

# SOSYAL GÜVENLİKTE KURUMSAL YAPIDA TERSİNE REFORM: SGK'DAN SSK'YA<sup>(\*)</sup>

(\*\*)Yusuf ALPER

## ÖZ

Sosyal sigorta kurumlarını diğer kamu hizmeti veren kamu kurumlarından ayıran temel ve ayırıcı özelliklerinin başında idari ve mali bakımdan özerk olmaları gelir. 1990'lı yılların başından itibaren finansman açıkları veremeye başlayan Türk sosyal sigorta kurumları, mali özerkliklerini de kaybetmişlerdir. Sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği ise fiili müdahaleler dolayısıyla çok sınırlı bir uygulama imkânı bulmuştur. Kurumların idari ve mali özerkliğinin zayıflığı kurumları; emeklilik yaşının değiştirilmesi ve prim afları gibi sisteme sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı müdahalelerin konusu haline getirmiştir. Sosyal güvenlik reformunun bir ayağını oluşturan kurumsal yapıya yönelik düzenlemelerle ilgili 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bunlardan ilki daha önce üç ayrı kurum tarafından yapılan bütün sosyal sigortacılık işlemlerinin

yeni "tek çatı" kurumu Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından yerine getirilmesidir. İkincisi ise SGK'ya *sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesi görevinin* verilmesidir. SGK'nın bu yeni görev alanı ile ilgili etkinliği arttıkça, sisteme yönelik "akılcı olmayan" müdahaleler azalacak, Kurumun hem idari hem de mali özerkliği güçlenecekti. Ancak, 2006 yılından günümüze kadar geçen 17 yıllık sürede SGK'nın bu ikinci görevi ile ilgili faaliyetleri hem yetersiz kalmış, hem de Kurumda bu görev alanı ile ilgili beklentiler de azalmıştır. SGK, birkaç istisnai faaliyet dışında, tamamen sosyal sigortacılık hizmetleri yapan, etkinlik ve başarı kriterlerini de bu görev alanı ile ilgili gelişmelerle belirleyen bir Sosyal Sigorta Kurumuna yani SSK'ya dönüşmek üzeredir. Bu, sosyal güvenlik reformunun başlangıç hedef ve amaçlarına aykırı "tersine bir dönüşüm" veya "tersine reform" anlamına gelmektedir.

<sup>(\*)</sup>Makalenin Geliş Tarihi / 19.07.2023 - Makalenin Kabul Tarihi / 28.07.2023 - Makalenin Türü / Kuramsal

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

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik Reformu, İdari Özerklik, Kurumsal Yapıda Tersine Dönüşüm, Tersine Reform.

## **THE REVERSE REFORM OF THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF THE TURKISH SOCIAL SECURITY SYSTEM: FROM SSI TO SII**

### **ABSTRACT**

The main and distinctive feature that distinguishes social insurance institutions from other public institutions providing public services is their administrative and financial autonomy. Turkish social insurance institutions, which started to run financial deficits since the early 1990s, have lost their financial autonomy. Administrative autonomy of social insurance institutions, on the other hand, found a very limited application opportunity due to actual interventions. The weakness of the administrative and financial autonomy of the institutions has made it the subject of interventions against the social insurance principles, such as changing the retirement age and premium amnesties. Two important changes were made with the Social Security Institution Law No. 5502, regarding the regulations regarding the institutional structure, which is one of the pillars of the social security reform. The first of these is the fulfillment of all social insuran-

ce transactions, previously carried out by three separate institutions, by the new "single roof" institution, SGK. The second is to assign the SGK the task of implementing and developing social security policies. As the SGK's effectiveness in this new field of duty increased, "irrational" interventions towards the system would decrease, and both the administrative and financial autonomy of the Institution would be more strengthened. However, in the 17 years since 2006, the activities of the SGK regarding this second duty have been insufficient and the expectations from the Agency regarding this duty area have also decreased. Apart from a few exceptional activities, SGK has transformed into a Social Insurance Institution, namely SSK, which provides social insurance services and determines the efficiency and success criteria with the developments related to this field of duty. This means a "reverse transformation" or "reverse reform" against the initial goals and objectives of the social security reform.

**Keywords:** Social Security Reform, Administrative Autonomy, Reversal in Institutional Structure, Reverse Reform.

### **GİRİŞ**

Kamuoyunda "Emeklilikte Yaşa Takılanlar-EYT" düzenlemesi olarak bilinen 3 Mart 2023 tarih ve 32121 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7438 sayılı "Sosyal Si-

*gortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*" ile Türk sosyal sigorta sisteminde "tersine reform" gerçekleştirilmiştir. Kanun'la yaşlılık sigortası ile ilgili olarak, 8 Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun'la hayata geçirilen kademeli emeklilik yaşı uygulamasının geriye doğru 1976 yılına kadar olan 23 yıl, yürürlük tarihinden 2023 yılına kadar geçen 24 yıl olmak üzere toplam 47 yıllık bir geçiş dönemi düzenlemesi yürürlükten kaldırılarak adeta "sil baştan" yapılmıştır. 1999 yılından sonra sigortalı olanların tabi olduğu emeklilik yaşı ile 2008 yılında 5510 sayılı Kanun'la düzenlenen 2048 yılına kadar emeklilik yaşının yükseltilmesine yönelik kademeli geçiş tablosunun değiştirilmesi konusu da bir dahaki seçim döneminde tekrar canlanacak "yeni tartışmanın" kaynağını oluşturmuştur.

Emeklilik yaşının belirlenmesi, özellikle yaşın yükseltilmesine yönelik düzenlemeler bütün dünyada (2023 Fransa örneğinde olduğu gibi) sosyal sigorta sistemlerinin en zorlu ve tartışmalı alanlarından birini oluşturur. Ortalama hayat ümidinin yükselmesine bağlı yaşlanma problemi ile birlikte sosyal sigortalıların aktüeryal dengesini sağlamaya yönelik akla gelen ilk tedbirlerden birini "prim ödeme süresini uzatan, aylık alma süresini kısaltan" emeklilik yaşının yükseltilmesi oluşturur. Türkiye

emeklilik yaşının belirlenmesi konusunda, öngöründe bulunulması ve objektif kriterlerle değerlendirme yapılması çok zor olan "nev-i şahsına münhasır" bir ülkedir ve adeta "med-cezir olayları" yaşanmaktadır. İhtiyarlık sigortasının oluşturulduğu 1954 yılından bu yana geçen 70 yıllık sürede, sonuncusu 7438 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle birlikte emeklilik yaşı ile ilgili 11 ayrı düzenleme gerçekleştirilmiştir ve Türkiye bu dönemde "4'üncü defa yaş şartı olmadan yaşlılık sigortasından yaşlılık aylığı" bağlanması imkânı vermiştir. Çok muhtemeldir ki önümüzdeki yıllarda da bu alanda yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olarak gündeme gelecektir.

Nisan 2023 tarihi itibarıyla yaşlılık aylığı ödemeleri, zaten mali problemleri olan Türk sosyal sigorta sisteminin toplam harcamalarının yüzde 70'ini oluşturmaktadır (SGK, 2023/mali). Yine Nisan 2023 tarihi itibarıyla SGK'dan gelir ve aylık alan 14.255 kişinin 9.785'i (yüzde 68'i) yaşlılık aylığı alan kişilerdir. Bu sayıların, EYT kapsamında aylık bağlananların sayılarının SGK istatistiklerine yansımaları ile birlikte Mayıs 2023 tarihinden itibaren çok hızlı şekilde artması beklenmektedir. Bu gelişme aktif/pasif sigortalı oranı başta olmak üzere sosyal sigorta sisteminin bütün temel göstergelerini "olumsuz" etkilemesi sürpriz olmayacaktır.

Türk sosyal sigorta sisteminin

temel göstergelerini büyük ölçüde etkileyecek emeklilik yaşı ile ilgili düzenleme, *"akademik tartışma"* ortamı olmadan, yine bir seçim döneminde talep edenlerle (oy sahipleri) siyasi karar merkezleri (seçilmek isteyenler) arasında, hem iktidar hem de muhalefet partilerinin *"bir seçim vaadi"* olarak gündeme gelmiştir. Sosyal sigorta sisteminin yönetim ve karar süreçlerinde yer alan hiçbir sosyal taraf, kendilerini ilgilendiren bu konuda *"doğrudan taraf"* olmamış, görüş bildirmemişlerdir. Akademik camia da görüş ve değerlendirmelerine başvurulmaması bir yana objektif değerlendirme yapabilecekleri *"istatistiki veri eksikliğinden"* bu sürece dahil olamamışlardır. Çünkü 5502 sayılı Kanun'la, *"... sosyal güvenlik politikalarını uygulama ve bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapma"* görevi verilen Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), EYT düzenlemesinin sosyal sigorta sistemine etkilerine yönelik tartışmaların sağlam bir zemin üzerinden yürütülmesini sağlayacak kamuoyunun erişimine açık herhangi bir *"özgün çalışma"* yapmadığı gibi akademik çalışmalara temel teşkil edecek kapsamlı istatistiki veri de yayımlamamıştır. Kuruluş kanunu ile *"...aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda bir sosyal güvenlik sistemini yürütmek"* görevi verilen SGK bu süreçte çok *"edilgen"* bir taraf gö-

rünümü vermiştir.

EYT düzenlemesi olarak bilinen 7438 sayılı Kanun'un hazırlanması ve kanunlaşması ile ilgili süreçte yaşananlar, SGK'nın 2 temel görev alanından biri olan *"sosyal güvenlik politikalarının geliştirilmesine yönelik Sosyal Güvenlik Kurumu olma"* fonksiyonunu zayıflatan, ancak Kanun'la aylık bağlanma hakkı verilenlerle ilgili *"başvuruları alma, inceleme ve aylık bağlama işlemlerini en kısa sürede tamamlama ile ilgili sosyal sigortacılık"* görevini öne çıkaran, bir Kurum haline getirmiştir. Bu gelişme, 2006-2008 sosyal güvenlik reformu ile çizilen yörüngenin tersine bir gelişmedir ve SGK hızla sadece sosyal sigortacılık işlemleri yapan bir sosyal sigorta kurumu haline dönüşmektedir.

Bu çalışma, EYT düzenlemesi sürecinde SGK'nın görevleri ile ilgili olarak iyice belirginleşen bu dönüşümle ilgili gelişmeleri ortaya koymak için hazırlanmıştır. Çalışmada tarihi gelişim süreci içinde; Türk sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigorta ayağı ile ilgili kurumsal yapının gelişme sürecindeki temel özelliklere, sosyal güvenlik reformları ve kurumsal yapının yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar ve arayışlara, 2006-2008 reformu ile oluşturulan yeni Kurumun idari ve mali özerkliğini güçlendirecek *"sosyal güvenlik politikalarını uygulama ve geliştirme"* görevine yönelik gelişmeler incelenmiştir. Çalışmada, reform

sonrası dönemde SGK'nın "sosyal güvenlik politikalarını uygulama ve geliştirme görevini" yerine getirmesini engelleyen gelişmelere yer verilmiş, EYT sürecinde yaşananlarla birlikte Kurumun hızla "sosyal sigortalaşma" dönüşümüne vurgu yapılmaya çalışılmıştır. Bugün yaşanan tartışmaları ve çalışmaya konu olan problemi daha iyi anlamak için zorunlu olarak "tarihsel gelişim süreci" ile ilgili uzun açıklamalar yapılmak zorunda kalınmıştır.

## **1. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK (SİGORTA) SİSTEMİNİN KURUMSAL YAPISI: TARİHSEL GELİŞİM**

Türk sosyal güvenlik sistemi esas olarak primli rejimler olarak adlandırılan sosyal sigortalar üzerine kurulmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin kişi olarak kapsama aldığı nüfusun yüzde 88'i (SGK, 2023/sigortalı) ve sosyal koruma (güvenlik) harcamalarının yüzde 90'ı sosyal sigortalar tarafından (TÜİK, 2021) gerçekleştirilmektedir. Bir başka ifade ile Türk sosyal güvenlik sistemi ile kastedilen genellikle Türk sosyal sigorta sistemidir. Bu çalışmada da başlık sosyal güvenlik sistemi olmakla birlikte, esas olarak Türk sosyal sigorta sisteminin kurumsal yapısının, yönetimi ve sorunları ele

alınacaktır.

### **1.1. Türk Sosyal Sigorta Sisteminin Kurumsal Yapısı: Tarihsel Gelişimi ve Temel Özellikleri**

#### **1.1.1. Kurumsal Yapı ile İlgili Kısa Tarihsel Gelişim Süreci**

Türkiye'nin ilk sosyal sigorta kurumu, 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu kapsamında hizmet sözleşmesi ile çalışan işçilerin sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla; 16.07.1945 tarih ve 4792 sayılı "İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu" ile oluşturulmuştur. İşçi Sigortaları Kurumu (İSK); "4792 sayılı Kanun ve özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali bakımından muhtar tüzel kişilikte bir kamu kurumu" olarak kurulmuştur. İdari özerklik ilkesi ile sosyal tarafların karar, yönetim ve denetim organlarında temsil edilmesine imkân veren Kurumun ismi, 1964 yılında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile *Sosyal Sigortalar Kurumu* (SSK) olarak değiştirilmiştir. İşçi Sigortaları Kurumu, 1964 yılına kadar yürürlükte olan sosyal sigorta kanunlarını ve nihayet 1964 yılında SSK ismini aldıktan sonra 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nu hükümlerini yürütmekle görevlendirilmiştir. SSK daha sonra 17.10.1983 tarih ve 2925 sayılı "Tarım İşçileri Sosyal

*Sigortalar Kanunu*" kapsamındaki sigortalılarla ilgili işlemleri yürütmekle de görevlendirilmiştir.

Kamu kesiminde kamu görevlisi (memur) olarak çalışanların sosyal güvenlik garantisini sağlamak üzere oluşturulan ikinci sosyal sigorta kurumu, 08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı "*Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu*" ile kurulan T.C. Emekli Sandığıdır. Diğer iki sosyal sigorta kurumundan farklı olarak Maliye (ve Güm-rük) Bakanlığına bağlı bir genel müdürlük olarak kurulmuştur. Doğrudan ilgili bakanlığa bağlı bir genel müdürlük olan Sandık için idari ve mali özerklik söz konusu olmamıştır.

Türk sosyal sigorta sisteminin 3'üncü sosyal sigorta kurumu, 14.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Kanun'la kurulan "*Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur)'dur*". Bağ-Kur da SSK gibi, idari ve mali bakımdan özerk, 1479 sayılı Kanun ve özel hukuk hükümlerine tabi kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu kurumu olarak kurulmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına (ÇSGB) bağlı Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olarak; Bağ-Kur 2000 yılında 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK), 2003 yılında 4956 sayılı Kanun'la, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı SGK'nın ilgili kuruluşu haline getirilmiştir. Esasen 1479 sayılı Kanun hükümlerini uygulamakla görev-

lendirilen Bağ-Kur, 1983 yılından sonra 17.10.1983 tarih ve 2926 sayılı "*Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu*" hükümlerini de yürütmekle görevlendirilmiştir.

