

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE
TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN SÜREÇ ANALİZİ

İSMAİL ALTIN

Eylül/2010

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

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE
TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN SÜREÇ ANALİZİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
İSMAİL ALTIN

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Fethi KILIÇ

Bolu/2010

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNÜ'NE

İsmail Altın'a ait “**Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Süreç Analizi**” adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında **YÜSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

21/01/2011

Akademik Unvanı, Adı ve Soyadı

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. Fethi KILIÇ

Üye : Prof. Dr. F. Levin ÖZGEN

Üye : Yrd. Doç. Dr. Mehmet DALAR

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Prof. Dr. Gönül ÜLKER

Yüksek lisans tezi olarak sunduğım **Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Süreç Analizi** başlıklı çalışmanın yazılmasında bilimsel ve etik kurallara uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin tamamının ya da bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitede bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

21/01/2011

İsmail ALTIN

Ailem'e

TEŞEKKÜR

Hayatımın tüm alanlarında olduğu gibi bu çalışmamda da maddi ve manevi desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen ailem; babam Ziya ALTIN'a, annem, Sabriye ALTIN'a teşekkür ederim. Yüksek Lisans eğitimim boyunca engin bilgi ve tecrübesi ile bana yardımcı olan, çalışmamda da sabır ve inançla değerli zamanını ayırarak destek olan sevgili danışman hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Fethi KILIÇ'a teşekkür ederim. Tüm yaşamım boyunca yanımda olacaklarına inandığım kadim dostlarım Serkan DENİZLİ'ye ve Ömer ALBAYRAKOĞLU'na teşekkür ederim. Ayrıca desteklerini esirgemeyen ve adını sayamadığım akraba ve arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunmayı bir vefa borcu bilirim.

ÖZET

Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemi kuruluşu ve gelişimi itibariyle, kendiliğinden bir yapı kazandı. Her yeni oluşum farklı statüdeki grupları kapsarken, bir o kadar da sorunları bünyesinde barındırır hale geldi. Planlı dönemle birlikte oluşum sürecine giren kurumlar, sorunların çözümü için yönünü kurumların birleştirilmesi hedefine çevirdi. Bu amaçla hedefler koyuldu, planlar yapıldı. 2000li yıllarda ise, tek çatı geçmişten itibaren hedeflendiği gibi bir amaç olarak değil, yeni sistemin zeminini oluşturması anlamında bir araç olarak ortaya çıktı. Bu aracın sistemde neleri değiştirdiği, değişimin ne kadar uyum sağlamış olduğu gibi sorularının yanıtlanması önemlidir. Bu yaklaşımla Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin oluşum sürecinin analizi ilgili bilimsel çalışmalara katkı yapabilir.

Anahtar kelimeler: Sosyal Güvenlik. Sosyal Sigortalar Kurumu. Emekli Sandığı. Esnaf, Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu. Tek Çatı.

ABSTRACT

It may be said that social security system in Turkey, as if it's establishment and development, gained a spontaneous structure. While every new formation contained the groups in different status, it also had problems as well. Institutions which entered into the formation process within the planned period, turned their directions to the target to be integrated of the institutions for the solution of problems. With this target, goals were settled up, plans were prepared. At the years of 2000s, however, single roof appeared as a tool in terms of the ground to form the new system, not as a purpose aimed since the past. It is important to answer for the questions like what this tool changed in the system and how much this change made an adjustment. By this approach, analysis of the formation process of social security system in Turkey may make a contribution to the related scientific studies.

Key words: Social Security. Social Security Administration. The Pension Fund, Craftsmen, Artisans and Other Self Staff Social Insurance Agency. One Roof.

KISALTMALAR

S.S.Kan.	Sosyal Sigortalar Kanunu
S.S.K.	Sosyal Sigortalar Kurumu
K.H.K.	Kanun Hükmünde Kararname
S.G.K.	Sosyal Güvenlik Kurumu
D.D.K.	Devlet Denetleme Kurumu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
K.İ.T.	Kamu İktisadi Teşebbüsü
T.A.Ş.	Türkiye Anonim Şirketi
A.Ş.	Anonim Şirketi
R.G.	Resmi Gazete
A.Y.M.	Anayasa Mahkemesi
S.U.T.	Sağlık Uygulama Tebliği
T.C.K.	Türk Ceza Kanunu
D.P.T.	Devlet Planlama Teşkilatı
D.M.K.	Devlet Memurları Kanunu
T.B.M.M.	Türkiye Büyük Millet Meclisi
G.V. K.	Gelir Vergisi Kanunu
E.G.M.	Emniyet Genel Müdürlüğü
T.S.K.	Türk Silahlı Kuvvetleri
S.G.S.	Sosyal Güvenlik Sistemi
Bağ-Kur	Esnaf, Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
G.S. S.	Genel Sağlık Sigortası

İÇİNDEKİLER

İTHAF	iii
TEŞEKKÜR	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
KISALTMALAR	viii
İÇİNDEKİLER	ix

BÖLÜM I

1. Giriş	1
1.1. Tezin konusu ve kapsamı	1
1.2. Tezin kapsamı ve sorunu	2
1.3. Tezin Malzemeleri Yöntemi ve Bulgusu	3

BÖLÜM II

2. Sosyal Güvenlik Nedir?	5
2.1. “Sosyal Güvenlik” Kavramı ve Tanımı	5
2.1.1. Geniş Anlamda “Sosyal Güvenlik”	7
2.1.2. Dar Anlamda “Sosyal Güvenlik”	7
2.1.3. Anayasal Açıdan “Sosyal Güvenlik”	8
2.2. “Sosyal Güvenlik” Amaçları ve Araçları	9
2.2.1. Sosyal Sigorta	10
2.2.2. Sosyal Yardım	11
2.2.3. Sosyal Hizmet	11

BÖLÜM III

3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi	12
3.1. 5502 Sayılı Reform Öncesi Türk Sosyal Güvenlik Sistemi	12
3.2. Türkiye’de Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumları	13

3.2..1. Sosyal Sigortalar Kurumu	13
3.2.2. Emekli Sandığı	19
3.2.3. Esnaf, Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, Banka ve Borsa Sandıkları	25

BÖLÜM IV

4. Hipotezler	40
4.1. Saptamalar	40
4.2. Hipotezler	40

BÖLÜM V

5. Türkiye’de Yeni Sosyal Güvenlik Kurumu	41
5.1. 5502 Sayılı Yasayla Oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu	41
5.1.1. 5502 Sayılı Yasayla Oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları ve Görevleri	41
5.1.2. 5502 Sayılı Yasayla Oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunda Başkanlık Teşkilatı	48
5.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelirleri	57
5.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Giderleri	61

BÖLÜM VI

6. 5502 Sayılı Kanunla Getirilen Sosyal Güvenlik Kurumunun Değiştirdikleri Getirdikleri ve Uyum Süreci	67
6.1. Mevzuat Açısından Uyum Süreci	71
6.2. Finansal Açıdan Uyum Süreci	73
6.3. Primsiz Ödemeler Taslağı	81
6.3.1. Taslağın Olumlu Yönleri	84
6.3.2. Taslağın Eksiklikleri	87
6.4. Kurumların Birleşmesinin Finansal Açıdan Etkisi	89
6.5. Kurumların Birleşmesinin İnsan Kaynakları Açısından	91
6.6. Kurumların Birleşmesinden Sonra İnsan Kaynaklarında Yaşanan Zorlu	92

6.7. Kurumların Birleşmesinden Sonra. Teknolojik Alt Yapı Açısından Yaşanan Zorluklar	93
SONUÇ	95
KAYNAKLAR	101
ÖZGEÇMİŞ	108

BÖLÜM I

1. Giriş

Sosyal güvenlik genel anlamıyla; insanların karşılaşılabileceği risklerin önceden önlem alınması vasıtasıyla giderilmesine veya gördüğü zararların sonrasında bireyi normal yaşam seviyesine çıkarmasına denilir. İnsan hayatında önemli bir yere sahip olması sebebiyle sosyal güvenlik, ister istemez, bir sistem haline geldi.

1.1.Tezin konusu ve kapsamı;

Bu çalışmanın konusu SGS'nin Türkiye'de ki değişimi üzerine olmuştur. Böyle bir konunun ele alınmasındaki amaç yeni sitemin uygulanabilirliğini görmek, karşılaştığı zorlukları ortaya koymak ve bu değişimin Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yönden gelişimine ışık tutmasıdır.

Tarih içerisinde kişilerin ve toplumların karşılaştıkları riskler sürekli değişti ve arttı. Kişiler bunun sonucunda karşılaştıkları riskleri azaltma ya da bu risklerin zararlı sonuçlarını önleme yoluna gittiler. Önlemek için çeşitli yardım kuruluşları kurdular, birbirleriyle yardımlaştılar, dinsel açıdan ya da örf ve adetler açısından çeşitli yardımlar yaptılar, vakıflar oluşturup bunlardan yardım sağladı.

İnsanların hayatlarının bazı dönemlerinde birtakım risklerle karşılaşmaları olasıdır. Bu riskler hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık gibi kısa vadeli olabileceği gibi ölüm, malullük ve yaşlanmayla gelen uzun vadeli riskler de olabilir. Sosyal güvenlik işte tam da bu risklere karşı, bireyleri savunmak veya en az düzeyde

etkilenmelerini sağlamak amacıyla var oldu denebilir.

Sosyal güvenlik sistemleri toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada önemli bir rol oynar. Dünyanın bütün ülkelerinde bir SGS vardır. Bu durum, amacı toplumda sosyal güvenliğı sağlamak olan bir kurumsal yapının varlığının, bağımsız ve modern bir ülke olmanın ön koşulu olduğunu gösterir. Sosyal güvenlik kavramını sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar olarak üç ana mekanizmadan oluşan bir olgu olarak incelemek olanaklıdır.

1.2.Tezin kapsamı ve sorunu;

Sosyal güvenlik çok geniş bir konu olmasıyla bu çalışma Türkiye’de SGS’nde yapılan değişiklikler ve bu değişikliklerin sonuçları ile sınırlı tutuldu. Bu nedenle Türkiye’de 5502, 5510 sayılı yasalarla yapılan yenilikler üzerinde yoğunlaşıldı.

Türkiye’de sosyal güvenlik ile ilgili kurumlar SSK, Emekli Sandığı, Bag-Kur, ve Bireysel Emeklilik Sistemi gibi kurumlardı. Bunlar mesleklere göre, sağladıkları yardıma ve bağlı olduğu kurumlara göre farklılık göstermekle birlikte, amaçları ortaktır. Bu amaç kişilerin karşılaştıkları riskleri en aza indirerek ya da tamamen önleyerek kişilerin çalıştıkları sürece ya da emekli olduktan sonraki toplumsal refahını korumayı amaçlar.

Kurumlar arasında norm ve standart birliğinin olmayışı, bütün kesimlerin sosyal güvenlik kapsamına alınamamış olması, finansman açıklarının kurumların mali dengesini bozması yanında, devletin transferleri doğrultusunda meydana gelen bütçe açıkları bu alana gözlerin çevrilmesini sağladı. Reform adı altında çözüm arayışları başladı.

Çözüm arayışlarının geçmişten 2000li yıllara kadar olan süreçte kesiştiğı bir nokta vardır ki, o da mevcut kurumların birleştirilip tek çatı altında toplanarak, norm ve standart birliği içinde, herkese sosyal güvenlik sağlayan bir sistem yaratmaktır. Bu

amaçla sistematik bir şekilde planlı dönemle başlayan hedef, 2000li yıllara kadar gelmektedir. Ancak 2000lerde sosyal güvenlik anlayışı, sosyal devlet olgusuyla gelişen anlayıştan farklı noktalara ulaştı denilebilir. İnsanların minimal bir korunma etrafında, kendi korunmasına daha fazla sorumluluk alarak katılması yaygın bir hale geldi ve sosyal güvenlik, sosyal koruma anlayışına dönüştü. Bu dönüşüm de Türkiye’de var olan sosyal güvenlik reformuna yansdı.

Bu nedenle tezin temel sorunu; tek çatıya geçişle nelerin değiştiği sorusunu yanıtlamaktır. Bu kapsamda sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi politikasının ne ölçüde başarılı olduğunun, yeni sosyal güvenlik hedeflenenin ne olduğunun ve hayata geçirildikten sonra ne kadar uyum sağladığının irdelenmesi yeni yapının model olarak getirdikleri ile birlikte tek çatı politikası belirlenmesi tezin sınırlarını oluşturur.

1.3.Tezin Malzemeleri Yöntemi ve Bulgusu

Çalışma hayata geçirilirken, kurumların birleştirme politikasından önceki işleyişi ortaya koymak için özellikle; konuyla alakalı kanunla, KHK’ler, bu alanda yapılan çalışmalar, kitap ve makaleler, bir bütün halinde değerlendirilerek ortaya kondu. Politika belirlendikten sonra ise, günümüz sosyal güvenlik reformundaki tek çatı modelinin oluşumu ve kanun süreci anlatılarak genel olarak bir değerlendirme yapıldı ve uyum sürecinin ne ölçüde olduğu ortaya konarak, çalışma bitirildi

Giriş bölümünde; tezin anlaşılması için gerekli bilgiler verildi. Tez kısa bir anlatımla okuyucuya tanıtıldı. Kullanılan materyaller ve tezin araştırılmasındaki yöntem belirlendi.

İkinci bölümde; “Sosyal güvenlik nedir?” sorusunun cevabı arandı. Bu amaçla kavram açıklandı ve tanımı yapıldı. Sosyal güvenliğin amacının ne olduğu belirlendi ve bu amaca ulaşmak için kullandığı araçlar ortaya konuldu.

Üçüncü bölümde; tek çatı öncesi var olan sistem ele alındı. Türk SGS’nin üç büyük kurumu olan S.S.K. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’un işleyişi ve görevleri anlatıldı. Yine bölüm içersinde banka ve borsa sandıklarının işleyişi ve görevleri anlatıldı.

Dördüncü bölümde; hipotezler ve saptamalar ortaya konuldu.

Son bölümde; ilk olarak bir model olan, ardından hayata geçirilen tek çatı sisteminin, sosyal güvenlik alanına getireceği yenilik ele alındı. Bu amaçla yeni sistemin işleyişi ve görevleri anlatıldı. Bu bir açıdan getirilen farklılıkları göz önüne sermektedir.

Ardından tezin amacını oluşturan sosyal güvenlikteki değişikliklerin uyum süreci araştırıldı ve konu mevzuat, finansal, insan kaynakları ve teknolojik açıdan ele alındı. Sonuç alanında ise sürecin ne kadar olumlu yada olumsuz olduğu irdelendi.

BÖLÜM II

2. Sosyal Güvenlik Nedir?

2.1. “Sosyal Güvenlik” Kavramı ve Tanımı

İnsanlar, geleceklerine daima güvenle bakmak isterler. İnsanların bu gereksinimi tarihsel süreçte önemli bir yer tutar. İnsanlar bu amaçla karşılaşılabilecekleri bazı riskleri önlemeye çalıştılar. Önleyemedikleri dolayısıyla karşılaştıkları risklerin zararlı sonuçlarını gidermeyi hedeflerler. Belirtilen bu süreç içerisinde, bazı tehlike ve riskler önceden tahmin edildi, ancak bazılarına karşı hazırlıksız yakalanan insanlar zor durumda kaldılar¹. Bu nedenle bireyler yaşamları sırasında karşılaşılabilecekleri risklere karşı korunmak ve geleceğinden emin olmak ihtiyacını hissettiler, bireysel veya toplu olarak önlemler almaya çalıştılar. Bu önlemler ilk çağlarda sistemli bir yapıdan uzak bir biçimde ve bireysel ölçülerde yürütülmüştür. Ancak zamanla “sosyal devlet” olgusunun ortaya çıktı birlikte bu önlemler sosyal güvenlik adı verilen bir sistem içinde ele alınmaya başlandı².

Bu genel yaklaşımla önce sosyal güvenlik teriminin tanımlanması yerinde olur. Sosyal güvenlik kelimesini meydana getiren iki kelimedenden birincisi olan sosyal kelimesi; Latince esaslı olup, dilimize Batı dillerinden geçmiş ve “içtimai” kelimesinin yerini aldı. İçtimai kelimesi; bir topluluğa ait, bir cemiyete ait manasına gelmektedir. Düşünce olarak birlik, eşitlik, dayanışma, yardım esaslarına dayanan bir zihniyeti akla getirir. Güvenlik kelimesi ise “emniyet” karşılığı olarak kullanılır. Kelime önce

¹ AYDIN Ufuk (1999), Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar, Eskişehir T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınları No: 117, s.3

² ORAL A.İlhan (2002), Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortaları Uygulamaları, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1331, s.3

tehlike'yi hatırlatır. Çünkü tehlikenin olmadığı yerde güvenliğe ihtiyaç yoktur. O halde bu kelimelerin terimsel anlamı “tehlikelere karşı önlem alınmasını ifade etmektedir”³. Buradan da yola çıkılarak, bireylerin kendi istek ve iradeleri dışında belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlanarak korunması ve zararların giderilmesi amacıyla devlet tarafından düzenlenen kurum ya da kurumlar topluluğuna “sosyal güvenlik sistemi” denilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik ulusal politikalar içerisinde öncelikli olarak yer almakta iken; az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde karşılıksız para harcamaları, kalkınma unsuru taşımayan fedakârlık ve baskı gruplarının toplumsal istemi olarak değerlendirilmekte; bu grupların etkileri ölçüsünde sosyal güvenlik sistemleri oluşturulur. Sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişimlerine koşturucu olarak değişmekle birlikte çağdaş devlet anlayışının vazgeçilmez öğelerinden birisidir⁴. Birçok kavram ve tanımla ifade edilebilir olan sosyal güvenlik kavramını özetleyecek olursak⁵;

- İnsani bir haktır.
- Devletin görevleri arasındadır.
- İstem dışı tehlikelerden doğan zararlardan kurtarıcı bir sistemdir.
- İstem dışı tehlikelerden doğan zararlara karşı fertlere azami “ çalışma gücünü yeniden kazanma” ve asgari, “insan haysiyetine yaraşır gelir garantisi sağlayan” sistemdir.
- Aile birimini korur. Aile yapısından mahrum ve başkalarının bakımını gerektiren, fertler için sosyal refah hizmetleriyle de sıkı işbirliğini gerektiren bir sistemdir.

Sosyal güvenlik kavramının tanımı sosyal güvenliğin geniş ve dar anlamda ele alınabileceğini vurgular.

³ YAZGAN Turan, (1992), İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Notları, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, Kutay Yayınları, Yayın No: 12, İstanbul, s.17

⁴ EROL Ahmet ve YILDIRIM A. Ercan, (2005), “ Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Krizlerin Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimine Etkileri”, Yaklaşım Dergisi, Yıl: 13, Sayı: 155, Kasım s.33

⁵ DOĞAN, Mehmet Said, (1999), Sosyal Tarih Açısından Osmanlılarda Sosyal Güvenlik Kurumları, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 41, Sakarya s.4

2.1.1. Geniş anlamda “sosyal güvenlik”

Geniş anlamda bakıldığında dinamik bir kavram olması nedeniyle sosyal korumanın amaç ve kapsamında bir genişlemeye neden olur; sosyal politika ile sosyal güvenlik arasında aynı yönde belirli bir bütünleşmeye yol açar. Ortaya çıkış nedeni, sosyal risklerin etkisini azaltmak olan sosyal güvenlik politikaları, ekonomik ve gelişmelere koşut olarak yepyeni bir içerik ve görünüm kazandı.⁶

Bu sebeple dar bir sosyal güvenlik tanımının ötesinde; bireye ekonomik güvence sağlama, riskleri ortaya çıkmadan önleme ve kişiliği geliştirme gibi konular da sosyal güvenliğin amaçları arasında değerlendirilerek sosyal güvenliğin boyutları genişletildi.

Genel anlamda sosyal güvenlik tanımını maddeleyecek olursak⁷;

- Bireye ekonomik güvence sağlanması
- Tüm bireyleri karşılaşılabilecekleri risklere karşı korumayı ve risklerin zararlı sonuçlarını ortadan kaldırmayı sağlamak
- Kişiliğin geliştirilmesine imkân sağlanması
- Hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm bireylerin eşit kapsanması
- İnsan haysiyetine yaraşır asgari bir düzey sağlama niteliği taşıması
- Devletçe düzenlenen yasal bir sistemle uygulanıyor olması

2.1.2. Dar anlamda “sosyal güvenlik”

Dar anlamda Sosyal güvenlik bireyin ekonomik güvencesini sarsan riskler, değişik görünümelerde ortaya çıkmasıyla ilişkilendirilebilir. Bu risklerin sınırlarını belirlemek, aynı zamanda sosyal güvenliğin kapsamını belirleme anlamına gelir. Sosyal güvenlikle sağlanacak risklerin neler olacağı ülkelerin ekonomik ve siyasal yapısına bağlı olarak değişmekle birlikte çağdaş sosyal güvenlik sistemleri bütün sosyal riskleri değil, iş kazaları, hastalık, işsizlik, yaşlılık, malullük, ölüm gibi en çok rastlanan ve en çok zarar veren sosyal riskleri kapsamlarına alarak sosyal koruma sağlamaya çalışılır.⁸

⁶ www.hukuki.net 23.04.2010

⁷ AYDIN Ufuk, (1999) a.g.e. s.6

⁸ ORAL A.İlhan,(2002) a.g.e. s.6

Çağdaş güvenlik sistemleri, bireyin yaşamını olumsuz yönde etkileyen tüm riskleri değil, onun ekonomik güvencesini ilk anda sarsabilecek sosyal riskleri kapsamına alındı. Fizyolojik, sosyo-ekonomik ve mesleksi nitelikli sosyal risklere karşı bir güvence sağlandı. Sosyal güvenliğin kapsamı böylece daralmış olur.⁹

2.1.3. Anayasal açıdan “sosyal güvenlik”

1961 Anayasası 53. maddesinde devletin iktisadi ve sosyal hakları özellikle de sosyal güvenliğı sağlama görevinin ancak iktisadi gelişme ile ve mali kaynakların yeterliliğı ölçüsünde yerine getirileceğı söylenerek sosyal güvenlik hakkına bir sınırlama getirildi. Bu dönemde 1945 yılından itibaren çıkarılmaya başlanan değişik sigorta yasaları ile sağlanan sosyal güvenlik hakları 1964 tarih ve 506 sayılı SSKan kapsamına girdikleri halde sosyal sigortalardan yararlanamayan tarım işçileri de 1977 tarih ve 2100 sayılı yasayla kapsama alındı. Sigortalının es, çocuk ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin kapsama alınması ise 1973 tarihinde gerçekleşti¹⁰.

01 01 1949 tarihinde uygulamaya konan 5434 sayılı kanunla TC Emekli Sandığı; devlet memurlarına, 02 09 1971 tarihinde uygulamaya konan 1479 sayılı kanunla; esnaf ve sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanlar’a sosyal güvenlik hakları sağlandı¹¹.

1982 Anayasası, sosyal güvenlik açısından çağdaş anlayışı ülkemize yerleştiren bir anayasa niteliğı taşır. 1961 Anayasası ile kabul edilmiş bulunan sosyal güvenlik hakkı, 1982 anayasasında yer aldı¹². Anayasamız sosyal güvenlik hakkını 60. maddesinde düzenleme konusu yaptı. Buna göre “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu özelliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” Bununla birlikte, 61. maddesinde de sosyal güvenlik bakımından özel olarak korumaları gerekenleri belirledi. Bunlar harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malul ve gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korumaya muhtaç çocuklardır. Anayasamızın 62. maddesinde ise Devlete, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal

⁹ www.hukuki.net 23.04.2010

¹⁰ DOĞAN Mehmet Said,(1999)a.g.e., s.18

¹¹ ŞİDE, M. Sadık (2005), “Sosyal Güvenlik ve Sorunları”, Şeker İş Yayınları, No: 112, Ankara s.10

¹² OKUR Ali Rıza, “Çatıdan Temele Sosyal Güvenlik Reformu”, www.tisk.org.tr, 16.04.2010.

güvenliklerinin sağlanması hususunda gerekli tedbirlerin alınması görevi yüklendi¹³.

2.2. “Sosyal Güvenlik” Amaçları ve Araçları

Doğan’a göre; “Sosyal güvenliğin amacı, çalışma gücünü, beden ve ruh sağlığını devam ettirmek için gelir kaynaklarının geçici ya da sürekli biçimde kaybedenlere toplum olarak yardım etmek suretiyle onları, gereksinimlerinin tutsaklığından kurtarmaktır”.¹⁴

Sosyal güvenlik doğuşu itibariyle ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları korumayı amaçladı. Bir toplum içinde yaşayan bu insanların ihtiyaçlarını kendilerinin sağlamasının olanaksız olduğu düşüncesinden hareketle ekonomik yönden güçlü olanların da bu sisteme katkıda bulunmalarını sağlar. Böylelikle toplumdaki ekonomik eşitsizliklerin bir ölçüde azaltılması ve sosyal adaletin sağlanmasına yardımcı olunur. Görüldüğü gibi sosyal güvenlik yoksulluğu önlemenin ötesinde daha geniş amaçlara sahiptir. Geniş anlamda bireylere, sosyal riskler karşısında bir güvenlik duygusu sağlama fonksiyonu görmektedir. Sosyal güvenliğin temel görevleri bireylere ve ailelerine iktisadi ve sosyal risklerden dolayı hayat seviyeleri veya hayat standartlarında belirli bir çizginin altına düşülmeyeceği garantisini vermektedir¹⁵.

Sosyal güvenlik amaçlarına ulaşmak için çeşitli araçlarda kullanır; Sosyal güvenlik hedefine varmada dünyada hemen hemen tüm ülkeler açısından ortak özellikler taşıyan çeşitli araçların kullanıldığı ve bu araçların finansmanının ise yine çeşitli, fakat sınırlı sayıda olduğunu söylemek mümkündür. Sosyal güvenliğin genel olarak başlıca üç aracı bulunur. Bunlar¹⁶;

- Sosyal Sigortalar
- Sosyal Yardımlar
- Sosyal Hizmetler

¹³ SELÇUK M. Rıdvan, (2003),“Bireysel Emeklilik Sistemi Neler Getiriyor?”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 260, Nisan. s.39

¹⁴ DOĞAN Mehmet Said, (1999) a.g.e. s. 20

¹⁵ ORAL A.İlhan (2002)a.g.e s.7

¹⁶ AYDIN Ufuk, (1999) a.g.e. s.17

Sosyal güvenlik amaçlarına ulaşabilmek için yukarıda belirttiğimiz sosyal sigortalardan, sosyal yardımlardan ve sosyal hizmetlerden yararlanır. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik bir amaçken onu sağlayan sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet de onun etkili ve en önemli araçları olur. Bu araçların her biri kuramsal olarak, tek başına sosyal güvenliği sağlayabilecek niteliktedir. Ancak uygulamada, belirtilen yöntemlerin, birbirlerini tamamlayacak şekilde karma biçimlerde kullanıldığı görülmektedir¹⁷. Bu araçların sırasıyla açıklanmasında yarar vardır.

2.2.1. Sosyal sigorta

Sosyal sigorta, bireylerin karşılaştığı ve karşılaşılabileceği tehlikeye karşı alınmış bir önlem biçimidir.

Talas' a göre; “Sosyal sigorta, belli mesleksen, fizyolojik, ekonomik ve sosyal riskleri karşılamak için, öngörülen önlemlerin giderlerine toplu olarak karşı koyar”¹⁸. Bu tanımlama sosyal sigortanın bireysel zararlara toplu olarak tedbir almayı dile getirmektedir. Sosyal sigorta işlemleri, genellikle devlet eliyle yürütülerek bireyler sosyal risklere karşı güvence altına alınmıştır.

Tuncay' a göre ise; Başka bir açıdan “Sosyal sigortalar, hukuki, mali ve yönetim yapısına şekil veren uygulama koşullarını düzenleyen çeşitli hukuki kaynaklara sahiptir”.¹⁹

Bütün bu tanımlamalara ve açıklamalara bağlı olarak denilebilir ki; çalışma gücünün herhangi bir şekilde azalması veya geçimi temin eden varlığın ortadan kalkması sonucunda doğacak olan ekonomik olaylara karşı korunma “sosyal sigorta” yı oluşturur.

¹⁷ ORAL A.İlhan (2002)a.g.e. s.7

¹⁸ TALAS Cahit, (1983). Sosyal Ekonomi, Ankara; “S” Yayınları, s. 328

¹⁹ TUNCAY A.Can, (1988). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul; Beta Basım Yayım. s.79

2.2.2. Sosyal yardım

Sosyal yardım, yoksula hastaya sakata ya da muhtaç kimseye yardım etmek biçiminde toplumsal yaşam içinde bireyler arası ilişkilerde yaygın bir biçimde görülmektedir. “Sosyal yardımı yerinde ve usulüne uygun yapabilmek için her şeyden önce yardım edilecek bireyin özel durumu hakkındaki bütün bilgileri almak gerekmektedir”²⁰. Böylece yapılan yardım gerçekten yardıma ihtiyacı olan kişiye yapılmış olur. Sosyal yardım kavramından asıl olarak şunu anlamalıyız:”Sosyal yardım bir bakıma geleneksel sosyal güvenlik tedbirlerinin tümünü ifade eder”.²¹

2.2.3. Sosyal hizmet

Toplum içerisinde yoksul, yardıma muhtaç, kendilerine yeterli olamayan, beden ve ruhen eksikleri olan, bireyler mevcut olabilmektedir. Bu bireylere; “Ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü özel kuruluşlar tarafından yapılan hizmetlere sosyal hizmet denir”.²²

Bu bölümde sosyal güvenlik kavramının sınırlarını öğrendik ve tam olarak anlamını kavradık. Bu bağlamda bir sistem olan sosyal güvenliğin amaçlarını ve bu amaçları yerine getirmekteki araçlarını gördük. Bu bölümün ardından Türkiye’de uygulanmak istenilen tek çatı sisteminin öncesindeki yapı ortaya konulacaktır.

²⁰ DURU M.C. (1939). Sosyal Yardım Prensipleri, İstanbul Cumhuriyet Halk Partisi Yayınları, s.2

²¹ YAZGAN Turan, (1975). Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik, İstanbul; İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları.s.17

²² TUNCAY A.Can, (1988)a.g.e. s.59

BÖLÜM III

3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi

Türkiye yapılmak istenen değişim öncesinde farklı sigorta kurumlarına sahipti. Bu kurumlar SSK, Emekli Sandığı, Esnaf, Sanatkâr ve Diğer Bağımsız Çalışan SSK, Banka ve Borsa Sandıkları olmak üzere dört farklı kolda hizmet yürütülmekteydi.

