

TÜRK SOSYAL SİGORTA KURUMLARININ ÖZERKLİĞİ ÜZERİNE BİR DENEME

Tankut CENTEL (*)

1. Giriş.

1.1. Günümüzde sosyal güvenlik, devlete ait sosyal politika-
nın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu nedenle, sosyal gü-
venliğin yerine getirilmesi, devletin gözetim ve denetimindeki ka-
mu hukuku kurumlarına bırakılmış bulunmaktadır. Netekim, konu-
ya ilişkin olarak Ay. m. 60; herkesin, sosyal güvenlik hakkına sahip
olduğunu belirttikten sonra, devletin söz konusu güvenliği sağlaya-
cak gerekli önlemleri almasını ve örgütü kurmasını öngörmektedir.

1.2. Sosyal sigorta kurumları, sosyal güvenlik örgütü içinde,
en geniş yeri kaplamaktadır. Sosyal sigorta kurumlarının örgütlen-
mesinde ise, genel olarak, iki değişik sistem izlenmektedir. Bun-
lardan biri, sosyal sigorta kurumlarının, ayrı faaliyet alanlarında
örgütlenmesi ve diğeri de, sosyal sigorta kurumlarının, tek bir yapı
içinde toplanması yoludur. Ancak, anılan sistemlerden hangisi üs-
tün tutulursa tutulsun, bunların özerkliği, temel ilke olarak benim-
senmektedir¹.

1.3. Ülkemizde ise; SSK Kanunu m. 1/II ile Bağ - Kur K.
m. 1/III'ün açık hükmüne rağmen, diğer mevzuat hükümleri ,günü-
müzde gerek SSK'nun ve gerekse Bağ - Kur'un özerkliğini tartışma-
lı bir duruma sokmuştur².

(*) Dr. Tankut Centel, İ.Ü. Hukuk Fakültesi İş Hukuku ve Sosyal
Güvenlik Anabilimdalı Araştırma Görevlisidir.

1) A. İZVEREN, Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ankara 1970,
179.

2) Bak. İZVEREN, 180-184; M. KAZANCI, "Sosyal Güvenlik Ör-

Böylece, Türk sosyal sigorta kurumlarının özerkliğinin ne ölçüde varolduğu konusu, incelenmesi gereken hukukî bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, söz konusu sorunun çözümü, öncelikle özerklik kavramına toplu bir bakışı zorunlu kılmaktadır. Bu bakımdan, aşağıda özerklik kavramının genel anlamı ve özerklik ile sosyal sigortalar arasındaki ilişki gözden geçirildikten sonra, özerkliğin Türk sosyal sigorta kurumları içindeki yeri incelenecek ve mevcut durum, değerlendirilecektir.

2. Özerklik kavramına topluca bakış.

2.1. Özerklik, eski deyimle muhtariyet, sözcük olarak, "bir topluluğun, bir kuruluşun kendine özgü yasalarla kendi kendini yönetme hakkı"nr³ anlatmaktadır.

Hukukî bir terim olarak da özerklikten, "bir topluluğun veya tüzel kişilerin kendisini idare eden kuralların hepsini veya bir kısmını kendisinin tespit edebilmesi, veya devletçe konulan kaidelerin hudutları içinde serbestçe hareket yetkisi"⁴ anlaşılmaktadır. Nettekim, Anayasa Mahkemesi'nin 1961 Anayasasında özerk kuruluş olan üniversitelerle ilgili bir kararında, "...Özerklik, belli sınırlar içerisinde serbestçe hareket edebilmeyi gerektirir. Özerk olan bir kuruluşun, yasa ile belli sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla, kendi eylemlerine egemen olacak kuralları da yine kendisinin düzenlemesi gerekir..."⁵ anlatımına yer verilmiştir.

2.2. İdare hukuku açısından özerklik, esas olarak, yerinden yönetim ve özellikle de özerk yönetim denilen hizmet ademî merkeziyeti sistemi için düşünülmektedir. Gerçekten, belirli bir hizmetin merkez örgütünden ayrı ve hukukî bir varlığa sahip kuruluş-

gütlerinde Yönetim ve Fonların Kullanımı", Armağan, Kanun-u Esasî'nin 100. Yılı, Ankara 1978, 444-448; A.C. TUNCAY, Sosyal Güvenlik Dersleri, İstanbul 1982, 59-60 ve 70-71; K. TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1982, 183-184.

