

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDA
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU
VE İŞLEVİ

145374

Serdal BAYTAR

Danışman
Yrd.Doç.Dr.Muhlis ÖĞÜTÇÜ

- 145374 -

2004

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “ Türk İdari Teşkilatında Sosyal Sigortalar Kurumu ve İşlevi” adlı çalışmanın tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

20.7.2004

Adı SOYADI

Serdal BAYTAR

İmza



TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü' nün/...../..... tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisanüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi .Serdal BAYTAR'ın .Türk İdari Teşkilatında Sosyal Sigortalar Kurumu ve İşlevi konulu tezi incelenmiş ve aday tarihinde, saat da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini/projesini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin/projenin olduğuna oy ile karar verildi.

BAŞKAN

Doç.Dr. ...

ÜYE

Doç.Dr. ...

ÜYE

Doç.Dr. ...

**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ/PROJE VERİ FORMU**

Tez/Proje No: Konu Kodu: Üniv. Kodu

- Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez/Proje Yazarının
Soyadı: BAYTAR

Adı: Serdal

Tezin/Projenin Türkçe Adı: Türk İdari Teşkilatında Sosyal Sigortalar Kurumu ve İşlevi

Tezin/Projenin Yabancı Dildeki Adı: Social Insurance Association In Turkish
Administrative System and It's Functions

Tezin/Projenin Yapıldığı
Üniversitesi: Dokuz Eylül

Enstitü: Sosyal Bilimler

Yıl: 2004

Diğer Kuruluşlar:

Tezin/Projenin Türü:

Yüksek Lisans:

☒

Dili: Türkçe

Doktora:

☐

Sayfa Sayısı: 135

Tıpta Uzmanlık:

☐

Referans Sayısı: 135

Sanatta Yeterlilik:

☐

Tez/Proje Danışmanlarının

Ünvanı: Yrd.Doç.Dr.

Adı: Muhlis

Soyadı: ÖĞÜTÇÜ

Ünvanı:

Adı:

Soyadı

Türkçe Anahtar Kelimeler:

- 1- Sosyal Devlet
- 2- Sosyal Güvenlik Kavramı
- 3- Sosyal Kamu Hizmeti
- 4- Sosyal Sigortalar Kurumu
- 5- İdari ve Mali Özerklik

İngilizce Anahtar Kelimeler:

- 1- Social State
- 2- Social Security Term
- 3- Social Public Service
- 4- Social Insurance Association
- 5- Managerial and Fiscal Autonomic

Tarih: 20.07.2004

İmza:

Tezimin Enişim Sayfasında Yayınlanmasını İstiyorum

Evet

☒

Hayır

☐

ÖZET

Sosyal Hukuk devleti vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlü devlet demektir. Anayasa'nın 2.maddesi Türkiye Cumhuriyeti Devlet'inin bir sosyal hukuk devleti olduğunu; 60 maddesi de herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu, devletin bu hakkın gereklerini yerine getirmek için gerekli tedbirleri alacağını ve gerekli teşkilatı kuracağını belirtir.

Devlet Anayasa'nın 60. maddesi gereğince bağımlı çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak üzere 1945 tarih ve 4792 sayılı Kanun ile İşçi Sigortaları Kurumunu kurmuştur. Kurumun adı daha sonra 506 sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde 616 sayılı KHK. ile Kurumda yeni bir yapılanmaya gidilmiş ve Kurumun o zamana kadarki örgütsel yapısı yeniden şekillendirilmiştir.

Birinci bölümde sosyal devlet ve sosyal güvenlik kavramlarını tarihsel gelişimleriyle birlikte inceleyip sosyal güvenliğı sağlamakla yönelik tekniklere değindikten sonra SSK'nın sosyal sigorta esaslarına göre sosyal güvenlik hizmeti sağlayan bir kamu kurumu olduğu tespit edilmiştir.

İkinci bölümde Kurumun hukuki, idari (organik yapısı ve birimleri) ve mali yapısını yeni düzenlemeler ışığında ele alıp bu düzenlemelerle öngörülen yeni yapılanma modeli, Kurumun Türk idari teşkilatındaki yeri, merkezi idareyle olan ilişkileri ve idari ve mali özerkliği konuları ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde ise Kurumun amacı ve görevleri incelenmiştir. Bu çerçevede öncelikle Kurumun ilgili sosyal sigorta kanunları kapsamında kalan sigortalılara sağladığı sosyal güvenlik yardımları ve Kurumun diğer işlevleri belirtilmiş sonra da Kurumun işlem ve faaliyetleri ile ilgili olarak yapılan denetim faaliyetleri ve bu denetimleri gerçekleştiren denetim organları incelenmiştir.

ABSTRACT

The social state has to provide the social security of it's citizens. According to the article 2 of the Constitution, the Turkish Republic State is a social state and according to the article 60 everybody has the right of social security and the state has to take the precautions which are necessary to provide the social security and to establish the social security establishments.

The state has established the Laborer Insurance Association by the bill number 4792 to provide the social security of laborers as it is indicated at the article 60 of Constitution. The name of the Association is later changed as Social Insurance Association (SIA) by the bill number 506. Some important arrangements have been made in order to reform the social security system. The organic stucture of the SIA is reformed by these arrangements and the Association is organized as a presidency.

In the first section of the study we studied "social state" and "social security" terms with their historical development. Then we talked about the technics which are used to provide the social security like social insurance and we indicated that the Social Insurance Association is an establishment which furnishes the social security service according to the social insurance technic.

In the second section we studied the legal, administrative (organic structure) and fiscal structure of the Association by the help of changes made by new arrangements. Then we indicated tle location of Social Insurance Association in the Turkish Administrative System and talked about the managerial and fiscal autonomic of the Association.

In the third part we firstly explained the aims and duties of Social Insurance Association and then mentioned the control mechanism about the Association's activities. The Association provides social security to workers who work in conformity with the Law number 506 of service contract and agricultural workers who work in conformity

**TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDA
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU
VE İŞLEVİ**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	ii
TUTANAK.....	iii
Y.Ö.K. DOKÜMANTASYON MERKEZİ VERİ FORMU.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR.....	xiii
GİRİŞ.....	xiv

BİRİNCİ BÖLÜM

**SOSYAL HUKUK DEVLETİNDE
SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİ**

VE

SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

I. SOSYAL DEVLET KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	1
A. Sosyal Devlet Kavramı	1
B. Tarihsel Gelişimi	4
C. Sosyal Devleti Gerçekleştirmeye Yönelik Tedbirler.....	10
1. Herkese İnsan Onuruna Yaraşır Asgari Bir Yaşam Düzeyi Sağlamaya Yönelik Tedbirler (Sosyal Haklar)	10
a. Çalışma Hakkı	12
b. Sosyal Güvenlik Hakkı	12
c. Adil Ücret Hakkı	12

d. Konut Hakkı	13
e. Eğitim Hakkı	13
2. Gelir ve Servet Farklılıklarının Azaltılmasına Yönelik Tedbirler.....	14
a. Vergi Adaleti	14
b. Kamulaştırma ve Devletleştirme	14
c. Planlama	14
II – SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI.....	16
A. Genel Olarak	16
B. Sosyal Güvenlik Kavramı	16
C. Sosyal Güvenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi.....	18
1. Genel Olarak	18
2. Sosyal Güvenliğin Dünyadaki Gelişimi.....	18
3. Sosyal Güvenliğin Türkiye'deki Gelişimi	23
a. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	23
b. Meclis Hükümeti Dönemi (1921-1923).....	25
c. Cumhuriyet Dönemi.....	26
1. 3008 Sayılı İş Kanunu Dönemi (1936/1945).....	27
2. 1945-1961 Dönemi	27
3. 1961 Anayasası Dönemi	28
4. 1982 Anayasasından Günümüze	30
4.SOSYAL KAMU HİZMETİ İLE İLİŞKİSİ.....	31
5. SOSYAL DEVLETTE SOSYAL GÜVENLİĞİ SAĞLAMA YOLLARI.....	34
a. Genel Olarak	34
b. Sosyal Yardım Tekniği.....	34
c. Sosyal Hizmetler.....	35
d. Sosyal Sigorta Tekniği.....	36
1.Sosyal Sigorta Kavramı ve Özellikleri	37
a. Sosyal Sigorta İlişkisi Kurar	38
b. Zorunluluk Esasına Dayanır	38
c. Kamu Sigortası Özelliği Taşır	38
d. Kendi Kendine Yönetim Esasına Dayanır	38
e. Finansmanı Esas Olarak Primlerle Sağlanır.....	38
f. Özel Sigortalardan Farklılık Gösterir.....	39
2. Ülkemizdeki Sosyal Sigorta Kuruluşları.....	39

a. Sosyal Sigortalar Kurumu.....	39
b. T.C. Emekli Sandığı	41
c. Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ – Kur)	43
d. Banka ve Sigorta Sandıkları.....	45
e. Ek Sosyal Güvenlik Kuruluşları.....	45

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN HUKUKİ, İDARİ VE MALİ YAPISI

I. SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN HUKUKİ YAPISI.....	46
A. Genel Olarak	46
B. Sosyal Sigortalar Kurumunun Hukuki Yapısı	47
C. Sosyal Sigortalar Kurumunun İdare Teşkilatındaki Yeri ve İdari Yapısı (Organik Anlamda SSK).....	54
1. Sosyal Sigortalar Kurumunun İdare Teşkilatındaki Yeri.....	54
2. SSK'nın 4792 Sayılı Kanun ile Öngörülen İdari Yapısı	56
a. Genel Kurul	56
b. Yönetim Kurulu	57
c. Genel Müdürlük	58
1. Merkez Teşkilatı.....	58
2. Taşra Teşkilatı	59
3. SSK'nın 4958 Sayılı Kanun ile Öngörülen İdari Yapısı (Organik Anlamda SSK)	60
a. Genel Kurul	61
b. Yönetim Kurulu	63
c. Başkanlık Teşkilatı.....	66
1. Başkan	66
2. Denetim, Danışma ve Destek Birimleri.....	67
a. Teftiş Kurulu Başkanlığı.....	67

b. Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı.....	68
c. Hukuk Müşavirliği.....	69
d. Finansman, Aktüerya ve Planlama Daire Başkanlığı.....	69
e. Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı.....	70
f. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı.....	71
g. Savunma Uzmanlığı.....	71
3. SSK Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü.....	71
a. Sigorta Primleri Daire Başkanlığı.....	72
b. Tahsisler Daire Başkanlığı	72
c. Kısa Vadeli Sigortalar Daire Başkanlığı.....	72
d. Yurtdışı İşçi Hizmetleri Daire Başkanlığı.....	72
e. SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'nün Yardımcı Hizmet Birimleri.....	73
i. Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı	73
ii. Emlak Daire Başkanlığı	73
iii. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı.....	74
4. SSK Başkanlığı Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü.....	74
a. Tedavi Hizmetleri ve Malüliyet Daire Başkanlığı	75
b. Sağlık Hizmetleri Satın Alma Daire Başkanlığı.....	76
c. İlaç ve Eczacılık Daire Başkanlığı	76
d. SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün Yardımcı Hizmet Birimleri.....	77
i. Malzeme Satın Alma ve İdari İşler Daire Başkanlığı.....	77
ii. Personel Eğitim ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı.....	77
iii. İnşaat Daire Başkanlığı.....	78
5. SSK Başkanlığı Taşra Teşkilatı.....	78
4. Personelin Statüsü, Atanma Usul ve Şartları	80
a. Personelin Statüsü.....	80
b. Atanma Usul ve Şartları	82
5. Sosyal Sigortalar Kurumunun Özerkliği	83
6. Sosyal Sigortalar Kurumunun Mali Yapısı	87
a. Genel Olarak	87
b. SSK'nın Gelirleri.....	88
c. Primler	91

1. Prim Kavramı.....	91
2. Prim Oranları	92
3. Prim Belgeleri	93
d. SSK'nın Giderleri.....	94
e. SSK'nın Gelirlerinin Değerlendirilmesi.....	96

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
SOSYAL SİĞORTALAR KURUMUNUN İŞLEVLERİ
(KURUMUN İFA ETTİĞİ FONKSİYONLAR)
VE
DENETİMİ

I. GENEL OLARAK	98
II. SOSYAL SİĞORTALAR KURUMUNUN İŞLEVLERİ.....	98
A. İş Yerlerini Kapsama Alma.....	99
B. Sağlık Tesisleri Kurma ve İşletme	99
C. İş Yerlerini Denetleme.....	101
D. İşsizlik Sigortası Primlerini Tahsil Etmek ve Fona Aktarmak.....	102
E. Sigortalılara Sosyal Sigorta Yardımlarında Bulunma	102
1. İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları Sigortası	103
a. İş Kazası	103
b. Meslek Hastalığı	104
c. İş Kazası ve Meslek Hastalığından Sağlanan Yardımlar.....	104
1. Sağlık Yardımları	105
2. Parasal Yardımlar.....	106
2. Hastalık Sigortası	106
a. Sağlık Yardımları.....	107
b. Parasal Yardımlar.....	108
3. Analık Sigortası.....	109
a. Sağlık Yardımları.....	110
b. Parasal Yardımlar	110
4. Malüllük (Sakatlık) Sigortası	111

5. Yaşlılık Sigortası	112
6. Ölüm Sigortası	113
a. Ölüm Aylığı	114
b. Toptan Ödeme.....	114
c. Cenaze Giderleri	115
III. SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN DENETİMİ.....	115
A. Genel Olarak.....	115
B. İç Denetim	115
C. Dış Denetim.....	116
D.Yargısal Denetim.....	117
1. İş Mahkemeleri	118
2. Danıştay	119
SONUÇ.....	120
KAYNAKLAR.....	129

KISALTMALAR

age.	: Adı geçen eser
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi hukuk Fakültesi Dergisi
AY	: Anayasa
Ayr.	: Ayrıntı
Bkz.	: Bakınız
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
C.	: Cilt
E.	: Esas
HGK	: Hukuk Genel Kurulu
İBHGGK	: İçtihadı Birleştirme Hukuk Genel Kurulu Kararı
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İzBB	: İzmir Barosu Bülteni
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Karamame
md.	: Madde
RG.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SSKK	: Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
t.	: Tarih
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve devamı

GİRİŞ

Ülkemizde devlet, sosyal devlet olmanın bir gereği olarak vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlamakla görevlidir. Bu anlamda sosyal güvenlik hakkını tanımak, sosyal güvenliğini sağlamak için gerekli tedbirleri almak ve teşkilatı kurmakla yükümlüdür. Nitekim değişik toplum kesimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak, onlara sosyal güvenlik hizmeti sunmak amacıyla farklı sosyal güvenlik kurumları kurmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) da esas olarak bir hizmet akdine dayalı olarak çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuş bulunan bir sosyal güvenlik kurumudur.

Son yıllarda sosyal güvenlik sistemimiz ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik kurumlarımızla ilgili ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışmalar sosyal güvenlik kurumlarının yapısı, örgütlenmesi, özerkliği, sağladıkları hizmetlerin yetersizliği ve bütçe açıkları gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Ülke nüfusunun yarısından fazlasına sosyal sigorta ve sağlık hizmeti sunan ve bu anlamda ülkemizin en büyük sosyal güvenlik kurumu olan Sosyal Sigortalar Kurumu da sunduğu sağlık hizmetlerinin yetersizliği, bütçe açıkları, idari yapısı ve bundan kaynaklanan diğer sorunlarıyla bu tartışmaların odağında yer almıştır. İlgili kamuoyunun gündemini uzunca bir süre işgal eden ve sorunları tartışılan SSK, sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma (reform) çalışmaları kapsamında yeniden yapılandırılmıştır. Bu çerçevede yapılan düzenlemelerle, ilk olarak bir Genel Müdürlük şeklinde kurulmuş bulunan SSK, bünyesinde iki Genel Müdürlük bulunan bir Başkanlık haline getirilmiş, Kurumun 4792 sayılı Kanunda belirtilen hukuki, idari ve mali yapısıyla ilgili hükümler yürürlükten kaldırılarak önemli yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Biz de çalışmamızda nüfusumuzun yarısından fazlasına sosyal güvenlik hizmeti sağlayan ve sürekli ülke gündemimizde yer alan bu en büyük sosyal güvenlik kurumumuzu yeni düzenlemeler ışığında idari, hukuki ve mali yapısında meydana gelen değişikliklerle ele aldık.

Çalışmamızın birinci bölümünde önce sosyal hukuk devletinin tarihsel gelişimini ve ödevlerini sonra sosyal güvenliğin tarihsel gelişimini, sosyal kamu hizmeti olma yönünü, sosyal güvenliğin sağlanmasında kullanılan yöntemleri ve bu

anlamda sosyal sigorta tekniği ile bu tekniğe göre faaliyyette bulunan sosyal güvenlik kurumlarımızı ele aldık.

İkinci bölümde Sosyal Sigortalar Kurumunun hukuki, idari (organik), mali yapısı ve özerkliği konularını yeni düzenlemeler ışığında, yeri geldikçe eski düzenlemelerle de karşılaştırmak suretiyle, ele alıp Kurumun idare teşkilatındaki yerini belirlemeye çalıştık.

nc bölümde de önce Kurumun bir sosyal güvenlik kuruluğu olarak yerine getirmekle yükümlü olduğu ödevleri, diğer bir ifadeyle Sosyal Sigortalar Kurumunun işlevlerini (fonksiyonel yapısını) sonra da işlem ve faaliyetleri nedeniyle tabi olduğu denetim mekanizmasını inceledik.



BİRİNCİ BÖLÜM
SOSYAL HUKUK DEVLETİNDE
SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİ
VE
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

I. SOSYAL DEVLET KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

A. Sosyal Devlet Kavramı

Sosyal devlet kavramı, oldukça eski bir kavram olmakla beraber özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra Batı ülkelerinde benimsenen ve uygulanan bir devlet anlayışı olmuştur

Sosyal devlet kavramının kaynağı belirsizdir. İlk kez ne zaman kullanıldığı ile ilgili olarak doktrinde değişik fikirler ileri sürülmüş¹ sosyal devlet ile ilgili farklı tanımlamalar yapılmıştır. Örneğin Özbudun tarafından “devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayış olarak” tanımlanmıştır².

Gözübüyük tarafından “vatandaşların sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara belirli bir yaşam düzeni sağlamayı ve onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet” olarak tanımlanmıştır³.

Azrak ise Sosyal devleti, sosyal adalet prensibine dayalı olarak sosyal güvenliği sağlayan kurumlar yanı sıra yardıma muhtaç kütlelere yardım elini uzatan, onları sefaletten kurtarmakla yükümlü olan devlet olarak ifade etmiştir⁴.

¹ Ayr. için bkz. **ÖRÜCÜ**, Esin, Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut, İstanbul 1972, s. 5 vd.

² **ÖZBUDUN**, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2002, s.123

³ **GÖZÜBÜYÜK**, Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara 2000, s.159

⁴ **AZRAK**, A.Ülkü, Sosyal Devlet ve 1961 Anayasasının Sistemi İÜHFM. Cilt 27 sayı 1-4 İstanbul 1962

İsmet Giritli de Sosyal devleti, vatandaşların klasik ve temel hak ve özgürlüklerinin yanı sıra onların insanca yaşamalarının sorumluluğunu da üzerine alan devlet olarak tanımlayarak Sosyal devletin refah devleti ile aynı şey olduğunu vurgulamakta ve Sosyal devlet ilkesinin Marksizmi önleyen bir tedbir olarak 1961 Anayasamızda yer aldığını ifade etmektedir⁵.

Anayasamızın 2.maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti ... demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Bu ifadeye dikkatle bakıldığında Cumhuriyetin nitelikleri arasında devletin hem hukuk devleti hem de sosyal bir devlet olduğunun belirtildiği görülür. Böylece sosyal ve hukuk devleti kavramlarının birleştirilmesi ile temelde hukuka bağlı devlet anlayışının sosyal yönünün de ön plana çıkarılmak suretiyle düzenlendiği görülür. Doktrinde bu konuyu devletin sosyal ve hukuksal yönleriyle el alan bir çalışmada⁶ hukuk devleti, bireylerin özgürlüğünü amaç edinen devlet sistemi olarak; sosyal devlet ise amacı herkesin, bütünün iyiliği olan devlet sistemi olarak ifade edilmektedir. Yazar, endüstri toplumunun ürünü olan sosyal devletin hedefinin, özgür kişiliğin teminat altına alınması olduğunu bunun da ancak endüstri toplumunda ve endüstri çağının başlıca tehditleri karşısında bireyin kişiliğinin korunmasıyla gerçekleşebileceğini belirtmektedir. Ona göre sosyal devlet aynı zamanda bir hukuk devleti ise bir anlam taşır ve ancak o zaman gerçekleşebilir.

Göze de “ bireyin, toplumun ve özellikle devletin amacı sayılması ilkesinde bir değişiklik olmamıştır. Sosyal devletin amacı yine bireydir. Onun maddi ve manevi gelişmesini sağlamak, ona hizmet etmektir⁷.” diyerek sosyal devletin, liberal devletin çağdaş endüstri toplumundaki bir uzantısı, bir tamamlayıcısı olduğuna işaret etmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin sosyal devletle ilgili kararlarına bakılacak olursa 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında sosyal devleti şu şekilde tanımladığı görülür :

“Demokratik sosyal hukuk devleti, insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve

⁵ GİRİTLİ, İsmet, Komünizm, Sosyalizm ve Anayasamız, Ak Yayınları No 5, İstanbul 1969, s.32

⁶ HUBERT, E.R. (çeviren T.Ansay) Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet, AÜHFD, C..XXVII, S.3-4 s.27 vd.

⁷ GÖZE, Ayferi, Devlet Sistemleri, İÜHF Yayın No: 603, 1980, s.187-188

toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet demektir”⁸.

Anayasa Mahkemesi bu tanımı, 1982 Anayasası döneminde verdiği bir kararında da aynen tekrarlamış bulunmaktadır (E.1984/9, K.1985/4 k.t.18.02./1985, AMKD. Sayı 21, s.59)

Daha sonraki yıllarda verdiği kararlarında ise sosyal devletin Anayasanın 5.maddesiyle de bağlantısını kurmak suretiyle sosyal adalet, sosyal güvenlik ve insan haysiyetine uygun bir biçimde yaşama unsurlarını daha ön plana çıkarmıştır. Örneğin 1986 yılında verdiği bir kararında “devletin temel amaç ve görevleri arasında insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, kişiyi mutlu kılmak, onların hayat mücadelesini kolaylaştırmak, insan haysiyetine uygun bir ortam içinde yaşamalarını sağlamak gibi hususlar da yer alır. Gerçekten yarattığı gelecek güvencesiyle bu mutluluğa hizmet eden araçlardan biri de kişinin sosyal güvenliğinin temin edilmiş olmasıdır”⁹ ifadesiyle bu öğeler ön plana çıkarılmıştır.

Daha yeni bir kararında da Anayasa Mahkemesi, sosyal devleti şöyle tanımlamıştır :

“Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir... Çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin, tüm kurumlarıyla Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını gerekli kılar. Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir... Anayasanın Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer verdiği sosyal hukuk devletinin dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdiği temel esas ve ilkeler uyarınca toplumda yoksul ve

⁸ Anayasa Mahkemesi, E.1963/336, K.1967/29, k.t.26-27 Eylül 1967, AMKD, Sayı 6, s.26-27

⁹ Anayasa Mahkemesi, E.1986/16, K.1986/25, k.t.21.10.1986, AMKD, Sayı 22, s.290-291

muhtaç insanlara devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlanması, böylece sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkelerinin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması gerekir¹⁰ⁿ.

Sosyal devletle ilgili yukarıdaki tanımlardan da anlaşıldığı üzere sosyal devlet sosyalist devlet demek değildir. Bilindiği gibi sosyalist devlet, üretim araçları üzerinde özel mülkiyeti tamamen ortadan kaldırır ve ekonomik hayatın düzenini serbest rekabete değil merkezi planlamaya dayandırır. Oysa sosyal devlet, üretim araçları üzerinde özel mülkiyet hakkını ve özel teşebbüs hürriyetini tanır. Ekonomik hayatın düzeni esas olarak serbest rekabete ve piyasa ekonomisi kurallarına dayanır¹¹. Bu anlamda sosyal devlet, serbest rekabetçi kapitalist ekonomik sistemin çağın şartlarına ve gereklerine uyarlanmış bir şekli olarak düşünülmelidir¹². Diğer bir ifadeyle sosyal devletin özel mülkiyet ve pazar ekonomisi ilkelerine dayanan klasik liberal devletin ana kurumlarını koruyarak yenilenmesi olarak algılanması gerekir¹³. Zaten 1961 ve 1982 Anayasaları da sosyal devleti bu anlamda kullanmıştır. Zira Anayasalarımız mülkiyet ve miras haklarını, çalışma, sözleşme ve özel teşebbüs kurma hürriyetlerini açık bir şekilde kabul etmişlerdir.

B. Tarihsel Gelişimi

18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren meydana gelen sanayi devrimi ile toplum yaşamında belirgin bir biçimde sosyal gruplaşmalar ve farklılaşmalar ortaya çıktı¹⁴. Bu farklılaşma ve gruplaşmalar sonucu ekonomik ve sosyal mücadeleler her geçen gün artmaya, toplum düzenini tehdit eden boyutlara ulaşarak sosyal dengeyi ve kurulu düzeni sarsmaya başladı. Buna Fransız Devrimi ile beraber gelişen Liberal felsefenin ürünü olan jandarma devlet anlayışı sebep olmuştur. Çünkü jandarma devlet anlayışı, devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesini kabul etmemekteydi. Ona göre devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesi, hem gereksiz hem de ekonominin doğal kanunlarını bozacağı için zararlıydı da¹⁵. Devlet toplumdaki düzeni sağlar, askerlik görevini ifa ettirir, vergileri toplar, iç ve dış

¹⁰ Anayasa Mahkemesi, E.1988/19, K. 1988/33 k.t.26 Ekim 1988, AMKD, Sayı 24, s.451 - 452

¹¹ ÖZBUDUN, age.s.123 vd.; GÖZE, Sosyal Devlet Sistemi (Sosyal Devlet) İstanbul 1976 s.62 vd

¹² ÖZBUDUN, age.s.123

¹³ SABUNCU, age.s.109

¹⁴ KOCAOĞLU, Mehmet, Sosyal Politika, Ankara 1987 s.43

¹⁵ ÖZBUDUN, age.s.123

güvenliği sağlamakla yetinirdi¹⁶. Bu nedenle kişiler siyasal ve ekonomik bakımdan hür ve baskılardan uzak, herkes kendi kaderiyle baş başa bırakılmıştı.

Aslında Batı toplumları, jandarma devlet anlayışı ortamında sanayileşmelerini büyük ölçüde gerçekleştirmiştir. Ancak bunun yanında yukarda da ifade edildiği gibi önemli sosyal sorunlar ortaya çıkmış, gelir ve servet eşitsizlikleri artmış, sınıf çatışmaları yoğunlaşmıştır¹⁷. Uygulanan liberal politikalar, toplumların sosyal ve ekonomik yapılarının esaslı biçimde değişmesine yol açmıştır. İşte sosyal ve ekonomik alanda meydana gelen bu gelişmeler, liberal devletin fonksiyonlarının, yeni sosyal sınıfların ve özellikle gelişmekte olan emekçi sınıfının ihtiyaçlarına ve isteklerine cevap verecek biçimde yeniden ele alınması ve düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır¹⁸. Vatandaşların çoğunluğuna siyasal haklardan yararlanma olanağının tanınması ile emekçiler siyasal alanda ağırlıklarını koyarak iktidardan içinde bulundukları kötü ekonomik ve sosyal koşulların düzeltilmesini istemeye, iş ve çalışma koşullarının yeniden düzenlenmesi için baskı yapmaya başlamışlardır. Diğer taraftan iş ilişkileri liberal ekonomi sisteminin öngördüğü ilkelerden uzaklaşmış münferit emekçi yerini örgütlenmiş emekçi sınıfına bırakmıştır¹⁹. Sosyal ve ekonomik koşullardaki gelişme ve değişmeye liberal devlet kolayca ayak uyduramamakla beraber toplumun sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak bir takım tedbirler de almak zorunluluğunu hissetmiştir. Klasik liberalizmin yerini sosyal liberalizm almış, jandarma devlet yerine “sosyal yardım devleti” geçmiştir²⁰.

2 Dünya Savaşı sonrasında liberal devlet yeni görevler yüklenerek yeni bir döneme girmiştir. Devlet bu dönemde savaş öncesi liberal devlet anlayışı ile bağdaşmayacak surette ekonomik hayata müdahalelerde bulunmuş; devletin amaç ve görevlerinde devrim sayılabilecek derin değişiklikler olmuştur. Devlet sosyal ve ekonomik alanda yeni ve büyük sorumluluklar, görevler yüklenmiştir. Savaş sonrası devleti, insanlara daha mükemmel bir hayat ve daha büyük bir refah ve gelişme sağlama hedefine yönelmiştir²¹. Devlet yöneldiği bu hedefi gerçekleştirebilmek için sosyal ve ekonomik hayatta önemli roller üstlenerek toplumun sosyal ihtiyaçlarını en mükemmel, en iyi biçimde karşılamak görevini yüklenmiş; toplumun varlığı ve

¹⁶ KOCAOĞLU, age. S. 43

¹⁷ GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2000, s. 138

¹⁸ GÖZE, Sosyal Devlet.s.84

¹⁹ GÖZE, Sosyal Devlet.s.85

²⁰ GÖZE, Sosyal Devlet.s.85

²¹ GÖZE, Sosyal Devlet,.s.90

gelişmesi için gerekli olan ortak ihtiyaçları kamu hizmetleri ile karşılama yoluna gitmiştir²². Sosyal devletin toplumun sosyal ihtiyaçlarını karşılamak adına gerçekleştireceği başlıca kamu hizmetleri, iç ve dış güvenliğin sağlanması (düzeni sağlamak), sağlığın korunması, sosyal güvenlik ve sosyal yardımın sağlanması, herkese genel ve mesleki eğitim yapma olanağının sağlanması ve benzeri toplumun genel ihtiyaçlarına cevap veren hizmetler olacaktır.

Sosyal devlet toplumsal ve ekonomik eşitsizlikleri yumuşatarak vatandaşların refahını sağlamaya çalışırken amacı mutlak ekonomik eşitlik sağlamak değildir. Amaç toplumsal yaşamı dengesiz, birey yaşamını da dayanılmaz duruma sokan koşulların iyileştirilmesidir²³. Sosyal devletin eşitlik anlayışı, kişilerin içinde doğdukları sosyo-ekonomik farklılıklardan doğan eşitsizliğin, göreceli bir kavram olan fırsat eşitliği kavramı ile dengelenmesi, bireylerin maddi ve manevi varlıklarını geliştirmek için en azından asgari ön koşullara sahip olmalarının sağlanmasıdır²⁴.

Günümüzde sosyal devlet anlayışı, hem kapitalist düzende hem de sosyalist düzende kişilerin yaşam düzeylerini yükseltme ve onlara sosyal haklar ve güvenlik sağlama açısından önemli gelişmeler göstermiştir. Sosyal devlet açısından, sanayileşmesini tamamlamamış ülkelerdeki durum ile gelişmekte olan (ulusal gelir düzeyini yükseltememiş) ülkelerdeki durum arasında fark vardır. Ulusal gelir düzeyi yüksek ülkelerde, devletin sosyal devlet niteliğini kazanması, az gelişmiş ülkelere göre daha rahat gerçekleşmektedir. Çoğulcu demokrasinin egemen olduğu sanayileşmiş ülkelerde sosyal devlet uygulaması başarılı bir gelişme göstermiştir²⁵.

1970'lere kadar yaygın uygulama alanı bulan Keynesçi sosyal refah devleti anlayışı, değişik biçim ve ölçülerde de olsa sosyal demokrat ve sosyalist iktidarlar kadar liberal ve muhafazakar hükümetler tarafından da yaygın kabul görmüştür. Ancak 1970'lerde birçok ülkede yaşanan enflasyon krizleri, işsizlik, yüksek kamu harcamaları ve düşük büyüme eğilimleri 1973 petrol krizi ile birlikte sosyal devlet politikalarının başarı düzeyini tartışmaya açmıştır. 1980'lerden itibaren ise bu tartışmalar sosyal devlete bir saldırı halini almıştır²⁶. Yeni liberaller, devletin serbest

²² GÖZE, Sosyal Devlet, s.91

²³ SABUNCU, age.108

²⁴ SABUNCU, age.s.109

²⁵ GÖZÜBÜYÜK, age.s.160

²⁶ GÜL SALLAN, Songül, Yeni Sağın İdeolojik Yükselişi ve Yeni Sağda Sosyolojiye Saldırmanın Dayanılmaz Hafifliği, Ekonomik Yaklaşım, C.11, S.39, Kış, s.1-22, 2000

piyasaya ve negatif kişi özgürlüklerine müdahalesinin sınırlandırılmasını, serbest piyasanın, doğal işleyiş sürecine ya da “görünmez el”e bırakılmasını savunmakta, sosyal ve ekonomik risklere karşı bireysel sorumluluğun esas olması, kişinin çözümü öncelikle serbest piyasada, güvenceyi ailede ve desteği ise sivil toplumda araması gerektiğini ileri sürmektedirler²⁷.

Ancak yeni liberal modelin, refah devletini tamamen ortadan kaldırmayı amaçlamadığı söylenmelidir. Amaç, “sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar gibi sosyal refah hizmeti alanlarında devletin küçültülerek rolünün en aza indirilmesi , piyasa kurallarının, aktörlerinin ve rekabetin egemen kılınması ve özellikle sosyal yardımlarda sosyal devletin yanında gönüllü kuruluşların da rol oynamasının sağlanmasıdır”²⁸. Bu amaçla son yıllarda sosyal devlet harcamalarının büyük bir bölümünün aktarıldığı sosyal güvenlik alanında serbest piyasa ve gönüllülük temelinde özel sigortacılığın teşvik edildiğı, kamu harcamalarının kısıldığı, istihdam alanında sözleşmeli ve esnek çalışmanın yaygınlaştırıldığı ve tam istihdam politikasından vazgeçildiğı gözlemlenmektedir.

Küreselleşme olgusu kapsamında yürütölen politikalar, yeni liberal iddiaların aksine yoksul ya da sosyal güvencesiz kitlelerin sayısını azaltamamıştır. 1980’ler ve 1990’lar boyunca hem ölkemizde hem de ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ölkelerde yeni liberal politikalar, sosyal eşitsizlikleri daha da artırmış, çalışanları daha da güçsüzleştirmiştir²⁹.

“Yeni liberal politikalar, 1980-90’lar boyunca IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla pek çok azgelişmiş ölkede yürütölmüştür. Ölkemizde de devletin iç ve dış borç yükünün çok ağır olması nedeniyle içine düşölen ekonomik krizler, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının sağladığı fonlarla ve istikrar programlarıyla aşılmaya çalışılmıştır. Bu kuruluşların belirlediğı kriterler mal ve hizmet üretiminin ya da sunumunun piyasalaştırılması zorunluluğunu getirmekte, küresel ekonominin çok uluslu aktörlerinin ulusal ölçekte daha rahat hareket etmesinin önünü açmaktadır. Bu çerçevede bütçe yetersizlikleri gerekçesiyle ABD

²⁷ **GÜL SALLAN**, Songöl/**GÜL**, Hüseyin; Sosyal Devlet Çözölürken Kamu Yönetimi ve Sosyal Güvenlik Reformu, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2, Nisan-Haziran, 2004, s.99 vd.

²⁸ **AKALIN**, Güneri, Sosyal Güvenlik Sistemimiz, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Liberal Düşünce, C.5,S.18, Bahar 2000

²⁹ **GÜL SALLAN**, Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa! Etik Yayınları, İstanbul 2004,s. 21 vd.

ve İngiltere gibi ülkelerde ve Türkiye’de çalışanlara yönelik sosyal yardımlarda önemli kısıtlamalar getirilmiş, sosyal sigorta primleri yükseltilmiş, zaten oldukça sınırlı olan gelir temin edici sosyal yardım programları ise nerdeyse işlevsizleştirilmiştir³⁰.

Sosyal devleti hedef alan, kurumsallaşmış dayanışmacı yönünü budayarak devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmek sureti ile üstlendiği rolü azaltmaya yönelik küresel ekonomi politikaları, sosyal devlete güvenmek yerine özel kişilerle özel-sivil örgütlerin vicdanına güvenmenin daha değerli ve geçerli olduğunu; piyasada çalışarak kendi sorumluluğunu almanın ve kendi refahını yaratmanın kutsal olduğunu vurgulamaktadır. Ancak tüm bunlar yapılırken bu liberal politikaların yarattığı işsizlik, yoksulluk ve sosyal korumadan yoksunluk gibi sorunlar unutulmakta ve sosyal devletin bu sorunlar karşısında geliştirdiği kurumsal güvencelerin işlevsizleştirilmesinin yol açacağı sosyal sorunlar göz ardı edilmektedir³¹.

Küreselleşme olgusu çerçevesinde esen liberalleşme rüzgarlarının etkisiyle ülkemizde de bir takım reform çalışmaları yapılmakta, IMF ve Dünya Bankası’nın telkinleriyle kamu yönetiminde yeni bir yapılanmaya gidilmektedir³². Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bu yapılanmanın en önemli adımıdır. Söz konusu tasarı ile kamu yönetimi sisteminde üç büyük değişiklik yapılmaktadır. Bunların konumuz ile ilgili olması açısından önemli olanı “özelleştirme”dir. Özelleştirmeye devlet örgütlenmesinde “sosyal devlet” niteliği ortadan kaldırılarak devlet, düzenleyici devlet esaslarına yerleştirilmektedir³³. “Devlet bundan böyle ekonomik ve toplumsal yaşamın kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı müdahale edicisi olmayacak; ekonomik ve toplumsal yaşamın, kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güven içinde kurulmasını sağlayacak ve genel gözeticisi olacaktır”³⁴.

“Tasarıyla, sosyal devlet ortadan kaldırılırken sosyal devletin yerine yerleştirilmeye çalışılan düzenleyici devlet, halkın gereksinimlerini kamu kaynakları

³⁰ GÜL SALLAN, Sosyal Devlet Bitti, 23

³¹ GÜL/GÜL, Sosyal Devlet Çözülürken, s.103

³² GÜLER, A. Birgül, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2, Nisan- Haziran 2004, s.26 vd.

³³ GÜLER, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Üzerine, İzmir Barosu Bülteni Ocak 2004 Eki, s.7

³⁴ GÜLER, KYTK Tasarısı, İz.BBni, s.8

ve mekanizmalarıyla karşılama sorumluluğunu üstünden atmıştır. Devlet sistemi bundan böyle piyasa gereklerine göre hareket edecek, halkın ihtiyaçları piyasa sistemince sağlanacaktır”³⁵.

Yeni devlet sisteminde sosyal güvenlik hizmetleri tümüyle özel şirketlerce ve mali piyasalarca yönetilecektir. Esnaf, çiftçi, işçi ve memur kesiminin sosyal sigorta sorunu piyasa gerekleri temelinde tek tipleştirmek, birleştirmek ve topluca artık küresel bütünleşmesi önemli ölçüde sağlanmış olan mali piyasalara devretmek üzere ele alınmaktadır. Çalışan sınıfların sağlık ve emeklilik güvenceleri, herkesin doğrudan kendi gelirinden ayıracağı tasarruf miktarıyla sağlanacaktır. Herkes tasarruf ettiği prim kadar bir güvenceye razı olacaktır. Devlet burada çalışanların toplumsal fonlardan aktarımlarla desteklenmesi amacıyla değil bu sistemin kurulmasının gerektirdiği kadar ve gerektirdiği sürece, geçici bir rol üstlenecektir³⁶.

Sosyal devletin sosyal güvenlik hizmetleri kapsamında yerine getirdiği sosyal yardım hizmetleri de devlet tarafından terk edilmektedir.

Devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik son çabalar, ağırlıklı olarak devletin piyasa ve toplumdaki rolünün sınırlandırılması niteliğindedir. Öngörülen reformlar liberal bir bakış açısıyla gerçekleştirilmeye çalışılmakta, sosyal devlet ilkesinin kaldırılması ve düzenleyici devlet olarak adlandırılan yeni tip bir devlet mekanizmasının kurulması amaçlanmaktadır. 1930’lu yıllardan bu yana giderek gelişen ve kurumsallaşan sosyal devlet anlayışının henüz tüm işlevlerini tamamlayamamışken küreselleşme politikalarının etkisiyle aşındırılması ve giderek ortadan kaldırılması, mevcut sosyal güvenlik sistemi ve kurumlarının işlevsizleştirilmesi, bireylerin kendi sosyal güvenliklerini kendi çaba ve imkanlarıyla sağlayacak olması beraberinde çok ciddi sosyal sorunlar getirecektir.

Gelir dağılımındaki adaletsizliğin artmasına, sosyal ve ekonomik dışlanmışlıklar ve kutuplaşmaların körüklenmesine yol açacak bu girişimler yerine devlet, daha çok sosyal devlet olmak, sosyal devletin gereklerini yerine getirmek zorundadır. Aksi halde liberal ekonomi politikaları içinde gereksinimlerinin esaretine

³⁵ GÜLER, KYTK Tasarısı, Ad.ve Huk.Der.s.36

³⁶ GÜER, KYTK Tasarısı, Ad.ve Huk. Der. s.36

terk edilen, bireysel kurtuluş reçeteleri ile, “başının çaresine bak” felsefesine itilen toplum, kaos içinde yaşamaya mahkum olur.

C. Sosyal Devleti Gerçekleştirmeye Yönelik Tedbirler

Bir devletin sosyal devlet olabilmesi, bu ilkenin gerektirdiği birtakım hakların tanınması ve bazı önlemlerin alınmasına bağlıdır. Bunlar anayasada düzenleneceği gibi yasalar ve hatta mahkeme kararlarıyla gerçekleştiriliyor da olabilir³⁷.

Anayasa'nın 2, 5, 49, 56, 57 ve 60. maddeleri Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğunu, devletin asli fonksiyonlarının toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak olduğunu, kişinin temel hak ve hürriyetlerinin “sosyal hukuk devleti” çerçevesinde devlet garantisinde olduğunu, devletin çalışanların hayat standardını yükseltmekle sorumlu olduğunu, işsizliğin devlet tarafından önleneyeceğini, herkesin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı bulunduğunu ve herkesin sosyal güvenlik hakkı olduğunu, devletin sosyal güvenlik sistemini sağlayacağını, bu amaçla gerekli tedbirleri alacağını taahhüt ediyor.

Anayasada yer alan ilkeler doğrultusunda devletin sosyal devleti gerçekleştirmeye yönelik tedbir ve araçlarını iki ana başlık altında incelemek mümkündür.

1. Herkese İnsan Onuruna Yaraşır Asgari Bir Yaşam Düzeyi Sağlamaya Yönelik Tedbirler (Sosyal Haklar)

“İnsan bölünmez bir kişiliğe sahiptir. Onun yaşama hakkı, sadece terörizme ve yargısız infaz risklerine karşı güvenlikte olduğu bir toplumsal düzeni gerekli kılmaz. Geçimini sağlayabilmesi de gerekir”³⁸. Bu anlamda sosyal hakların tanınması ve gerçekleştirilmesi gerekir.

Sosyal haklar, toplumun güçsüz kesimlerinin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürebilmeleri için devletin önlemler alması ya da doğrudan edimlerde bulunması şeklinde olumlu müdahalesi ile gerçekleşebilen haklardır. Bu bakımdan

³⁷ SABUNCU, age. s.112

³⁸ KABOĞLU, İbrahim, Özgürlükler Hukuku, 4.Bası, İstanbul 1998, s.261 vd.

sosyal haklar, sosyal hukuk devleti bağlamında toplumsal eşitlik amacına yönelmiş haklar olarak kabul edilmelidir³⁹.

Aslında sosyal hakları tanımlamak ve onları diğer temel haklardan ayıran kriteri ortaya koymak kolay olmamakla beraber sosyal hakları amaçlarına göre ayırt etmek mümkün görünmektedir⁴⁰. Buna göre sosyal haklar, ister olumlu ister olumsuz edim gerektirsinler, ister toplu ister bireysel olarak kullanılabilirler, sosyal adaleti sağlamaya, sosyal eşitsizlikleri azaltmaya, toplum içinde ekonomik bakımdan zayıf olan sınıf ve grupları korumaya yönelik haklar olarak tanımlanmıştır⁴¹.

Sosyal haklardan olumlu bir edim gerektirenlerin salt Anayasada yer almış olmalarının kişilere yargı yolu ile dava edilebilecek sübjektif kamu hakları vermediği, bunların doğrudan doğruya uygulanabilir hukuk kuralları değil yasama organına siyasal nitelikte direktifler veren program hükümler niteliğinde olduğu ileri sürülmüştür⁴². Ayrıca bu tür kuralların, kişiler için talep ve dava hakkı doğurabilmesinin ancak yasama organının o alandaki yasal düzenlemesinden sonra mümkün olabileceği ve Anayasa'nın 65.maddesinin de bu görüşü desteklediği savunulmaktadır⁴³. Gerçekten de Anayasanın Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları başlıklı 65.maddesine göre devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

Sosyal hakların en önemlileri ilk olarak çalışma hakkı ve özgürlüğü ve ikinci olarak da sosyal güvenlik hakkıdır. Bunlar doğrudan doğruya kişinin yaşama hakkına sahip olabilmesi, yaşamını sürdürebilmesi için son derece gerekli vazgeçilmez haklardır. Ayrıca sosyal haklar, sosyal devletin en önemli unsurlarından birini de oluşturur.

³⁹ **TANÖR**, Bülent, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İstanbul 1978 May Yayınları, s.92-93; **GÖZE**, Sosyal Devlet, s.112-119; **TALAS**, Cahit, Yaşam Hakkı ve Toplumsal Haklar, İHY, C.12, 1990 s.85

⁴⁰ **ÖZBUDUN**, age.s.134

⁴¹ **TANÖR**, age.s.13

⁴² Anayasa Mahkemesi, E.1963/138, K.1964/71, k.t.11.12.1964, AMKD, Sayı 2, s.201; E.1986/10, K.1986/25, k.t.21.10.1986, AMKD, Sayı.22, s.278 vd.

⁴³ **ÖZBUDUN**, age.135; karşı görüş için bkz. **GÖREN**, Zafer, Temel Hak Genel Teorisi, Ankara 1995, s.27

Sosyal devletin temel amacı, herkese insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi sağlamak olduğuna göre böyle bir yaşam düzeyinin sağlanabilmesi için asgari olarak şu hakların tanınması ve gerçekleştirilmesi gerekir :

a. Çalışma Hakkı

İnsanların refah içerisinde yaşamalarını sağlayabilmek için her şeyden önce herkese çalışma imkanının yaratılması gerekir. İşsiz insanların insan onuruna yaraşır bir hayat sürmeleri mümkün değildir. Anayasamızın 49.maddesi çalışma hakkını düzenlemiş olup bu maddeye göre; “ Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır”

b. Sosyal Güvenlik Hakkı

Çalışan ve yeterli bir ücret alan insanların gelecekte yaşlılık, hastalık, sakatlık ve işsizlik gibi sebeplerle çalışamayacak duruma düşmeleri halinde yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli desteğin sağlanması gerekir. Aksi halde kişilerin, sosyal devletin amacı olan asgari yaşam düzeyinin altında kalmaları söz konusu olur.

Anayasa, kişilerin sosyal güvenlik hakkını 60.maddesinde düzenlemiştir. Bu maddeye göre “ Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”. Sosyal güvenlik hakkı aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınıp incelenecektir.

c. Adil Ücret Hakkı

Çalışan insanların insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmeleri için adil bir ücret elde etmeleri gerekir⁴⁴. Çok düşük bir ücret karşılığı çalışmakta olan insanların bu seviyede bir yaşam süreceklerini ileri sürmek gerçekçi olmayacaktır. Anayasamız, çalışanların ücret hakkını 55.maddesinde şu şekilde düzenlemiştir: “ Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptığı işe

⁴⁴ GÖZLER, age.s.144

uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanabilmeleri için gerekli tedbirleri alır. Asgari ücretin tespitinde ülkenin ekonomik ve sosyal durumu göz önünde bulundurulur.”

d. Konut Hakkı

Bir insanın insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam sürdürebilmesi için bir konutunun da bulunması gerekir. Anayasa konut hakkını 57.maddesinde düzenlemiştir. 57.maddeye göre “ Devlet şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüsleri destekler”.

e. Eğitim Hakkı

Devlet, bir insanın insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için minimum bir eğitim ve öğrenim sahibi olmasını da sağlamakla yükümlüdür. Okuma yazma bilmeyen bir kişinin modern toplumda insan onuruna yakışır bir hayat sürebileceğini söylemek pek zordur.

Anayasa, eğitim ve öğrenim hakkını 42. maddesinde düzenlemiştir. Bu maddeye göre, “ Kimse, eğitim ve öğretim haklarından yoksun bırakılamaz... İlköğretim, kız ve erkek tüm vatandaşlar için zorunludur ve devlet okullarında parasızdır... Devlet, maddi imkanlardan yoksun, başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacıyla burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır”.

Kişinin insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için gerekli olan haklar bunlardan ibaret değildir. Bunların yanı sıra dinlenme hakkı, ücretli izin hakkı, çevre hakkı gibi pek çok hakkın sağlanması gereğinden söz edilebilir. Ancak ayrıntıya girmeme açısından bu kadarına değinmekle yetiniyoruz.

2. Gelir ve Servet Farklılıklarının Azaltılmasına Yönelik Tedbirler

a. Vergi Adaleti

Sosyal devletin temellerinden biri de gelir ve servet eşitsizliklerinin azaltılmasıdır. Gelir ve servet eşitsizliklerini azaltıcı tedbirlerden en önemlisi vergi politikalarıdır⁴⁵. Anayasanın 73.maddesine göre, “ Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır”. Yüksek gelire sahip olanların daha yüksek oranda, düşük gelirli olanların ise daha düşük oranda vergilendirilmeleri veya vergi dışı bırakılmaları gelir eşitsizliklerinin azaltılmasını amaçlar. Bu ilkeye uygun olarak elde edilen mali kaynakların sosyal amaçlı kamu harcamalarında kullanılması ile bir ölçüde de olsa ulusal gelirin yeniden dağıtımı sağlanmış olur⁴⁶.

b. Kamulaştırma ve Devletleştirme

Sosyal devleti gerçekleştirmeye yönelik bir tedbir olarak sosyal kamulaştırmalar yapılabilir. Anayasanın 46/3 fıkrası sosyal amaçlı kamulaştırmaları düzenlemiştir. Buna göre “ Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskan projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir”.

Sosyal devleti gerçekleştirmeye yönelik diğer bir tedbir de devletleştirmedir. Anayasanın 47.maddesine göre, “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.”

c. Planlama

Sosyal devletin temel ilkelerinden bir diğeri de planlamadır. Planlama, toplumun ekonomik kaynaklarının, ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla bilimsel

⁴⁵ SABUNCU, age.s.116

⁴⁶ SABUNCU, age.s.116

ve akılcı biçimde kullanılabilmesini sağlar. Sosyal devlet anlayışı, devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesini öngördüğüne göre bu müdahalenin sistemli, tutarlı, akılcı ve bilimsel bir biçimde yapılması gerekir. Bunun aracı da planlamadır⁴⁷.

II. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

A. Genel Olarak

Yukarda ayrıntılı olarak incelediğimiz ve bir zorunluluktan, sosyal ve ekonomik yapıdaki gelişimden doğduğunu ifade ettiğimiz sosyal devlet, birer hak ve ödev olarak tanınan sosyal hakları karşılamak bu anlamda sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür. Devlet, sosyal devlet olmanın bir gereği olarak herkese, insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamak için amaca uygun faaliyetlerde bulunmak zorundadır. Örneğin Anayasanın 60.maddesinde sosyal güvenlik hakkı ile ilgili olarak belirtildiği gibi sosyal güvenlik hakkının sağlanması için gerekli teşkilatı kurmak durumundadır. İşte bu noktada karşımıza kamu hizmeti ve bunun bir alt başlığı olarak sosyal kamu hizmeti kavramı çıkmaktadır. Biz de bu noktada tez konumuz olan Sosyal Sigortalar Kurumunun faaliyet konusunu teşkil etmesi sebebiyle sosyal güvenlik kavramını tarihsel gelişimi ve sosyal kamu hizmeti olma yönü ile ele alacağız.

B. Sosyal Güvenlik Kavramı

Modern sosyal devletin en başta gelen hedeflerinden biri sosyal güvenliği temin etmektir. Sosyal bir varlık olan insan sürekli olarak açlık, sefalet ve yoksullukla mücadele etmiş ve etmektedir. İnsan, doğası gereği bugünüden ve yarınından emin olma duygusuna sahiptir. İradesi dışında meydana gelen her türlü riske karşı güven içinde olmak ister.

Terim olarak 20.yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren kullanılmaya başlanan sosyal güvenlik, “sosyal” ve “güvenlik” kelimelerinden oluşmaktadır. Bu terimde kullanılan haliyle sosyal kelimesi, somut olarak bir insan topluluğunu ifade etmekten başka bir anlama sahiptir. Bu, sosyal kelimesinin taşıdığı insani boyutla ilgili olup

⁴⁷ ÖZBUDUN, age.s.133

zihniyet olarak toplumu oluşturan bireyler ve sosyal gruplar arasında karşılıklı yardımlaşma, eşitlik ve sosyal adalet unsurlarını içeren bir anlama sahiptir. Güvenlik kelimesi ise tehlike ile birlikte hatırlanır ve tehlikenin zararlarından uzak bir durumu ifade eder. Terim olarak ele alındığında sosyal güvenlik; “toplumu oluşturan bireyler için tehlikenin zararlarından uzak olma ve yarınından emin olma” duygusu ve bu duygunun ifade ettiği tatmin anlamına gelir. Bu açıdan bireylerin istekleri ve iradeleri dışında uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarılma garantisi olarak tarif edilebilen sosyal güvenlik, tehlike meydana gelmeden önce bu garantinin varlığına dayalı soyut bir tatmin duygusunu, tehlike meydana geldikten sonraysa tehlikenin zararlarını ortadan kaldırmaya yönelik somut tedbirler bütünü ifade etmektedir⁴⁸.

Sosyal güvenlik kavramının çeşitli tanımları yapılabilir. Bir tanıma göre sosyal güvenlik, “gelirleri ne olursa olsun bir toplumda yaşayan bireylerin istek ve iradeleri dışında meydana gelen ve onların malvarlığında, gelirlerinde ve çalışma gücünde eksilmelere yol açan, kendilerinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin yaşamlarının devamını güçleştiren veya imkansız hale getiren birtakım tehlikelerin (sosyal risklerin) zararlı sonuçlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik önlemler bütünüdür”⁴⁹.

Diğer bir tanıma göre bir ülke halkının bugününü ve yarınını güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünü; başka bir ifadeyle bir mesleksenel, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir⁵⁰.

Bir başka görüşe göre sosyal güvenlik, belirli olaylar sonucu, çalışan bireyin gelirinde husule gelen kayıpları ve giderinde baş gösteren artışları bir toplumsal dayanışma ve yardımlaşma gereğince önleyen ve gideren tedbirler bütünüdür⁵¹.

⁴⁸ ALPER, Yusuf, Sosyal Sigortalar, Bursa 2003, s.4

⁴⁹ TUNCAY, A. Can, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul 2000, s.1 vd.; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı, Kemal Oğuzman’a Armağan, Ankara 1997 s.350 vd. ;

⁵⁰ TALAS, Toplumsal Ekonomi, Ankara 1997 s.398

⁵¹ ÇENBERCİ, Mustafa, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1985, s.53

Anayasa Mahkemesi de bir kararında sosyal güvenliği şu şekilde tanımlamıştır: “İnsan toplum içinde çeşitli tehlikelerle karşı karşıya bulunmaktadır. Huzurlu yaşayabilmek ve dolayısıyla maddi ve manevi varlığını geliştirmek için bu tehlikelere karşı korunmak ve geleceğine güvenle bakmak ihtiyacındadır. Bir gün işsiz kalmak veya ihtiyarlık yahut malüllük gibi sebeplerle devamlı olarak çalışmamak bu tehlikelerin en önemlilerindendir. Bu hallerde insan yardıma muhtaç olabilir. Yardım görmezse kendisi ve ailesi yoksulluğa düşebilir. Böyle bir durum insan için kötü olduğu kadar toplum için de zararlıdır. Yoksulluğın artması ile toplumun dengesi bozulacağı gibi varlığı da tehlikeye düşebilir. Böylece sosyal güvenlik kişilerin geleceğe güvenle bakmasını sağlayan, kişiyi ve toplumu çeşitli tehlikelere karşı koruyan ve sosyal adaleti gerçekteştiren bir güvenlik sistemidir”⁵².

Daha yeni tarihli bir kararında da sosyal güvenlik kavramını şu şekilde tanımlamıştır :

“ Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devletinin dayaklarından biridir ... Sosyal hukuk devleti, niteliğinin bir gereği olarak, sosyal güvenlik kavramını yaşama geçirerek somutlaştırır. Sosyal güvenlik, kısaca kişinin yarınından emin olma gereksinmesini karşılayan bir kavramdır... Sosyal güvenlik, bir mesleki, fizyolojik ya da sosyoekonomik riskten ötürü geliri sürekli ya da geçici olarak kesilen kimselerin geçinme ve yaşamı devam ettirme gereksinimlerini karşılamayı amaç edinen bir sistemdir... Sosyal güvenlik, uluslararası hukuk belgelerinde ve çağdaş anayasalarda bir temel hak niteliğinde görülerek “ekonomik ve sosyal haklar” bölümü içinde düzenlenmiştir. Sosyal güvenlik, toplumun tüm bireylerini kapsamına alma çabalarının bir sonucu olarak temel bir insanlık hakkı görünümü kazanmıştır.”⁵³

Sosyal güvenlikle ilgili bu tanımlara yenilerini eklemek mümkündür. Ancak yapılacak tüm tanımlar temelde birbirine benzer olacaktır. Çünkü bugün evrensel bir ilkeye dönüşen ve çağdaş uygarlığın simgesi olan sosyal güvenlik, özde bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünü olarak bireye bu tehlikeler karşısında asgari bir güvence sağlama amacındadır⁵⁴. Dolayısıyla yapılacak tanımlar da bu öğeleri içerecek ve temelde benzer olacaktır.

⁵² Anayasa Mahkemesi, 11.12.1964 T.ve E.1963/138, K. 1964/71 sayılı Kararı, bkz.AMKD C.2 1971 s.262

⁵³ Anayasa Mahkemesi, E.1994/90, K.1995/22, k.t.27.6.1995, AMKD,Sayı 31, C.2, s.561-569

⁵⁴ GÜZEL, Ali/OKUR, A.Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 2002,s.2 vd.

C. Sosyal Güvenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi

1. Genel Olarak

Sosyal güvenlik, insanın kendisine güven aramak ve yarınına güvenle bakmak düşüncesinden doğmuştur. Bu açıdan bakıldığında insanın sosyal güvenlik içinde olma arzusu, insanlık tarihi kadar eskidir. Gerçekten de bireyler insanlık tarihinin her döneminde kendisini yoksulluğa iten, geleceğini tehdit eden olaylardan korunma duygu ve çabası içinde olmuştur⁵⁵. Bu amaçla tarihin her döneminde yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı korunma ihtiyacını sağlamak üzere değişik yöntemlere başvurmıştır. Çözümlerin geliştirilmesinde aile ve gruplar içindeki dayanışmalar, dinsel düşünceler ve devlet yönetimindekilerin siyasal görüş ve yaklaşımları etkili olmuştur⁵⁶.

2. Sosyal Güvenliğin Dünyadaki Gelişimi

İlk çağlarda avcı kabileler, üretim ve tüketimi birlikte gerçekleştirirken sonradan oluşan tarımsal üretimin ağırlıklı olduğu toplumlarda aile içi dayanışma ön plana çıkarak aile bireylerinin sosyal riskler karşısındaki destek ve yardımlaşmaları sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamıştır⁵⁷.

Ortaçağda aileler, korporasyonlar, işçiler arası dayanışma dernekleri ve dinsel topluluklar içinde yoksullara yardım edilmiştir⁵⁸. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışı giderek kurumsallaşmış vakıf ve sandık adı altında pek çok oluşum ortaya çıkmıştır. Aynı sosyal birimde yaşayanlar arasındaki yardımlaşma ve dayanışmanın sağlanmasında vakıflar önemli bir yer tutmuştur. Bu dönemde esnaf ve zanaatkarların meslek kuruluşu olarak ortaya çıkan loncalar da gerek kendi üyeleri ve gerekse çevrelerindeki diğer muhtaç insanlar için teavün sandığı ve yardım sandığı gibi adlar altında organizasyonlar oluşturmuşlardır⁵⁹. Sandıklarda biriken paralarla üyelere mali sıkıntı halinde para yardımı yapılması, hastalık

⁵⁵ GÜZEL /OKUR, age.s.1 vd.

⁵⁶ TURAN, Ercan, Sosyal Güvenlik Hakkı, Resul Aslanköylü'ye Armağan, Kamu İş, cilt.7, sayı 3, s.319 vd.

⁵⁷ TURAN, age.s.320

⁵⁸ TUNÇOMAĞ, Kenan, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 5.Bası, İstanbul 1990, .s.14

⁵⁹ ARICI, Kadir, Sosyal Güvenlik Dersleri, Ankara 1999, s.260.

durumunda tedavi yardımı sağlanması, ölüm halinde usta ve aile fertlerinin defin giderlerinin karşılanması ve malûllük ve yaşlılık durumunda usta ve ailesine bakılması gibi yardımlar sağlanmıştır⁶⁰.

18.yüzyılın ikinci yarısında sanayi devriminin gerçekleşmesi ile ortaya çıkan teknik gelişmeler, toplumların sosyal, ekonomik ve kültürel yapılarında birtakım değişikliklere yol açtı. Buhar gücünün sanayide kullanılması ile beraber fabrika denen yeni bir üretim tarzı ve emeğiyle geçimini sağlamaya çalışan bir işçi sınıfı ortaya çıktı. Dönemin ekonomik koşulları işçilerin büyük kentlere akın etmesine, işçi sayısının artmasıyla beraber ücretlerin düşmesine, çalışma koşullarının giderek ağırlaşmasına yol açmıştır⁶¹.

Bu dönemde çalışma koşullarının acımasızlığı, kadınları ve çocukları da kapsayan en olumsuz ortamlar, üreten toplumsal çoğunluğun yaşam, sağlık gibi temel haklarını savunan siyasal ve hukuksal görüşlerin oluşmasına etki etmiş, emekçi kesimlerin en azından üretim sürecinde sürekli olarak bulunmasını sağlamaya yönelik yasal düzenlemelerin oluşturulması yoluna gidilmiştir⁶². Uzun ve zorlu mücadelelerin sonucunda sendikalar ile diğer toplumsal örgütlenmelerin de katkılarıyla sosyal güvenliğin, toplum yaşamının tüm alanlarına yayılan güvenceler getirmesi gereği üzerinde durulmuştur. 19. yüzyılda eşitlik ve özgürlük herkese tanınmış olsa da bunlardan sadece küçük bir zümre yararlanabilmekteydi. Bu dönemde yaşanan toplumsal sefalet ve işçilerin içinde bulunduğu güç koşullar bunun en belirgin kanıtlarıydı. İşçi sınıfı sanayi devrimiyle birlikte bu ortamda doğdu ve kısa sürede toplumsal muhalefet gücüne ulaştı.

Çalışan kesimlerin 19 yüzyılın ikinci yarısından itibaren güçlenen mücadelelerinde özellikle siyasal haklar ve iktisadi talepler dile getiriliyordu. Her türlü ekonomik ve sosyal güvenceden yoksun kesimler, klasik kişi özgürlüğü ve siyasal haklarıyla giderme olanağından yoksun oldukları sosyal eşitsizliğe karşı düşünsel alanda belli akımlardan esinlenmişlerdir⁶³. “Bunların başında sosyalist düşünce akımları ve pozitivist hukuk öğretisinin bireyci özgürlük anlayışına yönelttiği eleştiriler

⁶⁰ **DİLİK**, Sait, Türkiye’de Sosyal Güvenlik İle İlgili Bazı Düşünceler 1, İşveren Dergisi, Nisan 1989 s.6-7

⁶¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. **TUNÇOMAĞ**, age.s.16 vd.; **GÜZEL/OKUR**, age., s.17 vd.; **YAZGAN**, Turan, İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, age.s.24

⁶² **TURAN**, age.s.321

⁶³ **TURAN**, age.s.322

gelmektedir. Marksist ve sosyalist kuramlar, burjuva özgürlük anlayışını biçimsel özgürlükler olarak niteleyip sistemli bir eleştiriye tabi tutmuştur. Bu düşünce akımları, halk kitleleri için yetersiz olduğunu ortaya koyarak bireyci özgürlük anlayışının değişmesine katkıda bulunmuşlardır⁶⁴.

Bu düşünsel akımların etkisiyle verilen mücadeleler, birtakım hukuksal düzenlemelerin oluşmasına yol açmıştır. “Başta işçi sınıfı olmak üzere bütün emekçi sınıf ve tabakalarının verdikleri bu mücadele, sonuçta sosyal yasa ve anayasaların doğumuna imkan sağladı. En önemli yasal ve anayasal tanınma olaylarının işçi sınıfı mücadelesinin en çok yükseldiği yer ve zamanlarda meydana gelmiş olması bunu gösterir. Bu alanda geçilen en önemli uğrak noktaları, 1848 Fransız Anayasası ile Alman sosyal yasaları, Paris Komünü sırasında (1871) gerçekleştirilen atılımlar, 1917 Sovyet Devriminin de etkisiyle Batı Avrupa’da yeniden yükselen mücadeleler sonucu elde edilen kazançlar ve nihayet 2.Dünya Savaşı sonunda faşizmin yenilgiye uğratıldığı ve demokratik hareketlerin de önemli mevziler elde ettiği Avrupa ülkelerinde (özellikle İtalya ve Fransa) görülen anayasa hareketleridir. Elde edilen haklar “Sanayi Mevzuatı” , “İşçi Mevzuatı”, “ İşçi Hukuku” gibi adlarla anılan düzenlemeleri oluşturmuştur⁶⁵.

Bu çerçevede ilk olarak Almanya’da sonra da diğer ülkelerde yapılan düzenlemelerle işçilerin sosyal risklere karşı korunması amaçlanmıştır. 1871 yılında Almanya’da demiryolu, maden ocakları, taş ocakları, fabrika ve benzeri iş yerlerinde oluşacak kaza ve ölümler nedeniyle işverenlerin tazminat ödemesine ilişkin yasa çıkarılmış, 01.12.1884 yılında hastalık sigortası, 01.10.1885 yılında iş kazaları sigortası ve 01.01.1891 yılında malüllük ve yaşlılık sigortası yasaları yürürlüğe girmiştir. Avusturya’da 1887 yılında iş kazaları, 1888 yılında hastalık sigortası yasaları çıkarılmıştır. İngiltere’de ise 1897 yılında iş kazalarına uğrayan işçilere kusurlu olup olmadıklarına bakılmaksızın işverenin tazminat ödemesini öngören yasa çıkarılmış ve bu yasa 1906 yılından itibaren yaygınlaştırılmıştır. 1912 yılında yürürlüğe giren ulusal sigorta yasası, zorunlu sigortalılık ilkesini getirmiştir. Bu yasa ile hastalık, sakatlık ve işsizlik sigortası düzenlenmiştir. Bu yasa dünyada işsizlik sigortasını düzenleyen ilk yasa olması yönünden de önemli bir yasadır.

⁶⁴ **KABOĞLU**, Dayanışma Hakları, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Yayın No 11 s. 9

⁶⁵ **TANÖR**, age.s.70 - 71

Fransa'da ise 1848 Anayasasıyla başlayan oluşumlar 1893'te iş kazası sigortası, 1894'te maden işçileri, 1909'da demiryolu işçileri için yapılan özel düzenlemelerle giderek geliştirilmiş ve 1928 yılında da sosyal sigortalar yasası yürürlüğe girmiştir.

Geliri olmayan ve emeği ile geçinen insanlarla ilgili bu dağıtık düzenlemeler sonrasında ilk olarak Amerika'da 1935 yılında çıkarılan Social Security Act - Sosyal Güvenlik Yasası ile sosyal güvenlik kavramı yasal düzenlemeye konu edilmiştir⁶⁶. Bu yasayla "madenciler, malûller, körler ve işsizlerin sosyal risklere karşı korunması amaçlanmıştır⁶⁷. Daha sonra ABD başkanı ile İngiltere başbakanının 1941 yılında açıkladıkları Atlantik Şartı'yla sosyal güvenlik kavramı ilk kez bir uluslararası belgede yer almıştır. Belgede uluslararası işbirliği yoluyla herkese sosyal güvenlik sağlanması amacı öngörülmüştür.

Bu dönemde İngiltere hükümeti tarafından görevlendirilerek 1941 yılında çalışmalarına başlayıp çalışma sonuçlarını 20.11.1942 yılında açıklayan Sir William Beveridge başkanlığındaki komisyonun hazırladığı ve Beveridge Raporu olarak anılan belge de sosyal güvenlik hakkının içeriğinin belirlenmesinde önemli bir yere sahiptir⁶⁸. "Rapora göre soyut bir özgürlük anlayışı insan hayatı için bir garanti değildir. Çünkü insan, beş canavarla karşı karşıyadır: Yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, pislik (sefalet) ve işsizlik. İnsanı bu savaşında destekleyecek olan iktidar bunu ne bahşiş ne de sadaka olarak yapacaktı. Vatandaş bunu bir hak olarak isteyebilecektir. Bu hakkın adı da sosyal güveniktir. Bu tespitten yola çıkan rapor, önce ihtiyacın teşhisinin gerekli olduğunu, milli asgari prensibinin kabul edilmesini ve devletin bu milli asgariyi temin etmesini, sosyal güvenliğin devlet ile fert işbirliği ile elde edileceğini, sosyal sigortanın, sosyal gelişmenin kapsayıcı politikasının bir kısmı olduğunu, bunun yanı sıra hastalık, bilgisizlik, sefalet ve tembellik (işsizlik) ile de savaşmak gerektiğini, ihtiyacın ortadan kaldırılmasının, gelirin iki yönde yeniden dağıtımının sağlanmasına bağlı olduğunu ve bunların da sosyal sigorta ödemeleri ile aile yardımları yoluyla olabileceğini söyler⁶⁹."

⁶⁶ TURAN, age.s.323

⁶⁷ DİLİK, Sait, Sosyal Güvenlik, Kamu İş, Ankara 1991, s.3

⁶⁸ TURAN, age.s.323

⁶⁹ AKAD, Mehmet, Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı, İstanbul 1992, s.20

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün çalışmaları da sosyal güvenliğin gelişmesi ve yerleşmesi bakımından önemlidir. Ancak sosyal güvenliğin yalnız çalışanlar ile belli kesimler için değil de tüm insanlar için bir hak olduğu düşüncesiyle ele alınıp düzenlenmesi 1948 yılında Birleşmiş Milletler Örgütü'nce kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ile gerçekleşmiştir. Bildirinin 22.maddesinde “Her kişinin toplumun üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu” belirtildikten sonra bu hakkın insan onuru ve kişiliğinin serbestçe gelişimi için gerekli ekonomik, sosyal ve kültürel hakların her ülkenin kaynakları göz önünde tutularak ulusal çaba ve uluslararası işbirliği yoluyla gerçekleştirilebileceğine işaret ediliyor. Avrupa Konseyi bünyesinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı⁷⁰ öbür temel sosyal haklar (çalışma hakkı, işçi sağlığı ve güvenliği, örgütlenme hakkı, grev dahil toplu pazarlık hakkı vs.) yanında sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konularında da önemli ilkelere yer verilmiştir.

Sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi izlendiğinde, kişisel çaba ve aile içi dayanışma ile sağlanmaya çalışılan güne ve yarına ilişkin güvence arayışlarının ailelerin ekonomik düzeylerindeki farklılıklar, kişisel ve isteğe bağlı çabaların yeterli güvence sağlayamaması gerçeklerinden hareketle önceleri daha güçlü kişi gruplarınca, sonuçta ise toplum ve devletçe yüklenilmesi biçiminde gelişmiş olup gelineen teknolojik düzey, küreselleşen ekonomik ilişkiler, sosyal güvenliğin uluslararası düzeyde ele alınmasını gerektirmiş, sosyal güvenliği tüm insanlık açısından bir hak konumuna getirmiştir⁷¹.

Sosyal güvenlik, özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan Anayasaların, toplumdaki yaraları sarmak için getirdiği sosyal haklar listesi içinde yerini alarak “Anayasallaşmış” ve bir anayasal hak olarak gene anayasanın getirdiği koruma sisteminde yer almıştır. Önceleri sadece yasal düzenlemeler yoluyla topluma tanınan sosyal koruma önlemlerinin, giderek yürütmenin düzenleme ve sınırlama alanından çıkarılarak anayasal çerçeveye ve güvenceye kavuşturulması oldukça önemlidir. Böylece, öteki anayasa hükümleri gibi sosyal hakların bir parçası olan sosyal güvenlik hakkı da “Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü” ilkesi uyarınca devletin tüm organlarını, kuruluş ve kişileri bağlayan “temel hukuk kuralları ” arasına katılmıştır.

⁷⁰ 18 Kasım 1961 yılında Torino'da imzalanmış ve 26.02.1695 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁷¹ **TURAN**, age.s.324

3. Sosyal Güvenliğin Türkiye'deki Gelişimi

Sosyal güvenlik politikaları ve sosyal güvenlik sistemleri ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yapıları ile doğrudan ilgilidir. Bu nedenle uygulanacak sosyal güvenlik politikaları toplumların sosyal, ekonomik ve siyasal yapılarının özellikleri doğrultusunda bir gelişme göstermektedir. Avrupa'da bugünkü modern sosyal güvenlik sistemlerinin oluşması için sanayi devriminin gerçekleşmesi ve buna bağlı olarak sosyal koruma ihtiyacı içinde olan bir işçi sınıfının ortaya çıkması gerekmiştir⁷².

Türkiye'de ise sosyal güvenliğin gelişim koşulları Avrupa ülkelerinden farklı bir seyir izlemiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayileşme sürecinin yaşanmamış olması bu alanda kapsamlı düzenlemelerin yapılmasını engellemiş, mevcut düzenlemeler de yetersiz kalmıştır. Bu nedenle imparatorluk döneminde bir sosyal güvenlik sistemi kurulamamıştır.

Cumhuriyet döneminde ise yavaş da olsa bir sanayileşme sürecinin yaşanması ile birlikte sosyal güvenlik sisteminin hazırlayıcı koşulları ortaya çıkmaya başlamıştır. 1936 tarihli ilk İş Yasası ile ülkemizde, modern anlamda sosyal sigortaların ilk esasları düzenlenmiştir. 2.Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda çıkarılan yasalarla nihayet bir sosyal güvenlik sistemi kurulabilmiştir.

a. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde sosyal koruma daha çok aile içi yardımlaşma, meslek örgütleri ve dini temele dayalı hayır kurumları eliyle gerçekleştirilmiştir.

Esnaf ve zanaatkarların kurduğu zorunlu esnaf birlikleri(loncalar) oluşturdukları yardım sandıkları ile üyelerine sosyal risklere karşı koruma sağlamaya çalışmışlardır. Lonca teşkilatı ve teşkilatın oluşturduğu sandıklar dinsel nedenlerden ve esnafın karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma anlayışından doğmuştur⁷³. Sandıkların geliri usta ve kalfaların ödeme gücü ve geleneklere göre haftalık veya

⁷² GÜZEL/OKUR, age.s.34

⁷³ GÜZEL/OKUR, age.s.27

aylık ödedikleri aidatlardan, sandığa yapılan bağışlar ile çıraklıktan kalfalığa-kalfalıktan ustalığa terfi eden ustaların ödedikleri harçlardan oluşmaktaydı⁷⁴.

Yardım sandıkları, yoksul üyelere hastalık halinde tedavi yardımı yapmakta, yaşlananların ve tedavisi mümkün olmayan kalfa, usta ve çırakların geçimlerini sağlamakta ayrıca yoksul duruma düşmüş esnaf ve bunların aile fertlerine katkıda bulunmaktaydı.

Aile içi yardımlaşma ve meslek örgütlerinin yanı sıra vakıfların da önemli sosyal yardım faaliyetlerinde bulunduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca İslam dininin bir gereği olarak ortaya çıkan zekat, fitre ve öteki bağış ve sadakalar aracılığıyla da zenginler yoksullara yardımda bulunmuştur.

İmparatorluk döneminde işçilerin korunması ve sosyal güvenliklerinin sağlanması konusunda yasal düzeyde çok sınırlı düzenlemeler yapıldığı görülür. Bu anlamda Dilaver Paşa Nizamnamesi ve Maadin Nizamnamesi dikkat çeken düzenlemelerdir.

1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi, Ereğli Kömür Havzasında geçerli olmak üzere çıkarılmış ve esas itibarıyla bölgedeki kömür üretimini artırmak amacını gütmüştür⁷⁵. Ancak sınırlı da olsa işçilerin güvenliği ve çalışma saatleriyle ilgili düzenlemelere de yer vermiştir. İşçilerin çalışma saatleri ve ücretleriyle ilgili hükümleri olumlu olmakla birlikte iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı koruyucu önlemler getirmemiş sadece hafif hastalıkların işyerinde bulundurulacak bir doktor tarafından tedavi ettirileceğini belirtmekle yetinmiş olması açısından yetersiz kalmıştır⁷⁶.

1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise doğrudan sosyal güvenliğe yönelik olmamakla beraber sosyal güvenlik açısından önemli hükümler ihtiva etmektedir. Nizamname ile iş kazalarına karşı önleyici ve koruyucu tedbirlerin alınması, madenlerde doktor ve gerekli ilaçların bulundurulması zorunluluğu getirilmiştir. Kazaya uğrayan işçilerin ölümü halinde ailelerine tazminat ve yardım parası ödenmesi öngörülmüştür. Görüldüğü gibi Maadin Nizamnamesi Dilaver Paşa

⁷⁴ TALAS, age.s.69 vd.

⁷⁵ ARICI, age.s.296; TALAS, age.s.72; GÜZEL/OKUR, age.s.28

⁷⁶ TUNÇOMAĞ, age.s.45vd.

Nizamnamesi'nin eksikliklerini gideren ve önemi yadsınmayacak hükümler getiren bir düzenleme olmuştur⁷⁷.

İmparatorluk döneminde sosyal korumaya yönelik bunlardan başka düzenleme bulunmamakla birlikte asker ve memurların yaşlılık ve hastalık durumunda korunmalarını öngören resmi ve özel birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıkları kurulduğu da bilinmektedir. Ancak bu düzenlemeler sınırlı ve dağınık bir nitelik taşımaktadır⁷⁸.

b. Meclis Hükümeti Dönemi (1921-1923)

Kurtuluş savaşı yıllarında Zonguldak-Ereğli Kömür Bölgesinde çalışan işçilere uygulanmak üzere iki yasa çıkarılmıştır. Bunlardan ilki 28 Nisan 1921 tarihinde çıkarılan 114 sayılı “Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun”dur.

Bu yasa ile bölgede kömür üretimi sırasında çıkan kömür tozlarının açık artırma yoluyla satılarak elde edilen paranın işçiler lehine kullanılması öngörülmüştür.

Bu dönemde çıkarılan diğer yasa ise 10 Ekim 1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun”dur. Bu yasa dönemin koşullarına göre sosyal politika açısından önemli bir adımdır⁷⁹. Yasaya göre işverenler hastalanan, kazaya uğrayan işçileri ücretsiz olarak tedavi ettirmek ve bu amaçla maden ocağının yakınında hastane açmak ve doktor bulundurmak zorundaydılar. Yine işveren iş kazasına uğrayan işçiye ve kazanın ölümle sonuçlanması halinde ailesine tazminat ödemekle yükümlü tutulmuştu. Yasa ayrıca işçiler için ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmasını da öngörmüştü. Bu hükme dayanılarak sonradan çıkarılan bir yönetmelikle maden ocaklarında ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmuş ve bunlar Amele Birliği adı altında birleştirilmişlerdir⁸⁰.

