

# SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İDARİ ÖZERKLİĞİ SORUNU<sup>(\*)</sup>

(\*\*)Yusuf ALPER

## ÖZ

Sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği bir tercih sebebi değil, bu kurumların kuruluş amaçlarının doğası gereği bir zorunluluktur. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) bakımından sosyal sigorta kurumlarının özerk yönetimi, sosyal tarafların doğrudan karar ve denetim süreçlerine katılımına imkân verdiği ölçüde etkin ve verimli bir yönetimin ön şartıdır. Türk sosyal sigorta kurumları (Emekli Sandığı hariç) "idari ve mali bakımdan özerk" yönetime sahip kuruluşlar olarak kurulmuşlardır. 1945 yılında kurulan İşçi Sigortaları Kurumu, 1971 yılında kurulan Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ve 2006 yılında tek çatı kurumu olarak oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile işsizlik sigortasını uygulamakla görevli Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kuruluş kanunlarında idari ve mali bakımdan özerk kurumlar

olarak tanımlanmışlardır. Türkiye tecrübesi bu kuruluşların yasal olarak düzenlenen idari özerkliğinin fiili özerklik olarak gerçekleşmediğini göstermiştir. Bir yandan bu kuruluşların Kurum kanunlarında tanımlanan idari özerklik alanı sonradan yapılan yasal düzenlemelerle daraltılırken, diğer yandan da doğrudan siyasi müdahalelerle yönetimleri vesayet altına alınmıştır. Bu iki yönlü olumsuz gelişme, ilk kuruluşlarından itibaren her dönemde aynı yoğunlukta gerçekleşmiştir. 2006 yılında yapılan sosyal güvenlik reformundan sonra da durum değişmemiş, Kurum yönetiminde yer alan sosyal tarafların Kuruma ve sosyal güvenlik sistemine yabancılaşmasına yol açan bir boyuta ulaşmıştır. Aynı siyasi iktidar döneminde geçen 16 yılda, 16 Kurum Başkanının görev yapması, idari özerkliğin zayıflamasının "sembolik göstergesi" olmuştur. İdari özerklik zayıfladıkça, emeklilikte yaşa takılanlar sorunu

<sup>(\*)</sup>*Makalenin Geliş Tarihi* / 19.12.2022 - *Makalenin Kabul Tarihi* / 27.12.2022 - *Makalenin Türü* / Kuramsal-Araştırma

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

gibi, kısa, orta ve uzun dönemde çok yönlü etkilere sahip olacak bir sorun yalnızca siyasi iktidarı ve talep edenleri ilgilendiren "ikili bir problem" haline dönüşmüştür. Türk sosyal güvenlik sistemi, hızla yeniden reform tartışmalarının gündeme geleceği bir sürece girmiş görünmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), İdari Özerklik, Sosyal Taraflar, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Yasal Özerklik, Fiili Özerklik.

### **ADMINISTRATIVE AUTONOMY PROBLEM OF SOCIAL SECURITY INSTITUTION**

#### **ABSTRACT**

Administrative autonomy of social insurance institutions is not a reason for preference, it is a necessity due to the nature of the establishment purposes of these institutions. In terms of the ILO, the autonomous management of social insurance institutions is a prerequisite for an effective and efficient management to the extent that it allows the direct participation of social partners in decision-making and supervision processes. Turkish social insurance institutions (with the exception of the Pension Fund) were established as institutions with "administrative and financially autonomous" management. The Workers' Insurance Institution established in 1945, Self-Employed Workers' Social In-

urance Institution (Bağ-Kur) established in 1971 and the Social Security Institution (SGK) established as a single-roof (umbrella) institution in 2006, and Turkish Employed Agency (İŞKUR), which is responsible for implementing unemployment insurance, are defined as administratively and financially autonomous institutions in their founding laws. The Turkish experience has shown that the legally regulated administrative autonomy of these organizations is not realized as de facto autonomy. On the one hand, the administrative autonomy area of these institutions, defined in the Institution's laws, was narrowed down by subsequent legal regulations, on the other hand, their administrations were placed under tutelage through direct political interventions. This two-way negative development has occurred with the same intensity in every period since its first establishment. The situation did not change after the social security reform made in 2006, and it reached a dimension that led to the alienation of the social parties involved in the management of the Institution and the social security system. In the 16 years that passed with the same period of political power, 16 different president of Institution being served has been a "symbolic indicator" of the weakening of administrative autonomy. As administrative autonomy weakened, a problem such as the old age pensioner that would have multifaceted effects

in the short, medium and long term, turned into a "dual problem" that concerns only the ones have political power and those who demand it. The Turkish social security system seems to have entered a period where reform discussions will come to the surface again.

**Keywords:** Social Security Institution (SGK), Administrative Autonomy, Social Partners, President of Institution, Legal Autonomy, Effective Autonomy.

## GİRİŞ

Türk sosyal sigorta sisteminin temel problem alanlarından birinin de kurumsal yapının organizasyonu başta olmak üzere "sistemin yönetimi" ile ilgili olduğu konusunda çok yaygın bir görüş vardır. Nitekim 1990'lı yıllardan itibaren sosyal sigorta sisteminin sorunlarının çözülmesine yönelik kapsamlı düzenlemelerin (reformların) hepsinde sistemin organizasyonu ve kurumsal yapısı ile ilgili tedbirlere de yer verilmiştir. 2006 yılında hayata geçirilen sosyal güvenlik reformunda da reformun bir ayağını, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısına yönelik düzenlemeler oluşturmuş, kurumsal yapıda "tek çatı" yönetimine geçilmiş ve sistemin yönetim sorunlarının çözülmesi amaçlanmıştır.

Sosyal sigorta (güvenlik) kurumlarının organizasyonu, kurumsal yapısı ve yönetim konuları iki boyutludur. Bu boyutlardan ilki bu

kurumların hukuki statüsü ile ilgilidir ve kuruluş kanunlarında "kamu tüzel kişiliğini haiz ve idari ve mali bakımdan özerk" kuruluşlar olarak tarif edilirler. İkincisi ise sosyal güvenlik hizmeti sunum sürecinde hizmetle ilgili olanların taleplerini hızlı ve kaliteli şekilde karşılamaya yönelik yönetim süreçleri ve işlemlerle ilgilidir. Sosyal sigorta kurumlarının kurumsal yapısını değiştirmeye yönelik düzenlemeler çoğunlukla hizmet sunum görevlerinin etkinliğini artırmaya yönelik olmuş, idari özerklik etkin ve verimli bir yönetim özelliği olarak değerlendirilmiştir. Hâlbuki ILO, sosyal tarafların yönetime katılmalarına imkân veren "idari özerkliği" iyi yönetimin vazgeçilmez unsuru olarak kabul etmektedir. Türk sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği, ilgili yasal düzenlemelerde "özenle vurgulanan" ancak uygulamada göz ardı edilen bir özellik olarak kalmaktadır. ILO'nun kişi olarak kapsamla ilgili "boşluğu-yetersizliği" vurgulamak için kullandığı "yasal ve fiili kapsam" (ILO, 2014: 165-166), terminolojisini kullanarak sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliğini değerlendirmek gerekirse, "yasal özerklik" olarak kalmakta, "efektif-fili özerklik" aşamasına geçmemektedir.

2022 yılında SGK'nin idari özerkliğinin yeniden ele alınmasını gerektiren iki önemli gelişme yaşanmıştır. Bunlardan ilki; son 5 yıldır yoğunluğu giderek artan ve 2023 yılında yapılacak seçim dolayısıyla ya-

sal düzenleme yapılma ihtimali çok yüksek olan emeklilikte yaşa takılanlar sorunu ile ilgili tartışmaların gelişme seyri, ikincisi ise Ağustos 2022 tarihi itibarıyla kuruluşundan bugüne kadar geçen 16 yıllık sürede 16'ncı Kurum Başkanı görevlendirilmesinin yapılmasıdır. İlki, sosyal sigorta sisteminin sürdürülebilirliğini doğrudan etkileyecek kapsamlı bir değişiklik ile ilgili tartışmalarda sistemin doğrudan ilgili taraflarının (paydaşlarının-özerk yönetim taraflarının) dışarda kalması, ikincisi ise tek ve güçlü bir siyasi iktidar döneminde Kurum Yönetiminin istikrar göstergesi olan en üst seviyedeki amiri, Kurum Başkanlarının görev süresinin ortalama 1 yıl sürecek şekilde sıklıkla değiştirilmesi ile ilgilidir.

2006 yılında hayata geçirilen sosyal güvenlik reformu, geçen 16 yıllık süreye rağmen başta finansman açıkları olmak üzere beklenen sonuçları vermekten uzak görünmektedir. Reform sürecinde öngörülme-ye bayram ikramiyesi verilmesi, alt sınır aylığının Kanun'da belirlenen seviyeden farklı şekilde belirlenme ihtiyacının duyulması, 5510 sayılı Kanun'da yürürlük tarihinden itibaren 82 defa düzenleme yapılmış olması ve emekli aylığı bağlanma yaşı ile ilgili kademeli geçişin değiştirilmesine yönelik tartışmalar önümüzdeki yıllarda Türk sosyal

güvenlik sisteminin sosyal sigorta ayağına yönelik sorunları artıracaktır. Bu sorunlardan her biri sebepleri ve sonuçları ile ayrı çalışmaların konusu olacak boyut ve derinlikte olan konulardır. Ancak bu çalışma, bir üstteki paragrafta dile getirilen iki gelişmeden hareketle sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliğini zayıflatan gelişmelerin gelecek dönemlere yönelik olumsuz etkilerini tartışmaya yönelik olarak hazırlanmıştır. Çünkü bu sorun alanı, diğer sorun alanlarının da kaynağını teşkil eden bir sorundur.

Sosyal sigorta kurumlarının<sup>1</sup> özerkliği, sosyal güvenlik sistemlerinin iyi yönetiminin ön şartı olarak kabul edildiği için, çalışmada önce sosyal güvenlik sistemleri bakımından iyi yönetimin önemi ve kapsamı ele alınmış, özerk yönetimin bu iyi yönetim yaklaşımı içindeki yeri ele alınmıştır. Türk sosyal güvenlik sisteminde özerklik sorunu bugünün sorunu olmadığı için konu, tarihi gelişim süreci içinde reform öncesi ve sonrası dönem olarak ayrı ayrı ele alınmıştır.

## 1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE İYİ YÖNETİM

ILO'nun 2001 tarihli, "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Uzlaşma -Social Security: a new concensus" Raporu'nda Komite; ILO'nun yeni yüzyılda sosyal güvenlikle ilgili çok yönlü

<sup>1</sup> Çalışma konusu esasen sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği sorunu olmakla birlikte, reform sonrasında farklı sosyal sigorta kurumlarının birleştirilerek tek kurum haline getirilmesi ile oluşan yeni kuruma Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) adı verilmesi dolayısıyla, metin içinde zaman zaman sosyal güvenlik ile sosyal sigorta kurumları kavramlarının birbirini yerine kullanılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

faaliyetlerinin olacağı beklentisinde olduğunu; ancak bu faaliyetlerin sosyal güvenlikle ilgili yeni standartları belirlemeye yönelik "yeni hukuki belgeler (sözleşme ve tavsiye kararları) hazırlama" şeklinde değil, daha önceki Sözleşme ve Tavsiye Kararları'nda yer alan mevcut sosyal güvenlik standartlarının, ILO'nun "düzgün iş-insana yakışır iş" hedefleri doğrultusunda hayata geçirilmesi üzerine yoğunlaşacağını belirtmiştir (ILO, 2001: v). ILO'ya göre sosyal güvenlik haklarının kullanımı bakımından yasal kapsamla (legal coverage) efektif-fili kapsam (effective coverage) arasındaki farkın (uçurumun) büyüklüğü sosyal güvenlik hakkının uluslararası ve ulusal düzeydeki hukuki belgelerle garanti altına alınmış olmasının yeterli olmadığını ortaya koymuştur. ILO; sosyal güvenlik hakkının fiilen kullanılabilmesinin öncelikle "herkesin sosyal güvenlik kapsamına alınması" hedefinin gerçekleştirilmesi halinde mümkün olacağı gerçeğinden hareketle yeni dönemde çalışmalarını sosyal güvenliğin kapsamının kişi olarak genişletilmesi üzerinde yoğunlaştırmış (ILO, 2001: v) ve 2001 yılında "Herkes İçin Küresel Sosyal Güvenlik Kampanyası" programını başlatmıştır.

Sosyal güvenlik hedefleri bakımından yasal kapsamla efektif (fili) kapsam arasındaki boşlukların giderilmesi ve kişi olarak sosyal programlarının kapsamının genişletilmesi çabaları sosyal güvenlikle "iyi

yönetim" arayışlarını beraberinde getirmiştir (UN, 2021: 4). Sosyal güvenlik bakımından iyi yönetim; kişi olarak kapsam bakımından yasal ve efektif kapsam arasındaki boşlukları ortadan kaldıran ve kişilerin sosyal güvenlik haklarına erişimi ve kullanımını bakımından "yeterli korumayı" sağlayan yönetimdir (UN, 2021: 4). Nitekim ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili son hukuki belgesi olan 2012 tarih ve 202 sayılı "Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararı"nda, ülkelerin takip edeceği sosyal koruma (güvenlik) politikaları ile Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA) tarafından geliştirilen iyi yönetim ilkelerinin uyumlu olmasının önemini vurgulamıştır (UN, 2021: 5). Sosyal güvenlik sistemleri bakımından "iyi yönetim", kendisi bir amaç değil, ILO'nun evrensel sosyal güvenlik haklarına erişim amacına hizmet eden bir araçtır.