3.1. 5502 Sayılı Reform Öncesi Türk Sosyal Güvenlik Sistemi

Ülkemizde ilk kez 15.06.1937 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile sosyal sigortaların kurulması öngörülmüş ve sosyal güvenliğin kimi temel ilkeleri belirlendi. Bu Kanun sosyal risklere karşı güvencenin sağlanmasını devlete bir görev olarak verdi. Bu görevin yerine getirilmesi için bir Devlet Kurumu olarak, "İşçi Sigortaları İdaresi"nin kurulması emredildi²³. İşte, bu hükme dayanılarak 1945 yılında 4792 Sayılı Kanunla "İşçi Sigortaları Kurumu" düzenlendi. Kurumun adı, 1964 yılında çıkarılan 506 sayılı SSKan ile "Sosyal Sigortalar Kurumu" biçiminde değiştirildi. 4792 Sayılı SSK Kanunu, 1. maddesinde, Kurumun mali ve idari acıdan özerk olduğunu vurguladı ve bunun bir Devlet Kurumu olduğunu açıkça ifade etti. Öte yandan, Anayasanın 60. maddesinde, sosyal güvenliğin herkes için bir hak olduğunu belirttikten sonra, Devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri almasını ve örgütü kurmasını emretmektedir. Bu hükümler birlikte değerlendirilince, Sosyal Sigortaların mali ve idari özerkliğe sahip bir kamu kurumu tarafından yönetilmesi ilkesinin egemen olduğu ortaya çıkar²⁴.

²³ GÜZEL Ali, "3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri", Sosyal Siyaset Konferansları, sayı: 35 s. 215

²⁴ GÜZEL Ali – OKUR A. Rıza, (2003), Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları, 9. Baskı, Ekim 2003, s. 143.

Daha sonra 04.10.2000 tarih ve 616 sayılı SSK Başkanlığı'nın kurulması ve bazı Kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılması hakkında KHK ve aynı tarih ve 618 sayılı SGK Teşkilatının Kurulması ve bazı Kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılması hakkında KHK'nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine kabul edilen 16.07.2003 tarih ve 4947 sayılı SGK Teşkilat Kanunu ve 29.07.2003 tarih ve 4958 sayılı SSKan ile idari açıdan sistemin yeniden yapılandırılması amaçlandı.²⁵

Yeniden yapılandırmanın iyi anlaşılabilmesi için reform öncesi sosyal güvenlik kurumlarının irdelenmesinde yarar vardır.

3.2. Türkiye’de Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumları

Türkiye’de reform öncesinde çeşitli süreçler içinde oluşturulan kurumlar SGSni oluşturuyordu. Bu kurumlar çeşitli meslek gruplarına hitap etmekte, kendine özgü yönetim sistemleriyle birbirlerinden farklı idari yapılara sahipti.

3.2.1. Sosyal sigortalar kurumu

616 sayılı KHK, 4792 sayılı SSK Yasası yürürlükten kaldırdı ve Kurumun idari yapısında önemli değişiklikler öngörmüştür. Bu kapsamda, SSK Genel Müdürlüğü yerine, “SSK Başkanlığı”nın kurulması öngörülmüştür. Anılan KHK’nin AYM’nce iptal edilmesi üzerine aynı esaslar, 29.07.2003 tarihli ve 4958 sayılı SSKan ile yeniden düzenlendi, bulunur. Bu düzenleme ile 4792 sayılı SSKan’nun geçici 7. maddesi hariç diğer maddeleri yürürlükten kaldırıldı; Genel Müdürlük yerine Başkanlık sistemi öngörülmüş, Kurumun "sigorta" ve “sağlık işleri" aynı genel müdürlükler biçiminde yapılandırıldı.²⁶

Belirlenen düzenlemeler içinde SSK nun organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık, biçiminde belirlendi. Ayrıca, Kurumun merkez ve taşra örgütü bulunur.(m. 3) Bunlar aşağıdaki gibi ayrıntılandırılabilir;

²⁵ ÇÖMEZ Niyazi, (2004) Ekonomist Dergisi, Özel Bireysel Emeklilik Eki s.6

²⁶ GÜZEL Ali – OKUR A. Rıza (2003)a.g.e. s.147

Genel Kurul, bir karar organı değil, danışma organı niteliğindedir. İstişari nitelikte bulunan Genel Kurul; Kurumun üç yıllık bilânçoları ve faaliyetleri ile bir sonraki dönemin gelir gider dengesi hakkında görüş bildirir. Ayrıca, seçimle gelen yönetim Kurulu üyelerini seçer, Kurum'un görev ve faaliyetleri hakkında görüş bildirmek ve teklifte bulunmak görevlerini yerine getirirler.

Genel Kurul üç yılda bir Haziran ayı içinde Bakanın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

- a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye, Sağlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile DPT, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'ndan birer,
- b) Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü personeli arasından Kurum personelinin en fazla temsil edildiği sendikaca seçilecek iki,
- c) Yüksek Öğretim Kurumu'ndan iki,
- d) Üç işçi Konfederasyonunca üye sayıları itibariyle belirlenecek toplam on beş,
- e) İşveren konfederasyonundan on beş,
- f) Emekli derneklerinden beş,
- g) Yurtdışında çalışan Türk işçilerinden iki, olmak üzere toplam 49 temsilciden oluşur.

Yönetim Kurulu, Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkileri Yasanın 7. maddesinde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş bulunur. Yirmi madde ile belirlenen bu görevlerin onu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının onayına tabi olacaktır.

Yönetim Kurulu; Kurum Başkanı, Sigorta İşleri Genel Müdürü, Sağlık İşleri Genel Müdürü, Hazine Müsteşarlığı temsilcisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı temsilcisi, en çok temsil yetkisine sahip işçi konfederasyonundan bir temsilci, en çok temsil yetkisine sahip işveren konfederasyonundan bir temsilci, emeklilerden bir temsilci olmak üzere toplam 8 üyeden oluşur. Yönetim Kurulu haftada en az bir defa ve asgari beş üye ile toplanır.

Bu düzenlemeler atanmış yönetim kurulu üyelerinin çoğunluğu sebebiyle

merkezi idarenin temsilcilerinden oluşmakta, sosyal tarafların temsilcileri ise azınlıkta kalmaktaydı. Böylelikle, demokratik ve özerk bir yönetim anlayışına aykırı düşülerek, bu yönüyle yapılan düzenlemeleri tümüyle anlamsız kılar.

Başkanlık; SSK Sigorta isleri Genel Müdürlüğü; Genel Müdür, üç genel müdür yardımcısı ile ana ve yardımcı hizmet birimleriyle taşra teşkilatlarından oluşur. Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları, 657 sayılı DMK hükümleri çerçevesinde müşterek kararname ile atanırlar (m. 18). Genel Müdür, Genel Müdürlüğün bütün işlerini ilgili mevzuata göre Başkanın gözetiminde yürütür. Genel Müdür, genel müdür yardımcıları, merkez ve taşra teşkilatı yöneticileri kendilerine verilecek yetki dâhilinde Başkanlığın kanuni temsilcisi olup, adli ve idari makamlar ile gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil ederler (m. 10).

SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğünün ana hizmet birimleri; "Sigorta Primleri Daire Başkanlığı", "Tahsisler Daire Başkanlığı", "Kısa Vadeli Sigortalar Daire Başkanlığı", "Yurtdışı İşçi Hizmetleri Daire Başkanlığı" (m. 11), yardımcı hizmet birimleri ise, "Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı", "Emlak Daire Başkanlığı" ve "Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı"ndan oluşur. (m. 12)

SSK Sağlık isleri Genel Müdürlüğü; Genel Müdür, üç genel müdür yardımcısı ile ana ve yardımcı hizmet birimleriyle taşra teşkilatından oluşmaktaydı. Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları, 657 sayılı DMK hükümleri çerçevesinde müşterek kararname ile atanmaktaydı.(m. 18) Genel Müdür, Genel Müdürlüğün bütün işlerini ilgili mevzuat hükümlerine göre Başkanın gözetiminde yürütmekteydi.(m. 13). Genel Müdürlüğün ana hizmet birimleri, "Tedavi Hizmetleri ve Maluliyet Daire Başkanlığı", "Sağlık Hizmetleri Satın Alma Daire Başkanlığı", "İlaç ve Eczacılık Daire Başkanlığı".(m. 14) Yardımcı hizmet birimleri ise; "Malzeme, Satın Alma ve İdari İşler Daire Başkanlığı", "Personel Eğitim ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı" ile "İnşaat Daire Başkanlığı"ndan oluşmaktaydı.(m. 15)

SSKnun idari yapısı bu şekildeyken denetim mekanizması aşağıdaki gibidir.

Denetim; Sosyal sigortalarda iki yönlü bir denetim söz konusudur. Bunlardan

ilki, SSKnün faaliyet ve hesaplarının denetimine ilişkin olup, "dış denetim" olarak adlandırılır. Öteki ise, 506 sayılı Kanun ve buna dayanılarak çıkarılan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanıp uygulanmadığı yönündeki denetim olup, bizzat Kurum tarafından yapılır ve "iç denetim" olarak kabul edilir. Bunlara. Uyuşmazlıkların çözümü açısından yargı denetimi de eklenmelidir.²⁷

Dış denetim bakımından incelendiğinde; SSK Genel Kurulunun denetleme yetkisi bulunmaz. Bu yetki Kurum dışındaki iki Kurula verildi: Birincisi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; ikincisi ise, Devlet Denetleme Kuruludur. 24.6.1983 tarih ve 702 sayılı KHK ile bütün sosyal güvenlik kuruluşlarının denetimi Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kuruluna bırakıldı. Aynı esas 4958 sayılı Kanunun 21. maddesinde de belirtildi. Bu kurul, 72 Sayılı KHK kapsamına giren kurum kuruluşları, bu arada SSKn, iktisadi, mali hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmak ve Başbakanın görevlendirmesi üzerine incelemeler yapmak yetkisiyle donatılmıştı. SSK Kanunu 5. maddesinin son fıkrasına uyarınca da SSK Genel Kurul Kararları Kurum tarafından Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna en geç üç ay içinde gönderilmektedir.

Öte yandan, 1.4.1981 tarih ve 2443 sayılı Kanunla oluşturulan ve 1982 Anayasasının 108. maddesi ile anayasal bir nitelik kazanan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu da tüm kamu kurum ve kuruluşları gibi Sosyal Sigorta Kurumlarında da her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapmak yetkisine sahiptir. Böylece, Sosyal Sigortaların denetimi, tümüyle merkezi yönetime bağlı Kurullara verilmiş bulunur. Özerklik ilkesini zedeleyen bu durumun tartışmalara neden olacağı kuşkusuzdur.

İç denetim bakımından; 506 sayılı SSKan ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan öteki mevzuat hükümlerinin sağlıklı bir biçimde uygulanması, etkili bir denetimi zorunlu kılar. "Yasanın buyurduğu yasaklara ve zorunluluklara uyulma sağlanmadıkça yasa bos ve anlamsız kelimeler yığınınından ileri bir değer taşımaz". Bu açıdan, Sosyal Sigorta mevzuatının özellikle işverenler tarafından uygulama uygulanmadığının gözetim

²⁷ GÜZEL Ali – OKUR A. Rıza, (2003)a.g.e. s.150

ve denetimi; sigortalılar kadar, Kurum yönünden de önem taşır. Bu denetimin mevzuatı uygulamakla görevli SSKnca yapılması doğaldır. Bu amaçla da SSK Başkanlığı örgütü içinde denetim birimleri (Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Sigorta Teftiş Kurul Başkanlığı) oluşturulmuştur. Teftiş Kurulu, Başkanın emri veya onayı üzerine Başkan adına, Kurumun merkez ve taşra birimleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmakla görevli kılınmıştır (m. 9). Sigorta Teftiş Kurulu ise, Başkan adına; Sigorta müfettişleri tarafından sosyal sigortalar mevzuatı ile ilgili olarak yapılan teftiş, kontrol, denetleme, inceleme ve soruşturma sonucu düzenlenen raporların amaçlarını takip eder, işyerlerinde işle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri inceler, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını saptar (m. 9/B).

Ülkemizde yaygın olan kaçak, yani sigortasız işçi istihdamını önlemek amacıyla 506 sayılı Kanununun 130. maddesinde önce 20.6.1987 tarih ve 3395 daha sonra 25.8.1999 tarih ve 4447 Kanun ve en son olarak da 29.7.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanunla değişiklikler yapılarak işyerinin daha etkin denetimi sağlanmak istendi. Anılan düzenlemelere göre, sigorta müfettişleri, İş Kanununun Yedinci Bölümünde yer alan hükümler (m. 91–97) çerçevesinde, 506 sayılı Kanunun kapsamına giren işyerlerinde, iş müfettişleri gibi teftiş, kontrol ve denetim yetkisine sahiptirler. Yasa, sigorta müfettişlerine asgari işçilik miktarını tespit yetkisini de vermiş bulunur. Sigorta müfettişleri dışında, SSK sigorta yoklama memurları aracılığıyla, sigortalıların işlemleri ile ilgili olarak işyerlerinde yoklama ve tespit yaptırabilir. Ayrıca, genel bütçeye dâhil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları, kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadırlar (m. 130).

Yargısal denetimin yargı organlarınca yapılacağı kuşkusuzdur. Adli uyuşmazlıklar, alt derece mahkemeleri olarak İş Mahkemeleri, idari uyuşmazlıklar ise İdare Mahkemeleri ve Danıştay tarafından çözüme bağlanır. Sosyal Sigortalar Yüksek Sağlık Kurulu da belirli konularda bir itiraz mercii olarak görev yapar. Prim itiraz komisyonları ise, 506 sayılı Kanunun 79. maddesinde yapılan değişiklikle (3395 sayılı Kanun m. 5) ortadan kaldırılmıştır. Prime ilişkin itirazlar, bundan böyle Kurum

ünitesinde teşkil olunan itiraz komisyonunda incelenerek karara bağlanacaktır (Sosyal Sigorta işlemleri Yönetmeliği m. 37). Ayrıca, 4958 sayılı Yasa ile 506 sayılı Yasanın 79. maddesinde yapılan değişiklikle asgari işçilik oranlarının saptanması ve asgari işçilik oranlarına yapılacak itirazların karara bağlanması amacıyla Kurum bünyesinde Asgari İşçilik Tespit Komisyonu da kurulmuş bulunmaktaydı.

Sosyal Sigortalar Kurumlarının finansmanı ele alınırsa; Sigortalar, primlerle finanse edilen sosyal güvenlik araçlarındandır. Ülkeden ülkeye işleyiş açısından benzer özellikleri yanında farklı özellikleri de bulunur. Sigortalardaki prim ilkesi genel olarak özel sigortalılarla özdeşleştirilmiş olmakla birlikte sosyal sigortalarda da prim ilkesi egemendir. Çünkü Sosyal sigortaların finansmanında da primler kullanılabilir. Sigortalar; sosyal tehlike ortaya çıkmadan önce sigortalılardan, işverenlerden, devletten alınacak mali katkılarla sosyal tehlikeler için kullanılmak üzere kaynak oluşturur²⁸. Aşağıda primli bir sosyal güvenlik aracı olan sigortaların finansmanında kullanılan dağıtım ve fon yöntemleri açıklanır.

Dağıtım yöntemi, belirli bir dönemde yapılması gereken sosyal güvenlik harcamalarının aynı dönem içinde elde edilen gelirlerle karşılanması esasına dayanır²⁹. Yüksek gelir gruplarından toplanan primlerle dar gelirlilerin asgari bir gelir düzeyine kadar desteklenmesine olanak veren dağıtım yönteminin amacı: sosyal ve ekonomik risklere karşı toplumun tüm bireylerine güvence temin etmektir. Dağıtım yönteminin bu özelliği, kuşaklar arasında ve aynı kuşak içerisinde sosyo-ekonomik bir riske maruz kalan toplum kesimlerine, daha iyi olan kesimlerin finansal destek vermesini sağlar.³⁰

Dağıtım yönteminde, beklenilmeyen durumlardan doğabilecek olağanüstü gider artışlarını karşılamak için sınırlı miktarda fonlar biriktirilebilmektedir. Ancak; gelecekteki giderleri karşılayabilmek için sistemli olarak yüksek miktarda fon biriktirilmesi, dağıtım yöntemine aykırılık teşkil etmektedir. Dağıtım yöntemi genellikle

²⁸ ŞAKAR Müjdat,(1992) “Sosyal Güvenliğin Finansmanı” Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Ankara Sosyal Güvenlik Kurultayı, s.68

²⁹ TALAS Cahit (1997) Toplumsal Ekonomi, İmge Kitabevi Ankara 7. baskı, Haziran s.443

³⁰ ERGENEKON Çağatay (1998), “Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektifte Bir Bakış” Milli Reasürans Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, İstanbul Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi s.32-33

hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalıkları gibi geçici riskleri karşılayan kısa vadeli sigorta kollarına uygun düşmektedir³¹. Özellikle kuruluş aşamasında yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları gibi sürekli sosyal gelir temin eden uzun vadeli sigorta kollarında dağıtım yöntemi pek uygulanmaz. Dağıtım yönteminin finansman kaynağını oluşturan primler, çalışanlar, işverenler ve devlet tarafından sağlanır.³² Dağıtım yöntemiyle finansmanı sağlanan sosyal sigorta kollarındaki devlet katkısı genellikle, işçi ve işverenlerden toplanacak prim miktarı ile yapılacak harcama miktarı arasındaki açığın doğrudan devlet tarafından kapatılması şeklinde olur. Devlet katkısı, her işçi adına doğrudan sabit bir prim miktarı ödenmesi şeklinde de gerçekleştirilebilmektedir.

Fon Yöntemi; diğer adı kapitalizasyon yöntemi olan fon yönteminde, aynı dönemin gelirleriyle o dönemin giderlerinin karşılanması ve beklenir risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için, karşılıklar ayılarak bir fon meydana getirilmesi esası bulunur³³. Biriken fonlar, işletilerek tekrar ekonomiye dönmektedir. Fonların işletilmesinden elde edilen gelirler, para değerinin reel korunması şartıyla, ileride sağlanacak sosyal gelirlerin finansmanını kolaylaştırır. Bu yöntem yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun süreli riskleri karşılayan sigorta kollarında daha iyi uygulanır. Bununla birlikte gelişmiş ülkelerde; yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası gibi uzun vadeli sigorta kollarının fon yöntemine göre kuruldukları ve zaman içinde fiili durumun sonucu olarak fon yönteminden dağıtım yöntemine geçtikleri dikkat çekmektedir³⁴. Fon yönteminde fonlar, bireysel ve kolektif olmak üzere iki şekilde biriktirilmektedir.

3.2.2. Emekli sandığı³⁵

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren bazı Bakanlık ve Devletçe ekonomik ve ticari amaçlarla kurulan kamu kuruluşlarının memur ve hizmetlileri için ayrı ayrı

³¹ ALPER Yusuf, (2000)“Sosyal Sigortalar Finansmanında Değişiklik” Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri ÇMİS s.130

³² ALTAN Mikail – Aslanlar İsmail (2001) “Sosyal Güvenlik Kuruluşlarımızın Özel Sigorta Şirketleriyle Entegrasyonu Temelinde Bir Özelleştirme Modeli” Reasürör Dergisi, Ekim, sayı.42, s.20

³³ DİLİK Sait (1988) “Sosyal Güvenliğin Finansmanında Fonlar ve İşletilmesi”, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, cilt 1, sayı 4, s 3.

³⁴ ALPER Yusuf, (2000)a.g.e. s 130.

³⁵ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. 17.6.1949 tarihli, 3. tertip 30. cilt 1335. sayfa ve 7235 sayılı resmi gazete.

Emekli Sandıkları kurulmuş ve bir kısım memurlarında emekli aylıkları devlet bütçesinden karşılanmaya çalışıldı³⁶. Sosyal güvenlik kuruluşlarının dağılık durumuna son verilmesine ve "sosyal güvenlikte birlik" ilkesinin gerçekleşmesini sağlamak maksadıyla ilk defa 01.01.1950 tarihinde isabetli bir adım atılarak bütün tekaüt kanunlarını ve sandıklarının birleştiren 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu yürürlüğe konulmuştur. T.C. Emekli Sandığı, memurların sadece malullük, emeklilik ve ölüm gibi uzun vadeli risklerini karşılar.

Çalışan memurların ve aile fertlerinin hastalık sigortası, işveren durumunda olan devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince karşılanır. Ancak, memurların emekliliklerinde gerek kendilerinin gerekse aile fertlerinin hastalık sigortası Emekli Sandığına karşılanır. 18 yaşını bitirmiş, kanunda gösterilen kamu kurumlarında çalışan Türk Vatandaşları T.C. Emekli Sandığı iştirakçisi sayılır.

Emekli Sandığında Örgütsel Yapı; Sandık, Maliye Bakanlığına bağlı ve Kanunda yazılı emeklilik işlerini görmek üzere kurulmuştur. Tüzel kişiliğe sahip olup, merkezi Ankara'daydı. 08.06.1984 tarihli Kamu İktisadi Teşebbüslerini yeniden düzenleyen 233 sayılı KHK'den önce bir KİT sayılan Emekli Sandığı, bu KHK'nin 60. maddesindeki listede yer almamış, 27 Eylül 1984 tarih ve 2046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanunun 10. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının ilgili kuruluşu sayıldı (m. 1).³⁷

Emekli Sandığında Merkez Kuruluşu genel kurul, genel müdürlük ve ana hizmet birimlerinden oluşur. Ana hizmet birimleri: "Tahsisler Dairesi Başkanlığı", "Borç Verme Dairesi Başkanlığı", "Ödemeler Dairesi Başkanlığı", "Kararlar Dairesi Başkanlığı", "Yaşlılar ve Sosyal Güvenlik Dairesi Başkanlığı", "Sağlık Dairesi Başkanlığı", "Emekliler Vergi İadesi Dairesi Başkanlığı", "Hizmet Borçlanması ve İşlemler Dairesi Başkanlığı", "Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı", "İnşaat ve Emlak İşleri Dairesi Başkanlığı" ve öteki birimlerden oluşur.

³⁶ KOÇ Metin (1999) "Sosyal Güvenlik Reformu" Mülkiye Yayınları, Ankara, sayı 217, s 43.

³⁷ GÜZEL Ali – OKUR A. Rıza, (2003)a.g.e s.419

Emekli Sandığı Taşra Kuruluşu ise Genel Müdürlüğü'nün Bölge Müdürlükleri ile bu Bölge Müdürlüklerine bağlı iller sandığının taşra teşkilatını oluşturur. Bölge Merkezleri İstanbul, Bursa, İzmir, Adana, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, Ankara ve Afyon illerinden oluşur.

Emekli Sandığının İştirakleri sandığın katkıda bulunduğu veya ortak olduğu kuruluşlar;“Emek İnşaat ve İşletme A.Ş.”, “Taksim Otelcilik A.Ş.”, “Modern Ofis Makineleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.”, “Petlas Lastik Sanayi Ticaret A.Ş.”, “Denizcilik Bankası”, “Deniz Nakliyat T.A.Ş.”, “Eskişehir Çimento Fabrikası T.A.Ş.”, “T.C. Merkez Bankası”, “Petkim Petrol Kimya A.Ş.”, “Türkiye Petrolleri A.Ş.” ve “Emlak Bankası A.Ş.'dir.

Emekli Sandığının üç adet organı bulunur. Bunlar; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kuruludur.

Genel Kurul; Sandığın en üst düzeyde karar organıdır. 3460 sayılı Kanuna göre düzenlenmiş olan İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu, Sandığın da genel kuruludur (m. 2).

Yönetim Kurulu; Haftada en az iki kere toplanan Yönetim Kurulu; Genel Müdür, iki genel müdür yardımcısı, Başbakanın önerisi ile atanan bir ve Maliye Bakanının önerisi ile atanan iki üyeden oluşur.(m. 2, 5)

Başlıca görevleri:

Bütçe ve kadroları, yatırım planlarını, kamulaştırma tekliflerini, faaliyet raporunu, aylık bağlama önerilerini, dava açılması konularını, imza yetkisi verilecekleri, sandık sermayesinin işletilmesi önerilerini, sandıkta çalışan ve fevkalade mesaisi görülen memurlara ikramiye verilmesi tekliflerini, yerli ve yabancı sözleşmeli personel çalıştırılması konusunu inceleyip öneri haline getirmek veya karara bağlamak, 4. ve daha yukarı derecelerdeki sandık personelinin atamalarını yapmak, kanun tasarıları hakkında görüş belirtmek, Genel Müdürlükçe hazırlanacak Tüzük ve Yönetmelik

tasarılarını incelemek, şube veya irtibat bürosu açılması konularında Genel Müdürlüğe önerilerde bulunmaktır (m. 8). Yönetim Kurulu bu görevlerinden bir kısmını Genel Müdürlüğe devredebilir.

Genel Müdürlük; Bir Genel Müdür ile sayısı üçten az olmamak üzere, Bakanlar Kurulunca belirlenecek genel müdür yardımcılarının oluşur (m. 6). Genel Müdürlüğün başlıca görevleri: Yıllık bütçe ve kadroları, bütçede aktarma, yatırım, kamulaştırma, şube açma teklifleri, her yıl 15 Temmuz'a kadar bilânço kar ve zarar hesaplarını tüzük ve yönetmelik tasarılarını hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak: emekli malullük, dul ve yetim aylıkları, sosyal yardım zammı, toptan ödeme, kesenek iadesi, emeklilik ikramiyesi, evlenme ikramiyesi ve ölüm yardımlarına ait tahakkuk ve ödeme işlemlerini karara bağlamak, bunlara ilişkin düzeltme, kaldırma, iptal işlemleri ile yönetmeliklerde belirtilen diğer işleri yürütmek ve sandığı temsil etmektir (m. 8, 9). Genel Müdür dilerse temsil görevini bizzat yapacağı gibi, yardımcılardan biri veya vekâlet vereceği bir kimse kanalıyla da yapabilmektedir. Genel Müdür, Sandığın işlerini yürütürken kanun, tüzük, yönetmelik hükümleri yanında, Yönetim Kurulu kararlarına da uymak zorundadır (m. 10).

Emekli Sandığının Sağlık Kuruluda vardır. Kurul, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve Emekli Sandığınca atanacak birer uzman hekimden oluşur. Kurul, üyelerin tamamı ile toplanır, gerektiğinde dışarıdaki uzman hekimlerden görüş alırdı. İlgili yazılı olarak isterse, hakkında karar verilirken, teklif edeceği bir hekim de kurula üye olarak katılabilirdi. Kurul evrakın kendilerine gelmesinden itibaren en çok 15 gün içinde çoğunlukla karar vermek durumundadır (m. 7). Kurulun başlıca görevi, iştirakçinin malullük raporu konusunda karar vermek, ilgililerin malullük derecelerinden hangisine girdiğini saptamak ve kanundaki malullükle ilgili düzenleme hakkında görüş bildirmektir.

Emekli Sandığının Finansmanı temel olarak İştirakçiden kesilen kesenekler ve bunlara karşılık kurumlarından alınan karşılıklar, Sandığın iki temel geliridir. Bununla birlikte bazı aylıklar da ödendikten sonra Hazine'den geri alınabilmektedir³⁸. Kesenekleri ise dört türdür;

³⁸ DEMİRBİLEK Sevda, (1995) "T.C. Emekli Sandığının Finansal Açısından İncelenmesi", Kamu-İş dergisi, cilt 4, sayı 1, s 39.

- a) Aylık Kesenek: İştirakçilerden her ay emeklilik keseneğine esas aylıkları üzerinden %14 emeklilik keseneği alınır. (m. 14/a).
- b) Giriş Keseneği: Emekli Sandığına bağlı bir göreve başlayanlardan emeklilik keseneğine esas ilk aylıklarının %25'i giriş keseneği olarak alınır. Bunlardan o ay için ayrıca aylık kesenek alınmazdı (m. 14/b).
- c) Artış Keseneği: Emekliliğe esas aylık veya ücretleri yükselenlerden ilk aylıklarının farkı, artış keseneği olarak Emekli Sandığına gönderilir. Aylıkları önce düşürülüp, sonra eski aylığı düzeyine çıkanlardan bu kesenek alınmazdı (m. 14/c).
- d) Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği: Bunun miktarı, fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamının %10 unun yarısıdır.

Keseneklerin dengelenmesi için karşılıklar vardır. Bunlar da aşağıdaki gibidir;

- a) Aylık Kesenek Karşılığı: İştirakçiden alınan aylık keseneklere karşılık olarak da çalıştıkları kurumlardan her ay %20 oranında karşılık alınır.
- b) Ek Karşılıklar: Vazife malullüğü aylıkları ile vazife nedeniyle ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl Kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin %4'ü oranında verilirdi.
- c) Öğrenci Keseneği: Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda Silahlı Kuvvetler hesabına okuyan öğrenciler adına ödenecek keseneklerdir (m. 15/e).
- d) Yönetim Giderlerine Katılma Payı: Kurumlar, sandığın yönetim giderlerine o yıl ödedikleri karşılıklar oranında katılırdı (m. 28).
- e) Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Karşılığı: Fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamının %10 unun yarısıdır (m. 34, 38).
- f) Emekli ikramiyesi karşılığı: Aylık bağlananlara çalıştıkları her yıl için ödenen bir aylık tutarındaki ikramiye sandıkça tahakkuk ettirilerek iştirakçiye veya dul ve yetimlerine ödenir. Ödenen ikramiyeler sandıkça istenmesi halinde iki ay içinde faturası karşılığında iştirakçinin çalıştığı kurum tarafından sandığa ödenirdi (m. 89; 1425 ve 2013 sayılı Kanunlarla değişik ek m. 20).
- g) Kadrosuzluk Tazminatı Karşılığı: Kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayrılan

subaylara, maaşlarının belli oranında kadrosuzluk tazminatı, rütbelerinde yaş haddini doldurana kadar Sandık tarafından ödenir. Emekli Sandığı üç aylık devreler halinde bunları faturası karşılığında Hazineden tahsil ediyordu (926 sayılı Kanun, 2870 sayılı Kanunla değişik m. 54).

- h) Ölüm Yardımı Karşılığı: Sandıktan aylık almakta olanların ölümü halinde, almakta oldukları aylığın bir aylık tutarı ölüm yardımı olarak, beyanname vererek göstermiş oldukları kişiye, beyanname vermemişse ailesine ödenir. Bu yardım, faturası karşılığında iki ay içinde ölenin, son çalıştığı Kurumdan geri alınıyordu (7184 sayılı Kanunla eklenen ek madde 4).³⁹

Emekli Sandığı finansmanı içinde Hazine Katkısıda vardır. Kurum, ödediği bazı aylıkları ödedikten sonra faturası karşılığı hazineden geri alıyordu⁴⁰. Bunlar aşağıda belirtildi.