1990'lı yıllar itibarıyla, beş ayrı sosyal sigorta kanunu ve bu kanunlar kapsamındaki sigortalıların sosyal güvenlik işlemlerini yürüten 3 sosyal sigorta kurumu ile Türk sosyal sigorta sisteminin yasal ve kurumsal yapılanması tamamlanmıştır. Bu 3 sosyal sigorta kurumuna, aynı statüde olmamakla birlikte, 3008 sayılı İş Kanunu kapsamı dışında kalan bankalar ve sigorta şirketlerinin kendi çalışanlarının sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak için kurdukları vakıf statüsündeki emekli sandıklarını da dâhil etmek gerekir. Geline nokta itibarıyla Türkiye'de kim, hangi sektörde ve statüde çalışırsa çalışsın, bir sosyal sigorta kanununa ve bunu uygulamakla görevli bir sosyal sigorta kurumuna kavuşmuştur. Bu anlamda (uygulamadan kaynaklanan yetersizlikler hariç) bir boşluk kalmamıştır.

### **1.1.2. Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Temel Özellikleri**

Gerek kuruluş kanunlarında yer alan hükümler, gerekse zaman içinde uygulama ile Türk sosyal sigorta kurumları aşağıda belirtilen temel özelliklere sahip kuruluşlar olarak faaliyet göstermişlerdir.

- Sosyal sigorta kurumla-

rı, çalışanların statü farklılıklarını (bağımlı çalışanlar ve kendi adına bağımsız çalışanlar) dikkate alarak farklı kurumlar olarak kurulmuştur.

- Kurumların organizasyonu ve yönetim yapıları, kapsamına aldıkları kesimlerin sosyal sigortacılık işlemlerini (kayıt altına alma, prim tahsil etme, gelir ve aylık bağlama vb.) görevlerini yerine getirmek üzere "*hizmet kurumları*" şeklinde oluşturulmuştur.

- SSK ve Bağ-Kur, ilgili kesimlerin yönetim ve karar süreçlerine katılımına imkân veren "*idari özerkliğe sahip kurumlar*" olarak kurulmuş, bürokratik işleyiş bakımından çalışma hayatı ile ilgili bakanlıkla (Çalışma, Sosyal Güvenlik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Aile ve Çalışma Bakanlıkları), ilişkilendirilmişlerdir.

- Emekli Sandığı, doğrudan Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan, tüzel kişiliği olmayan bir genel müdürlük olarak kurulmuştur.

- SSK ve Bağ-Kur'un taşra teşkilatı il düzeyinde, Emekli Sandığı ise birden fazla ili kapsayan bölge düzeyinde oluşturulmuştur.

- Bütün sosyal sigorta kurumları sigortalıların tercihi, dosyalama ve aylık bağlama işlemleri için ayrı bir kayıt sistemi ve farklı bir veri tabanı oluşturmuştur. Kişiler bakımından kurumlar arası çapraz kontrollere imkân veremeyen, hizmet birleştirmelerinde sigortalılar bakımından hak ve zaman kayıplarına yol açan kar-

maşık bürokratik işlemleri gerektiren bir kayıt ve dosyalama sistemi oluşmuştur.

- Sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği süreç içinde en çok müdahale edilen alanı oluşturmuştur. Sosyal tarafların yönetim ve karar organlarında temsil güçlüklerinin yeniden belirlenmesi, kurum organlarının karar verme ve denetimle ilgili görev alanlarının sınırlanması bu müdahalelerin konusunu oluşturmuştur.

- Hangi siyasi iktidar olursa olsun, devletin sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve karar organlarındaki temsil ağırlığı, hiçbir zaman sosyal tarafların gerisinde kalmamıştır.

- Kapsamına aldığı kişi ve kullandığı bütçe bakımından SSK en büyük sosyal sigorta kuruluşu, Bağ-Kur ikinci ve Emekli Sandığı ise üçüncü kurum olarak sistem içinde yer almıştır.

## **1.2. Reform Öncesi Dönemde (2006) Sosyal Sigorta Kurumlarının Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Arayışlar ve Çalışmalar**

### **1.2.1. Literatürde Sosyal Sigorta Kurumlarının Kurumsal Yapılanmasına Yönelik Eleştiriler ve Arayışlar**

Türk sosyal sigorta sisteminin; kapsama alınan kişiler ve sosyal riskler, sosyal sigorta haklarının kullanımı ile ilgili mevzuat düzenlemeleri, gelir-gider dengesizliği ile ilgili finansman sorunları,

sağlanan sosyal güvenlik garantisinin standart (sağlık hizmetleri) ve seviye (aylıkların düzeyi) bakımından yetersizliği ile ilgili kronik hale gelmiş çok yönlü ve kapsamlı sorunları vardır. 1970'li yıllardan itibaren sosyal sigortaların "yönetimsel sorunlarıyla" sistemin diğer sorunları arasında doğrudan ve karşılıklı bir bağlantı kurulmaya başlanmıştır. Doğal olarak da sosyal sigorta sisteminin "kronik kapsam, finansman ve haklarla ilgili sorunlarının çözümü" ile sosyal sigorta sisteminin yönetim sorunlarının çözülmesi arasında sebep-sonuç ilişkisi doğuran bir bağ kurulmuştur. Kurumsal yapılanma ile ilgili sorunların çözülmesi, diğer sorunların çözümü için adeta bir "ön şart" gibi değerlendirilmiştir.

1990'lı yılların başından itibaren Türk sosyal güvenlik (sigorta) sisteminin sorunlarının çözümüne yönelik reform çalışmalarında kurumsal yapılanma ile ilgili öneriler de yer almıştır. Nitekim Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Başbakanlık, çeşitli meslek odaları ve kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları tarafından hazırlanan akademik raporlarda sosyal güvenlik sisteminin genel sorunları ile birlikte yönetim sorunlarına da yer verilmiştir. Bu raporların özellikle kurumların yönetim yapılanması ile ilgili değerlendirme ve tespitleri, kronolojik olarak aşağıda özetlenmiştir.

1993 yılında Türkiye Odalar ve

Borsalar Birliği (TOBB) tarafından hazırlanan "Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları" ile ilgili kapsamlı raporda, sosyal sigorta kurumlarının her birinin yönetim sorunlarına da yer verilmiştir. SSK için; kurum kanununda belirtilen idari ve mali özerkliğin uygulamada yalnızca kanun metninde kaldığı, Kurumun özerk olmamasının personel kadrolarının temini, yatırım alanlarının ve ödeneklerinin tespiti, fonların işletilmesi, hizmet birimlerinin kiralanması gibi konularda sorunlar yarattığı ve Kurum faaliyetlerinin etkin olarak yürütülmesini engellediği belirtilmiştir (TOBB, 1993: 226-227). Rapor, benzer durumun Bağ-Kur için de geçerli olduğunu, idari ve mali özerkliğin sadece ilgili Kanun'da yazılı bir ifade olarak kalmasının Kurum personel politikası, hizmetlerin etkin şekilde yürütülmesini sağlayacak demirbaş, taşıt, gayrimenkul ve bilgisayar alımı ve kiralanması gibi işlemlerde izin alınması zorunluluğunun rasyonel çalışmasını engellediği vurgulanmıştır (TOBB, 1993: 228). Raporun çözüm önerileri bölümünde sosyal güvenlik kuruluşlarının idari ve mali özerkliklerinin Kanun'da yazılı bir hüküm olmaktan çıkarılıp fiilen hayata geçirilmesi ve siyasi iktidarın etkisini azaltacak şekilde yönetim organlarında sosyal temsilcilerinin oy haklarının artırılması önerilmiştir (TOBB, 1993: 268). Raporunda somut olarak dile getirilen önerilerden biri, Kurum



genel kurullarının istişari bir organ olmaktan çıkarılıp denetim yetkilerinin artırılması yönünde olmuş-tur (TOBB, 1993: 269).

Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısına yönelik kapsamlı çalışmalardan bir başka çalışma T.C. Hükümeti tarafından, 1996 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) uzmanlarına hazırlatılan *Sosyal Güvenlik Reformu Raporudur*. Raporunda; "*Sosyal güvenlik reform paketinin sağlıklı bir kurumsal ve yönetsel çerçeveye desteklenmesi esastır. Mevcut sistemin etkinliğinin bir dizi kurumsal ve yönetime ilişkin sorunlarla sınırlandırıldığı tespiti yapılmış, ortaya konan reform seçeneklerinden bağımsız olarak sosyal güvenlik kurumlarının statüleri, örgütsel yetersizlikleri ve işleyişten kaynaklanan zafiyetlerinin giderilmesi ile mümkün olacaktır*" vurgusu yapılmıştır (T.C. Hükümeti, 1996: 61). Raporunda, kurumsal yapı ile ilgili yeniden yapılanma süreci ile ilgili stratejinin belirlenmesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı başta olmak üzere ilgili bakanlıkların, bütün devlet kurumları ve birimleri ile sosyal tarafların katılımı ile bir *Sosyal Koruma Koordinasyon Komitesi* kurulması önerilmiştir (T.C. Hükümeti, 1996: 61).

Raporunda, bütün sosyal sigorta kurumlarının (reform seçeneklerine bakılmaksızın) devlet, işverenler ve sigortalıların eşit temsil

edileceği başkanlar kurulu tarafından yönetilmesi ve hem mevzuat hem de uygulamada idari ve mali özerklik verilmesi gerektiği önerilmiştir (T.C. Hükümeti, 1996: 62). Bu genel tespiti güçlendirmek üzere:

- Sigortalılar, hak sahipleri ve işverenlerin sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve denetimine daha yüksek düzeyde katılımlarının sağlanması,

- Kurumların yönetim yapılarının eşit ve üçlü temsil esasına göre oluşturulması,

- Kurumlarda memurlardan ziyade sözleşmeli personel istihdamına ağırlık verilmesi,

- Kurumların faaliyetleri ile ilgili karar süreçlerinde Bakan, Bakanlar Kurulundan izin ve onay alınmasına yönelik kısıtlamaların kaldırılması,

önerilerine yer verilmiştir (T.C. Hükümeti, 1996: 62-63).

Rapor, sosyal güvenlik kurumlarından özellikle SSK'ya özel bir yer vermiş ve sistemin etkinliğinin artırılmasında işleyiş biçiminin önemi belirtilmiştir. Buna göre kayıt dışı çalışmayı ortadan kaldıracak süreçlerin hayata geçirilmesi, prim tahsilatının artırılması, sigortalıların sicil dosyalarında prim gün ve kazançları ile ilgili kayıtlarının düzenli tutulması, gelir ve aylık bağlanacak hak sahiplerinin belirlenmesi ile ilgili işleyiş aksaklıklarının giderilmesi, *ortak veri tabanı oluşturularak tek bir kimlik numarası* ile kayıtların yapılması

gibi önerilerde bulunulmuştur (T.C. Hükümeti, 1996: 65-66). Rapor, *kurumların idari ve mali özerklikleri arttıkça, kamu müdahalesinin azalacağını ve bunun da Kurum yönetiminin rasyonel tedbirler alma kapasitesini güçlendireceğine de vurgu yapmıştır* (T.C. Hükümeti, 1996: 7).

Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ve yönetim sorunları, TBMM'nin de gündemine girmiş ve bir Meclis Araştırma Komisyonu oluşturulmuştur. TBMM'nin 20'nci dönem ikinci yasama yılında "*Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu ile İlgili Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Tedbirlerin Tespit Edilmesi*" amacıyla 1995 yılında oluşturulan Meclis Araştırma Komisyonu 10/1, 14 Esas numaralı Raporunu 18.10.1996 tarihinde çalışmalarını tamamlayarak TBMM Başkanlığına sunmuştur. Rapora göre SSK ile ilgili iki temel sorun alanı;

- Kurumun taşra idari birimlerinin doğrudan Genel Müdürlüğe bağlı olmasının yarattığı bürokratik sorunlar dolayısıyla hizmet sunum kalitesinin düşüklüğü ve
- Kurum kanununda yer verilen idari ve mali özerkliğin uygulamada hayata geçirilememesi olarak belirtilmiştir (TBMM, 1996: 27).

Benzer sorun Bağ-Kur için de dile getirilmiş sonradan yapılan müdahalelerle Kurumun idari ve mali özerkliğinin fiilen ortadan kaldırılması dolayısıyla uzayan

izin prosedürlerinin Kurumun faaliyetlerini hantallaştırdığı belirtilmiştir (TBMM, 1996: 28).

TBMM Raporunun "*Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Ortak Sorunları*" başlığı altında; kuruluş kanunlarında yer alan idari ve mali özerkliğin fiilen ortadan kalkmasının bu kurumları ilgili Bakanlığın "*idari vesayeti*" altına aldığı, Kurum işlemleri için alınması gereken izin ve onay süreçlerinin bürokratik işlemleri artırdığı ölçüde kurumları hantallaştırdığı dile getirilmiştir (TBMM, 1996: 35). Rapor, Sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetim yapıları ile ilgili olarak; SSK için adem-i merkezîyetçi bir yönetim örgütlenmesine gidilmesi, kurumun idari ve mali özerkliğinin gerçek anlamda sağlanması, devletin yalnızca gözetici olması gerektiği vurgusu yapılırken, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı için yönetim yapısı ile ilgili bir değerlendirmeye yer verilmemiştir (TBMM, 1996: 38). Araştırma Komisyonu Raporu, kurumların ortak sorunlara karşı alınması gerekenler başlığı altında ise; devlet müdahalesini sınırlandıracak şekilde kurumların idari ve mali özerkliklerinin fiili olarak sağlanması ile kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanmasına yönelik tedbirler önermiştir (TBMM, 1996: 43-44). Komisyon üyelerinin rapora ek değerlendirmelerinde ise sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ve bir başkanlık altında toplanması önerisi yapılmıştır (TBMM, 1996: 64).

Bir iş insanları meslek örgütü olarak Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD)'nin, "*Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*" başlıklı Raporunda (1997), Türk sosyal güvenlik sisteminin teşkilatlanma ve yönetimle ilgili çok yönlü sorunları olduğu, bu sorunları; birden fazla sosyal sigorta kurumunun varlığı ve üst yönetimle olan koordinasyon eksikliği, idari ve mali özerkliklerini uygulamada anlamsız hale getiren yoğun siyasi müdahalelerin varlığı, Türk bürokrasisinin klasik işleyiş problemlerini bünyesinde taşıması, bilişim teknolojisini yeteri kadar kullanmalarını ve denetim kapasitelerinin yetersiz olması gibi başlıklar altında toplamıştır (TÜSİAD, 1997: 96-99). Raporda kurumsal yapı ile ilgili yenilik yaratan öneri mevcut sosyal sigorta kurumlarının etkin çalışmasını sağlayacak tedbirler alınırken sistem içinde bireysel emeklilik kurumlarını güçlendiren bir yeni yapılanmanın gerekliliğine vurgu yapmıştır (TÜSİAD, 1997: 111-113).

