



**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI KAPSAMINDA
TÜRKİYE'DE YAPILAN DÜZENLEMELER:
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU ÖRNEĞİ**

Mustafa SAYDAM

Yüksek Lisans Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Ana Bilim Dalı

Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN

2024

(Her Hakkı Saklıdır)

T.C.
BAYBURT ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE YAPILAN
DÜZENLEMELER: SOSYAL GÜVENLİK KURUMU ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mustafa SAYDAM

Danışman: Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN

BAYBURT-2024

KABUL VE ONAY

Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN danışmanlığında Mustafa SAYDAM tarafından hazırlanan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Kapsamında Türkiye’de Yapılan Düzenlemeler: Sosyal Güvenlik Kurumu Örneği” başlıklı bu çalışma, 05.08.2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliği ile uygun bulunularak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Abdullah UZUN

Üye : Doç. Dr. Sinan YAZICI

Üye : Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN

Bu tezin kabulü Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun/...../20... tarih ve 20...../.....-..... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Murat KUL
Enstitü Müdürü

BEYANNAME

Bayburt Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN danışmanlığında hazırlamış olduğum “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Türkiye’de Yapılanlar: Sosyal Güvenlik Kurumu Örneği” başlıklı tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin ispat edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

04.09.2024

Mustafa SAYDAM



ÖN SÖZ

“Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Kapsamında Türkiye’de Yapılan Düzenlemeler: Sosyal Güvenlik Kurumu Örneği” başlıklı tez çalışmamın hazırlık ve seminer aşamalarında sınırsız zaman ayırarak bana yol ve yöntem gösteren, bilgi ve tecrübelerini paylaşan aynı zamanda akademik tecrübe noktasında fakir olan şahsıma uluslararası bir sempozyumda sunum yapma fırsatını tanıyıp isminin yanında ismime yer vererek gelişim göstermemde büyük rolü olan Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN Hanımefendi’ye eşsiz şükranlarımı sunarım.

Çalışmamın kamu yönetimi alanı ile ilgili kısımlarında kamu yönetim sistemlerinin ve Türk Kamu Yönetim sisteminin ortaya çıkışı ve değişim süreçlerini kavramamda etkili olan Doç. Dr. Sinan YAZICI Hocama, Türk siyasi hayatının geçirdiği evreleri ve genel siyasi düzene yön veren olgularını öğreterek kamu yönetimlerinde karar alma süreçlerini daha iyi anlamamı sağlayan Doç. Dr. İsmail DURSUNOĞLU Hocama, uluslararası gelişmeler ve düzenlemeler ışığında yönetim bilimi ve kamu yönetimi alanında karşılaştırma yapabilme becerisi kazanmamda emeği olan Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI Hocama, kamu yönetiminin en büyük örgütlenme biçimi olan ve demokratikleşmenin önemli koşullarından sayılan yerel yönetimleri idari, yapısal ve hukuki olarak her açıdan öğrenerek seminer çalışma sürecini başarı ile tamamlayıp ek olarak bu çalışmada da yer vermemde emeği olan Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN Hocama teşekkürlerimi borç bilirim.

Eğitim, savunma ve güvenlik gibi stratejik öneme haiz olan sosyal güvenlik hizmetinin ana sağlayıcısı olan Sosyal Güvenlik Kurumu’nda memur olarak başladığım kariyerim boyunca her kademedeki görev almamı sağlayarak hem yöneticilik vasıflarını kazanmamda hem de sosyal güvenlik hizmetinin sunumu faaliyetlerinin çeşitli süreçlerinde yer alarak Türk sosyal güvenlik sistemini tanıma, sorunları tespit etme ve çözüm fikirleri sunma niteliklerini bana kazandırarak bu çalışmanın ortaya çıkmasında eşsiz emekleri olan kurum yöneticilerime saygılarımı sunuyorum.

Son olarak çalışma süreci boyunca kendisi de kamu görevlisi olup mesai mefhumu olmadan görev yapan, kendi zamanından fedakârlık yaparak çalışmama katkı sağlayan muhterem eşim Nurcan Hanımefendi’ye ve son olarak sosyal güvenliğin “geleceğimiz adına” ne denli önemli ve stratejik olduğunu daha iyi anlamamı sağlayan kızım Amine Beren’e en kalbi duygularıyla teşekkür ediyorum.

Mustafa SAYDAM

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE YAPILAN DÜZENLEMELER: SOSYAL GÜVENLİK KURUMU ÖRNEĞİ

Mustafa SAYDAM

Bayburt Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Fakültesi

Siyaset ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN

Bayburt-2024, Sayfa: 117

Günümüz sosyal güvenlik sistemlerinin ilk ortaya çıkışı, makine kullanımının yaygınlaşması ile başlayan sanayileşme hareketlerinin sonucu olarak Kıta Avrupa'sında yaşanmıştır. Sanayileşme ile birlikte artan üretim ve zenginleşmenin ekonomiler açısından devamlılığının sağlanması çabaları işçi haklarının korunmasına yönelik olarak yeni hakların ortaya çıkması zorunluluğunu doğurmuş, bu noktada sosyal güvenlik sistemleri çözüm alanı olarak görülmüştür. Dünya'da yaşanan gelişmelerden etkilense de Türk sosyal güvenlik sisteminin modern anlamda ortaya çıkışı işçi haklarının korunmasından ziyade, Tanzimat Dönemi'nde tüm yenilik hareketlerindeki gibi devletin dağılmasının önlenmesi amacıyla oluşturulmuştur. İlerleyen yıllarda Türkiye hem uluslararası hem de ulusal nitelikte birçok gelişmenin etkisi altında kalarak sosyal güvenlik sisteminde iyileştirme arayışında olmuştur. 20. Yüzyılın sonuna gelindiğinde Türkiye sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan yapısal, idari ve iktisadi sorunlar, modern sosyal güvenliğin ihtiyaçlarına cevap veremeyecek hale gelerek bir çöküşün ana nedenleri olurken, iyileştirme çabaları yerini kaçınılmaz olarak kalıcı reform arayışına bırakmıştır. Aynı dönemde Yeni Kamu Yönetimi felsefesi doğrultusunda Türk kamu yönetimi sisteminde ortaya çıkan değişim hareketi sosyal güvenlikle dönüşümün gerçekleştirilmesinin önünü açmıştır.

Şeffaflık ve hesap verilebilirlikten uzak ve kapalı yönetimler tarafından yönetilen üç ayrı kurum eliyle sunulan sosyal güvenlik hizmeti, adaletin sağlanmasının önündeki en büyük engellerden birini oluşturmuştur. Kurumların dağınık ve hantal yapısına sosyal güvenlik mevzuatının karmaşıklığı da eklenince, dönüşüm öncesi vatandaşların anayasal hakları olan sosyal güvenlik hakkının tam anlamıyla kullandırılması sağlanamamış, Türk sosyal güvenlik sisteminde adil, eşitlikçi, sürdürülebilirliğin ve şeffaflığın sağlandığı, etkili, hızlı ve verimli hizmet sunumu gerçekleşmemiştir. Dönüşüm ile birlikte Türk sosyal güvenlik sistemi modern sosyal güvenlik ilkelerine ve haklarına bağlı kalınarak baştan aşağı değiştirilmiştir. Kalite, performans ve stratejik yönetimlerin oluşturulması; etik, açık, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltan ve özerk yapılanmanın tesis edildiği; hizmetin vatandaşa en yakın yere götürülmesi ve bilişim teknolojileri kullanımının yaygınlaştırılması ile örgüt içi çalışan ve vatandaş memnuniyetinin ön plana çıkarıldığı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmaya

alışıldığı görülmektedir. Kurumları, bürokratik yapıyı ve girdileri önceleyen anlayış yerini; yönünü vatandaş memnuniyetine ve sunulan hizmetlerin kalitesine eviren yeni sosyal güvenlik yönetim anlayışına bırakmaktadır. Yeni yönetim anlayışının istikrarlı devamlılığı ile sürdürülebilir ve kaliteli sosyal güvenliğin yaygınlaşması, toplumsal gelirin adil dağılımına ve toplumsal barışın korunmasına katkı sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi, sosyal güvenlik, sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik reformu.



ABSTRACT

M.SC. THESIS

REGULATIONS MADE IN TURKEY WITHIN THE SCOPE OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT UNDERSTANDING: SOCIAL SECURITY INSTITUTION EXAMPLE

Mustafa SAYDAM

Bayburt University

Graduate School

Department of Political Science and Public Administration

Thesis Advisor: Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN

Bayburt-2024, Pages: 117

The first emergence of today's social security systems occurred in Continental Europe as a result of industrialization movements that began with the widespread use of machinery. Efforts to ensure the continuity of the increasing production and enrichment in economies with industrialization led to the necessity of new rights to be created for the protection of workers' rights, and at this point, social security systems were seen as a solution area. Although it was affected by developments in the world, the emergence of the Turkish social security system in the modern sense was not created for the protection of workers' rights, but rather for the purpose of preventing the disintegration of the state, as in all innovation movements during the Tanzimat Period. In the following years, Turkey was under the influence of many developments, both international and national, and sought improvements in the social security system. By the end of the 20th century, the structural, administrative and economic problems that emerged in the Turkish social security system became the main reasons for a collapse by becoming unable to meet the needs of modern social security, while efforts for improvement inevitably gave way to a search for permanent reform. In the same period, the change movement that emerged in the Turkish public administration system in line with the philosophy of New Public Management paved the way for transformation in social security.

The social security service provided by three separate institutions that are far from transparency and accountability and managed by closed administrations has constituted one of the biggest obstacles to the provision of justice. When the complexity of social security legislation is added to the scattered and cumbersome structure of the institutions, it has not been possible to fully use the constitutional rights of citizens to social security before the transformation, and the provision of fair, equal, sustainable and transparent, effective, fast and efficient service in the Turkish social security system has not been achieved. With the transformation, the Turkish social security system has been completely changed by adhering to modern social security principles and rights. It is seen that an attempt is being made to

establish a social security system where ethical, open, bureaucratic and paperwork-reducing and autonomous structuring is established; the service is brought to the closest place to the citizen and the use of information technologies is widespread, and employee and citizen satisfaction within the organization is emphasized. The understanding that prioritizes institutions, bureaucratic structure and inputs is giving way to a new social security management understanding that directs its direction to citizen satisfaction and the quality of the services provided. The stable continuity of the new management approach and the expansion of sustainable and high-quality social security will contribute to the fair distribution of social income and the preservation of social peace.

Keywords: Public administration, new public management, social security system, social security reform.



İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	II
BEYANNAME	III
ÖN SÖZ	IV
ÖZET	V
ABSTRACT	VII
İÇİNDEKİLER.....	IX
TABLOLAR.....	XI
ŞEKİLLER.....	XII
KISALTMALAR.....	XIII
GİRİŞ.....	1
Araştırmanın Konusu ve Problemi	4
Araştırmanın Amacı	4
Araştırmanın Önemi ve Gerekçesi	5
Araştırmanın Sınırlılıkları	7
BİRİNCİ BÖLÜM.....	7
1. KURAMSAL ÇERÇEVE	7
1.1. YÖNETİM KAVRAMI.....	7
1.2. KAMU HİZMETİ	9
1.3. KAMU YÖNETİMİ.....	11
1.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi	14
1.3.2. Kamu Yönetiminde Değişim Gerekliliği.....	16
1.3.3. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Anlayışı.....	20
1.3.3.1. Ekonomi politikalarındaki değişimin YKY anlayışına geçiş sürecindeki etkisi	22
1.3.3.2. Yeni kamu yönetimi ilkeleri	24
1.3.3.3. Dünya’da ilk YKY uygulamaları	27
1.3.3.4. Türkiye’de YKY yaklaşımı ve gelişmeleri	29
İKİNCİ BÖLÜM	40
2. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ	40
2.1. BİR KAMU HİZMETİ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK	40
2.2. SOSYAL GÜVENLİK VE RİSKLER.....	43
2.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN TEMEL İLKELERİ	44
2.4. DÜNYA’DA VE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK İLE İLGİLİ GELİŞMELER	46
2.4.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	49
2.4.2. ILO Sözleşmeleri: Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme	50
2.4.3. Avrupa Sosyal Şartı.....	50
2.4.4. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi.....	51
2.5. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİĞİN DEĞİŞİMİ VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ.....	51
2.5.1. Osmanlı Devleti Dönemi Sosyal Güvenlik	52
2.5.2. I. TBMM Dönemi Gelişmeler	53
2.5.3. Cumhuriyet Dönemi Sosyal Güvenlik Gelişmeleri	54
2.5.3.1. 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu	56
2.5.3.2. 3008 sayılı İş Kanunu	56
2.5.3.3. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı’nın kurulması	57

2.5.3.4. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun (SSK) kurulması	57
2.5.3.5. Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Kurumu (BAĞ-KUR)'nun kurulması	59
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	60
3. BİR YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI OLARAK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NDE DÖNÜŞÜM	60
3.1. SOSYAL GÜVENLİK'TE DEĞİŞİMİN NEDENLERİ	60
3.1.1. Finansal Kaynaklı ve Yapısal Sorunlar	61
3.1.2. Norm ve Standart Birliğinin Olmaması Sorunu	68
3.2. KALKINMA PLANLARINDA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ	68
3.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).....	68
3.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).....	69
3.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)	69
3.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979-1983).....	70
3.2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).....	71
3.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).....	71
3.2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	72
3.2.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).....	72
3.2.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)	73
3.2.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)	74
3.2.11. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023).....	74
3.2.12. On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2024-2028).....	75
3.3. SOSYAL GÜVENLİK REFORM YASASI: 4447 SAYILI KANUN	76
3.4. KURUMSAL YAPININ İYİLEŞTİRİLMESİ VE 5502 SAYILI KANUN İLE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU'NUN KURULMASI.....	78
3.4.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Kurulu'nun Oluşumu ve Görevleri	79
3.4.2. Yönetim Kurulu, Oluşumu ve Görevleri	80
3.4.3. Sosyal Güvenlik Kurumum Başkanı ve Görevleri	81
3.5. 5510 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU: UYGULAMADA BİRLİĞİN SAĞLANMASI	84
3.6. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAŞANANDÖNÜŞÜMÜN ETKİLERİ BAKIMINDAN İNCELENMESİ	89
3.6.1. İdari Açıdan Dönüşümün Etkileri	89
3.6.2. Mali Açıdan Dönüşümün Etkileri	93
SONUÇ, TARTIŞMA VE ÖNERİLER.....	102
Sonuç	102
Tartışma	104
Öneriler	107
KAYNAKÇA.....	109
ÖZ GEÇMİŞ	117

TABLÖLAR

Tablo 1: Geleneksel Yönetim ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması	27
Tablo 2: Cumhuriyet Dönemi Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri	56
Tablo 3: 2007 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Dengeleri	68
Tablo 4: Genel Sağlık Sigortalılarının Sağlık Hizmeti Alabileceği Hizmet Sunucuları	89
Tablo 5: Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamındaki Nüfus Sayıları	95
Tablo 6: Türkiye’de İstihdam Sayıları ve Aktif Sigortalılık Durumu	97
Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesinde En Fazla Paya Sahip Giderler	98
Tablo 8: SGK Tarafından Yapılan Sağlık Harcamaları ve Kişi Sayıları	99



ŞEKİLLER

Şekil 1: Yönetimin Aşamaları.....	8
Şekil 2: Yıllar İçerisinde Sosyal Güvenlik Aktif/Pasif Oranları.....	64
Şekil 3: Sosyal Güvenlik Merkezleri, Türleri ve Kuruluş Kriterleri.....	83
Şekil 4: Sigorta Kolları Bakımından Sağlanan Haklar	86
Şekil 5: Sosyal Güvenlik Kurumu Personel Sayısı	91



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AEP	: Acil Eylem Planı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
e-DEP	: e-Dönüşüm Eylem Planı
EM-SAN	: Emekli Sandığı
EYT	: Emeklilikte Yaşa Takılanlar
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GKY	: Geleneksel Kamu Yönetimi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
HİTAP	: Hizmet Takip Programı
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	: International Monetary Fund
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KPSS	: Kamu Personel Seçme Sınavı
MEDULA	: Medikal Ulak
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Araştırma Projesi
MOSİP	: Mali Otomasyon Sistemi İşletim Sistemi
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SIGMA	: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
SYZ	: Sosyal Yardım Zammı
ŞÖNİM	: Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Devlet eli ile yürütülen bilinen en eski sosyal güvenlik uygulaması Eski Mısır'da, iktisadi bolluk döneminde birikimi yapılarak depolanan buğdayların, kıtlık dönemlerinde halkın ihtiyaçları için kullanılmasıdır. Toplamların farklı özellikleri neticesinde birtakım değişiklikler görülmekle birlikte sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik uygulamalar genel olarak çok uzun süre dini enstrümanlar ve aile içi yardımlaşmalar şeklinde gerçekleşmiştir. Muhtaçlığa uğrayan fertlerin geçici süre bakımının yapılması, evleneceklerle yardımlar, ölüm ve afetler gibi olumsuz sonuçlar doğuran olaylar karşısında aile bireylerinin ihtiyaçlarının karşılanması, aile içi uygulamalara örnektir. Zekât, sadaka ve kurban ibadetleri İslam'ın yaşandığı toplumlarda yaygın iken diğer toplumlarda kilise, manastır gibi kuruluşlar ile tarikatlar benzeri örgütlenmeler sosyal güvenliğe yönelik faaliyetlerde bulunmuştur.

Tüm toplumlarda ortak olarak karşımıza çıkan sosyal güvenlik müesseseleri lonca teşkilatlanmaları ya da meslek içi yardımlaşmalardır. Meslek örgütlenmelerinin en bilinen örneği Osmanlı Devleti zamanında ahilik teşkilatıdır. Teşkilat kapsamında usta, kalfa ve çıraklar ile bunların yakınları, ihtiyaç duymaları halinde gerekli maddi kaynaklardan yararlanmışlardır.

Sosyal güvenlikle ilgili ortak diğer bir husus ise devletlerin bu alanda sorumluluk almamış olmalarıdır. Sosyal güvenliğe yönelik işler daha çok halk katmanlarının eli ile yürütülmüştür. Devlet dediğimiz üstün kudret sahibi örgüt genel hatları bakımından daha çok savunma, güvenlik ve iktisadi işlemlerin gerçekleşmesine yönelik tedbirleri almıştır.

Fransız İhtilali ve sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan vatandaşlık, insan hakları ve bu hakların kullanılması, işçi, çalışan, işveren gibi kavramlar devletin yönetim anlayışını değiştirmiş, devletin yerine getirmesi beklenen görevlerde sayısal ve niteliksel anlamda değişiklikler yaşanmıştır. Vatandaşlık bilinci kamu hizmeti anlayışını beraberinde getirmiş, sonuç olarak artan görev sorumluluklarını yerine getirmek için devletlerin teşkilatlanma ve insan kaynağı oluşturma ile bunları sorunsuz devam ettirecek sistemleri kurma gibi yeni görevleri üstlenmesi zorunluluk haline gelmiştir. Nüfuz alanına yönelik tüm örgütlenmeyi gerçekleştirme amacıyla gerekli olan kaynakların temini, kullandırılması, denetimi, iş birliğinin sağlanması kamu yönetim biliminin ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetimi disiplini, devlet için en iyi örgütlenme modeli olarak, 20. Yüzyıl sonlarına kadar, Max Weber'in ortaya koyduğu geleneksel bürokratik kamu yönetimi anlayışını savunmuştur.

Genel anlamda kamu yönetimi sistemleri hususi manada geleneksel kamu yönetimi anlayışı, hâkim olduğu süre boyunca, birçok eleştiriye maruz kalmıştır. Yaşanılan büyük

savaşlar, ortaya çıkan ve bütün dünyayı etkileyen ekonomik krizlerin nedeni olarak devlet ve onun kamu yönetimi uygulamaları gösterilmiştir. Diğer taraftan insan ihtiyaçlarının değişmesi, nüfus yapısının dönüşümü, ekonomik sistemlerin geçirdiği süreçler devletin rolünü de yıllar içerisinde değiştirmiştir. Son tahlilde devletten beklenen görevlerin yerine getirilmesi için yeni bir kamusal yönetim anlayışının oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Beklenen değişim 1980'li yıllarla birlikte Yeni Kamu Yönetim Anlayışının kamu yönetimlerinde hakim paradigma olmasıyla gerçekleşmiştir. Türk kamu yönetimi gecikmeli de olsa 2000'li yıllarla birlikte yeni anlayış doğrultusunda dönüşümü sağlamıştır.

Tüm kamu hizmetlerinde olduğu gibi sosyal güvenlik hizmetleri de bu süre zarfında en çok değişime uğrayan alan olmuştur. Ekonomilerin gelişmesi, çalışan nüfustaki değişim, teknolojik gelişmeler insanoğlunun faydasına birçok yeni imkân sunarken, sosyal güvenliğin kapsamı altında olan riskleri ve bu risklerin sonuçlarını bertaraf edici tedbirleri de arttırmıştır. Sosyal güvenlik sistemi, ilk olarak işçi haklarına yönelik tedbirlerin alınması üzerine kurulurken, ilerleyen yıllarda çalışma hayatının tamamına yayılmıştır. Kapsam, ilk dönemlerde işçilerden oluşurken, sonraları kamu görevlileri ve bağımsız çalışanların da dahil edilmesi ile genişlemiştir. Aynı zamanda bu kişilerin bakmakla yükümlü oldukları kişiler de sistemin kapsamı içine alınmıştır. İlk dönem sosyal güvenlik anlayışı, çalışılan dönemde kişilerin iş kaybı riskine yönelik tedbirleri almaya yönelik iken, ilerleyen zamanlarda, modern sosyal güvenlik ilkeleri doğrultusunda hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm ve emeklilik dönemlerine yönelik tedbirlere dönüşmüştür.

Tanzimat Dönemi'nde batıdan ayrılarak işçilerin kişi haklarını koruma amacından ziyade, İmparatorluğun dağılmasını önlemeye yönelik olarak ortaya çıkmıştır. Bu minvalde ilk sosyal güvenlik uygulamaları Batı'dan farklı olarak işçileri değil, ordu mensuplarını kapsayacak sandıklar şeklinde oluşturulmuştur. Daha çok devlet görevlilerine yönelik atılan adımlar savaş yıllarında ordunun ihtiyacı olan üretimin aksamadan sağlanabilmesi adına işçilere yönelik olarak da atılmaya başlanmıştır. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti devleti hem savaş döneminin koşulları nedeniyle yine askeri üretimin aksamaması hem de bir an evvel ekonomik gelişme ve ekonomik bağımsızlığın kazanılması adına üretim alanına kaymıştır. Sosyal güvenlik alanında yıllar içerisinde uluslararası gelişmelerin etkisi ile Türk sosyal güvenlik sistemi de toplumun tamamını kapsayıcı tedbirlerin alındığı bir sistem haline gelmiştir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde zaman içerisinde haklar ve kapsam bakımından olumlu gelişmeler yaşanmasına rağmen, adalet ve eşitlik tam anlamıyla sağlanamamıştır. Tüm kamu hizmetlerinde yaşanan değişim gibi sosyal güvenlik alanında da modern anlamda yaşanan

değişim istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir. Modern sosyal güvenliğin en önemli ilkeleri olan prim ödeme esasına dayalı, kamusal nitelikli, kar amacı gütmeyen ve bütün sosyal riskleri kapsayıcı özelliklere haiz sosyal güvenlik sistemi 2000’li yıllar sonuna gelindiğinde kurulamamıştır. Bunun yerine; vatandaşların işçi, memur ve esnaflık statülerine göre ayrıma tabi tutulduğu, haklar ve yükümlülükler bakımından farklılaştırmaların yapıldığı, primsiz ödemelerin önemli yer tuttuğu, sağlık hizmetlerinden parasını ödemediği yararlanamamanın, hastanelerde rehin tutulmanın artık sıradan sayıldığı problemlerle dolu sistem haline gelmiştir. Farklı idari yapılarda dağınık halde kurumların tek bir kamusal hizmeti sunmada yetersiz kalması, hukuki yapının karmaşıklığı, alt yapı sistemlerinin kurulamayışı hizmetlerden memnuniyetle faydalanması gereken vatandaşların bu haklarına da ulaşmalarını kısıtlayıcı rol oynamıştır.

Sigortacılık tekniğine uygun olarak işlemesi gereken sosyal güvenlik sistemi, cari dönem kamusal tasarruflar ile geleceğe dönük aylık ve gelirlerin ödenmesini gerektirirken finansal olarak çöküşün eşiğine gelmiş, aktüeryal dengeler bozulmuş ve vatandaşlar hak ettikleri kazanımları alamaz olmuştur. Öyle ki devlet vatandaşlarının haklarında kısıtlamalara gitmek zorunda kalmıştır.

Devlet ve paydaşlar sistemin sorunlarının çözümü için çalışmalar yapmış olmasına rağmen gerek ülkenin ekonomik durumu gerek sosyal kesimlerin ortak çözüm paydalarında bulunamayışı gerekse de sistemin kurtarılması adım atması gereken hükümetlerin buna muktedir olmayışları sistemi çöküşün eşiğine getirmiştir. Siyasi, ekonomik ve sosyal etkenlerin olumsuzluklarına karşılık sistemin yeniden dizaynı hatta devlet tarafından “reform” olarak adlandırılan değişimin yaşanması ancak 2000’li yıllarla mümkün olmuştur. Reform için ihtiyaç duyulan strateji, motivasyon ve koordinasyon Türk kamu yönetimi sisteminin “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (YKY)” doğrultusunda yaşadığı dönüşümle bulunmuştur. Çalışmada Türk kamu yönetimi sisteminin önemli bir kolu olan sosyal güvenlik sisteminde gerçekleşen dönüşüm ele alınmıştır.

2003 yılında Türk kamu yönetiminde “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” projeksiyonu ile dönüşüme tabi tutulurken, sosyal güvenlik sistemini oluşturan kurumlar da bu dönüşümün ayrı bir ayağı olarak görülmüştür. Kamu yönetim istemimizin geçirdiği değişimin temel mantığının ve stratejik adımlarının ana hatlarından aynı şekilde sosyal güvenlik hizmeti sunan kurumlarımız da etkilenmiştir. Bu nedenle çalışmanın birinci bölümünde Türk kamu yönetimi sisteminin geçirdiği dönüşüme ana hatları ile yer verilerek Yeni Kamu Yönetimi anlayışının felsefesi anlaşılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihsel süreci ele alınmış: sosyal güvenliğin toplum nezdindeki yardımlaşma anlayışından devletlerin vatandaşlarına sunmak zorunda olduğu bir kamu hizmetine dönüşüm aşamaları, şartları, gelişmeleri ve tüm kamu hizmetlerinde olduğu gibi yıllar içerisinde toplumların sosyal güvenliklikten bekledikleri hizmet anlayışının değişimi incelenmiştir. Bu kapsamda değişen koşullar ışığında devlet eli ile neden reform yapılmasına ihtiyaç duyulduğu ortaya konulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen ve reform olarak adlandırılan dönüşümün aşamaları, yapısal ve hukuki düzenlemelere yer verilmiştir. Ana sorunlar ortaya konularak çözümleri bu bölümde ele alınmıştır. Sonuç, tartışma ve öneriler bölümünde ise reformun sonuçları üzerinde durulmuş, reformdan beklenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı tartışılmış, sayısal veriler eşliğinde sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu durum incelenmiştir. Amaç dönüşüm öncesi sistemi çöküş noktasına getiren faktörlerin belirlenerek aynı olumsuz sonuçlara ulaşılmasına yönelik tedbirler ortaya koymak, mevcut durumu daha iyiye götürmektir.

Araştırmanın Konusu ve Problemi

Çalışmanın konusu işçi, işveren, memur ve emekliler ile bunların dul, yetim ve ana-babalarının emeklilik, aylıktan yararlanma ve sağlıktan faydalanmaları iş ve işlemlerini yürüten Sosyal Güvenlik Kurumunun “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı çerçevesinde ele alınarak bugünkü durumuna gelme sürecinin incelenmesidir.

Kamu yönetimi sistemlerinde hakim olan yönetim anlayışının değişmesinin gerekçeleri kamu hizmeti anlayışındaki beklentilerin değişmesi ile birlikte ele alınmıştır. Türkiye’de sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunda görevli ve sorumlu olan kurum ve kuruluşlar da bu değişimden etkilenmiştir. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında dönüşümü yapılan sosyal güvenlik sisteminin, dönüşüm öncesi dönemle kıyaslandığında başarılı olup olmadığı çalışmanın problemi.

Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen dönüşümün sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulmasında karşılaşılan sorunların çözümünde yeterli olup olmadığının incelenmesidir.

Araştırmanın Önemi ve Gerekçesi

Anayasal bir hak olan sosyal güvenlik hakkının kullandırılmasına yönelik olarak devletin aldığı tedbirler üzerinde yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerinin incelendiği bu çalışma ile sistemin dönüşümüne neden olan sorunlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu sayede sorunlara çözüm olarak kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun iş ve işlemlerinden etkilenen iç ve dış paydaşlarının memnuniyetlerinin arttırılmasına yönelik çözüm yolları bulunmasına katkı sağlanacaktır.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Çalışmada kamu yönetimi anlayışındaki değişimin nedeni olarak kamusal nitelikli hizmetlerden beklentilerin değişimi sonucu olduğu belirtilirken, sosyal güvenlik sistemlerinin kuruluş amacı olan sosyal güvenlik hizmetlerinden beklentilerin değişmesi de incelenmiştir. Dünyada sosyal güvenlik hizmetlerindeki değişim anlayışı sosyal güvenlik sistemlerinde de değişimi beraberinde getirmiş, ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar devletleri idari, hukuki ve finansal olarak yeni tedbirler almaya yönelttiği görülmüştür. Kamu yönetiminin bir parçası olan sosyal güvenlik sistemlerinde atılan adımlar sistemleri daha iyiye götürme amacıyla iken Türkiye'de gerçekleşen ise çökme safhasına gelen sistemin tamamen dönüşmesidir. Bunun sonucu olarak araştırmanın yapıldığı döneme kadar olan süreçte, dönüşüm sonrası sistemin kamu yönetimi sisteminin bir parçası olarak ele alınmasından ziyade tek başına sosyal güvenlik sisteminin incelenmesi şeklinde olmuştur. Diğer taraftan kamu yönetimi sistemimizde Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla yapılan değişiklikler noktasında da oldukça fazla çalışma bulunmaktadır. Türk sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümü YKY doğrultusunda Türk kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilen değişim ile bağlayan çalışmalara yeterince ulaşılammış olması araştırmanın tamamlanmasında zorluk olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu dönüşüm itibari ile aynı kamusal hizmeti sunan üç kurumun birleştirilmesi ile oluşturulmuştur. Kurumun mevcut insan kaynağı bu kurumlara ait personelden ve sonrasında istihdama katılanlardan oluşmaktadır. Çalışanlar arasında eski kurumlarına yönelik aidiyet duygusu hakim olduğu görülmekte, yeni kurulan SGK' nın kurum içi işleyişine yönelik objektif değerlendirmelerin yapılamaması sorunu ortaya çıkmaktadır. Yeni yönetim anlayışının çalışanların memnuniyet düzeylerini nasıl etkilediğinin sağlıklı olarak ölçülemeyişi çalışmada karşılaşılan diğer bir zorluktur.

Çalışma sürecinde karşılaşılan diğer zorluk ise vatandaş memnuniyetlerinin tam anlamıyla belirlenemeyişidir. Sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesi yeni bir kanun

ıkartılmış olmasına karşılık hali hazırda geçmişten gelen beş ayrı kanunla hizmetler yürütülmektedir. Özellikle emekli, dul ve yetim aylıkları gibi vatandaşların beklentilerinin yüksek olduğu hizmetler yeni mevzuat hükümlerine göre değil, eski kanunlara göre hesaplanarak hak sahiplerine ödenmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre aylıklar ancak 2008 yılı sonrası sisteme girenler hakkında uygulanacağından, söz konusu düzenlemenin sonuçlarının ne yönde olacağının cari dönemde belirsiz oluşu bu anlamda çalışma da karşılaşılan bir diğer zorluktur.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YÖNETİM KAVRAMI

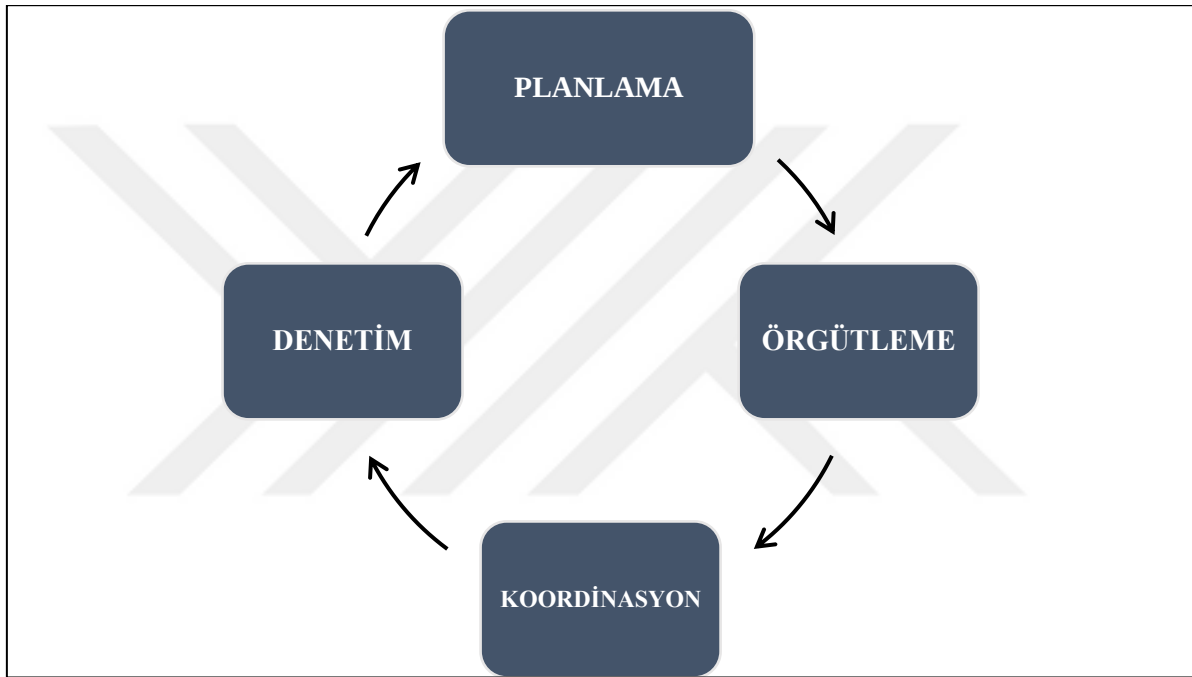
Kamu yönetimi: Kendine özgü kuralları, etki alanı, yöntemleri ve amaçları bulunmakla birlikte, diğer yönetim sistemleri gibi “yönetim” disiplinin alt kümelerinden birisi olarak görülmektedir. Uygulama alanı devlet örgütü olan kamu yönetiminin ne olduğunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlaması amacıyla yönetim kavramına kısa bir bakmak gerekirse: yönetim, belirlenmiş bir amacın gerçekleştirilmesi hedefinde, en az iki insanın yer aldığı bir grupta, kişiler arasında eşgüdüm ve iş birliğinin sağlanarak, kolektif halde planlanan işlerin yürütülmesidir. Yönetim, söz konusu amacın gerçekleşmesine yönelik olarak yürütülen iş ve çabalar bütünüdür (Tosun, 1992, s. 161).

Tanımdan anlaşılacağı üzere yönetim, mevcut insan kaynağını bir hedef doğrultusunda, iş birliği içerisinde faaliyette tutmaktır. Burada yönetimin üç temel ögesi ortaya çıkmaktadır. Birinci öge *insan veya gruptur*. Yönetim faaliyetinin oluşabilmesi için mevcut eyleme insan unsurunun dâhil edilmesi, iki veya daha fazla kişinin bir araya gelmesi, büyüklüğü önemli olmadan topluluk oluşturulması, yani grup oluşumunun bulunması söz konusudur. Ek olarak grubu oluşturan kişilerin iş birliği içerisinde aynı anda aksiyon alması gerekmektedir. *Etkileme ve iş birliği* eylemi, yönetimin ikinci unsurudur. Üçüncü unsur amaçtır. Birden fazla kişinin kayaya sadece bakması yönetim sürecinin oluşması için yeterli olmaz, kayanın bir tarafa doğru hareket ettirilmesi gibi bir amacın da aynı anda oluşması (Berkley ve Rouse, 2004, s. 5-6) gerekmektedir.

Tek başına ferdin bulunduğu bir durumda yönetimden bahsedilemeyeceği gibi rastgele bir araya gelen yığınlar içerisinde herhangi bir yönetim durumundan da bahsedilemez. Yönetimde bir örgüt ya da grup içerisinde belirli amaçlara ulaşma hedefinde kolektif şekilde izlenecek yol ve uygulanacak yöntemlerin varlığı söz konusudur. Bilinçli hareketin varlığı bir yerde yönetim faaliyetinin oluşmasının temel koşuludur. Örnek olarak; stadyuma müsabaka izlemek için toplanan taraftar/seyircilerin durumu ile konu basit bir biçimde anlaşılabilir hale getirilebilir. Gelenlerin sadece futbol karşılaşması izlemek amacıyla toplandığı ve süre sonuna kadar rastgele vakit geçirdiği durumda bir yönetim sürecinden bahsedilemez. Ancak bu insanların müsabakanın herhangi bir anında sergilenmesi amacıyla koreografi oluşturmak üzere bir hazırlık sürecinde yer almaları yönetim faaliyetinin oluştuğunu göstermektedir. İlk durumda insanların stadyuma gelme amacı müsabaka izlemek olsa da burada kolektif hedef koşulu gerçekleşmemektedir, insanlar mecburen o stada gelmek zorundadır. İkinci durumda

ortak bir amaç (koreografi oluşturma), kolektif hareket yani yönlendirme ve iş birliği içerisinde olan insan grubunun varlığı söz konusudur.

Grup ya da örgütün boyutu ne olursa olsun toplumun en küçük birimi olan aileden, aynı toplumun çatısı durumundaki devlet yapılanmasına kadar yönetimlerin başarılı ve sürdürülebilir olması için birtakım aşamaların yerine getirilmesi gerekmektedir. Ortak amaca ulaşmada hedeflerin varlığı, sistematik süreçlerin yer alması, maddi ve/veya maddi olmayan kaynakların elde edilmesi, korunması ya da değiştirilmesi gibi süreçlerin etkili ve verimli idare edilmesinin ana koşulu, bu aşamaların başarılı bir biçimde sağlanabilmesine bağlıdır. şekil 1’de yönetimin aşamaları gösterilmektedir;



şekil 1: Yönetimin Aşamaları

Yönetimin ilk aşaması planlamadır. Bir anlamda geleceğin önceden tasarlanarak belgelenebilir hale getirilmesi (şahin, 2011, s. 151) olarak açıklanabilen planlama gruba amaçların tanıtılması ve amaçlar ulaşmak için belirlenen hedef ve stratejilerin belirlenerek karar verilmesidir.

Yönetimin ikinci aşaması olan örgütleme; grup içerisinde ihtiyaç duyulan iş bölümünün yapılması, gerekli sorumlulukların dağıtılması, birimler arası iletişimin ve uyumun oluşturulmasına yönelik çabalardır. Kamu yönetimi alanında ele alınan örgütleme ise kısaca teşkilatlandırma olarak kavramsallaştırılabilmektedir (şahin, 2011, s. 171). Bu aşamada grubun ihtiyaçları belirlenir.

Gerekli olan beşerî ve/veya maddi kaynakların tespit edildiği, dağıtımının gerçekleştirildiği ve kaynakların tedariki ve muhafazasının sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik faaliyetler yürütüldüğü koordinasyon yönetim organizasyonunun üçüncü aşamasıdır.

Yönetimin son aşaması ise denetimdir. Denetim işletmelerde sermayedarlar kamu yönetiminde ise vergi mükellefleri ile yönetimin arasındaki güvenin tesis edildiği önemli aşamadır (Şahin, 2011, s. 257). Grubun bir araya gelme amaçlarına ulaşıp ulaşılmadığının muhasebesinin yapıldığı son evredir. Denetim aşaması hem tedavi ve rehabilitasyon hem de geliştirici özellik göstermektedir (Eryılmaz, 2006, s. 4-5). Amaçlara ulaşmada başarısızlık durumunda; sebeplerin belirlenerek ortadan kaldırılması ve aksaklıklara karşı önlemlerin alınması tedavi edici ve rehabilite edici nitelik gösterirken, başarılı sonuçlarda ise amaçlara daha verimli, hızlı ve etkin ulaşılmasının yollarının aranması mevcut yönetim anlayışının terakki edici nitelikte olduğunun göstergesidir. Denetim aşamasının azami fayda sağlayıcı bir şekilde yapılması yönetim sürecinin başarısını artırmaktadır.

1.2. KAMU HİZMETİ

Türk idare hukukunda “amme hizmeti” olarak da yer alan “kamu hizmeti” kavramı durağan bir olgu olmayıp, insanoğlunun belirli kurallar dahilinde bir arada yaşamaya geçtiği eski çağlardan beridir değişim içerisinde bulunmaktadır. Bahse konu bu değişim yerel kültürlerin ve coğrafi koşulların farklılığından kaynaklandığı gibi bilim ve teknolojinin ilerleme kat etmelerinden de meydana gelebilmektedir. İnsan hayatı ve ihtiyaçlarının tekamülü ile doğrudan ilişkili olan kamu hizmeti kavramının bu farklılıklar nedeniyle dünya genel idari hukuk sistemleri içerisinde tek başına genel geçer bir anlamının bulunmadığı ortadadır. Kamu kurum ya da kuruluşları veya bunların denetim ve gözetimi dahilinde özel girişimler tarafından sunulan mal ve hizmetler (Aydın, 2017, s. 31) olarak kısa tanımlı yapılabilecek olan kamu hizmetine getirilen farklı tanımlamalardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

Kamu hizmeti, tüzel kişiliğe haiz kamu kurum ve kuruluşları tarafından veya onun kamu hukuku kurallarına göre yetkilendirdiği ve denetimini yaptığı kişiler tarafından, nihai amacı kamu yararının sağlanmasına yönelik olan faaliyetlerdir. Diğer bir ifadeyle kamu hizmeti, kamu tüzel kişisi tarafından sağlanan veya üstlenilen kamu yararı amacına yönelik bir faaliyettir (Gözler, 2003, s. 219).

Kamu hizmeti, toplum için önemi ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir (Gülen,

1988, s. 148). Tanımlar incelendiğinde bir faaliyetin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi için üç ana esas üzerinde oturtulması gerektiği görülmektedir. Söz konusu faaliyet:

- 1- Kamu yararını amaçlamalı, sonuçları kamuya faydalı olmalı,
- 2- Kamu tüzel kişilerince yani devlet eliyle yürütülmeli ya da devlet tarafından özel kişilere yaptırılmalı,
- 3- Son kertede kamu hukukunun denetiminde olmalıdır.

Kamu hizmeti olgusunun doğrudan bağımlı olduğu diğer nokta ise devletin yani toplumsal sistem üstü bir gücün varlığıdır. Devlet organizmasının varlık nedeni kamu hizmeti olarak görülmektedir (Sezer, 2008, s. 147). İnsanlığın dünya üzerindeki varoluş zamanının başlarındaki sosyal döngü topluluğu oluşturan bireylerin tamamının ortak çalışmasıyla gerçekleştirilmiş, birlikte çalışma sonucu avcılık ya da toplayıcılıkla elde edilen ürünler ortak olarak paylaşılıp ilerleme sürdürülmüştür. Kişiler için henüz daha tek başına hayat sürdürme anlayışı hâkim olmamış ve bunun yolları da bulunamamıştır. Yerleşik hayatla birlikte tarım ve hayvancılık artık tüm bireylerin birlikte hareket etmesini gerektirmeyecek işler olarak hayata girmiştir. Bireyler toplum içinde bir miktara kadar kendi ihtiyaçlarını yine kendileri karşılamaya başlamış, yeni ihtiyaçlar kişileri yeni iş uzmanlıklarına -başka bir tabirle zanaatlara- mecbur bırakmış, bu da farklı işler için farklı iş bölümlerini meydana çıkartmıştır. Tüm bunların neticesi üretim süreci oluşmuş ve zenginlikler artmaya başlamıştır.

