

**TURGUT ÖZAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**SOSYAL GÜVENLİK REFORMU BAĞLAMINDA SOSYAL
GÜVENLİK KURUMU'NUN YÖNETİMİNE, YAPISINA VE
AKTÜERYAL DURUMA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Ahmet ZUNLUOĞLU**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Mahmut AKPINAR**

Ankara-2014

**TURGUT ÖZAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**SOSYAL GÜVENLİK REFORMU BAĞLAMINDA SOSYAL
GÜVENLİK KURUMU'NUN YÖNETİMİNE, YAPISINA VE
AKTÜERYAL DURUMA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Ahmet ZUNLUOĞLU**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Mahmut AKPINAR**

Ankara-2014

Turgut zal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; Tez içindeki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda ilgili eserlere bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, atıfta bulunduğum eserlerin tümünü kaynak olarak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı ve bu tezin herhangi bir bölümünü bu niversite veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunmadığımı beyan ederim.

10/07/2014

Ahmet ZUNLUOĞLU

ONAY

Ahmet ZUNLUOĞLU tarafından hazırlanan “Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Yönetimine, Yapısına ve Aktüeryal Duruma Yönelik Değerlendirmeler” başlıklı bu çalışma, 03.06.2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Mahmut AKPINAR

Yrd. Doç. Dr. Farkhad ALİMUKHAMEDOV

Yrd. Doç. Dr. İkboljon QORABOYEV

ÖNSÖZ

Tezimizde öncelikle sosyal politika, sosyal risk ve sosyal güvenlik kavramları ışığında teorik çerçeve çizilmiş, akabinde tarihsel anlamda dünyadaki ve ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemleri gelişimi ortaya konulmuş, sosyal güvenlik reformu sonrasında ülkemizdeki yönetsel ve yapısal değişim incelenmiş, son olarak ise etkinlik, maliyet, koordinasyon, aktüeryal yapı, denetim gibi kıstaslar göz önünde bulundurularak değerlendirmelerde bulunulmuştur. Tezimizin hazırlanmasında kaynak taraması ve mevzuat hükümlerinin tetkiki ile karşılaştırma yöntemi izlenmiş olup herhangi bir alan araştırması yapılmamıştır. Sosyal güvenlik reformu öncesinde hizmetlere ulaşmadaki zorluklar, hizmet kalitesinin şahıslar arasında farklılaşması, aktüeryal dengedeki sıkıntılar, kurumlar arasındaki işbirliğindeki yetersizlikler, kayıtdışı istihdamdaki yükseklik gibi sorunlar tezimizin hazırlanması ve mevcut durum dahilinde karşılaştırmalı değerlendirmelerde bulunulmasını gerekli kılmıştır.

Çalışmam süresince benden yardımlarını, desteğini, sabrını ve bilgisini esirgemeyen değerli hocam Doç. Dr. Mahmut AKPINAR'a, teşekkürü bir borç bilirim.

ÖZET

[ZUNLUOĞLU, Ahmet]. [Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Yönetimine, Yapısına ve Aktüeryal Duruma Yönelik Değerlendirmeler], [Yüksek Lisans], Ankara, [2014].

İnsanoğlunun var olduğu zamandan günümüze kadar değişmeyen olgulardan birisi, gruplaşma ve tabakalaşma hareketleridir. Devletin ve hukuk düzeninin korunması ve devamı bakımından sosyal sınıflar arasında barış ve dayanışmayı bozan ve toplumsal yapıyı tehdit eden bu tezatların giderilmesi gerekmektedir. Sosyal politika, modern ve uygulanabilirlik anlamında ise insanların içinde buldukları toplumlar içerisinde sağlık, güvenlik, barış ve refah içinde yaşamalarını hedef alan ve bu yollarla toplum grupları içindeki mücadeleleri önleyerek devlet düzenini ayakta tutmaya çalışan önlemler dizisi olarak ifade edilebilmektedir.

Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamaları ve kişilerin karşı karşıya kalmış oldukları sosyal riskler nedeniyle ortaya çıkan bir olgudur. Sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişimlerine koşut olarak değişmekle birlikte çağdaş devlet anlayışının vazgeçilmez öğelerinden birisidir. Sosyal güvenlik toplumdaki ekonomik eşitsizliklerin bir ölçüde azaltılması ve sosyal adaletin sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

Çalışmamızın birinci bölümünde sosyal politika, sosyal risk olgusu, sosyal güvenlik kavramı, sosyal yardım ve hizmet kavramı, sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimine değinildi. İkinci bölümde Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin tarihi gelişimi ve Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları ele alındı. Üçüncü bölümde sosyal güvenlik kurumunun görevi ve amaçları ve sosyal güvenlik kurumunda denetim konuları ele alındı. Dördüncü ve son bölümde ise sosyal güvenlik reformu bağlamında sosyal güvenlik kurumunun yapısına yönelik değerlendirmelerde bulunuldu.

Anahtar Sözcükler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Reformu, Aktüeryal Denge, Sosyal Politika, Sosyal Risk.

ABSTRACT

[ZUNLUOĞLU, Ahmet]. [Assessment Towards Actuarial and Governin Structure of Social Security Institution in Context of Social Security Reforms], [Master's Degree] , Ankara, [2014].

Social stratification and grouping are two mostly observed phenomena throughout the history of social life and yet, have always posed a threat to the societal structure and the cohesion and peaceful coexistence among people therefore requiring due intervention for the protection of civil order and the rule of law. Thus, social policies can be defined, in the senses of applicability and modernity, as the series of measures aiming that human beings are provided an opportunity to live in a peaceful, healthy, secure life in welfare and by so protecting civil order against conflicts among social layers.

Social security is a phenomenon occurred as a response to the risks, which social policy applications and the individuals exposed to. Social security systems, varying parallel to the economic and social development status of the nations, are an indispensable element of what construct the contemporary state. Social security eases the decreasing of economic imbalances in social life to a certain extent and helps to achieve a greater level of social justice.

We provided definitions and discussions on social policy, social risk phenomenon, social security, social aids and services as well as the development of social security systems in the first section of our study. In the second section we examined the development of Turkish social security system from a historical perspective and the problems associated with current Turkish social security system. The purpose, responsibilities and the audit of social security institution were provided in the third section and we examined the structure of the social security institution under the light of social security reform in the fourth and last section.

Key Words:Social Security, Social Security Reform, Actuarial Balance, Social Policy, Social Risk

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vi
TABLOLAR ve GRAFİKLER	vii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	3
SOSYAL GÜVENLİK OLGUSU	3
1.1. Sosyal Politika.....	3
1.2. Sosyal Risk Olgusu.....	4
1.3. Sosyal Güvenlik Kavramı.....	6
1.4. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kavramları.....	10
1.5. Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Gelişimleri.....	13
İKİNCİ BÖLÜM	19
TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ	19
2.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	19
2.2. Sosyal Güvenlik Reformuna Giden Süreç Kapsamında Genel Olarak Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları.....	25
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	30
SOSYAL GÜVENLİK REFORMU SONRASINDA KURUMSAL YAPI	30
3.1. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Amacı ve Görevleri.....	30
3.2. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Organları.....	31
3.3. Sosyal Güvenlik Kurumunda Denetim.....	38
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	45
SOSYAL GÜVENLİK REFORMU BAĞLAMINDA SOSYAL GÜVENLİK KURUMU’NUN YÖNETİMİNE, YAPISINA VE AKTÜERYAL DURUMA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER	45

4.1. Genel Yapı Üzerine Değerlendirmeler.....	45
4.2. Kurumlararası İletişim ve Denetim Üzerine Değerlendirmeler	47
4.3. Taşra Teşkilatına ve Yönetim Maliyetine Yönelik Değerlendirme	54
4.4. Aktüeryal Yapı Açısından Değerlendirme.....	57
4.5. Diğer Hususlar.....	63
SONUÇ.....	68
KAYNAKÇA	74

KISALTMALAR

a.g.e:	Adı Geçen Eser
İİBF:	İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
T.C:	Türkiye Cumhuriyeti
a.g.m:	Adı Geçen Mecmua
İLO:	Uluslar Arası Çalışma Örgütü(<i>International Labour Organisation</i>)
BM:	Birleşmiş Milletler
SSK:	Sosyal Sigortalar Kurumu
RG:	Resmi Gazete
SGK:	Sosyal Güvenlik Kurumu
md:	madde

TABLolar ve GRAFİKLER

Tablo 1: SSK Aktif-Pasif Dengesi.....	59
Tablo 2: SSK Yıllar İtibariyle Aktif/Pasif Oranları.....	59
Tablo 3: TC Emekli Sandığı Aktif-Pasif Dengesi	59
Tablo 4: Bağ-Kur Aktif-Pasif Dengesi	60
Tablo 5: Konsolide Aktif-Pasif Dengesi	60
Tablo 6: Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif Pasif Oranı, 2004-2012	61
Grafik 1: Aktif Pasif Oranları, 1950-2005	58
Grafik 2: Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif Pasif Oranı, 2004-2012	62
Şekil 1: Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin İş Dağılımı, (%) (Şubat, 2012). 51	

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, hem dünyada hem de ülkemizde önemi her geçen gün artan bir konu olmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik, bireyi tüm yaşamı boyunca yakından ilgilendiren bir olgudur. Sosyal güvenlik, asıl olarak, kişinin ulaştığı olduğu yaşam düzeyini koruma ve sürdürme amacını taşımaktadır. Sosyal güvenliğin konusu, sosyal risklerdir. Sosyal riskleri de, ne zaman gerçekleşeceği bilinmemekle beraber, ileride gerçekleşmesi olası veya kesin olan ve buna uğrayan bireyin malvarlığında eksilmeye yol açan olay şeklinde tanımlanabilir.

Sosyal güvenliğe yönelik yapılan harcamaların yıllar geçtikçe önemli boyutlara ulaşması, beraberinde finansman problemlerini de getirmektedir. Söz konusu finansman problemlerinin temelinde ise nüfusun yaşlanması ile birlikte ortaya çıkan aktif-pasif dengesinin yanı sıra kayıt dışı istihdam, denetimde etkinsizlik ve tahsilat/tahakkuk oranındaki düşüklük bulunmaktadır.

Türkiye’de 2006 yılında yönetimsel, 2008 yılında ise yapısal ve mevzuatsal anlamda geniş çaplı bir sosyal güvenlik reformu gerçekleştirilmiştir. 2006 yılında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu’nun yapısı ve çalışma şekli belirlenmiş 2008 yılında ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sigortalılık, haklar, sigorta kolları, sorumluluklar ve yaptırımlar hakkında geniş kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır.

Söz konusu reform kapsamında hizmet akdine tabi çalışanlara, memurlara ve bağımsız çalışanlara ayrı ayrı hizmet veren üç sosyal güvenlik kurumu (Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur) tek çatı altında birleştirilmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Bu düzenleme yönetim anlayışı ve yapı bakımından da bazı değişiklikleri gerekli kılmıştır.

Tezimizde öncelikle sosyal politika, sosyal risk ve sosyal güvenlik kavramları ışığında teorik çerçeve çizilmiş, akabinde tarihsel anlamda dünyadaki ve ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemleri gelişimi ortaya konulmuş, sosyal güvenlik reformu sonrasında ülkemizdeki yönetimsel ve yapısal değişim incelenmiş, son olarak ise etkinlik, maliyet, koordinasyon, aktüeryal yapı, denetim gibi kıstaslar göz önünde

bulundurularak değerlendirmelerde bulunulmuştur. Tezimizin hazırlanmasında kaynak taraması ve mevzuat hükümlerinin tetkiki ile karşılaştırma yöntemi izlenmiş olup herhangi bir alan araştırması yapılmamıştır. Sosyal güvenlik reformu öncesinde hizmetlere ulaşmadaki zorluklar, hizmet kalitesinin şahıslar arasında farklılaşması, aktüeryal dengedeki sıkıntılar, kurumlar arasındaki işbirliğindeki yetersizlikler, kayıt dışı istihdamdaki yükseklik gibi sorunlar tezimizin hazırlanması ve mevcut durum dahilinde karşılaştırmalı değerlendirmelerde bulunulmasını gerekli kılmıştır.

Bu kapsamda tez çalışmamız dört bölümden oluşmakta olup birinci bölümde sosyal güvenlik kavramı çerçevesinde sosyal politika, sosyal riskler, sosyal yardım ve hizmetler, sosyal güvenlik sistemleri gibi hususlar üzerinde kapsamlı bir şekilde durulmuştur.

İkinci bölümde Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi öncelikle tarihsel olarak ele alınmış, ardından da sosyal güvenlik reformuna götüren şartlar ve sorunlar ortaya konulmuştur.

Üçüncü bölümde sosyal güvenlik reformu sonrasında kurumsal yapının nasıl şekillendiği 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu çerçevesinde ele alınmış, ayrıca reformun denetim sistemi üzerindeki etkileri de belirlenmiştir.

Son bölümde ise sosyal güvenlik reformu bağlamında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yönetimine, yapısına ve aktüeryal duruma yönelik değerlendirmelerde ve önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK OLGUSU

1.1. Sosyal Politika

İnsanoğlunun var olduğu zamandan günümüze kadar değişmeyen olgulardan birisi, gruplaşma ve tabakalaşma hareketleridir. Bu hareketlilik bazen değişik devletler kurulması şeklinde, bazen de devletlerin bir araya gelerek bölgeselleşme eğilimine girmeleri şeklinde kendini göstermiştir. Ancak bu ayrım, belki de en bariz ve zarar verici yönüyle, bir toplumda belli bir grubun isteği ve başka bir grubun zorunluluğu gereğince iktisadi veya sosyal açıdan sınıflara ayrılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bir toplum içinde ortaya çıkan söz konusu bu farklılaşmalar zaman içinde sürekli olarak huzursuzluklara ve toplumsal mücadeleye sebep olmuştur.¹

Devletin ve hukuk düzeninin korunması ve devamı bakımından sosyal sınıflar arasında barış ve dayanışmayı bozan ve toplumsal yapıyı tehdit eden bu tezatların giderilmesi gerekmektedir². Nitekim sosyal politika temelde eşitlik ilkesine dayanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında sosyal politika tarih boyunca çeşitli şekillerde algılanmış ve uygulanmaya çalışılmıştır. En sert şekliyle sosyal politika, tüm insanların her şekilde ve kayıtsız şartsız eşit olması gerektiği ve üretim faktörleri, yaşam koşulları ve statülerin ufak istisnalar dışında tamamen eşit dağıldığı bir toplum oluşturma amacına ulaşmaya çalışmaktadır. Ancak söz konusu bu amaç çoğu dönemde kısmen veya tamamen bir ütopya olarak kalmıştır.

Sosyal politika, modern ve uygulanabilirlik anlamında ise insanların içinde buldukları toplumlar içerisinde sağlık, güvenlik, barış ve refah içinde yaşamalarını

¹ Mehmet Bulut, (2008). "Sosyal Politika ve Sosyal Risk Olguları Doğrultusunda Sosyal Güvenlik Gereksinimi", *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, s. 12

² Ali Çubuk, (1983). *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi İİBF Yayınları, Ankara, s.9

hedef alan ve bu yollarla toplum grupları içindeki mücadeleleri önleyerek devlet düzenini ayakta tutmaya çalışan önlemler dizisi olarak ifade edilebilmektedir³.

Sosyal politika tarih boyunca pek çok evrimden geçmiştir. İlk çağlarda çalışma veya işçi olma olgusu elit kesimler tarafından onur kırıcı olarak kabul ediliyordu. Bu durum da çalışan kişilerin köle olarak algılanmasını birlikte getirmiştir. Kölelik ise çoğu zaman insan gibi yaşamamayı gerektiriyordu. Dolayısıyla böyle bir ortamda birkaç ufak kıvılcım dışında sosyal politika yaklaşımlarından bahsetmek mümkün değildi. Nitekim sınıflara ayrılma ve tabakalaşma, devrin olmazsa olmazları arasında algılanıyorlardı. Bu durum da beraberinde köle isyanlarını ve iç savaşları getirmiştir ve sosyal politika sistemlerinin çok küçük de olsa temelleri atılmıştır.

İlk çağlardan sonra ortaya çıkan lonca ve benzeri oluşumlar, 1789 Fransız Devrimi, sanayi devrimi sonrasında güçlenen sendikalaşma ve Keynesyen görüşün beraberinde getirdiği müdahalecilik görüşleri gerçek anlamda sosyal politikanın gelişmesini sağlayan dönüm noktaları olmuştur. Bu dönemler itibarıyla genellikle işsiz yoksullar ve/veya işçilerin toplumu oluşturan diğer sınıflar karşısında yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve kaba bir tabirle insan gibi yaşamaları yönünde adımlar atılmış olup sosyal politika uygulamalarının da temeli atılmıştır.

1.2. Sosyal Risk Olgusu

Kişiler, normal yaşamlarını devam ettirirken gerekse de mesleklerini eda ederlerken hayatlarını, sağlıklarını ve gelirlerini sıkıntıya sokacak veya değiştirebilecek bazı riskli durumlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu itibarla sosyal risk kavramı gelecekte vukuu bulması muhtemel ancak belirsiz bir olguyu ifade etmektedir. Burada söz konusu olgu, olumsuz olabileceği gibi (ölüm, kaza vs.) olumlu da olabilmektedir (evlenme, çocuk sahibi olma vs.).⁴

Sosyal risk, bireyin güvenliğini belirsiz yapan olası durumların tümü olarak tanımlanabilir. Dar anlamda sosyal risk sadece ekonomik boyutu içermektedir. Geniş

³Ali Çubuk, a.g.e., s.12

⁴Cüneyt Olgaç; Mehmet Bulut, (2010). 1001 *Soruda Sosyal Güvenlik Reformu ve İlgili Mevzuat*, TÜRMOB Yayınları, , s.4

anlamda ele aldığımızda ise en genel bir biçimde bireyin refahı söz konusu olmaktadır.⁵ (Stanko, 2004, 22 – 23).

Sosyal risk olgusunu niteliğine ve vadelerine göre bazı ayrımlara tabi tutmamız mümkündür.⁶

1.2.1. Niteliğine Göre Sosyal Riskler

a) Mesleki Riskler: Kişilerin mesleklerini ifa ederlerken karşılaştıkları iş kazaları ile meslek hastalıkları sonucunda ortaya çıkan hastalık, malullük ve ölüm hallerini kapsamaktadır.

b) Fizyolojik Riskler: Kişilerin yaptıkları meslekleri ile ilgisi olmaksızın karşılaştıkları hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerini kapsamaktadır.

c) Sosyo-Ekonomik Riskler: Kişinin sosyal ve ekonomik statüsünü tehlikeye sokacak nitelikteki risklerdir. Bu riskler ise işsizlik ve ailevi yükleri kapsamaktadır.

1.2.2. Vadelerine Göre Sosyal Riskler

a) Kısa Vadede Ortaya Çıkabilecek Riskler: Bu riskler kişinin her an veya kısa bir süreçte başına gelebilecek risklerden oluşmaktadır. Bunlar; iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık halleridir.

b) Uzun Vadede Ortaya Çıkabilecek Riskler: Bazı istisnai durumlar haricinde kişinin başına belli bir süre sonra geleceği/gelebileceği tahmin edilen risklerdir. Bunlar; malullük, yaşlılık ve ölüm halleridir.

Yukarıda bazı tasnifleri yapılmış olan risk olgusu kısa veya uzun vadede bazı zararları da beraberinde getirmektedir. Bu zararların başlıcaları şunlardır;

- Çalışma gücü kaybı,
- Gelir eksilmesi,

⁵ STANKO, Dariusz, (2004). "Social Security in Theory and Practice: An Essay", *EconWPA Public Economics Working Papers*, no: 0401007, s. 22-23

⁶Bulut Olgaç, a.g.e., s.5

- Gider artışı,
- Mal varlığının azalması,
- Muhtaçlık.

1.3. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamaları ve kişilerin karşı karşıya kalmış oldukları sosyal riskler nedeniyle ortaya çıkan bir olgudur. Bireyler yaşamları boyunca gelir kayıplarına uğramalarına yol açabilecek sosyal risklerle sık sık karşılaşabilmekte hatta bazen de vücut ve ruh sağlığı için çok büyük harcamalar yapmaktadırlar. Tarih boyunca aile içi yardımlaşma, bireysel tasarruf, dinsel yardımlar ve çevresel dayanışma gibi geleneksel koruma teknikleri ile sosyal güvenlik sağlanmaya çalışılmıştır. Zamanla toplumsal yapıda meydana gelen değişiklikler, aile içi dayanışmanın azalması gibi sebeplerden dolayı ülkemizde oldukça yaygın olan geleneksel koruma sistemi etkinliğini yitirmiştir. Bunun sonucunda, bireylerin kendilerinin ve ailelerinin karşılaşacakları sosyal tehlikeleri önlemek için bir güvence aramaları sosyal güvenlik kavramını doğurmuştur.

İnsanoğlunun, geleceğine güvenle bakma gereksinimi tarihsel süreçte önemli bir yer tutmaktadır. İnsanlar bu amaçla ya karşılaşılabilecekleri bazı riskleri önlemeye ya da karşılaştıkları risklerin zararlı sonuçlarını gidermeyi hedeflemişlerdir. Belirtilen süreç içerisinde, bazı tehlike ve riskler önceden tahmin edilmiş, ancak bazılarının karşı hazırlıksız yakalanan insanlar zor durumda kalmışlardır. Bu nedenle kişiler yaşamı sırasında karşılaşılabileceği risklere karşı korunmak ve geleceğinden emin olmak ihtiyacını hissetmişler, bireysel veya toplu olarak önlemler almaya çalışmışlardır. Bu önlemler ilk çağlarda sistemli bir yapıdan uzak bir biçimde ve bireysel ölçülerde yürütülmüştür. Ancak 20. yüzyılda sosyal adaleti ve sosyal refahı sağlamayı hedefleyen sosyal devletin ortaya çıkmasıyla birlikte bu önlemler sosyal güvenlik adı verilen bir sistem içinde ele alınmaya başlanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişimlerine koşul olarak değişmekle birlikte çağdaş devlet anlayışının vazgeçilmez

öğelerinden birisidir⁷. Sosyal güvenlik toplumdaki ekonomik eşitsizliklerin bir ölçüde azaltılması ve sosyal adaletin sağlanmasına yardımcı olmaktadır⁸.

