

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDA İDARİ ÖZERKLİK VE ÖNEMİ

Recep MAKAS

Cumhuriyet Üniversitesi, İ.İ.B.F., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Dr.

ADMINISTRATIVE AUTONOMY AND ITS IMPORTANCE IN SOCIAL SECURITY INSTITUTIONS

Abstract: Social security aims to protect individuals against the adverse effects of social risk and to ensure their security. Social security system in our country is based on three different major organisations, namely, Social Insurance Institution, the Government Employees Retirement Fund and Social Insurance Organisation for the Self Employed "Bağ-Kur". These institutions haven't been able to perform functions sufficiently because of its administrative and fiscal problems in recent years. One of the most important reasons of this situation is absence of autonomy perfectly. Appointment and to dismiss of general director of institutions and majority of representatives of central authority in board of directors aren't agree with administrative autonomy.

In this study, we examine administrative autonomy in three major social security institutions namely, Social Insurance Institution, the Government Employees Retirement Fund and Social Insurance Organisation for the Self Employed.

Keywords: Administrative Autonomy, Social Security, Social Insurance, Social Risk, Retirement System

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDA İDARİ ÖZERKLİK VE ÖNEMİ

Özet: Sosyal güvenliğin amacı, bireyleri sosyal risklerin olumsuz etkilerine karşı korunak ve onların güvenliğini sağlamaktır. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi esas itibarıyla Sosyal Sigortalar Kurumu, TC Emekli Sandığı ve Bağ-Kur olarak üç temel kuruluşa dayanmaktadır. Söz konusu kurumlar, son yıllarda içine düştükleri idari ve mali sorunlar nedeniyle istenilen ölçüde işlevlerini yerine getirememektedirler. Bu olumsuz durumun en önemli nedenlerinden biri, özerk bir yapılanmanın gerçek anlamda olmayışıdır. Kurumların üst düzey yöneticilerinin merkezi yönetimce atanması ve görevden alınması ve yine yönetim kurullarında merkezi yönetimin sayıca çoğunlukta olması idari özerklikle bağdaşmamaktadır.

Bu çalışmada üç temel sosyal güvenlik kurumu olan Sosyal Sigortalar Kurumu, TC Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'da idari özerklik ve önemi incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: İdari Özerklik, Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigorta, Sosyal Risk, Emeklilik Sistemi

I. GİRİŞ

Sosyal güvenlik kurumları, son yıllarda içine düştüğü mali kriz sebebiyle istenilen ölçüde işlevlerini yerine getirememektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının bu duruma düşmesinde özerk yapılanmanın gerçek anlamda kurulup işletilememesinin büyük payı olduğu inkar edilemez. Başka bir ifadeyle, kurumların sahip oldukları mali güçlerinin (fonların) siyasi iktidarlarca güven, verimlilik, ve likidite ilkelerine aykırı olarak kullanılması sonucu, zamanla bu fonların erimesi, kurumlara sistem dışı yapılan idari ve yasal müdahaleler, kurumların mali yapılarının bozulmasına ve dengelerin alt üst olmasına sebep olmuştur. Bu tür müdahalelerin büyük ölçüde kurumsal özerkliğin (yasalarda düzenlenmiş olmasına karşın) bulunmayışından kaynaklandığı söylenebilir. İşte sosyal güvenlik kurumlarında yeniden yapılanmanın gündeme getirildiği bu günlerde ön plana çıkan hususlardan biri de kurumsal özerkliğin sağlanması gerekliliğidir.

616 sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (RG. 4.10.2000, 24190

Mükerrer) ile SSK'nun idari yapılanmasında esaslı değişikliklere gidilmiş; SSK'nun kuruluş yasası olan 4792 sayılı Yasa, beş maddesi hariç (7, 21, 24 maddeler ile geçici 7 ve 9. maddeleri) yürürlükten kaldırılmıştı (616 sayılı KHK m. 66). Benzer şekilde, 1479 sayılı Yasada örgütlenmeye ilişkin konularda 619 sayılı "Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (RG. 4.10.2000, 24190 Mükerrer) ile önemli değişiklikler yapılmıştı. Ancak kısa bir süre sonra söz konusu KHK'ler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir [(619 sayılı KHK 26.10.2000 Tarih ve E. 2000 /61, K. 2000 /34 sayılı Kararla (RG. 8.11.2000, 24224); 616 sayılı KHK ise 31.10.2000 tarih ve E. 2000 /65, K. 2000 /38 sayılı Kararla (RG. 10.11.2000, 24226) iptal edilmiştir]. Yüksek Mahkeme iptal kararlarında söz konusu KHK'lerin dayanağı olan yetki yasasının daha önce iptali üzerine, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun oldukları gerekçesine dayanmıştır.

616 sayılı KHK'nin iptali sonucu ortaya çıkan yasal boşluk 29.7.2003 tarih ve 4958 sayılı "Sosyal

Sigortalar Kurumu Kanunu'nun (RG. 6.8.2003, 25191) çıkarılmasıyla doldurulmuş ve SSK yeniden yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Öte yandan, 619 sayılı KHK'nin iptali üzerine ortaya çıkan yasal boşluk 24.7.2003 tarih ve 4956 sayılı "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun ve Tarımında Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Yürürlükten Kaldırılması ve Bu Kanunlara Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun" (RG. 2.8.2003, 25187) ile giderilmiştir.