Toplumsal oluşumların ilk örneklerinin görülmesiyle birlikte ortaya çıkan bu yeni durum tıpkı kendisi gibi yeni bir düşünceyi “özel mülkiyet” anlayışını da beraberinde getirmiştir. İnsanın sahip olduğu maddi varlıkların yanı sıra, canının ve bedeninin sağlamlığı ve korunmasını da kapsayan özel mülkiyet, tek başına varlık gösteremeyip sosyalleşen ve toplum içerisinde yer bulma amacı taşıyan insanoğlu için korunması, kazanılması ve devam ettirilmesi gereken en büyük öncelik haline gelmiştir. Bu bilinçle toplumlar halinde yaşamaya başlayan Sümerler, Mısırlılar ve İnkalar’ın, zaman geçtikçe kazandıkları özel mülklerini ve zenginliklerini kuvvet kullanarak; mücadeleler sonucu verimli stratejik bölgeleri hem kendi toplumları içerisinde birbirlerine hem de etrafta yer alan ve bu zenginliklerin taliplisi olan diğer toplumlara karşı korunması zarureti ortaya çıkmıştır. Kaçınılmaz sonuç olarak, toplumu oluşturan bireylerin üzerinde ve topluma karşı eşit mesafede bir kudretin varlığı ihtiyaç haline gelmiştir. Nitekim Sümerler tarihi incelendiğinde bu medeniyetin devlet oluşturmalarının Mezopotamya’ya ilk yerleşimleriyle olmayıp, yıllar içerisinde gerçekleştirmiş olmaları, yaşanan tarihsel ve sosyolojik gelişim sürecinin en sonunda devlete ihtiyacı ortaya çıkarmasının kanıtıdır. Platon (1975) bu durumu “Devlet, ne gökten inmiştir ne de zayıf bir

toplumsal anlayışmadır. Devletin kaynağı insan ihtiyaçlardır (Platon, çev.1971, s. 369)” diyerek açıklamıştır.

1.3. KAMU YÖNETİMİ

Platonun “devletin kaynağı insan ihtiyaçlardır” tespitinden hareketle insan ihtiyaçlarının kamusal hale gelmesi ve süreklilik arz etmesi kamu hizmeti anlayışının doğumunu beraberinde getirmiştir. Daha açık bir ifadeyle devletler, halkın ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik mal ve hizmetlerin üretilmesi, üretim sürecindeki politikaların oluşturulması, iş ve işlemlerin yasal ve hukuki düzenlemelere uygun olarak görevlileri eliyle yürütülmesinin sağlanmasının gerekliliği üzerine var olmuşlardır. Devlet kendiliğinden var olan değil bilinçli bir üretimin sonucudur. İnsan ve oluşturduğu toplumun ihtiyaçları, bu ihtiyaçların devamlılığındaki sonsuzluk ile karşılanmasındaki kıtlığa rağmen elde edilen kaynakların korunması devletin varlığını kaçınılmaz derecede mecbur bırakmaktadır.

İbn-i Haldun ünlü eseri Mukaddimesi’nde devleti ya da “varlığından kaçınılamayacak mecburi organizmayı” şöyle tanımlamaktadır;

Sosyal organizasyonla ve toplu olarak yaşamının ortaya çıkardığı zorluk, topluluğu oluşturan insanların birbirlerine kötülük yapıp zarar verebilecek olmalarıdır. Ortaya çıkan bu duruma karşılık insanların birbirlerine kötülük yapmalarına engel olacak caydırıcılığı olan bir varlık gereklidir. Ancak böyle olmalıdır ki, bir kimse diğerine zarar vermesin (Uludağ, 2022, s. 123).

Bilim ve teknolojinin ilerlemesi, toplumların geçirdiği evrelerin farklılığı, zamanla devletin sunması gereken kamu hizmetlerinin niteliğini ve niceliğini önemli ölçüde değiştirmiştir. Erken dönem devletin sunduğu kamu hizmetleri, insanların kişisel ve kamusal çıkarların korunması ve güvenliğinin eşit ve adil şekilde sağlanmasıyken, zaman içerisinde bunlara tarım, sağlık, eğitim, kültür ve sanat gibi alanlarda da birçok yeni hizmet türleri eklenmiştir. Özellikle Fransız İhtilali ile ulus devletlerin kurulması “devlet” anlayışını değiştirirken, onun varlık amacı olan kamu hizmetlerinde de büyük etkileri oluşturmuştur. “Şahıs” ya da “hanedan” devleti olarak adlandırılan devletler, ihtilalle birlikte gayr-i şahsiliğe kazanmıştır. Devlet, kralın mülkiyeti olarak görülürken, çeşitli kademelerde yönetenler kralın hizmetkarları olarak adlandırılmıştır. Kralı memnun etmek, kral adına yönetmek yöneticilerin ana hedefi olurken, İhtilalle birlikte ortaya çıkan vatandaşlık, insan hakları gibi kavramlarla birlikte bu anlayış değişime uğramıştır (Eryılmaz, 2008, s. 76).

Krala hizmet anlayışı, vatandaşa hizmet dolayısı ile kamuya hizmet haline dönüşürken, halk kamusal faaliyetlerin doğrudan hedefi haline gelmiştir. Kralın adamları olarak adlandırılan yönetici ve görevliler artık kamu görevlisi olmuş, iş ve işlemler kralın

keyfine göre değil milletin irade beyanı olan kanunlara göre yürütülmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2008, s. 77).

Kamu hizmetleri yönetim gücünü elinde bulunduranların lütfu olmaktan çıkıp, halkın yani kamunun talebi ve hakkı haline gelmiştir. Artık kamu hizmetinin felsefesi olan kamu yararı dünya genelinde hâkim paradigmadır. Diğer taraftan kralın adamlığı, kralın hizmetlileri statüsü ortadan kalkmış, kamu hizmetlerini yerine getirenler artık kamu görevlileri olmuşlardır.

Toplumsal ihtiyaçlar ve nüfus artışları da göz önünde bulundurulduğunda, halkın yani kamunun ortak yararına olan hizmetlerin yine kamu görevlileri eliyle sunulması için, yönetim tanımlamasından hatırlanacağı üzere bir grup ya da örgütsel yapılanmanın varlığı gerekmektedir. Kamu hukuku ihtiyaç duyulan bu örgütsel yapıyı kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla oluşturmaktadır. Nitekim kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumunda Kamu kurum ve kuruluşları temel araç olup yönetim hizmetlerinin merkez elemanıdır (Eryılmaz, 2011, s. 13). Günümüzde devletlerin yönetim sistemlerinde farklılıklar görülmesine karşılık, kamu kurum ve kuruluşları benzerlik göstermektedir. Devletin üç temel erki olan yasama, yürütme ve yargı sistemleri içerisinde kamu kurum ve kuruluşları konumlandırılmıştır. Bu kurumlar aracılığıyla kamu hizmetleri doğrudan devlet eliyle sunulduğu gibi, bir takım idari ve hukuki sözleşme ve işlemlerle özel kişi ya da gruplar eliyle de kamu hizmet sunumu gerçekleştirilebilmektedir.

Kamu hizmetleri mahiyetleri itibari ile halka adil, hızlı, etkili ve verimli şekilde sunulması gerekmektedir. Bunu sağlamanın tek yolu ise bir norm düzeninin varlığıyla mümkündür. Norm düzeni, hiyerarşik bir sıralama içerisinde anayasa, kanun, tüzük, yönetmelikler ve idari kararlar ile bunlara ilişkin yargı makamlarının kararları ve içtihatlarından meydana gelir (Eryılmaz, 2011, s. 14).

Kamu hizmetlerinin sunumunun devamlılığının sağlanması esastır. Devlet yer ve zaman gözetmeksizin, sınırları dahilindeki tüm alan ve nüfusa sürekli olarak kamu hizmeti sunmaktadır. Bu sürecin desteklenmesi büyük ölçekli mali kaynaklarla olmaktadır. Hizmetlerin düzeyi ve miktarı, eldeki mali kaynaklara bağlıdır (Eryılmaz, 2011, s. 14). Devlet ihtiyaç duyduğu mali kaynağı yine kamudan yani halktan temin etmektedir. Söz konusu bu kaynaklar anayasal sınırlar çerçevesinde vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler şeklinde belirlenmiştir.

Açıklamalar doğrultusunda kısaca Kamu yönetimi kamu politikalarının uygulanması veya yerine getirilmesi amacıyla yapılan tüm uygulamalardan oluşur (White, 1961, Akt.

Aydın, 2021, s. 38). Kamu yönetimi yürütme organının kuruluş ve işleyişiyle (Nohutçu, 2016, s. 8) ilgilidir.

Devletin sorumlu olduğu kamu hizmetlerini kurallar dahilinde, hızlı, etkin ve verimli şekilde, halk arasında adalet ve eşitlik ilkelerine azami bağlı kalınarak sunmasında, ihtiyaç duyduğu örgütlenmeyi kurabilmesi, gerekli beşerî mali kaynakları elde edip kullanabilmesi iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmesidir. Ancak bu kısa tanımlama tek başına kamu yönetimi sürecini anlamamıza yetmemektedir. Çünkü planlama, örgütlenme, kaynakların sağlanması ve yönlendirme ile denetim görevleri çok karmaşık aşamalar ve büyük süreçleri barındırmaktadır (Şahin, 2011, s. 151-289). Daha geniş bir tanımlama ihtiyacı duyulduğu ortada olup bu noktada karşımıza kamu yönetiminin dört farklı sınıflandırmaya tabi olan tanımı çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin işlevsel tanımı kamu politikası kararlarının hayata geçirilmesi ile ilgili süreç ve faaliyetlerin yasalara uygun olarak yürütülmesini ifade eder. (Eryılmaz, 2011, s. 9). Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi bir örgütlenmeden bahseder. Devletler anayasa ve yasalarla üzerlerine aldıkları görevleri yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde birimlere ihtiyaç duymaktadır. Kamu örgütleri olarak adlandırılan bu kamusal birimler, devlet ve toplumun düzenin sağlanmasında temel görevli olarak kamu politikaları ve yasaları uygulamakla görevlidir (Eryılmaz, 2011, s. 10).

“Kamu yönetimi” akademik bir bilim alanını, disiplini anlatmaktadır. Kamu yönetimi disiplini, çeşitli bilim dalları arasında etkileşim işini yaparak, bunların ortaya koyduğu ve ürettiği bilgi, metod ve stratejileri alıp, devlet yönetimlerinin kamu yönetimi süreçlerinde karşı karşıya kaldıkları sorunların tam tespitine, çözümüne ve kamu hizmetlerinin yürütülmesini uygulayan bilim dalıdır. Böylece kamu sektörüyle ilgili yönetim düşünceleri, yapıları, politikaları ve tekniklerini incelenmesi odağında işleyen kamu yönetimi disiplini, kamu yönetiminin üçüncü tanımı olarak karşımıza çıkmaktadır. (Eryılmaz, 2011, s. 11).

Kamu yönetiminin dördüncü tanımında meslek olma özelliği ortaya çıkmaktadır. Siyasi organların hükümet olmadaki yürütme kolu olan kamu yönetimi, kamusal politikaların hayata geçirilmesinde yönetimin planlama, örgütlenme, temin etme ve koordinasyon ile denetim gibi temel eylem ve işlemler sürecinin genel meslek tanımlamasıdır (Eryılmaz, 2011, s. 12).

Kamu yönetimi daha önce belirtildiği gibi yönetim biliminin alt dallarından biridir. Toplum bünyesindeki tüm sistemlerin yönetimlerinin başarılı olmasında en büyük paya sahip olan ve toplumun yönetilmesi olarak algılanabilen (Parlak ve Doğan, 2016, s. 33) kamu

yönetimini ayrı bir disiplin olarak kendine özgü özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Kamu yararı güdülür; kamu yönetiminin gerçekleştirmesi gereken en birincil amaç toplumsal huzur, refah ve kalkınmanın sağlanmasıdır,
2. Kamu yönetimi iş ve eylemleri anayasa ve yasaların sağladığı devredilemez üstün kamu gücü araçları ile gerçekleştirir,
3. Kamu yönetimi yasalarla çizilmiş sınırlar dahilinde hareket eder. Teşkilatlanmanın gerçekleştirilmesi, görev, yetki ve yetkilerin belirlenmesi, dağıtılması; kamu görevlilerinin istihdam edilmeleri ve görevlerindeki yetkileri, hak ve yükümlülükleri; gerekli taşınır taşınmaz kaynakların temini, kullanıma sunumu ve dağıtımı; kamu kuruluşlarının mal ve hizmetleri sunma yol ve yöntemleri kanunla önceden düzenlenmiştir,
4. Kamu yönetimi faaliyetleri kamu bütçesi kullanılarak yerine getirilmektedir, kamu yönetiminin mali denetimi vatandaş adına yasama organının denetiminde yürütülmektedir,
5. Kamu yönetimi süreçlerini özel hukuk hükümleri ve kaidelerinden ziyade kendine özgü felsefi temelleri olan kamu hukuku de ayrı bir hukuk dalı olan kamu yönetimi hukuku kurallarına göre yürütmektedir. Bu kapsamda idarenin tüzel ya da bireysel kişilerle arasında oluşabilecek ihtilaflarda çözüm mercileri kamu yönetim mahkemeleridir (Gözübüyük, 1976, Akt. Parlak ve Doğan, 2016, s. 34).

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında kamu yönetimi yargı ve yasama erklerinin dışında kalan, devletin ortaya çıkış ve devamlılığının esası olan kamu yararının sağlanmasına yönelik olarak sunulan kamusal mal ve hizmetlerini kamusal hukuk sınırları dahilinde üretilmesine yönelik politikaların belirlenmesi amacıyla her türlü merkezi ve yerel kuruluşlar ile bunların sahip oldu maddi ve beşeri kaynakların devlet tarafından yönetilmesi işidir (Nohutçu, 2016, s. 9).

1.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi disiplini günümüzdeki durumuna ulaşmaya kadar iki ana yaklaşım çerçevesinde gelişimini sürdürmüştür. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı Fransız İhtilalinden başlayarak 1980’li yıllara kadar hegemonyasını sürdürmeyi başarmıştır. Bu anlayış genel olarak Max Weber’in yaptığı çalışmalar ve ortaya koyduğu neticeler üzerinden yükselmektedir. Öyle ki “Weberyan bürokrasi” ya da “bürokrasi” kamu yönetimi ile çoğu kez

eş anlamlı kullanılır haldedir. Bu nedenle bürokrasi kavramını geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine kullanılmasında sakınca bulunmamaktadır.

Bürokrasiyi çalışma alanı olarak ilk defa sistematik şekilde inceleyen ve günümüz bürokratik anlayışının öncüsü Max Weber yaptığı çalışmalarla, ideal bürokrasi tipini ortaya koymaya çalışmış ve günümüzde “Weberyan bürokrasi modeli” olarak adlandırılan anlayışın kurucusu olmuştur. Weber, bürokratik yapılanmayı, endüstriyel kuruluşlar, büyük ölçekli şirketler gibi bir örgütlenme ihtiyacı içerisinde faaliyet gösteren tüm kurum ve kuruluşlar için uygun olduğunu savunmuştur. Bununla birlikte görev ve sorumlulukları bakımından hem yerine getirilmesi gereken hizmetlerin çokluğunun hem de bu hizmetlerin yayılması gereken demografik ve coğrafi alanın büyüklüğünün hesaba katılmasıyla bürokrasinin en uygun uygulama alanı devlet olmaktadır (Eryılmaz, 2008, s. 44).

Weber’in ideal tip bürokrasisinde bürokratik örgütlerin benimseyip uyguladıkları ölçüde “rasyonel-ideal” bürokrasiye yaklaşacağını ifade eden bazı ilkeleri vardır (Weber, 2013, s. 60). Bu ilkeler kısaca şöyle belirtilebilir:

- **Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı:** Örgüt içerisinde yer alan her bir birimin, yetkileri yasalar ile açıkça belirlenmiştir.
- **Görev Hiyerarşisi ve Otoritenin Kademelendirilmesi:** Bürokratik örgüt yapılanmasında usul ve esaslara göre belirlenen görevlerde hiyerarşik düzen ön plandadır. Hiyerarşik düzen üst birimlerin sorumluluk alanları belirginleştirirken alt birimlerin denetimini kolaylaştırır.
- **Yetki ve Görevlerde Uzmanlaşma:** Adayların teknik nitelikleri göz önüne alınarak bir seçim yapılır. Uzmanlaşma iş bölümünün bir sonucudur. İş bölümüyle ortaya çıkan çeşitli faaliyet alanlarında çalışanlar, yaptıkları işlerde kısa zamanda uzmanlaşırlar. Bu da verimliliği artırır.
- **Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması:** Bürokrasilerde yönetim yazılı belgelere dayanır. Gerekğinde kullanılmak üzere saklanan belgelerin yazılmasında ve saklanmasında memurlar görevlendirilir.
- **Kurallara Bağlılık ve Biçimsellik:** Açıkça tanımlanmış hiyerarşik bir yapıda katı ve sistematik bir denetim hâkimdir.
- **Gayri şahsilik:** Çalışanlar şahsi olarak özgürdür. Ancak otoriteye karşı görevlerinden kaynaklanan gayri şahsi yükümlülükleri vardır.
- **Kamu ve Özel Hayatın Ayırışması:** Kamu hizmetinin örgütlenişi resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi bürokrasi de resmi faaliyet ile özel yaşam

alanlarını birbirinden ayırmıştır. Bürokratik örgüt, personelin kişiliğinden ayrı bir varlıktır ve personelin mülkiyetinde değildir.

- **Kariyer Yapısı:** Memurluğun bir meslek olarak kabul edildiği bürokraside memuriyet belirli esaslara dayalı bir sistem içerisinde yürütülür. Memurun çalışma süresine ya da başarısına bağlı olarak bir terfi mekanizması işlemekte ise de yükselmeler genellikle üstlerin yargılarına bağlıdır.
- **Görev çalışanın tek ya da asıl işidir.**

Weber' in temellerini bu ilkeler üzerinde kurduğu bürokrasi modeli çok uzun yıllar kamu yönetimi sistemi olarak kullanılmıştır. İlkeler ışığında ele alınacak olursa, klasik bürokraside üç temel özellik karşımıza çıkmaktadır;

- 1- Bürokratik modelde ayrıntılı kurallar mevcuttur. Hiyerarşinin katı olduğu bu sistemde gayri şahsilik esastır. Katı yapısal durum merkeziyetçiliği de beraberinde getirmektedir. Biçimsellik ön planda olup, işlemler ayrıntılı kurallar sınırlarına bağlı kalınarak gerçekleştirilir. Weber bu ilkelerin yönetimde tarafsızlık, verimlilik ve etkinliği sağlayacağı varsaymaktadır.
- 2- Devlet kamusal mal ve hizmetlerin üretimi, sunumu ve dağıtımında en önemli örgütsel araç olarak bürokrasiyi kullanmalıdır ve kamusal nitelikli tüm süreçlerde doğrudan aktif rol alan konumunda bulunmalıdır. 20. Yüzyıl sonlarına yaklaştıkça geleneksel yönetimin bu anlayışı sonucunda devlet kamu malları ve hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında olabildiğince büyüyerek Hobbes'un deyimi ile kendi ağırlığı altında ezilen leviathana dönüşmüştür.
- 3- Klasik bürokrasi ya da yönetim anlayışı devletin siyasi ve idari konuları ayırması gerektiğini savunmaktadır. Buna göre siyasi aktörler veya devlet hükümetine gelen siyasiler genel siyaseti ve stratejileri belirlemeli, idari kadrolar yani kamu yönetimi ise bu siyasa ve stratejiler doğrultusunda faaliyetleri sürdürmelidir. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimine siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğu da temin edilmiş olacaktır (Eryılmaz, 2017, s. 44).

1.3.2. Kamu Yönetiminde Değişim Gerekliliği

Weber'in çalışmaları bürokrasi alanında çok önemli yer tutmasına rağmen bürokrasiyi ilk dillendiren Weber olmamıştır. Fransız iktisatçı Vincent de Gournay yazdığı bir mektupta bürokrasiyi yıkıcı bir hastalığa benzetirken, kavramdan ilk defa bahseden kişi olmuştur.

Bürokrasi Gournay tarafından Monarşi, Aristokrasi ve Demokrasinin ardından dördüncü yönetim şekli olarak adlandırılmıştır. Bürokrasiye dair bu şekilde bir tanımlama yapılması esasında ne kadar güçlü bir yapıda olduğunun da göstergesi olmaktadır.

Hegel ve Marks'ın bürokrasi üzerinde çalışmaları ve tespitleri bulunmaktadır. Marks'a göre sınıflara ayrılan toplumlarda sınıflar arası çatışmalarda hâkim konumda bulunan burjuva sınıfının, kendi çıkarlarını korumak ve devam ettirmek için devlet iktidarını bu doğrultuda kullanabilmeleri amacıyla kendilerine yakın bürokrasi sınıfını oluşturduğunu savunmuştur. Marks'ın bu düşüncesinin temeli yine O'nun devlet anlayışından kaynaklanmaktadır. Zira Marks'a göre devlet toplumsal yararı değil kapitalist sistemin çıkarlarını önceler.

Weberyan bürokrasi ya da Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) anlayışı hegemonyasını 1980'li yıllara gelinceye dek sürdürmüştür. Devletler tarafından uygulandığı süre zarfında iki büyük dünya savaşı yaşanmıştır. Ayrıca dünya genelini derinden etkileyen 1929 Büyük Buhran, 1958 Kore Savaşı ve Krizi ile 1973 Petrol Krizleri devletlerin bir diğer ifade ile kamu yönetimlerinin derinden sınındığı dönemler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özellikle 1929 Büyük Ekonomik Buhranı tüm dünyayı ekonomik kriz şeklinde etkisi altına almakla kalmayıp, devletlerin rollerinde önemli gelişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. Dönemin hakim iktisadi anlayışı Adam Smith'in temellerini attığı, süre gelen yıllarda David Ricardo, John Stuart Mill ve Alfred Marshall gibi iktisatçıların geliştirdiği Klasik İktisat Anlayışydı. Buna göre devlet kapitalizmin çarklarının dönmesine çalışmalı, ekonomik hayata müdahaleden olabildiğince kaçınmalıydı.

Buhran'la birlikte bu anlayış yerini ilkelerini John Maynard Keynes tarafından ortaya konulan "Keynesyen Ekonomi Anlayışı" na bırakmıştır. Keynes 1929 Dünya Buhranı'na kadar, kriz dönemlerinde piyasanın bozulan dengesinin otomatik olarak düzeleceğini varsayan ve bu nedenle piyasaya hükümetlerin müdahale etmemesini öneren Klasik İktisat okulunun varsayımlarının yanlışlığını ortaya koymuştur. Keynes ekonomilerin yaşadıkları sorunlar ve bozulan dengelerin düzelmesinin klasik iktisadi ekolün savunduğu görülmez el prensibiyle kendiliğinden mümkün olmadığı bilakis ekonomik sorunların hükümet müdahaleleri ile düzeleceğini savunmuştur (Tomanbay, 2017, s. 16).

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı devletlerin var olan fonksiyonlarının değişmesine yol açmıştır. Zira devletin yapması gerekenler sadece eğitim, sağlık, güvenlik gibi kamusal mal ve hizmetleri üretmekle kalmayıp aynı şekilde, ekonomik hayatı düzenleyici ve denetleyici roller üstlenmesine sebebiyet vermiştir. Refah devleti anlayışı ön plana çıkmıştır. Devlet, ürettiği politikalar ile vatandaşlarının ekonomik ve sosyal refah ve huzurlarını arttırıcı ve

koruyucu önlemler almakla yükümlü kılınmıştır. Keynes'e göre bunun yolu etkin maliye politikaları kullanmaktır. Bu şekilde devletin daha iyi işlev göreceği fikri, idarenin güçlenmesine, yeni işlevler üstlenmesine, piyasaya ve özel alana müdahil olmasına yol açmıştır. Bu dönemde halkı, piyasanın görünmez elinin insafına bırakmaktansa, "görünen el" ine yani bürokrasiye teslim etmek ve düzeni görünen el ile sağlamak daha rasyonel görünüyordu (Al, 2008, s. 12).

Kamu yönetiminin temel yönetim aracı olan bürokrasi, tüm bu gelişmeler nedeniyle değişime uğramış nüfuz alanını artırmıştır. Birçok hizmet kamusal niteliğe bürünmüş diğer bir ifadeyle kamusal hizmetleri çeşitlenmiştir (Al, 2008, s. 13). Kamu yönetimi daha açık ifade ile bürokrasi bu süreç boyunca olabildiğince hacim ve güç kazanmıştır. Refah devleti anlayışıyla devletin kamu hizmetlerinin sunulmasında doğrudan kendi kurum ve kuruluşlarının etkinliğinin artırılması paralel olarak kamu kaynaklarının beşeri ve mali ihtiyaçlar doğrultusunda olabildiğince kullanılmasının önünü açmıştır. Sonuç itibari ile kamu yönetiminin temel unsurlarından olan örgüt, kurumlar ve kamu görevlileri de güçlenmişlerdir. Kamu görevlileri ve üst kademe yöneticileri sahip oldukları gücü ve konumlarını koruyabilmeyi, kamu hizmetini azami fayda ile sunmanın önüne koymaya başlamışlardır. Bürokrasi, mevcudiyetinin devamlılığını siyasetle kurdukları ilişkiler yoluyla sürdürmeyi amaçlamıştır. Vatandaşın istekleri siyasilerin isteklerinden geride kalmıştır. Ayrıca kamu harcamalarındaki artış vatandaş üzerindeki vergi yükümlülüklerinin ve ekonomik sorunların artmasına yol açmıştır.

1970'li yıllara gelindiğinde kamu yönetimi alanında bir aydınlanma yaşandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu dönemde petrol arz krizi ile başlayan ve krizin neden olduğu ekonomik sorunlar Keynes'in ortaya koyduğu ekonomi modelinden destek alan müdahaleci devlet anlayışının sorunları çözmede yeterli olmadığını ortaya koymuştur. Devlet müdahalelerinin çokluğuna karşılık ekonomilerdeki sorunların giderilememesi, ekonomilerdeki maliyet artışlarına rağmen alınan tasarruf tedbirleri, kamu iktisadi teşebbüslerinin artan görev zararları ve nihayet 60'lı yıllarla birlikte ortaya çıkan yeni sosyal hareketlerin de etkisiyle bireylerdeki bilinçliliğin artması neticesinde kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık ve performans dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin ön planda tutulmaya başlanması yeni bir yönetim anlayışının aranmasına neden olmuştur. Toplum katmanlarının ile insan ihtiyaçlarının değişikliğe uğraması hakim kamu yönetim anlayışının değişikliğe uğramasını zorunlu kılmıştır (Aydın, 2021, s. 103).

Sorgulanan ve en azından güncellenmesi gereken klasik kamu yönetim anlayışının aşağıda yer alan olumsuz özellikleri kamu kesiminin sorunların giderilmesinde etkili olamamasının nedenleri olarak gösterilmektedir:

- Bürokratik yapının işleyiş amacıyla çalışanlarının amaçları arasındaki uyumsuzluk ve yapının getirdiği verimsizlik ve yavaşlık,
- Bürokratik yapının teknoloji ve yeniliklere karşı direnci ve buna bağlı olarak çalışanlarının gösterdiği direnç,
- Hiyerarşik yapının fazlalığı nedeniyle aşırı denetim ve sonucunda işlemlerin uzun zaman alması,
- Toplumsal ihtiyaçlara cevap vermede yavaşlık ve yetersizlik,
- Sistemin varlığının çalışan bireylerin varlığından önce gelmesi neticesinde çalışanların sorumluluktan kaçması ve her sorunu sistemin sorunu olarak yansıtması,
- Bürokratik yapı içerisinde ast-üst ilişkisinin sertliği ve bunun sonucunda artan kırtasiyecilik ve verim düşüklüğü.
- İş ve işlemlerden beklenen verimliliğin azalması (Ateş, 2003, s. 88).

Sonuç olarak kamu yönetiminde bir değişim kaçınılmaz şekilde devletlerin önüne çıkmıştır. Değişimin nedeni olarak dört ana başlık saymak mümkündür; Birincisi, kamu sektörüne saldırı; ikincisi, ekonomik değişimler teorisi; üçüncüsü, özel sektördeki değişikliklerin etkisi özellikle ekonomik bir güç olarak küreselleşme ve dördüncüsü teknolojiye değişiklikler (Hughes, 1994, s. 7).

Kamu sektörüne saldırı: Hughes'a göre kamu hizmetlerinin artmasıyla bürokrasi çok fazla büyümüş ve paralel olarak artan oranda kamu kaynaklarından daha fazla harcamaya başlamıştı. Aynı zamanda faaliyet alanının artması, özel sektörün gelişmesinin önüne geçmeye başlamıştı (Hughes, 1994, s. 36). Bu soruna ilk çözüm İngiltere hükümetlerinden gelmişti. Kamunun elindeki birtakım faaliyetleri özelleştirme yoluyla özel sektöre devrederek yine kamunun ölçeğinde azalmaya yönelmiştir (Hughes, 1994, s. 101).

Ekonomik değişimler teorisi: Kimi yazarlara göre hükümet (yönetim) büyük bir ekonomik güç haline gelmiştir. Bürokratlar kamu yararından daha çok kendi menfaatlerini ön planda tutmaya başlamışlardır. Diğer taraftan hükümetlerin müdahaleci yaklaşımları insanları ve piyasa aktörlerinin özgürlüklerini kısıtlayıcı bir hal almıştır. İktisadi aktörler rasyonel tercihlerde bulunarak kar ya da faydalarını maksimize edecek kararlar almak yerine,

hükümetlerin dayatmaları doğrultusunda hareket ederek ekonomilerde verimsizlikler oluşturmuşlardır.

Özel sektördeki değişikliklerin etkisi özellikle ekonomik bir güç olarak küreselleşme: Özel sektör işletmelerindeki başarılı iş görme biçimleri sonucu üretim verimliliklerinde yaşanan artışlar dikkatleri şirketlerin yönetim şekillerine çekmiştir. Her bir işletmenin tek başına yakaladığı başarı ülkelerin makroekonomilerine yansımaktadır. Bu da küreselleşen ekonomik düzende ülke ekonomilerinin daha başarılı rekabet etmelerine fayda sağlayacaktır.

Teknolojideki değişiklikler: Teknolojik değişim kamu hizmetlerinin sunulmasında yeni yöntemlerin ve aygıtların geliştirilmesine yaramaktadır. Aynı şekilde teknolojik gelişme geleneksel bürokrasiden uzaklaşarak yeni kamu yönetimi biçimlerinin kullanılmasına olanak sağlar. E-devlet (elektronik devlet) biçimlerinin benimsenmesiyle teknolojik güdümlü değişimin hızlanması muhtemeldir. E-devlet uygulamalarının kullanımı ve dağıtılmış bilgisayar sistemleri gibi iletişim teknolojileri (BİT), internet bağlantıları, yeni veri tabanları, her şeyin yeniden kavramsallaştırılmasına yol açarken bürokrasilerin çalışma şeklini değiştirebilmektedir (Hughes, 2014, s. 11-13).

İş bölümü ve uzmanlaşma, biçimsellik, katı hiyerarşik bürokratik yapı, merkeziyetçilik, iş güvencesi, kamu hizmetlerinde süreklilik ve gizlilik, statükoculuk yeni yönetim anlayışı ile birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışının sorgulanan ve eleştirilen ilkeleri haline gelmiştir. Eskidiği düşünülen bürokratik yönetim kültürü artık yerini yeni yönetim kültürüne bırakmaya başlamıştır (Okçu vd., 2020, s. 300).

1.3.3. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Anlayışı

Klasik kamu yönetiminin hantallığı ve verimsizliği, yeniliklere ve teknolojik gelişmelere ayak uyduramaması ve bazen muhalefeti, hiyerarşinin katılığı nedeniyle üstlerin fazlaca denetimi astların sorumluluktan kaçması, görevlilerin gelişim yerine kendi sorunlarını sisteme atfetmesi neticesindeki aksamalar ve bunlara ek olarak bürokrasinin örgüt içerisindeki esnek kurallara dayanan birey davranış ve motivasyonlarına önem vermemesi iş ve işlemlerden beklenen verimliliğin de azalmasına neden olurken, kamu bütçelerine binen aşırı yük sonunda hükümetleri ciddi mali krizlerle mücadele etme zorunluluğunda bırakmış, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, özel sektör işletme teknik ve değerlerinin kullanılarak verimlilik esasına göre yeniden örgütlenmesi düşüncesini doğurmuştur (Özer, 2005, s. 4). İşletmecilik mantığıyla oluşturulmak istenilen yeni kamu yönetiminin esas nedeni müdahaleler sonucu aşırı büyüyen devlet kamu kurum ve kuruluşlarının idari ve bütçe

yönünden kazandıkları hacmin kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinlik ve verimliliği azaltmasıdır (Korkut vd., 2017, s. 108).

YKY temel olarak klasik bürokrasiye yöneltile eleştirileri ele almaktadır. Yapılan eleştiriler hiyerarşik bir yapılanma, yetkilerin aşırı merkezileşmesi, vatandaşların beklentilerini gereği gibi karşılayamayan, aşırı kuralcılığın hakim olduğu, verimsiz çalışanların bulunması vs. şeklindedir. 1980’li yıllardan sonra kamu yönetimindeki yeni yaklaşım bütün bunları reddedip özel sektör tekniklerini, rekabet ve girişimcilik olguları desteklemişlerdir (Arslan, 2010, s. 27).

Geleneksel kamu yönetimine bir alternatif olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı katı yapıya karşılık esnekliği, yetki ve gücün tek elde toplanmasına karşılık katılımcılığı, yerleşmeyi, kurallara aşırı bağlılıktan ziyade girişimci yöneticiliği, etkinlik ve verimliliği esas almaktadır. Yeni yönetim anlayışı özel sektör kökenli uygulamaların kamu yönetim süreçlerine de uyarlanmasını öngörmekte olup, zamanı ve kaynakları etkin kullanarak vatandaş beklentilerini azami surette karşılanmasına odaklanmıştır (Korkut, 2017, s. 108).

Yeni kamu yönetimi anlayışında devlet, taraflar yani vatandaş, piyasa yapııcıları ve idare yani hükümet arasında yapıcı, düzenleyici ve denetleyici konumdadır. Keynesyen devlet anlayışının her alanda müdahaleci rolüne karşılık yeni anlayışın temel amacı devlet alanının küçültülerek asli fonksiyonlarına döndürülmesi ve bu sayede devlet işlevlerinin daha etkin ve verimli hale gelmesini sağlamak; vatandaşların yönetime katılım imkanlarının genişletilerek artırılması ile devlet yönetimi karşısındaki konumunu güçlendirmektir (Eryılmaz, 2014, s. 47-60).

İlkeler ve amaçlar noktasında birtakım önermelerde bulunmasına rağmen YKY anlayışının tam anlamıyla ne olduğu konusunda kavram birliğinin olmadığı söylenebilir. “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı olarak genel bir ifade ile adlandırdığımız bu yeni yönetim anlayışı literatürde kendisine birçok farklı adlandırmalar bulmaktadır: “İşletmecilik (Mangeralizm)”, “Pazar Merkezli Kamu Yönetimi” veya “Girişimci Devlet” (Gözel, 1975, s. 196) bunlardan bazılarıdır. Bu kadar farklı kavramlaştırılması YKY’nin genel-geçer bir tanımlama üzerine oturmasını da zorlaştırmaktadır. Nitekim çok farklı YKY açıklamaları bulunmaktadır.

Hughes, (2014) “yeni kamu yönetimini bir taktik ve stratejiler rezervi” olarak görür. O’na göre yeni yönetim anlayışı kamu idaresinin yönetsel performanslarının artırılması için

kamusal kurum ve kuruluşlar ile kamusal fayda amacıyla iş birliği yapılan özel hukuk aktörlerinin yeteneklerinin ve kapasitelerinin geliştirilmesidir (Hughes, 2014, s. 562).

Rhodes’a, (1991) göre yeni yönetim anlayışı, ekonomi biliminin üç temel prensibi olan tasarruf, verimlilik, etkinlik ilkelerinin Britanya devlet yapılanmasının tüm kademelerinde istikrarlı bir uygulama örneğidir (Hughes, 2014, s. 563).

Yeni paradigma, devletin artan rolünü sorgulayıp geleneksel bürokratik anlayışın kamusal hizmetlerin doğrudan sunucusu konumunda olmasını ve bu hususta vazgeçilmez temel aktör olma özelliğini sarsmıştır. Kamusal mal ve hizmetlerin üretiminin ve halka ulaştırılmasında sadece bürokratik yöntemlerin değil alternatif olarak, özel sektörün öncülük ettiği esnek işletme sistemlerinin de kullanılıp faydalanılması öngörülmektedir (Bilgiç, 2013, s. 29).

1.3.3.1. Ekonomi politikalarındaki değişimin yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecindeki etkisi

Yeni kamu yönetimi veya yeni kamu işletmeciliği anlayışı genel olarak ekonomik, mali ve sosyal etkenlerin birbirleriyle ilişkili olarak dönüşümünden ortaya çıkmış bir yönetim anlayışıdır (Aydın, 2021, s. 211). 20. Yüzyılın ilk dönemlerinde gerçekleşen savaşlar ve ekonomik krizlerin sosyo-ekonomik etkileri devletleri sorunların çözümünde daha aktif rol almaya zorlamıştır. Liberal iktisadi ekolün felsefitemelleri üzerinde faaliyet sürdüren devlet yönetimlerinin sosyo-ekonomik ihtiyaçları piyasa şartlarına bırakması neticesinde bu ihtiyaçların halkın talepleri doğrultusunda etkili ve etkin bir biçimde karşılanmasında başasızlığa uğramıştır (Taner, 2012, s. 29). Büyük ekonomik buhranın ardından liberal ekonomik anlayışının başarısızlığına eleştiri olarak Keynes tarafından ortaya konulan “sosyal refah devleti anlayışı” ile birlikte devletlerin ekonomik hayatın her alanına müdahalelerinin artması gerektiğini savunan yönetim anlayışı doğmuştur (Günaydın, 2003, s. 132).

Sosyal refah devleti anlayışında ekonomik hayatın kapitalist sistem tarafından belirlendiği ülkelerde devlet yönetiminden, ekonomide ortaya çıkan işsizlik, enflasyonu güvensizlik gibi yapısal sorunların etkisiyle ortaya çıkan olumsuzluklarda kişileri ve ailelerini asgari refah düzeyinde yaşamalarını sağlayacak her türlü tedbiri alması ve politikayı uygulaması beklenmektedir (Durdu, 2009, s. 41). Kapitalizme tepki olarak doğan bu anlayış (Gül, 2004, s. 144) sorunların çözümünün piyasalara bırakılamayacağını ileri sürmektedir. Keynes’ e göre devlet maliye politikaları aracı ile işsizlik, eksil istihdam ve enflasyon gibi ekonomik sorunlarla etkin mücadele etmelidir (Keynes, 2007 akt. Alp, 2009, s. 269). Sosyal devlet anlayışının hakim olduğu yıllar boyunca eğitimden sağlığa, savunmadan kültüre sosyo-

ekonomik hayatın her alanında devlet müdahaleleri artarak devam etmiştir. Bu zaman zarfında enflasyonla mücadeleinin başarısı, istihdam oranlarının yüksekliği gibi olumlu sonuçlar daha çok devletin bu anlayışı benimsemesine neden olmuştur (Acar, 2017, s. 250).

Devletin her alana müdahale etmesine yönelik faaliyetleri 1970’li yıllara gelindiğinde kamu maliyelerini zorlamaya başlamıştır. Her alana müdahale sonucu kamu kesimi aşırı büyümesi devletin kamusal mal ve hizmet üretiminde daha çok vergi toplayarak kaynak sağlaması, bu kaynakları verimsiz ve etkisiz şekilde harcanmasına neden olurken gelir dağılımının adil olmayan bir şekilde dağıtılmasına sebebiyet vermiştir (Doğan, 2006, s. 252).

Aynı dönemlerde endüstri devrinden bilgi devrine geçiş ve kürselleşmenin de etkisiyle ekonomide neo-liberal politikalar hakim olmaya başlamıştır. Neo-liberal anlayış devletlerin ekonomilere müdahalelerinin kısılması ve serbest piyasa şartlarının işletilmesi gerekliliğini savunmaktadır. Buna göre devletlerin ekonomileri komuta etmek yerine piyasa koşullarına önem vermeli, sermaye yatırımlarının korunması ve arttırılması için düzenlemeler yapmalı, toplumun çeşitli kesimlerine aktarılan sübvansiyonlar ve sosyal nitelikli aktarmalar kısılmalı, ekonomide toplam arzı arttırmaya yönelik önlemleri almaları öncelikli görevleri olmalıdır (Taner, 2012, s. 3).

Neo-liberal anlayış savunucularına göre yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan krizler sosyal refah devleti anlayışının uygulamaları sonu gerçekleşmiştir. Müdahaleci anlayış doğrultusunda oldukça büyüyen kamu yönetimlerinin kamu kaynaklarını verimsiz kullanmaktadır. Bunun yerine özel sektör işletmeelri mantığıyla hareket edilmeli kaynaklar piyasa koşullarına bağlı kalınarak akılcı, verimli ve ekonomik kullanılmalıdır (Küp, 2012, s. 95).

Ortaya çıkan gelişmeler devletin sadece ekonomik rolünün değiştirmemiş yeni rolüne uygun olarak politakaları uygulayacak olan kamu yönetimi anlayışını da değiştirmiştir. İngiltere’de Margaret Thatcher sosyal refah devleti uygulamalarının uygulanabilirliğini tartışmaya açmıştır. Thatcher devletin temel fonksiyonlarına dönmesini ağalamak amacıyla kamu kesiminin küçültülmesini, kamu harcamalarının azaltılmasını ve özelleştirme gibi uygulamalar eli ile kamu hizmetlerinin piyasa koşullarda sunulmasına yönelik kapsamlı düzenlemeler yapmıştır (Alp, 2009, s. 269).

ABD’de 1993 yılında yayımlanan Ulual Performans Teftiş Raporu ile neo-liberal politikalar üzerinde yükselen yeni kamu yönetimine geçilmesinin nedenleri ortaya konulmuştur. 1993 yılında hazırlanan raporda mevcut kamu yönetiminin verimsiz harcamalarının israfa neden olduğu, sorumluluk alamktan ve vatandaş odaklılıktan uzak ve

kırtasiyecilik işlmelerine boğulmuş bir yapıda olduğu tespit edilmiştir. Aynı zamanda ekonomilerin endüstri çağından bilgi çağına geçmesine karşın yönetimin hala endüstri devri bürokratik zihmiyete sahip olduğu vurgulanmıştır. Yapılması gerekenin özel sektör işletme yönetimlerindeki gibi müteşebbis düşünceye sahip, sorumluluk alınmasına ve yetki paylaşılmasına olanak sağlayan, en az girdi ile en fazla çıktıyı elde edebilen kamu yönetim sisteminin kurulması gerektiği savunulmuştur (Shafritz ve Hyde, 2016, s. 823-840). Bir anlamda kamu yönetimlerinde neo-liberal poitikaların etkisiyle dönüşüm başlamıştır.

1.3.3.2. Yeni kamu yönetimi ilkeleri

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı esasında işletmecilik mantığının devlete yani kamu yönetimine uygulanmaya çalışılmasıdır. Özel sektör işletmelerinin üretim süreçlerinden etkilenilerek ortaya konulan teknikler kamu yönetimine entegre edilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde daha etkin ve verimli bir yapıya ulaşılmasını savunan kamu işletmeciliği yönetimde kalitenin arttırılarak kamu bürokrasisinin değişimini (Okçu vd., 2020, s. 302) savunmaktadır. OECD, IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar devletlerin kamu yönetim sistemlerini değiştirmeye yönelik kamu işletmeciliği anlayışının uluslararası alanda yaygınlaştırılması noktasında önemli çalışmaları bulunmaktadır. Yapılan çalışmalar ile devletlere “liberalizasyon”, “deregülasyon”, “özelleştirme”, “bürokrasiden kaçınma”, “bütçe reformu”, “performans ölçümleri”, “işletme-türü yönetim”, “yönetimde saydamlık”, “rekabet”, “etkinlik” ve “etkililik” unsurların kamu yönetimlerinde kullanılması yönünde etkileyici kararlar aldırılmasına yönelik olmuştur (Güzelsarı, 2004, s. 4).