⁷⁷ TALAS, Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları (İşçi Sigortaları), Ankara 1953, s.73

⁷⁸ Bu konuda ayr. için bkz. GÜZEL/OKUR, age.s.29

⁷⁹ TALAS, İşçi Sigortaları, s.74

⁸⁰ GÜZEL/OKUR, s.30

Amele Birliği'nin finansmanı işçi ve işverenlerden eşit oranlarda kesilen primlerden, bağışlardan ve kesilen cezalardan sağlanmaktaydı. İştirak zorunlu sigortalılık esasına dayanmaktaydı ve sağlanan yardımlar işçiler bakımından bir hak mahiyetindeydi. İşte Amele Birliği sosyal sigortaya benzeyen bu özellikleriyle ülkemizde ilk işçi sigortaları kurumu ve ilk sosyal sigorta uygulaması olarak kabul edilmiştir⁸¹.

Sosyal sigortaların kurulmasından sonra 151 sayılı Kanun önemini yitirmiştir. Kanunun uygulandığı bölgenin 506 sayılı yasanın kapsamına alınması ile de Amele Birliği, Ereğli kömür işçilerine ek haklar sağlayan bir kurum haline dönüşerek varlığını bugün de devam ettirmektedir.

c. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin ilanından ilk iş kanununun çıkarıldığı 1936 yılına kadar doğrudan sosyal güvenlikle ilgili olan yasalar çıkarılmamıştır. Ancak dönemin kimi yasalarında dolaylı da olsa sosyal güvenlikle ilgili hükümler yer almıştır. Bu tür yasaların başında 1926 tarihli Borçlar Yasası gelmektedir. Yasa işverenin, işçinin yaşam ve sağlığının korunması için gerekli önlemleri alması, önlemlerin alınmaması sebebiyle işçinin ölümü halinde ailesine tazminat ödenmesi gibi hükümler getirmiştir.

Diğer bir kanun 1930 tarih ve 1730 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunudur. Bu Kanun da işçileri koruyucu kimi hükümler getirmiştir. Bu anlamda belli sayıda işçi çalıştıran iş yerlerinde doktor bulundurma ve işçilere tedavi yardımı sağlama yükümlülüğü getirilmiş, kadın işçiler bakımından da doğum öncesi ve sonrasında izin verilmesi gereği belirtilmiştir.

Bu yıllarda memurların emeklilik ve maluliyet durumları ile ilgili birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kurulmasını öngören kimi yasalar da çıkarılmıştır⁸².

⁸¹ TALAS, İşçi Sigortaları, s.75; GÜZEL/OKUR, age.s.30; DİLİK, age.s.34

⁸² Ayrıntılı bilgi için bkz. GÜZEL/OKUR, age.s.31 vd; ARICI, 300 vd.

1. 3008 Sayılı İş Kanunu Dönemi (1936-1945)

1936 tarihinde çıkarılan ilk İş Kanunumuz hem iş hukuku hem de sosyal güvenlik hukuku bakımından oldukça önemli hükümler getirmiştir. Bu yasa ile ülkemizde ilk kez sosyal sigortaların kurulması öngörülmüş ve sosyal güvenliğin temel esasları düzenlenmiştir.

Kanun, kurulacak sigorta kollarını, bunların öncelik sırasını, zorunluluk ilkesini ve sosyal sigortaların kişiler açısından kapsamını belirtmiş ayrıca sosyal risklere karşı güvence sağlama görevini devlete yüklemiştir. Bu görevin yerine getirilmesi için bir devlet kurumu olarak "İşçi Sigortaları İdaresi"nin kurulmasını emretmiştir.(m.100)

Kanun, kurulacak sigorta kollarını iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten çıkma, hastalık ve ölüm olarak belirtmiştir.

2. 1945-1961 Dönemi

İkinci Dünya Savaşının sona ermesi ile beraber dünyada sosyal güvenlik alanında yeni bir bilinçlenme gerçekleşmiş, sosyal güvenliğin önemi daha iyi kavranmıştır. Çünkü savaş tüm dünya ülkelerinin ekonomisini etkilemiş, toplumların yaşam düzeylerinde gerilemelere neden olmuştur. Bu nedenle sosyal güvenlik alanında tüm dünyada yeni arayışlar başlamıştır. Dönemin gelişmeleri doğal olarak ülkemize de yansımıştır. 3008 sayılı Kanunla öngörülen iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortası 1945 yılında çıkarılan 4772 sayılı Kanunla uygulamaya başlanmış yine aynı kanunla kurulması öngörülen İşçi Sigortaları Kurumu 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile kurularak 1946 yılında faaliyete geçmiştir. 1945 t.ve 5417 s.yasa ile ihtiyarlık sigortası, 1950 t.ve 5502 s.yasa ile hastalık ve analık sigortası ve 1957 t.ve 6900 s.yasa ile de maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları kurulmuştur.

İşçilerin sosyal güvenliği ile ilgili bu gelişmelerin yanı sıra 8.6.1949 tarihinde çıkarılan 5434 sayılı TC.Emekli Sandığı Kanunu ile de o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal koruma sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir.

3. 1961 Anayasası Dönemi

Bu dönem sosyal güvenlik sistemiz açısından bir bütünleşme ve gelişme dönemidir. Bu döneme gelindiğinde o güne kadar çıkarılan yasaların dağınık bir vaziyette ve sağlanan yardımların yetersiz olduğu, bağımlı çalışanların büyük bir kesiminin kapsam dışı tutulduğu ve bağımsız çalışanların da sosyal güvenlikten yoksun olduğu anlaşılmıştı⁸³.

1960 ihtilali ile beraber ülkenin sosyal ve ekonomik sorunlarına yaklaşım açısından yeni bir dönem başlamıştır⁸⁴. Her şeyden önce sosyal haklara ve özellikle sosyal güvenlik hakkına⁸⁵ anayasal bir boyut kazandırılmış ve İnsan Hakları Evrensel Bildirisine paralel bir düzenleme ile AY.48.maddede “ Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir.” hükmü getirilerek bu konuda çağdaş anlayış hukukumuzda yansıtılmıştır. Anayasanın bu hükmü ile sosyal güvenlik artık tüm vatandaşlar için temel bir hak olarak kabul edilmiştir.

Anayasaya göre sosyal güvenlik hakkı⁸⁶, sosyal sigorta ve sosyal yardım teknikleri ile sağlanacak ve bunun için gerekli önlemleri almak ve örgütleri kurmak görevi de devlete ait olacaktır. 1961 ve izleyen yıllarda Anayasanın öngördüğü ilkeler doğrultusunda sosyal güvenlik alanında yoğun yasal düzenlemeler yapılmıştır. O zamana kadar dağınık bir vaziyette olan sosyal sigorta kolları, kapsamaları genişletilerek 17.7.1964 tarihinde kabul edilen ve 1.3.1965. tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı yasa ile bir araya getirilmiştir.

Yine o güne kadar herhangi bir sosyal sigorta kapsamında olmayan bağımsız çalışanların da ayrı bir sosyal sigorta örgütü kurularak sosyal güvenlik kapsamına alınmaları gündeme gelmiş ve bu amaçla 2.9.1971 tarihinde Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) 1479 sayılı kanun ile kurulmuştur. Bu kanunla esnaf, sanatkar ve öbür bağımsız çalışanlar malullük, yaşlılık, hastalık ve ölüm gibi risklere karşı güvenceye kavuşturulmuştur.

⁸³ GÜZEL/OKUR, age.s.34 vd.; TUNÇOMAĞ, age. s.55 vd.

⁸⁴ GÜZEL/OKUR, age.s.34.

⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. AKAD, Mehmet, Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı, İstanbul 1992

⁸⁶ Sos.Güv.Hakkı için bkz. CENTEL, Tankut, Sosyal Güvenlik Hakkı, Hayri Domaniç'e 80.Yaş Günü Armağanı, C.2 İstanbul 2001 s.817 vd.

1964 yılından itibaren bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri ve sanayi odaları, borsalar ve bunların kurduğu birlikler, personellerine malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde yardım etmek amacıyla 506 sayılı yasanın 20.maddesine dayanarak vakıf ve dernek şeklinde özel sandıklar kurmuşlardır.

Dönemin gelişmeleri sosyal sigorta alanında yapılan düzenlemelerle sınırlı değildir. Bu dönemde sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında (primsiz rejim) da birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal yardım bakımından bu dönemin en önemli gelişmesi 1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı “ 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” un çıkarılması olmuştur. Bu kanun sosyal yardım programı olarak o güne kadar en geniş kitleyi kapsamına alan tek kanun olmuştur⁸⁷. Ayrıca “ İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında 24.2.1968 tarih ve 1005 sayılı Kanun” ile “Görevleri Nedeniyle Yaralanan yahut Ölen Bazı Kamu Görevlilerine Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında 3.11.1980 tarih ve 2330 sayılı Kanun” primsiz sosyal güvenlik rejimi ile ilgili düzenlemelerdir⁸⁸.

Son olarak üyelerine ek sosyal güvenceler getiren Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) ve Memur Yardımlaşma Kurumu (MEYAK) gibi sosyal sigorta kurumlarının da bu dönemde kurulduğunu belirtmek gerekir.

Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) 1961 tarih ve 205 sayılı yasa ile kurulmuş olup sürekli üyelerine maluliyet, emeklilik ve ölüm yardımları veya toptan ödeme şeklinde yardımlar yapmakta; geçici üyelerine ise (muvazzaf hizmet yapan yedek subaylar) ölüm ve maluliyet yardımı yapmaktadır.

Memur Yardımlaşma Kurumu (MEYAK) 1974 tarihinden itibaren memurlardan prim toplamaya başlamış ancak 1980'den sonra toplanan primler geri verilerek kurum faaliyete geçmeden kuruluş safhasında kapatılmıştır⁸⁹.

⁸⁷ ARICI, age. s.309

⁸⁸ TUNÇOMAĞ, age.s..64

⁸⁹ ARICI, age.s.310

4. 1982 Anayasasından Günümüze

Bu dönemde de sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1982 Anayasası da tıpkı 1961 Anayasası gibi sosyal güvenliği bir anayasal hak olarak benimsemiş ve ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

Anayasanın 60.maddesine göre “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.”

Anayasanın 61.maddesine göre ise devlet Harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimlerini, malul ve gazileri, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocukları korumak ve onları topluma kazandırmak için gerekli teşkilatı kurmakla yükümlü tutulmuştur.

Görüldüğü gibi 60.maddede genel bir düzenleme yapılmış 61.maddede ise özel bir düzenleme yapılarak devletin özel olarak korumakla yükümlü olduğu kişiler belirtilmiştir. 61.maddedeki düzenleme sosyal yardım ve sosyal hizmetler açısından devlete önemli görevler yükleyen ve bu nedenle de önem taşıyan bir düzenlemedir.

1982 Anayasasının getirdiği diğer bir düzenleme de 62.maddede yer alan ve yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınmasını öngören düzenlemedir. Bu madde ile, gerekli önlemleri alma görevi devlete yüklenmiştir.

Anayasanın kabulünden sonra yasal düzeyde de önemli birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bunların başında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun kurulmasına ilişkin 24.5.1983 tarih ve 2828 sayılı Kanun gelir. Bu yasa ile merkezi idare içinde sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında görevli bir kurum oluşturulmuştur. Böylece sosyal yardım ve hizmete muhtaç kesimlere bir devlet kurumu tarafından yardım sağlanması konusunda önemli bir adım atılmıştır.

Dönemin diğer bir düzenlemesi de sosyal sigorta kanunlarının kapsamı dışında kalan geçici tarım işçilerine isteğe bağlı olarak sosyal sigorta hakkını tanıyan 17.10.1983 tarih ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunudur. Bu Kanun ile geçici tarım işçilerine isteğe bağlı olmak koşulu ile 506 sayılı yasaya

paralel olarak sosyal güvenlik hakkı tanınmışken 17.10.1983 t.ve 2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile de tarımda kendi ad ve hesabına çalışanlar için zorunluluk esasına dayalı sosyal güvenlik hakkı tanınmıştır.

Bugüne kadar yapılmış olan düzenlemelere rağmen sosyal güvenlik sistemimiz henüz bir istikrara kavuşabilmiş değildir. Her geçen gün yeni birtakım düzenlemeler yapılmakta, mevcut düzenlemelerde değişiklik yapma yoluna gidilmektedir. Bugün sosyal güvenlik sistemlerinin tüm dünyada bir kriz içerisinde olduğu ve bunun aşılıma çalışıldığı hatırlanacak olursa önümüzdeki süreçte sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemelere ek yeni bazı düzenlemelerin gerçekleşeceğini söylemek mümkündür.

4. SOSYAL KAMU HİZMETİYLE İLİŞKİSİ

Sosyal güvenlik hakkı, çağdaş devlet anlayışının bir sonucu olan sosyal hukuk devletinde geçerli olan sosyal güvenlik ve sosyal adalet ilkeleri gereğince, toplumdaki yoksul ve muhtaç insanlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlamak ve onları korumakla görevli devletten, bu yönde gerekli tedbirleri almasını ve teşkilatları kurmasını talep hakkıdır⁹⁰. Bu anlamda sosyal güvenlik hakkı, bireyler için bir hak ve devletler için de bir görev, bir ödev olarak ortaya çıkmaktadır.

Anayasamız, 2.maddesinde cumhuriyetin niteliklerini belirtirken Türkiye Cumhuriyeti devletinin bir sosyal hukuk devleti olduğunu belirtmiştir. Bu devlet sistemi, üstün anayasa normu özelliğiyle siyasal iktidarlara, “Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlanması, onların, hak ve özgürlüklerini sosyal devlet ilkesine uygun biçimde kullanmasının sağlanması ve bu yönde önlerine çıkacak siyasal, ekonomik ve sosyal engellerin kaldırılması, maddi ve manevi varlıklarının gelişmesi için gerekli şartların hazırlanarak insan onuruna yaraşır bir hayat sürdürmelerini gerekli kılacak yönde devletin temel amaç ve görevler yüklenmesi gerektiği”⁹¹ yönünde direktifler vermekte ve bireylere de bunları talep hak ve yetkisi tanımaktadır. Burada dikkat edilecek olursa Anayasanın verdiği direktif iki yönlüdür; bir taraftan vatandaşın onurlu bir hayat sürdürme, maddi ve

⁹⁰ AKAD, age.s.10

⁹¹ AKAD, age.54

manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisi, öte yanda devletin tüm bunları sağlayacak şartları hazırlama, teşkilatları kurma temel amaç ve görevi bulunmaktadır. İşte devletin, Anayasa'nın kendisine yüklediği bu ödevi yerine getirmesi için gerçekleştireceği işlem ve eylemler noktasında karşımıza kamu hizmeti ve sosyal kamu hizmeti kavramları çıkmaktadır. Devletin (idarenin) sosyal devlet olmanın bir gereği olarak sosyal güvenlikle ilgili ifa ettiği faaliyetlerinin niteliğinin bilinebilmesi açısından kamu hizmeti ve sosyal kamu hizmeti kavramlarının kısaca da olsa açıklanması gerekir.

Prof. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları isimli kitabının girişinde “Devletin varlık sebebi, kollektif ihtiyaçların tatmini, umum için lüzumlu ve faydalı olan şeylerin yapılması zaruretidir⁹²” demektedir ve kamu hizmeti kavramını da “umumi ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, amme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere amme (kamu) hizmeti denilmektedir⁹³” şeklinde tanımlamaktadır.

Giritli / Bilgen de kamu hizmetini “tatmininde kamu yararı bulunan toplumsal bir ihtiyacı karşılamak için ... yürütülen faaliyetler” olarak tanımlamaktadır⁹⁴.

Sosyal devlet anlayışının benimsenmesi ile birlikte devlete iktisadi kalkınma ve sosyal adaleti sağlama gibi görevlerin verilmesi ile o zamana kadar özel kesim tarafından yürütülen bazı iktisadi, ticari ve sınai faaliyetler de idarenin faaliyet alanına dahil edilmiş bulunmaktadır. Bu yeni durum karşısında Günday, bu yeni faaliyetleri de göz önüne alarak kamu hizmeti kavramını “Siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetim ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler”⁹⁵ şeklinde daha geniş bir biçimde tanımlamıştır.

Sosyal devlet kavramının gelişmesi ve benimsenmesi ile birlikte devletin yeni birtakım görevleri ortaya çıkmış buna bağlı olarak, idare için klasik kamu hizmetlerinin yanı sıra sosyal kamu hizmetleri olarak adlandırabileceğimiz yeni bir

⁹² ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966 Cilt I, s.1

⁹³ ONAR, age. C.I s.13

⁹⁴ GİRİTLİ, İsmet / BİLGİN, Pertev, İdare Hukuku, İdarenin Patrimuanı, İdarenin İktisap Usulleri, İdarenin Faaliyetleri, İdarenin İşlemleri, İstanbul 1967 s.136 - 137

⁹⁵ GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, 6.Baskı, Ankara 2002, s.285

faaliyet alanı ortaya çıkmıştır. Gerçekten gerek 1961 gerekse 1982 Anayasası sosyal hakları tanımış ve bunları gerçekleştirme ödevini devlete yüklemiştir. Böylece devlet açısından nerede bir sosyal hak varsa orada bir kamu hizmeti (sosyal kamu hizmeti) kurma zorunluluğu ortaya çıkmıştır⁹⁶.

İngiltere açısından kamu hizmetleri kavramını inceleyen Hall, öncelikle çevresel kamu hizmetlerinin ortaya çıktığını, burada amacın fiziki çevrenin düzeltilmesi olduğunu belirttikten sonra bugün için sosyal kamu hizmetlerinin, ferdin doğumundan(ebe hizmeti) ölümüne kadar düşünüldüğünü, bir kanunla kurulduğunu ve merkezi idare ya da mahalli idarelerce yürütülerek ferdin hayatına sıkıca bağlı olduklarını belirtmektedir⁹⁷.

Günday, sosyal kamu hizmetlerini, Devlet ve öteki kamu tüzel kişileri tarafından öteden beri yürütülen emeklilik ve fakirlere yardım gibi faaliyetlerin yanı sıra özellikle 2.Dünya savaşıdan sonra gelişmeye başlayan çalışma düzenine ve sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetler olarak tanımlamıştır⁹⁸.

Sosyal güvenlik hakkı, çağdaş devletlerin sosyal devlet olmanın bir gereği olarak vatandaşlarına tanıdığı bir hak olup herkesin sosyal güvenliği ile ilgili tedbirlerin devletler tarafından yerine getirilmesi gerekir. İşte devletlerin bu hakkın gereğini yerine getirme kapsamında gerçekleştireceği faaliyetler de sosyal kamu hizmeti olarak karşımıza çıkar. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik hakkının sağlanması ile ilgili olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilecek hizmetler birer kamu hizmeti niteliğindedir. Çünkü sosyal güvenlikle ilgili faaliyetler, toplumsal bir gereksinimi karşılamaya ve kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetler olup bunun siyasal organlar tarafından yerine getirilmesi gereği bizzat anayasal bir zorunluluktur.

⁹⁶ Sosyal kamu hizmeti kavramı için bkz. **ÖRÜCÜ**, age.s.35 vd.; **GÜNDAY**, age. s.292

⁹⁷ **HALL**, P.M. Social Services of Modern England, London 1966 s.5 (Örücü'den naklen)

⁹⁸ **GÜNDAY**, age.s.292

5. MODERN SOSYAL DEVLETTE SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİNİ SAĞLAMA YOLLARI

a. Genel Olarak

Günümüzün modern sosyal güvenlik sistemi, uzun bir evrim sonucu gelişmiş olan bir tedbirler manzumesinden ibarettir⁹⁹. Sosyal güvenliğin tarihsel gelişim sürecinde uygulanan temel yöntemler sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigortalardır. Sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi ve oluşumu içinde, esas olarak önce sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle ilgili tedbirler uygulanmış daha sonra da sosyal sigortalar uygulanmaya başlamıştır. Bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı, ihtiyaç sahiplerine sağlanacak gelirlerin sağlanma şekli ve sosyal güvenlik kurumunun finansmanının sağlanma biçimine göre belirlenir¹⁰⁰.

b. Sosyal Yardım Tekniği

Sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin sağlanmasında kullanılan en yaygın yöntemlerden biridir. Sosyal yardımların görevi yardıma muhtaç olanların yaşaması için zorunlu olan ihtiyaçlarının karşılanmasıdır ve bu görev yerine getirilirken yardım görenin içine düştüğü sıkıntının özelliklerini dikkate alma durumundadır¹⁰¹. Yapılan yardımlar muhtaç kişinin kendisi ile beraber bakmakla yükümlü olduğu kişilerin de ihtiyaçlarını dikkate almak zorundadır. Kişilerin ihtiyaçları yaşadığı ülkenin geçim düzeyine göre farklılık taşır. Bu yüzden kişilerin ihtiyaçları yerel ölçülere göre diğer bir deyişle içinde bulunduğu toplumun yaşama düzeyine göre belirlenir.

Sosyal yardımlar genellikle devlet tarafından vergilerle finanse edilmektedir. Yapılan yardımlar sosyal devletin fonksiyonu gereği kamu kuruluşlarının istek ve arzusuna bağlı bir bağış olmayıp bu organlar tarafından yerine getirilmesi zorunlu bir görevdir. Yardım alanın sisteme herhangi bir maddi katkısı aranmadığı gibi belirli bir statüde bulunmasına da gerek yoktur. Vatandaş ve muhtaç olması sosyal yardım alması için yeterlidir.

⁹⁹ KOCAOĞLU, age.s.182

¹⁰⁰ KOCAOĞLU, age.182

¹⁰¹ DİLİK, Türkiye’de Sosyal Sigortalar, Ankara 1972, s.4

Devlet sosyal yardımlarla zengin kesimden fakir kesime bir gelir aktarması yapmaktadır. Çünkü vergiler, vergi mükelleflerinden kazançlarına göre alınmaktadır. Dolayısıyla vergi mükellefi ödenen vergi oranında sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmuş olur.

c. Sosyal Hizmetler

Toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenlen veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireylerine ülkenin genel şartları çerçevesinde, insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve özel gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlere denir¹⁰². Bu konuda en çarpıcı örnek 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'dur. Ayrıca Anayasanın 61.maddesinin de sosyal yardımların yanı sıra maddede sayılanların topluma uyumlarının sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması görevinin devlete tanınmasıyla sosyal hizmetleri de kapsamına aldığı söylenebilir.

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler nitelikleri gereği ilgilinin katkısı bulunmayan ve primsiz diye anılan yöntemlerdir. Bu iki yöntem arasında belirgin farklılıklar olmasa da sosyal hizmetler, devlet bütçesinin yanı sıra gönüllü özel kuruluşlar tarafından da karşılanması, daha çok hizmet sunmaya yönelik ve daha geniş kapsamlı olması bakımından sosyal yardımlardan ayrılırlar. Fakat sosyal yardımlar, sadece devlet bütçesinden karşılanır, çoğunlukla parasal edimler şeklinde ortaya çıkar ve ilgi alanı daha dardır¹⁰³.

d. Sosyal Sigorta Tekniğı

Çağdaş toplumların en önemli sosyal güvenlik vasıtası sosyal sigortalardır. Sanayileşme ve şehirleşme ile ortaya çıkan yeni toplumsal yapı geleneksel sosyal güvenlik kurumlarının sosyal güvenlik garantisi sağlama fonksiyonlarını olumsuz etkilemiştir. Öncelikle mevcut sosyal güvenlik kurumlarını çözmüş, başta aile olmak üzere geleneksel kurumların sosyal güvenlik garantisi sağlama fonksiyonlarını zayıflatmıştır. İkinci olarak ise sosyal güvenlik ihtiyacını artıran iş kazaları ve meslek

¹⁰² TUNCAY, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 9.Bası, İstanbul 2000, s.59

¹⁰³ TUNCAY, age.s.50

hastalıkları ile işsizlik gibi yeni tehlikelerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak geleneksel kurumların zaaflarını taşımayan yeni sosyal yapının ihtiyaçlarına cevap verebilecek işleyiş esaslarına ve ilkelerine sahip olan yeterli ve sürekli sosyal güvenlik garantisi sağlayan sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması zorunlu hale gelmiştir.¹⁰⁴

Bu gelişmeler, günümüz toplumları için sosyal sigorta ilkelerine göre kurulan ve işleyen sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulmasına yol açmıştır. Bilindiği gibi sosyal sigorta tekniği, sosyal güvenliğin sağlanmasında sigorta metodunun kullanılması esasına dayanır. Sosyal sigorta sistemi ilk olarak Almanya'da 1880 - 1890 tarihleri arasında yürürlüğe konulan yasalarla oluşturulmuştur¹⁰⁵. Bu sistemin ilk olarak Almanya'da ortaya çıkması bu ülkenin o döneme ait kimi özelliklerinden kaynaklanmıştır. Örneğin o dönemde Almanya'nın sanayileşme düzeyi öteki Avrupa ülkelerinin çok üstünde olup buna bağlı olarak kentlerde sefalet içinde yaşayan işçi sayısında önemli bir artış olmuştur. 1877 yılındaki ağır ekonomik bunalım işçilerin yaşam koşullarını daha da zorlaştırmış, ayrıca 19. yüzyıl Almanya'sı güçlü sosyalist akımlarının merkezi durumuna gelmiştir. Bismarck bir yandan bunları bastırmaya çalışırken diğer yandan da sosyal politika ile ilgili reform çalışmalarına yönelmiştir.

Bismarck'ın reform çalışmalarının temelinde “ vergiler aracılığıyla ulusal gelirin vatandaşlar arasında yeniden dağıtımını devlet eliyle gerçekleştirmek” düşüncesi yatmaktadır. Alman sosyal sigorta sisteminin temelini oluşturan Bismarck'ın düşünceleri, üç temel yasa ile hayata geçirilmiştir.

Alman sosyal sigorta sistemi elde ettiği başarılarıyla dünyanın diğer ülkelerine de örnek teşkil etmiştir.

Çalışmamıza konu olan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, sosyal sigorta ilkelerine göre kurulu olup bu ilkelere göre faaliyette bulunan bir sosyal güvenlik kurumu olduğundan sosyal sigorta kavramını ve bir sosyal güvenlik tekniği olarak özelliklerini kısaca da olsa incelemek gerekir. Bu arada Sosyal Sigortalar Kurumu ile birlikte sosyal sigorta esaslarına göre faaliyette bulunan diğer sosyal sigorta kuruluşlarımıza da değinmek gerekir.

¹⁰⁴ ALPER, age.s.13

¹⁰⁵ GÜZEL / OKUR, age.s.18

1.Sosyal Sigorta Kavramı ve Özellikleri

Sosyal sigorta kavramının pekçok tanımı yapılmıştır. Örneğin sosyal sigortanın devletçe belirlenmiş bir kamu kurumu tarafından devletin ve kişilerin katkılarıyla sağlanan birikimle muayyen ve ne zaman doğacağı bilinemeyen risklere karşı edim sağlanmasını öngören kamu tedbirleri olduğu ifade edilmiştir¹⁰⁶.

Başka bir tanıma göre devletçe organize edilmiş, kendi kendine yönetim esasına göre işleyen, Kamu Hukuku karakterli, baskın olarak zorunluluk esasına dayanan, çalışan nüfusun büyük bir kısmını gelir elde etme yeteneğinin kaybı, ölüm ve işsizlik hallerine karşı koruyan kendine özgü bir sigortadır¹⁰⁷.

Sosyal sigorta kavramı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde kullanılabilmektedir. Dar anlamda sosyal sigorta denildiği zaman, sadece bir hizmet akdine dayalı olarak başkası için çalışanları (bağımlı çalışan) kapsamına alan sosyal sigorta anlaşılır. Geniş anlamda sosyal sigorta denildiği zaman ise bağımlı çalışanlarla beraber kendi ad ve hesabına çalışanlar (bağımsız çalışan) ile kamu hizmeti görevlilerini de kapsamına alan sosyal sigorta anlaşılır¹⁰⁸.

Sosyal sigorta kendine has birtakım özellikler gösterir. Dayandığı esaslar ve sahip olduğu özellikleri ile hem özel sigortalardan hem de diğer sosyal güvenlik tekniklerinden farklılık gösterir. Sosyal sigortanın bu ayırdedici özelliklerini şu şekilde belirtebiliriz.

a. Sosyal Sigorta İlişkisi Kurar

Sosyal sigorta, sigortalı, kurum ve üçüncü kişi (işveren) arasında bir sosyal sigorta ilişkisi kurar. Taraflar arasında kurulan sosyal sigorta ilişkisi bir kamu hukuku ilişkisi olup yasa tarafından düzenlenen hak ve borçlardan oluşur. Bu ilişkiye ayrıca sigortalının aile üyeleri ve sigorta kurumunu temsilen sigortalılara edim sunan kişi ve kurumlar da dahildir¹⁰⁹.

¹⁰⁶ SÖZER, Ali Nazım, Sosyal Sigorta İlişkisi; İzmir 1991 s.11

¹⁰⁷ SÖZER, age.s.12

¹⁰⁸ SÖZER, age.s.14

¹⁰⁹ SÖZER,age.s.16

b. Zorunluluk Esasına Dayanır

Sosyal sigortaların kamu hukuku özelliğinin bir sonucu olarak sosyal sigorta ilişkisi yasa gereği kendiliğinden, otomatik olarak kurulur. Sosyal sigortanın kapsamına dahil olan işyerleri ve kişiler sigortanın kurulması ile birlikte mecburi olarak sosyal sigorta ilişkisine dahil olurlar. Onların arzusu bu konuda önem taşımaz. Diğer bir ifade ile sigortalı olmak için çalışanın bir irade açıklaması şart değildir¹¹⁰. Bu anlamda üyelik zorunludur.

c. Kamu Sigortası Özelliği Taşır

Sosyal sigortalar kanunla veya kanunun verdiği bir yetkiye dayanarak idare tarafından kurulur. Sosyal sigortanın yönetiminde idareye farklı yetkiler tanınabilir. Ancak mutlaka devlet tarafından ve/veya devletin teminatı altında kurulur ve faaliyet gösterirler. Genellikle kamu hukuku tüzel kişisi niteliğine sahiptirler¹¹¹.

d. Kendi Kendine Yönetim Esasına Dayanır

Sosyal sigorta kuruluşları sigortacılık tekniklerini esas alan özerk yönetimlere sahiptir. Bu anlamda sosyal sigorta kurumları, kendi organları eliyle ve devletin müdahalesinden uzak bir tarzda yönetilir. Bu şekilde kurum ve iştirakçilerinin menfaatleri en üst düzeyde sağlanabilmektedir.

e. Finansmanı Esas Olarak Primlerle Sağlanır

Sosyal sigortaların en önemli özelliklerinden birisi de finansmanın işçi ve işverenlerin ödediği primlerle ve gerektiğinde devletin bütçeden yaptığı yardımlarla sağlanmasıdır. İşçi ve işverenlerin ödeyeceği primler aktüeryal hesaplara dayalı maliyet ile kurumun giderlerini karşılayacak bir miktar olarak belirlenir. Sosyal sigortada kar amacı güdülmendiğinden belirlenen prim içerisinde kurumun kar payı bulunmamaktadır¹¹².

¹¹⁰ TUNCAY, age..s.98; ARICI, Sosyal Güvenlik, s.89

¹¹¹ ARICI, Sosyal Güvenlik,s.90

¹¹² ARICI, Sosyal Güvenlik,s.90

f. Özel Sigortalardan Farklılık Gösterir

Sosyal sigorta ilişkisi kanun yoluyla zorunlu olarak kurulur ve bir kamu hukuku ilişkisi doğurur. Oysa bilindiği gibi özel sigortalar isteğe bağlı olarak kurulur ve bir özel hukuk ilişkisi doğurur. Sosyal sigortada kar amacı güdülmez, kamu hizmeti anlayışı egemendir. Karşılanacak riskler kanunla önceden belirlenmiştir. Taraflar bunlara yenilerini ekleyemezler. Ancak özel sigortalarda kar-kazanç esas amaç olup sözleşmeyle her tür risk kapsama alınabilir¹¹³.

2. Ülkemizdeki Sosyal Sigorta Kuruluşları

Ülkemizdeki genel kapsamlı sosyal sigorta kuruluşları Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'dur. Genel kapsamlı bu kuruluşların yanı sıra ek güvenceler sağlayan özel sosyal sigorta kuruluşları da bulunmaktadır.

a. Sosyal Sigortalar Kurumu

Sosyal Sigortalar Kurumu 9.7.1945 tarih ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu¹¹⁴ ile ve ilk olarak İşçi Sigortaları Kurumu adı ile "İş hayatında türlü hallere karşı ilgili Sigorta Kanunu hükümlerini uygulamak ve Çalışma Bakanlığı'na bağlı olmak üzere" kurulmuştur. Daha sonra 1.3.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu¹¹⁵ ile Kurumun adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. 4792 sayılı Kanuna göre Genel Müdürlük şeklinde yapılandırılmış olan Sosyal Sigortalar Kurumu, 24.8.2000 tarih ve 616 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı'nın Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹¹⁶ ile Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır¹¹⁷. Yeni düzenleme ile Kurum, bünyesinde SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü olmak üzere iki genel müdürlük bulunduran bir Başkanlık olarak örgütlendirilmiştir.

¹¹³ TUNCAY, age.s.84

¹¹⁴ RG., 16.7.1945, 6058

¹¹⁵ RG., 29-31 Temmuz ve 1 Ağustos 1964, 11766-11769

¹¹⁶ RG., 4.10.2000, 24190

¹¹⁷ 616 s.KHK, 4792 sayılı Kanun'un sadece 7,21,24, geçici 7. ve 9. maddelerini yürürlükte bırakmaktaydı.(616 s.KHK..66)

616 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu haline getirilmiş ve idari ve mali bakımdan özerk, özel hukuk hükümlerine tabi, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kuruluşu olarak yapılandırılmıştır.

616 sayılı KHK, dayanağını oluşturan 4588 sayılı Yetki Yasasının¹¹⁸ Anayasa Mahkemesi tarafından 5.10.2000 tarih ve E. 2000/45, K. 2000/47 sayılı karar ile iptal edilmesi üzerine yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kaldığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından 31.10.2000 tarih ve E.2000/65, K.200/38 sayılı karar¹¹⁹ ile iptal edilmiş ve yasama organına yeni düzenleme yapması için süre tanımak amacıyla Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'nın 153.maddesinin verdiği yetkiye dayanarak iptal kararının bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir. Ancak tanınan bir yıllık süre içinde 616 sayılı KHK'nin iptali ile doğacak yasal boşluğu dolduracak bir düzenleme yapıp yürürlüğe konulamamıştır. Böylece bu süre içinde Kurumun tüzel kişiliği konusunda ciddi bir yasal bir boşluk oluşmuştur¹²⁰. Kurumun tüzel kişiliği konusunda oluşan yasal boşluk nihayet TBMM'nin 29.7.2003 tarihli oturumunda kabul edilen 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu¹²¹ ile giderilmiştir. 4958 sayılı Yasa, büyük ölçüde 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye paralel düzenlemeler getirmiş, 616 s. KHK'nin Kurumun yapısıyla ilgili olarak öngördüğü esasları korumuştur.

Sosyal Sigortalar Kurumunun kuruluş amacı ve görevleri 4958 sayılı Kanunun, kuruluş başlıklı 1.maddesinde "506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olan sigortalıların, bu kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde sosyal güvenliklerini sağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek" olarak belirtilmiştir. Kurum esas olarak bir hizmet akdine istinaden çalışanların sosyal güvenlik haklarını düzenleyen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerini uygulamakla yükümlüdür. Başka bir ifadeyle Kurumun görevi, 506 sayılı Kanun kapsamında olanlara, iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık ve ölüm; 2925 sayılı Kanun kapsamında olanlara ise iş

¹¹⁸ Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli Arasındaki Ücret Dengesizliklerinin Giderilmesi ve Kamu Mali Yönetiminde Disiplinin Sağlanması için Yapılacak Düzenlemeler hakkında Yetki Kanunu, RG., 6.7.2000, 24101 (Mükerrer)

¹¹⁹ RG., 10.11.2000, 24226

¹²⁰ Bu konuda ayrı için bkz. **OKUR**, Sosyal Güvenlik Depremi, Çimento İşveren D.Kasım 2001, s.3 vd.

¹²¹ RG., 6. 8. 2003, 25191

kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, malüllük, yaşlılık ve ölüm hallerinde sosyal güvenlik garantisi sağlamaya yönelik faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Kurumun yapısı ve işlevleri ilerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

b. T.C. Emekli Sandığı

T.C. Emekli Sandığı memur olarak çalışanların sosyal güvenliğini sosyal sigorta esaslarına göre sağlayan bir kamu kurumudur. 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 8.6.1949 t.ve 5434 sayılı Kanunla¹²² kurulmuştur. Maliye Bakanlığına bağlı tüzelkişiliği haiz olan kurum iştirakçilerine uzun vadeli sigorta kollarında (malüllük, yaşlılık ve ölüm) yardım sağlamaktadır. Sağlık yardımları sadece emekli aylığı bağlanmış olan iştirakçilere sağlanmakta olup aktif sigortalıların sağlık yardımları bağlı oldukları kamu kurumu (işveren) tarafından sağlanmaktadır¹²³. 2000 yılı verilerine göre Emekli Sandığı toplam 9.766.000 kişiyi kapsamakta olup bunların 2.164.000'i aktif sigortalı, 1.297.000'i aylık alanlar ve 6.305.000'i de bunların bağımlılarıdır¹²⁴.

T.C.Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı tüzelkişiliği haiz, Genel Müdürlük şeklinde yapılandırılmış bir kamu kurumudur. Merkez ve taşra örgütlenmesi vardır. Organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu'dur.

Genel Kurul, sandığın en üst düzeyde karar organıdır. 3460 sayılı yasaya göre düzenlenmiş olan İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu, sandığın da genel kurulu sayılmıştır (m.5) Ancak bu hüküm bugün için geçerliliğini yitirmiştir. Çünkü Kamu İktisadi Teşebbüslerini yeniden düzenleyen ve bunların hangileri olduğunu belirleyen 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı KHK'nin 60.maddesindeki listede Emekli Sandığı bulunmamaktadır. Bu nedenle Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na bağlı olan Emekli Sandığının genel kurulu konusunda bir boşluk ortaya çıkmıştır.

Yönetim Kurulu, Genel Müdür, iki genel müdür yardımcısı, Başbakanın önerisi ile atanan bir ve Maliye Bakanının önerisi ile atanan iki üye olmak üzere

¹²² RG.,17.6.1949-7235

¹²³ GÜZEL/OKUR, age.s.397 vd; ARICI, Sosyal Güvenlik,s.211 vd

¹²⁴ GÜZEL/OKUR, age.s.397

toplam 6 üyeden oluşur. Kurul haftada en az iki kez toplanır. Temel görevleri şunlardır:

Bütçe ve kadroları, yatırım planlarını, kamulaştırma tekliflerini, faaliyet raporunu, aylık bağlama önerilerini, dava açılması konularını, imza yetkisi verilecekleri, sandık sermayesinin işletilmesi önerilerini inceleyerek karara bağlamak, kanun tasarısı hakkında görüş belirtmek vs.(m.8)

Genel Müdürlük, bir Genel Müdür ve en az üç genel müdür yardımcısından oluşur. Genel müdürlük, sandığın işlerini mevzuata ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak yürütmekle görevlidir. Sandığı Genel Müdür temsil eder.

Sağlık Kurulu, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve Emekli Sandığı tarafından atanacak birer uzman hekimden oluşur. Kurulun temel görevleri, malüllük raporlarını inceleyerek karara bağlamak, malüllük derecelerini tespit etmek ve kanunun malüllüğe ilişkin uygulaması hakkında görüş bildirmektir.

T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerine yapılan yardımların bir kısmı işveren kurum tarafından(sağlık yardımı) bir kısmı da Emekli Sandığı tarafından sağlanmaktadır. Kurum esas itibarıyla yaşlılık, malüllük ve ölüm riskleriyle aylık bağlanan iştirakçiler yönünden de hastalık risklerine karşı yardım sağlamaktadır. Aktif sigortalıların sağlık yardımları devlet tarafından karşılanmaktadır.

