

## SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ YENİDEN YAPILANMASI ÜZERİNE

Dr. Recep MAKAS

### I. Giriş

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılması (kurumsal bütünleşme- Tek çatı ilkesi) konusu kırk yılı aşkın bir süredir tartışılan, ancak üzerinde ciddi çalışmaların yapılmadığı bir husustur. Planlı döneme geçilmesinden itibaren, beş yıllık kalkınma planlarının çoğunda kurumsal bütünleşme hedeflenmiş olmakla beraber, bununla ne anlaşılması gerektiği, kurumsal bütünleşmenin kapsam ve düzeyi tam olarak açıklığa kavuşturulamamıştır.

İlk defa 618 sayılı KHK ile oluşturulan ve söz konusu THK'nin Anayasa Mahkemesince iptali üzerine, 16.7.2003 tarih ve 4947 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu" ile tekrar yasal dayanağa kavuşturulan Sosyal Güvenlik Kurumuna, ilgili kuruluşları arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliğini sağlamak görevi verilmiştir.

Kurumsal bütünleşme konusunda, Ağustos 2003'te Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca "Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı" hazırlanmış bulunmaktadır. Bu çalışmada sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılması konusu 4947 sayılı Yasa ve sözünü ettiğimiz taslak da göz önüne alınarak irdelenecek ve bu husustaki öneriler ortaya konulacaktır.

### II. Tek Çatı İlkesinin Anlamı

Tek çatı ilkesi konusunda öğretilerde farklı görüşler olmakla beraber, bu ilkedeki ne anlaşılması gerektiği hususu üzerinde fazla durulmamıştır. Bu sebeple tek çatı ilkesinin anlamı üzerinde durmakta yarar vardır. Bu noktada sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılanması sürecinde gerçekleştirilmesi en kolay olan yol, kurumların mevcut yapılarını ve bağlı buldukları üst örgütlenmeler korunarak, aralarında koordinasyon ve işbirliğini sağlayacak düzenlemelere gidilmesi olabilir. Bu yöntem kurumların tek çatı altında toplanmalarını sağlama hususunda atılmış önemli bir adım oluşturabilir. Dar anlamda tek çatı altında toplama sayılmasa bile, bu yöntem kurumlar arası birlik ve bütünlük sağlanması ve uygulamada paralellik getirmesi açısından yararlı olacaktır.

Türk sosyal güvenlik sisteminde sosyal sigorta ve sosyal yardım kurumları arasında koordinasyon ve işbirliği mevcut değildir. Konumuzla ilgili olarak sosyal

sigorta kurumları ele alındığında; kurumların bağlı oldukları bakanlıkların farklı olduğu, bakanlıklar arasında kurumların faaliyetlerine yönelik koordinasyon ve işbirliğinin bulunmadığı görülür. Her ne kadar 618 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”<sup>1</sup> ile oluşturulan ve söz konusu KHK’nin Anayasa Mahkemesince iptali üzerine<sup>2</sup>, 16.7.2003 tarih ve 4947 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu”<sup>3</sup> ile yeniden yasal dayanağa kavuşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu, ilgili kuruluşları olan SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu arasında koordinasyonu ve bu kuruluşların sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliği sağlamakla görevli ise de (m. 1), ilgili kuruluşları arasında Emekli Sandığı yer almadığından, sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyon ve bu kurumların uygulamalarında norm ve standart birliğinin sağlanması SSK ve Bağ-Kur’la sınırlı olacağı açıktır. Koordinasyon ve işbirliği eksikliği, makro seviyede sosyal güvenlik politikalarının belirlenerek hayata geçirilememesine, kaynak ve zaman israfına neden olmaktadır<sup>4</sup>.

Tek çatı ilkesinin ikinci anlamı ise, yine mevcut sosyal güvenlik kurumlarının varlıkları korunarak, üst örgütlenmeleri itibariyle bağlı buldukları ortak bir yapılanmaya gidilmesidir. Bu suretle her ne kadar sosyal güvenlik kurumları farklı

<sup>1</sup> RG. 4.10.2000, 24190 Mükerrer.