ILO; sosyal güvenlik sistemlerinin yönetim modeli konusunda "tek doğru bir model" olmadığını, her ülkenin ekonomik gelişme seviyesi, tarihsel gelişim süreci ile kendi sosyal ve kültürel tercihlerine uygun olarak "en yüksek sosyal korumayı sağlayacak" sosyal güvenlik modelini uygulayabileceği, ancak ülkeler hangi modeli benimserlerse benimsesinler, önemli olanın ILO'nun temel standartlarına uygun sosyal güvenlik garantisi sağlayacak bir yönetim yapısına sahip olmalarıdır görüşünü savunmaktadır (ILO, 2001: 2). ILO için iyi yönetim; daha yüksek sosyal gü-

venlik garantisine kavuşmanın tek yolunun daha fazla kaynak transferi olduğu yönündeki geleneksel-klasik yaklaşımın aksine, mevcut kaynakların daha verimli ve etkin kullanımı ile sosyal güvenlik kurumunun seviyesinin ve standardının yükseltilmesinin yoludur. Nitekim ILO'ya göre birçok ülkenin sosyal güvenlik sistemlerinin performans düşüklüğü, bilinen ekonomik (kaynak yetersizliği gibi) ve politik faktörlerin ötesinde kurumsal yapının yanlış organizasyonu ve kötü yönetiminden kaynaklanmaktadır (ILO, 2010: 8). ILO'nun "iyi yönetim ilkesi" özellikle kaynak yetersizliği dolayısıyla sosyal güvenlik haklarını geliştirmekte zorlanan gelişmekte olan ülkeler için yeni bir "sorun çözme kapısı-çıkış yolu" olmuş, ILO da bu ülkelere yönelik bölgesel gelişme farklılıklarını da dikkate alan "teknik destek" çalışmalarını artırmış, bu amaçla programlar düzenlemiştir (ILO, 2005; ILO, 2010).

ILO'nun sosyal güvenlik kurumlarının iyi yönetimi ile ilgili yaklaşımı üç boyutludur. Bunlar (ILO, 2010: 8-9);

- Sosyal koruma (güvenlik) politikalarının belirlenmesinde ülkelerin stratejik ve makro politika tercihleri arasında denge kurulması,
- Kurumsal düzenlemelerde sosyal güvenlik kurumlarının yönetim hiyerarşisinin ve tarafların (paydaşların) yönetim ve kararlara katılma süreçlerin belirlenmesi,
- Yönetimsel süreçlerin

(kayıtlı çalışmanın sağlanması ve primlerin etkin olarak toplanması vb.) etkili şekilde kurulması, olarak sayılmıştır. Bu boyutlara ISSA tarafından geliştirilen "yönetişim ilkeleri" dâhil edilerek "iyi yönetim" anlayışının çerçevesi somutlaştırılmıştır. Bu çerçevede;

- Sosyal güvenlikle ilgili her türlü kurum ve kuruluş arasında yatay ve dikey koordinasyonun sağlanması,
- Ekonomik ve sosyal planlarla ilgili politikalarda sosyal adalet ve dayanışmayı sağlama ile ekonomik-mali sürdürülebilirlik arasında denge sağlanması,
- Sosyal güvenlik programlarının yönetiminde yer alan tarafların (paydaşların) üstlendikleri görevlerle ilgili yetkilerinin ve yükümlülüklerinin açık bir "hesap verilebilirlik" anlayışı ile belirlenmesi,
- Sosyal güvenlik haklarına erişim, mali kaynakların kullanımı, gelir ve aylıkların belirlenmesi gibi temel konularda şeffaf bir yönetim sağlanması,
- Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasında eşit davranma ilkesi ve gelecek dönemlere yönelik öngörülebilirliğin sağlanması,
- Sosyal güvenlik sisteminin taraflarının veya temsilcilerinin geniş ve kapsayıcı bir sosyal diyalog mekanizması içinde karar alma süreçlerine katılımının sağlanması, önceliklerine yer verilmiştir (ILO, 2021: 4-5). ILO, bu çerçeveyi, 202 sayılı Tavsiye Kararı'nda temel esasları

belirlenen yeni "sosyal koruma tabanları" yaklaşımının etkin şekilde hayata geçirilmesi amacıyla çizmiştir.

İyi yönetim anlayışı, genel olarak sosyal güvenlik (koruma) sistemleri için kullanılmakla birlikte bir yönetim şekli olarak tam karşılığını primli rejimler yani sosyal sigorta kurumlarının yönetiminde bulmuştur. Çünkü iyi yönetim anlayışının merkezinde yer alan "geniş katımlı sosyal diyalog yoluyla sosyal tarafların doğrudan yönetime katılımı" ancak primli rejimler, yani sosyal sigortalar için geçerlidir. Çünkü tarihi gelişim sürecinde bu kurumların yönetim organları daha başlangıçta, çok taraflı (üçlü) katılımı esas alan bir yönetim yapılanması ile oluşturulmuşlardır (ILO, 2001: 25).

Tarihi gelişim süreci içinde sosyal sigorta kurumlarının organizasyon yapılarının, sistemle doğrudan ilgili tarafların (devlet, işverenler ve işçiler) bu kurumların yönetim ve karar mekanizmalarına katılımına imkân verecek şekilde, özerk-otonom idari yapılar olarak oluşturulması, ILO'nun iyi yönetim yaklaşımının hayata geçirilmesini kolaylaştıran "tarihi alt yapıyı" hazır olarak sunmuştur. ILO, iyi yönetimle ilgili bütün teknik destek çalışmalarının içeriğini ve çerçevesini sosyal sigorta kurumlarının çok taraflı (üçlü) katılım esasına göre oluşturulmuş özerk yönetim yapısını güçlendirmek için belirlemiştir (ILO, 2001: 27; ILO, 2020: 10), hizmet sunumuna

yönelik iyileşmeleri bu güçlü yapının doğal sonucu olarak görmüştür. Bu bakımdan sosyal sigorta kurumlarının özerk yönetimi ile iyi yönetim birbirini tamamlayan iki temel yönetim ilkesi ve başarı kriteri olarak değerlendirilmektedir.

## **2. ÖZERK YÖNETİM, SOSYAL SİGORTALARIN YÖNETİMİNDE ÖZERKLİK İLKESİ VE TARAF-LARIN ROLLERİ**

Kamu yönetiminde bağımsız idari otoritelere (idari özerkliği olan kurumlara) yer verilmesi, 1970'li yıllarda ortaya çıkan ve geleneksel devlet yönetiminde yaşanan dönüşümün sonucu olarak değerlendirilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2012: 258). Yeni yönetim yapısının girdiği alanlar temel hak ve özgürlüklerin doğrudan kullanımı ile ilgili haberleşme, insan hakları, enerji, rekabet, telekomünikasyon, bankacılık ve finans sektörü gibi alanlar olarak belirlenmiş ve bu sektörlerde faaliyet gösteren kurumları "baskı gruplarının" objektif ve tarafsız yönetim ilkesini zedeleyecek müdahalelerinden kurtarma yöntemi olarak tarif edilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2012: 260). Bağımsız idari otoritelerin özellikleri;

- Siyasi iktidarın ve diğer aktörlerin müdahalelerini sınırlandıran idari bağımsızlık özelliği,
- Faaliyet alanları ile ilgili düzenleyici kuralları belirleme ve denetleme yetkisine sahip olmalarına imkan veren regülasyon özelliği,

olarak belirtilmekte, bunlardan idari bağımsızlık özelliği, kurumlarda görev alanların atanma usulleri ve görev sürelerinin diğer kamu görevlilerinden farklılığını ifade eden organik bağımsızlık ve kamunun klasik hiyerarşik yönetim ve vesayet denetimine tabi olmamaları anlamına gelen işlevsel bağımsızlık olarak açıklanmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2012: 266-272). Bu kurumlar karar organlarının şekline göre, faaliyet alanlarına göre ve regülasyon özelliğine göre sınıflandırılabilir. Türkiye'de çok bilinen kurumlara RTÜK (Radyo Televizyon Üst Kurulu), BBDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu), SPK (Sermaye Piyasası Kurulu), EPDK (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu) örnek verilmektedir (Parlak ve Sobacı: 2012: 272-273).

Klasik kamu yönetiminde özerk kurumların (bağımsız idari otoritelerin) ortaya çıkışı 1970'li yıllarda gündeme gelmesine rağmen sosyal sigorta kurumları ilk kuruluşlarında idari ve mali bakımdan özerk kurumlar olarak oluşturulmuşlardır. Özerk yönetim ilkesi, Almanya'da 1883 yılında kurulan ilk sigorta kolu, hastalık sigortası ile başlamış, takip eden yıllarda sosyal sigorta kurumlarını oluşturan diğer ülkelerce de benimsenmiştir. ILO'da sosyal güvenlikle ilgili düzenleyici hukuki kurallarda özerk yönetim ilkesine vurgu yapan hükümlere sıklıkla yer vermiştir. Nitekim ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asga-

ri Normları Sözleşmesi'nde yer verilen hastalık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm gibi bütün sosyal yardımların ihtiyaç sahiplerine teminini sağlayacak kurumsal yapılanmanın özelliklerini özerk-bağımsız yönetim tarifine uygun olarak belirlemiştir. Sözleşmede ayrıca bir özerk yönetim ifadesini kullanmadan idari özerkliğin tanımı ve kapsamını belirleyen hükümlere yer vermiştir. Nitekim, Sözleşmenin 72'nci maddesinde "Yardımların idaresi, parlamentoya karşı sorumlu bir devlet dairesine veya usul ve esasları kamu yöneticileri tarafından belirlenmiş bir müesseseye bırakılmamışsa, korunan kimselerin temsilcileri doğrudan doğruya idareye katılabilecekleri gibi yasalarla belirlenen şartlarda istişari bir yetkiyle de idareye katılabilirler. İşverenlerle kamu idarecilerinin yönetime katılmalarının usul ve esasları da ayrıca ulusal yasalarla düzenlenebilir", hükmü yer almıştır. 102 sayılı sözleşme, yukarıda ilgili sosyal sigorta kurumunun idari yapısını düzenleyen hüküm dışında her bir sigorta kolundan sağlanan sosyal yardımların yapılması ile ilgili esasların belirlenmesi konusunda da kamu görevlilerinin işverenler ve çalışanlarla birlikte karar almaları gerektiği hükmüne yer vermiştir (102, m.6).

ILO özellikle 2000'li yıllardan itibaren, sosyal güvenlik sistemlerinin yönetimi ile ilgili bütün yayınlarında, ilgili tarafların yönetime katılması



anlamındaki özerkliği, iyi yönetimin ve yönetim etkinliğinin temel unsurlarından biri olarak kabul etmiş (ILO, 2001: 25), ilk defa sosyal güvenlik sistemi kuracak ülkelerle, mevcut sistemlerinde yönetsel reformlar yapacak ülkelere bu kurumların idari özerkliğini artıracak tedbirlere ağırlık vermelerini tavsiye etmiştir (ILO, 2010: 27).

ILO bakımından sosyal güvenlik kurumlarının özerk yönetimi, sosyal güvenlik sisteminin taraflarının (paydaşlarının) yönetim, karar ve denetim süreçlerine doğrudan katılımı anlamına gelmektedir. Özerk yönetim, ILO için yeni değildir ve ilk kuruluşundan itibaren çalışma hayatının bütün sorunlarının, devletle birlikte ilgili tarafların da katıldığı "üçlü temsil" esasına dayanan sosyal diyalog yöntemiyle çözülmesini (ILO, 2001: 25, 41, 96) çalışma hayatında barışın temel unsurlarından biri olarak kabul etmiştir. Sosyal diyalogun sosyal sigorta kurumlarının yönetimine yansımaları, bu kurumların karar süreçlerinde ve yönetim-denetim organlarında tarafların doğrudan temsil edilmeleri şeklinde olmuştur. Çalışma hayatındaki "üçlü temsil-katılım" (devlet, çalışanlar ve işverenler) ilkesi, sosyal güvenlikte tarafların çokluğu dolayısıyla "çoklu temsil-katılım" ilkesine dönüşmüştür. Nitekim, sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve karar süreçlerinde yer alacak tarafları: (1) devlet, (2) işverenler, (3) işçiler (sigortalılar-prim ödeyenler), (4) faydalananlar

(pasif sigortalılar-gelir ve hizmet alanlar) ve (5) Kurum yönetimi olmak üzere " beşli temsil-katılım" olarak belirlemiştir (ILO, 2010: 10).

ILO'ya göre sosyal sigorta kurumlarının yönetiminde yer alan farklı taraflar için belirlemiş olduğu yönetsel rol ve sorumluluk paylaşımı sosyal sigorta kurumlarının "iyi yönetiminin" sinerjisini oluşturacak, yönetim süreçlerinde ortaya çıkacak çatışma konuları "karşılıklı menfaat dengesi sağlama zorunluluğu" ile kabule-rızaya dayalı bir anlayışla çözülecektir (ILO, 2010: 12). Sosyal güvenlik sistemlerinin finansal, mali ve ekonomik sürdürülebilirliğini sağlayacak bu roller ve yükümlülükler bakımından özerk yönetimin taraflarından beklenenler şunlardır (ILO, 2010: 10-13);

- Özerk yönetimin anahtar role sahip tarafı olarak **devletten beklenen**; sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısının ve yasal çerçevesinin oluşturulması, sosyal güvenlik politikalarının ve önceliklerinin belirlenmesi, kurumların faaliyetlerini sürdürebileceği uygun mali ve finansal ortamın sağlanması, kurumlar üzerindeki gözetim, denetim ve garantör olma sorumluluklarını yerine getirmesidir.

- Sosyal taraf temsilcileri olarak **işçi ve işveren sendikalarından** (örgütlerinden) **beklenen**; işverenlerin prim ödeme ve kanunla belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeleri, işçilerin kayıtlı çalışma, prim ödeme ve hak kazanma şartlarına uygun

davranmalarınıdır.

- Sosyal güvenlik sistemin-den **gelir ve hizmet alan yararlanıcılardan beklenen;** karar alma süreçlerine katıldıkları sosyal sigorta programlarının performanslarını artıracak yönetim ve gözetim görevlerini layıkıyla yerine getirmeleridir.