II. ÖZERKLİĞİN ANLAMI, ÖNEMİ ve ANAYASAL GÜVENCEYE KAVUŞTURULMASI

II.1. Özerklik Kavramı

Özerklik kavramı farklı disiplinler açısından değişik şekillerde açıklanmaya çalışılmıştır. Hukuki bir terim olarak özerklik, tüzel kişiliğe sahip bir kuruluşun kendi kurallarının bir kısmını veya tamamını bizzat kendisinin belirleyebilmesi ya da devletçe konulan kuralların sınırları içinde serbestçe hareket edebilme imkanına sahip olmasıdır [1]. Özerklik kavramı üç temel unsuru bünyesinde barındırır. Bunlar; kamu tüzel kişiliği, kurumun bağımsızlığı ve devlet denetimidir. Bir kurumun özerkliğinden söz edebilmek için ön koşul, söz konusu kurumun bir tüzel kişi olmasıdır. Diğer bir ifadeyle merkezi örgütlenmeden ayrı bir hukuksal varlığa (kamu tüzel kişiliğine) sahip olmayan kuruluşların özerkliğinden söz edilemez [2]. Öte yandan tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşlarının bağımsız olması gerekir. Ancak buradaki bağımsızlık mutlak anlamda bağımsızlık değildir. Esasen özerk kuruluş özerklik kavramının çağrıştırdığının aksine, ilgili bulunduğu kamu yönetimiyle sıkı ilişkilidir. Bu kuruluşlar merkezi yönetimden ne kadar uzaklaşırsa uzaklaşırsa sonuçta doğrudan olmasa bile, dolaylı olarak devlet yönetimi kapsamında yer alırlar [3]. Nihayet özerk kuruluş kendine ait serbest alanda, kendisine tanınan yetki ve sorumluluk sınırları çerçevesinde işlevini yerine getirirken, her devlet kurumu gibi merkezi yönetimce denetlenmesi doğaldır [3].

1996 yılında sosyal güvenlik ve sağlık sigortası reform projesi çerçevesinde hazırlanan ve TC hükümetine sunulan "Sosyal Güvenlik Nihai Raporu"nda sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği esas itibarıyla üç noktada ele alınmıştır: İlk, sosyal tarafların üç yanlı ve eşit temsil esasına göre programın denetimine ve sosyal güvenlik politikalarının tespitine daha üst düzeyde katılımlarının gerekliliği vurgulanmıştır. İkinci olarak, sosyal güvenlik kurumlarının personel politikalarında değişikliğe gidilerek kamu personel yönetimiyle ilgili sınırlamaların kaldırılması ve uzman yöneticilerin çalıştırılması ile sözleşmeli personel istihdamına imkan tanınması üzerinde durulmuştur. Üçüncü olarak, personel

politikalarındaki sınırlamalar kaldırıldıktan sonra, konuyla ilgili kararların sosyal güvenlik kurumlarınca alınabilmesi önerilmektedir [4]. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik kurumlarına tanınan özerk alan içinde uygulamaya yönelik kararlar alabilmelerine dikkat çekilmektedir.

II.2. Özerkliğin Önemi

Sosyal güvenlik kurumlarının özerk bir yapılanmaya sahip olması, kurumların ellerinde bulundukları mali güçleri göz önüne alındığında daha da önemli hale gelmektedir. Genel anlamda kurumsal özerkliğin sağlanmasında kurumun mali yönden bağımlılık derecesi, özerk kurumlaşmada belirleyici olmaktadır. Sözelimi ABD'de üniversitelerle ilgili bir değerlendirmede üniversitelerin mali yönden devlete bağımlılıklarının artışının beraberinde özerk kurumlaşmadan uzaklaşmayı getirdiği belirtilmektedir [5]. Kurumların özerk olarak faaliyette bulunmadan yoksun olmaları halinde, sosyal güvenlik amacına aykırı uygulamalara gidilmesi tehlikesi belirir. Bunun sonucunda siyasi iktidarlar kurumların sahip oldukları mali gücü sistem dışı müdahalelerle kurumlar aleyhine kullanmaya kalkışabilirler. Nitekim geçmişte sosyal güvenlik fonlarına merkezi idarenin müdahalesi ve sonuçta fonların eriyip gitmesi bunun tipik örneğidir [6]. Bu sebeple özerkleştirme, sosyal güvenlik kurumlarının mali güçlerinin politik amaçlarla kullanılmasına engel olurken, kurumların mali yapılarının da dolayısıyla güçlenmesini sağlayarak sonuçta, sosyal tarafların sosyal güvenlik sisteminden beklentilerini daha da gerçekçi yapacaktır [7].

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan siyasi müdahaleler başlıca iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki, zaman zaman yasal düzenleme yoluna gidilerek, sosyal güvenliğin amaçlarına aykırı uygulamalara zemin hazırlanmasıdır. Diğeri ise, gerek üst düzey yöneticilerin merkezi yönetimce atanması ve görevden alınması gerekse Yönetim Kurulunda devlet temsilcilerinin ağırlıklı olarak yer alması sonucunda kurumların müdahalelere açık bir yapılanmaya bürünmesidir.

