

SOSYAL YARDIM ZAMMININ ANAYASAYA UYGUNLUĞU SORUNU

Doç. Dr. Merih ÖDEN

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Ek 24. maddesinin 7.1.1986 günlü ve 3251 sayılı Kanunla değişik (a) bendinde, 506 sayılı Kanuna göre iş kazaları, meslek hastalıkları, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından gelir ve aylık alanlar ile 991 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumuna (SSK) devredilen sandıklar mevzuatına göre aylık alanlara her ay sosyal yardım zammı ödemesi öngörülmüştür.

506 sayılı Kanunun Ek 24. maddesinin öngördüğü "sosyal yardım zammı" (SYZ), devletin, devlet memurlarına yakacak yardımı ve Emekli Sandığı'ndan aylık alanlara yine sosyal yardım zammı adı altında yaptığı sosyal yardımlara koşut olarak Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan (SSK) gelir ve aylık alanlara, sosyal sigorta yardımlarının yetersizliğini bir ölçüde gidermek amacıyla sağladığı ek (munzam) bir sosyal ödeme, yani sosyal yardım türüdür¹.

Anayasa, herkese sosyal güvenlik hakkını tanıırken, devlete de sosyal güvenliği sağlamak ödevini yüklemiştir (m.60). Bilindiği gibi, sosyal güvenlik sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler olmak üzere başlıca üç yolla gerçekleştirilmektedir². Yasa-

1. 27.10.1977 günlü ve 7/13987 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG 28.10.1977, S.16098 Mükerrer, s.3-4) gereğince SSK'dan gelir ve aylık almakta olanlara sağlanan "avans" ödemelerini SYZ'ye dönüştüren 8.3.1981 günlü ve 2422 sayılı Kanuna ilişkin yasama belgelerine göre, SYZ ile, devlet memurlarına yakacak yardımı ve Emekli Sandığı'ndan aylık almakta olanlara SYZ adı altında yapılan ödemeleri SSK'dan gelir ve aylık alanlara da yaymak ve böylece sosyal sigorta emeklilerinin aylıklarını bir miktar artırmak amacı güdülmüştür (Bkz. MGK Tutanak Dergisi, C.II, 6.3.1981 günlü 42. Birleşim Tutanağına Bağlı S. Sayısı: 161, s.1, 4-5; C. II, s.433, 450-51). Esasen, konuya ilişkin düzenlemelerin gelişimi de aynı amaca ortaya koymaktadır.
2. Bu kavramlar için bkz. Sait Dilik, "Sosyal Güvenliğin Yöntemleri", AÜSBFD, C.XXVI, (Aralık 1971), No: 4, s.74 vd.; Sait Dilik, "Sosyal Yardımlar: İki Anlamlı Bir Terim", AÜSBFD, C.XXXV, (Ocak-Aralık 1980), No: 1-4, s.55 vd.; Sait Dilik, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler", AÜSBFD, C. XXXV,

ma organı da, Anayasanın 65. maddesi uyarına devletin malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde, sosyal güvenlik hakkının gerçekleştirilmesinde öncelikler, yöntemler ve ölçüler konusunda geniş bir takdir yetkisine sahiptir³. O halde, SSK'nın sağladığı sigorta yardımlarını desteklemek amacıyla muhtaç olan sigortalılara sigorta yardımlarına ek sosyal yardımlar sağlanmasının ve bu bağlamda anılan Kurumdan gelir ve aylık alanlara SYZ adıyla ek bir ödemede bulunulmasının, dolayısıyla 506 sayılı Kanunun Ek 24. maddesinin (a) bendinin, amaç ve ilke olarak Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerindeki sosyal devlet ve sosyal adalet ilkelerine, 10. maddesindeki eşitlik ilkesine ve 60. maddesindeki sosyal güvenlik hakkına aykırı olmadığını kabul etmek gerekir.