- **Sosyal güvenlik kurumları yönetimlerinden beklenen;** sigortacılık işlemleri ile ilgili olarak sigortalıların ve işverenlerin kayıt altına alınması ve haklar ve yükümlülüklerin takibini sağlayacak düzenli kayıtlarının tutulması, primlerin tahakkuku ve tahsilinin gerçekleştirilmesi, yararlanıcıların (pasif sigortalılar) parasal hakları ile ilgili ödemelerin zamanında yapılması ve hizmetleri sunmasıdır.

Sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği, hükümete karşı sorumluluğu olmaması, denetimden uzak olması anlamına da gelmektedir (ILO, 2005: 24). Bütün diğer kamu kurumları gibi, sosyal sigorta kurumları da idareye karşı hesap verme yükümlülüğüne tabidirler. Özerklik tamamen denetimden uzak olma, yönetim iyileştirilmelerine yönelik düzenlemelere kapalı olma anlamında değildir. Sosyal güvenlik kurumlarının özerkliğinin güçlendirilmesi, bu kurumların yalnızca devlet tarafından değil sosyal seçimlerle görevleri meşrulaştırılan sosyal taraf temsilcilerinin de yönetime katılımı ile gerçekleştirilmesi ile mümkün olacaktır (BDA, 2022). İlk sosyal sigortalı kuran Almanya'da

sosyal sigorta kurumları bakımından 100 yılı aşan yönetim tecrübesi, idari özerkliğinin artırılması ile yönetim etkinliğinin artması arasında doğrudan bir ilişki olduğu (BDA, 2022), sonucunu ortaya koymuştur.

### 3. TÜRK SOSYAL SİGORTA KURUMLARININ KURULUŞ KANUNLARINDA İDARİ ÖZERKLİK

Maliye Bakanlığı içinde bir genel müdürlük olarak oluşturulan Emekli Sandığı hariç bütün sosyal sigorta kurumları, daha ilk kuruluşlarında özerk yönetim ilkesi ile kurulmuşlardır. İşçilerin sosyal güvenliğini sağlamak için kurulan İşçi Sigortalı Kurumu (İSK), kendi adına bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan Bağ-Kur ve İşsizlik Sigortası Kanunu'nu uygulamakla görevli İŞKUR; idari ve mali bakımdan özerk kurumlar olarak kurulmuşlardır. Ancak bu çalışmada, anlamlı bir karşılaştırma yapılabilmesi için reform öncesi dönem kurumlarından yalnızca İSK ve devamı Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ile reform sonrası dönemde oluşturulan SGK'nin idari özerkliği incelenmiştir.

16 Temmuz 1945 tarih ve 6058 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4792 sayılı "**İşçi Sigortalı Kurumu Kanunu**"nın kuruluş maddesine göre; "Kurum (İSK), Bu kanun (4792) ve özel hukuk hükümlerine tabidir. Mali ve idari bakımdan muhtardır ve tüzel kişilikte bir kamu kurumudur (m.1)." İSK'nin organları; Genel Müdürlük Kurulu, Genel Müdürlük Kurulu,

Yönetim Kurulu ve Genel Kurul olarak belirlenmiştir (m.2). 1964 yılında 506 sayılı Kanun'la (m.136) Kurumun ismi Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak değiştirilmiş, ancak idari ve mali bakımdan özerk (muhtar) yönetim ilkesi korunmuştur.

1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la sosyal sigorta hak ve yükümlülüklerine yönelik düzenlemelerin devamı olarak sosyal sigorta kurumlarının yönetim yapısı ile ilgili kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu değişiklikler o dönemin özel şartları dolayısıyla aynı tarih ve sayılı Resmi Gazete'de (RG) (4.10.2000 tarih ve 24190 sayılı Mükerrer RG) yayımlanan 616, 617, 618 ve 619 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile gerçekleştirilmiştir. Nitekim, 616 sayılı **"Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"**nin, Kuruluş başlıklı 1. maddesinde Başkanlık statüsünde düzenlenen yeni Kurum (SSK), "... kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı" olarak tanımlanmış ve Kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na (ÇSGB) bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) ilgili kuruluşu olarak nitelendirilmiştir. 616 sayılı KHK'da da Kurumun organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık olarak belirlenmiştir (m.3).

616 sayılı KHK'nın Anayasa

Mahkemesi'nce (AYM) iptali üzerine, 6 Ağustos 2003 tarih ve 25191 sayılı RG'de yayımlanan 4958 sayılı **"Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda da"** Kurum "... kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi..." sosyal sigorta kurumu olarak tanımlanmıştır (m.1). Başkanlık statüsündeki Kurumun organları da Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık olarak belirtilmiştir (m.3).

Halen faaliyette olan ve SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın kurumsal varlıklarına son veren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu da (RG.20.05.2006/26173); Sosyal Güvenlik Kurumu'nu; "... kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, ...ÇSGB'nin ilgili kuruluşu" olarak tanımlamıştır (m.1). Kurumun organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık olarak belirlenmiş (m.4), bu organların dışında sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları hakkında görüş bildirme görevi verilen bir istişare organı olarak oluşturulan "Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu"na yer verilmiştir (m.26). 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi'ne geçildikten sonra 15 Temmuz 2018 tarih ve 30479 sayılı RG'de yayımlanan 4 sayılı, "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)"nin 30'uncu bölümünde SGK ile ilgili düzenleyici hükümlere yer verilmiş,

Kurum'un hukuki statüsü ve idari ve mali özerkliği aynen korunurken (m.403), yönetim organları da aynı şekilde Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık olarak belirlenmiştir (m.406), ancak Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu kaldırılmıştır.

1945 yılında İSK ile başlayan ve 2006 yılında SGK ile nihayetlenen süreçte sosyal sigorta kurumlarının hukuki statüsü ile ilgili bütün yasal düzenlemelerde "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali bakımdan özerk (muhtar) kuruluşlar" oldukları hükmü yer almıştır. Sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliğini somutlaştıran bir başka hüküm de bu kurumların ilgili bakanlıkla hiyerarşik ilişkilerinin niteliği bakımından "ilgili kuruluş olma" özelliği kuruluş kanunlarında yer almıştır. Sosyal sigorta kuruluşları ile ilgili bakanlık arasındaki "ilgili kuruluş olma" statüsü önce 2000 yılında çıkarılan KHK'lerle, 2003 yılında KHK'lerin iptali ile sonrası çıkarılan 4956 ve 4958 sayılı Kanunlarla değiştirilmiş, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun "ilgili kuruluşları" olarak tanımlanmıştır.

5502 sayılı Kanun SGK; SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tarafından yürütülen sosyal sigortacılık hizmetlerinin yanı sıra sosyal güvenlik politikalarının oluşturulmasına yönelik görevleri bulunan "çift görevli-fonksiyonlu" yeni bir Kurum

olarak oluşturulmuştur. SGK'nin de, daha önceki sosyal sigorta kuruluşları gibi, "ÇSGB'nin ilgili kuruluşu" (m.1) olarak tanımlanmıştır. Bu hüküm 4 sayılı CBK'de de korunmuş ve SGK "ÇSGB'nin ilgili kuruluşu" (m.403) olarak tanımlanmıştır.

Sosyal sigorta kurumlarının "idari ve mali özerklik" özelliği ile ilgili olarak ilgili kanunlarda açık bir tarif yoktur. Kamu idaresi bakımından mali özerklik; kurumların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmelerine imkân veren kendilerine has gelir ve giderlerinin olması; idari özerklik ise daha hızlı karar almaları ve kararlarını etkili şekilde yürütebilmelerine imkân veren özellik olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2011: 863). İdari ve mali özerklik, sosyal güvenlik kurumlarını "kendine has bir tüzel kişilik" haline getirmekte, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında kaldıkları ölçüde üstlendikleri kamu hizmetini etkili ve verimli şekilde yerine getirmelerine imkân vermektedir (Gözler, 2011: 847).

Bu çalışma bakımından sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği; sosyal güvenlik sisteminin doğrudan ilgili taraflarının (prim ödeyen sigortalılar ve işverenler ile aylık alanlar ve hizmetlerden yararlananlar) devletle birlikte bu kurumların idari organlarında temsil edilmeleri, karar ve yönetim süreçlerine katılmaları olarak değerlendirilmektedir. Kurumların idari özerkliklerinin ne ölçüde hayata geçirildiği, sosyal tarafların temsil oranları ve dene-

tim-karar süreçlerindeki etkileri üzerinden değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme 2006 öncesi dönemde SSK, sonrasında ise SGK esas alınarak, karşılaştırmalı olarak yapılmaktadır.

#### **4. SOSYAL SİGORTA KURUMLARININ YÖNETİM ORGANLARINDA İDARİ ÖZERKLİK**

##### **4.1. Reform Öncesi Dönem**

Sosyal sigorta kurumlarının kuruluş yasalarında düzenlenen idari özerkliğinin, "yasal özerklikten fiili özerliğe" dönüşmesi; bu kurumların yönetim organlarının yapısı, görevleri ve sosyal tarafların bu organların yönetim ve karar süreçlerindeki görevleri, yetkileri ve temsil oranları ile yakından ilgilidir.

##### **4.1.1. Genel Kurullar ve İdari Özerklik**

4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu'na göre Kurum Genel Kurulu; eşit sayıda ve en az 15'er kişi olmak üzere çeşitli sektörlerdeki işçi ve işverenlerce seçilen temsilcilerinden (sosyal taraflar); Çalışma Bakanlığı başta olmak üzere Kurumla ilgili bakanlıkların ilgili daire başkanlarından (6 kişi) ve iş hukuku, sosyal ekonomi ve sigorta alanlarında uzman bir veya birkaç öğretim üyesinden oluşmuştur (m.12). Bu sayılara göre genel kurulda çoğunluk sosyal taraf temsilcilerinden işçiler ve işverenler lehine oluşmuştur. Her yıl en geç nisan ayı sonuna kadar Çalışma Bakanı'nın çağrısı üzerine

toplanan Kurulun (m.13) görevleri;

- Kurumun bilanço ve hesaplarının denetlenmesi onaylanması (ibra edilmesi),

- Sağlık tesisleri ve sosyal tesislerin yapılmasına yönelik yönetim kurulu teklifleri ile ilgili karar vermek ve

- İşçi sigortaları ile ilgili görüş ve dileklerini bildirmek olarak belirtilmiştir (m.14).

Bu görevlerden 2'ncisi ve 3'üncüsü Bakan onayı ile yürürlüğe girmesine rağmen Kurulun, Kurumun bilanço ve faaliyet raporlarının onaylanması (ibra edilmesi) ile ilgili olan görevi, idari özerkliğinin en somut göstergesi ve uygulama alanını oluşturmaktadır. Ancak düzenleme o yıllarda idari özerklik bakımından yeterli görülmemiş ve Genel Kurul'un (GK) ibra yetkisi dışında bütün kararlarının istişari nitelikte olmasının işçi sigortalarının politikasını yönlendirmede yetersiz kalacağı belirtilmiştir (Talas, 1956). Zaman içinde bu yetersiz olan özelliği kaldırılmış ve Genel Kurul'un idari özerkliği zayıflatılmış ve sembolik hale getirilmiştir. Nitekim İSK'nin idari özerkliğini zayıflatılan 2 önemli düzenleme 20 Temmuz 1960 tarih ve 10556 sayılı RG'de yayımlanan 23 sayılı Kanun (Yelek ve İçmez, 2021: 12) ve 19 Haziran 1986 tarih ve 19139 sayılı RG'de yayımlanan 3300 sayılı Kanun'la gerçekleştirilmiştir. Bu arada, 28.6.1978 tarih ve 2158 sayılı Kanun'la SSK Genel Kurulu'nda Kurum'dan gelir ve aylık almakta olanların (pasif sigortalıla-

rın) 10 üye ile GK'de temsiline imkân verilmesi (Fişek ve diğerleri, 1997: 56), sosyal tarafların temsili bakımından SSK Genel Kurulu'nun idari özerkliği güçlendiren "sınırlı bir düzenleme" olarak kalmıştır.

1960 Devrimi sonrası topyekûn kamu idaresini yeniden düzenlemeye yönelik 23 sayılı Kanun (RG, 10556; 20/7/1960), yalnızca İSK'nin değil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının idari yapıları ile ilgili köklü değişiklik getirmiş, bu kapsamda İSK Genel Kurulu'nun denetleme ve ibra yetkisi kaldırılmış, ibra yetkisi o zamanki ismi Yüksek Murakabe Kurulu olan Yüksek Denetleme Kurulu'na verilmiştir (Fişek ve diğerleri, 1997: 56). 3300 sayılı Kanun'la, 1964 yılında ismi Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak değiştirilen İSK'nin Genel Kurulun temsil yapısı ile çalışma usul ve esasları yeniden belirlenmiştir. Genel Kurula katılan sosyal taraf temsilcileri sayıca artırılarak 50'ye çıkarılırken (3300, m.1), Genel Kurulun toplantı yapma sıklığı 3 yılda bir olarak değiştirilmiştir (3300, m.2). Kanun'la, Kurulun görevleri yeniden belirlenerek ibra organı olma özelliği kaldırılmış, görüş bildiren ve istişari mahiyette kararlar alan, yönetim kurulunun seçime gelen asil ve yedek üyelerini seçen bir kurul haline dönüştürülmüştür (3300, m.3). SSK'nin sorunlarının kamuoyu gündemine taşındığı Genel Kurul toplantılarının 3 yılda bir toplanmasına yönelik düzenleme yasal özerkliğin ötesinde "efektif-fili

özerkliği" ortadan kaldıran önemli değişikliklerden biri olmuştur.