İkinci müdahale şeklini daha sonraki başlıklara bırakarak, ilk müdahale şekli olan yasal düzenleme yoluna gidilmesine bakacak olursak; 4447 sayılı Yasa ile getirilen işsizlik sigortası hariç, sosyal sigortaların finansmanına bir taraf olarak doğrudan katılmayan devlet, aktüeryal dengelerinin bozulması pahasına kurumların gelirlerini azaltıcı ya da giderlerini artırıcı yükümlülükleri [8] yasal düzenlemelerle getirmektedir. Nitekim karşılığı prim olarak tahsil edilmemiş sosyal yardım zammı, prim borçları, gecikme faizi, para cezalarının affı gibi sigortalıların yükümlülüklerini ortadan kaldırıcı ve zamanında düzenli bir şekilde sigorta yükümlülüklerini yerine getirenleri adeta cezalandırıcı uygulamalar [9], kısa

vadeli ve popülist siyasi tercihlerle, geniş oy potansiyeli de göz önüne alınarak erken emeklilik, süper emeklilik ve borçlanma olanaklarının tanınması [10], batan bankaların sahip olduğu sandıklardan emekli olanların SSK'na devri [11] bu tür müdahalelere örnek oluşturmaktadır.

II.3 Özerkliğin Anayasal Güvenceye Kavuşturulması

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği konusunda Anayasada herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Her bir kurum açısından yasal düzenlemelere bakıldığında, SSK ve Bağ-Kur'un idari ve mali bakımdan özerk oldukları yasalarında açıkça ifade edilmiş; Emekli Sandığı Yasası ise sandığın tüzel kişiliği dışında kurumun özerkliğinden söz etmemiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarının özerk olarak işlevlerini sürdürmeleri temel ilkelerden biridir. Bu sebeple Anayasada sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği açıkça düzenlenmelidir. Özerkliğin Anayasal güvence altına alınması ileride kurumlara yönelik yasal düzenlemeler yapılırken yasama organına önemli sınırlamalar getirecektir. Hemen belirtelim ki, yasal bağlamda kurumların özerkliğinin sağlanması gerçekte özerkliği sağlamaya yetmemektedir.

Gelişmiş ülkelerde uygulanan sosyal güvenlik sistemlerinde kurumların özerkliği temel bir ilke olarak benimsenmiş olup kurumlar özerk olarak işlevlerini sürdürmektedirler. Oysa ülkemizde yasal düzenlemelerle kurumların (SSK ve Bağ-Kur'un) özerkliği tanınmış olmasına karşın, kurumların bağımsız bir yapılanma ve yönetime sahip olduklarını söylemek zordur. Kurumlara yönelik önemli kararlar merkezi yönetimce alınmaktadır [12]. Öte yandan en üst düzeyde yönetim ve karar organları olan Yönetim Kurullarının yapılanmasında devlet ağırlıklıdır. Genel Kurullar ise bir danışma organı olmanın ötesinde bir işleve sahip değildir.

III. ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN BELİRLENMESİ

III. 1. Belirleme Yöntemi

Sosyal güvenlik kurumlarının icra organı olan genel müdürlüklerin başındaki üst düzey yöneticilerin (Genel Müdür ve yardımcılarının) göreve getirilmeleri ve değiştirilmeleri yöntemleri kurumsal özerkliğin tespitinde çok önemli ölçütlerden biridir. Bu bağlamda üst düzey yöneticilerin göreve getirilmeleri ve değiştirilmeleri ne kadar merkezi yönetime bağımlı ise kurumsal özerklik de o ölçüde zayıf olacaktır.

Üst düzey yöneticilerin göreve getirilmeleri ve görevden uzaklaştırılmalarında SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı arasında tam bir birlik olmamakla beraber;

kurumlar arasında ortak nokta, gerek göreve getirme gerekse görevden alınmaların tamamen merkezi yönetime bırakılmış olmasıdır. Konuyla ilgili olarak, SSK'nda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının önerisi üzerine ortak kararname ile atanan üst düzey yöneticiler, Bağ-Kur'da aynı bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanmakta idi. Emekli Sandığı'nda ise hüküm olmamakla beraber, tüm yöneticiler merkezi yönetimce belirlenmektedir. 506, 1479 ve 5434 sayılı Yasalarda Üst düzey yöneticilerin değiştirilmesi hususunda hüküm bulunmamaktadır.

Sosyal güvenlikte yeniden yapılanma çerçevesinde önemli değişiklikler getiren 4956 ve 4958 sayılı Yasalarda, SSK ve Bağ-Kur'da Üst düzey yöneticilerin atama yöntemiyle göreve getirilmesi, bunun prosedürü olarak da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerisi üzerine ortak kararname ile olacağı öngörülmüştür. Kısaca her iki Yasada da, esas itibarıyla özerk kurumlaşmanın sağlanmasına yönelik bir gelişmenin olmadığı görülmektedir. Öte yandan, üst düzey yöneticilerden olan SSK Başkanının görevden alınmasıyla ilgili olarak, 616 sayılı KHK ile getirilen olumlu sınırlamalar [kurum başkanının görevden alınabilmesi için 657 sayılı DMK'nun 48. maddesinde aranan şartlardan birini kaybetmesi veya ağır hizmet kusuru işlediğinin tespiti üzerine, gerekçeleri açıklanmak suretiyle atanmalarındaki usulle görevden alınabilmesini öngören düzenleme (616 sayılı KHK m. 9)] ne yazık ki 4958 sayılı Yasada yer almamıştır.