- 3) TÜRK DİL KURUMU, Türkçe Sözlük II, Ankara 1983, 932.
- 4) T.A. USLU, Yeni Hukuk Lûgatı ve Hukuk Terimleri Sözlüğü, İstanbul 1964, 223.
- 5) AyMK., 4.2.1966 - 1965 - 32/3-M.S. AYKONU/E.A. ÖZKUL, Anayasa Yargısı II, Ankara 1981, N. 153/1, 4.

lar eliyle yönetilmesini içeren⁶ özerk yönetim (hizmet ademî merkezîyeti) ilkesi, merkezî yönetim örgütlerinininkine benzer bir statüden özel kuruluşlarınkine yaklaşan bir düzene kadar değişen nitelik ve ölçülerdeki özerkliğin uygulama alanı olmaktadır. Buna göre, özerk yönetim kurumları, değişik biçim ve ölçülerde devletin idarî gözetim ve denetimine bağlı olmaktadır⁷. Söz konusu idarî gözetim ve denetim ise, özerk yönetim kurumlarınca yerine getirilen idarî faaliyet ve hizmetlerin, aslında merkezî veya yerel yönetimlerce üstlenilmesi ve yürütülmesi gereğinden kaynaklanmaktadır⁸. Böylece, özerk yönetim kurumları, nitelemenin uyandıracığı izlenimin tersine, ilgili buldukları kamu idareleriyle sıkı ilişki içinde bulunmaktadır⁹.

2.3. Yönetim ilkeleri açısından özerklik, daha çok, hizmet ademî merkezîyeti veya işlevsel ademî merkezîyet uygulamalarına dayanan kamu kurumlarını ilgilendirmektedir. Çünkü, bütün kamu kurumları, özerk kuruluşlar olup, kendi kendine hareket olanağına sahip bulunmaktadır. Buna karşılık, özerkliğin genişliği, bir kurumdan diğerine değişebilmekte ve hiyerarşi benzerinden tam serbestliğe kadar uzanabilmektedir. Yine de, her kamu kurumu, doğrudan veya dolaylı olarak, bir kamu idaresiyle ilişkilidir. Çünkü, kamu idarelerinden tamamen ayrı ve bağımsız bir kamu kurumunun varlığı, idarenin ve görevlerinin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmadığından, düşünülemez. Netekim, kamu idareleri, kendilerine bağlı veya ilişkili olan kamu kurumları üzerinde, kural olarak, idarî vesayet yetkisine sahiptir¹⁰.

2.4. Özerklik, öncelikle ilgili topluluğa tüzel kişilik tanınmasını zorunlu kılmaktadır. Buna göre, merkez örgütünden ayrı ve hu-

6) S.S. ONAR, İdare Hukukunun Umumî Esasları II, İstanbul 1966, 612.

7) Özerklik ile merkezî yönetimin denetimi arasındaki ilişki için bak. D. LEOPOLD, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Würzburg 1972, 213.

8) Öğretide, aslında merkezî yönetime ait görevlerin özerk yönetimlere aktarılışı karşısında, "dolaylı devlet yönetimi"nden söz edilmektedir. (Bak. K. BRACKMANN, Handbuch der Sozialversicherung 1/1, Bonn 1979, 154 c'de yeralan yazarlar).

9) L. DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, 59-60.

10) DURAN, 191-192.

kukî bir varlığa (kamu tüzel kişiliğine) sahibolmayan kuruluşlar için, özerklikten sözedilemeyecektir. Kamu tüzel kişiliği ise, ilgili topluluklara, ancak yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak tanınabilecektir (Ay. m. 123).

Kamu tüzel kişiliği tanınan topluluğun özerkliğinden sözedilebilmesi için, onun bağımsız yönetimi esastır. Bunun için de; ilgili topluluğun kendi organlarını oluşturabilmesi ve bunlar eliyle yönetilmesi, bunların iradeleriyle ajanlarını atayabilmesi, geçerli işlemler yapabilmesi ve gelirleri ile giderlerini kendisinin saptayabilmesi zorunludur. Netekim, anılan yetkilerden herhangi birinin varolması veya kısıtlı olması durumunda, ilgili topluluğun özerkliği sınırlanmış sayılacaktır.