“Sosyal güvenlik kelimesinin terimsel anlamına baktığımızda terimi meydana getiren iki kelimedenden birincisi olan sosyal kelimesi çağımızın gerçekten en çok kullanılan kelimelerinden birisidir. Latince esaslı olan kelime, dilimize Batı dillerinden geçmiş ve içtimai kelimesinin yerini almıştır. İçtimai kelimesi bir topluluğa ait, bir cemiyete ait manasına gelmektedir. Düşünce olarak birlik, eşitlik, dayanışma yardım esaslarına dayanan bir zihniyeti akla getirir. Güvenlik kelimesi ise emniyet karşılığı olarak kullanılmaktadır. Kelime önce tehlikeyi hatırlatır. Tehlikenin olmadığı yerde güvenliğe ihtiyaç yoktur. O halde bu kelimelerin terimsel anlamı tehlikelere karşı önlem alınmasını ifade etmektedir.”⁹

Sosyal güvenlik temelde, tehlikelere karşı yürütülen mücadelenin adıdır. Kişiyi, uğradığı zararlara, maruz kaldığı muhtaçlığa, ihtiyaçlarının esiri olmaya karşı koruma mücadelesidir. Sosyal güvenlik, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedeflemektedir.

“Sosyal güvenlik kavramının birçok kapsamlı tarifi olmakla birlikte geniş anlamda tarifi yapılacak olursa *gelir dağılımını ve/veya gelirin dağılımını değiştirerek belli bir gelirden sağlanan tatmini artıran ve bu sayede toplum hayatında fertler ile sosyal guruplar arasında çıkabilecek çatışmaları ve huzursuzlukları önleyerek sosyal hayatın devamlılığını ve bütünlüğünü sağlamaya yönelik tedbirler ağı ve politikalar demeti* olarak tarif edilebilir.”¹⁰

Sosyal güvenlik; insanların kendilerini ve aile fertlerinin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı, güvence arayışının ürünüdür.¹¹ Yapılmış

⁷ Ahmet Erol ve A. Ercan Yıldırım, (2005). “ Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Krizlerin Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimine Etkileri”, *Yaklaşım Dergisi*, Yıl: 13, Sayı: 155

⁸ A. İlhan Oral, (2002). Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortaları Uygulamaları, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1331, Eskişehir.

⁹Turan Yazgan, (1992). İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Notları, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, Kutay Yayınları, Yayın No: 12, İstanbul., s.17

¹⁰ Yusuf Alper, (2003). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik (Sosyal Sigortalar)* Uludağ Üniversitesi İİBF Öğretim Görevlisi, Ekin Kitap Evi- Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 4.Baskı, S.3

¹¹ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, (2003). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul, s.2

olan tanımlar genel itibariyle haklı ve gerçek yönler ihtiva etse de herkesçe kabul edilmiş genel bir sosyal güvenlik tanımına rastlamak mümkün değildir. Bu sebeple sosyal güvenlik kavramına ilişkin ortak noktaları sıralamak mümkündür¹².

- *Tabi bir insan hakkı olup, devletin yapmakla yükümlü olduğu görevlerdendir.*

- *Sosyal risklerin yol açabileceği gelir kayıpları ile gider artışlarının zararlarından kurtarıcı bir sistemdir.*

- *Karşılaşılan zararlara karşı bireylere çalışma gücünü yeniden kazandırmayı ve insan haysiyetine yaraşır yaşama seviyesini yakalamayı amaç edinen bir sistemdir.*

- *Korumak istediği asıl birim esas itibariyle ailedir ve aile reisinin ekonomik güvencesini sağlamaya yöneliktir.*

- *Kişinin, uğradığı tehlikenin türünü ve boyutunu, buna göre kendine sağlayacak koruma miktarını ve süresini önceden bilebildiği bir sistemdir.*

- *Birbirini bütünleyen sosyal sigorta, sosyal yardım ve hizmetlerden oluşmaktadır.*

- *Ülkedeki tüm bireyleri açıkta bırakmayacak şekilde kapsamı genişleme eğilimindedir.*

Sosyal güvenlik olgusu, bazı tanımlarda devlet tarafından kişilere bahşedilen bir sunu olarak algılanmakta iken bazı tanımlarda ise hak olarak ele alınmaktadır. Aslına bakılırsa bu durum, süreç içinde değişiklik göstermiştir. Sosyal güvenlik başlangıçta devlet tarafından sunulan bir nimet olarak algılanırken zaman içinde bir hak olarak literatürdeki yerini almıştır.

Temel hak ve hürriyetleri, negatif statü hakları (koruyucu haklar), aktif statü hakları (katılma hakları) ve pozitif statü hakları (isteme hakları) olarak bir ayrıma tabi tutulduğu zaman sosyal güvenlik hakkının pozitif statü hakları içinde değerlendirilmesi mümkün olacaktır. Pozitif statü haklarının kullanılabilmesi için

¹² Muzaffer Koç, (2004). *Sosyal Güvenlik ve Risk Kavramları*, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, , s.27, s.84-85

kişilere devletin, örneğin kamu hizmetlerini yerine getirmede olduğu gibi, olumlu bir katkı sağlamak hatta bu tür hakların kullanılabilmesinin önündeki engelleri bu haklardan yararlanacak olanlar lehine kaldırmak şeklindeki aktif katkıda bulunma ödevleri söz konusudur ve kişilerin tek başlarına bu haklardan yararlanmaları mümkün değildir¹³.

“Geniş açıdan sosyal güvenlik anlayışı dar anlamdaki sosyal güvenliğin kapsamına giren riskler dışında aynı zamanda aile, konut, şehircilik, eğitim, meslek seçmede yardım, yönetime katılma, istihdam, konjonktür, verimliliğin artırılması sağlık ve hijyen politikalarıyla ilgili önlemleri de kapsamına almaktadır.

Genel itibariyle bireylere her türlü ekonomik, sosyal ve kültürel haklar sunarak tam bir koruma garantisi veren geniş açıdan sosyal güvenlik kavramı şu şekilde özetlenebilir:”¹⁴

- Sosyal güvenlik ekonomik bir güvence sağlamak amacını gerçekleştirmelidir. Bu yöntem ve bakış açısı her şeyden önce bireylerin ekonomik güvencelerini sarsabilecek tüm olayların sosyal güvenlik alanına girmesini sağlayacaktır. Lord Beveridge’in deyimiyle sosyal güvenlik *bireye yaşamının her döneminde yeterli bir gelir düzeyi sağlayarak onun güvenlik gereksinimini tatmin etmektir*. Bu düşünce göz önüne alındığında sosyal güvenlik hukuku bireysel ekonomik güvenceyi sağlamaya yönelik bir dağıtım amacı olmaktadır.

- Sosyal güvenlik bireye ekonomik güvence sağlamak amacıyla sosyal sigorta yardımlarının yapılmasını hedef olarak amaçlamıştır. Bu açıdan sosyal güvenlik anlayışı *bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünü* biçiminde tanımlanabilecektir.

- Eğer sosyal güvenlik politikaları, bireyleri sosyal risklere karşı koruma çabaları etrafında birleşiyorsa, görünürde amaç bireye ekonomik bir güvence sağlamaktır. Fakat öz itibariyle bu noktada bireye aynı zamanda kişiliğini geliştirme

¹³ Ömer Kekinsoy, (2005). Sosyal Güvenlik Hakkının Anayasa Mahkemesi Kararlarındaki Görünümü, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, , s.29, s.71

¹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, (2003). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul ss. 23-24-25

imkânı da sunmaktadır. Bu durum İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 22. maddesinde “*Herkes, toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir; sosyal güvenlik, bireyin onuru, kişiliğin geliştirilmesi için kaçınılmaz ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır*” ifadeleriyle vurgulanmaktadır.

1.4. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kavramları

Genellikle literatürde sosyal güvenlik kavramı, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedefleyen bir müessese olarak ele alınmaktadır. Ancak bazı tanımlamalarda bu kavrama aynı zamanda sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları da dahil edilmektedir ve bazı tartışmalara neden olmaktadır.

Sosyal yardım veya yoksulluk yardımları, toplumda çalışamayan ve çalışmadığı için sosyal sigorta kapsamına giremeyen veya çalıştığı halde elde ettiği ücret çok düşük olan bireylere yönelik programlardır¹⁵. Sosyal yardımlara *kamu yardımları* adı da verilir¹⁶.

Sosyal hizmetler ise, bireylerin kendi başlarına kaldıklarında birtakım temel ihtiyaçlarını kendilerinin karşılayamayacağı varsayımıyla, sadece piyasaya kalarak ve ödeme gücüne bağlı olarak bu hizmetler sunulduğunda bu hizmetleri satın alamayacağı, dolayısıyla sosyal riske maruz kalacağı varsayımı altında sunulan (sağlık, eğitim gibi) hizmetlerdir¹⁷. Bunlar genellikle yaşlılara, gençlere, kadınlara ve özürülere yönelik yapılan spesifik hizmetleri içermektedir.

Dünya ülkelerinde genellikle önceki bölümde tanımını yaptığımız sosyal güvenlik kavramının yanı sıra sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar da sosyal güvenlik sisteminin içinde değerlendirilmektedir.

¹⁵ Tülay Arın, (2002). *Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler*, TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yayın No: 2002/2, İstanbul, s.73

¹⁶ A. Can Tuncay, (2000). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları, Yayın No: 499, İstanbul.

¹⁷ Tülay Arın, a.g.e., s.72

Ülkemizde sosyal yardımlar kapsamındaki hizmetlere yönelik en başta gelen düzenlemeler şöyledir;

- 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun (TC Emekli Sandığı tarafından yürütülmekte),
- 3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun (Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülmekte),
- 227 sayılı Muhtaç aylığı KHK (Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte),
- 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte).

Sosyal yardım yönteminde kişilere yapılan ödemeler muhtaçlık koşuluna bağlanmıştır. Bundan dolayı muhtaçlığın ne olduğunun çok iyi anlaşılması gerekir. Muhtaçlık, kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulunduğu mahallin hayat standartlarına göre asgari seviyede geçinmeye yetecek kadar geliri, malı veya kazancı bulunmama durumudur¹⁸. Bundan dolayı yardım alan kişiler almış oldukları bu yardımlardan dolayı herhangi bir yükümlülük altına girmez ve sokulamazlar.

“Sosyal yardımların en büyük özelliği sosyal sigortaların kapsamı dışında kalan grupları veya sosyal sigortalara dahil olup yeterince korunamayanları çeşitli sosyal risklere karşı korumasıdır. Bu anlamda sosyal sigortalar ile sosyal hizmetler arasındaki en büyük fark finansman olayıdır. Sosyal sigortalarda sigortadan yararlananların belli bir oranda prim ödemeleri zorunluluk arz ederken sosyal yardımlar devlet bütçesinden finanse edilmektedir. Bu açıdan sosyal sigortalar sosyal yardımlara göre daha çok gelişmiştir. Sosyal yardımlar daha çok gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri içinde önemli yer tutmaktadır. Gelişmemiş

¹⁸ Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği

ülkelerde veya *gelişmekte olan ülkelerde* sosyal yardımlar sınırlı miktarlardadır.”¹⁹

“Sosyal hizmet kavramı hem halkın gönüllülük esasına dayalı olarak muhtaçlara yaptığı hizmet yardımlarını hem de kamu sosyal hizmet yardımını içeren bir anlam taşımakta ve bu şekilde kullanılmaktadır.”²⁰

“Sosyal hizmet düşüncesi feodalizmden kapitalizme geçiş ile tartışılmaya başlanmış ve Sanayi Devrimi ve işçi sınıfının gelişmesiyle birlikte gündemde daha çok yer almaya başlamıştır.”²¹ Beveridge Sistemi’nde sosyal hizmetler sosyal refah hizmetlerini ifade etmekte ve sosyal hukukun tüm dallarını kapsamaktadır. Bu anlayışa göre sosyal hizmetler kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır: “Sosyal hizmetler kişi, grup ve toplulukların yapı ve çevre şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ve eşitsizliği gidermek, toplumun değişen şartlarından doğan sorunları çözümlenmek, insan kaynaklarını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen hizmet programlarını kapsar.”²²

“Sosyal yardımların genel özellikleri itibariyle sosyal hizmetlere oldukça yakın olduğu söylenir. Bu ayrımı belirleyebilmek kolay değildir. Sosyal güvenliğin parasal yardımları ile sosyal hizmetler bir madalyonun iki yüzüne benzetilebilir. Muhtaç olma şartına bağlı olan sosyal yardımlar kamu kuruluşları tarafından vergilerle finanse edilirken, özel kuruluşlar ise bu yardımı kendi kaynaklarından yapmaktadır. Diğer taraftan sosyal hizmetlerde temel ilke ihtiyaç sahibine mal yardımının yapılması veya hizmet sunulması olayıdır. Bu hizmetlerin yapılmasında ihtiyaç sahiplerinin kendileriyle ve çevreleriyle uyum sağlanmasının kolaylaştırılması amacı vardır.”²³

“Bu açıdan bir değerlendirme yapacak olursak sosyal hizmetlerin sosyal güvenlik mekanizmasının araçları içerisinde sosyal sigortalardan biraz ayrıldığını

¹⁹ İLO, (1976). *Introduction to Social Security, A Workers' Education Manual*, Geneva,, 12

²⁰ Kadir Arıcı,(1999). *Sosyal Güvenlik Dersleri*, Sargın Ofset, Ankara, s.145

²¹ Burhan Görür, (2006). *Sosyal Hizmetler Nereye?*, Gelecek Dergisi, s.29

²² Coşkun Can Aktan, *Sosyal Devletin Araçları*, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm> (Erişim Tarih: 16.04.2014).

²³ Muzaffer Koç, *Sosyal Güvenliğin Kökeni*, http://www.sabem.saglik.gov.tr/akademik_metinler/goto.aspx?id=2208 (Erişim Tarih: 19.04.2014).

diğer yandan sosyal yardımlarla iç içe olduğu ve birbirini çok iyi tamamladığı görülmektedir.”²⁴

1.5. Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Gelişimleri

Sosyal güvenlik olgusu, kişilerin iradeleri dışında maruz kaldıkları tehlikelerden ve bu tehlikelerin sebep olduğu zararlardan korunması maksadıyla çeşitli müesseselerin vücuda getirilmesi ve bu müesseselerin de devlet erki tarafından yönetilmesi, hukuki temellere dayandırılması ve korunması halinde bir sistem halini alır ve *sosyal güvenlik sistemi* olgusu ortaya çıkar.

Eğer mükemmel bir sigorta piyasası olsaydı, insanlar fakirlikten kaynaklanan birçok olumsuzluklara karşı kendilerini koruyabileceklerdi. Sigortacılıkta da piyasanın başarısızlığı söz konusudur. İşte bu nedenle sosyal güvenlik sistemi ortaya çıkmıştır.²⁵

Sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel bir ihtiyaçtır. İlk insandan günümüze her insan ve her toplum bu ihtiyacı hissetmiştir. Bugün, siyasi rejimi ve ekonomik sistemi ne olursa olsun, en gelişmişinden en geri kalmışına kadar bütün ülkeler, yeterli ve yetersiz, ancak mutlaka var olan kurumsal bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal güvenlik bağımsız bir ülke olmanın ve modern devlet anlayışının vazgeçilmez unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bir toplumu oluşturan bütün fertleri, doğumlarından ölümlerine kadar bütün hayatları boyunca ilgilendiren sosyal güvenlik, sosyal politikanın ve gelişmiş ülkelerdeki refah devleti anlayışının ulaştığı en önemli zirve olarak kabul edilmektedir.

Her ne kadar tarih boyunca kişilerin bir araya gelerek karşılıklı yardım esasına dayanır şekilde, gelenekler ve dini değerler altında meydana getirdikleri oluşumlar da birer sosyal güvenlik girişimleri gibi görünse ve kabul edilse de bir sosyal güvenlik

²⁴ İsmail Kitapçı, (2007). “Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 36

²⁵ Ke-young Chu, Richard Hemming (Çev. Doğan CANSIZLAR), (1991). Kamu Harcamaları Rehberi, IMF Washington DC, s.132

sisteminden bahsedilebilmesi için devlet korumacılığı ve hukuki dayanak gerekmektedir.

Sanayi devriminden önce sosyal güvenlikte daha çok yardım müesseseleri söz sahibiydi. Ayrıca dini otoritelerin ve siyasi iktidarı elinde bulunduranların da yardımları söz konusuydu²⁶. Bu yöndeki sosyal güvenlik sistemi oluşumları; yardımlaşma, devlet tarafından yapılan karşılıksız yardımlar ve düşük düzeylerde gerçekleşen mesleki dayanışmalar şeklinde sanayi devrimine kadar devam etmiştir. Bu itibarla sanayi devrimi öncesi geleneksel sosyal güvenlik sisteminin enstrümanlarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz;

- Aile içi yardımlaşma
- Tanıma bilme faktörüne bağlı yardımlaşma: komşuluk ve akrabalık
- Dini sosyal yardımlar
- Kurumsal sosyal yardımlar: vakıflar, dayanışma sandıkları

Sanayi devrimi ile birlikte sosyal güvenlik sisteminde köklü değişiklikler yaşanmış ve çalışanların (işçilerin) ağırlıklı olduğu bir sistem ortaya çıkmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte işçilerin çalışma koşullarında meydana gelen değişiklikler ve çalışma koşullarının ağırlaşması ülkeler için toplumsal barışı tehlikeye düşürmüştür²⁷. Endüstri devrimi, işçilerin acımasız koşullarda çalışmalarına neden olmuş, ağır şartlar, işçi sağlık ve güvenliğine önem verilmemesi ve teknik yetersizlikler dolayısıyla çok sayıda işçi yaşamlarını kaybetmişlerdir. Ekonomik liberalizmin, endüstri devrimine ait sosyo-ekonomik sorunlara çözüm getirememesi, işçilerin örgütlenerek taleplerinin artması sonucunu getirmiştir. Dolayısıyla 18. yüzyılda ortaya çıkan ve üretim sürecinde büyük değişikliğe yol açan endüstrileşme olgusu, dar anlamda sosyal politika uygulamalarının başlıca nedenidir²⁸.

Avrupa'da sanayi devrimi sonrasında değişik sınıflar ortaya çıkmaya başlamıştı. Bu sınıflardan bir tanesi olan ve hızla büyüyen sınıf ise işçilerdi. İşçi sınıfı

²⁶ Ali Çubuk, a.g.e., s.168

²⁷ Nesrin Demir, (2004). "Avrupa Birliği Sosyal Politikaları Çerçevesinde Sosyal Güvenlik", *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S.26, s.84

²⁸ Nesrin Demir, a.g.m., s.84

başlangıçta sadece bir üretim aracı olarak görülmekte iken zamanla sendikalaşma ve insan gibi yaşama arzusunun gelişimi sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya konulmasını kaçınılmaz kılmıştır.

1877 yılında Almanya’da Bismarc tarafından önerilen sistem ciddi anlamda ilk sosyal güvenlik sistem denemesi olarak kabul edilmiştir. Bu sistemin temel özelliği, mesleki faaliyet ölçütüne bağlı kalınarak kişinin sosyal sigorta kapsamına alınması, finansmanın işçi ve işveren primlerinin yanı sıra devlet katkılarıyla sağlanmasıdır²⁹. Böylece ekonomik bunalım karşısında devletin müdahalelerle sosyo-ekonomik düzensizliğe karşı politikalar geliştirmeyi içeren *sosyal programla* bazı sosyal risklere maruz kalan işçilere, devlet tarafından gelir bağlanması esasını taşıyan sosyal *sigorta sistemi* kabul edilmiştir. Bismarck tarafından hazırlanan bu programa günümüzde *Bismarckien Teorisi* de denilmektedir. Sistemin, başlangıçta sadece sanayi işçilerini kapsama alırken, sonradan diğer ücretlileri de kapsama alması, yeni bir ilke olarak *zorunluluk ilkesi* gereği kapsamdaki işçilerin zorunlu olarak sisteme tabi olması, finansmanda ise işçi, işveren ve devlet katkısına dayanması gibi özellikleri bulunmaktadır. Ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemi şekillendirilirken, bu modellerden Bismarck Modelinin esas alındığı, yani işçilerin işe başlamaları ile birlikte kendiliğinden zorunlu sigortalı sayıldıkları, mesleki faaliyet ön koşulunun olduğu ve bunun doğal sonucu olarak da memur, işçi ve işveren şeklinde çoğulcu bir yapılanmanın olduğu görülmektedir³⁰. Son sosyal güvenlik reformuyla birlikte ise sistem daha çok tekli bir yapı olan Amerikan sistemine yaklaşmıştır.

Bismarck modelinden sonra sosyal güvenlik sistemi bağlamında en kapsamlı rapor 1942 yılında İngiltere’de Sir William Beveridge tarafından hazırlanmıştır. Dağınık bir görünüm sunan İngiliz sosyal güvenlik sistemini yeniden oluşturmak amacıyla İngiliz Hükümeti tarafından Sir William Beveridge başkanlığında görevlendirilen komisyon ünlü raporunu 20 Kasım 1942’de açıklamıştır. Beveridge raporunda öngörülen sosyal güvenlik sistemi, yoksulluğun çağdaş toplumun yüz

²⁹ Nesrin Demir, a.g.m., s.87; Ali Çubuk, a.g.e., s.171

³⁰ Ali Güzel, (2006). “Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri”, S.25-26 Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara

karası olduğu; geniş kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik modeliyle toplumun yoksulluk sorununun çözebileceğine dayanmaktaydı. Rapor; *Genellik ve sigorta yardımlarında teklik ilkesi, yönetimde birlik ilkesi, primlerde teklik ve vergilerle katkı sağlama ilkesi ve Sosyal Güvenlik Sisteminin tam istihdam ve ulusal sağlık politikalarıyla desteklenmesi* ilkelerine dayanmaktaydı. *Sefalet kin doğurur* diyen Beveridge, sosyal güvenliğin gelir dağılımındaki adaletle fayda sağlayacağını vurgulamıştır³¹.

Beveridge modelinde (diğer adıyla ulusal sosyal güvenlik modeli) sosyal güvenlik sistemine ilişkin finansman vergi gelirleriyle sağlanmakta, toplumun tüm bireylerine asgari düzeyde bir koruma ve ücretsiz sağlık hizmetleri sunma amaçlanmaktaydı. Bununla birlikte kişinin mesleki faaliyeti ve gelir düzeyi kapsama alınma açısından önem taşımamaktaydı.³² Sosyal güvenlik yardımı alanların prim veya diğer adlarla modelin finansmanına katılmaları söz konusu değildi.

