÜSİAD Görüş Dergisi*40: 34-43.

Alper, Yusuf (2008). ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir mi?. *Çimento İşveren Dergisi* Sayı: 2 Cilt: 22 Mart-2008 4-31.

Alper, Yusuf (2011). Kurumsal Yapıda “Tek Çatı” Hayata Geçti. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* Sayı: 53: 141-171.

Alper, Yusuf vd. (2012). *2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış*. İstanbul: TÜSİAD-T/2012-11/535.

Alper, Yusuf (2016). Sosyal Güvenlik Reformu (2006-2016): Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve İdari Özerklik. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* Sayı: 5 Cilt: 30: 1253-1271.

Anavatan Partisi (ANAP) (2002). *ANAP Seçim Bildirgesi*. [www.bbc.co.uk/turkish/progs/anap\\_prog.doc](http://www.bbc.co.uk/turkish/progs/anap_prog.doc), 08.06.2018’de erişildi.

Aydın, Ufuk. (2003). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Ayhan, Abdurrahman. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi 1*: 41-55.

BAĞ-KUR (2006). *2006 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15.07.2018). *Resmi Gazete*, 4/30479.

Bankacılık Kanunu (01.11.2005). *Resmi Gazete*, 5411/25983.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), (2002). *Genel Rapor 2000, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sosyal Güvenlik Kuruluşları Fonlar Diğer Kuruluşlar İştirakler*. Ankara.

Başbakanlık, (2005). *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Başbakanlık Yayınları.

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25.02.2011). *Resmi Gazete*, 6111/27857 (mükerrer).

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun (19.08.2016). *Resmi Gazete*, 6736/29806.

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (08.03.2017). *Resmi Gazete*, 6824/30001.

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (27.05.2017). *Resmi Gazete*, 7020/30078.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun (07.04.1983).  
*Resmi Gazete*, 2813/18011.

Centel, Tankut (1982). Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir Deneme. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* C.3 S:1-3. S.21-33.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (10.07.2018).  
*Resmi Gazete*, 1/30474.

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) (2002). *CHP 2002 Seçim Bildirgesi "Güzel Günler Göreceğiz"*. 1-95.

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) (2004). *CHP Programı "Yeni Hedefler Yeni Türkiye"*. 1-232.

Çağatay, Neşet. (1997). *Bir Türk Kurumu Olan Ahilik*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), (2006). *Türkiye'nin Güvencesi Sosyal Sigortalar Kurumunda Değişim 2003-2006*. Ankara: ÇSGB Yayınları.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), (2008). *Sosyal Güvenlik Reformu*. Ankara: ÇSGB Yayınları.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (02.11.2011). *Resmi Gazete*,665/28103 (mükerrer).

Çelik, Abdülhalim. (2002), *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*. Ankara: Kamu-İş Yayınları.

Çubuk, Ali (1982). *Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları*. Ankara: Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayınları. Yayın no: 175.

Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK). (2004). *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisine İlişkin DİSK'in Değerlendirme Raporu* (06.10.2004).

([http://www.metalurji.org.tr/dergi/dergi139/d139\\_1733.pdf](http://www.metalurji.org.tr/dergi/dergi139/d139_1733.pdf), 10.01.2019 tarihinde erişildi.

Dilik, Sait (1992). *Sosyal Güvenlik*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (03.03.2001). *Resmi Gazete*, 4628/24335.

Ersel, Birsen. (2000). IMF ve Dünya Bankası Tarafından Türkiye'ye Önerilen "Sosyal Güvenlik Reform Planı" Üzerinde Kamuoyuna Yapılan Tartışmalar. *Sayıştay Dergisi* 39: 3-18.

Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (14.09.1971). *Resmi Gazete*, 1479/13956.

Gerek, Nüvit ve Oral, A. İlhan. (2004). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Güzel, Ali (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?. *Çalışma ve Toplum Dergisi* 4: 61-76.

İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (26.05.2008). *Resmi Gazete*, 5763/26887.

İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun (11.09.2014). *Resmi Gazete*, 6552/29116.

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (23.04.2015). *Resmi Gazete*, 6645/29335.

İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu (16.07.1945). *Resmi Gazete*, 4792/6058.

Kalkınma Bakanlığı (1995a). “Sosyal Güvenlik Reformu”. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). ANKARA.

Kalkınma Bakanlığı (1995b). “Sosyal Güvenlik”. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) Özel İhtisas Komisyonu Raporu. ANKARA.

Kalkınma Bakanlığı (2014). “Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği”. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Özel İhtisas Komisyonu Raporu. ANKARA.

Kamu İhale Kanunu (22.01.2002). *Resmi Gazete*, 4734/24648.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (22.05.1964). *Resmi Gazete*, 468/11709.

Kitapçı, İsmail (2007). *Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Mahiroğulları, Adnan. (2017). “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam ve Önlemeye Yönelik Stratejiler”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 2 (22): 547-565.

Makas, Recep (2004). “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yeniden Yapılanması Üzerine”. *Çalışma ve Toplum Dergisi*. 1: 67-79.

Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) (2002). *MHP Seçim Beyannamesi “Türkiye’nin Onurlu Geleceği”*. 1-124.

Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahid (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*. Bursa: MKM Yayıncılık.

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun (03.03.2011). *Resmi Gazete*, 6112/27863.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (13.12.1994). *Resmi Gazete*, 4054/22140.

Saadet Partisi (SP) (2002). *SP Seçim Beyannamesi "Acil Onarım ve Atılım Programı"*.1-48.

Sayıştay (2002). "Özerk Kurumlar Hakkında Rapor". *Sayıştay Dergisi*,46-47: 113-140.

Serarslan, Meral (2014). "Türkiye'nin Siyasal Ortamında Özerklik Kavramı ve TRT Kurumunun Özerklik Dönemi (1964-1972)". *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi*. 2 (1): 65-81.

Sermaye Piyasası Kanunu (30.12.2012). *Resmi Gazete*, 6362/28513.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), (2009). *Bir Reformun Anatomisi*. Ankara: SGK Yayınları. Yayın no:7.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), (01.10.2010). Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Teşkilatı Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. *Resmi Gazete*, 27716.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), (2017). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 Faaliyet Raporu*. Ankara.

Sosyal Güvenlik Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (04.03.2006). *Resmi Gazete*, 5458/26098.

Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükümünde Kararname (03.06.2011). *Resmi Gazete*, 633/27958.

Sosyal Sigortalar Kanunu (29.07.1964). *Resmi Gazete*, 506/11766.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (16.06.2006). *Resmi Gazete*, 5510/26200.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (19.01.2013). *Resmi Gazete*, 6385/28533.

Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (06.08.2003). *Resmi Gazete*, 4958/25191.

Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu (24.07.2003). *Resmi Gazete*, 4947/25178.

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (20.05.2006). *Resmi Gazete*, 5502/26173.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (08.05.2008). *Resmi Gazete*, 5754/26870.

Şen, Murat (2002), “Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar”. *Çimento İşveren Dergisi*, 6 (16): 18-40.

Şenocak, Hasan (2009). “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 56: 410-468.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), (2006), *Sosyal Güvenlik: Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek*. Ankara: TÜRK-İŞ Yayınları.

Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu (17.06.1949). *Resmi Gazete*, 5434/7235.



Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1961).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).

Ülker, Şule (2009). Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Özürlülere İlişkin Düzenlemeler. *Öz-veri Dergisi*.1 (5).

Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (10.07.2018). *Resmi Gazete*, 3/30474.

Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (18.05.2018). *Resmi Gazete*, 7143/30425.

Yazgan, Turan (1981). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Meseleleri*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (03.11.1969). *Resmi Gazete*, 1186/13341.