<sup>2</sup> 618 sayılı KHK çıkarılmasından çok kısa bir süre sonra, yetki yasasının daha önce iptal edilmesi üzerine, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir (31.10.2000 tarih ve E. 2000/62, K. 2000/35 sayılı Kararı, RG. 8.11.2000, 24224). Yüksek Mahkemeye göre;

“KHK’nin yetki yasası ile olan bağı, KHK’yi aynı ya da değiştirerek kabul eden yasa ile kesilir. KHK’nin Anayasaya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğinin ön koşuludur. Yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen bir KHK’nin içeriği Anayasaya aykırılık oluşturmasa bile Anayasaya uygunluğundan söz edilemez. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya yetki yasasının kapsamı dışında kalan ya da dayandığı yetki yasası iptal edilen KHK’lerin Anayasa konuların birbirinden farksızdır. Böyle durumlarda, KHK’ler anayasal dayanaktan yoksun bulduklarından içerikleri Anayasaya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir”.

Bu genel tespitlerden sonra Anayasa Mahkemesinin 618 sayılı KHK ile ilgili olarak iptal gerekçesinde şöyle denilmiştir:

“... dava konusu 618 sayılı KHK, 29. 6. 2000 günlü, 4588 sayılı Yetki Yasası’na dayanılarak çıkarılmıştır. KHK’nin dayandığı 4588 sayılı Yetki Yasası Anayasa Mahkemesi’nin 5. 10. 2000 günlü, Esas 2000/45, Karar 2000/27 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Böylece 618 sayılı KHK, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır. Yukarıda açıklandığı gibi Anayasanın 91. maddesine göre, KHK’lerin Anayasalara uygun sayılabilmelerini ön koşulu, bunların geçerli bir yetki yasasına dayandırılmaları olduğundan Yetki Yasasının iptali bu Yasaya göre çıkarılan KHK’leri Anayasaya aykırı duruma getirir”.

<sup>3</sup> RG. 24.7.2003, 25178.

<sup>4</sup> VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sosyal Güvenlik, Yayın No. DPT: 2420-ÖİK: 479, Ankara 1995, s. 35.

kesimler için işlevlerini ayrı ayrı devam ettirecek olsalar da bütünlüşmüş bir yapı altında her üç kurumun da yer alması sağlanmış olacaktır.

Tek çatı altında birleştirme konusunda en radikal ve gerçekleştirilebilmesi çok zor olan yol ise, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının tamamen kaldırılarak, bunların yerine tek kurumun oluşturulmasıdır. Hemen belirtelim ki bu sonuncu yöntemin, çok zor oluşu, uzun süreli ve sistemli araştırma ve çalışmalarını gerektirmesi, bu yapılırken de Türk sosyal güvenlik sisteminin 50 yılı aşkın deneyiminin de mutlaka göz önüne alınmasını gerekli kılması ve gerçekleştirildikten sonra da nasıl bir tablonun ve hangi problemlerin ortaya çıkacağı'nın pek belli olmaması gibi nedenlerden olsa gerek, esas itibariyle gerek doktrin gerekse resmi plan ve programlarda önerilmemektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan "Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı" ile bu yöntemin benimsendiği görülmektedir. Söz konusu taslak ile sosyal sigortaları düzenleyen temel yasaların (506, 1479, 2108, 2925, 2926 ve 5434 sayılı Yasalar) yürürlükten kaldırılması öngörülmüştür (m. 139). Doğal olarak bu yasaların yürürlükten kaldırılması, sosyal güvenlik kurumlarını da ortadan kaldıracaktır. Nitekim taslakla bu kurumların yerine Emeklilik Sigortaları Kurumu oluşturulmaktadır. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı bu kanun ve özel hukuk hükümlerine tabi idari ve mali bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğidir (m. 114). Bu maddenin gerekçesinde Emeklilik Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü'nün; Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve TC Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nün sosyal güvenlik sisteminin bütünlüğünü sağlayacak, etkin denetlenecek biçimde sigoracılık ve aktüeryal esaslar çerçevesinde tek bir sosyal güvenlik kurumuna dönüştürülmesi, kaynakların verimli kullanılması ve güçlü fon yönetiminin sağlanması amacıyla kurulduğu belirtilmektedir. Doktrinde üç temel sosyal güvenlik kurumu kaldırılarak, bunların yerine oluşturulan Emeklilik Sigortaları Kurumu ile sosyal güvenlik sorunlarının çözülemeyeceği<sup>5</sup>, tek çatı ilkesinin sadece sosyal güvenlik yasalarının veya kuruluşlarının birleştirilmesi ya da bir araya getirilip tek bir bakanlığı bağlanması anlamına gelmeyeceği, dolayısıyla tek çatı ilkesinin zorunlu sonucunun sosyal güvenlik kuruluşlarının tek bir kuruluşla dönüştürülmesi olmadığı gerekçesiyle taslak eleştirilmektedir<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ali Rıza, OKUR, Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağına ilişkin rapor, *Avukatların Sağlık Sigortası*, İstanbul Barosu Avukat Sağlık Sigortası Çalışma Grubu, İstanbul 2003, s. 105