Devletin piyasada girişimci rolünü üstlenmesini savunan David Osborne ve Ted Gaebler yeni kamu yönetimi konusunda öncü kabul edilen yazarlardandır. Onlara göre devlet; rekabeti geliştirici, vatandaşa yönelik, vatandaş güçlendirici, çıktılarına daha çok önem veren, vatandaş müşteri olarak algılayan, otoriteyi aşağı birimlere indiren ve piyasa kurallarını ön plana çıkaran bir rol üstlenmelidir (Arslan, 2010, s. 27).

Osborne ve Geabler’e göre bürokrasinin gerekliliği şüphelidir ve verimli de değildir. Piyasanın gerçekleştiremeyeceği birçok şeyi hükümetler yapabilir. Ancak mevcut bürokratik sistemin yerine kamu yönetiminde yeni bir sistem keşfedilebilir (Ateş, 2003, s. 9).

David Osborne ve Ted Gaebler yeni yönetim anlayışı felsefesine bağlı kalarak ABD’de devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarında oldukça etkili olmuşlar ve başarılı bir kamu yönetiminin nasıl olması gerektiğini bazı temel ilkelerin varlığıyla açıklamışlardır. Bu ilkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Devlet dümende olmalıdır; kürek çekmek yerine yön tayin edici ve belirleyici konumda bulunmalıdır
- Devlet kamusal mal ve hizmet üretimini doğrudan kendi yapmak yerine, halka bu hizmetlerin aksamdan ve adil bir biçimde dağıtılmasının yöntemlerini bulup hayata geçirmelidir.
- Devlet, denetleyici ve planlayıcı olarak piyasalarda tekelci yapılanmalara izin vermemeli bu sayede rekabetçi piyasaların önünü açmalıdır.
- Müşteri yani vatandaş odaklılık temel hedef haline gelmelidir.
- Kamu yönetimde odak sonuçlara çevrilmelidir. Girdi maliyetlerinin kısılması tek başına amaç olmaktan çıkartılıp kazançlı sonuçlar sadece giderler ve masraflar değil, bunların sonucunda kazanç elde edilmesi de amaçlanmalıdır.
- Devlet faaliyetleri tedaviden ziyade önleyici tedbirler şeklinde olmalıdır.
- Yönetim ve organizasyonda yetki ve güç paylaşımı yapılmalı, katı merkeziyetçilikten uzaklaşılmalıdır.
- Ortaya çıkan problemler piyasa koşulları içerisinde, özel sektör birimleri aracılığı ile çözüme kavuşturulmalıdır (Osborne-Gaebler, 1992: 1993, Akt. Aktan, 2009, s. 42).

Toplam kalite yönetiminin kamu yönetiminde etkili şekilde kullanılmasını savunan Osborne ve Gaebler, yukarıda belirtilen temel ilkelere dayalı olarak devletin şu özelliklere sahip olmasını önermektedirler:

Katalitik devlet: Geleneksel anlayışın hakim olduğu yönetimlerde devletler çoğunlukla kamu hizmetlerinin vatandaşa sunumunda verimsiz ve etkisiz kalmaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığı ile vatandaşa götürülmesinde gerekli önlemleri almalı ve politikaları belirlemelidir. Devlet işi yapıcı değil gerekli mekanizmalar ile işi yaptıran ve yönü belirleyen olmalıdır.

Desantralize devlet: Katı bürokratik anlayış aşırı merkeziyetçi devletçiliği ortaya çıkartmaktadır. YKY ile devlet merkezi yönetimin güç ve yetkilerinde dağılım ve paylaşımı gerçekleştirmelidir. Bu noktada yerel yönetim sistemleri güçlendirilmeli ve etkili hale getirilmelidir. Kamu hizmetlerinin yerinden yönetim birimleri üzerinden yürütülmesinin sağlanması gerekmektedir.

Rekabetçi devlet: Devlet kamu yönetiminde başarılı sonuçlara ulaşmak için rekabetçi bir mantıkla hareket etmelidir. Kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda tek başına üretici ya da tedarikçi rolünde olmaktan ziyade piyasa koşullarında piyasa aktörlerine süreç

birakilmalidir. Serbest piyasa ekonomisinin rekabetçi ortamının sağlanması için imtiyaz verme ve ihale gibi yöntemler kullanılmalıdır.

Misyoner devlet: Osborne ve Gaebler devletin asli fonksiyonlarına dönmesi gerektiğini savunmaktadır. Devlet iyi bir yönetim gerçekleştirmek istiyorsa öncelikle misyonu iyi belirlenmelidir. Yapılması gereken asli görevlerin iyi ve net tanımlanması, personeli ve personelin serbest, sorumluluk üstelenebilen bir biçimde kullanabilecekleri bütçe sistemlerinin gerekmektedir.

Sonuçlara yönelik devlet: Geleneksel kamu yönetiminde sonuçlardan ziyade girdi maliyetleri önem arz etmekte ve buna göre bütçeleme yapılmaktadır. Kamu hizmetlerinin muhatabı ve faydalanıcısı olan vatandaşın memnuniyetinin sağlanması için kamu yönetimin önceliği sonuçlar yani çıktıların kalitesi olmalıdır. Kaliteli çıktılar için ise kamu kurum ve kuruluşlarına toplam kalite yönetimi kriterlerinin belirlediği performans hedefleri doğrultusunda ödenekler tahsis edilmelidir.

Müşteriye yönelik devlet: Özel sektör işletme yönetiminde üretilen mal ve hizmetlerin ana belirleyicisi müşterilerdir. Müşteri talep ve beğenileri, özel sektör yöneticilerinin üretim kararlarına yönelik stratejilerini ve planlarını belirleme de doğrudan etkili olurken, kamu sektöründe ise iktidarların ve emirleri altındaki bürokratik yöneticilerin kararları ve politikaları, üretilecek mal ve hizmetlerin belirlenmesinde etkilidir. Vatandaş daha çok bu aktörlerin vaatleri doğrultusunda oy vererek karar süreçlerine etki etmeye çalışmaktadırlar. Sonuç olarak başarılı bir kamu yönetiminde vatandaşlara “müşteri” gözüyle bakılmalı ve onların istek ve beklentilerine uygun hizmet sunmalıdır.

Müteşebbis devlet: İyi bir devlet yönetimi için aynı zamanda devletin özel sektördeki müteşebbis ruhuna uygun hareket etmesini sağlayacak önlemler alınmalıdır. Geleneksel devlet, sadece vergi ile finansmana dayalı olarak harcama yapar. Oysa, bazı hizmetler için bu hizmetlerden yararlananlardan bir bedel talep etmek daha doğrudur.

Önleyici düzenleyici devlet: YKY’ ye göre devlet toplumsal alanlar ile piyasaların işleyişinin bozulmaması için gerekli tedbirleri almakla yükümlü olmalıdır. Alacağı fiziki ve yasal önlemler ile sorunların daha ortaya çıkmadan önüne geçilmelidir. Kamu yönetiminin ana fonksiyonu bir anlamda “önleyici tedavi” yöntemlerini uygulamaktır.

Katılımcı devlet: Kamu yönetiminde karar alma süreçleri belirli katmanlarla sınırlı kalmayıp yönetim kademesinin tamamına yayılabilecek şekilde dağıtılmalı ve paylaştırılmalıdır. Çünkü iyi bir devlet yapılanmasında personele yetki dağıtımının ve sorumluluk devrinin iyi olması şarttır (Aktan, 2009, s. 43-44).

Tablo 1: Geleneksel Yönetim ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

	GELENEKSEL YÖNETİM	YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI
YAPI	Katı Örgüt Yapısı	Esnek Örgüt Yapısı
	Merkeziyetçi	Adem-i Merkeziyetçi
	Katı Hiyerarşi	Yumuşak Hiyerarşi
	Geniş Merkez	Dar Merkez - Geniş Çevre
	Hizmet Devleti	Minimal Devlet
	Büyük Ölçekli Yapı	Küçük Ölçekli Yapı
	Bürokrasi Yönelimli	Piyasa Yönelimli
ROLLER İLKELER POLİTİKALAR	Yönetim	İşletme
	Örgüt Merkezli	Müşteri-Vatandaş Merkezli
	Kurallara Bağlı Yakından Kontrol	Performans Hedefli Denetim
	Sevk ve İdare	Yönetişim
	Sabit Ücret	Performansa Bağlı Ücret
	Bürokrat Tipi Yönetici	Girişimci Yönetici
	Gizlilik	Yetkilendirilmiş Yönetici
	Hizmetlerde Nicellik	Şeffaflık
	Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme	Hizmetlerde Kalite
	Kapalı Enformasyon Kanalları	Çok Yönlü Değerlendirme
	Yetkiyi Toplayan	Açık Enformasyon Kanalları
	Risk Almakta İsteksiz	Yetkiyi Paylaşan
	Kuralcı ve Kırtasiyesi	Risk Almakta İstekli
	Girdi ve Süreç Odaklı	Vizyon Sahibi ve Esnek
	Birey Yönelimli	Çıktı ve Sonuç Odaklı
		Ekip Yönelimli

1.3.3.3. Dünya'dan ilk YKY uygulamaları

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı uygulamaları kendisini ilk olarak Anglo-Sakson ülkelerinde göstermiştir. Bunlardan İngiltere modern bürokrasinin son derece geliştiği ülke olmasına karşılık YKY'ye yönelik gelişmelerin öncüsü olmuştur. 1980'li yıllara gelinceye dek yapılan araştırmalar ve yayımlanan raporlar kamu yönetiminin reform ihtiyacı içerisinde olduğunu ortaya koymuştur. 1979'da iktidara gelen Margaret Thatcher özellikle bürokrasiye karşı çok sert adımlar atmıştır. Bu dönemde devletin sınırları yeniden belirlenmiş, hükümet politikaları özelleştirme, rekabet, girişim, serbestleştirme, etkinlik, yerelleşme, hizmet kalitesi ve sendikaların gücünün kırılması gibi konulara odaklanılmıştır (Al, 2008, s. 67-68). Özelleştirme uygulamaları, e-Devlet, yönetişim, performans yönetimi, etki analizleri ve

toplam kalite yönetimi gibi en önemli yönetim araçları yeni yönetim anlayışının temel mantığını ortaya koymaktadır (Erol, 2023, s. 150).

Devleti asli işlevlerine döndürmek maksadıyla özelleştirme önemli bir araç olarak kullanılmıştır (Al, 2008, s. 69). Özelleştirmenin ilk örnekleri gaz ve elektrik hizmetlerinde yaşanmıştır. Bunun nedeni ise İngiltere’de bu sektörlerle bürokrasinin gereğinden fazla yatırım yapması gösterilmektedir. Kamu kaynaklarının ihtiyaç olduğu alanlardan ivedilik arz etmeyen olan alanlara harcanması halkın yararına olmaktan ziyade bürokrasi ve siyasetin yararına olmuştur. Özelleştirmenin diğer bir nedeni ise İngiltere kamu kurum ve kuruluşlarının artan zararlarıdır. Devasa kaynağa sahip kurum ve kuruluşların çok az gelir elde etmeleri her yıl katlanarak artan zararların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

YKY doğrultusunda vatandaşın müşteri olarak algılanması kültürü ve yönetim anlayışı idareye yerleştirilmeye çalışılmıştır. İhale, sözleşme ve imtiyaz gibi yöntemler kullanılmaya başlanmış, özel sektör teknikleri kamu yönetimine transfer edilmiştir. Aynı şekilde girdilerden daha öte sonuçlar önem kazanmış, vergi veren vatandaş ve faydalandığı kamu hizmetleri ana odak haline gelmiştir. Yetki ve sorumluluklar yönetimin alt kadrolarına da dağıtmaya başlanmış, kamu kesiminde performans yüksek hızlı, etkili ve verimli bir yönetim sağlamaya çalışılmıştır (Al, 2008, s. 69). Yeni yönetim anlayışı en çok İngiltere bürokrasisini ve personel sistemini etkilemiştir. Kamu çalışanlarına maliyet bilinci kazandırılması gerekmektedir zira kamu kesimi kaynakların kullanımında savurgan, israfçı ve etkinsizdir. (Al, 2008, s. 99). Geleneksel yönetimin aksine üst düzey yöneticilerin meslek içerisinde gelme zorunluluğu gevşetilmiştir. Alanında yetkin kişiler kamuya yönetici olarak atanmaya başlamıştır. Esnek çalışma modelleri ve ücretlerin belirlenmesinde performans temelli kriterlerin uygulanmasına geçilmiştir.

İngiltere’de bu gelişmeler yaşanırken ABD, Yeni Zelanda, Avustralya, Güney Afrika, Japonya gibi ülkeler de YKY’ye yönelik çalışmaları gerçekleştirmektedirler. ABD’de söz konusu çalışmalar devletin yeniden yapılanmasına yönelik büyük reform hareketi haline dönüşmüştür. 1993 yılında Al Gore tarafından hazırlanan “Devletin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Gore Raporu” (The Gore Report on Reinventing Government) dönüşümün yol haritasını belirlemiştir. Gore’un raporu sonucu yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak ABD’de “Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması”, “Müşteri Odaklı Yönetim, Yetki ve Sorumluluk Devri”, “Esasa Geri Dönülmesi” aksiyom planlarında çok sayıda düzenlemeler yapılmıştır (Aktan, 2009, s. 47).

1.3.3.4. Türkiye'de YKY yaklaşımı ve gelişmeleri

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının dünyada yaygınlaştığı 1980'li yıllarda Türkiye sürece bir miktar gecikmeli olarak dahil olmuştur. 1971 askeri muhtırasından sonra siyasi hayatın tekrar başlamasına rağmen istikrarlı hükümetlerin kurulamayışı, Kahramanmaraş ve Çorum'da meydana gelen ve toplumsal infiale neden olan olayların vuku buluşu, aralarında akademisyen, bürokrat, hukuk insanı, siyasetçi gibi birçok tanınmış ve bilinen isme karşı düzenlenen suikastlar, 1979 krizi nedeniyle getirilen 24 Ocak Kararları'nın yol açtığı krizle birlikte ortaya çıkan bunalımlı yıllar ve 1980 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin bir türlü sonuçlanamaması, süreci askeri müdahaleye götürmüştür. Siyasetin yeniden aktif hale geldiği 1983 yılına kadar Türkiye sıkıyönetimle yönetilmiş ve kamu yönetimi reform hareketleri sekteye uğramıştır.

Türk kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilmek istenilen değişimin temel nedeni kamu kesiminden beklenen hizmet anlayışının değişimi doğrultusunda devlet organlarının bu değişime hızlı, verimli ve etkili bir şekilde cevap verebilecek niteliklere sahip olmasının sağlanması isteğidir. Buna ek olarak değişikliğe gidilmesinde sürece hız kazandıran dış etkenler de bulunmaktadır. En önemli etken Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik sürecinde hızlı yol alma isteğidir. Nitekim AB üyeleri Avrupa Tek Senedi, Maastrich Anlaşması gibi birtakım sözleşmelerle kendi aralarında siyasi ve idari yönetim sistemlerini benzeştirmeye çalışmışlardır. AB'nin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde uygulanması öngörülen genel bir modeli bulunmamaktadır. Her üye devletin kendi siyasi, ekonomik ve toplumsal özelliklerine göre ayrı kamu yönetimi sistemi vardır. Bununla beraber tüm üye devletler kamu yönetimi sistemlerindeki farklılıkları ortak ilkeler ve politikalar belirlemek suretiyle gidermeye çalışmaktadırlar. Söz konusu ilke ve politikalar arasında, kamu sektöründe profesyonel yönetimin hakim kılınması, kamu personeli ve yurttaşlara verilen hizmetin başarı göstergelerinin sayısal olarak ifade edilmesi, bir diğer değişle performans ölçümünün yapılması, kamu hizmetinde vurgunun süreçler değil sonuçlar üzerinde olması gerektiği, yönetim pratiklerinde özel sektör anlayışının örnek alınması sayılabilir (Ökmen ve Canan, 2009, s. 149). AB ve OECD 1992 yılında başlattıkları SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) (Ökmen ve Canan, 2009, s. 150) programıyla üye ve üye olmaya aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde aradıkları birtakım ilkeleri belirlemişlerdir. Bunlar;

- Güvenirlilik ve Öngörülebilirlik (Reliability and Predictability),
- Açıklık ve Şeffaflık (Openness and Transparency),
- Hesap Verebilirlik (Accountability),

- Etkinlik ve Etkenlik (Efficiency and Effectiveness),
- Katılımcılık (Participation),
- Orantılılık (Proportionality) ve Yerellik (Subsidiarity) ilkeleridir.

YKY ile karşılaştırıldığında AB'nin ortaya koyduğu temel ilke ve prensipler birbirlerine son derece uygun düşmektedir. Türkiye SIGMA Programına 2004 yılında OECD ile imzaladığı protokol ile katılmıştır (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2017).

Merkezi yönetimde YKY anlayışının gelişimi

1980 sonrası dönemde kamu yönetiminde daha doğrusu devletin yönetim alanında yaptığı en önemli değişim 1982 Anayasa'sının kabulüdür. Kalağan'a (2009) göre 1982 Anayasası ile yürütmenin yasama karşısında güçlendirilmesi amacıyla yasamaya tabi olmaktan çıkartılarak iki devlet erkinin eşit düzeylerde iş birliği sağlanarak faaliyetlerini sürdürmesi istenmiştir. Senatonun kaldırılması bu doğrultuda atılan en önemli adım olmuştur (Kalağan, 2009, s. 114).

Yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye'deki etkileri Turgut Özal hükümetleri ile artmaya başlamıştır. Öyle ki İngiltere'de Thatcherizm, ABD'de Reganizm olarak adlandırılan bu yaklaşımın felsefesi Türkiye' de ise "Özalizm" olarak literatüre girmiştir (Kösecik, 2019, s. 3).

Özal, iktidara geldiği dönem katı devletçi anlayışın aksine liberal bir anlayış ile Türkiye'de serbest piyasa ekonomisinin yerleşmesi, devletçilik anlayışının katı tutumunun azaltılması, bürokratik işlemlerinin kısaltılması ve kolaylaştırılmasını, teşebbüs özgürlüğünün desteklenmesi ve yerel yönetimlerin daha fazla yetkiye sahip olmasını savunmuştur. Bu nedenle YKY Özal'ın getirmeye çalıştığı yönetim anlayışına tam anlamıyla zemin hazırladığı görülmektedir.

Özal dönemini kendisinden önceki reformlardan ayıran nitelik, felsefi olarak devletçi politikaların yerine liberal yani serbest piyasa ekonomisine dayalı politikaların benimsenmesidir. Devlet kamu yönetiminde kırtasiyeciliğin azaltılması ve karmaşık mevzuatın sadeleştirilmesi, özelleştirme, dışa açık büyüme politikaları ile bürokratik işlemlerin azaltılıp kamu hizmetlerinin hızlı, etkili ve ekonomik şekilde sunulması bu sayede serbest piyasa şartlarının oluşturulmaya çalışılmıştır (Kösecik, 2019, s. 23). Dönemin yenilik hareketleri incelendiğinde yasal ve idari düzenlemeler ile devletin liberal anlayış çerçevesinde üstlendiği yeni role uygun örgütlenmesinin amaçlandığı hem de merkezi yönetim ve yerel

yönetimlerde bürokrasiyi azaltıcı önlemlerin alınması yoluna gidildiği görülmektedir (Köseçik, 2019, s. 48).

Özal'ın başbakanlığının son yıllarında Devlet Planlama Teşkilatı eliyle TODAİE' ye yaptırılan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi, Türk kamu yönetimi sisteminin iyileştirilmesine yönelik yapılan önemli bir diğer çalışmadır. Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri; etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak, kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek (TODAİE, 1991, Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor) projenin temel amacıdır.

KAYA Projesi'nin kamu yönetimi alanında kendisinden önce yapılan çalışmalara nazaran daha fazla önemli hale getiren özelliği hem merkezi yönetimin kendisi ve taşra birimlerini hem de yerel yönetim birimlerini araştırma konusu yapmasıdır (Işıkcı, 2017, s. 177). Proje, merkezi yönetim kapsamındaki genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra birimleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurum ve kuruluşların kapsamaktadır. Burada dikkat çeken husus KAYA'nın çalışma alanının MEHTAP¹'in aksine sadece merkezi yönetimi değil daha geniş yelpazede tüm kamu yönetim unsurlarını kapsamasıdır. KAYA tüm kamu kurum ve kuruluşlarını yedi farklı araştırma grubunun içerisinde ele almaktadır:

- 1- Merkezi Yönetim Araştırma Grubu: Merkezi düzeyde yürütülen hizmetleri ve bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili kuruluşları projede öngörülen amaçlar doğrultusunda incelemek üzere kurulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 1991, s. 8). Merkezi yönetimin maliye, ekonomi, adalet ve milli savunma hizmetleri bu grubun çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.
- 2- Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu: Kamu yönetiminin üstlendiği görevlerin çeşitlenip çoğalması, öte yandan pek çok kamusal etkinliğin ekonomik ve mali alanda yansımalarının görülmesi (KB, 1991: 9) amacıyla kamu yönetimin mali ve ekonomik yönetim unsurlarının belirlenmesi amacıyla oluşturulmuş araştırma grubudur. Bu grupta Merkez Bankası ve KİT'ler kapsam dışı tutulmuştur.

¹ Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP): 1962 yılında, kamu kuruluşlarının çalışmalarını incelemek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün koordinasyonu ile gerçekleştirilen araştırma projesi

- 3- Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum Araştırma Grubu: Merkezi koordinasyon birimleri, bakanlıkların uzmanlaşmış birimleri ve bakanlıkların uzmanlaşmış birimleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetmelik uyum konusundaki örgütlenme durumları ile bunların işleyişi incelenerek (KB, 1991, s. 10) Avrupa Topluluklarıyla uyumun sağlanması hedefinde oluşturulmuş gruptur.
- 4- Taşra ve Yurt Dışı Kuruluşları Araştırma Grubu: Grup valiler, kaymakamlar, bölge müdürleri, taşra yöneticileri, kamu kurumlarının yurt dışı yöneticileriyle doğrudan görüş alışverişlerinde bulunarak, merkezi yönetimin taşra ve yurt dışı kuruluşlarının örgütlenme ve yönetimden doğan problemlerine çözüm bulmak amacıyla kurulmuştur.
- 5- Yerel Yönetimler Araştırma Grubu: Grup, dönemin Türkiye yerel yönetim sistemini projeksiyonuna alarak; yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi, yerel halkın yönetime daha fazla katılması amacıyla gerekli sorunların tespiti ve çözümüne yönelik önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur. Burada grubun iki tespiti oldukça dikkate değerdir: yerel yönetimlerin yerindelik özelliklerinin artırılması için il yerel yönetim birimlerinin güçlendirilerek, yerel hizmetlerin halka en yakın birimden hızlı bir biçimde sunulması, diğeri ise kasaba ve köylerin sorumluluklarının kapasiteleriyle bağlantılı olarak optimal düzeye indirilmesi amacıyla ilçe yerel yönetimlerinden geride kalan görev ve sorumlulukları yerine getirici tedbirlerle donatılmasıdır.
- 6- Personel Rejimi Araştırma Grubu: Grup, kamu personel sistemini, ülkenin değişen ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik koşullarına uyumlu bir düzeye getirilmesi amacıyla kurulmuştur. Grup 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde yer alan kurum ve kuruluşları kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışında bırakmıştır.
- 7- Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu: Bürokratik işlemleri kolaylaştırma yönünde yapılan çalışmaların evrimsel bağlamda irdelenmesi; hizmet etkinliğini azaltan nedenlerin (yer, bina, araç-gereç, işlemler, mevzuat, insan gücü, vb.) saptanması; hizmeti engelleyici ya da geciktirici değişkenleri ortadan kaldırarak, hizmet akışında etkililiği sağlayıcı bir işleme sürecinin geliştirilmesi; kamu örgütlerinde bürokratik işlemlerin kolaylaştırılmasını sürekli kılacak bir birimin oluşturulmasına yönelik alt yapı çalışmalarının gerçekleştirilmesi gibi konuları ele alarak önerilerde bulunmak üzerine kurulmuş gruptur.

Yerel Yönetimlerde YKY anlayışının gelişimi

Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin en önemli yardımcı örgütlenmesi yerel yönetimlerdir. Kamu yönetimi sisteminin YKY ekseninde yaşadığı değişim ve dönüşümden

yerel yönetim sistemi de etkilenmiştir. Türk yerel yönetimler sisteminde YKY kapsamında gerçekleştirilen en önemli yenilik Avrupa Konseyi'nce imzaya açılan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın çekinceli olarak kabulüdür. YKY anlayışının temel ilkelerinden olan yerindelik ve yönetişimin en isabetli uygulanma alanı yerel yönetim birimleridir. Merkezi hükümetlerin güç ve imkânlarını belli oranlarda paylaştığı yerel yönetimler demokrasi ile yönetildiği düşünülen her rejimin ana unsurudur. Hizmetin görülmesi gereken en yakın yerde yerindelik (subsidiarty) kurulma mantığı üzerine inşa edilen yerel birimler, halkın kamu idaresinde söz hakkının (yönetişim) olması anlamına gelmektedir. Çünkü vatandaş için bu imkânın doğrudan ve kolaylıkla kullanılabildiği en büyük fırsat yerel düzeyde olmaktadır. Bu şekilde hizmetlerin daha etkili ve verimli karşılanması sağlanırken, halkın iktidar sahipleri üzerindeki denetimi ve kontrolünün artırılması amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin bu iki beklentiyi en etkili şekilde karşılayabilmeleri için olabildiğince güçlü olmaları gerekmektedir. Avrupa Konseyi özerk yerel yönetimler doktrini ile bunu sağlamanın yollarını ortaya koymaktadır.

Yerel yönetimlerin karar organlarının belirlenmesiyle, iş ve işlemlerin yürütülmesinde gerekli olan beşerî ve mali kaynakların seçilmesinde olabildiğince merkezden bağımsız hareket edebilme manasına gelen yerel özerklik 1988 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uluslararası hukukta güvence altına alınmıştır. Esasında Avrupa'da yerel yönetimlerin özerklik çalışmaları kapsamında AYYÖŞ ilk çalışma değildir. 1953 yılında Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Belediye Özgürlükleri Şartı hem yerel yönetimlerin özerkliği noktasında İkinci Dünya savaşıdan sonra atılan en somut adım (Adıgüzel, 2018, s. 8) hem de 1985 yılında kabul edilen ve 1 Eylül 1988 tarihinden bu yana yürürlükte bulunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na doğru atılmış olan ilk adım olarak kabul edilmektedir (Muratoğlu, 2011, s. 738). Yine, Avrupa Konseyi 1967 yılında "Yerel Özerklik Ülkeleri Bildirgesi"ni Avrupa kamuoyunun dikkatine sunmuştur. Bununla birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na yönelik asıl çalışmalar 1980'li yılların ilk yarısında hız kazanmıştır. Şart ilk olarak 1984 yılında yapılan 6. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında ele alınmış, 1985 Haziran'ında üye ülkelere imzaya açılmıştır. 1988 yılından bugüne kadar da yürürlükte dir.

Şart 1985 yılında imzaya açıldığında Türkiye ve bazı üye ülkeler imzalamak konusunda çekimser kalmışlardır. Şart'ın imzaya açıldığı ve savunulduğu haliyle şart olarak kabul edilmesinden ziyade bir tavsiye karar niteliğinde olması gerektiği savunulmuştur. Türkiye'nin bu tutumunun nedeni ise; Şart'ın içerdiği ilkelerle, Anayasa ve yerel yönetimleri

düzenleyen yasalar arasında; örgüt yapısı, görev, yetki ve merkezi idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından temelde çelişkilerin olduğu düşüncesidir (Yeter, 1996, s. 3). Buna ek olarak o tarihlere Türkiye’de halihazırda ihtilal döneminin siyasi ve hukuki hayatta etkili olması ve Şart’ın savunduğu ilkeler nezdinde merkezin yerel yönetimlere güç paylaşımına devlet tarafından refleks gösterilmesidir. Türkiye siyasi hayatının normalleşmesi neticesinde Türkiye tarafından çekince konulan hükümler için gerekli yasal çalışmalar yapılmış ve gecikmeli olarak Türkiye, 20.09.1988 tarih ve 13296 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Şart’ın imzalanması için Avrupa Konseyi nezdindeki daimi temsilcinin yetkili kılınması üzerine, Şart’ı 21.11.1988 tarihinde sözleşme olarak imzalamıştır. Daha sonrada, 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı kanun ile parlamento tarafından ve 06.08.1992 tarihli karar ile Bakanlar Kurulu tarafından bazı maddelerine çekinceler konularak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir (Yeter, 1996, s. 4).

Türkiye’de yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve YKY’ye yönelik olarak düzenlenmesi çalışmalarından biri de kamuoyunda yerel yönetimler reform tasarısı olarak bilinen, 1998 yılında meclise gönderilip yasalaşamayan “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”dır. Yeni kamu yönetimi tartışmalarının etkisinde kalınarak hazırlanan (Erençin, 2002, s. 34) tasarıyla Güler’e (2001) göre yerel yönetimler reformu olarak sunulan düzenleme yalnızca Türkiye yerel yönetim sisteminin yeniden şekillenmesini değil, tüm devlet yapılanmasının değiştirilmesini amaçlamaktadır (Güler, 2001, s. 7).

Tasarıyla daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir idare ve şeffaf, katılımcı, demokratik bir yerel yönetim oluşturmak; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü yapmak, yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki ve hizmet üretimindeki payını artırmak; yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapı sağlamak; il genelinde yürütülen hizmetleri il özel idarelerinin bünyesinde toplayarak, il özel idarelerinin konumunu güçlendirmek; yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idarelerle işbirliği ve yardımlaşma imkânlarını artırmak gibi düzenlemeler amaçlanmıştır (Memişoğlu, 2006, s. 79). Tasarıyla gerçekleştirilmesi hedeflenen reform düzenlemelerinin bazı adımlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

Merkezi idare, ulusal nitelikte ya da: ulusal ve bölgesel düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesinin uygun görüldüğü alanlarda; adalet, savunma, güvenlik, dış politika, maliye, dış ticaret ve gümrük, tapu ve kadastro, nüfus, sivil savunma, din hizmetleri, milli eğitim,

sağlık ve sosyal güvenlik ile ormanların yönetilmesi, işletilmesi gibi hizmetlerle, ulusal politika ve standartların belirlenmesi koordinasyon ve denetim işlevleriyle tanımlanmıştır. Mahalli idareler ise: mahalli ortak nitelikli tüm hizmetler ile bu hizmetlerin yanı sıra kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçları karşılamak üzere genel karar organlarının uygun göreceği her türlü faaliyet ve hizmetleri gerçekleştireceklerdir (Alada, 2000, s. 36).

YKY anlayışının savunduğu şekilde merkezi yönetimin uhdesinde bulunan çok sayıda iş ve işlemin il özel idarelerine devredilmesi, tasarının getirdiği yeniliklerden bir diğeridir. Aynı şekilde yerel yönetimlerin hizmet görürken piyasa mekanizmalarına göre çalışabilmesi, şirketçilik, ihalecilik, özelleştirme gibi uygulamalardan yararlanabilmesi öngörülmektedir. Yerel yönetimlerin en yaygın hizmet sağlayıcı birimi olan belediyelerin yönetimlerinde sivil toplum kuruluşlarının, gönüllü kuruluşların ve fahri üyelik sistemi ile vatandaşların da katılmasının sağlanması yerel yönetimlerde katılımcı demokrasinin tesis edilmeye çalışıldığının bir göstergesidir (Memişoğlu, 2006, s. 80).

Tasarı merkez ile yerel yönetimlerin yetki devrinde, merkezin yetkilerini mahalli idarelerden ziyade taşra örgütlerine bırakacak düzenlemeler yapılarak yerel yönetimler güçlendirilmesinin aksine merkezin yerelleştirilerek, yetki genişliğinin genişletildiği (Güler, 1998, s. 5), belediyelerin öz gelirlerinin arttırılması yerine merkezden yapılan ödenek aktarımlarının arttırılması yoluna gidilerek merkezin vesayetinin arttırılmasına olanak sağlandığı gibi birtakım eleştirilerin odağı haline gelmiş, İç işleri Komisyonunda uzun süre görüşülmesine karşın yasalaşamadan kadük kalmıştır (Erençin, 2002, s. 34).

YKY anlayışı çerçevesinde Türkiye yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilen diğer yasal düzenlemeleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Değişen kamu yönetiminin başarıya ulaşması en tabi ki gerekli olan bütçelerinde değişim doğrultusunda revizyona uğramasını gerektirmektedir. Bu kapsamda ülkeler ortaya çıkan ihtiyacı gidermek için kamu malî yönetimi ve kontrol sistemi değişikliklere gitmiş; performans esaslı bütçe, stratejik planlama gibi kavramlar önem kazanırken devletlerin muhasebe sistemlerinde önemli yenilikler meydana gelmiştir. Aynı şekilde Türkiye’de hem

YKY ile uyumlu bütçe sistemine geçmek hem de Avrupa Birliği ile uyumun sağlanarak uluslararası entegrasyonu başarabilmek adına 2003 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konularak kamu mali yönetimi yeni bir muhasebe sistemine kavuşturulmuştur.

21. yüzyıla gelinceye kadar Türkiye’de çok sayıda ekonomik kriz yaşanmışken en sonuncusu yüzyılın başında vuku bulmuştur. Türkiye’deki ekonomik krizler incelendiğinde, hemen hepsinde ortak noktalar, kamu bütçelerinin çok fazla açık verdiği, kaynakların iyi yönetilemediği ve alınan tedbirlerinde ilk olarak kamu kesimi harcamalarında gerçekleştiğidir. Bu bağlamda Kanun’la birlikte kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü Kanun’un amaçları arasında yer almıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının savunduğu en önemli ilkelerden biri de şeffaflıktır. Bu kapsamda 2003 yılında çıkartılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu şeffaflığın sağlanması için atılan en önemli adımlardan biri olmuştur. Kamu yönetiminin yürüttüğü iş ve işlemlerde gizlilik ilkesinin amacı dışına çıkacak bir biçimde uygulanması, demokrasi adına kayıp olduğu gibi temel hak ve özgürlüklerin korunmasının önündeki ciddi sorunlardandır. Kanun’un gerekçesinde kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve şeffaflık kavramının, yönetilenler nezdinde olumsuzluk anlamı çağrıştıran gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlenmesinin sağlanması düşüncesi üzerine ortaya çıktığına vurgu yapılmaktadır. Demokrasi açısından belirli bir seviyeye gelmiş ülkelerde şeffaflığın uygulanması bakımından en önemli argüman olan bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez haklardan biri olarak kabul edilmektedir.

Devletler bilgi edinme özgürlüğünü sağlarken iki temel parametreden; kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi verme ödevi ve vatandaşlarının bilgi edinme hakkından faydalanmaktadır. Kanun ile herkesin (yabancı gerçek ve tüzel kişilere belirli şartlar dahilinde) bilgi edinme hakkını kullanabilmesinin önü açılmış, bu hakkın kullandırılmasında kurum ve kuruluşların ne şekilde hareket etmeleri gerektiği belirli usul ve sürelerle bağlanarak kamunun bilgi verme ödevinin yerine getirilmesi sağlanamaya çalışılmıştır.

Bilgi edinme hakkı idareyi yani kamu yönetimini daha şeffaf hele getirmeyi amaçlamaktadır. Bu sayede kamu hizmetlerinin doğrudan muhatabı olan vatandaşın tıpkı bir müşteri gibi hesap sorma mekanizmasını daha aktif kullanmasının önü açılmıştır. Kanun,

vatandaşların tek başına hizmetlerden yararlanma anında değil istedikleri zamanda kamu yönetiminin planlama, koordinasyon, denetim gibi aşamaları hakkında da bilgi edinebilmesi için, idarenin üzerinde baskı oluşturarak gerekli şekilde cevap verilmesini ve en nihayet hesap verilebilirliği arttırmayı hedeflemektedir. Burada önemli husus, vatandaşın bilgi edinme hakkının kullanımında devletin istediği zamanda cevap verme durumunu ortadan kaldırmış, hakkın devletin inisiyatifinden çıkartılarak vatandaşa karşı yerine getirilmesi gereken zorunlu görev haline gelmesini sağlamıştır. Vatandaşlar istedikleri zaman istedikleri konu hakkında gerekli başvuruyu yaparak devletten bilgi alma hakkına sahip olmuşlardır (Vural, 2019, s. 122). Bilgi Edinme Kanunu YKY’ nin etkin, ulaşılabilirlik, hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi ilkelerini içeren vatandaş odaklılık amacının hayata geçirilmeye çalışıldığının göstergesidir.

Yeni Kamu yönetimi anlayışı perspektifinde Türkiye’de yapılmaya çalışılan “kamu yönetimi reformu” düzenlemelerden bir tanesi de 2004 yılında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” nun kurulması olmuştur. Etik Kurul’un kurulmasına ilişkin olarak çıkarılan Başbakanlık genelgesinde yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğduğundan söz edilmekte ve yeni kamu hizmeti anlayışının “etik değerlere büyük önem verdiği” (Arap ve Yılmaz, 2006, s. 53) belirtilerek atılan bu adımın önemine dikkat çekilmektedir.

Türkiye’de kamu etiği yönündeki çalışmalar dünyadaki gelişmelerden de büyük ölçüde etkilenmiştir. Nitekim 5176 sayılı Kanun’un muhteviyatı incelendiğinde OECD tarafından 2000 yılında yayımlanan “Devlete Güven: OECD Ülkelerinde Etik Önlemler (Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries)” kitabında yer alan ve “Tarafsızlık (Impartiality)”, “Yasallık (Legality)”, “Dürüstlük (Integrity)”, “Şeffaflık (Transparency)”, “Etkinlik (Efficiency)”, “Eşitlik (Equality)”, “Sorumluluk (Responsibility)”, “Adalet (Justice)” (OECD, 2000: s. 32) etik ilkelerinin yer aldığı görülmektedir.

Vatandaşlar kamu görevlilerinden kamu yararına adaletli olarak hizmet etmelerini ve kamu kaynaklarını doğru bir şekilde yönetmelerini bekler. Çünkü vatandaşlar tarafından devlete olan güvenin tesis edilmesi ve toplumsal gelişmenin istikrarlı olarak sürdürülebilmesi, kamu hizmetlerinin adil ve güvenilir biçimde sunulmasından geçmektedir (Vural, 2019, s. 124).

Kamu yönetiminin aktörleri yani yönetici ve idareciler üstün devlet gücünün dayandığı birtakım yetkilerle donatılmıştır. Bu durum yönetici ve idarecilere kamusal konularda geniş çaplı ve etkileyici sonuçlar doğurabilecek strateji ve politikalar konusunda karar alma takdiri vermektedir. Alınan kararlar yalnızca sonuçları açısından önemli olmayıp kamusal

kaynakların da kullanımını gerektirdiğinden ortaya çıkabilecek olumsuzluklara karşılık önleyici içsel mekanizmaların tesis edilmesi önemlidir. Etik yönetim anlayışının kamu yönetiminde yerleşik bir anlayış haline gelmesi, söz konusu olumsuzlukların önüne geçilmesinde fayda sağlayacaktır. Etik anlayışın hakim olduğu bir yönetim devlete olan güveni artırarak sosyal sorumluluk bilincinin gelişmesini sağlar. Doğru kararların alınması ve doğru uygulamaların yerleşmesiyle kaynak tahsisinde etkinliği sağlayarak sistemin sağlıklı, etkin ve verimli çalışmasına olanak sağlar (Vural, 2019, s. 125).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un hükümleri Cumhurbaşkanı, T.B.M.M üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlar, TSK görevlileri, Yargı mensupları ve Üniversiteler haricinde kamu tüzel kişiliği bulunan KİT'ler ve mahalli idareler dahil tüm kamu kurum ve kuruluşları kapsayacak şekilde yürürlüğe girmiştir. Kanunla kurulan Etik Kurul'un görevleri Türkiye'de kamu yönetimi etiğinin yer aldığı yasal belgelere göre kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleşmesi ve gelişmesine yardımcı olacak şekilde faaliyette bulunmak ve etik ilkelerin ihlaline yönelik re'sen ya da müracaat neticesinde vuku bulan başvuruları inceleyerek sonuçlarını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirmektir.

Türk idari sisteminde, idarenin iş ve işlemlerinin denetlenmesi mahkemelerce yapıldığı gibi, her kurumun kendi iç denetçileri eliyle de gerçekleştirilmektedir. Ancak kişilerin devletle olan münasebetlerinde hızlı ve değişken ilişkilerin çokluğu gerekli adaletin sağlanmasının gecikmesine neden olmaktadır. Bu nedenle günümüzde Fransa, İsveç, Almanya, Hindistan gibi yüzlerce ülkede kurumlaşan Ombudsmanlık uygulamasına olan ihtiyaç zorunluluk halini almıştır. YKY ile birlikte bireyin, bireysel faydanın ve bireyin hak ve özgürlüklerinin öneminin artmasının sonucu sahip olunan bu hakların korunmasının da önemi paralel olarak artmıştır. Bireysel adaletin savunma mekanizmaları olan hesap verilebilirliği ve kamusal adaleti sağlamanın en etkili yolu ise kişilerin idarenin her türlü iş ve eyleminden emin olması veya sonucundan kaynaklanan maddi manevi etkileri için hakkını arayabilmesinden geçmektedir. Bu kapsamda 2012 yılında çıkartılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ihdas edilen Kamu Denetçiliği: İdarenin iş ve işlemlerinden etkilenen gerçek ve tüzel kişilerin var olması durumunda şikayetlerini, bu şikayetlere sebebiyet veren söz konusu idarenin tasarruflarını ve davranışlarını incelemek, araştırmak, idarenin zarar içeren sonuçlarının düzeltilmesi için söz konusu idareye gerekli tavsiyelerde bulunulması amaçlamaktadır.

Kamu denetçiliği kurumu bir vesayet makamı olmayıp yönlendirici niteliğe haiz işlemlerde bulunmaktadır. Başvurular üzerine kamu idarelerine aksaklıkların çözülmesine

yönelik öneriler getirmektedir. Doğrudan yaptırımında bulunmamasına rağmen kamuoyu üzerinde etkisi, kamu görevlileri üzerinde vatandaş şikayetlerinin devlet tarafından ciddiye alındığı algısı oluşturmaktadır. Bu sayede kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinde yanlışlıklar yapmaları noktasında caydırıcı etki oluşturmaktadır. Şikayet üzerine incelediği sorunları tespit ederek gerek parlamentoya gerekse kamuoyuna rapor olarak sunması ve tavsiye ve önerileriyle kamuoyu oluşturabilmesi dolaylı ancak anlamlı yaptırımlar olarak görülmektedir (Vural, 2019, s. 156).