506 sayılı Kanunun Ek 24. maddesinin (a) bendine göre, SYZ ilgililere her ay SSK tarafından ödenmekte ve bu ödemeler anılan maddenin (1) bendindeki istisnaî durum dışında Kurumun kendi kaynaklarından karşılanmaktadır⁴. Bu yöntemin Anayasaya uygunluğu konusunu incelerken, öncelikle, sosyal sigortalar sistemi ile Sosyal Sigortalar Kurumunun temel özelliklerine ve bu alanda kanun koyucunun takdir yetkisinin sınırlarına değinmek yararlı olur.

Sosyal sigorta, çalışanlara sosyal tehlikeler (riskler) karşısında sigorta tekniğiyle ekonomik güvence sağlamak üzere kanunla kurulmuş olan bir sosyal güvenlik sistemidir⁵. Sosyal sigorta sistemi, çalışanlar ve işverenlerce ödenen sigorta primlerinin zaman içinde

(Ocak-Aralık 1980), No: 1-4, s.73 vd.; Kenan Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 5.B., İstanbul 1990, s.6-9; A. Can Tuncay, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 5.B., İstanbul 1992, s.49 vd.; Ali Nazım Sözer, Türkiye'de Sosyal Hukuk, Ankara 1994, s.26 vd.; Ali Güzel-Ali Rıza Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, 4.B., İstanbul 1994, s.451 vd.

3. Yasama organının sosyal hakları gerçekleştirme yükümlülüğü konusunda bkz. Bülent Tanör, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İstanbul 1978, s.293, 359-85.
4. 506 sayılı Kanunun Ek 24. maddesine 20.6.1987 günlü ve 3395 sayılı Kanunla eklenen (I) bendine göre, genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar ile kanunla ve kanunların verdiği yetkiye istinaden kurulan kuruluşlar ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren teşekkül ve kuruluşlarla bunların müessesesi, bağlı ortaklık ve iştiraklerinden, çalıştığı en son kuruluş olarak ayrılmak suretiyle kendisine 506 sayılı Kanun hükümlerine göre malîlülük, yaşlılık veya ölüm aylığı bağlanan kişilere ödenen sosyal yardım zamları, Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yazılı olarak istendiğinde, bu kuruluşlarca en çok iki ay içinde Kuruma ödenecektir.
5. Sosyal sigortanın çeşitli tanımları için bkz. Ali Nazım Sözer, Sosyal Sigorta İlişkisi, İzmir 1991, s.11-13. Ayrıca bkz. Tuncay, a.ge., s.13-14; Adil İzveren, Sosyal politika ve Sosyal Sigortalar, 2.B., Ankara 1970, s.161; Dilik, Sosyal Güvenliğin Yöntemleri, s.80.

İlgili sosyal güvenlik kuruluşunca işletilerek değerlendirilmesi ve sosyal tehlikelerin yol açacağı ekonomik kayıpların sigorta yardımlarıyla karşılanması esasına dayanmaktadır. 4792 sayılı Kanununun 1. maddesine göre, SSK "iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak" amacıyla kurulmuştur. Başka bir anlatımla, SSK'nın temel görevi, iş hayatında sosyal tehlikelere karşı 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerini uygulamak ve hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte çalışanlara iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malûllük, yaşlılık ve ölüm hallerinde sosyal sigorta yardımları yapmaktır (506 sayılı K.m.1-2).

1961 ve 1982 Anayasaları, devleti sosyal güvenliği sağlayacak önlemleri almak ve sosyal sigorta ve sosyal yardım kuruluşlarını kurmakla ödevli kılmışlardır. SSK, Anayasanın devlete yüklediği sosyal güvenliği sağlama ödevini sosyal sigorta esaslarına göre yerine getirmek üzere kurulmuş bir sosyal güvenlik kuruluşudur. Kurum, gelirlerinin yalnızca sigortadan yararlananlara ayrılmasına karşın, sosyal sigorta sisteminin belirtilen özelliklerinden ötürü, malî ve idarî bakımdan özerk, tüzel kişiliğe sahip bir devlet kurumudur⁶. Sosyal güvenliği sağlayacak teşkilatı kurmuş olan devlete düşen ödev ise, esas olarak, kurulu teşkilatın düzenli ve rasyonel çalışmasını ve gelişmesini sağlamaktır⁷.