3. Özerklik ile sosyal sigortalar arasındaki ilişki.

3.1. Sosyal sigorta kurumlarının özerkliğe sahibolması, başlangıçtan beri, sosyal sigortaların örgütlenmesinde temel ilke olarak kabul edilmiştir¹¹. Netekim, sosyal sigorta kurumları, amaca uygun olarak çalışmalarının sağlanması için, idarî ve malî bakımdan özerk biçimde örgütlenmiştir.

Sosyal sigorta kurumlarının özerk birer yapıya kavuşturulması gereği, söz konusu kurumların aslı görev olarak zorunlu sigorta uygulamasını gerçekleştirmeyi yüklenmiş bulunmalarından kaynaklanmaktadır. Gerçekten, zorunlu sigortayı uygulayacak sosyal sigorta kurumlarının anılan görevi yerine getirebilmesi, bunların idarî ve malî hertürlü etki ve baskıdan uzak kalabilmesine bağlı olmaktadır¹².

3.2. Sosyal sigortalar hukuku açısından özerklik; ilgililer, yani işçiler (sigortalılar) ile işverenler tarafından yönetilme, anlamını taşımaktadır¹³. Böylece, sigortalılar ile işverenler, sosyal sigortaların biçimlendirilişinde yönetime katılmakta ve de aynı zamanda, sosyal sigorta kurumlarının işlevine uygun işlemesi için gerekli sorum-

11) LEOPOLD, 253.

12) İZVEREN, 179 ve 181-182.

13) A. REIFFERSCHIED/E. BÖCKEL/F. BENSELER, Lexikon des Rechts IV, Strafrecht - Verwaltungsrecht - Sozialversicherungsrecht, Darmstadt 1968, XII/389.

luluğu birlikte üstlenmektedir. Bu da, sosyal sigortalarda özerkliğinin, işçiler (sigortalılar) ile işverenlerin yönetime katılmadaki partizan ve ideolojik bölünmelerini biryana itici işlevi olmaktadır¹⁴.

3.3. Özerk yönetim ilkesi¹⁵, sosyal sigortalarm en önemli özelliklerinden birisidir¹⁶. Gerçekten, sosyal sigortalar, bağımsız kamu hukuku kurumları tarafından yürütülmektedir. Söz konusu bağımsız kamu hukuku kurumlarının organları, eşit sayıdaki işçi (sigortalı) ve işveren temsilcilerinden oluşmaktadır. Bunun dışında, sosyal sigorta kurumlarına, yönetimin yanısıra, belli ölçüde hukuk kuralı koyma yetkisi de tanınmış bulunmaktadır¹⁷.

Sosyal sigorta kurumları, özerk yönetim yetkisine sahip olmakla birlikte, devletin gözetim ve denetiminden de tamamen uzak değildir. Gerçekten, sosyal sigorta kurumları, yönetimlerinin hukuka uygun faaliyetlerde bulunmalarını sağlamak üzere, devlet (merkezî yönetim) denetimine bağlı tutulmuştur. Sosyal sigorta kurumları üzerindeki bu denetim, denetlenen yerin özerklik önlemlerini merkezî yönetimin, gerektiğinde hukuka uygun bir davranış oluşturma yetkisiyle etkilemesini içermektedir¹⁸. Ancak, söz konusu denetim; merkezî yönetimin, özerk yönetim önlemlerinin amaca uygunluğunu denetlemesi, anlamına gelmemektedir¹⁹.

3.4. Sosyal sigortalarda özerk yönetim ilkesinin benimsenmesi, devlet yönetim biçimleriyle de yakından ilgili bir sorundur. Ger-

14) Bak. LEOPOLD, 254.

15) Öğretide kendi kendini yönetim "ilkesi" (TUNCAY, 71) veya "esası"ndan (TUNÇOMAĞ, 183-184) sözedilmektedir. Almanca'daki Selbstverwaltung sözcüğü karşılığı olarak kullanılan bu deyimlerin, özerk yönetim veya özerklik terimlerinden farklı olmadığı kanısındayım. Çünkü, sözcük anlamıyla, bir topluluğun kendi kendini yönetme hakkından, özerklik anlaşılmaktadır (Bak. yukarıda 2.1.).