III. 2. Yöntemin Sakıncaları

Sosyal sigorta kurumlarının üst düzey yöneticilerinin göreve getirilmelerinde atama yönteminin benimsenmesi ve bu hususta inisiyatifin tamamen merkezi yönetime bırakılması, siyasi iktidarların kuruma müdahalelerini büyük ölçüde kolaylaştırmıştır [13-15]. Nitekim uygulamada her siyasi iktidar değişikliğinde Genel Müdürlerin de değişikliğine gidilmesi ve bu yapılırken objektif hiçbir gerekçeye dayanma zorunluluğunun duyulmaması; öte yandan görev süresince keyfi bakan isteklerine karşı koyan Genel Müdürlerin derhal görevden alınması da geçmişte sıkça yaşanan ve sosyal güvenlik gerekleriyle asla bağdaşmayan bir yönetim tarzıdır [16]. Esasen göreve getirilmeleri ve görevde kalmaları siyasi iradeye bağlı olan kişilerin, siyasi iktidarların politikalarına -bunlar temel sosyal güvenlik prensiplerine ve kurum menfaatlerine aykırı olsa bile- karşı koyabilmeleri hemen hemen imkansızdır [9]. Kurum zararına olacak uygulamalara karşı koyabilecek üst düzey yöneticilerin olabileceğini varsaysak bile, merkezi yönetim bu gibi kişileri görevden alıp kendi isteklerini yerine getirecek yeni yöneticileri atama yoluna gidebilecektir.

Genel Müdürlerin ortalama görev sürelerine bakıldığında bu sürenin bir yıl yedi ayı geçmediği

görülmektedir [16]. Siyasi iktidarların genel eğilimlerinin bir yansıması olarak değerlendirilebilecek bu uygulama, kurumsal özerkliği engelleyici bir etki oluşturması yanında, yönetimde istikrar prensibiyle de bağdaşmamaktadır [8].

IV. YÖNETİM KURULLARININ OLUŞUMU ve İŞLEYİŞİ

IV.1. Özerkliğe Aykırı Aritmetik Katılım

En üst düzeyde yönetim ve karar organı olan Yönetim Kurullarının oluşumu ile bu kurulların alacağı kararların icra edilebilmesi için merkezi otoritenin onayına bağlı olup olmaması, kurumsal özerkliğin tespitinde en temel ölçütü oluşturmaktadır.

Yönetim Kurullarının aritmetik yapısına bakıldığında başkan ve üyelerin tamamının merkezi otorite tarafından atanan Emekli Sandığı bir yana bırakılacak olursa; SSK'nda başkan yanında yedi üyeden dördü devleti temsilen, diğer üç üye ise işçi, işveren ve kurumdaki gelir ve aylık alanları temsilen, kurulda yer almaktadır. Bu durum ise özerk yapılanmayla bağdaşmaz; çünkü devleti temsilen atanan dört üyeye karşılık diğer kesimlere birer üye düşmektedir. Bunun da ötesinde Yönetim Kurulu başkanını da devlet temsilcisi olarak aldığımızda, beşe karşı diğer kesimleri toplam üç üye temsil etmektedir. Öte yandan oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın çoğunlukta sayılacağı şeklindeki düzenleme (4958 sayılı Yasa m. 6/IV) ile de, başkana nitelikli oy hakkı tanınmıştır.

Bağ-Kur'da ise sadece sigortalıların temsilcilerine yer verilmiş, kurumdaki gelir ve aylık alanların temsilcilerinin katılımı öngörülmemiştir. Bağ-Kur Yönetim Kurulunda da devletin ağırlığı korunmuştur. Kaldı ki SSK'nda olduğu gibi Bağ-Kur'da da oyların eşit olması halinde, başkanın bulunduğu tarafın çoğunlukta sayılacağı öngörülmüştür (4956 sayılı Yasa m.8).

Sosyal güvenlikte reform yapma iddialarıyla çıkarılan 4447 sayılı Yasa ile de, ne yazık ki özerklik konusunda herhangi bir adım atılmamış, hatta ilk defa oluşturulan işsizlik sigortası programı çerçevesinde kurulan İşsizlik Sigortası Fonu Yönetim Kurulunda da benzer şekilde iki devlet temsilcisine karşılık, birer işçi ve işveren temsilcisine yer verilmiş, oyların eşit olması halinde başkanın bulunduğu tarafın çoğunlukta sayılacağı öngörülerek (4447 sayılı Yasa m. 53/II), özerklik hususunda SSK ve Bağ-Kur'daki geleneksel tutum devam ettirilmiştir.