Beveridge modelinin temel olarak başlıca özellikleri şöyledir;³³

- Sosyal güvenlik kapsamına sadece işçiler değil, tüm toplum kesimleri alınmalıdır.
- Sosyal riskler yaygınlaştırılmalıdır.
- Sigortalıların gelir düzeyleri, mesleki ve sosyal durumları ne olursa olsun yeknesak yardım yapma ilkesi benimsenmelidir.
- Toplumun asgari yaşam düzeyine erişirmek amaç olmalıdır.
- Sosyal güvenliğin sağlanması işlevini tek bir bakanlık yerine getirmelidir.

Beveridge modelinin uygulandığı İngiltere’de hukuki olarak kamu yardımları ve sosyal güvenlik esasları bir arada uygulanmaya çalışılmıştır. Yapılan planlara göre zaman içinde tam istihdam ve ekonomik iyileşme sayesinde kamu yardımı kurumu ortadan kalkacak ve sosyal güvenlik sistemi yerleşecektir. Ancak tam tersi olmuş ve sosyal güvenlik yardımlarının yetersizliği kamu yardımlarında artışa sebep olmuştur.³⁴

³¹ Kadir Arıcı, (1999). *Sosyal Güvenlik Ders Notları*, S.275 Ankara

³² Nesrin Demir, a.g.m., s.87

³³ Resul Aslanköylü, (2003). *Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu*, Nurol Matbaacılık, Ankara, s.20

³⁴ Ali Çubuk, a.g.e., s.175

Bu iki temel sosyal güvenlik sisteminden sonra dünya ülkelerinde bu sistemlerden birisi veya karması olan uygulamalar ortaya çıkmış ve uygulanagelmıştır. Bununla birlikte sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak kabul edilmesi ve bütün dünyada sosyal güvenlikte asgari standartlara kavuşulması hususunda çalışmalar sürdürülmektedir. Bu çalışmalarda BM ve ILO gibi milletlerarası kuruluşların faaliyetleri öncü rolü üstlenmiş durumdadır. AB gibi bölgesel entegrasyon ve birleşme hareketlerinin de kendi çaplarında bir sosyal güvenlik norm ve standartları hazırlama ve uygulama faaliyetleri yürütmekte oldukları görülmektedir.

ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı Sözleşmesi uluslararası anlamda hazırlanmış sosyal güvenliğe yönelik en önemli mutabakat belgesi niteliği taşımaktadır. Bu Sözleşmede 9 sosyal risk sayılmıştır. Bunlar: Tıbbi bakım, hastalık ödemeleri, analık, işsizlik, ailevi yükler, iş kazaları ve meslek hastalıkları, maluliyet, yaşlılık, ölümdür. Bu tehlikeler daha sonraki belgelerde mesela Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde de yer almıştır³⁵. Sözleşmeyi imzalayacak olan ülke bu risklerden en az üçüne karşı koruma sağlamak durumundadır. Yani bu risklerin tümünü koruma altına almak zorunluluğu yoktur. Sözleşmenin özgün niteliği de bu noktada toplanmaktadır. Sözleşme, belirtilen risklerin her birine karşı sosyal güvenceden yararlanacak kişilerin sayısını da belirtmiştir. Ne var ki, bu konuda da üye devletlere büyük bir serbestlik bırakılmış, olasılıklara göre değişen formüller öngörülmüştür. Bununla birlikte, korumanın genel olarak işçilerin %50'sini veya aktif nüfusun %20'sini veya bazı normlara göre tanımlanmış yabancı kişileri kapsamaması zorunlu görülmüştür.

Sosyal güvenlik normları içinde yer alan bu hususlara ek olarak primsiz rejimler olarak da özetlenebilecek sosyal yardımlar da sosyal güvenlik sistemleri içinde başka bir unsur olarak da ele alınması gerekmektedir. Nitekim sosyal yardımla da sosyal güvenlik harcamaları içinde önemli bir yere sahiptir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sosyal güvenlikle ilgili bir başka önemli sözleşmesi de Sosyal Güvenlikte Vatandaşlarla Vatandaş Olmayanlara Eşit

³⁵ Yusuf Alper, (1997). Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını No:15, Bursa, s. 5

Davranma konusundaki 118 sayılı sözleşmedir. Bu sözleşme, üye ülkeler için, ülkelerindeki yabancılara sosyal güvenliğe tabi olma ve sağlanacak yardımlardan yararlanmaya hak kazanma açısından kendi vatandaşlarıyla eşit işlem yapma yükümlülüğü getirmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

2.1. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenlik sisteminin bulunmadığı ya da yetersiz kaldığı toplumlarda aile bireyleri arasındaki dayanışma, tarihin her döneminde sosyal koruma açısından önemli rol oynamıştır. Osmanlı Devleti döneminde aile bir tür üretim ve tüketim birliği oluşturmaktaydı. Kuşaklar değişmekte, fakat çocuklar, çalışma yasında olanlar ve yaşlılar sürekli olarak aile ocağında birlikte yaşamaktaydılar. Aile üyelerinden birinin bir hastalık ya da kazadan ötürü çalışamaz duruma gelmesi veya ölümü halinde, tarıma dayalı üretim faaliyeti öbürleri tarafından sürdürülmekteydi. Ailenin koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesi, sosyal korumanın bir gereksinme olarak algılanmasına engel oluşturuyordu.³⁶

Tarım alanlarında çalışan yoğun bir nüfusa rağmen esnaf ve sanatkârların olması da toplumsal bir gerçeklikti. Selçuklulardan Osmanlı’ya intikal eden miraslardan olan Ahilik uzun süre aynı meslek ve ticareti yapanlar arasındaki çalışma ilişkileri ile ürünlerin niteliğini belirlemiştir. Toplumsal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak Ahilik zamanla yerini Loncalara bırakmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu’ndaki sosyal güvenlik uygulamaları ve gelişimi *doğal* ve *geleneksel* kurumlardan modern sosyal güvenlik uygulamalarına doğru bir değişim geçirmiştir. Avrupa bugünkü anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi, ancak sanayi devriminin gerçekleşmesi ve işçi sınıfının çıkmasıyla mümkün olmuştur. Osmanlı ise sanayileşme sürecine girmemiş ve dolayısıyla sosyal korumayı talep eden bir işçi sınıfı oluşmamış, aile yapısında koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesiyle sınırlı ve dağınık halde bulunan sosyal koruma önlemleri

³⁶ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, a.g.e., s.15

gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir.

Osmanlı İmparatorluğunda, bir yandan fitre, zekat ve vakıflar gibi sosyal kurumlarla yoksullara yardım edilmiş; öbür yandan esnaf, loncalar içinde yer alan orta ve teavün gibi yardım sandıkları aracılığıyla, bazı risklere karşı korunmuştur. Bu sandıkların sermayesi, esnafın belli zamanlarda ödediği aidat ve bağışlara dayanıyordu. Ülkemiz açısından loncalar, esnafın bu sandıklara girmesinin zorunlu tutulması nedeniyle sosyal sigortaların ilk çekirdeği olarak kabul edilmektedir.

Ahilikle tarihsel bağları bulunan loncalarda bugünkü anlamda işçi işveren ilişkileri söz konusu olmamış, çırak, kalfa ve ustalar aynı örgüt çatısı altında yer almışlardır. İşçi denilebilecek çırak üretim sürecinin her aşamasına katılmış, beceri ve ustalık kazanan çırağın önce kalfa, sonra usta olabilmesine ve işletme açabilmesine olanak tanınmıştır. Çırağın belirli kuralların yerine getirilmesi sonucunda yükselebileceği olanağına sahip olması örgüt içinde grup ve çıkar farkı yerine aynı meslekten olmaktan gelen dayanışma duygusu yaratmıştır. İşbölümünün olmadığı sistemde Orta Sandığı ve Teavün Sandığı adı verilen yardımlaşma sandıkları çeşitli nedenlerle çalışmayan üyelerine yardım sağlamış, loncalar sosyal güvenlik örgütü işlevi görmüşlerdir.³⁷

Tanzimat'tan sonra sosyal güvenlikte bir gerileme gözlenmiştir. Yöneticilerin kişisel çıkarları nedeniyle vakıflar eski amaçlarını yitirmiş, loncalar ise batı ülkelerinin sanayileşmesi karşısında korunamayarak 19. yüzyılda ortadan kalkmıştır. Bu alanda duyulan boşluk bazı yasa ve tüzüklerle doldurulmaya çalışılmıştır. İlk defa 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı adı ile bir sosyal güvenlik kurumu oluşturulmuştur. Bunu, çeşitli askeri ve sivil kamu kuruluşlarının personelini kapsayan çok sayıda sandığın kurulması izlemiştir. 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'nde işçilerin tedavisine ilişkin bir hüküm yer almıştır. 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise sosyal güvenlikle ilgili hükümler getirerek, iş kazalarına karşı gerekli önlemlerin alınmasını zorunlu kılıyor ve iş kazalarına uğrayanların kendilerine ve hak sahiplerine tazminat isteme hakkı tanıyordu.

³⁷ Ayşen Tokol, (2000). *Sosyal Politika*, Vıpaş Yayınları, Bursa, s.9

Birinci Büyük Millet Meclisi Hükümeti ile Cumhuriyetin ilanına kadar olan dönem sosyal güvenlik tarihçemiz bakımından ayrı bir öneme sahiptir. Bu dönemde iki ayrı yasa yürürlüğe konulmuştur. Bu yasalardan ilki olan 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menaf-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun'la, kömür tozlarının satılması ve elde edilen gelirin işçilerin gereksinimleri için ayrılması sağlanmıştır. 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ise, işçilerin ve işverenlerin zorunlu katılımlarıyla çeşitli sandıkların kurulması ve işverenlerin işçilerine bazı durumlarda zorunlu sağlık yardımları yapması ile ilgilidir. Bu yasaya dayanılarak, söz konusu bölgede ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmuş ve bu sandıklar Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir.

Cumhuriyet'in ilanından 3008 sayılı İş Kanunun çıkarıldığı 1936 tarihine kadar, sosyal güvenlikle ilgili kapsamlı bir düzenleme yapılmamıştır. Bu devrede çıkarılan kimi yasalar ancak dolaylı ve sınırlı olarak sosyal güvenlikle ilgili hükümler içermektedir. 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez Türkiye'de sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Ancak yasanın sosyal sigortalara ilişkin temel hükümlerinin uygulamaya konulması ve bu çerçevede bir sosyal güvenlik sisteminin yavaş da olsa, oluşturulması için 1945 yılını beklemek gerekecekti. Bu itibarla Cumhuriyet'in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi kuruluşuna rastlamamaktayız.³⁸

09.07.1945 tarih ve 4792 sayılı kanunla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu, Türk sosyal güvenlik sisteminin temel taşlarından biri olmuştur. SSK, özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet gösteren, idari ve mali bakımdan özerk bir devlet kurumudur ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı bir kuruluş statüsündedir. 1945 yılında 4772 sayılı İş kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu çıkarılmıştır. Bunu 1949 yılında 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası, 1950 yılında 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası kanunları izlemiştir.

İşçilerle ilgili bu ilk düzenlemelerden sonra, 1964 yılında önemli bir gelişme daha sağlanarak yukarıda sayılan çeşitli sigorta yasaları derlenip bir araya

³⁸ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, a.g.e., s.30,31

getirilmiştir. 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 Sayılı *Sosyal Sigortalar Kanunu* ile yapılan bu düzenleme, aynı zamanda uygulama alanı İş Kanunu dışında tutularak kapsam genişletilmiştir. SSK esas olarak zorunlu sigortacılığa tabi olan hizmet akdine bağlı çalışanların sigortalılık işlemlerini yürütmektedir. Hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar dışında zaman içinde getirilen istisnalar ile sanatçılar ve koruma bekçileri gibi gruplar da dahil edilmiştir. Kurum mensuplarına hastalık, analık, iş kazaları, meslek hastalıkları, yaşlılık, malullük ve ölüm tehlikelerine karşı sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır.

Bu tip bir düzenleme, bu tarihten çok önce 1949 yılında 5434 sayılı **T.C. Emekli Sandığı Kanunu** ile yapılmıştır. Bu yasa ile, kamu kesiminde daimi kadroda çalışan memur ve hizmetlilerin sosyal güvenlik hakları yeniden düzenlenerek çok sayıda emekli sandıkları kaldırılmış ve bu görev, aynı yasa ile kurulan T.C. Emekli Sandığı'na verilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemimizin geniş halk kitlelerine yaygınlaştırılması konusunda önemli bir boşluk 01.10.1972 tarihinde yürürlüğe giren 1479 sayılı **Bağ-Kur Kanunu** ile doldurulmuştur. Bu yasa ile kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar da sosyal güvenlik hakkına kavuşturulmuştur.

Ülkemizde bu alanda 1980'li yıllarda kaydedilen gelişmelerin biri de tarım sektöründe çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmasıdır. 1983 tarihli 2925 sayılı Yasa ile bu sektörde bir işverene bağlı olarak çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu; 2926 sayılı Yasa ile yine tarım sektöründe kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar da Bağ-Kur kapsamına alınmıştır.

25.08.1999 tarihli 4447 sayılı Kanuna göre, 01.06.2000 tarihinden geçerli olmak üzere ülkemizde ilk defa **işsizlik sigortası** uygulaması başlatılmıştır. Bu sigorta koluna ait primlerin takip ve tahsili SSK'ya, yardımların yapılması görevi ise Türkiye İş Kurumu'na verilmiştir.

1961 Anayasası 53. maddesinde devletin iktisadi ve sosyal hakları özellikle de sosyal güvenliği sağlama görevinin ancak iktisadi gelişme ile ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirileceği söylenerek sosyal güvenlik hakkına bir sınırlama getirilmiştir. Bu dönemde 1945 yılından itibaren çıkarılmaya

başlanan değişik sigorta yasaları ile sağlanan sosyal güvenlik hakları 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına girdikleri halde sosyal sigortalardan yararlanmayan tarım işçileri de 1977 tarih ve 2100 sayılı yasayla kapsama alınmıştır. Sigortalının eş, çocuk ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin kapsama alınması ise 1973 tarihinde gerçekleşmiştir.

1 Ocak 1949 tarihinde uygulamaya konan 5434 sayılı kanunla Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı; devlet memurlarına, 2 Eylül 1971 tarihinde uygulamaya konan 1479 sayılı kanunla; esnaf ve sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanlara sosyal güvenlik hakları sağlanmıştır.

Küresel düzeydeki ekonomik ve politik gelişmelere ve 1970’lerde yaşanan ekonomik krizlere paralel olarak, 1980 başlarından itibaren Türkiye ithal ikameci, devletçi bir kalkınma politikasından daha çok piyasaya ve ihracata dayalı liberal bir ekonomi politikasına doğru yönelmiştir³⁹. Sağlanan siyasal ve ekonomik istikrara bağlı olarak Türkiye 1980’lerde yine göreceli yüksek bir ekonomik gelişme göstermiş; ağırlıklı olarak tarımsal bir ekonomiden daha fazla endüstriyel ve rekabetçi bir ekonomiye geçilmiştir. Ancak bu dönemde de devletin bürokratik yönetiminin ve piyasa mekanizmasının etkin şekilde düzenlenemediği ve çalıştırılmadığı söylenebilir. Sosyal güvenlik açısından bu döneme bakıldığında, 1984 yılında tarım işçileri ve tarım sektöründe bağımsız çalışanlar için emeklilik sigorta programlarının oluşturulduğu görülmektedir. Yine 1986 yılında sanayi ve hizmet sektöründe bağımsız çalışanlar için emeklilik sigorta programlarına ilaveten sağlık sigorta programları oluşturulmuştur. Sosyal yardım ve hizmet programları açısından ise, 1983 yılında yardıma muhtaç çocukların tek bir çatı altında korunmasına yönelik, Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuş; 1986 yılında ise Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fon ve Vakıfları kurulmuştur.⁴⁰

1982 Anayasası, sosyal güvenlik açısından çağdaş anlayışı ülkemize yerleştiren bir anayasa niteliği taşımaktadır. 1961 Anayasası ile kabul edilmiş

³⁹ Nevzat Aşıkoğlu, (1993). *Financial Liberalization in Turkey*, (Ed.:Hasan Ersel) (Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası), s. 97

⁴⁰ Osman Bayri, (2013). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, s.24

bulunan sosyal güvenlik hakkı, 1982 anayasasında yer almıştır.

Anayasamız sosyal güvenlik hakkını 60. maddesinde düzenleme konusu yapmıştır. Madde hükmü aynen şöyledir: *Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu özelliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.* Anayasamız 60. maddesindeki söz konusu düzenlemenin yanı sıra, 61. maddesinde de sosyal güvenlik bakımından özel olarak korumaları gerekenleri belirlemiştir. Bunlar harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malul ve gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korumaya muhtaç çocuklardır. Anayasamızın 62. maddesinde ise Devlete, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması hususunda gerekli tedbirlerin alınması görevi yüklenmiştir.

1982 Anayasamızın 60. maddesine göre; *Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.*

Ülkemizde henüz ILO'nun sözleşmelerinde öngörülen dokuz sigorta kolundan aile yardımları sigortası uygulamasına geçilmemiştir. Buna karşın 102 nolu Sözleşme'de yer alan diğer sekiz sigorta koluna sosyal güvenlik sistemimizde yer verilmiştir.

Türkiye, Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı Sözleşmeyi onaylamayı 29.07.1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile uygun bulmuş; Bakanlar Kurulu da 01.04.1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararname ile kabul etmiştir. Ayrıca 29.07.1971 tarih ve 1453 sayılı yasa ile TBMM tarafından onayı uygun görülen Sosyal Güvenlikte Vatandaşlarla Vatandaş Olmayanlara Eşit Davranma konusundaki 118 sayılı sözleşme, Bakanlar Kurulu'nca 05.07.1973 tarih ve 7/6217 sayılı kararname ile kabul edilmiştir.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde süregelen temeldeki üçlü ayırım teşkilatlanma noktasında 2006 yılında sona ermiştir. Sosyal güvenlik idaresi, 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra büyük bir değişikliğe uğramıştır. Bu kanun yürürlüğe girmeden önce sosyal güvenlikle idare açısından üçlü bir ayrıma gidilmişti. Buna göre sosyal güvenlik idaresi Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'ndan oluşmaktaydı. Bu kuruluşlardan SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun

bağlı kuruluşlarıken Emekli Sandığı ise Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu niteliğindedir. Ayrıca SSK ve Bağ-Kur'a bağlı ayrı teftiş kurulları ve taşrada il müdürlükleri bulunmaktaydı. Ancak 5502 Sayılı Kanun ile birlikte bu üç kuruluş birleştirilmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanmışlardır. Böylece sosyal güvenlik idaresi merkezde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülecek olup taşrada ise sosyal güvenlik il müdürlükleri ve sosyal güvenlik merkezleri oluşturulmuştur.

Bu Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur. Kurumun merkezi Ankara'dadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu, yeni yapısıyla hem sosyal güvenlik politikalarını belirlemekle yetkili bir politika belirleyici organ, hem de sosyal sigorta kanunlarını uygulamakla görevli bir sosyal sigorta organı olarak faaliyet göstermektedir. Bugün itibarıyla, temel esasları 2003 yılında başlayan çalışmalarla belirlenen ve 2006 yılı içinde mevzuat çalışmaları tamamlanmış olan yeni sosyal güvenlik sistemini hayata geçirmek ve sorunsuz olarak uygulamak Kurumun en acil ve asli görev alanını oluşturmuştur. Bu noktada Kurumun en önemli handikabı ve aynı zamanda avantajı, 60 yıllık tarihi bir geçmişe, geleneklere ve çalışma alışkanlıklarına sahip üç farklı sosyal sigorta kurumunun mevcut fiziki ve insan gücü envanteri ile bu görevi yerine getirmek zorunda olmasıdır.⁴¹

2.2. Sosyal Güvenlik Reformuna Giden Süreç Kapsamında Genel Olarak Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin kamusal finansman üzerindeki etkilerine değinmeden önce sosyal güvenlik sistemi ve bu sistem içinde yer alan kuruluşların yapısal sorunlarına fazla ayrıntılarına girmeksizin kısaca değinmekte

⁴¹ Yusuf Alper, (2006). "Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sosyal Güvenlik Reform Süreci", *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S. 40, s.97

yarar olacaktır. Önceki başlıkta da değinildiği üzere 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce sosyal güvenlik sistemimizin en önemli sorunlarından bir tanesi, sosyal güvenlikte tek çatı uygulamasının olmaması ve bunun da uygulama birliği yönünden bazı sorunlara sebep olmasıydı. Bu durum aynı zamanda sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmaması, denetimde etkinliğin sağlanamaması, kayıt dışılığın önlenememesi gibi problemleri de beraberinde getirmekteydi.

Bu açıklamalar doğrultusunda Türk sosyal güvenlik sisteminin sosyal güvenlik reformu hayata geçirilmeden önceki sorunlarını kısaca şöyle sıralayabiliriz;

2.2.1. Yapısal Dağınlık ve Hizmet Sunumunda Eşitliğin Olmaması

Sosyal güvenlik reformu öncesinde en fazla eleştiri konusu edilen ve gündemde tutulan husus yönetsel anlamda üçlü bir yapının olması ve bunun da beraberinde hizmet sunumunda eşitsizliği getirmesiydi. SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı, sigortalı-iştirakçi ve hak sahiplerine sağladıkları haklar arasında büyük dengesizlik ve farklılıklar bulunmaktaydı. Öyle ki sosyal güvenlik risklerinde dahi bir yeknesaklık bulunmamaktaydı. Aylığa hak kazanma şartları, aylıkların asgari ve azami oranları, prim yükümlülükleri, sigorta kollarından sağlanan yardımlarda yeknesaklık bulunmamaktaydı. Bu durum sigortalılar arasında adaletsizlik bulunduğu kanaatinin yerleşmesine yol açmakta, özellikle yaşlılık ve sağlık sigortası yardımları arasındaki dengesizlikler büyük şikâyet kaynağı olmaktaydı.

2.2.2. Uygulamada Özerkliğin Olmaması

İlgili kanunlarda kurumlar idari ve mali açıdan özerk görünmelerine rağmen, durum gerçekte öyle değildir. Kanunlarda öngörülen sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetim kurullarının teşekkül tarzı bu özerkliğin sözde kalmasına yol açmakta, kurumlara her bakımdan siyasi iktidarlar müdahale edebilmektedirler. Siyasi müdahaleler kurumların hükümetlerin hâkimiyetine girmesine yol açmaktadır. Devlet politikası gibi süreklilik isteyen sosyal güvenlik sistemine sık sık politik müdahale, sistemi işlemez hale getirilebilmektedir.