Geleneksel yönetim anlayışı bilgi toplumunun ve bilgi toplumuna geçişi doğuran gelişmelerin de etkisiyle yerini YKY anlayışına bırakırken (Gürses, 2022, s. 112) dijital teknolojiler de yeni anlayış doğrultusunda şekillenen kamu yönetimlerinin en önemli hizmet araçları olmuştur. Geleneksel yönetimin kapalı, sınırlı, yüz yüze görüşme temelli ve zaman ve kaynak kaybına yol açan bürokratik kültürüne karşılık, YKY ile bilgi teknolojilerinin kullanılarak hızlı, katılımcı, vatandaşın doğrudan müdahil olma imkânına sahip olduğu ve zaman ve kaynak israfının önlenebileceği bir kamu yönetimi sistemine geçilmesi öngörülmüştür (Çevik, 2022, s. 445). Bu kapsamda bilgi teknolojilerinin en önemli ürünü olan internet ve bilgisayar ilk olarak gelişmiş ülkelerde kullanılmaya başlanmış ve dünyaya yayılmıştır. (Doğan ve Ustakara, 2013, s. 2). İzleyen yıllarda kamu yönetimlerinde yeni bir kavram olarak e -Dönüşüm anlayışı ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de ilk defa 1993 yılında Ege Üniversitesi ve ODTÜ öncülüğünde kullanılan internet bağlantısı, kamuda 2000’li yıllara kadar daha çok üniversiteler ve bankalarda kısıtlı olarak kullanılmıştır. 2003 yılında Türk kamu yönetiminde Acil Eylem Planı ile başlayan dönüşüm hareketiyle uyumlu bir biçimde aynı dönem e-Dönüşüm Türkiye Projesi doğrultusunda DPT tarafından kamuda e-Dönüşüm Eylem Planı (e-DEP) hazırlanmıştır. Plan’ın ana hedefi kamu kurumlarınca çevrimiçi hizmetlerin etkin bir şekilde sunulabilmesi için birlikte çalışabilir ve güvenli bilgi sistemlerinin oluşturulmasına yönelik eylemleri gerçekleştirmek, bunun için e-Devlet, e-Sağlık ve e-Ticaret veri tabanları dönüşümün arzulanan başarıya ulaşması için ihtiyaç duyulan üç ana mekanizma olarak belirlenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 13-19). Bu mekanizmalardan e-Devlet diğerlerinden farklı olarak sadece bir alanda değil kamu kurum ve kuruluşlarının sunduğu tüm hizmetlere vatandaşın doğrudan ulaşabilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda e-Devlet ile birlikte tüm kamunun koordinasyonun ve veri paylaşımının önü açılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

2.1. BİR KAMU HİZMETİ OLARAK SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik kavramı, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle çoğu kez karıştırılan bir kamu hizmeti olarak karşımıza çıkmaktadır. “Toplumsal” ya da “topluma yansımaları olan” anlamına gelen sosyal kelimesi ile, “emniyet ve güven içerisinde olma” manasında kullanılan güvenlik kelimelerinin birleşiminden oluşan kavram; kendisinden faydalanan insan sayısının yayılımı, niteliği ve sayısının fazlalığı hem de yararlanma süreçleri bakımından sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden ayrılmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde birbirinin yerine kullanılan kavramlar günümüzde ayrılmış ve sosyal güvenlik nihayet sosyal sigortalar temelinde yükselen bir kamu hizmeti olarak son halini almıştır. Sosyal güvenliğin modern anlamda tanımına geçmeden önce sosyal hizmet ve sosyal yardımın ne olduğuna kısaca değinmek, aralarındaki farkın kavranması ile sosyal güvenliğin ne olduğunun anlaşılmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Sosyal yardımlar kişilerin maddi ihtiyaçlarının, resmi ya da özel kurum veya kuruluşlarca karşılanması mantığına dayanmaktadır. Yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından gayr-i ihtiyari nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişilerin en kısa sürede kendi kendilerine yetecek hale getirmek amacını taşıyan, parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan (T.C Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, 2005, s. 1) yardımlardır. Sosyal yardımın felsefi temeli asgari düzeyde de olsa temel insani gereksinimler olan barınma, ısınma, beslenme ve barınmalarının karşılanarak, bireylerin günlük yaşamlarındaki faaliyetlerinin aksamasının önüne geçilmesidir (Ceren ve Erdem, 2019, s. 9). Türkiye’ de 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” la 65 yaşını doldurmuş ihtiyaç sahibi ya da kimsesiz vatandaşlara ödenen “65 yaş maaşı” olarak bilinen ödemeler en bilinen sosyal yardımlardandır.

Sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ile yararlanma şartları bakımından öncesinde herhangi bir edimin yerine getirilmesinin aranmaması noktasında benzerlik gösterirken, bu defa ortaya çıkan muhtaçlığının sadece maddi özellikli değil maddi olmayan birtakım

ihtiyaçlarda yoksunluk durumlarının ortaya çıkmış olması hususu önem arz etmektedir. Sosyal hizmet, kişilerin hayat standartlarında kendi sağlıkları veya ailelerinde kendi istek, arzu ve hareketleri dışında gerçekleşen olumsuz nedenlerden dolayı ortaya çıkabilecek maddi ve/veya manevi zararlar sebebiyle yaşanılan yoksunluklarının giderilerek, ihtiyaçlarının karşılanmasına (SGK, 2013, s. 2) yönelik hizmetlerdir. Sosyal hizmetlerde esas olan yapılacak yardımların sadece maddi yahut sadece manevi bir biçimde tek bir imkân olarak sunulmayışıdır. Buna ek olarak faydalanacak kişilerde herhangi yerine getirmesi gereken sorumluluk aranmadan sadece fizyolojik, psikolojik veya sosyal muhtaçlık durumunun ortaya çıkması yeterli olmaktadır. Türkiye’de koruma altına alınan çocukların bakımlarının sağlanması için kurulan ‘ocuk Evleri’ ya da ‘şiddet nleme ve İzleme Merkezleri (şöNİM)’ bünyesinde kadınlara yönelik verilen hizmetler kamuoyunda bilinen en yaygın sosyal hizmetlerdir.

İster sosyal yardımlar olsun ister sosyal hizmetler her ikisinde oluşan muhtaçlık durumlarının ortadan kaldırılması, toplumsal adaletin, barışın, refahın ve kalkınmanın sağlanması ve sürdürülebilirliği açısından neredeyse kamu güvenliği kadar şarttır. Devletler, varlık sebeplerinden olan ‘insan can ve malı ile haysiyetini korumak’ amacıyla bu hizmetleri sunmak zorundadır. Bu amaç doğrultusunda devlet tarafından kullanılan enstrümanlardan bir diğeri de sosyal güvenlik hizmetleridir. 20. yüzyılla gelişen sosyal devlet anlayışı beraberinde sosyal sigortalar kavramını da getirmiştir. Başlarda sosyal sigortalar olarak ortaya çıkan uygulamalar günümüzde ‘sosyal güvenlik’ adı altında yürütülmektedir. Buradan itibaren çalışmada sosyal sigortalar için yapılacak her açıklama güncelliği sağlamak amacıyla sosyal güvenlik adıyla yer verilmiştir.

Sosyal güvenlik hakkı uluslararası hukukla da korunan anayasal bir haktır. Nitekim Anayasa’nın 60. Maddesi ile sosyal güvenlik hakkının herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu açıkça vurgulanmıştır. Sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kuruluşlar topluluğudur (Tunçomağ, 1988, s. 5). Sosyal güvenlik ile kişilerin ve geçindirme sorumlulukları üzerinde bulunan yakınlarının yine kendi iradeleri dışında gerçekleşen sosyal riskler nedeniyle gelirlerinin azalması veya harcamalarının artması durumlarının etkilerini azaltarak asgari geçim standartlarını sağlayabilmektir (T.C. Başbakanlık, 2005, s. 28).

Sosyal güvenlik, bireyin şahsi özgürlüğünün bir anlamda teminatıdır ki; kişinin ait olduğu toplumun içerisinde insanlık onuruna hanel getirecek şekilde başkalarına ihtiyaç duymadan yaşamlarını devam ettirmeye (T.C. Başbakanlık, 2005, s. 29) yönelik tedbirler bütünüdür. Bu kapsamda Anayasa devlete sosyal güvenliği sağlayacak şekilde gerekli

tedbirleri almak ve teşkilatlanmayı kurmak üzere görev ve yetki vermektedir (1982 Anayasası, mad. 60).

Sosyal güvenlik, toplumsal dayanışmayı esas alarak toplumun tüm üyelerinin hayat standartlarını insanca yaşamaya yakışır seviyede tutmaya yönelik olarak kolektif hareketle milli gelirin yeniden dağılımını esas almaktadır (George, 1968, s. 1).

Sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda olduğu gibi sosyal güvenliğin de temel felsefesinde bir risk faktörü bulunmaktadır. Risk durumu göz önüne alındığında tarihsel süreç içerisinde tüm kavramlar az çok birbirine benzemektedir. Üçünde de maddi manevi bir yardım söz konusudur. Ancak sosyal güvenlikle mevcut risk faktörü diğer ikisine göre içinde bulunulan dönemle sınırlı kalmayıp, ileriki yılları ve günümüzdeki haliyle kişinin hayatının son bulmasından sonraki süreçlerle de ilgili olabilmektedir. Ek olarak riskin beraberinde getirdiği muhtaçlık durumu da farklı olabilmektedir. Bu fark sosyal güvenlikle diğer ikisinin aksine muhtaçlık, yoksunluk durumundan ziyade göreceli fakirlik durumuna geçilmiş ya da geçme ihtimali olarak kendini göstermektedir (Arıcı, 1999, s. 4).

Sosyal güvenliğin sosyal yardım ve sosyal hizmetten ayrışması ve modern anlamdaki haline dönüşebilmesi için ekonomik sistemlerin, üretim ve dağıtımın değişimine yol açan sanayi devriminin gerçekleşmesi yeterli olmuştur. Önceleri ekonomik olarak ihtiyaç duyduğu asgari gelir düzeyinin sağlanması şeklinde gerçekleşen sosyal güvenlik sanayi devriminin ardından çalışma gücünün korunması ve devamının sağlanmasına yönelik yeni tedbirlerin alındığı uygulamalar şekline bürünmüştür. Kişilerin iktisadi bir takım sosyal risklere karşı güvence altına alınması (Bakırcı, 2008, s. 9) olarak anlamlandırılan sosyal güvenlik, artık toplumdaki herkesin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını kapsayacak biçimde, bugün ve yarınlarının devlet tarafından güvence altına alınması şeklinde ifade edilmeye başlanmıştır (Şenocak, 2009, s. 413).

Sosyal sigortalar ile sosyal güvenliğin birbirinin yerine kullanılmasının nedeni sosyal güvenliğin sosyal yardımlar ve hizmetlerde olmayan bir özelliğidir. Bu özellik prim ödeme sistemi yani sigortalı olma durumudur. Sosyal güvenlik, kişilerin herhangi bir nedenle ortaya çıkan risk durumlarına karşılık çalışma gücünü korumak, gelir seviyelerindeki azalma ihtimallerini en aza indirmek ya da ortadan kaldırmak amacıyla bugünden gelecek yıllar için tasarrufta bulunmaları bir anlamda yatırım yapmaları üzerinde yükselmektedir. Bu haliyle sosyal güvenlik tarihi gelişim süreci içerisinde karşılıksız ödeme durumunda iken az ya da çok finansmanına katkı sağlanan kamusal hizmete dönüşmüştür. Devlet anayasaya uygun bir şekilde sosyal devlet olmasının gereğini; sosyal sigortalar mantığına dayalı olarak işleyen sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulması ile kişiler tarafından herhangi bir karşılık ödenmeden

yararlanılan ödemeler aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu kapsamda Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sunulan hizmetler, primli sosyal güvenlik hizmetleri, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler çatısı altında sağlanan kamusal hizmetlerine ise primsiz sosyal güvenlik hizmetleri denilmektedir.

2.2. SOSYAL GÜVENLİK VE RİSKLER

Sosyal güvenlik, kişilerin sosyal risklerden dolayı yaşayabilecekleri gelirlerinin tamamını kaybetmeleri veya kazançlarında yaşanabilecek eksilmelerden dolayı oluşabilecek fakirleşme ya da geçim zorluğunu ve yine aynı risklerden dolayı yaşanabilecek sağlık sorunlarına karşılık ilaç, tedavi ve tıbbi cihaz desteği sağlamayı amaçlamaktadır (Erdoğan, 2022, s. 378). Bahse konu risk kavramı sosyal güvenlik bakımından ele alındığında ne tek başına: bir zarara uğrama ya da zarar görme tehlikesini ne de sigortacılık literatüründeki bilinmeyen ve ani şekilde ortaya çıkan ve irade dışı olan muhtemel tehlike olarak ifade edilmektedir. Burada ana husus risk olarak değerlendirilen durumun can ve mal kaybına ya da zarara uğrama veya uğratmaya neden olması değil aynı zamanda gelir azaltıcı yahut gider arttırıcı nitelikte olmasıdır. Örnek olarak çalışan kadının anne olması ona zarar vermeyebilir, ancak çalışma gücünde kayıplar yaşatabilir ya da ailenin giderlerinde artışlar meydana getirebilir. Sosyal güvenlik perspektifinde risk; kişilerin maddi manevi bütünlüklerini etkileyecek derecede gelirlerinin azalması ya da giderlerinin artmasına neden olan ya da olma ihtimali bulunan hadiselerdir (Arıcı, 1999, s. 7). Söz konusu riskler yıllar içerisinde birtakım faktörlerden de etkilenecek değişimlere uğramış ve dünyadaki tüm sosyal güvenlik sistemlerinin kabul ettiği günümüzdeki standart sınıflandırmalar haline gelmiştir (T.C. Başbakanlık, 2005, s. 31). Sosyal güvenlik kapsamındaki riskler genel olarak şu şekilde kategorize edilmektedir (Arıcı, 1999, s. 8-25):

Kaynağı Bakımından;

- Fizyolojik Riskler,
- Doğal Tehlikeler,
- Sosyo-Ekonomik Tehlikeler.

Sonuçları Bakımından;

- Gelir Azalması Sonucunu Ortaya Çıkartan Tehlikeler,
- Gider Artışına Yol Açan Tehlikeler.

Genel sınıflandırmalar kapsamında uluslararası gelişmeler ışığında Türk hukuk sisteminin de benimsediği risk türleri; Anahık, Hastalık, İş Kazası ve Meslek Hastalığı, İşsizlik, Malullük, Yaşlılık, Engellilik ve Ölüm dür. İşte sosyal güvenlik bu riskler karşısında

güven içerisinde olmasının yanı sıra; beslenme ve barınma gibi her türlü ihtiyacının karşılanmasıdır (Ayhan, 2012, s. 43).

2.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN TEMEL İLKELERİ

Türkiye sosyal güvenlik sistemi işleyişini uluslararası sosyal güvenlik standartları hedefinde bir takım sosyal sigortalar ilkelerine bağlı kalarak sürdürmektedir. Temelinde sigortacılık mantığı bulunan sistem, bu ilkeler sonucu özel sigortalardan ayrılarak, sosyal sigortalar olarak kamusal hizmet alanına girmektedir. Türk sosyal güvenlik sistemine hakim olan söz konusu ilkeler (Alper ve Arıcı, 2005, s. 69) şunlardır:

Kamu Sigortası Olma İlkesi: Sosyal güvenliğe sadece kişilerin kısa ve uzun vadeli karşılaşılabilecekleri risklere karşı tedbirlerin alındığı kamusal hizmetler bütünü olarak bakmak sistemin önemini yerince ortaya koyamamak anlamına gelecektir. Sosyal güvenlik esasında devlet tarafından sunulması gereken zorunlu ihtiyaçlar bütünüdür. Alper (1999), sosyal güvenliğin kamuya ait olmasını yani kamu sigortası olma durumunu şu şekilde açıklamaktadır;

Sosyal güvenliğin modern toplumlar için vazgeçilemez olduğu, en gelişmiş toplumlarda bile sosyal barışın teminatı olduğu tartışmasız bir gerçektir. Piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir toplumda, gelir dağılımının kendiliğinden ve adaletli şekilde sağlanamadığı, fakirlik probleminin önlenemediği görülmüştür. Sürekli ve kronik İşsizliğin varlığı, yaşlı nüfusun ve özürlülerin artan bakım ihtiyacı sosyal güvenlik sistemlerinin varlığını kaçınılmaz hale getirmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal barışın teminatı olarak varlıklarını sürdürmek durumundadırlar (Alper, 1999, s. 16).

Sosyal sigortaların kamu sigortası olması, kapsam altındaki kişilerin aynı zamanda özel sigorta hükümlerinden farklı olarak kamu hukukunun hükümleri doğrultusunda hak ve yükümlülüklerle sahip olmasını sağlamaktadır. Sosyal güvenlik her bakımdan yasalar ve diğer düzenleyici işlemlerle yürütülmektedir. Sosyal sigorta hukuku bu açıdan kamu hukuku içerisinde (Arıcı, 2015, s. 21).

Zorunluluk İlkesi: Kamu hukuku kapsamında olan sosyal sigortalar hukukunda sigortalı olmak yasalarla belirtilen şartlar dahilinde zorunluluk altına alınmıştır (Alper ve Arıcı, 2005, s. 69). Kamu hukuku kapsamında ortaya çıkan borç ilişkisi: çalışan ve işverenler arasında, kaynağını kanundan almasından, hak ve yükümlülüklerin yine kanunla belirlenmesinden dolayı sosyal nitelikli hale gelmektedir (Savaş Kutsal, 2016, s. 37-38).

Kar Amacı Gütmeme İlkesi: Sosyal sigortalar bir kamu hizmeti olan sosyal güvenlik hizmetlerinin vatandaşlara sunumu için kurulmuş olduğu için, kâr amacı gütmeyen, kamu

kaynakları tarafından desteklenerek, kamu yararına çalışan kurum ve kuruluşlardır (Alper ve Arıcı, 2005, s. 69).

Devlet Garantisi Altında Olma İlkesi: Sosyal sigortalar özel sigortacılık hizmetlerinden farklı olarak devletin güvencesi altında yer almaktadır. Özel sigortacılık hizmetleri ticari ilişkiler çerçevesinde faaliyette bulunan şirketler aracılığıyla sunulmaktadır. Devletler her ne kadar özel sigortaları kendi güvenceleri altına almasalar da kişilerin hak ve hukuklarını korumak için diğer borç ve ticaret ilişkilerinde olduğu gibi bir takım yasal düzenlemeler ile özel sigortacılık faaliyetlerinin usul ve esaslarını belirlemekte ve denetimlerini gerçekleştirmektedir (Alper ve Arıcı, 2005, s. 68). Türkiye’de 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu bu doğrultuda çıkarılmıştır. Ancak alınan tüm tedbirlere rağmen sosyal sigortalardan farklı olarak özel sigortaların iflas ve batma gibi durumlarının yaşanması söz konusu olabilmektedir. Özel sigortalardan farklı olarak devlet garantisi altında olma ilkesi gereği sosyal sigortalar devletin garantörlüğü altında yer almakta, herhangi bir ödeme güçlüğü ile karşı karşıya kalındığından kamu kaynakları aracılığıyla bu sorun giderilmekte, sosyal sigortaların iflası ya da batmasına izin verilmemektedir (Alper ve Arıcı, 2005, s. 69).

Primli Sistem Olma İlkesi: Sosyal sigorta, sigorta tekniğine dayanmakta ve sigorta tekniği ile işlemektedir (Arıcı, 2015, s. 21). Türkiye sosyal güvenlik sistemi temel olarak devlet katkısının yanı sıra sigortalılar tarafından ödenen primler ile işverenler tarafından ödenen primlerle finanse edilmektedir. Prim ödenmesi bazı istisnai durumlar haricinde yasal olarak zorunluluktur. Kapsam dahilinde kişiler özel sigortacılıkta olduğu kadar olmamakla birlikte asgari ve azami tutarları kanunla belirlenmiş oranlar üzerinden prim ödeyerek, sosyal güvenliğin finansmanına katkı sağlamak zorundadırlar (Alper ve Arıcı, 2005, s. 69). Primler, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun en önemli gelir kaynağını oluşturur ve aktüeryal hesaplar yapılırken sistemin prim gelirlerinin bütün sigorta giderlerini karşılayacak şekilde belirlenmesine özen gösterilir (Alper, 2016, s. 171).

Ödenen Primle Sağlanan Yardım Arasında Bir Bağın Olmaması İlkesi: Sosyal güvenlik sistemi; sağlıktan yararlanma, işsizlik, malul olma ve emeklilik gibi birçok riske karşı kişilerin yararına tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu durumun ilk anda hak sahipleri tarafından yüksek tutarlarda prim ödemeleri gerektirdiğini düşündürse de sosyal sigortacılıkta temel olan kişilerin gelirleri doğrultusunda prim ödemeleridir ve bu durum ödenen primle yararlanılan hak arasında doğrusal orantının olmadığıdır. Özel sigortacılık ise sistem gelirden bağımsız işlemekte, sözleşme kapsamındaki risklerin çokluğu ya da ağırlığı oranında kişiler ödeme yükümlülüğü altına girmektedir (Alper ve Arıcı, 2005, s. 70).

Bütün Sosyal Riskleri Kapsaması İlkesi: Tarihi gelişim süreci içerisinde insan hayatındaki değişimin zorunlu bir gereği ve nihayet sanayi devriminin ürünü olarak ortaya çıkan sosyal güvenlik söz konusu değişimle birlikte kapsam genişlemesine tabii olmuştur. Söz konusu gelişme öncelikli olarak sanayi sektörü çalışanları ardından hizmet sektöründe çalışanların sosyal sigortalar kapsamı altına alınması şeklinde gerçekleşmiştir (Alper ve Arıcı, 2005, s. 70).

Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de tarım sektörü sosyal sigortalar kapsamı altın alınan en son grup olmuştur (Alper, 2009, s. 31-33). Sosyal ve ekonomik koşulların değişimi sosyal sigortaları daha geniş ölçekte sosyal güvenlik sistemlerini de değiştirmiştir. Günümüze gelindiğinde, uluslararası normlar ışığında modern sosyal güvenlik sistemlerinin temel hedefi, bireylerin ekonomik durumlarını etkileyebilecek, gelirlerinde azalmaya ya da yetersizliğe sebebiyet verebilecek gelişmelere karşı güvence sağlamaktır (Savaş Kutsal, 2016, s. 69).

2.4. DÜNYA’DA VE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK İLE İLGİLİ GELİŞMELER

Kuran-ı Kerim’de Yusuf Suresi muhteviyatında bulunan hadisede eski Mısırda yedi sene sürecek kıtlık döneminin yaklaşmasına karşın, dönemin hükümdarı Firavunun bolluk dönemlerinde erzak depolaması ve yaşanan kıtlığın bu depolanan erzaklar ile atlatılması literatüre tarihte gerçekleşen ilk sosyal güvenlik uygulaması olarak geçmiştir (Arıcı, 1999, s. 258). Başlangıçtan bu yana sosyal güvenlik yıllar boyunca çeşitli aşamalardan geçmiştir. Dilik (1988, s. 41-80), Sosyal güvenlik tarihini, etkileri bağlamında ele alarak, dört ana grupta değerlendirmektedir.

- **İlk Çağ Dönemi:** Dini inanışlar motivasyonuna dayalı olarak işleyen sosyal güvenlik, daha çok kabile ve aile içi yardımlaşmalar biçiminde gerçekleşmiştir. Avcı toplayıcılıktan tarım ve ticarete yönelişle birlikte meslek örgütlenmelerinin oluşmaya ve bunlar eliyle sosyal güvenlik yardımları görülmeye başlamıştır (Phyllis, 1997, s. 62–63).
- **Orta Çağ Başından Sanayi Devrimine Kadar Geçen Dönem:** Bu dönemde sosyal güvenlikle ilgili gelişmelerde devletlerin yanı sıra dini güdülerin ön plana çıktığının görülmesiyle birlikte artık meslek örgütlerinin bu alandaki ağırlıkları da oldukça artmıştır. İslam’ın hüküm sürdüğü devletlerde sosyal güvenlik zekât, sadaka, bağış gibi uygulamalarla ya doğrudan kişiler tarafından ya da vakıflar aracılığıyla sağlanırken, diğer devletlerde manastır, kilise, tarikatlar ve hastane birlikleri eliyle yürütülmekteydi. Meslek örgütlenmelerinde ise madencilerin gerçekleştirdiği

yardımlaşmalar diğer mesleklere öncülük etmiştir. İslam ülkelerinde vakıflar, ahilik ve lonca teşkilatları bu alanda görev üstlenmişlerdir.

- **Sanayi Devri ile Başlayan Dönem:** Makineleşme ve teknolojinin üretimde etkili rol alması dünya tarihini sadece ekonomik olarak değil sosyal, siyasal ve askeri alanlarda da etkisi altına almıştır. Kapitalizm ve liberal ekonomi anlayışının egemenliği ile birlikte emeğin ve sermayenin çatışması başlamıştır. Fransa, İngiltere ve Prusya gibi ülkelerde işçi sınıfının haklarının korunması için lonca faaliyetlerinden daha büyük organizasyonların ve etkili yeni düzenlemelerin oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Fransız Devrimi'yle herkesin istediği mesleği ve iş kolunu seçme hakkı getirilmiştir. İngiltere'de işçilerin çalışma saatleriyle ilgili çok önemli gelişmeler yaşanmıştır. Sıklıkla karşılaşılan günlük 16-17 saatlik çalışma süreleri göz önüne alındığında bu durum işçiler adına oldukça önemli olmaktadır. Modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin temeli bu dönemde, özellikle Almanya'da gerçekleştirilen yenilikler sonucu atılmıştır. Madencilik sektörü öncülüğünde kalfa sandıkları, kardeşlik sandıkları, esnaf ve sanatkâr sandıkları, fabrika sandıkları bu dönemde kurulmuş, ek olarak 1854 yılında maden, maden işleme ve tuzla işçilerinin yardımlaşma sandıklarına tabii olmalarına ilişkin kanun çıkartılmıştır. Söz konusu kanunla ilk işçi sigortaları kurulmuştur.
- **İlk Sosyal Sigortaların Kuruluşu:** Sosyal güvenlik sistemlerinin idari ve yasal olarak yapılanmaları ile sosyal güvenlik hakkının hukuki niteliklerinin belirlenmesinin temellerinin atıldığı dönemdir. Bu kapsamda Almanya'nın ilk şansölyesi olan Bismarck tarafından çıkarılan kanunlar oldukça önem arz etmektedir. Sosyal güvenlikle devletçe yapılacak yardımlar, işverenin sorumluluğu ve sigortalama üç temel yöntem olarak belirlenmiştir. Sosyal güvenlikle ilgili faaliyetlerin sandıklarından ziyade devlet kurumları eliyle yapılması gerektiği belirlenmiştir. İş kazaları, hastalık ve malullük sigorta kanunları bu dönemde düzenlenmiştir. Almanya'da yaşanan gelişmelere ek olarak Danimarka'da ilk işsizlik sigortası kanunu, İngiltere'de ise yaşlılık sigortası kanunları çıkarılmıştır.

Teknolojik ve toplumsal gelişmelere ilaveten üretimin ve ekonominin değişimi ile birlikte, şehirleşmelerin artması, çalışanların sektörel değişikliği, nüfus artışı, yaşam sürelerinin uzaması gibi birçok etken, sosyal ve ekonomik risklerin artmasının doğal sonucu olarak devletleri vatandaşlarını bu risklere karşı korumak için yeni tedbirler almaya yöneltmiştir. 1929 yılında ABD' de başlayıp tüm dünyaya yayılan büyük ekonomik buhranın yıkıcı etkileri olmuş ve sosyal devlet anlayışını pekiştirmiştir. Buhranın etkilerini azaltmak

amacıyla yine ABD’de dönemin başkanı Franklin D. Roosevelt’in çalışmalarıyla yükselen işsizlik ve gelir kayıplarının ortaya çıkarttığı sorunların çözülmesi amacıyla Sosyal Güvenlik Kanunu’nu (Social Security Act) çıkartılmıştır. Genel olarak 4 maddeden oluşan kanunla; federal hükümetten eyalet hükümetlerine muhtaçlar yaşlılar, körler ve muhtaç çocuklar için ödenek aktarılması, işsizlik sigorta kanunlarının çıkarılması, yaşlılık sosyal sigorta programının oluşturulması ve halk sağlığı, rehabilitasyon imkânlarının çoğaltılması, ana ve çocuk sağlığı ve refahı programlarının geliştirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması amaçlanmıştır. Sosyal Güvenlik Kanunu ile kişilere yaşlılık dönemlerinde gelir sağlanırken, ölen sigortalının bakmakla yükümü olduğu geride kalanlarına sosyal güvenlik hakkı sağlanmasına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Kanun’un bir diğer önemli özelliği modern anlamda sosyal güvenlik kavramına ilk defa yer verilen kanun olmasıdır (Arıcı, 1999, s. 269-270).

20. yüzyıl ortalarına yaklaşıldığında sosyal güvenlik alanında önemli bir gelişme, yenilik olarak vuku bulmuştur. 1942 yılında İngiliz ekonomist ve sosyal güvenlik uzmanı W. Henri Beveridge tarafından hazırlanan ve kendi adıyla yayınlanan “Beveridge Planı” tüm dünyanın sosyal güvenlik anlayış ve sistemlerini etkilemiştir. O kadar ki gelişmekte olan ülkeler planın önerileri doğrultusunda sosyal güvenlik sistemlerini (Arıcı, 2015: 46) yeniden düzenlemişlerdir. Nitekim Beveridge tarafından sosyal devrim olarak adlandırılan bu planın amacı, fakirliğe kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik sistemiyle çare üretilmesidir (Koç, 2006, s. 98)

Arıcı’ya, (1999) göre Beveridge Planı’nın sosyal güvenlik alanında bu kadar önemli hale getiren özellik sosyal güvenlik sistemlerinin temel yapı taşı olan altı temel prensibi ortaya koymasıdır (s. 278-282). Bunlar:

- 1- Tek tip yardım ve prim ödeme: Buna göre iş kazası ve meslek hastalıklar haricinde tüm sigortalılar aynı miktarda prim ödemeli ve yine aynı miktarda yardımdan faydalanmalıdır.
- 2- Tek elde toplanan idari sorumluluk: Sosyal güvenlik faaliyetleri halka yakınlık mantığıyla taşra örgütlenmesini sağlayacak bir bakanlık tarafından yürütülmelidir.
- 3- Devamlılık ve yeterlilik: Sosyal sigortalar kapsamında sağlanacak yardımların kişilerin muhtaçlık halleri sürdükçe devamlılığı esas olacak şekilde yeterli seviyede olmalıdır.
- 4- Zorunluluk: Zorunluluk esasına dayalı tüm toplumu kapsayacak sosyal sigortalar kurulmalıdır.

- 5- Kapsayıcılık: Farklı toplum gruplarının ihtiyaçlarının dikkate alınarak sağlıklı bir sistem kurulması amacıyla toplum işçiler, serbest meslek sahipleri, ev hanımları, kazanç getirici bir işte çalışmayan çalışma çağında bulunanlar, çalışma çağına gelmemiş bulunanlar ve çalışma çağı dışına çıkmış bulunanlar olmak üzere altı sosyal dilime ayrılarak sosyal sigorta sistemi uygulanacaktır.
- 6- Sağlanan aylık ve yardımlar bu sosyal dilimlerin grubun ihtiyaçları doğrultusunda şu dört ana grupta yapılacaktır:
 1. Grup: İşsizlik, iş göremezlik ve maluliyet
 2. Grup. Hastalık (13 hafta içerisinde iyileşme olmaz ise rehabilitasyon yardımları ve iş göremezlik ödenekleri)
 3. Grup: Eğitim
 4. Grup: Emeklilik

Beveridge, ilkeleri ve kapsamı belirlenen sosyal güvenliğin başarıya ulaşması için üç ana koşulun sağlanmasının gerekliliğini savunmaktadır. Bunlardan ilki istihdam oranlarının yüksekliği ve devamlılığıdır. Devletler işsizlik oranlarını düşük tutmak zorundadır. Zira istihdam oranlarının yüksekliği hem prim gelirlerinin yüksek seyrederek sistemin desteklenmesine hem de kitlesel işsizliği düşürerek sistem üzerindeki yardım yükünün azalmasına zemin hazırlayacaktır.

Planın başarısının ikinci ana koşulu sağlık ve rehabilitasyon hizmetlerinin tüm toplumu kapsamı altına almasıdır bir anlamda genel sağlık sigortacılığının tam anlamıyla kurulmuş olmasıdır. Devletler hastalıkları tedaviye yönelik tüm hizmetleri sunarken, önleyici tedbirlerini alarak sağlık hizmetlerini vatandaşlarını azami oranda sunmalıdır.

Son koşul ise çocuk ödenekleridir. Herhangi bir nedenle bakıma muhtaç çocuklara ve de ailelerine gerekli yardımların yapılmasıdır. Türkiye dahil modern sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde hemen hepsinde Beveridge Planı'ndan esinlenildiği görülmektedir. Beveridge raporu “sosyal güvenliğe herkesin sahip olması gerektiği” düşüncesinin dünyaya yayılmasına öncülük etmiştir (Brown, 1995, s. 26). Plan sonraki dönemlerde İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi gibi birçok uluslararası düzenlemeye dayanak oluşturmuştur.

2.4.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

İnsan haklarının evrensel bir niteliğe kavuşması noktasında ilk önemli belge olma özelliğine sahip olan bildirge, sosyal güvenlik hakkına da yer vererek bu hakkın evrenselliğine büyük katkı sağlamıştır. Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 1948 yılında

kabul edilen bildirgenin 22 ila 25. maddeleri sosyal güvenlik hakkı ve çalışma hayatı ile ilgili hükümlere ayrılmıştır.

Bildirgeye göre; her şahsın, cemiyetin bir üyesi olması itibariyle, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Herkes adil ve elverişli şartlar dahilinde çalışmaya veya işini serbestçe seçme hakkına sahiptir. Yine herkes kendisi ve ailesi için genel sağlığını ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır (HSK, 2023).

2.4.2. ILO Sözleşmeleri: Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme

İlk adı “Milletlerarası Çalışma Teşkilatı” olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nın 1952 yılında yapılan konferansında, sosyal güvenliğin uluslararası asgari standartlarını belirlemeye yönelik olarak yayınlanan 102 No’lu Sözleşme, Türkiye tarafından 1971 yılında çıkarılan “1451 sayılı Sosyal Güvenliğin asgari normları hakkındaki Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” la kabul edilmiş ve 1975 yılından itibaren yürürlüğe alınmıştır. 102 sayılı Sözleşme ile sosyal güvenlik alanında sağlık yardımları, hastalık ödenekleri işsizlik yardımları, ihtiyarlık yardımları, iş kazası ve meslek hastalıkları hâlinde yapılacak yardımlar, analık yardımları, maluliyet yardımları ve ölüm yardımlarına dair asgari standartlar ve yardımların nelerden oluşacağı ve ödemelerde uygulanacak normlara dair esaslar belirlenmektedir (Alper ve Arıcı, 2005, s. 192).

2.4.3. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Konseyi tarafından 1961 yılında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin destekleyicisi olarak imzalanmıştır. Şart’ın destekleyici ve tamamlayıcı olma özelliği: İnsan Hakları Sözleşmesi ile güvence altına alınan ve birincil kuşak haklar olarak bilinen yaşama hakkı, zorla çalıştırma yasağı, işkenceyi önleme, kölelik yasağı, adil yargılanma haklarının korunması ve devamının sağlanması adına ortaya çıkan ve ikincil kuşak haklar olarak adlandırılan sosyal ve ekonomik hakların da uluslararası mahiyette güvence altına alınmasındandır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2020, s. 20).

Şart’ın güvence altına aldığı haklar arasında çalışma hayatına dair hak ve yükümlülükler, adil ücret, örgütlenme, toplu pazarlık, mesleki eğitim hakları, tıbbi yardım, çocuklar, gençler, kadınlar ve engellilerin çalışma ya da çalıştırılmalarına yönelik tedbirler, aile, çocuk, yaşlı ve gençlerin korunması, göçmenlerin çalışma hakları gibi sosyal ve ekonomik hayata dair birçok hak ve yükümlülüğü içermektedir. Türkiye Şart’ı 1989 yılında

onaylayarak imza atan diğer ülkeler gibi ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi doğrultusunda belirlenen Şart'ın 12. Maddesinde yer alan;

- 1) Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da sürdürmek,
- 2) Sosyal güvenlik sistemini Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nun onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde sürdürmek,
- 3) Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmak,
- 4) Uygun ikili veya çok taraflı sözleşmeler akdiyle ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak, aşağıdaki hususları sağlamak için girişimlerde bulunmak yükümlülüklerine bağlı bir sosyal güvenlik sistemini kurma taahhüdü vermiştir.

Taraf ülkelerin yükümlülüklerinin yerine getirip getirmediğinin tespiti ve denetimi Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Hükümetler Komitesi ve Bakanlar Komitesinden oluşan denetim organları eliyle yapılmaktadır. Denetim sonucu gerekli olduğu hallerde yükümlülüklerini yerine getirmeyen taraf devletlerle ilgili olarak uyarı ve tavsiye nitelikli kararlar alınabilmektedir.

2.4.4. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

1972 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Güvenlik sözleşmesi göçmenlerin, vatansızların ve mültecilerin sosyal güvenlik haklarını düzenlerken eşit muamele, uygulanacak kuralların yeknesaklığı, yardımların yurtdışında ödenmesi ve kazanılmış veya bekleyen hakların korunması ilkelerine dayanmaktadır (Güzel vd., 2016, s. 40). Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, taraf ülkeler arasında emeğin serbest dolaşımını sağlamaya yönelik sosyal güvenlik tedbirlerinin alınmasını öngörür (Alper ve Arıcı, 2005, s. 202).

Sözleşme hastalık ve analık, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı, aile yardımları ile ölüm ödenekleri kapsamında yapılan hakları kapsamaktadır. Sözleşme bu haklar açısından eşitlik hakkını ve yer değiştirme suretiyle kazanılmış haklarının yitirilmemesi ilkelerini düzenleyen bir belgedir (Korkusuz ve Uğur, 2020, s. 30). Türkiye bu Şart'a 1973 tarihli 2023 sayılı Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile onaylayarak taraf olmuştur.

2.5. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN DEĞİŞİMİ VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Türkiye'de sosyal güvenliğin değişimi ve dönüşümü bir kaç dönem halinde incelenmektedir. Söz konusu bu dönemlere aşağıda kronolojik olarak yer verilmiştir.

2.5.1. Osmanlı Devleti Dönemi Sosyal Güvenlik

Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik anlayışı genel olarak geleneksel ve modern müesseseler olmak üzere ikiye ayrılan bir yapı eliyle yürütülmüştür. Devlet'i yıkımdan kurtarmak üzere batılı kurum ve kuruluşlar örnek alınarak girilen ve Tanzimat Dönemiyle hat safhaya ulaşan modernleşme hareketlerinin sonucu oluşturulan kuruluşlar modern sosyal güvenlik müesseseleri olurken, Tanzimat öncesi dönem ise geleneksel sosyal güvenlik anlayışı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik faaliyetleri uygulamaları aile içi yardımlaşmalar eli ile dini referanslı yardımlaşmalar ve meslek örgütleri eli ile yürütülmektedir (Akkaya, 2000, s. 87). Aile içi yardımlaşmalar ve dinsel yardımlar en fazla görülen sosyal güvenlik uygulamaları iken sadaka, zekat, fitre, kurban gibi ibadetler bu kapsamda yapılan sosyal yardımlardır. Yapılan bu yardımlar bireysel özellikte olup ihtiyaçlara yeterince karşılık veremediğinden vakıflar bu boşluğu doldurmuş ve çok daha kapsamlı yardımların yapılmasında öncü olmuştur. Vakıflar hastane, kütüphane, cami, aş evi açmaktan, yol, köprü kurmaya, yetim ve yoksullara yardım yapmaktan talebeler burs vermeye kadar birçok alanda hizmet vermiştir. Yıllar içerisinde hukuki olarak da kurumsallaşan ve devamlılıklarını sürdüren vakıflar toplumda sosyal ve ekonomik yaşam üzerinde büyük etkiye sahip olmuşlardır (Taşkesen, 2017, s. 61). Vakıfların yanı sıra Osmanlı'da imaretler, zaviyeler, medreseler gibi müesseseler sosyal yardımlar kısmında uzun yıllar faaliyette bulunmuşlardır.

Geleneksel sosyal güvenlik döneminin bir diğer önemli müesseseleri meslek örgütlenmeleri yani loncalardır. Esnaf birliği esasına dayalı olarak kurulan loncalara “orta sandığı” ya da “teavün sandığı” adı verilmekteydi. Sandık üyeleri usta, kalfa ve çıraklar aidat ve harçlar aracılığı ile sandığa katkı da bulunurlarken, toplanan bu kaynaklar, yoksulluğa düşen veya hastalanan üyelere tedavi ve geçim yardımları olarak ödenmekteydi (Akkaya, 2000, s. 88).

19. yüzyıl sonları, Tanzimat Dönemiyle birlikte Osmanlı Devlet'i dünyada yaşanan gelişmelere kayıtsız kalamamış sanayileşmenin etkisiyle işçi sınıfı doğmuş (Arıcı, 2016, s. 77) batılılaşma hareketlerinin de etkisiyle modern müesseselerin kurulumuna hız verildiği dönem olmuştur. Ücretli emeğe dayanan mesleklerin olduğu bölgelerde temel olarak üretimin artışı sağlama ve de iş sağlığı güvenliğini sağlama amacıyla kurulmaya başlayan sosyal güvenlik kuruluşları sonraki dönemlerde emekliliği de kapsar hale gelmiştir (Akkaya, 2000: 88). Tanzimat ve sonrası dönemde sosyal güvenlik gelişmeleri kısaca üç kategori altında toplanmak mümkündür (Alper, 2016, s. 9-11):

Modern Sosyal Güvenlik Kurumları:

- Askeri Tekaüt Sandığı-1866 (İlk Sosyal Güvenlik Kurumu)
- Sivil Memurlar Emekli Sandığı (1881)
- Seyri Sefain Tekaüt Sandığı (1890)
- Askeri ve Mülki Tekaüt Sandıkları (1909)
- Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı (1917)

Hukuki Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri:

- Dilaver Paşa Nizamnamesi (1865)
- Maadin Nizamnamesi (1869)
- Askeri Fabrikalar Nizamnamesi (1909)
- Tersane-i Amiriyye Mensup İşçi Vesairenin Tekaüdiyesi Hakkında Nizamname (1909)
- Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine Yardım Nizamnamesi (1910)

Geçiş Dönemi Sosyal Güvenlik Kurumları:

- Kızılay (1868- Mecrutin ve Mardayi Askeriyyeyi İmdat ve Muavenet Cemiyeti)
- Çocuk Islah Evleri (1868)
- Darü-l Aceze (1890- Acizler ve Düşkünler Yurdu)
- Darü-l Eytam (1915- Çocuklar Yurdu)
- Darü'sşafaka (1873)

2.5.2. I. TBMM Dönemi Gelişmeler

I. TBMM dönemi Kurtuluş Savaşı'nın ağır şartları altında geçerken sosyal güvenliğe yönelik düzenlemeler daha çok savaşa yönelik ihtiyaçların sağlanması amacıyla yapılmıştır. İlk önemli gelişme üretimin sürekliliği kaygısıyla (Akkaya, 2000, s. 88) kalabalık bir işçi kitlesinin çok ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli bölgesinde uygulanmak üzere iki kanun çıkartılmıştır (Güzel vd., 2016, s. 25).

1921 tarihli ve 114 sayılı “Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menfaii Umumiyesine Furuhtuna Dair Kanun” la, kömür üretimi sırasında ortaya çıkan kömür tozlarının satılıp gelirlerinin çalışan işçiler lehine kullanılması kararlaştırılmıştır. Yine aynı yıl çıkartılan 151 sayılı “Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun” la sonraki yıllarda Amele Birliği çatısı altında birleşecek olan teavün ve ihtiyat sandıkları kurulmuştur. Zorunlu üyelik esasına dayanan ve finansmanı işçi ve işverenlerin eşit oranda ödedikleri primler ve diğer gelirler ile sağlanan bu

sandıklar için Türkiye'nin ilk sosyal sigortaları ifadesinin kullanılması yanlış olmayacaktır (Arıcı, 2016, s. 79).

2.5.3. Cumhuriyet Dönemi Sosyal Güvenlik Gelişmeleri

Türkiye’de sosyal güvenliğin Cumhuriyet dönemi süreci ele alınırken farklı yazarlarca çeşitli sınıflandırmalar yapıldığı görülmektedir. Prof. Dr. Yusuf ALPER bu dönemleri kuruluş dönemi ve kuruluş ve gelişme dönemi olarak belirlerken, Prof. Dr. Kadir ARICI, “1923-1936 Dönemi”, “1936-1945 Dönemi”, “1945-1961 Dönemi”, “1961-1980 Dönemi” ve “1980 Sonrası Dönem” olarak sınıflandırmaktadır. Güzel, Okur ve Caniklioğlu ise “3008 sayılı İş Kanunundan önce ve sonraki dönemler”, “1945 Sonrası Dönem” ve “1961 ve 1982 Anayasaları sonrası” dönemler olarak sınıflandırmaya gitmişlerdir. Yapılan bu sınıflandırmaların her birinin kendine özgü sebepleri bulunmakla beraber bu çalışma özelinde önemli bulunan husus mevcut sosyal güvenlik sisteminin oluşum ve gelişme sürecinde vuku bulan gelişmelerin incelenmesidir. Dolayısıyla sosyal güvenlik hizmetlerinin sunucusu olan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun güncel haline gelinceye kadarki geçen süre zarfında Cumhuriyet döneminde;

- 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu,
- 1936 Tarihli İlk İş Kanunu çıkartılması,
- Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK),
- Emekli Sandığı (EM-SAN),
- Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Kurumu’nun (BAĞ-KUR)

kurulması gelişmeleri oldukça önem arz etmektedir. Sayılan ana gelişmelere ek olarak Tablo 2’de yer verilen işçiler, memurlar ve diğer çalışanlar (Akkaya, 2000, s. 88-89; Alper, 2016, s. 12-19; Arıcı, 2015, s. 78-82; Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2016, s. 26-31; Gökbayrak, 2010, s. 144-145) hakkında gerçekleştirilen birçok düzenleme Cumhuriyet dönemi sosyal güvenlik yenilikleridir.