Görüldüğü üzere, sosyal güvenlik kurumlarında esaslı değişiklikler getiren 4956 ve 4958 sayılı Yasalarla kurumsal yapılanma yeniden düzenlenmiş, konuyla ilgili olarak; SSK'nda daha önce Yönetim Kurulunda devlet ve

diğer kesim temsilcileri olarak 3+3 olan üye sayısı devlet temsilcilerine bir temsilci daha ilave edilerek 4+3; Bağ-Kur'da ise benzer şekilde, 2+2 olan üye sayısı devlet temsilcileri lehine 3+2 olarak değiştirilmiştir. Diğer bir ifadeyle Yönetim Kurullarında devlet ağırlığı daha da artırılarak kurumsal özerklik konusunda geriye gidilmiştir.

IV.2. Mevcut Durumun Özerklik Açısından Sakıncaları

Yönetim Kurullarında sosyal tarafların katılma aritmetiğinin yukarıda açıklanan şekilde belirlenmiş olması, devletin kesin hakimiyet sağlaması sonucunu doğurmakta, diğer kesimlerin taban isteklerinin kademeli olarak en üst düzeye çıkararak, kurum yönetiminin eylem ve işlemlerine yansıması ve giderek bu isteklerin kararda somutlaşması mümkün olamamaktadır [17].

Önemle belirtelim ki sosyal sigorta kurumlarının Yönetim Kurullarında devlet temsilcilerinin çoğunlukta olması kuruma politik müdahalelerin yapılmasını kolaylaştırmakla beraber, bu çoğunluğa rağmen kurum yönetimi önemli konularda tek başına karar alma yetkisine sahip değildir [10]. Esasen tüm kararların tek başına Yönetim Kurulunca alınabilmesi yönünde düzenleme yapılsa dahi kurul özerk bir yapıya kavuşturulmadığı sürece politik müdahalelerin önüne geçilmesi mümkün gözükmemektedir.

IV.3. Yönetim Kurullarının Yeniden Oluşumu Konusunda Doktrindeki Görüşler

Doktrinde Yönetim Kurullarının yapısal özerkliklerinin sağlanmasında görüş birliği olmasına karşın, kurullara sosyal tarafların hangi ölçüde katılacağı konusunda farklı görüşler mevcuttur. Bu görüşleri; tarafların eşit temsili, seçilmişlerin atanmışlardan fazla olması (devlet temsilcilerinin azınlıkta olması) ve yönetimin tamamen onu finanse edenlere ait olması şeklinde özetlemek mümkündür. Eşit temsil esasını savunan ve bizim de katıldığımız görüşe göre, Yönetim Kurullarında devlet temsilcilerinin diğerleriyle eşit sayıda olmaları, aynı hak ve yetkilere sahip olmaları gerekir [13,16,18-20]. Sosyal güvenlik Nihai Raporunda da konuyla ilgili olarak; ". . . kamusal sosyal güvenlik kurumlarına –tercih edilen seçeneğe bakılmaksızın– devlet, işveren ve sigortalı kişilerin eşit temsil edildiği bir başkanlar kurulu ile birlikte hem mevzuat hem de uygulamada mali ve idari özerklik verilmelidir. . . " ifadesine yer verilmiştir [4]. Raporda özerkliğin yalnızca mevzuatta düzenlenmiş olmasıyla gerçekleşmeyeceği noktasından hareketle, "hem de uygulamada" ifadesiyle kurumların fiilen özerk olarak işlevlerini yerine getirebilmeleri ve bu amaçla üçlü ve eşit ağırlıklı temsil esasının benimsenmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Özerklik konusunda diğer bir görüşe göre, sosyal sigortaların yönetiminde atanmış kişiler diğerlerine göre daha az sayıda bulunmalıdır [20]. Aynı görüşü savunan *Arıcı*'ya göre devlet sosyal sigortalara üçlü bir taraf olarak prim ödeyerek katılmalı, katılımın ödenen prim ölçüsünde olması ya da sadece garantör sıfatıyla sistemi kontrol edecek kadar az sayıda kişiyle (bir veya iki temsilciyle) yönetime katılmalıdır [21]. Yazar Bağ-Kur'la ilgili olarak özerkliği açıklarken de, yine kurumların finansmanına katılmadan hareket etmekte ve finansmanı üstlenen tarafların yetki ve sorumluluğu da üstlenmeleri amacıyla yönetimde ağırlıklı temsile sahip bulunmaları gerekliliği üzerinde durmaktadır [9].

Sosyal sigortaların yönetiminde en radikal teklif ise, kurumların yönetimlerinin tamamen onu finanse edenlere ait olmasıdır. Buna göre, SSK eşit temsil esasına göre işçi ve işveren kesimlerince; Bağ-Kur, bağımsız çalışanlarca, Emekli Sandığı ise memur ve işveren konumundaki devlet temsilcilerince yönetilmelidir [22].