- a) Cumhurbaşkanı emekli aylığı: Cumhurbaşkanlığından ayrılanlara ödenmekte olan aylıklarının %40'i oranında emekli aylığı bağlanır. Bu aylıklar ödendikçe faturası karşılığı Hazineden alınırdı (m. 42).
- b) Bazı dul ve yetim aylıkları: Cumhurbaşkanı iken veya ayrıldıktan sonra ölene, vazifeden doğan kaza ve yaralanma nedeniyle tedavi edilmekte iken ölen veya vazife malullüğü aylığı bağlandıktan veya aylığa hak kazandıktan sonra ölenlerin dul ve yetimlerine bağlanan aylıkları ödendikçe faturası karşılığında hazineden alınırdı (m. 14/j, 42, 66/a, d, e, 81).

Ayrıca bazı diğer gelirlerden söz etmek mümkündür. Bunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- a) İştirakçilerin aylık veya ücretlerinden kurumlarınca kesilip Sandığa gönderilecek olan disiplin para cezaları (m. 14/j),
- b) Sandık gelirlerini zamanında tahakkuk edip kesmeyen veya kesip de göndermeyen Kurum sorumlu memurlarından %10 fazlasıyla tahsil edilecek paralar (m. 14/j, 17),
- c) Kurumlarda harç pulları dışında her çeşit pul, bilet ve yardım makbuzu satışlarından alınan gelirin yarısı (m. 14/j),

³⁹ Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu

⁴⁰ DEMİRBİLEK Sevda, (1995)a.g.e. s 44.

- d) Sandık gelirlerinin işletilmesinden elde edilecek kârlar (m. 14/k),
- e) Bağışlar ve başka gelirler (m. 14/1),
- f) Yılsonu bütçesinin açık vermesi halinde Genel Bütçeden yapılan katkı (geç. m. 146).

3.2.3. Esnaf, sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanlar sosyal sigortalar kurumu, banka ve borsa sandıkları

Kamu sektöründe çalışanlar ile işçi statüsünde olanlar dışında kalan çalışan kesim için bir anlamda özel sosyal güvenlik kurumları vardır. Bunlar Bağ-Kur, Banka ve Borsa Sandıklarıdır.

Bağ-Kur belirli bir prim karşılığında devlet eliyle esnaf ve sanatkârlar ve bağımsız çalışan vatandaşların sosyal güvenliklerini sağlamak üzere 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Kanunla kurulmuş bir sosyal güvenlik kuruluşudur.

1479 sayılı Kanunun ilk kısmı RG'de yayımlandığı 14.09.1971 tarihinde ve ikinci kısmı ise 01.04.1972 tarihinde yürürlüğe girdi. 1479 sayılı Kanunla Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar, Bağ-Kur marifetiyle sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmış ve tüm yurttan 1.10.1972 tarihinden itibaren uygulamaya başlandı. Sosyal güvenlikleri 1479 sayılı Kanuna istinaden Bağ-Kur tarafından sağlanan kimseler söz konusu kurum kapsamına alınmış şekilleri itibariyle iki ana bölümden oluşur. Bunlardan ilki zorunlu Bağ-Kur sigortalıları iken, ikincisi isteğe bağlı Bağ-Kur sigortalılarıdır. Ayrıca, 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasına istinaden Köy ve Mahalle Muhtarlarına, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışan Tarım Bağ-Kur sigortalılarına da Bağ-Kur tarafından sosyal güvenlik hizmeti verilmektedir⁴¹.

Bağ-Kur Kanununda 619 sayılı KHK ile değişiklikler yapılmış ancak söz konusu KHK'nin dayanağı olan 06.07.2000 tarih ve 4588 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli

⁴¹ AKIN Levent, (1996) Bağ-Kur Sigorta Yardımları, İstanbul Alfa Yayınları s 3.

Arasındaki Ücret Dengesizliğinin Giderilmesi ve Kamu Mali Yönetiminde Disiplin Sağlanması için Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu" AYM'nin 05.10.2000 tarih ve 2000/45 Esas, 2000/27 Karar sayılı kararıyla iptal edildi. Bu yetki kanununa istinaden hazırlanan 619 sayılı KHK de 08.11.2000 tarih ve 24224 sayılı RG'de yayımlanan AYM'nin 2000/61 Esas ve 2000/34 Karar Sayılı Kararı ile iptal edilmiş ve gerekli düzenlemenin yapılması amacıyla iptal kararının, RG'de yayınlanmasından başlayarak dokuz ay sonra (08.08.2001 tarihinde) yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür. AYM iptal kararından sonra 08.08.2001 tarihine kadar yeni bir düzenleme yapılmamış olması nedeniyle uzun bir süre hukuki boşluk ortaya çıktı. Bu hukuki boşluğun doldurulması amacıyla 24.07.2003 tarih ve 4956 sayılı Kanunla birçok önemli değişiklikler yapıldı.⁴²

Kurumun organları; Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel Kuruldur (m.2).

Genel Müdürlük; ilk genel müdürün 1972'de göreve başlamasıyla faaliyete geçen Bağ-Kur. 4.8.1976 tarihine kadar merkezi sistemle, yani bölge kurulusu olmaksızın çalışmış, ancak Kurum geliştikçe tescil, prim tahsilâtı, tahsis işlemlerini süratlendirmek ve daha sağlıklı yürütmek için hizmet, sigortalının ayağına götürülmek istenmiş ve bölge teşkilatı kurulmuştur. 1984'de yeni uygulama tamamlanarak her ilde bir "İl müdürlüğü" kurulmuştur⁴³.

Genel Müdürlük; Genel Müdür, üç Genel Müdür Yardımcısı, merkez ve taşra teşkilatından oluşur (m. 3). Merkez Teşkilatı; Sigortalılar Dairesi Başkanlığı, Tahsisler Dairesi Başkanlığı, Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı, Finansman ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığından oluşan Ana Hizmet Birimlerinden; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığından oluşan Danışma ve Denetim Birimlerinden; Muhasebe ve Mali işler Dairesi Başkanlığı, İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı, Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari İşler Dairesi Başkanlığı ve Savunma Uzmanlığından oluşan yardımcı hizmet birimlerinden, meydana gelmektedir (m. 3, a, b, c).

⁴² Söz konusu Kanunlar 04.10.2000 tarih ve 24190 sayılı Resmi Gazete ile 02.08.2003 tarih ve 25187 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanmıştır.

⁴³ ÇAĞLAR Ziya (1986), Açıklamalı Uygulamalı Bağ-Kur Mevzuatı ve İlgili Kararlar s, 29.

Taşra teşkilatı ise il müdürlüklerinden ve Bakanlar Kurulu kararı ile kurularak Şube Müdürlüklerinden oluşur (m. 3). 4. madde Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcılarını, 5. madde Genel Müdürün görevlerini, yetki devrini ve temsil yetkisini, 6. madde kurum çalışanlarının atanma usul ve şartlarını, 7. madde ise Kurum çalışanlarının statüsünü düzenlemektedir.

Yönetim Kurulu bir karar organı olup, Kurumun en yüksek yönetim karar, yetki ve sorumluluğunu taşıyordu. Yönetim Kurulu, Genel Müdür ve altı üyeden oluşmaktaydı. Biri Genel Müdür Yardımcısı olmak üzere iki üye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının, bir üye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanının önerisi üzerine müşterek kararname ile atanıyordu. Bu Kanuna tabi sigortalıların bağlı bulundukları kanunla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarından bir üye, 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalıları temsil eden meslek kuruluşlarından bir üye Genel Kurulda kendi temsilcileri tarafından seçilmekteydi.

Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcısı dışındaki Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Süresi biten üyeler en fazla bir defa daha atanabilir ve seçilebiliyorlardı. Atama ve seçim dönemi içinde herhangi bir nedenle Yönetim Kurulu üyeliği sona erenlerin yerleri aynı usulle yenileri atanmak veya seçilmiş, bulunan ilgili yedek üyelerden en fazla oy alan yedek üye getirilmek suretiyle dolduruluyordu. Bu şekilde göreve gelenler, yerlerini aldıkları üyenin görev süresini tamamlıyorlardı. Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulunun üyesi ve başkanıdır. Genel Müdürün bulunmadığı hallerde Genel Müdür Yardımcısı Kurula başkanlık etmektedir.

Yönetim Kurulu, haftada en az bir defa ve en az dört üye ile toplanıyordu. Toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile karar veriliyordu. Oylarda eşitlik halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunlukla sayılıyordu (m. 9). Yönetim Kurulunun başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kurumun, genel müdürlükçe hazırlanacak yıllık konsolide bütçesi ile yatırım programı tekliflerini inceleyip gerekli değişiklikleri yaptıktan sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına sunmak,
- b) Genel müdürlüğün teklifi ile Kurum bütçesinin bölümleri içinde veya

- bölümleri arasında uygun görülen aktarmaları yapmak,
- c) Genel Müdürlükçe hazırlanan Kurum bilânçosunu ve faaliyet raporunu, tahmini bütçeyi inceleyip görüşü ile birlikte Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının onayına sunmak,
 - d) Genel Müdürlükçe aktüeryal hesaplamalar ile birlikte hazırlanacak her türlü kanun, KHK ile tüzük ve yönetmelik taslaklarını inceleyerek gereği için çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilmesine karar vermek,
 - e) Hizmette etkinliği sağlamak ve personelden verimli şekilde yararlanabilmek amacıyla Genel Müdürlüğün önerisi üzerine, Kurum merkez ve taşra teşkilatında çalışan personelden bulunduğu ilde en az bir hizmet yılını tamamlamış olanların görev yerinin değiştirilmesine karar vermek,
 - f) Kurum adına taşınmaz mal alınması, satılması, takası, trampa veya inşası ile idaresi ve tahsis şekli hakkında karar vermek,
 - g) Her yıl Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında miktarı artırılmak üzere, bedeli iki yüz milyar Türk Lirasından fazla olan sözleşmeler ve yapılacak işler hakkında karar vermek,
 - h) Kurum için yarar görülen hallerde dava ve icra kovuşturması açılmaması, uyuşmazlıkların uzlaşma yolu ile çözümlenmesi, açılan dava ve icra kovuşturmalarının takibinden vazgeçilmesi veya feragat edilmesi, kanun yollarına başvurulmaması, bunlara ait para ve malların terkin edilmesi, Kurum leh ve aleyhine açılmış dava ve icra kovuşturmalarının uzlaşma veya tahkim yolu ile çözümlenmesi konularında karar vermek,
 - i) Finansman ve Aktüerya Dairesi Başkanlığının Kurum gelirlerinin değerlendirilmesine ilişkin hareketlerini izlemek, gerekli tedbirleri almak.
 - j) Genel Müdürlükçe hazırlanacak, Kurumun gelecek 10 yıllık gelir-gider dengesini gösterir aktüeryal hesap sonuçlarını inceleyerek Genel Kurula sunmak,
 - k) Kurumda çalıştırılacak yerli ve yabancı uzmanların nitelikleri ile sözleşme şartları ve ücretlerini belirlemek, gerektiğinde danışmanlık, kontrollük, müşavirlik ve benzeri hizmetlerin satın alınmasına karar vermek, şirketlerin sözleşmeye konu olacak projelerini inceleyip karara bağlamak, şartları ve ücretlerini belirlemek, yerli ve yabancı kuruluşlarla veya sosyal güvenlik

kuruluşları ile birlikte ortak proje yapmak bu kuruluşlarca yapılmış ya da yapılacak projeleri inceleyip Kurum menfaati görülen projelere katılmaya karar vererek bakan onayına sunmak

- l) Kurum personelinin eğitimi amacıyla düzenlenen yıllık eğitim programlarını onaylamak,
- m) Kurumun adını taşımak kaydıyla, Kurumun tanıtımını sağlayacak kültürel, sanatsal, sportif ve benzeri faaliyetlerde bulunan kuruluşlara mali yardımda bulunulmasına karar vermek,
- n) Her yıl Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında miktarı artırılmak üzere bedeli iki yüz milyar Türk Lirası ve daha fazla olan sözleşmeler ve yapılacak işler hakkında karar vermek,
- o) Yönetim giderlerinden karşılanmak üzere Kurumda kadrolu olarak fiilen çalışan personeli ödenecek ikramiyelerin tarihlerini belirlemek,
- p) Genel Müdür ve Yönetim Kurulu üyelerinin diğer önerilerini inceleyip karara bağlamak ve bu Kanun ile verilen diğer görevleri yapmak.

Yönetim Kurulunun çalışması, alt kademelere devredebileceği yetkileri ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirleniyordu (m. 10).

Genel Kurul⁴⁴, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir kamu görevlisinin başkanlığında;

- a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Orman Bakanlığı ile DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan iştirak edecek birer temsilciden,
- b) Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal politika, iş hukuku ve sağlık bilimleri alanlarında uzman iki öğretim üyesinden,
- c) Bu Kanuna tabi sigortalıların bağlı bulundukları kanunla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarından üye sayısı en çok olan meslek kuruluşundan en fazla on, ikinci en yüksek üye sayısına sahip meslek kuruluşundan en fazla beş ve kanunla kurulu diğer meslek kuruluşlarından en fazla ikişer temsilciden,

⁴⁴ 29.05.2001 tarihli 24416 sayılı Resmi Gazete “Bağ-Kur Genel Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”

- d) 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar SSKanna tabi sigortalıların bağılı oldukları kanunla kurulu meslek kuruluşlarınca üye sayılarının oranları korunarak seçilecek en fazla beş temsilciden,
- e) Kurum çalışmalarının en fazla temsil edildiğı kamu görevlileri sendikasına kayıtlı Kurum personeli arasından seçilecek bir temsilciden,
- f) Kurumdan aylık alanlardan, Bakanlıkça en fazla üyeyi temsil ettiğı belirlenen dernek tarafından seçilecek iki temsilciden oluşuyordu.

Birinci fıkraya göre görevlendirilecek veya seçilecek üyelerin görev süresi üç yıldır. Görev süresi bitenler yeniden görevlendirilebilir veya seçilebilirlerdi. Temsilcilik niteliğini yitirenlerin Genel Kurul üyeliğı kendiliğinden kalkar ve bunların yerine gelen yedek üyeler, asil üyenin görev süresini tamamlardı. Genel Kurulun oluşumu ile çalışma usul ve esasları ve diğ er hususlar yönetmelikle düzenleniyordu (m. 11). Genel Kurul üç yılda bir en geç Mayıs ayı sonuna kadar Sosyal Güvenlik; Bakanının çağrısı üzerine toplanıyordu. Sosyal Güvenlik Bakanı gerekli görürse Kurulu olağanüstü toplantılara çağırabiliyordu. Toplantı için yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğuydu (m. 12).

Genel kurulun görevleri aşağıdaki gibi toplanabilir:

- a) Kurumun çalışmalarını ilgilendiren raporlar hakkında görüşünü bildirmek,
- b) Kurumun gelecekteki politikası hakkında gerekli ve yararlı gördüğü tavsiyeleri yapmak,
- c) Çalışma Bakanlığının sunduğı konular hakkında düşüncesini bildirmek,
- d) Yönetim Kurulunda sigortalıları temsil eden üyelerini seçmek.

Genel Kurul görüşmelerinin sonuçları bir raporla tespit edilir ve bu rapor Çalışma Bakanlığına, Yüksek Denetleme Kuruluna ve Kuruma tevdi olunurdu (m. 13). Bağ-Kur'un finansman kaynakları da mevzuat tarafından belirlenmiş durumdaydı. Bunları kısaca belirtmekte yarar vardır. Kurumun gelirleri;

- a) Prim gelirleri,
- b) Cezalar,
- c) Bağış ve vasiyetler ile Kurumca hazırlanan her türlü standart form manyetik elektronik, akıllı kart ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile her

- türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri,
- d) Kurum gelirlerinin değerdendirilmesinden ve kurum iştirak ve kuruluşlarından elde edilen gelirler,
 - e) Gerekli hallerde genel bütçeden yapılacak yardımlar,
 - f) Kurum gelirlerinin değerdendirilmesinden ve kurum iştirak ve kuruluşlarından elde edilen gelirler,
 - g) Başkaca gelirler şeklindedir.

Kuruma ait gayrimenkullerin kira bedelleri, her yıl Devlet İstatistik Enstitüsünce açıklanan tüketici endeksindeki artış oranından az olmamak üzere rayiç veya emsal değerdle belirleniyordu (m. 15).

Kurumun gelirlerinin değerdendirilmesi de ayrıntılı olarak düzenlenmiş durumdadır. Kurumun uyguladığı kanunlardan elde ettiği her türlü gelirlerin, riskin dağıtılması ilkesine göre Kurum lehine en yüksek getiriyi sağlayacak şekilde yönetilmesi esastı. Kurum gelirleri ve zorunlu ödemeler için bulundurulması gereken nakit ve benzeri varlıkların değerdendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, TC Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığının müştereken hazırlayacakları ve Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirleniyordu. (4956 sayılı Kanunla değışik m. 16)

Kurumun Teknik Bilançosu önemli bir araçtır. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının mali bünyeleri, en geç her beş yılda bir hazırlanacak teknik bilânçolarla gözden geçirilirdi. Sigorta yardımlarının geçim şartları ve sigortalıların genel kazanç seviyelerinde meydana gelen değışmeler karşısındaki durumları her beş yılda bir veya gerekirse daha önce Kurum tarafından incelenerek sonuç, gereği yapılmak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bildirilirdi (m. 75). Teknik bilânçolar, kurumların mali durumunu ortaya koyan ve gelecekleri için alınacak önlemleri gösteren teknik bilgilerdi. Uzun vadeli sigorta dallarında hâkim olan kapitalizasyon esası burada da uygulanmaktaydı. Bunun temeli, aktif sigortalıdan alınacak primlerin biriktirilip çoğaltılması, bunlarla bağlanacak aylıkların karşılanmasıdır. Ancak bu sistem sınırlı

sayıda sigortalıya sahip özel sigortalar için geçerli olmakla birlikte, geniş kapsamlı ve giderek genişleyen sosyal sigorta uygulamaları için uygun değildir.⁴⁵

Kurumun sahip olduğu mallarda düzenlemeye konudur. Kurumun ticaret ve işlem bağlantılarından dolayı iflas hükümleri yürümez, kurumun alacakları devlet alacağı derecesinde imtiyazlıdır. Kurum malları 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 765 sayılı TCK bakımından Devlet malı sayılır. Taşınır ve taşınmaz malları, bankalardaki mevduatları ile her türlü hak ve alacakları haczedilemez. Kurum her türlü dava ve icra işlemlerinde teminat yatırmak mükellefiyetinden muaftır. Kurumun malları, paraları ve para hükmündeki evrak ve senetleri ile diğer mevcutlarına karşı işlenen suçlar Devlet mallarına karşı veya Devlete ait kâğıt ve belgeler üzerinden işlenen suçlardan sayılır (4956 sayılı Kanunla değişik m. 17)

Bağ-Kur benzeri özel sosyal güvenlik kurumlarından diğeri Banka ve Borsa Sandıklarıdır. 15.06.1937 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu çıkartılırken banka ve sigorta şirketlerinde çalışanların kapsam dışı bırakılması nedeniyle bu sektörlerde çalışanların sosyal güvenlik haklarını elde etmek için idari yargıya başvurmaları üzerine, Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulunun 09.06.1939 tarih 39/168 sayılı kararıyla bankaların ve sigorta şirketlerinin çalışanları için özel emeklilik sandıkları kurulmasına olanak sağlandı. Mensuplarına sosyal sigorta olanağını tanımak maksadıyla kurulan bu sandıklar, 3008 sayılı Kanunun 101. maddesi çerçevesinde yürürlüğe konan 25.11.1960 gün ve 5/532 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yasalaşmış olup, 506 sayılı SSKanun geçici 20. maddesi ile SGK statüsü kazandı.⁴⁶

Banka ve Borsa Sandıklarının işleyişi de ayrıca düzenlenmiş durumdadır. 506 sayılı Kanunun Geçici 20. maddesi; Bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, Ticaret Odaları, Borsalar veya bunların teşkil ettikleri Birlikler personelinin malullük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere, bu Kanunun yayımı tarihine kadar tesis veya dernek olarak kurulmuş bulunan sandıklar. Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde:

⁴⁵ ÇAĞLAR Ziya (1986)a.g.e s 292.

⁴⁶ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. PINAR Erdal "Sandık Vakıfları" www.vakifcilik.org 18.05.2010

- a) İlgili bulundukları banka, sigorta şirketi, reasürans şirketi, Ticaret Odası, Sanayi Odası, Borsa veya bunların Birliklerinin bütün personelini kapsayacak,
- b) Bu personelin, iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm, eşlerinin analık, eş ve çocuklarının hastalık hallerinde, en az bu Kanunda belirtilen yardımları sağlayacak,
- c) Sandıklarının statülerine tabi personelin bu madde şümulüne giren banka, sigorta şirketi, reasürans şirketi, ticaret odası, sanayi odası, borsa veya bunların Birliklerinden birinden diğerine geçmesi halinde bu gibi personelin kendi sandıklarındaki müktesep haklarının da diğer ilgili sandığa veya aralarında kuracakları müşterek bir sandığa intikalini temin edecek,

Birer tesis haline getirildiği ve bunu tevsik eden statülerini, bu Kanunun yayımı tarihinden en geç altı ay içinde Çalışma Bakanlığına verdikleri takdirde bu teşekküllerin ve sandıkların personeli işbu Kanunun uygulanmasında sigortalı sayılmazlar.

Şu kadar ki, bu sandıkların statüleri ve statü değişiklikleri Çalışma Bakanlığınca onaylanmak suretiyle tekâmül etmekteydi. Mali durumları da Çalışma, Maliye ve Ticaret Bakanlıklarınca müştereken kontrol ve murakabe edilmekteydi. Mali durumlarının kontrol ve murakabesi sonunda alınmasına bu Bakanlıklarca müştereken lüzum gösterilecek tedbirleri, sandıklar ve ilgili bulundukları teşekküller yerine getirmekle yükümlüydüler.

"Sözü edilen sandıkların mevzuatına tabi olarak geçen hizmetler ile emekli sandıkları kanunlarına veya malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi olarak gecen hizmetler, yazılı istek halinde, 05.01.1961 tarihli ve 228 sayılı Kanunun aylık bağlanmasına ilişkin esasları dairesinde birleştirilerek tahsis yapılır." şeklinde düzenlenmişti.

Geçici 20. maddeye göre; Bankalar, Sigorta ve Reasürans şirketleri. Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Borsalar veya bunların teşkil ettikleri birliklerin personeline malullük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere, kanunun yayımı tarihine kadar dernek veya vakıf olarak kurulmuş bulunan sandıklar, kanunun yayımı tarihinden

itibaren en geç altı ay içerisinde bu maddede (geçici 20. madde) sayılan şartlara kendilerini uydurmaları ve bu şekilde birer vakıf haline gelmeleri halinde. Söz konusu kurumların personeli SSK uygulamasında sigortalı sayılmayacaklardı.⁴⁷

Uyum sağlanacak şartlar, geçici 20. maddede üç bent halinde düzenlendi:

- a) *Tüm personeli kapsamak*: Söz konusu vakıf veya dernekler, ilgili oldukları kurumun bütün personelini kapsamaktaydı. Öteki deyişle, bünyesinde kurulu bulundukları kurumun bütün personeli bu vakıf veya derneğe üye olmak durumundaydı.
- b) *Asgari yardım düzeyini sağlamak*: Bu kuruluşlar, üyelerine, SSKanda sayılan (ölüm, malullük, ihtiyarlık gibi) hallerde, en az bu konuda belirtilen yardımları sağlamalıydı. Ancak, daha iyisi de sağlanabilirdi.
- c) *Kurum değiştiren personelin haklarını korumak*: Üye, personelin, bu kanun (SSKan) kapsamında sayılan kurumlardan birinden diğerine geçmesi halinde, kendi sandıklarındaki müktesep haklarının da diğer ilgili sandığa intikalini temin etmeliydi.

Geçici 20. maddeye göre kurulan bu sigorta vakıflarının özellikleri şöyle sıralanıyordu:

- a) Bu vakıfların kurulabilmesi, kanunun yayımı tarihinden önce yararlananlarına malullük, yaşlılık ve ölüm yardımı yapmak üzere kurulmuş olmaları şartına bağlanmıştı,
- b) Bunların başlangıçta mutlaka vakıf olarak kurulmuş olmaları zorunlu değildi, anılan amaçlarla dernek olarak da kurulmuş olabilirdi,
- c) Bu vakıf veya dernekler, kanunda (geçici 20. madde) sayılan kuruluşlar (Bankalar Sigorta ve Reasürans Şirketleri, Ticaret ve/veya Sanayi Odaları, Borsalar veya bunların teşkil ettikleri birlikler) personeli yararına kurulmuş olmalıydı,
- d) Bu vakıf veya dernekler, en geç kanunun yayımı tarihine kadar kurulmuş olmalıydılar. O halde bu tipte oluşacak vakıfların sayısının artma ihtimali yoktu.

⁴⁷ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu “Belediye Poliklinikleri Genelgesi (2009/88)” www.sgk.gov.tr

- e) Kanunun yayımı tarihinden önce anılan kuruluşlarda anılan gayelerle kurulan bu dernek veya vakıfların, kanunun yayımından itibaren en geç altı ay içerisinde; ilgili kuruluşun tüm personelini kapsaması, SSK'da sayılan hallerde en az yine orada belirtilen yardımları sağlaması; bu suretle oluşacak sandıklara üye personellerin, kanunda sayılan kurumlar arası nakilleri durumunda, müktesep haklarıyla birlikte naklinin temin edilmesi şartlarının birlikte gerçekleştirildiği bir vakfa dönüştürülmeleri gerekmektedir.

Bu düzenleme ile, bankalar, reasürans ve sigorta şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların oluşturdukları birliklere ait olan ve adı geçen kanunun yayım tarihine kadar tesis ya da dernek olarak kurulmuş bulunan sandık türü örgütlenmeleri yeni bir yapılanmaya tabi tutarak bunların "tesis" şeklinde örgütlenmeleri ve tanımlamalarını öngörmüştü. Bu düzenleme ile getirilen olanak sadece, kanunun yayımlandığı 01.08.1964 tarihinde kurulu bulunan sandıklara tanındı. Geçici 20. madde; iş kazası, meslek hastalıkları, analık, malullük, yaşlılık, ölüm hallerinde ilgili bulundukları kuruluşta çalışan bütün personelin ve bu personelin bakmakla yükümlü olduğu aile fertlerine SSK'nda öngörülen limitlerden az olmamak üzere sosyal yardım sağlamakla yükümlü kılmış ve bir kurumdan diğerine geçen personelin kendi sandıklarındaki müktesep haklarının da diğer ilgili sandığa veya aralarında kuracakları müşterek bir sandığa intikaline olanak sağlamıştı.

SSK'da değişiklik yapan 11.05.1976 tarih 1912 sayılı Kanun, geçici 20. madde sandıklarının, SSK'na devrini öngörmüş ise de, AYMnce mezkûr düzenleme Anayasa'nın 2, 48 ve 53. maddelerine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle 25.01.1997 tarih 76/36 Esas sayılı karar ile iptal edildi.

903 sayılı Kanun ise, söz konusu emeklilik sandıklarının statüsüne açıklık kazandırarak; bu sandıkları işleyiş ve denetim açısından olağan bir vakıf statüsüne sokmuştur.

Bu sandıklar, sosyal amaçlı birer vakıftı. İktisadi fonksiyonları olabilirse de, tacir sayılmazdı. Devamlı ve ebedi bir gayeye, mensuplarına sosyal haklar sağlama gayesine

tahsis edildi. Sosyal sigortalara karşı kurulmuş ve ona bağlı olmayan özel sigorta kurumlarıydı. Mensuplarıyla aralarındaki ilişki akdiydi.

Geçici 20. maddede belirtilen 228 sayılı Kanun, 24.05.1983 tarihli 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kuruluşlarında Geçen Sürelerin Birleştirilmesi Hakkındaki Kanunla beraber yürürlükten kalktı.

Banka ve borsa sandıklarının denetimi de düzenlendi. 506 sayılı Kanunda değişiklik yapan 903 sayılı Kanun, emeklilik sandıklarının statüsüne açıklık getirerek; bu sandıkları kuruluş, işleyiş ve denetim açısından olağan bir vakfın tabi olduğu prosedür ve uygulama esaslarına tabi tutmuştur. Bu yönüyle Vakıflar Genel Müdürlüğünün yanı sıra, 506 sayılı Kanun uyarınca da mali acıdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın müşterek kontrol ve denetimi altına almıştır.

Asli görevi mensuplarının sosyal güvenliğini sağlamak olan bu sandıkların, vakıf statüsünde düzenlenmeleri, uzman bir denetleme kuruluşuna tabi olmalarını engellediği gibi, gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan vakıf tüzel kişiliği şeklinde değerlendirmeye de tabi tutulmuş olmaları vakıf kavramı ve ruhuna aykırılık teşkil eden bir düzenleme olarak değerlendirilmeliydi. Bir SGKnda olması gereken çağdaş denetim mekanizmasına sahip olunmamasından dolayı da, koordinasyon eksikliği ve aktüeryal denetim alanında bilgi eksikliğinden dolayı kapsamlı bir denetim mekanizmasının dışında kalmıştı. Etkin ve uzman bir denetleme kuruluşuna tabi olmamaları da, bir SGKnda olması gereken ciddiyetle denetlenmemenin sonucunda ortaya çıkan otorite boşluğu bu tür örgütlenmelerin aktif-pasif, varlık-yükümlülük dengelerinin bozulmasına neden olduğu gibi zaman içerisinde tasfiyelerini de beraberinde getirecekti.

Banka ve borsa sandıklarının amaç ve hizmet konuları geçici 20. maddede düzenlendi. Buna göre; vakıflar, sandık vakıfları ya da sosyal sigorta vakıfları olarak adlandırılabilen bu tür örgütlenmelerin amacı; üyesi bulunan personele hastalık, analık, işgörmezlik, yaşlılık ve ölüm konularında yardımlar sağlamak ve bu

yardımlardan üyenin eş ve çocukları da yararlanabilmektir. 506 sayılı Yasa'nın Geçici 20. maddesi hükmü uyarınca SSKnda öngörülen yardımların üstünde yardım yapmaları bu şekil örgütlenmelerin temel yükümlülüğü olmaktadır.

Bu vakıflar bağlı bulundukları kuruluşların personeli hakkında yasanın düzenleme alanı içinde SSKnün yüklendiği görevleri, sağladığı hakları o düzeyin altına düşmemek üzere yüklenen kuruluşlar olup, görevleri en az yükümlülükleri yasa ile belirlenmiş ve bu alanda SSKnün yerine geçen kuruluşlar niteliğini kazandı⁴⁸.