Tablo 2: Cumhuriyet Dönemi Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri

KAPSAM	DÜZENLEME
İşçiler	1926 Borçlar Kanunu
Memurlar	1930 Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu
Memurlar	1933 İstanbul Mahalli İdaresi ile Ankara Merkez Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı Kanunu
Memurlar	1934 Devlet Demiryolları ve Limanları İşletmesi Umumi İdaresi Memurları Tekaüt Sandığı Kanunu
Memurlar	1936 İnhisarlar Umum Müdürlüğü Tekaüt Kanunu
Memurlar	1937 Denizyolları ve Akay İşletmeleri ve Fabrika ve Havuzlar İdareleri Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Kanunu
Memurlar	1937 Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Memurları Tekaüt Sandığı
Memurlar	1938 Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Tekaüt Sandığı Kanunu
Memurlar	1940 Köy Öğretmenleri ve Köy Sağlık Memurları Tekaüt Sandığı Kanunu
Memurlar	1942 İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurları Tekaüt Sandığı Kanunu
İşçiler	1946 İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ile Analık Sigortasının Oluşturulması
İşçiler	1950 İhtiyarlık Sigortasının Oluşturulması
İşçiler	1951 Hastalık ve Analık Sigortasının Oluşturulması
İşçiler	1952 Basın İş Kanunu
İşçiler	1954 Deniz İş Kanunu
İşçiler	1957 Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortalarının Kurulması
Tarımda Çalışanlar	1983 Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu
Tarımda Çalışanlar	1983 tarihli Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu
Diğer Kesimler	506 sayılı Kanuna kadar Akbank, Emlak Bankası, İş Bankası, Türk Ticaret Bankası, Garanti Bankası, Sınai ve Kalkınma Bankası, Öğretmenleri Bankası, Tütüncüler Bankası, Vakıflar Bankası, Yapı-Kredi, İstanbul Bankası, Dış Ticaret Bankası, Doğan Sigorta, Tam Sigorta, Genel Sigorta, Ankara Sigorta, Anadolu Sigorta, Şeker Sigorta, TOBB, Milli Reasürans çalışanları için oluşturulan sandıklar

2.5.3.1. 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu

Türk İş Sağlığı ve Güvenliği tarihçesi içinde yer alan Umumi Hıfzısıhha Kanunu yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin en önemli kanunlarından biridir (Demir, 2019, s. 2016). Genel halk sağlığının korunmasına yönelik tedbirlerin ve mücadele yollarının belirlenmesi amacıyla çıkartılan kanunun 173 ila 180. maddelerinde sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Kanunla 50 ve üzeri işçisi olan işverenlere işyeri hekimi bulundurma, 500'den fazla işçisi olanlar için ise hastane açma zorunluluğunu getirilmektedir (Demir, 2019, s. 2024). Yine kanun analık halinde doğum öncesi ve sonrası için doğum ve emzirme izni uygulamalarını getirirken (Alper ve Arıcı, 2005, s. 13), 12 yaş altı çocukların fabrika ve imalathanelerde çalışmasıyla gece çalışmalarını; 18 yaş altı çocukların ise bar, kabare, dans salonları, kahve, gazino ve hamamlarda çalışmaları yasaklamıştır (Demir, 2019, s. 2025). Umumi Hıfzısıhha Kanununun en önemli özelliği ise kendisinden sonra çıkartılan 3008 sayılı İş kanununun iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili bölümlerine temel oluşturmasıdır.

2.5.3.2. 3008 sayılı İş Kanunu

1936 tarihinde çıkartılan 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kurulması öngörülmüş ve sosyal güvenliğin, bugün de geçerli kimi temel ilkeleri belirlenmiştir. Güzel'e göre 3008 sayılı İş Kanunu içerdiği hükümlerle endüstriyel ilişkilerde yeni bir dönemi başlatmış ve bu ilişkilerin geleceğini de yönlendirmiştir (Güzel, 2012, s. 170). Kanunla çalışma hayatını düzenlemek amacıyla; işçi, işveren ilişkileri, ücretleri çalışma saatleri, mesailer, asgari ücret, iş sözleşmeleri, grev ve lokavt uygulamaları, iş sağlığı ve güvenliği, kadın ve çocuk işçilerin durumu, tatiller gibi birçok konuda düzenlemelere gidilmiştir. Kıdem tazminatının konusunun ele alındığı ilk yasa olan 3008 sayılı kanunla çalışma hayatını denetlemek için iş teftişliğinin; işsizliğe karşı iş ve işçi bulma işlemlerinin yürütülmesi amacıyla da "İş ve İşçi Bulma Teşkilatı"nın kurulmasına yer verilmiştir (3008 Sayılı İş Kanunu, 1936, md. 63).

Kanun sosyal güvenlikle ilgili olarak sosyal yardımlar başlığı altında birtakım düzenlemeler getirmiştir. 1945 yılında kurulan İşçi Sigortaları Kurumu'nun temeli bu kanunla atılmıştır. Günümüz modern sosyal güvenlik sistemlerinin en temel ilkelerinden olan, özel sigortalar ile kamu sigortalarını birbirinden ayıran ve önceki bölümlerde değinilen "zorunluluk" ilkesi kanun metninde kendine yer bulmuştur, 101. maddeyle işçilerin işyerlerine alınmalarıyla beraber kendiliğinden sigortalı sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Kanunun bir diğerk önemli özelliğı bugün de sosyal güvenliğink kapsamında olan “iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten çıkma, hastalık ve ölüm” risk gruplarını belirlemiş olmasıdır. O zamana kadar hiçbir hukuki güvenceye sahip olamayan işçiler bireysel hakları açısından, çağdaş iş hukukunun sağladığı birçok haktan yararlanma olanağını bulmuşlardır. Çalışma sürelerinin sınırlandırılması, kadın ve çocuk işçileri koruyucu hükümlerin varlığı, işçi sağlığı ve iş güvenliği konularındaki ayrıntılı düzenlemeler, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bir kamu hizmeti olarak düzenlenmiş olması ve Türkiye’de Sosyal Sigortalara ilişkin ilk temel prensiplerin oluşturulmuş olması (Güzel, 2012, s. 218) 3008 sayılı Kanun’un önemini arttıran yeniliklerdir.

2.5.3.3. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı’nın kurulması

Türk sosyal güvenlik tarihinin modern anlamda kurulan ilk sosyal güvenlik kurumu 1866 yılında kurulan “Askeri Tekaüt Sandığı” dır. Yeni Türk devletinin kurulmasının ardından birçok kamu kurum ve kuruluşunda çalışan memurlar için çok sayıda sandık kurulmuştur. Aynı kamu hizmetinin farklı kuruluşlarca sunulmasından vazgeçilerek memurlar özelinde tek bir kurum bünyesinde yürütülmesi amacıyla 8.6.1949 tarihinde kabul edilen ve 1950 yılında yürürlüğe giren Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu çıkartılmıştır. Kanunla birlikte o döneme kadar faaliyet gösteren sandıklar Maliye Bakanlığı’na bağlı Emekli Sandığı (EM-SAN) bünyesinde birleştirilmiştir.

Kanun, cumhurbaşkanları, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşekkülleri dahil tüm kamu kurum ve kuruluşları ile banka sandıkları, odalar ve borsalar, silahlı kuvvetler, emniyet birimleri ile özel kanunlarla kurulmuş bankalar kapsamında yer alan sivil ve askeri personelin emekli aylığı, adi malullük aylığı, vazife malullüğü aylığı, dul ve yetim aylığı, harp malullüğü zammı, toptan ödeme gibi sosyal güvenlik haklarının belirlenmesi ve bu haklardan sigortalı personelin ve dul ve yetimlerinin yararlandırılmasını düzenlemek amacıyla çıkartılmıştır. Emekli Sandığı’nın kurulması Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı bakımından önemli bir kilometre taşını oluşturmuştur (Alper, 2016, s. 16).

2.5.3.4. Sosyal Sigortalar Kurumu’nun (SSK) kurulması

İşçilerin sosyal güvenlik hakları ile ilgili temeller 3008 sayılı İş Kanunu’nun çıkartılmasıyla atılmış bu kapsamda, zorunluluk esasına dayalı olarak kazaları ve meslek hastalıkları, analık, hastalık, yaşlılık, malullük, ölüm ve işten çıkma risklerine karşılık sigorta kollarının oluşturulması kararlaştırılmıştır (Arıcı, 2015, s. 80). Sosyal sigortacılığın bir devlet görevi olarak görüldüğü Kanun, bu hizmetlerin yürütümü için idari teşkilatlanma olarak “İşçi Sigortaları İdaresinin” kurulmasını belirlemiştir. Ne var ki hem ulusal hem de uluslararası

birtakım gelişmeler kurumun kuruluşunu 1945 yılına kadar geciktirmiştir. 16.07.1945 tarihinde 4792 sayılı kanunla Çalışma Bakanlığı'na bağlı İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Bugünkü anlamda ilk sosyal sigorta kuruluşumuz (Alper, 2016, s. 17) olan İşçi Sigorta Kurumu yetkileri bakımından 3008 sayılı İş Kanunu kapsamında belirlenen görevler doğrultusunda sonraki yıllarda İş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık, ihtiyarlık, hastalık ve analı, maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları oluşturulması ile basın ve deniz iş kanunlarının çıkartılmasında çalışmalar yürütmüştür.

17.7.1964 tarihinde kabul edilen ve 1.3.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile o döneme kadar çeşitli kanunlarla kurulan sosyal sigorta kollarını bir araya toplamak amacıyla çıkartılmıştır. Bu şekilde hem kapsam genişletilmiş hem de işçiler nezdinde sosyal güvenlik hizmetleri daha derli toplu halde (Tuncay ve Ekmekçi, 2016: 88) sunulmasının önü açılmıştır. 506 Sayılı kanunla 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu, 5502 sayılı Hastalık ve Analık sigortaları Kanunu ile 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunları mülga edilmiştir. Kanunla yapılan bir diğer değişiklik ise öncesinde 4792 sayılı Kanun'la kurulan İşçi Sigortaları Kurumu Sosyal Sigortalar Kurumu'na dönüştürülmesidir.

SSK'nın kurulmasıyla işçiler nezdinde sosyal sigortalar konusunda getirilen yenilikler sadece yasal birlikteliğin ve daha profesyonel bir idari teşkilatlanmanın oluşturulması değildir. Zira kanunla birlikte sigortalardan yararlananların kapsamı genişlemiştir. Çünkü kanunun uygulanma alanı ve dolayısıyla kapsamı, 3008 sayılı iş kanunun aksine, işyerindeki çalıştırılan işçi sayısından ziyade “bir hizmet akdine bağlı olarak çalışma” ya bağlanmış bu şekilde tarım işlerinde çalışanlar ve bazı özel durumda bulunanlar haricinde herkes sigortalı işçi olarak kabul edilmiştir. Kapsamın genişlemesinin bir diğer sebebi de hizmet akdi ile çalışan fikir işçilerinin de işçi (Arıcı, 2015, s. 86) olarak sayılmasıdır.

Sigortalı ile eş ve çocuklarına aile yardımlarının yapılması ile sağlık yardımlarının arttırılması bir diğer yenilik olarak karşımıza çıkmaktadır. 506 sayılı kanunla yapılan önemli değişiklikler ve getirilen yenilikleri şu şekildedir (Zadil, 2011, s. 270):

- Yaşlılık aylığının alt sınırının yükseltilmesi,
- İsteğe bağlı sigorta,
- Emekli Sandıkları kanunlarına tâbi tutulanların durumu,
- Maden işçileri,
- Tedavinin kurum hekimlerince yapılacağı,
- Sağlık tesisi kurma ve sözleşme yapma yetkisi,
- Kurum memurlarının teftiş yetkileri,

- Hizmetlerin birleştirilmesi,
- Hastalık Sigortasının Ereğli kömür havzasında uygulanması,
- Eski aylıkların arttırılması.

2.5.3.5. Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Kurumu (BAĞ-KUR)’nun kurulması

Türk sosyal güvenlik tarihi modernleşme süreci incelendiğinde Tanzimat’tan itibaren gerçekleştirilen düzenlemelerin kahir ekseriyeti işçiler ve memurlar özelinde olmuştur. İşçi ve memurlar dışında kalan kendi nam ve hesabına çalışanlar dediğimiz bir özel işyeri işverenince hizmet akdi ile çalışmayan veya herhangi bir kamu kurum ve kuruluşu bünyesinde yer almayanlardan esnaf ve zanaatkarlar, köy ve mahalle muhtarları, şirket ortakları, kurucu üyeleri ve isteğe bağlı sigortalılıkla ev kadınlarına yönelik herhangi bir sosyal sigorta müessesesi bulunmuyordu. Bu kapsamda 1971 tarihinde çıkartılan 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar (BAĞ-KUR) Kanunu ile bu kişilerinde sigortalılık haklarından yararlandırılması sağlanmıştır.

Kanunla birlikte BAĞ-KUR’lu olarak sayılanlara malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından yararlanma hakkı getirilmiş; söz konusu hakların şartları, süreleri, miktarları belirlenmiştir. Ayrıca sigortalının eş ve çocukları da hak sahibi olarak sayılmıştır. Ardı yıllarda yapılan değişiklikler ile BAĞ-KUR’lu olanlara hastalık sigortalarından doğan haklardan da yararlanma olanağı sağlanmıştır.

Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de kırsal kesimde yaşayanlar ile tarım sektöründe işçi emekçi olarak çalışanlar en son sosyal sigortalar kapsamı altına alınmıştır. Toplumsal olarak bu yönde bir talebin istenilen düzeyde oluşmaması yanı sıra işyerlerinin dağınık, küçük ve aynı ekonomiye dayalı olması, çalışanların eğitim düzeyindeki yetersizlikler gibi nedenlere ek olarak sistemin yeterli teşkilatlanmayı sağlayamamasının da eklenmesiyle çalışanların kayıt altına alınmasının başarılammış olması bu durumun nedenleri arasındadır. (Alper, 2016, s. 18). Bu kişilerin sosyal sigortalar kapsamı altına alınması 1983 yılında çıkartılan “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” ve “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ile gerçekleştirilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü Üçüncü Bölümde incelenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BİR YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NDE DÖNÜŞÜM

3.1. SOSYAL GÜVENLİK'TE DEĞİŞİMİN NEDENLERİ

Türkiye'nin Sanayi Devrimi ile başlayıp yıllar içerisinde devam eden süreçte sosyal güvenlik ile ilgili meydana gelen gelişmelere kayıtsız kalmadığı, çağın gerektirdiği niteliklerde sosyal güvenlik hakkının sunulması amacıyla birçok adımı geç de olsa attığı görülmektedir. Önceki bölümde ana hatlarıyla ele alınan beş farklı kanun ve üç ayrı kurumun oluşturulması bu sürecin ürünüdür. Ayrıca Türkiye uluslararası norm ve standartlar perspektifinde Anayasal ve yasal düzenlemelere ek olarak, kalkınma planları, uluslararası sözleşmeler, AB müktesabatına uyum çalışmaları aracılığıyla sosyal güvenlik sistemini daha iyiye götürmeyi ya da kapsamı genişletmeye yönelik düzenlemeleri de hayata geçirmiştir. Yıllar içerisinde sosyal güvenlik mevzuatında yapılan yüzlerce değişiklik bunun göstergesi konumundadır.

1990'lı yıllara gelindiğinde sosyal güvenlik alanında dünyada yaşanan sıkıntılardan Türk sosyal güvenlik sistemi de payını almıştır. Uluslararası ekonomik problemler kamu maliyelerini sosyal güvenlik harcamaları özelinde baskılamaya başlamıştır. 1980'li yıllarla birlikte devletin rolüne ilişkin tartışmaların artması, Keynesyen modelin aksine daha az devlet etkisi düşüncesinin hakim paradigma olmaya başlaması, artan sosyal güvenlik harcamalarına karşı toleransı daha da aşağılara çekmiştir. Türkiye'nin içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler sınıfından ayrı olarak gelişmiş ülkelerde bu tartışmaların eşliğinde artan yaşam süresi uzunluğu, emekli olanların çokluğu, sağlık hizmetlerine kamu maliyesinden yapılan harcamaların artması gibi durumlar, sosyal güvenlik sistemlerinin aşması gereken sorunlar olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de 2000'li yıllara gelindiğinde sosyal güvenlik sisteminde benzer problemler ortaya çıkmıştır, SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı ciddi tartışmaların odağı haline gelmiştir. Ancak gelişmiş ülkelerin aksine bizdeki tartışmalar bir ekonomik model anlayış değişikliği sonucu devletin rolünün ne olması gerektiğinden kaynaklı olmayıp, çözülmesi daha acil problemler nedeniyle yaşanmıştır.

Söz konusu sorunların ve çözümlerinin bulunması amacıyla aynı dönemde devlet tarafından üç önemli çalışma yaptırılmıştır. Sorunların tespiti ve çözüm yollarının belirlenmesi amacıyla ILO eliyle yaptırılan "Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reform Çalışması" çalışmalardan ilkidir (Gökbayrak, 2010, s. 146). İkinci çalışma, finansmanı Dünya

Bankası kredisi ile sağlanan ve Avustralya Sağlık Komisyonu'na yaptırılan “Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması Nihai Raporu” dur (Alper, 2000, s. 8). Raporda özetle mevcut sosyal güvenlik kurumları olan SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı'nın emeklilik ve sağlık harcamalarının ayrılması, sağlık hizmetlerinden faydalanamayanlar için bir genel sağlık sigorta sisteminin kurulmasının gerekliliği belirtilmiştir (Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, 1996, s. 13). Üçüncü ve son çalışma ise, Türkiye Sanayicileri ve İş Adamları Derneği-TÜSİAD tarafından 1997 yılında yaptırılan “Türk Sosyal Güvenlik Sistemine Yeniden Yapılanma Raporu” dur. Rapor’ a göre mevcut sistemin mali sürdürülebilirliği kalmamıştır. Devletin sistemde reform olarak nitelendirilecek düzenlemeleri yapması gerektiği sonucu ortaya konmuştur.

Sosyal güvenlik sisteminde yapılan çalışmaların ortak yönü, sistemin finansal devamlılığının bozulmasıdır. Ancak sistemde değişiklik ve daha ileri bir söylemle reform sayılabilecek düzenlemelerin yapılmasının tek sebebi finansal problemler değildir. Türkiye'nin nüfus yapısındaki değişim, kurumların yapısal sorunları, tek kamu hizmetinin sunumunda farklı kurumların varlığı gibi birtakım problemler de söz konusudur. Bu bölümde Türk sosyal güvenlik sisteminde 1999 yılında başlayan ve 2006 yılında 5502 ve 5510 sayılı kanunların çıkartılması ile reforma dönüşen değişimin nedenleri iki ana başlık halinde incelenirken, değişim için atılan adımlar ele alınacaktır.

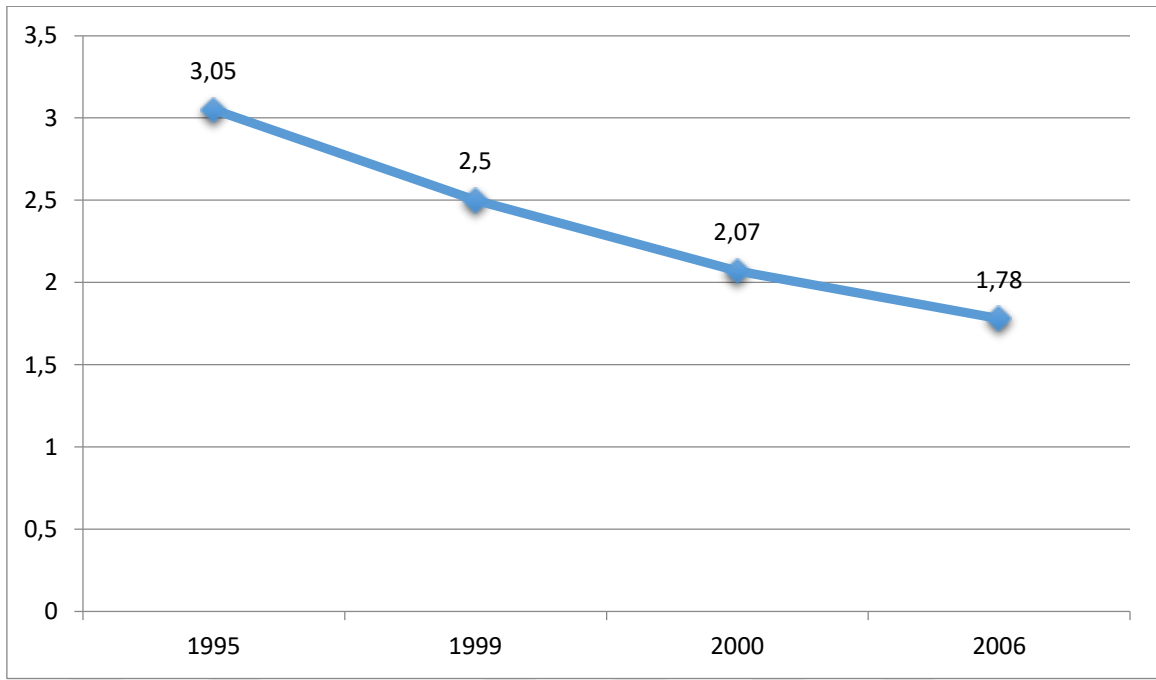
3.1.1. Finansal Kaynaklı ve Yapısal Sorunlar

Dönüşüme neden olan en büyük sebep mevcut sistemin finansal sürdürülebilirliğinin kalmayıp olduğu, Türk sosyal güvenlik sistemi işgücünün ücreti baz alınarak belirlenen tutarlarda prim ödeme esası üzerinde kurulmuştur ve işlemektedir. Daha önce de belirtildiği gibi işçi, işveren ve devlet belirli oranlarda sosyal güvenlik primini sigortalı adına uzun ve kısa vadeli sigortalar fonuna yatırmaktadır. Yatırılan bu primler sosyal güvenlik kurumlarının ödemeler dengesinin oluşturulmasında kullanılmaktadır. Yaşlılık, hastalık, malullük gibi dokuz risk grubu için hak sahiplerine yapılması gereken ödemeler bu fonlardan yapılmaktadır. Harcama kalemlerinde sağlık harcamaları gibi bir hastalık sonucu oluşan durumlarda ortaya çıkan anlık ödemeler yer alırken emekli aylığı gibi kişinin yaşamının son bulmasına değin sürecek ödemeler de bulunmaktadır. Hatta ölüm sonrasında kişilerin dul ve yetimleri emekli aylıklarını almaya devam etmektedir. Bu durum sosyal güvenlik sistemleri için her dönem yapılması gereken ödeme yükümlülüklerinin bulunması demektir. Ödeme sisteminin sorunsuz olarak devam edebilmesi sistemin ana gelir kaynağı olan primlerin yeterliliği ile doğru orantılıdır.

Sürdürülebilir sosyal güvenliğin temel sağlayıcısı, primlerin toplanabilmesi yani gelirlerin istenilen düzeyde olmasıdır. Sosyal güvenlik sistemleri için hayati önemde olan gelirlerin elde edilmesi kurumlarca prim tahsilatlarının azami miktarda yapılabilmesini gerektirmektedir. Prim tahsilatının çokluğunun birinci koşulu aktif sigortalı sayısının fazlalığıdır. Dar anlamda aktif sigortalılar kavramı ile sosyal güvenlik sistemine primler ile katkı sağlayan kişiler ifade edilmektedir. Daha geniş bir ifade ile kısa vadeli sigortalılık (İş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortası kollarını) ile uzun vadeli (malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası) sigortalılık kapsamında kendi adına prim ödenmesi ya da ödemesi gereken, sosyal güvenlik kurumlarından herhangi bir gelir veya aylık almayan sigortalılar ifade edilmektedir. Primler sigortalıların işgücü ücretleri üzerinden alındığından, sigortalı çalışan sayısının fazlalığı prim gelirlerinin de o ölçüde artışına zemin oluşturmaktadır.

Toplanan primlerin nasıl kullanılacağı ise sosyal güvenlik sistemi açısından oldukça önem arz etmektedir. Modern sosyal güvenliğin savunusu olarak prim gelirlerinin fonlarda kullanılıp gelir arttırıcı bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. Ancak 2000’li yıllara gelinceye kadar üç kurumun prim gelirleri fonlarda kullanılması yerine daha çok gayrimenkul yatırımları gibi verimsiz alanlara gitmiştir (Yılmaz, 2006, s. 65).

Sosyal güvenlik sisteminde gelirlerin çokluğu ile aynı derecede önemli diğer konu giderlerin azlığıdır. Yani sistem tarafından kişilere ya da bu kişilerin dul ve yetimlerine cari dönemde herhangi bir karşılık almadan yapılan aylık ödemelerinin azlığıdır. Bu noktada devreye bir başka kavram olan pasif sigortalılık girmekte ve pasif sigortalı sayısının azlığı önem kazanmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarından herhangi bir aylık (emeklilik aylığı gibi) ya da gelir alan kişi anlamına gelen pasif sigortalılar sayısının azlığı kurumlarca yapılacak harcamaların az olması demek olup gelirlerin giderlerinden fazla olmasını sağlamaktadır. Sosyal güvenlik literatüründe aktif/pasif dengesi sosyal güvenlik bütçesinin yeterli olup olmadığı hakkında bilgi vermektedir. Uluslararası standartlara göre kabul gören aktif/pasif dengesi 4 olmalıdır. Türkiye’de aktif/pasif dengesi reform yıllarına yaklaşıncaya değin ideal noktadan uzaklaşarak düşme eğiliminde olmuştur. Şekil 2 aktif/pasif dengesinin yıllar içerisindeki negatif yönde bozulma durumunu göstermektedir. 1990’lı yıllara gelinceye kadar 3 oranının üzerinde bazı yıllar 4’ünde üzerinde seyreden denge bu yıllar itibariyle gittikçe 1’e yaklaşmaktadır. Aktif/pasif oranı 1990 yılında (SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı ortalamaları alınmıştır) 3,05; 1995 yılında 2,5; 2000 yılında 2,07 ve nihayet Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kurulduğu 2006 yılında ise 1,78 olarak gerçekleşmiştir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2024).



Şekil 2: Yıllar İçerisinde Sosyal Güvenlik Aktif/Pasif Oranı

Sosyal güvenlik sistemlerinde ortaya çıkan finansman sorunları ülkelerin makro ekonomik dengelerinde birtakım bozulmalara neden olmaktadır. Aktif/pasif dengesinin yıllar içerisinde azalan oranlarda seyretmesi, devlet garantisi altında olan sosyal güvenlik sisteminin kamu harcamaları yoluyla daha fazla desteklenmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler fark etmeksizin bu durum kamu maliyesinin istemediği bir gelişmedir.

Devlet, sosyal güvenlik sistemlerinin iflasını önlemek ve istikrarlı şekilde faaliyetlerini sürdürmelerini sağlamak adına kurumlarının mevcut finansal açıklarını kapatmak mecburiyetindedir (Alper ve Arıcı, 2005, s. 69). İlk akla gelen yöntem sosyal güvenlik kurumlarına milli gelirden yapılan aktarmalar, transfer ödemeleridir. Açıkların yıllar içerisinde artış göstermesi, sosyal güvenlik bütçesine yapılan aktarmaların artmasını dolayısı ile kamu harcamalarının da artmasını beraberinde getirmiştir. Burada söz konusu olan kamu harcamalarındaki artış ekonomi ve maliye biliminin savunduğu yatırımların artırılmasına yönelik artışlar olmadığından makro ekonomi üzerinde enflasyon, gelir dağılımının bozulması, kaynakların verimsiz alanlara kayması dolayısıyla istihdam ve üretimde negatif sonuçları olmaktadır.

Devlet gerekli olan kaynak aktarımlarını yapmak için gelirlerini arttırma yoluna gidecektir. İlk olarak ana gelir kaynağı olan vergi, resim ve harçlardan elde edilen gelirlerin artırılması istenilecektir. Vergi oranlarının artırılması, bir noktadan sonra enflasyona neden olurken, ekonomik dengeler de bozulacaktır. Devletin bir diğer önemli gelir kaynağı kamu

borçlanma hakkıdır. Devletler kamu harcamalarının finansmanı ya da bazı ekonomik düzenlemeler nedeniyle ülke içerisinde veya dış kaynaklardan borçlanma yoluna gidebilmektedir. Borçlanılan anapara karşılığı belli bir faiz ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır. Kamu borçlanmalarının bütçe üzerindeki etkisi gerçekleştirilen faiz ödemelerinin miktarları ile ilgilidir. Yapılan borçlanmaların sosyal güvenlik açıklarının kapatılmasında kullanılması yine ekonomide verimsiz kaynak kullanımına neden olurken faizlerin artması, enflasyonla mücadelede başarısızlık ve yatırımların olumsuz etkilenmesi sonucu hedeflenen sürdürülebilir kalkınmanın sekteye uğramasına neden olacaktır (T.C. Başbakanlık 2005, s. 43).

2006 yılı öncesi sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatılması amacıyla milli bütçeden yapılan transferlerin payı artış göstermiş ve 2005 yılında söz konusu transferlerin milli gelire oranı %4,5 düzeyine ulaşmıştır. Diğer taraftan açıkların son 10 yıllık tutarı milli gelirin 1,34 katına ulaşmıştır (T.C. Başbakanlık, 2005, s. 44).

Türkiye sosyal güvenlik sisteminin gelirlerindeki azalmanın çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlardan kamuoyunca en bilineni, her dönem popülist anlayışın kullanışlı aracı olan emeklilik yaşının düşürülmesidir. Günümüzün en bilinen sosyal güvenlik hadisesi olan Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT) olarak bilinen kişilerin durumu bu popülist uygulamaların ürünüdür. 1949 yılında çıkartılan 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu'na göre, Türkiye'de 25 yıl prim ödeme şartı ile 60 yaşına gelen kadın erkek sigortalı emeklilik hakkına kavuşuyordu. Sonraki yıllarda emeklilik yaşı önce erkeklerde 60 kadınlarda 55'e indirilmiş ve 1992 yılına gelindiğinde emeklilik için geçerli olan yaş şartı tümünden kaldırılarak erkekler 25, kadınlar 20 yıl sigortalılık süresine ek olarak 5000 gün prim ödemeleri halinde emekliliğe hak kazanmasının yolu açılmıştır (Sosyal Sigortalar Kurumu, 1995). Demirel hükümetleri (1955, 1969 ve 1992) tarafından emeklilik yaşı hemen her dönem seçimlerin kazanılması amacıyla kullanılmıştır. Emeklilik yaşının ortadan kaldırılması erken emeklilik sonucunu doğurmuş, 38 yaşında olanların bile emekliliğe hak kazanmaları sağlanmıştır. Bu durumun ortaya çıkardığı sonuç ise aktif iş gücü içerisinde olması gereken yani aktif sigortalı olarak sisteme dahil olup prim ödemesi gereken kişilerden bu primlerin alınması imkânı ortadan kalkarken, uzun yıllar emekli aylığı ödenecek olmasıdır. Erken emeklilik sonucu yapılan bu ödemeler sosyal güvenlik fonlarının azalmasına neden olmuştur (Kılıçdaroğlu, 1998, s. 78). Nitekim aktif/pasif dengesi pasif lehine değişmiştir.

Finansal olarak sistem açıklarının artmasının bir diğer nedeni, kayıtlı istihdamın azlığından dolayı prim tahsilatının yetersiz oluşudur. Sosyal güvenlik yazınında kayıt dışı istihdam olarak kavramsallaştırılan bu durum kısaca iş gücünün kayıt altına alınamamasıdır.

Kayıt dışı istihdam kısaca, bir işyerinde çalışıp genel istihdama katılanların bir sebepten ötürü çalışmalarının sosyal güvenlik kurumlarına eksik bildirilmesi ya da hiç bildirilmemesidir (SGK, 2023 Faaliyet Raporu). Daha açık bir ifade ile kayıt dışı istihdam ister kendi nam ve hesaplarına çalışanlardan olsun ister bir ya da birkaç işveren hesabına yönelik olarak çalışanlardan olsun devletin çalışma hukuku ve sosyal güvenlik hukukuna yönelik denetimlerinin dışında kalınacak şekilde yükümlüler tarafından çalışma gün sayısının eksik veya hiç bildirilmemesi sonucu ortaya çıkan yasa dışı istihdam durumudur (Yanici Erdal, 2019, s. 228). Çalışanın gerçekte aldığı ücretin saklanarak/gizlenerek sosyal güvenlik sistemine daha düşük seviyede gösterilmesi de kayıt dışı istihdamın türlerinden biridir. Halihazırda birçok işyerinde gerçeğe aykırı olarak çalışanları asgari ücret üzerinden sigortalı gösterilmesi de yaygın bir sorundur.

Kayıt dışı istihdam ülke ekonomisine ve toplumsal hayata oldukça ciddi zararlar verebilmektedir. Bu zararlar, işçi, işveren ve devlet nezdinde farklı sonuçlar doğurmaktadır. Devlet'in güvencesi altında bulunan sosyal güvenlik sistemine kayıt dışı istihdamın getirdiği en büyük yük, konunun özünü teşkil eden prim tahsilatının azalması ve sosyal güvenlik sisteminin finansman açığının artmasıdır.

İşveren açısından ortaya çıkacak olumsuz sonuçlardan biri adli ve idari yaptırımlara maruz kalmaktır. Sigortalılığı bildirilmeyen çalışanların namına gerek adli makamlarca cezaların ödetilmesi gerek sosyal güvenlik kurumu tarafından idari para cezalarının işverenlerden tahsil edilmesi, yasal yaptırımlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Emekçiler açısından ise, kayıt dışı olarak çalışan kişiler kanunların kendilerine verdikleri mali ve sosyal haklardan hak ettikleri ölçüde yararlanamazlar. Bunun en güzel örneği, çalışırken yüksek ücret alan işçilerin kurumlara asgari ücret üzerinden bildirilmeleri sonucu emekli aylıklarının gereğinden düşük olarak bağlanmasıdır. Diğer taraftan eksik bildirilen ya da hiç bildirilmeyen günler nedeniyle iş göremezlik ödeneklerinden, işsiz kalma durumlarında işsizlik ödeneklerinden yararlanamama; kanunun saydığı haklı durumlar nedeniyle kıdem ve ihbar tazminatlarını alamama gibi sonuçlarla karşı karşıya kalılabilmektedirken, malul olmayı gerektiren bir olumsuz vaka durumunda bu kişiler malullük aylığından da faydalanamayabilmektedirler.

Kayıt dışı istihdamın tek başına bir nedeni yoktur. Kayıt dışı istihdamın oluşmasında ülkelerin makro ekonomik sistemleri, sosyal ve ekonomik durumlar ile kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanan birtakım sebepler sıralanabilir. Bunlar; ekonomik sıkıntılar ve krizler, enflasyon, bütçe politikaları, ekonominin sektörel olarak tarım, hizmet ya da üretim ekonomisi olma seviyeleri gibi makro ekonomik nedenlerdir. Vatandaşlarının eğitim

seviyeleri, şehirleşme ve kırsal yerleşim özellikleri, nüfus yapısı, sağlık sistemi gibi etkenler ise sosyal etkenler arasındadır (Dam, Ertekin ve Kızılcı, 2018, s. 298). Sosyal güvenlik primleri ve vergilerin getirdiği mali yük, işletme ve işçi maliyetlerin yüksekliği de mali nedenlere örnek olarak gösterilmektedir (Fidan ve Genç, 2013, s. 38). Bütün bunlara ek olarak sosyal güvenlik kurumlarının etkin olmayan yapısı, bürokratik işlemlerin fazlalığı, denetimlerin yetersiz oluşu, devlet kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği, genel olarak popülist amaçlı yapılan vergi ve prim aflarının oluşturduğu olumsuz sonuçlar, kamu yönetiminin kayıt dışı istihdama olan etkileridir (Sarıca, 2006, s. 46-71). Reform öncesi 2006 yılına gelindiğinde Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranı %47 olarak gerçekleşmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 46).

Sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının oluşmasının nedenlerinden biri de gider arttırıcı özellik gösteren birtakım ödemelerdir. Bu ödemelerin başında finansmanı kurumlarca karşılanan sağlık hizmetleridir. SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı sigortalıları yasal olarak hastalık, analık, iş kazası gibi hallerde sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptirler. Devlet, yararlanan hizmetlerin finansmanını, elde ettiği primlerle karşılamak durumundadır. Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olanların haricindeki vatandaşların da sağlık harcamaları sosyal devlet olma ilkesi gereği yine kamu kaynaklarından karşılanmaktadır. Devlet geçmiş yıllarda bunu herhangi bir geliri olmayan ya da belirli bir gelir düzeyinin altında geliri olanlara “yeşil kart” uygulaması kapsamında bedelsiz sağlarken; “Genel sağlık sigortası” uygulaması ile sadece 120 gün prim ödeme kolaylığı sağlayarak gerçekleştirmektedir. Bedelsiz sağlık hizmetlerinden faydalananların sayısının çokluğu, yetersiz prim ödemeleri, sağlık hizmetlerine olan talebin artması, sağlık sisteminin hizmet sunumundaki yetersizlikleri gibi etkenler sosyal güvenlik sisteminin sağlık için yaptığı harcamaların artışına, dolayısıyla finansman açıklarının katlanmasına neden olmuştur. 2006 yılı itibari ile Türkiye’de toplam 43,2 milyar YTL tutarında sağlık harcaması yapılmış olup; tutarın %72,4 ’ünün finansmanı kamu harcamaları aracılığı ile gerçekleştirilmiştir (İstanbuluoğlu vd., 2010, s. 97).

Primsiz yani karşılıksız ödemelerden olan ve sosyal güvenlik bütçesine gider arttırıcı etkisi bulunan ödeme kalemlerinden bir diğeri 1977 yılından itibaren memur emeklilerine yapılan yakacak yardımlarıdır. İlerleyen yıllarda bu yardımın kapsamı genişletilerek SSK ve BAĞ-KUR emeklilerine de ödenmiş, 1981 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile yakacak yardımları, sisteme sosyal yardım zammı olarak girmiştir.

Sosyal yardım zammı (SYZ) sosyal güvenlik sisteminin ön gördüğü ve gerektirdiği bir ödeme türü olmayıp, karşılıksız olarak devlet tarafından sosyal yardım mahiyetinde ödenen

bir ödemedir. Devletin ihtiyaç sahiplerine sosyal yardım yapmasında bir sakınca bulunmamakla birlikte, sosyal güvenlik hizmetleri için ayrılan kaynakların kurum fonlarından bu şekilde kullanılması, vatandaştan toplanan primlerin amacı dışında harcanması sosyal güvenlik sisteminin açıklarının büyümesi sonucunu doğurmuştur (Öden, 1995, s. 663).

Vatandaşlar sosyal güvenlik sistemine dahil oldukları günden itibaren esasında geleceğe yatırım yapmaya başlamış olurlar. Cari dönemde ücretlerinin belirli cüzi kısımlarıyla yapılan bu yatırım ödemeleri gelecek yıllarda fazlasıyla geri alınmaktadır. Yatırımların karşı karşıya olduğu en büyük risk ise özellikle gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde birikimlerin enflasyonun aşındırıcı etkilerine maruz kalmasıdır. Devlet kurum ve kuruluşları aracılığıyla topladığı sosyal sigorta fonlarını verimli alanlarda işleterek bunun önüne geçebilir. Ancak Türkiye’de durum aksi yöndedir. Biriken fonlar verimli ve kazançlı fonlarda çalıştırılmaktan ziyade yıllarca kamu harcamalarına kaynak yaratmada kullanılmıştır. Yıllar içerisinde SSK fonları ucuz borçlanma aracı olarak görülüp Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) oluşan zararlarının bertaraf edilmesi amacıyla devlet tahvilleri alımında kullanılmıştır (Muter ve Gökbunar, 1998, s. 280 akt. Egeli ve Özen, 2009, s. 17).

Türkiye’nin Sosyal güvenlik sistemindeki finansman açığının boyutlarını 2008 yılında hazırlanan Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporu’nda üç kurumun ayrı ayrı faaliyet gösterdiği son yıl olan 2007 yılı verilerine bakarak görmek mümkündür. Tablo 3’de görüleceği üzere, üç kurum gelirleri giderlerini karşılayamamakta, kurumların prim gelirleri tek başına emekli aylıklarını ödemeye yetmemektedir. Toplam gelirlerin kurumların tüm giderlerini karşılama durumuna bakıldığında ise ulusal bütçeden yapılan transferlerin olmaması durumunda sistemin çökme noktasında olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin devasa açığı nerede ise tüm gelirlerin yarısına denk gelirken, açığın 2007 yılı milli gelire (GSMH) oranı %2,9 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3: 2007 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Dengeleri

MİLYON	SSK	BAĞ-KUR	EMSAN	TOPLAM
Gelirler	33.813	6.299	16.762	56.874
Prim Gelirleri	29.563	5.742	8.746	44.051
Yapılandırma Gelirleri	439	1.039		1478
Diğer Gelirler	4.250	557	8.016	12.823
Ek Ödeme	1.192	368	738	2.298
Faturalı Ödemeler			4.942	4942
Giderler	46.628	13.458	21.829	81.915
Emekli Aylıkları	29.410	8.102	14.800	52.312

Müşterek Emeklilik		1.700		1.700
Ek Ödeme	1.207	371	733	2.311
Sağlık Giderleri	14.738	3.052	2.194	19.984
Diğer Giderler	2.480	2.304	4.835	9.619
Faturalı Ödemeler			3.773	3773
Açık	-12.815	-7.159	-5.067	-25.041
Bütçeden Yapılan Transferler	14.156	6.229	12.675	33.060

3.1.2. Norm ve Standart Birliğinin Olmaması Sorunu

21. yüzyıla gelindiğinde Türk sosyal güvenlik sistemi kurumsal olarak çok parçalı bir durumda bulunmaktadır. Sosyal güvenlik hizmeti üç ayrı kurum tarafından, beş farklı kanun ve alt mevzuat hükümlerine göre sunulmaktadır. Kurumlar mesleki statüye göre kurulmuş ve hizmet sunduğu vatandaşları bu kriterler doğrultusunda, ayrıma tabi tutarak haklar tanımış ve sorumluluklar yüklemiştir. Sosyal güvenlik sistemindeki bu karmaşık ve dağınık yapı kişilerin hak ve yükümlülüklerinde de bir standart yakalanamaması sonucunu doğurmuştur. Aynı kamu hizmetinin tek bir kurum tarafından yapılabilecekken üç farklı kurum tarafından sunulması beraberinde katı bürokratik işleyiş, mali ve beşerî kaynakların yetersizliği, hizmet kalitesinin düşmesi ve vatandaşlar arasında eşitlik ve adalet ilkesinden sapmayı getirmiştir. İlerleyen yıllar içerisinde vatandaşlar; yaşlılık, analık, hastalık, iş kazası, malullük, ölüm ve meslek hastalığı risklerinden doğan haklarına, işçi, memur ve bağımsız çalışanların statülerine göre farklı yasal düzenlemeler kapsamında ulaşabilmişlerdir. Bu durum sosyal sigorta programları uygulanırken hak ve yükümlülüklerin kişilere göre farklılaşmasına ve standartların belirlenememesine neden olmuştur. Beş ayrı sosyal sigorta programında yer alan ve madde sayısı 1.200'ü geçen karmaşık sosyal sigorta mevzuatı (Alper, 2011, s. 115) aşırı bürokratik işlemlere zemin oluştururken ve sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasını engellemiştir (Güzel, 2006, s. 31).