16) Sosyal sigortalarm diğer özellikleri için bak. TUNCAY, 64-71; TUNÇOMAĞ, 180-183; G. WANNAGAT, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts I, Tübingen 1965, 17-19.

17) Bak. H. JAEGER, Sozialversicherungsrecht und sonstige Bereiche des Sozialgesetzbuches, Berlin 1981, 72-73; TUNÇOMAĞ, 183; WANNAGAT, 19.

18) JAEGER, 75.

19) TUNÇOMAĞ, 183; WANNAGAT, 19.

çekten, yönetimin merkezileştirilmesi ve devlete ait yetkilerin tek elde toplanması, özünde bağımsızlığı içeren özerkliği, olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Netekim, özerk yönetim ilkesi, Almanya'da nasyonal - sosyalizm döneminde (1933 - 1945) ortadan kaldırılmış ve sosyal sigorta kurumlarının organlarınca seçilen sigortalı ile işveren temsilcilerinin yerine, maaşı merkezî yönetim tarafından ödenen bir müdür, yönetimin bütün sorumluluğunu üstlenmiştir²⁰. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya'da demokratik yönetimin yeniden kurulması ise, sosyal sigorta kurumlarının özerkliği ilkesini beraberinde getirmiş ve söz konusu ilke, 22.2.1951 günlü bir yasayla yeniden gerçekleştirilmiştir²¹.

4. Özerkliğin Türk sosyal sigorta kurumları içindeki yeri.

4.1. Türk sosyal sigorta kurumlarının özerkliği, şimdiye kadar, anayasal düzeyde ele alınmamıştır. Çünkü, ne SSK Kanunu'nun çıkarıldığı dönemde yürürlükte bulunan 1924 Anayasası'nda ve ne de 1961 Anayasası'nda, sosyal sigorta kurumlarının özerkliğinden açıkça sözedilmiştir. Üstelik, ilk biçimiyle 1961 Anayasası, üniversiteler ile TRT'yi açıkça özerk kuruluşlar olarak nitelerken, sosyal sigorta kurumlarını anılan kuruluşların içine katmamıştır. 1982 Anayasası ise, sosyal sigorta kurumlarının özerkliğinden söz etmediği gibi, herhangi bir özerk kuruluşa da açıkça yer vermemiş ve sadece, bilimsel özerkliğe sahip üniversitelerin kurulmasını öngörmüştür (m. 130/I).

Sosyal sigortalarda özerkliğin kurumsal olarak güvence altına alınması veya sadece sosyal sigorta yasalarının içine yerleştirilmesi, salt kurumsal açıdan önemli değildir. Gerçekten, sosyal sigorta yasalarının içine yerleştirilmiş bir özerklik, pratik açıdan, sıradan bir yasayla ortadan kaldırılabilecekken; kurumsal olarak güvence altına alınmış bir özerkliğe, gerçekleştirilmesi yasaya oranla daha güç olan bir anayasa değişikliğiyle son verilebilecektir²².

Sosyal sigorta kurumlarının özerkliğine ilişkin açık bir hükmün anayasada yer alması, öğretilerde, bu özerkliğin anayasal güvence

20) BRACKMANN, 154 f; LEOPOLD, 63-66; WANNAGAT, 87.

21) Bak. BRACKMANN, 154 f-h; LEOPOLD, 67-71; WANNAGAT, 98-99.

22) LEOPOLD, 72.

altına alınmamış olduğu, biçiminde yorumlanmıştır²³. Oysa, kanımca, böyle bir anayasal güvencenin, anayasa metni yerine, tüm anayasa esaslarına toplu bir bakışla çıkarılması mümkündür. Netekim, böyle bir anayasal güvence, açık bir anayasa hükmünün bulunmadığı Alman hukukunda; anayasa ilkeleri ile sosyal özerkliğin tarihsel gelişiminden ve anayasal düzen çerçevesi içindeki öneminden çıkarılmaktadır²⁴.