Sandık Vakıflarının gelirleri genel itibariyle;

- a) Prim gelirleri (malullük ve yaşlılık), hastalık, iş kazası ve meslek hastalıkları, analık, isteğe bağlı sigorta prim ve faizi,
- b) Yatırım gelirleri (Hazine bonusu ve repo, devlet tahvili, vadeli mevduat, tahvil-bono; kambiyo kârı vb),
- c) İştirak gelirleri (temettü, hisse senedi),
- d) Kira gelirleri ile diğer gelirlerden meydana gelmekteydi.

Genel olarak, rezervlerinden yüksek nema elde eden sandıkların prim gelirlerinin toplam gelirler içerisinde payı düşük, rezervleri önemli ölçüde erimiş sandıkların ise toplam gelirler içerisinde prim gelirlerinin payı yüksek düzeyde bulunmaktaydı. Prim gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki oranı, vakıftan vakfa değişmekteydi. Kimi sandıklarda bu oran %75'lerin üstüne çıkarken kimi sandıklarda bu oran %15'lerin altında kalıyordu.

Mensuplarına SSK sigortalıları ile eşit teminatlar verdikleri için, SSKan'na Muadil oranlarda prim toplayan Geçici 20. madde sandıklarının büyük bölümünde SSK ve Bağ-Kur'da yaşanan düzeyde kronik prim tahsilât sorunları yaşanmadığı gibi, nakit akışında zorlukla karşılaşıldığında ortaya çıkan sorunlar sandığın sponsoru konumundaki işveren kurum tarafından sağlanan kaynaklarla aşılmaktaydı.⁴⁹

⁴⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. 09.03.1983 tarih 1983/1 karar sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Hukuk Bölümü Genel Kurul Kararı.

⁴⁹ Resmi Gazete 27011: 28.09.2008 "Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Verilmesine ve Primlerin Ödenme Sürelerine Dair Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ"

Kontrol mekanizmasındaki aksaklıklardan dolayı prim ödemelerinin geciktirildiği, geç ödemelerde faiz uygulanmadığı için zarara uğrayan sandıklar mevcuttu. Yükümlülükleri dolayısıyla matematik karşılık tutma zorunluluğu bulunmaması nedeniyle işverenin prim ödemelerini geciktirmesi durumunda etkisi uzun süre ortaya çıkan ancak, ortaya çıktığında telafisi mümkün olmayan mali kayıplar meydana gelebilmekteydi.

Sandık Vakıflarının giderleri genel olarak;

- a) Amaca yönelik giderlerle (emekli aylıkları, tedavi giderleri, ödenen aylıklarda iştirak giderleri, sağlık yardımları, evlenme yardımları, cenaze yardımları vb.)
- b) Genel yönetim giderleri (personel gideri, teftiş payı, yatırımla ilgili giderler, vb.) olmak üzere iki ayrı kalemde değerlendiriliyordu.

Sandık vakıflarının gider kalemleri içerisinde sağlık harcamaları önemli bir yer tutmaktaydı. Sağlık teminatlarının SSKan'nda öngörülen hadleri aşmasına izin verilmesine karşın, hastalık sigortası priminin SSKndakine denk düzeyde alınması nedeniyle, primlerle karşılanamayan sağlık harcamaları için sandık rezervleri kullanılmaktaydı. Sandıkların emeklilik ve diğer amaçlara yönelik olarak kullanılacak fonların da erimesi sonucunu doğuran bu durumun, işverenin ilave katkılarıyla çözümlenmesi gerekirken, işveren konumundaki kurumun yasal açıdan son ana kadar katkıda bulunmaması, bu durumdaki sandıkların hem rezervlerini kaybetmesine hem de sağlığa kanalize ettiği fonlardan elde edebileceği alternatif nema gelirini kaybetmesine yol açmaktaydı. Yine bu bağlamda, sigortalıların bağımlı aile fertlerine ek prim alınmaksızın, isteğe bağlı sigortalılara ise düşük prim ödeme güç sayısını sağlamaları koşuluyla sunulan limitsiz sağlık hizmetleri geçici 20. madde sandıklarının sağlık harcamalarını artıran hususlar olarak ortaya çıkıyordu.

Mali yönetim ve idari açılardan özerk statüde bulunan Geçici 20. madde sandıklarını ülkenin üç büyük SGKndan avantajlı kılan en önemli özellik, bu kurumların önemli bir bölümünün henüz pasif sigortalıların sayısının az olduğu başlangıç döneminde elde ettikleri gelir fazlasını daha etkin ve verimli şekilde değerlendirebilmiş

olmalarıydı. Plasmanlarında etkinliğe önem veren ve basiretli davranan sandıklar, aktif/pasif yapıdaki kötüleşmeyi biriktirdikleri rezervlerin nema geliri ile dengeleyebilmeyi başarırken, varlıkların değerlendirilme sürecine gerekli özeni göstermeyenler fesholunarak Sosyal Sigortalar Kurumlarına devrolmuşlar ya da fesih sürecine girdi.

Reform öncesi var olan sigorta sistemi incelendi. Söz konusu yapıya genel olarak bakıldığında görülmektedir ki yapılar birbirlerinden farklı birer hiyerarşiye sahiptir. Yapılar farklı gelir kaynaklarına ve giderlere sahiptir. Birbirleriyle herhangi bir iletişimlerinin olmaması sebebiyle bir eşgüdünden de söz etmek mümkün değildir. Bu yapının değiştirilmesi kaçınılmazdır. Gelecek olan yeni yapıyla nelerin değiştiği ve bunun ne konuda ne kadar önemli olduğu vurgulanacaktır.

BÖLÜM IV

4. Hipotezler

Bu bölüme kadar Sosyal Güvenliğin ne demek olduğunu, amacını ve araçlarını açıkladık. Ardından Türkiye’de araştırmanın asıl konusuna temellik eden yeni yapının öncesinde hangi sistemin olduğu ortaya konuldu. Bu tanımlama ve açıklamaların ardından yeni yapı ortaya konulacak. Son olarak ise uyum süreçleri mevzuat ve finansal açıdan incelenecektir.

4.1. Saptamalar

İkinci ve üçüncü bölümde elde edilen bilgilerden;

- SGSnin sürdürülebilir olması için ekonomik yönden olumlu sonuçlar vermelidir.
- Türkiye’de reform öncesi yapı çok başlı olduğu için gereken hizmeti veremedi.
- Türkiye’de reform öncesi yapı uygulanan yanlış politikalarla ekonomik yönden olumsuz hale getirildi.

4.2. Hipotezler

Çalışmanın bu kısmından sonra bu sorunların cevapları aranacaktır.

- Yeni yapı eskisine nazaran hizmet daralmasına uğramış mıdır? Doğru kişilere ulaşabilmektedir mi?
- Yeni yapı eskisine nazaran sigorta hak ve yükümlülüklerini eşitlemeye çalışt mı, mali olarak sürdürülebilir sistemi kurdum u?
- Yeni yapı eski yapının dağınık yapısını toparlamış mıdır?

BÖLÜM V

5. Türkiye’de Yeni Sosyal Güvenlik Kurumu

Uyum sürecini ele almadan önce getirilen yeni yapının nasıl bir oluşum sergilediğini öğrenmek önemlidir. 5502 sayılı yasa sürecine nasıl gelindiği, sonunda nelerin değiştiğini görmek için önce 5502 sayılı yasanın ele alınmasında yarar vardır.

5.1. 5502 Sayılı Yasayla Oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu

20.05.2006 tarih ve 5502 Sayılı Kanunun amacı, SGK’nın kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Bu Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi SGK kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Kurumun merkezi Ankara’dadır. Kurum, Sayıştay’ın denetimine tabidir (m. 1). Kurumun organları, teşkilat yapısı, başkanlık ve denetim olgusu gibi konuların açılması değişimin anlaşılması için gereklidir.

5.1.1. 5502 sayılı yasayla oluşturulan sosyal güvenlik kurumunun organları ve görevleri

Kurum, yasanın 4. Maddesine göre, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık gibi organlardan oluşur.

Kurumun görevleri ise aşağıdaki gibi sayılabilir;

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını

dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.

- b) Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak.
- c) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak.
- d) Sosyal güvenlik alanında, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,
- e) 5502 Sayılı Kanun ve diğer kanunlar ile Kuruma verilen görevleri yapmak (m. 3).

Burada dikkat edilecek olursa tek çatı sisteminden önce her kurum kendi bildiğine hareket etmekteydi. Eş güdümün olmaması ve farklı yapıların birbirlerinden habersiz olarak hareket etmeleri bazı sorunları da ortaya çıkarmaktaydı. Bu sorunların en büyüklerinden bir tanesi farklı sigorta kollarında birden fazla sigortalılık gibi tek çatıyla tek sigorta sistemi öngörüldü.

Genel Kurulun Oluşumu, Görevleri ve Toplanması şöyle açıklanabilir; Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında;

- a) Sayıştay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile öğretim üyeleri arasından Yüksek Öğretim Kurulu tarafından görevlendirilecek birer temsilciden,
- b) İş ve/veya Sosyal Güvenlik Hukuku alanında Bakan tarafından belirlenecek iki öğretim üyesinden,

- c) Başkan, genel müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanından,
- d) En fazla üyeye sahip ilk üç işveren sendikası konfederasyonları tarafından üye işveren sendikalarına bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı ile orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,
- e) En fazla üyeye sahip ilk üç işçi sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,
- f) En fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,
- g) Kendi nam ve hesabına çalışanların üye olduğu kanunla kurulu en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,
- h) Kurumdan aylık veya gelir almakta olanların üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,
- i) (d), (e), (f) ve (g) bentleri dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilciden oluşur.

Genel Kurulun görevleri aşağıdaki gibidir;

- a) Sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunmak.
- b) Kurumun bütçe ve bilânçolarını, faaliyet raporlarını, performans programlarını, orta ve uzun vadeli gelir-gider dengesini, sigorta kolları itibarıyla yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.
- c) Kurumun performans programlarında yer alan hedefleri ile sonuçlanm değerlendirerek bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin görüş oluşturmak.
- d) Yönetim Kurulunun secimle gelen asil ve yedek üyelerini aşağıda belirtilen usule göre seçmek.

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

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

Genel Kurul kararları en geç iki hafta içinde, Genel Kurula katılan üyelere gönderilir ve kararlar Kurumca öncelikle dikkate alınır.

Genel Kurulda ilk paragrafın; (d) bendinde sayılan temsilciler Yönetim Kurulu işveren temsilcisini, (e) bendinde sayılan temsilciler Yönetim Kurulu işçi temsilcisini, (f) bendinde sayılan temsilciler Yönetim Kurulu kamu görevlileri temsilcisini, (g) bendinde sayılan temsilciler Yönetim Kurulu kendi nam ve hesabına çalışanlar temsilcisini, (h) bendinde sayılan temsilciler Yönetim Kurulu gelir ve aylık alanlar temsilcisini birer asıl ve birer yedek üye olarak seçerler. Seçim gizli oy, açık tasnif usulüne göre yapılır ve oy çokluğu ile karar verilir. Seçimler Bakanlık tarafından hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslara göre yapılır.

Genel Kurulun sekreteryası işlemleri Başkanlık tarafından yerine getirilir. Genel Kurulun çalışmaları için yapılacak giderler Kurum bütçesine konulacak ödenekten karşılanır. Genel Kurulun toplanmasına, çalışmasına, temsilcilerin görevlendirilmesine ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Kurumun önerisi üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (m. 5).

Yönetim kurulunun oluşumu ve üyeleri ilişkin yeni düzenleme ele alınırsa; Yönetim Kurulu bir karar organı olup, Kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Yönetim Kurulu;

- a) Başkan,
- b) Başkanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir başkan yardımcısı,
- c) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsilen, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- d) Maliye Bakanlığını temsilen, Maliye Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- e) Hazine Müsteşarlığını temsilen, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın

- teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- f) İşverenleri temsilen seçilecek bir üye,
 - g) İşçileri temsilen seçilecek bir üye,
 - h) Kamu görevlilerini temsilen seçilecek bir üye,
 - i) Kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye,
 - j) Kurumdan gelir veya aylık alanları temsilen seçilecek bir üye, olmak üzere 10 üyeden oluşur. Başkan, Yönetim Kurulunun da başkanıdır.

Yönetim Kuruluna, Başkanın bulunmadığı hallerde Başkana vekâlet eden kişi başkanlık eder. Yönetim Kurulu üyesi başkan yardımcısının bulunmadığı hallerde, Başkan tarafından görevlendirilen başkan yardımcısı Yönetim Kuruluna katılır.

Yönetim Kurulu en az haftada bir defa ve asgari altı üye ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik olması halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gerekli görüldüğünde Başkanın veya altı üyenin talebi ile Yönetim Kurulu olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

Başkan ve başkan yardımcısı dışındaki Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Geçerli bir mazereti olmaksızın; arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam altı toplantıya katılmayanlar, Yönetim Kurulu üyeliğine atanma ya da seçilme şartlarını yitirenler ile atandıktan veya seçildikten sonra bu şartları taşımadığı anlaşılanların üyelikleri kendiliğinden sona erer. Geçerli bir mazereti olmaksızın; arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam altı toplantıya katılmayanların durumu, Yönetim Kurulu kararıyla tespit edilerek Bakanlığa bildirilir. Seçilen üyelerden herhangi bir nedenle görev süresinden önce Yönetim Kurulu üyeliği sona erenlerin yerleri, yedek üyeler tarafından doldurulur. Bu şekilde göreve gelen üyeler, yerlerini aldıkları üyenin görev süresini tamamlar. Süreleri biten üyeler yeni üyeler atanıncaya veya seçilinceye kadar görevlerine devam ederler. Atanan üyelerden herhangi bir nedenle görev süresinden önce Yönetim Kurulu üyeliği sona erenlerin yerlerine en geç bir ay içinde kalan süreyi tamamlamak üzere aynı usulle yeni bir atama yapılır. Atama ile gelen Yönetim Kurulu üyelerinden görevi sona erenler, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları halinde atamaya yetkili makam tarafından en geç bir ay

içinde müktesseplerine uygun kadroya atanırlar. Atama gerçekleşinceye kadar bunların Yönetim Kurulu üyesi kadrolarına bağlı olarak almakta oldukları mali haklarının ödenmesine devam olunur. Başkan ve başkan yardımcısı dışındaki atama ile gelen Yönetim Kurulu üyelerinin kurumları ile ilişkisi kesilir.

Yönetim Kurulu üyeliğine atanacak veya seçileceklerin 657 sayılı DMKnun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde sayılan şartları taşımaları gerekir. Ancak seçimle gelen Yönetim Kurulu üyeleri için 657 sayılı DMKnun 68 inci maddesinin (B) bendinde sayılan şartlar aranmaz.

657 sayılı DMKnun 48 inci maddesinin (A) bendinin (5) numaralı alt bendinde öngörülen suçlarla ilgili olarak haklarında ceza davası açılan üyelere görevi başında kalması sakıncalı görülenler, Bakan tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırılan üyeler hakkında 657 sayılı DMKnun ilgili hükümleri uygulanır. Bu şekilde geçici olarak boşalan üyeliklere, tedbiren görevden uzaklaştırılan üye göreve dönünceye kadar ve söz konusu üyenin üyelik süresini geçmemek üzere, seçimle gelen üyelerin yeri yedek üyelere doldurulur. Atama ile gelen üyelerin yerine ise atamaya yetkili makam tarafından görevlendirme yapılır.

Toplantılara iştirak eden Yönetim Kurulu Başkan ve üyelerine, bu görevleri nedeniyle ayrıca, 22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı KHKnin 34 üncü maddesine göre kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyelerine ödenen miktarlarda her ay ücret ödenir (m. 6).

Yönetim Kurulunun görevleri ise şunlardır:

- a) Kurum bütçesini, bilânçosunu, gelir-gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak.
- b) Kurumun sigorta kolları itibarıyla hazırlanacak aktüeryal hesaplarına ilişkin raporları değerlendirerek finansman dengesinin üçer aylık ve yıllık gerçekleştirmelerini izlemek, alınması gereken tedbirleri kararlaştırmak, Genel Kurula sunulacak aktüeryal hesaplara ilişkin raporları gerektiğinde bağımsız

kuruluşlara inceletmek.

- c) Genel müdürlükler ile Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki daire başkanlıklarının, taşrada ise sosyal güvenlik merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına karar vererek Bakan onayına sunmak.
- d) Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikleri karara bağlamak.
- e) Her türlü kiralama sözleşmesi hakkında karar vermek, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılmak üzere bedeli beş yüz bin Yeni Türk Lirasından fazla olan her türlü; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak.
- f) Kurum personeline ödenecek ek ödeme, ikramiye ve fazla mesai ücretine ilişkin usul ve esasları belirlemek.
- g) Kurum yararının bulunması halinde; yılı merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilen miktara kadar olan hak ve alacakların terkinine karar vermek. Prim ve primlerden kaynaklanan alacaklar hariç olmak üzere, uyuşmazlıkların dava açılmadan veya icra takibi yapılmadan uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, Kurum tarafından veya Kuruma karşı açılan dava veya icra takiplerinin uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, sulhe, kabule, feragate ve kanun yollarına başvurulmamasına karar vermek.
- h) Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak.
- i) Her yıl için, prim borcu kamuoyuna açıklanacak işverenlerin belirlenmesine esas olmak üzere asgari borç tutarını belirlemek.
- j) Kurum alacaklarının tahsilât işlemleri ile diğer kanunlarla tahakkuk ve tahsilât yetkisi Kuruma verilen alacakların tahsilât işlemlerinin, kısmen veya tamamen kamu gelirlerinin toplanması ve takibinden sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle gerçekleştirilmesine karar vererek Bakan onayına sunmak.
- k) Kurumun dava ve icra takipleri için vekâlet akdi yoluyla avukat çalıştırılmasına, özel uzmanlık gerektiren ve geçici nitelikteki işler için ise hizmet satın alınması yoluyla yerli veya yabancı uzman çalıştırılmasına karar vermek, bunların sözleşme şartlarını ve avukatlara ödenecek ücretleri

belirlemek.

l) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Yönetim Kurulunun çalışma usul ve esaslarıyla, 5502 sayılı Kanunun 6. ve 7. maddelerinin uygulanmasına ilişkin hususlar, Yönetim Kurulu kararı ve Bakan onayı ile çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (m. 7).

5.1.2. 5502 sayılı yasayla oluşturulan sosyal güvenlik kurumunda başkanlık teşkilatı

Başkanlık teşkilatı, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelir (m. 8). Merkez Teşkilatı; başkanlık merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelir (m. 9). Bunlardan; Ana hizmet birimleri şunlardır; Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı.

Her bir genel müdürlük bünyesinde, Yönetim Kurulu kararı ile en fazla 8 adet daire başkanlığı kurulabilir (m. 12). Ana hizmet birimleri içinde sosyal sigortalar genel müdürlüğü şu görevi yapar;

- a) Sosyal güvenlik mevzuatında genel sağlık sigortası ve primsiz ödemeler dışındaki konularda verilen görevleri yapmak.
- b) Kurumun prim tahsilâtını yapmak, tahsil edilemeyen prim ve prime ilişkin diğer alacakları gecikme süresi ve miktarına göre sınıflandırarak takibine öncelik vermek, süresi içerisinde tahsil edilemeyen prim ve prime ilişkin diğer alacaklar ile ilgili olarak borçlular hakkında gerekli idari ve icra-i takibat ile bunlardan kaynaklanan davaların kadrolu veya vekâlet akdine dayanılarak çalıştırılacak sözleşmeli avukatlarca, yetkili mercilerde her derecede takip edilmesini, savunmasını ve sonuçlandırılmasını sağlamak.
- c) 25.08.1999 tarihli ve 4447 sayılı Kanun gereği tahsil edilmesi gereken işsizlik sigortası primlerinin tahsil ve takip işlemlerini yapmak.
- d) Yönetim Kurulunca gerekli görülen durumlarda, Kurumun süresinde ödenmeyen prim ve prime ilişkin alacakları ile diğer kanunlarla tahsil ve takip

yetkisi Kuruma verilen alacakların tahsilât işlemlerini, yapılacak protokoller çerçevesinde kısmen veya tamamen kamu gelirlerinin toplanması ve takibinden sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle gerçekleştirmek.

- e) Kapsamda olduğu halde tescili yapılmayan sigortalıların, genel sağlık sigortalılarının ve işyerlerinin işlemlerini re'sen sonuçlandırmak, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi amacıyla diğer kamu idareleri, bankalar, aracı kurumlar, oda, borsa, birlik ve meslek kuruluşları ve her türlü gerçek ve tüzel kişilerle sigortacılık ve işyeri denetimi, veri paylaşımı ve kontrolü konusunda işbirliği yapmak, projeler oluşturmak, geliştirmek ve uygulamak.
- f) Sigortalıları, hak sahiplerini ve işverenleri sosyal güvenlik mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda her türlü iletişim araçları ile bilgilendirmek.
- g) Görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek.
- h) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m. 13).

Ana hizmet birimlerinden Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- a) Sosyal güvenlik mevzuatında genel sağlık sigortası ile ilgili konularda verilen görevleri yapmak.
- b) Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerinin hastalıklardan korunması amacıyla ilgili kamu idareleriyle kişisel koruyucu sağlık hizmetleri politikalarının tespitine ve etkin bir şekilde uygulanmasına katkı sağlamak.
- c) Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerini ve işverenleri genel sağlık sigortası mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda her türlü iletişim araçları ile bilgilendirmek.
- d) Görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek.
- e) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m. 14).

Ana hizmet birimlerinden Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- a) Sosyal güvenlik mevzuatında primsiz ödemelere ilişkin konularda verilen görevleri yapmak.
- b) 24.02.1968 tarihli ve 1005 sayılı Kanun, 28.05.1986 tarihli ve 3292 sayılı Kanun, 03.11.1980 tarihli ve 2330 sayılı Kanun, 28.02.1982 tarihli ve 2629 sayılı Kanun, 28.02.1985 tarihli ve 3160 sayılı Kanun, 12.04.1991 tarihli ve 3713 sayılı Kanun, 11.10.1983 tarihli ve 2913 sayılı Kanun, 16.12.1960 tarihli ve 168 sayılı Kanun hükümleri, 18.03.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununun ek 16 ve ek 17. maddelerinde belirtilen ödemeler ile yılı bütçe kanunlarına ekli cetvellerde ve 2330 sayılı Kanuna atıfta bulunan diğer kanun hükümlerine göre bedeli Hazine tarafından karşılanmak suretiyle 5502 sayılı Kanunla devredilen TC Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü tarafından yapılması gereken tazminat ve yardım işlemleri ile bu kanunlar kapsamında bulunan er, erbaş ve sivil görevlilere yönelik aylık ve diğer ödemeleri yapmak.
- c) Görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek.
- d) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.15).

Ana hizmet birimlerinden Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- a) Kurumun gerçek ve tüzel kişilere yönelik hizmet sunumunun kesintisiz olarak yerine getirilmesini sağlamak.
- b) Hizmet sunumuna ilişkin konularda, performansın geliştirilmesine yönelik olarak ilgili birimler ile birlikte iş süreçlerini belirlemek, yürütülen işlerle ilgili verileri toplamak, analiz etmek, elde ettiği sonuçları ilgili birimlerle paylaşarak iş süreçlerini geliştirmek.
- c) Taşra teşkilatı birimlerinin kurulması ve kapatılması ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek.
- d) Kurum merkez ve taşra teşkilatının her türlü bilişim hizmetlerini yürütmek.
- e) Sosyal güvenlik veri tabanını oluşturmak, diğer kamu idarelerinin veri tabanları ile uyumu sağlamak, sosyal güvenlik veri tabanı bilgilerinin güncelliğini sağlamak ve Kurum faaliyetlerinin etkililiğini artıracak şekilde kullanıma sunmak.
- f) Kurum için gerekli yazılım ve donanım altyapılarını planlamak, geliştirmek,

kurmak, işletmek, yenilemek, bu altyapıların güvenliğini ve sürekliliğini sağlamak üzere gerekli önlemleri almak.

g) Görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek.

h) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.16).

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

a) Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla denetlemek.

b) Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörsel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek.

c) Prim ödeme yükümlülerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek. Denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek risk değerlendirme kriterlerine göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerin denetimine öncelik vermek.

d) Görevleriyle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak.

e) İşin yürütümü açısından gerekli olan asgari işçilik tutarını tespit etmek.

f) Yıl boyunca müfettişler tarafından düzenlenen raporların sonuçlarını değerlendirmek, raporlar hakkında istatistikî bilgiler ile birlikte uygulamadaki sorunlara ve yapılması gereken mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler sunmak.

g) Kurumun merkez ve taşra teşkilatı ile personelinin idari mali ve hukuki işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak, sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında ise inceleme ve soruşturma yapmak.

h) Müfettişler tarafından yapılacak denetimlere ilişkin yöntem ve teknikleri geliştirmek, standart ve ilkelerin oluşturulmasını sağlamak, denetim rehberleri hazırlamak, denetimlerin etkililiğini ve verimliliğini artırıcı tedbirleri almak, bu konuda görüş ve öneriler sunmak.

i) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.17).

Ana hizmet birimlerinden Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Kurumun nakit ve benzeri varlıklarını finansal araçlar vasıtasıyla değerlendirmek.
- b) Nüfus yapısı ve finansman yönünden kısa, orta ve uzun vadeli aktüeryal esaslara göre projeksiyonlar yapmak, finansman, fon yönetimi ve aktüerya ile ilgili her türlü istatistikî bilgiyi derlemek, bu bilgileri değerlendirerek sonuçlarını ilgili birimlere bildirmek.
- c) Tahsilât ve ödemelerin hızlı, güvenli ve düşük maliyetle yapılması hususunda banka ve diğer finansal kuruluşlarla protokol yapmak.
- d) Finansman kaynakları ile yapılmakta olan ödemelerden yararlanma şartları ve yardım tutarları arasındaki ilişkiyi inceleyerek teknik bilânçoyu hazırlamak.
- e) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.18).

Oluşturulmaya çalışılan kurumun izleyeceği yolları göstermek, bazı sekreteryaya işlerini yapmak ve bir bakıma danışma görevini yürütecek kurumlar öngörülmüştür. Bu kurumları incelemek değişimi anlamakta faydalı olacaktır. Başkanlığın danışma birimleri; Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla ilişkiler Müşavirliği'nden oluşur. (m. 19). Bu yapıların görevlerini ele almak gerekirse;

Strateji Geliştirme Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Ulusal kalkınma planı, strateji ve politikaları, yıllık program, 33 üncü maddede belirtilen komisyon tarafından belirlenen finansal hedefler ve Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde, sosyo-ekonomik verileri de dikkate alarak, Kurumun orta ve uzun vadeli sosyal güvenlik amaç, strateji ve politikalarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak.
- b) Kurumun görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek.
- c) Kurumun yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak.
- d) Kurumun görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, alınması gerekli önlemleri önermek, Kurum içi kapasite

araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.

- e) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali hizmetler birimine verilen görevleri yerine getirmek.
- f) Kurumun çalışma konuları ile ilgili bilimsel yayınları takip ve teşvik etmek.
- g) Kurumda yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapmak.
- h) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; 24.6.1994 tarihli ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek.
- i) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak.

Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde Yönetim Kurulu karan ile en fazla 4 adet daire başkanlığı kurulabilir (m. 20).

Hukuk Müşavirliğinin görevleri şunlardır:

- a) Kurumun amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla, gerekli hukuki teklifleri hazırlamak, Kurum birimleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik, diğer mevzuat ve tip sözleşme taslakları ile diğer hukuki konular hakkında görüş bildirmek.
- b) Kurumun menfaatlerini koruyucu ve anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak.
- c) Kurumun taraf olduğu davalarda Başkanlığı temsil etmek, prim ve prime ilişkin davalar hariç; Kurum tarafından veya Kurum aleyhine açılan davalar ile icra takiplerinin kadrolu avukatlar veya Başkanlıkça vekâlet akdine dayanılarak çalıştırılacak sözleşmeli avukatlarca her derecede takip edilmesini, savunmasını, sonuçlandırılmasını ve koordinasyonunu sağlamak.
- d) Kurum tarafından talep edilen hukuki konular ile hukuki, mali ve cezai

sonuçlar doğuracak işlemler hakkında görüş bildirmek.

- e) İhtilaflı konuları analiz ederek Kurumun taraf olduğu anlaşmazlıkları en aza indirecek tedbirlere ilişkin görüş ve önerilerde bulunmak.
- f) Kurum yararının bulunması halinde; yılı merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilen miktara kadar olan hak ve alacakların terkinine karar vermek, prim ve primlerden kaynaklanan alacaklar hariç olmak üzere, uyuşmazlıkların dava açılmadan veya icra takibi yapılmadan uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, Kurum tarafından veya Kuruma karşı açılan dava veya icra takiplerinin uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, sulhe, kabule, feragate ve kanun yollarına başvurulmamasına karar verme hususlarında önerilerde bulunmak.
- g) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.21).
- h) Basın ve Halkla ilişkiler Müşavirliğinin görevleri şunlardır:
 - a) Basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetleri planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve ilkelere göre yürütülmesini sağlamak.
 - b) 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre yapılacak bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru bir şekilde sonuçlandırmak üzere gerekli tedbirleri almak.
 - c) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.22).

Kurumun bütün yürüttüğü işler tek bir kalemde toplanmadı. Hizmet farklı yapılara dağıtılmıştır. İşte yardımcı hizmet birimleri olarak geçen bu yapıları incelemek gerekir. Yardımcı hizmet birimleri; İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı'ndan oluşur. (m. 23)

İnsan Kaynakları Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Kurumun insan gücü planlaması ve politikası konusunda çalışmalar yapmak, tekliflerde bulunmak.
- b) Kurum personelinin atama, nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek.
- c) Kurum personelinin eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek.

d) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.24).

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Kurum hizmetlerinin gerektirdiği mal ve hizmetlere ilişkin satın alma ve taşınırlara ilişkin satma, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, idari ve mali hizmetleri yürütmek.
- b) Taşınırların kayıtlarını tutmak.
- c) Kurum sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek.
- d) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.25).

İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Taşınmazlara ilişkin her türlü satım, yapma, yaptıрма, bakım, onarım ve tadilat işlerini yürütmek.
- b) Kurumun ihtiyaç duyduğu hizmet binalarını kiralamak, satın almak, yapmak/yaptırmak veya kurumun mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binaların devri karşılığında ve/veya kurum bütçesinin ilgili tertiplerine bu amaçla konulan ödeneklerden, düzenlenen protokol çerçevesinde Kamu kurum ve kuruluşları ile Kurum iştiraklerine doğrudan yaptırmak, iş ve işlemlerini yürütmek.
- c) Kurum gayrimenkul ve demirbaşlarını sigorta yapmak, kiraya vermek, işletmek, kamu kurumları arasında taşınmaz ve aynı hak devri ile Kuruma yapılacak gayrimenkul bağış işlemlerinin yürütülmesinde mevzuata yönelik değerlendirmeleri, teknik-ekonomik etütleri ve rantabilite hesaplarını yapmak, izlemek, her aşamada takip etmek ve yürütmek.
- d) Kurum gayrimenkul ve demirbaşlarının bakım ve onarım işlerini yürütmek.
- e) Kurum iştiraklerine ait gayrimenkullerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek, izlemek, denetlemek ve gerekli önlemler hakkında önerilerde bulunmak.
- f) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak (m.25/A).

5502 sayılı yasayla oluşturulan SGK'nda başkanlık teşkilatının başkanı ve başkan yardımcılarının görevlerini ele almak gerekirse;

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

- a) Kurumu; Anayasaya, kanunlara, ulusal kalkınma planına, yıllık uygulama programlarına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetmek.
- b) Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, Başkanlığın bütçesini hazırlamak, gerekli yasal ve idari düzenleme çalışmalarını yapmak, belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek.
- c) Kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini denetlemek, yönetim sistemlerini gözden geçirmek, kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetmek ve yönetimin geliştirilmesini sağlamak.
- d) Yönetim Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak.
- e) Adli ve idari makamlara, gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil etmek.
- f) Kamu Görevlileri Etik Kurulunun belirlediği ilkeler çerçevesinde kurumsal etik kuralları belirleyerek, personele ve Kurumun ilişkili olduğu taraflara duyurmak ve personelin bu kurallara uygun hareket etmesini sağlamak.
- g) 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılmak üzere bedeli beş yüz bin Yeni Türk Lirasına kadar olan; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin sözleşmeler hakkında karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak, beş yüz bin Yeni Türk Lirasının üzerinde olanlar için Yönetim Kuruluna öneride bulunmak ve kendi limitleri dâhilinde merkez ve taşra teşkilatının harcama sınırlarını belirlemek.
- h) Ödeme tarihi altı aydan daha uzun süre gecikmiş ve Yönetim Kurulu tarafından her yıl için belirlenecek tutardan daha fazla prim borcu olan işverenleri, yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre her yıl kamuoyuna açıklamak.
- i) Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği

ve koordinasyonu sağlamak (m. 10).

Görevlerin yürütülmesinde Başkana yardımcı olmak üzere üç başkan yardımcısı görevlendirilir. Başkan yardımcıları, Başkana karşı sorumludur (m. 11).

Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu’da incelemek gerekirse; Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu; Bakanın başkanlığında, Başkan ile Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, en az genel müdür düzeyinde, görevlendirilecek birer temsilciden, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü, Özürlüler İdaresi Başkanı, Üniversitelerarası Kurul tarafından fakültelerin çalışma ekonomisi, sosyal güvenlik ve/veya iş hukuku bilim dallarından seçilecek bir öğretim üyesi, Genel Kurula üye gönderen kuruluşların başkanları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Diş hekimleri Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği başkanlarından, Bakan tarafından uygun görülecek kişiler veya kurum temsilcilerinden oluşur.

Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları konularında görüş bildirir. Kurul yılda bir kez en geç Mart ayı sonuna kadar, Bakan tarafından tespit edilen gün ve gündeme göre toplanır. Kurulun sekretarya hizmetleri Başkanlık tarafından yerine getirilir. Kurulun çalışma usul ve esasları çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir (m. 26).⁵⁰

5.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelirleri

Sosyal Güvenlik; sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet olmak üzere üç temel araç ile sağlanır. Sosyal güvenliğin etkin bir şekilde uygulanabilmesi bakımından bu unsurların bütünlük taşımasının yanı sıra yeterli finansman kaynaklarıyla desteklenmesi

⁵⁰ 29.09.2008/27012 Resmi Gazete “2008 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği”

oldukça önemlidir⁵¹.

Finansmanın çeşitli kaynakları arasındaki tercih ve bu kaynakların her birine verilen ağırlık gelenekler, teknik, politik ve sosyal bir dizi faktöre bağlı olur. Ayrıca kurumların yapısı ve devletle ilişkilerinin biçimi ile vergi sistemi de etkili olan faktörlerdir. Kapsamdaki kişiler ve ilgili alanlara bağlı olarak farklı yöntemler kullanılır⁵².

SGKnun gelirlerini şu şekilde sıralamak mümkündür⁵³.

- Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idari para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları,
- Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı,
- Taşınır ve taşınmaz gelirleri,
- Primsiz ödemeler karşılığı olarak merkezi yönetim bütçesinden yapılan ödemeler,
- Sosyal Güvenli Kurumlarınca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri,
- Merkezi yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler,
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar,
- Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler,
- Diğer gelirler.

Bunlardan prim gelirleri, devlet katkısı ile diğer gelirler üzerinde durulacaktır.

Prim Gelirleri; Primler, yapı itibarıyla, kendilerine özgü özellikleri olan bir finansman aracı olarak, sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağını oluştururlar. Ücret ve gelirler üzerinden alınmaları nedeniyle, ücretin bir parçası, sigorta yardımlarına karşılık ödendiği için bir fiyat ve zorunlu olarak tahsil edildikleri için bir vergi olarak

⁵¹ TEPEKULE Umut, (2008)a.g.e. s 8.

⁵² YURDADOĞ Volkan “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri” www.canaktan.com

⁵³ Ayrıntılı bilgi için bkz. 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” 34. madde.

görülebilen primler, vergi benzeri nitelikte bir finansman aracıdır⁵⁴.

Günümüzde sosyal güvenliğin finansmanı, büyük ölçüde, işçi ve işverenlerden alınan primlerle karşılanır. Sosyal güvenliğin sağladığı yardımlardan yararlanan herkes, sistemin finansmanına belirli ölçüde katılmalıdır. Çünkü kendilerine karşı sosyal güvence sağlanan riskler, yalnız işçinin içinden kaynaklanmamaktadır. Bunun yanında, yapılan işle bağlantısı olmayan fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskler de bulunur. İşverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri ise, daha değişik gerekçelere dayanır. Her şeyden önce sosyal güvenliğin tüm harcamalarının işçilerden alınacak primlerle sağlanması mümkün değildir. İşverenlerin de çalıştırdıkları işçileri sosyal risklere karşı korumadan gerekmektedir. Çünkü işverenin ekonomik faaliyeti ile işçinin emeği arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. İşverenler, işçilerin emeği sayesinde gelir elde etmekte ve kar sağlar. Öte yandan, işverenin çalıştırdığı işçilerin karşılaşılabilecekleri riskler açısından da bir sorumluluğu söz konusu olur. O halde, işverenin elde edeceği tüm bu yararlar karşısında belirli bir fedakârlığa da katlanması gerekmektedir⁵⁵.

Devlet Katkısı ve Merkezi Yönetim Bütçesinden Elde Edilen Gelirler; Sosyal güvenliğin, temel insan haklarından biri ve devlet görevi olarak tarif edilmesi, devletin zorunlu olarak sosyal güvenliğin finansmana katılmasını da beraberinde getirdi. İşçi ve işverenler yanında, devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katkısı genel bir kural haline gelmiş, hatta devlet katkısı gittikçe artma eğilimi gösterdi. Devletin, sosyal güvenliğin finansmanına katkısı; primlere benzer biçimde ödemelerde bulunarak; sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılarak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini karşılayarak, anılan kurumların bîlânço açığını kapatarak, vergi indirimi ve başka kolaylıklar tanıma gibi yöntemlerle söz konusu olabilmektedir.⁵⁶

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri çeşitlidir. Bunların en önemlisi, vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı sağlamanın devlete anayasal bir görev

⁵⁴ UŞUN Ercan, (2004)a.g.e., s 30.

⁵⁵ EGELİ Haluk, (2008), “Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar”, Altın Nokta Basım Yayın, İzmir, s58.

⁵⁶ ACELYAN Çetin (2007) “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Düünden bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz” Bütçe Dünyası Dergisi, cilt 2/sayı 26, s73

olarak verilmiş olmasıdır. Toplum sağlığının korunması, hasta çocuk ve yaşlılara yardım yapılması, modern devletin en önemli görevleri arasında yer alır. Sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunma, devletin bu amaçla sosyal sigortaların kurulmasından önce yaptığı ya da yapmak zorunda olduğu giderlerin başka bir türüdür. Öte yandan, devletin katkısı işçi ve işverenlerden alınacak primlerin daha ölçülü bir düzeyde kalmasını sağlayacaktır. Sosyal güvenliğin gelir kaynakları ile görevleri arasındaki dengesizlik, ister istemez primlere yansır. Bu durum ise ekonomik sakıncalar doğurur. Devletin katkısı, aynı zamanda çeşitli gruplar arasındaki dayanışmanın da zorunlu bir sonucudur. Bu sayede sosyal güvenliğin finansman yükü daha adil bir biçimde dağılmış olacaktır. Özellikle, işçiler, kazançları üzerinden eşit oranlarda prim ödemektedirler. Bu ise emek gelirleri düşük olan sigortalılar aleyhine bir sonuç doğurur. Eğer devlet eşit oranlı primler yerine, artan oranlı vergilerle sosyal sigorta giderlerinin bir kısmını karşılayacak olursa, bu adaletsizlik bir dereceye kadar giderilmiş olacaktır⁵⁷.

Diğer Gelirler; Vergi tekniği de, sosyal güvenliğin finansman kaynağı olarak, tarihsel gelişim içinde, kimi ülkelerde önemli bir yer tutmuştur. Sözgelimi, Yeni Zelanda'da SGS'nin oluşturulduğu 1938 yılından itibaren ve son yıllara kadar gelirler üzerinden alınan vergiler, sistemin tek finansman kaynağı olmuştur. İngiltere'de Beveridge Raporu, kimi riskler açısından aynı ilkeyi benimsedi. Bu rapora göre aile yükleri ile ulusal sağlık sigortasının finansmanı, ulusal dayanışma ilkesi çerçevesinde vergilerle sağlanmalıdır. İngiltere'de son yıllara değin bu uygulama devam etti. Danimarka, ulusal bütçeden sosyal güvenliğin finansman ilkesine bağlı kalmıştır. Hollanda'da ise, meslek gelirleri üzerinden alınan dolaysız vergiler, sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturur. Öteki AB ülkelerinde, vergi tekniğine, istisnai ve daha çok dolaylı vergiler çerçevesinde başvurulur. Oysa Norveç' de sosyal güvenliğin finansman açısından vergiler önemli bir yer tutar. Gerek AB gerekse OECD ülkelerinde devletin ulusal bütçeden sosyal güvenliğin finansmanına katkısı, ülkelerin izlediği SGS'ne göre değişik ağırlıklarda olabilmektedir⁵⁸.

Sosyal güvenliğin vergilerle finansmanı konusunda, sağlanan sigorta yardımları

⁵⁷ DİLİK Sait (1992), "Sosyal Güvenlik", Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s 235.

⁵⁸ TUNCAY A. Can – EKMEKÇİ Ömer (2005), "Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri", Beta Basım Yayım, 11. baskı, İstanbul, s 61.

açısından bir değerlendirme yapılabilir. Sözelimi, mesleki gelirin yerini tutmak üzere yapılan parasal yardımların emek geliri ile bağlantıları nedeniyle finansmanın bu gelirden alınan sigorta primleriyle karşılanması doğaldır. Buna karşılık, mesleki gelirle ilişkisi bulunmayan yardımların finansmanı, ulusal dayanışma ilkesi bağlamında, toplumun tüm bireylerinden kendi olanakları ölçüsünde alınacak vergilerle sağlanabilir.

Sosyal güvenliğin finansmanı açısından, başvurulacak verginin türü de önem taşır. Tercih edilecek yöntem, her ülkenin koşullarına göre ayrımlı olacaktır. Gelir vergilerinin düşük olduğu ülkelerde, gelir vergisinden belirli bir oran sosyal güvenliğin finansmanına ayrılabilir, öteki ülkelerde ise dolaylı vergiler aracılığıyla kısmen de olsa bu sonuç elde edilebilir⁵⁹.

5.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Giderleri

SGKnun giderleri aşağıdaki gibidir⁶⁰.

- Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler,
- Genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler,
- Primsiz ödemeler kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan aylık, tazminat ve diğer ödemeler,
- Genel yönetim giderleri,
- Faiz giderleri,
- Eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri,
- Diğer giderler.

SGKnun en büyük giderlerinden biride Emekli Maaş Ödemeleri'dir; Türkiye'de SGSndeki asıl sorunun 1991 yılındaki seçimler sonrasında erken emeklilik yolunun açılmasıyla gerçekleştiği bilinmektedir. 1991 yılında sosyal güvenlikle üç parametre vardır. Örneğin SSK emeklisi olmak için en az 20–25 yıl sigortalı olmak, 50–55 yaşını doldurmak ve minimum 5000 iş günü çalışmak gibi. O yıllarda bu parametrelerden yaş

⁵⁹ GÜZEL Ali – OKUR A. Rıza, (2003) a.g.e. s.70

⁶⁰ www.sgk.gov.tr

limiti kaldırılınca, kadınlara 38 ve erkeklere 43 yasında emekli olma yolu açılmış ve bu, çalışan-emekli oranını fena halde bozarak sistemi tahrip etti. Böylece Türkiye, yaşlı nüfusu olan ülkelerin yasadığı sosyal güvenlik sorununu, dünyanın en genç nüfusu ile yaşar hale geldi⁶¹.

Bu nedenle erken emeklilik, iki kuşak arası gelir transferi anlamına gelmiş ve büyük haksızlıklara neden olmuştur. İstatistik bilgilerle açıklamak gerekirse: Türkiye’de ortalama yaşam beklentisi 77 yıl iken emekli stokunun ortalama yaşı ise 49 olarak tespit edildi. Yani 5510 sayılı Kanun öncesinde Türkiye’de 27–28 senelik emeklilik söz konusuydu. Bu ise, emeklilik için çok uzun bir süredir. Dünyada ortalama 15 yıldan uzun emeklilik süresi olmadığı gözlenmektedir. Erken emeklilik, finansman dengesini bozan en önemli nedenlerden biridir.

SSK, Bağ-Kur ve emekli sandığına tabi emeklilerin %62’ sinin yaşı asgari emeklilik yaşı olan 58–60 yaşım altındadır.

Sürdürülebilir bir SGS için 4 sigortalının bir emekliyi finanse etmesi gerekirken bu oran ülkemizde 1,9 dur. OECD ülkeleri arasındaki karşılaştırmalara göre ülkemiz en uzun süre emekli maaşı ödeyen ülkeler arasında yer alır.⁶²

Sağlık Giderleri; Günümüzde insan sağlığının yanında toplum sağlığı da devletler için önemlilik arz etmektedir. Toplumda yaşayan bireylerin sadece hasta veya sakat olmadan değil, ruhsal ve sosyal bakımlardan da iyi durumda olmadan sağlık politikalarının önemini vurgular. Sosyal Devlet anlayışının kabulüyle birlikte, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak kamu kesimi, bütün yurttaşlarını sosyal risklere karşı koruma ve toplumun ve bireylerin sağlık açısından güvenliğini sağlanmasını ifade eden sağlık hakkını devletin görev alanı içine dâhil etti.⁶³

Sağlık harcamalarının özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra hızlanarak

⁶¹ KABATAŞ Yaşar,(2007)a.g.e. s 63.

⁶² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Reformu, Mart, 2008, s 4.

⁶³ KOÇ Ö.Emre (2007) “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamında Sağlık Harcamalarının Finansman Sorunu ve Çözüm Önerileri” Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal bilimler Enstitüsü, s 87.

arttığı ve ekonomik krizin derinleşmesiyle birlikte uygulanan ekonomik önlemlere rağmen sağlık harcamaları artış hızında bir yavaşlama olmadığı bilinmektedir.⁶⁴

Ülkelerin gelirleri arttıkça, toplumda yaşayan bireylerin de gelirlerinde bir artışın meydana gelmesi olasıdır. Kişisel gelirleri artan bireylerin temel gereksinimleri dışında diğer mal ve hizmetlere olan talebi de artış gösterecektir. Bu nedenledir ki, daha uzun ve rahat bir yaşam isteyen bireyler, gelirleri arttıkça daha iyi yaşam koşulları için sağlık hizmetlerine olan taleplerini de arttıracaklardır.

Günümüzde sağlık harcamalarının önemli bir bölümünün kamu kesimince yerine getirildiği ve kamu mal ve hizmetlerin gelir esnekliğinin birden büyük olduğu düşünülürse, kişisel gelirden bir birim artış olduğunda kamu hizmetlerinde de bir artışa neden olur. Ayrıca kişi başına düşen gelirin artması, özel kesim sağlık hizmetlerine yönelen bireylerin varlığı da özel kesim sağlık harcamalarını artırır.⁶⁵

Milli gelirdeki artışa bağlı olarak kişisel gelirin artması, artan kişisel gelir içerisinde sağlığa ayrılan payı da arttırmakta ve gerek kamu kesimi ve gerekse özel kesim tarafından verilen sağlık hizmetlerinde talebi ve dolayısıyla sağlık harcamalarını da artırır.

Ayrıca, beklenen yaşam süresinin artması kişi başına düşen sağlık hizmetlerini de artırır. Beklenen yaşam süresinin artması yaşama umudunu artırmakta ve buna bağlı olarak da bireylerin sınırsız sağlık hizmeti isteğini artırır.⁶⁶

Ortalama hayat süresinin uzaması özellikle gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanması sonucu sağlık hizmetlerine olan ihtiyacı artırır. Bu durum neticesinde özellikle gelişmiş ülkelerde sağlık harcamaları nüfusun yaşlanması sonucunda artar.

Dünya nüfusuna bakıldığında hızla yaşlandığı görülmektedir. Dünyanın gelişmiş

⁶⁴ DAYANIKLI B. Fırat (2001) “Sağlık Politikaları, Sağlıkta Finansman ve Bütçeler,” Yeni Türkiye Dergisi Sağlık Özel Sayısı, ciltII/sayı 40, s 1668.

⁶⁵ GÖRGÜN Sevim, (1993) “Kamu Maliyesine Giriş Ders Notları” İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, s74.

⁶⁶ DAYANIKLI B. Fırat (2001)a.g.e. s 1669.

bölgelerinde yapılan istatistikî araştırmaya göre, dünya nüfusu içerisindeki yaşlı nüfus 1950'lerde %11,4 iken 2000'li yıllara gelindiğinde bu oranın %18,7'ye yükseldiği görülmektedir. Bu tür bir gelişmenin yaşlılar için yapılan harcamaların hızla artmasına bir etken olacağı muhakkaktır.⁶⁷

Bunun yanı sıra, tıp ve sağlık bilimlerinde araştırma ve geliştirmeye ayrılan kaynakların artması sonucu gerçekleştirilen sürekli ve yoğun araştırmalar teşhis ve tedavide yeni yöntemlerin geliştirilmesine neden olur. Teknolojik gelişmelerin sağlık alanında önemli gelişmelere yol açması ülkelerin sağlık araştırmalarına ayrılan fonların giderek artmasına yol açar. İleri teknoloji, kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılmasına olanak tanır. Ancak sağlık hizmetleri yerine getirilirken ihtiyaç duyulan teknolojik altyapı, alet ve ekipmanların elde edilmesi yüksek maliyetlere neden olur. Bununla beraber, sağlık problemlerinin çözümü için gereksinim duyulan teknolojik gelişmelerin uzun süren çalışma ve araştırmalara dayanması maliyetleri ve dolayısıyla harcamaları yükselten bir nedendir.⁶⁸

SGKnun sağlık giderleri toplam giderlerin yaklaşık %30'unu oluşturur. Amaç; sağlık harcamalarını kısırarak vatandaşın mağdur edilmesi değil, sistemin sürdürülebilir bir noktaya getirilebilmesidir.

SGK, sağlık harcamaları ile ilgili standartların belirlenip, harcamaların kontrol edilemez hale gelmesi nedeniyle elektronik ortamda kontrol yapılabilmesi için 1 04 2009'dan itibaren elektronik SUT uygulamasına geçti.⁶⁹

Diğer giderler daha çok SGSnin yapısından veya sosyal güvenlik kuruluşları ile devlet arasındaki ilişkiden kaynaklanan sorunlardan oluşur. Bunlardan bazıları aşağıda kısaca açıklandı⁷⁰;

- Prime esas kazançların düşük gösterilmesi: Özellikle 4/a kapsamındaki zorunlu sigortalıların yaklaşık %60'i asgari ücret ve asgari ücrete yakın prime

⁶⁷ MUTLU Ayşegül – IŞIK A. Kadir (2005) “Sağlık Ekonomisine Giriş”, Ekin Kitabevi, Bursa, s 215.

⁶⁸ KURTULMUŞ Sevgi, (1998) “Sağlık Ekonomisi ve Hastane Yönetimi”, Değişim Dinamikleri Yayınları, s 62.

⁶⁹ www.sgk.gov.tr

⁷⁰ www.dpt.gov.tr “SSK’ya Genel Bir Bakış”

esas kazanç üzerinden prim ödemektedir. Asgari ücretle çalışan sigortalı sayısının bu orandan çok daha az olduğu bilinmektedir. Ücretlerdeki gelişmenin prime esas kazançların üzerinde bir seviyeye yükselmesi prim alınmayan kazanç miktarını artırmıştır. Bu olumsuz durum neticesinde de sosyal güvenlik kurumlarının en önemli gelir kaynağı olan primlerden yeterince faydalanılamaz.

- Kayıt dışı istihdamın yüksekliği: Ülkemizde kayıt dışı istihdam oranı yüksek olup bu, kurum prim gelirlerinin azalmasına neden olduğu gibi insanların sosyal güvenlik hakkından da yoksun kalmasına neden olur.
- Prim tahsilât oranının düşüklüğü: Ülkemizde tahakkuk ettirilen primlerin zamanında ve yeterince tahsil edilememesi sosyal güvenlik kurumlarının prim gelirlerinin de düşük kalmasına neden olup, gider oranlarını artırır.
- Aylık bağlama oranının yüksek olması: Aylık bağlama oranı; sigortalının hizmet süresine bağlı olarak değişen ve ortalama prime esas kazancının her yıl için ne kadarının bağlanacak aylığa yansılatacağını gösterir orandır. Ülkemizdeki aylık bağlama oranı dünya ortalamasının oldukça üzerindedir. Yıllık oran ülkemizde ortalama %2,6 civarındadır ki, OECD ülkeleri içerisinde uygulanan en yüksek oranı teşkil etmektedir.
- Prim ödeme gün sayısının düşük olması: 1999 yılına kadar SSK'lılar için yaşlılık sigortasında aranan asgari 5000 gün olan prim ödeme gün sayısı, 4447 sayılı Yasayla 7000 güne çıkarılmış, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı açısından söz konusu prim ödeme gün sayısı ise 9000 gün olarak uygulanmaktaydı.

5510 sayılı Kanun ile SSK'lılar açısından 7000 gün prim ödeme gün sayısı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 7100 günden başlamak üzere her yıl 100 gün artırılabilecek ayrıca 9000 gün şartı, 2028 yılında ilk defa çalışmaya başlayacakların emekliliğinde uygulanacaktır. Bağ-Kur ve Emekli Sandığı açısından prim ödeme gün sayısı bakımından herhangi bir değişiklik bulunmamaktadır.⁷¹

Ancak, Dünyadaki örneklerle bakıldığında, bu surelerin çok üzerinde prim ödeme gün sayılarının olduğu görülmektedir. Örneğin; İtalya, Avusturya, Portekiz ve Norveç'te

⁷¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Reformu, Mart, 2008, s 5.

14.400 gün, İspanya’da 12.600, İngiltere’de ise 14–16 bin gündür. OECD ülkeleri arasındaki karşılaştırmalara göre, ülkemiz en uzun süre emekli maaşı ödenen ülkeler arasındadır. 1999 yılında yapılan emeklilik yaşı artışı bile, bu durumu çok fazla değiştirmedir.⁷²

Erken emeklilik uygulaması ile kurumların pasif sigortalı sayısındaki hızlı artışa karşılık, aktif sigortalı sayılarının yeterli derecede arttırılamaması sonucunda aktif/pasif sigortalı dengesi bozulmuştur.⁷³

⁷² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Mart, 2005, s 20.

⁷³ BANGER Gürol (2003), “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK’nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları” www.tisk.org.tr

BÖLÜM VI

6. 5502 Sayılı Kanunla Getirilen Sosyal Güvenlik Kurumunun Değiştirdikleri Getirdikleri ve Uyum Süreci⁷⁴

Yapılan belli başlı değişmelere bakılacak olursa şöyle sıralanabilir;

- Şu anki yasaya göre yetim aylığı alan erkek çocuklarına evlilik yardımı yapılmazken, yeni yasayla birlikte evlenecek olan ve yetim aylığı alan erkek çocuklara aylığın 1 yıllık tutarı üzerinden evlenme yardımı yapılacaktır. Dul aylığı almakta iken emekli sandığı iştirakçisinin annesine evlenmesi halinde aldığı aylığın 12 katı tutarında emekli yardımı yapılırken, yeni yasayla birlikte bu yardım kalkacaktır. Kız çocukları aylığın 24 katı tutarında evlilik yardımı alınırken, yeni yasaya göre 12 aylık tutar üzerinden yardım alacaklar
- 18 yaşın altındaki tüm çocuklar GSS kapsamı altında olmasından dolayı. Anne ya da babası prim ödeme ya da diğer yükümlülüklerini yerine getirmese de 18 yaşını tamamlayana kadar bütün çocuklar sağlık yardımlarından yararlanmaya devam edecek. Evli olmamak ve çalışmamış olmak koşulu ile mesleki eğitim görenler 20, yükseköğretim görenler ise 25 yaşına kadar anne-babasının üzerinden sağlık hakkından yararlanabilecek. Bu yaşı aşan kişiler ise GSS kapsamından yararlanabilecek, is durumuna ve malullük durumuna göre değerlendirmeye alınacaktır⁷⁵.
- Önceki sisteme göre ölen sigortalının ödediği prim gün sayısı ve çalışma süresi bağlı olduğu kuruma göre farklı hesaplanırken yeni sisteme göre işçi, memur, esnaf ayırımı yapılmaksızın 5 yıl süreyle çalışmış olmak ve toplam 900 gün prim ödemek sigortalının, ölümü halinde yakınlarına aylık bağlanabilmesini sağlayacaktır. Özellikle memur aileleri açısından aranan 10 yıllık süre yeni

⁷⁴ www.sgk.gov.tr “Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım”

⁷⁵ GEMİCİ, Hacer, (2005), “ Sosyal Güvenlikte 2 YTL’ lik Kavga”, Sabah, 4 Kasım,s. 7.

sistemle birlikte 5 yıla indirildi

- Emekli olduktan sonra bir şirkete ortak olmak isteyenlerden eski sisteme göre kazancının %10 oranında sosyal güvenlik destek primi kesilirken, yeni yasayla birlikte bu oran %30'a yükseltilecek⁷⁶
- Çalışırken işsiz kalanlar, hem işsizlik yardımı alacak hem de bu süre içinde sigortalılığı devam edecek. Böyle olunca, işsizlikte geçen süre de emekliliğe sayılacak. İşsizlik sigortasından aylık alanların, sigorta primlerini asgari ücret üzerinden, Türkiye İş Kurumu yatıracak. Böylece işsiz kalanlar için prim boşluğu da olmayacak
- Yasa yürürlükteyken, verilen sigorta numaralarının yerini T.C. kimlik numaraları alacak, vatandaşlar yapacakları bütün işlemlerde sosyal güvenlik sicil numarası olarak T.C. kimlik numaralarını kullanacaklar.⁷⁷
- Her aşamada sevk almak gelecek sevk almadan sözleşmeli bir sağlık kuruluşuna gidenler tedavi masraflarının %30'unu karşılamak durumunda kalacak. Acil durumlarda iş kazası, meslek hastalığı, kalp krizi, afet ve savaş hali gibi acil durumlarda, sevk sıralaması bozulabilecek. Böyle olunca hasta doğrudan hastaneye gidebilecek ve cebinden hiçbir para ödemedi sağlık hizmetinden faydalanabilecektir.⁷⁸

Uyum Süreci; Ülkemizde yıllardır yapılan yanlış uygulamalar sonucunda büyük ve çözülmesi zor bir sorun haline getirilen SGSmizi yeniden yapılandırmak ve çağdaş, sürdürülebilir, adil bir yapıya dönüştürmek için 1999 yılında 4447 Sayılı kanunun çıkarılması ile başlayan reform süreci nihayet 17 04 2008 de kabul edilen ve 8 05 2008 tarihinde RGde yayımlanarak yürürlüğe giren 5754 Sayılı Kanun ile kısmen tamamlanmıştır.⁷⁹

Her ne kadar reformun amacı sigorta hak ve yükümlülükleri bakımından norm ve standart birliğini sağlamak, Türk vatandaşlarımıza eşit ve adil hizmet sunulmasını

⁷⁶ ÜSTÜN, Gülçin, (2006), “ Emeklilerin Aylıkların da Kademeli Düşüş Geliyor”, Milliyet, 19 Nisan, s. 9.

⁷⁷ KILIÇDAROĞLU, Kemal (1997), “ Sosyal Sigortalara İlişkin Sorunlar ve Çözüm Yolları”, Yaklaşım Dergisi, Yıl: 5, Sayı:59, Kasım, s. 12

⁷⁸ KIZILOĞLU, Sükrü, (2006), “ Hastaların Hastaneye Gidilmeyecek”, Hürriyet, 1 Mayıs, s. 10.

⁷⁹ TEPEKULE Umut (2008), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008 s 140.

sağlayacak genel sağlık sigortası rejimini oluşturmak, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlamak, suretiyle adil, kolay erişilebilir mali açıdan sürdürülebilir bir SGSne ulaşabilmek olarak belirtilmiş olsa da 1999 ve 2006 reformları, prim oranlarını az çok sabit bırakırken, tahakkuk oranını azaltarak ve emeklilik yaşını kademeli olarak arttırarak sistemi finansal açıdan sürdürülebilir kılma hedefine odaklandı.