Anayasa Mahkemesinin de belirttiği gibi, devlet sosyal sigortaların gerektirdiği düzenlemeleri yaparak ve sosyal sigortacılığın teknik gereklerine uygun hareket ederek, SSK'nın malî yapısının güçlü tutulmasından sorumludur⁸. Kanun koyucunun da, sosyal sigorta sisteminin gerek ve esaslarına uygun, SSK'nın malî kaynaklarını zaman içinde değerlendirerek gelirlerini arttırmasını, böylece doğacak hakları finanse etmesini ve bu haklardan makûl ölçüler içinde dengeli ve eşit olarak tüm sigortalıların yararlanmasını sağ-

6. Sosyal Sigortalar Kurumu ve hukukî yapısı hakkında bkz. Tunçonağ, age., s.71-72; Güzel-Okur, age., s.129; Tuncay, age., s.85-86. Ayrıca bkz. Tankut Centel, "Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir Deneme", İdari Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sarıca'ya Armağan, 1982, s.1-3, s.21 vd.
7. "...Devlet, esasen gerekli teşkilatı kurmuştur. Maddede kurulması öngörülen teşkilatın modernleştirilmesini, rasyonel çalışmasını sağlamak Devlet tarafından gerçekleştirilecektir..." (1982 Anayasasının 60. maddesinin gerekçesi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası: Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, Ankara 1983, s.106).
8. E.1990/5, K.1990/28, k.t. 14.11.1990, AYMKD, S.26, s.489-90; E.1990/28, K.1991/11, k.t. 2.5.1991, AYMKD, s.27, C.I, s.353-54; E.1991/5, K.1992/9, k.t. 18.2.1992, RG 7.5.92, S.21221, s.17.

layacak kurallar koyması, dolayısıyla aksi yönde kurallar koymaktan özenle kaçınması zorunludur⁹.

Bu durumda, 506 sayılı Kanunla kurulu sosyal sigorta sistemi-ne Ek 24. maddenin (a) bendi ile eklenen SYZ konusunda göze çarpan ilk husus, SYZ'nin niteliği itibariyle sosyal sigorta sisteminin zorunlu kıldığı bir sosyal sigorta yardımı değil, bir sosyal yardım veya sosyal ödeme türü olduğudur. Sosyal sigortalarda, dolayısıyla sosyal sigorta yardımlarında kişilere prim ödemeleri koşuluyla, yani edim-karşı edim esasına göre sosyal tehlikeler karşısında ekonomik güvence sağlanması söz konusudur. Sosyal yardımlar veya sosyal ödemeler ise, yoksul ve muhtaç durumdaki kişilere sosyal gelir sağlamak amacıyla, yani muhtaç olma koşuluyla ve ilgililerin herhangi bir katkısı olmadan yapılan yardımlardır. Bu nedenle, kamu kuruluşlarınca yapılan sosyal yardımlar devlet bütçesinden karşılanırlar¹⁰. SYZ de prim ödeme karşılığı yapılan bir sigorta yardımı olmayıp, amacı, ödeme koşulları ve hatta adından da anlaşıldığı gibi, devletin tek taraflı olarak sağladığı bir sosyal yardımdır. Bu durumda, SYZ'nin kendine özgü bir sosyal güvenlik yöntemi olan sosyal sigorta sisteminin temel ilkelerine uymadığı öne sürülebileceği gibi; SYZ'nin sigortalılara Kurumca ödenen gelir ve aylıkların yetersizliğini bir ölçüde gidermek amacıyla öngörülen, sigorta işleri ve sigorta yardımlarıyla sıkıca ilişkili bir sosyal yardım olduğu, dolayısıyla SSK eliyle sigortalılara SYZ ödenmesinin sigorta sisteminin temel amaçlarına aykırı düşmediği de söylenebilir. Kanımızca, tartışmaya açık olan bu konuda, kanun koyucunun sosyal sigorta kuruluşlarını sigortalılara sigorta yardımlarıyla birlikte bu yardımlarla sıkıca ilişkili bazı ikincil ve istisnai yardımlarda bulunmakla da görevlendirebileceğini kabul etmek ve SYZ ödemelerinin, SSK kaynaklarından karşılanmasının sigorta sistemi ilkelerine ve Kurumun işlevlerine uygunluğu üzerinde durmak doğru olur.