V. GENEL KURULLARIN OLUŞUMU ve İŞLEYİŞİ

Sosyal güvenlik kurumlarının Genel Kurulları diğer tüzel kişilerin aksine, en üst düzeyde denetim ve karar organı niteliğinde olmayıp, sadece bir danışma organı niteliğindedir. Denetim yetkisi olmayan bir kurulun doğal olarak etkin olması mümkün değildir [23,24]. SSK Genel Kuruluna bakacak olursak, kurula katılım aritmetiğinde işçi, işveren ve kurumdan gelir ya da aylık alanların temsilcileri 4958 sayılı Yasa öncesinde toplam 110 kişiyle devlet temsilcilerine oranla büyük bir çoğunluk oluşturmaktaydı. 4958 sayılı Yasa ile yapılan düzenlemeyle işçi, işveren ve kurumdan gelir ya da aylık alanların temsilcilerinin sayısı yaklaşık % 60 oranında azaltılmış, bir yenilik olarak kurum çalışanları ile yurt dışında çalışan Türk işçilerinin temsilcilerine yer verilmiştir. Öte yandan Yüksek Öğretim Kurulu tarafından gönderilecek öğretim üyesi sayısında da azaltma yoluna gidilmiştir. Devlet kesiminden gelen temsilci sayısında ise herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Hemen belirtelim ki 4958 sayılı Yasa ile Genel Kurula katılanların sayısında azaltma sonucunda bile işçi, işveren ve kurumdan gelir ya da aylık alanların temsilcileri çoğunluğu oluşturmaya devam etmektedir.

Bağ-Kur Genel Kurulunda da SSK'da olduğu gibi çoğunluk sigortalılar lehinedir. 4956 sayılı Yasa öncesinde devlet temsilcileri yanında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca davet edilen öğretim üyelerini de merkezi yönetim temsilcileri olarak kabul etmek gerekir. Çünkü söz konusu kişilerin Genel Kurula katılımı merkezi yönetimin iradesiyle (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının davetiyle) mümkün olabilmekteydi. Kısaca kurulda sigortalılar ve devlet temsilcileri olarak ikili bir yapılanma söz konusu idi. 4956 sayılı Yasa ile

yapılan değişiklik sonucunda, devlet temsilcileri sayısı 14'den 9'a indirilirken, kurula katılan öğretim üyelerinin belirlenmesinde SSK ile paralellik sağlanarak bunların Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilmesi esası getirilmiştir. Öte yandan, kurula sigortalıları temsilen gelenler yanında SSK'na olduğu gibi kurum çalışanlarının ve kurumdan aylık alanların temsilcilerine de yer verilmiştir. 4956 sayılı Yasa ile Bağ-Kur Genel Kurulu beşli bir yapılanma şeklinde oluşturulmuştur.

Tüm yöneticilerin merkezi yönetimce atandığı ve Genel Kurul konusunda yasal boşluk bulunan [22] Emekli Sandığını bir yana bırakırsak; SSK ve Bağ-Kur Genel Kurullarında devlet temsilcileri karşısında diğer temsilciler büyük bir çoğunluk oluşturmaktadır. Ancak diğer kesimlerin büyük çoğunluk elde etmeleri özerklik açısından pek fazla bir anlam ifade etmemektedir. Diğer bir ifadeyle sigortalıların temsilcilerinin sayıca çoğunlukta olması, yönetimde özerklik ilkesini sağlamaya yetmemektedir [15]. Genel Kurulların en üst düzeyde denetim ve karar organı niteliğinde olmamaları, Yönetim Kurulu üyelerinin seçimi dışında alınan kararların bağlayıcı olmaması ve kurumun sadece istişari nitelikte görüş bildirmekten ibaret olması bizi bu sonuca götürmektedir. Bundan dolayıdır ki Yönetim Kurullarında devlet temsilcilerinin mutlaka çoğunlukta olmalarına büyük özen gösterilmiş olmasına karşın; Genel Kurullarda devlet temsilcileri karşısında diğer kesim temsilcilerinin büyük çoğunluk oluşturmalarında merkezi yönetim açısından bir sakınca görülmemiştir. O halde, Genel Kurullar en üst düzeyde denetim ve karar merciine dönüştürülmeli ve kendilerine ibra yetkisi tanınmalıdır [20,3]. Öte yandan Genel Kurullar bağlayıcı kararlar alma yönünden daha fazla yetkiyle donatılmalıdır [10].

VI. DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Sosyal sigorta kurumlarında özerk bir yapılanmanın gerçekleştirilmesi büyük bir öneme sahiptir. Kurumsal özerkliğin sağlanması ise salt yasal düzenlemelerle (kurumların idari ve mali yönden özerk olduklarını ifade etmekle) gerçekleşmez. Nitekim SSK ve Bağ-Kur yasalarında böyle bir düzenleme olmasına karşın, kurumların özerkliği kağıt üzerinde kalmaktadır. Kurumsal özerklikte, kurumların kendi alanlarında kural koymaları ya da devletçe konulan kurallar çerçevesinde serbestçe hareket edebilmeleri ve kendi kendilerini yönetebilmeleri esastır. Bu sebeple, kurumların gerçek anlamda özerk olabilmeleri bu yönde yeniden yapılanmaya bağlı bulunmaktadır.