Bu amaçları gerçekleştirmek ve yeni SGSni oluşturmak amacıyla ilk girişimler 1999 ile 2004 yılları arasında yapıldı. Bu dönemde 4447 sayılı kanun ile İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu oluşturularak ülkemizin temel problemlerinden biri olan işsizlik sorununa karşı koruyucu bir önlem alınmaya çalışılmıştır. Aynı kanun ile emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemeler yapıldı. Ancak bu düzenlemenin AYM tarafından geriye dönük olarak uygulaması iptal edildi. Bu da kanunun SGSmizin finansman sorununa etkisinin kısıtlı olması sonucunu doğurmuştur.

Reformun birinci aşamasında 4447 Sayılı Kanundan sonra yapılan bir diğer düzenleme ise 24 07 2003 tarih ve 25178 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren SGK Kanunudur. 4947 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü yerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, genel bütçeye dâhil yapıda, SGK kurulmuştur. Bu kanun ile dağınık yapıdaki sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi amaçlandı. Fakat Emekli Sandığı kapsam dışında bırakılmış, bu durum kanunun çıkarılma amacıyla çelişki yaşıtmıştır. Zaten uygulamada SGKna istenilen işlerlik kazandırılmadı.⁸⁰

Reformun birinci aşamasını tamamlayan kanun ise 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik, Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunudur. Bu kanun ile daha sonraki aşamalarda oluşturulması planlanan çok ayaklı sosyal güvenlik rejimi için temel atılması amaçlandı. Sistemin oluşturulmasındaki bir diğer amaç ise ülkemizin en büyük problemlerinden biri olan tasarruf açığının azaltılması, yatırımlar için ucuz ve devamlı bir kaynak yaratılmasıdır. Özellikle sistemin tamamlayıcısı konumundaki vergi teşviklerinin oluşturulması ile sistem katılımcılar açısından daha cazip bir konuma getirilmeye çalışıldı. Yine de ülkemizdeki bireysel emeklilik sisteminin yalnızca emekli

⁸⁰ 18.09.2009/27353 Resmi Gazete “2008 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ”

aylığı sağladığı ve katılımcılarının genelde üst gelir seviyesinden kişiler olduğu düşünüldüğünde SGSimize alternatif oluşturmaktan çok uzak olduğu söylenebilir.

Reformun birinci aşamasında yapılan düzenlemelere bakıldığında sistemin tümüne müdahale etmekten çok belirli kısımlarına sınırlı düzenlemeler yapıldığı gözlenmektedir. Yapılan bu parametrik düzenlemelerin özellikle mevcut finansal problemi kısa vadede ortadan kaldırması amaçlandı. Emeklilik yaşı ile ilgili düzenleme bu amacın en bariz örneğidir. Birinci aşamada yapılan düzenlemelerin ilk yıllarda sınırlı olsa düzeltici bazı etkileri olmuştur. Ancak 2000'li yılların başında yaşanan krizler bu etkiyi kısa sürede ortadan kaldırmış ve sistemin içinde bulunduğu sorunlar daha da içinden çıkılmaz bir hal almasına sebep olmuştur. Birinci aşamada yapılan düzenlemelerin yetersizliği ve sistemin giderek kötüleşen durumu karşısında Hükümet yeni bir reform çalışması içine girdi. Yapılan çalışmaların neticesinde sosyal güvenlik reformunun dört ana unsurdan oluşmasına karar verildi⁸¹:

- Birinci unsur; yeni kurumsal yapının oluşturulmasıdır.
- İkinci unsur; sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, malî olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik sigortası sisteminin kurulmasıdır.
- Üçüncü unsur; nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu hedefleyen genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulmasıdır.
- Dördüncü unsur ise, dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği, objektif yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulması ve halen farklı kurum ve kuruluşlarca yürütülmekte olan primsiz ödemelerin toplulaştırılmasıdır. Bu amaçla teşkilatlanma içinde Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.

Bu unsurlar aynı zamanda reformun temel hedefleri olarak da karşımıza çıkar. Reformun ikinci aşamasında 5502 sayılı SGK Kanunu çıkarılarak SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un ilgili kanunlarındaki hükümler kaldırılarak söz konusu kurumların tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve bu kurumlar SGK'na bağlanmıştır. Yasa, daha önce çıkarılmış 4947 sayılı yasanın daha da revize edilmiş halidir. Buna göre 4947 sayılı yasada yer

⁸¹ Sosyal Güvenlik Reformu (2008) T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Mart s 7

almayan Emekli Sandığı'na ilişkin yasal mevzuat SGK bünyesine alınmış, İŞKUR ise Kurum bünyesinden çıkarıldı. Böylece daha önce 4947 sayılı yasa ile kısmen sağlanmış olan standart birliği hedefine bütünüyle ulaşıldı. 5502 sayılı kanun tek çatı olarak adlandırılan kurumsal yapı oluşturulmuştur.⁸²

Sonuç olarak, SGK Kanunu ile mevcut sisteme eklemeler yapmaktan öte, "sil bastan" bir sistem oluşturulmuştur. Yeni bir sistemin yaratılması olumlu bir gelişmedir. Yeni kanunla SGS daha homojen bir yapıya kavuşmakla birlikte, risk kavramını ön plana çıkarır. Yani burada daha farklı bir felsefi yaklaşım söz konusudur. Hedef, Bağ-Kur ve SSK güvencesine tabi olanları, T.C. Emekli Sandığı mensuplarıyla aynı seviyeye çıkarmaktır. Söz konusu modelin bu anlamda çağdaş olmakla birlikte, finansman ve organizasyon anlamında riskler taşıdığını ifade etmek doğru olacaktır.⁸³

Bu çalışmada yeni yapının mevzuat, finansal, insan kaynakları ve teknolojik alt yapı açısından uyum süreçlerine bakılacaktır.

6.1. Mevzuat Açısından Uyum Süreci

Ülkemizdeki sosyal güvenlik reform sürecinin birinci aşaması ve ikinci aşamasındaki 5502 sayılı SGK Kanunu yukarıda bahsedildi. Bu sürecin ikinci aşamasını oluşturan düzenlemelerden bir diğeri ise 16 06 2006 tarihinde yasalaşan 5510 sayılı kanundur. Bu Kanunun amacı, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemektir. Kısaca kanun emeklilik, sağlık ve diğer sosyal haklarda birbirinden farklı normları birleştirerek tek bir emeklilik sigortası ve tek bir sağlık sigortası uygulaması oluşturmuştur. Böylelikle norm ve standart birliği büyük ölçüde sağlanmıştır.

⁸² Sosyal Güvenlik Reformu (2008) T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Mart s 7

⁸³ KABATAŞ Yaşar (2007) "Sosyal Güvenlik Reformunda Son Durum" Mali Çözüm Dergisi, sayı 79 s 59. ayrıca bkz. TEPEKULE Umut (2008) s 142.

Ancak dönemin Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi Kanunun bazı maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması için AYMne iptal davası açmıştır. AYM 15 12 2006 tarih ve 2006/112 sayılı Kararı ile 5510 Sayılı Kanunun bazı maddelerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması yönünde karar verdi. AYMnin kararından sonra TBMM tarafından Kanununun yürürlük tarihi 1 07 2007 tarihine ertelendi.

İptal edilen maddeler açısından genel bir değerlendirme yapıldığında, iptal kararlarının büyük çoğunluğunun, kamu görevlileri ile ilgili düzenlemeler konusunda olduğu görülmektedir. Kamu görevlileri dışındaki sigortalılar bakımından iptal edilen maddelerin büyük kısmı güncelleme katsayısının yer aldığı düzenlemeler ile ilgilidir. Bir diğer ifadeyle 5510 sayılı Kanunun, hizmet akdi ile çalışanlar ve kendi nam ve hesabına çalışanlar bakımından yaptığı düzenlemeler büyük ölçüde Anayasaya uygun bulunmuştur. Esasında uygulanabilirliği ile ilgili bu kararı verirken AYMnin dayattığı gerekçelerde son derece tartışmaya açıktır. AYM aynı düzenlemeyi kamu görevlileri için iptal ederken çalışanlar için ret etmiş ve bunun gerekçesini ise ilginç bir eşitlik ilkesine bağladı.

AYMnin; Kamu görevlilerinin sosyal sigortalar yönünden kapsama alınmasını öngören Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendini ve kamu görevlilerinin genel sağlık sigortası bakımından kapsama alınmalarını düzenleyen 60. maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendindeki "ve (c)" ibaresini, iptal etmesi, ancak Kamu görevlileri bakımından iptal edilen emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi, prime esas kazanç unsurları, bağlanan aylıkların artışı, aylık bağlama oranı, prim oranı, ayaktan tedavilerde ilaç, ortez, protez gibi bazı sağlık hizmetleri için sigortalıdan katkı payı alınması gibi düzenlemelerin hizmet akdine göre çalışanlar ile kendi nam ve hesabına çalışan sigortalılar yönünden iptal edilmemesi sonucunda, SGSnde norm ve standart birliğinin sağlanması ve genel sağlık sigortası sisteminin hayata geçirilmesi yönünden çok büyük sorunları beraberinde getirdi. Hükümet AYMnin iptal gerekçelerini göz önünde bulundurarak yeni bir düzenlemeye gitti. 17 04 2008 tarihinde 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile bazı Kanun ve KHKlerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun TBMM'de kabul edilmiş ve 8 05

2008 tarihinde RGde yayımlanmış ve 1 Ekim 2008 itibariyle uygulanmaya başlandı. Tüm bunlara ek olarak reformun diğer tamamlayıcısı olan primsiz ödemelerle ilgili çalışmanın hazırlandığı tarihe kadar bir kanun taslağı ve SGK idari yapısı içinde oluşturulmuş bir genel müdürlük dışında reform niteliğinde herhangi bir çalışma yapılmamıştır.⁸⁴

6.2. Finansal Açıdan Uyum Süreci

Sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısıyla ilgili olan finansman, amaçları doğrultusunda faaliyette bulunabilmeleri için gereken mali kaynaklara sahip olmalarında izlenen yöntem, ilke ve kaynakları ifade etmektedir. Sosyal güvenliğin finansmanı, geniş ve karmaşık bir süreç oluşturur⁸⁵. Dolayısıyla, sosyal güvenlik kurumlarının finansal açıdan ihtiyaçlarının bir defaya mahsus olarak sağlanması yeterli olmayıp, kaynakların istikrar ve sürekliliğinin sağlanması ve bu kaynakların verimli alanlarda kullanılması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, sosyal güvenlik sistemlerinin işleyebilmesi, kendilerinden beklenen hizmeti verebilmesi, ancak sistemlerin sağlam bir finansman yapısına sahip olmalarıyla mümkündür⁸⁶.

Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz ekonomik koşullarında, oldukça karmaşık sorunları içeren bir konu haline dönüşmüş; çözüm arayışları, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin tartışma gündeminin ağırlık noktasını oluşturmuştur. Sorunların büyük bir bölümü, hiç kuşkusuz gelir kaynaklarına ilişkin bulunur. Çünkü sistemin kişiler ve riskler açısından kapsamı genişledikçe, sağlanan yardımların düzeyi yükseldikçe, yeni finansman kaynakları yaratma, sistemin işlerliği açısından kaçınılmaz hale gelecektir⁸⁷.

⁸⁴ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013 T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yayın no: DPT:2729- ÖİK 681, s 40.

⁸⁵ ÇELİKOĞLU İlyas, (1994), "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması," DPT: 2355, , s. 57.

⁸⁶ UŞUN Ercan, (2004), "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar," Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Ve Mali Araştırma Yarışması yayın no: 17, s. 29.

⁸⁷ GÜZEL Ali – OKUR A. Rıza, (2003)a.g.e. s.66

Yeni SGS; istisnaları 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda sayılmış ödemeler dışında kalan tüm kazançların, prime esas kazanç alt ve üst sınırları arasında prim hesabına dâhil edilmesi, sigortalılarını aylık veya gelire esas kazançlarının prim ödedikleri bütün yılların gelirleri esas alınarak hesaplanması, aylık bağlama oranının prim ödeme süresine göre artırılması, karşılığı alınmamış yardımların kapsama alınmaması prim ödenmesinin teşvik edilmesi, kaçak sigortalılık ve primlerin zamanında ödenmemesini caydırma, kurumun sigortalılar ve işverenlerle olan ilişkilerinde karşılıklı hak ve yükümlülüklerin esas alınması, aktüerya dengesinin gözetilmesi esasına dayanır⁸⁸.

SGSnin bugün karşılaştığı en önemli problemin finansman problemi olması sistemin reforme edilmesinde finansman ile ilgili düzenlemelerin ön planda olmasına neden olmuştur. Sürdürülebilir bir SGS oluşturma hedefi öncelik kazanmış ve SGSnin finansmanının iktisadi sistem üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapıldı. Bütçe açıklarına yol açacak, enflasyonu hızlandıracak, istihdamı daraltacak, tasarrufları azaltacak ve firmaların ve ekonominin rekabet gücünü olumsuz etkileyecek finansman kaynaklarından kaçınılması hedeflendi⁸⁹.

Tüm bu gelişmelerin getirdiği en büyük endişe, farklı statüde çalışanların haklı çıkarlarının aynı yer ve temelde nasıl korunacağı hususudur.⁹⁰ Bunların ayrılması yararlı olur

4/a' lı Sigortalılar⁹¹ 5510 sayılı Kanunda hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar 4/a kapsamında sigortalı sayıldı. Hizmet akdine tabi olmamakla beraber ilgili kanunlarında yaptıkları iş bakımından hizmet akdi olarak tarif edilen işleri yapanlar ile kamu idarelerinde çalışıp Kanunun 4/c kapsamına tabi olması öngörülmemiş olanlar da 4/a kapsamında sigortalı sayılmıştır. 5510 sayılı Kanun ile 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 29. maddesine göre işçi sendikaları ve

⁸⁸ KABATAŞ Yaşar,(2007)a.g.e. s 63.

⁸⁹ ALPER Yusuf, (1999), “Yeni Yüzyıla Girerken Yenide Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik” Çimento İşveren, cilt XIII/sayı 2, s 10.

⁹⁰ MAKAS Recep (2006) “Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu” Tes-İş Dergisi s 65.

⁹¹ GÜRLÜK Şakir “Sosyal Sigortalı Sayılanlar” <http://www.muhasabenet.net>

konfederasyonları ile sendika şube başkanlığına ve yönetim kurullarına seçilenlerden kendi istekleri ile çalıştıkları işyerlerinden ayrılarak bu görevlerini sürdürenler 2008 yılı Ekim ayı başı itibariyle 4/a kapsamında sigortalı sayıldı.

5510 sayılı Kanunla bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan; film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları, müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar ile düşünür ve yazarlardan 2008 yılı Ekim ayı başından itibaren Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ekinde yer alan tabloda belirtilen işleri yapanlar 4/a kapsamında sigortalı sayıldı. Müttekabiliyet esasına dayalı olarak sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu, uyruksuz, göçmenler ve sığınmacı kişilerden çalışmalarını hizmet akdine tabi sürdürenler 4/a kapsamında sigortalı sayıldı.

Büyükelçilik, konsolosluk mensuplarının özel hizmetlerinde çalıştırılanlardan gönderen devlette veya üçüncü bir devlette sigortalılıklarını belgeleyemeyenler ile Türkiye'de ikamet etmekte iken buralarda çalıştırılan Türk vatandaşlarının çalışmaları da hizmet akdine tabi çalışma sayılacak, ancak, 5510 sayılı Kanun gereği yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler sigortalı sayılmayacaklardır. 5510 sayılı Kanunla, 4081 sayılı Kanun gereğince köy sınırları içinde yada şehir ve kasaba haricinde olup, belediye hududu içinde veya dışında, zirai üretim yapılan yerlerde, köylerde ihtiyar meclisi, diğer yerlerde koruma meclisi tarafından seçilerek valilik veya kaymakamlık onayına sunulmak suretiyle çalıştırılan koruma bekçilerinin sigortalılıkları 4/a kapsamında devam ettirildi. 5510 sayılı Kanunla 1593 sayılı Kanunda belirtilen umumi kadınlar 4/a kapsamında sigortalı sayıldı.

5510 sayılı Kanunu ile Milli Eğitim Bakanlığı tarafından düzenlenen kurslarda usta öğretici olarak çalıştırılanlar, kamu idarelerinde ders ücreti karşılığı görev verilenler 4/a kapsamında sigortalı sayılmıştır. 657 sayılı Kanun kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personel ve bir yıldan az süreli veya mevsimlik olarak çalıştırılan geçici personel 5510 sayılı Kanunun 4/a kapsamında sigortalı sayılacaktır.

4/a kapsamına giren sigortalılar uzun vadeli, kısa vadeli ve genel sağlık

sigortaları bakımından bu sigorta kollarının tamamına ya da bir kısmına tabi tutulacaklar, bahsi geçen Kanunun 81. maddesinde belirtilen alınacak prim oranlarının sigortalı hissesi, sigortalıların ücretlerinden kesilerek kendi hisseleri ile birlikte işverenler tarafından Sosyal Güvenlik Kurumlarına ödenmesi, hizmetlerin bildiriminin ise aylık prim ve hizmet belgesiyle işverenler tarafından yapılması öngörüldü.

2008 yılı Ekim ayı başından önce 506 sayılı Kanunun 2, ek 10 ve 13 üncü maddeleri gereğince sigortalı sayılanlar ile ilgili kanunlarında 506 sayılı Kanuna tabi olması öngörülmüş olanlardan, çalışması devam edenlerin ve 2008 yılı Ekim ayı başından sonra ilk defa 5510 sayılı Kanunun 4/a kapsamında çalışmaya başlayanların sigortalılıkları, bu Kanunla getirilen düzenlemeler doğrultusunda devam ettirilecektir.

4/b' li Sigortalılar⁹² 5510 sayılı Kanunun 4/b kapsamına giren sigortalılara ilişkin hükümler aşağıda açıklandığı gibidir. Ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar: 193 sayılı GVKna göre ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar vergi mükellefiyetlerinin başladıkları tarihten itibaren 5510 sayılı Kanunun 4/b kapsamı gereğince sigortalı sayıldı. Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlar: 5510 sayılı Kanununa göre, 193 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde yer alan mesleki faaliyetleri nedeniyle vergiden muaf olup 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanununa göre esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlar 4/b kapsamında sigortalı sayıldı.

Şirket ortaklarının sigortalılığı: 5510 sayılı Kanun ile anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin tüm ortakları 4/b kapsamında sigortalı sayıldı. Bunlar şu şekilde sıralanabilir: Kolektif şirketlerin ortakları, Adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları, Donatma iştiraki ortakları, Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortaklarıdır.

1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız çalışanlar SSK Kanununun

⁹² GÜRLÜK Şakir “Sosyal Sigortalı Sayılanlar” <http://www.muhasabenet.net>

mülga 24 üncü maddesi ile 01.10.2008 tarihinden önce anonim şirketlerin kurucu ortakları ve yönetim kurulu üyesi olan ortakları sigortalı sayılmakta iken, 5510 sayılı Kanunun 4/b kapsamında 01.10.2008 tarihinden itibaren sadece anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları yönetim kuruluna seçildikleri tarih itibariyle sigortalı sayıldı. Anonim şirketlerde şirket ortağı olmayan yönetim kurulu üyeleri 4/b kapsamında sigortalı sayılmayacakları öngörüldü.

2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar SSKan 5510 sayılı Kanunla 01.10.2008 tarihi itibariyle yürürlükten kaldırıldığından, 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalı olanların hak ve yükümlülükleri 5510 sayılı Kanunun 4/b kapsamında devam ettirileceğinden, 01.10.2008 tarihinden önce tarımsal faaliyetlerinin bulunması nedeniyle ziraat odasına, ziraat odasının bulunmadığı yerlerde ise tarım il/ilçe müdürlüğüne kayıtlı olanlardan, 01.10.2008 tarihinden önce Sosyal Güvenlik Kurumlarına kayıt ve tescili yapılamayanlar ile ilk defa 01.10.2008 tarihinden sonra tarımsal faaliyete başlayanlar 5510 sayılı Kanun hükümleri gereğince 4/b kapsamında sigortalı sayılacaklardır. 01.10.2008 tarihinden önce sigortalı olanlardan ziraat odası kaydı bulunmayanların ziraat odalarına, ziraat odalarının bulunmadığı yerlerde ise tarım il/ilçe müdürlüklerine kayıt olmaları gerektiğinden, sigortalılara bu husus duyurularak gerekli kayıtların yapılması sağlanacaktır.

01.10.2008 tarihinden önce 2926 sayılı Kanun kapsamında tarımsal faaliyette bulunanların 18 yaşını doldurdukları tarihi takip eden yılbaşından itibaren sigortalılıklarının başlatılması nedeniyle, 01.10.2008 tarihinden önce sigortalılıkları başlatılmayan ve 01.10.2008 tarihinden önce 18 yaşını dolduranların sigortalılıkları 01.10.2008 tarihi itibariyle başlatılacaktır.

4/b kapsamı gereğince 18 yaşını doldurmamış olanlar sigortalı sayılmadıklarından tarımsal faaliyete 18 yaşını doldurmadan başlayanların sigortalılık başlangıcında 18 yaşını doldurdukları tarih esas alınacaktır.

Diğer kapsamdaki çalışanlar için; Köy ve mahalle muhtarları: 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu gereğince 5510 sayılı Kanunun 4 üncü

maddesi kapsamında sigortalı sayılmayı gerektirecek bir çalışması bulunmayan veya gerek 5510 sayılı Kanun gerekse mülga 506, 1479, 2925, 2926 ve 5434 sayılı kanunlara göre aylık ve/veya gelir almayan köy ve mahalle muhtarları, 5510 sayılı Kanunun 4/b kapsamında sigortalı sayılacaklardır. 6132 sayılı at yarışları hakkında kanuna tabi jokey ve antrenörler: 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanuna tabi jokey ve antrenörler 01.10.2008 tarihinden itibaren 5510 sayılı Kanunun 4/b kapsamında sigortalı sayıldı. 04.10.2000 tarihinden önce Kanunla Kurulu meslek kuruluşu kayıtlarına göre sigortalılıkları başlatılanlar: 22.03.1985–04.10.2000 tarihleri arasında 1479 sayılı Kanuna göre vergi mükellefiyeti bulunmayan ancak Kanunla kurulu meslek kuruluşları veya esnaf ve sanatkâr sicili kayıtlarına göre sigortalılıkları başlatılanlar şu düzenlemeler yapıldı; 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu gereğince sicil ve oda kayıtları nedeniyle 22.03.1985–04.10.2000 tarihleri arasında 1479 sayılı Kanuna göre sigortalı olan, ancak 5362 sayılı Kanun gereğince üyelik şartlarını taşımadıkları için sicil ve oda kayıtları sona erenlerin 1479 sayılı Kanuna göre sigortalılıkları 01.10.2008 tarihinden sonra da devredilen Bağ-Kur Genel Müdürlüğünün 21.07.2005 tarihli ve 2005/7 sayılı Genelge gereğince devam ettirilecektir. Ancak, 5362 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesinin dördüncü fıkrası gereğince sigortalılıkları devam ettirilenlerin; talepleri veya 4/a, 4/b ve 4/c kapsamlarına tabi çalışmaları halinde ise bu kapsamda sigortalılıkları başlayanların sigortalılıkları sona erdirilecektir.

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Kanununa göre kurulan Ticaret ve Sanayi Odaları veya kanunla kurulu diğer meslek kuruluşları üye kayıtlarına göre sigortalı olanlardan sigortalılıkları devam ettirilenlerin 01.10.2008 tarihi itibarıyla sigortalılıkları sona erdirilecektir. Ancak, 01.10.2008 tarihi ile 2009/37 sayılı "Sigortalılık İşlemleri" Genelgesinin yayımlandığı 05.03.2009 tarihleri arasında geçen sürede 5174 sayılı Kanun veya kanunla kurulu diğer meslek kuruluşları üye kayıtlarına göre sigortalılıkları devam ettirilenlerin 01.10.2008 tarihi itibarıyla sigortalılıklarının sona erdirilmediği tespit edildi.

Buna göre, 01.10.2008 ile 05.03.2009 tarihleri arasında; Ticaret ve Sanayi Odaları veya kanunla kurulu diğer meslek kuruluşları üye kayıtlarına göre

sigortalılıkları devam ettirilenlerden prim ödeyenlerin sigortalılıkları 05.03.2009 tarihinde, bu kuruluşlardan aldıkları sigortalılık belgelerinde üye kayıtları sona erenlerin sigortalılıkları üye kayıtlarının sona erdiği tarihte, prim ödemeyenlerin ise 01.10.2008 tarihi itibarıyla sona erdirilecektir. 22.03.1985 – 04.10.2000 tarihleri arasında 5174 sayılı Kanun veya kanunla kurulu diğer meslek kuruluşları üye kayıtlarına göre başlatılan sigortalılıkları sona erdirilenlerin isteğe bağlı sigortalı olarak talepte bulunmaları halinde uzun vade ve genel sağlık sigortası yardımlarından yararlanabilecekleri hususunda bilgilendirilmeleri sağlanması öngörüldü.

4/c' li Sigortalılar⁹³ 5510 sayılı Kanunun 4/a ve 4/b kapsamına tabi olmayanlardan ilk defa 2008 yılı Ekim ayı başı itibarıyla kamu idarelerinin kadro ve pozisyonlarında çalışmaya başlayanlar Kanunun 4/c kapsamında sigortalı sayıldı. 2008 yılı Ekim ayı başından önce 17.06.1949 tarih ve 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanuna göre iştirakçi iken bu tarihten önce veya sonra görevinden ayrılanlar ile bunlardan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra 4/c kapsamına tabi olarak yeniden çalışmaya başlayanlar hakkında 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi gereğince yürürlükten kaldırılan hükümleri de dâhil 5434 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaya devam edilecektir. 5510 sayılı Kanunun kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin hükümleri 4/c kapsamında sigortalı sayılanlara bu kapsamda oldukları sürece uygulanmayacaktır.

Kamu idarelerinde, 5510 sayılı Kanunun 4/a kapsamına göre hizmet akdine tabi olmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışanlar ile 5510 sayılı Kanunun 4/a ve 4/b kapsamına tabi olmayanlardan, sözleşmeli olarak çalışmaları nedeniyle ilgili mevzuatında Kanunun 4/a kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar Kanunun 4/c kapsamına göre sigortalı sayıldı. Buna göre, 2008 yılı Ekim ayı başından sonra kamu idarelerinde ilk defa çalışmaya başlayacak olanlardan,

- 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK ile kadro ihdası yapılmış olan kamu kurum ve kuruluşlarında daimi kadrolara atananlar,
- 190 sayılı KHK ile kadro ihdası olmamasına rağmen kanunlarında bulunan özel hükümler uyarınca 5434 sayılı Kanunla ilgilendirilmeleri gerekenler,
- 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve

⁹³ GÜRLÜK Şakir “Sosyal Sigortalı Sayılanlar” <http://www.muhasabenet.net>

233 sayılı KHKnin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHKye tabi kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli olarak göreve başlayanlar,

- Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştıran kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlarında belirtilen kadro ve unvanlarda çalışanlar sigortalı sayılacaklardır.
- 2008 yılı Ekim ayı başından sonra kamu idarelerinde ilk defa 657 sayılı DMKnun 86. maddesi gereğince memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine ağıktan vekil olarak atananlar 4/c kapsamında sigortalı sayılacaklardır.
- Kuruluş veya personel kanunları ve diğerk kanunlar ile süresi kanunlarla belirlenen görevlere seçilme veya atama yoluyla gelenlerin, bu görevleri sebebiyle kendilerine ilgili kanunlarında Devlet memurları gibi emeklilik hakkı verilmiş olanlardan hizmet akdi ile çalışması öngörölmemiş olanlar 4/c kapsamında sigortalı sayılacaklardır.
- 2008 yılı Ekim ayı başından sonra TBMM üyeliğine seçilenler seçildikleri, ağıktan bakan olarak atananlar atandıkları tarihten itibaren Kanunun 4/c kapsamında sigortalı sayılacaklardır. 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce 5434 sayılı Kanuna tabi hizmeti olanların ise sigortalılıkları seçildikleri veya atandıktan tarihi takip eden aybaşından itibaren başlatılacaktır.
- Kanunun yürürlüğe girdiğı tarihten önce belediye başkanlığına veya il encümeninin seçimle gelen üyeliğine seçilenlerden 5434 sayılı Kanuna göre iştirakçi olanların iştiraklilikleri, Kanunun yürürlüğe girdiğı tarihten itibaren 4/c kapsamında devam edecektir.
- 5434 sayılı Kanuna tabi hizmeti bulunanlar ile 506, 1479, 2925 ve 2926 sayılı kanun hükümlerine tabi çalışmakta iken belediye başkanlığına veya il encümeninin seçimle gelen üyeliğine seçilenlerden, sigortalılıklarını 506, 1479, 2925 ve 2926 sayılı kanunlar kapsamında devam ettirenler 2008 yılı Ekim ayı başından itibaren 4/a ve 4/b kapsamında sigortalı sayılacaktır. 2008 yılı Ekim ayı başından sonra 4/a ve 4/b kapsamındaki sigortalılığını sona erdirenlerin sigortalılıklarının sona erdiği tarihten itibaren, sigortalılıklarını

sona erdirmeyenlerin ise taleplerinin S.G.K. kayıtlarına geçtiği tarihten itibaren 4/c kapsamında sigortalı sayılacaklardır.

- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu gereğince sendika veya konfederasyonların ilk genel kuruluna kadar sevk ve idare edecek yönetim kurulu üyeleri, genel kurulda yönetim kuruluna seçilenler ile sendika şube yönetim kurulu üyeliğine seçilenlerden, seçildikleri tarihten itibaren otuz gün içerisinde aylıksız izne ayrılan yöneticileri Kanunun 4/c kapsamında sigortalı sayılacaklardır.
- Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra Harp okulları, fakülte ve yüksek okullarda TSK hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askeri öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitimine tabi tutulan adaylar Kanunun 4/c kapsamında sigortalı sayılacaklardır. Bunlardan okullarını bitirdikten sonra görevlerine başlamadan ayrılanların, bu okullarda geçen öğrencilik süreleri sigortalılık süresinden sayılmayacaktır.
- Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra Polis Akademisi ile fakülte ve yüksek okullarda, EGM hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken EGM hesabına okumaya devam eden öğrenciler Kanunun 4/c kapsamında sigortalı sayılacaklardır. Bunlardan okullarını bitirdikten sonra görevlerine başlamadan ayrılanların bu okullarda geçen öğrencilik süreleri sigortalılık süresinden sayılmayacaktır.⁹⁴

6.3. Primsiz Ödemeler Taslağı⁹⁵

Sosyal güvenlik sistemlerinde primsiz sistemlerin temelini sosyal yardım ve sosyal hizmetler oluşturur. Bu sistemle devlet primli sisteme girme gücü olmayan yoksullara ve muhtaçlara sosyal güvenlik haklarından yararlanma fırsatı verir. Devletin bu yardımları nakdi olabileceği gibi ayni de olabilir. Dar anlamda sosyal yardım; "yokluğa ve tehlikeye maruz kalan kişilerin kendilerinden herhangi bir katkıda

⁹⁴ 5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu"

⁹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz." Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarı Taslağı" 10. madde.

bulunmaları beklenmeksizin sıhhi ve iktisadi bakımdan korunmasıdır" .⁹⁶

Sosyal yardım ve sosyal hizmetler, sosyal sigortaların kapsamı dışında kalan grupları ve sosyal sigortalara dâhil olmakla beraber, sosyal açıdan yeterince korunamayanları çeşitli risklere karşı korur. Bu anlamada; sosyal sigortalar ile sosyal yardım ve sosyal hizmetler arasındaki en büyük fark finansmandır. Sosyal sigortalarda sigortadan yararlananların zorunlu katılımı gerekirken sosyal yardım ve hizmetler tamamen devlet bütçesinden karşılanır.

Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarı Taslağının ikinci Kısım İkinci Bölümünde 10. maddeden 15. maddeye kadar primsiz ödemeler düzenlendi. Tasarıda öngörülen primsiz ödemeler, vazife ve harp malulleri aylığı ile harp malullüğü zammıdır. Bunların yanı sıra vazife malulleri ve harp malulleri için yapılacak; ek ödemeler, kurumlarla yabancı ortaklıkların işlettikleri tarifeli her çeşit vasıtalarla yapacakları yolculuklarında muvazzaf ordu mensupları gibi ücret alınması ve bilet ve yer temininde tercih edilmesi, çocuklarının her yıl sayısı yüzü geçmemek üzere Devlete ait yatılı orta öğrenim okul ve müesseselerinde parasız okutturulması ve eğitim öğretim yardımları da primsiz ödemeler olarak belirlendi.

Tasarıda vazife ve harp malullerine eski dönemde 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu çerçevesinde ödenmekte olan vazife ve harp malullerine yapılmakta olan yardımların düzenlenmiş olduğu söylenebilir. Yapılacak yardımlardan vazife ve harp malulleri ve onların ölümleri halinde hak sahibi olan kimseler ile şehit dul ve yetimleri yararlanacaklardır. Hak sahiplerine aylık bağlanması açısından 5510 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinde öngörülen dul ve yetimlere ölüm aylığı bağlanmasına ilişkin hükümler uygulanacaktır. Ana ve babaya aylık bağlanması için; ölüm tarihi itibarıyla ananın SGKna tabi sigortalı olmaması, dul ve muhtaç olması şartı aranırken, babaya aylık bağlanması için muhtaç olmak ve 65 yaşını doldurmuş bulunmak şartı aranır. Muhtaç babalardan çalışarak geçimini sağlayamayacak derecede malul olanlar için yaş şartı aranmayacaktır. Muhtaç olması nedeniyle aylık bağlanan babanın ölmesi halinde ödenmekte olan ölüm aylığı muhtaç olması şartı ile öz anaya bağlanabilir. Aylıklar

⁹⁶ ALPTEKİN Kamil (2007) “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetlerin Görünümü” www.sosyalhizmetuzmani.org

müracaat tarihini takip eden aybaşından itibaren bağlanır (m. 13).

Erbaş, er ve sivil görevlilerin vazife malullükleri, malullüğün doğduğu tarihten itibaren en çok bir buçuk yıl içinde erbaş, er ve sivil görevliler veya bunların ana, baba, karı, koca, çocuk, kardeş veya kurumları tarafından yazı ile Kuruma bildirilmelidir. Bu süre geçirildikten sonra Kuruma başvuruda bulunanlara vazife malullüklerine belgeleri ve müstahak olmaları koşuluyla müracaat tarihlerini takip eden aybaşından itibaren vazife malullüğü aylığı bağlanır. Geçmiş süreler için ise her hangi bir ödemede bulunulmaz (m. 15).⁹⁷

Sosyal yardım ve primsiz ödemelere ilişkin ortak hükümler: Kanun kapsamında yapılacak sosyal yardım ve primsiz ödemelere ilişkin giderler hazine tarafından karşılanacaktır (m. 16). Yapılacak yardım ve ödemeler her türlü, vergi, resim ve harçtan muaftır (m. 17). SGK, sosyal yardım ve primsiz ödemelerden yararlanan veya yaralanacak olan kişiler hakkında, bunların gelir ve aylıkları, kazançları, harcamaları, servetleri hakkında inceleme yapmaya; bütün kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilerden bilgi ve belge istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler istenilen bilgileri en geç otuz iş günü içinde Kuruma vermekle yükümlüdür. Bu şekilde elde edilen bilgilerin gizliliğine riayet edilir. Kurum yapacağı tespit ve incelemeleri diğer kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yaptırabileceği gibi bu alanda eğitim almış kişileri istisna akdi ile çalıştırmak suretiyle de yaptırabilir (m. 19).

Sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler bir tek yardıma ve ödemeye hak kazanan kişilere yapılabilir. Dolayısıyla yapılan yardımlar ve ödemeler devir ve temlik edilemez (m.19/1). Bu kanun kapsamında aylık bağlanmış olanlardan, yer sarsıntısından zarar gören bölgelerin, Bakanlar Kurulunca belirtilecek yerlerinde veya yangın, sel gibi önemli olaylara maruz kalan yerlerde, yardıma muhtaç derecede malca veya bedence önemli derecede zarara uğradıkları Kurum tarafından belirlenenlere, aylıklarının üç katını geçmemek üzere uygun görülen miktarda avans verilebilir (m. 19/11). Kanun kapsamında yapılan yardımlar ve ödemeler için gerekli şartları taşımadıkları halde

⁹⁷ ARICI Kadir, (2006) “Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı’nın Genel İlkeleri, İşleyişi, Yeterlilik Sorunu” *Mess Mercek Dergisi*, yıl 11, sayı 41, s 117 .

gerçek dışı beyanda bulunarak yersiz ödeme yapılmasına sebep olanlar hakkında, uğranılan zararın kanuni faizi ile tahsili yanında, brüt asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır ve genel hükümlere göre ceza kovuşturması yapılır (m. 20).

98

Taslakta yer alan yeni bir düzenleme ile şimdiye kadar sosyal yardımlarda ortaya çıkan mükerrer ödemelerin önüne geçilebilmesi ve bu mükerrerliklerin ortadan kaldırılabilmesi için T.C. Kimlik numarasının temel alındığı ulusal bir veri tabanı oluşturulması öngörülmektedir. Bu doğrultuda; SGK ile bu kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşlar, sosyal yardım yapacakları kişilerin yapılacak yardımlara müstahak olup olmadıklarının tespiti amacıyla, yardım yapmadan önce oluşturulan sosyal yardım veri tabanından yararlanmak ve sosyal yardımı yaptıktan sonra yapılan yardıma ilişkin bilgileri veri tabanına girmekle yükümlüdür. SGK; diğer özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişilere, yapmayı planladıkları yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine yönlendirilmesini sağlamak amacıyla veri tabanını açmaya yetkilidir (m. 21).

Taslak kanunlaşp yürürlüğe girdiği takdirde 3816 sayılı "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun", 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" ve 5434 sayılı "T.C Emekli Sandığı Kanunu"nun 56. maddesi, 65. maddesi, 72. maddesi, 109. maddesi, ek 77. maddesi, ek 79. maddesi yürürlükten kalkmış olacaktır. Diğer bir ifadeyle, söz konusu taslak yasallaşp yürürlüğe girdiğinde, yeşil kart ve 65 yaş uygulamaları yürürlükten kalkacak, eski dönemde Emekli Sandığı kapsamında er ve erbaşlara ve diğer kimselere primsiz ödemeler sistemi içinde sunulan vazife ve harp malullüğüne ilişkin uygulamalar bu kanun hükümlerine göre yapılacaktır.

6.3.1. Taslağın olumlu yönleri

Ülkemiz, bütçe imkânları sınırlı ve mali kaynakları kit bir ülkedir. Dolayısıyla oluşturulacak kurumların çağdaş standartlarda kurulması ve kaynakların rasyonel bir

⁹⁸ ACAR Fatih (2009)a.g.e. s 6.

şekilde değerlendirilmesi zorunludur. Bu bağlamda kurulan sistemin sürdürülebilir olması da diğer bir gerekliliktir. Özellikle sosyal yardım alanında kurulacak sistemin insanları asalak yaşamaya alıştırmayacak, aylaklık ve tembellikten kurtaracak, kendi ayakları üzerinde durmalarını sağlayacak nitelikte olmalıdır.⁹⁹

Bu anlamda tasarının ilkelerinin doğru amaçlar çerçevesinde belirlenmiş olduğu söylenebilir. Şöyle ki, kamu kaynağının etkin kullanılması, adil ve ulaşılabilir bir sosyal yardım sisteminin kurulması, yardıma ihtiyacı olan kişilerin objektif yararlanma ölçütlerine göre saptanması, sosyal yardımlar için çözülebilir nitelikte bir tespit kriteri olan esik değeri tespitinin esas alınması önemli bir adımdır. Ayrıca sosyal yardımlardan yararlanacak kişilerin en kısa surede kendi imkânları ile geçinebilecekleri ve muhtaçlıktan kurtularak sosyal yardım almadan yaşayabilecekleri bir duruma gelmelerinin sağlanmasının ilke olarak kabul edilmesi diğer önemli bir adımdır.

Diğer önemli bir ilke ise sosyal yardımların kişi onuruna saygı, özel hayatın mahremiyeti ve kişilik haklarının dikkate alınarak yapılmasıdır. Televizyon kanallarında belediyelerce ve bazı sözde hayırseverlerce yapılan yardımlara ve burada yaşanan drama defalarca şahit olunabilmektedir. İnsanların yoksulluğundan faydalanarak bunu bir reklâm aracı olarak kullananlar, muhtaç vatandaşlarımızın bu sırada düştükleri içler acısı durumu önemsememektedirler. Dolayısıyla getirilen bu ilkenin çok yerinde olduğu, kamu kuruluşları tarafından yapılacak yardımlarda kişilik haklarının, kişi onurunun ve özel hayatın mahremiyetinin zarar görmemesi için azami çabanın gösterilmesi, diğer yardım kuruluşları için de iyi bir örnek teşkil edecektir.

Taslakta getirilen olumlu bir diğer husus ise yapılacak sosyal yardımlar arasına iş edindirme yardımının dâhil edilmesidir. Kurum tarafından yıllar itibariyle belirlenecek yaş aralığındaki kişilerin bu yardımdan faydalanabilmesi için kurumca önerilen işte çalışmaları, önerilecek çıraklık eğitimi veya meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimlerine veya sosyal amaçlı programlara katılmalarının zorunlu tutulması önemli bir yaklaşımdır. Yardımlar için getirilen bu şartlar, aynı zamanda sosyal yardımlardan yararlanacak kişilerin en kısa sürede kendi imkânları ile

⁹⁹ ARICI Kadir, (2006)a.g.e. s 119.

geçinebilecekleri ve muhtaçlıktan kurtularak sosyal yardım almadan yaşayabilecekleri bir duruma gelmelerinin sağlanması ilkesi ile de örtüşmektedir. Yine yapılacak iş edindirme yardımlarının bir yıl ile sınırlı tutulması, yardımlardan yararlanacaklarda yardım alarak yaşamanın bir alışkanlık olarak davranış biçimi haline gelmesine de engel olacaktır.

Kanun Tasarısı Taslağı ile getirilen diğer bir olumlu durum ise ulusal ortak veri tabanının kurulmasıdır. Kurulacak bu ulusal veri tabanı ile sosyal yardımların kangreni olan mükerrer yardım almanın önüne geçilebilecek, kamu kaynaklarının etkin kullanılması sağlanacak ve gerçek ihtiyaç sahiplerinin yardım alması sağlanabilecektir. Ayrıca kurulacak bu veri tabanının sağlıklı işlemlerini ve bilgi akışının sürekliliğini sağlamak amacıyla önemli bir adım atılarak yükümlü kurum ve kuruluşlar, bildirilmeyen her bir kişi için brüt asgari ücret tutarında idari para cezası ödemek durumunda bırakılmıştır.

Taslak ile sosyal yardım ve primsiz ödemelerin amacı dışında yapılmasını önlemek maksadıyla bu ödemelerle ilgili gerçek dışı beyan veya belge sunanlar ve gerçeğin gizlenmesi amacıyla Kurum tarafından yersiz ödeme yapılmasına neden olanlar hakkında, uğranılan zararın kanuni faizi ile tahsili yanında, brüt asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanması ve genel hükümlere göre ceza kovuşturması öngörülmüştür. Bu düzenlemeyle art niyetli kişiler tarafından Devletin kıt kaynaklarının amacı dışında kullanılmasının bir nebze önüne geçilebilecektir.¹⁰⁰

Son olarak belirtmeliyiz ki, primsiz sistem sağlıklı bir şekilde kurulmaz ise ne kadar iyi kurulursa kurulsun primli sistemin sağlıklı işlemesi mümkün olmaz. SGSmizin yaşamış olduğu krizin en önemli nedenlerinden birisi primli sistemin alaturka bir primsiz sistem üzerine kurulmuş olması ve bu işleyiş kimsenin ses çıkarmamasıdır. Unutulmamalıdır ki, sosyal güvenlik primli ve primsiz sistem olarak bir bütündür. Bu bağlamda primsiz sistemi toparlayacak kanun tasarısının bir an önce hazırlanarak 5510 sayılı Kanunla birlikte yürürlüğe girmesi sağlanmalıdır¹⁰¹.

¹⁰⁰ ÇAKAR Erdem (2008), "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Primsiz Rejim" Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s 206-207

¹⁰¹ OKUR A. Rıza – LAÇİNER Hediye, (2006) "Reform Sonrasında Yaşlılık Aylığı Koşulları," TES-iş

6.3.2. Taslağın eksiklikleri

Anayasamızda sosyal devlet ilkesinin benimsenerek primsiz rejim alanında tedbir alma ve teşkilat kurma görevi anayasal bir yükümlülük olarak Devlete verildi. Bir başka ifadeyle Devlet kendini Anayasada sosyal devlet olarak tanımlamış ve vatandaşlarının temel ihtiyaçlarını karşılayacağını tek taraflı olarak kabul etti. Gerçektende bugün Devlet bütçesinden sosyal yardım ve hizmetler için azımsanamayacak kaynaklar ayrılır. Ancak bu alana tahsis edilen kaynaklar sistemsizlik ve keyfilik içinde amacına hizmet edecek şekilde kullanılamamaktadır. Yine halen konuyla ilgili yürürlükte olan birçok yasa ve bu yasalar çerçevesinde kurulmuş olan birçok kurum bulunur¹⁰².

Belirtmeliyiz ki, yapılan sosyolojik araştırmalar, başta İstanbul ve İzmir gibi büyük kentlerimiz olmak üzere geleneksel dayanışma ağlarının hızla zayıfladığını bu nedenle yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun ülkemizde de giderek arttığını göstermektedir. Dolayısıyla bu geleneksel yapı içerisindeki bozulma Devletin sosyal yardım ve hizmetler alanındaki kurumsal yapıyı kuvvetlendirmesini zorunlu kılar.¹⁰³

Taslaktaki en önemli eksiklik sosyal yardım ve primsiz ödemelerin farklı birer kavrammış gibi ele alınıp, sosyal hizmetlerin sistemin dışında bırakılmasıdır. Bilindiği üzere kamu sosyal güvenlik harcamaları olarak da adlandırılan sosyal yardım ve hizmetleri, sosyal sigortalardan ayıran en önemli fark, finansman kaynağından kaynaklanır. Sosyal sigortalarda sigortadan yararlananlar belli oranlarda prim ödemek zorunda iken, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde ilgililerin sisteme katkısı olmayıp, yapılan tüm harcamalar devlet bütçesinden karşılanır. Bu özelliği dolayısıyla sistem primsiz rejim olarak da adlandırılır. Bu bağlamda sosyal yardımlar da primsiz ödeme niteliğindedir. Kaldı ki, sosyal hizmetler de kamu kaynaklarından sağlanır. Hal böyleyken sosyal hizmetlerin sistemin dışında tutulmasının haklı bir tarafı olamaz. Diğer taraftan. T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal

Dergisi, sayı: 2006/3, Kasım, s. 74.

¹⁰² ÇEVİK Hasan Hüseyin, (1998)"Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu" Türk İdare Dergisi, sayı 418, Mart, s. 121.

¹⁰³ ÇAKAR Erdem (2008)a.g.e. s219.

Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından yapılan sosyal yardımların kaynağı, kamu kaynağı olduğu halde neden bu kuruluşlar sistemle bütünleştirilmeyerek ayrı tutulmuştur. Kanımızca bunun da haklı bir izahı olamaz.¹⁰⁴

Bu doğrultuda, tasarı bir politikanın parçası olmaktan ziyade, pragmatik ihtiyaçların bir ürünü olarak hazırlanmış tasarı niteliğindedir. Sosyal yardım ve hizmet alanında görevli birçok kuruluş olduğu dikkate alındığında, tasarı bu çok başlığın sürmemesine bir katkı sağlamamakta, bir çözüm üretememektedir. Tasarı yalnızca bu çok başlıktan kaynaklanan suiistimalin engellenmesini sağlayacak bir veri tabanının kurulmasını getirmektedir.¹⁰⁵

Taslakta yapılacak sosyal yardımlar çocuk yardımı, yaşlı yardımı, özürlü yardımı, iş edindirme yardımı ve sağlık yardımı ile sınırlı tutulmuştur. Hâlbuki bir önceki tasarıda var olan aile ödeneği adı altındaki son derece yerinde bir ödenek son taslakta mevcut değildir. Oysaki ailenin korunması bir anayasal yükümlülüktür ve ailenin bir bütün olarak korunması kişi bazında yapılacak yardımlardan daha önemlidir. Belirtmeliyiz ki, bazı ülkelerde aile yardımları sosyal sigorta programları çerçevesinde yapılmasına rağmen genelde sosyal yardım programları çerçevesinde yapılır. Dolayısıyla primsiz sistemimizde aileyi korumaya yönelik kapsamlı düzenlemeler olmaması bir eksikliktir.¹⁰⁶

Bu bağlamda, oluşturulacak sosyal yardım politikasının, kişinin korunmasından çok ailenin korunmasını esas alacak bir yapıda olması tüm toplum için daha faydalı olacaktır.

Ülkemizin kronikleşmiş problemlerinden biride sorunlara yönelik bütüncül bakış açılarının ortaya konamaması, sorunların peşinden sürüklenen düzenlemelerin esas alınması, uzun vade yerine kısa vadeli arayışların ön plana çıkmasıdır. Bu davranış biçimi her yasal düzenlemelerin hemen ardından iptaller, değişiklikler ve yeni yasal

¹⁰⁴ 21314 : 13.08.1992 tarihli Resmi Gazete “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılanması ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmelik”

¹⁰⁵ ARICI Kadir, (2006)a.g.e. s 120.

¹⁰⁶ TOSUN Metin (1999), “Aile Yardımlarının Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, yıl:2/sayı 2, Ocak, s 171.

düzenleme ihtiyaçlarını ortaya çıkarır.¹⁰⁷ Dolayısıyla değerlendirme konusu bu tasarı, primsiz ödemeleri düzenleyen bir tasarı olacaksa birincil bakış açısının ve uzun vadeli arayışların esas alındığı bir bakış açısıyla ele alınıp, tüm kamu sosyal güvenlik harcamalarını kapsayacak şekilde yeniden tasarlanmalı ve bu alanda faaliyet gösteren hiç bir kamu kurum ve kuruluşu sistemin dışında bırakılmamalıdır.

6.4. Kurumların Birleşmesinin Finansal Açıdan Etkisi

SGSnin bugün karşılaştığı en önemli problemin finansman problemi olması sistemin reforme edilmesinde finansman ile ilgili düzenlemelerin ön planda olmasına neden olmuştur. Sürdürülebilir bir SGS oluşturma hedefi öncelik kazanmış ve SGSnin finansmanının iktisadi sistem üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapıldı. Bütçe açıklarına yol açmayacak, enflasyonu hızlandırmayacak, istihdamı daraltacak, tasarrufları azaltacak ve firmaların ve ekonominin rekabet gücünü olumsuz etkileyecek finansman kaynaklarından kaçınmak hedeflendi.

SGSnin finansman dengesinin sağlamayı öngörülen yeniden yapılanma aşamaları aşağıdaki şekilde özetlendi¹⁰⁸:

- 2036 yılından itibaren emeklilik yaşlarında hayatta kalma beklentisindeki artışa paralel, kademeli bir artış gerçekleşmesi,
- Aylık bağlama oranının kademeli olarak düşürülmesi,
- Emekli olmak için gerekli prim ödeme gün sayısı 7000 işgününden 9000 işgününe çıkarılması,
- Emeklilik yaşının 2035 yılından itibaren kademeli olarak arttırılması,
- Devletin emeklilik sigortasına %5, Genel Sağlık Sigortasına ise %3 oranında katkıda bulunması.
- Genel sağlık sigortası pirim oranları kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tabi olanlar için prime esas kazancın %12,5'i tutarındır. Bu primin %5'i sigortalı

¹⁰⁷ YORGUN Sayım (2007), “5510 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi’nin İptal Kararı ve Çatırdayan Norm ve Standart Birliği” Tisk Akademi, cilt 2, sayı, 4 s143.

¹⁰⁸ GEREK Nüvit (2005) “Sosyal Güvenlik Reformu mu Yoksa Sosyal Güvenlik Çıkmazı mı?” TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi cilt: XIX/sayı 6, s 6.

%7,5'i işveren hissesidir. Yalnızca genel sağlık sigortasına tabi olanlar ile isteğe bağlı sigortalıların genel sağlık sigortası primi prime esas kazancın %12'sidir.¹⁰⁹

SGSnin en önemli sorunları; işsizlik ve kayıt dışılıktır. Bu sorunların çözümü ise, doğru ve istikrarlı makro-ekonomik politikaların izlenmesi ile mümkündür. Bu çerçevede, finansman krizini aşmak bakımından öncelikle şu tedbirler gerekli görülmüştür¹¹⁰;

- 2005 Yılı Hanehalkı işgücü Anketi sonuçlarına göre, istihdam edilen işgücünün %50,1'i bir sigorta kuruluşuna tabi değildir. Kayıt dışı çalışanların kayıt altına alındığı düşünüldüğünde dahi SGSnin finansman sorununun önemli ölçüde giderileceği görülmektedir. Ancak sorun sadece kayıt altına almak değil, sosyal sigorta mantığına aykırı ve gelir-gider dengesini bozucu düzenlemelerin getirilmesinde de kendini göstermektedir.
- Geçmiş dönemde, prim karşılığı olmadan yapılan ödemeler, sistemin finansman dengesini bozucu etki yaptı. SGSnde ulusal düzeyde oluşturulacak bir gelir-gider yönetimi kaynakların daha verimli ve etkin kullanılmasını sağlayacağı gibi sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler için de yeni kaynak kullanımına yol açacaktır. Etkin gelir-gider yönetiminin sağlanmasında başarılı olunması, sosyal güvenlik kuruluşları arasında sağlıklı ve tam bir eşgüdümün sağlanmasıyla mümkündür.
- Sosyal güvenliği tamamlayıcı sistemlerin teşviki, hem SGSnde nitelik bakımından gelişme yaratacak hem de toplam tasarrufların artmasına yardım ederek makro-ekonomik istikrarın sağlanmasına ve kamunun borçlanma maliyetini düşürerek yatırımların artmasına ve işsizlik ile yoksulluğun azaltılmasına hizmet edecek bir itici güç oluşturacaktır.

¹⁰⁹ AKTAN Can (2007), “Sağlık Bakanlığı Organizasyon ve Yönetiminde Yaşanan Sorunlar ve Mevcut Durum Analizi” www.canaktan.org

¹¹⁰ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013 T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yayın no: DPT:2729- ÖİK 681, s 70.

6.5. Kurumların Birleşmesinin İnsan Kaynakları Açısından

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerini krize sokan gelişmeler idari örgütlenme ve yönetimle ilgili ciddi sorunlar yaşanır. İnsan kaynaklarının hızlı ve doğru bilgi akısını sağlayacak bilgisayar donanımının yetersizliği hizmetleri geciktirmekte ve maliyetleri arttırır. Gelişmiş ülkelerde yönetim giderleri toplam gelirlerin %3-4'ü arasında iken, bu oranlar gelişmekte olan ülkelerde %15-20'ye çıkabilmektedir. Bu durum, sistemin finansman yapısını bozmakta, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesini düşürmekte, finansman için ihtiyaç duyulan prim oranlarını yükseltmektedir.

İnsan kaynakları yönetimi, insan ögesini ön plana çıkaran, onu yapının merkezinde gören personel yönetimine çağdaş bir bakış açısıdır. İnsan Kaynakları Yönetimi kurum içerisinde insanın stratejik öneminin farkına vararak, onu maliyet unsuru görmekten çok, kuruluşa değer katan, kurumun etkinlik ve verimliliğe ulaşmasında önemli derecede katkısı olduğunu kabul eden bir yaklaşımdır. İnsan Kaynakları Yönetiminin iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi; İnsan Kaynaklarını organizasyonun amaçları doğrultusunda en verimli ve etkin bir şekilde harekete geçirmek, ikincisi ise; çalışanların ihtiyaçlarının karşılanması ve mesleki bakımdan gelişmesini sağlamaktır. İnsan Kaynakları Yönetimi hem çalışanların bilgi yetenek ve tecrübelerinden en üst düzeyde yararlanarak kurumu amaçlarına ulaştırma yönünde çalışmalı, hem de iş görenlerin organizasyondan beklentilerine cevap verebilmek için gerekli yöntemleri kullanmalıdır. Çift yönlü bu görev İnsan Kaynakları Yönetimine üst düzeyde bir sorumluluk yüklemektedir¹¹¹.

SGKnun 2008 yılı faaliyet raporunda sunduğu verilere göre, kurumun merkez ve taşra teşkilatında 24.568 personel ile hizmet verilmektedir¹¹².

Ayrıca SGK personelinin %23'ü merkez teşkilatında, %77'si taşra teşkilatında

¹¹¹ Sosyal Güvenlik Kurumu (2009) "Onur Duyacağımız Bir Kurum Kültürümüz Olacak" Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık Haber Bülteni, sayı: 29, s 10.

¹¹² 2008 yılı Faaliyet Raporu (2008), Sosyal Güvenlik Kurumu, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Sistem Ofset, Ankara, yayın no 8, s 28.

görev yapar.

İnsan kaynaklarında uygulanması gereken stratejiler aşağıda belirtildi¹¹³.

- Sosyal sigorta kuruluşlarından personel politikası özerk bir kurumda olması gerektiği gibi belirlenmeli ve personelin kalitesi artırılmalıdır.
- Sosyal sigorta kuruluşlarında aktüerya konusunda eğitim almış uzman sayısı yükseltilmelidir.
- Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında istihdam edilecek kişilerde, bu alanda uzmanlığı olanlara öncelik tanınmalı, bu kişilerin sürekli meslek içi eğitime tabi tutulmaları sağlanmalı ve bu doğrultuda üniversitelerin ilgili birimleri ile ortak projeler üretilmelidir. Bu alanda çalışan personelin ücret ve diğer sosyal hakları yeterli düzeye getirilerek bu alanda çalışma cazip kılınmalı ve kadroların sürekliliği sağlanmalıdır.
- Eğitimli ev kadınlarının sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında gönüllü ve ücretli istihdamı teşvik edilmelidir. Bu alanda çalışacaklara formasyon edinme faaliyetleri düzenlenmelidir.¹¹⁴

6.6. Kurumların Birleşmesinden Sonra İnsan Kaynaklarında Yaşanan Zorluklar

SGS içinde faaliyette bulunan kurumlar farklı bakanlıklara bağlı olarak çalışmakta, bu durum kurumlar arasında norm ve standart birliği ve eşgüdüm sağlanmasını önlemekteydi. Kurumların pratikte özerk bir yapıya sahip olmamaları, ağır isleyen bürokratik bir yapıya yol açmakta, hizmetlerin hızlı ve etkin bir tarzda verilmesini önlemekteydi.¹¹⁵

Yaklaşık yarım asırdır ayrı kurumlar tarafından yönetilen üç ayrı uygulama kanun ve prosedürleri tek bir kurum tarafından yönetilmeye başlandı. Reform

¹¹³ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013 T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yayın no: DPT:2729- ÖİK 681, s 79.

¹¹⁴ ACAR Fatih (2009), “Başkan Fatih Acar 2008 Yılına Değerlendirdi” Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık Haber Bülteni, sayı:24, s 6.

¹¹⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu (2009) “Üç Hibe Programı İçin Çağrı” Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık Haber Bülteni, sayı: 24, s 8.

gerçekleştirilirken bu durumun zorluğu göz ardı edilmeyerek üç yıllık geçiş süreci öngörülmüştür. Üç ayrı kurum yönetim ve kültürüne sahip olan yapının, aynı uygulamaları yeni bir kurumun yönetiminde gerçekleştirecek olması karışıklığa sebep olmuştur. Bu nedenle yeni oluşturulan SGK kendi yönetim anlayışını, kurum kültürünü ve teknolojik altyapı donanımını oluşturarak reform ifadesine uygun düşecek eylem planını gerçekleştirmek düşüncesindeydiler.¹¹⁶

Bununla birlikte, SGK'nun, yükümlülüklerini en verimli ve en etkin şekilde yerine getirilebilmesi, nitelikli personel ihtiyacının giderilmesi merkez teşkilatı ile taşra teşkilatları arasında etkin, verimli ve uyumlu çalışmaların yapılmasına ihtiyaç duyulur.

6.7 Kurumların Birleşmesinden Sonra. Teknolojik Alt Yapı Açısından Yaşanan Zorluklar

Kurumsal altyapı yetersizliği, sosyal güvenlik kurumlarının kapsamında bulunan kişiler hakkında sağlıklı bilgi edinilememesi, kurumlar arasında iletişim eksikliğinden kaynaklanan nedenlerle kime ne kadar yardım yapıldığının bilinmemesi sonucunu doğurmaktaydı.

Kurumlar arasında paylaşılabilecek bir veri tabanı bulunmaması, mükerrer ödemelerin yapılmasına, bir kişinin bu iletişimsizliği kullanarak değişik kuruluşlardan birden fazla yardım almasına yol açabilmekteydi.