09.07.1945 Tarihli ve 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (19.06.1986). *Resmi Gazete*, 3300/19139.

4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 10, 12 ve 20 nci Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna İki Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun (06.07.1978). *Resmi Gazete*, 2158/16338.

5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 1479 Sayılı Esnaf Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2925 Sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (27.02.1992). *Resmi Gazete*, 3774/21155.

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun (10.07.1976). *Resmi Gazete*, 2022/15642.

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (26.04.2016). *Resmi Gazete*, 6704/29695.

<http://www.tuik.gov.tr>, 04.12.2018'de erişildi.

[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), 25.04.2019'da erişildi.

[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), 24.04.2019'da erişildi.

[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), 09.11.2018'de erişildi.

<http://www.turkiyegazetesi.com.tr/Genel/a8887.aspx>, 06.01.2018'de erişildi.

[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), 09.04.2019'da erişildi.

[https://www.muhasabenet.net/haber.php?haber\\_id=17377](https://www.muhasabenet.net/haber.php?haber_id=17377), 09.01.2018'de erişildi.

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30682>, 25.04.2019'da erişildi.

[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), 30.10.2018'de erişildi.

[https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS\\_377270/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm), 02.05.2019'da erişildi.

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5cc885cb7c1211.92899527](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5cc885cb7c1211.92899527), 02.03.2016'da erişildi.

<https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>, 15.02.2018'de erişildi.

<https://www.bundesversicherungsamt.de/bundesversicherungsamt/aufgaben-und-geschichte.html>, 15.05.2019'de erişildi.

<https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/?contentid=10007.683710&viewmode=content>, 18.05.2019'da erişildi.

<https://www.kela.fi/organisaatio>, 19.05.2019'da erişildi.

<https://www.lassanceretraite.fr/portail-info/home/qui-sommes-nous/missions-et-organisation/notre-gouvernance/conventions-objectifs-gestion.html>, 10.05.2019'da erişildi.

[https://www.inps.it/docallegatiNP/LIstituto/Documents/Tre\\_date\\_fondamentali\\_nella\\_storia\\_Istituto.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/LIstituto/Documents/Tre_date_fondamentali_nella_storia_Istituto.pdf), 13.05.2019'da erişildi.

<https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/historia-zus-85-lat-zus>, 20.05.2019'da erişildi.

<http://www.seg-social.pt/evolucao-da-estrutura-organica-funcional>, 20.05.2019'da erişildi.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c116/tbmm22116087.pdf>, 29.04.2019'da erişildi.

[http://www.kamusen.org.tr/icerik\\_goster.php?Id=5541](http://www.kamusen.org.tr/icerik_goster.php?Id=5541), 29.06.2015'te erişildi.

<https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>, 15.02.2018'de erişildi.

<https://www.ssa.gov/history/boardmembers.html>, 14.02.2018'de erişildi.

[https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0701.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0701.htm), 17.02.2018'de erişildi.

<https://www.ssa.gov/open/story-2012-04-09-open-government-plan2.html#chart1>,  
06.04.2018'de erişildi.

[https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0702.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0702.htm), 17.02.2018'de erişildi.

<https://www.ssa.gov/history/commiss.html>, 01.04.2018'de erişildi.

[https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0702.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0702.htm), 18.02.2018'de erişildi.

[https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0703.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0703.htm), 23.02.2018'de erişildi.

[https://www.ssa.gov/OP\\_Home/ssact/title07/0703.htm](https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title07/0703.htm), 24.02.2018'de erişildi.

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c120/tbmm22120102  
ss1152.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c120/tbmm22120102ss1152.pdf), 30.04.2018'de erişildi.

<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/yoneticilerimiz>, 16.03.2018'de erişildi.

[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkez-teskilati/danisma\\_birimleri/  
ic\\_denetim\\_birimi\\_baskanligi/hakkimizda](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkez-teskilati/danisma_birimleri/ic_denetim_birimi_baskanligi/hakkimizda), 30.10.2018'de erişildi.