Kurumun üyelerine sağladığı yardımları toplu olarak belirtmek gerekirse bunlar:

Sağlık yardımı, emekli aylığı, malüllük aylığı, dul ve yetim aylığı, ölüm yardımı, evlenme ikramiyesi, aile ve doğum yardımı ödeneği gibi yardımlardır¹²⁵.

c. Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ - Kur)

Esnaf ve sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamak üzere 2.9.1971 t.ve 1479 s. Yasa ile kurulmuş olan BAĞ-KUR, Çalışma

¹²⁵ Ayr. bilgi için bkz. GÜZEL / OKUR, age.s.414 vd.

ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, mali ve idari yönden özerk bir kamu tüzel kişisidir.

Bağ - Kur'un hukuki statüsü, 4.10.2000 tarih ve 619 sayılı KHK ile ve bunun sonradan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine 2.8.2003 tarih ve 4956 sayılı Kanun ile yeniden belirlenmiş ve Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu haline getirilmiştir. Bağ-Kur da SSK gibi idari ve mali bakımdan özerktir.

1479 sayılı Kanunun 1.maddesi Kurumu, özel hukuk hükümlerine tabi idari ve mali yönden özerk bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlamıştır. İdari bakımdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlıdır.

Kurumun organları Genel Müdürlük, Genel Kurul ve Yönetim Kuruludur.

Genel Müdürlük teşkilatı, Genel müdür, genel müdür yardımcıları, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Genel müdür ve yardımcıları, Çalışma Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanırlar. Kurumun yönetim ve temsili Genel Müdüre aittir. Genel Müdürün görev ve yetkileri Kanunun 5.maddesinde düzenlenmiştir.

Yönetim Kurulu, Kurumun en üst düzey idare ve karar organı olup Genel Müdür ve beş üyeden oluşur. Biri genel müdür yardımcısı olmak üzere iki üye Çalışma Bakanının, bir üye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanının önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır. 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalıların bağlı oldukları kanunla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarından bir üye, 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalıları temsil eden meslek kuruluşlarından bir üye Genel Kurulda kendi temsilcileri tarafından seçilir¹²⁶. Kurul haftada en az bir defa ve en az dört üye ile toplanır. Toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Oylarda eşitlik halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

Yönetim Kurulu 10.maddede sayılan görevleri yapmaya yetkilidir.

¹²⁶ GÜZEL / OKUR, age.s.454 vd.

Genel Kurul ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir kamu görevlisinin başkanlığında toplanır. Bir danışma organı niteliğindedir. Genel Kurulun kimlerden oluşacağı 10.maddede belirtilmiştir. Genel Kurul üç yılda bir en geç mayıs ayı sonuna kadar Çalışma Bakanının çağrısı üzerine toplanır. Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur.(m.12) Görevleri 13.maddede belirtilmiştir.

Bağ-Kur kapsamına girecek kimseler kanunda tek tek saymak suretiyle belirtilmiştir. Bağ-Kur kapsamında biri zorunlu diğeri de isteğe bağlı olmak üzere iki tür sigortalılık söz konusudur.

Zorunlu sigortalılık için;

- Bağımsız çalışmak veya meslek kuruluşlarına üye olmak ya da belli şirketlerin ortaklarından olmak,
- Başka bir sosyal güvenlik kurumunun kapsamında olmamak, hizmet akdi ile başkasına bağlı olmadan kendi ad ve hesabına çalışmak gibi koşullar aranır.

Bu bağlamda son yasal düzenlemeyle birlikte değerlendirilecek olursa, esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanlardan ticari kazanç veya serbest meslek kazancı dolayısıyla gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar ile gelir vergisinden muaf olanlardan esnaf ve sanatkarlar siciline veya kanunla kurulu meslek kuruluşlarına usulüne uygun olarak kayıtlı olanlar, kollektif şirket ortakları, adi komandit şirketlerin ortakları, limited şirket ortakları, donatma iştiraki ortakları, anonim şirketlerin kurucu ortakları ile yönetim kurulu üyeleri, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş sosyal güvenlik kuruluşları kapsamı dışında kalmak ve herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi ad ve hesabına bağımsız olarak çalışanlar, zorunlu sigortalı olarak Bağ-Kur kapsamına girecektir. İsteğe bağlı sigortalılıktan yararlanacak olanlar;

- Ev kadınları, Türkiye’de ikamet edenler yabancılar, yurt dışında bulunan vatandaşlarımızın çalışmayan eşleridir.

Bağ-Kur iştirakçilerine malüllük, yaşlılık, ölüm sigortaları ile sağlık sigortası sağlamaktadır. 1479 Sayılı Kanun önceleri uzun vadeli sigorta kollarında (Malüllük, yaşlılık ve ölüm) iştirakçilerine yardım sağlamakta iken 05.11.1985 tarih ve 3235 Sayılı Kanun ile sağlık hizmeti de sağlamaya başlamıştır¹²⁷.

¹²⁷ Ayr.bilgi için bkz. **GÜZEL/OKUR**, age s.475 vd; **ARICI**, Sosyal Güvenlik, s.206 vd.

e. Banka ve Sigorta Sandıkları

Bazı bankalar, sigorta şirketleri, sanayi odaları, borsalar ve bunlar tarafından kurulan birlikler, çalıştırmakta oldukları personel için malüllük, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı sosyal güvence sağlamak amacıyla dernek veya vakıf şeklinde kuruluşlar oluşturmuşlardır¹²⁸. Ancak 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının geçici 20.maddesi gereği belirtilen sandıklar, kanunun yayım tarihi olan 01.08.1964 tarihinden itibaren en geç altı ay içinde ilgili bulundukları kuruluşun tüm personeli kapsama alarak 506 Sayılı Yasanın öngördüğü tüm yardımları sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmışlardır.

Merkezi idare ile ilişkisi bulunmayan bu sandıkların statüleri ve statü değişiklikleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına, mali durumları da Çalışma, Maliye ve Ticaret Bakanlıklarının ortaklaşa denetimine tabi bulunmaktadır. Bu sandıkların iştirakçileri SSK açısından sigortalı sayılmazlar¹²⁹.

f. Ek Sosyal Güvenlik Kuruluşları

Ülkemizde sosyal sigorta esaslarına göre faaliyet gösteren munzam (ek) sosyal sigorta kuruluşları da bulunmaktadır. Bunlara, Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) ve Amele Birliği örnek gösterilebilir. Sosyal sigorta ilkelerine göre çalışan bu kuruluşların isimlerini anmakla yetineceğiz¹³⁰.

¹²⁸ TUNCAY, age.75

¹²⁹ TUNCAY, age.s.76 vd.

¹³⁰ Bu kuruluşlar hakkında ayr.için bkz.ALPER, Sosyal Sigortalar, s.55-56

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN HUKUKİ, İDARİ VE MALİ YAPISI

I. SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN HUKUKİ YAPISI

A. Genel Olarak

Ülkemizde, bağımlı çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması amacıyla bir sosyal sigorta kuruluşunun kurulması, ilk defa 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanununun 100. maddesiyle öngörülmüştür. Bu maddeyle sosyal risklere karşı güvence sağlama görevi devlete verilmiştir. Bu görevin yerine getirilmesi için bir yıl içinde, bir devlet kurumu olarak İşçi Sigortaları İdaresi'nin kurulması emredilmiştir. Ancak 3008 sayılı Kanun ile kurulması emredilen kurum, 8 yıl sonra, 1.1.1946 tarihinde yürürlüğe giren 9.7.1945 tarih ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile kurulabilmiştir. Kurumun ismi daha sonra hizmet akdine tabi olarak çalışmayan diğer çalışan gruplarının da kapsama alınmasına imkan verecek şekilde 506 sayılı Kanunun 136.maddesiyle Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir.

4792 sayılı Kanunun 1.maddesine göre kurum," İş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak üzere kurulmuş, Çalışma Bakanlığına bağlı, kendi kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari açıdan özerk tüzelkişilikte bir devlet kurumu" olarak ifade edilmiştir. Genel Müdürlük şeklinde yapılandırılmış olan Kurumun organları kanunun 2.maddesinde Genel Müdürlük, Yönetim Kurulu ve Genel Kurul olarak belirlenmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında Kurumun temel problemlerinin, Kurumun yönetim yapısı ve idari organizasyonundan kaynaklandığı düşüncesinden hareketle, Kurumun idari yapısında köklü birtakım değişikliklere gidilmiş ve yeni bir idari yapı oluşturulmuştur. Gerçekten de 24.8.2000 tarih ve 616 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Hükmünde Kararname ile 4792 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü yerine Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı kurulmuştur. Anılan Kanun Hükmünde Kararname daha önce de belirtildiği gibi dayanağını teşkil eden yetki yasasının iptal edilmesinden sonra şekil yönünden Anayasaya aykırı hale geldiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından 31.10.2000 tarih ve 65/38 sayılı kararla iptal edilmiştir. Ancak 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname özünde herhangi bir değişiklik yapılmadan yasa tasarısı olarak meclise sunulmuştur. Nitekim 29.7.2003 tarihinde kabul edilen 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye paralel hükümler getirmiştir.

B. Sosyal Sigortalar Kurumunun Hukuki Yapısı

Sosyal Sigortalar Kurumunun hukuki yapısı, kuruluşundan bu yana doktrinde ve uygulamada (yargı düzeyinde) tartışma konusu olmuştur. Gerçekten de Kurumun özel hukuk tüzelkişisi mi yoksa kamu hukuku tüzelkişisi mi olduğu uzun süre tartışılmıştır. Kurumun tüzelkişiliğinin niteliği konusundaki bu tartışma SSK'nın kuruluş yasasındaki hükümlerden ve özellikle de 1.maddedeki ifadeden kaynaklanmıştır.

4792 sayılı yasanın 1.maddesi " İş hayatında türlü hallerle karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak ve Çalışma Bakanlığına bağlı olmak üzere İşçi Sigortaları Kurumu vücuda getirilmiştir.

Kurum **bu kanun ve özel hukuk hükümlerine tabidir.** Mali ve idari bakımdan muhtardır ve **tüzel kişilikte bir devlet kurumudur.**" hükmünü getirmiştir. Hükmündeki bu ifadeden hareketle Kurumun özel veya kamu hukuku tüzel kişilerinden hangisi olduğunu belirlemek oldukça güç görünmektedir. Kanundaki tanımın yeterli açıklığa sahip olmaması, Kurumun bir yandan devlet kurumu olarak nitelenmesi diğer yandan da özel hukuk hükümlerine tabi tutulması Kurumun hukuki niteliği (tüzel kişiliği) konusunda doktrinde farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Örneğin Bozer'e göre Kurumun, özel hukuk hükümlerine tabi bir tüzel kişiliğe sahip olması gerçeği karşısında TTK madde 18 gereği tacir sayılması dolayısıyla da özel hukuk kişisi sayılması gerekir¹³¹.

¹³¹ **BOZER**, Ali, Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış, Ankara 1963, s.25 vd.

Talas, Sosyal Sigortalar Kurumunun, kamu tüzel kişisi niteliğinde olduğu görüşündedir¹³².

Onar da Kurumun özel hukuk hükümleri ile kendi kuruluş kanunu hükümlerine göre faaliyet gösteren, devletin sosyal yardım görev ve ödevini yerine getiren bir devlet kuruluşu olduğunu belirtmiştir¹³³.

Duran ise Kurumun hukuksal niteliğini belirlemeye çalışmanın hem güç hem de faydasız olduğunu belirtmekte ve Kurumun sınai ve ticari faaliyetleri hakkında özel hukukun, bunun dışındaki faaliyetleri hakkında da kamu hukukunun uygulanması gerektiğini öne sürmektedir¹³⁴.

Balta, Kurumun idari kamu tüzel kişiliği çeşitlerinden olan mahalli idarelerden sonra, ikinci ve en geniş kategoriyi teşkil eden Üniversiteler, İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Emekli Sandığı gibi görevsel kamu tüzel kişiliği niteliğinde olduğu görüşündedir¹³⁵.

Tunçomağ'a göre ise Kurum, kamu hukuku ve özel hukuk hükümlerinin bir bütün içinde birleştirilmesi ve kaynaştırılması ile meydana getirilmiştir. Ancak yine de Kuruma kamu hukuku niteliği kazandıran hükümler ağırlıktadır. Çünkü Kurum devletin sosyal güvenlik ödevini yerine getirmek amacıyla kurulmuştur ve idari açıdan da Çalışma Bakanlığının vesayetine tabi tutulmuştur¹³⁶.

Saymen ve Ekonomi ise Kurumun bir kamu kuruluşu olduğunu ve faaliyetlerinin hem özel hukuk hem de kamu hukuku çerçevesinde cereyan ettiğini belirtmektedir¹³⁷.

Çenberci de Kurumu kamusal yanı ağır basmak üzere her iki tür tüzel kişinin öğelerinden oluşmuş kendine özgü karma nitelikli bir tüzel kişi olarak ifade etmektedir¹³⁸.

¹³² TALAS, Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara,s.160-161

¹³³ ONAR, age.s. 962

¹³⁴ DURAN, Lütfi, İşçi Sigortaları Kurumu, Mahiyeti,Memurlarının Durumu, Müstafi Addi, Muamelelerinin Mahiyeti, Cezai Takibata Selahiyetli Merci, İHFM.1949,C.XVs.791

¹³⁵ BALTA, Tahsin, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970, s.147

¹³⁶ TUNÇOMAĞ, age. s. 77

¹³⁷ SAYMEN F.H./EKONOMİ Münir, Sosyal Sigortalar Tatbikatı, İstanbul 1966, s.43

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin de bu konuyla ilgili eski fakat önemli bir kararı bulunmaktadır. 25.12.1952 t.ve 47/195 sayılı bu karara göre Kurum bir kamu kuruluşu olmakla birlikte faaliyetlerinde özel hukuk ve kamu hukukuna tabi ikili bir görünüm arz etmektedir.

Anayasa Mahkemesi ise SSK'nın niteliğini incelediği bir kararında şöyle demektedir : "Sosyal Sigortalar Kurumu, Devletin çıkardığı yasalarla yüklendiği toplumsal sigorta işlemlerini yürütmekle ödevli bir örgüttür ve çalışmaları özel sigortalarda olduğu gibi belli çevreleri değil Türk toplumunun içinde günden güne genişleyen işçi topluluğu ile işverenleri ilgilendirir. Bu Kurumun yasal görevlerini yerine getirip getirmemesi ise yetkili organlarının isteğine bağlı değildir. Üstelik Kurum hiçbir zaman kazanç sağlama ve bunu belli kişilere dağıtma gereğini güdemez.

Kurum hem Anayasanın 48.maddesinin tüm yurttaşlar yararına devlete yüklediği toplumsal güvenlik hakkını sağlama ödevini yurttaşlardan bir bölümü hakkında yerine getirmek üzere hem de Anayasanın 42.maddesinin ikinci fıkrasındaki (Devlet, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları korur ve destekler) kuralı ile Devlete çalışanlar yararına yüklenen ödevlerin bir bölümünü gerçekleştirmek üzere kurulmuş bir örgüt niteliği göstermektedir.(...) **Özel hukuka bağlı bir sigorta kurumu ile Sosyal Sigortalar Kurumu Anayasal açıdan hiçbir zaman eşit durumda bir kuruluş değiller; bundan ötürü eşit kurallara bağlı tutulmaları gerekmez.** ¹³⁹

Daha yeni tarihli bir kararında da "506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun 136. maddesiyle adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilen ve Anayasanın 60. maddesinde öngörülen örgütlerden biri durumunda bulunan Kurum, kuruluş yasasının 1.maddesine göre iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta yasası hükümlerini uygulamak üzere kurulmuş, özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk ve tüzel kişilikte bir **devlet kurumudur**. İdarenin bütünlüğü içinde yer alır. (...) Hizmet akdine dayalı olarak çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamak

¹³⁸ ÇENBERCİ, Mustafa, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1985, s.85

¹³⁹ Anayasa Mahkemesi, E.1972/2, K.1972/28, k.t.23.05.1972, RG.21.11.1972, 14368

gibi önemli bir kamu hizmetini devlet adına gerçekleştirme ödevini üstlenmiştir”¹⁴⁰ demektedir.

Yargıtay’ın konu ile ilgili 1976 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararında ise Kurumun hukuksal niteliğini tespit etmeye çalışmanın pratik bir yararı olmadığı, Kurumun ticari ve sınai işlemleri hakkında özel hukuk hükümlerinin diğer işlemleri hakkında ise kamu hukukuna ait hükümlerin uygulanması gerektiği ifade edilmiştir¹⁴¹.

Yargı kararlarında da belirtildiği gibi kurumun kimi işlemlerinin özel hukuk hükümlerine kimi işlemlerinin de kamu hukuku hükümlerine tabi tutulmuş olması Kurumun hukuki niteliği konusundaki tereddütlere kaynaklık eden diğer bir husus olmuştur.

Gerçekten de Kurumun kimi işlemleri kamu hukukuna tabi tutulmuştur. Örneğin, her türlü sözleşme veya ticari işlemlerinden dolayı iflasa tabi değildir ve malları, Ceza Kanunu’na tabi suçlar bakımından devlet malı hükmündedir.(4792 S.K.md.21)

Kurum, tahsil ettiği primler, elde ettiği bağışlar, taşınır ve taşınmaz gelirlerinden dolayı, gelir, kurumlar, veraset ve intikal vergileri ödemez; Kurum Bakanlar Kurulu kararına dayanarak Maliye Bakanlığı’nın kefaleti ile belli bir miktara kadar borç alabilir; Kurum alacakları devlet alacağı derecesinde (İİK md.206’ya göre 5.derecede) imtiyazlıdır.(4792 S.K.md.21/2)

Kuruma ait taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, sağlık tesislerinde kullanılacak her tür makine, araç, ilaç vs.nin ithali, Kurumun taraf olduğu dava ve icra takipleri ile Kurumun kurduğu müessese ve iştiraklerden elde edilen gelirler her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.(4792 S.K.md. 24;) Kurumun her tür dava ve işleri, ilgili mahkeme ve makamlarda ivedilikle sonuçlandırılır.(4792 S.K. md.23)

Prim borcunu ödemeyen veya yasanın öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen işverenler hakkında, Kurumun idari para cezası verme yetkisi vardır.(506

¹⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, E.1986/16, K.1986/25, k.t.21.10.1986, AMKD Sayı 22, s.278 vd.

¹⁴¹ İBHGGK., E.1976 / 6, K.1976/4 k.t.08.06.1976

S.K. md. 140) İşverenin prim borcunu gösteren ve Kurumca düzenlenen belge, resmi dairelerin usulüne göre verdikleri belgeler (İİK md.68) hükmündedir ve Kurum doktorları veya sağlık kurulları tarafından sosyal sigorta işlemleri nedeniyle verilen raporlar da resmi rapor niteliğindedir. (506 S.K.md.125)

Kurumun memur ve hizmetlileri Ceza Kanunu bakımından devlet memuru sayılır. (4792 S.K. m.7)

Yukarda belirtilen hükümler Kuruma kamu hukuku niteliği kazandıran hükümler olup Kurumun kamu hukuku tüzel kişisi olduğu sonucuna götürmektedir.

Kurumu bazı yönlerden özel hukuka tabi tutan hükümler de mevcuttur. Bunların başlıcaları şunlardır:

Kurum, (diğer kamu tüzel kişilerinden farklı olarak) Muhasebe-i Umumiye, Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunlarına tabi değildir; yaptığı mali işlemler nedeniyle Sayıştay'ın vize ve denetlemesine de tabi değildir; ayrıca Kurumun taşınır ve taşınmaz malları, kural olarak özel hukuk hükümlerine tabidir ve bu nedenle satılabilir, kiraya verilebilir, rehnedilebilir, üzerinde intifa ve irtifak hakkı kurulabilir. Sadece Ceza Kanunu'nun mala karşı cürümler, örneğin malın çalınması, gaspı ve zarara uğratılması açısından Kurum malları devlet malı sayılır. Yoksa özel hukuk ve özellikle takip hukuku açısından Kurum malları, İİK.md.82/1 anlamında devlet malı sayılmaz. Uygulamakla yükümlü olduğu 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar İş Mahkemelerinde görülür. (506 S.K.md.134)

Görüldüğü üzere yukarda değinilen hükümlerin bir kısmı Kurumu, kamu hukuku hükümlerine tabi tutarken diğer bir kısmı da özel hukuk hükümlerine tabi tutmaktadır.

4958 sayılı yeni Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu da Kurumun kimi işlemlerini kamu hukuku hükümlerine kimi işlemlerini de özel hukuk hükümlerine tabi tutmuştur. Yani bu anlamda bir yenilik getirmemiştir. Örneğin Kurumun ticari işlem ve bağışlarından dolayı iflas hükümlerinin yürütülmeyeceği, Kurum alacaklarının devlet alacağı derecesinde imtiyazlı olacağı, Kurum mallarının 2004 sayılı İcra İflas Kanunu ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 765

sayılı Türk Ceza Kanunu bakımından devlet malı sayılacağı, taşınır ve taşınmaz malları ile bankalardaki mevduatlar her türlü hak ve alacaklarının haczedilemeyeceği, Kurumun her türlü dava ve icra işlemlerinde teminat yatırma mükellefiyetinden muaf olduğu, Kurumun her türlü dava, icra ve diğer işlerinin ilgili mahkeme ve makamlarda ivedilikle sonuçlandırılacağı, Kurum hekim ve sağlık kurullarınca verilen raporların resmi rapor niteliğinde sayılacağına ilişkin hükümler, önceki yasal düzenlemede olduğu gibi Kuruma kamu hukuku niteliği kazandıran hükümler(4958 S.K.m.d.21) iken; Kurum ile Kuruma bağlı müessese ve işletmelerin 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na tabi tutulmamış olması ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olup 4734 sayılı Kanun kapsamı dışında kalan işlerde ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi tutulmamış olması, Kuruma özel hukuk tüzel kişisi izlenimi vermektedir.

Bu durumda Kurumun kamu hukuku tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olduğunu belirlemek için kamu hukuku tüzel kişisi kavramı üzerinde durmak gerekir.

Kamu hukuku tüzel kişileri, kamu hukukuna tabi olan tüzel kişiler olup başlıca özellikleri şunlardır:

Kamu hukuku tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak gerçek kişilerin serbest iradeleriyle değil devlet tarafından kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak idari işlem ile kurulurlar. Özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerine oranla üstün konumdadırlar. Çünkü kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülüklerine tabidirler. Ayrıca özel yararlar için değil kamu yararının gerçekleşmesi için faaliyette bulunurlar¹⁴².

Bu durumda bir tüzel kişinin kamu hukuku tüzel kişisi sayılabilmesi için öncelikle kanunla ya da kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak bir idari işlemle kurulmuş olması ayrıca üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle (Kamu Gücü) donatılmış olması gerekir.

İşte Sosyal Sigortalar Kurumu hem kanunla kurulmuş hem de yukarıda ayrıntılı olarak belirtildiği gibi üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca

¹⁴² GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Bursa 2003, C.1 s.141 vd. ; GÜNDAY, age.s.66 vd.

Sosyal güvenlik gibi önemli bir kamu hizmetini gerçekleştirme ödevini üstlenmiştir. Bu özellikleri karşısında Kurumun kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip olduğunu kabul etmek gerekir. Zaten, devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürüten ve yürütmeyen kamu kuruluşlarını belirlemeye yönelik olarak 15.5.1975 tarih.ve 1897 sayılı yasa uyarınca çıkarılan 28.11.1975 tarihli Bakanlar Kurulu Kararnamesinde¹⁴³ Sosyal Sigortalar Kurumuna tüm Bakanlıkların, İl Özel İdareleri ile Belediyelerin bulundukları 1 sayılı listede yer verilmiş olması da bu kanıyı doğrulamaktadır.

Nihayet, 24.8.2000 tarih ve 616 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı'nın Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 1.maddesi ve sonrasında yürürlüğe giren 4958 sayılı Kanunun 1.maddesi ile Kurumun tüzel kişiliğinin hukuksal niteliği konusundaki tereddütler ortadan kaldırılmıştır. Bu düzenlemeye göre;

“506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olan sigortalıların, bu kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde sosyal güvenliklerini sağlamak ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı kurulmuştur.” ifadesine yer verilerek Kurumun özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu hukuku tüzel kişisi olduğu açıkça belirtilmiştir.

Kurumu, özel hukuk hükümlerine tabi tutan düzenlemelere bakıldığında bunların Kurumun dışa yönelik işlem ve faaliyetleri ve özellikle ilgililerle olan ilişkileri gibi konularda olduğu görülür. Kurumun bu tür faaliyetleri açısından özel hukuk hükümlerine tabi tutulması, işlerin bürokratik engellerle karşılaşmadan süratle yürütülmesini sağlamaya yöneliktir. Buna karşılık Kurumu kamu hukukuna tabi tutan düzenlemelerin de Kurumun iç düzeni, işleyişi ve dışa yönelik kimi işlemleri ile ilgili olduğu görülür¹⁴⁴. Bir tüzel kişinin 3.kişilerle olan ilişkilerinin özel hukuka tabi tutulmuş olması o tüzel kişinin sadece bu nedenle özel hukuk tüzel kişisi sayılmasını gerektirmez¹⁴⁵.

¹⁴³ RG.28.11.1975 t. s. 5-6

¹⁴⁴ GÜNDAY, age. s.472 vd.; DURAN, age.s.214

¹⁴⁵ GÜNDAY, age.s.69

Pek çok Batı ülkesinde de sosyal sigortaları uygulayan kurumlar kamu hukuku niteliği taşımaktadır. Örneğin Federal Almanya'da sosyal sigortalar kamu hukuku alanına dahil edilmiş olup Sosyal Sigorta Yargıtay'ı Federal Mahkeme'nin bünyesine alınmayarak ayrı bir kuruluş olarak düzenlenmiştir¹⁴⁶.

Bu konuda son olarak Kurumun tacir sayılıp sayılmayacağı konusuna değinmek gerekir. Zira bu konu uygulamada ticari faize hükmedilip edilmeyeceği bakımından önemlidir. Yukarda da belirttiğimiz gibi kimi yazarlar (Bozer, Doğanay, Çenberci) TTK 18'den esinlenerek Kurumun tacir sayılması gerektiğini belirtmektedir. Tunçomağ,¹⁴⁷ İzveren¹⁴⁸ ve Talas¹⁴⁹ ise Kurumun tacir sayılamayacağını belirtmektedir. Yargıtay'ın konu ile ilgili yerleşik içtihatları ise Kurumun tacir niteliği taşımadığı yönündedir¹⁵⁰.

Aslında Kurumun, kuruluş amacı ve gördüğü işlev birlikte değerlendirildiğinde tacir sayılmaması gerekir. Kuruma, ticari iş yapabilme yetkisinin tanınmış olması tacir sayılması sonucunu doğurmaz. Bilindiği gibi tacirin yaptığı işin ticari iş olması ve kâr esasına göre faaliyette bulunması esastır. Ancak Kurumun asıl amacı kar etmek değil sosyal güvenlik işlevini sürdürmektir. Bu durumda Kurumun tacir sayılması ve ticari iş niteliği dışındaki işlemlerinden ötürü ticari faiz uygulanması söz konusu olamaz. Ancak doğaldır ki yaptığı ticari sözleşmelerden doğan davalarda ticari faize karar verilecektir.

C. Sosyal Sigortalar Kurumunun İdare Teşkilatındaki Yeri ve İdari Yapısı (Organik Anlamda SSK)

1.Sosyal Sigortalar Kurumunun İdare Teşkilatındaki Yeri

Günümüzde sosyal güvenlik, devletlerin yerine getirmesi gerekli önemli bir kamu hizmeti niteliği kazanmıştır. Gerçekten çağdaş devletler, sosyal devlet olmanın bir gereği olarak toplumdaki çeşitli kesimler arasında bir denge kurmak ve sosyal adaleti sağlamak görevini bir kamu hizmeti olarak benimseyip bunu yerine getirme

¹⁴⁶ ASLANKÖYLÜ, Resul, Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu, Ankara 2003,s.30

¹⁴⁷ TUNÇOMAĞ, Sosyal Sigortalar.s.78

¹⁴⁸ İZVEREN, Adil, Sosyal Politika ve Sosyal Sigorta,1968,s.182

¹⁴⁹ TALAS, İşçi Sigortaları,.s.161

¹⁵⁰ HGK.30.6.1965 T.,583 E.,275 K.; 10.HD.,6.2.1984 T.,404 E.581 K.

ödevini yüklenmişlerdir¹⁵¹. Bu anlamda her devlet, sosyal güvenlik hizmetini kendine özgü tarihsel, sosyolojik ve siyasal koşullara göre ya kamu hizmeti gören özerk kuruluşlar ya da doğrudan doğruya kamu otoriteleri vasıtasıyla idari kamu hizmeti şeklinde yerine getirmektedir.

Ülkemizde ilk olarak 3008 sayılı İş Kanunu ile sosyal güvenliğin bazı temel ilkeleri belirlenerek sosyal risklere karşı güvence sağlama ödevi devlete verilmiş ve bu görevin yerine getirilmesi için bir devlet kurumunun kurulması emredilmiştir.

Yürürlükteki Anayasamız da 60.maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu belirttikten sonra devletin bu güvenliğı sağlayacak gerekli teşkilatı kuracağını ifade etmektedir.

Devlet, belirtilen hükümler doğrultusunda çeşitli insan topluluklarının çalışma, sağlık ve emeklilik gibi sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak üzere merkezi idare teşkilatı dışında yer alan ve hizmet yönünden yerinden yönetim teşkilatı içinde yapılandırılan Sosyal Kamu Kurumları'nı kurmuştur¹⁵².

Bilindiğı gibi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzelkişiliğı ve merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmesi ve tüzelkişiliğıne sahip kılınması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır¹⁵³. Birbirinden farklı özellikleri ve çeşitleri olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, faaliyet alanları, faaliyet konuları ve yönetim biçimleri esas alınarak kuramsal açıdan birtakım sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Sosyal Kamu Kurumları da bu anlamda bu kuruluşların faaliyet konuları açısından yapılan tasnif içinde yer almaktadır.

İşte 4792 sayılı Kanunla 1945 yılında kurulmuş olan Sosyal Sigortalar Kurumu, bir Sosyal Kamu Kurumu olarak, merkezi idare teşkilatı ve devlet tüzel kişiliğı dışında hizmet yönünden yerinden yönetim teşkilatı içinde yapılandırılan bir kamu hukuku tüzel kişisidir. Ayrı bir tüzel kişiliğı, malvarlığı ve bütçesi bulunmaktadır. Kurum, yeni teşkilat yasasına göre Çalışma ve Sosyal Güvenlik

¹⁵¹ ONAR, age.s.961 vd.; DURAN, age.s.210 vd.; GÜNDAY, age.s.470 vd.

¹⁵² Sosyal Kamu Kurumları hak.ayr.için bkz.ONAR, age.s.961; DURAN, age.s.210 vd GÜNDAY, age.s.470 vd.

¹⁵³ Tanım için bkz GÜNDAY,age.s.453

Bakanlığı'nın bağılı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olarak düzenlenmiştir. Başka bir ifadeyle bir hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın vesayet denetimine tabi tutulmuştur.

Kurum işlemlerine bakıldığında Bakanlığın Kurum üzerindeki vesayet yetkisinin oldukça geniş tutulduğu görülür. Gerçekten de aşağıda Kurumun organik yapısının incelendiği bölümde de görüleceği üzere Kurum işlemlerinin pek çoğu Bakan onayına tabidir. Bunun da Kurumun özerkliğini zedeleyen bir durum olduğunu belirtmek gerekir.

2. SSK'nın 4792 Sayılı Kanun ile Öngörülen İdari Yapısı

Bilindiği üzere Sosyal Sigortalar Kurumu 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başkanlık şeklinde yeni bir temelde yapılandırılmış ve aynı örgütlenme modeli yeni Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu tarafından da benimsenmiştir. Kurumun yeni düzenlemelerle benimsenen şimdiki teşkilat yapısının daha iyi anlaşılması açısından 4792 sayılı eski teşkilat Kanununun öngördüğü yapılanma modelinin bilinmesi gerekir. Bu nedenle ana hatlarıyla da olsa Kurumun önceki idari yapısının incelenmesi gerekir.

4792 sayılı Yasaya göre Sosyal Sigortalar Kurumu, 09.01.1985 tarih ve 3146 sayılı Yasa ile kurulu bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağılı bir Genel Müdürlük şeklinde yapılandırılmış olup Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük organlarından oluşmaktaydı.

a. Genel Kurul

Kurumun Genel Kurulu, Yasanın 12.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında Maliye, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan iştirak edecek birer temsilciden, Yüksek Öğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal güvenlik, sosyal politika ve ekonomi, iş hukuku ve tıp dallarında uzman beş öğretim üyesinden; en fazla işçi ve işvereni

temsil eden işçi ve işveren konfederasyonu tarafından iş kollarına göre eşit sayıda seçilecek en az 50'şer işçi ve işveren temsilcisinden; Kurumdan yaşlılık, malûllük ve ölüm aylığı ile sürekli işgöremezlik geliri almakta olanlardan en fazla üyeyi temsil ettiği Bakanlıkça belirlenen kuruluş tarafından seçilecek on temsilciden oluşmaktaydı.

Kurul, üç yılda bir en geç Haziran ayı sonuna kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın çağrısı üzerine olağan toplantısını yapmak üzere toplanmakta Bakan gerekli gördüğü hallerde kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilmekteydi. Kurul üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanırdı. Kanunun 12/son fıkrasında Kurulun çalışma esaslarının Bakanlıkça hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmişti.

Genel Kurul, Kurumun bilanço ve faaliyet raporları ve Kurumun çalışmalarıyla ilgili komisyon raporları hakkında görüş bildirmek, sosyal sigorta konusunda düşünce ve dilek bildirmek veya Bakanlığın isteği halinde istişari mahiyette kararlar almak gibi görevleri yerine getirmekteydi. Bu yönüyle Kurum Genel Kurulu, sadece bir danışma organı olarak çalışmakta olup Kurum adına bağlayıcı karar alma ve denetleme yetkisinden yoksundu.

Genel Kurul çalışmalarının sonuçları bir raporla tespit edilerek Bakanlığa ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na gönderilmekteydi.

b.Yönetim Kurulu

Kurum adına en yüksek düzeyde karar alma ve icra etme yetkilerine sahiptir karar organıydı. Bir başkan ve dört üyeden oluşurdu. Bir üye Sosyal Güvenlik Bakanının, bir üye de Maliye Bakanının önerisi üzerine müşterek kararname ile atanırdı. Bakanlıklarca önerilecek üyelerin sigorta, iş hukuku ve sosyal ekonomi konularında uzman kimseler olmaları şarttı. Ayrıca işçi ve işverenleri temsil eden birer üye de Genel Kurulda kendi temsilcileri tarafından seçilmekteydi.

Genel Müdür aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanlığı da yapardı. Genel Müdürün bulunmadığı durumlarda ise Genel Müdür Yardımcısı kurula başkanlık ederdi.

Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi dolan üyelerin tekrar atanması veya seçilmesi mümkündür. Görev süresi içinde herhangi bir sebeple üyeliği sona erenlerin yerleri aynı yöntemle, yenileri atanmak veya seçilmiş bulunan yedekler getirilmek suretiyle, doldurulurdu. Bu şekilde göreve gelenler yerini aldıkları üyenin görev süresini tamamlardı.

Kurul, haftada en az bir kez üye çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alırdı. Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılırdı. Özürsüz olarak toplantıya katılmayan üyelerin ücretlerinden yönetim Kurulu Yönetmeliğine göre kesinti yapılırdı.

Yönetim Kurulunun başlıca görev ve yetkileri 11.maddede şu şekilde belirtilmişti:

Kurumun Genel Müdürlükçe hazırlanacak yıllık bütçesiyle memur ve hizmetliler kadrolarını inceleyip tespit ederek Bakanlığın onayına sunmak, bütçede uygun görülen aktarmaları yapmak,

Genel Müdürlükçe hazırlanan bilanço ve çalışma raporunu inceleyerek görüşü ile birlikte Genel Kurula sunmak,

Yurdun gerekli görülen yerlerinde Kurum şubeleri ve sağlık kuruluşları açılmasına karar vermek, gayrimenkul mal edinilmesine karar vermek,

Genel Müdürlükçe hazırlanacak her çeşit yönetmeliği inceleyerek görüşü ile birlikte Bakanlığın onayına sunmak ve 11.maddede belirtilen diğer işlemler hakkında karar vermek.

c. Genel Müdürlük

Genel Müdürlük ise genel müdürle 5 genel müdür yardımcısı ve merkez teşkilatı ile şube, acentelik ve sağlık kuruluşlarından oluşurdu.(SSKK.3)

1. Merkez Teşkilatı

Genel Müdürlük kuruluşu, merkezde Genel Müdür ve 5 Genel Müdür Yardımcısı ile 16 Daire Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği,

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Savunma Uzmanlığı olmak üzere 20 merkez üniteden oluşmaktaydı¹⁵⁴. Bu daire başkanlıkları da şube ve müdürlüklere ayrılmıştı.

Genel Müdür ve yardımcıları Çalışma Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanırdı.(SSKK.4)

Genel Müdür, Kurumun bütün işlerini Yönetim Kurulu'nun gözetimi altında ve ilgili kanun hükümlerine göre yürütür, mahkemelerle adalet ve idare makamlarına ve gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil ederdi.

Genel Müdür Yardımcıları, merkez ve bölgelerde şube veya acentalık müdürleri kendilerine verilen yetki oranında Genel Müdürlüğün kanuni temsilcisi olup mahkemelerle adalet ve idare makamlarına karşı Kurumu doğrudan doğruya temsil edebilirlerdi.(SSKK.5)

2. Taşra Teşkilatı

Kurumun taşra teşkilatı "SSK Taşra Teşkilatı Kuruluş Vazife ve Selahiyetleri Hakkında Talimatname" ile düzenlenmişti. Kurumun taşra teşkilatı Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulu'nun kararı ile kurulurdu. İşyerleri ile sigortalıların yoğun oldukları yerlerde sigorta müdürlükleri, grup başkanlıkları, acenteler, şubeler ve ödeme büroları kurulmuştu.

Kurumun 1999 Yılı Faaliyet Raporuna göre Kurumun taşra teşkilatı

92 Sigorta Müdürlüğü, İstanbul ve İzmir'de birer İnşaat ve Emlak Sigorta Müdürlüğü, Ankara ve İstanbul'da birer Satın Alma Sigorta Müdürlüğü, Ankara ve İstanbul'da birer İhtiyarlık Sigorta Müdürlüğü, Ankara ve İstanbul'da birer Hukuk İşleri Sigorta Müdürlüğü, Ankara, İstanbul ve İzmir'de birer Sağlık İşleri Müdürlüğü, 11 Sigorta Ödeme Bürosu,132 Hastane, 173 Dispanser, 10 Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi ve 205 Sağlık İstasyonu olmak üzere toplam 520 sağlık tesisinden oluşmaktaydı. Ayrıca Kurumun 1 İlaç ve Tıbbi Malzeme Sanayi Müessesesi, 47 Yataklı 1 Huzurevi ile 6 Kreş ve Gündüz Bakım Evi de bulunmaktaydı¹⁵⁵.

¹⁵⁴ SSK 1999 Yılı Faaliyet Raporu,s.11

¹⁵⁵ SSK 1999 Yılı Faaliyet Raporu, s.11

Taşra teşkilatında merkezdeki daire başkanlıklarının bir çoğunun taşra görevlerini yürütmekle görevli servisler de kurulmuştur. Evrak Servisi, Muhasebe Servisi, İşveren Servisi, Sigorta İşleri Servisi, Makina ve İkmal Servisi, Sigorta Müfettişleri Servisi, Hukuk Servisi, Tahsisler Servisi, Bilgi İşlem Servisi, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Servisi, Personel Servisi ve Arşiv Servisi bu kapsamda kurulan servislerdir. Ayrıca 506 sayılı Kanunun 80.maddesinde 1994 yılında yapılan değişiklikle Kuruma alacaklarını 6183 sayılı Kanuna göre tahsil yetkisinin tanınması üzerine Hukuk Servisinden bağımsız bir İcra Takip ve Tahsil Servisi de kurulmuştur.