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), 1998 tarihli "*Sosyal Güvenlik Raporunda*" SSK'nın, kırtasiyeciliği artıran hantal idari yapısının verimli ve hızlı hizmet sunumunu engellediği, siyasal müdahalelerin yoğunluğu dolayısıyla insan kaynakları yönetiminin bilimsel esaslara dayanmadığı tespitlerine dayanarak (TÜRK-İŞ, 1998: 9-10), çözüm

olarak SSK yönetimindeki temsil adaletsizliğinin giderilmesi, Kurumun özerk ve demokratik bir hale getirilmesi (TÜRK-İŞ, 1998: 67) önerisinde bulunmuştur. SSK'nın idari özerkliğinin güçlendirilmesi Kurumun akılcı insan kaynakları politikaları izlemesine imkân verecek, yönetim süreçlerindeki kuralsızlık ve keyfilik ortadan kalkacak, liyakat ve işe uygunluk kriterleri öne çıktıkça hizmet kalitesi de artacaktır (TÜRK-İŞ, 1998: 10).

Türk sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi ve sorunları Kalkınma Planlarının özel ve ağırlık verdiği konu başlıklarından birini oluşturmuştur. Nitekim Kalkınma planları hazırlık sürecinde oluşturulan alt komisyonlardan biri de sosyal güvenlik özel ihtisas komisyonları (ÖİK) olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ve organizasyonu ile ilgili problemler ÖİK raporlarında yer verilen temel sorun alanlarından ve konu başlıklarından biri olmuştur. Nitekim, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) sosyal güvenlik ÖİK raporunda (DPT, 1971), sosyal güvenlik sisteminin kişi bakımından kapsamının gelişmesinin mali imkanlarının yeterliliği yanında sosyal sigorta kurumlarının organizasyon yapılarının işleyiş etkinliğinin sağlanması ile mümkün olacağı vurgulanırken, 4. BYKP Sosyal Güvenlik ÖİK raporunda Emekli Sandığının SSK ve Bağ-Kur'dan ayrı bir yönetim ve karar süreçlerine sahip olması kurumsal yapı

sorunu olarak belirtilmiş, bütün kurumların insan kaynakları ile fiziki kapasite yetkinliklerinin artırılmasının önemi vurgulanmıştır (DPT, 1977). 5. BYKP, Sosyal Güvenlik ÖİK'de, Türk sosyal güvenlik sisteminin kişi olarak kapsam ve teşkilat sorunu alt komisyon çalışmalarından birinin konusunu oluşturmuş; Raporda sosyal sigorta kurumlarının kapsamındaki kişiler için tek ve değişmez bir sosyal güvenlik sicil numarası verilmesi, bütün sosyal güvenlik kurumlarının tek bir bakanlığın (Sosyal Güvenlik Bakanlığı) çatısı altında toplanmasının önemi belirtilmiştir (DPT; 1988: 44-45).

6. BYKP Sosyal Güvenlik ÖİK Raporunun başlığı "*Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerinin Rasyonalizasyonu*" olarak belirlenmiş ve Rapor ağırlıklı olarak sağlık hizmetlerinin rasyonalizasyonu kapsamında sağlık sisteminin teşkilatlanma, fiziki yapı, sağlık insan gücü, sağlık işletmeciliği ve yönetimi ile sağlık hizmetlerinin finansmanı konuları üzerinde yoğunlaşmıştır (DPT, 1991). Küreselleşme ve sektörel gelişmelere ağırlık verilen

7. BYKP hazırlık çalışmalarında ayrı bir sosyal güvenlik ÖİK oluşturulmamış, bunun yerine sigortacılık sektörünün sorunları ele alınmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ile ilgili sorunların en kapsamlı şekilde ele alındığı ÖİK raporlarından biri 8. BYKP (2001-2005) olmuştur. 8. BYKP

Sosyal Güvenlik ÖİK Raporunda sosyal güvenlikle ilgili 4 ana başlık belirlenmiş ve bu başlıklar ile ilgili alt komisyonlar oluşturulmuştur. 30-50 arasında uzmanın yer aldığı bu alt komisyonlardan biri "*Organizasyon, Altyapı ve Yeniden Yapılanma*", diğeri ise "*Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları*" alt komisyonudur (DPT, 2001: 103-124). Rapor, mevcut sosyal sigorta kurumlarının otomasyonu başta olmak üzere fiziki ve insan gücü alt yapısının güçlendirilerek devam etmesi, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının geliştirilmesi, sosyal güvenlik (vatandaşlık) numarası uygulamasına geçilmesi önerilmiştir (DPT, 2001: 109).

Türkiye 9. Plan döneminden itibaren 5'er yıllık kalkınma planı uygulamasından vazgeçmiştir. 2007-2013 yılları arası 6 yıllık bir dönemi kapsayan 9. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik ÖİK Raporunda sosyal güvenlik sistemlerinin zayıflıkları başlığı altında kurumsal yapı ile ilgili alt yapı yetersizliği ve idari ve mali özerkliğin hayata geçirilememesine de yer verilmiştir. Plan döneminin vizyon hedeflerinin gerçekleştirilmesi bakımından Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısıyla ilgili olarak; *sosyal güvenlik kuruluşlarının idari özerkliğinin sağlanması, kurumların hizmetlerine kolay erişilebilmesi ve denetlenebilmesi için bilişim teknolojinin imkânlarının yaygın olarak kullanılması, ku-*

rumların insan gücü kapasitelerinin geliştirilmesi gibi önerilere yer verilmiştir (DPT, 2007:78-79).

10. ve 11. Kalkınma Planları Sosyal Güvenlik ÖİK Raporları, "Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği" başlığı ile hazırlanmış, 2006 ve 2008 yıllarında hayata geçirilen sosyal güvenlik reformundan beklenen sonuçların alınmasına yönelik önerilere yer verilmiştir. 2014-2018 dönemini kapsayan 10'uncu Plan dönemi için kurumsal yapı ile ilgili yeni ve özel bir öneriye yer verilmemiş, 2006 yılında sosyal sigorta kurumlarını tek çatı altında toplayan SGK'nın faaliyetlerini etkinleştirerek, *sistemin sürdürülebilirliği için kayıtdışı istihdam başta olmak üzere sosyal sigorta sisteminin sorunlarının çözümüne yönelik tedbirlere* yer verilmiştir (KB, 2014: 39-52). 2019-2023 dönemini kapsayan 11'inci Kalkınma Planı ÖİK raporunda, kurumsal yapı özel bir sorun alanı olarak ele alınmamış, ancak 10'uncu Plan döneminde belirlenen hedeflere ulaşılamamasının nedenlerinin ele alındığı kısımda, "*kurumsal yapıdan kaynaklanan sorunlar*" başlığı altında; *SGK'nın idari özerkliğinin güçlendirilmesi, "açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin" hayata geçirilmesi, kurum kültürünün güçlendirilmesi*, gibi önerilere yer verilmiştir (KB, 2014: 35-36).

### **1.2.2. Kanun Hükmünde Kararnamelerle (KHK) Kurumsal Yapıda Reform**

T.C. Başbakanlık tarafından, ILO uzmanlarına hazırlatılan *Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılanması Raporunda* dile getirilen önerilerin, sosyal sigorta hak ve yükümlülükleri ile ilgili hükümlerinin bir kısmı 8 Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun'la hayata geçirilmiş, emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi başta olmak üzere aylıkların hesaplanması ve prime esas kazançlar ve oranları gibi parametrelerin değiştirilmesine yönelik köklü değişiklikler yapılmıştır. 4447 sayılı Kanun'la getirilen ve Kanuna da ismini veren önemli değişiklik işsizlik sigortasının kurulması olmuştur.

ILO Raporunda Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısına yönelik önerileri, TBMM'nin "*ekonomik kriz ve AB'ne üyelik için gerekli uyum mevzuatının hazırlanması çalışmalarının*" uzaaması üzerine TBMM'nin çalışmalarına ara verdiği bir dönemde 4588 sayılı Yetki Kanunu'na istinaden, 4.10.2000 tarih ve 24190 sayılı Resmî Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanan dört ayrı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile hayata geçirilmek istenmiştir. Sosyal sigorta hakları ile ilgili bazı hükümlerin de yer aldığı bu Kararnamelerde Türk sosyal güvenlik sisteminin yeni kurumsal yapısı ile

yenilikler aşağıda özetlenmiştir:

- **616 sayılı, “Sosyal Sigorta Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK”** ile Sosyal Sigortalar Kurumu, bünyesinde 2 genel müdürlüğün yer aldığı Başkanlık statüsüne sahip, idari ve mali bakımdan özerk, özel hukuk hükümlerine tabi bir kurum olarak yapılandırılmıştır. SSK'nın genel müdürlükten Başkanlığa dönüştürülmesinin ötesinde 616 sayılı KHK ile SSK bakımından getirilen en dikkat çekici gelişme Kurum sağlık kuruluşlarının, yönetim kurullarında sosyal tarafların da yer aldığı **“sağlık işletmeleri”** oluşturulmasına yönelik düzenleme olmuştur.
- **617 sayılı “ Türkiye İş Kurumunun Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK”** ile özellikleri **“ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına Bağlı Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olarak, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşu”** olarak belirtilen Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur. Esasen işgücü piyasasına yönelik aktif istihdam politikalarını uygulamakla görevlendirilen İŞKUR; SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına ilaveten **“işsizlik sigortasının uygulaması”** görevi de verilen bir başka (kısmi) sosyal sigorta kuruluşu olmuştur.
- **619 sayılı “1479 ve 2926 sayılı Kanunlar ve Bazı Kanun ve**

**KHK’larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kararname”** ile “Bağ-Kur’un Kurum Kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu olduğu ve ÇSGB'nin bağlı Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olup idari ve mali bakımdan özerk olduğu” düzenlemesi yer almıştır. KHK ile Bağ-Kur Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel Kurulunun oluşumu ve faaliyetleri ile ilgili düzenleyici hükümlere de yer verilmiştir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ile ilgili en önemli değişiklikler, **618 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK”** de yer almıştır. KHK ile SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un üzerinde bir çatı kurum olarak ÇSGB'ye bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), kurulmuştur. Kurumun görevleri; sosyal güvenlikle ilgili sosyal sigorta kurumları arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliğinin sağlanmasına yönelik çalışmalar yapma olarak belirlenmiştir. Kurum; **idari ve mali bakımdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, genel bütçeye dâhil olarak kurulmuştur.**

Sosyal Güvenlik Kurumunun idari yapısı; Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu (SGYDK) ve Başkanlık teşkilatından oluşmuş-

tur. Kurumu önemli kılan, sosyal sigorta kuruluşları arasında koordinasyon sağlanmasının yanında "sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri alma" görevlerini de üstlenmiş olmasıdır. Kurumun politika oluşturma görevi yılda iki defa toplanması planlanan SGYDK; sosyal güvenlikle ilgili bakanlıklar ve müsteşarlıkların temsilcileri ile sosyal sigorta kuruluşları genel müdürlerinden oluşturulmuştur. Kurum sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve gerçekleştirilmesine yönelik olarak;

- Sosyal güvenlikle ilgili hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi için çalışmalar yapma,
- Yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmeleri ile ilgili çalışmalar yapmak,
- Kurumların aktüeryal hesaplarını incelemek, mali hareketlerini izlemek,
- Ortak veri tabanı oluşturma,

görevlerini yerine getirecektir. Bu görev tanımına göre Kurum sosyal sigorta kurumları üzerinde bir tür "gözetim görevi de" üstlenmiştir. KHK ile kendisine verilen görevleri yerine getirmesini sağlamak üzere SGK Başkanlık teşkilatı içinde; *Finansman ve Aktüerya, Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri ve Koordinasyon Daire başkanlıklarından* oluşan 3 ana hizmet birimi oluşturulmuştur. Şüphesiz bu yapılanmada en önemli ve dikkat

çeken eksiklik, T.C. Emekli Sandığının bir sosyal sigorta kurumu olarak değerlendirilmemesi ve bu yeni kurumsal yapı organizasyonu içine alınmaması olmuştur.

KHK'larla Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısını yeniden yapılandırma süreci, ilgili KHK'lerin Anayasa Mahkemesinin, 8 Kasım 2000 tarih ve 24224 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan iptal kararları ile dramatik bir şekilde sona ermiştir. KHK'lerin iptalinden sonra ortaya çıkan yasal düzenleme boşluğu 2003 yılında yürürlüğe giren Kanunlarla giderilmeye çalışılmıştır. Büyük ölçüde iptal edilen KHK hükümlerini ihtiva eden bu Kanunlardan; 5 Temmuz 2003 tarih ve 4904 sayılı Kanun'la Türkiye İş Kurumu, 24 Temmuz 2003 tarih ve 4947 sayılı Kanun'la Sosyal Güvenlik Kurumu, 2 Ağustos 2003 tarih ve 4956 sayılı Kanun'la ve Bağ-Kur ve nihayet 6 Ağustos 2003 tarih ve 4958 sayılı Kanun'la Sosyal Sigorta Kurumu yeniden yapılandırılmıştır.

## 2. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU VE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİ KURUMSAL YAPISI

### 2.1. Kurumsal Yapıda Reform Süreci

13 yıl süren koalisyon hükümetleri sonrası Kasım 2002 de tek parti iktidarı olarak göreve başlayan 58. T.C. Hükümeti, 2 ay sonra 15 Ocak 2003 tarihinde ÇSGB internet erişim sayfasında "Sosyal Gü-

*venliğin Tek Çatı Altında Toplanması ve Genel Sağlık Sigortasının Oluşturulması*" programı çerçevesinde sosyal güvenlik sistemi ile ilgili reform çalışmalarının temel esasları yayınlamıştır. Bu esaslara göre; sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanı ayrılarak genel sağlık sigortası kurulacak, kısa ve uzun vadeli sigorta kolları birbirinden ayrılacak, sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigortalılarla sosyal yardımlar-hizmetler ayağı bütüleştirilecek ve sosyal güvenlikte norm ve standart birliği sağlanacaktır. Bu ilkeleri hayata geçirmeye yönelik olarak 4 ayrı kanun tasarısı taslağı yine Bakanlık internet erişim sayfasında yayınlamıştır. Bu Kanun tasarısı taslakları:

- Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortalıları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı
- Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Temel Kanunu Tasarısı
- *Sosyal Güvenlik Kurulu Başkanlığı Kanunu Tasarı Taslağı*, ve
- Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağıdır.

2003 yılı sonuna kadar yasalaşma sürecinin tamamlanması ve 2004 yılı başından itibaren hayata geçirilmesi planlanan bu 4 Kanun'la ilgili süreç tamamlanmamış ve reform süreci gecikmiştir. Bu sürede geciken reform süreci ile ilgili amaçlar, hedefler ve uygulama stratejileri ile ilgili Devlet görüşünü yansıtan Başbakanlık

Raporu yayınlamıştır (T.C. Başbakanlık, 2005).

Sosyal güvenlik reform çalışmaları sürecinde kurumsal yapı ile ilgili sorunlar; finansman sorunları ve örgütlenme, yönetim ve altyapıyla ilgili sorunlar başlıkları altında ele alınmıştır (T.C. Başbakanlık, 2005: 50-52). Rapor örgütlenme problemini; birden fazla sosyal sigorta kurumunun varlığından kaynaklanan bürokratik işlemlerin yoğunluğu, bilgi işlem alt yapısının ve personel yetersizliği ile ilgili sorunlardan kaynaklanan bir "etkin çalışmama" problemi olarak tanımlamıştır (Başbakanlık, 2005: 52).