2.2.3. Hizmet Sunumlarında Yetersizlik

“Çalışanlar ödedikleri primler karşılığında kaliteli hizmet beklerler. Sigortalı ve aile fertlerinin sosyal güvenlik hizmetlerinden hoşnutsuzluğu, kişileri kayıt dışı çalışmaya itebilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumunun 1996 yılında yaptığı bir araştırma; sigortalılar, emekliler, işverenler ve sendikaların önemli bir kesiminin Kurumca verilen sağlık hizmetlerinden hoşnut olmadığını ortaya koymuştur. Sosyal güvenlik kurumları hizmetlerinden hoşnutsuzluk, beraberinde kayıt dışı çalışmayı getirmektedir. Bu durumda sigortalı, işverenle anlaşma yoluna gitmekte, çalışmalarını tamamen veya kısmen (gün ve ücret olarak) kayıt dışında bırakarak işverenden Kuruma kendisi için ödediği parayı ücretine eklemesini isteyebilmektedir.”⁴²

Yakın bir geçmişe kadar sosyal güvenlik hizmetlerine yönelik en büyük şikâyet sağlık hizmetlerinin yetersizliği ve hastanelerdeki uzun kuyruklardan kaynaklanmaktaydı. Ancak bu sorun SSK’ya bağlı tüm hastanelerin Sağlık Bakanlığı’na devri ve SSK’lı hastaların tüm sağlık kuruluşlarından faydalanmasını sağlamak suretiyle büyük ölçüde çözüme kavuşturulmuştur.

Sosyal güvenlik hizmetlerine ilişkin bir başka şikâyet unsuru ise yakın geçmişe kadar sigorta il müdürlüklerinde işlemlerin yavaş ilerlemesiydi. Ancak sosyal güvenlikte son zamanlarda e-devlet projesi kapsamında yapılan atılımlar bu sorunu da büyük ölçüde çözmüştür.

Bunlarla birlikte sosyal güvenlik hizmetlerine yönelik reform öncesinde sorun olan ve çözüm bekleyen bazı yetersizlikler vardı. Bunların başında emeklilik yaşının çok yüksek olması neticesinde sigortalıların yaşlılık sigorta primlerini boşa yatırıyor olma düşüncesine kapılmaları gelmekteydi. Ayrıca emeklilik aşamasında işlerin çok fazla sürüncemede kalması ve bürokrasinin fazlalığı da başka bir problemdi. Bununla birlikte yaşlılık, malullük ve diğer haller sonucunda bağlanan ödenen aylık, gelir ve

⁴² Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2006). *Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi*, Ankara, s.11

ödeneklerin meblağ olarak düşük seviyede olması da bir başka eleştiri konusu olmuştur.

2.2.4. Bürokrasinin Fazlalığı

İdari düzenlemeler (işgücü piyasası düzenlemeleri, ticaret engelleri, izin belgesi alma zorunluluğu, yabancı işçilerin çalışmalarına ilişkin sınırlamalar gibi) kayıtlı sektördeki işletmelerin işgücü maliyetini önemli ölçüde arttırmaktadır. Birçok çalışma, bürokratik engellerin fazla olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonominin de yüksek olduğunu göstermektedir.

İşyerinin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına kaydı, arazi ve fabrika yapımı, işyerinin işletilmesi sırasında yapılan işlemlerin hem işlem hem de harcanan gün sayısı olarak fazla olması, yerli ve yabancı yatırımcıyı ülkemizde yatırım yapmaktan da caydırmaktadır.

2.2.5. Aktif-Pasif Sigortalılıkta Dengesizlik

Sosyal güvenlik kurumlarında aktif-pasif sigortalı oranı oldukça gerilemiştir. Erken emeklilik ve iktisaden faal nüfusun yeterince kapsanamaması (aktif sigortalı haline getirilememesi), bunun en önemli nedenlerindedir. Ülkemiz demografik değişimine ilişkin veriler, 2025 yılından itibaren nüfusun yaşlanacağını göstermektedir.

2.2.6. Mevzuatsal Sorunlar

Bir işverenin sigortalı istihdam etmesi neticesinde uyması gereken çeşitli kurallar ve yükümlülükler ortaya çıkmaktadır. Bu mevzuat hükümlerinin açık ve anlaşılır olması ile tereddüde düşmeye mahal bırakmaması işverenlerin de kurallara riayet etmesini ve yükümlülüklerini yerine getirmesini kolaylaştıracaktır. Ancak mevzuat hükümlerinin zor anlaşılır olması ve karmaşıklığı yükümlülüklerin yerine

getirilmesinde bilerek veya bilmeyerek kurallar dışına çıkılmasına sebebiyet verecektir. Bu durum da ya bildirim yapılması gereken işçilerin kayıt dışı istihdam edilmesine ya da eksik gün ve/veya prim üzerinden bildirilerek kısmen kayıt dışı bırakılmasına sebep olacaktır.

Mevzuatın zor anlaşılır olması ve karmaşıklığının dışında kayıtdışı istihdamı etkileyen başka mevzuata dayalı etkenler de mevcuttur. Bunlardan bir tanesi sosyal güvenlik sisteminde bulunan zorunlu sigortalılık ilkesine ters uygulamalardır.

2.2.7. Diğer Sorunlar

Yukarda sayılanların dışında sosyal güvenlik reformu öncesinde emeklilik yaşının düşüklüğü, denetimde etkinsizlik, kayıt dışı istihdamda artış, sık sık çıkan prim afları ve buna yönelik beklentiler, prim tahsilatındaki aksaklıklar, kaçak ve çocuk işçi istihdamının fazlalığı, sosyal güvenliğe yönelik bir usul kanununun olmaması, işverenler üzerindeki mali yükün fazlalığı, sosyal güvenliğe ilişkin yolsuzluklar gibi sorunlar sosyal güvenlik sistemimizin etkinsizliğindeki başlıca nedenler olarak karşımıza çıkmaktaydı.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK REFORMU SONRASINDA KURUMSAL YAPI

“5502 Sayılı Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Kurumun merkezi Ankara'dadır ve Sayıştay'ın denetimine tâbidir.”⁴³

3.1. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Amacı ve Görevleri

5502 Sayılı Kanun'un 3. maddesine göre Kurumun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir.

Kurumun görevleri ise şunlardır⁴⁴:

a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.

b) Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak.

c) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak

⁴³ 5502 sayılı Kanun, md. 1/2

⁴⁴ 5502 sayılı Kanun, md. 3/2

sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usûlüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak.

ç) Sosyal güvenlik alanında, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

3.2. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Organları

Sosyal Güvenlik Kurumu, aşağıdaki organlardan oluşur⁴⁵:

- a) Genel Kurul.
- b) Yönetim Kurulu.
- c) Başkanlık.

3.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumu'nda Genel Kurul

Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında;

a) Sayıştay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile öğretim üyeleri arasından Yüksek Öğretim 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,

⁴⁵ 5502 sayılı Kanun, md. 4

ç) En fazla üyeye sahip ilk üç işveren sendikası konfederasyonları tarafından üye işveren sendikalarına bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı ile orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

d) En fazla üyeye sahip ilk üç işçi sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

e) En fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

f) Kendi nam ve hesabına çalışanların üye olduğu kanunla kurulu en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

g) Kurumdan aylık veya gelir almakta olanların üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

h) (ç), (d), (e) ve (f) maddeleri dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilciden oluşur.⁴⁶

Genel Kurulun görevleri şunlardır⁴⁷:

a) Sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunmak.

b) 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.

c) Kurumun performans programlarında yer alan hedefleri ile sonuçlarını değerlendirerek bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin görüş oluşturmak.

ç) Yönetim Kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini beşinci fıkrada belirtilen usûle göre seçmek.

Genel Kurul üç yılda bir kez toplanır. Toplantı tarihi ve gündem en geç bir ay öncesinden ilgili kurum ve kuruluşlara bildirilir. Toplantı yetersayısı, üye tam

⁴⁶ 5502 sayılı Kanun, md. 5/1

⁴⁷ 5502 sayılı Kanun, md. 5/2

sayısının salt çoğunluğudur. İlk toplantıda çoğunluk sağlanamazsa bir ay sonra yapılacak ikinci toplantıda salt çoğunluk aranmaz. Genel Kurul, Bakan veya üye tam sayısının üçte biri tarafından olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

3.2.2. Yönetim Kurulu

Sosyal Güvenlik Kurumu'nda yönetim kurulu bir karar organı olup, Kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Yönetim Kurulu;

- a) Başkan,
- b) Başkanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan iki başkan yardımcısı,
- c) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsilen, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- ç) Maliye Bakanlığını temsilen, Maliye Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- d) Hazine Müsteşarlığını temsilen, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- e) İşverenleri temsilen seçilecek bir üye,
- f) İşçileri temsilen seçilecek bir üye,
- g) Kamu görevlilerini temsilen seçilecek bir üye,
- h) Tarımda kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye,
- ı) Kurumdan gelir veya aylık alanları temsilen seçilecek bir üye,
- i) (h) maddesi dışındaki kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye, olmak üzere 12 üyeden oluşur. Başkan, Yönetim Kurulunun da başkanıdır. Yönetim Kuruluna, Başkanın bulunmadığı hallerde Başkana vekâlet eden kişi

başkanlık eder. Yönetim Kurulu üyesi başkan yardımcısının bulunmadığı hallerde, Başkan tarafından görevlendirilen başkan yardımcısı Yönetim Kuruluna katılır.⁴⁸

Yönetim Kurulunun görevleri şunlardır⁴⁹:

a) Kurum bütçesini, bilânçosunu, gelir-gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak.

b) Kurumun sigorta kolları itibarıyla hazırlanacak aktüeryal hesaplarına ilişkin raporları değerlendirerek finansman dengesinin üçer aylık ve yıllık gerçekleştirmelerini izlemek, alınması gereken tedbirleri kararlaştırmak, Genel Kurula sunulacak aktüeryal hesaplara ilişkin raporları gerektiğinde bağımsız kuruluşlara inceletmek.

c) Genel müdürlükler ile Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki daire başkanlıklarının, taşrada ise sosyal güvenlik merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına karar vererek Bakan onayına sunmak.

ç) Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikleri karara bağlamak.

d) Her türlü kiralama sözleşmesi hakkında karar vermek, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılmak üzere bedeli beş yüz bin Yeni Türk Lirasından fazla olan her türlü; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak.

e) Kurum personeline ödenecek ek ödeme, ikramiye ve fazla mesai ücretine ilişkin usul ve esasları belirlemek.

f) Kurum yararının bulunması halinde; yılı merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen miktara kadar olan hak ve alacakların terkinine karar vermek, prim ve primlerden kaynaklanan alacaklar hariç olmak üzere, uyuşmazlıkların dava açılmadan veya icra takibi yapılmadan uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, Kurum tarafından veya Kuruma karşı açılan dava veya icra takiplerinin uzlaşma veya tahkim

⁴⁸ 5502 sayılı Kanun, md. 6

⁴⁹ 5502 sayılı Kanun, md. 7

yoluyla çözümlenmesine, sulhe, kabule, feragate ve kanun yollarına başvurulmamasına karar vermek.

g) Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak.

h) Her yıl için, prim borcu kamuoyuna açıklanacak işverenlerin belirlenmesine esas olmak üzere asgarî borç tutarını belirlemek.

ı) Kurum alacaklarının tahsilat işlemleri ile diğer kanunlarla tahakkuk ve tahsilat yetkisi Kuruma verilen alacakların tahsilat işlemlerinin, kısmen veya tamamen kamu gelirlerinin toplanması ve takibinden sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle gerçekleştirilmesine karar vererek Bakan onayına sunmak.

i) Kurumun dava ve icra takipleri için vekâlet akdi yoluyla avukat çalıştırılmasına, özel uzmanlık gerektiren ve geçici nitelikteki işler için ise hizmet satın alınması yoluyla yerli veya yabancı uzman çalıştırılmasına karar vermek, bunların sözleşme şartlarını ve avukatlara ödenecek ücretleri belirlemek.

3.2.3. Sosyal Güvenlik Kurumu'nda Başkanlık Teşkilatı

Başkanlık teşkilâtı, merkez ve taşra teşkilâtından meydana gelir⁵⁰. Başkanlık merkez teşkilâtı, ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelir⁵¹.

Başkanlığın en üst amiri olan Başkan, Başkanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden Yönetim Kuruluna karşı sorumlu olup aşağıdaki görev, yetki ve sorumluluklara sahiptir⁵²:

a) Kurumu; Anayasaya, kanunlara, ulusal kalkınma plânına, yıllık uygulama programlarına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetmek.

⁵⁰ 5502 sayılı Kanun, md. 8

⁵¹ 5502 sayılı Kanun, md. 9

⁵² 5502 sayılı Kanun, md. 10

b) 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.

c) 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.

d) Adlî ve idarî makamlara, gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil etmek.

e) Kamu Görevlileri Etik Kurulunun belirlediği ilkeler çerçevesinde kurumsal etik kuralları belirleyerek, personele ve Kurumun ilişkili olduğu taraflara duyurmak ve personelin bu kurallara uygun hareket etmesini sağlamak.

f) 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerleme oranı kadar her yıl artırılmak üzere bedeli beşyüz bin Yeni Türk Lirasına kadar olan; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin sözleşmeler hakkında karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak, beşyüz bin Yeni Türk Lirasının üzerinde olanlar için Yönetim Kuruluna öneride bulunmak ve kendi limitleri dâhilinde merkez ve taşra teşkilâtının harcama sınırlarını belirlemek.

g) 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.

h) Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.

Başkanlığın ana hizmet birimleri řunlardır⁵³:

a) Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü.

⁵³ 5502 sayılı Kanun, md. 12

b) Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü.

c) Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü.

ç) Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü.

d) Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı.

e) Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı.

Ayrıca Başkanlığın üç adet danışma birimi bulunmaktadır⁵⁴;

a) Strateji Geliştirme Başkanlığı.

b) Hukuk Müşavirliği.

c) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

3.2.4. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın Taşra Teşkilatı

Başkanlığın taşra teşkilâtı; her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak sosyal güvenlik merkezlerinden oluşur⁵⁵.

İl ve ilçelerde nüfus, sigortalı ve genel sağlık sigortalısı sayısı, işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve belirlenecek diğer kriterler doğrultusunda yeteri kadar sosyal güvenlik merkezi kurulabilir veya kaldırılabilir⁵⁶.

⁵⁴ 5502 sayılı Kanun, md. 19

⁵⁵ 5502 sayılı Kanun, md. 27/1

⁵⁶ 5502 sayılı Kanun, md. 27/2

3.3. Sosyal Güvenlik Kurumunda Denetim

3.3.1. Sosyal Güvenlik Denetimi ve Önemi

Genel olarak denetim, boyutları veya biçimleri normalin dışında olan parçaları çıkarıp atmak amacıyla yapılan işlemdir. Türk Dil Kurumu tarafından *denetleme, bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek* şeklinde tanımlanmaktadır. Bununla birlikte denetim anlamını taşıyan ve/veya aynı anlamda kullanılan *araştırma, kovuşturma, soruşturma, inceleme, revizyon, kontrol, teftiş, murakabe vb.* birçok sözcük vardır. Türkiye’de denetleme kavramı, daha çok ağırlıklı olarak revizyon, kontrol, murakabe ve teftiş sözcüklerinde kendisini bulmaktadır.⁵⁷

Modern anlamda denetim; olasılık ve görelilik esaslarıyla belirlenmiş hedef ve standartlar doğrultusunda ortaya çıkan sonuçların verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmektir. Diğer bir anlatımla denetim, bir kuruluşun ekonomik ve mali faaliyetlerine ve olaylarına ilişkin açıklanan bilgilerin, önceden belirlenmiş kriterlere uygunluk derecesini belirlemek ve raporlamak amacıyla bu ekonomik faaliyetlere ve olaylara ilişkin bilgilerle ilgili kanıtların tarafsızca toplanması, değerlendirilmesi ve sonucun bilgi kullanıcılarına rapor şeklinde sunulması şeklinde tanımlanabilir.⁵⁸

Sosyal güvenlik denetimi; işveren, sigortalı, hak sahibi ve üçüncü kişileri kapsayan, sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını, kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal güvenliği yaygınlaştırmak ve sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek amacıyla incelenmesi, araştırılması ve soruşturulmasıdır.

Sosyal güvenlik denetimi genel olarak iki kalem üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bunlar sosyal güvenlik suiistimallerinin denetimi ve primlerin denetimidir.

⁵⁷ Altar Ömer Arpacı, (2005). “Vergi Denetiminde Standart”, *e-Yaklaşım Dergisi*, s. 27

⁵⁸ Altar Ömer Arpacı, (2004). “Vergi Denetimi, Vergi İncelemesini de İçeren Geniş Kapsamlı Bir Tanımdır”, *e-Yaklaşım Dergisi*, s. 13

Sosyal güvenlik uygulamaları açısından işveren üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır. Bununla birlikte sigortalılar da sosyal güvenlik mevzuatına göre hareket ederek kayıt dışı kalmamaları gerektiği gibi haksız yere sosyal sigorta yardımlarından yararlanmaya yönelik girişimlerde ve suiistimallerde bulunmamalıdır. Sosyal güvenlik denetimi de bu doğrultuda önem kazanmaktadır ve sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı bir biçimde işlemesi noktasında başrolü oynamaktadır. Öyle ki kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal güvenlik denetimleri vergi denetimlerine oranla çok daha önemli bir yere sahiptir. Sosyal güvenlik denetimi, devletin çalışma hayatına kamu yararı adına müdahale etme yöntemlerinden biridir. Devlet bir yandan çalışma hayatını düzenlemek üzere sosyal güvenlik mevzuatları ile ilgili yasal düzenlemeler yaparken diğer yandan yasal düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleyerek çalışma hayatına müdahale etmektedir. Nitekim devletler kayıt dışı istihdam nedeniyle büyük gelir kayıplarına uğramaktadırlar ve bunun önüne geçmek için sosyal güvenlik denetimi olmazsa olmaz bir müessesedir.

Ayrıca sosyal güvenlik denetimleri bünyesinde yer alan iş kazası ve meslek hastalıklarına yönelik soruşturmaları ile işverenin çalışanlar için daha iyi bir çalışma ortamı yaratması, çalışana değer verilmesi ve sosyal barışın sağlanması da hedeflenmektedir.

Sosyal güvenlik mevzuatını uygulayan ile uygulamayan işverenler arasında en önemli fark mevzuata uyan işverenlerin mali yüklerinin daha fazla artmasıdır. Bu durum da piyasada haksız rekabete sebebiyet vermektedir. Sosyal güvenlik denetimleri sayesinde bu yönde yapılacak tespitlerle sosyo-ekonomik eşitlikte sağlanmış olmaktadır.

Sosyal güvenlik denetiminin en önemli amaçlarından bir tanesi de insanların ileri görüşlü olmaması nedeniyle ileride uğrayabilecekleri mağduriyetlerin önüne geçilmesidir. Ne yazık ki ülkemizde birçok çalışan cari dönemde daha fazla gelir elde etmek maksadıyla ve ilerleyen yıllarda çalışma gücünün kaybolacağı düşüncesinden uzaklaşarak sosyal güvenlik sistemine dahil olmayarak kayıt dışı kalmaktadırlar. Ancak iş kazası, meslek hastalığı, malullük veya yaşlılık nedeniyle çalışamadıkları zaman tamamen gelir elde etmekten yoksun kalmaktadırlar. Ayrıca ölümleri halinde geride kalan eş ve çocukları da mağdur olmaktadır. İşte sosyal güvenlik, bu tür

mağduriyetleri önlemeyi amaçlayan ve insana önem veren hem sosyal hem de mali bir sistemdir. Sosyal güvenlik denetimi de bu amacın gerçekleştirilmesinde çok önemli ve gereklidir.⁵⁹

3.3.2. Ülkemizde Sosyal Güvenlik Denetiminin Yapısı ve İşleyişi

Ülkemizde sosyal güvenlik idaresi 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra büyük bir değişikliğe uğramıştır. Bu kanun yürürlüğe girmeden önce sosyal güvenlik idare açısından üçlü bir ayrıma gidilmişti. Buna göre sosyal güvenlik idaresi Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'ndan oluşmaktaydı. Bu kuruluşlardan SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bağlı kuruluşlarıken Emekli Sandığı ise Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu niteliğindedir. Ayrıca SSK ve Bağ-Kur'a bağlı ayrı teftiş kurulları ve taşrada il müdürlükleri bulunmaktaydı. Ancak 5502 Sayılı Kanun ile birlikte bu üç kuruluş birleştirilmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanmışlardır. Böylece sosyal güvenlik idaresi merkezde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülecek olup taşrada ise sosyal güvenlik il müdürlükleri ve sosyal güvenlik merkezleri oluşturulacaktır. Bununla birlikte denetim noktasında ise tüm bu kuruluşlarda yer alan teftiş kurulları tek çatı altında toplanmış ve *Rehberlik ve Denetim Başkanlığı* adı verilmiştir. Ayrıca taşrada denetimle görevli sosyal güvenlik denetmenleri atanmıştır.

5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce sosyal güvenlik denetiminin memur soruşturması dışındaki kısmı, SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde yer alan Sigorta Müfettişleri tarafından gerçekleştirilmekteydi. SSK Teftiş Kurulu müfettişleri, Bağ-Kur müfettişleri ve Emekli Sandığı müfettişleri ise memur soruşturması, bu kurumlar içinde gerçekleşen yolsuzluklar ve reçete kontrolleri ile ilgili çalışmaktaydılar.

⁵⁹ Mehmet Bulut, (2009). "Sosyal Güvenlik Reformunda Denetimini Etkinleştirmeye Yönelik Düzenlemeler", *Denetim Dergisi*, s. 67

Şu an itibariyle Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlık Müfettişleri devamlı denetim ve teftişi sağlamak amacıyla yurdun coğrafi yapısı, sigortalı ve işveren yoğunluğu göz önünde bulundurularak üç grup başkanlığında faaliyetlerini sürdürmektedir.

5502 Sayılı Kanun ile birlikte Sigorta Teftiş Kurulu ile birlikte diğer teftiş kurulları birleştirilmiş ve *Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı* kurulmuştur. Ayrıca bu teftiş kurullarındaki müfettişlerin isimleri de *Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlık Müfettişleri* olarak değiştirilmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik denetim sistemi içerisinde taşra teşkilatında görev almak üzere sosyal güvenlik denetmenliği kadrosu ihdas edilmiştir.