Kuşkusuz, SSK'nın sigorta işleri ve sigorta yardımlarıyla sıkıca ilişkili bazı sosyal yardımları da sağlamakla görevlendirilebilmesi, Kuruma sigortanın temel özelliği ve varlık nedenini oluşturan sos-

9. Bkz. E. 1989/11, K.1989/48, k.t. 12.12.1989, AYMKD, s.25, s.431; E.1990/5, K.1990/28, k.t. 14.11.1990, AYMKD, S. 26, s.482, 490; E. 1991/5, K.1992/9, k.t. 18.2.1992, RG 7.5.1992, S.21221, s.15, 17; E.1991/23, K.1991/47, k.t. 10.12.1991, RG 13.9.1992, S.21344, s.21-22; E.1972/16, K.1972/49, k.t. 17.10.1972, AYMKD, S.10, s. 540-41.

10. Bu konuda bkz. Dilik, Sosyal Yardımlar, s.55-57, 68-72; Tunçomağ, age., s.6-7, 340; Tuncay, age., s.6-7, 48-50; Güzel-Okur, age., s.10, 451-52.

yal tehlikenin karşılanması işlevini gereği gibi yerine getirmesini aksatıcı veya engelleyici yükümler yüklenebileceği anlamına gelmez. Başka bir anlatımla, kanun koyucunun SSK'ya, bu Kurumun kendisinden beklenen sigorta işlerini görmesini ve sigorta yardımları yapmasını aksatıcı veya engelleyici ikincil nitelikte sosyal yardım ödemeleri yüklemekten kaçınması gerekir. Bu, söz konusu sosyal yardımların veya sosyal ödemelerin öngörülüş amaçları kadar, devletin Anayasanın 60. maddesinden doğan SSK'nın malî yapısını güçlü tutma ödevinin de bir gereğidir.

506 sayılı Kanuna göre gelir ve aylık almakta olan sigortalılara her ay SSK tarafından ödenen SYZ, bu sosyal ödemelerin Ek 24. maddenin (I) bendindeki istisnâî durum dışında Kurumun kaynaklarından karşılanması yöntemi bakımından, yukarıda belirtilen ilkelere, dolayısıyla Anayasaya aykırı düşmektedir. Bu yöntem, herşeyden önce, SYZ ile güdülen amaçla çelişmektedir. SYZ, SSK'nın esas olarak prime dayalı gelirleriyle sigortalılara sağladığı gelir ve aylıkların yetersizliğini bir ölçüde gidermek amacıyla öngörülmüştür; ancak, Kurumun her ay emekli aylıklarına ek olarak yapacağı sosyal ödemeleri yine kendi gelirleriyle karşılaması yöntemi benimsenmiştir. Oysa, SSK, sigorta işlerini, yani sosyal tehlikelere karşı sigortalıları koruma görevini gereği gibi yerine getiremiyorsa, esas olarak sosyal sigortanın karşılayacağı tehlikeler için ödenen primlerin oluşturduğu paradan bir kısmının her ay yapılacak SYZ ödemeleri için kullanılmasının, sosyal sigorta sisteminin temel işlevini oluşturan sigorta işlerinin görülmesini ve sistemin belkemiğini oluşturan sigorta yardımlarının, bu arada sigortalıların emekli aylıklarının ödenmesini daha da aksatacağı ortadadır.