Yapılacak sosyal güvenlik reformu ile reformun 3 temel ayağını oluşturan genel sağlık sigortası, primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar ile emeklilik sigortası bileşenleri ile ilgili hizmetlerin bütünlük içinde yürütülmesi için tek bir kurumsal yapı oluşturulacağı (Başbakanlık, 2005: 58), bu yeni kurumun da temel başarı ölçütlerinin; nüfusun tamamının kapsama alınması, kaliteli hizmet ve hizmete erişim kolaylığı, etkin tahsilat yeteneği, sağlık hizmeti satın alınmasında etkin takip, primsiz ödemeler ve sosyal yardımların periyodik kontrolleri, etkin nakit ve fon yönetimi, uzun dönemli planlama ve nesnel performans ölçütlerine göre yapılanma gibi olacağı belirtilmiştir (Başbakanlık, 2005: 59).

Sosyal Güvenlik Kurumunun



yeni kurumsal yapısı ile ilkeler belirlenirken gerçekte bir "sosyal sigorta kurumunun" yerine getirmesi gereken sigortacılık hizmetlerinin "nasıl daha etkin ve kolay erişilebilir olarak sunulabileceğinin araştırılmasına vurgu yapılmış, yeni kurumsal yapının bu etkinliği sağlayacak alt yapının güçlendirilmesi (bilgi teknolojileri operasyon merkezi gibi) ile oluşturulacağını öngörmüştür (Başbakanlık, 2005: 97-102). Raporda dikkat çeken husus, yeni kuruma sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesine yönelik bir görev ve fonksiyon tanımlanmaması olmuştur.

2006 yılı sosyal güvenlik reformunun yasal düzenlemelerinin tamamlandığı yıl olmuştur. 19 Nisan 2006 tarihinde 5489 Kanun numarası ile kabul edilen *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*, Cumhurbaşkanlığının vetosu üzerine yeniden TBMM'de görüşülmüş ve 31.5.2006 tarih ve **5510 Kanun numarası** ile yasalaşmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ile ilgili *Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu*, 13 Nisan 2006 tarihinde 5487 Kanun numarası ile yasalaştı. Ancak Cumhurbaşkanının vetosu üzerine yeniden TBMM'de görüşülerek 20 Haziran 2006 tarih ve 26173 sayılı Resmî Gazete'de 5502 Kanun numarası ile yürürlüğe girdi. 5502 sayılı Kanun Resmî Gazete'de yayım tarihinde yürürlüğe girerken 1 Ocak 2007 yılı başında yürürlüğe girmesi öngörülen 5510 sayılı

Kanun, Anayasa Mahkemesinin (AYM) bazı maddelerini iptal ve yürürlüğü durdurma kararı sonrası yapılan 3 ertelemeden sonra 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiş, sosyal yardım ve hizmetler ayağı dışında reform süreci tamamlanmıştır.

## 2.2. Reform Sonrası Yeni Kurumsal Yapı ve Görevleri

5502 sayılı Kanun'la kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla 60 yıllık SSK, 56 yıllık T.C. Emekli Sandığı ve 45 yıllık Bağ-Kur'un kurumsal varlığına son vermiş bu sebeple Kanun Türk sosyal güvenlik sisteminde "**Tek Çatı Kanunu**" olarak adlandırılmıştır (Alper, 2007). Yeni kurum SGK, yalnızca tüzel kişiliklerini sona erdirdiği 3 sosyal sigorta kurumu gibi bir *sosyal sigorta kurumu* değildir. Yeni kurumun gözden kaçırılan veya ikinci planda kalan görevi, sosyal sigortacılık işlemleri yanında "*sosyal güvenlik politikalarının uygulanmasından, geliştirilmesinden ve bütün sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesinden*" sorumlu olmasıdır. SGK'nın çatı kurum olarak adlandırılmasının sebebi de bu yeni görev alanından gelmektedir. Nitekim 5502 sayılı Kanun'un "*Kurumun amacı ve görevleri*" başlıklı 3'üncü maddesinde Kurumun görevleri:

- Bir sosyal sigorta kurumu olarak sosyal sigorta işlemlerinin yapılması,

- Sosyal güvenlik politikalarını uygulamak ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılması, olarak sayılmıştır.

### 2.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Sosyal Sigortacılık İşlemlerini Yapma Görevi

SGK'nın sosyal sigorta işlemlerini yapma görevi daha önce SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tarafından yerine getirilen görevler olup, uygulamakla yükümlü olduğu ilgili sigorta kanunu hükümleri doğrultusunda; sigortalı sayılan kişileri tespit ve kayıt altına alma, kişi adına oluşturulacak bir kayıt dosyası üzerinden sigortalılık süresi, prim ödeme gün sayıları ve ödenen primlerle ilgili kayıtları tutma, sigortalılar ve işverenler tarafından ödenmesi gereken primleri hesaplama ve tahsil etme ve nihayet hak kazanma şartları yerine geldiği zaman ödenek verme, gelir-aylık bağlama ve hak ettikleri sürece bu ödemeleri yapmadır (Şamhoğlu, 2023:133-139).

SGK'nın sosyal sigortacılık işlemlerini yapma görevi ile ilgili amacı Kanun'un 3. maddesinde, **“sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmek”** olarak belirlenmiş, bu amaçla ilgili olarak **“hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yü-**

**kümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak”** görevi de yine aynı maddede ifade edilmiştir (m.3/2-b).

Kurumun sosyal sigortacılık işlemleri ile ilgili görevi Yönetim Kurulunun kararları doğrultusunda Kurum başkanlık teşkilatına bağlı merkez ve taşra teşkilatına bağlı hizmet birimleri tarafından yerine getirilecektir. Başkanlık teşkilatı ana hizmet birimleri (m.12) arasında yer alan: *Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü* (m.13), Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü (m.14), Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü (m.16), Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (m.17), Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı (m.18) (bazı görevleri bakımından) ile taşra teşkilatını oluşturan Sosyal Güvenlik Kurumu il müdürlükleri ile sosyal güvenlik merkezleri (m.27), Kurumun sosyal sigortacılık işlemlerini yapan birimleridir.

5502 sayılı Kanun'un ilk halinde Kurum başkanlık teşkilatı içinde yer alan *Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü*, 3 Haziran 2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile oluşturulan *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının* kurulması ile kaldırılmış, Kurum Kanunu'nda belirtilen bu genel müdürlükle ilgili görevler ilgili Bakanlığa devredilmiştir. Bu devir, SGK'nın **“sosyal güvenlik kurumu olma özelliğini zayıflatan”** ilk değişiklik olmuştur.

SGK faaliyete başladıktan hemen sonra sosyal sigortacılık faali-

yetlerini daha etkin sağlayacağına inanılan örgütlenme değişikliklerine gitmiştir. Nitekim, 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden kısa süre sonra ortaya çıkan ihtiyaç doğrultusunda ana hizmet birimlerinden *Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü* yerine 11 Kasım 2011 tarih ve 665 sayılı KHK ile *Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü* ile *Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü* olarak iki yeni müdürlük kurulmuştur. Sosyal sigortacılık faaliyetleri içinde primlerin toplanması ile aylıkların bağlanması iki ayrı sosyal sigortacılık görevi olarak belirlenmiştir. Yine Kurumun sosyal sigortacılık işlemlerini daha etkin yapabilmesi için ortaya çıkan ihtiyaç doğrultusunda yeni yardımcı hizmet birimleri (İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı gibi) oluşturulmuştur.

### **2.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Sosyal Güvenlik Politikaları Uygulama ve Geliştirme Görevi**

Sosyal güvenlik reformunun, sistemin kurumsal yapısına yönelik en önemli yeniliği yeni Kurum SGK'ya sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesi görevi verilmesi olmuştur. Bu ikinci görevin sınırları, 2000 yılında 618 sayılı KHK ve 2003 yılında 4947 sayılı Kanun'la kurulan SGK'nın görev ve amaçları ile ilgili hükümlerin büyük ölçüde 5502 sayılı Kanun hükmü haline getirilmesi ile belirlenmiştir. Kurumun

bu ikinci görevi, uygulamada siyasi iktidardan Kuruma doğru olan müdahalelerin yönünü ve içeriğini değiştirme ile ilgilidir ve zaman içinde Kurumun idari özerkliği güçlendirecek bir görev konusudur.

Türkiye'de sosyal güvenlik politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasından sorumlu bir idari birim/kurum oluşturma hedefi ilk defa 618 sayılı KHK ve 5502 sayılı Kanun'la gündeme gelmemiştir. 14 Aralık 1983 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 184 sayılı KHK ile oluşturulan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde yer alan 4 ana hizmet biriminden biri de "*Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü (SGKGM)*" olmuştur. SGKGM'nün görevleri (3146, m.10); *sosyal güvenlik politikasının gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almak, Bakanlık ve bağlı kuruluşlar arasındaki ilişkileri düzenlemek, sosyal sigorta fonlarının kuruluş amaçlarına uygun olarak değerlendirilmesi için planlar yapmak, vatandaşların sosyal güvenlikle ilgili hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için çaba sarfetmek, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmeleri için gerekli çalışma ve hazırlıkları yürütmek* olarak sıralanmıştır. Bakanlık teşkilatı içinde yer alan SGKGM'nin faaliyetlerini düzenleyen 3146/m.10 hükmü 2000 yılında 618 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış, görevleri KHK ile oluşturulan ÇSGB'na bağlı Sosyal

Güvenlik Kurumuna verilmiştir. Nitekim, 618 sayılı KHK'nın 3. maddesinde belirtilen Kurum görevleri, ortak veri tabanı oluşturmak gibi birkaç yeni hüküm dışında büyük ölçüde SGKGM'nin görevleri ile aynıdır.

5502 sayılı Kanun'un SGK'nın amacı ve görevleri ile ilgili 3'üncü maddesinde Kurumun bu ikinci görev alanı ile ilgili görevleri ile ilgili hükümler, detay açıklamaların dışında SGKGM ve 618 sayılı KHK ile oluşturulan SGK'nın görevleri ile büyük ölçüde aynıdır. Kısaca belirtmek gerekirse, 1983 yılında sosyal güvenlikle ilgili bir genel müdürlük oluşturma gerekçeleri hem 618 sayılı KHK, hem de 5502 sayılı Kanun'la kurulan SGK için de geçerli gerekçeler olmuştur. SGK'nın bu ikinci yeni görev alanı ile ilgili görevleri (5502, m.3):

- Ulusal Kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,

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

- Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği (AB) ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmele-

rine ilişkin çalışmaları yürütmek, usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak,

- Sosyal güvenlik alanında komu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak olarak sıralanmıştır.

Kurumun bu ikinci görev alanı ile dikkat çeken ilk sorun, bu görevlerin hangisinin Kurumun hangi organ veya birimlerince yerine getirileceğinin açık olmamasıdır. Görev alanı ile doğrudan sorumlu ve görevli birimlerin hangileri olduğu konusunda dağınık bir görüntü vardır. Nitekim, bu görevlerin bir kısmı Kurum Başkanlık Teşkilatı içinde Başkan (m.10) ve Başkana bağlı ana hizmet birimleri içinde yer alan *Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı'nın (AFYDB)* (m.18), görev tanımı içinde yer alırken, en önemli görevlerin Kurum danışma birimleri içinde yer alan "*Strateji Geliştirme Başkanlığı*"na (m.20), verildiği dikkat çekmektedir. İkinci sorun, bu görevlerden bazılarının "*karar alma*" yetkisi olmayan organlara verilmesi ile ilgilidir. Nitekim "*sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunmak*" görevi (5502, m.5), karar organı olmayan Genel Kurul'un görevleri arasında sayılmıştır. Kurumun gerçek karar organı olan Yönetim Kurulunun görevleri arasında, Kurumun bu fonksiyonu ile ilgili doğrudan bir görev tanımı bulunmamaktadır.

Kurum başkanlık teşkilatı içinde Kurum Başkanına "*Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirmek*" görevi verilirken (5502, m.10), AFYDB'nin görevi "*Nüfus yapısı ve finansman yönünden kısa, orta ve uzun vadeli aktüryal esaslara göre projeksiyonlar yapmak...*" olarak belirtilmiştir. Kurumun ikinci görev alanı ile ilgili en belirgin görevler *Strateji Geliştirme Başkanlığına* (SGB) verilmiştir. Nitekim, SGB; "*ulusal kalkınma planı, strateji ve politikaları, yıllık program..., sosyoekonomik verileri de dikkate alarak Kurumun orta ve uzun vadeli sosyal güvenlik amaç, strateji ve politikalarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak*" görevini yerine getirecektir (5502, m.20).

5502 sayılı Kanunda Kurumun sosyal güvenlik politikaları belirleme görevi esasen, hiyerarşik olarak Kurum organizasyon yapısı içinde yer almayan, *Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kuruluna* (SGYDK) verilmiştir. 5502 sayılı Kanun'un ilk halinde Genel Kurul yerine düşünülen Kurul, ÇSG Bakanı başkanlığında Kurum başkanını, çeşitli bakanlıklar ve müsteşarlıklar ile kamu kurumlarının genel müdürleri, sosyal taraf ve meslek kuruluşları başkanlarından oluşan bir temsil yapısına sahiptir (5502, m.26). Sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları hakkında görüş bildirme görevi olan Danışma Kurulu, yılda bir kez en geç mart ayı

sonuna kadar Bakan tarafından belirlenen gündeme göre toplanacak ve sekreteryaya hizmetleri Kurum başkanlığı tarafından yerine getirilecektir. Kurulun çalışma usul ve esasları hakkındaki yönetmelik, (gecikmeli olarak) 25 Eylül 2008 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve 2009 yılından itibaren Kurul toplantıları başlamıştır.

SGYDK, 5502 sayılı Kanun'un yürürlüğünden itibaren her yıl bir "*tematik konu*" ile toplanmış görüşleri kamu ile paylaşılmıştır. İlginç olan, Kurulun sekreteryaya hizmetlerini yürüten SGK web sayfasında Kurul toplantıları ile ilgili bilgilerin ve toplantı sonrası materyalin tutulduğu, açık-erişilebilir bir veri tabanı yoktur. Bu toplantılarda dile getirilen görüşler ve içerikleri de Kurum yayını olarak yayınlanmamıştır. Kurul toplantıları sırasında dile getirilen sosyal taraf görüşleri, ilgili kesimin kendi yayın organlarında veya günlük yazılı ve görsel basında "*haber içerikli*" olarak yer almıştır. Yazılı ve görsel iletişim kaynaklarından derlenen bilgilere göre Danışma Kurulunun toplantı tarihleri ve toplantı ana gündemi tabloda sunulmuştur.