Aynı Kanun'la, Genel Kurul kararlarının Bakan onayı ile yürürlüğe girmesine yönelik düzenleme "GK görüşmelerinin sonuçları raporla tespit edilir, bu raporlar ÇSGB ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna gönderilir" şeklinde değiştirilmiştir (3300, m.3). Bu düzenlemelerle GK'nin denetleme yetkisinin kaldırılması, temsil bakımından sosyal taraflar lehine olan aritmetik çoğunluğun anlamını ortadan kaldırmış, sosyal tarafların karar alma ve denetimle ilgili yetkilerinin sınırlandırılması bakımından idari özerklik ilkesini zayıflatmıştır (Fişek ve diğerleri, 1997: 56).

#### **4.1.2. Yönetim Kurulu ve İdari Özerklik**

Genel Kurulun ibra organı olmaktan çıkarılması, Yönetim Kurulunun (YK) en yüksek yönetim, karar ve yetki sorumluluğunu taşıması, Kurumun idari özerkliği ile ilgili tartışmaların yönetim kurulunun görev ve yetkileri ile üye sayısı ve sosyal tarafların temsil oranları üzerinden yürütülmesi sonucunu doğurmuştur. Nitekim, geçmiş dönemlerde 4792 sayılı Kurum Kanunu'nun en fazla değişiklik yapılan hükmü YK'de yer alan sosyal taraf temsilcilerinin üye sayıları ile ilgili 10'uncu maddesi olmuştur (Fişek ve diğerleri, 1997: 53). YK üye sayıları ve temsil oranları siyasi iktidarların tercihlerine bağlı olarak değiştiril-

miştir. Nitekim, SSK yönetiminde sosyal tarafların temsiline önem veren hükümetler Kurul toplam üye sayısını ve sosyal taraf temsilci sayısını artırırken (1978-2158 sayılı Kanun-10 kişi); YK'nin hızlı karar almasını önemseyen hükümetler üye sayısını ve sosyal taraf temsilci sayısını azaltmıştır (1982-2645 sayılı Kanun-5 kişi). 2006 yılına kadar olan dönemde İSK ve SSK'nin YK toplam üye sayısı ve sosyal taraf temsilcilerinin sayısı bakımından yapılan değişiklikler Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1'de dikkat çeken ilk hu-

sus, Kurulun toplam üye sayısı ne olursa olsun, Kurum yönetiminde yer alan devlet temsilcileri sayısı, iki dönem dışında her zaman diğer bütün sosyal tarafların toplam sayısından daha fazla olmuştur. Bu denge- nin devlet temsilcileri lehine en fazla bozulduğu yıl 2000 yılında 616 sayılı KHK ve 2003 yılında 4958 sayılı Kanun'la yapılmış ve 8 kişilik yönetim kurulunun 5 üyesi devlet temsilcisi olarak Kurulda yer almıştır.

Kurum yönetim kurulunun idari özerkliği ile ilgili bir başka önemli değişiklik 1.1.1993 tarih ve 3918 sayılı

**Tablo 1.** İSK (1945-1964) ve SSK'nın (1964-2006) Yönetim Kurulu Üye Sayıları

Yıl	Devlet (Hükümet)	İşçi	İşveren	Kurum Çalışanı	Aylık Alanlar	Toplam Üye Sayısı
1945	5	1	1	Yok	Yok	7
1950	4	2	2	Yok	Yok	8
1960	3	2	2	Yok	Yok	8 (7)
1978	4	2	2	1	1	10
1982	3	1	1	Yok	Yok	5
1993	4	1	1	Yok	1	7
2000	5	1	1	Yok	1	8

**Kaynak:** Fişek ve diğerleri, 1997: 53; Çelik, 2006: 59; Yelek-İçmez, 2021: 12'den derlenmiştir.

Kanun'la gerçekleştirilmiştir. 4792 sayılı Kanun'un ilk halinde Yönetim Kurulu Başkanı, Kurulun doğal üyesi genel müdür dışında diğer yönetim kurulu üyeleri tarafından seçilirken, 3918 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten sonra atama yoluyla gelen

Kurum Genel Müdürü (Başkanı) aynı zamanda YK'nın başkanı olarak belirlenmiştir. YK'de yer alan sosyal taraf temsilcilerinin Yönetim Kurulu Başkanını belirleme yetkisi alınarak YK'nin idari özerkliği zayıflatılmıştır.

### 4.1.3. Kurum Genel Müdürleri ve İdari Özerklik

Sosyal sigorta kurumlarının gerek kişi olarak kapsam, gerekse kullandığı mali kaynakların büyüklüğü, Kurum yönetiminin yüzünü oluşturan Kurum genel müdürlerini (başkanlarını) Kurumla özdeş hale getirmektedir. Kurum genel müdürlere ve başkanlarının görev yetkinlikleri/başarıları veya başarısızlıkları, kurumun başarısına yönelik değerlendirmeleri etkilemekte, kişisel başarı-başarısızlıkları kuruma mal edilebilmekte, genel müdürleri diğer üst düzey kamu bürokratlarından ayrı bir konuma getirmektedir.

4792 sayılı Kanun'un ilk halinde genel müdürün görevi, "Kurumun bütün işlerini Yönetim Kurulunun gözetimi altında yürütme, mahkemeler, adalet ve idare makamları ve diğer gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil etme" (m.5), belirlenmişken, genel kurulun karar alma yetkisini yönetim kuruluna devreden değişiklikler, yönetim kurulunun görev ve yetkilerinin genel müdür ve başkana devri sonucunu doğurmuş, yönetim kurullarınca yerine getirilmesi gereken görevlerin bir kısmı müdür veya başkana devredilmiştir. Bu devir kurum genel müdürünün de kurum yönetim ve karar alma sürecindeki etkinliğini artırmıştır.

1990'lı yıllarda, SSK'nin genel müdürlük yerine başkanlık şeklinde örgütlenmesi, sigortacılık ve sağlık hizmetleri ile fon yönetiminin ayrı

birimler tarafından yürütülmesinin Kurumun idari ve mali özerkliğinin korunması açısından önemli olduğu, sahip olduğu bütçe büyüklüğü dolayısıyla klasik bir genel müdürlük örgütlenmesinin SSK'nin sağlıklı yönetimine imkân vermediği görüşleri dile getirilmeye başlamıştır (Kılıçdaroğlu, 1998). 2000 yılında 616 sayılı KHK ile SSK'nin genel müdürlük yerine başkanlık olarak teşkilatlanması görüşlerin devamı olarak hayata geçirilmiştir.

4 Ekim 2000 tarih ve 616 sayılı KHK, Kararnamenin Başkanlık başlıklı 9'uncu maddesinde SSK Genel Başkanlarının (müdürleri), görevlendirilme esasları, görev ve yetkileri ile görev süreleri ve görevden alınmaları ile ilgili kapsamlı düzenlemeler getirmiştir. Düzenlemeler genel olarak Genel Müdürlükten Başkanlık teşkilatına dönüştürülen SSK Kurum Başkanını güçlendiren hükümler içermektedir. Nitekim, Kurum Başkanı statü ve özlük hakları bakımından Bakanlık Müsteşarları ile aynı hükümlere tabi olacak, Bakanın önerisi, Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın müşterek kararnamesi ile atanacaklar, atanacak kişilerde de 657 sayılı Kanun'un 48'inci maddesinde yer alan şartlara ilaveten kamu yönetimi, bankacılık, işletme, maliye, hukuk, çalışma ekonomisi ve ekonomi alanlarından en az 4 yıllık yüksek öğrenim görmüş olacak ve en az 12 yıllık fiili hizmeti ve üst düzey görevde bulunmuş olması şartları aranacaktır (KHK,



m.9). Kurum Başkanına güvence veren en önemli düzenleme görevden alınması konusunda yapılmış ve Başkanın ancak 657 sayılı Kanun'un 48'inci maddesinde belirtilen şartları kaybetmesi veya ağır hizmet kusuru işlemesi ve bunların gerekçeli olarak belirtilmesi suretiyle görevden alınabileceği belirtilmiştir. 616 sayılı KHK ile Kurum Başkanı aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanı olarak belirlenirken (616, m.7), görev süresi bakımından dikkat çekici bir değişiklik yapılmış ve görev süresi 3 yıl olarak belirlenen diğer YK üyelerinden farklı olarak, Başkanla iki genel müdür için görev süresi belirtilmemiştir.

616 sayılı KHK'nin iptali ile ortaya çıkan boşluğu gidermek üzere kabul edilen 29 Temmuz 2003 tarih ve 4958 sayılı Kanun, Kurum Başkanı ile ilgili olarak 616 sayılı KHK'de yer alan düzenlemelere genel olarak yer vermekle birlikte göreve atanmada üst kademe yönetim tecrübesi olma ve görevden almada ağır hizmet kusuru işlemiş olma şartları kaldırılmış, daha zayıf bir pozisyona getirilmiştir. 4958 sayılı Kanun da Başkan ÇSGB önerisi ile Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının müşterek (ortak) kararname ile atanmakta ve aynı usulle görevden alınmaktadır.

**Tablo 2. İşçi Sigortaları Kurumu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdür ve Başkanları**

	<b>İSK-SSK Genel Müdürleri / Başkanları</b>	<b>Görev Tarihleri</b>	<b>Görev Süresi</b>
1	Osman Vedat BAYRU	22.01.1946 - 04.06.1946	5 Ay
2	Dr. Esat Sabit ŞİBAY	25.06.1946 - 90.09.1946	3 Ay
3	Atıf SAYINDIR	22.11.1946 - 16.04.1947	6 Ay
4	Halil Sezai ERKUT	20.04.1947 - 14.07.1948	15 Ay
5	Dr. Cemal KİPER	14.07.1948 - 21.10.1950	27 Ay
6	Osman Vedat BAYRU	21.10.1950 - 28.11.1952	13 Ay
7	Dr. Kamil İDİL	29.01.1953 - 01.11.1954	23 Ay
8	B. İlhan ALTAN	01.11.1954 - 11.04.1958	41 Ay
9	Dr. Cemal KİPER	17.04.1958 - 17.04.1961	36 Ay
10	M. Şükrü SOYKAN	17.04.1961 - 05.06.1964	2 Ay
11	Dr. Fikret PAMİR	14.08.1964 - 26.07.1966	23 Ay
12	B. İlhan ALTAN	26.07.1966 - 04.08.1969	36 Ay
13	Cihat ÖVÜL	04.08.1969 - 22.06.1970	10 Ay
14	Dr. Erdal ATABEK	15.03.1970 - 13.01.1975	58 Ay
15	Mustafa MUT	13.01.1975 - 25.03.1976	14 Ay
16	Celal ŞARDAN	25.03.1976 - 23.12.1976	9 Ay

17	İsmet Kaya ERDEM	23.12.1976 - 16.08.1977	8 Ay
18	Mehmet Emin ALANYALI	17.08.1977 - 06.03.1978	11 Ay
19	Mustafa ENGİNSU	06.03.1978 - 30.03.1979	24 Gün
20	Mehmet Emin ALANYALI	30.03.1979 - 21.04.1979	21 Gün
21	Hikmet ERİNÇ	21.04.1979 - 17.12.1979	8 Ay
22	İ. Tali DİNÇEL	17.12.1979 - 05.05.1981	18 Ay
23	Nuri MADAZLI	05.05.1981 - 25.04.1985	48 Ay
24	İsmet ATTİLA	25.04.1985 - 23.09.1985	5 Ay
25	Fikret YAĞMUR	23.09.1985 - 29.02.1988	29 Ay
26	Cemal UYSAL	29.02.1988 - 17.06.1988	4 Ay
27	R. Okan TAPAN	17.06.1988 - 26.04.1989	10 Ay
28	Tuğrul AĞAR	26.04.1989 - 07.06.1989	2 Ay
29	Mehmet KARADUMAN	06.06.1989 - 17.12.1990	18 Ay
30	Fehmi BÜYÜKKARAGÖZ	17.12.1990 - 03.01.1991	13 Ay
31	Z. Yalçın SAYIN	03.01.1991 - 15.06.1992	17 Ay
32	Kemal KILIÇDAROĞLU	16.06.1992 - 23.09.1996	51 Ay
33	Ali TOPTAŞ	23.09.1996 - 10.11.1996	2 Ay
34	Ekrem ÖNAL	11.11.1996 - 21.07.1997	9 Ay
35	Kemal KILIÇDAROĞLU	21.07.1997 - 11.01.1999	18 Ay
36	M. Kemal OKTAR	12.01.1999 - 05.10.1999	9 Ay
37	Mustafa KONUK	05.10.1999 - 22.10.1999	17 Gün
38	M. Zekai ÖZCAN	22.10.1999 - 03.02.2000	3 Ay
39	Serdar SARGIN	03.02.2000 - 15.03.2000	2 Ay
40	İlker BAŞAYDIN	20.03.2000 - 22.08.2000	5 Ay
41	A. Demirhan ATASOY	22.08.2000 - 18.06.2001	14 Ay
42	Gürol BANGER	18.06.2001 - 28.03.2002	9 Ay
43	İsmail Şeref SÜMER	03.04.2002 - 08.08.2002	5 Ay
44	Nazmi GÜLEYÜBOĞLU	12.08.2002 - 31.10.2002	2 Ay
45	Gürol BANGER	31.10.2002 - 21.07.2003	9 Ay
46	Nazmi GÜLEYÜBOĞLU	21.07.2003 - 22.10.2004	15 Ay
47	Sait ERSOY	04.11.2004 - 19.12.2005	13 Ay
48	Özkan DALBAY	19.12.2005 - 28.11.2006	12 Ay
<b>Toplam Görev Süresi:</b> (22.01-1946 - 28.11.2006) = 61 Yıl			
<b>Ortalama Görev Süresi:</b> (61 / 48 Kişi / 54 Görevlendirme) = 1.1 Yıl			

**Kaynak:** Kaynak: [https://web.archive.org/web/20120102134120/http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/onceki\\_yoneticilerimiz](https://web.archive.org/web/20120102134120/http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/onceki_yoneticilerimiz), (Erişim Tarihi: 15.12.2022)

İşçi Sigortaları Kurumu'nun ilk Genel Müdürü, 22 Ocak 1946 yılında görevlendirilen, daha sonra aralıklarla 2 defa daha atanan Osman Vedat Bayrı'dur. 1946 yılından 2006 yılına kadar geçen 61 yıllık sürede, bazıları birden fazla görevlendirilen 41 ayrı kişi, 48 defa, 54 ayrı görevlendirme ile Kurum Genel Müdürü (Başkanı) olarak görev yapmış, görev süresi ortalama 1,1 yıl olarak gerçekleşmiştir. Görev yapanların 36'sı 1946-2000 yılları arasında Genel Müdür veya vekili, 2000 yılından sonra da 5 kişi Kurum Başkanı olarak görev yapmıştır. Genel Müdür olarak en uzun süre görev yapan kişi (İlhan Altan) 3 ayrı görevlendirme ile 6,5 yıl; en kısa görev yapan kişi ise 17 gün ile Mustafa Konuk olmuştur. Siyasi hayatta yaşanan istikrarsızlık Kurum Genel Müdür ve Başkanlarının görevlendirilmelerine de yansımış özellikle koalisyon hükümetleri döneminde sık aralıklarla görevlendirme ve görevden almalar gerçekleşmiştir (Fişek ve diğerleri, 1997: 32). Nitekim bu dönemde yalnızca bir Bakan döneminde 9 ayrı Kurum Müdür/Başkanı görevlendirilmesi gerçekleşmiştir. Özellikle Kurum Genel Müdürlerinin görev süreleri üzerinden Kurumun idari özerkliği ile ilgili bir değerlendirme yapmak gerekirse, 60 yıllık dönemde "idari özerklik", ilkesine özen gösterildiği ni söylemek mümkün değildir.