Öte yandan, SYZ, 506 sayılı Kanuna göre aylık almakta olan bütün sigortalılara her ay ödenen ve bir bakıma niteliği gereği, yani devletçe tek taraflı olarak sağlanan ve ilgililerin maddi katkısına dayanmayan, dolayısıyla primlere yansımayan bir ödeme olduğu için, süratle artış gösteren bir sosyal yardımdır. SSK'ca belirtildiğine göre, SYZ ödemeleri, 1977'de 750 lira olarak başladığı halde, 15 yıl içinde 1300 katına çıkarak, ayda 975.000 liraya ulaşmış; 1977-1991 döneminde toplam 11 trilyon lira SYZ ödenmişken, yalnızca 1992'de 12,1 trilyon lira ve 1993 yılının ilk 4 ayında ise 5,3 trilyon lira emekli aylığına karşılık 6,3 trilyon lira SYZ ödenmiş; SSK'nın aylık ödemeleri içinde SYZ oranı 1980'de %17 iken, 1992'de %49 ve nihayet 1993'ün ilk 4 ayında %54 olarak gerçekleşmiştir¹¹. Bu

veriler, SSK'nın SYZ ödemeleri nedeniyle temelde prime dayalı gelirlerini zaman içinde değerlendirerek sosyal sigorta yardımlarını sürdürme ve doğacak hakları, yani sigorta yardımlarını karşılama olanağını süratle kaybetmekte olduğunu açıkça göstermektedir. Bu durumda, SSK'nın malî kaynaklarının hızla azalmasına yol açan, Kurumun aktüeryal dengesini bozan ve sosyal sigorta ilkelerine göre gelirlerini zaman içinde değerlendirerek temel işlevini gereğince yerine getirmesini giderek tehlikeye düşüren itiraz konusu Ek 24. maddenin (a) bendinin Anayasanın 60. maddesine aykırı düştüğüne kuşku yoktur.

Burada, 506 sayılı Kanunun Ek 24. maddesine 20.6.1987 günlü ve 3395 sayılı Kanunla eklenen (I) bendinde, kamu kuruluşlarından ve bunların müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerinden ayrılarak emekli olanlara yapılan SYZ ödemelerinin ilgili kamu kuruluşlarıncasına SSK'ya ödenmesinin öngörülmüş olmasının, (a) bendinin Anayasaya aykırılığını gidermeye yeterli olmadığını da belirtmek gerekir. Bu hüküm, bir yandan SYZ ödemelerinin hazinece karşılanmasını öngören 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununun Ek 40. maddesinde 7.5.1986 günlü ve 3284 sayılı Kanunla (m.21) yapılan değişikliğe koşut bir düzenleme getirmek, diğer yandan da, SYZ ödemelerinin SSK'nın mali olanaklarını aşırı zorlaması ve Kurumun işlevlerini yerine getirememesi tehlikesi karşısında, bu ödemelerin *kısmen* karşılanması ve 1987 yılı itibariyle Kurumun aktüeryal dengesinin daha da bozulmasını önlemek amaçlarıyla getirilmiştir¹².

Kamu kuruluşlarından emekli olanların SSK'dan gelir ve aylık almakta olanların ancak %30'unu oluşturdukları dikkate alındığında¹³, Ek 24. maddenin (I) bendindeki kuralla SSK'nın yaptığı SYZ ödemelerinin Kurum gelirlerinde yarattığı eksilmenin yalnızca çok az bir kısmının telafi edilebileceği açıktır. Bu nedenle, anılan (I) bendi hükmü ile güdülen amaçların gerçekleştirilebileceği kabul edilse bile, bu durum SYZ ödemelerinin Kurumun malî kaynakları, dolayısıyla sosyal sigorta sistemi üzerindeki olumsuz etkilerini gidermeye yeterli değildir. Kaldı ki, Ek 24. maddenin (I) bendinde, SSK'nın kamu kuruluşlarından emekli olan sigortalılara yaptığı

11. Sosyal Yardım Zammı (SYZ) Hakkında Not, s.1-2.
12. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 17, C.XXXXIII, 20.6.1987 günlü 121. Birleşim Tutanağına bağlı S. Sayısı: 586, s.5, 1-2. Ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesinin 18.2.1992 günlü, E. 1991/5, K.1992/9 sayılı kararı, RG 7.5.1992, s.21221, s.14-16.
13. Sosyal Yardım Zammı (SYZ) Hakkında Not, s.2.