3.2. KALKINMA PLANLARINDA SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞI

1962 yılından itibaren Planlı ekonomi dönemine geçilmesiyle birlikte günümüze kadar hazırlanan planlarda sosyal güvenlik sistemi önemli yer tutmaktadır. Planlar ışığında Türk sosyal güvenlik sisteminin gelişimi aşağıda yer verilmiştir.

3.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

1963-1967 yılları arasını kapsayan Plan'da sosyal adaletin sağlanması ekonomik kalkınmayla aynı önemde görülmüş, sosyal adaletin sağlanmasındaki temel araç olarak sosyal

güvenlik belirlenmiştir. Gelirin toplumda yeniden dağılımında sosyal sigortaların büyük etkisinin olduğu vurgulanmıştır. Sosyal sigortaların makroekonomide istikrar sağlayıcı özelliğinin yanı sıra tasarrufları dolayısıyla yatırımları da arttırıcı etkisinden bahsedilmiştir. Bu itibarla sosyal sigortalarla ilgili 15 yıllık bir perspektifte yapılacaklar belirlenmiştir.

Öncelikli hedef tüm vatandaşlar için hastalık ve yaşlılık sigortalarını kapsayacak şekilde genel bir sistemin kurulması kararlaştırılmıştır. İşçiler ve memurlar için önceki yıllarda yapılan düzenlemelerin esnaf ve sanatkârlar için de yapılması planda yer almıştır. Aynı zamanda süreç içerisinde işçiler için işsizlik sigortası sisteminin kurulması öngörülmüştür.

O yılar içerisinde faaliyette bulunan İşçi Sigortaları Kurumu'nun işçiler özelinde sadece belirli bir sınıf için kurulan bir kurum gibi görüldüğü halbuki sosyal güvenliğin toplumun tamamına yönelik olarak işlemesi gerektiği tespiti, planda yer alan ve oldukça önem arz eden bir noktadır. Bu planda, sosyal güvenliğin, nüfusun tamamını kapsayacak şekilde düzenlenmesi fikrinin yıllar öncesinden devletin politikaları arasına girdiği görülmektedir.

3.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma planının sosyal güvenlik konusundaki ana fikri “teklik” ilkesidir. Mevcut durumda işçi ve memurlar için ayrı kurumlar bulunuyorken, Devlet Demiryolları, askeri fabrika işçileri için ayrı sandıklar kurulmuştur, bağımsız çalışanlar esnaf ve sanatkârlar için ise henüz bir kurum ya da kuruluş bulunmamaktadır. Hem kapsamın genişletilmesi hem de sosyal güvenlik sisteminin dağınık yapısının ortadan kaldırılması için tüm sandık ve kurumların tek bir sosyal sigortalar kurumunda toplanması planlanmıştır. Kurumsal organizasyon yapısındaki bu yenilik aynı zamanda mevzuat sisteminde de yapılarak, sosyal sigortalar kapsamındaki hak ve yükümlülüklerin ortak bir mevzuatta toplanarak düzenlenmesi amaçlanmıştır.

Plan dönemi boyunca sosyal sigortaya dahil olan kişi kapsamının genişletilmesine yönelik olarak, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanun'u ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'u kapsamına giren çalışanların ve ailelerinin hastalık yardımlarından faydalanabilmeleri imkânı getirilmiştir. Aynı amaçla avukatların sosyal sigortalar kapsamı altına alınması sağlanmıştır.

3.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın sosyal güvenlik felsefesi, sosyal güvenliğin imkânlardan ziyade ihtiyaçların gereği olduğudur. Bu yeni sosyal güvenlik felsefesinin

sonucu olarak sosyal güvenliğin ülke nüfusunun tamamını kapsayacak şekilde düzenlenmesine yönelik hedeflerin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Esnaf ve sanatkârları sosyal güvenlik kapsamı altına alan BAĞ-KUR'un 1972 yılında kurulmasıyla birlikte devletin sosyal güvenlik ana hedefi kapsam dışında kalan tarım sektörü çalışanları olmuştur. Plan genelinde bu kişilerin sosyal sigorta kapsamına alınması hedefine odaklanılmıştır. Önceki planlarla ortak nokta olan sosyal sigorta kurumlarının birleştirilmesinin 1995 yılında gerçekleştirileceği planda yer almıştır. Devlet Demiryolları ve Limanları İşçileri, Emekli Sandığı ile Askeri Fabrikalar Tekaüt ve Muavenet Sandıkları Sosyal Sigortalar Kurumuna devredilerek kısmen de olsa birlik sağlanmaya çalışılmıştır.

Milli gelirin ülke geneline yayılması ve kamusal harcamalarda nüfusun ortaklaşa katkısının sağlanmasında sosyal güvenlik önemli bir araçtır. Plan döneminde bu kapsamda, ödeme gücü bulunmayanların da sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri için sosyal sigorta gelirleri ile yürütülebilen bir genel sağlık sigortasının kurulması hedeflenmiştir.

3.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın sosyal güvenlikle ilgili ana gündemi sosyal güvenliği sağlamak amacıyla faaliyet gösteren kurumlarının farklılıklarının getirdiği karmaşanın giderilmesi olmuştur. SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı'nın mevzuatları çok fazla değişiklikler sonucu karmaşık hale getirmiştir. Diğer taraftan sosyal sigortaların asgari normlarının belirginleşmemesi ise hak sahiplerine sağlanan imkânların da farklılaşmasına neden olmaktadır. Plan, bu farklılıkların ortadan kaldırılarak, sosyal güvenlikle ortak asgari norm ilkeleri ışığında, adaleti ve eşitliği sağlayıcı tedbirlerin alınması gereği üzerinde durmaktadır.

Plan döneminde Türkiye'nin nüfusu yaklaşık olarak 40 milyonu bulurken, nüfusun %62'si sosyal güvenlik kapsamında yer almamaktadır. Hali hazırda mevcut sosyal sigortalar ücretli çalışanların kapsandığı, tarım çalışanları, işsizler ve çırakların kapsamda olmadığı bir sistemdir. Sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi için kapsam dışında bulunan kesimlere yönelik yeni çalışmaların yapılması hedeflenmiştir. Sosyal kesimlerin ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde gerekli alt yapıya sahip üm hizmetleri tek elden yürütme gücüne sahip bir kurumun kurulması öngörülmektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile yaşanan sıkıntılar Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının kullanımına da sirayet etmiştir. Yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarının yaşadıkları soruna karşılık 1978 yılında Yurt Dışında Çalışan Türk Vatandaşlarının Çalışma Sürelerinin Sosyal Güvenlik Bakımından Değerlendirilmesi

Hakkında Kanun çıkartılarak bu kişilerin yurt dışında geçirdikleri sürelerin sosyal güvenlikten sayılması sağlanmış ve emekliliklerinin önü açılmıştır.

Plandaki bir diğer önemli nokta sosyal sigorta kurumlarının iştirakçileri yani sigortalıların kurumların karar alma süreçlerine dahil edileceğinin planlanmasıdır. Günümüzde de Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ana organları olan Genel Kurul ve Yönetim Kurulu'nun teşekkülü, iştirakçilerin belli oranda temsiliyetine dayalı şekilde belirlenen üyelerin seçimi ile gerçekleştirilmektedir.

3.2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

1983 yılında çıkartılan 2826 sayılı ve 2825 sayılı Kanunlar ile tarımda kendi adına bağımsız çalışanlar ve tarım işçilerinin sosyal sigortalar kapsamına alınmasının sonucu olarak Plan'ın hazırlandığı dönem sonrası on yıllık süreçte aktif sigortalıların ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sayısında artışların yaşanacağı öngörülmüştür. Bu sayede nüfusun %50'sinin sosyal sigortalar kapsamına girmesi hedeflenmiştir. İlk defa sosyal güvenlik açıklarının ciddi olarak yer aldığı kalkınma planı Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı olmuştur. Siyasetin sosyal güvenlik kaynaklarını ikbal uğruna kullanmasının etkileri Planda yer almış, erken emeklilik uygulamalarının 1983 yılı itibariyle oluşan 400 milyar TL'lik mali açığın plan dönemi sonrasında daha da artacağı belirtilmiştir. Bu açıkların önüne geçmek için erken emekliliğin önüne geçilmesi amacıyla emeklilik yaşının tekrardan erkeklerde 55, kadınlarda 50 olarak düzenlenmesi, sosyal sigorta kurumlarının karşılığı olmayan ödemelerden vazgeçmesi, prime esas kazançların tavanlarının yükseltilmesi Plan döneminde gerçekleştirilmesi hedeflenen düzenlemelerdir. Ayrıca sosyal güvenlik bilincinin yükseltilmesi için orta ve yükseköğretim kurumlarında sosyal güvenlikle ilgili dersler konulması, ayrıca sosyal güvenlik sisteminin gereği olan kalifiye personelin yetiştirilmesi amacıyla yükseköğretim kurumlarında bölümlerin açılması ilk defa bu Plan ile gündeme getirilmiştir.

3.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı Kalkınma Planı sosyal güvenliğin tarafları olan işçi, işveren ve bağımsız çalışanların görüşlerinin alındığı ve politikaların oluşturulduğu plan olma hüviyetindedir. Sosyal güvenlik alanındaki ana hedef sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesidir. Plan dönemi sonunda toplam nüfusun %75'inin kapsama alınması hedeflenmiştir. Bilgisayar teknolojisinin Türkiye'de kullanımının yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte sosyal sigorta kurumlarının işlemlerinin otomasyona geçilmesi planlanmıştır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının çalışma hayatı ve sosyal güvenlikteki en önemli hedefi çalışırken işsiz kalanların karşı karşıya kalacakları ekonomik ve sosyal sorunların yıkıcı etkilerinin azaltılmasına yönelik olarak işsizlik sigortası kanunun çıkartılması için çalışmaların başlatılacağı amacdır. 1989 yılında hazırlık çalışmalarına başlanması öngörülen işsizlik sigortası kanunu ancak 1999 yılında çıkarılabilmektedir.

3.2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Türk sosyal güvenlik sistemi hakkında devlet tarafından hazırlanan bir durum tespit raporu mahiyetinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Siyasi saiklerle yaş sınırlarının kaldırılarak çalışanların yaşlılık gerekçesi olmadan erken emekli olabilmelerini sağlayan politikalar, prim tahsilat oranlarının düşüklüğü, elde edilen gelirlerin verimsiz şekilde kullanılması, prim karşılığı olmayan aktarmaların fazlalığı emekli aylıklarının düşük ödenmesine neden olurken (Devlet Planlama Teşkilatı, 1995), sosyal sigorta kurumlarını mali darboğaza sürüklemiştir.

Kurumların organizasyon yapılarının iyileştirilememesi, bütüncül bir yapı olarak oluşturulamaması kamu kaynaklarının israfına yol açarken, aynı şekilde mevzuat birlikteliğinin sağlanamaması ise hak ve yükümlülüklerde farklılıklara neden olarak eşitsizlik meydana getirmektedir. Ek olarak temel sosyal güvenlik haklarından sayılmayan ve sosyal güvenlik sisteminin kapasitesini aşacak şekilde, uzmanlık gerektiren sağlık hizmetinin verilmesi kamu hizmetlerinin verimsizleşerek kaynak israfına yol açmaktadır. Tüm bu gerekçeler sebebiyle Plan'ın ana teması Türk sosyal güvenlik sisteminin reforma tabi tutulması gerektiği olurken, gerçekleşmesi ancak 2008 yılında mümkün olan sosyal güvenlik norm ve standart birliğinin sağlanmasına yönelik tek çatının kurulması ise Plan'ın ana hedefi olmuştur.

Hak ve yükümlülüklerle yönelik sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin usul ve esaslarını belirlemek amacıyla Sosyal Güvenlik Temel Yasası'nın çıkartılması Planda kendine yer bulmuştur. Plan dönemi sonunda sosyal güvenlik kapsamı altına alınması hedeflenen nüfus oranı %92,6 olarak hedeflenmiştir. Plan döneminin en önemli gelişmesi ise 8.9.1999 tarihli İşsizlik Sigortası Kanunu'nun çıkartılması olmuştur.

3.2.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Bu döneme gelindiğinde Yedinci Plan ile hedeflenen sosyal sigortalı nüfus oranı %91 ile çok az bir farkla gerçekleşmiştir. Aktüeryal dengenin yeniden sağlanması hedefinde Plan döneminde sosyal güvenliğin uzun vadeli sigorta kollarıyla kısa vadeli sigorta kolları ve sağlık sigortası kapsamında yapılan harcamaların birbirlerinden ayrılması hedeflenmiştir.

Bireysel emeklilik sigorta programları ile özel sağlık ve hayat sigortalarının mevcut sosyal sigorta sistemini destekleyici yönde faaliyet göstermesine yönelik düzenlemelerin yapılması hedeflenmiştir.

Plan, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu' nun uygulandığı ve sonuçlarının görölmeye başlandığı bir döneme rastlaması bakımından önem arz etmektedir. Kanun'la birlikte emeklilik yaşının yeniden getirilmesi ve yükseltilmesi, prim taban ve tavanlarının yükseltilmesi sonucu aktüeryal denge kısmen de olsa iyileşme gözlemlenmişse de sosyal güvenlik sisteminin günün şartlarına uygun yapılandırılması gerçekleşmediğinden, düzenlemelerin etkileri sınırlı kalmıştır.

3.2.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

Plan, sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirildiğı ilk yıllara rastladığından doğru bir söylenişle SGK'nın temelini atıldığı dönemin planıdır. Yıllardır yapılan çalışmalar ve araştırmalar neticesinde, sosyal güvenlikle organik bütünlük ve norm birliğı hayata geçirilmeye başlanmıştır. 1999 yılında sosyal güvenliğin mevcut sorunlarının çözümü için yürürlüğe konulan 4447 sayılı Kanun ile bazı olumlu neticeler elde edilmiş, devletin sosyal güvenlik açıklarını kapatmak için yaptığı transfer ödemelerinin GSYH'ya oranı, yasanın uygulanmasıyla birlikte 1999 yılında %3,5 iken 2000 yılında %2,5'e inmiştir. Ancak emeklilik yaşını tek başına yükseltmek beklenen faydayı sağlamazken, sağlık sisteminin etkisizliğı, makroekonomik sorunlar, yüksek enflasyon ve bürokratik işlemlerdeki aksamalar ve fazlalıklar nedeni ile ortaya çıkan ve % 29 olan kayıt dışı istihdam oranının 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin etkisiyle yıllar boyu devamlı artmış, 2005 yılında % 34 olarak gerçekleşmiştir. 4447 sayılı Kanun'un, en iyi yönü, işsizlik sigortasının oluşturulması olurken sosyal güvenlik sistemindeki etkileri finansal kötü gidişatın bir müddet durdurulmasından öte geçememiştir (Alper, 2011, s. 43-45).

Türkiye'de 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin etkilerinin bertaraf edilmesi, Avrupa Birliğı politikaları ile uyum sağlama çalışmaları ve üç kurumun tek bir çatı altında entegre edilme süreçlerinin etkisi altında hazırlanan Dokuzuncu Plan'ın ana hedefi "Sosyal Güvenlik Sisteminin Etkinliğinin Artırılması" olarak belirlenmiştir (DPT, 2006). Bu kapsamda Dokuzuncu Plan ile reformun gerçekleştirildiğı ilk yıllardan itibaren, SGK'nın "yeniden altyapısının hazırlandığı" dönem olmuştur. Yıllardır yapılan çalışmalar ve araştırmalar, neticesinde sosyal güvenlikle organik bütünlük ve norm birliğı hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

3.2.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı sosyal güvenlikte reform olarak nitelendirilen dönüşümün etkilerinin sağlıklı şekilde incelenebileceği yıllara rastlamaktadır. Yeni oluşumun etkisiyle 2006 yılından Planın hazırlandığı 2013 yılına kadar sosyal güvenlik sisteminin ana parametrelerinde gerçekleşen değişimler şu şekilde olmuştur;

2006 yılında %47 olan kayıt dışı istihdam oranı 2013'te %39'a, %77,9 olan sigortalı nüfus oranı 2012 yılı itibariyle %82,8' ulaşmıştır. Aktif/pasif oranında ise durum bu kadar iyi değildir zira 2006' dan başlayarak geçen süre zarfında bu oran ancak 0,02 yükselebilmiş ve 1,77 olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Kayıt dışı istihdamla mücadeledeki iyileşme sosyal güvenliğin finansmanının sağlanması noktasında oldukça önemli görülmekle birlikte oran hala yüksek seyretmektedir. Onuncu Plan'ın da ana hedefi, kayıt dışı istihdamla mücadele olurken, prim gelirlerinin artırılması ve giderlerin azaltılması ana politikadır.

Son düzenlemeler ile kurulan zorunlu Genel Sağlık Sigortası (GSS) sistemiyle birlikte sağlıkta tüm ülke nüfusunun sosyal güvenlik kapsamına alınması sağlanmıştır. Sağlık hizmetlerinin kapsamının ve hizmetlerden yararlanan kişi sayısının artması sosyal güvenlik bütçesine yeni yükler getirecektir. Bu itibarla 2010 yılında uygulanmaya başlayan sağlıkta global bütçeleme sisteminden olumlu yönde etkiler beklenildiği planda yer almaktadır (KB, 2013). Global bütçeleme en basit söyleyişle belirli bir dönem için önceden belirlenmiş ve hesaplanmış bir bütçenin Sağlık Hizmet Sunucularına, hizmetten yararlanmanın gerçekleşmesi beklenilmeden aktarılmasıdır. Global bütçe gerçekte hizmet sunucularına üstü kapalı harcama sınırlarının verilmesidir. Bu şekilde bütçe hakkını kullanacak olan kurum ve kuruluşlar sağlık hizmetlerini dönem içerisinde karşılayabilmek için ödenek tavanını aşmamaya dikkat edeceklerdir. Dünyayla benzerlik gösterir şekilde Türkiye'de de sağlık harcamalarının hızla artması, harcamaların sınırlandırılması gereğini doğurmuştur. Plan dahilinde sağlık harcamalarının azaltılmasına yönelik olarak hedeflenen bir diğer politika ilaç tedavi harcamalarının daha akılcı olmasının sağlanmasıdır. Genel olarak Plan'ın ana hedefi sosyal güvenlik sistemi gelir gider farkının GSMH oranının %1,4'ten %1'e, yine 2012 yılında GSMH' ya oranı %1,4 olarak gerçekleşen bireysel emeklilik sistem fon büyüklüğün %4 olarak gerçekleştirilmesidir (KB, 2013).

3.2.11. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)

Cumhuriyetin 100. yılını da kapsayan On Birinci Planı'na genel olarak bakıldığında sosyal güvenlik ile ilgili olarak önceki planlardan farklı bir tespit, politika veya

değerlendirmeye yer verilmemiştir. Ana konu sosyal güvenliğin finansmanı olarak belirlenirken, gelecek yıllarda açıkların kapatılmasına yönelik olarak hedeflenenler daha genel ifadeler ile belirtilmiştir. Plan’da sosyal güvenliğin artan ihtiyaçlarını karşılamak için yapısal tedbirlerin alınması ihtiyacı ve aktüeryal dengenin sağlanmasının gerekliliğinin yer almış olması; doğru bir söyleyiş ile önceki yıllara yapılan reformun iyi kurgulanamadığının göstergesi niteliğindedir.

Aktüeryal dengenin istenilen düzeyde sağlanarak sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi için Plan döneminde bireysel emeklilik sisteminin sağlamlaştırılmasına yönelik tedbirler alınacaktır. Bireysel emeklilik sistemleri kişilerin daha fazla tasarruf yaparak emeklilik dönemlerinde fazladan gelir elde etmesine yönelik olarak oluşturulan fonlar aracılığı ile sosyal güvenlik sistemine tamamlayıcı mahiyette destek verilebilmektedir. Amaç, mevcut sistemin en büyük ödeme parametrelerinden biri olan emeklilik aylıkları için milli bütçeden ya da Kurum bütçesinden daha fazla pay çıkmasının önlenerek finansal sürdürülebilirliğin arttırılabilmesidir. Plan’ın ana teması emeklilik öncesi dönemlerde kişisel tasarrufların arttırılmasına yönelik politikalar olmuştur. Kişilerin zorunlu BES kapsamında daha fazla kalmasına yönelik olarak bir dizi tedbirin hayata geçirilmesi planda yer almıştır. Fonlardan sağlanan getirilerin artırılması yoluyla teşvik edici çözümler üretilirken, kişilerin hastalık, doğum, ev ya da araç alma ve evlilik gibi nedenlerle, birikimlerinden kısa vadeli nakit destek sağlamalarına yönelik işlemlerin kolaylaştırılması (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019) Plan’da yer alan hedeflerdendir.

3.2.12. On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2024-2028)

On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın hemen giriş bölümünde 2050 yılına ulaşıldığında 65 yaş üstü nüfusun dünya genelinde %16’ya, 80 yaş üstü nüfusun 460 milyona yaklaşacağı, sosyal güvenliğin emeklilik ve sağlık harcamaları için kamu politikalarının bu durum göz önüne alınarak yeniden oluşturulmasının gerekliliğine yer verilmiştir (SBB, 2023, s. 45). Türkiye’nin geçmiş dönem sosyal güvenlik tecrübeleri ışığında Plan’ın bu tespitinden; 5510 sayılı kanun ile yapılan düzenleme sonucu yaşlılık dolayısıyla hak kazanılan emeklilik aylığından faydalanabilmesi için gerekli olan asgari yaş şartının kadınlarda 58 erkeklerde 60 ve kademeli olarak 65 yaşa ileriki yıllarda daha yukarılara çekileceğinin emareleri görülmektedir. Nitekim Plan’ın politika ve hedefler başlığı altında yer alan 406. 3. maddesi bu tespiti doğrular niteliktedir. Söz konusu maddeye göre mali sürdürülebilirliğin sağlanması için emeklilik kriterlerinin Türkiye’de beklenen yaşam süresine göre belirleneceği belirtilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023, s. 77). 2020-2022 yılları için yapılan son çalışmalarda

Türkiye’de doğuştan beklenen yaşam süresinin 77,5 olarak hesaplandığı (TÜİK, 2023) dikkate alındığında yeni bir yaş düzenlemesi sosyal güvenlik sisteminin önceliği olacaktır.

Beklenen yaşam süresindeki artışın etkileri sadece emeklilik aylığıyla sınırlı kalmayıp Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinde sağlık harcamalarının payını da arttıracaktır. Gerçekleşecek bu artışlara önlem olarak kişilerin tamamlayıcı sağlık sigortacılığından faydalanmalarının teşviki amacıyla y çalışmaların yapılması Plan’da yer almıştır. Yaşlı ve hasta bakım hizmetlerinin desteklenmesi için yeni finansman modelleri geliştirilecektir. Plan’da yer alan politikalardan en iyi olanı engelliler için belirlenendir. Engelli bir bireye evde bakım nedeniyle bir işte çalışamayan ya da herhangi bir sosyal güvenliğe tabi olmayan kişiler için evde istihdam imkânları yaratılacak ve bu şekilde onların da sosyal güvenlik sistemine dahil edilerek, haklarına ulaşmaları sağlanmış olacaktır. Plan dönemi sonunda politikaların başarılı şekilde uygulanabilmesine bağlı olarak 2023 yılı itibari ile %89 olan sosyal sigortalılık oranının 2028 yılında %92’ye çıkartılması hedeflenmektedir.

3.3. SOSYAL GÜVENLİK REFORM KANUNU: 4447 SAYILI KANUN

1999 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik sisteminde iki önemli sorun bulunmaktadır: ilki kaynak yetersizliği nedeniyle sistemin sürdürülebilirliğinin kalmayışı, ikincisi ise modern sosyal güvenlik anlayışına uygun olmayan şekilde işsizlik sigortasının kurulamamış olmasıdır. Devlet sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu finansal zor durum için yapılan çalışmalar neticesinde bir takım önlemler almak zorunda kalmıştır. Sosyal güvenlik sistemi ekonomik krizler, işsizlik gibi genel nedenlerin etkisiyle özellikle 1994 yılından itibaren artan oranlarla açık vermeye başlamış açıkların boyutu GSMH’nın %3,7’ sine ulaşmıştır (Özsuca, 2003, s. 94). Aktüeryal dengenin bozulmasına neden olan finansman açıklarının sistem özelinde nedenleri ise erken emeklilik nedeniyle aktif pasif dengesindeki bozulmalar, karşılıksız ödemelerin çokluğu, işsizlik ve kayıt dışı istihdam nedeni ile primlerin toplanamaması kısacası sosyal güvenlik sisteminin giderlerinin gelirlerden yüksek olmasıdır (Gökbayrak, 2010, s. 147).

Diğer taraftan ekonomik krizler ve diğer nedenlerden dolayı kişileri ve ailelerini işsizliğin getirdiği olumsuz sonuçlardan koruyacak herhangi bir sosyal güvenlik mekanizması bulunmamaktadır. Buna karşılık modern sosyal güvenliğin getirdiği sigorta kollarından biri de işsizlik sigortasıdır. Türkiye hem sosyal güvenlik sistemini ileriye taşımak hem de ekonomisini tam istihdam seviyesine yakınlıştırmak amacıyla gerekli olan işgücünün sağlanması, çeşitli nedenlerden dolayı ortaya çıkan işsizliğin olumsuz sonuçlarını bertaraf edilerek vatandaşlarına yeni iş buluncaya kadar asgari geçim standartlarını sağlayıcı tedbirleri

almak adına işsizlik sigortasını kurmayı amaçlamıştır (4447 sayılı Kanun Genel Gerekçe). Bu kapsamda 1999 yılında İşsizlik Sigortası Kanunu olarak da bilinen 4447 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” çıkartılmıştır.

Kanun’la yapılan ilk iş, yaş şartının kaldırılması neticesinde erken emeklilik uygulamalarının sonucu olarak gerçekleşen finansman açıklarının önlenmesi amacıyla emeklilik yaş şartının kadınlarda 58 erkeklerde 60’ a çıkarılması olmuştur. Kanun’un getirdiği bir diğer düzenleme, kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik olarak, toplanan primlerin artırılması ve sigortalıların hak kaybı yaşamasının önüne geçilmesi adına daha önceki uygulamada işverenlerce işe giriş bildirimlerinin, kuruma bildirim süresi olan 30 günün iptal edilerek, sigortalının işe başlamasından önce yapılması zorunluluğunun getirilmesidir.

Diğer bir yenilik, günlük kazançların asgari ve azami tutarlarının belirlenmesindeki farkın genişletilmesidir. Böylelikle kurumlar daha fazla prim geliri elde edebilecektir. Sosyal güvenlik sisteminde günlük kazançların asgari ve azami sınırlarının belirlenmesi ve aralarında belirli bir oranın korunması, sosyal güvenliğin sosyalliğinin korunmasına ve sosyal güvenlik hizmetlerinin sürdürülebilirliğine katkı sağlar (Arıcı, 2000, s. 24).

4447 sayılı Kanun’la Sosyal güvenlik sisteminde ciddi değişiklikler yapılmasının yanı sıra işsizlik sigortasının uygulanmasının ilk defa bu Kanun’la başlamasından dolayı kanun kamuoyunda işsizlik sigortası olarak bilinmektedir (Egeli ve Özen, 2009, s. 17). İşsizlik sigortasıyla iki temel amaç hedeflenmiştir; ilki bir işyerinde çalışırken kendi kusuru ve tercih dışındaki sebepler nedeniyle işsiz kalan bireylere yeni iş olanaklarının sağlanmasıdır. Amaç doğrultusunda İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuş, işsizlere mesleklerine uygun, en son çalıştıkları işin çalışma ve ücret koşullarına yakın bir iş bulunmasına yönelik faaliyetler yürütülmeye başlanmıştır. Bunun sağlanamaması durumunda işsiz kalan kişilere diğer meslek kollarında iş bulmalarını kolaylaştırmak için gerekli olan mesleki ve teknik eğitimin verilmesi hedeflenmiştir.

İkinci amaç ise işsiz kalan sigortalılara sosyal güvenliğin temel ilkeleriyle bağdaşan bir biçimde yeni iş imkânına kavuşuncaya kadar geçen süre içerisinde yaşadıkları gelir kaybının telafi edilmesi ya da en aza indirilmesi amacıyla işsizlik yardımı ödeneğinin verilmesidir. İşsizlik yardımı ödeneği, sigortalının işsiz kaldığı günden önceki son gün baz alınarak geriye doğru dört aylık kazancı üzerinden günlük net kazancının %50'si olarak hesaplanacaktır. İşsizlik ödeneği işsiz kaldığı günden önceki son çalışma günü itibariyle geriye dönük 120 gün prim ödenmesi şartıyla son üç yıl içerisinde 600 gün prim ödeyen sigortalı işsizlere 180 gün, 900 gün prim ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün, 1080 gün prim ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün boyunca ödenecektir. Kanunla İşsizlik Sigortasının kurulması ve uygulamaya geçilmesi uluslararası sosyal güvenlik hukukunun belirlediği standartlara uyum noktasında büyük bir eksikliği giderici düzenleme olmuştur (Arıcı, 2000, s. 24).

3.4. KURUMSAL YAPININ İYİLEŞTİRİLMESİ: 5502 SAYILI KANUN VE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU'NUN KURULMASI

Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının çözülmesi amacıyla çıkartılan 4447 sayılı Kanun ile kısa dönemde olumlu sonuçlar elde edilmiştir. Kanun'un uygulandığı ilk yıllarda sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının GSMH' ya oranı %1,4' e gerilemiştir (Egeli ve Özen, 2009, s. 8). Kanun'la birlikte emeklilik primleri ve şartlarının belirlenmesi, sosyal güvenlik destek primi uygulaması ya da primlerin tahsilinde birtakım yaptırımların üç sosyal güvenlik kurumunda uygulanabilir olması, sistemin yeknesak bir hale getirilebileceğini göstermesi bakımından önemli bir diğer olumlu sonuçtur. Ayrıca Kanun'la birlikte getirilen düzenlemelerin etkisi ile sosyal güvenlik sistemi bütçe açıklarında görülen iyileşme norm birliğinin kapsamının genişletilmesi ve yapısal birliğin bir an önce hayata geçirilmesine yönelik atılacak adımlarda hızlandırıcı rol oynamıştır.

Dönüşümün ikinci aşaması olarak görülen diğer önemli düzenleme, 2003 yılında çıkarılan 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilâtı Kanunu'dur. Kanunla birlikte faaliyet gösteren sosyal sigorta kuruluşlarında SSK ve BAĞ-KUR ile işsizlik sigortasının uygulayıcısı olan İş ve İşçi Bulma Kurumu tek bir yapıda birleştirilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşları olmuştur. 4947 sayılı Kanun günümüzdeki Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bu yapıya gelmesinde önemlidir. Ancak Kanun metni incelendiğinde yeni kurulan kurum'un ana görevi SSK, BAĞ-KUR ve Türkiye İş Kurumu arasında koordinasyonu sağlamak, bu kurumların faaliyetlerini denetleme ve rehberlik olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de yıllar içerisinde sosyal güvenlik hizmetleri kapsamında ulusal ve uluslararası gelişmeler ve çalışmalara bağlı olarak ister kalkınma planlarıyla ister yasal düzenlemelerle yapılmış olsun, gerçekleştirilen bu ve diğer tüm düzenlemeler sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını çözmekte yetersiz kalmıştır. 4447 sayılı Kanun’un çıkarılması sisteme birkaç yıllık fayda sağlarken, sistemin açıkları yıllar geçtikçe artış göstermiştir.

Kurumların içersine bulunduğu dağınık yapıya statüye dayalı uygulamaların da eklenmesiyle birlikte en ciddi problemler sağlıktan yararlanmada yaşanmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu’na bağlı olanların SSK Hastanelerinden, Emekli Sandığı’na tabi olan memurların devlet hastanelerinden yararlanmaları vatandaşlar arasında ayrımcılığa neden olurken, kaynakların tek yerden yönetilememesi, israfa neden olan harcamaların gerçekleşmesine, sağlık bilgilerinin merkezi olarak saklanmaması bürokratik işlemlerin daha artmasına sonuç itibari ile etkili ve verimli sağlık politikalarının belirlenememesine neden olmaktadır (5502 Sayılı Kanun, Genel Gerekçe).

Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak tüm bu sorunların ortadan kaldırılması, sigortalıların hakları ve yükümlülüklerini belirlemek için çıkarılacak olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun uygulanmasında hedeflenen başarı düzeyinin yakalanması amacıyla 16.5.2006 tarihinde 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5502 sayılı Kanun, 4947 sayılı Kanun’dan farklı olarak Türkiye İş Kurumu’nu dışarıda tutmuş, Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR, tüm maddi ve beşerî kaynakları ve belgeleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)’na devredilmiştir. Yeni kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık organlarından oluşturulmuştur. Kurum, 4947 sayılı Kanun’la kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun aksine, çağdaş sosyal sigortacılık ilkeleri ışığında, aktüeryal dengeler ve mali sürdürülebilirliği sağlayacak bir biçimde Türk sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesini sağlayacaktır. 2017 yılında yapılan halkoylamasıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesi ile birlikte Kanun’un hükümleri 2018 tarihli ve 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre yeniden düzenlenmiştir.

3.4.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Kurulu’nun Oluşumu ve Görevleri

Sosyal Güvenlik Kurumu’nun organları sistemin yürütülmesinde önemli rol oynamaktadır. Kurumun sosyal güvenlik ile ilgili politikalarının belirlenmesi ve politikalar doğrultusunda uygulamalar hakkında görüş ve önerilerde bulunmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Kurulu teşekkül edilmiştir. Genel Kurul’un oluşumu YKY’nin etkili

yöntemlerinden biri olan yönetişimi sağlamak üzere toplumun tüm kesimlerinin temsil edilmesine yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda Genel Kurul'da: Kurum başkanı, genel müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanı, diğer kamu kurum ve kuruluşları arasından; Sayıştay, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu gibi diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen üyelerden oluşmaktadır.

Genel Kurulun diğer üyeleri kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları arasından işçi, işveren, kamu görevlileri sendikaları ile kurumdan aylık ya da gelir almakta olanlar tarafından kurulan kuruluşlardan, tarımda ve tarım dışında kendi nam ve hesabına çalışanların üye olduğu kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır (5502 sayılı Kanun, md. 407/1).

Genel Kurul'un görevleri arasında; Kurum'un bütçe gerçekleştirmelerini, her türlü faaliyet raporlarını, performans programlarını, orta ve uzun vadeli gelir gider dengesini, sigorta kolları itibarıyla yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek, görüş oluşturmak ve Yönetim Kuruluna üye seçimini yapmak yer almaktadır (5502 sayılı Kanun, md. 407/2).

3.4.2. Yönetim Kurulu, Oluşumu ve Görevleri

Kurumun en yüksek karar alma organı olan Yönetim Kurulu yine yönetim ilkesi doğrultusunda katılımcı bir yaklaşımla teşekkül edilmektedir. Yönetim Kurulu SGK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlıklarından atanan üyelere ek olarak, Kurumun sunduğu hizmetlerden faydalanan işçi, işveren, kamu görevlileri, emekliler, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlar ile esnaf ve sanatkârların arasından seçilen üyelerin katılımıyla teşekkül etmiştir (5502 Sayılı Kanun, md. 408/1). Vatandaşların kamu yönetimi temsilcileri aracılığıyla katılmaları amaçlanmaktadır.

Yönetim Kurulu, kurum bütçesini, bilânçosunu, gelir gider tablolarını, kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamakla yükümlüdür. Her yıl 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen değerler üzerindeki her türlü kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylama yetkisi Yönetim Kurulu'nun uhdesindedir. Aynı şekilde merkezi bütçenin verdiği yetki sınırları dahilinde kurum alacaklarının terkinine ya da bu alacakların dava yoluyla tahsil

edilmesi işlemlerine karar verme eylemi Yönetim Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir (5502 Sayılı Kanun, md. 409).

3.4.3. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı ve Görevleri

Başkan, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelen başkanlık teşkilatının en üst amiridir (5502 Sayılı Kanun, md. 411/1) Başkan Yönetim Kuruluna karşı sorumlu olup, Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve strateji geliştirme çalışmaları yapmak, bunlara uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, Başkanlığın bütçesini hazırlamak, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapmak, belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirme görevlerini yürütmekle görevlidir (5502 Sayılı Kanun, md. 411/1-b).

Başkan görev, yetki ve sorumluluklarını merkez ve taşra teşkilatı üzerinden yürütmektedir. Başkana yardımcı olmak üzere üç başkan yardımcısı görevlendirilebilmektedir. Kurum'un merkez teşkilatı ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır (5502 Sayılı Kanun, md. 412).

Ana Hizmet Birimleri:

- Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü
- Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü
- Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü
- Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
- Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı

Danışma Birimleri:

- Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Yardımcı Hizmet Birimleri:

- Personel Daire Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı
- İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı

- Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı

Kurumun taşra teşkilatı ise il müdürlükleri ve merkez müdürlüklerinden oluşmaktadır. Sosyal güvenlik il müdürlükleri 81 il merkezinde kurulmuştur (md. 418). İl müdürlüklerine bağlı olarak çalışan merkez müdürlükleri YKY' nin yerindenlik ilkesi doğrultusunda, şartların el verdiği ölçülerde, vatandaşın en hızlı şekilde hizmete ulaşmasının sağlanması amacıyla, idari işlemelerinin türüne göre, nüfus kriterlerine bağlı olarak, Yönetim Kurulu'nun kararı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın onayı ile kurulmaktadır. YKY ile hizmette hızlilik, etkinlik, sorunların en kısa zamanda çözümü, erişilebilirlik ve esneklik önemini artırmıştır. Bu kapsamda birçok ilçede yeni merkez müdürlükleri açılmış ve 2023 yılı itibariyle sosyal güvenlik merkez müdürlüklerinin toplam sayısı 558'e yükselmiştir (SGK, 2023). Merkez müdürlüklerinin türleri ve kuruluş kriterleri Şekil 3'de gösterilmiştir:

Sosyal Güvenlik Merkezi	• Sigortalı Sayısı en az 8.000 olan sanayi ve ticaret merkezlerinde, • Sigortalı sayısı en az 8.000 olan veya nüfusu en az 40.000 olan ilçelerde 1, • Nüfusu en az 400.000 bin olan ilçelerde 2 merkez kurulabilir
Sağlık Sosyal Güvenlik Merkezi	• Nüfusu en az 1.000.000 olan illerde 1, • Nüfusu en az 2.000.000 olan illerde birden fazla kurulabilir.
Mali Hizmetler Sosyal Güvenlik Merkezi	• Her il müdürlüğüne bağlı 1 tane, • İstanbul'da Asya ve Avrupa yakalarında 1'er tane kurulabilir.
Rehberlik Sosyal Güvenlik Merkezi	• Sigortalı sayısı en az 1.800 veya nüfusu en az 18.000 olan merkez en az 50 km mesafesi bulunan ilçelerde 1, • Sigortalı sayısı en az 3.000 veya nüfusu en az 24.000 olan ilçelerde 1 merkez kurulabilir

Şekil 3: Sosyal Güvenlik Merkezleri, Türleri ve Kuruluş Kriterleri

YKY' nin kamu hizmetlerinin süreçlerinden ziyade sonuçlarına ve ortaya çıkan hizmetin kalitesine odaklanmasının etkileri Sosyal Güvenlik Kanunu'na yansımıştır. Vatandaşların aldıkları hizmetlerden memnuniyet duymalarının yolu öncelikle hizmete kolay erişebilmesinden geçmektedir. Bürokratik işlemlerin karmaşıklığı ve çokluğu, mevzuatın belirsizliği hak ve yükümlülüklerin yeterince anlaşılamaması arzu edilen vatandaş memnuniyetini engelleyici niteliktedir. Kanun bu amaçla sigortalılar için birçok kolaylaştırıcı düzenleme yapmıştır. İçinde bulunduğumuz bilgi çağı tüm iş ve işlemlerin otomasyon ve dijital teknolojiler üzerinden yapılmasını sağlamaktadır. Dijital teknolojilerin kamu yönetiminde yaygınlaştırılması iş akış süreçlerinin; zaman, mekân ve maddi kaynak

bakımından daha etkili, verimli ve çıktı performanslarını arttırmaktadır. Bu kapsamda SGK'da dönüşümün en temel noktası, hizmetlerin dijital altyapılar üzerinden maksimum düzeyde sunulabilmesidir. Türk kamu yönetiminin başlattığı e- dönüşüm projeleri kapsamında SGK 'da sunduğu birçok hizmeti e-SGK ve e-devlet kapısı veri tabanı üzerinden vatandaşlara ulaştırdığı görülmektedir. Buna göre Kanun'un 4/1-a(işçi), 4/1-b(esnaf sanatkâr, muhtar) ve 4/1-c (memur, kamu personeli) kapsamındaki sigortalılar ile işverenlerin borçlanma, hizmetlerin görülmesi, geriye dönük ihya talepleri (yeniden prim günü satın alınması), Kolay işverenlik projesi kapsamında çalışanların bildirilmesi gibi birçok hak ve yükümlülük dijital platformlar üzerinden kullanılmaktadır.

Vatandaşların alacaklarından doğan ödemeler için kişilerin kurum veznelere gitme zorunluluğunun ortadan kaldırılması amacıyla, Kurum ile bankalar ve PTT arasında yapılan protokoller sonucunda neredeyse bir tuşla sigortalıların hak ettikleri ödenekler hesaplarına ulaşmaktadır. Aynı zamanda sigortalılar ve işverenlerce Kurum'a yapılması gereken ödemeler tüm banka şubelerinden yatırılabilir (SGK, 2023).

Kurum tarafından yapılacak her türlü ödemenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile uyumlu olacak şekilde muhasebeleştirilmesi için yeni modern ve dijital dönüşüme dayalı bir sistemin gerekliliği nedeniyle Mali Otomasyon Sistemi İşletim Sistemi-MOSİP kullanıma açılmıştır. İster kurum çalışanlarına ister dış paydaşlara yapılacak iş gelir, aylık ve maaş ödemeleri bu sistem üzerinden yapılabilmektedir (SGK, 2023).

Vatandaşların hakları ve yükümlülüklerinden haberdar olmaları, haklarını kullanmada yaşanabilecek herhangi bir olumsuz durumun ortaya çıktığı durumlarda şikâyet ve dileklerini hızlı ve güvenilir bir biçimde iletebilmeleri için SGK WEB TV, SGK Kurumsal TV ve ALO 170 Hattı kurulmuştur. e -Devlet kapısı üzerinden ilk defa 2010 yılında hizmet vermeye başlayan SGK'nın bu tarih itibari ile 3 olan sunduğu hizmet sayısı 2023 yılı itibari 161'e ulaşmıştır. Alo 170 hattı aynı yıl 21.085.948 çağrıyı, engelliler için görüntülü görüşme sistemi olarak kurulan 0 850 222 7 170 hattı 34.512 çağrıyı, yurtdışında yaşayan vatandaşlarımız için kurulan 90 216 170 11 22 hattı ise toplamda 40.894 çağrıyı yanıtlamıştır (SGK, 2023).

Bilgi teknolojilerinin kullanılmadığı, otomasyonun yapılandırılmadığı dönemlerde tüm işlemler evrak, belge ve dosya üzerinden yürütülmüştür. Tabi ki bunun ciddi oranda kırtasiyecilik, depolama ve taşımacılık gibi ekstra maddi yükler getirdiği gibi hem vatandaşlar hem de kurum personeli açısından zaman kayıplarına neden olduğu söylenebilir. Bilgi teknolojilerinin kullanımının arttırılması sonucu sigortalıların tescil ve hizmet bilgilerinin yer aldığı Hizmet Takip Programı (HİTAP), sağlık hizmetlerinin, ilaçların, optik malzemelerin

denetimi ve kontrolünün ve bunlara ilişkin ödemelerin daha hızlı ve sağlıklı yapılabilmesi amacıyla Medikal Ulak (MEDULA)-Hastane, MEDULA-Eczane, MEDULA-Optik ve MEDULA-Reçete Provizyon yazılımları kullanılmaya başlanmıştır. Vatandaşların sağlıktan yararlanmalarındaki prosedürlerin kaldırılması, sağlık hizmet sunucularının SGK ile olan bilgi alışverişlerinin kolaylaştırılması için E-Reçete, E-Rapor, E-Epikriz ve E-Fatura uygulamaları devreye sokulmuştur.