**Tablo 1.** Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu Toplantıları ve Toplantı Konuları

Toplantı Tarihi	Toplantı Gündemi
31.03.2009	Sosyal Güvenlik Reformu Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri
29.03.2010	Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilmesi ve Aktüeryal Durumunun İyileştirilmesinde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelenin Önemi, Etkili Mücadelede Sosyal Tarafların Sorumlulukları
30.03.2011	İstihdam Şekillerinin İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Üzerindeki Etkileri ile Sosyal Tarafların Rolü
29.03.2012	Dördüncü Yılında Sosyal Güvenlik Reformu ve Bu Kapsamda Sağlık Sisteminde Yaşanan Temel Sorunlar ile Sürdürülebilir Bir Sağlık Sistemi İçin Öneriler
27.03.2013	Sosyal Güvenlik Reformunun 5. Yılında SGK, Mevcut Durum Analizi ve Yaşanan Sorunlar İçin Çözüm Stratejileri
19.03.2014	Demografik Yapıdaki Değişimin Emeklilik Sistemine Olası Etkileri ve Bu Etkilerin Sosyal Güvenlik Sistemine Yansımaları
24.03.2015	Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Niteliği ve Sosyal Güvenliğin Sürdürülebilirliği Açısından Teknolojik Araçların Kullanımı, Veri Paylaşımı ve Paydaşlar ile Koordinasyonun Önemi
29.03.2016	10. Yılında SGK'nın Değerlendirilmesi
15.03.2017	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Kapsamında, Kamu Kurum ve Kuruluşları, Sivil Toplum Örgütleri, Bankalar ve Toplumun Diğer İlgili Kesimleri ile İşbirliği Bilincinin Yaygınlaştırılması
28.03.2018	Çalışma Hayatında Kayıtlı İstihdam ile Prim Tahsilatının ve Sosyal Güvenlik Bilincinin Araştırılması Kapsamında; Kadın İstihdamı; İstihdam Teşvikleri ile Sosyal Tarafların Rolü ve Politika önerileri

Kurulun yıllık toplantı gündeminde SGK'nın uygulamada karşılaştığı güncel sosyal sigortacılık sorunları yanında kayıt dışı istihdam, prim tahsilatının artırılması ve sosyal güvenlik bilincinin güç-

lendirilmesi gibi "sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları" ile ilgili görevi kapsamındaki yapısal/kronik sorunların da yer aldığı dikkat çekmektedir. Ancak daha önce de vurgulandığı gibi, bu top-

lantılarda katılanlar tarafından dile getirilen görüşler, öneriler ve alınan kararların detayları ile (varsa) Kurumun toplantılarda alınan kararlar doğrultusunda gerçekleştirildiği çalışmalarla ilgili bir bilgiye ulaşılammıştır.

Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçilmesini takiben, Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla yapılan düzenlemeler kapsamında 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile 5502 sayılı Kanun'un bazı maddeleri ile birlikte SGYDK'nun faaliyetlerini düzenleyen 26'ncı maddesi yürürlükten kaldırılmış, 15 Temmuz 2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4 sayılı "*Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde*" 30. bölüm de yer alan *Sosyal Güvenlik Kurumunun* idari yapılanması içinde Kurula yer verilmemiştir. Bu düzenlemelerle, SGK'nın sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesine yönelik en önemli "*organının-biriminin*" faaliyetleri sonlandırılmıştır.

### **2.2.3. Kurumun Sosyal Güvenlik Politikaları Uygulama ve Geliştirme Görevi ile İlgili Faaliyetleri**

SGK'nın "sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesi" görevine yönelik faaliyetlerini aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür:

- İktisadi, sosyal ve demografik göstergeleri esas alarak sosyal güvenlik sisteminin geleceği ile ilgili kısa, orta ve uzun vadeli süreli projeksiyonlar yapmak ve paylaşmak.

- Başta üniversiteler olmak üzere sosyal güvenlik üzerine çalışmalar yapacak taraflara veri ihtiyacını karşılayacak "erişilebilir, kapsamlı istatistikî veri tabanı" oluşturmak ve düzenli olarak yayınlamak.

- Kalkınma planları, orta vadeli planlar ve yıllık programlarda sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapmak.

- Dünyada ve Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi ile ilgili gelişmelerle ilgili süreli (dergi-bülten) ve süresiz yayınlar (araştırma raporları) yaparak sosyal güvenlik literatürünü zenginleştirmek.

- Sosyal güvenlik sisteminin kronik hale gelmiş sorunları (kayıt dışı istihdam) yanında dönemsel sorunları (salgın/deprem ve sosyal güvenlik sistemine etkileri vb.) ile ilgili araştırmalar yapmak/yapırmak ve yayınlamak.

- Sosyal güvenlik sistemin geliştirilmesine yönelik ulusal ve uluslararası projeler yapmak ve/veya projelerin ortağı olmak.

SGK'nın, Strateji Geliştirme Başkanlığınca bu görev alanına yönelik faaliyetleri şu başlıklar altında toplanmıştır:

**Sosyal güvenlikle ilgili süreli yayınlar yapmak:** Bu çerçevede

Kurumca gerçekleştirilen en dikkat çekici çalışma, periyodik olarak yayınlanan *Sosyal Güvenlik Dergisi*'dir. 2011 yılında yayınlanmaya başlayan ve 13. cildine ulaşan dergi, yılda iki sayı olarak yayınlanmakta, ulusal ve uluslararası indekslerde taranmaktadır. Dergide ağırlıklı olarak sosyal güvenlik konularını içeren, 193 makale niteliğinde 202 çalışma yayınlanmıştır (SGD, 2023). Kurum daha çok içe yönelik bilgilendirme amaçlı sosyal güvenlik haber bültenleri de yayınlamıştır.

Kurumun ikinci grup yayınlarını, paydaşı olduğu projelerin sonuç ve bulgularını içeren yayınlar yanında, reform sonrası dönemde Türk sosyal güvenlik sisteminin gelişimi, AB ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkeleri sosyal güvenlik sistemleri ve politikaları ile basılı yayınlar da yer almıştır. Bu yayınlar arasında Kurumun sosyal sigortacılık uygulamaları ile ilgili konularda (idari para cezaları, isteğe bağlı sigortalılık, primler, yurtdışı hizmet borçlanması vb.) açıklayıcı ve bilgilendirici yayınlar da yapılmıştır. SGK yayınları arasında düzenli olarak yayınlanan "yıllık faaliyet raporları" ile strateji belgeleri de vardır (SGK, 2023-a).

SGK, çoğu uluslararası kurum fonları ile desteklenen projelerin paydaşı olmuştur. *SGK'nın kurumsal kapasitesinin artırılması, mesleki eğitim politikalarının desteklenmesi ve geliştirilmesi,*

*kayıtlı istihdamın teşviki (KİTUP), Türk sosyal güvenlik sisteminin AB müktesebatıyla uyumlaştırılması (MATRA), sağlıkta dönüşüm ve sosyal güvenlik reformu, sosyal güvenlik sistemleri arasında koordinasyonun güçlendirilmesi, evde çocuk bakım hizmetleri yoluyla kayıtlı istihdamın desteklenmesi projesi (EDU-CARE),* bu kapsamda gerçekleştirilen çalışmalar olmuştur.

SGK'nın dikkat çeken ve referans alan faaliyetlerinden biri de istatistiki veri uygulamasıdır. SGK, Nüfus Vatandaşlık İdaresi dışında nüfusun tamamına yönelik "tam sayım-detaylı" istatistiki veri tabanına sahip ayrıcalıklı bir kurumdur. Diğer kamu kurumlarından farklı olarak SGK'nın kişi ilgili kayıtları doğumu ile (bakılmakla yükümlü olunan kişi/bağımlı sigortalı) başlamakta, çalışma hayatına başladığı zaman prim ödeyen aktif sigortalı olarak devam etmekte, aylık almaya hak kazandığı zaman da ölümüne kadar pasif sigortalı devam etmektedir. Hatta ölümü halinde aylık bağlanması gereken hak sahipleri varsa yine devam etmektedir. Bu kişi bazında 70-110 yıl arasında değişen bir sürede Kurumun kişi ile ilgili düzenli kayıtlar yaptığını göstermektedir.

SGK, periyodik olarak yayınlanan istatistik yıllıkları yanında aylık olarak sigortalılar, mali durum ve genel sağlık sigortası ile ilgili verileri içeren aylık istatistik bültenleri de yayınlamaktadır (SGK,



2023-b). Kurum, 2019 yılından itibaren istatistiki veri tabanında yer alan göstergeleri (sigortalı, sağlık, mali bünye) yıllar, şehir ve ülke bazında derlemeye imkân veren veri uygulamasına başlamıştır (SGK, 2023-c).

Sosyal Güvenlik Kurumu, 2010 yılından itibaren uluslararası katılımlı sosyal güvenlik sempozyumları düzenlemiştir. Kurum bu sempozyumların amacını, *"Kurumsal vizyon ile belirli bir tema seçilerek sosyal güvenlikle ilgili ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşları bir araya getirmek, yaşanan sosyo-ekonomik değişimleri güncel eğilimleri ve teknolojik gelişmeleri takip etmek, iyi uygulama örneklerini paylaşmak, hukuki, teknik ve yönetsel sorunlara dikkat çekmek"* olarak belirlemiştir. Bu sempozyumlar hem sempozyum tematik konu başlıkları hem de katılımcıları bakımından Kurumun ikinci görev alanı tanımına doğrudan uyan bir alan olmuştur.

#### **2.2.4. İdari Özerklikten Uzaklaşılması, Sosyal Tarafların Yabancılaşması ve Kurumun Yalnızlaşması**

SGK'nın *"sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesi"* görevini yerine getirememesi birden fazla faktöre bağlı olarak ortaya çıkan bir sonuçtur. Bu faktörler, en önemlisi idari özerklikten uzaklaşılması olmak üzere, Genel Kurul toplantılarının

yalnızca seçim gündemi ile toplanması, Kurum karar ve yönetim organlarında yer alan sosyal tarafların "yabancılaşması" ve Kurum yönetiminin "yalnızlaşması" olarak sıralanabilir.

5502 sayılı Kanun'da düzenlenen şekliyle *"zaten yetersiz olan"* idari özerklikten en önemli sapsmalar 2011 yılında 665 sayılı KHK ve 2018 yılında 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile yapılan düzenlemelerle yapılmıştır. 5502 sayılı Kanun hükümlerine göre Genel Kurulun karar, denetim ve ibra organı olmaması, Yönetim Kurulunu en önemli yönetim ve karar organı haline getirmişti. Yönetim Kurulunu önemli kılan Kurum personelinin kadro atama esasları ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı 29'uncu madde hükümleri idi. Kurumun Başkan, yardımcıları ve ana hizmet birimleri genel müdür ve başkanları müşterek kararname ile (Bakanın önerisi üzerine Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının ortak imzası); genel müdürlükler ile daire başkanlığı bünyesindeki daire başkanları ve Kurum il müdürleri Başkanın önerisi üzerine Yönetim Kurulu (YK) tarafından, bunların dışındaki personel de Başkan tarafından yapıyordu (5502, m.29). İl müdürlerinin atanma sürecinde YK'nın seçimle gelen sosyal taraf temsilcilerinin karar verici durumda olması Kurum yönetiminde etkinliklerini artıran ve yönetime katılmalarının en önemli göster-

gelerinden biri idi. Ancak 11.10.2011 tarih ve 665 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle Yönetim Kurulunun YK'nın il müdürleri de dâhil olmak üzere Kurum personelini atama yetkisi alınmış, Başkanın önerisi ile ilgili Bakan'a, (ÇSGB) devredilmiştir. Kurum merkez teşkilatı genel müdür ve daire başkanları bir yana taşra hizmet birimi İl Müdürlerinin atama yetkisinin YK'dan alınması Yönetim Kurulunda yer alan ve seçimle gelen sosyal taraf (işçi-işveren sendikaları, kendi adına bağımsız çalışanlar, emekliler) temsilcilerinin YK'da etkinliklerini azaltmıştır. Bu değişiklik ile SGK il ve merkez müdürlüklerinin sosyal sigortacılık hizmetlerinin sunumu sürecinde sigortalıların ve hak sahiplerinin yaşadığı sorunların Kurum YK'sına iletilmesi ve tartışılması imkânı ortadan kalkmıştır.

Kurumun idari özerkliğini zayıflatan bir başka gelişme, 10.7.2018 tarih ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı (CB) Kararnamesi yapılan değişiklik olmuştur. Üç numaralı CB Kararnamesine göre diğer üst düzey kamu kurum ve kuruluş yöneticileri ile birlikte Kurum üst kademe yöneticileri (Kurum Başkan, başkan yardımcıları, rehberlik ve teftiş kurulu başkanı) yanısıra YK'nın atama ile gelen üyeleri de doğrudan Cumhurbaşkanlığı Kararı ile atanmaya başlanmıştır. Daha önce Bakanın

önerisi ile müşterek kararname ile atanan YK devlet temsilcilerinin tamamının tek imza ile CB tarafından atanması Kurum üst yönetimi ile ilgili kadroları doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlamıştır.

Kurumun idari özerklikten uzaklaşması, yönetim istikrarsızlığını da beraberinde getirmiştir. Nitekim Kurumsal reformun hayata geçirildiği 2006 yılından bugüne geçen 17 yıllık sürede (bazıları birden fazla olmak üzere), 16 ayrı Kurum Başkanı görev yapmıştır ve ortalama görev süreleri 1.1 yıldır (Alper, 2022). Bazı başkanların görev süresi sadece birkaç ay olmuştur. Dikkat çeken husus, bu sık Başkan değişikliklerinin, reformu yapan ve 21 yıldır yürütme gücüne sahip olan aynı siyasi iktidar tarafından gerçekleştirilmiştir. Kurum en üst yöneticisi olan Kurum Başkanı düzeyinde yaşanan "sık görev değişikliğinin", merkez teşkilatında başkan yardımcılardan hizmet birimleri başkanları ve genel müdürlere kadar uzanan olumsuz etkileri olması kaçınılmazdır. Kurum merkez teşkilatındaki sık üst yönetici değişikliği başta il müdürleri olmak üzere taşra teşkilatı hizmet birimlerini de etkilemiştir (Alper, 2022). Kurumun her seviyedeki görevlilerinin sıklıkla değiştirilmesi, Kurumun "idari özerkliğini" zayıflatmış fiilen "yürütmenin bağlı kurumu" haline getirmiştir.

5502 sayılı Kanun'da, görevi Kurumun faaliyet konuları ile ilgili

olarak "görüş bildirme ve öneride bulunma" ile sınırlanan Kurum Genel Kurulunun, 3 yılda bir toplanması ve toplantının 1 gün sürmesi dolayısıyla bu görevini de yerine getiremez hale gelmiştir (Alper, 2012; Alper, 2022). Genel Kurul (GK) toplantılarının en önemli fonksiyonu, seçimle gelen Kurum Yönetim Kurulu üyelerinin seçimini gerçekleştirmek olmuş, nitekim tek olağanüstü toplantısını da YK üye sayısının artması üzerine yeni üyenin seçimi için 2013 yılında bu sebeple yapmıştır (Alper, 2022). Sosyal taraflar ve Genel Kurulun diğer üyeleri, varsa sosyal güvenlikle ilgili görüşlerini, GK toplantısının protokol konuşmaları kısmında, "konuşma sürelerinin izin verdiği zamanla sınırlı olacak şekilde" dile getirebilmektedirler. Genel Kurul toplantıları, toplantıya katılan sosyal taraf temsilcilerinin kendi yayın organlarında yer verdiği ölçüde haber konusu olabilmektedir. Kurum Genel Kurul toplantıları, kamuoyunda bir spor kulübünün genel kurul toplantısı kadar bile gündem konusu olamaktadır (Alper, 2019).