Türkiye'de kurumsal değişikliklerle ilgili kapsamlı değişiklikler, arşiv kültürünün zayıflığı dolayısıyla

la, beraberinde "kurumsal hafıza" kayıplarını da getirmektedir. Türk sosyal sigorta sisteminin üçüzleri olarak adlandırılan üç büyük sosyal sigorta kurumunu tek çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumuna geçişte de bu yaşanmıştır. Sosyal sigorta kurumlarının tarihçeleri yanında bu kurumlarda genel müdür/başkan ve diğer yönetim kademelerinde hizmet alanlarla ilgili bilgiler de kaybolmuştur. Nitekim, yeni Kurum SGK'nin Kuruluş tarihi olarak ilk sosyal sigorta kurumu olan İşçi Sigortaları Kurumunun kuruluş tarihi olan 1945 değil, 2006 yılı alınmış (Alper, 2007), bu kurumların tarihçeleri de silinmiştir. Yukarıdaki paragrafta yer alan Kurum genel müdürleri ve başkanları ile ilgili sayısal verilerin bir kısmı yazılı ve görsel basın taranarak elde edilmiştir.

#### **4.2. Reform Sonrası Dönemde İdari Özerklik**

18 Kasım 2002 tarihinde kurulan 58'inci Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin, kapsamlı "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmaları kapsamında 2002 yılının Aralık ayında gündeme getirdiği Sosyal Güvenlik Reformu'nun" iki temel gerekçesinden ilkinin; demografik yapıda uzun dönemde gerçekleşmesi beklenen değişikliklerin (yaşlanma) sosyal güvenlik sistemi üzerindeki olumsuz etkilerini gidermeye yönelik tedbirlerin alınması, ikincisini; mevcut çok parçalı sosyal güvenlik sisteminin temel amaçlarını ger-

çekleştirme konusundaki yetersizlikleri ve problemleri olarak açıklanmıştır (Başbakanlık, 2005: 33). Buna göre 2012 yılında yüzde 7'ye ulaşması beklenen 65 yaş üstü nüfusun 0-64 yaş grubuna oranı, 2039 yılında yüzde 14'e ulaşacak ve bu 27 yıl (Fransa'da 115 yıl, Almanya'da 45 yıl, İsveç'de 85 yıl ve İngiltere de 45 yıl) gibi çok kısa bir sürede iki katına çıkarak yüzde 14 oranına ulaşacaktır (Başbakanlık, 2005: 34-35). Hızlı yaşlanma sosyal güvenlik kurumlarının sürdürülebilirliği yanında ekonomik büyüme başta olmak üzere diğer temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilerde bulunacaktır (Başbakanlık, 2005: 37-38). Mevcut sistemin yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayamaması, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri, bütün nüfusun koruma kapsamına alınması konusundaki yetersizlikler, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının finansman ve örgütlenme, yönetim ve alt yapı sorunları ise reformun ikinci ana sebebini oluşturmuştur (Başbakanlık, 2005: 39-53).

Ayrı bir reform gerekçesi başlığı altında ele alınan sosyal güvenlik kurumlarının örgütlenme, yönetim ve altyapı sorunları olarak; çok sayıda kurumun varlığı, kurumsal dağınıklığın sosyal güvenlik politikalarının yürütülmesinde koordinasyon sağlanmasının güçlüğü, farklı sosyal sigorta mevzuatının farklılığının hak ve yükümlülükler bakımından norm

ve standart birliği sağlanmasını güçleştirmesi, kurumların bilgi işlem alt yapısı yetersizlikleri, aşırı bürokratik işlemler ve personel yetersizliği konularına vurgu yapılmıştır (Başbakanlık, 2005: 52-53).

Bu tespitlere bağlı olarak temel amacı "adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemi oluşturmak" olarak belirlenen sosyal güvenlik reformunun birbirini tamamlayan 4 ana bileşenden oluşacağı belirtilmiş; bu bileşenlerden (1) genel sağlık sigortası oluşturulması, (2) primsiz ödemeler ve sosyal yardımların toplulaştırılması ve (3) uzun vadeli sigorta kolları için tek bir emeklilik sigortası oluşturulması ile ilgili 3 reform bileşeninin hayata geçirilmesi için, "hizmetlerin çağdaş, etkin ve vatandaşların günlük hayatlarını kolaylaştıracak şekilde sunumunu sağlayacak yeni bir kurumsal yapı oluşturulmasını" dördüncü reform bileşeni olarak açıklamıştır (Başbakanlık, 2005: 55).

Sosyal güvenlik reformunun kurumsal yapısı ile ilgili reform bileşeninin amacı ve çerçevesi, "bütün nüfusu kapsama alacak yeni sosyal güvenlik sisteminde hizmetlerin en kısa sürede, kolay erişilebilir kanallar üzerinden hızlı, standart ve kaliteli olarak sunumu" olarak belirlenmiştir (Başbakanlık, 2005: 97). Bu tespite bağlı olarak reformun kurumsal yapı ile ilgili bileşenine yönelik bütün hedefler, kriterler ve

yapılacak düzenlemeler "hizmet sunum süreçleri ve yönetimi" ile ilgili, teknik boyutu öne çıkan tedbirleri öne çıkarmış; e-devlet uygulamasının yaygınlaştırılması, tam otomasyonlu bir hizmet sunum sistemi kurulması, bunu sağlayacak bilgi teknolojileri ve operasyon merkezinin oluşturulması, yerelde tek nokta hizmet merkezlerinin oluşturulması, sosyal güvenlik bilgi sisteminin kurulması, Kurum insan gücü kapasitesinin güçlendirilmesi gibi başlıklar dile getirilmiştir (Başbakanlık, 2005: 97-108).

Nitekim, reformun kurumsal yapısına yönelik hazırlık çalışmalarında, yeni Kurumun idari özerkliği, sosyal tarafların yönetim, karar ve denetim süreçlerine katılımı, genel kurul ve yönetim kurulunda temsilcileri, yetkileri ve görevleri öne çıkarılmamış, özerk yönetim ilkesinin güçlendirilmesi reform gerekçeleri ve amaçları arasında yer almamış, Kurumun idari organlarının oluşumu ve görevlerinde özerklik ilkesini güçlendirecek hükümlere yer verilmesi reformun öncelikleri arasında belirtilmemiştir. Kısacası, idari özerklik bir "sorun olarak" görülmemiştir.

#### 4.2.1. Genel Kurul ve İdari Özerklik

Reform gerekçelerinde idari özerkliğin öne çıkarılmaması kurumsal yapıya yönelik düzenlemelerde kendini göstermiştir. SGK ile ilgili 2005 yılında hazırlanan ilk yasa tasarısında, Kurumun organları ara-

sında GK'ye yer verilmemiş, Tasarının 4'üncü maddesinde Kurumun organları; **Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu** (SGYDK), Yönetim Kurulu ve Başkanlık olarak belirtilmiştir. Geçmiş dönem uygulamalarından hareketle genel kurulun zaten bir karar ve ibra organı olmadığı tespitinden hareketle GK yerine oluşturulan SGYDK'nin daha üst düzey temsil fonksiyonuna sahip olacağı, her yıl ve gerektiğinde olağanüstü toplanarak Kurumun yönetimine katkısının daha etkili olacağı varsayılmıştır. Danışma Kuruluna, 3 yılda bir olmak üzere, daha önce GK'lerde olan yönetim kurulunun seçimle gelen üyelerini seçme görevinin de verilmiş olması (m.5), bu Kurulun ikame amacıyla oluşturulduğunun en belirgin delili olmuştur.

Kurum Kanunu'nun yasalaşma sürecinde, özellikle işçi ve işveren sendikalarının yoğun eleştirileri ve talepleri üzerine yeniden hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) sunulan SGK Kanun tasarısında Kurum organları arasında Genel Kurula tekrar yer verilmiş (5502, m.4), ancak Kurum organları arasında sayılmayan SGYDK'nin oluşumu, görevleri ve toplanması, Kanun'un 7'nci bölümünde SGYDK başlığı ile tek madde altında (m.26) düzenlenmiştir. Bu ayırım sonrasında SGYDK; üst düzey kamu bürokratlarının yanı sıra GK'da temsil edilen sosyal tarafların başkanlarından ve meslek kuruluşları temsilcilerinden oluşan daha küçük ve daha "teknokrat" bir

kurula dönüşmüştür. Kurul yılda bir defa en geç mart ayı sonuna kadar toplanacak ve sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları konusunda görüş bildirecektir.

SGYDK, en önemlisi 5510 sayılı Kanun'la ilgili iptal ve yürütmeyi durdurmaya yönelik AYM kararı sonrasında yapılan toplantı olmak üzere (21.12.2006 tarihli toplantı), bir gün süren yıllık toplantılarını yapmış ve toplantının yapıldığı tarihte gündemde olan sosyal güvenlikle ilgili konularda çeşitli görüşler dile getirilmiştir. Danışma Kurulu Toplantıları'nda dile getirilen konu başlıkları arasında; AYM iptali sonrasında sosyal güvenlik reformunun yeni geleceği (2006); e-sigorta uygulamalarının sosyal güvenlik hizmetlerine etkisi (2012); Beşinci yılında sosyal güvenlik reformu ile ilgili mevcut durum analizi ve sorunlar (2013); nüfusun yaşlanması emeklilik sistemine etkileri (2014), sosyal güvenlik reformunun 10 yıllık uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi (2016), kayıt dışı istihdamla mücadele bilincinin geliştirilmesi (2017), gibi konular yer almış, görüşler dile getirilmiştir. Ancak bu görüşler, Kurulun sekreteryasını yürüten Başkanlık tarafından rapor veya yazılı materyal haline getirilmemiş ve paylaşılmamış, sadece Kurum internet sitesi ile yazılı ve görsel basında günlük haber olarak yer almıştır. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçilmesi ile birlikte 9 Temmuz 2018 tarih ve 30473 sayılı

Mükerrer RG'de yayımlanan 703 sayılı KHK'nin 88'inci maddesi ile SGYDK ile ilgili 26'ncı madde yürürlükten kaldırılmış, 2018 tarih ve 4 sayılı CBK'de bu Kurula yer verilmemiştir.

Sosyal tarafların talepleri doğrultusunda 5502 sayılı Kanun'da Kurum organları arasında sayılan **Genel Kurul** (m.4), daha az sayıda temsilci ile toplanan bir kurul olarak düzenlenmiştir. Genel Kurul, aralarında üst düzey SGK yöneticilerinin de bulunduğu 20 devlet temsilcisi, 2 üniversite temsilcisi, her bir sosyal tarafın örgütleri aracılığı ile belirlenen 9'ar kişiden oluşan toplam 54 temsilci ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları temsilcisi (4-6 kişi) olmak üzere 80-85 kişiden oluşmaktadır (m.5). Kurulun dikkat çeken özelliği sosyal tarafların temsilci sayısının belirgin şekilde fazla olmasıdır.

Genel Kurul bir karar ve ibra organı olmadığı, sadece görüş ve değerlendirmelerde bulunan ve kısmen seçim yetkisi bulunan bir organ olduğu için sosyal tarafların çoğunlukta olması bir özerk yönetim ilkesi bakımından bir önem taşımamaktadır. Kurulun 3 yılda bir toplanması ve toplantıların 1 gün sürmesi, Kurul toplantılarını katılanların protokol konuşmalarının öne çıktığı bir platforma dönüştürmüş ve bu şekli ile Kanunla kendisine verilen "görüş bildirme" fonksiyonunu da yerine getirmesini fiilen ortadan kaldırmıştır (Alper, 2021: 38). Genel Kurul toplantılarının önemini kaybetmesinin

bir göstergesi de, 2021 yılında yapılan altında Kurum Genel Kurul toplantısına sosyal taraf temsilcilerinin Kurula katılımında temsil düzeyini düşürmesi olmuştur. Nitekim Kurul toplantısına sendikalar ve meslek kuruluşlarının başkan yardımcılar katılırken Hükümet de Bakan Yardımcısı düzeyinde toplantıya katılmıştır.