3. SSK'nın 4958 Sayılı Kanun ile Öngörülen İdari Yapısı (Organik Anlamda SSK)

4958 sayılı Yasanın 1.maddesinde Kurumun, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir. Yine aynı maddede Kurumun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan ve 24.07.2003 tarih ve 4947 sayılı Kanunla oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olduğu belirtilmiştir. Bilindiği gibi, daha önce doğrudan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olan Kurum, 616 sayılı KHK ve 4958 sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olarak ifade edilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu ise ilk olarak 04.10.2000 tarih ve 618 sayılı KHK ile bunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine de 24.07.2003 tarih ve 4947 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu arasında koordinasyonu sağlamak ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarda norm ve standart birliği sağlamak üzere oluşturulmuş bir üst kuruluştur. İdari ve mali bakımdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, genel bütçeye dahil bir kamu kurumudur. Esas olarak sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'ndan oluşur.

Sosyal Güvenlik Kurumu yeni kurulmuş olmakla birlikte sosyal güvenlik sistemimizin kriz içine girdiği 1980'li yılların başından itibaren değişik isimler ve fonksiyonlar atfedilerek sürekli gündeme getirilen ve oluşturulması gerektiği konusunda yaygın bir görüş birliği olan bir kurum olarak sistem içinde yer almıştır.

Ancak bu noktada en önemli eksiklik Emekli Sandığı'nın bu yeni yapılanma içine alınmaması, dışarıda bırakılması olmuştur¹⁵⁶.

SSK ve onunla birlikte Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumunun Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu haline getirilmesi, sosyal tarafların yıllardan beri sosyal güvenlik kurumlarının tek bir çatı altında toplanması veya bir koordinasyon kurumu oluşturulması yönünde dile getirdikleri taleplerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır¹⁵⁷.

Belirtilen bu yeni düzenlemeyle SSK, daha önce Bakanlığa bağlı bir genel müdürlük iken bünyesi içinde iki ayrı genel müdürlük barındıran bir Başkanlık haline dönüştürülmüştür. Bu yeni yapılanmanın Kurumun daha etkin faaliyet göstermesine imkan vereceği yönündeki görüşler yanında Kurum içinde dikey ve yatay hiyerarşiyi artırdığı için bürokratik işlemleri artıracığı yönünde görüşler de bulunmaktadır.

Kurumun organları, 4958 sayılı Yasanın 3. maddesinde Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık olarak belirtilmiştir.

a. Genel Kurul

Genel Kurul 4958 s. Kanunun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

- Hükümet temsilcileri: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'ndan birer temsilci olmak üzere 7 temsilci;
- Kurum çalışanlarının temsilcileri: Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü personeli arasından Kurum personelinin en fazla temsil edildiği sendika tarafından seçilecek iki;
- Üniversite temsilcileri: Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal politika, iş hukuku, aktüerya, istatistik veya sağlık bilimleri alanında uzman iki;

¹⁵⁶ ALPER, age.s.44

¹⁵⁷ ALPER, age.s.95

- İşçi temsilcileri: En fazla üyeye sahip üç işçi konfederasyonunca üye sayıları itibariyle belirlenecek toplam onbeş;
- İşveren temsilcileri: Üye sayıları itibariyle en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenecek onbeş;
- Pasif sigortalı temsilcileri: Kurumdan yaşlılık, malüllük, ölüm aylığı ile sürekli iş göremezlik geliri almakta olanlardan en fazla üyeyi temsil ettiği Bakanlıkça belirlenen ilk iki kuruluş tarafından seçilecek beş ve
- Yurt dışında çalışan Türk işçilerinin temsilcileri: Seçilme usul ve esasları yönetmelikle tespit edilen yurt dışında çalışan Türk işçilerini temsilen Bakanlıkça belirlenecek iki olmak üzere toplam 49 temsilciden oluşur.

Genel Kurula katılacak temsilcilerin seçimi ve Genel Kurulun çalışmasına ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar Başkanın teklifi ve Bakanlığın onayı ile çıkarılacak olan yönetmelikle düzenlenir.

Genel kurul üç yılda bir Haziran ayı içinde Bakanın çağrısı üzerine toplanır. Bakan gerekli gördüğü hallerde kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilir. Kurul her iki halde de üye tamsayısının salt çoğunluğu ile (25 kişi) toplanır. İlk toplantıda çoğunluk sağlanamazsa ikinci toplantıda salt çoğunluk aranmaz.

Genel Kurulun başlıca görevleri şunlardır:

Kurumun bilançosu ve faaliyet raporları ile Başkanlıkça hazırlanan yıllık bütçe ve yatırım programları hakkında görüş bildirmek, Yönetim Kurulunun seçimle gelen üyelerinin yerine asil ve yedek üyeleri seçmek, Kurumun teşkilat , görev ve politikaları ile Kurumu ilgilendiren tüm kanun tasarıları hakkında görüş bildirmek ve teklifte bulunmak.

Genel Kurul kararları bir rapor halinde Bakanlık ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna en geç üç ay içinde gönderilir.

Yönetim Kurulundan farklı olarak Genel Kurul'da sosyal tarafların temsil ağırlığı fazla olmakla birlikte Genel Kurul bir karar organı olmadığından bu özellik pek bir anlam taşımamaktadır. Genel Kurulun niteliği ile ilgili olarak önceki düzenlemenin eleştiri konusu olan hususları yeni yasa ile korunmuş, Kurul eskisi

gibi bir danışma ve seçim organı olarak bırakılmıştır. Bu anlamda kurulun bir karar ve ibra organı olarak çalışmasını sağlayacak değişiklikler yapılmamıştır. Aynı şekilde olağan toplantıların yine üç yılda bir yapılacak olması, SSK'nın sorunlarının en azından yılda bir kez de olsa gündeme getirilerek tartışılmasının önünü kapatmıştır¹⁵⁸.

b. Yönetim Kurulu

4958 sayılı Kanunun 6.maddesinde düzenlenmiş olan Yönetim Kurulu, Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşıyan organdır. Gerek en önemli karar organı olması gerekse sosyal tarafların temsiline sahip olduğu önem dolayısıyla Yönetim Kurulunun üye sayısı ve tarafların temsil edilme oranları sık sık değiştirilmiştir. Nitekim ilk kurulduğu zaman 7 kişiden oluşan Yönetim Kurulu üye sayısı 28.06.1978 t.ve 2158 s.Kanunla 9 kişiye çıkarılmıştır. Yönetim Kurulunun daha çabuk karar vermesini sağlamak üzere dönemin yönetim anlayışına da uygun olarak 26.03.1982 t.ve 2645 s.Kanunla 5'e indirilen üye sayısı 01.12.1993 t.ve 3917 s.Kanunla 7'ye ve son olarak da 04.10.2002 t.ve 616 s.KHK ile Başkan ve 7 üyeden oluşmak üzere 8'e çıkarılmıştır. 4958 s.Kanun Yönetim Kurulunun yapısını 616 s. KHK'de belirlendiği şekliyle bırakmış ve değişiklik yapmamıştır.

Kurulun bir üyesi Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın, bir üyesi de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanmakta, işçi ve işverenler ile kurumdan aylık ve gelir almakta olanları temsil edecek birer asıl ve yedek üye Genel Kurul'da kendi temsilcileri tarafından seçilmektedir. Sigorta İşleri Genel Müdürü ile Sağlık İşleri Genel Müdürü kurulun doğal üyeleridir. Başkan da Yönetim Kurulu'nun üyesi ve aynı zamanda başkanıdır.

Yönetim Kurulunda atama suretiyle görev alan üyelerin 657 sayılı Kanunun 48.maddesinde belirtilen şartları taşımalarının yanı sıra en az 4 yıl veya daha uzun süreli bir yüksekokulu bitirmesi ve en az 12 yıl fiili kamu hizmetinin bulunması gerekir.

Başkan ile Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürleri dışındaki Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Atama ve seçim dönemi içinde herhangi bir nedenle

¹⁵⁸ ALPER, İşveren Dergisi,Kasım 2000,s.24 vd

üyeliği sona erenlerin yerleri aynı usulle yenileri atanmak veya seçilmiş bulunan yedekler getirilmek suretiyle doldurulur. Bu şekilde göreve gelenler, yerini aldıkları üyenin görev süresini tamamlar. Atama ile gelen Yönetim Kurulu üyelerinden görev süresi dolanlar geldikleri kurumda durumlarına uygun bir göreve atanır.

Yönetim Kurulu haftada en az bir defa ve asgari beş üye ile toplanır. Yönetim Kurulu'na Başkanın bulunmadığı durumlarda ona vekalet eden Genel Müdür başkanlık etmektedir. Yönetim Kurulu toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile karar verir. Oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış olur.

Görevleri ile ilgili işledikleri bir fiil, aldıkları karar veya görevleri dışında olsa da olsa işledikleri yüz kızartıcı bir fiil nedeniyle haklarında ceza dava açılmış bulunan Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri, Bakan tarafından geçici olarak görevlerinden uzaklaştırılabilir.

Yönetim Kurulu'nun görevleri 4958 sayılı kanunun 6.maddesinde yirmi madde halinde sayılmıştır. Bu maddede belirtilen görevlerin büyük bir kısmı Bakanın onayına tabi olarak geçerlilik kazanır. Kurumun Bakanın onayına tabi olarak geçerlilik kazanan faaliyetleri şunlardır :

Kurumun Başkanlıkça hazırlanacak yıllık konsolide bütçesiyle memur ve işçi kadrolarıyla sözleşmeli personel pozisyonlarını karara bağlamak, merkezden taşraya veya taşra teşkilatları arasında kadro aktarımına karar vermek ve personel politikasını belirlemek.

Kurumun bütçesindeki yönetim giderlerinin bölümleri içinde uygun görülen aktarmaları yapmak, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerinden uygun gördüklerini karara bağlamak.

Kurum bilançosunu, gelir-gider cetvellerini ve faaliyet raporunu inceleyip karara bağlamak.

Kurumun taşra teşkilatlarının kurulmasına, kapatılmasına veya kurulmuş olanların niteliklerinin değiştirilmesini önlemek.

Çalışma konuları, organları, görev ve yetkileri bağlılık durumları ve denetim usulleri yönetmeliklerinde belirtilecek, tüzelkişiliği haiz, kurumun çalışma konuları ve hizmet alanları ile ilgili müesseseler, işletmeler, ortaklık veya şirketlerin kurulmasına veya kapatılmasına karar vermek, kuruma bağlı müessese, işletme, ortaklık veya şirketlerin, amaçlarına uygun işleri yürütmeleri için ihtiyaç duydukları ancak kendi kaynakları ile karşılayamadıkları gayrimenkullerin alımına, gerek görülen gayrimenkullerin satımına izin vermek.

Kurum yararı görülen hallerde kurulmuş bulunan ya da kurulacak olan işletme, ortaklık veya şirketlerin hisse senetlerinin veya ortaklık paylarının satın alınmasına karar vermek.

Kurum adına gayrimenkul alınması, satılması, kiralanması, takası veya inşası, kullanımı, idare edilmesi, tahsis şekli, gayrimenkuller üzerinde özel veya tüzel kişiler eliyle yap-işlet-devret, işlet-devret, yap-işlet-sat, yap-kirala-işlet gibi modeller ile işlerin yaptırılması hakkında karar vermek, kurum kaynaklarının ve varlıklarının değerlendirilmesinde kullanılacak finansman teknik ve usullerine karar vermek.

Kurumca hazırlanacak gelecek on yıllık gelir-gider dengesini gösterir aktüeryal hesap sonuçlarını inceleyerek Genel Kurula sunmak.

Kurumca hazırlanan ek ödeme oranları ile buna ilişkin usul ve esasları belirlemek, yönetim giderlerinden karşılanmak üzere kurumun memur statüsündeki kadrolu personeline ödenecek ikramiyelerin ödeme tarihlerini belirlemek.

Kurumda veya kurum adına çalıştırılacak yerli veya yabancı uzmanların nitelikleri ile sözleşme şartları ve ücretlerini belirlemek, gerektiğinde danışmanlık, kontrollük, müşavirlik ve benzeri hizmetlerin satın alınmasına karar vermek, yerli ve yabancı kurum ve kuruluşlarla birlikte ortak proje yapılmasına karar vermek.

Kurumun Yönetim Kurulunda temsil oranları sosyal taraflar arasında her zaman tartışma konusu olmuş, hükümetin ağırlıklı olarak temsil edilmesi Kurumun idari bakımdan özerk olmadığı eleştirisine yol açmıştır. Yeni kanunda bu yöndeki eleştiriler dikkate alınmamış, aksine hükümet temsilcilerinin sayısı çoğaltılarak bu

dengeşizlik artırılmıştır. Bu tutum Kurumun özerkliği ile ilgili tartışmaların devam edeceğini göstermektedir.

c. Başkanlık Teşkilatı

Kurumun idari yapılanması bakımından 616 s.KHK ve 4958 s.Kanun ile getirilen en önemli değişiklik ve yenilik Kurumun Genel Müdürlükten Başkanlığa dönüştürölmesi olmuştur.

Kurumun icra organı olan Başkanlık teşkilatı, Başkan, Denetim, Danışma ve Destek Birimleri, Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü, Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatından oluşur (4958 s.K.md.8).

1. Başkan

Kurumun en üst düzeydeki yöneticisi olarak Başkan, “Kurum Yönetim Kurulunun gözetimi altında Başkanlığın bütün işlerini ilgili mevzuat hükümlerine göre yürüten ve Kurumu adli ve idari makamlar ile gerçek ve tüzel kişilere karşı temsil eden (4958 s.K. md.8) kişidir.

ÇSGB'nin önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır. Başkan olarak atanacakların 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48.maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımaları, yurtiçi veya yurtdışında denkliği yükseköğretim kurulu tarafından kabul edilen yükseköğrenim kurullarında dört yıl veya daha fazla yükseköğrenim görmüş olmaları ve en az oniki yıl fiili kamu hizmetlerinin bulunması zorunludur.

Başkan, 4958 sayılı Kanun hükümleri ile Yönetim Kurulu tarafından alınacak kararların yürütölmesini sağlamakta, her yıl Maliye Bakanlığı'nca belirlenen yeniden değerleme oranında miktarı artırılmak üzere bedeli beşyüz milyar Türk Lirası ve daha az olan sözleşmeler ve yapılacak işler hakkında karar vermekte, Genel Müdürlükler ile taşra kuruluşlarının harcama sınırlarını belirlemekte, 4958 sayılı kanunla Kuruma verilen görevlerin ifası için uygun bulacağı tedbirleri almakta ve gerekli göreceği hallerde bunlar hakkında Yönetim Kurulu'na tekliflerde bulunmaktadır.

Başkanın görev süresi belirli olmayıp görevden alınma, çekilme, görevden uzaklaştırılma hallerinde Bakan, Genel Müdürlerden birisini vekil olarak görevlendirir. Başkanın geçici olarak bulunmadığı hallerde Başkanın teklifi üzerine Bakan tarafından belirlenecek Genel Müdür Başkanlığa vekalet eder.

2. Denetim, Danışma ve Destek Birimleri

616 s.KHK ile getirilen idari yapılanmaya yönelik eleştiriler dikkate alınarak Kurum teşkilat yapısı içinde yer alan danışma, destek ve özellikle de denetim birimleri Başkanlık çatısı altında toplanmıştır¹⁵⁹. Denetim, danışma ve destek birimleri Kanunun 9.maddesinde belirtilmiştir. Buna göre ilgili birimler şunlardır:

Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Finansman, Aktüerya ve Planlama Başkanlığı, Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı ve Savunma Uzmanlığı'dır.

a. Teftiş Kurulu Başkanlığı

Teftiş Kurulu Başkanlığı, Kurumun faaliyetleri ve etkin çalışmasına yönelik iç işleyiş ile ilgili denetim faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Başkanlık Müfettişleri, Başkanın emri veya onayı üzerine Kurum Başkanlığı adına şu görevleri yapar :

Kurumun tüm merkez/taşıra birimleri ile kuruma bağlı idari/sağlık tesis ve işletmeleri ve diğer tüzel kişilerin idari, mali, hukuki ve teknik işlemleri ile personeli hakkında teftiş, inceleme ve araştırma ve soruşturma yapmak;

Kurum hizmetlerinin geliştirilip etkinleştirilmesi, verimlilik ve aktivitesinin artırılması, Kurumun mevzuat, plan, program ve projelere uygun olarak çalışması, mevzuatın aksaklıklarının ve uygulanabilirliklerinin tespiti, yeni düzenlemeler yapılması, organizasyonun etkinliği, bu amaçlara yönelik standartların oluşumunu sağlayıcı inceleme ve araştırmalar yapmak;

Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle ilgili çalışmalar yapmak, Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak, yurt içinde ve yurt dışında araştırmalar yapmak;

Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde gösterilen denetim hizmetinde etkin teftişin genel ilkelerini ve personelin çalışmasını teşvik edici bir teftiş sistemini geliştirmek;

¹⁵⁹ ALPER, age.s.101

Kurum mevzuatına göre kendileri ile sözleşme yapılmış şahıslar veya tüzel kişiliğe haiz kuruluşlar hakkında teftiş, inceleme, soruşturma ve araştırma yapmak, yürütülen teftiş, inceleme veya soruşturmanın gerektirdiği hallerde özel veya tüzel kişiler nezdinde inceleme yapmak, her türlü bilgi, belge ve kayıt istemek¹⁶⁰.

Teftiş Kurulu Başkanlığına 2002 yılında 726 adet inceleme, soruşturma ve ön inceleme işi intikal etmiş, 2001 yılından devreden 209 işle birlikte bu sayı 935 e ulaşmıştır. Bu işlerin 751 i sonuçlandırılmıştır. Sonuçlandırma oranı % 80.3 olmuştur. 2002 yılı verilerine göre müfettiş başına verilen ortalama inceleme ve soruşturma işi sayısı 11.5 tir¹⁶¹.

b. Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, sosyal sigorta mevzuatının uygulanmasına yönelik denetim görevlerini yerine getirmektedir. Kurul, Başkan adına aşağıdaki görevleri yerine getirir :

Sosyal sigortalar mevzuatı hakkında çalışmalar yapmak, mevzuatın uygulanmasını denetlemek,

İşveren nezdinde işle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını saptamak,

Sigortalıların işyerindeki iş sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumları tespit etmek,

Sigorta müfettişleri tarafından sosyal sigortalar mevzuatı ile ilgili olarak yapılan teftiş, kontrol, denetleme, inceleme ve soruşturma sonucu düzenlenen raporların sonuçlarını takip etmek,

Kanun, kanun hükmünde karamame, tüzük ve yönetmeliklerde gösterilen ve başkan tarafından verilen sosyal sigortalara mevzuatı ile ilgili diğer görevleri yapmaktır.

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının kuruluş, görev, yetki, sorumluluk, çalışma usul ve esaslarının çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiş ancak söz konusu yönetmelik henüz çıkarılamamıştır.

¹⁶⁰ SSK 2002 Çalışma Raporu s.110 ve devamı

¹⁶¹ SSK 2002 Çalışma Raporu s.110

c. Hukuk Müşavirliği

Hukuk Müşavirliğinin başlıca görevleri şunlardır:

Başkanlıkça veya merkez birimleri tarafından Başkanlık kanalıyla tevdi edilecek hukuki konular hakkında mütalaa beyan etmek ve hukuki konular ile ilgili işlemleri yapmak, Kurum tarafından veya Kurum aleyhine açılan davalarla icra takiplerinin her derecede takip ve sonuçlandırılmasını sağlamak, Kurum hizmetlerine ait ilgili birimler tarafından hazırlanacak kanun, tüzük, yönetmelik tasarılarıyla, tip sözleşme tasarılarını inceleyerek görüş bildirmektir.

Hukuk Müşavirliği tarafından 2002 yılında açılan dava sayısı 8323 olup aynı yıl içinde sonuçlanan dava sayısı ise 6365'tir. Bunların 5413 tanesi Kurum lehine, 551 tanesi de Kurum aleyhine sonuçlanmıştır. 2002 yılında Kurum aleyhine açılan dava sayısı ise 13192 olup, aynı yıl içinde sonuçlanan dava sayısı ise 9179 dur. Bunlardan 3735 tanesi Kurum lehine, 4967 tanesi ise Kurum aleyhine sonuçlanmıştır.

d. Finansman, Aktüerya ve Planlama Daire Başkanlığı

Finansman, Aktüerya ve Planlama Daire Başkanlığı'nın başlıca görevleri şunlardır:

Kurumun varlıklarının ve kaynaklarının bu kanunda ve çıkarılacak yönetmelikte belirtilen Kurum gelirlerinin değerlendirilmesi esaslarına göre verimli bir biçimde değerlendirilmesini sağlamak,

Genel müdürlüklerin gelir ve gider dengelerini gözeterek kısa, orta ve uzun vadeli projeksiyonlarını ayrı ayrı yapmak, Kurumun finansman ihtiyaçlarının karşılanması için kurum ve kuruluşlar nezdinde gerekli işlemleri yürütmek,

Finansman yönetiminde alınacak kararların oluşumuna katkıda bulunmak üzere yurt içi ve yurt dışında meydana gelen gelişmeleri incelemek ve mali piyasalar hakkında konsolide raporlar düzenleyerek bu konularda çalışmalara katılmak, ulusal ve uluslararası kuruluşlara üyelikten doğan işlerin yürütülmesini koordine etmek ve gerekli raporları hazırlamak,

Finansman, aktüerya ve Kurumun diğer faaliyetleri ile ilgili her türlü istatistiki bilgiyi toplamak, derlemek, değerlendirmesini yapmak, bilgileri ve değerlendirme sonuçlarını ilgili birimlere bildirmek,

Kurumun kısa, orta ve uzun vadede demografik ve finansman yönünden aktüeryal esaslara göre projeksiyonlarını yapmak ve sonuçlarını değerlendirerek, takip eden yılın en geç eylül ayı içinde rapora bağlamak,

Kurumun finansman kaynaklarıyla Kurumca yapılmakta olan yardımlardan yararlanma şartları ve yardım miktarları arasındaki dengeyi inceleyerek teknik bilançoğu hazırlamak, hizmetlerde verimliliği ve etkinliği artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, gelişmeleri izlemek, rapor hazırlamak,

Taşra teşkilatı birimlerinin kurulması ve kapatılması ile ilgili işleri koordine etmek,

İlgili birimlerle gerekli koordinasyonu sağlayarak Kurumun yıllık yatırım programını belirlemek,

Kurum faaliyetleri ile ilgili ortalama birim maliyetlerini hesaplamak,

Planlama ve koordinasyon konularında verilen benzer görevleri yerine getirmek ve yıllık çalışma programlarının yürütülmesini takip etmektir.

Finansman, Aktüerya ve Planlama Daire Başkanlığı'nın çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş fakat henüz ilgili yönetmelik çıkarılmamıştır.

e. Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı

Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı'nın görevleri şunlardır:

Kurumun varlıklarının, alacaklarının, öz kaynaklarının, gelirleri ve giderlerinin yönetmelikle belirlenecek esaslara göre kayıtlarını tutmak,

Kurumun bütçesini, bilançosunu, gelir gider tablolarını hazırlamak, ek ödenek ve aktarma işlerini yapmak, ödenekleri merkez ve taşra birimlerine tevzi etmek,

İşsizlik sigortası primlerini İşsizlik Sigortası Fonuna aktarmak,

Kurumun her türlü ödeme ve tahsilatını yapmak,

Kurumca bağlanan gelir ve aylıkların ödenmesi ile tahsilat yapılması konusunda kurum ve kuruluşlarla protokol yapmak,

Kurumun konsolide bütçesi ile gelir ve gider cetvellerini ve bilançosunu hazırlamak ve Başkan tarafından verilen benzer görevleri yerine getirmektir.

f. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı

Bilgi İşlem Daire Başkanlığı'nın başlıca görevleri şunlardır:

Kurumun merkez ve taşra teşkilatının bütün hizmet ve işlemlerinin genel ve Kurum mevzuatı çerçevesinde, verimlilik ilkelerine uyulmak suretiyle hızlı ve doğru sonuç alınacak şekilde bilgisayar destekli olarak yürütülmesini sağlayacak çalışmaları yapmak,

Kurumun ihtiyaç duyduğu bilgi işlem yazılımlarını yapmak, uygulama programlarını geliştirerek test etmek, bilgi işlem sistemlerinin donanım, yazılım, bakım, onarım ve iletişim alt yapısının sürekli çalışabilirliğini sağlamak,

Mevcut yazılım ve sistemlerin güncelleştirilmesini sağlamak ve bu sistemleri lisanslandırmak,

Kamu kurum ve kuruluşlarının donanım, yazılım, veri tabanı ve sistemlerinin ortak kullanımına yönelik çalışmalar yapmak,

Ve Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

g. Savunma Uzmanlığı

Savunma Uzmanlığı'nın temel görevleri şunlardır:

Kurumun savunma ve milli seferberlik hizmet, görev ve yükümlülüklerine ait plan ve diğer çalışmaların ilgili kanun, tüzük, yönetmelik, talimat ve Sivil Olağanüstü Hal ve Savaş Hazırlıkları Planlama Direktifine göre hazırlama, kontrol ve koordine etmek,

Başkan tarafından verilen benzer görevleri yapmaktır.

3. SSK Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü

4958 sayılı Kanunun 10.maddesinde belirtildiği üzere SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü, Genel Müdür, üç genel müdür yardımcısı, ana ve yardımcı hizmet birimleriyle taşra teşkilatından oluşur.

Genel Müdür, Genel Müdürlüğün tüm işlerini ilgili mevzuata göre Başkanın gözetiminde yürütür. Genel Müdür, genel müdür yardımcıları, merkez ve taşra teşkilatı yöneticileri kendilerine verilecek yetki dahilinde Başkanlığın kanuni

temsilcisi olup adli ve idari makamlar ile gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil ederler.

4958 s.Kanunun 11.maddesinde Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'nün ana hizmet birimleri düzenlenmiştir. Bu maddeye göre ilgili birimler ve görevleri şunlardır:

a. Sigorta Primleri Daire Başkanlığı

Sigorta Primleri Daire Başkanlığı'nın başlıca görevleri 4958 sayılı yasanın 11. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve diğer kanunlarla kuruma verilen görevlerden işveren işlemleri, sigorta primleri takip ve tahsilatı ile benzer işlemleri yürütmek,

Genel Müdür tarafından verilen benzer işlemleri yapmaktır.

b. Tahsisler Daire Başkanlığı

Tahsisler Daire Başkanlığı şu görevleri yerine getirir:

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve diğer kanunlarla Kuruma verilen görevlerden sigortalı, emekli ve hak sahiplerinin tahsis ve benzeri işlemlerini yürütmek ve

Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmaktır

c. Kısa Vadeli Sigortalar Daire Başkanlığı

Kısa Vadeli Sigortalar Daire Başkanlığı'nın başlıca görevleri şunlardır:

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve diğer kanunlarla Kuruma verilen görevlerden iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortaları ve benzeri konularla ilgili işlemleri yürütmek ve Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmaktır.

d. Yurtdışı İşçi Hizmetleri Daire Başkanlığı

Yurtdışı İşçi Hizmetleri Daire Başkanlığı şu görevleri yerine getirir:

Sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmasına ilişkin hazırlık ve tadil çalışmalarını yürütmek, ikili ve çok taraflı sözleşmeleri uygulamak, gerekli hallerde yabancı ülkelerce gönderilen aylık veya toplu ödemelerin Kurum aracılığıyla ilgililere ödenmesini sağlamak, yurtdışı hizmet borçlanması, tahsis ve benzeri işlemleri yürütmek,

Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmaktır.

e. SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'nün Yardımcı Hizmet Birimleri

4958 sayılı Kanunun 12.maddesinde de SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'nün yardımcı hizmet birimleri düzenlenmiştir. Buna göre ilgili birimler şunlardır:

i. Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı

Başlıca görevleri şunlardır:

Genel Müdürlüğün personel politikasını belirlemek,

İnsan kaynakları planlaması yapmak,

SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü hariç diğer personelin kadrolarının dağıtım, tahsis ve tenkisini yapmak,

Kurum hizmetlerinin kalite esaslarına uygun olarak yürütülmesi için gerekli çalışma ve araştırmaları yapmak, Genel Müdürlük personelinin eğitim planlamasını yapmak ve eğitim hizmetleri ile ilgili işlemleri yürütmek,

Kurumun çalışma konuları ile ilgili yurt içi ve yurtdışı bilimsel faaliyetlere kurum personelinin katılımı işlemlerini yürütmek,

Genel Müdür tarafından verilen benzer işlemleri yapmak.

ii. Emlak Daire Başkanlığı

Emlak Daire Başkanlığı'nın görevleri şunlardır;

Kurumun Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün kullanımı dışındaki inşaatları için müteahhitlik ve mühendislik hizmetlerini yürütmek, mimari ve etüt projeleri hazırlamak veya hazırlatmak,

Kurumun Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün kullanımı dışındaki mevcut bina ve tesisler ile tesisat ve sistemlerin tadilatını, yenilenmesini, bakımını, küçük ve büyük onarımını yapmak veya yaptırmak

Kurumun Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün kullanımı dışındaki taşınmaz mallarının alımı- satımı, kiraya verme ve kiralama gibi işlemleri yapmak,

Kuruma ait taşınmazların yıllık envanterini yararlanmaya hazır ve güncel halde bulundurmak,

Kurum taşınmazlarının muhafazası, işletilmesi ve değerlendirilmesi için gerekli tedbirleri almak, politikalar geliştirmek ve

Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmaktır.

iii. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı

Başlıca görevleri şunlardır:

Başkanlık ve Genel Müdürlüğün gayrimenkul dışındaki her türlü mal ve hizmet ihtiyacının temini, depolanması ve dağıtımı ile ilgili hizmetleri yürütmek,

Genel Müdürlüğün sigorta giderleri hariç diğer harcamalarına ilişkin finansman ihtiyacını tespit ederek Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı ile gerekli koordinasyonu sağlamak,

Kurumun sosyal hizmetler, sosyal tesisler ve lojman tahsisleri ile ilgili işlerini yürütmek,

Genel Müdürlüğün donanım,yazılım ve benzeri bilgi işlem ihtiyaçlarını tespit ederek Bilgi İşlem Daire Başkanlığı'na bildirmek,

Basın ve yayım hizmetleri ile evrak, haberleşme, dosyalama ve arşiv hizmetlerini yürütmek,

Halkla ilişkiler hizmetlerini yürütmek,

Başkanlığın ve Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'nün ayniyat işlemlerini yürütmek ve

Genel Müdür tarafından verilen benzer işlemleri yapmaktır.

4. SSK Başkanlığı Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü

SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü; Genel Müdür, üç genel müdür yardımcısı, ana ve yardımcı hizmet birimleri ile taşra teşkilatından oluşur.(4958 s.Kanun md.13)

Genel Müdür, Genel Müdürlüğün bütün işlerini ilgili mevzuat hükümlerine göre Başkan'ın gözetiminde yürütür. Genel Müdür, genel müdür yardımcıları, merkez ve taşra teşkilatı yöneticileri kendilerine verilecek yetki dahilinde Başkanlığın kanuni temsilcisi olup adli ve idari makamlar ile gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil ederler.

4958 s.Kanunun 14.maddesinde SSK. Sağlık İşleri Genel Müdürlüğünün ana hizmet birimleri ve görevleri belirtilmiştir. Buna göre ilgili birimler ve görevleri şunlardır:

a. Tedavi Hizmetleri ve Malüliyet Daire Başkanlığı

Tedavi Hizmetleri ve Malüliyet Daire Başkanlığı 4958 s. Kanunun 14.maddesinde düzenlenmiş olup başlıca görevleri şunlardır:

Kurumun sağlık ve tedavi hizmetleri politikasını belirlemek, uygulamak ve bu konularda danışmanlık hizmeti vermek, görüş bildirmek,

Sigortalılara sağlık yardımlarının veriliş usul ve esaslarını belirlemek, Kurum içi ve dışı sağlık tesisleri arasında hasta sevk zinciri oluşturmak ve bu amaçla sağlık hizmeti basamaklarını belirlemek,

Yeni sağlık tesislerinin açılması veya sağlık tesislerinin kapatılması ile ilgili çalışmaları yürütmek, Genel Müdürlüğe teklifte bulunmak,

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 124.maddesi doğrultusunda koruyucu sağlık hizmetleri ile ilgili tedbirleri almak, uygulama usul ve esaslarını belirlemek, Kurum imkanları ölçüsünde hak sahiplerine ana çocuk sağlığı hizmeti sunmak,

Kurumun ilaç politikasını ilaç ve Eczacılık Daire Başkanlığı ile birlikte belirlemek,

Genel Müdürlüğün merkez ve taşra teşkilatının ihtiyaç duyduğu her türlü tıbbi araç gereç, alet ve cihazın standartlarını belirlemek,

Tıp teknolojisindeki gelişmeleri izleyerek Kurum sağlık tesislerinin ihtiyaç duyduğu tıbbi araç, gereç, alet ve cihazı belirlemek ve kullanımına ilişkin temel kıstasları tespit etmek,

Sigortalıların ve hak sahiplerinin malüliyetleri ile sigortalıların iş kazası ve meslek hastalığına bağlı meslekte kazanma gücünü hangi oranda yitirdiklerini tespit

etmek, Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu'na yapılan itirazlara ilişkin işlemleri takip etmek,

Sağlık personelinin doktora, uzmanlık ve yan dal uzmanlık işlemlerini yürütmek ve Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmaktır.

b. Sağlık Hizmetleri Satın Alma Daire Başkanlığı

Başlıca görevleri şunlardır:

Her türlü sağlık kuruluşu ve kişilerden sağlık hizmeti satın alınması ile ilgili protokolleri hazırlamak, Genel Müdürün teklifi ve Yönetim Kurulu'nun onayı ile yürütülmesini sağlamak,

Kuruma bağlı sağlık kuruluşlarından, sigortalı ve hak sahipleri dışındaki kişi ve kuruluşlara sağlık hizmeti verilmesi ile ilgili usul ve esasları tespit ederek uygulanmasını sağlamak,

Kurumca sunulan sağlık hizmetleri ile ilgili ücret tarifelerini hazırlamak ve uygulamak,

Hizmet satın alınan kuruluşların hizmet üretimlerini, hazırlanan sözleşmeler çerçevesinde nitelik ve nicelik yönünden denetlemek ve Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmak

c. İlaç ve Eczacılık Daire Başkanlığı

İlaç ve Eczacılık Daire Başkanlığı şu görevleri yerine getirir:

Kurumun ilaç ve eczacılık politikasını Tedavi Hizmetleri Daire Başkanlığı ile birlikte belirlemek ve uygulamak,

Sağlık tesislerinde eczane açmak ve mevzuata uygun olarak işletmek, gerekli görülen hallerde Kurum dışı eczanelerle sözleşme imzalamak üzere çalışmalar yapmak ve yürütülmesini sağlamak,

Yurtiçi ve yurtdışı ilaç alımları ile ilgili her türlü iş ve işlemleri yürütmek ve Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmak.

d. SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün Yardımcı Hizmet Birimleri

4958 sayılı yasanın 15.maddesinde Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün yardımcı hizmet birimleri düzenlenmiştir. Bu maddeye göre ilgili birimler ve görev ve yetkileri şunlardır:

i. Malzeme Satın Alma ve İdari İşler Daire Başkanlığı

Malzeme Satınalma ve İdari İşler Daire Başkanlığı'nın görevleri şunlardır:

Genel Müdürlüğün;

Merkez ve taşra teşkilatlarının taşınmaz mal dışındaki her türlü mal ve hizmet ihtiyacını yurt içi ve yurt dışından satın almak veya finansal kiralama yoluyla temin etmek, depolamak ve dağıtmak, lojman tahsis işlemlerini yürütmek,

Her türlü tıbbi araç, gereç, alet ve cihazın; bakım, onarım, yenileme, kullanım dışı bırakma, imal, tadil ve benzer işlemlerini yapmak

Basın, yayım hizmetleri ile evrak, haberleşme, dosyalama, arşiv ve ayniyat hizmetlerini yürütmek,

Halkla ilişkiler hizmetlerini yürütmek,

Sağlık kuruluşlarının hizmet kapasitesi, hizmet sunumu, personel altyapısına ilişkin istatistikleri derlemek ve maliyet analizleri çalışmalarını yapmak,

Finansman ihtiyacını tespit ederek Finansman, Aktüerya ve Planlama Daire Başkanlığı ve Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı ile gerekli koordinasyonu sağlamak,

Donanım, yazılım ve benzeri bilgi işlem ihtiyaçlarını tespit ederek Bilgi İşlem Daire Başkanlığı'na bildirmek ve

Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmaktır.

ii. Personel Eğitim ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı

Personel Eğitim ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı'nın başlıca görevleri şunlardır:

Genel Müdürlüğün personel politikasını belirlemek,

İnsan kaynakları planlamasını yapmak,

Personelin atama, nakil, terfi, emeklilik, disiplin sicil ve her türlü özlük işlemlerini yapmak,

Genel Müdürlüğün kadrolarının dağıtım, tahsis ve tenkisini yapmak,
Kurum hizmetlerinin kalite esaslarına uygun olarak yürütülmesi için gerekli çalışma ve araştırmaları yapmak, Genel Müdürlük personelinin eğitim planlamasını yapmak ve eğitim hizmetleri ile ilgili işlemleri yürütmek,
Kurumun çalışma konuları ile ilgili bilimsel yayımları takip ve teşvik etmek,
Kurum çalışmaları ile ilgili yurtiçi ve yurtdışı bilimsel faaliyetlere Kurum personelinin katılımı işlemlerini yürütmek ve
Genel Müdür tarafından verilen benzer görevleri yapmaktır.

iii. İnşaat Daire Başkanlığı

İnşaat Daire Başkanlığı'nın görevleri şunlardır:

Genel Müdürlüğün kullanımındaki inşaatları için müteahhitlik ve mühendislik hizmetlerini yürütmek, mimari ve etüt projeleri hazırlamak veya hazırlatmak,

Genel Müdürlüğün kullanımındaki mevcut bina ve tesisler ile tesisat ve sistemlerin tadilatını, yenilenmesini, bakımını, küçük ve büyük onarımını yapmak veya yaptırmak,

Genel Müdürlüğün kullanımındaki taşınmaz malların satım, kiraya verme, kiralama işlemlerini yapmak, ihtiyaç duyulan taşınmazların alım ve kiralama işlemlerini yürütmek,

Genel Müdürlüğün kullanımındaki taşınmaz malların muhafazası, işletilmesi, kiralama ve değerlendirilmesi için gerekli işlemleri yapmak ve

Genel Müdür tarafından verilen benzer işlemleri yapmaktır.

5. SSK Başkanlığı Taşra Teşkilatı

Kurumun taşra teşkilatı 4958 s. Kanunun 16.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Sosyal Sigortalar Kurumunun taşra teşkilatı; illerde sigorta il müdürlükleri, gerekli görülen illerde sağlık işleri il müdürlükleri ve bunlara bağlı sigorta ve sağlık kuruluşlarından oluşur.

Sigorta kuruluşları; sigorta müdürlükleri, hukuk işleri sigorta müdürlükleri, inşaat-emlak sigorta müdürlükleri, satın alma sigorta müdürlükleri, ihtiyarlık sigorta müdürlükleri, huzurevi müdürlükleri ve ödeme – irtibat bürolarıdır.

Sağlık kuruluşları ise; eğitim hastaneleri, bölge hastaneleri, hizmet hastaneleri, ihtisas hastaneleri, özel dal hastaneleri, meslek hastalıkları hastaneleri, ağız diş sağlığı merkezleri, dispanserler ve sağlık istasyonlarıdır.

Sağlık işleri il müdürlüğü olan yerlerde sağlık kuruluşları bu müdürlüğe bağlıdır. Diğer yerlerde sağlık istasyonları ve dispanserler, yetkili kılınan hastaneye, bunların dışındaki sağlık tesisleri ise doğrudan Genel Müdürlüğe bağlıdır.

Aktif sigortalı sayısı 30 (otuz) bin ve üzerinde olan yerlerde ihtiyaç halinde sigorta müdürlüğü kurulabilir, bunlara bağlı daimi ve geçici bürolar oluşturulabilir.