4.2. SSK'nu kuran 9.7.1945 gün ve 4792 sayılı Yasa, daha ilk maddesinde, Kurumun özerkliğini kabul etmiş bulunmaktadır. Gerçekten, SSK Kanunu m. 1/II'ye göre Kurum, "...malî ve idarî bakımdan muhtardır ve tüzel kişilikte bir Devlet kurumudur". Söz konusu hüküm, görüldüğü üzere, Kuruma hem bağımsız bir kamu hukuku tüzel kişiliği tanımış ve hem de onun idarî ve malî bakımdan özerk olduğunu açıklamıştır.

Bağ - Kur'u kuran 2.9.1971 gün ve 1479 sayılı Yasa da, aynı doğrultuda olmak üzere, Kurumun özerkliğini belirtmiştir. Gerçekten, Bağ - Kur K. m. 1/III'e göre Kurum, "malî ve idarî bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğidir...". Böylece, Bağ - Kur'un da bağımsız bir kamu hukuku tüzel kişiliğine sahibolduğu ve idarî ve malî bakımdan özerk bulunduğu, açık bir yasa hükmüyle gösterilmiştir.

4.3. Türk sosyal sigorta kurumlarının özerk olduğuna ilişkin açık yasal hükümlerin bulunmasına karşılık, bu özerkliğin pek geniş olduğu söylenemez. Çünkü, ülkemizde sosyal sigorta kurumları, Devletin (merkezî yönetimin) gözetim ve denetimine büyük ölçüde bağlı bulunmaktadır. Doğallıkla, bu da, özerkliğin sosyal sigortalarda tam bir serbestiye kadar uzanabilmesini engellemektedir.

Gerçekten, Türk sosyal sigorta kurumları, kendilerine kamu tüzel kişiliği tanınmış olmasına karşılık, ilgili buldukları kamu idaresiyle oldukça sıkı bir ilişki içindedir. Netekim, SSK ve Bağ - Kur, önce Çalışma Bakanlığına bağlı olarak faaliyette bulunmuştur (SSK Kanunu m. 1/I; Bağ - Kur K. m. 1/I). Söz konusu kurumlar, daha sonra da Cumhurbaşkanlığının 17.12.1974 gün ve 4/1104 sa-

23) Bak. LEOPOLD, 79 dn. 2'de yer alan yazarlar.

24) Bak. LEOPOLD, 94-96.

yılı yazısıyla (RG. 18/12/1974, No. 15096), Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmıştır.

4.4. SSK ve Bağ - Kur'un bir kamu idaresine bağlı bulunması, ilgili kamu idaresinin, yani Sosyal Güvenlik Bakanlığının, bunlar üzerinde idarî vesayet yetkisine sahibolması sonucunu doğurmuştur. Buna göre, idarî vesayet organı olarak Sosyal Güvenlik Bakanlığına, sosyal sigorta kurumlarının işlem ve eylemlerini yasayla gösterilen sınırlar içinde denetleme ve gerektiğinde bunların kararlarını bozabilme yetkisi verilmiştir.

Netekim, önce sosyal sigorta kurumlarının bazı kararları, doğrudan Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına bağlı tutulmuştur. Gerçekten, yıllık yönetim giderleri bütçesiyle memur ve hizmetliler kadrolarının incelenerek tesbitine, yönetim giderleri bütçesi içinde aktarmalar yapmaya ve yönetmelik çıkarmaya ilişkin SSK Yönetim Kurulu kararları, Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına sunulmak zorundadır (SSK Kanunu m. 11/bent A-B, D). Bunun gibi, yıllık çalışma programı ile bütçeye, personel kadrolarına, merkez ve merkez dışındaki örgütler ile sağlık kuruluşlarının ve diğer müesseselerin kurulmasına veya kaldırılmasına, bütçe içindeki aktarmalar ile ek ve olağanüstü ödeneklere ve yönetmelik yapmaya ilişkin Bağ - Kur Yönetim Kurulu kararları da, onaylanmak üzere Sosyal Güvenlik Bakanlığına sunulacaktır (Bağ - Kur K. m. 10/bent a-c).