SYZ ödemelerinin yazılı olarak istendiğinde, bu kuruluşlarca en çok iki ay içinde Kuruma ödenmesi öngörülmüşse de, SYZ karşılığının ilgili kamu kuruluşlarından zamanında tahsilini sağlayacak ve nihayet her ay peşin olarak yapılan SYZ ödemeleri dolayısıyla sigorta gelirlerinin işletilerek değerlendirilememiş olmasının yarattığı eksikliği telâfi edecek herhangi bir önlem alınmamıştır. Bu nedenle, söz konusu (I) bendi hükmünün öngörülüş amaçlarını dahi tam olarak gerçekleştirebileceği kuşkuludur¹⁴.

Yine, 4792 sayılı SSK Kanununun, Kurumun gelirlerini gösteren 19. maddesinin (F) bendine göre, devletin Kuruma genel bütçeden yardım yapması olasılığının varlığı da, 506 sayılı Kanunun Ek 24. maddesinin (a) bendindeki SYZ'ye ilişkin kuralın Anayasaya aykırılığını ortadan kaldırmaz. Bu hüküm, gerektiğinde, yani SSK'nın temel görevini oluşturan sigorta işlerini kendi kaynaklarıyla karşılayamaması halinde, devletin bu Kuruma doğrudan malî yardımda bulunma yükümlülüğünü ortaya koymaktadır¹⁵. Eşasen, devletin gerektiğinde SSK'ya doğrudan yardımda bulunması, Anayasanın 60. maddesi uyarınca sosyal güvenliği sağlamakla kendisinin ödevli oluşunun bir sonucudur. Bununla beraber, doğrudan devlet yardımları SSK'nın temel bir gelir kaynağı sayılmaz. Kurumun, sigorta primlerinden oluşan gelir ve giderlerinin kendine yeterli olması asıldır¹⁶. 4792 sayılı Kanunun 19/F maddesi, devletin öncelik-

14. SSK'ca belirtildiğine göre, 1987-1992 döneminde kamu kuruluşları adına tahakkuk ettirilen 5.5 trilyon lira tutarındaki SYZ'den yalnızca 600 milyar lira tahsil edilebilmiştir (Sosyal Yardım Zammı (SYZ) Hakkında Not, s.2).

15. Bu bend 4792 sayılı Kanuna ilişkin tasarıya TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmeler sırasında verilen bir önergenin ilgili Komisyonca, "...Kanunun bünyesinde Hükümet yardımı esas olarak derpiş edilmediğinden dolayı bütçe formülünde böyle bir gelirin zikir ve beyanına komisyonumuz hacet görmemişti. Maahaza her ihtimale karşı bunun da maddenin (E) bendi olarak, genel bütçeden yapılan yardımlar, şeklinde ilave edilmesinde komisyon bir mahzur mülâhaza etmiyor ve bilâkis fayda mülâhaza ediyor." denilerek benimsenmesi üzerine eklenmiştir (Bu konuda bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 7, C.XIX, s.67-68, 72). Burada, Anayasa Mahkemesinin de, anılan 19/F bendini ve Emekli Sandığı Kanunu ile Bağ-Kur Kanunundaki benzer hükümleri aynı yönde yorumladığını belirtmek gerekir. Bkz. E. 1972/16, K. 1972/49, k.t. 17.10.1972, AYMKD, s.10, s.540; E. 1990/27, K.1991/2, k.t. 17.1.1991, AYMKD, s.27, C.I, s.139; E.1971/19, K.1971/61, k.t. 29.6.1971, AYMKD, s.9, s.564; E.1971/44, K.1972/29, k.t. 6.6.1972, AYMKD, s.10, s.442, 440; E. 1981/2, K. 1981/21, k.t. 5.5.1981, AYMKD, S.19, s.99.