Üst düzey yöneticilerin göreve getirilmelerinin ve görevden alınmalarının siyasi bir işleme bağlı tutulması özerklikle bağdaşmamaktadır. Üst düzey yöneticilerin, en üst düzeyde karar ve denetim organı niteliğine kavuşturulması gereken Genel Kurulca seçilmeleri ve öngörülecek objektif kriterlere dayalı nedenlerin varlığı

halinde yine aynı kurulca görevden uzaklaştırılmaları benimsenmelidir. Bu yola gidilmesi sonucu, üst düzey yöneticilerin Genel Kurulca görevlendirilmeleri ve görevden alınmalarında, subjektif ve politik değerlendirmeler yerine, objektif faktörlerin dikkate alınmasının, sosyal tarafların sosyal güvenlik sistemi ile ilgili siyasi iktidarlara yönelik eleştirilerini de ortadan kaldıracığı belirtilmektedir [25].

Kurumsal özerkliğin en önemli göstergesi olan Yönetim Kurullarının oluşumu ve işleyişinde de değişikliğe gidilmesi zorunlu gözükmektedir. Mevcut haliyle merkezi yönetimin hakimiyetinde olan Yönetim Kurullarının olduğu bir kurumsallaşmada özerklikten söz edilemez. Bu hususta eşit ağırlıkta üçlü temsil esasına yer verilmesi uygun olacaktır. Sosyal tarafların eşit olarak temsil edildiği Yönetim Kurullarında devletin ağırlığına son verilmelidir. Şüphesiz devlet temsilcilerinin ağırlıklı olmamak koşuluyla kurumların Yönetim Kurullarında yer almaları özerklik açısından bir sakınca oluşturmaz. Devlet temsilcilerinin bu kurullarda yer alması devletin garantör olmasının bir gereği olduğu gibi, kurumların denetimini bu yolla gerçekleştirme açısından da gereklidir. Diğer taraftan devlet, sosyal güvenlik kurumlarının finansmanına doğrudan olmasa bile (işsizlik sigortası hariç) kurum açıklarını kapatmak suretiyle dolaylı olarak katılmaktadır. Bu hususta yapılması gereken ise, devletin üçüncü bir taraf olarak kurumların finansmanına doğrudan katılımının sağlanmasıdır.

Yönetim Kurullarına sosyal tarafların katılımı eşit olarak sağlanırken; işçi ve işveren kesiminin temsilcilerinin toplam sayısından düşülmek üzere belirlenecek sayıda kurumdan gelir veya aylık almakta olanların temsilcilerinin de Yönetim Kuruluna katılımı yararlı olacaktır. Nitekim SSK'nda kurumdan gelir veya aylık alanların Yönetim Kuruluna katılımı 4958 sayılı Yasa öncesinde ve söz konusu Yasa ile sağlanmıştır. Aynı şekilde Bağ-Kur'da da kurumdan gelir veya aylık alanların temsilcilerinin Yönetim Kuruluna katılımı sağlanmalıdır [2]. Yönetim Kurulunun alacağı kararların diğer kesimler yanında, kurumdan gelir veya aylık alanları da etkilemesi, bu yönde bir katılımı gerekli kılmaktadır.

Yönetim Kurullarına sosyal tarafların temsilcilerinin katılımı sağlanırken söz konusu yöneticilerin profesyonel yöneticiler olmasına yönelik önlemler alınmalıdır. Kurumsal özerklik tek başına bir amaç olmayıp daha etkin bir yönetim için bir araçtır. Öte yandan, Yönetim Kurullarına profesyonel yöneticilerin getirilmesi gereği devlet temsilcileri için de geçerlidir. Sosyal sigorta kurumlarının sahip oldukları mali kaynaklar ve geniş organizasyon ağı bu kurumların idaresinde profesyonel yönetimi gerekli kılmaktadır [26,27].

Yönetim Kurullarında eşit sayıda ve üçlü temsil esasının benimsenmesi yanında kurumun alacağı kararların merkezi yönetimce onaylanması zorunluluğu tamamen kaldırılmasa bile en azından bu kararların kapsamı dar tutulmalıdır [3]. Böylece kurumsal özerkliğin önemli bir unsurunu oluşturan, konulan kurullar çerçevesinde serbestçe hareket edebilme imkanı sağlanmış olacaktır.

Her ne kadar idari vesayet özerkliği sınırlayan bir durum olsa da her kamu tüzel kişisi gibi sosyal sigorta kurumlarının da devletten tamamen bağımsız olmaları düşünülmemelidir. Devlet, sosyal güvenlik kurumlarının garantörü olup, her ne sebeple olursa olsun mali yönden zor duruma düşen kurumlar devlet güvencesi altındadır. Diğer bir ifadeyle kurumların açık vermesi halinde devlet bu açıkları kapatma durumundadır. Bu sonuca katlanırken devletin de mevcut şekliyle olmamak şartıyla gerek yönetime katılım gerekse idari vesayetle sınırlı ölçüde denetimde bulunmasını yadırgamamak gerekir.