Sosyal Güvenlik Bakanlığının doğrudan onayına bağlı olmayan Yönetim Kurulu kararları için de, Bakanlığın müdahalesi (onayı) söz konusudur. Ancak, bunun için, Genel Müdürün ilgili kararı uygun bulmaması gerekir. Gerçekten, Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilâtı İle İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanuna Ek 23 Sayılı Kanununun İzahnamesi (RG. 26/8/1960, No. 10588), 15.7.1960 gün ve 23 sayılı Yasa'nın uygulanacağı kamu kuruluşları arasında, SSK'nu da saymıştır. 23 sayılı Yasa m. 7'ye göre ise, "Kurul başkanı kurul kararlarının icrasını tehir yetkisini haizdir. Bu gibi hallerde ihtilâf derhal nezaret ve murakabe merciine intikal ettirilir. Nezaret ve murakabe merci kurulan kararını tasvip eylediği veya kararın ittihazi tarihinden itibaren 20 gün zarfında iptal veya talikini tebliğ etmediği takdirde karar yürürlüğe girer". Bu durumda, Sosyal Güvenlik Bakanlığı, SSK Genel Müdürünün uygun bulmadığı Yönetim

Kurulu kararını 20 gün içinde ya onaylayacak ya da iptal edecek veya erteleyecektir²⁵.

Sosyal sigorta kurumlarının kararları konusunda Sosyal Güvenli Bakanlığına tanınan idarî vesayet yetkisi, kurum kararlarını onaylama dışındaki bir yetkiyi içermemektedir. Buna göre de, Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ilgili sosyal sigorta kurumunun yerine geçerek, onaylamadığı yönetim kurulu kararı yerine, yeni bir işlemde bulunamayacaktır²⁶.

4.5. Sosyal sigorta kurumlarının özerkliği, bağımsız kamu hukuku tüzel kişiliğinin tanınması dışında, bunların kendi organları tarafından yönetilmesini içermektedir. Netekim, SSK ve Bağ - Kur da, genel müdürlük - yönetim kurulu - genel kurul olmak üzere, kendi organlarını oluşturmakta ve bu üç organ eliyle yönetilmektedir (SSK Kanunu m. 2; Bağ - Kur K. m. 2). Ancak, devlet (merkezî yönetim), anılan organların oluşumunu tamamen ilgili topluluğa, yani sigortalılar topluluğuna bırakmış değildir.

İlkin, sosyal sigorta kurumlarının yürütme organı sayılan genel müdürlükteki en yüksek yöneticiler, merkezî yönetim tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Gerçekten, gerek SSK'nun ve gerekse Bağ - Kur'un genel müdürleri ile yardımcıları, Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerisi üzerine ortak kararnameyle (veya Bakanlar Kurulu kararıyla) atanmaktadır (SSK Kanunu m. 4; Bağ - Kur K. m. 4/I).

Sonra, sosyal sigorta kurumlarının karar ve danışma organları olan Yönetim Kurulu ile Genel Kurul, sigortalılar ile merkezî yönetimin temsilcilerinden kurulu organlardır. Ancak, bunlardan Yönetim Kurulunda merkezî yönetimin temsilcileri çoğunlukta olup, eşit sayıda temsil esasından söz edilememektedir. Netekim, SSK Yönetim Kurulu, genel müdür (veya onun bulunmadığı durumlarda, genel müdür yardımcısı) ile dört üyeden oluşmaktadır (SSK Kanunu m. 10/II, V). Dört üyeden ikisi, bir üyenin Sosyal Güvenlik Bakanının ve diğer üyenin de Maliye Bakanının önerisi üzerine atanmaları (SSK. m. 10/III) nedeniyle, merkezî yönetimin temsilcisidir. Diğer

25) Bak. TUNCAY, 59.

26) TUNCAY, 59-60.

iki üye ise, Genel Kurula katılan işçi ve işveren üyelerin seçecekleri birer işçi ve işveren temsilcisidir (SSK K. m. 10/IV). Bu konuda, Yönetim Kurulunda yer alan ve üstelik bu kurula başkanlık eden Genel Müdürün veya Genel Müdür Yardımcısının da, merkezi yönetimin temsilcisi olarak sayılması gerekmektedir. Çünkü, genel müdür ile yardımcıları, Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerisi üzerine ortak kararnameyle atanmaktadır (SSK Kanunu m. 4). Böyle olunca, beş üyeli SSK Yönetim Kurulunda merkezi yönetim, biri başkan olmak üzere üç üyeye temsil edilerek, çoğunluğu oluşturmakta ve eşit sayıda temsilden sözedilmesini olanaksız kılmaktadır.