16. E.1971/19, K.1971/61, k.t.29.6.1971, AYMKD, s.9, s.564; E.1971/44, K.1972/29, k.t. 6.6.1972, AYMKD, s.10, s.440-442. Nitekim, bugüne değin SSK'ya hiç devlet yardımı yapılmamış olması da kayda değer (Sosyal Yardım Zammı (SYZ) Hakkında Not, s.2). Ayrıca bkz. Tunçoğlu, a.ge., s.88-89, 152-53; Tankut Centel, "Türkiye'de Sosyal Sigortalara Devlet Yardımı Üzerine Bir Deneme", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 9, 1988, s.1-3, s.40-42.

le sosyal sigorta sisteminin gereklerine ve sosyal sigorta ilkelerine uygun düzenlemelerle SSK'nın malî yapısını güçlü tutma sorumluluğunu ortadan kaldıran bir hüküm değildir. Bu nedenle, devletin SSK'ya sosyal sigorta sisteminin zorunlu kılmadığı bazı sosyal yardım ödemeleri yüklemesi, Kurumun kaynaklarının zamanla tükenmesi tehlikesine karşı gerekli ve yeterli önlemleri almaması ve sonuçta Kurum temel işlevini yerine getiremez hale düşünce, Onu devlet yardımıyla ayakta tutmaya çalışması, hem bu hükmün konuluş amacına, hem de sosyal sigorta sisteminin kuruluş amacına aykırı olur¹⁷.

Şunu da belirtmek gerekir ki, SSK tarafından ödenen SYZ'nin anılan 19/F maddesi işletilerek genel bütçeden yapılacak yardımlarla karşılanması, ortaya başka Anayasaya aykırılık sorunları çıkaracağı için, isabetli bir yöntem olarak da görünmemektedir. Bir kere, SSK'ya 4792 sayılı Kanununun 19/F maddesine göre yapılacak doğrudan devlet yardımları, Kurumun kaynaklarındaki eksilmeler ölçüsünde değil, Anayasanın 65. maddesine göre devletin malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde olacaktır. Bu durumda, SSK'ya ileride yapılması olası devlet yardımını, halen prim ödeyen sigortalıların hak ve menfaatlerinin korunması bakımından yeterli bir güvence olarak değerlendirmek güçtür. SSK'ca ödenen SYZ'lerin sonradan *sürekli olarak* genel bütçeden yapılacak yardımlarla, dolayısıyla sosyal sigorta kapsamı dışında tutulandan vergi adı altında sağlanan paralardan karşılanacağı kabul edildiğinde, SYZ, bu kez bu sosyal yardımdan yararlananlar, yani yardımın öznesi bakımından Anayasanın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine, hatta 2. ve 5. maddelerindeki sosyal adalet ilkesine aykırı düşer. Her ne kadar, devlet sosyal hak özneleri konusunda geniş bir takdir yetkisine sahip ise de, bu takdir yetkisinin sınırsız olmadığını, dolayısıyla, zaten sigorta yardımlarıyla asgari ölçüde ekonomik güvenceye kavuşmuş olan az sayıdaki sigortalının sürekli yardımlarla, toplumun sosyal ve ekonomik bakımdan daha yoksul ve muhtaç durumdaki kesimleri karşısında öncelikle korunmasının, sosyal adalet ve eşitlik ilkeleriyle çelişeceği de söylenebilir¹⁸. Ayrıca, SSK'nın yaptığı SYZ ödemelerinin genel bütçeden sürekli olarak yapılacak doğrudan devlet yardımlarıyla karşılanması, Emekli Sandığı ile SSK'dan aylık al-

17. Anayasa Mahkemesi'nin de benzer yaklaşımla verdiği iptal kararlarına örnek olarak bkz. E. 1971/19, K.1971/61, k.t. 29.6.1971, AYMKD, s.9, s.564-65; E.1972/16, K.1972/49, k.t. 17.10.1972, AYMKD, s.10, s.540-42.