5510 Sayılı Kanun'un 59. maddesine göre, bu Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetimi, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütülür. Burada bahsi geçen *Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları* tabiri Kurum müfettişlerini ve denetmenlerini kapsamaktadır. Askerî işyerlerine ait sigorta işlemlerinin denetim ve kontrolü ise askerî iş müfettişleri tarafından da yapılabilecektir⁶⁰.

Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının görevleri sırasında tespit ettikleri Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir. İşverenler ve sigortalılar ile işyeri sahipleri, tasfiye ve iflâs idaresinin memurları, işle ilgili gerçek ve tüzel kişiler, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarına bilgi verilmek üzere çağrıldıkları zaman gelmek, gerekli olan defter, belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek, görevlerini yapmak için her türlü kolaylığı sağlamak ve bu yoldaki isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler. Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları görevlerini yaparken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı gösterir ve yardımcı olurlar.⁶¹

⁶⁰ 5510 sayılı Kanun, md. 59

⁶¹ 5510 sayılı Kanun, md. 59

Sosyal güvenlik denetiminin en önemli argümanlarından birisi de asgari işçilik uygulamasıdır. Asgari işçilik uygulaması; bir işin yürütümü için gerekli olan en az sigortalı sayısına, sigorta primine esas kazanç tutarına ve çalışma süresine uygun olarak işverence Kuruma yeterli işçilik bildirilip bildirilmediğinin tespitine yönelik bir uygulama olup, kayıt dışı istihdamın önlenmesini ve Kurum gelirlerinin artırılmasını amaçlamaktadır. Uygulamanın tarihçesi ölçümleme uygulamasına dayanmakta olup ölçümleme kısaca Kuruma bildirilmesi gereken prim tutarının Kurumca re'sen takdiri olarak tanımlanmaktaydı.⁶²

506 sayılı Kanunun mülga 79 uncu maddesi kapsamında düzenlenen ölçümleme uygulamasıyla ilgili olarak uyulacak usul ve esasları düzenleyecek olan Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğü yürürlüğe girinceye kadar 19.2.1965 tarihli ve 915-1-22/1232 sayılı Çalışma Bakanlığı Genelgesine göre işlem tesis edilmiş, 14.4.1972 tarihinde ise Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğü'nün yürürlüğe girmesiyle ölçümleme sözü konusu tüzük hükümlerine göre uygulanmaya başlanmıştır. Bu süreçte 29.6.1978 tarihli 2167 sayılı yasa ile 506 sayılı Kanunun mülga 79 uncu maddesine çeşitli fıkralar eklenmiştir. Eklenen fıkralar paralelinde her türlü inşaat, tamirat, tadilat, tesisat ve benzeri işleri yapan işverenler tarafından düzenlenen belgeler ile Kuruma bildirilen kazançların Kurumca hesaplanacak kazançlar toplamının % 70'inden az olmaması halinde, prim belgelerinin dayandığı kayıtların bu belgelerde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte sayılacağı ve ayrıca işveren ile varsa aracılara ait kayıtların gösterilmesinin istenilmeyebileceği diğer yandan prim belgelerinde yazılı kazançlar tutarının Kurumca hesaplanacak kazançlar toplamının % 70'inden az olması halinde ise işveren ve varsa aracılara ait kayıtlara bakılmaksızın Kurumca hesaplanacak kazançlar toplamı üzerinden işlem yapılacağı hükümleri belirtilmiştir.⁶³

Asgari işçilik uygulaması öncesi uygulanan ölçümleme sisteminde bildirim düzenli ve usulüne uygun olmaması, işyeri kayıtlarına yapılan bildirim doğru kaydedilmemesi veya işyeri kayıtlarının ibraz edilmemesi hallerinde uygulanabilmekte olup ölçümlemede sadece sigorta primine esas kazanç toplamı

⁶²Cüneyt Olgaç; Mehmet Bulut, (2010). *Asgari İşçilik Uygulamaları Usul ve Esasları*, TÜRMOB Yayınları, s. 3

⁶³ a.g.e., s.4

hesap edilmekteyken, asgari işçilik uygulaması ile birlikte işverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu tespit edildiğinde, Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından (5510 sayılı Kanundan önce Sigorta Müfettişi tarafından yapılmakta idi) işin yürütümü için gerekli asgari işçilik miktarının resen saptanması yetkisi getirilmiştir.

İşyeri sayılarında giderek artış kaydedilmesine karşın, müfettiş sayısındaki azalış nedeniyle tüm işyeri dosyalarının incelemeye tâbi tutulması olanaksızlaşmıştır. Gerek kapsamdan çıkarılan tüm işyerlerinin teftişinin yarattığı güçlüğü önüne geçilmesi, gerekse düzenli prim ödeyen, işverenler ile düzenli prim ödemeyen işverenlerin birbirinden ayırt edilmesi ve düzenli prim ödemediği anlaşılan işverenlerin etkin bir şekilde takibe alınması açısından Yönetim Kurulumuzun 19.10.1995 tarih ve 3640 sayılı Kararında; İş bittiğinde bildirilmesi gereken asgari işçilik tutarının altında bildirimde bulunmuş olan işverenlerden isteyenlerin, başkaca prim belgesi vermeksizin asgari işçilik tutarına ulaşmak üzere fark işçilik tutarını yatırabilmesi de öngörülmüş olup, böylece bildirilmesi gereken asgari işçilik tutarını bu şekilde tamamlayan ve borcu da olmayan işverenlere de başkaca bir işleme başvurulmaksızın ilişiksizlik belgesi verilmesi uygun görülmüştür.

4792 sayılı Kanunun 616 sayılı KHK ile mülga olması ve 616 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olması nedeniyle 1.1.1994 tarihinden sonra bitirilen işlerde uygulanmakta olan asgari işçilik uygulaması dayanaksız kalmıştır. Dolayısıyla 4/10/2000 - 6/8/2003 tarihleri arasında uygulama kanundan yoksun olarak yapılmış ancak 6/8/2003 tarihinde 4958 sayılı Kanun ile bu yetki tekrar verilmiştir.

Asgari işçilik uygulaması 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1/10/2008 tarihine kadar 4958 sayılı Kanun hükümleri dayanak olmak üzere uygulanmıştır. 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun mülga 79 ve 130'uncu maddelerine eklenen fıkralar ile asgari işçilik uygulaması daha kapsamlı hale getirilmiştir. 506 sayılı Kanunun mülga 79 uncu maddesine eklenen fıkralar ile 506 sayılı Kanunun mülga 83 üncü maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlar tarafından ihale yoluyla yaptırılan her türlü işlerin, gerçek veya tüzel

kişilerce yapılan inşaatlardan dolayı yeterli işçilik bildirmiş olup olmadığının Kurumca araştırılacağı, usul ve esasları yönetmelikle belirlenecek bu araştırma sonucunda yeterli işçiliğin bildirilmemiş olduğunun anlaşılması halinde ise bildirilmemiş olan işçilik tutarı üzerinden hesaplanan prim tutarı, gecikme zammı ile birlikte sigorta müfettişince inceleme yapılması istenilmeksizin işveren tarafından ödendiği takdirde, iş yeri hakkında sigorta müfettişine inceleme yaptırılmayabileceği esası düzenlenmiştir. Yine 4958 sayılı Kanunun 49 uncu maddesiyle 506 sayılı Kanunun mülga 130 uncu maddesine eklenen ikinci fıkra ile işverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu Kurumca saptanması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarının, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, iş yerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alınarak sigorta müfettişi tarafından tespit edileceği belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik reformu sonrasında asgari işçilik uygulaması, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 85 inci maddesinde asgari işçilik ve uzlaşma başlığı altında düzenlenmiştir. Asgari işçilik uygulamasını düzenleyen 85 inci madde dışında, Kurumun denetleme ve kontrol yetkisi başlıklı 59 uncu ve *Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması* başlıklı 90. maddelerde doğrudan veya dolaylı olarak asgari işçilik uygulamasına ilişkin hususlar yer almıştır. Sayılan Kanun maddeleri ve bu maddeler dışında çıkarılan ikincil mevzuat kapsamında da asgari işçilik uygulaması sürdürülmektedir.⁶⁴

⁶⁴ a.g.e., s.6

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK REFORMU BAĞLAMINDA SOSYAL GÜVENLİK KURUMU'NUN YÖNETİMİNE, YAPISINA VE AKTÜERYAL DURUMA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER

4.1. Genel Yapı Üzerine Değerlendirmeler

Gerek sosyal güvenlik reformu öncesinde gerekse de sosyal güvenlik reformu sonrasında kurumsal açıdan en çok tartışılan ve eleştirilen husus sosyal güvenlik idaresinin özerkliğidir. Her ne kadar sosyal güvenlik idaresinin özerk bir yapıda olduğu yasal olarak güvence altına alınmışsa da uygulamada bu özerklikten ödün verildiği görülmektedir.

Özerklik; bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, Özerk ise; ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme yetkisi olan (kuruluş, devlet vb.), muhtar, otonom şeklinde tanımlanmıştır.⁶⁵ Yönetimde özerklik (idari özerklik), kendi başına yürütülebilir kararlar alıp işlemler yapabilen ve bunları uygulama yetkisi bulunan her kuruluşun bu yeteneğini anlatmak için kullanılan bir terimdir.⁶⁶ Mali özerklik, bir kamu tüzel kişisinin kendi kaynaklarından serbestçe yararlanarak kendi harcamalarını yönetmesi durumudur. Mali özerklik; kendi bütçesini hazırlama, kendi mâli kaynaklarını oluşturma ve kendi mâli kaynaklarını kullanma olarak kategorize edilebilir.⁶⁷

Özerklik, özerklik tanınan idarelerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi uyan hizmetler yapabilmesini sağlamak için tanınmıştır. Özerklik, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır. Karar alma serbestisinin ve serbestçe organ oluşturma yetkisinin tanınmasında temel amaç hizmete yöneliktir.⁶⁸

⁶⁵ Türk Dil Kurumu,(t.y.) Güncel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul>, (Erişim Tarihi: 10.04.2014).

⁶⁶ Coşkun Can Aktan, *Akademik Özerklik*, <http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/aka-ozerklik.htm>. (Erişim Tarihi: 10.04.2014).

⁶⁷ Coşkun Can Aktan; a.g.m.

⁶⁸ Nuri Toptop, (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, TODAİE, Ankara, s:12.

Özerklik için gereken nitelikler; kesin karar alabilme yetkisi, organlarının seçimle işbaşına gelmesi, sorumlu personelinin merkezi idarenin siyasi müdahalesine kapalı olması ve yüklendiği hizmetleri yerine getirebilecek parasal olanaklara sahip olunması şeklinde sıralanabilir.⁶⁹

Sosyal sigorta kuruluşlarının mali özerkliği; kendi giderlerini karşılayacak gelirlere sahip olması, kaynaklarını özellikle siyasi müdahale olmaksızın amaçları doğrultusunda harcama yetkisinin olması olarak tanımlanabilir.⁷⁰

Sosyal Güvenlik Kurumunun özerkliği konusu; tam tanımlanmayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada, kişilerin özerklikten ne anladığı hususu büyük önem arz etmektedir. Sosyal ortaklara göre özerklik kavramı; Kurumun karar alma sürecinde yer alan kişilerin çoğunluğunun kendileri tarafından seçilmesi, Yönetim Kurulu Başkanının sosyal ortaklardan olabilmesi gibi hususlar olarak anlaşılabilir. Bazı kişilere göre özerklik kavramı; Kurum Başkanının görev süresinin yasayla belirlenmesi, Kurumun hiçbir kararının Bakan onayına tabi olmaması şeklinde tanımlanabilir. Bütün bu hususlar Kurumun ne kadar özerk olduğu ya da olması gerektiği ile ilgilidir.⁷¹

Sosyal Güvenlik Kurumu' nun; 5502 sayılı yasayla kaldırılan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığından daha özerk olduğu hususu tartışmasıdır. Önceki yasalarla kıyaslandığında, Kurumun özerkliğinin sağlanması adına önemli adımlar atıldığı gerçeği ortadadır. Genel Kurul oluşumunda tüm sosyal ortakların yer alması ve sayılarının hükümet temsilcilerinden fazla olması, Yönetim Kurulu üye sayısında hükümet temsilcisi ve sosyal ortak temsilcisi sayılarının eşitlenmesi, Yönetim Kurulu kararlarının büyük çoğunluğunun Bakan onayına tabi olmaksızın kesin olması, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu'nun oluşması ve burada da çok sayıda meslek odası temsilcisinin yer alması, Kurum bürokratlarının önemli kısmının yönetim Kurulunca atanması, devletin sigorta primine sosyal ortak gibi prim katkısında bulunması,

⁶⁹ a.g.e., s:14.

⁷⁰ Yusuf Alper, (2006).“Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu: Değişiklikler, Yenilikler ve Kurumsal Değerlendirme Analizi”, *Mercek Dergisi*, , s.48.

⁷¹ Yakup SÜNGÜ, (2006). “Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Özerkliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S. 40, s. 198

Kurumun Sayıştay denetimine tabi olması gibi hususlar birlikte değerlendirildiğinde Kurumun özerkliği konusunda önemli gelişmeler sağlandığı görülmektedir.⁷²

Dokuzuncu Kalkınma Planı Döneminde (2007-2013), sosyal güvenlik konusunda önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik reformunun dört ana bileşeninden, üçü olan emeklilik, sağlık ve kurumsal yapılanma bileşenleri gerçekleştirilmiş; ancak, önce SGK bünyesinde sürdürülmesi düşünülen, daha sonra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na yürütülmesi benimsenen sosyal yardımlar ve primsiz ödemelerle ilgili düzenleme halen yapılamamıştır.

5502 sayılı Kanunla kurumsal yapının güçlendirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bunlar, ilçelerde de sosyal güvenlik merkezleri kurularak merkezlerin yurt geneline yaygınlaştırılması, denetim elemanı sayısının artırılması, sigortalıların haklarını aramalarına yardımcı olan ALO 170 ihbar ve şikâyet hattının kurulması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyonun güçlendirilmesidir. Sosyal güvenlik merkezlerinin ülke genelinde ilçelere yayılarak sayılarının artırılması, sigortalıların SGK'ya erişimini kolaylaştırmıştır.

4.2. Kurumlararası İletişim ve Denetim Üzerine Değerlendirmeler

SGK ile diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları (Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, İl Emniyet Müdürlükleri vb.) arasında yapılan işbirliği sonucu veri değişimi sağlanmış ve SGK'da kayıtlı olmayıp, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında kayıtları olan sosyal güvencesiz çalışanlar kayıt altına alınmıştır. Alınan tüm bu tedbirler neticesinde 2008 yılından 2013 yılı Temmuz ayına kadar 1 milyon 161 bin çalışan, 40 bin emekli ve 81 bin işyerinin tescilsiz olarak faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Sosyal güvenlik denetimi; işveren, sigortalı, hak sahibi ve üçüncü kişileri kapsayan, sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını, kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal güvenliği yaygınlaştırmak ve sosyal sigorta suiistimalleri ile

⁷² Yakup Süngü, a.g.m., s.198

mücadele etmek amacıyla incelenmesi, araştırılması ve soruşturulmasıdır. Etkin bir sosyal güvenlik denetimi ile kayıt dışılık en aza indirilebileceği gibi aynı zamanda sosyal güvenlik açıklarının finansmanında da pozitif bir etkisi olacaktır.

Türkiye’de vergi ve sosyal güvenlik sisteminde önemli bir sorun alanı olan kayıt dışılıkla mücadelede, denetimlerin etkinliği üzerinde örgütlenmeden kaynaklanan ve idari yapıya ilişkin olan pek çok faktör belirleyici olmaktadır. Vergi ve sosyal güvenlik mevzuatlarından, idari örgütlenme kapsamında denetim elemanı kadrolarının nitelik ve niceliklerine kadar genişleyen etki faktöründen söz etmek mümkündür. Özellikle; ülkenin ekonomik ve sosyal şartları çerçevesinde ihtiyaçlara cevap veremeyen ve çok sık yapılan değişikliklerle giderek karmaşıklaşan mevzuat yapısı, kötü niyetli kullanıma izin veren yasal boşluklar, koordinasyon ve işbirliği eksikliği denetimlerin etkinliği üzerinde belirleyici olmaktadır. Diğer taraftan, vergi ve sosyal güvenlik sistemine ilişkin denetim işlevini üstlenen birimlerin nitelik ve niceliğinin de denetim yapısının başarısındaki rolü yadsınamaz.⁷³

Ayrıca vergi ve sosyal güvenlik denetim birimleri arasındaki koordinasyonsuzluk nedeniyle büyük mali kayıplar söz konusu olabilmektedir. Sosyal güvenlik denetimleri sonucunda ortaya çıkan ek matrah tutarları aynı zamanda vergi idaresi tarafından ücret geliri sayılmak suretiyle vergilendirilmesi mümkün olmaktadır. Ancak koordinasyon eksikliği ve bu hususların vergi idaresine bildirilmemesi dolayısıyla devletin yüklü miktarda vergi kaybı ortaya çıkmaktadır. Bunun tam tersi sosyal güvenlik idaresine gerekli bildirimlerin yapılmaması açısından da geçerlidir.

Sosyal güvenlik reformu ile toplumu oluşturan bütün kesimler için kolay erişilebilir, tam otomasyonlu tek bir sosyal güvenlik kurumuna geçilmektedir. Bu yeni kurumsal yapı ile kaliteli ve standart hizmet sunumu, en uç hizmet biriminden tüm hizmetlerin gerçekleştirildiği e-sosyal güvenlik anlayışı üzerine bir sistem kurulması hedeflenmektedir.⁷⁴

⁷³ Emine Koban, Zerrin Fırat, (2007). “Kayıtdışı Ekonomide Vergi ve Sosyal Güvenlik Açısından Denetim Olgusu”, “İş, Güç” *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, s.1, s.172

⁷⁴ Murat Başesgioğlu, (2006). “Sosyal Güvenlik Reformu İle Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapılan Köklü Değişimler”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, s. 40, s.13-14

5502 Sayılı Kanun'da kayıt dışı istihdamla mücadele ve dolayısıyla sosyal güvenlik açıklarının kapatılması açısından en önemli düzenleme ise denetim sistemine getirilen değişikliktir. 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce sosyal güvenlik denetiminin memur soruşturması dışındaki kısmı, SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde yer alan Sigorta Müfettişleri tarafından gerçekleştirilmekteydi. SSK Teftiş Kurulu müfettişleri, Bağ-Kur müfettişleri ve Emekli Sandığı müfettişleri ise memur soruşturması, bu kurumlar içinde gerçekleşen yolsuzluklar ve reçete kontrolleri ile ilgili çalışmaktaydılar. Yeni oluşumla birlikte dört teftiş kurulu birleşmiş ve rehberlik ve denetim başkanlığı altında toplanmıştır. Ayrıca illerde kontrol memurları atanmış olup bir bakıma kademeli denetime geçilmiştir. Bu sistem sayesinde müfettişler mesailerini işgal eden yerel denetim ve düşük matrahlı incelemelerden kurtularak kayıt dışı istihdam ile mücadelede etkin bir yöntem olan asgari işçilik ve genel denetime yönlendirilmeye başlanmıştır. Denetim sisteminin etkinleştirilmesinin en önemli sonuçlarından bir tanesi de aktif-pasif dengesindeki aktif sigortalı kısmının artmasına katkıda bulunacak olmasıdır. Bu sayede sosyal güvenlik sistemi açıkları açısından olumlu gelişmeler gözlenmektedir.

Sosyal güvenlik reformu sonrasında prim denetimi noktasında teknik açıdan bir değişiklik olmamıştır. Ancak yabancı ülke uygulamaları açısından bazı önermelerde bulunmak mümkündür. Primlerin vergi idaresi tarafından toplandığı ülkelerde prim denetimi de vergi idaresi tarafından yapılmaktadır. Primlerin sosyal güvenlik kurumları tarafından toplanması durumunda ise prim denetimi sosyal güvenlik kurumları tarafından yapılmaktadır. Primler ABD, İngiltere, İrlanda, İsveç, İtalya, Norveç, Kanada, Estonya, Letonya, Hırvatistan, Rusya, Macaristan, Slovenya ve Özbekistan'da gelir idaresi tarafından toplanmaktadır.⁷⁵

Bununla beraber primlerin vergi idaresi tarafından toplandığı ülkelerde sosyal sigorta suiistimalleri (sahte sigortalılık hak etmediği halde aylık alma vb.) ile mücadelede sosyal güvenlik kurumları müfettiş istihdam etmektedirler (İngiltere, Fransa, ABD, İrlanda örneği). Bununla beraber müfettişler İrlanda örneğinde olduğu

⁷⁵ Oğuz Karadeniz ve diğerleri, (2004). "Sosyal Sigortalar Sisteminde Dış Denetimde Etkinlik", *Sigorta Müfettişleri Derneği Yayını*, Ankara 2004, s.8-9 (S. G ROSS,.; "Efficient Collection Of Social Security Contributions Collection Of Social Contributions, PolandISSA/OM/CONF/2004/1c www.issa.int 30.07.2004 kaynağından naklen)

gibi kayıt dışı çalıştırıldığı tespit edilen kimseyi vergi idaresine de rapor edebilmektedir.⁷⁶

Hemen hemen tüm dünya ülkelerinde vergi denetimi ise bakanlık veya gelir idareleri bünyesinde oluşturulmuş denetim birimleri vasıtasıyla yapılmaktadır. Bu denetim birimleri bazı ülkelerde tek bir makam halindeyken bazı ülkelerde ise kademeli bir vergi denetimi söz konusu olabilmektedir.