SGK'nun bugüne kadar yapılmış teknolojik altyapı konusundaki çalışmaları aşağıdaki gibidir¹¹⁷.

- 12.910 bilgisayar, 8.900 yazıcı alımı gerçekleştirilerek teknolojik altyapı yenilendi.
- Birden fazla sicil numarası bulunan aktif sigortalıların numaraları teke indirilerek hatalı hizmet kayıtlarının düzeltilmesi çalışmaları yapılır.

¹¹⁶ KABATAŞ Yaşar,(2007)a.g.e. s 69

¹¹⁷ Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013 T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yayın no: DPT:2729- ÖİK 681, s 40.

- Bağ-Kur aktif sigortalılarının tescil işlemleri Gelir İdaresi Başkanlığı ve Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüğü ile kurulan altyapı sayesinde on-line olarak gerçekleştirilmeye başlandı.
- Kurumsal raporlama ve istatistik sistemi hazırlanarak 50 raporun düzenli olarak sistem üzerinden raporlanması sağlanır.
- Merkez ve taşra teşkilatındaki tüm birimler için evrak uygulamasının tek yapıda birleştirilmesi amacıyla hazırlanan program işleme açıldı.
- Sigortalıların sigortalama ve tahsis programlarının yazılımı ile kamu işyerlerinin tescili programlarının yazılımları tamamlandı.
- Prim borçlarının yapılandırılması, insan kaynaklarına ilişkin atama, terfi, tahakkuk, sicil, disiplin, kadro programlarının yeniden yazılımı yapılarak teknolojik altyapı tamamlanmıştır.
- Optik uygulamasının MEDULA sistemine uyumu ile ilgili program tamamlanarak işleme açıldı.
- MEDULA'nın yeni sürüm yazılımları ile SUT kurallarının on-line çalışabilmesine yönelik yazılım hazırlandı.¹¹⁸

¹¹⁸ 29.09.2008/27012 Resmi Gazete “2008 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğı”

SONUÇ

Türkiye’de reformun uyum süreci temel dinamiklerine bakıldığında; sistemin sorunlarının doğru tespit edildiği, ancak reformun öncelikle; finansal dengeyi sağlama amacı ile yapıldığı, sosyal güvenliğin sosyal bir hak olduğu gerçeğinin ikinci plana atıldığı görülmektedir. Erken emeklilik, kayıtdışı istihdam, demografik ve hukuksal sorunlar sistemin kanayan yarasıdır. Bunun yanında yoksul ve korunmaya muhtaç kişilerinde sistemin merkezinde olması gerektiği de bir gerçektir. Yapılan düzenleme ile sağlık alanında nüfusun tamamının zorunlu olarak katılacağı primli bir sistem öngörülmektedir. Prim ödeme gücü olmayan yoksul vatandaşların primleri ise devlet tarafından karşılanacaktır. Ancak devletin karşılayacağı sağlık yardım paketinin sınırlı olması ve birçok uygulamada katılım payı alınması sosyal devlet anlayışını ve sosyal hak kavramını zedelemektedir. Bunun yanında sigortacılık alanında yapılan düzenlemelerle; ülkemizdeki ortalama insan ömrü göz önüne alındığında, emeklilik süresinin gereğinden fazla kısaldığı, aylık bağlama oranının da çok fazla düşürüldüğü göze çarpar. Bu durum bireylerin emekli olacaklarına olan inançlarını azaltacaktır. Bununla beraber vücut gücüne dayalı işlerde çalışanların 65 yaşına kadar çalışma olanaklarının olmayışı da reformun ayrı bir olumsuzluğudur. Şu halde ülke gerçeklerinin çok fazla göz önüne alınmadığı reformla daha başlangıçta, yanlış bir amaç ve temele dayalı bir SGS oluşturulmaya çalışılır.

Yeni oluşumu ele alacak olursak. SGSnin odağına yoksulları yerleştiren yeni sistem, nüfusun tümünün zorunlu olarak katılacağı primli bir sistemi öngörmektedir. Sağlık sisteminde ödeme gücü olmayanların primini ise temel teminat paketi kapsamında devlet ödemektedir. Yani, prim ödeme gücü olmayanlar için, devletin yapacağı katkılar bazı paketlerle sınırlı olacaktır. Bu kesimi de devlet ihtiyaç tespiti ile belirleyecektir. Bu da sosyal hak kavramı ile bağdaşmaz. Her sedyen önce, sosyal güvenliğin temel amacı, sosyal bir riskle karşılaşan bireye, ekonomik bir güvence

sağlamaktır. Bu güvence yeterli düzeyde ise, bireyin yoksulluğa düşmesini de önleyecektir. Şu halde, daha başlangıçta, yanlış bir amaç ve temele dayalı bir reformla yeni bir SGS oluşturulmak istenmektedir.

Diğer bir açıdan incelendiğinde, birçok başka alanda olduğu gibi bu alanda da uzun dönemde sürdürülebilir bir çözüm ve çözümde başarı siyasi otoritenin tercihin ve toplumun sağduyusuna, yani “insan” unsuruna dayanmakta olup, bir silsile halinde eğitim seviyesi, toplum bilinci ve ekonomik kalkınma kulvarlarında beklenen seviyeye ulaşılmasının çözüme giden yolda sıçrama yaratacak can damarları olacağı inancıyla her zaman önceliğin bu alanlarda bekleneni yakalamakta olduğu düşünülmektedir. Eğitim seviyesi, toplum bilinci ve ekonomik kalkınmada istenilen düzeye gelindiğinde, SGSmizle ilgili sorunlar da dâhil olmak üzere, toplum olarak üstesinden gelinemeyecek sorunumuzun kalmayacağı düşünülmektedir.

Geçmişteki tek çatı anlayışı ile SGSndeki dönüşümün aracı olan tek çatı arasındaki temel farklılık sadece genel sağlık sigortasının getirilmiş olması değildir. İlk olarak denilebilecek şey; geçmişteki tek çatı anlayışı, sosyal güvenliğin bir hak olarak tanınması neticesinde kurumların mevcut sorunlarına bir çözüm ve herkesin sosyal güvenlik kapsamına alınmasını amaçlayan bir model iken; SGSnin ideolojik temellerinin sarsılması sonucu günümüz sosyal güvenlik reformu kapsamında oluşturulan tek çatı, sosyal güvenliğin bir hak olmaktan çıkarıldığı, sosyal koruma modeli içerisinde kişilerin birer hizmet alıcı yani genel bir müşteri durumuna indirildiği bir sistemi ifade etmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde genel sağlık sigortasının herkesi eşit bir şekilde kapsama alması söylemindeki eşitlik, bir statü eşitliği değil, toplumun geneline yayılmayı ifade etmektedir. Bir sosyal hak olarak eşitlik söz konusu değildir.

SGSnde hizmet ve finansman bağının kopartılması günümüz tek çatı anlayışının en belirgin ve ayırt edici özelliğidir. Bu şekilde SGK’na tekel bir fon ve satın alma yetisi kazandırıldı. Sosyal güvenliğin salt bir hizmet alımına indirgenmesiyle, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak sunulan kamusal hizmetler piyasa ile bir ilişki kurularak sağlanacak ve bu şekilde kamusal hizmet piyasalaştırılacaktır. Devletin

sunmakla görevli olduğu bu hizmetlerde temel bir teminat paketinin belirlemesi aynı zamanda sosyal hak olan sosyal güvenliği güvencesizleştirmeyi de beraberinde getirecektir. Piyasalaşma sürecini yasayan sistemimiz tamamen girdi çıktı esasına itilmekte, sosyal devletin bir görevi olan herkese sosyal güvenlik anlayışındaki eşitlik ilkesi göz ardı edilmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarını birleştirme politikası çerçevesinde günümüz tek çatı anlayışı neyin aracıdır sorusuna vereceğimiz cevap da, sosyal güvenlik reformunun ardında yatan fikri oluşturun: Bu da sosyal güvenliğin yaygın bir güvencesizleştirmeye tabi tutularak, hakların daraltılması ve kısılması ile birlikte piyasalaştırıldığıdır.

Sosyal güvenlik, sürekli ortaya çıkan riskler sonucu bireylerin yaşam kalitesinde meydana gelen olumsuzlukları önlemeye yönelik olarak ortaya çıktı. Bu sosyal güvenliğin doğrudan amacıdır. Sosyal güvenliğin dolaylı amacı ise sosyal adaleti sağlamakla birlikte toplum arasındaki ekonomik dengeyi de sağlamaktır. Sosyal güvenlik is kazaları, hastalık, analık, işsizlik, yaşlılık, malullük, ölüm gibi en çok rastlanan ve en çok kişilere zarar veren sosyal riskleri de kapsama alarak sosyal koruma sağlamaya çalışır.

Sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler de sosyal güvenliğin araçlarını oluşturur. Uygulamada bu yöntemler birbirlerini tamamlayacak şekilde karma olarak uygulanır. Aralarındaki fark sadece kaynak kullanımı sağlanmasında ortaya çıkar. Sosyal sigortalarda yardım görecekt kişi de katkıda bulunurken, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde böyle bir katkı yoktur. Devlet kısmen ya da tamamen kaynak sağlanmasında katkı yapar. Tarih boyunca ihtiyaç duyulan sosyal güvenlik olgusu zamanla giderek daha çok önem kazandı. Ondokuzuncu yüzyılın son çeyreğinden itibaren sanayi devrimi yasayan ülkelerde, sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmış ve gelişti. En önemli gelişmeler ise ikinci Dünya savaşı sonrasında olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devletinin hız kazanmasıyla birlikte en güzel günlerini yasayan sosyal güvenlik 1975'in ardından refah devletinin krize girmesiyle beraber büyük bir sarsıntı içerisine girdi. Refah devletinde yaşanan bu sorunlar devletlerin sosyal politikalarında da önemli değişiklikleri beraberinde getirdi.

SGS, 1980 öncesinde, sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramlarının yükselişi sırasında gelişmesine devam etti. Ancak 1980 sonrasında, dünyada yaşanan ekonomik kriz nedeniyle hızlanan ve kar oranlarının hızlı düşüşü ile açığa çıkan ekonomik bunalım, ekonominin liberal bir yaklaşımla yönetilmesi anlayışını egemen kıldı. Bu durum sosyal güvenlikle ilgili olarak iktisadi bir yaklaşım olan, maliyet hesaplarını ön planda tutan politikaların öne çıkarılmasına yol açmıştır. Bu nedenle, 1980 sonrasında yapılan düzenlemeler dağınık görünümlü, ücretlerin baskılanması, gelir dağılımının bozulması ve yüksek enflasyon gibi etkenlerle yoksulluğun iyice artması sonucunda, siyasilerin bazı geçici önlemler alma çabasından daha ileriye götürülemedi.

Bu dönemde, devletin sosyal güvenlik alanındaki sorumluluğunu bireye indirgemesi, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gibi düşünceler cesaretle ortaya atılmaya başlamıştır. Özelleştirme düşüncesi bazı ülkelerde uygulanmış ve birçok kesimin sosyal güvenlik kapsamı dışında kalmasıyla sonuçlanmıştır. Bu dönüşümün sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi; tek çatı yaklaşımı ortaya çıktı.

Sosyal güvenlik dünya üzerinde bu süreçlerden geçmekteyken Türk SGSnin sorunlarını çözmeye yönelik ilk ciddi reform girişimi 1999'da yürürlüğe giren 4447 sayılı yasa olmuştur. Bu yasayla prim oranları sabit kalsa da prime esas kazançların alt sınırları aşağı çekilip üst sınırları yükseltilerek ücretlerin kesinti yapılacak payı artırılmıştır. Böylelikle prim oranları değişmeden ödenen prim miktarları çoğaltıldı. Sadece çalışma süresine bağlı olan emekliliğe kesin bir yas sınırı getirilmiş ve emeklilik yası, 20 yıllık bir geçiş süresiyle, kademeli olarak, erkeklerde 60'a kadınlarda ise 58'e yükseltilmiş ayrıca emeklilik için asgari prim ödeme gün sayısı 5000'den 7000'e çıkarılmıştır. Getirdiği düzenlemeler açısından 1999 reformu rakamsal bir reformdur. Bu yasa, emeklilik yaşını yükselterek aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranını yukarı çekmeyi ve prim miktarlarını yükselterek sistemin gelirlerini artırmayı hedeflemiş ancak beklenen etkiyi yapamadı. Bu reformun en önemli sakıncası ise sistemin finansman yapısına kesin bir çözüm bulamaması nedeniyle, kişilerin haklarıyla ilgili yeni kesintilerin doğabileceğine de işaret etmesi olmuştur.

2002 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi yönünde

ilk adım atılmış fakat AYMnin KHK' yi iptal etmesi üzerine yürürlükten kalkan SGK, 2003 yılında tekrar kurulmuştur. O günkü yapısıyla sosyal güvenlik kuruluşları arasında norm ve standart birliğini oluşturma çerçevesinde, bir üst koordinasyon kurulu modeliyle oluşturulan kurum, T.C. Emekli Sandığı'nı kapsama almamasıyla tam da isteneni veremedi. Sosyal güvenlik reformu çerçevesinde asıl dönüşüm 2004 yılında hazırlanan sosyal güvenlik yasa tasarılarıyla gündeme taşındı. Hükümetin iktidara geldiği dönemde hazırlanan Acil Eylem Planı uyarınca çalışmalara başlanmış ve ilk ayağı oluşturan sağlık sisteminin dönüşümü, SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devri ile başlamıştır. 2005 yılı içerisinde IMF'nin baskı ve beklentileriyle paralel bir biçimde hem sağlık reformunda ileri adımlar atılması hem de emeklilik sisteminin ayrılması gündeme geldi. Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması, genel sağlık sigortası sistemi ve kurumunun kurulması, aile hekimliği uygulamasına başlanarak sağlam birer sevk zincirinin kurulması, anne ve çocuk sağlığına özel önem verilmesi, koruyucu hekimliğin yaygınlaştırılması ve özel sektörün sağlık alanına yatırım yapmasının özendirilmesi gibi hedeflerle, SGK'nun zeminini oluşturduğu tek çatı modeli, genel sağlık sigortası ilkeleri etrafında kurulmuştur. Sistemin finansman yapısını oluşturan kanun 2006 itibariyle kabul edilmiş ve 2007 yılında uygulanması hükme bağlandı. Sistemin özünü teşkil eden kanun, SGSmizin asıl dönüşümünü gerçekleştiren yapıyı barındırmıştır. Genel sağlık sigortası sistemimize, mevcut sistemimizin yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayamaması ve SGSnin herkesi kapsama almada yetersiz kalması sorunlarına bir çözüm olarak sunulmuştur.

Devam eden yıllılarda Türkiye'de SGSnde yaşanan kargaşa, 5502 sayılı Kanunla, sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanması ve 5510 sayılı Kanun ve bu Kanunlarda değişiklik yapılan çalışmalarla aşılmaya çalışılır. Reform ile yukarıda bahsetmiş olduğumuz sorunların ortadan kaldırılması amaçlanır. Ancak SGSmizde köklü değişim olarak nitelendirilebilecek Kanunun bazı önemli getirilerinin yanında iştirakçilerine sunmuş olduğu haklar da azalma ve yükümlülüklerinde artış ile ortaya çıkan negatif yönleri de mevcuttur.

Ayrıca primli rejim kurumlarının tek çatı altında toplanmasının yanında primsiz rejim kurumlarının da norm ve standart birliğinin sağlanması adına tek çatı altında

toplanmasına gerek duyulmuştur. Bu sebeple ülkemizde faaliyet gösteren tüm primsiz rejim kurumlarının SGK çatısı altında tek elden faaliyet göstermesinin, sosyal yardım sömürülerinin önüne geçilerek, yardımların etkin hale gelmesini sağlayacak ve gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşılacaktır. Tek çatı altında toplanması oldukça zor olan primli SGS kurumlarının tek ele geçmesinin yanında, primsiz SGSnin tek çatı altında toplanması oldukça kolay ve ülkemiz için uygulanmasının oldukça avantajlı olacaktır.

Genel olarak incelendiğinde SGS özellikle yoksulluğa karşı bir güvenlik semsiyesi olarak kurulmalı ve bireysel sorumluluk esas alınarak, asgari bir geçim düzeyinin sağlanmasının hedeflendiği bir yapı oluşturulmalıdır. Muhtaçların sosyal güvenliğini sağlayan, aslında devlet değil, prim veya vergi ödeyen diğer yurttaşlar olduğuna göre, bireyler bunun bilincinde olarak kendi sorumluluklarını, toplumun, yani diğer bireylerin sırtına yüklememelidirler. Güvenlik ağı yaklaşımı, geçici bir süreyle ve yoksulluk sınırı altında kalanlara hitap ettiğinde bir anlam taşımakta, aksi halde oluşan finansman yükü katlanılamaz boyutlara ulaşır. Bireyler kendisine ve topluma karşı sorumluluk duygusu hissetmeli, mümkün olduğunca başkalarına yük olmamak için çalışmalı ve sosyal güvenliği zorunlu durumlarda geçici bir sigorta olarak kabul etmelidir.

KAYNAKLAR

- 2008 yılı Faaliyet Raporu (2008), Sosyal Güvenlik Kurumu, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Sistem Ofset, Ankara, yayın no 8
- ACAR Fatih (2009), “Başkan Fatih Acar 2008 Yılına Değerlendirdi” Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık Haber Bülteni, sayı:24
- ACELYAN Çetin (2007), “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Düünden bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz” Bütçe Dünyası Dergisi, cilt 2/sayı 26
- AKIN Levent, (1996), Bağ-Kur Sigorta Yardımları, İstanbul Alfa Yayınları
- AKTAN Can (2007), “Sağlık Bakanlığı Organizasyon ve Yönetiminde Yaşanan Sorunlar ve Mevcut Durum Analizi” www.canaktan.org
- ALPER Yusuf, (1999), “Yeni Yüzyıla Girerken Yenide Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik” Çimento İşveren, cilt XIII/sayı 2
- ALPER Yusuf, (2000), “Sosyal Sigortalar Finansmanında Değişiklik” Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri ÇMİS
- ALPTEKİN Kamil (2007), “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetlerin Görünümü” www.sosyalhizmetuzmani.org
- ALTAN Mikail – Aslanlar İsmail (2001), “Sosyal Güvenlik Kuruluşlarımızın Özel Sigorta Şirketleriyle Entegrasyonu Temelinde Bir Özelleştirme Modeli” Reasürör Dergisi, Ekim, sayı.42
- ARICI Kadir, (2006), “Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı’nın Genel İlkeleri, İşleyişi, Yeterlilik Sorunu” Mess Mercek Dergisi, yıl 11, sayı 41
- AYDIN Ufuk (1999), “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar”, Eskişehir T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınları No: 117

- BANGER Gürol (2003), “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK’nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları” www.tisk.org.tr
- ÇAĞLAR Ziya (1986), Açıklamalı Uygulamalı Bağ-Kur Mevzuatı ve İlgili Kararlar
- ÇAKAR Erdem (2008), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Primsiz Rejim” Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- ÇELİKOĞLU İlyas, (1994), "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması," DPT: 2355
- ÇEVİK Hasan Hüseyin, (1998)"Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu" Türk İdare Dergisi, sayı 418, Mart
- ÇÖMEZ Niyazi, (2004) Ekonomist Dergisi, Özel Bireysel Emeklilik Eki
- DAYANIKLI B. Fırat (2001) “Sağlık Politikaları, Sağlıkta Finansman ve Bütçeler,” Yeni Türkiye Dergisi Sağlık Özel Sayısı, ciltII/sayı 40
- DEMİRBİLEK Sevdâ, (1995) “T.C. Emekli Sandığının Finansal Açısından İncelenmesi”, Kamu-İş dergisi, cilt 4, sayı 1
- DİLİK Sait (1988) “Sosyal Güvenliğin Finansmanında Fonlar ve İşletilmesi”, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, cilt 1, sayı 4
- DİLİK Sait (1992), “Sosyal Güvenlik”, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara
- DOĞAN, Mehmet Said, (1999), Sosyal Tarih Açısından Osmanlılarda Sosyal Güvenlik Kurumları, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 41, Sakarya
- DURU M.C. (1939). Sosyal Yardım Prensipleri, İstanbul Cumhuriyet Halk Partisi Yayınları
- EGELİ Haluk, (2008), “Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar”, Altın Nokta Basım Yayım, İzmir
- ERGENEKON Çağatay (1998), “Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektifte Bir Bakış” Milli Reasürans Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, İstanbul Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi

- EROL Ahmet ve YILDIRIM A. Ercan, (2005), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Krizlerin Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimine Etkileri”, *Yaklaşım Dergisi*, Yıl: 13, Sayı: 155, Kasım
- GEREK Nüvit (2005) “Sosyal Güvenlik Reformu mu Yoksa Sosyal Güvenlik Çıkmazı mı?” *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi* cilt: XIX/sayı 6
- GEMİCİ, Hacer, (2005), “ Sosyal Güvenlikte 2 YTL’ lik Kavga”, *Sabah*, 4 Kasım, s. 7.
- GÖRGÜN Sevim, (1993) “Kamu Maliyesine Giriş Ders Notları” İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları
- GÜRLÜK Şakir “Sosyal Sigortalı Sayılanlar” <http://www.muhasabenet.net>
- GÜZEL Ali, “3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, sayı: 35
- GÜZEL Ali – OKUR A. Rıza, (2003), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 9. Baskı, Ekim 2003
- KABATAŞ Yaşar (2007) “Sosyal Güvenlik Reformunda Son Durum” *Mali Çözüm Dergisi*, sayı 79
- KILIÇDAROĞLU, Kemal (1997), “Sosyal Sigortalara İlişkin Sorunlar ve Çözüm Yolları”, *Yaklaşım Dergisi*, Yıl: 5, Sayı:59, Kasım, s. 12
- KIZILOT, Sükrü, (2006), “Hastalanınca Hastaneye Gidilmeyecek”, *Hürriyet*, 1 Mayıs, s. 10.
- KOÇ Metin (1999) “Sosyal Güvenlik Reformu” Mülkiye Yayınları, Ankara, sayı 217
- KOÇ Ö. Emre (2007) “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamında Sağlık Harcamalarının Finansman Sorunu ve Çözüm Önerileri” Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- KURTULMUŞ Sevgi, (1998) “Sağlık Ekonomisi ve Hastane Yönetimi”, *Değişim Dinamikleri* Yayınları
- MAKAS Recep (2006) “Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu” *Tes-İş Dergisi*

- MUTLU Ayşegül – IŞIK A. Kadir (2005) “Sağlık Ekonomisine Giriş”, Ekin Kitabevi, Bursa
- OKUR Ali Rıza, “Çatıdan Temele Sosyal Güvenlik Reformu”, www.tisk.org.tr
- OKUR A. Rıza – LAÇİNER Hediye, (2006) "Reform Sonrasında Yaşlılık Aylığı Koşulları," TES-iş Dergisi, sayı: 2006/3, Kasım
- ORAL A.İlhan (2002), Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortaları Uygulamaları, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1331
- SELÇUK M. Rıdvan, (2003),“Bireysel Emeklilik Sistemi Neler Getiriyor?”,Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 260, Nisan
- ŞAKAR Müjdat,(1992) “Sosyal Güvenliğin Finansmanı” Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Ankara Sosyal Güvenlik Kurultayı,
- ŞİDE, M. Sadık (2005), “Sosyal Güvenlik ve Sorunları”, Şeker İş Yayınları, No: 112, Ankara
- Sosyal Güvenlik Reformu (2008) T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Mart
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2009) “Üç Hibe Programı İçin Çağrı” Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık Haber Bülteni, sayı: 24
- Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013 T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yayın no: DPT:2729-ÖİK 681
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2009) “Onur Duyacağımız Bir Kurum Kültürümüz Olacak” Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık Haber Bülteni, sayı: 29
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Mart, 2005
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu “Belediye Poliklinikleri Genelgesi (2009/88)” www.sgk.gov.tr
- TALAS Cahit, (1983). Sosyal Ekonomi, Ankara; “S” Yayınları
- TALAS Cahit (1997) Toplumsal Ekonomi, İmge Kitabevi Ankara 7. baskı, Haziran

- TEPEKULE Umut (2008), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008
- TOSUN Metin (1999), “Aile Yardımlarının Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, yıl:2/sayı 2, Ocak
- TUNCAY A.Can, (1988). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul; Beta Basım Yayım
- TUNCAY A. Can – EKMEKÇİ Ömer (2005), “Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri”, Beta Basım Yayım, 11. baskı, İstanbul
- UŞUN Ercan, (2004), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar," Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Ve Mali Araştırma Yarışması yayın no: 17
- ÜSTÜN, Gülçin, (2006), “Emeklilerin Aylıkların da Kademeli Düşüş Geliyor”, *Milliyet*, 19 Nisan, s. 9.
- YAZGAN Turan, (1975). Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik, İstanbul; İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları
- YAZGAN Turan, (1992), İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Notları, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, Kutay Yayınları, Yayın No: 12, İstanbul
- YORGUN Sayım (2007), “5510 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi’nin İptal Kararı ve Çatırdayan Norm ve Standart Birliği” TİSK Akademi, cilt 2, sayı, 4
- YURDADOĞ Volkan “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri” www.canaktan.com

Yararlanılan internet sayfaları; (Giriş tarihleri belirtilen dipnotlarda mevcuttur.)

www.hukuki.net

www.sgk.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.tisk.org.tr

Yararlanılan kanunlar:

65 YAŞINI DOLDURMUŞ MUHTAÇ, GÜÇSÜZ VE KİMSESİZ TÜRK VATANDAŞLARINA AYLIK BAĞLANMASI HAKKINDA KANUN Kanun Numarası: 2022 Kabul Tarihi: 1.7.1976 Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 10.7.1976 Sayı: 15642 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 15 Sayfa: 3254

SOSYAL SİGORTALAR KANUNU Kanun Numarası: 506 Kabul Tarihi: 17.7.1964 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 29, 30, 31.7.1964 1.8.1964 Sayı: 1176611779 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 3 Sayfa: 2827

SOSYAL SİGORTALAR KURUMU KANUNU Kanun Numarası: 4958 Kabul Tarihi: 29.7.2003 Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 6.8.2003 Sayı: 25191 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 42

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU KANUNU Kanun Numarası: 5502 Kabul Tarihi: 16.5.2006 Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 20.5.2006 Sayı: 26173 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 45

SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU Kanun Numarası: 5510 Kabul Tarihi: 31.5.2006 Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 16.6.2006 Sayı: 26200 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 45

TARIMDA KENDİ ADINA VE HESABINA ÇALIŞANLAR SOSYAL SİGORTALAR KANUNU Kanun Numarası: 2926 Kabul Tarihi: 17.10.1983 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 20.10.1983 Sayı: 18197 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 22 Sayfa: 771

TÜRKİYE CUMHURİYETİ EMEKLİ SANDIĞI KANUNU Kanun Numarası: 5434 Kabul Tarihi: 8.6.1949 Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 17.6.1949 Sayı: 7235 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 3 Cilt: 30 Sayfa: 1335

YURT DIŞINDA BULUNAN TÜRK VATANDAŞLARININ YURT DIŞINDA GEÇEN SÜRELERİNİN SOSYAL GÜVENLİKLERİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ HAKKINDA KANUN Kanun Numarası: 3201 Kabul Tarihi: 8.5.1985 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 22.5.1985 Sayı: 18761 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 24 Sayfa: 401

Yararlanılan Resmi Gazeteler:

Resmi Gazete 27353: 18.09.2009,
Resmi Gazete 27125: 29.01.2009,
Resmi Gazete 27063: 23.11.2008,
Resmi Gazete 27012: 29.09.2008,
Resmi Gazete 27011: 28.09.2008,
Resmi Gazete 26972: 19.08.2008,
Resmi Gazete 26540: 02.06.2007,
Resmi Gazete 26200: 16.06.2006,
Resmi Gazete 26173: 20.05.2006,
Resmi Gazete 24416: 29.05.2001,
Resmi Gazete 21314: 13.08.1992,

İSMAİL ALTIN**38872429070****Tel:** Cep: 0 (507) 351 81 69 **Ev:** 0 (380) 524 78 37**Adres:** Burhaniye Mah. Şehit Ruhsar Cad. Uçak Apt. No:37/1 Merkez/DÜZCE**Doğum Tarihi :** 08.10.1984**Doğum Yeri :** İstanbul**Uyruğu :** T.C.**Medeni Hali :** Bekar**Eğitim Durumu :**

2008 – 2011

Abant İzzet Baysal Üniversitesi (Bolu)

Kamu Yönetimi Bölümünde Yüksek Lisans Eğitimi 4 / 3,00

2003 – 2007

Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Kamu Yönetimi Bölümünde Lisans Eğitimi 4 / 2,16

1995 – 2002

Gebze Anibal Anadolu Lisesi (İzmit)-Düzce Arsal Anadolu Lisesi

Ortaöğrenim 5 / 3,00

1990 – 1995

Halide Edip İlkokulu (İzmit)

İlköğretim 5 / 5,00

Askerlik İle İlişigi: Yok. (Eğitim durumu nedeniyle tecillidir.)**Yabancı Diller :** **İngilizce**

(İyi Seviyede)

Staj ve Öğretim Hayatı:

2009

Milli Eğitim Bakanlığı Ücretli Matematik Öğretmenliği

(1 yarıyıl)

Düzce Atatürk İlköğretim Okulu-Düzce Boğaziçi İlköğretim Okulu

- 2006 **Düzce Defterdarlığı Personel Müdürlüğü**
30 iş günü (Personel işleri ve yönetimi)
- 2005 **A. Kemal Kasapoğlu YMM (Ankara)**
4 Haftalık yaz pratiği (Müşteri ilişkileri ve muhasebe işleri)

Katıldığı Seminer ve Kurslar:

- Ekim-2008 **KAYFOR (Bolu)**
Kamu Yönetimi'nde reform.
- Ekim-2007 **KAYFOR (Kocaeli)**
Kamusal Bilinç, Kent ve Çevre.
- Nisan-2006 **Hulki Cevizoğlu Konferans (Karaman)**
A.B. A.B.D. ve Terör Bağlamında TÜRKİYE.
- Ekim-2005 **1. Yerel Ekonomiler Kongresi (Karaman)**
Küreselleşme ile Değişen Ekonomik Düzen.
- 1998 **Süha Dil Kursu (Gebze)**
İngilizce Dil Kursu (8 Ay)

- Bilgisayar Bilgisi :** * Microsoft Windows 98/XP
* Microsoft Office programları, Word – Excel

Yayımlanan eserlerim: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN SÜREÇ ANALİZİ (Yük. Lis. Tezi)
(Yayımlanmamış çalışmalarda, yüksek lisans eğitimi boyunca çeşitli konularda araştırmalarda bulunulmuştur.)