3.5. 5510 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU: UYGULAMADA BİRLİĞİN SAĞLANMASI

Sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümden beklenen; adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, malî açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmektir (5510 Sayılı Kanun Genel Gerekçe, 2006). Dönüşümün hedefine ulaşması için öncelikli olarak ulaşılması gereken hedefler tek bir emeklilik sistemi, tek bir sağlık sistemi ve bu sistemi yürütmek için de tek bir kurumsal yapının kurulmasıdır. 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu dönüşümün en önemli amacı olan tek emeklilik ve tek sağlık sisteminin gerçekleştirilmesi amacıyla çıkartılmıştır.

Kanun ile sigortalı kapsamına dahil olan kişilere sağlanacak haklar, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemleri yeniden belirlenmiştir. Bu kapsamda toplumun daha geniş kesimlerinin sağlık hizmetlerine eşit şartlarda sorunsuz ulaşım sağlanmasına yönelik norm ve standart birliğinin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Pekten, 2006, s. 119).

Vatandaş odaklılık anlayışıyla sosyal güvenlik mevzuatını daha sade ve anlaşılabilir kılan 5510 sayılı Kanun; işçi, memur, bağımsız çalışanlar, tarımda kendi hesabına çalışanlar ve tarım işçilerinin yararlandığı farklı beş emeklilik sistemini teke indirecek düzenlemeler içermektedir. Kanun'a göre ilk defa sisteme girecek olanlar için emeklilik yaşı, aylık bağlama oranları, prim günleri ve aylıkların hesaplanması konularında herkes için tek emeklilik sigortası uygulamasına geçilmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun düzenlediği sigorta kolları Şekil 4'te gösterilmektedir:



Şekil 4: Sigorta Kolları Bakımından Sağlanan Haklar

Kanun'un sosyal sigortalar bölümü modern sosyal sigortalama tekniklerine bağlı kalınarak uzun vadeli sigorta kollarıyla kısa vadeli sigorta kollarını birbirinden ayırmıştır. Ayırımın temel felsefesi, eskiden olduğu gibi işçi, memur ve bağımsız çalışanların statüleri değil, sigortalıların karşılaşma ihtimalleri olan risklerin nitelikleri olmuştur. Yeni sistemde bütün çalışanlar, statülerine bağlı olmaksızın bütün sosyal riskler bakımından eşit şartlarda kapsama alınmıştır (Alper, 2017, s. 6).

Sigortalılık, statüye dayalı olmaktan çıkartılarak kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları bakımından primlerini kendileri ödeyen ya da bir işveren tarafından adına prim ödemesi gereken herkesi kapsar hale getirilmiştir (5510 Sayılı Kanun, md.3/6). Adına prim ödenmesi gereken kişiler; hizmet akdi ile çalışanlar, köy ve mahalle muhtarları, ticaret veya serbest meslek erbapları, esnaf ve sanatkârlar, şirket ortakları, kamu idarelerinde memur ya da sözleşmeli olarak istihdam edilenler, film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları ile müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlardan, düşünürlerden ve yazarlardan hizmet akdi ile çalışanlar, Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, belediye başkanları, il daimi komisyonu üyeleri, işçi sendikalarının yönetim kurulu üyeleri, harp okulu ve askeri meslek yüksek okulu öğrencileri ile polis Akademisi ile fakülte ve yüksek okul öğrencileri, müttekabiliyet esasına göre yabancı uyruklu kişilerden Türkiye'de hizmet akdi ile çalışanlardır (5510 Sayılı Kanun, md.4). Sanatçıların sigortalı olma hakları kolaylaştırılmıştır. Ölen sigortalının geride kalan dul ve yetimlerine bağlanacak aylıklarda SSK döneminde aranılan, ölen sigortalının 1.800 prim ödeme günü olması şartı esnetilmiş ve 900 güne düşürülmüştür. Gazetecilere ve milletvekillerine fiili hizmet zammı hakkı getirilmiştir.

Kanunla emeklilik sistemi değiştirilmiştir. En göze çarpan düzenleme emeklilik yaşının arttırılması olmuştur. Yeni emeklilik sistemine göre ilk defa 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalılık tescili yaptıranlardan kadın 58, erkek 60 yaş şartını tamamlaması koşulu ile; kamu çalışanları, muhtar, esnaf ve sanatkar olanlar 9000 prim gününü, işçi olarak çalışanlarda ise 7200 sigorta prim gününü doldurduklarında emekliliğe hak kazanmaktadırlar. Ayrıca Kanun’da 2033 yılından itibaren emeklilik yaş şartı kademeli olarak arttırılacak 2048 yılında kadın ve erkek için 65 olacağı belirtilmektedir (5510 Sayılı Kanun, mad. 28).

Nüfusun tamamının sosyal güvenlik çatısı altına alınmasında sigortalı kişi sayısının arttırılması önemlidir. Bu kapsamda vatandaşlara sigortalılığı özendirecek birtakım teşvikler 5510 sayılı Kanun kapsamında verildiği görölmektedir. Kanun kapsamında; Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortası İşveren Hissesinde Beş Puanlık İndirim, Yurtdışına Götürülen/Gönderilen Sigortalılar İçin Uygulanan 5 Puan İndirim, Sosyal Güvenlik Destek Primi İşveren Hissesi Beş Puanlık İndirim, 4/b (BAĞ-KUR) Beş Puan Teşviki, Genç Girişimci Teşviki, Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararlar Uyarınca Uygulanan Teşvik ve Asgari Ücret Desteği olmak üzere 7 ayrı teşvik hem bir hizmet akdi ile işyerinde çalışacak olanlara hem de işverenlere yönelik olarak uygulanmaktadır. YKY’ nin sonuç odaklı yaklaşımına uyan teşvik uygulamasıyla, sigortalıların sayısının arttırılarak kayıt dışılığı azaltmak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltılmasını sağlamak ve kadın, engelli ve gençler gibi dezavantajlı grupların istihdam oranlarını artırmanın amaçlandığı düşünülmektedir.

Tek bir sağlık sisteminin oluşturulmasının amacı ortaya çıkabilecek olan sağlık risklerine karşı tüm toplumun sağlık hizmetlerinden eşit, etkili ve kolay ulaşılabilir bir sağlık sisteminin ulaşmasının sağlanmasıdır. Böylece Anayasa’nın 56. Maddesinin “sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir” hükmünün de gereği yerine getirilmiştir.

Tıpkı sosyal sigortalarda olduğu gibi zorunluluk esasına göre biçimlendirilen ve prime dayanan GSS sisteminin ikinci amacı, nüfusun tamamının sağlık sigortaları kapsamına alınarak sağlıktan yararlanmada kimsenin dışarıda kalmamasıdır. GSS’li olmayanlar genel nüfus içerisinde çok küçük bir kesimi oluşturmaktadır. Bunlar er, erbaşılar ve yedek subay öğrenciler, yabancı ülkelerde herhangi bir sosyal güvenlik sigortasına tabi olanlar, kamu idarelerinin dış temsilcilerinde çalışanlardan bulunduğu ülkenin sosyal güvenlik sistemine dahil olanlar, hükümlü ve tutuklular ile Türkiye’de bir yıldan daha az süreyle ikamet edenlerdir. Sayılan kişiler dışarıda bırakıldığında SGK tarafından nüfusun %99’ unun GSS kapsamına alındığı ifade edilmektedir.

Sistemin gelir kaynakları kişiler tarafından ödenen ve Hazine tarafından ödeme gücü olmayanlar adına ödenen primler, kişilerin sağlık hizmetinden yararlandıkları sırada ödedikleri katılım payları ve devlet katkılarıdır. Zorunlu sigortalık kapsamında sigorta kollarından birine tabi olarak Kurum'a prim ödeyenlerin GSS primi, ödenecek prim tutarlarının hesaplandığı kazançlarının %12,5'idir ve bunun %5'ini sigortalı, %7,5'ini ise işveren ödemektedir.

GSS ile sağlık hizmetlerinden faydalanmak eski döneme göre kolaylaştırılmıştır. SSK'lılardan kendileri için sağlık hizmetine başvurdıkları günden itibaren geriye dönük bir yıl içerisinde 90 günlük bakmakla yükümlü oldukları kişiler için 120 günlük prim ödeme şartı aranırken; BAĞ-KUR'a tabi olanlardan sigortalılığın ilk defa ya da yeniden başlama durumuna göre 4 ve 8 aylık prim ödeme gün şartı aranmaktaydı. 5510'la birlikte tüm bu şartlar kaldırılarak sadece 30 günlük sigorta primi ödemek yeterli hale getirilmiştir (5510 Sayılı Kanun, mad. 67).

Genel Sağlık Sigortasının getirdiği en büyük yenilik SSK, Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR'lu olma durumuna göre gidilebilen hastane uygulamasına son verilmesidir. Yeni dönemde vatandaşlar artık tüm hastanelere gidebilmektedir. Bu sayede kişiler herhangi ayırım gözetmeksizin YKY'nin hizmete yakınlık ilkesi gereği sağlık hizmetlerine kendilerine en yakın sağlık tesisinde ulaşabilmektedirler. Sağlıkta Dönüşüm projesiyle uyumlu olarak SGK sigortalıların Tablo 4'te gösterilen tüm sağlık hizmet sunucularından sağlık hizmetinden yararlanmasını sağlamaktadır:

Tablo 4: Genel Sağlık Sigortalılarının Sağlık Hizmeti Alabileceği Sağlık Hizmet Sunucuları

BİRİNCİ BASAMAK SAĞLIK HİZMET SUNUCULARI
• Bünyesinde birinci basamak sağlık kuruluşu bulunan ilçe sağlık müdürlüğü. • Toplum sağlığı merkezi • Aile sağlığı merkezi • Halk sağlığı laboratuvarı • Kurum tabipliği. • 112 Acil sağlık hizmeti birimleri. • Evde bakım merkezleri veya birimler. • İşyeri sağlık ve güvenlik hizmeti sunulan birimler. • Belediyelere ait poliklinikler. • Özel poliklinikler. • Ağız ve diş sağlığı hizmeti veren özel sağlık kuruluşları. • Üniversiteler bünyesindeki mediko-sosyal birimler. • Türk Silahlı Kuvvetlerinin birinci basamak sağlık üniteleri. • 18/12/1953 tarihli ve 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun kapsamında serbest faaliyet gösteren eczaneler. • Muayenehaneler.
İKİNCİ BASAMAK SAĞLIK HİZMET SUNUCULARI
• Eğitim ve araştırma hastanesi olmayan devlet hastaneleri ve dal hastaneleri ile bu hastanelere bağlı semt poliklinikleri. • Entegre ilçe hastanesi. • Bakanlığa bağlı ağız ve diş sağlığı merkezleri. • Kamu kurumlarına ait olup Bakanlıkça ruhsatlandırılmış olan hastaneler, tıp merkezleri ve dal merkezleri. • Özel hastaneler. • Özel tıp merkezleri ve dal merkezleri. • Ağız ve diş sağlığı hastaneleri. • Diyaliz merkezleri, üremeye yardımcı tedavi merkezleri, hiperbarik oksijen tedavi merkezleri, tıbbi laboratuvarlar gibi müstakil olarak ruhsatlandırılan tanı ve tedavi merkezleri.
ÜÇÜNCÜ BASAMAK SAĞLIK HİZMET SUNUCULARI
• Üçüncü basamak sağlık hizmet sunucuları, ilgili mevzuatında tanımlanan ileri tetkik ve özel tedavi gerektiren hastalıklar için yüksek teknoloji içeren ve/veya eğitim ve araştırma hizmetlerinin verilebileceği altyapıya sahip kamu ve özel sektöre ait üst düzey hastanelerdir

Genel Sağlık Sigortası kapsamında 2013 yılında çıkarılan Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile özellikleri ve miktarları belirtilen ayaktan ve yatarak tedavilerde hak sahipleri tarafından kullanılan ve yararlanılan her türlü ilaç, tıbbi cihaz, yolluk ve gündelik ödemeleri ve görüntüleme hizmetlerine ilişkin olarak ortaya çıkan masrafları SGK tarafından karşılanmaktadır. Sigortalılar sayılan hizmetlerden Tablo 4'te yer alan kurum ve kuruluşlara herhangi bir mesleki statü ayırımına (işçi, memur ve işveren) maruz kalmadan gidebilmektedir. Sağlık Uygulama Tebliği kapsamında sekiz binden fazla ilaç ve tıbbi cihazın

bedeli ödenmektedir. GSS'liler ilaç ve tıbbi cihazları eski dönemde olduğu gibi hastane eczane veznelerinden değil tüm eczanelerden alabilmektedir.

3.6. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAŞANAN DÖNÜŞÜMÜN ETKİLERİ BAKIMINDAN İNCELENMESİ

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile hak ve yükümlülüklerin adil ve eşitlikçi bir yaklaşımla çağın gereklerine uygun ve demografik yapının ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmiştir. Kanun'un amacı mali ve ve aktüeryal dengesi oluşturulmuş sürdürülebilir bir sistem ile sosyal güvenlik hizmetinin tüm ülke vatandaşlarına sunulmasıdır (5510 Sayılı Kanun Genel Gerekçesi). 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile yeniden düzenlenene sistemin kurumsal yapısının inşasının tamamlanarak sosyal güvenlik hizmetin vatandaşlara etkin, adil ve kolay erişilebilir sunulması amaçlanmıştır (5502 Sayılı Kanun Genel Gerekçe).

5510 ve 5502 sayılı Kanunlar ile Devlet YKY'nin etkililik, etkinlik ve verimlilik ilkelerini sosyal güvenlik sistemine uygulayarak bir anlamda vatandaşlarına sunduğu sosyal güvenlik hizmetlerinin kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır. Alper (2017)' e göre kurumsal yapının iyileştirilmesi, finansman dengesinin sağlanması ve sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması buna yöneliktir (Alper, 2017, s. 3). Bir anlamda dönüşümün başarısı da sayılabilecek olan etkili, etkin ve verimli sosyal güvenlik sisteminin oluşturulup oluşturulamadığının sistemin idari ve mali durumu ele alınarak ölçülebilmesi mümkündür.

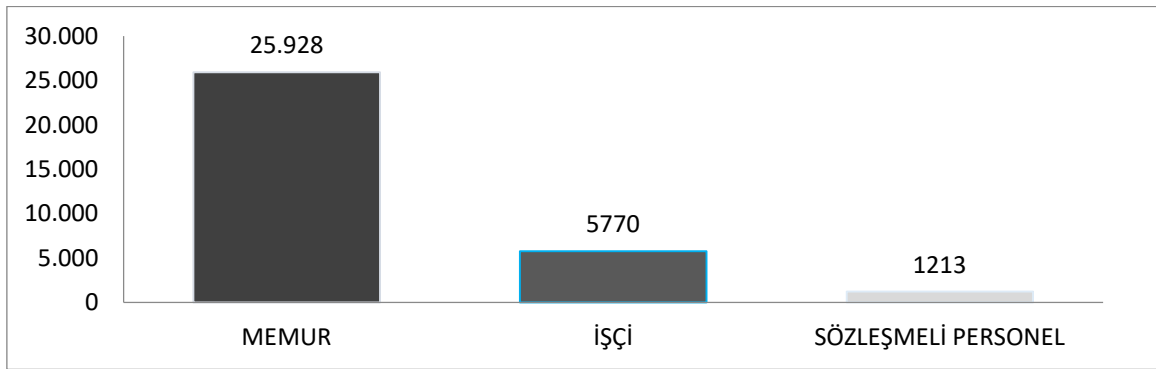
3.6.1. İdari Açıdan Dönüşümün Etkileri

Dönüşümden önce tek bir sosyal güvenlik hizmetinin üç ayrı farklı kurum tarafından sunuluyorken tek çatı ilkesi doğrultusunda bütün -bazı banka sandıkları hariç- sosyal güvenlik kurum ve kuruluşları tek bir kurum bünyesinde toplanmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulması ile hizmetin sunulmasında birden fazla kurumun varlığından kaynaklanabilecek bilgi teknolojileri alt yapılarının yetersizliği, bürokratik işlemlerin çokluğu ve personel sistemlerinin farklılığı gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkabilecek sorunların önüne geçildiği görülmektedir.

Kurumun başarısı sunduğu hizmetten yararlanan vatandaşların memnuniyeti ile ölçülmektedir. Bu kapsamda işçi, işveren ve emeklilerin her türlü sosyal sigortacılık iş ve işlemlerine hızlı ve adil bir biçimde ulaşmalarının sağlanması başarı kriteri sayılmaktadır. Üç kurumun birleşerek tek bir kurum haline gelmesi ayrı ayrı kullanılacak kamu kaynaklarının tek bir elden daha ekonomik kullanılmasına zemin oluşturmuş ve SGK ülke genelinde idari örgütlenmesini sağlayabilmiştir. Diğer taraftan elektronik uygulamaların sisteme entegre

edilmesi sayesinde çok sayıda hizmet dijital ortamdaki sunulması iş ve işlemlerde hem Kurum lehine hem de vatandaş lehine oldukça önemli sayılabilecek maliyet ve zaman faydası ortaya çıkartmaktadır.

Kurum yeni yönetim anlayışının işletmecilik mantığından hareketle verimliliği sağlama amacıyla dönüşüm öncesi dönemde kurumların toplam 70 bini geçen personel istihdamıyla yürüttüğü hizmetleri neredeyse yarısı sayıda personel ile yürütmeye çalışmaktadır. SGK üstlendiği hizmetleri memur, işçi ve sözleşmeli personelden statüsünde çalışan 32.911 kişilik personel ile sunmaktadır. Şekil 5’te SGK personelinin oransal dağılımı gösterilmiştir. Personelin %84’ünü kadrolu memurlar oluştururken, %15’lik kısmı işçilerden oluşmaktadır (SGK, 2023).



Şekil 5: Sosyal Güvenlik Kurumu Personel Sayısı

Dönüşüm öncesi dönemin nüfusu ile karşılaştırıldığından çalışanlar ve aileleri ile birlikte 85 milyon 279 bin 553 (TÜİK, 2023) yurt içinde yaşayan vatandaşa ek olarak yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarına da hizmet sunan SGK’ nın uhdesinde bulunan kamu hizmetlerine bakıldığından personel sayısındaki azlık dikkat çekicidir. Personel sayısındaki yetersizliğe fiziki dosyaların hala aktif kullanılması da eklenince emeklilik aylık bağlamalarında uzun süren yazışma süreçlerinin ortaya çıkması nedeniyle hem zaman kayıplarının hem de hataların yaşanmasına zemin oluşmaktadır. Yapılması gereken, yapay zeka uygulamalarının Kurum bilişim alt yapısına uyarlanması ve yaygınlaşmasının sağlanarak dezavantajlı tarafların düzeltilmesidir.

YKY anlayışının en temel savunusu özel sektör yönetim anlayışının kamuya uyarlanmasıdır. Özel sektör yönetim ve organizasyonun personel yönetimi ve insan kaynakları bölümleri de anlayışın parçalarıdır. Mevcut insan kaynağından en fazla faydayı elde etmenin yolu çalışanın kalifiye olarak yetişmiş, uzmanlaşmış olması, çalışanların gelecek hedeflerine uygun kariyer sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Kurum personelinin SGK’nın kariyer, mali ve sosyal haklar yönünden en iyi statülerinde bulunan sosyal güvenlik kariyer uzmanlığı, denetmenlik ve müfettişliklerine geçişleri mümkün değildir. Alımlar Kamu

Personel Seçme Sınavı (KPSS)'den alınacak puanın ardından Kurum'un belirlediği yeni bir sınavla yapılmaktadır. Bunun yerine kurum içi belirli dil ve hizmet şartlarını sağlayabilen personelin muhteviyatı Kurum mevzuatından oluşan bir sınavı başarması neticesinde bu mesleklerden birine geçiş yapabilmelidir. Kurum içersinden bu şekilde alım yapılması halinde; denetmen, müfettiş ve uzman olacak kişiler için yardımcılık süreleri azalacak, yetiştirmeleri için ayrılan kaynaklar daha verimli kullanılabilir.

SGK oldukça teknik bir kamu kurumudur. Gelir ve giderleri bakımından Türkiye'nin en büyük bütçelerinden birine sahiptir. SGK bir anlamda kamu güvenliği de sayılabilecek bir faaliyet üstelenerek nüfusun geleceğine yönelik gelir dağılımının düzenlenmesi, fakirleşme, muhtaçlık gibi olumsuzluklara karşı önlemlerin alınması ve bu şekilde sosyal refah ve huzurun sağlanmasına yönelik stratejik amaçlara sahiptir. SGK'nın tüm bu özellikleri neticesinde beklenen iyi yetişmiş, işine hakim, kurum kültürünü bilen, kurumun sorunlarının ve çözümlerinin tespitini yapabilen kişilerin yönetici kadrolarına gelmeleridir. Yıllar içerisinde yönetici atamalarında ne yazık ki buna uyulduğu söylenememektedir. Uygulama dışarıdan atanan kişiler açısından adaptasyon sorunlarına ve özgüven eksikliğine neden olurken, yetki paylaşımının yeterince yapılmamasına ve üstlenilmesi gereken sorumlulukların alınmasında baskı altında kalınmasına sebebiyet vermektedir. Astlar açısından ise çalışma şevkinde azalma, kendini yetiştirme isteğinin kırılması, risk ve sorumluluk alınmada isteksizlik, plan ve proje üretiminde yetersizlik ortaya çıkarmaktadır. Yönetim sisteminde YKY'ye geçerken SGK personel sisteminde geleneksel bürokratik anlayış devam etmektedir.

YKY Anlayışına göre devlet politikaları belirleyen, uygulamaları denetleyip, bu politikaların piyasa şartlarında hayata geçirilmesi için gerekli koşulları sağlayan konumunda olmalıdır. Bir anlamda liberalizmin etkisi altında olgunlaşan YKY anlayışı, devletin bu rolünü gerçekleştirirken sunulacak hizmetlerin niteliklerine göre gerekli düzenlemelerin yapılarak özel sektör kişileri tarafından sunulmasını temin edilmesinin sağlanması hem de kendi kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüsleri marifetiyle ürettiği mal ve hizmetleri vatandaşlarına ulaştırmalıdır. Özelleştirme uygulamaları kamu yönetiminde etkinliği, verimliliği ve etkililiği sağlamada önemli bir araç olarak görülmektedir. SGK üstlendiği hizmetleri yerine getirirken danışma, ulaşım, temizlik, gıda ve teknik işler gibi yardımcı ve destek hizmetleri kapsamına giren iş ve işlemlerinin yerine getirilmesinde özelleştirme tekniklerinden faydalanmaktadır. Bu kapsamda söz konusu faaliyetler özel şirketler vasıtasıyla taşeron işçilere gördürmektedir. SGK'nın %15 olan işçi kadrosunun tamamına yakını önceleri taşeron işçi olarak çalışan ancak 2017 yılında 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

kapsamında 657 sayılı Kanun'un 4/D'li "Sürekli İşçi" kadrolarına geçirilen kişilerden oluşmaktadır. Düzenlemenin kamuoyundaki yansımaları karmaşık olmuştur. KPSS ve birtakım yarışma sınavları sonucu kamu sektöründe işe girilebilirken, öncesinde ikili ilişkiler yoluyla bile işe girebilenlerin bir anda 657 sayılı Kanun kapsamına alınması kamu kurum ve kuruluşlarında işe yerleşmek isteyen gençlerin adalet duygusunu zedelemiştir.

"Taşerona kadro" diye kamuoyunda bilinen düzenlemenin kurum içi çalışma barışına negatif etkileri olmuştur. İlk sorun görevlerin dağılımında yaşanmıştır. Kadroya geçen işçiler temizlik, bakım, onarım, ulaştırma alanlarındaki görevlerini bırakarak daha çok memurlar vasıtasıyla yerine getirilen genel idari hizmetlerinde çalışmak istemişlerdir. Ortaya çıkan diğer bir sorun, sürekli işçilerin mali ve sosyal haklarının kadrolu-memurlardan daha iyi şartlara yükselmesi olmuştur. Bu da idari yapının önemli bir parçası olan personel sisteminde olumsuzluklara yol açmıştır.

SGK'nın tek bir kurum olarak kurulmasının önemi stratejik kararları çok yönlü ve yönetim içerisinde alabilen, aldığı kararları etkili ve hızlı biçimde uygulanmasının zeminini oluşturacak mali ve idari özerkliğin sağlanmasına yöneliktir. Düzgün işleyen bir sistemin dış müdahalelere açık olmaması gerekmektedir. Özellikle geçmiş yıllarda sosyal güvenlik kurumlarının siyasetin kullanışlı araçları haline gelmesi, ihtiyaç duyulan özerkliğin yerleşmediğini gösteren en açık delildir. Süleyman Demirel Yönetimindeki 49. Hükümet döneminde emeklilik ile ilgili yaş şartını kaldıran düzenleme sonucu 38 yaşında emekliliğe hak kazanmanın yolunun açılması bu durumun en güzel ve bilinen örneğidir. Günümüzde ise SGK'nın mevcut durumu ele alındığında YKY anlayışına uygun düşen düzenlemelerin yapılmış olmasına rağmen, sonucun teori ile uyumlu olmadığıdır. Demirel tarafından yaş şartının kaldırılması sonucu erken emekliliklerin yaşanması, sistemin finansal sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyince 1999 yılında yapılan düzenleme ile yeniden yaş şartı getirilmiş ve milyonlarca kişiden oluşan Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT) olarak sigortalılar ortaya çıkmıştır. Sistem geçmişte olduğu gibi yine kullanılmış 2023 yılında mart ayında yapılacak yerel seçimler öncesi EYT'lilerin emekli olabilmelerinin önü açılmıştır.

SGK'nın idari özerkliğinin sağlanamadığının bir diğer göstergesi Kurum'u yönetecek başkan dahil üst düzey yönetici atamalarında görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte kamuda üst düzey yönetici atamaları 3 sayılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile yapılmaktadır. Kararname kapsamında SGK Başkanı, Genel Müdürler, Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Strateji Geliştirme Başkanı ve diğer müstakil başkanlar Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile asaleten atanmaktadır. Vekalet durumlarında ise Çalışma ve

Sosyal Güvenlik Bakanı atama yapabilmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu gibi stratejik bir kurumun yönetimini gerçekleştirecek yönetici atamalarında aranan en temel şart yönetimde istikrardır. Göreve gelen yöneticinin sorumluluklarını ve görevlerini yerine getirmede kendisinden beklenen verimli ve etkili bir yönetim sağlayabilmesi için belirli bir zamana ihtiyacı vardır. Stratejik planlamaları 15 yıl ve üzeri projeksiyonlarla belirlenmesi gereken SGK'nın kurulduğu günden bu yana geçen on altı yıllık sürede görev sürelerinin ortalaması iki yılı dahi bulmayan on iki yönetici kurum başkanlığı görevini yürütmüştür.

3.6.2. Mali Açıdan Dönüşümün Etkileri

Sosyal güvende gerçekleştirilen dönüşümün en önemli nedeni sistemin finansal olarak sürdürebilmesinin sağlanması böylece vatandaşların tamamına sosyal güvenlik hizmetlerinin cari dönemlerde ve gelecekte etkili, verimli ve etkin şekilde sunulmasının mümkün kılınmasıdır. Modern sosyal güvenliğin iki temel taşı olan sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanmada adil, eşit, kolay erişilebilir, sürekliliği olan, şeffaf, çağın değişen şartlarına uygun bir biçimde yeniden belirlenmiş haklar ve yükümlülüklerin yer aldığı sistemin oluşturulması amaçlanmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu “herkese sosyal güvenlik” vizyonu ile çıkarılmış ve ülke nüfusunun tamamının sosyal güvenlik kapsamı altına alınması en temel hedef olmuştur. Vatandaşların yaşlılık, maluliyet, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, işsizlik, ölüm gibi risklerine karşı ve sağlıktan yararlandırmada tamamen gelir ve kazançları baz alınarak sisteme dahil edilmesi hedeflenmiştir.

2022 yılına gelindiğinde “herkese sosyal güvenlik” hedefi kısmen de olsa gerçekleştirilmiştir. Genel sağlık sigortası kapsamında sisteme dahil edilen yani sağlıktan yararlandırılan kişi sayısı nüfusun %99'una ulaşmıştır. İster zorunlu sigorta kollarından birine tabi olsun ister gelir testi sonucu asgari ücretin üçte birinden daha az gelire sahip olarak herhangi bir prim ödemeyenler olsun, nüfusun tamamına yakını Genel Sağlık Sigortalısı veya bu kişilerin bakmakla yükümlü oldukları kişiler kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedirler. Ancak sosyal sigortalar kısmında bu hedef tutturulamamıştır. Nüfusun hangi sosyal sigortalar kapsamında yer aldığını gösteren Tablo 5' e göre 2023 yılı Aralık ayı verileri GSS hariç nüfusun % 89'unun kapsanabildiğini göstermektedir.

Tablo 5: Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamındaki Nüfus Sayıları

2023 ARALIK	4/1-(a)	4/1-(b)	4/1-(c)	TOPLAM
AKTİF SİGORTALILAR	18.613.745	3.100.834	3.643.443	25.358.022
Zorunlu	16.406.420	2.971.925	3.642.787	23.021.132
Çıracak	553.344	-	-	553.344
Yurt Dışı Topluluk	14.037	-	-	14.037
Tarımda Hizmet Akdiyle Çalışanlar	17.408	-	-	17.408
İsteğe Bağlı		128.909	-	128.909
Diğer Sigortalılar	300.088	-	656	300.744
Stajyer ve Kursiyerler	1.300.374	-	-	1.300.374
Muhtar		22.074		22.074
PASİF (Aylık Alan) SİGORTALILAR				
Dosya	10.237.035	2.701.073	2.298.014	15.236.122
Kişi	10.685.554	2.861.770	2.482.932	16.030.256
Yaşlılık	8.087.506	1.772.571	1.648.542	9.499.096
Malullük	75.451	22.136	27.150	125.046
Vazife Malullüğü	-	-	15.472	15.116
Ölen Sigortalı (Dosya)	1.918.886	905.321	606.850	3.335.929
Ölen Sigortalının Hak Sahipleri	2.336.128	1.065.150	791.768	4.107.716
Sürekli İş Göremezlik Geliri Alanlar	86.912	419	-	85.526
Sürekli İş Göremezlik Ölüm Geliri (Dosya)	68.280	626	-	67.512
Sürekli İş Göremezlik Ölüm Geliri Alanlar	99.557	1.494	-	100.520
BAĞIMLILAR	16.510.402	9.764.966	7.757.940	34.033.308
Sosyal Sigorta Kapsamı	46.313.414	15.891.139	12.886.058	75.878.808
Türkiye Nüfusu (TÜİK)				85.279.553
Sosyal Sigorta Kapsamının Türkiye Nüfusuna (TÜİK ADNKS) Oranı (%)				89%

Kanunla emeklilik yaş şartının kademeli olarak 65’ e yükseltilmesi tartışmalı bir konudur. Düzenleme sayesinde amaçlanan, sigortalıların sistemde aktif olarak daha fazla kalmalarının sağlanmasıdır. Bu sayede sisteme yaptıkları ödemelerin miktarları ve süreleri artarken sistemden daha az süre ile aylık ya da gelir almalarının önü açılmış olacaktır. Yapılan düzenlemenin kabul edilebilirliği Almanya, Fransa, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerdeki örnekleri üzerinden desteklenmeye çalışılmaktadır. Bu bakış açısının günümüz Türkiye’sinin

ekonomik özellikleri dikkate alındığında, doğru bir temele dayandığı söylenemez. Türkiye’de istihdama katılanların büyük bir çoğunluğu (2023 yılında %37) maaşlarını asgari ücret üzerinden almaktadır. TÜİK verilerine göre aynı yıl için kişi başı yoksulluk sınırı 23.350 TL’dir ve güncel asgari ücret bu seviyenin altındadır. Ücretler genel seviyesinin düşüklüğü insani yaşam kalitesini belirleyen ana etkidir. Bireyle gelirleri nispetinde hayatını daha rahat ve konforlu hale getirebilmekte, geleceğini bu gelirlerden yapacağı tasarruf ve yatırımlar eliyle tasarlayabilmektedir. Uzun çalışma hayatı boyunca sisteme dahil olan sigortalıların çalışma güçlerinin kalmadığı dönemlerde hayatlarının geri kalan kısımlarını refah içinde ve huzurlu geçirmelerini sağlayacak düzeyde gelire sahip olmaları beklenir ancak Türkiye’de emekli aylıkları genel olarak düşük bağlanmaktadır. Sonuç itibari ile emeklilik yaşını gelişmiş ülkelerdeki gibi daha yukarılara çekilmesi için şartların da aynı düzeylere yakın gerçekleşmesi beklenmektedir.

Kurum mali sürdürülebilirlik adına gelirlerini arttırmaya yönelik olarak bir çok tedbir ve düzenlemeyi yapmaktadır. Ancak bürokratik işlemlerin azaltılarak zamandan ve emekten tasarruf sağlayıcı önlemler prim ödemelerinin dolayısıyla gelirlerin arttırılmasında önemli paya sahip olsa da tek başına yeterli olmadığı görülmektedir. Yapılması gereken, ilk etapta kişilerin sosyal güvenlik bilinçlerinin arttırılması, sisteme dahil edilebilmesi, tahakkuk ettirilen primlerin kayıp-kaçak olmadan toplanabilmesi ve aktüeryal dengenin sağlanabilmesidir. Bu kapsamda SGK, özellikle gençlerin ve ilk işe gireceklerin sigortalı olarak sisteme dahil edilebilmeleri için enformasyon çalışmaları yaparken, çalışanlara prim teşviki uygulamaları devam etmektedir.

Diğer taraftan kayıp-kaçak oranının düşürülmesi gelirlerin arttırılmasında önemli rol oynamaktadır. Dönüşümün hedeflerinden bir diğeri olan kayıt dışını önlenmesi noktasında SGK’nın faaliyete geçtiği yıldan bu yana veriler önem arz etmektedir. 2009 yılında aktif sigortalı olarak 15.096.728 kişi (toplam nüfusun %81’i) sosyal güvenlik kapsamına alınırken, 2023 yılında bu sayı 25.567.150 kişiye (toplam nüfusun %89’u) ulaşmıştır. Süreç içerisinde nüfusun sosyal sigorta kapsamına alınan kişi sayısında artış yaşanması geçmiş yıllara oranla performans olarak iyiye gidildiğini göstermektedir. Aynı şekilde 2009 yılında %47’lere ulaşan kayıt dışı istihdam oranı son TÜİK verilerine göre %25’e kadar indirilebilmiştir. Ancak reformun ana nedenlerinden olan mali sürdürülebilirliğin sağlanıp sağlanamadığının göstergeleri olan aktif/pasif dengesi ve gelir gider dengesini gösteren bütçe açığında durum bu kadar iyi değildir. 2009’da 1,78 olan denge yıllar içerisinde dalgalanma göstererek 2,01’e çıkmış, 2023 yılı itibari ile 1,66 olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe açığında da aynı durum gözlemlenmektedir. 2009 yılında 28.702.655.000,00 TL olan açık 2023 Eylül itibari ile alınan tedbirlere rağmen artarak 39.385.000.000,00 TL olmuştur ve bu açık milli bütçeden yapılan transfer ödenekleri ile kapatılmaktadır. Covid-19 Pandemisinin 2020 yılında işgücü piyasaları ve sağlık harcamalarında neden olduğu büyük artış hesaba katılmaz ise SGK'nın açıkları bütçe içerisinde varlığını hep korumuştur.

Kurum'un açıkları birden fazla faktörden dolayı gerçekleşmektedir. Kayıt dışı istihdam, işsizlik ve düşük ücretler gelirleri azaltırken; sosyal güvenlik borç yapılandırmaları, emeklilere yapılan ödemeler ve sağlık harcamaları giderleri arttırmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İstatistik Kurumu'ndan alınan 2023 yılı verilerinin yer aldığı Tablo 6 incelendiğinde 8 milyon 700 bin çalışanın SGK'ya ücretleri olduğundan az gösterilirken, bazılarının çalıştıkları günler eksik bildirilmiş ve bazılarının ise çalışmaları hiç bildirilmemiştir. SGK, kişilerin kayıt dışı olarak çalışmaları sonucu, 30 prim gününde minimum asgari ücret üzerinden çalıştıkları varsayımı halinde bile milyarlarca liralık prim gelirinden mahrum kalmaktadır.

Tablo 6: Türkiye'de İstihdam Sayıları ve Aktif Sigortalılık Durumu, 2023.

2023/KASIM	İŞGÜCÜ	İSTİHDAM	İŞSİZ	SGK'YA BİLDİRİLEN	KAYIT DIŞI
KİŞİ/BİN	34.851	31.890	2.961	25.567	8.700
ORAN/%	53,1	48,5	8,2	72,8	27,2

İşsizlik, SGK gelirlerinin azalmasında bir diğer önemli paya sahiptir. Tablo 6'da yer alan bilgilere göre 2.961 bin kişinin sosyal sigorta sistemine tescili yapılması halinde yine aynı hesaplama mantığı ile elde edilecek işsizlik sigortası primi dışında kalan sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primleri 13.547.700 bin TL olurken, bu tutar SGK'nın bütçesine girememektedir.

SGK tarafından her yıl kamu gelirlerini azaltan, kişilerin uzun vadeli ve kısa vadeli sigortalılıklarından doğan imkânlardan hakları nispetine faydalanmalarına engel olan, prim ödeyenlerle ödemeyenler arasındaki eşitliği bozarak sosyal adalete zarar veren kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla çok sayıda denetim, teftiş, bilgilendirme faaliyetleri ve proje uygulamaları yapılmaktadır.

Tüm yapılanlara rağmen 2023 yılında Kurum tarafından 112.421 tescilsiz sigortalı tespit edilebilmiştir. Kayıt dışı istihdamın büyüklüğü göz önüne alındığında sisteme dahil

edilebilen bu kayıp-kaçak oranı oldukça düşük kalmaktadır. Otaya çıkan tabloda kayıt dışı istihdamla mücadele de SGK'nın yapabilecekleri tek başına yeterli olamamaktadır.

Ekonomisinin niteliği tarım ve hizmet sektörüne bağlı olan ülkelerde kayıt dışı istihdamın önlenmesi için kurumsal önlemlere ek olarak makro ekonomik planların uygulanması önemlidir. İstihdam oranlarının artırılması, reel ücretlerin yükseltilmesi, enflasyon seviyelerinin aşağı yönlü hareket ettirilmeleri, ayrıca piyasa beklentilerinin olumlu yönetilmesi, üretim sürecinde işverenlerin yüklendiği maliyetlerin azaltılması kamu yönetiminin ekonomide yapması gerekenler arasındadır.

SGK'nın prim tahsilat oranlarının artırılması amacıyla ortalama iki yılda bir yapılan prim borcu yapılandırmaları hem gecikmelerden dolayı oluşan ceza ve zamlardan vazgeçilerek elde edilecek gelirleri azaltmakta hem de yükümlülüklerini zamanında ve tam olarak yerine getiren vatandaşların kamu idaresine güvenini sarsmaktadır. Sonuç olarak isteği kırılan yükümlülerin ödeme görevlerini yerine getirmede isteksiz davranmaları SGK'ya gelir kaybı olarak yansımaktadır.

SGK bütçesinde en yüksek paya sahip gider kalemleri Tablo 7'de görüldüğü üzere emeklilik ödemeleri ve sağlık harcamalarıdır. 2023 yılı aralık ayı itibarı ile SGK'nın bu iki gider kaleminde bütçe dönemi başında belirlenen limitlerin aşıldığı görülmektedir. Ek olarak emeklilik ödemeleri ve sağlık harcamaları SGK'nın finansman açıklarının içinde de büyük yer tutmaktadır.

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesinde En Fazla Paya Sahip Giderler

GİDERLER- 2023 (Bin TL)	EMEKLİ AYLIKLARI	SAĞLIK HARCAMALARI
OCAK	91.437.958	30.851.644
ŞUBAT	88.120.223	36.003.400
MART	87.563.501	35.111.484
NİSAN	109.219.428	36.623.416
MAYIS	115.456.402	39.158.157
HAZİRAN	116.360.802	42.964.034
TEMMUZ	135.235.130	58.248.493
AĞUSTOS	131.869.709	52.771.187
EYLÜL	130.658.518	47.281.529
EKİM	137.540.822	59.053.458
KASIM	132.866.013	56.662.020

ARALIK	132.295.025	58.414.530
TOPLAM	1.408.623.532	553.143.352
BÜTÇE	1.029.942. 027	379.401.869

Kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın bir ayağı olarak gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformunun etkilerinin ilk ortaya çıktığı yıl olan 2009'dan bu yana emekli aylıkları ve sağlık harcamalarındaki artış süreklilik gösterirken, 2023 yılında emekli aylıklarındaki artış bütçe dönemi başında belirlenen 1.029.900.000,00 TL'den %36 daha fazla olarak 1.408.600.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Geçmiş yıllarda meydana gelen artışların ortalaması %16 olurken 2023 yılında kümülatif olarak %64'ten daha fazla gerçekleşen artışın nedenine bakıldığında iki ana bulgu karşımıza çıkmaktadır. Öncelikli olarak emeklilere yapılan ödemelerin artış sebeplerinden ilki yüksek enflasyon (TÜİK verileri doğrultusunda 2022 ortalaması %64,27; 2023 ortalaması %64,77) nedeniyle ve seçim motivasyonu ile aylıklara yapılan zamlardır. 4/a(SSK) ve 4/b(BAĞ-KUR) statüsünde olan emekliler ve bunların dul ve yetimlerinin aldıkları emeklilik aylıklarına yılda iki kere ocak ve temmuz aylarında enflasyon oranı dikkat alınarak zam yapılmakta: 4/c (kamu görevlileri) emeklileri ve dul ve yetimlerinin aylıklarına ise toplu sözleşme hükümleri gereğince yine ocak ve temmuz aylarında iki kere zam yapılmaktadır. 2009 yılından 2022 yılına gelinceye kadar 4/a emeklilik aylıklarına en fazla %32, 4/b emeklilik aylıklarına en fazla %17,5 ve 4/c emeklilik aylıklarına ise en fazla %17,4 oranında zam yapılmıştır. 2022- 2023 yıllarında 4/a, 4/b, 4/c sırasıyla emekli aylıklarında artış oranları; %67,9, 78,6, 72,6; % 55, 62,5, 62,5 olarak gerçekleşmiştir. Emekli aylıklarındaki bu yüksek artış oranlarını en son 2001 yılı ekonomi krizi ve ertesi iki yıl içerisinde gerçekleştirmiştir.

EYT sebebiyle her yıl ortalama olarak seyreden emekliye ayrılan kişi sayısının bir anda % 300'ü geçen bir oranda artması, kıdem tazminatı ve emekli ikramiyesi ödemelerinin olağandan daha fazla artışını da beraberinde getirmiştir. 2009 yılından bu yana emekli aylığı alanların sayısında en fazla 500 binlik bir artış gözlemlenirken, 2023 yılı sonu ile sadece yaşlılıktan dolayı emeklilik aylığı almaya hak kazananların sayısında 2 milyon 21 bin 266 kişilik sayı ile rekor düzeyde artış gerçekleşmiştir.

Gider kalemlerinden bir diğer önemli olanı sağlık harcamalarının yıllar içerisindeki seyrini gösteren Tablo 8'e bakıldığında toplam harcamaların ve sağlık hizmetlerinden faydalanan kişi sayısının devamlı artış eğiliminde olduğu görülmektedir. 2020 yılına gelindiğinde Covid-19 Pandemisine yönelik alınan tedbirler kapsamında eve kapanma yaşayışının gelişile sağlık hizmetlerinden faydalanan kişi sayısının azalmasına karşılık

harcamaların artmaya devam ettiği görülmektedir. Bu durumun ortaya koyduğu sonuç ise sağlık harcamalarındaki artışın yalnızca kişi sayılarındaki artışla açıklanamayacağıdır.