Ciddi tehdit unsuru olan vergileme ve diğer sosyal yükümlülüklerle ilişkin kayıt dışılık olgusunun disipline edilmesinde, denetim ve denetimde koordinasyon önemli role sahiptir. Mükellefler, denetimlerin etkin ve yakalanma olasılığının yüksek olduğunu bildiği ölçekte, yasal sorumluluklarını yerine getirmede daha dikkatli olmaktadır.⁷⁷

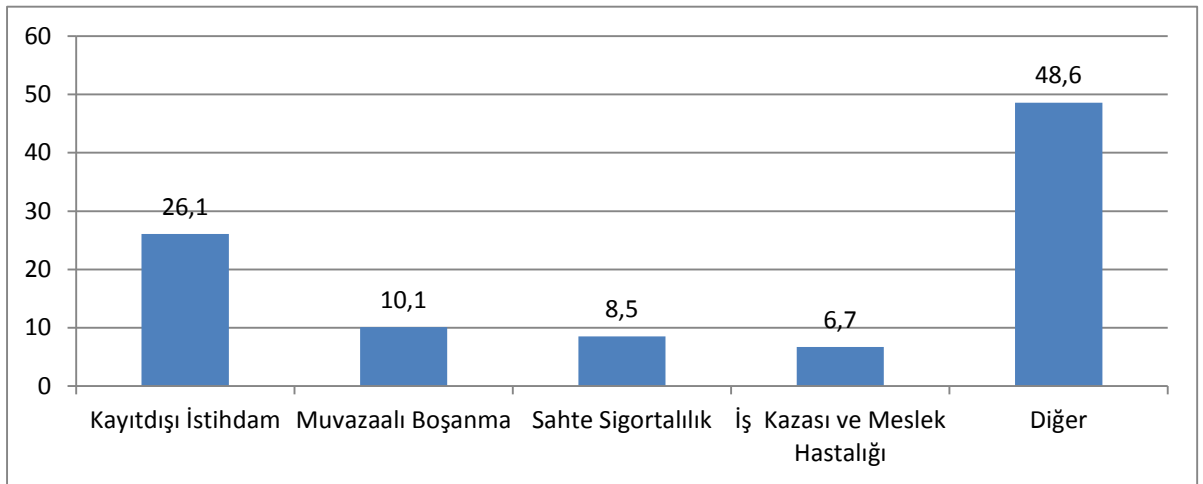
5502 Sayılı Kanun ile öngörülen teşkilatlanma yönetim anlayışı, bürokratik işlemler ve denetim sistemi açısından kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir oluşum olarak görülmektedir. Ancak bu etkinliğin sağlanması Kanun'da değinilen amaçlar doğrultusunda gerekli birleşmelerin fiili olarak gerçekleşmesi ve gerekli eğitimlerin personele verilmesi ile gerçekleşebilecektir. Ayrıca kağıt üstünde sağlanmış olduğu görülen kademeli denetim sistemine fiiliyatta da geçilerek müfettişler tarafından asgari işçilik ve genel denetimlere ağırlık verilmesi sağlanmalıdır.

Kayıtlı istihdamın artırılabilmesi için sosyal güvenlik denetimi etkin kılınmalıdır. Dokuzuncu Kalkınma Planı Dönemi'nde SGK'nın taşra teşkilatındaki denetmen sayısı artırılmış ve 1.100'e ulaşmıştır. Denetim elemanlarının sayıca artışına karşılık il müdürlüklerinde etkin istihdam edilmeleri konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Şekil 1'in incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, denetim elemanlarının işlerinin sadece %26,1'i kayıt dışı istihdam konusunda yapılan ihbar ve şikâyetler ile ilgilidir. İl müdürlüklerinde, denetim elemanları, sosyal güvenlik

⁷⁶ Oğuz Karadeniz ve diğerleri, a.g.e., s.9

⁷⁷ Emine Koban, Zerrin Fırat, (2007) "Kayıtdışı Ekonomide Vergi ve Sosyal Güvenlik Açısından Denetim Olgusu", "İş, Güç" *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, s.1, s.170 (GAUDEMMENT Paul Marie,(1975) *Finances Publiques, Emprunt Et Impot*, Paris: Editions Montchrestien, 1975 kaynağından naklen)

sisteminde kayıtlılığı artıracak iş ve işlemlerle uğraşamamakta ve etkinsiz çalışmaktadır. Yoğun iş yüküne sahip denetim elemanları, kayıt dışı istihdamla mücadele ile ilgili işlere gerekli zamanı ayıramamaktadırlar.



Şekil 1: Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin İş Dağılımı, (%) (Şubat, 2012)

Kaynak. SGK, Kişisel İletişim, elde edilen verilerden yazar tarafından oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik denetmenleri, taşra teşkilatında birbirinden kopuk biçimde istihdam edilmektedir. Denetim, her il müdürünün inisiyatifi çerçevesinde gerçekleşmekte ve denetim konusunda belirli bir strateji bulunmamaktadır. Ayrıca denetim elemanları, kendi memleketlerinde çalışmalarını nedeniyle denetimi etkin şekilde yerine getirememesi riski ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Özellikle bağımsız çalışanların prim tahsilat oranlarının artırılması için prim tahakkuk-tahsilat ve icra programının kurulması gerekmektedir. SGK'nın her ilçede icra işlemlerini izleyecek yeterli memuru bulunmadığından primlerin icra aşamasında da sorunlar yaşanmaktadır. Merkezde çalışan sosyal güvenlik müfettişleri de yoğun iş yükü altında çalışmaktadırlar. Müfettişler, genellikle genel sağlık sigortası konusunda gider artıran suiistimalleri araştırma-soruşturma işlerinde çalışmaktadırlar. Sosyal güvenlik müfettişlerinin ve sosyal güvenlik denetmenlerinin risk odaklı olarak sektörel denetim yapmaları, denetimlerin rehberlik edici ve önleyici olması, kayıtlı istihdamı artırabilecektir.

Sosyal güvenlik denetmenlerinin bölgeler bazında örgütlenmesi ya da illerde çalışan sosyal güvenlik denetmenlerinin koordinasyonu sağlamakla görevli müdürlüklerden yönetilmesi, denetimde yerleşmenin ortaya çıkaracağı riskleri azaltacaktır. Denetimin il müdürlüklerinin görüşleri doğrultusunda merkezden planlanması, denetimin etkinliğini artıracaktır. Böylelikle, sosyal güvenlik denetimi, kayıt dışı istihdamla mücadeleyi ön plana alan, SGK'nın gelirlerini artıran, suistimalleri azaltan etkin bir yapıya kavuşabilecektir. Sosyal güvenlik denetmenleri, riskli sektörleri belirleyerek denetimleri bu alanlara yönlendirecek ve yapılan denetimlerin etkinliğini ölçecek projeler geliştirilecektir.

Bir diğer husus, denetimin cezalandırıcı olmaktan çok, rehberlik edici ve önleyici yaklaşımla gerçekleştirilmesidir. Bu nedenle, SGK'nın işverenlere ve sigortalılara yönelik eğitimlerde ve uyarı denetiminde bulunması gelir azaltan ve gider artıran suistimallerin meydana gelmeden önlenmesini sağlayacaktır. Düşük kazanç bildiren işverenlere, beyan ettikleri kazançlarını yükseltmemeleri halinde, denetime gireceklerini, halen mevcut sosyal güvenlik prim teşviklerini vb. gösterir bilgilendirme mektup/ e-postaları gönderilecektir.

Sosyal güvenlik müfettiş ve denetmenlerinin özlük hakları, çalışma motivasyonlarını artırıcı yönde ve performanslarını da dikkate alacak şekilde gözden geçirilecektir. Sosyal güvenlik müfettişleri ve denetmenlerinin yaptıkları işler yeniden değerlendirilmeli, fayda-maliyet açısından SGK'ya herhangi bir getirisi olmayan denetim gerekçeleri elenmelidir. Denetim programlarında, kayıtlı istihdamı artırmak öncelikli hedef olmalıdır.

Etkin bir vergi ve sosyal güvenlik sistemi ancak etkin idarelerin ve denetim yapılarının olmasıyla oluşturulabilir. Sürekli olarak ülkemizde denetimsizliğin çokluğu ve denetim elemanlarının azlığı yönünde ortaya çıkan haberler yer almaktadır. Ancak bunun çözümünün sadece denetim elemanlarının çoğaltılması olup olmadığı konusu pek tartışılmamaktadır. Denetim elemanlarının fazlaca istihdamı, maliyeti artırabileceği gibi denetimin kalitesizleşmesine ve standartlardan uzaklaşmayı da ortaya çıkartabilecektir. Bu sebeple denetimsizliği ortadan kaldırmak ve gelir kaybını en aza indirmek için öncelikle denetimde etkinliği sağlamak gerekmektedir.

Denetimde etkinliği sağlamanın en maliyetsiz ve verimli yolu ise denetim koordinasyonunun sağlanmasıdır.⁷⁸

Kayıt dışı çalışılan sektörlerin özellikleri ve çalışma koşulları dikkate alınarak kayıtlı istihdamı artırma yönünde politikalar belirlenmelidir. Örneğin, mevsimlik çalışmanın yaygın olduğu tarım ürünlerinin işlenmesi, turizm, vb. sektörlerde işverenlerin ve çalışanların sisteme girişi için sendikalar, odalar ve sivil toplum kuruluşlarının desteği ile sektörel projeler geliştirilerek projelerin sürekliliği sağlanabilir.

Kayıtlı istihdamın artırılması hususunda önemli bir tedbir de, kamu kurum ve kuruluşları ile SGK'nın ortak veri tabanı kullanmasıdır. Ortak veri tabanı kullanılmasıyla tüm vatandaşların işlemlerinin tek bir numara üzerinden izlenmesi sağlanabilir. Bu doğrultuda, tüm kamu kurumlarının işlemlerinde; gerçek kişilere ait işyerlerinin izlenmesinde T.C. Kimlik Numarası, tüzel kişilere ait işyerlerinin izlenmesinde ise vergi numarası kullanılacaktır. Böylelikle, Gelir İdaresi Başkanlığı, SGK, Belediyeler, İl Sağlık Müdürlükleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve diğer işyeri ruhsatı vermeye yetkili ya da işyerinde denetim yapan birimler tek bir veri tabanından kendilerine ilişkin verileri izleyecekler ve diğer veriler ile çapraz kontrol yapabileceklerdir.

5510 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşları arası işbirliği ve koordinasyon artırılarak bir milyondan fazla çalışan kayıt altına alınmış olmakla birlikte halen uygulamada sorunlar mevcuttur. Özellikle Gelir İdaresi Başkanlığı ile SGK arasında veri paylaşımında bazı sorunlar yaşanmaktadır. Ayrıca, Gelir İdaresi Başkanlığı başta olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ve memurlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve denetimi konusunda eğitim ihtiyaçları bulunmaktadır. Söz konusu çalışanlar, denetimi ve veri paylaşımını ya kendi görevleri olarak görmemekte ya da ek bir yük olarak hissetmektedirler. Bazen de söz konusu memurların sigortasız çalışma ile ilgili tuttukları tutanaklar SGK'nın istediği verileri içermemekte, bu durum ise SGK alışanlarının tekrar konu ile ilgili yazışma hatta

⁷⁸ Mehmet Bulut, (2008). “lkemizde Sosyal Güvenlik Denetimi Ve Gelir İdaresi İle Koordinasyonun Gerekliliği”, *Vergi Dünyası Dergisi*, s. 48

denetim yapmasına neden olmakta ve zaman kaybına yol açmaktadır. Bu nedenle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının ve yetkili memurlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve kayıt dışı istihdamla etkin mücadele kapsamında eğitilerek konuyu içselleştirmeleri sağlanmalıdır.

4.3. Taşra Teşkilatına ve Yönetim Maliyetine Yönelik Değerlendirme

5502 Sayılı Kanun ile hedeflenen tek çatı uygulamasının en fazla göz önünde bulundurulması gereken kısmı ise taşra teşkilatının yapısıdır. Çünkü işverenler ve sigortalılar hemen hemen hiç (denetim faaliyetleri dışında) merkez yönetim ile muhatap olmamaktadır. Bu kişiler için önemli olan taşrada muhatap oldukları il müdürlüklerinde işlerinin hızlı bir şekilde ilerlemesi ve sorun yaşamamalarıdır. Söz konusu kanunla illerde yer alan sigorta ve Bağ-Kur il müdürlükleri birleştirilip Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerinin oluşturulması öngörülmektedir. Ancak bu hususta henüz atamalar ve oluşum açısından bir girişim bulunmamaktadır. Şayet atamalar bir an önce yapılır ve sosyal güvenlik il müdürlükleri kurulursa işverenler hem kendileri hem de çalışanları ile ilgili olarak tek bir idare ile muhatap olacaklardır. Bu itibarla saklı maliyet unsurunda da düşüş gözlenecektir. Ayrıca kanunda sigortalı sayısının fazla olduğu illerde/ilçelerde sosyal güvenlik merkezleri kurulması öngörülmektedir. Bu durum da gerçekten olumlu bir girişim olacak olup il merkezinden uzak olan işverenlerin daha az maliyetle işlemlerini sonuçlandırmalarına vesile olacaktır. Aynı durum sosyal güvenlik kurumlarının açık maliyeti açısından da geçerli olacaktır. Tek çatı uygulaması ile birlikte işlemler daha personel (uzun vadede) ve daha az gider (kısa vadede) ile yapılabilecektir. Söz konusu düzenlemelerin kısa vadede tahsilat/tahakkuk oranının da artmasını da sağlayacağı umulmaktadır. Bu sayede sosyal güvenlik açıklarının finansmanındaki önemli bir soruna da çözüm bulmak amaçlanmıştır. Ayrıca 5502 Sayılı Kanun ile birlikte illerde ve nüfusu fazla olan ilçelerde sosyal güvenlik merkezleri kurulacaktır. Bu uygulama idare açısından başlangıç maliyetlerini artıracak bir nitelikte olsa da zamanla düzenli maliyetlerde ve saklı maliyette bir azalış gözlenecektir.

Her türlü girişimin kendine özgü olarak, büyük ya da küçük boyutta bir maliyeti bulunmaktadır. Bu maliyet; en basitinden bir işin gerçekleştirilebilmesi için yapılan küçük bir hareketten, çok organize ve büyük güç birliği isteyen işlemlere kadar değişen boyutlar gösterebilmektedir⁷⁹. Söz konusu maliyetler maddi nitelikte olabilecekleri gibi manevi nitelikte de kendini gösterebilmektedir. Bu da söz konusu maliyetlerin ölçülebilmesi aşamasında bir zorluk olarak hissedilmektedir. Bu açılardan baktığımızda vergilemenin ve sosyal güvenliği sağlamanın da bir takım maliyetlerinin olduğu düşünülmelidir.

Vergi ilkelerine baktığımız zaman iktisadilik ilkesinin bunlardan bir tanesi olduğunu görürüz. “İktisadilik ilkesi ucuzluk ilkesi olarak da isimlendirilebilmektedir. Bu ilkeye göre, vergi hazineye girene kadar yapılan giderler en aza indirilmelidir, başka bir ifade ile verginin tarh ve tahsili sırasında yapılacak giderler olabildiğince düşük tutulmalıdır.”⁸⁰

“Vergi maliyeti, vergi uygulaması dolayısıyla katlanılan açık ve saklı maliyet unsurlarının tümünü ifade eder. Maliyetin, tüm vergilere yönelik olmak üzere toplam maliyet şeklinde belirlenmesi söz konusu olabileceği gibi, her bir vergiye yönelik olmak üzere hesaplama yapılabilir. Devlete olan maliyet yanında mükelleflere olan maliyetinden söz edilebilir.”⁸¹

Vergi maliyeti, bir vergi sisteminin değerlendirilmesindeki en önemli unsurlardan biri olduğu halde, çoğu zaman ihmal edilme eğilimindedir. Bunun nedeni, parasal anlamda ölçme ve ifade etmedeki zorluklardır. Nitekim bu hususta yapılmış olan çalışmalar genellikle tartışılabilir nitelikteki varsayımlara dayanmaktadır. Vergi maliyeti, temel olarak vergi idaresinin katlandığı yönetim maliyeti ve mükellefin katlandığı uyum maliyetinden oluşmaktadır.⁸²

Aynen vergi maliyeti gibi prim maliyeti de, sosyal güvenlik uygulaması dolayısıyla primlerin toplanması açısından katlanılan açık ve saklı maliyet unsurlarının

⁷⁹ Abdurrahman Akdoğan, (1981). “Vergilemenin Açık ve Saklı Maliyeti ve Vergileme Açısından Önemi”, *Yeni İş Dünyası Dergisi*, Yıl 2, S.16, s.17

⁸⁰ Binnur Çelik, (2001). *Vergilemede Müdahale İlkesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, s.10

⁸¹ Abdurrahman Akdoğan, (1996). *Kamu Maliyesi*, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, s.150

⁸² F.Nilgün Balkaya Akça, (1999). “Vergi Maliyeti Üzerine”, *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 99/1, s.67,68

tümünü ifade eder. Burada da maliyetin tüm sosyal güvenlik sisteminde toplanan prim miktarına göre miktarı belirlenebileceği gibi, bir veya birkaç işverene tabi olarak hizmet sözleşmesine göre çalışanlar için ayrı, kendi nam ve hesabına çalışanlar için ayrı olarak hesaplanması ve ölçümü mümkündür.

Vergi ve prim maliyetinde etkinliğin sağlanması ibaresinden, vergileme ile optimal fayda sağlanmasını ancak ekonominin yapılan harcamalar açısından bundan mümkün olduğunca az zarar görmesini anlamamız gerekmektedir. Gelirin elde edilmesi maksadıyla yapılan harcamalar hem geliri tahsil eden idare hem de geliri ödeyen açısından mümkün olduğunca düşük seviyede kalmalıdır. Ancak bu *düşük seviyede kalma* hususu gelirin azalmasına ya da kayıt dışılığın artmasına sebebiyet vermemelidir. Şayet vergi veya primin maliyetini azaltmak maksadıyla harcamalarda azaltmaya gidilirse ve bu azaltma sonucunda gelirin azalması ya da kayıt dışılığın artması söz konusu olursa bu uygulama etkin değildir.

Vergi ve prim toplama maliyetlerinin kayıt dışı istihdamı nasıl etkileyeceği hususunu anlayabilmek için olaya saklı maliyet açısından bakmak gerekmektedir. Vergilemenin ve sosyal güvenliğin özellikle uygulanması aşaması ile ilgili olarak ortaya çıkan ve vergilendirme açısından vergi mükellefleri ile sorumluları üzerinde; sosyal güvenlik açısından işveren ile sigortalılar üzerinde yük yaratan maliyettir. Maliyeti oluşturan unsurlar içerisinde saklı bir nitelik taşıyan bu maliyet unsurları; direkt ya da dolaylı bir biçimde, devletin kendi vergi/sosyal güvenlik uygulama giderlerini mükelleflere finanse ettirmesi biçiminde veya mükellefin vergi/sosyal güvenlik karşısındaki (eğitimsel, psikolojik vs.) durumuna bağlı olarak ortaya çıkmaktadırlar.⁸³

Verginin ve primin saklı maliyetinin yüksek olması uygulamanın verimliliğini olumsuz yönde etkileyebilir. Saklı maliyet, mükelleflerde/işverenlerde tepki yaratması veya vergi ödeme ve sigortalılık konusunda zorlamaya neden olması dolayısıyla verimliliği azaltabilecektir.⁸⁴ Ayrıca bu tür durumlar kayıt dışı ekonomi ve özellikle

⁸³ Abdurrahman Akdoğan, 1981, a.g.m., s.18

⁸⁴ Binnur Çelik, a.g.e., s.12

primin maliyeti noktasında kayıt dışı istihdamı tetikleyici nitelikte etkiler ortaya çıkartabilecektir.

Saklı maliyeti de iki grupta incelememiz mümkündür. Bunlar ölçülebilen maliyetler ve ölçülemeyen maliyetlerdir. Ölçülebilen maliyetler daha çok para ile ifade edilebilmesi mümkün olan maliyetlerdir. Örneğin şahısların vergi veya sosyal güvenlik ile ilgili uyuşmazlıklarından ötürü avukatlarına yaptıkları ücret giderleri bunlar arasında sayılabilir. Ölçülemeyen maliyetler ise mükelleflerin, işverenlerin veya sigortalıların üzerlerine salınan vergiden veya primden ötürü olumsuz etkilenmelerinin sonucu olarak psikolojik baskı altında kalmalarının veya harcanan zamanın yarattığı maliyettir diyebiliriz.

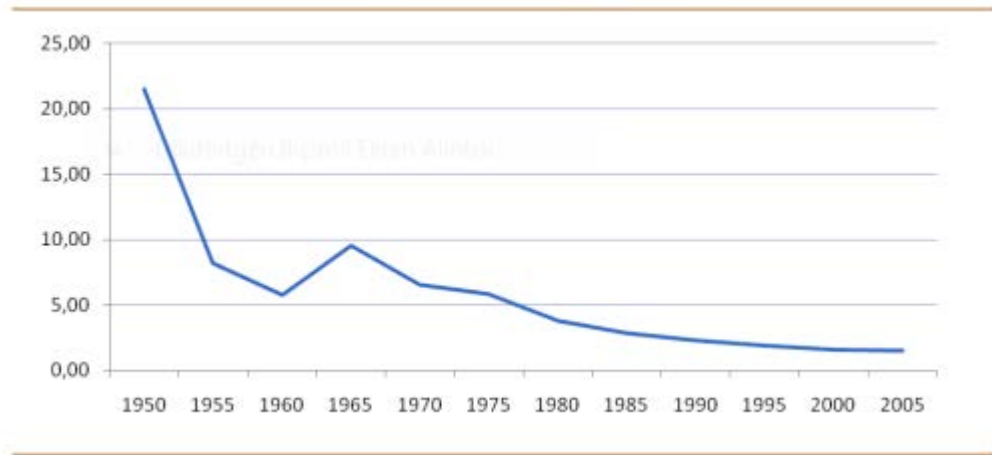
Sosyal güvenlik reformu sonrasında e-devlet projesi kapsamında gerçekleştirilen uygulamalar ve işveren yükümlülüklerinin çoğunun internet ortamında gerçekleştirilmeye başlanması gerek açık gerekse de saklı maliyeti olumlu yönde etkilemiştir. Sigortalı tescili, aylık prim ve hizmet belgelerinin verilmesi, primlerin ödenmesi gibi yükümlülüklerin rahat bir şekilde elektronik ortamda yapılıyor olması gerek zamansal gerekse de bürokratik anlamda büyük kolaylıkları da beraberinde getirmiştir. Ayrıca reform öncesinde üç ayrı kurum tarafında benzer nitelikte işlemlerin ayrı ayrı gerçekleştirilmesi personelin etkin kullanımı ve mekansal sıkıntılar açısından sorun ortaya çıkarmakta iken reform sonrasında tek çatı uygulaması ile özellikle taşra teşkilatında bu hususlarda önemli adımlar atılmıştır.