SSK Genel Kurul Toplantıları'nın aksine SGK Genel Kurul Toplantıları sonrasında dile getirilen görüşler, değerlendirmeler veya sosyal taraf talepleri ile ilgili bir belgelendirme veya raporlama yapılmamakta, yalnızca günlük yazılı-görsel basın haberi olarak kalmaktadır. 4 sayılı CBK, Genel Kurulun oluşumu, görevleri ve toplanması ile ilgili hükümler 5502 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde düzenlenmiş, bir değişiklik olmamıştır (CBK-4, m.407).

#### 4.2.2. Yönetim Kurulu ve İdari Özerklik

SSK döneminde olduğu gibi 5502 sayılı Kanun'da da Yönetim Kurulu, Kurumun idari özerkliği bakımından önemli bir organ olarak düzenlenmiştir. 5502 sayılı Kanun'un ilk halinde YK; atama ile gelen 5 devlet ve seçikle gelen 5 sosyal taraf tem-

silcisi olmak üzere toplam 10 üyeden oluşmuştur (m.6). Ancak, 2013 yılında 6385 sayılı Kanun'la, kendi adına bağımsız çalışanların daha adil şekilde temsil edilebilmeleri için YK'deki sosyal taraf temsilci sayısı tarım kesimini temsilen 1 üyenin ilave edilmesi ile 6'ya çıkarılmış, bunu dengelemek üzere devlet temsilcilerinin sayısı da 1 üye artırılmış ve toplam üye sayısı 12'ye yükselmiştir. Bu değişiklikte dikkat çeken husus, atama suretiyle gelen yeni devlet temsilcisinin SGK'nin faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan iki bakanlıktan birinin (Sağlık Bakanlığı veya Aile Sosyal Hizmetler Bakanlığı) temsilcisi olarak atanması yerine Kurum Başkan yardımcılarında birinin daha YK üyesi olarak belirlenmesi olmuş, Kurum yönetimindeki bürokrat sayısı artırılmıştır.

Gerek 5502 sayılı Kanun gerekse 4 sayılı CBK'de YK üye sayısı bakımından devlet (Bakanlıklar + SGK) ve sosyal taraflar sayıca eşit olmasına rağmen atama suretiyle gelen Başkan aynı zamanda YK başkanıdır ve başkanın olmadığı hallerde başkana vekâlet eden kişi (başkan yardımcısı) Kurula başkanlık eder (m.6) hükmü bu sayısal eşitliği önemsiz hale getirmiştir. Nitekim,

**Tablo 3.** SGK Yönetim Kurulu Üye Sayıları (2006-2022)

Yıl	Devlet		İşçi	İşveren	Memur	Bağımsız Çalışanlar	Tarımda Bağımsız Çalışanlar	Gelir ve Aylık Alanlar	Toplam Üye Sayısı
	Bakanlıklar	SGK							
2006 (SGK)	3	2	1	1	1	1	-	1	10
2013 (SGK)	3	3	1	1	1	1	1	1	12

en az 7 üye ile toplanan Kurulda oylarda eşitlik olması halinde başkanın tarafı çoğunluk sayılmaktadır. Kurumun bütçe, bilanço ve gelir gider tablolarını oluşturmak ve finansman dengesini sağlayacak tedbirleri almak gibi önemli görevlerin verildiği (m.7) YK'da, sosyal tarafların hepsi aynı yönde oy kullansalar bile (aralarında menfaat çatışması olan işverenler ve diğer çalışan grup temsilcileri olmakla birlikte) idareye (devlet) rağmen lehlerine karar çıkarmaları mümkün görünmemektedir.

Kurulda yer alan seçimle gelen sosyal taraf ve bakanlık temsilcilerinin görev süresi 3 yıl iken Başkan ve yardımcılarının görev süresi belirsizdir. Kurumun başkan ve yardımcıları ile Bakanlık temsilcilerinin görevlendirilmeleri, Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçmeden önce ilgili Bakanın önerisi ile müşterek kararname ile (Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı) gerçekleşirken, 2018 yılından sonra 3 sayılı CBK gereğince Kurum YK'de atama sureti ile görev alanlar doğrudan Cumhurbaşkanı kararı ile atanmaktadır.

Görev süreleri bakımından Kurum YK'de en uzun süreli ve istikrarlı görev yapan üyeler sosyal taraf temsilcileridir ve aralarında ilk YK'den bu yana görev yapanlar da olmakla birlikte çoğunlukla 2-3 dönem üst üste görev yapanlar daha ağırlıklıdır. Atama ile gelen Bakanlık temsilcileri genel olarak 1 dönem (3 yıl) görev yapmaktadırlar.

#### **4.2.3. Kurum Başkanları ve İdari Özerklik**

5502 sayılı Kanun, Kurum Başkanlığının en üst amiri olarak tanımlanan Başkanı bütün görev ve yetkileri bakımından Yönetim Kuruluna karşı sorumlu tutmuştur (m.10). Kurum Başkanının yanı sıra Başkanlık teşkilatı ana hizmet birimleri müdür ve başkanları (6 kişi) ile 1. Hukuk Müşaviri müşterek kararname ile atanırlar (m.29) ve görev süreleri belirli değildir. Geniş bir görev, yetki ve sorumluluk alanına sahip Kurum Başkanı kendisine karşı sorumlu 3 başkan yardımcısı ile bu görevlerini yürütür (m.11). Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemi ile birlikte Kurum Başkan ve Yardımcıları doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanır hale gelmiştir.

SGK'nin idari özerkliği ile ilgili tartışmaları tekrar gündeme getiren görünür değişiklikler, Kurumun en üst amiri olan Kurum Başkanı ile ilgili sık değişiklikler dolayısıyla olmuştur. Çünkü sosyal güvenlik reformu ile "sil-baştan" anlamına gelen değişikliklerle yeniden yapılandırılan Kurumun istikrarlı bir yönetime sahip olması beklentisi ortaya çıkmıştır ve tek ve güçlü bir siyasi iktidarın varlığı da bu beklentiyi artırmıştır. Hâlbuki reformun yapıldığı 2006 yılından 2022 yılı sonuna kadar geçen 16 yıllık dönemde çok farklı bir durum ortaya çıkmış ve 16 yılda 16 defa Kurum Başkanı görevlendirilmesi yapılmıştır.



**Tablo 4.** SGK Başkanları Görev Süreleri (2006–2022)

Kurum Başkanı	Görev Tarihleri	Atamanın Niteliği	Görev Süresi	
1	Tuncay TEKSÖZ	3 Mayıs 2006 - 1 Eylül 2006	Asaleten	4 Ay
2	Biröl AYDEMİR	5 Ekim 2006 - 8 Ekim 2007 9 Ekim 2007 - 6 Ocak 2008	Vekâleten Asaleten	12 Ay 3 Ay
3	Tahsin GÜNEY	7 Mart 2008 - 15 Mayıs 2008	Vekâleten	2 Ay
4	Fatih ACAR	16 Mayıs 2008 - 16 Temmuz 2009	Vekâleten	14 Ay
5	M. Emin ZARARSIZ	21 Temmuz 2009 - 8 Ağustos 2011	Asaleten	25 Ay
6	Fatih ACAR	9 Ağustos 2011 - 24 Şubat 2013	Asaleten	19 Ay
7	Yadigar GÖKALP	24 Şubat 2013 - 10 Şubat 2014	Asaleten	24 Ay
8	Murat YAZICI	10 Şubat 2014 - 9 Nisan 2015	Vekâleten	3 Ay
9	Yadigar GÖKALP	10 Nisan 2015 - 5 Ekim 2015	Asaleten	6 Ay
10	Cevdet CEYLAN	6 Ekim 2015 - 17 Aralık 2015	Vekâleten	2 Ay
11	M. Selim BAĞLI	18 Aralık 2015 - 26 Nisan 2018	Asaleten	26 Ay
12	Cevdet CEYLAN	26 Nisan 2018 - 4 Haziran 2018	Vekâleten	2 Ay
13	M. Selim BAĞLI	5 Haziran 2018 - 9 Ocak 2020	Asaleten	20 Ay
14	İsmail YILMAZ	2 Ocak 2020 - 1 Eylül 2021	Vekâleten	20 Ay
15	Cevdet CEYLAN	1 Eylül 2021 - 10 Ağustos 2022	Vekâleten	11 Ay
16	Kürşat ARAT	10 Ağustos 2022 -	Vekâleten	5 Ay (Aralık 2022)
<b>Görev Süresi:</b> Mayıs 2006 - Aralık 2022 = 16 yıl 7 Ay				
<b>Ortalama Görev Süresi:</b> 1 Yıl 1 Ay				

2002–2022 yılları arasında, Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi dönemi dâhil olmak üzere, aynı siyasi ekip/görüş/güç görevde kalmıştır. Bu dönemde 9 ayrı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı görev yapmıştır, görev süreleri ortalama 2,5 yıldır. Ancak aynı Bakanın görev süresinde 3 Kurum Başkanı değişikliği yaşandığı bir dönem de olmuştur. 2018 yılı temmuz ayında Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi'ne geçildikten sonra geçen 4 yıllık sürede 5 ayrı Kurum Başkanı görevlendirilmesi yapılmıştır. Kurum Başkanı, 3 sayılı CBK kapsamında Ekli (1) sayılı cetvelde yer alan kamu görevlileri arasında belirtilmiş ve görev süresinin Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği, CB'nin gö-

rev süresinin bitimi ile görevlerinin de sona ereceği hükmü yer almıştır (CBK-3, m.4).

Tablo 4 verileri incelendiği zaman, Kurum Başkanlarının görev süreleri ile ilgili durum şu şekildedir.

- Ortalama görev süreleri 1 yıl 1 aydır.
- Bazı Kurum Başkanları, arka arkaya veya aralıklarla birden fazla defa görevlendirilmişlerdir.
- Kurum Başkanları ağırlıklı olarak vekâleten görevlendirilmişler, birçoğu daha asaleten atama gerçekleşmeden görevden alınmışlardır.
- En uzun süre görev yapan Başkan, aralıklı olmak üzere iki defa görevlendirilen Mehmet Selim Bağlı olmuştur.

- Kurum Başkanı ve üst yönetimi bakımından Kurum dışından görevlendirmeler artmıştır.

Kurum Başkanlarının ortalama görev sürelerinin uzunluğu bakımından reform öncesi 61 yıllık dönemle, reform sonrası 16 yıllık dönem arasında dikkat çeken bir farklılık yoktur. CB yönetim sistemi ile Kurum Başkanı ile başkan yardımcılarının müşterek kararname yerine doğrudan CB kararı ile atanmaları, görev sürelerinin CB görev süresi aşamayacağına yönelik hükümler birlikte değerlendirilince Kurum üst yönetimi bakımından daha istikrarsız ve belirsiz bir dönem başlamıştır.

## 5. LİTERATÜRDE SOSYAL SİGORTA KURUMLARININ İDARİ ÖZERKLİĞİ

Sosyal sigorta kurumlarının idari ve mali özerkliği, derinliğine olmamakla birlikte, alanla ilgili çeşitli çalışmalar ve yayınlarda sıklıkla ele alınan konulardan birini oluşturmuştur. Bunlardan dikkat çekenleri aşağıda özetlenmiştir.

1994 yılında T.C. Hükümeti tarafından ILO uzmanlarına hazırlatılan sosyal güvenlik raporunda; hangi seçenek benimsenirse benimsensin sosyal güvenlik kurumlarına hem mevzuat hem de uygulamada mali ve idari özerklik verilmesi gerektiği, özerkliğin prim ödeyenler, hak sahipleri ve işverenlerin sistemin denetimi ve politika yapımına yüksek düzeyde katılmalarını sağlayacak

şekilde yönetim kurullarında sosyal tarafların (paydaşların) eşit temsili ile sağlanması gerektiği tavsiye edilmiştir (T.C. Hükümeti, 1996: 62).

Sosyal sigorta kurumlarının idari ve mali özerkliği, Yasama organı TBMM tarafından Meclis Araştırma Komisyonu Raporu ile de bir sorun olarak alınmıştır (TBMM; 1996). Raporda sosyal güvenlik kuruluşlarının ortak sorunları olarak; kuruluşlar arasında sağlanan hakların farklılığı, işsizlik ve aile yardımları sigortalarının yokluğu, politikadaki dağınıklık, aktif/pasif sigortalı oranının bozulması, çıkartılan af yasaları, sosyal yardım zamları gibi sebepler yanında idari ve mali özerkliğin olmaması belirtilmiştir (TBMM, 1996: 33-36). Kuruluşların idari ve mali özerkliğinin olmaması sorunu ise; idari ve mali özerkliğin sadece kanun metninde yer alan "sözde özerklik" olarak kaldığı, kurumların Bakanlıkların vesayeti altında olduğu, sisteme sık sık politik müdahaleler olduğu, devlet müdahalelerin kurumların bürokratik işlemlerini artırdığı ölçüde idarenin etkinliğini azalttığı dile getirilmiştir. Rapor, sosyal güvenlik kuruluşlarının ortak sorunlarının çözümü için 25 ayrı başlıkta toplanan öneriler sunmuş, bunlardan "sosyal güvenlik kuruluşlarının özerklikleri fiili olarak sağlanmalıdır" başlığı altında; siyasi iktidarların karar organlarında temsil ağırlığını kazanmalarının özerkliklerini zayıflattığını, genel kurulların birer danışma organı ha-

line dönüşürken yönetim kurulları üyeleri ve yöneticilerin belirlenmesinde siyasi müdahalelere açık hale geldiği belirtilerek, öneri olarak; sisteme prim ödeyenlerin ve bunların meslek kuruluşlarının doğrudan yönetim süreçlerine katılımının sağlanması gerektiği, devleti dışarda bırakmayacak ancak politik müdahalelerini engelleyecek bir özerkleştirmenin sağlanması önerilmiştir (TBMM, 1998: 43-44). Bu arada sosyal güvenlik kurumlarının özerkleştirilmesinin o yıllarda gündemde olan sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesine karşı bir alternatif olduğu da belirtilmiştir (TBMM, 1998: 44). Raporda son olarak sosyal taraf temsilcilerinin, yalnızca kendi temsil ettikleri kesimleri savunan kişiler olmaktan ziyade profesyonel yönetici vasıflarını taşımaları gerektiği de vurgulanmıştır (TBMM, 1998: 44).