<sup>6</sup> Tankut, CENTEL, Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağına ilişkin rapor, *Avukatların Sağlık Sigortası*, İstanbul Barosu Avukat Sağlık Sigortası Çalışma Grubu, İstanbul 2003, s. 113

### III. Kalkınma Planlarında Tek Çatı İlkesi

I. Beş Yıllık Kalkınma Planında (BYKP) tüm sosyal güvenlik çalışmalarının tek elden yürütülmesinin sağlanması hedeflenerek, sigortaların özel yararları ve durumlarının göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir<sup>7</sup>. 2. BYKP'nda ise kurumsal bütünleşme kavramı daha kapsamlı olarak ele alınmış, sosyal sigorta ve sosyal hizmet kurumlarının, önce kendi içlerinde birleştirilmesi ve daha sonra aralarında birliğe gitmeleri gereği üzerinde durulmuştur. Planda bağımsız çalışanlar için malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kollarının kurulması ve kurulacak bu sigorta kollarının SSK'nda birleştirilmesi hedeflenmiştir<sup>8</sup>. 3. BYKP'nda ise SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve banka ve sigorta şirketleri sandıklarının kademeli olarak birleştirilmesi amacıyla mevzuatta birleştirmelerin yapılacağı belirtilerek kurumsal bütünleşme bir amaç, mevzuat yaklaşması ise bu amaca ulaşmak için bir araç olarak kabul edilmiştir<sup>9</sup>. Kurumsal bütünleşmede 4. BYKP dönemine kadar bir gelişme sağlanamaması ve hatta bağımsız çalışanlar için oluşturulan kurumsallaşmanın 2. BYKP'nda öngörülen aksine, SSK'dan ayrı bir örgütlenme yoluyla sağlanması karşısında, daha temkinli davranılarak, 4. BYKP'nda, normlarda ve kurumsal bütünleşmede ortak ilkelere ulaşılması hedeflenmiştir<sup>10</sup>. Buna karşılık 81 ve 82 Yılı Programlarında kurumsal bütünleşmenin adresi olarak Sosyal Güvenlik Bakanlığı gösterilmiştir<sup>11</sup>.

Kurumsal bütünleşme konusunda 5 ve 6. Planlarda açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir. 7. Plana hazırlık çalışmaları çerçevesinde oluşturulan, Özel İhtisas Komisyonu Organizasyon Alt Komisyonu Raporunda tek çatının bir zorunluluk olmadığı, sosyal güvenlik sorunlarına bir çözüm olamayacağı, bu konuda önemli olanın norm ve standart birliğini sağlamak olduğu dile getirilmişse de<sup>12</sup>, 7. BYKP'nda sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması temel hedefler arasında yer almıştır. Planda tek çatı ilkesinin norm ve standart birliği ile bağlantılı olarak ele alınacağı belirtilmiştir<sup>13</sup>. 8. BYKP için hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda ise, kurumsal bütünleşme ile norm ve standart birliği, birbiriyle bağlantılı olarak ele alınmış, sosyal güvenlik kurumlarının farklı bakanlıklara bağlı olmasının, norm ve standart birliğine yönelik çalışmalarını

<sup>7</sup> 1. BYKP (1963-1967), RG. 3.12.1962, 11272.

<sup>8</sup> 2. BYKP (1968-1972) RG. 21.8.1967, 12679.

<sup>9</sup> **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl (1973- 1977)**, Yayın No. DPT: 1272, Ankara 1973, s. 804-805.

<sup>10</sup> **4 Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979- 1983)**, Yayın No. DPT: 1664, Ankara 1979, s. 282.

<sup>11</sup> 1981 Yılı Programı, RG. 4.6.1981, 17360; 4. BYKP (1979-1983) 1982 Yılı Programı, Yayın No. DPT: 1832, Ankara 1982, s. 327

<sup>12</sup> **7. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sosyal Güvenlik, Yayın No. DPT: 2420-ÖİK: 479, Ankara 1995, s. 51-52

<sup>13</sup> **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ( 1996-2000)**, Ankara 1995, s. 112.

güçleştireceği belirtilmiştir<sup>14</sup>. 8. BYKP'nda açıkça tek çatıdan bahsedilmemekle beraber, sosyal güvenlik kurumlarının idari ve mali yapılarının yeniden düzenlenmesi amacıyla hukuki ve kurumsal düzenlemelerin yapılması hedeflenmiştir<sup>15</sup>.