Genel Kurulun "önemsizleşmesi" sosyal tarafların da "temsil" seviyesini etkilemiş, 2021 yılı aralık ayında yapılan 6'ncı ve son Genel Kurul toplantısına, önceki Kurul toplantılarının aksine Bakan yerine yardımcılarını, işçi ve işveren sendikaları başkanları yerine yardımcılarını katılmıştır. Temsil seviyesi düşmesi, sosyal ta-

rafların yönetiminin bir parçası oldukları Kuruma yabancılaşmalarını beraberinde getirmiştir (Alper, 2012, 2016 ve 2022). Bu yabancılaşma sosyal tarafların Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları ile ilgili görüş bildirme, tavır/tutum oluşturma ve politika geliştirme fonksiyonlarını zayıflatmış, hatta ortadan kaldırmıştır. Bu, en belirgin şekilde kendini EYT sürecinde göstermiş, konu iktidarla talep edenler arasında bir sorun olarak gündemde yer almıştır. Kurum yönetiminde yer alan sosyal taraflar bu sürecin dışında kalmayı "tercih etmiş" lehte veya aleyhte görüş bildirmemiş, temsil ettikleri geniş kesimleri doğrudan etkileyen bu konuda bir "yabancı gibi" davranmışlardır.

Sosyal tarafların yabancılaşması, Kurumun yalnızlaşmasını da beraberinde getirmiştir. Reform öncesi dönemde sosyal taraflar, özellikle sendikalar ve meslek kuruluşları mesleki yayın organlarında sistemin sorunları ile ilgili güncel sorunlarla ilgili görüşlerini dile getirmenin ötesinde çok taraflı katılımı sosyal güvenlik konulu toplantılar düzenliyorlar, araştırma raporları hazırlıyorlar, hatta "eylemler" düzenliyorlardı (Alper, 2012). Sendikaların ve meslek kuruluşlarının periyodik yayınlarında, faaliyet raporlarında ve genel kurul toplantılarında sosyal güvenlik sorunları bir ana başlık konusu olarak yer alır, sosyal taraf olarak tespit edilen so-

runlara yönelik talepleri ve önerileri bu ortamlarda dile getirilirdi. Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları sosyal tarafların sorunu olmaktan çıkmış gibi görünmektedir. Sendikalar başta olmak üzere sosyal güvenlik sorunları Kurum yönetiminde yer alan meslek kuruluşları ve örgütlerinin sorunu olarak gündemlerinde yer almamaktadır. Sosyal tarafların Kuruma yabancılaşması, sosyal güvenlik sorunları konusunda Kurum yönetimini yalnızlaştırmıştır. Artık hiçbir sosyal güvenlik sorunu, sosyal tarafların ortak sorunu olarak gündeme gelmemekte, sorunların çözüm arayışlarında Kurum yönetimi yalnız kalmaktadır. Bu yalnızlık özellikle seçim dönemlerinde siyasi iktidarın taleplerinin arttığı dönemde daha da belirginleşmektedir.

2023 yılında 17'ncisi kutlanan; her yılmayı sayınının 16'sını içine alan üçüncü haftası "*Sosyal Güvenlik Haftası*" olarak kutlanmaktadır. Sosyal güvenlik haftası faaliyetlerinin öncelikli amacı, toplumun genelinde sosyal güvenlik bilincinin yaygınlaştırılması, Kurum ve sosyal taraflar arasındaki ilişkilerin ve işbirliğinin güçlendirilmesi amacıyla tematik konularda çalışmalar yapılmasıdır. Başlangıçta, eğitim kurumlarında sosyal güvenlik bilincinin geliştirilmesi gibi ulusal düzeyde projelendirilmiş çalışmaların yapıldığı ve Uluslararası Sosyal Güvenlik Sempozyumlarının gerçekleştirildiği hafta

etkinlikleri zaman içinde yalnızca Kurum taşra teşkilatı birimlerince yapılan "*protokol etkinliklerine*" dönüşmüştür. Bu hafta kapsamında Kurum üst yönetimde temsil edilen sosyal tarafların kendilerinin veya Kurumla veya diğer sosyal taraflarla birlikte düzenledikleri bir etkinliğe rastlanmamaktadır.

### **2.2.5. Sosyal Güvenlik Reform Sürecini Etkileyen Kapsamlı Düzenlemelerde Sosyal Güvenlik Kurumu**

5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra, sonuncusu 14 Temmuz 2023 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 7456 sayılı Kanun olmak üzere Kanun, KHK ve Anayasa Mahkemesi Kararları ile Kanunda **90 ayrı** değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden bir kısmı uygulamada ortaya çıkan sorunları çözmeye yönelik zorunlu olarak yapılması gereken düzenlemeler niteliğinde iken bir kısmı reformun yapılma amaçlarına aykırı olarak "*sosyal sigortacılık ilkelere aykırı, adil olmayan*" içeriğe sahip düzenlemeler niteliğinde olmuştur. Nitekim;

- Prim borçlarının yeniden yapılandırılması (Prim afları),
- Prim karşılığı olmayan bayram ikramiyesi ödemesi,
- Aylıkların alt sınırının maktu olarak yükseltilmesi,
- Yaşlılık sigortasından yaşlılık aylığı bağlanması (EYT),

konuları, reform sonrası dönemde sosyal sigorta sisteminin aktüeryal dengesini doğrudan et-

kileyen bu kapsamlı düzenlemelere örnektir.

Reform sonrası dönemde ilki 2011 yılında 6111 sayılı Kanun'la, sonuncusu da Mart 2023'te 7440 sayılı Kanun'la uygulamaya konulan 8 ayrı Kurum alacaklarının yapılandırılması (prim borçlarının affı) uygulaması olmuştur. Türkiye her defasında beyaz sayfa açma iddiasıyla prim borçlarının yeniden yapılandırılması (prim affları) uygulamalarını devreye sokmakta, bir borçlanma uygulaması tamamlanmadan diğerini başlatmakta veya başlayanların süresini uzatmaktadır. Bu uygulamaların (sosyal adaleti zedeleyen, sosyal dayanışmayı zayıflatan etkileri bir yana<sup>1</sup>) gerek faydalananlar gerekse Kurumun stratejik hedefleri yönünden etkilerini ortaya koyan "kamuya açık-erişilebilir" yayınlanmış çalışmalar da yoktur. Yapılandırmaya konu olan toplam borçlarla ilgili olarak tahakkuk ve tahsilat oranlarını içeren veriler Kurum basılı yayını olarak veya web sayfasında paylaşılmamış, borç yapılandırma uygulamalarının sonuçlarını değerlendirme imkânı olmamıştır. Ancak Kurum borç yapılandırma uygulamaları ile ilgili olarak "sosyal sigorta kurumu olma" görevi ile ilgili çalışmaları aksatmaksızın yapmaktadır. Bir

yasal düzenleme yapıldığı zaman "uygulamadan kimlerin, nasıl faydalanabileceği, son başvuru tarihleri gibi bilgilendirmeler ve son gün hatırlatmaları yanında" Kurum hizmet birimlerinin tatil günleri, hafta sonları ve normal mesai saatleri sonrasında çalışmalarına yönelik "kolaylaştırıcı-hızlandırıcı" düzenlemeleri de devreye sokmaktadır. Hatta "banka kredisi ile emeklilik" olarak adlandırılacak borçlanmayı kolaylaştıracak protokollerin tarafı olarak bankalarla borçlular arasındaki ilişkinin düzenleyicisi olmaktadır.

Türk kamuoyu ve akademisyenler, Türk sosyal sigorta sistemini köklü şekilde etkileyecek EYT sürecindeki tartışmaları da kapsamlı ve güvenilir istatistiki veriler üzerinde yürütememiştir. Çünkü SGK, EYT düzenlemesinin sosyal sigorta sisteminin temel göstergeleri üzerine etkileri ile ilgili "etki analizi içeren" bir çalışmayı ilgilenenlerin erişimine açık bir rapor veya yayını paylaşmamıştır. Ekim 2022 tarihinden itibaren yazılı ve görsel basında konu ile ilgili aşağıdaki haberler paylaşılmıştır.

- EYT kapsamında 3-4 milyon kişi bulunuyor. İlk etapta 1,5 milyon kişi emekli olacak<sup>2</sup>,
- EYT'den 2.250 bin kişi ya-

<sup>1</sup> 7440 sayılı Kanun'la düzenlenen yapılandırma kapsamında, 2009 yılında 1000 TL olan borcun, 3461 TL olarak Kuruma ödenmesi gerekirken, uygulamadan faydalanmak için başvuran borçlunun ödemeyi peşin olarak yapması halinde, gecikme cezasının silinmesi ve enflasyon farkının da kısmen ödenmesi sonucu borcun tahakkukundan 14 yıl sonra ödeyeceği tutar yalnızca 1.103.85, TL olacaktır. Ahmet Kıvanç, Af gibi yapılandırma, <https://www.haberturk.com/af-gibi-yapilandirma-3560626-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 14.07.2023).

<sup>2</sup> <https://www.cnnturk.com/ekonomi/eyt-ile-kac-kisi-emekli-olacak-iste-uzerinde-calisilan-o-formul>, (Erişim Tarihi: 13.10.2022).

rarlanacak<sup>3</sup>,

- EYT'den yararlanacak kişi sayısı 4,8 milyon<sup>4</sup>,
- EYT konusundaki yasa 5 milyon çalışanı etkileyecek ve 2023 yılında 2.250 bin kişi emekli olabilecek<sup>5</sup>.

EYT düzenlemesinin Türk sosyal sigorta sisteminin temel göstergeleri üzerindeki etkilerini içeren daha gerçekçi bilgiler Kanun teklifinin TBMM Plan Bütçe Komisyonu görüşmeleri sırasında dile getirilmiştir. SGK tarafından yapıldığı belirtilen ve Kanun teklifi veren iktidar milletvekillerince açıklanan etki analizine göre; EYT'nin merkezi yönetim bütçesine maliyeti 194, 4 milyar TL olacak, yaş şartı kaldırıldığı zaman 2,2 milyon kişi hemen emekli olabilecek, bu sayı ilerleyen yıllarda 4,8 milyona ulaşacak, 4/1-a kapsamında kilerin emekli olmaları ve çalışma hayatından çekilmeleri halinde SGK'nın 45,5 milyar TL prim kaybı olacak, EYT kapsamında aylık bağlanacakların ortalama yaşı 48,5 ve emekliliğine kalan süre 6,3 yıl, hemen emekli olacak, hemen aylık bağlanma hakkını kazanacak 1,7 milyon kişinin yüzde 87'si (1,4 milyon) aktif çalışma hayatında

olan kişilerden olacak ve EYT'lilerin çalışma hayatında kalması için SGDP'den yapılacak 5 puan indiriminin maliyeti 6,3 milyar TL olacaktır<sup>6</sup>, bilgileri verilmiştir.

Türkiye geçmişte sosyal sigorta sistemi ile ilgili kapsamlı değişiklikler yapılması sürecinde başarılı sayılabilecek bir örnek yaşamıştır. 1980'li yıllarda yaşlılık aylığı bağlanma yaşının yükseltilmesine yönelik çalışmalar başladığı zaman Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Türkiye'de erken emeklilik uygulaması ile ilgili bir değerlendirme raporu yayınlamıştır (DPT; 1986). Çeşitli ülkelerde emeklilik yaşı uygulamaları ile ilgili örnekler yanında Türkiye'de emeklilik yaşını yeniden belirlenmesine yönelik demografik veriler, çalışma süreleri, prime esas kazançlar, emekli aylıklarının hesaplanma esasları ve sosyal sigorta kurumlarına yönelik etkileri ile ilgili bilgilerin yer aldığı bu Rapor, o dönemde emeklilik yaşı ile ilgili olarak sürdürülen tartışmalarda hem sosyal tarafların hem de akademisyenlerin çalışmalarında önemli bir referans kaynağı olmuştur. Raporun en çarpıcı sonuçlarından biri Türkiye'nin dünyada en uzun süre ile

<sup>3</sup><https://tr.euronews.com/2022/12/28/erdogandan-eyt-aciklamasi-yeni-duzenleme-ile-2-milyon-250-bin-kisi-emekli-olacak>, (Erişim Tarihi: 28.12.2022).

<sup>4</sup><https://www.haberturk.com/eyt-de-kimler-hemen-emekli-olacak-3561158-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 31.01.2023).

<sup>5</sup><https://www.ntv.com.tr/galeri/ekonomi/eyt-sartlari-neler-prim-ve-sigorta-suresi-sarti-kadin-erkek-ne-oldu-iste-eyt-duzenlemesinde-sartlara-iliskin-ayrintilar,c3150K1cN0qh9Wt0f0Drxg>, (Erişim Tarihi 04.03.2023).

<sup>6</sup><https://www.haberturk.com/komisyonunda-eyt-gorusmeleri-basladi-3561770-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 05.07.2023).

yaşlılık aylığı ödemesi yapan ülke olduğu tespiti olmuştur. 5.000 gün prim ödeyerek (13 yıl, 10 20 gün) ortalama olarak 19,4 yıl yaşlılık aylığı almaktadır (DPT, 1986: 90). Rapor, erken emeklilik uygulamasının aktif/pasif sigortalı ve sistemin finansal dengelerine etkilerine etkileri yanında sosyal yardım zammı uygulaması gibi prim karşılığı olmayan ödemelerin etkisi, sosyal sigorta fonlarının değerlendirilmesi gibi dönemin kronik problemleri ile ilgili önemli değerlendirmeleri içermiştir (DPT, 1986). Nitekim, Raporda yer alan ve bugün o dönemden daha fazla geçerli olan şu tespiti önemlidir.

*“İstihdam sorununa kısa vadeli bir çözüm olarak; yatırım kaynaklarının katılığını ve sosyal amaçlı fonları kullanmak için girilen erken emeklilik uygulaması 1970’li yılların başında hızla vazgeçilmesi gereken bir uygulama olması gerekirken, uygulama tamamen tersi olmuş erken emeklilik ve borçlanma uygulamaları yaygınlaşmış ve yerleşmiştir. Uygulama ekonomik maliyet yanında Türkiye’de kazanılmış hak kavramı tartışmalarının da kaynağı olmuştur (DPT, 1986: 91).”*

7438 sayılı EYT Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden bugüne kadar geçen sürede de Kurum tarafından etki analizi sonuçlarını içeren yararlanıcıların kullanımına açık “erişilebilir” bir rapor veya çalışma yayınlanmamıştır. Ne ka-

dar kişinin aylık başvurusu yaptığı ve kimlere aylık bağlandığı ile ilgili sayısal veriler henüz Kurumun Temmuz ayı başında yayımlanan Nisan 2023 istatistiklerine de yansımamış görünmektedir.