Bugün için Kurumun taşra teşkilatı olarak, 81 Sigorta İl Müdürlüğü; İstanbul ve İzmir'de birer İnşaat ve Emlak Sigorta Müdürlüğü, Ankara ve İstanbul'da birer Satın Alma Sigorta Müdürlüğü, Ankara, İstanbul ve İzmir'de birer İhtiyarlık Sigorta Müdürlüğü, Ankara ve İstanbul'da birer Hukuk İşleri Sigorta Müdürlüğü de dahil olmak üzere toplam 20 Sigorta Müdürlüğü; 9 Sigorta Ödeme Bürosu; Ankara, İstanbul ve İzmir'de birer Sağlık İşleri İl Müdürlüğü; 145 Hastane, 207 Dispanser, 215 Sağlık İstasyonu, 8 Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi, 6 Dispanser Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi ile 2 Dispanser ve Hemodiyaliz merkezi olmak üzere toplam 584 sağlık tesisi bulunmaktadır¹⁶².

Kurum, sanayi kuruluşlarının (işyerleri) yoğun olduğu yerlerde merkez teşkilatında bulunan daire başkanlıklarının birer uzantısı olan şubeler açmıştır. Sanayi kuruluşlarının yoğunluk durumuna göre bazı illerde birden çok şube açılmışken bazı illerde de birden çok ili içine alacak şekilde tek bir şube açılmıştır

Her şubede bir müdür, bir veya birden çok müdür yardımcısı, şefler, şef yardımcısı, şube müfettişleri, avukatlar ve diğer bazı memurlar vardır. Müdürler, bölgelerinde Genel Müdürlüğün yasal temsilcileridir. Bu itibarla, şube müdürleri de yargı organları önünde ve yönetim kurullarında, gerçek ve tüzel kişiler karşısında Kurumu temsil ederler.

Merkezdeki daire başkanlıklarının taşradaki görevlerini yürütmek amacıyla bunların birer uzantısı olarak kurulmuş olan taşra birimleri şunlardır:

¹⁶² SSK 2002 Yılı Faaliyet Raporu s.18 vd.

Personel Servisi, Muhasebe Servisi, İşverenler Servisi, Sigorta Servisi, İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Servisi, Hastalık ve Analık Sigorta Servisi, İhtiyarlık Sigortası Servisi, Makine ve İkmal Servisi, İnşaat ve Emlak Servisi, Müfettişlik Servisi, Hukuk Servisi, Sigorta Ödeme Servisi, Evrak Servisi, Bilgi İşlem Servisi, Yurtdışı İşçi Hizmetleri Servisi ve Arşiv Servisi.

4. Personelin Statüsü, Atanma Usul ve Şartları

a. Personelin Statüsü

Sosyal Sigortalar Kurumu personelinin statüsü kanunun 17.maddesinde düzenlenmiş olup Kurum hizmetleri memurlar, işçiler ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesi ile 506 sayılı Kanunun 123.maddesine göre sözleşmeli olarak çalıştırılan personel eliyle yürütülür¹⁶³.

Kurumda çalıştırılan memurlar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'na aykırı olmayan hükümleri ile 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri uygulanır. Sosyal güvenlikleri bakımından da 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır. Yönetim Kurulu Başkan ve üyeleri ile birlikte diğer Kurum personeli de 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na tabidirler.

Kurum çalışanları sorumlulukları bakımından 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun uygulanmasında Devlet memuru sayılır.(4958 s.Kanun md. 17/7) Kurum memurları hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümleri uygulanır. Diğer sosyal güvenlik kuruluşlarımızın kuruluş yasalarında personellerinin ceza uygulamasında memur sayılacağı yönünde herhangi bir hüküm bulunmadığı ve bu yasalarla sözü edilen kuruluşlar personelinin kamu iktisadi teşebbüsleri personelinin hukuksal statüsüne tabi olduğu belirtilmişken Sosyal Sigortalar Kurumu'nun teşkilat yasası bu esastan ayrılarak memur ve diğer hizmetlilerini ceza uygulamasında memur saymıştır. Bu hükümle Kurumun gerek memurları gerekse diğer devlet kuruluşlarında memur

¹⁶³ Memur kavramı hakkında ayr. bilgi için bkz. **SANCAKDAR**, Oğuz, Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi, Ankara 2001, s.229-110

sayılmayan odacı, kapıcı, bekçi, kaloriferci, şoför, hastabakıcı gibi hizmetli personeli, ceza kanunu uygulamasında memur sayılmıştır. Böylece Kurumun memur ve hizmetlileri gerek kendi işledikleri suçlarda gerekse kendilerine karşı işlenen suçlarda memur sayılırlar.

Gerek 4792 sayılı mülga Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu gerekse onu yürürlükten kaldıran 616 sayılı KHK. Kurum memur ve hizmetlilerinin ceza yasası uygulamasında memur sayılacağını belirtmiş olmasına rağmen memurların yargılanmalarına ilişkin esaslara göre yargılanıp yargılanmayacakları konusunda bir hüküm getirmemişti. Bu nedenle uygulamada Kurum memur ve hizmetlilerinin Memurların Yargılanmalarına İlişkin Yasaya tabi olmadıkları kabul edilmekteydi. Ancak 4958 sayılı Kanun 17.maddesinin 7.fıkrasında “ Kurum memurları hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır” demek suretiyle Kurum memur ve hizmetlilerinin bundan böyle 4483 sayılı kanunun öngördüğü soruşturma yöntemine tabi olacaklarını belirtmiştir.

4958 s.Kanunun 7/7 bendi gereğince kurulacak müessese, işletme, ortaklık veya şirketlerin personeli, özel hukuk hükümlerine tabi olup bunlar hakkında 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz.

Kadroların tespit, ihdas, kullanımı ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlar 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre düzenlenir.

Kurum personelinin atama, çalışma, hak ve yükümlülükleri, ödenecek ikramiyeler ve diğer hususların usul ve esasları ile memur statüsünde çalışan personelin disiplin ve siciline ilişkin işlemlerin çıkarılacak yönetmeliklerle düzenleneceği belirtilmiştir.(4958 s.K.17/10-11)

Temmuz 2003 tarihi itibarıyla Kurumun toplam çalışan personel sayısı 67.182’dir. Kurumun kadrosunun 85.423 olduğu dikkate alınırsa kadrosunun % 78’ini kullanan Kurum, bu sayı ile Türkiye’de en fazla sayıda personel çalıştıran kurumların başında gelmektedir. Personelin 61.827’si memur, 2705’i işçi ve 2650’si sözleşmeli statüde olup bunlardan 3309’u merkezde, 63.742’si ise taşra teşkilatında istihdam edilmektedir. Taşra teşkilatında çalışanların da 52.909’u sağlık tesislerinde

istihdam edilmektedir. Kurum çalışanlarının ağırlıklı kısmını (%92) memur statüsünde çalışanlar oluşturmaktadır.

b. Atanma Usul ve Şartları

Başkan, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı ve Daire Başkanları, en az dört yıllık eğitim veren fakülte veya yüksekokullar ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından onaylanmış yabancı fakülte veya yüksekokullardan mezun olanlar arasından en az 12 yıl fiili kamu hizmeti bulunmak koşuluyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri çerçevesinde ve müşterek kararname ile atanırlar.

Teftiş Kurulu Başkanı; Kurul içindeki başmüfettiş veya müfettişlerden, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanı; sigorta başmüfettişleri veya sigorta müfettişlerinden, kendi Kurullarında en az on yıl fiili müfettişlik hizmeti bulunanlar arasından müşterek kararname ile atanırlar.

Birinci Hukuk Müşaviri, Kurumda veya Kurum dışında en az on yıl fiili hizmeti bulunan hukuk müşavirleri veya avukatlar arasından müşterek karamame ile atanırlar. Hukuk müşavirleri ise Kurumda veya Kurum dışında en az on yıl fiili hizmeti bulunan avukatlar arasından, Başkanın teklifi Yönetim Kurulu'nun kararı ile atanırlar. Hukuk işleri sigorta müdür ve müdür yardımcıları; Kurumdan veya Kurum dışından avukatlar arasından Başkanın teklifi ve Yönetim Kurulu'nun kararı ile atanırlar

Diğer Kurum personelinden 1-4 dereceli yönetici kadrolara atanacaklar, Başkanın teklifi üzerine Yönetim Kurulunca; bunların dışındaki Kurum personelinden doğrudan Başkana bağlı birimlerde olanlar Başkan tarafından, Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüklerinde çalışanlar ise ilgili Genel Müdürün teklifi ve Başkanın onayı ile atanırlar.

Kurumda müfettiş yardımcısı, sigorta müfettiş yardımcısı kadrolarına atanacaklarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48.maddesinde sayılan şartlara ek olarak yönetmeliklerinde belirtilen en az dört yıllık eğitim veren fakülteler ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından onaylanmış yabancı

fakülte veya yüksekokullardan mezun olmak, yapılacak özel yarışma sınavında başarılı olmak, sınavın yapılacağı yılın ilk gününde otuz yaşını doldurmamış olmak şartları aranır. Müfettiş yardımcısı ve sigorta müfettiş yardımcısı olarak en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavlarında başarı gösterenler müfettiş veya sigorta müfettişi kadrolarına atanırlar. Başarısız olanlar ile olumlu sicil alamayanlar veya yeterlik sınavına girmeye hak kazandığı halde geçerli mazereti olmaksızın sınav hakkını kullanmayan müfettiş yardımcısı ve sigorta müfettiş yardımcısı ünvanlarını kaybederler ve durumlarına uygun diğer kadrolara atanırlar.

Kurum, merkez teşkilatında sosyal sigorta uzman ve uzman yardımcısı çalıştırabilir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48.maddesinde belirtilen şartlara sahip, Kurumun ihtiyaç duyduğu alanlarda en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olanlar arasında yapılacak özel yarışma sınavı sonucunda başarılı bulunanlar sosyal sigorta uzman yardımcısı kadrolarına atanırlar. Sosyal sigorta uzman yardımcılığına atananlar, bu görevde en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavında başarılı olmaları halinde sigorta uzmanı ünvanını alırlar. Yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazandığı halde geçerli mazereti olmaksızın sınava girmeyenler, üst üste iki defa yapılacak sınavda başarılı olamayanlar ve olumlu sicil alamayanlar bu ünvanlarını kaybeder ve durumlarına uygun başka kadrolara nakledilirler.

Kurum, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 130.maddesinde belirtilen görevleri yerine getirmek üzere, sigorta yoklama memurları çalıştırabilir. Bunların nitelikleri, Kurum memurları arasından seçilme ve atanmaları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir. Kurum personelinin yer değiştirme, görevde yükselme usul ve esasları Bakanlar Kurulu'nun bu konularla ilgili genel düzenlemeleri çerçevesinde yönetmeliklerle düzenlenir.

5. Sosyal Sigortalar Kurumunun Özerkliği

Özerklik, bir kamu kuruluşunun, devletin, merkezi iktidarın müdahalelerine uğramadan kendi işlerini ve kendi kaynaklarından yararlanarak harcamalarını yönetmesini sağlayan yetki ve kurumlarla donatılmış olma durumu olarak ifade

edilmiştir¹⁶⁴ . Kamu kurumlarının özerkliği karar organları, personeli , malvarlığı ve bütçesi bakımından olabilir. Bu anlamda bir kamu kurumun idari, mali ve personel özerkliği mevcut olmalıdır¹⁶⁵ . Özerlik merkeziyetçi olmayan yönetim şeklidir. Tüm kararların merkezden alınmaması, yetkilerin en azından bir kısmının kamu kurumuna verilmesi, kurumun karar alma sürecinde söz sahibi olması, kendisi tarafından sağlanan kaynakların kullanımının da kendisi tarafından yapılması idari ve mali özerkliğin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Özerklik ilkesi, sosyal güvenlik hukuku alanında doğrudan veya devlet kuruluşlarınca değil, bağımsız fiil ehliyeti olan kamu hukuku organlarınca güvenlik sağlanması olarak anlaşılmaktadır¹⁶⁶ .

Özerklik ilkesi, sosyal devlet açısından da şu şekilde değerlendirilmiştir. Sosyal devlet, artık, geçen yüzyılda olduğu gibi sadece kamu gücünün görevi değildir. Aksine bu sistemde devlet tamamlayıcı bir rol almalıdır. Tamamlayıcılık ise merkeziyetçi olmayan bir yapıda gerçekleşir. Dolayısıyla sosyal sigortalar açısından özerklik ilkesi, gerekli olduğu kadar devlet ve mümkün olduğu kadar fazla özerklik olarak anlaşılmaktadır. Diğer yandan “sosyal sigortalarda edime hak kazananlar, bunun için önceden ödedikleri primlerle oluşan kaynağın, yani kendi paralarının idaresinde söz sahibi olmalıdırlar. Başka bir ifadeyle para kiminse idaresi de ona ait olmalıdır” düşüncesiyle sosyal sigorta alanında faaliyet gösteren kurumların tam bir özerkliğe sahip olması gerektiği savunulmaktadır¹⁶⁷ .

4958 sayılı yasanın 1.maddesinde Sosyal Sigortalar Kurumunun, kamu hukuku tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumu olduğu ifade edilmiştir. Yine aynı maddede Kurumun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olduğu belirtilerek Çalışma Bakanlığının vesayeti altında olduğu ifade edilmiştir.

¹⁶⁴ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, Milliyet Gazete A.Ş. Yayını, Cilt 17, s.9075

¹⁶⁵ Özerklik kavramı hakkında ayrı bilgi için bkz.CENTEL, Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir İnceleme, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sarıca Armağan, Yıl 3, S.1-3, 1982 s.22 vd.

¹⁶⁶ SÖZER, Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma üzerine (Yeniden Yapılanma), Çimento İşveren, C.8, S.3, 1994 s.8

¹⁶⁷ SÖZER, Yeniden Yapılanma, s.8

Yukarda da belirtildiği gibi sosyal güvenlik hukuku açısından özerklik, idari örgütün sigortalılar ile işverenler tarafından yönetilmesi anlamına gelir. Bu ilke sayesinde sigortalılar ve işverenler, sosyal sigortaların yönetimine katılmakta ve kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda karar verme yetki ve sorumluluğunu üstlenmektedirler¹⁶⁸.

Yasa koyucu, Kurumun idari ve mali özerkliğe sahip olduğunu belirtmiş olmasına rağmen Kurumun örgütsel yapısına ve karar alma süreçlerine bakıldığında Kurumun gerçek anlamda böyle bir özerkliğe sahip olmadığı görülür. Gerçekten de Kurum başkanı, genel müdürler ve genel müdür yardımcıları müşterek kararname ile atanmaktadır. Yönetim Kurulu'ndaki temsil oranlarına bakıldığında tarafların en azından eşit olarak temsil edilmesi beklenirken, hükümet tarafından atananların (bürokrat) çoğunlukta olduğu görülür. Yukarda Kurumun idari yapısı incelenirken de görüldüğü gibi, 8 kişilik yönetim kurulunda 5 üye devlet tarafından atanmakta sigortalı ve işverenler azınlıkta kalmaktadır. Diğer bir ifadeyle hükümet yönetim kurulunda ağırlıklı olarak temsil edilmektedir.

Kurum genel kurulunun yapısına bakıldığında 49 temsilciden oluştuğu, sigortalıların sayısal olarak çoğunlukta olduğu görülür. Ancak genel kurulun, üç yılda bir toplanması, kararlarının bağlayıcı değil de istişari nitelikte olması genel kurulun, ıbra yetkisinin bulunmaması, Kurumun yönetiminde etkinliğini yitirmesine yol açmıştır.

Kurum yetkili organlarının yetkileri ve faaliyetlerine bakıldığında bu organların olağan günlük işlerin sadece bir kısmı için karar ve icra yetkileri olduğu, genellikle öneri ve hazırlıklarını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na sunmak zorunda oldukları görülür¹⁶⁹.

Yönetimin vesayet altında olduğunu belirtmek üzere yapılan değerlendirmelerde "Katılma aritmetiği öylesine saptanmıştır ki; üyelerin çoğunluğa sahip olmaları, taban isteklerinin ... yönetimin eylem ve işlemlerine yansımalarının... olanaksız" olduğu savunulmuştur¹⁷⁰.

¹⁶⁸ CENTEL, age.s.1-3

¹⁶⁹ SÖZER, Yeniden Yapılanma, s.12

¹⁷⁰ KAZANCI, Metin, Sosyal Güvenlik Örgütlerinde Yönetim ve Fonların Kullanımı, Kanun-i Esasi'nin 100.Yılı Armağanı, Ankara 1978, s.444 vd.

Daha önce de ifade edildiği gibi, sosyal sigorta kurumlarının yönetim yapıları içinde ilgili tarafların yer alması ve karar sürecine katılmaları bir prensip olmakla birlikte, bu ilke hükümetlerin sık ve aşırı müdahaleleriyle Sosyal Sigortalar Kurumunda gerçekleşmemiştir. Kurum yönetim organlarında devletin ağırlıklı olarak temsil edilmesi, siyasal iktidarların olması gerekenden çok Kurum yönetimine müdahale etmesi Kurum imkanlarının genel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olarak politik amaçlar için kullanılması sonucunu doğurmuştur¹⁷¹. Devlet ağırlıklı yönetim, idari ve mali bakımdan özerk olduğu iddia edilen SSK'yı dönem dönem zora sokmuştur. Geçmiş yıllardaki erken emeklilik, süper emeklilik, hizmet birleştirmesi ve borçlanma bir bakıma sigortacılık anlayışına ters düşen ve Kurumun aktüeryal dengesini bozan uygulamalar olmuştur.

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanı'nın atamasının siyasi bir işleme bırakılması, mevcut siyasi iktidarların Kurum yönetimine müdahalesini kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle Başkanın görevde kalması, bağlı bulunulan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın siyasi tercihlerinden uzak tutulmalıdır. Aksi halde her Bakanın değişiminde Kurum Başkanı'nın da değişmesi ya da Bakan'ın keyfi isteklerini yerine getirmeyecek her Başkanın görevden alınması gibi sosyal güvenlik hizmetlerinin gerekleri ile bağdaşmayan ve bu nedenle ilgili kesimlerin çıkarlarına ters düşen uygulamalara olanak tanınacaktır¹⁷².

Sosyal sigortalar Kurumu'nun sorunlarının temelinde iki önemli etken bulunmaktadır. Bunlar:

- Kurumun yönetiminin bürokratların egemenliğinde olması ve
- Devlet ağırlıklı yapısına rağmen yönetime önemli konularda karar alma yetkisinin tanınmamış olmasıdır.

Görüldüğü gibi her iki etken de Kurumun özerkliği ile yakından ilgilidir. Kurumun temel sorunlarının çözümü için Kuruma, kanunda ifade edildiği gibi gerçek bir idari ve mali özerkliğin tanınması gerekir. Doktrinde de sorunun çözümü için Kurumun özerk bir yapıya kavuşturulması ve Kurum yönetiminin özerkleştirilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Ancak Kurum yönetiminde özerkleştirmenin ne şekilde olacağı konusunda farklı görüşler ortaya atılmıştır. Okur, bu konuda "yönetimde üç gruba söz hakkı verilir ve yönetimin organlarında da üçlü sisteme gidilirse gerçek bir

¹⁷¹ TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, 1997, s.97

¹⁷² CENTEL, Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim Avrupa Türkiye Karşılaştırması (Yapısal Değişim), .Mess Yayın No: 242, İstanbul 1997, s.87

özerk yapı sağlanmış olur”¹⁷³ demektir. Centel ise “yönetim kurullarının oluşumunda eşit sayıda temsil esasına yer verilmesi düşünülebilir. Böylece merkezi yönetim, diğer kesimlerle eşit sayıda temsilci tarafından yönetim kurulunda temsil edilecektir” demek ve “böylece siyasal gücün kendisine yandaş güçlerle birlikte sosyal sigortaların amacına aykırı bir ekonomik politika içine girmesinin engelleneceğini; diğer yandan genel kurula denetim yetkisinin geri verilmesi gerektiğini”¹⁷⁴ ileri sürmektedir. Arıcı da “yönetimde devlet temsilcileri azınlık haline gelmediği sürece Kurumun özerkliği sözde kalmaya mahkumdur” diyerek eşit temsili dahi yeterli görmediğini ifade etmektedir¹⁷⁵. Almanya’daki sosyal sigorta kurumlarının örgütlenme modelinden esinlenen Sözer ise daha farklı bir görüş ileri sürmekte ve sosyal sigorta kurumlarının yönetiminin, tamamen onu finanse edenlere ait olması gerektiğini belirtmekte, devletin ise sosyal sigorta kurumlarının sadece garantörü durumunda olması gerektiğini savunmaktadır. Ayrıca özerkliğin bir diğer sonucu olarak, yönetimin prim ve kesenek oranlarının belirlenmesi ve mevcut aylıkların artırılması gibi bazı konularda kendi başına karar alıp uygulama yetkisine sahip olması gerektiğini ifade etmektedir¹⁷⁶.

6. Sosyal Sigortalar Kurumunun Mali Yapısı

a. Genel Olarak

Sosyal Sigortalar Kurumu, kanunların kendisine yüklediği sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirebilmek için parasal kaynaklara muhtaçtır. Ayrıca Kurumun sigortalılara yapacağı yardımların sürekli ve yeterli olabilmesi için isabetli bir finansman yönteminin seçilmesi, Kurum fonlarının siyasi baskılara maruz kalmadan verimli yatırım alanlarında değerlendirilmesi de gerekir. İşte bu nedenle yasa koyucu Sosyal Sigortalar Kurumunu kendine has gelir ve gideri olan idari ve mali açıdan özerk bir sosyal kamu kurumu olarak tanımlamıştır. (SSK 1.md.)

¹⁷³ SÖZER,den Naklen,Yeniden Yapılanma, s.13

¹⁷⁴ CENTEL, Yapısal Değişim, s.32

¹⁷⁵ ARICI, Düzenlemeler SSK’da Rasyonel ve Özerk Bir Yönetim Sağlayamayacaktır, İşveren Dergisi, C.39, S.2 Kasım 2000, s.21

¹⁷⁶ SÖZER, Yeniden Yapılanma, s.13

b. SSK'nın Gelirleri

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir kaynakları 4958 sayılı yasanın 19.maddesinde düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeyle Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ile Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün gelir kaynakları birbirinden ayrılmıştır.

SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'nün Gelirleri

- Prim Gelirleri
- Menkul Kıymet Gelirleri
- Kurumun sahibi veya ortağı bulunduğu müessese ve işletmelerden, iştiraklerden ve bağlı işletmelerden elde edilecek her türlü gelirler
- Genel bütçeden yapılacak yardımlar
- Gayrimenkul satış ve kira gelirleri
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140.maddesine göre tahsil edilen gelirler (Kurumca kesilen para cezaları)
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış ve vasiyetler, Kurumca hazırlanan standart form, bilgi taşımaya ve kontrole yönelik araç ve sistemler ile teknolojinin gelişmesi ile uygulamaya girecek manyetik, elektronik veya benzeri araç ve sistemlerin satışından elde edilecek gelirler
- Gelirlerin nemalandırılmasından elde edilecek gelirler
- SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce aktarılabacak kaynaklar
- 22.5.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 101 inci maddesindeki cezalar hariç olmak üzere, diğer maddelerine göre tahsil edilen idari para cezaları
- Ve diğer gelirler.

SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün Gelirleri

- SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'nce aktarılabacak kısa vadeli sigorta kolları (İş kazası ile meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortası) primleri

- Genel bütçeden yapılacak yardımlar
- Menkul kıymet gelirleri
- Sağlık tesislerinde verilen sağlık hizmeti nedeniyle elde edilen her türlü gelirler
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış ve vasiyetler, Kurumca hazırlanan standart form, bilgi taşımaya ve kontrole yönelik araç ve sistemler ile teknolojinin gelişmesi ile uygulamaya girecek manyetik, elektronik veya benzeri araç ve sistemlerin satışından elde edilecek gelirler
- Gelirlerin nemalandırılmasından elde edilecek gelirler
- Gayrimenkul kira ve işletme gelirleri
- Ve diğer gelirler.

Sosyal Sigortalar Kurumunun 2002 yılında çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirler toplamı 13.566.445.0 milyardır. Bu miktardan önceki yıl prim iptalleri tutarı olan 31.222.9 milyar düşüldüğünde 2002 yılı gelirleri 13.535.222.1 milyar lira olmaktadır¹⁷⁷.

Kurum gelirlerinde 2001 yılına nazaran %53.63 oranında bir artış meydana gelmiştir. Bunlardan prim gelirleri 2001 yılına oranla %44.92 nispetinde bir artış göstermiştir. Kuruma ait aşağıdaki gelir tablosu incelendiğinde Hazine (Genel Bütçeden) yapılan yardımların da önemli bir yer tuttuğu görülür. Gerçekten de Hazine 2001 yılında Kuruma 2.378.463.125.537.840 TL. kaynak aktarımında bulunmuştur. Bu miktarın Kurum gelirlerinin tamamına oranı %17.54'tür. Kurum 2002 yılı Faaliyet Raporuna göre Hazine alanan yardımlar emekli maaş ödemelerinde kullanılmıştır¹⁷⁸.

¹⁷⁷ SSK 2002 Yılı Faaliyet Raporu, s.129 vd.

¹⁷⁸ SSK 2002 Yılı Faaliyet Raporu, s.161

Tablo 1.Kurum 2002 Yılı Gelirleri
(Milyon TL.)

GELİRLER	GELİRLER TOPLAMINA ORANI %	TUTAR (MİLYON)
I. Prim Gelirleri	72,72	9.865.299.573,1
II. Çeşitli Gelirler	4,15	561.944.937,9
III. Sağlık Tesisleri Gelirleri (*)	2,29	309.538.129,0
IV. Genel Bütçeden Yap.Yardım	17,54	2.378.463.125,6
V. Faizler	1,52	205.165.605,2
VI. İskonto ve Vade Farkı Gelirleri	-	-
VII. Müess.Devralınan Karlar	-	-
VIII. İştirak Devralınan Karlar	-	297.527,9
IX. Tahvil ve Bono Gelirleri	-	-
X. Karşılıklardan Kullanılan Kısım	-	392.865,5
XI. Geçmiş Yıllara Ait Gel.	0,80	108.718.384,5
XII. Arızı Gelirler	0,32	44.714.681,3
XIII.Maddi Duran Varl.Sayım Faz.	-	2.915,0
XIV. Kira Gelirleri	0,51	70.499.636,1
XV.Tazminat ve Ceza Gelirleri	0,01	1.037.802,1
XVI.Kambiyo Farkları	0,07	9.675.019,7
XVII. Diğer Gelirler	0,07	10.694.850,0
XVIII. Stok Sayım Farkları	-	-
XIX. Bilgisayar Stok Farkları	-	-
TOPLAM	100	13.566.445.053,9

Kaynak : SSK 2002 Yılı Faaliyet Raporu

Elde edilen gelirlerin 9.834.076.5 milyar liralık kısmı 2002 yılı prim gelirleridir. Görüldüğü üzere Kurumun gelir kaynakları içinde en önemli yeri primler tutmaktadır. Kurum kaynakları içinde bu denli önemli yer tutan primlerin ayrıntılı olarak incelenmesi gerekir.

c. Primler

1. Prim Kavramı

Sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağını teşkil eden primler yasanın kendilerine karşı güvence sağladığı sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi halinde yapılacak sigorta yardımları ile Kurum yönetim giderlerinin karşılığı olarak sigortalı ve işverenden sigortalının kazancının belli bir yüzdesi üzerinden alınan parayı ifade eder¹⁷⁹.

Primler işveren tarafından sigortalı nam ve hesabına ücretinden zorunlu olarak kesilir ve işveren payı ile birlikte Kuruma ödenir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 72.maddesinde primlerle ilgili temel ilkeler şu şekilde belirtilmiştir. "İş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından doğan her türlü yardım ve ödemelerle her çeşit yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurumca bu kanun hükümlerine göre prim alınır. Sağlık yönetim giderleri hariç genel yönetim giderleri Kurumun yıllık gelirlerinin %10'unu aşamaz"

Bu hükme göre prim gelirleri sadece sigorta kollarının gerektirdiği yardımlar ile Kurumun yönetim giderlerinin karşılanmasında kullanılabilecektir. Aynı maddenin ikinci fıkrası ile Kurumun genel yönetim giderleri de bir tavanla sınırlandırılmıştır. Buna göre söz konusu giderler Kurumun yıllık gelirlerinin %10'unu geçemez.

Prim gelirlerinin kullanıma alanlarının bu şekilde emredici kurallarla düzenlenmesi özellikle siyasal baskılar nedeniyle prim gelirlerinin başka alanlarda kullanılmaları sonucu, sigorta yardım ve ödemelerinin yapılamaz duruma gelmesini önleme amacına yöneliktir¹⁸⁰.

Sosyal sigorta primlerinin hukuki niteliği tartışmalıdır. Bir görüşe göre primler sigortalının emek gelirinin bir bölümüdür. İşveren ücretin tümünü işçiye ödemek yerine alıkoyduğu belirli bir miktarı, prim adı altında Sosyal Sigortalar Kurumuna

¹⁷⁹ GÜZEL / OKUR, age.s.147 vd.; ŞAKAR, Müjdat, İş Hukuku Mevzuatı, 3.Bası İstanbul 1998 s.492

¹⁸⁰ GÜZEL / OKUR, age.s.147

yatırmaktadır. Bu şekilde ödenen bu ücrete de sosyal ücret denilmektedir. Bir başka görüşe göre de sosyal sigorta primleri vergi veya vergi benzeri bir niteliğe sahiptir. Primlerin zorunlu oluşu ve kamu hizmeti niteliğindeki sosyal güvenliğin finansmanında kullanılmaları bu görüş taraftarlarının gerekçeleri arasında yer alır¹⁸¹.

2. Prim Oranları

506 sayılı Kanun kapsamına aldığı sigorta kollarına bağlı olarak birden çok prim türü öngörmüştür. Bunlar iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri ile sosyal güvenlik destek primleridir. Primler SSK 73.maddede belirtilen oranların sigortalının kazancına uygulanması yolu ile belirlenir¹⁸². Sigortalının, alınacak primlerin hesabına esas tutulacak günlük kazancı 506 sayılı Kanunun 78.maddesinde 5073 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle yeniden belirlenmiştir.

İş kazası ve meslek hastalıkları sigortasının prim oranı işyerinde görülen işin iş kazası ve meslek hastalığı açısından gösterdiği tehlikenin ağırlığına bağlı olarak %1.5 ile %7 arasında değişir. İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları Sigortası Prim Tarifesi, işkollarını 12 tehlike sınıfına ayırmıştır. Bu sınıfların her birinin prim oranları 0.5 farkla belirlenmiştir.(SSK.73.md)

İş kazası ve meslek hastalığı sigortasına ilişkin primin tamamı işveren tarafından ödenir.(SSK 73.md.)

Hastalık Sigortasının toplam prim oranı sigortalının prime esas kazancının % 11'i olup bunun % 5'i sigortalı payı, % 6'sı da işveren payıdır.(SSK. 73.md.)

Analık sigortası primi, sigortalının prime esas kazancının %1'idir. Bu primin tamamı işveren tarafından ödenir.(SSK 73/C)

Malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının prim oranı ise sigortalının prime esas kazancının %20'sidir. Bunun %9'u sigortalı, %11'i işveren payıdır. Ancak maden

¹⁸¹ GÜZEL / OKUR, age.s.147

¹⁸² Prime esas kazançlar ile ilgili son düzenleme hakkında ayr.için bkz.GÜZEL / ÖZKARACA, Ercüment, 506 s.SSK'da 4958 s. ve 5073 s. Kanunlar ile Yapılan Değişiklikler, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi 2/2004, s. 435 vd.

işyerlerinin yeraltı işlerinde çalışanlar için bu oran sigortalının kazancının %22'si olarak belirlenmiştir. Bunun %9 sigortalı ve %13'ü de işveren payıdır.(SSK. 73/D)

Yaşlılık aylığı almakta iken yeniden sigortalı olarak bir işte çalışmaya başlayanlar yazılı talepte bulundukları takdirde yaşlılık aylığı almaya devam ederler. Ancak bunlardan SSK 78.maddeye göre saptanan prime esas kazançları üzerinden %30 oranında Sosyal Güvenlik Destek Primi kesilir. Bu primin ¼'ü (7.5) sigortalı, ¾'ü (%22.5) de işveren payıdır.

3. Prim Belgeleri

4958 sayılı Kanun'un 37.maddesiyle 506 sayılı Kanun'un 79/1maddesinde yapılan son değişiklik uyarınca işveren bir ay içinde çalıştırdığı sigortalının sigorta primleri ve destek primi hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile bu primleri gösteren ve örneği yönetmelikte belirlenen belgeleri ait oldukları ayı veya dönemi takip eden ayın sonuna kadar Kuruma vermekle yükümlüdürler.

Maddede belirtilen yönetmelik Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği olup 4958 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Yeni bir SSK Sigorta İşlemleri Yönetmeliği çıkarılmıştır¹⁸³. Bu yönetmeliğin 20/a maddesi uyarınca, "İşveren bir ay içinde gerek kendisinin çalıştırdığı gerekse İş Kanunu'nun 7.maddesine göre iş görme edimini yerine getirmek üzere başkasına devrettiği sigortalıların; ... Aylık Prim ve Hizmet Belgesini en geç ait olduğu ayı izleyen ayın sonuna kadar ilgili üniteye vermekle veya APS, iadeli taahhütlü veya taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür."

Yönetmeliğin 21.maddesinde ise işlemlerin elektronik ortamda yapılması düzenlenmiştir. Bu hükme göre "Kurumun prim tahsilatı, tescil, tahsis ve sağlık hizmetleri uygulamalarından Kurumca tespit edilecek belge ve işlemler, Kurumca belirlenecek usul ve esaslar uyarınca internet ve her türlü elektronik bilgi iletişim, araç ve ortamı ve benzeri araçlar üzerinden yapılabilir ve arşivlenebilir.Elektronik ortamda bilgi ve belge istenebilir veya bilgi ve belge verilebilir. Kurum, faaliyetleriyle ilgili belgelerin asıllarını veya mümkün olmadığı hallerde doğruluğundan şüphe

¹⁸³ RG.16.01.2004, 25348

duyulmayacak kopyalarını ve yazıların makine ile alınmış suretlerini saklamak zorundadır. Bu belgeler mikrofilm, mikro fiş şeklinde veya elektronik, manyetik ve benzeri ortamlarda saklanabilir. Elektronik veya bilgi işlem ortamında yapılanlar dahil her türlü işlemlerin veya arşivlenen bilgilerin tespit ve tevsikinde Kurumun kayıtları esas alınır. Bu bilgi ve belgeler adli ve idari merciler nezdinde geçerlidir. Kurum, internet ve her türlü elektronik bilgi iletişim, araç ve ortamı ile benzeri araçlar üzerinden bilgi alışverişinin yapılmasına ilişkin koşulları belirlemek, Kurum ve işveren arasındaki ilişkiler ile tarafların birbirlerine karşı olan hak ve yükümlülüklerini düzenlemek için sözleşmeler yapabilir”

Yönetmelikte belirtilen ve işlemlerin elektronik ortamda yapılmasını düzenleyen hükümlere paralel olarak 5073 sayılı Kanun’un 10.maddesiyle yönetmelikte olduğu gibi 1.5.2004 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 506 sayılı Kanun’un prim belgelerine ilişkin 79.maddesine iki yeni fıkra eklenmiştir.

d. SSK’nın Giderleri

Kurumun giderleri de gelirleri gibi her iki genel müdürlük için ayrı ayrı belirlenmiştir.(4958 s.K. md.19)

SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü’nün Giderleri

- Sosyal sigorta giderleri
- Genel yönetim giderleri
- Faiz giderleri
- Ve diğer giderler

SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü’nün Giderleri

- SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü’nce yapılan sigorta primleri takip ve tahsil hizmetlerine karşılık ilgili genel müdürlüğe yapılan aktarımlar
- Sağlık tesisleri giderleri
- Kurum dışından satın alınan sağlık hizmetleri giderleri

- Genel yönetim giderleri
- Faiz giderleri
- İş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortasından yapılan sigorta yardımları
- Ve diğer giderler

Tablo 2. Kurum 2002 Yılı Giderleri
(Milyon TL.)

GİDERLER	GİDERLER TOPLAMINA ORANI %	TUTARI
I. Sosyal Sigorta Giderleri	77.62	10.122.809.727,2
II. Sağlık Tesisleri Giderleri	19.41	2.532.071.122,8
III. Stok Sayım Farkları	-	28,0
IV. Genel Yönetim Giderleri	1,45	188.729.732,0
V. Faiz Giderleri	-	303.900,5
VI. Komisyon Giderleri	0,39	50.999.944,9
VII. Şüpheli Alacaklar Karş.Gid.	0,68	88.108.622,4
VIII Arızı Giderler	0,42	54.264.242,1
IX. Maddi Duran Varlık.Say.Nok.	-	44.572,4
X. Masraf İştirakleri	-	1.965,1
XI. Diğer Giderler	0,01	1.398.068,9
	0,02	2.815.175,3
TOPLAM	100	13.041.547.101,6
Karşılıklardan Temin Olunan		1.491.508.812,6
		11.550.038.289,0

Kaynak :SSK 2002 Yılı Faaliyet Raporu

Kurum Gider Tablosu incelendiğinde Kurum giderleri içinde en önemli yeri %77,62 oranı ile sosyal sigorta giderleri oluşturmaktadır. Sosyal sigorta giderleri, 506 sayılı yasanın öngördüğü sağlık yardımları, iş göremezlik ödeneği, aylık, toptan

ödeme ve benzeri yardımların toplamını ifade eder. Kurumun diğer bir önemli harcama kalemi ise sağlık tesisleri giderleridir. Sağlık tesislerine ilişkin olarak yapılan harcamalar içinde de en önemli yeri ilaç harcamaları oluşturmaktadır. Kurum 2002 yılında kendi sağlık tesislerinde 1.553.767.443.5 milyon TL.lik, hariçteki eczanelerde de 324.790.778.1 milyon TL.lik olmak üzere toplam 1.8781555.221.6 milyon TL.lik ilaç sarfiyatında bulunmuştur¹⁸⁴.

e. SSK'nın Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Sosyal sigorta sisteminde risklerin özelliklerinden dolayı zaman içerisinde bir kaynak birikimi olmaktadır. Özellikle uzun vadeli sigorta kollarında (yaşlılık, malüliyet ve ölüm sigortalarında) toplanan primler önemli miktarda kaynak birikimi (Sosyal sigorta fonları) sağlamaktadır. İşte Kurumun bu şekilde oluşan fonları ile diğer kaynaklarının, sigortalılara yapılacak yardımları yeterli ve sürekli kılabilme açısından, iyi değerlendirilmesi çeşitli yatırımlara yönlendirilerek bunlardan da kazanç sağlanması gerekir.

4958 sayılı SSK yasasının 19.maddesinde Kurum gelirlerinin değerlendirilmesi ile ilgili belli ilkelere yer verilmiştir. Buna göre "Kurumun elde ettiği her türlü gelirlerin riskin dağıtılması ilkesi ve basiretli yönetim kurallarına göre Kurum lehine en yüksek getiriye sağlayacak şekilde yönetilmesi esastır. Kurum gelirleri ve zorunlu ödemeler için bulundurulması gereken nakit ve benzeri varlıkların değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar, Kurum, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, T.C. Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı'nca ortaklaşa hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir.

Kurumun sahibi bulunduğu taşınmazların kira artış oranları, her yıl Maliye Bakanlığı'nca belirlenen kira artış oranlarından az olmamak üzere rayiç veya emsal değerle belirlenir.

Kurum giderlerini artıracak borçlanma veya diğer herhangi bir yasal düzenleme yapılırken bu düzenlemenin Kuruma getireceği mali yükü karşılayacak kaynağın gösterilmesi zorunludur."

¹⁸⁴ SSK 2002 Yılı Faaliyet Raporu, s.166 vd.

Kurum gelirleri ile varlıklarının değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasların bu şekilde emredici kurallarla düzenlenmiş olması Kurum gelirlerinin siyasal iktidarlar tarafından amaçları dışında ve düşük verimli alanlarda kullanılmasını önlemek düşüncesinden kaynaklanmaktadır.

4792 sayılı Kanun döneminde SSK, fonlarını Milli Bankalara yatırarak, devletin çıkardığı tahviller, gelir ortaklığı ve hisse senetleri ve taşınmazlar satın alarak konut kredisi vererek, tüzel kişiliğe sahip müessese, ortaklık veya şirket kurarak veya kurulmuş bulunanların hisse senetlerini veya ortaklık paylarını satın alarak değerlendirmiştir.