## IV. Tek Çatı İlkesi Konusundaki Görüşler

### 1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Tek Çatı Altında Toplanması Lehindeki Görüşler

Tek çatı lehindeki görüşler başlığı altında doktrin ile resmi plan ve programlarda ortaya konulan görüşler, konuya farklı şekilde yaklaşmakla beraber, bu görüşlerin ortak noktası, kurumların tek çatı altında toplanmasının gerekliliğidir. Yine tek çatı altında toplanma gerçekleştirilirken, kurumların yapısal varlıkları korunarak, ortak bir çatı altında, bütüncül bir yapıya kavuşmaları önerilmektedir. Bu görüşlerden bir kısmı tek çatıyı yalnız başına ele alırken, diğer bir kısmı ise tek çatı ilkesini norm ve standart birliği ile bağlantılı olarak ele almaktadır.

Tek çatı ilkesini norm ve standart birliği ile bağlantılı olarak ele alan görüşe göre, mevcut sosyal güvenlik kurumları tek bakanlık altında toplanmalıdır. Bu bakanlık ise bu alanda ihtisaslaşmış olan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmalıdır. Böylece sağlanan haklarda ve bu hakların elde edilebilmesi için gerekli koşullarda standart yaklaşımlar sağlanabilecektir<sup>16</sup>. Bu öneride tek çatı altında toplanmanın, haklarda ve koşullarda standart yaklaşımlar sağlayacağı üzerinde durulmaktadır. Bu yönde daha iddialı bir yaklaşıma göre ise, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmeleri, kurumlar arasında norm ve standart birliğinin sağlanması açısından yeterli olacaktır<sup>17</sup>. Benzer şekilde diğer bir görüşe göre, tek çatı ilkesinin gerçekleştirilmesi, norm ve standart birliği de sağlayacak ve sosyal güvenlik sisteminin karmaşık görünümünü sona erecektir<sup>18</sup>.

Tek çatı lehinde bir başka görüş ise, konuya çok daha kapsamlı yaklaşarak, sosyal sigorta ve sosyal yardımları da kapsayacak şekilde tek kuruluşun güç de olsa kurulabileceği, bu kuruluşun sosyal alanın tümünü kapsayıcı bir yapıda olması gereği üzerinde durmaktadır<sup>19</sup>.

Doktrinde *Centel* tarafından savunulan görüşe göre, tek çatı ilkesinin gerçekleşmesi halinde bunun zorunlu sonucu, tek sosyal güvenlik kurumunun

<sup>14</sup> 8 Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No. DPT: 2592-Öik: 604, Ankara 2001, s.127

<sup>15</sup> 8. BYKP (2001-2005), R.G. 5.7.2000, 24100 Mükerrer.

<sup>16</sup> TİSK: -Sorunlar ve Görüşler, Tisk İnceleme Yayınları No: 6 (tarihsiz), s. 133.

<sup>17</sup> 7. BYKP, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Organizasyon Alt Komisyonu Başkanlığına sunulan Türkiye'nin görüşü, s. 66.

<sup>18</sup> Tankut, CENTEL, Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, İstanbul 1997, s. 131.

<sup>19</sup> Fehim, ÜÇİŞİK, 2000'e Doğru Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği, Forum, Ankara 1997, s. 51.

oluşturulması değildir. Zira tek çatıda söz konusu olan sosyal sigorta kurumlarının ve sandıklarının kurumsal varlıklarını ve yapısal bağımsızlıklarını koruyarak, bütünlüşmüş bir yapı içinde yer almalarıdır. Farklı kesimde çalışanların özellikleri gözetilerek hukuki açıdan haklı görülebilecek ayrımlara gidilmesi birden çok kurum ya da sandığın varlığını zorunlu kılmaktadır. Zira değişik kesimlerin haklı çıkarılarını aynı yer ve temelde sağlamak mümkün değildir<sup>20</sup>. Bununla beraber, tek çatı altında toplama, sosyal güvenlik kurumlarının aynı bakanlığa bağlanmasından ibaret değildir. Nitekim sosyal güvenlik kurumlarını aynı bakanlığa bağlama, bu anlamda bakanlıklardan birinin görev yükünü ve yetki alanını ötekine aksine çoğaltmaktan öteye gitmeyecektir. Bu sebeple tek çatı ilkesini gerçekleştirme sürecinde, kurum ve sandıklar arasında önemli olan eşgüdümün sağlanıp güçlendirilmesidir. Aksi halde, basit bir çözümle kurumların aynı bakanlık altına alınmasıyla bu kez Emekli Sandığının fonlarına da bakanlığın el atması yolu açılmış olacaktır<sup>21</sup>. Ayrıca *Centel* sosyal güvenlik kurumlarının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı birer genel müdürlük biçiminde birleştirilmesinin örgütsel bütünlüşme yolunda atılmış bir adım olacağını belirtmektedir<sup>22</sup>.