Sonuç olarak, sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği anayasada açıkça düzenlenmelidir. Üst düzey yöneticiler Genel Kurulca seçilmeli ve yine aynı kurulca görevden alınmalıdır. Yönetim Kuruluna sosyal taraflar eşit ağırlıklı ve üçlü temsil esasına göre katılmalıdır. Mevcut yapılarıyla danışma organı olan Genel Kurullarda fonksiyon değişikliğine gidilerek, diğer tüzel kişilerde olduğu gibi en üst düzeyde denetim ve karar mercii haline getirilmeli ve kendilerine ibra yetkisi tanınmalıdır. Bunun sonucunda Genel Kurulların geniş çaplı katılımlarla toplanması, tüm kesimlerin kurum yönetimine etki düzeyini artıracaktır. Ayrıca kurumların iç denetimi bu kurullarla sağlanmış olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Centel, T. (1982). Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir Deneme. *İHİD*, Sarıcağa Armağan, Yıl. 3, S. 1- 3, s. 22.
- [2] Okur, A.R. (1993). Sosyal Güvenlikte Özerkleştirme (Bağ-Kur Açısından Bir Değerlendirme). *Türkiye'de Esnaf-Sanatkarlar Ve Küçük İşletmeler Kesimine Yönelik Sosyal Güvenlik Sisteminin Değerlendirilmesi*. Ankara: Tes-Ar Yayınları No: 8.
- [3] Centel, T. (1997). *Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim*. İstanbul: MESS.
- [4] ILO. (1996). *TC Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Projesi-Sosyal Güvenlik Nihai Rapor*, Yayınlanmamış Hizmete Özel Rapor.
- [5] Woodbury M. (1994). Freedom Of Information Laws Affect The Autonomy Of American Universities. *E Law - Murdoch University Electronic Journal of Law*, 1(4), December. (<http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v1n4/woodbury14.html>) [Erişim: 26. 03. 03].

- [6] Centel, T. (2000). Sosyal Sigortalar Kurumunda Yapısal Değişiklik. *Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri*, Ankara.
- [7] Alper, Y. (1999). Yeni Bir Yüzyıla Giderken Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik. *Çimento İşveren*, 13(3), Mayıs, s.22.
- [8] DPT. (1995). 7. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, *Sosyal Güvenlik*. Ankara: Yayın No. DPT: 2420-ÖİK: 479.
- [9] Arıcı, K. (1993). *Bağ-Kur'un Bu Güncü Durumu ve Çözüm Önerileri, Türkiye'de Esnaf-Sanatkarlar ve Küçük İşletmeler Kesimine Yönelik Sosyal Güvenlik Sisteminin Değerlendirilmesi*. Ankara: Tes- Ar Yayınları No: 8.
- [10] Süzek, S. (1997). *Sosyal Sigortalar Kurumunun Sorunları ve Yeni Tasarı*. K. Tunçomağa Armağan. İstanbul.
- [11] Arıcı, K. (2000). 4447 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kanununda Yapılan Değişiklikler. *Kamu- İş*, 5(S), Ocak, s.20.
- [12] Tuncay, A.C. (1997). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı*. K. Oğuzman'a Armağan. Ankara: İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi.
- [13] Centel, T. (2000). İşsizlik Sigortası Kanununa Eleştirel Yaklaşım. *Tühis*, 16(2), Mayıs, s.1.
- [14] Akı, E. (1997). *Sosyal Sigortanın Mali Kaynaklarının Korunmasında Yargı Kararlarının Rolü, Sosyal Güvenlik Hukukunun Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri*. İstanbul: MÜHF.
- [15] Güzel, A. (1998). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli, Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde Emek ve Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Değişen Rolü ve İşlevleri. *III. Uluslar Arası Endüstri İlişkileri Kongresi*, 14-16 Ekim, ss.284-285.
- [16] Centel, T. (1999). İşsizlik Sigortası Kanununa İlişkin Genel Değerlendirme. *Mercek*, 16, Ekim, s.6.
- [17] Kazancı, M. (1978). Sosyal Güvenlik Örgütlerinde Yönetim ve Fonların Kullanılması. *Armağan Kanuni Esasının 100. Yılı*. Ankara.
- [18] Engin, Y. (1997). Sosyal Hukuk Devleti Açısından Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Hukukunun Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri. İstanbul: MÜHF.
- [19] Çelik, A. (1997). Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Sisteminin Bugünkü Yapısı. *Kocaeli Üniv. HFD*, 1, Kasım, s.310.
- [20] Üçışık, F. (2000). *Ülke Sorunları ve Çözüm Önerileri*. İstanbul.
- [21] Arıcı, K. (1999). *Sosyal Güvenlik Sorunları –Çözümler*. Ankara: Özçelik –İş Sendikası Yayın No:15.
- [22] Sözer, A.N. (1994). Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma Üzerine. *Çimento İşveren*, 8(3), Mayıs, ss.12-13.
- [23] Güzel, A., & Okur, A.R. (1999). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. Yenilenmiş 7. Bası. İstanbul: Beta.
- [24] Tuncay, C. (2000). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. 9. Bası. İstanbul: Beta.
- [25] DPT. (2001). 8. Beş Yıllık Kullanma Planı (2001-2005) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: Yayın No. DPT: 2592-Öik: 604.
- [26] TÜSİAD. (1997). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Öneriler*. İstanbul: Tüsiad Yayın No:T-97-10/217.
- [27] Alper, Y. (1993). Sosyal Sigortalar Kurumu:1991. *Çimento İşveren*, 7(3), s.24.

Recep MAKAS (rmakas25@yahoo.com) has a PhD of private Law at Marmara University in 2003. His research areas are labor law, and social security law.