Esas itibariyle fonların kullanılmasında, etkinlik, likidite, güvenilirlik ve verimlilik gibi kriterlere göre hareket edilmesi gerekir. Fakat fonların iktisadi açıdan verimsiz alanlarda değerlendirilmesi, Kurumun mali açıdan özerk olmasına ve fonların hangi alanda kullanılacağı kanunla önceden belirlenmiş olmasına rağmen siyasal iktidarların fonları amaçları dışında kullanması ve fonların karlı yatırımlardan ziyade devlet tarafından ucuz maliyetle iç borçlanma finansmanında kullanılması Kurumun yıllarca zarar etmesine neden olmuştur.

Sosyal sigorta sisteminde sigortacılık, belli aktüeryal dengelere göre nimet-külfet dengesi gözetilerek yapılandırılmaktadır. Ancak Türkiye’de sosyal sigortanın bu yönü görmezden gelinerek popülist politikalarla Kurum kaynaklarına müdahale edilmiş, fonlar diğer kamu kurum ve kuruluşlarına çok düşük getirilerle kullandırılmıştır. Bu durum yukarıda da işaret edildiği gibi Kurumun yıllarca zarar etmesine, finansal yapısının bozulmasına ve Hazine yardımına muhtaç bir duruma gelmesine yol açmıştır. Bu nedenle bugün için yapılması gereken Kurumun idari ve mali özerkliğinin uygulamada gerçek anlamda hayata geçirilmesi ve Kurum gelirlerinin SSK 19.maddede de belirtildiği üzere Kurum menfaatleri doğrultusunda en yüksek getiriye sağlayacak alanlarda değerlendirilmesidir. Ayrıca Kurumun aktüeryal dengesini bozacak, sosyal sigortacılık ilkeleri ile bağdaşmayan müdahalelerden de uzak durulmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN İŞLEVLERİ (KURUMUN İFA ETTİĞİ FONKSİYONLAR) VE DENETİMİ

I. GENEL OLARAK

Çalışmamızın bu bölümünde kanunların, bir sosyal güvenlik kuruluşu olarak Kuruma yüklediği görevleri inceleyeceğiz. Bilindiği gibi Sosyal Sigortalar Kurumu, bireyler için anayasal bir hak, devlet için de yerine getirilmesi gerekli anayasal bir ödev olan sosyal güvenlik hizmetini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Biz de bu bölümde esas olarak Kurumun bu temel işlevini, yani ilgili kanunlar çerçevesinde sigortalılara sağladığı sosyal güvenlik hizmetlerini inceleyeceğiz. Ancak Kurumun sigortalıların sosyal güvenliğini sağlama faaliyeti yanında başkaca faaliyetleri de bulunmaktadır. Bu nedenle Kurumun bu tali faaliyetlerine de ayrıca değineceğiz.

Sosyal Sigortalar Kurumu, bir hizmet akdine dayalı olarak çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamakla görevlendirilmiş bir kuruluştur. 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 1.maddesinde bu durum “ Kurum 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olan sigortalıların sosyal güvenliklerini bu kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde yerine getirmek ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kurulmuştur” şeklinde ifade edilmiştir.

4958 sayılı Kanunun 1.maddesine göre Sosyal Sigortalar Kurumunun temel işlevi, belirtilen kanunlar kapsamında kalan sigortalıların sosyal güvenliklerini sağlamaktır. Bu anlamda SSK, bir hizmet akdine dayalı olarak gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan işçilere (sigortalılara) sosyal güvenlik yardımları sağlamaktadır. 506 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve sonradan çıkarılan özel kanunlarla bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanların da bir bölümü 506 sayılı Kanun kapsamındaki riskler açısından

kısmen veya tamamen sosyal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu arada sigortalıların yanı sıra aile bireylerine de belirli koşullarla bu yardımlardan yararlanma imkanı sağlanmıştır. Son olarak 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile sosyal güvenlik kurumlarının kapsamı dışında kalan süresiz tarım işçileri de 506 sayılı yasaya paralel olarak sosyal sigortaların kapsamına alınmışlardır¹⁸⁵.

II. SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN İŞLEVLERİ

Sosyal sigortaların uygulanabilmesi için Sosyal Sigortalar Kurumuna kanunla birtakım görevler yüklenmiştir. Bunlar işyerlerini kapsama alma, sağlık tesisleri kurma ve işletme, işyerlerini denetleme ve sigortalılara, kanunun kapsamına aldığı riskler için öngörülen sigorta yardımlarında bulunma (sağlık ve parasal yardımlar) gibi görevlerdir.

A. İş Yerlerini Kapsama Alma

İşveren işyerini ve burada çalıştırdığı sigortalıları süresi içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür. Ancak işveren bu ödevini yerine getirmemiş olsa bile zorunluluk ilkesinin bir gereği olarak sigortalılar ve işyeri sigortalıların işyerinde çalışmasıyla birlikte kendiliğinden kanun kapsamına girmiş olur¹⁸⁶.

Kurum şikayet yoluyla veya memurları aracılığıyla yaptığı kontroller sonucu bildirilmeyen bir işyeri ortaya çıkarırsa burayı kapsama alır ve durumu işverene bir yazı ile bildirir.(SSK md. 132.)

B. Sağlık Tesisleri Kurma ve İşletme

Sosyal Sigortalar Kurumunun diğer bir önemli görevi iş kazası veya meslek hastalığına uğrayan, hastalanan, sakatlanan, doğum yapan sigortalılar ile bunların eş, çocuk, ana ve babalarına sağlık yardımları sağlamaktır. Bunun için SSK md.123. Kuruma sağlık hizmetlerini yerine getirebilmesi için gerekli sağlık tesislerini kurma ve

¹⁸⁵ GÜZEL / OKUR, age.s.76; TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s.165 vd.

¹⁸⁶ TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s.211

gerekli sözleşmeleri yapma görev ve yetkisini vermiştir. Bu maddeye göre Kurum; hastane, sanatoryum, prevantoryum, yataklı ve yataksız dispanser, sağlık istasyonu, eczane vb. müesseseler işletebileceği gibi gerekli gördüğü yerlerde hastane, eczane, hekim, eczacı ve ebelerle ve diğer gerçek veya tüzel kişilerle sözleşmeler yapmaya da yetkilidir.

Ayrıca Kurum, lüzum gördüğü takdirde her çeşit yataklı ve yataksız sağlık tesislerinde eczane kurup işletebilir, kanunlar tarafından kendisine verilmiş bulunan görevleri yerine getirebilmek ve sağlık yardımlarını yapabilmek için ecza dolabı açabilir, ilaç fabrikaları da kurabilir.

Kurum, sigortalıları sağlık durumlarını kontrol amacıyla istediği zaman sağlık muayenesine tabi tutabileceği gibi koruyucu hekimlik bakımından her türlü koruyucu önlemi de alabilir.(SSK md.124.)

Kurum kendisine bildirilen olayın iş kazası sayılıp sayılmayacağı hakkında bir karara varabilmek için gerekirse soruşturma yapabilir (SSK.29. m.) Aynı şekilde meslek hastalığı ile ilgili bildirimler üzerine de gerekli incelemeleri direkt olarak yapabilir.(SSK md.30.)

Kurumun 2002 Yılı Faaliyet Raporuna göre 121 genel dal hastanesi (hizmet, bölge, eğitim) 24 özel dal hastanesi (hizmet, meslek, eğitim) 207 dispanser, 215 sağlık istasyonu, 6 dispanser ve ağız-diş sağlığı merkezi, 8 ağız diş sağlığı merkezi ve 2 dispanser ve hemodiyaliz merkezi ile sosyal sigortalar kapsamında yer alan kişilere sağlık hizmeti vermektedir.

Kurum tarafından işletilen hastane ve sağlık tesisleri ile ilgili olarak zaman zaman eleştiriler olmaktadır. Kurumun hizmetlerinden yararlananlar kuyruklardan, sağlık tesislerinde yeterli ilgiyi görmemekten, tedavi ve ameliyatlar için aylar sonrasına gün verildiği konusunda yakınmalar olmaktadır. Buna bağlı olarak da SSK'nın hastane işletmeciliğinden vazgeçmesi ve sağlık hizmet satın almasının daha uygun olacağı dönem dönem dile getirilmektedir. Bu durumda, Kurum özel sağlık kuruluşları ve serbest meslek sahibi doktorlarla ya da bunların bağlı oldukları

mesleki örgütlerle sözleşme yapacaktır. Günümüzde genellikle sağlık kuruluşları ile sözleşme yapma yoluna gidilmektedir¹⁸⁷.

Sigortalıların kapı kapı dolaşmaları, ancak aynı bölgedeki işyeri, sağlık istasyonları, dispanserler ve hastanelerin sıkı işbirliği içinde çalışmaları ile önlenebilir. Aynı bölgedeki kurumların kaynaklarının ortak bir biçimde kullanılması sağlık hizmetlerini hızlandıracak, kalitesini artıracak ve ucuzlaştıracaktır¹⁸⁸.

Son dönemlerde Kurum sağlık tesislerinde telefonla randevü alarak muayene olma uygulaması başlatılmış, hastanelerdeki kuyruklar azaltılabiliştir.

C. İş Yerlerini Denetleme

Kurum, memurları aracılığıyla Sosyal Sigortalar Kanunu'na uyulmasını sağlamak amacıyla işyerlerini denetleme yetkisine sahiptir. Kurumun denetleme yetkisine sahip memurları (sigorta müfettişleri) bu görevlerinde İş Kanunu'nda belirtilen teftiş, kontrol ve denetleme yetkilerine sahiptir. (SSK md.130)

4447 Sayılı Kanunla¹⁸⁹ SSK 130.maddede yapılan değişiklikle Kurumun işyerlerini denetleme görev ve yetkisine işlerlik kazandırmak ve sigortasız çalışanları etkili biçimde tespit etmek amacıyla Yönetim Kurulu kararı ile belirli sürelerle görevlendirilecek Kurum memurlarına da denetim ve tespit görevi yapma olanağı sağlanmıştır¹⁹⁰. Sadece Kurum müfettişleri değil genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetimle ilgili elemanları da kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve inceleme sırasında çalıştırılanların sigortalı olup olmadıklarını tespit etmekle ve Kuruma bildirmekle görevli ve yetkili kılınmışlardır. Kurum, bu bildirimler üzerine gerekli yasal işlemleri yapar.

¹⁸⁷ CENTEL, Yapısal Değişim, s.129

¹⁸⁸ GÖKÇAY, İrfan / ÇEVİK, Hikmet, Kamu Sağlık Hizmetlerinin Özelleştirilmesine Karşı İlike ve Politikalar, İstanbul Tabip Odası SSK Komisyonu Finansman Çalışma Grubu Raporu, s.10

¹⁸⁹ RG.08.09.1999, 23810

¹⁹⁰ TUNCAY, Sosyal Güvenlik,s.214

D. İşsizlik Sigortası Primlerini Tahsil Etmek ve Fona Aktarmak

4447 sayılı Kanun ile İşsizlik Sigortası primlerinin işçi ve işveren paylarının toplanması görevi Sosyal Sigortalar Kurumu'na verilmiştir.4447 sayılı Kanun'un 49.maddesine göre;

“İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme zammı, faiz ve cezaların Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Sigortalar Kurumu yetkili ve sorumludur.”

Kurum bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme zammı, faiz ve cezaları, ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın 15'ine kadar İŞ-KUR ile yapılacak protokolde öngörülen esaslar çerçevesinde İşsizlik Sigortası Fonuna aktarır.

E. Sigortalılara Sosyal Sigorta Yardımlarında Bulunma

Sosyal Sigortalar Kurumu, Sosyal Sigortalar Kanunu ile teminat altına alınmış olan risklerin gerçekleşmesi halinde sigortalılara, kanunda öngörülen sigorta ve sağlık yardımlarını yapmakla da görevlidir.

Kurumun sigortalılara sağladığı sigorta yardımlarının kapsamı ve niteliği kapsama alınan sosyal risklere bağlı olarak farklılık göstermektedir. Bu nedenle söz konusu yardımları, teminat altına alınmış olan sosyal risklerle birlikte ele alıp inceleyeceğiz.

Sosyal Sigortalar Kanunu iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm risklerini kapsamına almıştır. Bu sigorta kollarını sigortalılara sağladıkları sosyal sigorta yardımları ile kanundaki sıralamasına uygun olarak inceleyelim.

1. İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları Sigortası

İş kazası ve meslek hastalığı tek bir sigorta kolu olarak 506 sayılı Kanunun 11.maddesinde düzenlenmiştir.

a. İş Kazası

506 sayılı Kanunun 11.maddesine göre iş kazası, aşağıdaki hal ve durumlardan birinde meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedence veya ruhça arızaya uğratan olaydır:

- Sigortalının işyerinde bulunduğu sırada
- İşveren tarafından yürütülmekte olan iş dolayısıyla
- Sigortalının işveren tarafından görev ile başka bir yere gönderilmesi yüzünden asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda
- Emzikli kadın sigortalının çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda
- Sigortalının işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere toplu olarak götürülüp getirilmeleri sırasında

Kanun burada iş kazasının bir tanımını yapmamıştır. Daha çok bir kazanın ne gibi hal ve koşullarda bir iş kazası sayılacağını belirlemeye yönelik kimi unsurlardan söz etmektedir. Doktrinde iş kazası, "sigortalının işverenin otoritesi altında bulunduğu bir sırada gördüğü iş veya işin gereği dolayısıyla aniden ve dıştan meydana gelen bir etkenle onu bedence veya ruhça zarara uğratan bir olay" şeklinde tanımlanmaktadır¹⁹¹.

Bu tanıma göre iş kazasının unsurlarını şu şekilde belirlemek mümkündür:

- Kazaya uğrayanın 506 sayılı Kanun anlamında sigortalı sayılması
- Sigortalının kazaya uğraması,
- Sigortalının uğradığı kaza sonucu bedensel veya ruhsal bir zarara uğraması
- Kaza ile sigortalının uğradığı zarar arasında bir nedensellik bağının bulunması

¹⁹¹ TUNCAY, age.s.219; TUNÇOMAĞ, age.s.259; ŞAKAR, age.s.105; GÜZEL / OKUR, age.s.188

b. Meslek Hastalığı

Meslek hastalığı 506 sayılı Kanunun 11/B maddesinde “sigortalının çalıştırıldığı işin niteliğine göre tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, sakatlık veya ruhi arıza halleri” olarak tanımlanmıştır.

Meslek hastalığı, doktrinde de işçinin, işverenin emir ve talimatı altında çalışmaktayken işin niteliğine veya yürütme koşullarına göre tekrarlanması nedeniyle maruz kaldığı bedeni veya ruhi arıza şeklinde tanımlanmıştır¹⁹².

Meslek hastalığının unsurları şunlardır:

- Sigortalı olma
- Hastalık veya sakatlığın yürütülen işin sonucu olarak ortaya çıkması
- Uzun bir zaman diliminde meydana gelmesi
- Hastalığın, Sosyal Sigorta Sağlık İşlemleri Tüzüğünde ve buna ekli Meslek Hastalıkları Listesinde yer alması ve bu listede belirtilen süre içinde ortaya çıkması,
- Sigortalının bedence veya ruhça bir zarara uğraması

506 sayılı Kanunun 11.maddesinin son fıkrasına göre “Bu Kanuna göre tespit edilmiş olan hastalıklar listesi dışında herhangi bir hastalığın meslek hastalığı sayılıp sayılmaması konusunda çıkabilecek uyuşmazlıklar, Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu’nca karara bağlanır”

Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu tarafından verilen kararlara karşı ilgililer İş Mahkemesine başvurabilir.

c. İş Kazası ve Meslek Hastalığından Sağlanan Yardımlar

2925 sayılı Tarım İşçileri SSK kapsamına giren sigortalının iş kazasına ya da meslek hastalığına uğraması halinde sağlık yardımı, sürekli işgöremezlik geliri bağlanması, protez araç gereç takılması, ölümünde hak sahiplerine cenaze gideri

¹⁹² TUNCAY, age.s.227;TUNÇOMAĞ, age.s.262; ŞAKAR, age.s.156; GÜZEL / OKUR, age.s.200

verilmesi ve gelir bağlanması gibi yardımlar yapılır. Tarım sigortalısının bu yardımlardan yararlanabilmesi için iş kazasının olduğu tarihten en az üç ay önce sigortaya tescil edilmesi ve sigortalılığın devam ediyor olması şarttır.(2925 s.K. md.7)

506 sayılı Kanun kapsamına giren sigortalıların iş kazası veya meslek hastalığına uğramaları halinde sigortalıya veya hak sahiplerine sağlanan yardımlar SSK 12.maddede belirtilmiştir. Belirtilen yardımların bir kısmı aynı yardım niteliğindeki sağlık yardımları bir kısmı da parasal yardımlardır.

1. Sağlık Yardımları

Sağlık yardımları, sigortalının sağlığını koruma, çalışma gücünü yeniden kazandırma ve kendi ihtiyaçlarını görme yeteneğini artırma amacı güden yardımlardır.(SSK md.13/son)

Sağlık yardımları, iş kazasında kazanın meydana geldiği, meslek hastalığında ise sigortalının tedaviye alındığı tarihten itibaren başlar. İş kazasına uğrayan veya meslek hastalığına yakalanan sigortalıların sağlık durumunun gerektirdiği sürece de devam eder.(SSK md.14)

İş kazası ve meslek hastalığı halinde sigortalıya şu sağlık yardımları sağlanır:

- Hekime muayene ve tedavi ettirilmesi (SSK md. 13/A)
- Tedavi süresince gerekli ilaç ve iyileştirme araçlarının sağlanması (SSK md.13/A)
- Protez araç ve gereçlerinin sağlanması (SSK md.12/D)
- Tedavi için yurt içinde başka bir yere veya yabancı ülkeye gönderilmesi (SSK md.12/E)
- Rehabilitasyon (SSK md.13/son,122)
- Dinlenme evinde yatırılma (SSK md. 14/2)

2. Parasal Yardımlar

Parasal yardımlar, uğradığı iş kazası veya yakalandığı meslek hastalığı sonrası işgöremez duruma düşen sigortalıya ücret kaybını önlemek belirli bir ekonomik güvence sağlamak amacını taşır. Bu anlamda sigortalıya geçici işgöremezlik ödeneği ve sürekli işgöremezlik geliri ödenir. Ölümü halinde, ailesine cenaze giderleri yardımı yapılır; eş ve çocuklarına, ana ve babasına gelir bağlanır.

Geçici işgöremezlik ödeneği, iş kazası veya meslek hastalığına uğrayan sigortalının çalışmadığı süre içindeki ücret kaybını kısmen gidermek amacına yöneliktir. Sigortalının bu ödeneye hak kazanabilmesi için sigortalı olması yeterlidir ayrıca belirli bir süre prim ödemiş olma vs. bir şart aranmaz. Geçici işgöremezlik ödeneği, işgöremezlik halinin başladığı tarihten sigortalının yeniden çalışabilir duruma geleceği tarihe kadar ödenir.(SSK md.16.) Geçici işgöremezlik ödeneğinin miktarı sigortalının günlük kazancı esas tutularak belirlenir.

Sürekli iş göremezlik gelirine, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu, meslekte kazanma gücünü en az % 10 oranında yitirdiği, Kurum tarafından saptanmış olan sigortalılar hak kazanır.(SSK md. 19/1)

Sürekli işgöremezlik geliri ömür boyu sürer, buna hak kazanmak için sigortalı olma dışında ek bir şart aranmaz.

Sürekli işgöremezlik geliri, sigortalının meslekte kazanma gücünü kısmen veya tamamen yitirmiş olmasına göre hesaplanır. Meslekte kazanma gücü %10 – 100 arasında eksilmişse işgöremezlik kısmi, %100 eksilmişse tamdır.(SSK 20/1.)

2. Hastalık Sigortası

Hastalık sigortası, hastalanan sigortalıya veya onun aile bireylerine iyileşmelerini sağlamak için bir yandan sağlık yardımları sağlayan ve bir yandan da sigortalıya iş göremediği süre boyunca para yardımı yapan sosyal sigorta koludur¹⁹³.

¹⁹³ TUNCAY, age.s.241

Hastalık sigortası, Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 32 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. 32.maddeye göre hastalık sigortası, sigortalının veya aile bireylerinin, iş kazası ve meslek hastalıkları dışında kalan hastalık, kaza ve sakatlık hallerini kapsar. 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu da hastalık sigortasını 13 ve devamı maddelerinde 506 sayılı yasaya paralel şekilde düzenlemiştir.

Kanun burada bir ayırım ve sınırlama getirmediğinden sigortalıyı veya aile bireylerini bedensel veya ruhsal yönden zarara uğratan her durum, hastalık sigortası kapsamında kalır.

Sigortalının, hastalık sigortası kapsamında belirlenen sağlık yardımlarından yararlanabilmesi için hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki bir yıl içinde en az doksan gün hastalık sigortası primi ödemiş olması gerekir.Tedavisi yabancı bir ülkede yapılacak sigortalıların ise hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki bir yıl içinde en az 300 gün hastalık sigortası primi ödemiş olmaları gerekir.

Hastalık sigortası yardımlarından yararlanabilmek için;

- Hastalık olgusunun ortaya çıkması,
- Hastalanan kişinin sigortalı veya sigortalının yakını olması ya da sosyal sigortalar mevzuatına göre gelir almakta olması,
- Belli bir süre prim ödenmiş olması ve
- Kuruma müracaat edilmesi gerekir.

Hastalık sigortası kapsamında sigortalılara sağlanan yardımların bir kısmı sağlık yardım ve hizmetleri bir kısmı da nakdi yardım şeklindedir.

a. Sağlık Yardımları

Hastalık sigortasından yapılan sağlık yardımları, mal ve hizmet biçiminde ortaya çıkan yardımlardır¹⁹⁴. Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 32 ve 33. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde hastalık sigortasından sağlanan yardımların, iş kazaları ile meslek hastalıkları sigortasından sağlanan yardımlarla paralellik taşıdığı görülür. Hastalık sigortası kapsamında sigortalıya;

¹⁹⁴ GÜZEL / OKUR, age.s.247

- Hekime muayene ve tedavi ettirme,
- Tedavi süresince gerekli ilaç ve iyileştirme araçlarını sağlama,
- Protez araç ve gereçlerini sağlama,
- Muayene ve tedavi için başka yere gönderme ve
- Yabancı ülkede tedavi ve muayene ettirme gibi sağlık yardımları sağlanır.

Belirtilen sağlık yardımlarından sadece sigortalı değil sigortalının eşi ve geçindirmekle yükümlü olduğu çocukları ile ana ve babası da yararlanır. Ancak bunun için sigortalının, hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki bir yıl içinde en az 120 gün hastalık sigortası prim ödemiş olması gerekir.

Hastalık sigortasından yararlanacak çocuklar, 18 yaşını; ortaöğrenim yapıyorsa 20 yaşını; yükseköğrenim yapıyorsa 25 yaşını doldurmamış veya 18 yaşını doldurmuş olup da çalışamayacak durumda malûl olan erkek çocukları ile yaşları ne olursa olsun evli bulunmayan ve sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı olarak çalışmayan kız çocuklarıdır. (SSK md 106.)

SSK md.34/1'e göre sağlık yardımları, sigortalının iyileşmesine kadar devam eder. Ancak bu yardımlar sigortalının Kurumca tedavi altına alındığı tarihten başlayarak iki ayı geçemez. Eğer tedaviye devam edildiği takdirde malûllük halinin önlenebileceği veya önemli oranda azaltılabileceği Kurum sağlık tesisleri sağlık kurulu raporları ile anlaşılırsa bu süre uzatılır.

b. Parasal Yardımlar

Hastalığı nedeniyle çalışamayan ve bu yüzden gelir kaybına uğrayan sigortalıya bu geçici gelir kaybını önlemek amacıyla geçici işgöremezlik ödeneği verilir. Geçici işgöremezlik ödeneği sadece sigortalılara ödenir, sağlık yardımlarından yararlanan diğer kimseler geçici işgöremezlik ödeneğinden yararlanamaz.

2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'na bağlı süreksiz tarım çalışanları da hastalıkları halinde geçici işgöremezlik ödeneğinden yararlanamaz.(2925 s.k. md.13.)

Geçici işgöremezlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalının geçici işgöremezliğin başladığı tarihten önceki bir yıl içinde en az 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş olması ve Kurum sağlık kurullarından veya doktorlarından iki günden fazla süreli dinlenme raporu almış olması gerekir.

Geçici işgöremezlik ödeneği, işgöremezliğin üçüncü gününden başlamak üzere her gün için ödenir.(SSK 37.md)

Geçici işgöremezlik ödeneğinin miktarı sigortalının tedavisinin yapılış tarzına göre farklılık gösterir. Sigortalı, sağlık tesislerine yatırılmak veya bakımı Kurumca sağlanarak kaplıca veya içmelere gönderilmek yoluyla tedavi ettirildiği takdirde miktarı günlük kazancının yarısı; ayakta tedavi ettirildiğinde ise 2/3'üdür.

3. Analık Sigortası

Analık, bir risk olarak sigortalı anne için gelir azalması, kesilmesi ve gider artışına neden olurken sigortalının eşinin anne olması durumunda da sigortalı için gider artışına neden olmaktadır¹⁹⁵. Bu anlamda analık sigortası, sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan karısının hamileliği ve doğum yapması nedeniyle ona sağlık yardımları yapılmasını ve bu yüzden uğranılan gelir kayıplarını karşılamayı amaçlar¹⁹⁶.

Analık sigortası yardımlarından yararlanabilmek için şu koşulların gerçekleşmesi gerekir:

- Analık durumunun ortaya çıkması,
- Ananın sigortalı olması veya sigortalı erkeğin karısı olması,
- Belirli bir süre prim ödenmiş olması ve
- Kuruma başvurulması

Analık sigortası yardımlarından faydalanabilmek için doğum yapan sigortalı kadın ise doğumdan önceki bir yıl içinde en az 90 gün; sigortalı erkeğin sigortalı olmayan karısı ise doğumdan önceki bir yıl içinde en az 120 gün analık sigortası

¹⁹⁵ ARICI, Sosyal Güvenlik, s.194

¹⁹⁶ TUNCAY, age.s.252

primi ödenmiş olmalı ve sigortalının doğum yapan kadınla doğumdan önce evlenmiş olması gerekir.(SSK md. 48.)

Analık sigortası primleri sadece işveren tarafından ödenir.(SSK md.73/C)

Analık sigortasından sağlanan yardımlar, sağlık yardımları ve parasal yardımlardır. Bu yardımlardan sadece sigortalı kadınla sigortalı erkeğin, sigortalı olmayan karısı yararlanır.

a. Sağlık Yardımları

Analık sigortası kapsamında sağlanan sağlık yardımları gebelik sağlık yardımı (SSK md. 44) doğum sağlık yardımı (SSK md.45) ve yurt içinde başka yere göndermedir.

Ancak gebelik ve doğum sağlık yardımlarının Kurum tarafından sağlanmalarının olanaksız olduğu yer ve hallerde bu yardımlar yerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca onanacak bir tarife göre maktu para yardımı yapılır. (SSK md.46)

b. Parasal Yardımlar

Analık sigortası kapsamında sağlanan parasal yardımlar geçici işgöremezlik ödeneği ve emzirme yardımudur.

Geçici işgöremezlik ödeneği sadece sigortalı anaya sağlanan bir yardımdır. Bunun için doğumdan önceki bir yıl içinde en az 120 gün analık sigortası primi ödenmiş olmalıdır. Bu durumda Sigortalı anaya, doğumdan önceki ve sonraki 8'er haftada çalışmadığı her gün için geçici işgöremezlik ödeneği ödenir. Miktarı sigortalının günlük kazancının 2/3'üdür. Bu ödenek hiçbir şekilde kesilmez.(SSK md. 49)

Emzirme yardımı ise hem sigortalı kadına hem de sigortalı olmayan karısının doğum yapması halinde sigortalı erkeğe yapılır. Emzirme yardımı için belli bir süre prim ödemiş olmanın yanı sıra çocuğun ölü doğmamış olması da gerekir.

Emzirme yardımı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından onanacak bir tarifeye göre her bir çocuk için ödenir. (SSK md. 47)

Analık sigortasında, sigortalılık niteliğinin yitirilmesi halinde de belli koşullara bağlı olarak sağlık ve para yardımlarının yapılması mümkündür.(SSK md. 51)

4. Malüllük (Sakatlık) Sigortası

Malüllük sigortası, bazı nedenlerle çalışma gücünü kısmen veya tamamen yitiren bu nedenle ekonomik durumu sarsılan sigortalıya maddi destek sağlamaya yönelik bir sigorta koludur. Böylece sakatlığı nedeniyle çalışamayan ve ücretinden mahrum kalan sigortalıya kazanamadığı ücreti, malüllük sigortası tarafından gelir olarak ödenir.

Malüllük sigortasından yardıma hak kazanabilmek için ;

- Malül (sakat) olma. Kanunda üç tür sakatlık hali öngörülmüştür. Bunlar sebebi ne olursa olsun çalışma gücünün en az 2/3 oranında kaybedilmesi; iş kazası veya meslek hastalığı dolayısıyla meslekte kazanma gücünün en az % 60 oranında yitirilmesi ve SSK 34.madde uyarınca yapılan tedavi sonunda Kurum sağlık tesisleri sağlık kurullarınca düzenlenecek raporlarda çalışma gücünün en az 2/3 oranında yitirildiğinin tespit edilmesi halleridir.(SSK md. 53)
- Belli bir süre sigortalı olma ve prim ödeme. Kurumla sigortalı arasında belli süreli bir bağlantının olması gerekir. SSK 54.maddeye göre toplam 1800 gün prim ödenmiş olması veya en az beş yıldan beri sigortalı olup her yıl için ortalama 180 gün prim ödenmiş olması gerekir.
- İşten ayrılma ve Kuruma başvurma gibi koşulların yerine getirilmesi gerekir.

Malüllük sigortası kapsamında sigortalılara sağlanan asıl yardım malüllük aylığı bağlanmasıdır. Ancak malüllük aylığının yanı sıra bunlara sağlık yardımlarıyla rehabilitasyon hizmetleri sağlanır ve sosyal yardım zammı ödemesi de yapılır.

Malüllük aylığı almaya hak kazanan sigortalıya yıllık kazancının % 60'nın yarısı oranında malüllük aylığı bağlanır. Sigortalı başka birinin yardımına muhtaç ise bu oran % 70'e çıkarılır.(SSK md.55) Bu esaslar 2925 sayılı Tarım İşçileri SSK

uyarınca bağlanacak malüllük aylıkları için de geçerli olacaktır.(Tarım İşçileri SSK md.39)

Bağlanan malüllük aylığı sigortalının sağlığında meydana gelen değişikliklere göre artırılabilir, azaltılabilir veya kesilebilir.

5. Yaşlılık Sigortası

Yaşlılık sigortası, yaştan ilerlemiş olması nedeniyle çalışma gücünün azalmasından veya kaybindan dolayı dinlenme gereği duyan sigortalıya yaşamının işgöremediği geriye kalan kısmı için yardım etme, geçimini sağlayacak sürekli bir gelir sağlama amacıyla olan bir sigorta koludur¹⁹⁷.

Bu sigorta kolundan yardıma hak kazanabilmek için

- Belirli bir yaşa ulaşmak,
- Belirli bir süre sigortalı olmak,
- Belli bir süre prim ödemiş olmak,
- İşten ayrılmak ve
- Kuruma başvurmak gibi şartları yerine getirmek gerekir.

Bugün için 4447 sayılı Kanun ile değiştirilen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 60.maddesinin A bendine göre 8.9.1999'dan sonra ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylığına hak kazanabilmeleri için;

Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmaları ve en az 7000 gün (19 yıl 5 ay 10 gün) malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemiş olmaları veya

Kadın ise 58 erkek ise 60 yaşını doldurmaları, 25 yıldan beri sigortalı olmaları ve en az 4500 gün (12 yıl 6 ay) malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemiş olmaları gerekmektedir.

Yaşlılık sigortasından sağlanan temel yardım, sigortalıya yaşlılık aylığı bağlanmasıdır. Ancak aylık bağlanma koşullarını gerçekleştiremeyenlere sigortalı olarak çalıştıkları işten ayrılmaları halinde isterlerse ödemiş oldukları malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri toptan ödeme olarak geri verilebilir. Bunun yanı sıra yaşlılık aylığı almakta olanlara sağlık yardımı yapılması, sosyal yardım zammı

¹⁹⁷ Tuncay, age.s.268

verilmesi, vergi iadesi yapılması ve bazı durumlarda yol parası ve zaruri giderlerin ödenmesi de mümkündür¹⁹⁸.

SSK 63.maddede 3297 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle yaşlılık aylığı almaktayken sigortalı olarak bir işte çalışmaya başlayanlara, yazılı olarak başvurmaları halinde yaşlılık aylıkları, Kuruma sosyal destek primi ödemeleri şartıyla ödemeye devam edilir.

Bir kimse yaşlılık aylığı ile birlikte malüllük aylığına da hak kazanmışsa bu aylıklardan yüksek olanı kendisine ödenir. Aylıklar eşitse sigortalıya sadece yaşlılık aylığı ödenir. Yaşlılık aylığı ile birlikte iş kazası ve meslek hastalığından gelire hak kazanılmışsa bunlardan yüksek olanın tamamı düşük olanın ise sadece yarısı verilir.

6. Ölüm Sigortası

Ölüm sigortası da malüllük ve yaşlılık sigortası gibi uzun vadeli sigorta kollarındandır. Bu sigorta kolunun amacı, sigortalının ölümü halinde geçimi sigortalı tarafından sağlanan aile bireylerinin geleceklerini güvence altına almaktır. Ancak bu sigorta kolunda sigortalının, iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan bir nedenle ölümü halinde geride kalanlara yardımlar sağlanmaktadır. İş kazası ve meslek hastalığı sonucu meydana gelen ölüm olayında geride kalanlara yapılacak yardımlar ve bunların şartları iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında düzenlenmiştir.

Ölüm sigortası yardımlarına hak kazanabilmek için;

- Sigortalının ölümü (İş kazası ve meslek hastalığı dışında bir sebeple)
- Belli bir süre sigortalı olma veya Kurumla ilişkili olma,
- Belli bir süre prim ödemiş olma
- Hak sahiplerinden olma ve
- Kuruma yazılı olarak başvurma gibi şartları yerine getirmek gerekir¹⁹⁹.

Ölüm sigortasından sağlanan yardımlar, ölen sigortalının eşine, çocuklarına, ana ve babasına aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması ile cenaze giderleri karşılığı verilmesi gibi yardımlar yapılmaktadır.(SSK md.65)

¹⁹⁸ GÜZEL / OKUR, age.s.298 vd.

¹⁹⁹ Geniş bilgi için bkz.TUNCAY, age.s.296 vd.; GÜZEL / OKUR, age.s.356

a. Ölüm Aylığı

Ölüm sigortasından aylık bağlanabilmesi için;

Malüllük veya yaşlılık aylığı almaktayken yahut malüllük veya yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanmış olup henüz işlemi tamamlanmamış durumda veya

Bağlanmış bulunan malüllük veya yaşlılık aylığı, sigortalı olarak çalışmaya başlamaları sebebiyle kesilmiş durumda yahut;

Toplam olarak 1800 gün veya en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup sigortalılık süresinin her yılı için ortalama olarak 180 gün malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş durumda bulunmak gerekir. (SSK md.66)

Hak sahiplerine verilecek aylık miktarı bunların tek başlarına veya birlikte aylığı paylaşacak olmalarına göre farklılık teşkil eder²⁰⁰. Eş tek başına hak sahibi olmuşsa aylığın % 75'ini; Çocuklarla birlikte hak sahibi olmuşsa aylığın % 50'sini alır.

Hak sahibi olarak yalnızca çocuklar varsa, her biri aylığın en fazla % 25'ini alır. Çocuklardan sigortalının ölümü ile hem anasız hem babasız kalan veya sonradan bu duruma düşen veya ana ve babaları arasında evlilik bağlantısı bulunmayan veya sigortalı babanın ölümünden sonra anneleri evlenenlerin aylık oranı % 50'ye yükselir.

Hak sahipleri, sigortalının öldüğü ayı izleyen aybaşından itibaren ölüm aylığına hak kazanır.

b. Toptan Ödeme

Ölen sigortalının hak sahiplerinden hiçbirine bazı şartların yokluğu nedeniyle aylık bağlanmadığı takdirde; hak sahiplerine, sigortalının ödemiş olduğu malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası primlerinin belli bir yüzdesi "toptan ödeme" şeklinde dağıtılır. (SSK md.71)

²⁰⁰ **OZANOĞLU**, Teoman, Sosyal Sigortalarda Farklı Göstergelerden Malüllük Yaşlılık ve Ölüm Aylığı Bağlanması Sistemi ve Birlikte Getirdiği Hukuksal Sorunlar, Çimento İşveren, Temmuz 1989, s.4

c. Cenaze Giderleri

Sigortalı olarak çalışırken veya malüllük veya yaşlılık aylığı almaktayken yahut sigortalı olarak çalıştığı işten ayrıldığı tarihten bir yıl geçmeden ölen sigortalının ailesine Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilecek tarife üzerinden cenaze giderleri karşılığı ödenir.(SSK 103/1)

III. SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN DENETİMİ

A. Genel Olarak

SSK'nın faaliyet alanının toplam nüfusun % 50'sini aşan çok geniş toplum kesimlerini yakından ilgilendirmesi ve faaliyetlerinin doğrudan kamu menfaati ile ilgili olması ve nihayet kullandığı mali kaynakların hacminin büyüklüğü (SSK Bütçesi 17 Bakanlığın bütçesinden daha büyüktür ve 2003 yılı itibariyle genel bütçenin % 13'üne denktir.) Kurumun denetimine ayrı bir önem kazandırmaktadır. Bu öneminden dolayı Kurum çok yönlü bir denetime tabi tutulmaktadır²⁰¹.

Sosyal Sigortalar Kurumunun işlem ve faaliyetleri ile ilgili iki yönlü bir denetim söz konusudur. Bunlardan birincisi 506 sayılı Yasa ve buna dayanılarak çıkarılan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanıp uygulanmadığına ilişkin olarak yapılan "iç denetim" ve ikincisi de Kurumun faaliyet ve hesaplarının denetimine ilişkin olarak yapılan "dış denetim"dir. Ayrıca bunlara uyumsuzlukların denetimi açısından yargısal denetim de eklenebilir.

B. İç Denetim

Sosyal Sigortalar Kanunu ve ilgili mevzuatın işverenler tarafından uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi hem sigortalılar hem de Kurum açısından son derece önemlidir. Bu nedenle 506 sayılı Kanun sosyal sigortalar ile ilgili mevzuatın uygulanmasını gözetme ve denetleme görev ve yetkisini Sosyal Sigortalar Kurumuna vermiştir. Bu amaçla Kurum bünyesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı ve

²⁰¹ ALPER, age.s.104

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı gibi denetim birimleri oluşturulmuştur. (4958 s.K.md.9)

Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başkanın emri ve onayı ile Başkan adına Kurumun kendi birimleri ve diğer taraflarla olan ilişkilerinde denetimi sağlar. Teftiş Kurulu Başkanlığı'na bağlı müfettişler Kurumun merkez şubeleri, taşra şubeleri ve acenteliklerinin her türlü işlemlerini memur ve hizmetlilerin görevleri ile ilgili davranışlarını Başkan adına denetler.

Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı da sosyal sigorta mevzuatının uygulanması ile ilgili denetim faaliyetlerini yerine getirmektedir. Sigorta müfettişleri Sosyal Sigortalar Kanunu'nun uygulanması yönünden İş Kanunu'nda belirtilen teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine haizdirler. Müfettişlerce tanzim edilen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir.

Sigortasız çalıştırmanın yaygınlaşması ve müfettiş sayısındaki yetersizlikten kaynaklanan denetim konusundaki sıkıntıların artması üzerine 506 sayılı Kanunun 130.maddesi kapsamında "işyerlerinin mevcut durumları, faal olup olmadıkları, sigortalı çalıştırıp çalıştırmadıkları, çalışanların sigortalılık süreleri ve prime esas kazançları ile prim belgeleri konusunda" denetim görevlerini yerine getirmek üzere Kurumun yoklama memuru da istihdam edebilmesine imkan tanınmıştır.