4.4. Aktüeryal Yapı Açısından Değerlendirme

“Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin sorunları emek piyasası ile çok yakından ilişkilidir. Yıllar itibari ile üç kurumun aktif-pasif oranlarına bakarak sistemin temel sorununun nerede olduğu görülebilir. Dağıtım esasına dayalı bir sosyal güvenlik sisteminde aktif sigortalıların sayısının sistemden aylık alanların sayılarına oranının

ideal olarak kabul edilen yedi ya da sistemin aktüeryal dengesi için en az dört olmalıdır.”⁸⁵

Aşağıdaki grafikte de görüldüğü üzere yıllar itibariyle aktif-pasif oranında ciddi bir düşüş görülmektedir.⁸⁶



Grafik 1: Aktif Pasif Oranları, 1950-2005

Ülkemizde yaşlı nüfusun artması, erken emeklilik yaşı gibi sebeplerle aktüeryal denge bozulmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik sistemimizdeki aktüeryal dengeyi ortaya koyarken öncelikle 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce faaliyet gösteren SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’daki durumu ardından da konsolide aktif-pasif dengesini ortaya koymak sorunu tespit açısından yerinde olacaktır.

⁸⁵Erdal Gümüş, (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, *SETA Analiz*, s. 12

⁸⁶ DPT, (1950-2006). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Tablo 8.10

Tablo 1: SSK Aktif-Pasif Dengesi

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
2000	6.565.167	3.339.327	1,97
2001	6.136.107	3.560.638	1,72
2002	6.563.187	3.747.573	1,75
2003	6.750.460	3.935.523	1,72
2004	6.952.848	4.120.866	1,69
2005	7.651.705	4.308.186	1,78
2006	9.034.021	4.510.701	2,00

Kaynak: 2007 Bütçe Gerekçesi - SSK 2007-Mart İstatistik Bülteni, www.sgk.gov.tr

Tablo 2: SSK Yıllar İtibariyle Aktif/Pasif Oranları

Yıllar	Oran
1960	24,30
1965	16,88
1970	9,03
1975	6,29
1980	3,47
1985	2,45
1990	2,39
1995	2,44
1999	2,02
2000	1,97
2001	1,72
2002	1,75
2003	1,72
2004	1,69
2005	1,78
2006	2,00

Kaynak: SSK 2007-Mart İstatistik Bülteni, www.sgk.gov.tr

Tablo 3: TC Emekli Sandığı Aktif-Pasif Dengesi

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
2000	2.163.698	1.296.935	1,67
2001	2.236.050	1.355.558	1,65
2002	2.372.777	1.408.941	1,68
2003	2.408.148	1.466.679	1,64
2004	2.404.091	1.534.576	1,57
2005	2.402.409	1.595.973	1,51
2006	2.431.298	1.616.161	1,5

Kaynak: 2007 Bütçe Gerekçesi - SSK 2007-Mart İstatistik Bülteni, www.sgk.gov.tr

Tablo 4: Bağ-Kur Aktif-Pasif Dengesi

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
2000	3.312.694	1.277.444	2,59
2001	3.336.655	1.343.840	2,48
2002	3.321.332	1.393.670	2,38
2003	3.383.849	1.445.820	2,34
2004	3.448.549	1.519.190	2,27
2005	3.354.372	1.600.294	2,10
2006	3.352.671	1.683.273	1,99

Kaynak: 2007 Bütçe Gerekçesi - SSK 2007-Mart İstatistik Bülteni, www.sgk.gov.tr

Tablo 5: Konsolide Aktif-Pasif Dengesi

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
2000	12.041.559	5.913.706	2,04
2001	11.708.812	6.260.036	1,87
2002	12.257.296	6.550.184	1,87
2003	12.542.457	6.848.022	1,83
2004	12.805.488	7.174.632	1,78
2005	13.408.486	7.504.453	1,79
2006	14.817.990	7.810.135	1,89

Kaynak: 2007 Bütçe Gerekçesi - SSK 2007-Mart İstatistik Bülteni, www.sgk.gov.tr

Yukarıdaki tablolardan da görüleceği üzere aktif-pasif dengesi açısından 2000-2006 yılları arasında sadece SSK artış kaydetmişken gerek Bağ-Kur gerekse de Emekli Sandığı'nda ciddi düşüşler yaşanmıştır. Ancak her üç kurumda da aktif pasif dengesi olması gereken en az %4 oranının çok altındadır. Aynı durum üç kurumun toplamını gösteren konsolide aktif-pasif dengesinde de söz konusudur.

Tablo-2'ye baktığımızda SSK açısından özellikle 1975 yılından sonra ciddi bir aktif pasif dengesi düşüşü yaşanmıştır. Bunun sebebi, sisteme dahil olanların yavaş yavaş pasif sigortalı duruma geçmeye başlamalarıdır.

Nüfus yapısındaki seyir dikkate alındığında, emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemelerin bilimsel veriler ışığında yapılması gereği, sistemin gelirlerinin artması ve giderlerinin azalması çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Oysa ülkemizde sosyal

güvenlik sistemindeki açığın kökenine inildiğinde, 1992 yılında emeklilik programlarında yaş sınırının kaldırılmasına ve erken emeklilik uygulamasının yürürlüğe girmesine rastlanılır. Popülist politikalar erken emekliliği teşvik ettikçe, sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemde mali açıdan sürdürülebilirliği risk altına girmektedir.

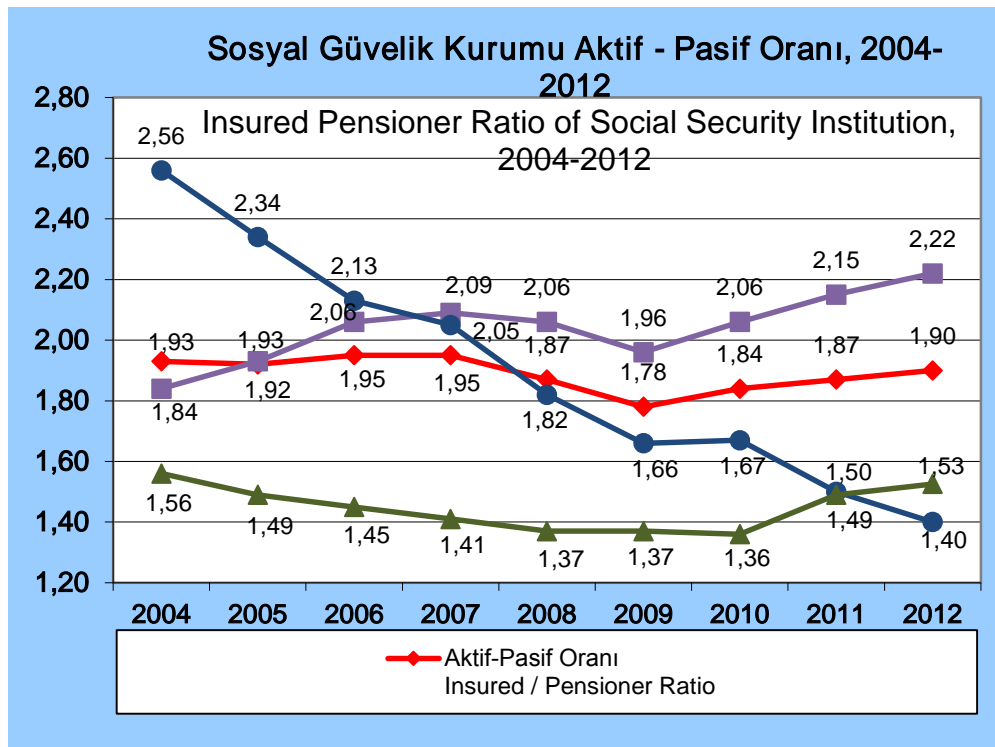
Aktif-pasif dengesinin bozuk olmasının en önemli sonucu emeklilik sisteminde çöküşe neden olmasıdır. OECD ülkeleri arasındaki karşılaştırmalara göre, Türkiye en uzun süre emekli maaşı ödeyen ülkeler sıralamasında Lüksemburg'dan sonra ikinci sıradadır. Emeklilik yaşı Fransa, Slovakya ve Kore'de 60, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da 62, Avusturya, Avustralya, Belçika, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre ve İngiltere'de 65, Danimarka, İzlanda, Norveç ve ABD'de 67'dir. Emeklilik yaşının düşük olması sebebiyle Türkiye'de emeklilikte geçen süre ortalama 27 yıldır. Bu süre İtalya'da 21, Fransa'da 20, İspanya ve Almanya'da 18, Polonya'da 15 yıldır.⁸⁷

Tablo 6: Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif Pasif Oranı, 2004-2012

Yıllar	Aktif-Pasif Oranı	4-1/a Aktif-Pasif Oranı	4-1/b Aktif-Pasif Oranı	4-1/c Aktif-Pasif Oranı
2004	1,93	1,84	2,56	1,56
2005	1,92	1,93	2,34	1,49
2006	1,95	2,06	2,13	1,45
2007	1,95	2,09	2,05	1,41
2008	1,87	2,06	1,82	1,37
2009	1,78	1,96	1,66	1,37
2010	1,84	2,06	1,67	1,36
2011	1,87	2,15	1,50	1,49
2012	1,90	2,22	1,40	1,53

Kaynak: SGK 2012 İstatistik Yıllığı

⁸⁷ Birol Aydemir, (2006). "Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma", *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S. 40, s.69



Grafik 2: Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif Pasif Oranı, 2004-2012

Kaynak: SGK 2012 İstatistik Yıllığı

Sosyal güvenlik reformu sonrasında aktüeryal dengenin nasıl değiştiğine yönelik yukarıda yer alan tablo-6 ve grafik – 2 incelendiğinde konsolide olarak 2009 yılından sonra yani yasal çalışmaların tamamlandığı ve etkilerinin hissedilmeye başladığı süreden sonra bir yükselmenin olduğu ve 2012 yılına kadar bu yükselmenin 0,03'lük oranla devam ettiği görülmektedir. Söz konusu yükselmeye özellikle 4/a (hizmet akdine tabi çalışanlar) ve 4/c (memurlar) kapsamında sigortalı olanların etkilerinin olduğu, ancak 4/b (kendi nam ve hesabına çalışanlar) kapsamında sigortalı olanlarda aktif-pasif dengesi açısından ciddi bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Bu düşüşün nedeni 5510 sayılı Kanun ile birlikte 4/b kapsamındaki sigortalılar açısından emeklilik şartlarının diğerlerine nazaran daha dezavantajlı hale getirilmesi ve bu kapsamda çalışanların 4/a kapsamında sigortalı olma yönünde girişimde bulunmalarıdır. 2009 yılından sonra 4/a kapsamındaki aktif sigortalı sayısındaki artışın nedeni de bu şekilde açıklanabilir. Ancak konsolide olarak yaşanan aktüeryal dengedeki artış olumlu olarak nitelendirilebilecektir. Sosyal güvenlik reformu

sonrasında kayıtdışı istihdamla mücadele noktasında gösterilen gayret, e-devlet kapsamında bürokratik engellerin ortadan kaldırılması ve alınan sonuçlar aktif-pasif oranındaki yükselişte önemli bir role sahiptir.

Aktüeryal yapının sosyal güvenlik sistemimiz üzerindeki olumsuz etkisi ve önlem alınması noktasındaki gerekliliğine 10. Kalkınma Planında da yer verilmiştir. Plana göre, sosyal sigorta sisteminin aktif-pasif oranının düşüklüğü, nüfusun giderek yaşlanması ve kayıt dışı istihdamın yaygınlığı sistemin mali sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca kayıt dışılık nedeniyle çalışanlar emeklilik dönemi güvencesinden mahrum kalmaktadır.⁸⁸

Aktif-pasif oranını ve aktüeryal dengeyi iyileştirmek amacıyla emekli aylığı hesaplamalarında kullanılan parametreler, kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalmasını teşvik edecek şekilde düzenlenecektir.⁸⁹

4.5. Diğer Hususlar

Genellikle literatürde sosyal güvenlik kavramı, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedefleyen bir müessese olarak ele alınmaktadır. Ancak bazı tanımlamalarda bu kavrama aynı zamanda sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları da dahil edilmektedir ve bazı tartışmalara neden olmaktadır.

Sosyal yardım veya yoksulluk yardımları, toplumda çalışamayan ve çalışmadığı için sosyal sigorta kapsamına giremeyen veya çalıştığı halde elde ettiği ücret çok düşük olan bireylere yönelik programlardır. *Sosyal hizmetler* ise, bireylerin kendi başlarına kaldıklarında birtakım temel ihtiyaçlarını kendilerinin karşılayamayacağı varsayımıyla, sadece piyasaya kalarak ve ödeme gücüne bağlı olarak bu hizmetler sunulduğunda bu hizmetleri satın alamayacağı, dolayısıyla sosyal riske maruz kalacağı varsayımı altında sunulan (sağlık, eğitim gibi) hizmetlerdir.

⁸⁸ Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 02/07/2013, s. 52

⁸⁹ Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 02/07/2013, s. 53

Bunlar genellikle yaşlılara, gençlere, kadınlara ve özörlölere yönelik yapılan spesifik hizmetleri içermektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri açısından iki temel yaklaşım kabul edilen Bismarck ve Beveridge modelinin sosyal yardım kavramına bakış açısı oldukça farklıdır. Nitekim Bismarck yaklaşımı sosyal güvenliği sadece mesleki yapı ile bağıntılamış ve sosyal yardım anlayışı sosyal güvenlik sisteminin tümüyle dışında bırakılmıştır. Beveridge sisteminde ise sosyal güvenlik sistemi sosyal yardımları tamamıyla içselleştirmiş ve mesleki yapı göz önünde bulundurulmaksızın tüm ülke vatandaşlarına uygulanmıştır.

ILO tarafından ortaya konulmuş olan 102 nolu sözleşmede yer alan dokuz sigorta kolundan aile yardımı sigorta kolu genel anlamda sosyal yardım anlayışının bir uzantısı konumundadır. Bugün dünya ölkelerinde genellikle yukarıda tanımını yaptığımız sosyal güvenlik kavramının yanı sıra sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar da sosyal güvenlik sisteminin içinde değerlendirilmektedir. Öyle ki çoğunda aile yardımı veya sosyal yardım adı altında bağımsız bir sigorta kolu uygulanmaktadır. Örneğin; Almanya'da ayrı bir sigorta kolu olarak aile yardımı sigortası uygulanmakta ve bu da dayanışma prensibinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir⁹⁰. Hollanda'da ise sosyal yardım sigortası adı altında ayrı bir düzenleme söz konusu olup sosyal yardımlar sosyal güvenlik sisteminin üç ana kolunda birisi olarak kabul edilmiştir⁹¹.

Sosyal yardım uygulamaları kimi ölkelerde sadece işgücü piyasası dışında yer alan ve mal varlığına sahip olmayan nüfusu kapsamaktadır. Bu anlayış çalışanların yeterli geliri elde ettikleri yaklaşımına dayanmakta, bir başka deyişle çalışan yoksulları dışlamaktadır. Türkiye de bu sınıfa girmektedir. Oysa OECD ölkelerine bakıldığında çalışan yoksulların oranının %7 olduğu görölmektedir.

1982 Anayasamızın 60. maddesinde *Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar* hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm Türk sosyal güvenlik sisteminin anlayışını ve kapsamını da ortaya koymaktadır. Buna göre, sosyal güvenlik kesinlikle belli mesleki

⁹⁰ Tobias H Eckerle, (2004). *Investment in Germany*, KPMG International, s.7.

⁹¹ Hans van Ruiten (2008). *Employment in the Netherlands Conditions of Employment, Tax and Social Security Aspects*, Loyens&Loeff Series, s. 52

oluşumlar veya ilişkiler ile sınırlandırılmaz niteliktedir. Dolayısıyla sosyal yardım anlayışının temeli Anayasamızın 60. maddesine dayanmaktadır. Sosyal yardım anlayışının sosyal güvenlik sistemleri içerisindeki en önemli yansımalarından birisi aile yardımı sigortası uygulamasıdır. Ülkemizde henüz ILO'nun sözleşmelerinde öngörülen dokuz sigorta kolundan aile yardımları sigortası uygulamasına geçilmemiştir. Buna karşın 102 nolu Sözleşme'de yer alan diğer sekiz sigorta koluna sosyal güvenlik sistemimizde yer verilmiştir.

Türkiye'de yoksulluk ve kurumsallaşmış sosyal yardım mekanizmaları geç sayılabilecek bir dönemde gündeme gelmiştir. İşgücünün büyük oranda kırdan kente göçün kırla bağı sürdürecektir biçimde gerçekleşmesi ve bunun sağladığı destek mekanizmaları, kentte barınılabilecek, hemşehrilerin yaşadığı gecekondu bölgelerinin olması bunlar arasında sayılabilir. Bu olanakların azalması ya da ortadan kalkmasıyla yoksulluk daha görünür bir hal almaya başlamıştır. Böylelikle nöbetleşe yoksulluktan kalıcılaşan yoksulluğa da geçilmiştir.⁹²

Ülkemizde sosyal yardımlar, genel yardımlar ve primsiz ödemeler olarak sınıflandırılabilir. Bunlardan genel yardımlar kamuda yer alan muhtelif kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Primsiz ödemeler ise sosyal güvenlik reformu sonrasında 01/10/2008 itibarıyla Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmeye başlanmış, akabinde ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile işbirliği içerisinde yürütülmeye çalışılmıştır. Günümüzde genel yardımlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Belediyeler tarafından yürütülmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen sosyal yardımların büyük çoğunluğu şartlı nakit transferlerinden oluşmaktadır ve genellikle eğitim ve sağlık temelli yardımlardır.

“OECD ülkeleri arasında yapılmış çalışmalar belirlenmiş gruplara, özellikle özürülere verilen yardımlarda kötüye kullanmanın yaygın olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye'de de özürlü yardımlarının istismar edildiğine dair güçlü bir kanı oluşmuştur. Özürülük oranını olduğundan daha yüksek gösteren raporların

⁹² Ülker Şener, (2010). *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları*, TEPAV Politika Notu, s.11

düzenlenmesi, özürlü rehabilitasyonu merkezlerindeki kayıt usulsüzlükleri (özürlüye eğitim verilmediği halde verilmiş gibi göstermek devletten özürlü rehabilitasyonu için alınan parayı aile ile paylaşmak), vb. bunlardan sayılabilir.”⁹³

Sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağılımı açısından hükümetler tarafından kullanılabilir en etkin politikalardan birisidir. Ancak sadece mesleki ilişkiler ve çalışma durumuna dayandırılarak yürütülen sosyal güvenlik sistemleri gelir dağılımını iyileştirme noktasında yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda sosyal yardımlar çok önemli bir rol üstlenmektedir. Sosyal yardımları özümsememiş, sistem içerisine dahil etmeksizin dağınık bir şekilde uygulanmış sosyal güvenlik sistemleri gerek yoksullukla mücadelede gerekse de kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına dayalı politikaların istikrarlığında başarısız olmaktadır. Nitekim Türk sosyal güvenlik sistemi yıllardır bu sorunlara çözüm üretememektedir. Öyle ki, Birleşmiş Milletler tarafından son yayınlanan insani gelişme endeksinde Türkiye 79. sırada yer almaktadır. Raporla göre Türkiye gelir sıralamasında ise 15. sıradadır. Bu durum yoksulluğun salt kişi başına gelir artırımının sağlanmasıyla giderilemeyeceğini, sosyal politika uygulamalarının yoksullukla mücadelede bir araç olarak kullanılması gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle genel olarak sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi, kapsamlarının genişletilmesi, sosyal yardımlarla birlikte ele alınması yoksulluğun etkilerini hafifletecektir.

Sosyal yardımlar aynı zamanda maliye politikası açısından etkili bir otomatik stabilizatör görevi üstlenmektedir. Ancak ülkemiz uygulamalarına baktığımız zaman sosyal yardımların durgunluğa dayalı ekonomik krizlerde artmadığı, tam aksine azaldığı görülmektedir. Bu durum sosyal yardım politikasının dağınıklığı ve uygulama birimleri arasındaki koordinasyonsuzluğun bir göstergesidir. Özellikle işsizliğin yüksek düzeyde olduğu ekonomilerde söz konusu manzara ile karşılaşmak mümkündür.⁹⁴

⁹³ Ülker Şener, (2010). “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları”, *TEPAV Politika Notu*, s.19

⁹⁴ Mehmet Bulut, (2011). “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Sosyal Yardım Yaklaşımı Ve Türkiye’de Durum”, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, s. 23

Sosyal güvenliğin yoksulluğa karşı etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için sosyal güvenlik tabanının/ mümkün olduğu kadar geniş olması gerekmektedir. Bu da öncelikle kayıt dışı istihdamın kayıt içine alınması ve sosyal yardım kapsamının belirlenerek sosyal güvenlik sisteminin içine tam olarak katılması ile mümkündür. Ancak geçmiş yıllara baktığımızda gerek siyasi gerekse de ekonomik sebeplerle her iki hususun da etkin bir biçimde gerçekleşmesi mümkün olmamıştır.

Önemli olan bir başka husus ise sosyal yardım uygulamalarının dolaylı olarak sosyal sigorta suiistimallerini (özellikle sağlık sigortası uygulamalarında) ve kayıt dışı istihdamı tetiklediği görülmektedir. Bu gibi olumsuzluklar genellikle sistemin etkin işlememesi, bilgi işlem ve koordinasyon tekniklerinin yetersizliği ve sosyal güvenlik ahlakının yerleşmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu itibarla öncelikle sosyal yardım politikalarının bir plan ve koordinasyon sistemi içinde gerçekleştirilmesi ve sosyal güvenlik sisteminden koparılmaması gerekmektedir. Öyle ki sosyal yardımların SGK tarafından yürütülen kısmı bile plan ve programlama aşamasında sosyal güvenlik politikalarından bağımsız yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu itibarla dağınık bir mevzuata sahip sosyal yardımlar yeni bir yasal düzenleme çatısı altında düzenlenmeli ve idari açıdan ise mümkün olduğunca tek elden yönetim anlayışı benimsenmeli veya etkin bir koordinasyon sistemi devreye sokulmalıdır.⁹⁵

⁹⁵ Mehmet Bulut, a.g.m., s.24

SONUÇ

Sosyal güvenlik, bireyi tüm yaşamı boyunca yakından ilgilendiren bir olgudur. Sosyal güvenlik, asıl olarak, kişinin ulaştığı yaşam düzeyini koruma ve sürdürme amacını taşımaktadır. Devletin ve hukuk düzeninin korunması ve devamı bakımından sosyal sınıflar arasında barış ve dayanışmayı bozan ve toplumsal yapıyı tehdit eden bu tezatların giderilmesi gerekmektedir. Nitekim sosyal politika da temelde eşitlik ilkesine dayanmaktadır. Kişiler, gerek normal yaşantılarını devam ettirirken gerekse de mesleklerini ifa ederlerken hayatlarını, sağlıklarını ve gelirlerini tehlikeye düşürebilecek veya değiştirebilecek bazı risklerle karşı karşıya bulunmaktadır. Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamaları ve kişilerin karşı karşıya kalmış oldukları sosyal riskler nedeniyle ortaya çıkan bir olgudur.

Sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişimlerine koşul olarak değişmekle birlikte çağdaş devlet anlayışının vazgeçilmez öğelerinden birisidir. Sosyal güvenlik toplumdaki ekonomik eşitsizliklerin bir ölçüde azaltılması ve sosyal adaletin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Eğer sosyal güvenlik politikaları, bireyleri sosyal risklere karşı koruma çabaları etrafında birleşiyorsa, görünürde amaç bireye ekonomik bir güvence sağlamaktır. Fakat öz itibarıyla bu noktada bireye aynı zamanda kişiliğini geliştirme imkânı da sunmaktadır. Bu durum İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 22. maddesinde “Herkes, toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir; sosyal güvenlik, bireyin onuru, kişiliğin geliştirilmesi için kaçınılmaz ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır” ifadeleriyle vurgulanmaktadır. Genellikle literatürde sosyal güvenlik kavramı, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedefleyen bir müessese olarak ele alınmaktadır. Ancak bazı tanımlamalarda bu kavrama aynı zamanda sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları da dahil edilmektedir ve bazı tartışmalara neden olmaktadır.

Sosyal yardım veya yoksulluk yardımları, toplumda çalışamayan ve çalışmadığı için sosyal sigorta kapsamına giremeyen veya çalıştığı halde elde ettiği

ücret çok düşük olan bireylere yönelik programlardır. Sosyal yardımlara kamu yardımları adı da verilir. Sosyal hizmetler ise, bireylerin kendi başlarına kaldıklarında birtakım temel ihtiyaçlarını kendilerinin karşılayamayacağı varsayımıyla, sadece piyasada kalarak ve ödeme gücüne bağlı olarak bu hizmetler sunulduğunda bu hizmetleri satın alamayacağı, dolayısıyla sosyal riske maruz kalacağı varsayımı altında sunulan sağlık, eğitim gibi hizmetlerdir. Bunlar genellikle yaşlılara, gençlere, kadınlara ve özürllülere yönelik yapılan spesifik hizmetleri içermektedir.

Sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel bir ihtiyaçtır. İlk insandan günümüze her insan ve her toplum bu ihtiyacı hissetmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin bulunmadığı ya da yetersiz kaldığı toplumlarda aile bireyleri arasındaki dayanışma, tarihin her döneminde sosyal koruma açısından önemli rol oynamıştır. Osmanlı Devleti döneminde aile bir tür üretim ve tüketim birliği oluşturmaktaydı. Kuşaklar değişmekte, fakat çocuklar, çalışma yasında olanlar ve yaşlılar sürekli olarak aile ocağında birlikte yaşamaktaydılar. Aile üyelerinden birinin bir hastalık ya da kazadan ötürü çalışamaz duruma gelmesi veya ölümü halinde, tarıma dayalı üretim faaliyeti öbürleri tarafından sürdürülmekteydi. Ailenin koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesi, sosyal korumanın bir gereksinme olarak algılanmasına engel oluşturuyordu. Osmanlı İmparatorluğunda, bir yandan fitre, zekat ve vakıflar gibi sosyal kurumlarla yoksullara yardım edilmiş; öbür yandan esnaf, loncalar içinde yer alan orta ve teavün gibi yardım sandıkları aracılığıyla, bazı risklere karşı korunmuştur. Bu sandıkların sermayesi, esnafın belli zamanlarda ödediği aidat ve bağışlara dayanıyordu. Ülkemiz açısından loncalar, esnafın bu sandıklara girmesinin zorunlu tutulması nedeniyle sosyal sigortaların ilk çekirdeği olarak kabul edilmektedir.

Ahilikle tarihsel bağları bulunan loncalarda bugünkü anlamda işçi işveren ilişkileri söz konusu olmamış, çırak, kalfa ve ustalar aynı örgüt çatısı altında yer almışlardır. İşçi denilebilecek çırak üretim sürecinin her aşamasına katılmış, beceri ve ustalık kazanan çırağın önce kalfa, sonra usta olabilmesine ve işletme açabilmesine olanak tanınmıştır. Çırağın belirli kuralların yerine getirilmesi sonucunda yükselebileceğine sahip olması örgüt içinde grup ve çıkar farkı yerine aynı meslekten olmaktan gelen dayanışma duygusu yaratmıştır

Tanzimat'tan sonra sosyal güvende bir gerileme gözlenmiştir. Cumhuriyet'in ilanından 3008 sayılı İş Kanunun çıkarıldığı 1936 tarihine kadar, sosyal güvencle ilgili kapsamlı bir düzenleme yapılmamıştır. 09.07.1945 tarih ve 4792 sayılı kanunla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu, Türk sosyal güvenlik sisteminin temel taşlarından biri olmuştur. 1949 yılında 5434 sayılı **T.C.Emekli Sandığı Kanunu** çıkarılmış, sosyal güvenlik sistemimizin geniş halk kitlelerine yaygınlaştırılması konusunda önemli bir boşluk 01.10.1972 tarihinde yürürlüğe giren 1479 sayılı **Bağ-Kur Kanunu** ile doldurulmuştur. Bu yasa ile, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar da sosyal güvenlik hakkına kavuşturulmuştur.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde süregelen temeldeki üçlü ayırım teşkilatlanma noktasında 2006 yılında sona ermiştir. Sosyal güvenlik idaresi, 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra büyük bir değişikliğe uğramıştır. 5502 Sayılı Kanun ile birlikte bu üç kuruluş birleştirilmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanmışlardır.

5502 Sayılı Kanun ile birlikte sosyal güvende tek çatı uygulamasına geçilmesine karşın reformun uygulama ayağı hayata geçirilememiştir Türk sosyal güvenlik sisteminin mevcut sorunlarını kısaca şöyle sıralayabiliriz; hizmet sunumunda eşitliğin olmaması uygulamada özerkliğin olmaması, hizmet sunumlarında yetersizlik, bürokrasinin fazlalığı, aktif-pasif sigortalılıkta dengesizlik, mevzuatsal sorunlar, emeklilik yaşının düşüklüğü, denetimde etkinsizlik, kayıt dışı istihdamda artış, sık sık çıkan prim afları ve buna yönelik beklentiler, prim tahsilatındaki aksaklıklar, kaçak ve çocuk işçi istihdamının fazlalığı, sosyal güvenliğe yönelik bir usul kanununun olmaması, işverenler üzerindeki mali yükün fazlalığı, sosyal güvenliğe ilişkin yolsuzluklar gibi sorunlar sosyal güvenlik sistemimizin etkinsizliğindeki başlıca nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

5502 Sayılı Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum, Sayıştay'ın denetimine tâbidir. Gerek sosyal güvenlik reformu öncesinde gerekse de sosyal güvenlik reformu

sonrasında kurumsal açıdan en çok tartışılan ve eleştirilen husus sosyal güvenlik idaresinin özerkliğidir. Her ne kadar sosyal güvenlik idaresinin özerk bir yapıda olduğu yasal olarak güvence altına alınmışsa da uygulamada bu özerklikten ödün verildiği görülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu' nun; 5502 sayılı yasayla kaldırılan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığından daha özerk olduğu hususu tartışmasızdır. Önceki yasalarla kıyaslandığında, kurumun özerkliğinin sağlanması adına önemli adımlar atıldığı gerçeği ortadadır. Genel Kurul oluşumunda tüm sosyal ortakların yer alması ve sayılarının hükümet temsilcilerinden fazla olması, Yönetim Kurulu üye sayısında hükümet temsilcisi ve sosyal ortak temsilcisi sayılarının eşitlenmesi, Yönetim Kurulu kararlarının büyük çoğunluğunun Bakan onayına tabi olmaksızın kesin olması, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu'nun oluşması ve burada da çok sayıda meslek odası temsilcisinin yer alması, kurum bürokratlarının önemli kısmının yönetim kurulunca atanması, devletin sigorta primine sosyal ortak gibi prim katkısında bulunması, kurumun Sayıştay denetimine tabi olması gibi hususlar birlikte değerlendirildiğinde kurumun özerkliği konusunda önemli gelişmeler sağlandığı görülmektedir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı Döneminde (2007-2013), sosyal güvenlik konusunda önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik reformunun dört ana bileşeninden, üçü olan emeklilik, sağlık ve kurumsal yapılanma bileşenleri gerçekleştirilmiş, sigortalıların SGK'ya erişimini kolaylaştırmıştır. 2010 yılı sonu itibariyle 473 adet Sosyal Güvenlik Merkezi kurulmasına karar verilmiş ve bunlardan 277'si faaliyete geçmiştir. Denetim elemanı sayısı 400'den 1.100'e çıkarılmış ve sigortasız çalışanların kayıt altına alınabilmesi için ALO 170 hattı kurulmuştur. SGK ile diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları (Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, İl Emniyet Müdürlükleri vb.) arasında yapılan işbirliği sonucu veri değişimi sağlanmış ve SGK'da kayıtlı olmayıp, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında kayıtları olan sosyal güvencesiz çalışanlar kayıt altına alınmıştır. Alınan tüm bu tedbirler neticesinde 2008 yılından 2012 yılı Temmuz ayına kadar 1 milyon 161 bin çalışan, 40 bin emekli ve 81 bin işyerinin tescilsiz olarak faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir. Sosyal güvenlik reformu ile toplumu oluşturan bütün kesimler için kolay erişilebilir, tam otomasyonlu tek bir sosyal güvenlik kurumuna

geçilmektedir. Bu yeni kurumsal yapı ile kaliteli ve standart hizmet sunumu, en uç hizmet biriminden tüm hizmetlerin gerçekleştirildiği e-sosyal güvenlik anlayışı üzerine bir sistem kurulması hedeflenmektedir

Kayıtlı istihdamın artırılması hususunda önemli bir tedbir de, kamu kurum ve kuruluşları ile SGK'nın ortak veri tabanı kullanmasıdır. Ortak veri tabanı kullanılmasıyla tüm vatandaşların işlemlerinin tek bir numara üzerinden izlenmesi sağlanabilir. Bu doğrultuda, tüm kamu kurumlarının işlemlerinde; gerçek kişilere ait işyerlerinin izlenmesinde T.C. Kimlik Numarası, tüzel kişilere ait işyerlerinin izlenmesinde ise vergi numarası kullanılacaktır. Böylelikle, Gelir İdaresi Başkanlığı, SGK, Belediyeler, İl Sağlık Müdürlükleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve diğer işyeri ruhsatı vermeye yetkili ya da işyerinde denetim yapan birimler tek bir veri tabanından kendilerine ilişkin verileri izleyecekler ve diğer veriler ile çapraz kontrol yapabileceklerdir.. Sosyal güvenliğin yoksulluğa karşı etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için sosyal güvenlik tabanının/ mümkün olduğu kadar geniş olması gerekmektedir. Bu da öncelikle kayıt dışı istihdamın kayıt içine alınması ve sosyal yardım kapsamının belirlenerek sosyal güvenlik sisteminin içine tam olarak katılması ile mümkündür. Ancak geçmiş yıllara baktığımızda gerek siyasi gerekse de ekonomik sebeplerle her iki hususun da etkin bir biçimde gerçekleşmesi mümkün olmamıştır.

Gerek sosyal güvenlik reformu öncesinde gerekse de sosyal güvenlik reformu sonrasında kurumsal açıdan en çok tartışılan ve eleştirilen husus sosyal güvenlik idaresinin özerkliğidir. Her ne kadar sosyal güvenlik idaresinin özerk bir yapıda olduğu yasal olarak güvence altına alınmışsa da uygulamada bu özerklikten ödün verildiği görülmektedir.

Önemli olan bir başka husus ise sosyal yardım uygulamalarının dolaylı olarak sosyal sigorta suistimallerini özellikle sağlık sigortası uygulamalarında kayıt dışı istihdamı tetiklediği görülmektedir. Bu gibi olumsuzluklar genellikle sistemin etkin işlememesi, bilgi işlem ve koordinasyon tekniklerinin yetersizliği ve sosyal güvenlik ahlakının yerleşmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu itibarla öncelikle sosyal yardım politikalarının bir plan ve koordinasyon sistemi içinde gerçekleştirilmesi ve

sosyal güvenlik sisteminden koparılmaması gerekmektedir. Öyle ki sosyal yardımların SGK tarafından yürütülen kısmı bile plan ve programlama aşamasında sosyal güvenlik politikalarından bağımsız yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu itibarla dağınık bir mevzuata sahip sosyal yardımlar yeni bir yasal düzenleme çatısı altında düzenlenmeli ve idari açıdan ise mümkün olduğunca tek elden yönetim anlayışı benimsenmeli veya etkin bir koordinasyon sistemi devreye sokulmalıdır.

Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin sorunları emek piyasası ile çok yakından ilişkilidir. Yıllar itibari ile üç kurumun aktif-pasif oranlarına bakarak sistemin temel sorununun nerede olduğu görülebilir. Dağıtım esasına dayalı bir sosyal güvenlik sisteminde aktif sigortalıların sayısının sistemden aylık alanların sayılarına oranının ideal olarak kabul edilen yedi ya da sistemin aktüeryal dengesi için en az dört olmalıdır.2009'da 1,78'lere kadar düşen bu oran 2012'de 1,90'lara kadar çıkmıştır. Sosyal güvenlik reformu sonrasında kayıtdışı istihdamla mücadele noktasında gösterilen gayret, e-devlet kapsamında bürokratik engellerin ortadan kaldırılması ve alınan sonuçlar aktif-pasif oranındaki yükselişte önemli bir role sahiptir.

Netice olarak her ne kadar problemleri tam çözülemese bile eskiye göre ciddi iyileşmeler içeren bir sosyal güvenlik sistemimiz vardır zamanla eksiklerini bir bir tamamlayarak geleceğe daha güvenle bakabileceğimiz bir sistem haline gelecektir.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Abdurrahman, (1981) “Vergilemenin Açık ve Saklı Maliyeti ve Vergileme Açısından Önemi”, *Yeni İş Dünyası Dergisi*, Yıl 2, S.16, Şubat.
- AKDOĞAN, Abdurrahman, (1996) *Kamu Maliyesi*, Gazi Büro Kitabevi, Ankara.
- AKTAN, Coşkun Can, (2003) *Akademik Özerklik*, <http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/aka-ozerklik.htm>. (Erişim Tarih: 15.04.2014).
- AKTAN, Coşkun Can, (2003) “Sosyal Devletin Araçları”, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm>. (Erişim Tarih: 16.04.2014).
- ALPER Yusuf, (1997) *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını No:15, Bursa.
- ALPER Yusuf, (2003) *Türkiye’de Sosyal Güvenlik (Sosyal Sigortalar)* S.3 Uludağ Üniversitesi İİBF Öğretim Görevlisi, Ekin Kitap Evi- Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 4.Baskı.
- ALPER Yusuf, (2006). “Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sosyal Güvenlik Reform Süreci”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S. 40.
- ALPER Yusuf, (2006) “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu: Değişiklikler, Yenilikler ve Kurumsal Değerlendirme Analizi”, *Mercek Dergisi*.
- ARICI Kadir, (1999) *Sosyal Güvenlik Ders Notları*, S.275 Ankara.
- ARIN Tülay, (2002) *Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler*, TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yayın No: 2002/2, İstanbul.
- ARPACI Altar Ömer, (2004) “Vergi Denetimi, Vergi İncelemesini de İçeren Geniş Kapsamlı Bir Tanımdır”, *e-Yaklaşım Dergisi*, S. 13.
- ASLANKÖYLÜ Resul, (2003) *Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu*, Nurol Matbaacılık, Ankara.

- AŞIKOĞLU Nevzat, (2000) *Financial Liberalization in Turkey*, (Ed.:Hasan Ersel)
Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası.
- AYDEMİR Birol, (Kasım Aralık 2006) “Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S. 40.
- AYDIN Ufuk, (1999) *Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar*, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayını.
- BALKAYA AKÇA F. Nilgün, (1999) “Vergi Maliyeti Üzerine”, *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 99/1.
- BAŞESGİOĞLU Murat, (2006) “Sosyal Güvenlik Reformu İle Sosyal Güvenlik Sistemine Yapılan Köklü Değişimler”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S. 40.
- BAYRİ Osman, (2013) “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, S.2.
- BULUT Mehmet, (2008) “Sosyal Politika ve Sosyal Risk Olguları Doğrultusunda Sosyal Güvenlik Gereksinimi”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*.
- BULUT Mehmet, (2008) “Ülkemizde Sosyal Güvenlik Denetimi Ve Gelir İdaresi İle Koordinasyonun Gerekliliği”, *Vergi Dünyası Dergisi*.
- BULUT Mehmet, (2009) “Sosyal Güvenlik Reformunda Denetimini Etkinleştirmeye Yönelik Düzenlemeler”, *Denetim Dergisi*.
- BULUT Mehmet, (2011) “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Sosyal Yardım Yaklaşımı Ve Türkiye’de Durum”, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*.
- CHU Ke-young, HEMMING Richard (Çev. Doğan CANSIZLAR), (1991) *Kamu Harcamaları Rehberi*, IMF Washington DC.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2006) *Kayıtdışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi*, Ankara.
- ÇELİK Binnur, (2001) *Vergilemede Müdahale İlkesi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÇUBUK Ali, (1983) *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi İİBF Yayınları, Ankara.

- DEMİR Nesrin, (2004) “Avrupa Birliği Sosyal Politikaları Çerçevesinde Sosyal Güvenlik”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Temmuz-Ağustos, S.26.
- DPT, (2006) *Dokuzuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT, 1950-2006 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.
- ECKERLE Tobias H. (2004) *İnvensment in Germany*, KPMG International.
- ERGEN Ahmet, (2007). “Sosyal Güvenlikte Açık Sürüyor”, www.ntvmsnbc.com. (Erişim Tarih: 17.04.2014).
- EROL, Ahmet ve A. Ercan YILDIRIM, (2005) “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Krizlerin Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimine Etkileri”, *Yaklaşım Dergisi*, Yıl: 13, Sayı: 155, Kasım.
- Eurostat, (2006) *Europe In Figures Year Book*, S.07.
- GAUDEMONT Paul Marie, (1975) *Finances Publiques*, Emprunt Et Impot, Paris: Editions Montchrestien.
- GÜMÜŞ, Erdal; (2010) Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler; SETA Analiz.
- GÖRÜR Burhan, “Sosyal Hizmetler Nereye?”, (2006) http://www.sodav.org/sosyal_hizmetlernereye.doc. (Erişim Tarih: 18.04.2014).
- GÜZEL Ali ve OKUR Ali Rıza, (2003) *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul.
- GÜZEL Ali, (2006) *Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri*, S.25-26 Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara.
- ILO, (1976). *İntroduction to Social Security, A Workers' Education Manual*, Geneva.
- İSMMM, (Şubat 2003). *Türk Sosyal Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar, Çözüm Öneriler ve Yeniden Yapılanma Raporu*, İstanbul.
- KARADENİZ Oğuz ve diğerleri, (2004) “Sosyal Sigortalar Sisteminde Dış Denetimde Etkinlik”, Sigorta Müfettişleri Derneği Yayını, Ankara.

- KEKİNSOY Ömer, (2005) “Sosyal Güvenlik Hakkının Anayasa Mahkemesi Kararlarındaki Görünümü”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S.29.
- KİTAPÇI İsmail, (2007) *Sosyal Devlet Işığında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Reform Arayışları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- KOÇ Muzaffer, (2004) “Sosyal Güvenlik ve Risk Kavramları”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S.27.
- KOÇ Muzaffer, (2004) “Sosyal Güvenliğin Kökeni” , http://www.sabem.saglik.gov.tr/akademik_metinler/goto.aspx?id=2208 (Erişim Tarih: 19.04.2014).
- KOBAN Emine, FIRAT Zerrin, (Ocak 2007). “Kayıtdışı Ekonomide Vergi ve Sosyal Güvenlik Açısından Denetim Olgusu”, “İş, Güç” *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, S.1.
- KURT Resul, (2006) “Sosyal Güvenlik Reformu İle Topluluk Sigortası Kaldırılıyor”, *Yaklaşım Dergisi*.
- NADAROĞLU Halil, (2000) *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- OLGAÇ, Cüneyt; BULUT Mehmet, (2010) *Asgari İşçilik Uygulamaları Usul ve Esasları*, TÜRMOB Yayınları.
- OLGAÇ, Cüneyt; BULUT Mehmet, (2010) *1001 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu ve İlgili Mevzuat*, TÜRMOB Yayınları.
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 02/07/2013.
- ORAL, A. İlhan, (2002) *Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortaları Uygulamaları*, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1331, Eskişehir.
- RUITEN Hans van (2008) *Employment in the Netherlands Conditions of Employment, Tax and Social Security Aspects*, Loyens&Loeff Series.
- Stanford. G. ROSS *Efficient Collection Of Social Security Contributions Collection Of Social Contributions*, Poland, 3-4 June 2004 ISSA/OM/CONF/2004/1c www.issa.int 30.07.2004.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, (2005). *Sosyal Güvenlikte Reform*, Ankara.

- ŞENER Ülker (2010) *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları*, TEPAV Politika Notu.
- STANKO, Dariusz, (2004) “Social Security in Theory and Practice: An Essay”, *EconWPA Public Economics Working Papers*, no: 0401007.
- SÜNGÜ Yakup, (2006) “Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Özerkliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S. 40.
- TOKOL Ayşen, (2000) *Sosyal Politika*, Vipaş Yayınları, Bursa.
- TOPTOP Nuri, (2006) *Yerel Yönetimler Maliyesi*, TODAİE, Ankara.
- TUNCAY, A. Can, (2000) *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları, Yayın No: 499, İstanbul.
- Türk Dil Kurumu,(t.y.) [http://www.tdk.gov.tr /TR/](http://www.tdk.gov.tr/TR/), (Erişim Tarih: 18.04.2014).
- UĞURLU Uğur, (2005) *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara.
- YAZAR Feyyaz, TEZCAN Keramet, (2007) “ABD’de Vergi Denetimi ve Gönüllü Uyumu”, *Vergi Dünyası Dergisi*, S. 305.
- YAZGAN, Turan, (1992) “İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Notları”, *Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı*, Kutay Yayınları, Yayın No: 12, İstanbul.
- YÜKSEL ARABACI Rabihan, (2007) *Gelirin Yeniden Dağılımında Bir Araç Olarak Sosyal Güvenlik*, Uludağ Üniversitesi SBE Çalışma Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.