Tablo 8: SGK Tarafından Yapılan Sağlık Harcamaları ve Kişi Sayıları

Yıl	Sağlık Hizmetinden Yararlanma (Başvuru+Fatura+ Reçete) <i>Kişi</i>	Sağlık Ödemeleri <i>Bin TL</i>
2014	784.423	54.602.538
2015	807.666	59.410.943
2016	831.713	68.048.370
2017	882.642	77.686.817
2018	946.919	91.565.808
2019	974.148	110.749.231
2020	713.391	135.704.250
2021	847.068	177.240.550
2022	1.020.162	283.224.158
2023 Ağustos itibari ile	714.110	379.013.344

2022 yılında Türkiye sağlık harcamaları durumuna bakıldığında önceki yıla göre toplam sağlık harcamaları %71,6, kişi başı sağlık harcamaları ise %68,9 oranında artmıştır. Toplam harcamayı yapan kesimler arasında SGK %44,2 ile en fazla paya sahip taraf olmuştur. Sağlık harcamalarının yapıldığı sağlık hizmet sunucularının dağılımına bakıldığında en yüksek payın hastaneler ile ilaç ve tıbbi malzeme perakende satışı yapanlara ait olduğu görülmektedir. Elde edilen bu bilgiler ışığında Türkiye her yıl yaptığı sağlık harcamalarının büyük bir bölümünü, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık risklerinin negatif sonuçlarının bertaraf edilmesine yönelik tedavi hizmetlerinin finansmanı için kullanmıştır.

Türkiye sağlık istatistiklerine bakıldığında Türkiye’de yıllar içerisinde satışı gerçekleştirilen ilaçların kutu sayısında artış trendi görülürken 2021 yılında satışların kutu adedinden miktarı 2 milyon 421 bin 600’e ulaşmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2022). İlaç gibi Ar-Ge maliyetleri yüksek ürünlerin bedellerinin SGK tarafından karşılanma çokluğu bütçe içerisindeki sağlık harcamalarının artması anlamına gelmektedir. SGK ilaç ve tedavi

bedellerini çeşitli ödemelerine ilişkin kararları Sağlık Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (TİTCK)'nın görüş ve öneriler doğrultusunda almaktadır. Dolayısı ile SGK giderleri içerisinde sağlık harcamalarının payının azaltılması için tüm kamu sağlık yönetiminin koordineli şekilde politikalar üretip uygulamaya koyması şarttır.

Devlet sosyal güvenliğin mali sürdürülebilirliğini attırmak adına kişiler açısından yaşlılık nedeniyle gelecekte kendilerine bağlanacak aylıkların arttırılması, sosyal güvenlik sistemi bakımından ödenen emeklilik aylıklarının ve sağlık harcamalarının bütçedeki paylarını azaltıcı birtakım tedbirlere başvurmaktadır. Emeklilikte asgari yaş şartının yukarı çekilmesi, ilaç ve tıbbi cihaz kullanımında yerleşme politikaları bu yönde atılan adımlardır.

YKY anlayışının kamu yönetiminde özelleştirme uygulamalarından yararlanılmasına önem vermektedir. Sosyal güvenlik sisteminde değişim çalışmalarının devam ettiği yıllarda sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulmasında özelleştirmeye gidilmesi oldukça tartışılmıştır. Nitekim dünyada uygulama örnekleri incelenmiş Şili Sosyal Güvenlik Sistemi odak noktası olmuştur. Sistem "Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) adlı özel sigorta şirketlerine prim toplama ve topladıkları primleri fonlarcacılığı ile işleterek kişilere gelecekte emekli aylığı geri ödemesi yapılması üzerine kurulmuştur (Güloğlu, 2000: 43). Şili sosyal güvenlik modeli sosyal güvenlik sisteminin serbest piyasaya bırakılarak özel şirketlerin eliyle yürütüleceğinin (Kalfa ve Topateş, 2016: 23) sakıncaları gerekçesiyle uygulanmamıştır. Uygulandığı yıllarda Şili'de faaliyet gösteren sigorta şirketleri (AFP)'lerin iflas etmeleri neticesinde sosyal güvenliğin tamamen özelleştirme eliyle yürütülmesinden vazgeçilmiştir. Ancak Türkiye tamamen olmamakla birlikte benzer şekilde finansal açıkların kapatılması amacıyla gelecek yıllarda emekli aylıklarının bütçe içerisindeki payını düşürmek adına kalkınma planlarında da yer alan Bireysel Emeklilik Sistemi (BES)'nin kurulması amacıyla 2001 yılında Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu çıkartılarak vatandaşların yeni tasarruf ve emeklilik sistemini kurmuştur. Sistemin özü sisteme dahil olan kişilerin alt sınırları yasalarla belirlenen tutarlar üzerinden kendi belirleyecekleri primleri ödeyerek en az 10 yıl sistemde kalmak şartı ile süre sonunda ister her ay ister toplu şekilde emeklilik ödemelerine ulaşmalarını sağlamaktır. İlk kurulduğu dönemlerde gönüllülük esasına göre dahil olunan BES' e sonraki yıllarda katılımların arttırılması için yapılan düzenlemeler ile 45 yaş altı çalışanların zorunlu olarak dahil olmaları kuralı getirilmiştir. Ayrıca BES' te devlet tarafından yapılan katkı oranı %25'ten %30'a çıkartılarak katılımların teşvik edilmesi amaçlanmıştır. 2023 yılı Kasım ayı itibariyle BES' e katılanların sayısı 7 milyonun üzerine çıkmıştır (EGM, 2023).

Kurum bütçesinde yer alan sağlık harcamalarının payını azaltmak için kamu yönetimi Tamamlayıcı Sağlık Sigortası (TSS) sistemini devreye sokmuştur. TSS ile kişilerin özel sigorta şirketlerine belirli ücretler ödeyerek anlaşmalı özel sağlık hizmet sunucularından, sözleşme kapsamındaki ürün ve hizmetlere belirlenen miktarlarda yararlanmak şartıyla yalnızca hasta katılım payı ödenerek faydalanılması sağlanmaktadır. Kişilerin sisteme girişleri için SGK' ya herhangi bir sosyal sigorta kolundan tescilinin yapılmış olması ön koşul olarak aranmaktadır. TSS ile SGK açısından sağlık harcamalarının bütçe içerisindeki payı azaltılırken sigortalı bakımından ödemesi gerekenden daha az ücretler ödeyerek özel sağlık hizmeti alabilmesi sağlanmış olmaktadır.

İster BES olsun ister TSS her iki uygulama sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine katkı sağlayıcı niteliktedir. Devlet'in mali ve idari olarak her türlü denetim işlemlerine rağmen iki sistemde özel sigortacılık mantığına dayanmaktadır BES ve TSS hizmetleri kamu şirketlerinin yanı sıra kar amacı güden özel sigortacılık şirketleri tarafından da yürütülmekte ve piyasa koşullarında geçerli olan zarar etme, batma ve iflas etme durumları her zaman yaşanabilecek riskler olarak varlığını hissettirmektedir. Bu sistemler SGK' ya alternatif değil tamamlayıcı sistemlerdir.

SONUÇ, TARTIŞMA VE ÖNERİLER

Sonuç

Ekonomik krizler, nüfus hareketleri ve göçler, şehirleşme, ekonomilerin niteliksel değişimleri, artan refah arayışları, toplumsal hareketler ve büyük savaşlar halkların devletlerden olan beklentilerini değiştirmiştir. Devlet sadece güvenlik, sağlık ve eğitim gibi temel insan ihtiyaçlarına yönelik kamu hizmetlerini karşılaması değil Keynesyen politikaların da etkisiyle sosyo-ekonomik hayatın tüm alanlarında doğrudan iş gören bir aktör haline gelmiştir. Sosyal refah devleti olma amacıyla kamu yönetimleri bu anlayış doğrultusunda olabildiğince genişlemiştir. Bu genişleme neticesinde beşeri ve maddi olarak daha fazla kamu kaynağına ihtiyaç duyulmuştur. Kamu maliyeleri yıllar boyunca bu yükün finansmanı için zorlanmış, daha fazla kaynak ihtiyacı halktan daha fazla vergi toplanmasına bu da ekonomilerin zayıflamasına sebebiyet vermiştir. 80'li yıllarla birlikte küresel ekonomik krizlerin ve bölgesel çatışmaların olumsuz etkilerinin önlenmesinde devletlerin başarıları sorgulanırken, kaynakları aşırı tüketen kamu maliyeleri sorunların temel kaynağı olarak görülmüştür. Aynı yıllarda bilgi toplumuna dönüş ve küreselleşme tüm dünyada önemli etkileri bulunan süreçler olarak karşımıza çıkmıştır. Küreselleşme ile birlikte toplumların hareketliliği artmıştır. Ekonomiler birbirlerine bağlı hale gelirken üretim politikaları değişmiştir. Yerel ekonomiler ve işletmelerin yerini küresel rekabet alırken kamu yönetimleri üretim ve dağılımın önünde engel olarak görülmeye başlamıştır.

Gelinen son durumda devletin fonksiyonları ve rolü sorgulanmaya başlamıştır. Kamusal mal ve hizmetleri doğrudan üreten devlet yerine küresel rekabetten en fazla payı almaya ve mal ve hizmet üretimini serbest piyasa şartlarında sorunsuz sunulmasına yönelik tedbirleri alan devlet anlayışı gelişmiştir. Neo-liberal anlayış devletin rolünü belirlemede ana düşünce tarzı olmuştur. Bu doğrultuda devlet artık üreten değil politikaları belirleyen aynı zamanda üretim aktörleri arasında düzen ve eşgüdümü sağlayarak vatandaşlarına en fazla sosyal refahı sağlayan olmalıdır. Daha açık ifade ile sosyal refah devleti anlayışına bağlı olarak müdahaleci devlet anlayışı yerini minimal devlet anlayışına bırakmıştır.

Devletin yeni rolüne ilişkin ilk değişim kamu yönetimi anlayışında olmuştur. Neredeyse iki asır hakim yönetim anlayışı olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı eleştirilerin odak noktasında olmuştur. Katı yapısı nedeniyle değişimlere ayak uyduramayışı, bürokratik süreçlerin çokluğu ve zorluğu, karar alma süreçlerinin yavaşlığı, hizmetlerin kalitesinden ziyade bütçeleme süreçlerine odaklanması gibi eleştiriler en başta gelenlerdir.

Yine bu eleştirilere göre geleneksel yönetim anlayışı kamu kaynaklarını verimsiz şekilde kullanmaktadır. Katı ve kapalı yapısından dolayı karar alma süreçleri uzun, etkisiz, sorun çözümünden uzak ve maliyetlidir. İş ve işlemlerde aşırı kuralcılık, kırtasiyecilik, ortaya çıkan hizmetten ziyade girdilere odaklı yaklaşım sunulan kamusal hizmetlerin kalitesini düşürerek vatandaş memnuniyetini aza indirmektedir.

Sosyal refah devlet anlayışı ve onun uygulayıcısı olan geleneksel kamu yönetimi sisteminin bu eleştirilerle birlikte 20. Yüzyıl son çeyreğinde ortaya çıkan ekonomik krizleri önlemede yetersiz kalışı ve bir anlamda asıl neden olarak görülmeleri neo-liberal ekonomi politikaları ekseninde kamu yönetimlerinde yenilenme ihtiyacını doğurmuştur. Bu doğrultuda Yeni Kamu Yönetim anlayışı İngiltere, ABD, Yeni Zelanda gibi ülkelerin öncülüğünde kamu yönetiminde yeni hakim paradigma olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Türkiye kamu yönetimi sistemini değiştirmek ve iyileştirmek üzere birçok çalışmaya imza atılmıştır. Mevcut kamu yönetiminin sorunlarının tespiti ve çözümü için yabancı ve yerli uzmanlara raporlar hazırlanmış, ulusal kurum ve kuruluşlar projeler gerçekleştirmiş, kamu yönetiminde yapılmak istenilen yenilenme kalkınma planlarıyla resmiyet ve güvenceye kavuşturulmuştur. 80'li yıllara gelindiğinde dünyada başlayan yenilenme hareketleri Türkiye'de de kendini göstermeye başlamıştır. Neo-liberal ekonomi politikaları etkisiyle Türk kamu yönetimi sistemi YKY anlayışına uygun biçimde dönüşüme tabi tutulmak istenmiştir. Söz konusu dönüşüm hareketleri izleyen yıllarda meydana gelen siyasi ve ekonomik krizler nedeniyle sekteye uğramış, nihayet 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP) ile 2003 yılından itibaren hız kazanarak, günümüzdeki mevcut haline dönüşmüştür.

YKY anlayışı doğrultusunda hazırlanan Eylem Planı kapsamında merkezi yönetim birimleri, yerel yönetim birimleri, tüm ilgili ve bağlı kurum ve kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşlar yeniden yapılandırılmıştır. Yapılandırma sürecinde birçok yeni kanun çıkartılmıştır. Tüm düzenlemelerin ortak noktasında vatandaş odaklılık, hizmetlerden adil ve eşit yararlanma, açık ve şeffaf yönetimlerin gerçekleşmesine dikkat edilirken performansa dayalı, stratejik planlamanın hakim olduğu, karar alma süreçlerinde yönetim ilkelerinin geçerli kılındığı yönetimlerin oluşturulması amaçlanmıştır.

Kamu yönetimimizde gerçekleştirilen dönüşüm kamusal mal ve hizmetlerin sunumunu gerçekleştiren tüm kamu idarelerinde kendini hissettirirken sosyal güvenlik hizmeti sunan kurumlar da değişime tabi tutulmuştur. YKY perspektifi doğrultusunda Acil Eylem Planı kapsamında sosyal güvenlik sisteminde ana hedef olarak “herkese sosyal güvenlik” ve “sağlıklı toplum” politikaları belirlenmiştir.

Tartışma

Acil Eylem Planı ile sosyal güvenlik sisteminde yapılması planlanan dönüşüm hedefleri oldukça önemlidir. Söz konusu hedefler Türk sosyal güvenlik sisteminin yıllar içerisinde gelebildiği noktayı ve süreci işaret etmektedir. Türkiye’de modern anlamda sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkışı ve gelişim süreci dünyada gerçekleşen gelişmelerden ayrılmaktadır. Dünya’da sanayileşme hareketleri ile birlikte işçi haklarının korunması dolayısıyla üretimin devamlılığın sağlanmasına düşüncesiyle ortaya çıkan sosyal güvenlik Osmanlı Devleti zamanında özellikle Tanzimat Döneminde devlet’in merkezin güçlenmesi ve devletin dağılımının önlenmesi amacıyla devlet görevlilerine/memurlarına verilen haklar olarak doğmuştur.

Yeni Türk Devleti’nin kurulmasıyla birlikte bu defa güçlü idari yapının sağlanması amacıyla devlet görevlilerine verilen sosyal güvenlik haklarının yıllar içerisinde kapsamı genişletilmiştir. Dünya’daki örneklerinden gecikmeli olarak ancak yüzyılın ortalarında özellikle Beveridge Plan’ının hazırlanmasıyla birlikte sosyal güvenlik bir hak olarak işçilere verilebilmiştir. Kendi adına çalışanlar yani işverenler ve tarım sektöründe çalışanlar ise sosyal güvenlik hakkına en son sahip olan kesim olmuştur.

1942 yılında hazırlanan Beveridge Planı geliştirmekte olan ülkeleri etkilemiş, bu ülkelerin modern sosyal güvenlik anlayışına yönelmesine zemin hazırlamıştır. Türkiye’de Plan doğrultusunda adımlar atılmış; 1950’de Emekli Sandığı, 1964’te Sosyal Sigortalar Kurumu ve 1971’de Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar (BAĞ-KUR) kurularak sırasıyla memurlar, işçiler ve sanatkarlar ile işverenler ve aileleri sosyal sigortalar kapsamına alınmıştır. 1983 yılına gelindiğinde ise tarım işçileri ve tarımda kendi nam ve hesaplarına çalışanlar sosyal sigorta kapsamına alınabilmiştir. Plan’ a ek olarak sosyal güvenlik hukuku alanında birçok uluslararası gelişme Türk sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında etkili olmuştur.

Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminin gelişim sürecinde gözlenebilen gelişmiş ülkeler ile Türkiye arasındaki fark, sistemin sorunları noktasında da karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerde daha çok nüfusun yaşlanması gibi değişimlerinden kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Türkiye’de ise daha çok yapısal, mali ve idari kaynaklı etkenler sorunlara neden olmuştur.

Beveridge Planı ve diğer uluslararası çalışmalar her şeyden önce tüm toplumun eşit ve adil olacak şekilde sosyal güvenlik kapsamına alınmasını savunmaktadır. Aynı zamanda sosyal güvenlik hakkı kapsamında sunulacak hizmetlerin de tek, özerk, yönetim ilkesi

doğrultusunda teşekkül edilen bir kurum tarafından sunulması ana şartlardandır. Ancak 2000’li yıllara gelindiğinde sosyal güvenlik sistemi statüsel ayrıma dayalı üç kurumun faaliyetleri üzerinden işlemektedir. İdari bakımdan oluşan bu durum kendini hak ve yükümlülüklerin belirlendiği mevzuat yönünden de yaşanmaktadır. Emeklilik, malullük, hastalık, analık ve ölüm gibi sosyal güvenlik haklarından vatandaşlar statülerine göre farklılaştırılmış bir biçimde faydalanmaktadır. Bu hem modern sosyal güvenlik anlayışına hem de Anayasa’nın eşitlik anlayışına aykırılık oluşturmuştur.

Sosyal güvenlikte yaşanan bu ayrım sadece sosyal sigortalara dayalı hakların yararlanılmasında değil vatandaşların sağlık hizmetlerine ulaşımı, muayene ve tedavi hizmetlerinden faydalanmasında da olmuştur. Sosyal sigortala kapsamında haklardan memurlar, işçiler ve işverenler ayrı hükümlere tabi tutulurken aynı şekilde sigortalılar ve yakınlarının gittikleri hastaneler de farklılaşmıştır. Memurlar hizmet sunumu bakımından olanakları daha iyi olan devlet hastanelerinden yararlanabiliyorken işçiler ancak SSK hastanelerine başvuru yapabiliyorlardı. Bu durum kamu hizmetine ulaşmada adalet ilkesini zedelenmesine neden olmuştur.

Dönüşüm öncesi Türk sosyal güvenlik sisteminde mevcut sorunlardan bir diğeri yine uluslararası sosyal güvenlik hukukuna da aykırı bir şekilde sistemin devlet tarafından sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekirken, bazı edenlerden dolayı Türkiye’de bunun gerçekleşmemesidir. Bu nedenlerin başında gelir gider dengelerini bozan kayıt dışı istihdamın varlığı olmuştur. Sistemde gelir kayıplarına neden olan kayıt dışı istihdamın genel makro ekonomik koşullar nedeniyle olabilmektedir. Vergi oranlarının yüksekliği, üretim maliyetlerinin fazlalığı, işsizlik oranları kayıt dışı ekonomileri arttırmıştır. Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminin zayıflıkları da buna olanak vermiştir. Kurumların denetimlerinin yetersizliği, mevzuatın karmaşık olması, bürokratik işlemlerin çokluğu gibi etkenler sosyal güvenlik sistemi kaynaklı kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmuştur.

Finansal sürdürülebilirliği bozan bir diğer husus sistemin aktif-pasif dengesinin bozulması olmuştur. Türkiye özellikle 80’li yıllarla birlikte siyasi ve ekonomik krizlerin etkisi altında kalmıştır. Krizlerin neden olduğu istikrarsız ortam üretimi dolaysısı ile düşük istihdam düzeyini beraberinde getirmiştir. Aktif sigortalıların yani istihdam oranlarının yıllarca düşük seyretmesi sistemin gelirlerinin de düşük olmasına sebep olmuştur. Buna karşılık erken emeklilik gibi uygulamaların etkisi ile pasif sigortalılar yani sisteme katkısı olmayıp aylık ve gelir alan emeklilerin artması ise giderlerin istenilenden daha fazla arttırmıştır.

Mali dengeleri bozan bir diğer önemli husus ise sistemden karşılıksız olarak yapılan ödemelerin çokluğudur. Özellikle politik bazı nedenlerden dolayı prim ödeme mantığı ile

işlemesi gereken sistemden bu şekilde karşılıksız yapılan ödemelerin her yıl artması finansal çöküşün önünü açmıştır.

Acil Eylem Planı aslında tüm bu sorunların çözümüne yönelik ortak çalışmaların ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunların çözümü için Türkiye yıllar içerisinde zaten birçok araştırma ve çalışmaya sahip olmuştur. Tüm bu çalışmaların ortaya çıkardığı çözümler iki ana başlıkta toplanmıştır. İlki tüm vatandaşların adil ve eşit şekilde sosyal güvenlikten yararlanmasını sağlayacak norm ve standart birliğinin sağlanması, ikincisi ise finansal sürdürülebilirliğin temini.

Yeni kamu yönetimi anlayışı felsefesinin genel hatlarını belirlediği Acil Eylem Planı sosyal güvenlikte sorunların çözümünde aranılan fırsat olmuştur. İşletme yönetimlerinin temel mantığı üzerinde yola çıkılmıştır. Sosyal güvenlik sistemini yürüten kamu yönetiminin etkin, etkililik ve ekonomiklik özelliklerine sahip hale getirmeyi amaçlamıştır. Böylece hizmetlerden yararlanacak vatandaşların memnuniyetlerinin azami düzeyde sağlanacağı düşüncesi hakim olmuştur.

Öncelikli olarak tüm sosyal güvenlik mevzuatı yeniden ele alınmış, sosyal sigortalılığa yönelik haklar ve yükümlülükler, vatandaşların ödedikleri primler baz alınması suretiyle yeniden belirlenmiştir. 5510 sayılı Kanun ile istihdam türlerine göre yani statüye göre belirlenmiş kuralların doğurduğu adaletsiz, eşit olmayan ve kapsayıcılıktan uzak sistem yeknesak hale getirilerek eskiye göre daha etkin ve etkili bir sistem kurulmuştur. Emeklilik, malullük, engellilik, ölüm, iş kazası ve meslek hastalığı, işsizlik, analık risklerine bağlı sigorta kolları birbirinden ayrılmıştır. Burada amaçlanan toplanan primler ile yapılan ödemelerin belirginleştirilmesi ve fonların verimli kullanılmasının sağlanmasıdır.

5502 sayılı Kanun üç kurumun yerine kurulan SGK, 5510 sayılı Kanun'un çıkartılma amaçlarını gerçekleştirmeye uygun şekilde dizayn edilmeye çalışılmıştır. Etkili, verimli ve ekonomik bir sistemin en gerekli aracı hızlı, çabuk, performans esasına göre çalışabilen, tüm ülkede örgütlenmesini sağlamış, bilgi toplumunun gereği bilişim teknolojilerini kurmuş, şeffaf, bürokratik işlemleri en aza indirmiş bir şekilde yönetilen bir teşkilatlanmaya sahip olunmasıdır. Bu amaç doğrultusunda önceki üç kurumun getirdiği dezavantajları ortadan kaldırmak amacıyla kurulan SGK başarılı bir oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yapılan tüm düzenlemeler sosyal güvenlik sistemini dönüşüm öncesi döneme göre oldukça ileriye taşımıştır. Kurumların dağınık ve katı geleneksel yönetim anlayışlarından kaynaklanan verimsiz ve hantal durumları ortadan kalkmıştır. Sigortalılar ve ailelerinin sosyal güvenliğe ve sağlığa ulaşma durumları eskiye göre daha kolay olmaktadır. Hemen her yerde

bulunan sosyal güvenlik birimleri ile hastanelerden vatandaşlar ayırım olmadan yararlanabilmektedir. Özellikle Kurum tarafından sağlanan birçok hizmetin dijital ortamlara aktarılarak sunulması kamu kaynaklarının israfının önüne geçmektedir.

Tüm bu olumlu yanlarına rağmen dönüşümün ana sebepleri olan sorunlar hali hazırda devam etmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliği tehlike altındadır. Kurum bütçe açıkları genel bütçe içerisinde oldukça önemli yer tutmaktadır. Kamu kaynakları bu açıkların finansmanı amacıyla kullanılarak verimsiz alanlarda harcanmaktadır.

Aynı şekilde bir diğer sorun aktif-pasif dengesinde görülmektedir. Geline son durumda bu oran dönüşüm öncesi sayılara kadar düşmüştür. Sosyal sigortalar kapsamında gerçekleşen kurum harcamaları gelirlerden çok fazladır. Gelirler hala düşük kalmaktadır. Kayıt dışı istihdam dönüşüm öncesine göre düşük olsa da yapılan tüm yatırımlara rağmen oran yüksektir. Çalışma gücü verileri ve sigortalılık oranları incelendiğinde herkese sosyal güvenlik amacı sağlanamamıştır. Toplumun tüm kesimleri sosyal güvenlik kapsamı altına alınamamıştır. Sağlıkta ise tüm toplum hemen hemen kapsam altına alınabilmiştir. Nüfusun neredeyse tamamı sağlık hizmetlerine sorunsuz ulaşabilmektedir. Bu başarılı gelişmeler karşılığında ise kurumun sağlık harcamalarına yaptığı ödemeler en büyük gider kalemlerinden biridir. Mevcut durum sistemin finansal sürdürülebilirliğinin önündeki bir diğer çözülmesi gereken sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öneriler

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun amacı sosyal güvenlik hizmetlerinin başarılı sunumudur. Sigortalılara bakımından memnuniyet verici en temel hizmet Kurum'dan alınan emekli aylıklarının yüksekliğidir. Sistemin amacı çalışmayacak durumda olunan dönemlerde insan onuruna yakışır biçimde, insanlara muhtaç olmadan hayatın devam ettirilmesinin sağlanması olmalıdır. Ancak gelinen noktada emekli aylıkları asgari ücretin altında kalmaktadır.

Yapılması gereken ülke ekonomisinin istikrarlı bir hale getirilmesidir. İstihdam oranları yükseltilmelidir. Enflasyonla mücadele etkin ve kararlı bir şekilde yürütülerek aylık ve gelirlerinde değer kaybının önüne geçilmelidir. Ekonomik dalgalanmaların dönemsel etkilerini bertaraf edecek yeni aylık hesaplama yöntemleri getirilmelidir.

Sağlık sisteminde tedavi edici veya onarıcı hizmet anlayışı yerine önleyici hizmet anlayışına geçilmelidir. Her yıl Kurum bütçesinden yapılan sağlık harcamalarının büyük bölümü ilaç, tıbbi cihaz, protez ve tedavi hizmetlerine yöneliktir. Sistem önleyici hizmet

mantığı ile işlediğinde kamu kaynaklarının sayılan kalemlere bu kadar çok harcanması engellenmiş olacaktır. Kurum giderlerinin azaltılmasına yönelik oldukça önemli pozitif katkı sağlayacak bu sistem alınacak aylıkları ve gelirleri arttıracığından vatandaş memnuniyeti olumlu etkilenecektir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde yapılan tüm yenilikler sorunların tam anlamıyla çözümünü sağlayamamıştır. Bunun nedeni dönüşümün idari ve yapısal sınırlar dahilinde kalmasıdır. Yapılması gerekenler makro ölçekte anlayış değişikliğidir. Dönüşümden önce ortaya çıkan sorunların büyük bir bölümünün nedeni sisteme yapılan yanlış müdahalelerdir. Erken yaşta emeklilik gibi politik uygulamalar sistemi bozucu özelliktedir. Günümüzde bu anlayış devam etmekte iken milyonlarca kişiye bir anda erken emekli olmaya hak kazandıracak politik düzenlemeler yapılmıştır. Nasıl ki geçmişte erken yaşta emekliliğin sisteme getirdiği yükü günümüz sigortalıları taşıyorsa, milyonlarca EYT'linin yükünü ise yarın ki kuşaklar taşıyacaktır. Yine aynı şekilde birkaç yılda bir prim borcu aflarının çıkartılması aynı nedenlerden ötürüdür. Modern sosyal güvenlik anlayışına bağlı kalınarak sosyal güvenlik sistemi dış müdahalelere özelikli politik amaçlı düzenlemelere mahal verilmeden yönetilmelidir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2017). Neo-liberalizm ve Sosyal Refah Devleti Ekseninde Üçüncü Yol Yaklaşımı. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 248-263.
- Adıgüzel, Ş. (2018). Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Büyükşehir- Bütünşehir Düzenlemeleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 27(4), 1-28.
- Akkaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum ve Hekim Dergisi*, 15(2), 82-90.
- Aktan, C. C. (2009). Amerika Birleşik Devletleri'nde Devletin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Uygulamalar (Clinton- Al Gore Girişimi). *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, 1(1), s.42.
- Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi*. Değişim Yayınları. İstanbul.
- Alada, A. (2001). Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 23, 35-46.
- Alp, S. (2009). Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör. *Maliye Dergisi*, 196, 265-279.
- Alper, Y. (1999). *Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK, BAĞ-KUR)*. Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Alper, Y. (2000). Sosyal Sigortalar Finansmanında Değişiklik, Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri.
- Alper, Y. & Arıcı, K. (2005). *Sosyal Güvenlik*. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- Alper, Y. (2011). Sosyal Güvenlik Hukukunda Yeni Gelişmeler. İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Yeni Gelişmeler Sempozyumu, Ankara.
- Alper, Y. (2011). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 7-47.
- Alper, Y. (2016). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Sigortalar Hukuku*. Dora Basım Yayım, Bursa.
- Alper, Y. (2017). Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler. *Journal of Social Policy Conferences* (68), 1-23.
- Arap, İ. & Yılmaz, L. (2006). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 51-69.
- Arıcı, K. (1999). *Sosyal Güvenlik Dersleri*. Tes-İş Sendikası Yayınları, Ankara.
- Arıcı, K. (2000). 4447 Sayılı Kanun'la Sosyal Sigortalar Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler. Kamu İş Sendikası 4447 Sayılı Kanun'la Yapılan Değişiklikler Paneli. 24.
- Arıcı, K. (2015). *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*. Ankara, Gazi Kitabevi.

- Arslan, N. T. (2010). Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Arsoy, M. (2021). Köy Kanunu Ve Tarihçesi “442 Sayılı Köy Kanunu’nun Tarihi ve Mevcut Durum Üzerine Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 442, 11-32.
- Ateş, H. (2003). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Post-bürokratik Kamu Yönetimi. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2017). OECD SIGMA Programı. (Erişim Adresi: https://www.ab.gov.tr/oecd-sigma-programi_5942.html)
- Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, (1996). Sağlık Finansman Politika Seçenekleri Çalışması, Nihai Rapor, 13. (Erişim Adresi: https://kutuphane.fisek.org.tr/kitap.php?book_id=6166)
- Aydın, A. H. (2017). *Türk Kamu Yönetimi: Sistem, Örgütsel Yapı, Sorunlar*, 7 Baskı. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aydın, A. H. (2021). *Kamu Yönetimine Giriş: Temel Konular, Yeni Yaklaşımlar*, 5. Baskı. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ayhan, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2(1), 41-55.
- Bakırcı, M. K. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Hakkı ve Engelliler*. (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden Edinilmiştir (Tez No. 227191).
- T.C. Başbakanlık (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1*. Başbakanlık Basım Evi, Ankara.
- T.C. Başbakanlık, (2003). 58. hükümet kamu yönetimi Acil Eylem Planı. <https://vergiyedaircom.files.wordpress.com/2021/03/t.c.-58.-hukumet-acil-eylem-planı-aep.pdf> (Erişim tarihi, 21.02.2023)
- T.C. Başbakanlık, (2005). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Ankara.
- Berkley, George & John Rouse. (2004). The Craft of Public Administration. Ninth Edition, New York: McGraw Hill.
- Bilgiç, V. (2013). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*. Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Brown, J. (1995). The British Welfare State: A Critical History, *Journal of Contemporary History* Cambridge.
- Ceren, A. & Erdem, T. (2018). Türkiye’de Yoksulluk ve Sosyal Yardım Uygulamaları. *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 6-24.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; (2008), Sosyal Güvenlik Reformu ve İstihdam Paketi ile Çeşitli Kesimlere Getirilen Yenilikler, Ankara.

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2017). 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi, Ankara.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2020). OECD ve AB Ülkelerinde Sağlık ve Geri Ödeme Sistemleri. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü Arşivi, 173, Ankara.
- Çevik, S. N. (2022). Paradigma Değişimi Olarak Yeni Kamu Yönetimi ve Çıkmazları Karşısında Arayışlar. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(4), 441-450.
- Dam, M. M., Ertekin, Ş. & Kızılcı, N. (2018). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu: Ekonometrik Bir Analiz. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 33(1), 293-318.
- Demir, M. (2019). Türkiye’de Yabancıların Sosyal Güvenliği. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 70-92.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Kamu-Yonetiminin-Iyilestirilmesi-ve-Yeniden-Yapilandirilmesi-OIK-Raporu.pdf> (Erişim Tarihi 16.03.2023).
- Dilic, S. (1976). *Sosyal Yardımlar: İki Anlamlı Bir Terim*. Toplu Sözleşmelerde Sosyal Yardımlar Semineri, Ankara.
- Doğan, K. & Ustakara, F. (2013). Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak e-Devlet ve e-Yönetişim İlişkisi Üzerine. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 2(3), 1-11.
- Durdu, Z. (2009). Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22, 37-50.
- Dursun, H. (2018). Kamu İdarelerinde Hâkim Olan Yönetim Yaklaşımları. *Enderun Dergisi*, 2(2), 20-28.
- Egeli, H. & Özen, A. (2009). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi. *Mevzuat Dergisi*, 142, <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.html> adresinden edinilmiştir
- Erençin, A. (2002). Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(4), 25-40.
- Erol, V. (2023). Kamu Yönetiminde Kimlik Krizi Üzerine Bir Değerlendirme. *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 4(1), 145-162
- Eryılmaz, B. (2008). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devlet’ten Etkin Yönetime*. Alfa Basın Yayın, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*, 4. Baskı. Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

- Fidan H. & Genç S. (2013). Kayıt Dışı İstihdam Ve Kayıt Dışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Türkiye Özel Sektör Örneği, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(9).
- George, V. (1968). *Social Security Beueridge and After*, Routledge, London. <https://doi.org/10.4324/9780429470264>
- Gökbayrak, Ş. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2(25).
- Gözel, K. A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir? *Türk İdare Dergisi*, 438, 195-208.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*. Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözübüyük, A. Ş. (1976). *Kamu Yönetim Hukuku*. TODAİE, Ankara.
- Gülan, A. (1988). Kamu Hizmeti Kavramı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı)*, 9, 1-3.
- Güler, B. A. (1998). 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(4).
- Güler, B. A. (2001). Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10(3), 7-12.
- Gürses, F. (2022). *İşletmecilikte Dijital Dönüşüm: Kamu Yönetiminde Dijitalleşme ve e-Devlet*. Efe Akademi Yayınları, İstanbul.
- Güzel, A. (2006). Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması. *İş Hukuku Ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 36. Yıl Armağanı*. Ankara.
- Güzel, A. (2012). 3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri. *Journal of Social Policy Conferences*, (35-36).
- Güzel, A., Okur, A. R. & Caniklioglu N. (2016). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 16. Baskı. Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*. A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2008). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı: Kamu Sektörü. *Türk İdare Dergisi*, 461, 121-133.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration An Introduction*. First Edition. Red Globe Press. London.
- İbn-i Haldun (2022). *Mukaddime* (Çeviri: Süleyman Süleyman Uludağ). Dergah Yayınları.
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Örneği*. (Yayımlanmış Doktora Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Açık Erişim Sistemi.
- Koç, M. (2006). Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu. *Mali Çözüm Dergisi*, 76, 90-100.

- Korkusuz, M. R. & Uğur, S. (2020). *Sosyal Güvenlik Hukuku, 7. Baskı*. Ekin Basım Yayın, Bursa.
- Korkut, G., Kürşat, O. & Tetik, A. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat Dergisi*, 1(2), 107-135
- Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 135-152.
- Memişoğlu, D. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*. (Yüksek Lisans Tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden Edinilmiştir (Tez No. 187588).
- Muratoğlu, T. (2011). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku. *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 69(1-2), 737-775.
- Muter, B. N. & Gökbunar, R. (1998). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 14(1), İstanbul, 280.
- Okçu, M., Usta, S. & Ceyhan, H. (2020). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi Kültürü. *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 291-311.
- Öden, M. (1995). Sosyal Yardım Zammının Anayasa’ya Uygunluğu Sorunu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 44(1).
- Ökmen, M. & Canan, K. (2009). Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), 139-171.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59,3-46.
- Özsuca, Ş. (2003). Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(2), 133-152.
- Parlak, B. & Doğan, K. C. (2016). *Kamu Yönetimi: Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişmesinde Rol Oynayan Kuramsal Yönler Üzerine Bir Giriş*. Beta Yayınları, İstanbul.
- Pekten, A. (2006). Genel Sağlık Sigortası Sistemi Ve Getirdiği Yenilikler. *Sayıştay Dergisi*, 61, 119-136.
- Phyllis J. D. (1997). *A New History of Social Welfare, 2nd edition*. Massachusetts, 62–63.
- Sarıca, A. O. (2006). Kayıt Dışı İstihdam Ve Mücadele Yöntemleri. (Planlama Uzmanlığı Tezi). Sosyal Güvenlik Kurumu merkez kütüphanesinden edinilmiştir.
- Savaş Kutsal, F. B. (2016). *Türk Sosyal Sigortalar Hukukunun Temel İlkeleri*. Beta Basım Yayın, İstanbul.
- Sayıştay (2021), 2020 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Ankara.

- Shafritz J. M. & Hyde, A. C. (2016). Kamu Yönetim Klasikleri (Çev: Hüseyin Akdoğan ve Serkan Altıntop). Global Politika Strateji Yayınları, Ankara.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(8), 147-171.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2012, Aralık). Sosyal Güvenlik Merkezleri. Hizmet Sunum Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2013, Mayıs). *Sosyal Güvenlik Reformunun 4. Yılında 400 Yenilik*, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2021). *Türkiye’de Genel Sağlık Sigortası Sistemi*, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2019, Mayıs). *Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik*. Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Saire Başkanlığı Arşiv, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2022). *Reform Sonrası Sosyal Güvenlik*. Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2018). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2019-2023 Stratejik Planı*. Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2023). Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 Performans Programı. Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2024). Sosyal Güvenlik Kurumu 2023 Yılı Genel Faaliyet Raporu. Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2024). Sosyal Güvenlik Kurumu 2023 Performans Programı. Ankara.
- Sosyal Sigortalar Kurumu (1995). *35 Soruda SSK Gerçeği*. Sosyal Sigortalar Kurumu Yayını, Ankara.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020). Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001-2005). https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf (Erişim Tarihi 16.03.2023)
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Plani-2007-2013.pdf (Erişim Tarihi 16.03.2023)
- Taşkesen, M. Ö. (2017). Osmanlı Döneminde Sosyal Refah Sistemi Olarak Vakıflar. *İş ve Hayat Dergisi*, 3(5), 57-66.
- T.B.M.M. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, Erişim adresi: <https://www5.T.B.M.M.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.html>.
- T.B.M.M. 5227 sayılı Kanun Metni, Erişim adresi; <https://www2.T.B.M.M.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>

- T.B.M.M. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, <https://www5.T.B.M.M.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.html>
- T.B.M.M. 5018 sayılı Kanun Metni. Erişim adresi; <https://www2.T.B.M.M.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf>
- T.B.M.M. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Adalet Komisyonları Raporları. Erişim adresi; <https://www5.T.B.M.M.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss248m.htm>
- T.B.M.M. 4982 sayılı Kanun Metni. Erişim adresi; <https://www.T.B.M.M.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/24717>
- T.B.M.M. 5302 sayılı Kanun Metni. Erişim adresi; <https://www2.T.B.M.M.gov.tr/d22/1/1-0856.pdf>
- T.B.M.M. 5393 sayılı Kanun Metni: Erişim adresi; <https://www2.T.B.M.M.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf>
- T.B.M.M. Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları. Erişim adresi; <https://www5.T.B.M.M.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>
- T.B.M.M. 5216 sayılı Kanun Metni. Erişim adresi; <https://www5.T.B.M.M.gov.tr/kanunlar/k5216.html>
- T.B.M.M. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları. Erişim adresi; <https://www5.T.B.M.M.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>
- T.B.M.M. 6328 sayılı Kanun Metni. Erişim adresi; <https://www2.T.B.M.M.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf>
- TODAİE (1991). Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA). Yayın No:238. Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası. Ankara.
- Topateş Kalfa, A. (2016). Latin Amerika Ülkelerinde Enformel Sektör, Sosyal Güvenlik ve Örgütlenme. *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, 10(7), 23-50
- Tosun, K. (1992). *İşletme Yönetimi*. Savaş Yayınları, Ankara.
- TÜİK, (2023). Hayat Tabloları, (Erişim Tarihi: 205 Aralık 2023) data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Hayat-Tablolari-2020-2022-49726
- Tuncay, A. C. ve Ekmekçi, Ö. (2016). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Tunç, A. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından “Sosyal Yardım Yönetimine” Yönelik Bir Değerlendirme. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 7(13), 190-206.
- Tunç, M. (2016). *Kamu Kurumlarında Yalın Yönetim: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden Edinilmiştir. (Tez No. 423096).

- Tunçomağ, K. (1988). *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*. İstanbul.
- Vural, T. (2017). Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunum Yöntemlerinin Gerekçeleri. *Yerel Yönetimler Üzerine Seçme Yazılar, Politik, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi (PESA)*, 215-234, Sakarya.
- White, L. D. (1961). *Introduction to The Study of Public Administration*, Fourth Edition, The Macmillian Company, New York.
- Yanici Erdal, İ. Ö. (2019). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikaları. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 225-246.
- Yaşar, S. (2017), İşçi Sigortaları Kurumunun Kuruluşu. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 7(2), 211-232.
- Yeter, E. (1996). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(1),3-13.
- Yılmaz, G. A. (2006). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansmanı. *İktisat Dergisi*, 478, 62-74.
- Zadil, E. (2011).506 Sayılı Kanun’un Getirdiği Yenilikler. *Journal of Social Policy Conferences* (19), 255-284.

ÖZ GEÇMİŞ

doğmuştur. İlk, Orta ve Lise eğitimini Giresun'da lisans eğitimini ise Zonguldak Bülent Ecevit (Karaelmas) Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünde tamamladı. Lisans eğitimi mezuniyeti arkasından akademik kariyer hedefini gerçekleştirmek amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı'nın yurtdışı öğrenim bursu kapsamında master programına kabul edilmiş ancak ailevi nedenler sebebiyle bu isteğini gerçekleştiremedi. Akademik amacı doğrultusunda yurtiçi master eğitimlerini ise sağlık problemleri nedeniyle yarıda kesmek zorunda kaldı.

2013 yılında açıktan atama ile Sosyal Güvenlik Kurumu'nda V.H.K.İ. olarak devlet memurluğu görevine başladı. Görev yaptığı süre boyunca genel idare personeli olarak başladığı meslek hayatında sosyal güvenlik kurumunun birçok farklı biriminde görev yaptı. Sosyal sigortacılığın temel iş ve işlemlerinin gerçekleştirildiği Sigorta Primleri Genel Müdürlüğünde; çalışanların ve işverenlerin hak ve yükümlülükleri noktasında tecrübe kazanmıştır. Kurum'un bağlı olduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Müsteşarlık bürosunda görev yapmış olup; sosyal güvenlikle ilgili hukuki düzenlemelerin yapım süreçlerine dahil oldu.

2016 yılına gelindiğinde Ankara'da bulunan SGK Eğitim ve Dinlenme tesisinin yöneticiliğini üstlenmiş ve kamu sosyal tesis işletmeciliği tecrübesini edindi. 2019 yılında Kurum'un üst karar organı olan Yönetim Kurulu'nda yönetici olarak görev yapmış, sosyal güvenlik sistemi politika, karar alım süreçleri ve stratejilerinin belirlendiği aşamalarda rol aldı. 2020 ve 2021 yılı ortalarına kadar Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Bakan Yardımcılığı Özel Kalem Müdürü olarak görev yaptığı süre boyunca sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar iş ve işlemleri üzerinde yaptığı çalışmalar neticesinde sosyal politikaların üç ana kolu üzerinde bilgi edinimi sağladı.

2021 ve 2022 ilk yarısına kadar geçmiş görev tecrübelerinin mevcudiyeti nedeniyle bu defa Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Ankara'da bulunan üç eğitim ve dinlenme tesisinin genel yöneticiliğine atandı. 2022 yılından itibaren Kurum Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü bünyesinde farklı başkanlıklarda çalışmış; sosyal güvenliğin genel sağlık sigortası ayağından deneyim sahibi oldu. Bu kapsamda kişilerin sağlığa ilk ulaşması ile tedavilerinin karşılanması iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmesine yönelik kararların alımında bulundu.