C. Dış Denetim

Kuruma faaliyet ve işlemleri ile ilgili olarak kendi kendini denetleme yetkisi tanınmamıştır. Bu yetki Kurum dışında bazı organlara, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumuna tanınmıştır.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 24.06.1983 tarih ve 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu Kararname kapsamına giren kurum ve kuruluşları ve bu arada Sosyal Sigortalar Kurumunu iktisadi, mali, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmak ve Başbakanın talimatıyla incelemeler yapmak yetkisine sahip kılınmıştır²⁰². Yüksek Denetleme

²⁰² GÜZEL/OKUR, age.s.141

Kurulunun bu denetim yetkisi 4958 sayılı Yasanın 21.maddesinde de açıkça belirtilmiştir.

4958 Sayılı Kanunun 5.maddesi gereğince Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Kurulundaki görüşmelerin sonuçlarını içeren raporların Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na gönderilmesi gerekir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Kurumun bilanço ve gelir gider hesaplarını da kapsayan yıllık raporu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın da görüşleri ve Kurumun cevapları ile birlikte TBMM Başkanlığı'na sunulur ve Meclis Genel Kurulu'nda görüşülür.

01.04.1981 tarih ve 2443 sayılı Kanunla kurulan ve 1982 Anayasası'nın 108 maddesi ile anayasal bir nitelik kazanan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte Sosyal Sigortalar Kurumunda da her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir.

Kurum aynı zamanda ilgili kuruluşu olarak teşkilatı içinde yer aldığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın denetimine de tabidir. Bu denetim 9.1.1985 tarih ve 3146 sayılı Kanunun, Bakanlığın görevlerini belirleyen 2.maddesi çerçevesinde yapılır. Bu maddeye göre Bakanlık, bağlı kuruluşlar ile bağlı kuruluşun ilgili kuruluşlarının amaçları ve özel kanunları gereğince idare edilmesini sağlamak ve bu kuruluşları denetlemekle görevlidir.

Son olarak Kurumun 4947 sayılı Kanun ile oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunun da denetimine tabi olduğu söylenebilir. Ancak bu denetimin Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği sağlamaya yönelik olarak yaptığı bir gözetim görevi olduğu söylenebilir.(4947 S.K.md.1-2-3)

Görüldüğü üzere Sosyal Sigortalar Kurumunun denetimi tamamen merkezi yönetime bağlı kurullar tarafından yapılmaktadır. Bu durumun Kurumun kanunda ifadesini bulan özerkliğini zedelediği kuşkusuzdur.

D. Yargısal Denetim

Kurum, sigortalı ve işverenin birbirleriyle ve kendileri dışındaki taraflarla ilişkilerinde ortaya çıkan ve idari kararlarla çözülemeyen uyuşmazlıklar yargı organlarınca çözümlenmektedir.

Kurumla ilgili adli uyuşmazlıklar, ilk derece mahkemesi olarak İş Mahkemelerinde, idari uyuşmazlıklar ise İdare Mahkemeleri ile Danıştay'da görülür.

1. İş Mahkemeleri

5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu md.1/B'ye göre "İşçi Sigortaları Kurumu ile sigortalılar veya yerine kaim olan hak sahipleri arasındaki uyuşmazlıklardan doğan itiraz ve davalara iş mahkemeleri ve iş mahkemesi kurulmamış olan yerlerdeki bu davalara o yerde görevlendirilecek mahkeme tarafından bakılır." Ayrıca 506 sayılı Yasanın 134.maddesi uyarınca 506 sayılı yasanın uygulanmasından doğan uyuşmazlıklara yine iş mahkemelerinde ve iş mahkemelerinin henüz kurulmadığı yerlerde iş davalarına bakmakla görevlendirilmiş mahkemelerde (Asliye Hukuku Mahkemeleri) bakılacaktır. Cezaya ilişkin konular hariç Sosyal Sigortalar Kanununun uygulanmasından doğan tüm hukuki uyuşmazlıklar, uyuşmazlığın tarafları Kurum ve işveren veya sigortalı olmasa bile iş mahkemelerinde çözümlenecektir. Yine, Sigortalıların 506 sayılı Kanun çerçevesinde işverenleri aleyhine açacakları davalar da iş mahkemelerinde görülecektir.

SSK md.134 görevli iş mahkemelerinin yer itibariyle yetkilerini belirlememiştir. Burada yetkili mahkeme konusunda değişik görüşler ortaya atılmıştır. Bir görüşe göre yetkili mahkeme, İş Mahkemeleri Kanununun 5.maddesi uyarınca belirlenecektir. Bu maddeye göre de iş mahkemelerinde açılacak davalarda, davalının ikametgahının bulunduğu yer mahkemesi yetkili olduğu gibi işçinin işini yaptığı işyerinin bulunduğu yer mahkemesi de yetkilidir. Diğer bir görüşe göre ise Sosyal Sigortalar Kanununa ilişkin uyuşmazlıklarda İş Mahkemeleri Kanununun 5.maddesi uygulanamaz. Bu durumda yetkili mahkemenin Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanundaki genel hükümlere göre belirlenmesi gerekir²⁰³.

²⁰³ ÇENBERCİ, Mustafa, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1993, s.703

Yargıtay'ın istikrar kazanmış kararları da bu yöndedir. Gerçekten de Yargıtay'a göre Kurum aleyhine açılacak davalar, Kurumun merkezi olan Ankara'da veya işlemi yapan şubenin bulunduğu yerde açılmalıdır²⁰⁴. Öte yandan Kurumun, sigortalı işçinin halefi olarak işveren aleyhine SSK md.26'ya göre dava açması halinde yetkili mahkeme İş Mahkemeleri Kanununun 5.maddesine göre belirlenecektir²⁰⁵.

İş mahkemeleri tarafından verilen kararlar ile ilgili itirazlar ise üst mahkeme olarak Yargıtay 10.Hukuk Dairesinde görülür.

İş mahkemeleri daha önce de söylendiği gibi sadece hukuk davalarına bakar, cezaya ilişkin konularda, örneğin SSK md.140 uyarınca verilen para cezalarına karşı yapılacak itirazlar için İş Mahkemelerine gidilemez. Bu tür uyuşmazlıklar için daha önce sulh ceza mahkemelerine müracaat edilmekteyken SSK md.140'ta sonradan yapılan bir değişiklik ile artık söz konusu idari para cezalarına karşı 60 gün içinde idare mahkemelerine başvurmak gerekecektir.(SSK md.140)

Kurumun özel hukuka tabi sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri Asliye Hukuk Mahkemeleridir. Diğer bir ifadeyle 506 sayılı Kanun'un uygulanması haricindeki özel hukuka tabi ilişkiler nedeniyle açılacak davalar HUMK'daki genel kurallara göre Asliye Hukuk veya Sulh Hukuk Mahkemelerinde açılır. Kira tesbiti, kiralananın tahliyesi, kira alacakları, özel sözleşmeler nedeniyle uğranılan veya yoksun kalınan alacaklar ve tazminat davaları yerine göre Sulh Hukuk Mahkemesi veya Asliye Hukuk Mahkemesi'nde görülür.

2. İdare Mahkemeleri

Kurumun, sigortalılar, işverenler veya kendi memur ve hizmetlilerine ilişkin bazı kararları aleyhine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na itiraz edilebilir. Bakanlığın kararına karşı da idari yargı yoluna başvurulabilir. Örneğin işyerinin girdiği tehlike sınıf ve derecesinin Kurum tarafından saptanması durumunda, işveren Kurumca yapılacak yazılı bildirimi aldıktan sonra bir ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na itirazda bulunabilir. Bakanlık bu itirazı inceleyerek üç ay içinde vereceği kararını ilgiliye bildirir. (SSK md.75/6) İşveren, bu karara karşı İdari

²⁰⁴ Yarg.10.HD., E.1984/1334, K.1984/1435, k.t.13.3.1984 benzer kararlar için bkz. ÇENBERCİ, age.s.703-706

²⁰⁵ ÇENBERCİ, age.s.703

Yargılama Usulü Kanunun 7.maddesinde öngörülen süre içinde idari yargı yoluna başvurabilir. Uyuşmazlık Mahkemesi de 18.3.1994 tarih ve 21878 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 21.02.1994 tarihli bir kararında, tehlike sınıf ve derecesinin saptanmasına ilişkin uyuşmazlıklara idari yargı yerinde bakılacağını belirtmiştir.

Kurumun kadro koyma ve kaldırma gibi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın onayına tabi kararları için de aynı durum geçerlidir.



SONUÇ

Sosyal hukuk devleti anlayışı, liberal felsefeden esinlenen jandarma devlet anlayışının, sanayileşmeyi büyük ölçüde gerçekleştirmekle beraber ağır sosyal sorunlara yol açması, gelir ve servet farklılıklarını artırması ve sınıf çatışmalarına yol açması karşısında terk edilerek devletin, sosyal ve ekonomik hayata müdahalesi yoluyla sınıf çatışmalarını yumuşatan ve bütünleşmeyi sağlayan bir devlet anlayışı olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti devleti de sosyal hukuk devleti anlayışını, devletin bir niteliği olarak benimsemiştir. Devlet, Anayasa'da ifadesini bulan "sosyal hukuk devleti" anlayışının bir gereği olarak vatandaşlarının sosyal haklarını tanımak ve bu kapsamda sosyal güvenliklerini sağlamakla yükümlüdür.

Sosyal güvenlik, tarihsel süreç içerisinde sosyal ve ekonomik alanlarda meydana gelen gelişmelere bağlı olarak geçirdiği evrim sonucu tüm vatandaşlar için bir hak olarak kabul edilmiş ve böylece diğer sosyal haklar ile birlikte çağdaş anayasalarda yerini almıştır. Anayasamız da 60.maddesinde sosyal güvenliği herkes için bir hak olarak kabul etmiş, devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri almak ve gerekli teşkilatı kurmakla görevli olduğunu belirtmiştir. Böylece sosyal güvenlik, devlet tarafından yerine getirilmesi gerekli bir kamu hizmeti niteliği kazanmıştır.

Sosyal güvenlik hizmeti, idare tarafından değişik yöntemlerle yerine getirilebilir. Bunun için sosyal yardımlar, sosyal hizmetler veya sosyal sigorta tekniği kullanılabilir.

Sosyal Sigortalar Kurumu, Anayasanın 60.maddesinin devlete yüklediği görevin bir gereği olarak bağımlı çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla sosyal sigorta tekniğine göre faaliyette bulunmak üzere kurulmuştur.

Bağımlı çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla bir sosyal sigorta kurumunun kurulması ilk olarak 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunumuz ile öngörülmüş ancak bu kurumun kurulması 9.7.1945 tarih ve 4792 sayılı İşçi

Sigortaları Kurumu Kanunu ile mümkün olabilmektedir. İşçi Sigortaları Kurumu adıyla kurulan Kurum, daha sonra 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile “Sosyal Sigortalar Kurumu” adını almıştır.

4792 sayılı Kanuna göre Kurum, iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak üzere Çalışma Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuştur. Kendi kuruluş kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi olup mali ve idari bakımdan özerk, tüzel kişilikte bir devlet kurumu olarak nitelendirilmiştir..

Bağımlı çalışanların sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlü olan Kurumun 4792 sayılı Kanun ile kurulu örgütlenmesine bakıldığında Kurumun, sosyal sigorta esaslarına göre faaliyette bulunmak üzere, merkezi idare teşkilatı dışında, bir hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak kurulduğu ve Çalışma Bakanlığı’nın vesayet denetimine tabi tutulduğu görülür. Bu anlamda bağımlı çalışanlara yönelik sosyal güvenlik hizmeti, merkezi idare teşkilatı dışında özerk bir kamu kurumu bünyesinde yapılandırılmıştır.

Son yıllarda sosyal güvenlik sistemimizin temel işlevlerini dahi yerine getiremeyecek durumda olduğu bilinen bir gerçektir. Sistemin yaşadığı temel sorunların başında yaşlılık aylığı alma şartlarının kolaylaştırılması, borçlanma uygulamaları, karşılığı prim olarak alınmayan ödemeler, prim afları, kurumların özerk yönetilmesi ilkesini ortadan kaldıran politik müdahaleler, sosyal güvenlik şemsiyesinin henüz herkesi kapsamına alamamış olması bir yana kapsam dışına çıkma eğiliminin artması, sosyal güvenlik kurumları arasında alınan primler, yapılan yardımlar ve yardımlara hak kazanma konusunda norm ve standart farklılıklarının yaşanması, sosyal sigorta kurumlarının sağladığı sağlık hizmetlerinin yetersiz oluşu, sağlık hizmetlerinden toplumun tüm kesimlerinin yararlanamaması ve son olarak sosyal güvenlik kurumlarının kurumsal yapısından (yönetim yapısı ve organizasyonundan) kaynaklanan sorunlar gelmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun teşkilat yapısının, yetkilerin merkezde toplanmış olması, merkezdeki mevcut yapılanmanın ihtiyaçlara cevap verememesi ve uzman kadroların bulunamaması, mali yetkilerin kısıtlılığı, özellikle sağlık hizmetlerinin niteliği itibariyle taşra teşkilatındaki yöneticilerin yerinde tespit edip

çözebilecekleri sorunların merkeze taşınması gibi nedenlerle tıkanmış olmasından dolayı yeniden düzenlenmesi gereği ortaya çıkmıştır.

Sosyal güvenlik sistemindeki temel sorunlara çözüm bulmak amacıyla reform niteliğinde düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler kapsamında Sosyal Sigortalar Kurumu ile ilgili sorunlara çözüm getirmek amacıyla 4588 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 4.10.2000 tarih ve 24190 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu yürürlükten kaldırılarak Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü yerine bünyesinde Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü ve Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü olmak üzere iki genel müdürlük bulunduran Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı kurulmuştur. Daha önce doğrudan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olan Kurum, 616 sayılı KHK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olarak düzenlenmiştir. Kurum idari ve mali özerkliğe sahip kamu hukuku tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı'nın organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık olarak belirlenmiştir. Ayrıca Başkanlığın, Başkan, doğrudan Başkana bağlı ana hizmet birimleri ve Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ile Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü ve bunların merkez ve taşra teşkilatından oluştuğu belirtilmiştir.

616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, dayanağını oluşturan 4588 sayılı Yetki Kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali üzerine anayasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından 3.10.2000 tarihinde iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 153.maddesinin verdiği yetkiye dayanarak iptal kararının bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar vermiş, bir yıllık süre 10.11.2001 tarihinde sona ermiş ancak bu süre içinde yasama organı tarafından yeni bir yasal düzenleme yapılamadığından Kurumun tüzel kişiliğinin varlığı konusunda hukuki bir boşluk oluşmuştur. Bu boşluk 06.08.2003 tarih ve 52191 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile giderilmiştir. 4958 sayılı Kanun, 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Sosyal Sigortalar Kurumunun yapılanması ile ilgili olarak getirdiği hükümleri genel olarak benimsemiştir.

4958 sayılı Kanun'un 1.maddesine göre Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip özel hukuk hükümlerine tabi bir kuruluş olarak kurulmuştur. Yine aynı maddeye göre Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olarak ifade edilmiştir.

Kurumun amacı ve görevi, "506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olan sigortalıların bu kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde sosyal güvenliklerini sağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek.." olarak belirtilmiştir. Ancak Kurumun görevleri bu maddede belirtilenlerle sınırlı değildir. Bunların yanı sıra 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla oluşturulan İşsizlik Sigortasının uygulanması ile ilgili birtakım görevleri de vardır. Örneğin işsizlik sigortası primlerinin toplanması ve ilgili fona aktarılması gibi görevler de Kuruma verilmiştir.

Gerek 616 sayılı KHK ve gerekse 4958 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler, son yıllarda ülkemizde devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının bir ayağı olarak kamusal sosyal güvenlik sisteminde yapılmak istenen reformun bir parçası olarak düşünülmelidir. Bu düzenlemelerin Kurum yapılanması ile ilgili olarak getirdiği en önemli yenilik, Kurumun genel müdürlük yerine bünyesinde Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü ve Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü bulunan bir Başkanlık olarak yapılandırılması olmuştur. Bilindiği gibi Sosyal Sigortalar Kurumu diğer sigorta kuruluşlarından farklı olarak kapsamına aldığı sigortalılara yönelik sağlık hizmetini kendisi üretmektedir. Bu hizmet daha önce bir daire başkanlığı tarafından yürütülmekteydi. Ancak yeni düzenlemeyle Kurumun sigortacılık ve sağlık hizmetleri birbirinden idari ve mali yönden ayrılarak iki ayrı genel müdürlük bünyesinde örgütlendirilmiştir. Böylece Kurumun sigortacılık faaliyetleriyle sağlık hizmetleri birbirinden ayrılmış, sağlık hizmetleri de artık bir genel müdürlük teşkilatı içinde konumlandırılmıştır. Bu düzenlemeyle Kurumun bu alanlarda daha etkin olarak faaliyette bulunacağı düşünülmüştür. Ancak bu düzenlemenin Kurum içinde dikey ve yatay hiyerarşiyi artırdığı için bürokratik işlemleri artıracığı da bilinmelidir.

616 sayılı KHK ile Kurumun, Yönetim Kurulunun kararı ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Başkanlığa bağlı sağlık işletmeleri

tarafından temsil edilmekteyken yeni düzenlemeyle en çok üyeye sahip üç işçi konfederasyonu tarafından temsil edilme imkanına kavuşmuştur. Ancak Genel Kurul'a ibra yetkisinin tanınmamış olması, her yıl toplanmak yerine üç yılda bir toplanacak olması ve etkinliğinin sadece görüş bildirmeye sınırlı olması Genel Kurulun faaliyetlerini etkin olarak yerine getirmesine engel olacaktır.

Kurumun en üst karar organı olan Yönetim Kurulu'nda temsil oranlarının sosyal taraflar arasında dengeli olarak dağıtılmamış olması, hükümetin ağırlıklı olarak temsil edilmesi eskiden beri tartışma konusu iken yeni düzenlemeyle de aynı yapının korunması ve hatta hükümet temsilcilerinin sayısının 8 kişilik Yönetim Kurulu'nda 5'e çıkarılması Kurumun idari bakımdan özerk olmadığı eleştirisinin yeni dönemde de devam edeceğini göstermektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun yıllardan beri biriken ve Kurumu, temel işlevlerini dahi yerine getirememesi gerçeği ile karşı karşıya bırakan sorunlarının temelinde Kurumun gerçek anlamda bir idari ve mali özerkliğe sahip olmaması yatmaktadır. 1980 öncesinde kendi bütçesiyle idare eden, genel bütçeye destek veren ve birikimlerini kendisi değerlendiren Sosyal Sigortalar Kurumu, gerçek anlamda bir özerkliğe sahip olmadığından ve merkezi idarenin vesayeti altında bulunduğundan bugün için maalesef bütçeden yardım alan, destek isteyen bir konuma düşmüştür.

Kanımızca Kurumun şu ana kadar belirtilen sorunlarla karşı karşıya kalmasının en büyük sebebi, Kurumun modern ülkelerdeki sosyal güvenlik kurumlarının sahip olduğu idari ve mali özerklikten yoksun olmasıdır. Gerçekten merkezi idarenin Kurum ile ilgili faaliyetlerine bakıldığında, Kurumun devlet ağırlıklı yönetiminin de etkisiyle Kurum kaynaklarının yıllarca verimsiz alanlarda kullanılması, Kurumun bir sigorta kuruluşu olarak belli bir nimet-külfet dengesi üzerine kurulu olduğuna bakılmaksızın erken emeklilik, süper emeklilik, hizmet birleştirmesi, borçlanma kanunları çıkarılması, sosyal yardım zammı uygulaması ve prim borçlarının affedilmesi gibi sigortacılık esaslarıyla bağdaşmayan ve Kurumun aktüeryal dengesini bozan uygulamalar Kurumu adeta iflasın eşiğine getirmiştir.

Ayrıca Kurumun kendine özgü bir personel rejiminin bulunmaması, personel kadrolarının temini, yatırım alanlarının ve ödeneklerinin tespiti, Kurum

plasman alanlarının seçimi, fonların işletilmesi, hizmet binası kiralınması gibi birçok alanda devlet Kurumun idari ve mali özerkliğini sınırlamıştır. Kurumun teşkilat yasasında idari ve mali açıdan özerk olduğu belirtilmesine karşılık uygulamada özerklik sağlanamamıştır. Kurumun yönetimi ile ilgili kanun maddesi zaman içinde 18 ayrı kanun ve kanun hükmünde karamame ile değişikliğe uğratılmış bu değişiklikler ise genelde siyasi otoritenin Kurum üzerinde gücü ve etkisini artırmaya yönelik olmuştur. 1980 öncesinde SSK yönetiminde çoğunluk sistemi finanse eden işçi ve işveren kesiminden oluşurken 1980 sonrasında yapılan düzenlemelerle yönetim kurulu üyelerinin çoğunluğu siyasi otorite tarafından atanmaya başlamıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumunun kanunlar tarafından kendisine yüklenen sosyal güvenlik hizmetini gereği gibi yerine getirebilmesi için kanunda ifade edilen idari ve mali özerkliğinin gerçek anlamda sağlanması, diğer bir ifadeyle hem mevzuat hem de uygulamada mali ve idari özerkliğin tanınması gerekir. Bunun için şunların yapılması gerekir:

Kurum organlarının oluşumunda merkezi yönetim temsilcilerinin çoğunluğu oluşturması, Kurumda özerklik ve hizmet yerinden yönetim ilkelerinin yaşama geçirilmesini önlemektedir. Bu nedenle Kurum organlarında merkezi yönetim temsilcilerine yer verilecekse en azından sosyal taraf temsilcileriyle eşit sayıda olmalarına ve diğerlerinden üstün hak ve yetkilere sahip kılınmamalarına çalışılmalıdır.

Genel Kurulun ibra yetkisine sahip, istişari değil icrai kararlar alan, Kurumun en üst karar organı haline getirilmesi ve her yıl toplanması sağlanarak etkinliğinin artırılması gereklidir.

Kurum Başkanının ve Genel Müdürlerin mevcut sistemde olduğu gibi atama işlemi ile iş başına gelmesi Kurumsal özerkliğe ters düşmektedir. Çünkü geçmişte başarılı bürokrat genel müdürlerin dahi uygulamada siyasi müdahalelerle baskı altında tutuldukları bilinen bir gerçektir. Bu nedenle Yönetim Kurulu'na veya Genel Kurul'a, Başkanı ve Genel Müdürleri seçme yetkisinin tanınması veya en azından bu organların gösterecekleri adaylar arasından merkezi yönetimin tercihte bulunması Kurum yapısının demokratikleşmesi yolunda önemli bir adım olacaktır.

Yönetim Kurulu yetkili ve sorumlu profesyonel yöneticilerden oluşmalı, idari ve fiziki teşkilatlanma, personel politikalarını belirleme, harcama ve yatırım yapma yetkileriyle donatılmış yönetim organları inisiyatif sahibi olmalıdır.

Yönetim yapısından kaynaklanan sorunların giderilmesi için sağlık tesislerinin idari, mali, tıbbi ve teknik işlemlerinde özerk, verimlilik, karlılık ve işletmecilik esaslarına göre faaliyet gösteren sağlık işletmelerine dönüştürülmesine yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Sağlık tesislerinin özerk sağlık işletmelerine dönüştürülmesi ile bu işletmeler kendi yönetim kurulları tarafından işletmecilik ilkeleri doğrultusunda yönetileceklerdir. Bu işletmeler tam özerk olacak, sağlık hizmetleri, istihdam, personelin özlük hakları ve satın alma gibi her konuda kendileri karar vereceklerdir. Özerk sağlık tesisleri işletmeciliği ile Kurum çok daha etkin ve verimli sağlık hizmeti verebilecektir.

Kurum personeli için kamu personel rejimi geçerli olduğundan Kurumun personel politikası bakımından ihtiyaç duyduğu sayı ve nitelikte elemanı çalıştırma imkanı bulunmamaktadır. Zira Kurumun sosyal güvenlik hizmeti sağladığı kişi sayısı her geçen gün artarken belirtilen zorluklardan dolayı Kurumun personel sayısı aynı oranda artamamaktadır. Kuruma ihtiyaç duyduğu alanlarda ve sayıda personel çalıştırabilmesi için gerekli olanakların tanınması gerekir. Bu durum, idari özerkliğin uygulanması yolunda da önemli bir adım teşkil edecektir.

Bakanlığın Kurum üzerindeki yetkisinin gözetim ve denetim ile sınırlandırılması, mali açıdan ise Genel Kurul ile Yönetim Kurulunun etkili hale getirilmesi, bütçe ve hesapların Genel Kurul tarafından ibra edilmesi ve yatırım programlarının da yine Genel Kurul ve Yönetim Kurulu tarafından tayin edilmesi yerinde olacaktır.

Kurum fonlarının etkin bir şekilde değerlendirilmesi açısından gerekli Kanuni ve kurumsal düzenlemeler yapılarak, Fon Yönetimlerine belli bir esneklik ve mali özerklik sağlanmalı, fonlar devletin müdahalelerinden uzak tutulmalıdır.

Devletin işveren ve işçi ile birlikte üçüncü bir taraf olarak Kurumun finansmanına katılımı sağlanmalı, bundan sonraki dönemler için borçlanma kanunlarının çıkarılmaması, sosyal yardım zammı uygulamasının devam etmesi

durumunda prim karşılığı olmayan bu ödemenin sosyal devlet olmanın gereği olarak Hazinece karşılanması sağlanmalıdır.



KAYNAKLAR

- APAN Ahmet;** Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2 Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004
- AKAD Mehmet;** Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı, Kazancı Yayınları, İstanbul 1992
- AKAD Mehmet / Dinçkol Abdullah;** 1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul 1998
- AKALIN Güneri;** Sosyal Güvenlik Sistemimiz, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Liberal Düşünce, C.5,S.18, Bahar 2000
- AKGEYİK Tekin;** Kamu Yönetiminde Reform Arayışları, Hukuk ve Adalet Dergisi S.2, Nisan-Haziran, İstanbul 2004
- AKGEYİK Tekin/ ARI Selçuk;** Türk Sigortacılık Sektöründe Reform Arayışları: Kamu Sigortacılığında Özel Sigortacılığa Geçiş, Prof. Dr. Yüksel Ülken'e Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İstanbul 2000
- ALPER Yusuf;** Sosyal Sigortalar, Ekin Kitapevi, Bursa 2003
- ALPER Yusuf;** 1990'lı Yılların Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Temel Problemler, Çimento İşveren, Kasım 1990
- ALPER Yusuf;** Sosyal Sigortalar Kurumu 1991, Çimento İşveren, Mayıs 1993
- ALPER Yusuf;** Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı, İşveren Dergisi, Şubat 1996
- ALPER Yusuf;** Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yeniden Yapılanma İhtiyacı, Prof. Dr. Metin Kutal'a Armağan, Ankara 1998
- ALPER Yusuf;** Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik, Bilgi Çağının Eşiğinde Türk Çalışma Hayatı, TDAV, Antalya 1998
- ALPER Yusuf;** Kanun Hükmünde Kararnamelerle Sosyal Güvenlik Reformu, İşveren Dergisi, Kasım 2000
- ALPER Yusuf;** Sosyal Sigortalar Finansmanında Değişiklik, Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri, Ankara 2000
- ARICI Kadir;** Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Kamu - İş Yayını, Ankara 1997
- ARICI Kadir;** Sosyal Güvenlik Dersleri, Sargın Yayınları, Ankara 1999
- ARICI Kadir;**Düzenlemeler SSK'da Rasyonel ve Özerk Bir Yönetim Sağlayamayacaktır, İşveren Dergisi, Kasım 2000

- AZRAK A.ÜLKÜ;** Sosyal Devlet ve 1961 Anayasasının Sistemi İÜHFM. Cilt 27 sayı 1-4 İstanbul 1962
- ARSLANKÖYLÜ Resul;** Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu, Ankara 2003
- BAĞ-KUR;** Web Sayfası, (<http://www.bakur.gov.tr>.)
- BALCI GÖKÇEOĞLU Şebnem;** Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2 Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004
- BALTA T.Bekir;** İdare Hukuku Genel Konular, Ankara 1972
- BANGER Gürol;** Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları, İşveren Dergisi, Mayıs 2003
- BİLGEN Pertev;** İdare Hukuku Dersleri, İdare Hukukuna Giriş, İstanbul 1996
- BİLGİLİ Özkan;** Türkiye'de SSK Sağlık Hizmetinde Etkinlik, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, S.5, 1999
- BOZER Ali;** Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış, Ankara 1963
- CAN Mehmet;** Açıklamalı Uygulamalı Sosyal Sigortalar Kanunu, Ankara 1983
- CENTEL Tankut;** Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir Deneme, İHİD, Sarıca'ya Armağan, İstanbul 1983
- CENTEL Tankut;** Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim (Avrupa Türkiye Karşılaştırması), MESS Yayınları, İstanbul 1997
- CENTEL Tankut;** Sosyal Sigortalar Kurumunda Yapısal Değişiklik, Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri, Ankara 2000
- CENTEL Tankut;** Avrupa Sosyal Şartı ve Türk Sosyal Hukuk Düzeni, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 15.Yıl Armağanı, İstanbul 1991
- CENTEL Tankut;** Sosyal Sigortalar Kanunu ve İlgili Mevzuat, Beta Basım Yayım A.Ş. İstanbul 1993
- CENTEL Tankut;** Sosyal Güvenlik Hakkı, Hayri Domaniç'e 80.Yaş Günü Armağanı C.2, İstanbul 2001
- CILGA İbrahim;** Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2 Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004
- ÇENBERCİ Mustafa;** Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1985
- ÇSGB;** Web Sayfası, (<http://www.csgeb.gov.tr>.)
- ÇUBUK Ali;** Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları, AİTİA Yayın No:175, Ankara 1978

ÇUBUK Ali; Sosyal Politika, Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigortalar ve İş Hukuku Ders Notları,

DERBİL Süheyp; İdare Hukuku, 5.Bası, Ankara 1959

DİLİK Sait; Sosyal Güvenlik, Kamu - İş Yayınları, Ankara 1992

DİLİK Sait; Türkiye’de Sosyal Sigortaların İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayını, İstanbul 1972

DİLİK Sait; Türkiye’de Sosyal Sigortalar Ankara 1972

DİLİK Sait; Türkiye’de Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Düşünceler 1, İşveren Dergisi, Nisan 1989

DPT; Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2 Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004 (Kaynak: www.kamuyonetimi.org/pdf/dptkamu.pdf)

DURAN Lütfi; İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982

DURAN Lütfi; İşçi Sigortaları Kurumu, Mahiyeti, Memurlarının Durumu, Müstafi Addi, Muamelelerinin Mahiyeti, Cezai Takibata Selahiyetli Merci İHFM, 1949, C.XV.

ERNAM A:Nuri; Açıklamalı ve Uygulamalı Sosyal Sigortalar Mevzuatı, Kamu – İş, Ankara 1990

EROĞLU Hamza; İdare Hukuku (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)), İşin Yayıncılık, Ankara 1985

ERSAN Gürbüz; 150 Soruda Sosyal Güvenlik Hakları, KUTYAY, İstanbul 1993

ERTAN Halil; Sosyal Güvenlikte Kurumsallaşabilmek ve Sosyal Sigorta Sistemleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, S.2, Ocak-Mart 1999

GİRİTLİ İsmet; Türkiye’nin İdari Yapısı, (Kamu Yönetimi Teşkilatı), Der Yayınları, İstanbul 2001

GİRİTLİ İsmet; Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul 1979

GİRİTLİ İsmet; Komünizm, Sosyalizm ve Anayasamız, Ak Yayınları No 5 İstanbul 1969,

GİRİTLİ İsmet/ BİLGİN Pertev/ AKGÜNER Tayfun; İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2001

GİRİTLİ İsmet/BİLGİN Pertev; İdare Hukuku, İdarenin Patrimuanı, İdarenin İktisap Usulleri, İdarenin Faaliyetleri, İdarenin İşlemleri, İstanbul 1967

GÖLCÜKLÜ A.Feyyaz/GÖZÜBÜYÜK A.Şeref; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Ankara 2000

GÖREN Zafer; Temel Hak Genel Teorisi, Ankara 1995

GÖZE Ayferi; Sosyal Devlet Sistemi, İstanbul 1976

GÖZE Ayferi; Devlet Sistemleri, iühf, Yayın No: 603, İstanbul 1980

GÖZE Ayferi; Siyasal Düşünce Tarihi, İstanbul 1982

GÖZLER Kemal; Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Kitapevi, Bursa 2000

GÖZLER Kemal; İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitapevi, Bursa 2002

GÖZÜBÜYÜK Şeref; Anayasa Hukuku, 19. Bası, Ankara 2000

GÖZÜBÜYÜK Şeref; Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara 1969

GÖZÜBÜYÜK Şeref, TAN Turgut; İdare Hukuku Genel Esasları C.1, 2.Bası, Ankara 2001

GÜL SALLAN Songül; Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa! Etik Yayınları, İstanbul 2004

GÜL SALLAN Songül; Yeni Sağın İdeolojik Yükselişi ve Yeni Sağda Sosyolojiye Saldırmanın Dayanılmaz Hafifliği, Ekonomik Yaklaşım, C.11S.39, Kış 2000

GÜL SALLAN Songül/GÜL Hüseyin; Sosyal Devlet Çözülürken Kamu Yönetimi ve Sosyal Güvenlik Reformu, Hukuk ve Adalet, S.2, Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004

GÜLER A. Birgül; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2, Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004

GÜLOĞLU Tuncay; Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları, Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan, Ankara 2000

GÜNDAY Metin; İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 6. Bası Ankara 2002

GÜZEL Ali; Türkiye'de Sosyal Güvenlik için Yeni Bir Örgütlenme Modeli, Endüstri İlişkileri Derneği Kongresine Sunulan Tebliğ, 1998

GÜZEL Ali / OKUR A. Rıza; Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınevi, 8. Bası İstanbul 2002

GÜZEL Ali / ÖZKARACA Ercüment; 506 s.S.S.K.da 4958 ve 5073 s.Kanunlar ile Yapılan Değişiklikler, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2/2004

HUBERT E.R. (Çeviren T. Ansay); Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet, AÜHFD, C..XXVI

İNSEL Ahmet; Kamu Yönetimi Özel Çıkra Teslim Edilebilir mi? Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2 Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004

İTO; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, (Nusret Ekin-Yusuf Alper-Tekin Akgeyik) İTO, Yayın No:1999-69

İZVEREN Adil; Sosyal Politika ve Sosyal Sigorta, 1968

KABOĞLU Ö.İbrahim; Özgürlükler Hukuku, Afa Yayınları, İstanbul 1998

KABOĞLU Ö.İbrahim; Dayanışma Hakları, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Deleme Merkezi, Yayın No:11, Ankara 1996

KAPANİ Münci; Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yayınları, Ankara 1993

KAZANCI Metin; Sosyal Güvenlik Örgütlerinde Yönetim ve Fonların Kullanımı, Kanuni Esası'nın 100. Yıl Armağanı

KELKİTLİOĞLU Murat; Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Hak-İş, S.36, Mayıs 1996

KILIÇ Salih; Kayıtdışı Çalışanların Yükü Kayıtlı Çalışanlara Yansiyacaktır, İşveren Dergisi, Mayıs 2003

KILIÇDAROĞLU Kemal; Gündemdeki Reform Sosyal Güvenlik, Mali Çözüm Dergisi, S.48, Haziran-Temmuz-Ağustos 1999

KUTLU Meltem; Bir İdari İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptal Davası, Ankara 1992

KOÇAOĞLU Mehmet; Sosyal Politika, Ankara 1987

OECD'nin Düzenli Reform İncelemeleri, Türkiye Raporu Özeti (Kaynak:www.basbakanlik.gov.tr)

MERAL Bayram; Sosyal Devlet Uygarlığın İlerlemesinde Yeni Bir Aşamadır, Hak-İş, S.36, Mayıs 1996

OKUR A.Rıza; Sosyal Güvenlik Depremi, Çimento İşveren, C.15,S.6Kasım 2001

OKUR A.Rıza;Sosyal Güvenlikte Özerkleştirme (Bağ-Kur Açısından Bir Değerlendirme) Ankara 1993

OKUR A.Rıza; Sosyal Sigortaların Standartlaştırılması, İş Hukuku dergisi, Temmuz-Eylül 1991

ONAR Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966

ÖRÜCÜ Esin; Sosyal Refah Devleti'nde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut, İstanbul 1972

ÖZGEN Atıf; Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerine Düşünceler ve Öneriler, SSK Bülteni, S.74, Temmuz-Aralık 1999

PINAR İbrahim; Açıklamalı-İçtihatlı Memur Suçlarında Soruşturma Usulü, Ankara 1997

ÖZBUDUN Ergun; Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 7.Baskı, Ankara 2002

SABUNCU Yavuz; Anayasa'ya Giriş, 7. Bası ,Ankara 2001

SANCAKDAR Oğuz; Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi,Yetkin Yayınları , Ankara 2001

SAYMEN F.H./EKONOMİ, Münir; Sosyal Sigortalar Tatbikatı, İstanbul 1966

SOYSAL Mümtaz; 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, İstanbul 1986,

SÖZER Ali Nazım; Sosyal Sigorta İlişkisi, DEÜ.Yayını, İzmir 1991

SÖZER A.Nazım; Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma Üzerine, Çimento İşveren, C.8, S.3, Mayıs1994

SSK; 2000 Yılı Faaliyet Raporu, SSK Başkanlığı, Ankara 2002

SSK; 35 Soruda SSK Gerçeği, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 1995

SSK/TARİH VAKFI; Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi : 1946-1996, SSK-Türkiye Ekonomik Toplumsal Tarih Vakfı, Ankara 1997

SSK Bülteni

SSK; Web Sayfası, (www.ssk.gov.tr)

SÜZEK Sarper; Sosyal Sigortalar Kurumunun Sorunları ve Yeni Tasarı, Prof. Dr. Kenan Tunçomağ'a Armağan, İstanbul 1997

ŞAKAR Müjdat; Sosyal Sigortalar Uygulaması, 5.Bası, İstanbul 2002

ŞAKAR Müjdat; Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Krizi, Hak-İş, S.36, Mayıs 1996

TALAS Cahit; Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara 1953

TALAS Cahit; Türkiye'de Sosyal Güvenlik Düzeninin Bunalımı, Prof. Dr. Metin Kutal'a Armağan, Ankara 1998

TALAS Cahit; Toplumsal Ekonomi, Ankara 1997

TALAS Cahit; Yaşam Hakkı ve Toplumsal Haklar, İHY, C.12, 1990

TAN Turgut; "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı" Anayasa Mahkemesi'nin 29.Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Tebliğ, Anayasa Yargısı 8, Ankara 1991

TANÖR Bülent; Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, May Yayınları, İstanbul 1978

TANÖR Bülent; Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, 2.Baskı, İstanbul 1990

TİSK; Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, TİSK İnceleme Yayınları : 18, Ankara 1996

TİSK; Dünyada Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye,TİSK İnceleme Yayınları : 11 Ankara 1994

TİSK; Sosyal Sigortalar Kurumu Üzerine Görüş ve Öneriler, Yayın No:126, Ankara 1993

TOBB; Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB, Ankara 1993

TOZAN Celal; Küresel Ekonomi, Ulusal Tepki, Sosyal Güvenlik, SSK Bülteni, Eylül-Ekim 1998

TUNAYA T.Zafer; Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, 2.Baskı, İstanbul 1990

TUNCAY A.Can; Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 9.Bası, İstanbul 2000

TUNCAY A.Can; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı, Prof. Dr. Kemal Oğuzman'a Armağan, Ankara 1997

TUNÇOMAĞ Kenan; Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 5.Bası, İstanbul 1990

TUNÇOMAĞ Kenan; Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunları, Prof. Dr. Halit Kemal Elbir'e Armağan, İstanbul 1996

TURAN Ercan; Sosyal Güvenlik Hakkı, Yargıç Resul Aslanköylü'ye Armağan, Kamu-İş, C.7S.3

TÜSİAD; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Ekim 1997

ULUSOY Ali; Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2 Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004

YAZGAN Turan; İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, İstanbul 1992

YIKILMAZ Necla; Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Metalurji Dergisi, S.136, 2003

YILDIRIM Turan; Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul 2002

YILMAZ Gaye; Hizmetlerin Piyasalaştırılması, Hukuk ve Adalet Dergisi, S.2 Nisan-Haziran 2004, İstanbul 2004