Aynı durum, Bağ - Kur Yönetim Kurulu için de söz konusudur. Gerçekten, Bağ - Kur Yönetim Kurulu, Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atandığı (Bağ - Kur K. m. 4/I) için merkezi yönetimin temsilcisi sayılması gereken Genel Müdür (veya onun bulunmadığı durumlarda, Genel Müdür Yardımcısı) ile ikisi merkezi yönetim ve diğer ikisi de sigortalılar temsilcisi olmak üzere dört üyeden oluşmaktadır (Bağ - Kur K. m. 8/II). Bu durumda; beş üyeli Bağ - Kur Yönetim Kurulunda merkezi yönetim, biri başkan olan üç üyeye temsil edilerek, katılma aritmetiğinde sigortalılar aleyhine bir durum yaratmaktadır. Üstelik, sigortalıları temsil edecek olan iki üye, bağlı buldukları en yüksek meslek kuruluşlarınca gösterilen ikişer aday arasından seçilmekle birlikte, sadece Genel Kuruldaki kendi temsilcileri tarafından değil de, merkezi yönetimin temsilcilerinin de katıldığı Genel Kurul tarafından belirlenmektedir (bak. Bağ - Kur K. m. 8/II).

4.6. Sosyal sigorta kurumlarının diğer bir organı olan Genel Kurulda ise, katılma aritmetiğinin, nisbeten sigortalılar lehine bulunduğu görülmektedir. Gerçekten, SSK Genel Kurulu; 15 işçi, 15 işveren, 10 Kurumdan aylık ve gelir alanların temsilcisi ile 6 merkezi yönetim temsilcisi ve bir veya birkaç profesörden oluşmaktadır. Genel Kurula seçilen bir veya birkaç profesörü de, merkezi yönetimin temsilcisi olarak görmek gerekir. Çünkü, bunlar, Sosyal Güvenlik ve Millî Eğitim Bakanlıkları tarafından seçilmektedir (SSK Kanunu m. 12/IV)²⁷. 15 işçi temsilcisi ile 10 Kurumdan aylık ve gelir alanların temsilcilerinin Genel Kurula katıldığı gözönünde bulun-

27) ONAR II, 963 dn. 170.

durulduğunda, katılma aritmetiğinin, sigortalılar lehine olduğu görülmektedir. 15 işveren temsilcisinin de katıldığı düşünüldüğünde ise, katılma aritmetiğinin, enazından merkezî yönetimin lehine bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Bu söylenenler, Bağ - Kur Genel Kurulunun oluşum biçimi için de geçerli olmaktadır. Gerçekten, Genel Kurula Sosyal Güvenlik, Maliye, Sağlık ve Sosyal Yardım, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilâtının göndereceği ikişer temsilci ile Sosyal Güvenlik Bakanlığınca seçilen en çok üç öğretim üyesi katılmaktadır (Bağ - Kur K. m. 11/bent b-c). Toplam 15 kişiyi bulan bu temsilciler, doğrudan merkezî yönetimin temsilcisi olarak adlandırılacaktır.

Söz konusu temsilcilerle birlikte, SSK ile Emekli Sandığı da, Genel Kurula ikişer temsilci gönderecektir (Bağ - Kur K. m. 11/bent b). Bunların ise, merkezî yönetimin doğrudan temsilcilerinin dışında tutulması gerekmektedir.

Sonra, Genel Kurula Bağ - Kur sigortalılarının temsilcileri katılmaktadır. Bunlar, Bağ - Kur sigortalılarının bağlı buldukları yayıyla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarınca seçilecek üyelerdir (Bağ - Kur m. 11/bent a). Söz konusu sigortalılar temsilcilerinin sayısı ise, en az 18'dir (Bağ - Kur Genel Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik m. 3, 4/I-II).

Genel Kuruldaki katılma aritmetiğinin nisbeten sigortalılar lehine bulunmasına karşılık, söz konusu durumu fazla büyütmemek gerekir. Gerçekten, bugün için Genel Kurul, sadece bir danışma organı durumundadır. Çünkü, yukarıda belirtilen 23 sayılı Yasa, denetleme yetkisini Genel Kuruldan almış ve Yüksek Denetleme Kuruluna vermiştir²⁸. Bu durumda, Genel Kuruldaki katılma aritmetiğinin sigortalılar lehine bulunuşunun, özerklik açısından fazlaca bir önemi kalmamıştır, denebilir.