**Arıcı**, genel olarak Türk sosyal sigorta sistemini kriz içine düşüren gelişmeleri; borçlanma uygulamaları, prim karşılığı olmayan ödemeler, prim borçlarının affı, ölçümlenmenin kaldırılması, kadınların 38, erkeklerin 43 yaşında emekli aylığına hak kazanması uygulamaları, norm ve standart birliğinin sağlanamamış olması ve kamudan işten çıkarılanların emekli edilmeleri gibi sebepler olduğunu belirtirken, bu sebeplere sosyal sigorta kurumlarının özerkliği sorununu da ilave etmiş ve "her siyasi iktidar döneminde sigorta kuruluşu genel müdürlerinin değişimi, sosyal sigorta kuruluşlarının idari ve

mali özerkliğini fiilen etkisiz hale getiren ve sistemi siyasi tasallut altına alan devlet temsilcilerinin yönetimde çoğunlukta olmalarını" yukarıda saydığı problemlerin temel sebebi olarak değerlendirmektedir (Arıcı, 1999: 63). Nitekim Arıcı, sayılan problemlerin çözümü için alınacak doğru tedbirlerin başında idari ve mali özerkliği hayata geçirecek düzenlemeler olduğunu ileri sürmektedir.

**Makas**, sosyal güvenlik kurumlarının idari özerkliği sorununu ele aldığı çalışmasında (2005); sosyal sigorta kurumlarının finansman sorunlarının, fonların siyasi iktidarlardan tarafından temel ilkelere aykırı müdahaleleri dolayısıyla yaşandığını, bunun da yasal düzenlemelerde yer alan idari özerkliğin fiilen olmasından kaynaklandığını; sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği ile bu kurumların mali bağımsızlıkları arasında güçlü bir ilişki bulunduğunu, idari özerklikleri azaldıkça mali bağımlılıklarının arttığını belirtmiş ve sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliği ile ilgili düzenlemelerin Kurum Kanunları'ndan ziyade Anayasal düzeyde garantiye alınması gerektiğini savunmuştur. Makas, Kurum yönetim ve karar organlarındaki taraf temsiline sayısal olarak idari özerklik ilkesine aykırı şekilde devlet lehine belirlendiğini; Genel Kurul bir karar ve ibra organı haline getirilemeyecek ise fiilen karar ve yönetim organı fonksiyonu gören Kurum (SSK) yönetim kuru-

lunun eşit sayıda ve üçlü temsil esasına göre oluşturulması ve merkezi yönetimin karar onaylarının azaltılması gerektiğini ileri sürmüştür.

**Çelik** (2006: 59), sosyal güvenlik reformu ile oluşturulan yeni Kurumun özerkliği ile ilgili değerlendirmeler yaparken; 4792 sayılı Kanun döneminden itibaren bu kurumların idari ve mali özerkliği yasal olarak düzenlenmiş olmasına rağmen her dönemde siyasi iktidarların vesayeti altında olduklarını, Kurum genel kurulunun ibra ve denetim yetkisinin kaldırılmasından sonra Kurum üzerindeki Bakanlık vesayetinin arttığı, 5502 sayılı Kanun'la oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunun da hem genel kurul hem de yönetim kurulu yapısı ve görevleri bakımından bu vesayetin devam ettiği ve tekrar tescili anlamına geldiğini belirterek "elveda olmayan özerklik" ifadesini kullanmıştır.

Sosyal güvenlik kurumları için idari özerkliğin bir amaç değil, bu kurumların kuruluş amaçları doğrultusunda yönetilmesinin bir aracı olarak kabul eden Alper (2012), idari özerkliğin yönetim ve karar süreçlerine katılan sosyal tarafların Kuruma ve sosyal güvenlik sorunlarına sahiplenmelerini sağladığını (2012), 3 yılda bir yapılan ve bir gün süren Genel Kurul toplantılarının yönetim kurulu üyesi seçme görevinin ötesine geçmediğini, Kanunla Genel Kurula verilen "politika belirleme görevini" dahi yerine getiremediğini ve sosyal tarafların Kuruma ya-

bancılaştığını, bu yabancılaşmanın SGK'yi yalnızlaştırdığını (2012); SGK yönetim kurulunda yer alan sosyal tarafların Kurumun idari özerkliğini güçlendirecek bir yönetim anlayışı sergilemekten uzak olduklarını (2021); Kurumun en üst yöneticisi konumundaki Kurum Başkanlarının sıklıkla değiştirilmesinin yönetim istikrarsızlığı artırdığını ve siyasi iktidarların Kurumun idari özerkliğine de müdahalesinin somut görüntüsü haline geldiğini (2021), reform sonrası dönemde oluşan yeni yönetim anlayışının idari özerklikten beklenen dengeleyici kararların alınmasına imkân vermediğini (2021) ileri sürmüştür.

**Demir** (2016), sosyal güvenlik kurumları için özerkliği, "sosyal taraf temsilcilerinin karar sürecinde yer almalarının ötesinde yalnızca temsil ettikleri tarafın değil bütün olarak sistemin menfaatlerini gözetmeleri" olarak değerlendirmiş; özerk yönetimin sosyal güvenlik kurumlarının yönetim etkinliğini artıracaklarını, ilgili kurumların kuruluş yasalarında yer alan idari özerklik ilkesinin hayata geçirilemediğini, 1960 yılında yapılan değişiklikle Genel Kurulun ibra ve denetim yetkisinin kaldırılmasının idari özerkliği ortadan kaldıran en önemli değişiklik olduğu, sosyal tarafların temsili bakımından idari özerkliği hayata geçirecek en önemli yönetim organı olan Genel Kurulun görüş ve öneri organına dönüştürülmesinin bu fonksiyonunu ortadan kaldırdığını, 2006 sonrası dönemde

Kurum Başkanlarının sıklıkla değişmesinin Kurumun idari özerkliğinin olmadığını bir yansıması olduğunu, SSK'den SGK'ye uzanan süreçte sosyal güvenlik kurumlarının idari özerkliğinin sağlanamadığını belirtmiştir.

**İçmez ve Yelek**, SGK'nin örgütsel yapı ve faaliyetlerinin özerklik ve etkinlik yönünden incelenmesini esas alan çalışmalarında (2021); Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısına yönelik temel eleştirinin ilk kuruluş yıllarından itibaren bu kurumların "kendi kendine yönetim" ilkesi ile ilgili "özerklik meselesiyle" ilgili konulardan geldiğini; Kurum organlarından genel kurullarda sayısal olarak sosyal tarafların temsiline ağırlık verilmesine rağmen karar ve denetim organı olmaktan çıkarılmaları, karar organı haline gelen yönetim kurullarının ise aritmetik olarak devlet temsiline önem vermelerinin idari özerklik ilkesini zedelediğini; sosyal sigorta kurumlarının idari özerkliğini sınırlandıran önemli düzenlemelerin 1960 yılında 23 sayılı Kanun, 1982 yılında da 2645 sayılı Kanun'la yapıldığını, SGK'nin özerkliğinin sağlanamamasının sosyal güvenlik reformunun (yeni den yapılandırmanın) temel hedefleri ve gerekçeleriyle çeliştiğini; 4 sayılı CBK ile yapılan değişikliklerle Kurumun idari özerkliğinin daha da daraltıldığını; idari özerklik ilkesinden ayrıldıkça SGK'nin kuruluş kanununda kendisine yüklenen politika belirleme görevini zayıflataca-

ğını ve sadece sigortacılık işlemleri yapan bir Kurum haline getireceğini dile getirmişler ve çözüm olarak Kurumun idari özerkliğini fiilen hayata geçirecek mevzuat değişikliklerinin yapılması gerektiğini vurgulamışlardır (2021).

Sosyal güvenlik reformu çerçevesinde SGK'nin özerklik sorunu ele alan tez çalışmasında **Çakır** (2019); Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının sonuç odaklı finansman sorunu temelinde alındığını, ancak sistemin asıl sorununun özerklik sorunu olduğunu ve sebep odaklı bir yaklaşımla özerklik ilkesi sorunun ele alınması gerektiğini (2019: 47); Türk sosyal sigorta kurumlarında (Emekli Sandığı hariç) kuruluşlarından 1980'li yıllara kadar özerk yönetim ilkesinin hakim olduğunu (2019: 54), Kurumların idari özerkliğinin sağlanmasına yönelik hedeflerin kalkınma planlarında yer aldığı (2019: 60), sosyal tarafların siyasi müdahaleleri azaltılması yanında kurumların etkin, verimli ve kaliteli çalışmasını sağlayacak özerk yönetim yapısının güçlendirilmesine önem verdiklerini (2019: 67), tarihi gelişim süreci içinde idari özerklik ilkesine en uygun Genel Kurul oluşumuna 4792 sayılı Kanun'la İşçi Sigortaları Kurumu'nda yer verildiğini, 1986 yılında 3330 sayılı Kanunla Genel Kurulun ibra yetkisinin kaldırılmasının ve kurul toplantılarının yapılma sıklığının 3 yılda bir olarak değiştirilmesinin idari özerkliği zayıflattığını (2019: 80), son olarak

Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemine geçişle birlikte Kurum üst kademe yöneticilerinin üçlü kararname yerine yalnızca Cumhurbaşkanı kararı ile atanmasının idari özerkliği zayıflatan bir başka düzenleme olduğunu (2019: 86), Kurumun en üst seviyedeki bürokrati olan Kurum Başkanının görev süresinin ortalama 1,2 yıl olduğunu ve bu yönetim istikrarsızlığının devam edeceğini (2019: 86-87), sosyal güvenlik reformunun Kurum yönetiminin özerkliğinin sağlanmasına katkısı olmadığını (2019: 105) belirterek, Kurumun özerkliğini artırmak üzere Genel Kurula ibra yetkisinin verilmesi, yönetim kurulu üyelerinin genel kurul tarafından seçilmesi ve Kurum Başkanının yönetim kurulu üyeleri tarafından seçilmesinin sağlanması önerilerinde bulunmuştur (2019: 106).

## **6. İDARİ ÖZERKLİĞİN ZAYIFLAMASI, SOSYAL TARAFLARIN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE YABANCILAŞMASI**

Sosyal güvenlik (sigorta) kurumlarının idari ve mali özerkliği bir tercih konusu değil zorunluluktur. Esasen kamu hizmeti olarak sosyal güvenlik garantisi sağlama görevi üstlenen bu kurumlar, diğer kamu kurumlarından farklı olarak daha ilk kuruluşlarında idari ve mali bakımdan özerk kurumlar olarak kurulmuşlardır. Sosyal sigortalardan, diğer kamu kurumlarından farklı olarak yönetim üstünlükleri özerk yöne-

tim organlarına sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Özerklik; mali açıdan ilgili tarafların sistemin temel gelir kaynağını oluşturan "prim ödeme yüküne katlanmalarını" kolaylaştırırken, idari açıdan aralarında menfaat çatışması olan sosyal tarafların (işçiler ve işverenler) çatışan menfaatlerinin karşılıklı uzlaşmaya bağlı çözümüne ve dengelenmesine imkân vermekte sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaktadır. Sosyal tarafların kurumların karar ve denetim süreçlerinde görev almaları, kurumların iyi ve etkin yönetimi için "yönetim sorumluluğuna ortak olmaları" anlamına gelmektedir. Yönetime ortak olma da sosyal taraf temsilcilerine karar süreçlerinde yalnızca kendi temsil ettikleri grubun değil, diğer grupların da menfaatlerini gözetecek bir yönetici davranışı sergilemelerine yol açmaktadır. Bu bir anlamda sosyal taraf temsilcilerinde "aynı gemide olma" duygusu ile güçlenen bir "üst kimlik" yaratmakta ve objektif yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesini kolaylaştırmaktadır.

Emekli Sandığı dışında bütün Türk sosyal sigorta kurumları, idari ve mali açıdan özerk kurumlar olarak kurulmuşlardır. Bu kurumların kuruluş kanunlarının "amaç ve kuruluş" başlıklı ilk maddelerinde; "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali bakımdan özerk kuruluşlar" oldukları özellikle vurgulanmış, bu özelliklerini güçlendirecek şekilde Bakanlıklarla ilişkisi de "ilgili kuru-

luş" statüsünde tutularak "klasik kamu hiyerarşik yapısının" dışında tutulmuştur. Ancak kurumların hukuki metinlerde karşılığı olan, "yasal idari özerklik", uygulamada fiili idari özerkliğe dönüşmemiş, hatta zaman içinde geriye gidiş yaşanmıştır. Geriye gidiş iki yönlü gelişen bir süreçle gerçekleşmiştir. İlk olarak, kuruluş kanunlarında idari özerkliği zayıflatan (Genel kurulların ibra yetkisinin alınması, yönetim kurulu üyelerinin başkan seçme hakkının kaldırılması, kurum üst düzey yöneticilerinin müşterek kararname yerine doğrudan atanması gibi) düzenlemeler yapılmıştır. İkinci olarak; bütün siyasi iktidarların fiili uygulamaları ile bir yandan mali özerkliği (yaşlılık aylığı bağlama şartlarının değiştirilmesi, prim afları, hizmet borçlanmaları gibi aktüeryal dengelemlerini bozan sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı müdahaleler) diğer yandan idari özerkliği (karar organlarında atama ile gelenlerin sayısal çokluğu ve üst düzey yöneticilerin sıklıkla değiştirilmesi vb.) fiilen zayıflatan müdahalelerde bulunmuşlardır. Reform öncesi dönemde Kurum Genel Müdür ve Başkanları, reform sonrası dönemde de Kurum Başkanı düzeyinde bulunan üst düzey yöneticilerin görevlendirme süreçleri ve görev süreleri bu müdahalenin geçici-dönemsel değil, ilk kuruluşlarından itibaren devam eden "yapısal-kronik" bir sorun olduğunu ortaya koymaktadır.