18. Benzer görüş, Tunçomağ, age., s.88; Centel, Türkiye'de Sosyal Sigortalara Devlet Yardımı, s.42-43.

makta olanlar arasında eşitlik ilkesine aykırı olarak farklı işlem yapılması sonucunu da doğurur¹⁹

Öte yandan, sosyal güvenliği sağlamak öncelikle bir kaynak, dolayısıyla kaynak yaratma sorunudur. Devlet, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde tek taraflı olarak yoksul veya muhtaç duruma düşen kişilere sosyal yardım yapabilir. Ancak, devletin kendi gelirlerinden sosyal güvenlik alanına yeterli kaynak aktarmadan, SSK'ya SYZ gibi kapsamlı ve sürekli sosyal ödeme yükümlülükleri yüklemesi, sosyal sigortacılığın özelliği gereği malî bakımdan özerk bir tüzel kişi olan Kurumun malvarlığının münhasıran sigorta işlerine tahsis edilmesi yerine, sosyal amaçlı kamu harcamalarının finansman kaynağı olarak kullanılması sonucunu doğurur. Bu durumun, Anayasanın 60. ve 65. maddelerinin özüne aykırı düşeceği açıktır. Nihayet eklemek gerekir ki, SSK'ca yapılan SYZ ödemelerinden sigortalıların yararlanmakta oluşu da, devletin SSK'nın malvarlığına el atmasını haklı kılmaz²⁰.

19. Genel olarak bkz. Tunçomağ, age., s.88. Burada, Emekli Sandığı'ndan aylık alanlara ödenen SYZ'yi düzenleyen Ek madde 40'm 30.6.1989 günlü ve 375 sayılı KHK ile (m.32/b-c) yürürlükten kaldırılarak, SYZ yerine taban aylığı ve kıdem aylığı tutarında bir miktarın emekli aylıklarına eklenmesi esasının benimsendiğine ve daha sonra 6.1.1992 günlü ve 476 sayılı KHK ile (m.1) eklenen Ek 70. maddeye göre iştirakçilere ödenen taban aylığı ve kıdem aylığı tutarlarının da kesenek ve karşılığa tabi bir ödeme olarak kabul edildiğine dikkat çekmek gerekir.
20. Sosyal sigorta kurumlarının özerkliği ile sosyal sigorta fonlarının amaca uygun kullanımı arasındaki ilişki konusunda ayrıca bkz. Centel, Türkiye'de Sosyal Sigortalara Devlet Yardımı, s.40, 44-45; Centel, Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği, s.32-33. Öte yandan, 506 sayılı Kanunun Ek 24. maddesinin (a) bendinin Anayasaya aykırılığı karşısında, (I) bendi de hukukî temelden yoksun kalmaktadır. Ayrıca (I) bendi hükmünün, kamu kuruluşlarından ayrılarak emekli olan biri Emekli Sandığı'ndan, diğeri SSK'dan aylık almakta olan iki grup arasında prim veya kesenek karşılığı olmayan SYZ ödemelerinden yararlanma bakımından ve kamu kuruluşları, özellikle KİT'ler ile özel sektör kuruluşları arasında SYZ karşılığını SSK'ya ödeme yükümlülüğü bakımından yarattığı farklılıkların Anayasanın 10. maddesindeki eşitlik ilkesini zedelediğine de işaret edilmelidir. Anayasa Mahkemesi, Ek 24. maddenin (I) bendinde yer alan "...ve iştiraklerden..." ibaresini Anayasanın 10. ve 49. maddelerine aykırı bulmamıştır. Ancak Mahkeme, eşitlik ilkesi yönünden incelemede, esas olarak, "iştirakler" in SYZ ödemelerini karşılama yükümlü bakımından kamu kuruluşu mu, yoksa özel sektör kuruluşu mu olduğu konusu üzerinde durmuştur. Bkz. E. 1991/5, K.1992/9, k.t. 18.2.1992, RG 7.5.1992, s.21221, s.11-22.