5. Değerlendirme ve sonuç.

5.1. Sosyal sigortalar, toplumda sosyal güvenliğin sağlanmasına ilişkin temel araçlardan birisidir. Sosyal sigortaların böylesine önem-

28) Bak. TUNÇOMAĞ, 88 ve 184.

li bir işleve sahip olması ve giderek geniş kitleleri yakından ilgilendirmesi, sosyal sigorta kurumları yönetimlerinin devlet tarafından örgütlenmesinde, ana gerekçeyi oluşturmaktadır. Bu nedenle, sosyal sigorta kurumlarının idarî yapıları, bir yanda merkezî yönetim ve diğer yanda da sigortalılar ile işverenlerin temsilcileri olmak üzere, üçlü bir yapı içinde ele alınmaktadır. Ancak, üçlü bileşim içinde merkezî yönetimin temsilcilerinin konumları ve davranışları, hükümet politikasına bağlı olarak sosyal yanlardan birinin korunması ve fonların hükümetin istediği biçimde kullanılması olarak ortaya çıkabilmektedir²⁹.

5.2. Ülkemiz için de geçerli olan bu olgu konusunda, ilkin, sosyal sigorta kurumlarının karar organları olan yönetim kurullarının oluşumunda, eşit sayıda temsil esasına yer verilmesi, düşünülebilir. Böylece, merkezî yönetim, diğerleriyle eşit sayıda temsilci tarafından, yönetim kurullarında temsil edilecek ve siyasal gücün kendisine yandaş güçlerle birlikte sosyal sigortaların amacına aykırı bir ekonomik politika içine girmesi, engellenmiş olacaktır.

Bu konuda düşünülebilecek diğer bir nokta da, danışma organı durumuna düşürülen genel kurullara denetim yetkisinin geri verilmesidir. Gerçekten, sosyal sigorta kurumlarının genel kurullarına ibra yetkisinin verilmesi, söz konusu kurumların kendi kendilerini denetlemelerini sağlayacaktır. Merkezî yönetim; anılan ibra yetkisini, büyük bir olasılıkla, sosyal sigorta kurumlarının kendilerini yeterince denetleyemedikleri düşüncesiyle, kurum organı olan genel kuruldan almıştır. Ancak, bugün için merkezî yönetimin böyle bir endişe duymasına gerek kalmamıştır, denebilir. Çünkü, 14.1981 gün ve 2443 sayılı Yasa ve daha sonra da 1982 Anayasasının 108. maddesi, Devlet Denetleme Kurulunu kurmuştur. Bu kurul, sosyal sigorta kurumlarını da denetleme yetkisini elinde bulundurmaktadır³⁰.

5.3. Geçmişte sosyal sigorta fonları, sosyal sigorta kurumlarının özerkliğine ilişkin yasa hükümleri bir yana itilerek, amacı dışında kullanılmak istenmiştir. Bu tür haksız uygulamalara karşı çı-

29) KAZANCI, 441-442.

30) Bak. TUNCAY, 60-61; TUNÇOMAĞ, 184.

kabilmiş yetkili kişiler ise, az sayıda olmuştur³¹. İşte, ender olan bu gibi yetkili kişilerin beklenmesi yerine, sosyal sigorta kurumlarında özerk yönetimin anlam ve önemi konusunda, sigortalılar topluluğunun şimdiye kadarkinden daha güçlü biçimde bilinçli kılınması³², daha akılcı olacaktır.

31) Söz konusu ender kişilerden birisi de, Prof. Dr. E. Hirsch olmuştur. SSK Yönetim Kurulu Başkanlığına seçilen Hirsch, Çalışma Bakanlığının bir harcaması için primlerden milyonlar tutarındaki meblâğın ödenmesi isteğini geri çevirmiştir. Bunun üzerine, zamanın Çalışma Bakanı, Hirsch'e, SSK'nun kendi başkanlığına bağlı olduğunu söylemiştir. Buna yanıt olarak Hirsch, istifa etmiştir. Bu konuda bak. H. TUNÇ, "Özerk Kurumlarımız", 29.11.1982 günlü Milliyet.

32) WANNAGAT, 226.