1977 yılında yakacak yardımı olarak başlayan daha sonra sosyal yardım zammı olarak devam eden prim karşılığı olmayan ödemelerin Türk sosyal sigorta sistemine getirdiği mali yük ve yarattığı olumsuz etkilerin tekrar yaşanmaması için reform sürecinde hem 5502, hem de 5510 sayılı Kanun’da özel hükümlere yer verilmişti. Ancak 2018 yılında 7143 sayılı Kanun’la getirilen bayram ikramiyesi ile prim karşılığı olmayan ödemeler dönemi tekrar başlamıştır. 2023 seçim sürecinde yaşananlar bu ödemelerin tutarının artırılması taleplerinin yoğunlaşacağını ve karşılığını bulacağını göstermiştir. Benzer ve daha problemleri bir uygulama aylıkların alt sınırının maktu olarak belirlenmeye başlaması ile gelmiştir. 2019 yılında 7161 sayılı Kanun’la getirilen Ek madde 19 kapsamında alt sınır aylıkları maktu olarak belirlenmeye başladı. 2019 yılında 1.000 TL ile başlayan en az aylık tutarı Nisan 2023 tarihinde 7.500 TL ye yükseltildi. SGK’nın prim karşılığı olmayan bu iki ödeme türünün aktüeryal dengeye etkilerine yönelik erişilebilir özel bir çalışması ve/veya yayını da yoktur. Konu ile ilgili istatistik veriler ilgili Kanunların TBMM’de

görüşülmesi sırasında açıklanan verilerle sınırlı kalmaktadır<sup>7</sup>. Bütün bu değerlendirmeler, Kurumun prim afları, alt sınır aylıklarının maktu olarak belirlenmesi, bayram ikramiyesi ve nihayet EYT gibi sosyal sigorta sisteminin sürdürülebilirliğini etkileyecek temel değişiklikler öncesinde, sırasında ve sonrasında bu değişikliklerin etki analizlerini içeren çalışmaları "erişilebilir" bir şekilde açıklanmıştır.

Kurumun çeşitli uygulamalarının "etki analizlerini" içeren çalışmaları ve yayınları, gecikmeli de olsa sonuçlarını göstermektedir. Bu konuda başarılı olarak değerlendirilebilecek örnek bir faaliyet, SGK Emeklilik Hizmetler Genel Müdürlüğü tarafından 2012 yılı Temmuz ayında, akademisyenler ve Kurum uzmanlarının katıldığı yurt dışı hizmet borçlanmasının etkileri ile ilgili çalıştıydır. Çalıştıyda yurtdışı hizmet borçlanması ile aylık bağlananların toplam aylık alanların yüzde 1,2'sine yakın bir sayıda olduğu, ancak Kurumun toplam finansman açıklarının yüzde 10,5'inin bu borçlanma yolu ile aylık bağlananlardan kaynaklandığı dile getirilmiştir. Bu çalışma gecikmeli de olsa etkisini göstermiş, (doğruluğu ve yerindeliği tartışmalı olmakla birlikte) 2019

yılında 3201 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle yurt dışı hizmet borçlanmasında oran yüzde 45'e yükseltilmiş, borçlanmalar 4/1-b kapsamında sayılmıştır.

Kurumun *sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesi* ile ilgili görev alanına ilişkin en nitelikli çalışması, 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* kapsamında 4 yıllık süreler için hazırlanan **stratejik** planlar kabul edilebilir. Ancak bu stratejik planlarda yer alan hedefler ve amaçlar da büyük ölçüde Kurumun sosyal sigortacılık uygulamaları ile sınırlı kalmıştır. Nitekim, halen uygulanma dönemi devam eden 2019-2023 Stratejik Planında 6 stratejik amaç belirlenmiştir (SGK, 2018: 7). Bu amaçlar:

- Prim gelirlerini artırmak,
- Sosyal güvenliği yaygınlaştırmak,
- Sağlık hizmetlerine erişimi kısıtlamadan sağlık harcamalarının sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Kaliteli sosyal sigorta hizmeti vererek hizmet alan memnuniyetini artırmak,
- Kurumsal yönetim sistemini geliştirmek,
- Bilişim alt yapısını geliştirmek.

Bu stratejik amaçlardan son 4'ü Kurumun yönetim kapasite ve

<sup>7</sup> EYT görüşmeleri sürecinde iktidar milletvekili açıklamalarına göre 3.762 bin kişinin aylığı 6.500 TL; 8.1139 bin kişinin aylığı 7.000 TL; 8.796 bin kişinin aylığı 7.500 TL; 9.898 bin kişinin aylığı da 8.000 TL'nin altındadır. En düşük yaşlılık aylığının 7.500 TL'ye çıkarılması ile EYT sonrası 15,6 milyona ulaşacak emeklilerin yarıdan fazlası, 8,8 milyon kişinin aylığı alt sınır üzerinde eşitlenecektir. <https://www.karar.com/ekonomi-haberleri/zam-8-8-milyon-kisinin-maasini-esitledi-emeklilikte-yeni-tartisma-1738129>, (Erişim Tarihi: 14.07.2023). Bayram ikramiyesinin yükseltilmesinin ve en düşük aylığın 7.500 TL olarak belirlenmesinin 2023 yılı Kurum bütçesine getireceği yıllık 149,3 milyar TL olacaktır. <https://www.haberturk.com/emekliye-2023te-110-milyar-tl-ilave-odeme-3577491-e-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 14.07.2023).



performansının geliştirilmesi, ilk ikisi ise SGK'nın sosyal güvenlik politikalarını uygulama ve geliştirme amacı ile ilgilidir. Ancak bu stratejik amaç altındaki hedefler daha çok, bir sosyal sigorta kurumu olarak Kurumca yerine getirilmesi gereken kronik sorunlarla ilgili hedefler olarak belirlenmiştir, (prim tahakkuk ve tahsilatının artırılması, icraya düşen prim alacaklarının tahsil oranlarının yükseltilmesi, kayıt dışı istihdamın önlenmesi, denetim ve kontrol mekanizmalarının artırılması gibi) (SGK, 2018: 66-71). Stratejik hedeflerden 3 nolu "*Uluslararası gelişmeler ve ulusal plan-programlar çerçevesinde sosyal güvenliğe ilişkin analizler/araştırmalar yürütmek*" hedefi SGK'nın politika uygulama görevi ile ilgili bir hedeftir (SGK, 2018: 68). Esas olarak 6 ayda bir raporlama yapılacağı belirtilen bu hedefle ilgili olarak Kurum internet erişim sayfasından ulaşılabilecek bir çalışmaya rastlanmamıştır.

Birçok bakanlığın bütçesinden daha büyük bir bütçeye sahip olan SGK, yönetimini üstlendiği sosyal güvenlik sisteminin gelecek dönemlerine ilişkin projeksiyonları içeren, politika önerilerine referans olacak "*erişilebilir-yayınlanmış*" çalışmaları yoktur. Mesela Türkiye artık bir göç ülkesidir ve göçün sosyal güvenlik sistemi üzerinde de ağır ve kaçınılmaz yükleri vardır. Kurumun, 2011 yılından itibaren yaşanan zorunlu

göç kapsamında Türkiye'ye gelen yabancıların Türk sosyal güvenlik sistemine etkileri ile ilgili bir özel çalışması veya yayını yoktur. Alanla ilgili çalışma yapmak isteyen uzman ve akademisyenlerin çalışmalarında referans olarak kullanacağı kapsamlı, güvenilir ve güncel veriler de yoktur. Kurum istatistiklerinde yabancılar ayrı bir istatistik veri grubu olarak yer almamaktadır. Kurumun düzenli olarak yayınladığı aylık istatistik bülteni ile yıllık istatistikleri nerede ise 40 yıl önceki başlıklar ve kelimelerle yayınlanmaktadır.

### **2.2.6. Sosyal Güvenlik Politikalarının Belirlenmesinde Örnek Bir Kurum olarak ABD Sosyal Güvenlik Kurumu**

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), sanayileşmiş ülkeler arasında ülke çapında bir sosyal sigorta sistemini en geç kuran ülkedir. 1883 yılında Almanya'da hastalık sigortası ile başlayan sanayileşmiş Avrupa ülkelerinin sosyal sigorta sistemleri kurma girişimleri 1910'lu yıllarda büyük ölçüde tamamlanmıştır. ABD çok daha sonra, ancak 1935 yılında ülke çapında bir sosyal sigorta güvenlik kurumu oluşturmuştur. Ancak ABD Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal sigortacılık işlemleri dışında ulusal ve uluslararası sosyal güvenlik politikalarının gelişmesine yönelik çok yönlü çalışmalar yapmıştır.

Bu çalışmalar arasında en dikkat çekenlerden biri 1940 yılın-

dan itibaren yayınladığı “*Dünyada Sosyal Güvenlik (Social Security Programs Throughout The World)*”, çalışmasıdır (SSA, 2023). ABD Sosyal Güvenlik Kurumu, Dünya Sosyal Güvenlik Kurumu, Dünya çapında bütün ülkelerin sosyal güvenlik kurumlarından topladığı sosyal sigorta sistemleri ile ilgili bilgileri 1995 yılına kadar tek ciltlik kitaplar olarak yayınlarken, literatürün genişlemesi dolayısıyla 2002 yılından itibaren Dünya ülkeleri 4 kıta bazında toplanarak yayınlanmaya devam etmiştir. 170 ülkeye ait veriler, tekli yıllarda Afrika ve Amerika, çiftli yıllarda Avrupa ve Asya-Pasifik ülkelerini kapsayacak şekilde 2019 yılına kadar, güncellenerek yayınlanmaya devam etmiştir (SSA, 2023). Dünyanın en geniş kapsamlı ülkeler bazında karşılaştırmalı sosyal güvenlik sistemi bilgileri bu yayınlarla sağlanmıştır. Alanın en ciddi ve kapsamlı literatürünü oluşturmaktadır ve ABD Sosyal Güvenlik Kurumu bu konuda ILO'dan daha etkili olmuştur.

ABD Sosyal Güvenlik Kurumu, ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili gelişmeleri düzenli olarak ve her ay “*uluslararası güncellemeler*” başlığı altında devam ettirmektedir. Ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili gelişmeleri bu kısa bülten niteliğindeki yayınlardan takip etmek mümkündür. Nitekim Haziran 2023 aylık güncelleme bülteninde Fransa emeklilik sistemi ile ilgili yasal düzenleme-

ler, Hollanda yarı zorunlu mesleki emeklilik sistemine geçişi zorunlu kılan yasal düzenleme ve Polonya mesleki emeklilik programına kayıtlı ilgili düzenlemelere yer verilmiştir (SSA, 2023). Bu güncellemeler, sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili gelişmelerin takibi konusunda ülkelerin sosyal güvenlik uygulayıcılarına ve akademisyenlere anlamlı bilgiler sunmaktadır.

Amerikan Sosyal Güvenlik Kurumunun “*Araştırma, İstatistik ve Politika Analizi*” birimi ABD sosyal güvenlik sistemi ile ilgili aylık ve dönemsel (3 aylık, 6 aylık ve yıllık) istatistikleri düzenli olarak yayınlarken, bu istatistiklerle ilgili analiz ve değerlendirme raporlarının yanı sıra kısa bilgilendirme notlarını da yayınlamaktadır. İlgili birim 2030, 2050 ve 2070 yıllarına kadar olan dönemi içeren projeksiyonlar ve politika seçeneklerini de politika yapıcılara, uygulayıcılara ve araştırmacıların erişimine sunmaktadır (SSA, 2023).

Şüphesiz ABD Sosyal Güvenlik Kurumunun sosyal güvenlik politikaları ile ilgili en etkileyici çalışması ABD ile ilgili temel ekonomik, sosyal ve demografik göstergelerden hareketle ABD sosyal sigorta sisteminin kısa ve uzun dönemli gelecek projeksiyonlarını içeren bir rapor (Trustees Report) yayınlaması ve bu raporları her yıl düzenli olarak kullanıcıların açık erişimine sunmasıdır (SSA, 2023). ABD Sosyal Güvenlik Kurumu Yö-

netim Kurulu (mütevelli heyeti) tarafından hazırlattırılan bu rapor 10 yıllık kısa ve 75 yıllık uzun dönem için; iyimser, kötümser ve gerçekçi senaryoları içeren projeksiyonlar yapmakta ve sistemin gelir gider dengesinin sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınması konusunda politika belirleyicilerine yol gösteren için kapsamlı bir analizler sağlamaktadır. ABD başkanlık seçim süreçlerinde bu rapor verileri hem Cumhuriyetçi hem de Demokrat parti başkan adayları tarafından referans olarak kullanılmaktadır.

ABD Sosyal Güvenlik Kurumu, 1938 yılından itibaren kesintisiz olarak önce aylık 1992 yılından itibaren de yılda 4 sayı şeklinde yayınlanan ve 2023 yılı itibarıyla 83'üncü cildine ulaşan akademik nitelikli "*Sosyal Güvenlik Bülteni*" isimli bir periyodik yayını da vardır. Dergide, sosyal güvenlik uzmanlarının ABD sosyal güvenlik sisteminin geneli ve tek tek sigorta kolları ile ilgili çok yönlü akademik çalışmaların yanı sıra sosyal güvenlik akademisyenlerin ulusal ve uluslararası sosyal güvenlik sorunları ile ilgili akademik çalışmalarını da yayınlamaktadır.

## SONUÇ

Türk sosyal güvenlik sistemi sosyal sigortalar üzerine inşa edilmiştir. Toplam sosyal koruma harcamalarının yüzde 90'ı; koruma kapsamına alınan nüfusun yüzde 88'i sosyal sigortalar ile sosyal güvenlik kapsamına alınmaktadır

(SGK, 2023/Nisan-mali/sigortalı istatistikleri). 2022 yılında 1 trilyon TL gelir ve 1,039 trilyon TL gider bütçesine sahip olan Kurum, 2023 yılı 4 aylık gelir bütçesi 555,8 milyar TL, gider bütçesi 580 milyar TL'ye ulaşmıştır (SGK, 2023/Nisan-mali/sigortalı istatistikleri). EYT uygulaması ile bu bütçe 2023 yılı Cumhurbaşkanlığı yıllık programında SGK için 2023 yılında öngörülen 1,478 trilyon TL gelir ve 1.538 trilyon TL gider bütçesini çok aşacağı kesindir (CB, 2023: 69). 2023 yılı ilk 4 ayında 222 milyar TL olarak gerçekleşen bütçe transferleri, yine CB programında öngörülen yüzde 3,1'i geçeceği kesin gibidir. Bilindiği gibi sosyal sigorta kuruluşları "*idari ve mali bakımdan özerk*" kuruluşlardır. Ancak, 1991 yılından itibaren sırası ile Bağ-Kur, SSK ve Emekli Sandığı ile devam eden finansman açıkları sosyal sigorta kurumlarının mali özerkliğini "*filen*" ortadan kaldırmıştır. Mali özerkliğin ortadan kalkması, idari özerkliğin önemini daha artırmıştır.

Sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği de çeşitli seviyelerde olmak üzere her dönem fiilen "*askıya alınan*" bir yönetim sorunu olmuştur (Alper, 2022). 5502 sayılı Kanun'la idari özerklik sorunu, 3 sosyal sigorta kuruluşunu bünyesine alan "tek çatı kurumu" SGK'ya daha önce sosyal sigorta kuruluşlarına verilmeyen "*sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesi*" görevinin verilmesi

ile güçlendirilmek istenmiştir. Bu 2000'li yıllarda ekonomik, sosyal ve kültürel hayatı düzenleyen "bağımsız kurumlar oluşturma" (RTÜK, BBDK, SPK, EPK vb.) gelenegine de uygundur. Sosyal güvenlik reformunun kurumsal ayağı ile ilgili "gerçek reform", SGK'ya sosyal sigortacılık görevlerinin ötesinde bu ikinci görev alanı ile ilgili düzenlemedir. Hatta 5502 sayılı Amacı ve görevleri ile ilgili 3. Maddesinin yazılış önceliği dikkate alınırsa SGK'nın birincil görevi "politika oluşturma ve geliştirme" görevidir.

5502 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2016 yılından bugüne geçen 17 yılda SGK, sosyal sigortacılık alanındaki işlemlerde, e-devlet uygulamasını en etkin kullanan kurumlardan biri olarak "başarı hikâyeleri" yazmaktadır. Sosyal sigorta işlemlerinde digital ortamı en etkin şekilde kullanan Kurum, EYT düzenlemesinden sonra, aynı tarihlerde yürürlüğe konulan borç yapılandırma işlemlerinin getirdiği işlem yüküne rağmen, 1 yılda bağladığı aylık sayısını 1 ayda gerçekleştirmiştir. SGK'nın sigortacılık işlemlerinde başarısı ve etkinliği arttıkça "sosyal güvenlik politikalarını uygulama ve geliştirme" görevindeki faaliyetleri geriye gitmiş, ikinci planda kalmış görünmektedir. Kurumun sosyal güvenlik politikaları uygulama ve geliştirme görevini zayıflatan gelişmeler: Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulunun kaldırılması,

Kurum Genel Kurulunun 1 günlük seçim kurulları haline dönüşmesi ve ulusal ve uluslararası sempozyumlar düzenleme, ulusal/uluslararası sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili yayınlar yapma, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili mevcut durum ve gelecek dönem projeksiyonlarını içeren istatistik etki analizleri yapma ve yayınlama fonksiyonlarının yok denecek kadar azalması olarak sayılabilir.

2006 sonrası dönemde, aynı siyasi parti sürekli iktidara olmasına rağmen Kurum üst yönetiminde yaşanan "istikrarsızlık"; Kurumun zaten sınırlı olan idari özerkliğini yasal düzenlemeler dışında uygulamalarla da "fırlan sınırlayan" müdahaleler; sosyal tarafların yönetimine ortak oldukları Kuruma ve sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına yabancılaşmaları ve kritik konularda SGK'nın yalnızlaşması sonucunu doğurmuştur. Prim borçlarının affı, maktu bayram ikramiyesi ödemeleri, alt sınır aylığının maktu olarak belirlenmesi ve EYT gibi geniş kitleleri ilgilendiren ve sosyal sigorta sisteminin bütün dengelerini doğrudan etkileyen düzenlemeler konusunda yalnızlaşmasını ortadan kaldıracak akademik destek de alamamıştır. SGK, akademik yayın ve araştırmalara veri sağlayacak kapsamlı ve erişilebilir istatistik verileri paylaşmamaktadır. Sosyal güvenlik politikalarının geliş-

tırılmasında akademik çalışmaları zenginleştirecek ve desteği sağlayacak ulusal ve uluslararası rapor ve yayınları son derecede sınırlıdır.

EYT düzenlemesi Türk sosyal sigorta sisteminin temel göstergelerini etkileyen ve sistemin geleceğini "ipotek altına" alacak kırılma noktalarından biridir. Bu süreç talep edenlerle-muhalefet ve siyasi iktidar arasında bir "seçim vadedi" konusu olarak yürümüştür. Kurum yönetiminde yer alan sosyal taraf örgütleri (işçi, işveren<sup>8</sup> ve kamu görevlileri konfederasyonları, kendi adına bağımsız çalışan meslek kuruluşları ve emekli derneği) EYT sürecinde "yönetimine ortak oldukları Kurum" bakımından taraf olmamışlar, görüş bildirmemişler, "sessiz kalmışlardır". Kurum bu süreçte destek alabileceği kesimlere yönelik bir bilgilendirme faaliyeti içine girmemiş, çaba göstermemiştir. Şüphesiz Kurum, sosyal güvenlik sistemini derinden etkileyecek EYT benzeri düzenlemelerin sosyal sigortaların temel göstergeleri üzerindeki etki analizlerini ve sistemin gelecek dönemi ile ilgili projeksiyonları yapmıştır. Nitekim, TBMM görüşmeleri sırasında "iktidar vekillerince" dile getirilen bu çalışmaların sonuçları, politika oluşturma sürecine katkıda bulunacak kişiler için de "açık, erişilebilir bir veriler" olarak paylaşı-

mamıştır. Bu gelişmeler, Kurum tarafından yapılan etki analizleri çalışmalarının yalnızca "idarenin hizmetine ve bilgisine" sunulan çalışmalar olduğu kanaatini güçlendirmiştir. Kurumca yayınlanmış güvenilir istatistik verilerin yokluğu veya eksikliği akademik camiayı da EYT sürecinde sorunla ilgili çalışma yapmaktan, görüş açıklamaktan uzak tutmuştur.

EYT tartışmaları sürecinde ve yasalaşma sürecinde "politika uygulama ve geliştirme görevini" yerine getiremeyen Kurum, yasa yürürlüğe girdikten sonra Kurum "sosyal sigortacılık" yapmaya başlamıştır. Kurum insan gücünü ve enerjisini Kimler Kanun kapsamında olacak, nasıl, nereye ve ne zaman hangi başvuru yöntemleri kullanarak başvuracaklar gibi Kurum işlemlerine tahsis etmiştir. Yasa çıktıktan hemen sonra bilgilendirici duyurular yapma, hafta sonları dahil Kurum hizmet birimlerinin açık kalarak başvuruları alması, Kurum personeline fazla mesai yaptırılarak taleplerin karşılanmaya çalışılması SGK'nın öne çıkan ilgi alanını oluşturmuştur.

Türkiye, geriye ve ileriye doğru 72 yıllık bir dönemi ilgilendiren EYT düzenlemesi ile sosyal güvenlik reformunda tekrar başa sarmış görünmektedir. Gelinek nokta itibarıyla Sosyal Güvenlik Kurumu, isminde belirtildiği gibi bir sosyal

<sup>8</sup> EYT düzenlemesinin yasalaşmasının kesinleşmesi söz konusu olunca, İşveren örgütleri; aylık bağlananların işten ayrılmaları halinde ortaya çıkacak işgücü yetersizliği, kıdem tazminatı yükü ödeme gibi sorunlarla karşılaşılacağını dile getirmiş, bu talep SGDP desteği ile sonuçlanmıştır. İşverenlerin bu talebi ve getirilen çözüm da sosyal güvenlik sistemine yönelik etkileri bakımından değil, çalışma hayatına yansıyan sorunları bakımından yapılmıştır.

güvenlik kurumu olamamış, sosyal sigortacılık işlemleri yapan bir “sosyal sigorta kurumu” olma niteliği öne çıkan bir kurum haline dönüşmüştür. *Kurum, artık bir Sosyal Güvenlik Kurumu değil, Sosyal Sigorta Kurumudur.*

Son söz olarak, Türkiye sosyal güvenlik sisteminde kapsamlı

değişiklikler yapma zorunluluğu duyulan bir dönem içine girmiştir. Bir başka ifade ile yeni bir reform yapma arayışı sürecine girilmiştir. Ancak bu yeni reform, “yapılması gerekenlerin” değil, “yapılmaması gerekenlerin” gündeme geleceği bir süreç içinde gerçekleştirilecektir.

## KAYNAKÇA

Alper, Y (2007), "Kurumsal Yapıda "Tek Çatı" Hayata Geçti", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (57), 141-171.

Alper, Y (2016), Sosyal Güvenlik Reformu, 2006-2016: Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve İdari Özerklik, Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 30 (5), 1253-1272.

Alper, Y (2019), Sosyal Güvenlik Reformu ve Tarafların Değişen Rollerini, 19. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, 11-13 Ekim 2019 Denizli.

Alper, Y (2022), "Sosyal Güvenlik Kurumunun İdari Özerkliği Sorunu", Karatahta İş Yazıları Dergisi, Türk Metal Sendikası Araştırma Merkezi, TAEM, Aralık 2022 (24), 69-103.

Alper, Y(2012), "3. Genel Kurul Toplantısına Giderken, SGK Yalnızlaşır mı?", Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:15, Sayı:81, Eylül-Ekim 2012.

DPT (1971), Sosyal Güvenlik ve Sosyal Refah Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu (1973-1977), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Müsteşarlığı, Ankara.

DPT (1977), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dördüncü Kalkınma Planı, T.C. Başbakanlık DPT, Yayın No: DPT: 1556-ÖİK: 245, Ankara.

DPT (1986), Türkiye'de Erken Emeklilik Uygulaması ve Değerlendirmesi, Sosyal Planlama Başkanlığı, Yayın No: DPT:2025, SPB: 388, Şubat 1986, Ankara.

DPT (1988), V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: DPT:2151; ÖİK:337, Ankara.

DPT (1991), VI. BYKP Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerinin Rasyonalizasyonu ÖİK Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: DPT: 2274-ÖİK:391, Ankara.

DPT (2001), 8. BYKP Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: DPT:2592, ÖİK:604, Ankara.

DPT (2001), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı-2592- Özel İhtisas Komisyonu Raporu-604, Ankara.

DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: DPT:2729 - ÖİK:681, Ankara.

Euronews (2022), Erdoğan'dan EYT Açıklaması: Yeni Düzenleme ile 2 milyon 250 bin Kişi Emekli Olacak, <https://tr.euronews>.

[com/2022/12/28/erdogandan-eyt-aciklamasi-yeni-duzenleme-ile-2-milyon-250-bin-kisi-emekli-olacak](https://www.haberturk.com/2022/12/28/erdogandan-eyt-aciklamasi-yeni-duzenleme-ile-2-milyon-250-bin-kisi-emekli-olacak), (Erişim Tarihi: 28.12.2022).

Habertürk (2023), EYT ile Kaç Kişi Emekli Olacak? İşte Üzerinde Çalışılan O Formül, <https://www.cnnturk.com/ekonomi/eyt-ile-ka-c-kisi-emekli-olacak-iste-uzerinde-calisilan-o-formul>, (Erişim Tarihi: 13.10.2022).

Habertürk (2023), Komisyonda EYT Görüşmeleri Başladı, <https://www.haberturk.com/komisyonda-eyt-gorusemeleri-basladi-3561770-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 05.07.2023).

Kalkınma Bakanlığı (2014), Onuncu Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ÖİK Raporu, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın No: KB:2857-ÖİK: 711, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2018), On Birinci Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ÖİK Raporu, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın No: KB:3027-ÖİK: 809, Ankara.

Karar (2023), Zam 8.8 milyon Kişinin Maaşını Eşitledi: Emeklilikte Yeni Tartışma Prim-Maaş Dengesi, <https://www.karar.com/ekonomi-haberleri/zam-8-8-milyon-kisinin-maasini-esitledi-emeklilik-te-yeni-tartisma-1738129>, (Erişim Tarihi: 14.07.2023).

Kıvanç, A. (2023), 8 Soruda EYT Teklifi, <https://www.haberturk.com/eyt-de-kimler-hemen-emekli-olacak-3561158-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 31.01.2023).

Kıvanç, A. (2023), Af Gibi Yapılandırma, Habertürk. <https://www.haberturk.com/af-gibi-yapilandirma-3560626-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 14.07.2023).

Kıvanç, A. (2023), Emekliye 2023'te 110 milyar TL İlave Ödeme, <https://www.haberturk.com/emekliye-2023te-110-milyar-tl-ilave-odeme-3577491-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 14.07.2023).

NTV (2023), EYT Şartlarının Ayrıntıları Belli Oldu: Kadın ve Erkeklerde Prim Kaç Gün, Sigortalı Süresi Kaç Yıl?, <https://www.ntv.com.tr/galeri/ekonomi/eyt-sartlari-neler-prim-ve-sigorta-suresi-sarti-kadin-erkek-ne-oldu-iste-eyt-duzenlemesinde-sartlara-iliskin-ayrintilar-c3150KlcN0qh9Wt0f0Drxg>, (Erişim Tarihi 04.03.2023).

SGD (2023), Sosyal Güvenlik Dergisi, Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Kurumu, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sgd>, (Erişim Tarihi: 05.06.2023).

SGK (2015), 2015-2018 Stratejik Planı, Sosyal Güvenlik Kurumu,

SGK (2018), 2019-2023 Stratejik Planı, Sosyal Güvenlik Kurumu, <https://www.sgk.gov.tr/Duyuru/Detay/2019-2023-Stratejik-Plan-2022-11-03-11-37-59>, (Erişim Tarihi: 05.06.2023).

SGK (2023), 2023-Mart, Mali İstatistikler, Sosyal Güvenlik Kurumu,



<https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylik/42919466-593f-4600-937d-1f95c9e252e6/>, (Erişim Tarihi: 05.06.2023).

SGK (2023-a), Yayınlarımız, <https://www.sgk.gov.tr/YayinveProjeler/Yayinlar/7f65e722-ba64-48df-a5ca-c60336c2fbc5/>, (Erişim Tarihi: 05.06.2023).

SGK (2023-b), İstatistik, <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Index/6863b1e8-c384-4f46-90c6-511dac2376d2/>, (Erişim Tarihi: 05.06.2023).

SGK (2023-c), SGK Veri Uygulaması, <https://veri.sgk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 05.06.2023).

SSA (2023), The 2023 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, Social Security Administration, <https://www.ssa.gov/OACT/TR/2023>, (Erişim Tarihi: 02.07.2023).

Şamlıoğlu, E.(2023), İdare Hukuku Açısından Sosyal Güvenlik Kurumu ve Yargısal Denetimi, Ankara: Adalet Yayınevi.

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

T.C. Hükümeti (1996), Sosyal Güvenlik Reformu, (Özet Rapor) T.C. Hükümeti Hizmete Özel Rapor, Ankara.

TBMM (1996), Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu İle İlgili Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi, 10/1, 14 Sayılı Araştırma Komisyonu Raporu, Ankara.

TOBB (1993), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Yayın No: 264-17, Ankara.

TÜRK-İŞ (1998), Sosyal Güvenlik Raporu, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ocak-1998, Ankara.

TÜSİAD (1997), Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri, (Ed. C. Tuncay-Y. Alper), Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği, TÜSİAD-T/97-10/217, İstanbul.