Sosyal sigorta kurumlarının

idari özerkliği zayıflatan müdahaleleri arttıkça sosyal taraflar önce Kurum yönetiminden sonra sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına sahip çıkmaktan uzaklaşmış (Alper, 2021: 57), Kuruma ve sisteme yabancılaşmışlardır. Bu uzaklaşma ve yabancılaşma sosyal güvenlik sorunlarının çözümünde Kurumu ve devleti (siyasi iktidarı) yalnız bırakmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sorunları sosyal taraflarca paylaşılan ve ortak çözüm bulunması gereken konular olmaktan çıkmıştır. Sistemin aktüeryal dengesini doğrudan etkileyecek değişiklikler yalnızca devlet (siyasi iktidar) tarafından belirlenir hale gelmiştir (Alper, 2021: 57).

## **7. İDARİ ÖZERKLİK VE EMEKLİLİKTE YAŞA TAKILANLAR SORUNU**

Giderek artan yoğunlukta olmak üzere bir sosyal güvenlik sorunu olarak gündemde olan "emeklilikte yaşa takılanlar" sorunu ile ilgili tartışmaların gelişme seyri ile Kurumun idari özerkliği arasında çok güçlü bir bağlantı vardır. Sorunun kaynağını kısaca hatırlamak gerekirse; 1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la Türk sosyal sigorta sisteminin en önemli gider kalemini oluşturan yaşlılık sigortası ile ilgili aylık hesaplama parametrelerinin ve yaş kriterinin değiştirilerek "emeklilik yaşının kademeli bir geçişle yükseltilmesidir". Yasal düzenlemenin yapıldığı tarihte yapılan başvuru üzerine AYM Kararı ile 2002 yılında kademeli geçişle

İlgili şartlar yeniden düzenlenmiş ancak bir uygulamadan etkilenenler için "sorun olmaktan" çıkmamıştır. Süre ilerledikçe yaş şartı dolayısıyla yaşlılık aylığı almak için beklemek durumunda olanların sayısal artışı belirli bir yoğunluğa ulaştıncaya kadar talep sahipleri örgütlenmiş konu ile ilgili taleplerini daha güçlü ve organize şekilde dile getirmeye başlamışlar, sorunu bir "motto" haline gelen "**Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT)**" sorunu olarak kamuoyu gündemine koymuşlardır.

EYT sorunu SGK'nin idari özerkliği için tam bir test konusu olmaktadır. Çünkü bu konu sosyal güvenlik sisteminin bütün taraflarını doğrudan ilgilendirmektedir. Konu mali boyutuyla, Türk sosyal sigorta sisteminin en önemli gider kalemini oluşturan yaşlılık sigortası aylık ödemelerini artıracak, sosyal güvenlik hakkına erişim bakımından kısa dönemde en az 1,5-2 milyon kişiyi, orta ve uzun dönemde daha fazla sayıda kişiyi doğrudan etkilemektedir. Yapılacak düzenleme, Türk sosyal güvenlik sisteminin aktif/pasif sigortalı dengesi (zlığı) başta olmak üzere buna bağlı bütün göstergeleri kısa sürede ve köklü şekilde değiştirecek; kısa, orta ve uzun dönemle ilgili bütün projeksiyonların yeniden yapılmasını gerektirecektir.

Eğer SGK idari bakımdan özerk bir kurum olsaydı, Kurum yönetiminin "ortakları-paydaşları" bakımından konunun tartışılması ve çözüm arayışları ile ilgili görevler ve

yükümlülükler aşağıdaki şekilde gerçekleşirdi.

- **Kurum Yönetimi** (başkanlık teşkilatı), Kuruluş mevzuatında (4 sayılı KHK), kendisine yüklenen görev çerçevesinde sorunun sebepleri, gelişmesi, taleplerin karşılanmasına yönelik alternatif çözüm önerilerinin maliyet-fayda analizlerini içeren çalışmalarını yapar, raporlaştırır ve ilgili taraflarla birlikte kamuoyunun da bilgisine sunar. Sorunun iktisadi, sosyal ve hatta kültürel etkilerinin Uzun dönemli Kalkınma Planları ve yıllık programlarda belirlenen politikalara yönelik sonuçlarını değerlendiren çalışmaları yapardı.

- **Kurum Genel Kurulu** tek gündemli olağanüstü bir toplantı yapar ve mevzuatla kendisine verilen "görüş bildirme" görevini tam da bu konunun tartışılmasında karşılığını bulacak şekilde yerine getirirdi. Kurum ve devlet yanında bütün sosyal taraflar en üst düzeyde konu ile ilgili görüşlerini, birbirleri ile yüz yüze etkileşimde buldukları bir ortamda, Genel Kurulda açık ve şeffaf olarak dile getirirlerdi.

- **Kurum Yönetim Kurulunun Üyeleri**, özerk yönetim anlayışının gereği yalnızca temsil ettikleri tarafın taleplerini dile getiren değil, "aynı gemide oldukları" diğer tarafların da taleplerini dikkate alarak kararlar alınmasına yönelik görev ve sorumluluk üstlenirdi. Farklı talepleri ve maliyetleri dengeleyecek ortak çözüm yolları geliştirilmeye çalışılırdı.

- **Kurum Başkanı**, süreçle



ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirici faaliyetler yanında akademik dünyanın görüşlerinin ve değerlendirmelerinin alınmasına yönelik faaliyetler (paneller, açık oturumlar, yuvarlak masa toplantıları vb.) düzenler, sonuçlarını raporlaştırır ve kamuoyu ile paylaşırdı.

- Sorunla ilgili çok yönlü-objektif bilgiye sahip bir kamuoyu; orta ve uzun dönemde toplumun bütününe doğrudan etkileyecek bir sorunla ilgili daha doğru bir tavır ve tutum alma imkânına sahip olur, siyasi iradenin gerçekleşme sürecinde "pusula olma" fonksiyonu üstlenebilirdi.

Kurumun idari özerkliğinin zayıflaması, yukarıda sayılan görev ve fonksiyonların nerede ise tamamını devreden çıkarmıştır. Sorun, siyasi iktidar ile talep eden tarafın doğrudan taraf olduğu "ikili-iki taraflı" bir sorun haline dönüşmüştür. Süreç, çözüm beklentisi olan talep sahipleri ile çözüm için teknik çalışma yürüten "siyasi iktidar-devlet" arasında, dışa kapalı olarak sürmektedir. Kendisi de yönetimin bir tarafı olan devlet (siyasi iktidar) diğer sosyal tarafları sürece dâhil etmemekte, destek de alamamaktadır. Kurum yönetiminde yer alan hiçbir sosyal taraf (hatta pasif sigortalı temsilcileri) konu ile ilgili görüş bildirme tutumuna girmemektedir.

## SONUÇ

Sosyal güvenlik; ileriye ve geriye yönelik çok uzun dönemli haklar ve

yükümlülükler dengesine dayanan bir işleyişe sahip olduğu için bu dengeyi değiştirmeye yönelik sık müdahaleler sistemin yalnızca aktüeryal dengelerini değil, üzerine inşa edildiği "sosyal adalet" duygusunu da zedeler. Türkiye, emeklilik yaşı başta olmak üzere sosyal güvenlik sisteminin temel parametreleri ile ilgili olarak 1999'da başlayan 2006 ve 2008'de devam eden köklü değişiklikler yapmıştır. Bu değişiklikler uzun dönemde yeni bir denge sağlanması amacıyla yapılmıştır. Ancak gelinen nokta itibarıyla EYT sorunu, bu denge ile tartışmaları tekrar gündeme getirmiştir. Herkesin iyi bildiği gerçek, EYT tartışması yalnızca kendi sorun alanı ile ilgili bir tartışma değildir. Bir adım sonrası, aylık hesaplama sisteminin yeniden düzenlenmesi başta olmak üzere 2008 reformu sonrası dönemin parametrelerinin değiştirilmesine yönelik taleplerin gündeme gelmesi olacaktır. Sebepleri bu çalışmanın konusu olmamakla birlikte, Türkiye 14 yıl sonra yeniden "sil-baştan" sosyal güvenlik reformu yapma tartışmalarını gündeme almak üzeredir. Yapılması gerekenler bakımından (ILO'nun da iyi yönetim anlayışına uygun olarak), sosyal tarafların sistemin yönetimine doğrudan katılması, karar ve denetim süreci ile ilgili görev ve sorumluluk üstlenmesi anlamındaki "idari özerkliğin" güçlendirilmesine yönelik düzenlemelerle başlamak ilk ve en doğru başlangıç adımları olacaktır.

## KAYNAKÇA

Alper, Y. (2007), "Sosyal Güvenlik Kurumunun Kuruluş Yılı 1945 Olmalıdır: Yeni Logo-Eski Tarih", İşveren, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, (Ekim-2007), Ankara.

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

Alper, Y. (2021), Sosyal Güvenlik Reformu, İdari Özerklik ve Tarafların Değişen Roller, 20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi: Sosyal Politikada Güncel Tartışmalar / 11-13 Ekim 2019, Ankara: TÜRK-İŞ Yayınları.

Arcı, K. (1999), Bataktan Gün Işığında Türk Sosyal Sigorta Sistemi, Ankara: Türk Metal Sendikası / TÜRKAR Araştırma Dizisi.

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

BDA (2022), Strengthening Social Self-Administration - Making Organisation More Efficient, BDA Die Arbeitgeber, <https://arbeitgeber.de/en/themen/sozialpolitik-und-soziale-sicherung/soziale-selbstverwaltung/>, (Erişim Tarihi: 15.12.2022).

Caulfield, J. L. (2004), Measuring Autonomy in Social Security Agencies: A Four Country Comparison, Public Administration and Development; May, 2004-24.

Çakır, K. (2019), Sosyal Güvenlik Reformu Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu'nda Özerklik, Yüksek Lisans Tezi, Bolu Abant Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Bolu.

Çelik, A. (2006), Sosyal Güvenlik "Reform"unun Gerekçeleri ve Gerçekler, TES İŞ Sendikası Dergisi, (3), 53-59.

Demir, M (2015), Sosyal Güvenlik Kurumunun Özerklik Sorunu, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3 (Özel Sayı), 173-190.

Fişek, G., Özsuca, Ş.T., Şuğle, M.A. (1997) Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996, Sosyal Sigortalar Kurumu, Ankara: Türkiye Ekonomik ve Toplum-sal Tarih Vakfı.

Gözler, K (2011), 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 60 (4), 837-919.

ILO (2001), Social Security: a New Concensus, Geneva: International Labour Organization.

ILO (2005), Social Security Governance: a Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe, ILO, Budapest, [https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=iwM\\_ixBF64LCYML-dtoGIUwyE79-jXJR5kJlbTf8y-](https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=iwM_ixBF64LCYML-dtoGIUwyE79-jXJR5kJlbTf8y-)

6RGdDema4Wh!652981259?ressource.ressourceId=8553, (Erişim Tarihi: 01.12.2022).

ILO (2010), Governance of Social Security Systems: a Guide For Board Members In Africa, ILO, Geneva: International Training Centre of the ILO, <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=37499>, (Erişim Tarihi: 10.12.2022).

ILO (2014), World Social Protection: Building Economik Recovery, İncusive Development and Social Justice:2014/5, International Labour Organization, Geneva, <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--en/index.htm>, (Erişim Tarihi: 10.12.2022).

İçmez, U.E, Yelek, M.S, (2021), Sosyal Güvenlik Kurumu: Örgütsel Yapı ve Faaliyetlerin Özerklik ve Etkinlik Yönünden Eleştirisi, (Ed. M. Kalkan ve M.E. Kayagil) Sosyal Politikada Kurum ve Kuruluşlar: Ulusal ve Uluslararası Bo-yutlarıyla Değerlendirmeler II, 1-28, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Kılıçdaroğlu, K. (1998), Türkiye'de Sosyal Sigorta Uygulamalarından Kay-naklanan Başlıca Sorunlar ve Çözüm Yolları, Sosyal Siyaset Konferansları, 0 (41-42) , 73-82.

Makas, R. (2006), Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Gü-venlik Kurumu, Tes-İş Dergisi, Kasım-2006/3, 60-65.

Parlak, B., Sobacı, Z (2012), Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yöneti-mi: Teori ve Pratik, (Gözden geçirilmiş ve genişletilmiş 4. Baskı), Bursa: MKM Yayınları.

SGK (2022) [https://web.archive.org/web/20120102134120/http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/onceki\\_yoneticilerimiz](https://web.archive.org/web/20120102134120/http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/onceki_yoneticilerimiz) (15 Aralık 2022)

TBMM (1996), Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu ile İlgili So-runların Araştırılarak Alınması Gereken Tedbirlerin Tespit Edilmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, TBMM, 20. Dönem 2. Yasama Yılı, (Çoğaltılmış Basılı Nüsha), Ankara.

Talas, C. (1956), Sosyal Sigortalarımız Hakkında Bazı Mülahazalar, Anka-ra Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 11 (2).

T.C. Hükümeti (1996), Sosyal Güvenlik Reformu: Hizmete Özel Özet Ra-por, Ankara: T.C. Hükümeti-Uluslararası Çalışma Bürosu.

UN (2021), Global Research on Governance and Social Protection: Glo-bal Overview, UN, Department of Economic and Social Affairs, International Labour Organization, [www.un.org /Global-overview\\_SP-Governance.pdf](http://www.un.org/Global-overview_SP-Governance.pdf), (Erişim Tarihi: 10.12.2022).