Kurumsal bütünlüşmeyi norm ve standart birliği ile bağlantılı olarak ele alan *Kutal* ise, norm ve standart farklılığına dikkati çekmekte ve özellikle yapılacak yasal düzenlemelerde, belirli baskı gruplarına yeni imtiyazlar tanımaktan kesinlikle kaçınılması gereği üzerinde durmaktadır. Yazara göre öncelikle yasal düzenlemelerle sosyal sigorta kolları arasında yakınlasmalar sağlanmalı, daha sonra ise sosyal güvenlik kurumları merkezî bir teşkilat içinde birleştirilmelidir<sup>23</sup>.

Kurumsal bütünlüşme gereği üzerinde duran *Şakar'a* göre ise, öncelikle özel sandıklardan başlanmak suretiyle tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ve bu şekilde oluşturulan sistemin bir "Sosyal Güvenlik Kurumu" eliyle yürütümünün sağlanması gerekir<sup>24</sup>.

## 2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Tek Çatı Altında Toplanması Aleyhindeki Görüşler

Tek çatı aleyhindeki görüşleri ikiye ayırmak mümkündür. Bu görüşü savunanların bir kısmı, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının yeterince büyük olmaları ve geniş organizasyonlara sahip olmaları sebebiyle tek çatı altında

<sup>20</sup> Tankut, CENTEL, Türkiye'de Sosyal Sigortaların Standartlaştırılması Üzere Bir Deneme, İHD, C. s. 384; aynı yazar, Sosyal Sigortalar Kurumunda Yapısal Değişiklik, *Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri*, Ankara 2000, s. 51

<sup>21</sup> Tankut, CENTEL, Sosyal Sigortalar Kurumunda Yapısal Değişiklik, *Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri*, Ankara 2000 s. 51-52.

<sup>22</sup> CENTEL, Yapısal Değişim, s. 77.

<sup>23</sup> Metin, KUTAL, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sorunları, *İktisat ve Maliye Dergisi*, C. 22, S. 10, Ocak 1976, s. 432.

<sup>24</sup> Müjdat, ŞAKAR, Sosyal Sigortalarda Emekliliğe Hak Kazanma Koşullarına İlişkin Bazı Sorunlar, *Çimento İşveren*, C. 3, S. 2, Mart 1989, s. 5.

toplanmasına karşı çıkarken; diğer bir kısmı ise, tek çatı ilkesine mevcut kurumların tümünün kaldırılması ve yerine tek kurumsallaşmaya gidilmesi halinde karşı çıkmaktadırlar.

Tek çatı ilkesine karşı çıkan görüş taraftarlarına göre, kurumların tek çatı altında toplanması gibi tam olarak neyin amaçlandığı anlaşılamayan arayışlardan kaçınılmalıdır. Zira söz konusu kurumlar yeterince büyük olup geniş bir organizasyon ağına sahiptir. Birleştirme ya da tek çatı altında toplama gibi yeniden yapılanmalar sosyal güvenlik sistemini hantallaştıracak ve yavaş işleyen bir bürokrasinin içine itecektir<sup>25</sup>. Esasen bu yönde atılacak bir adım, sistemi düzeltmekten çok karmaşa yaratacak, birleştirmenin getireceği hantal yapılanma ve ağır bürokrasi sistemi tamamen işlemez hale getirecektir<sup>26</sup>.

Benzer gerekçelerle tek çatı ilkesine karşı çıkan *Okur'a* göre ise, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması sorunları çözmeyecek, aksine işleri daha da yavaşlatacak ve karmaşık hale getirecektir. Her ne kadar tek çatı altında toplanma standart birliğini sağlayabilirse de bunun sağlanabilmesi noktasında tek çatı altında toplama değil, norm birliğini sağlamak yeterli olacaktır. Kurumsal farklılığa rağmen aynı kuralların uygulanması halinde norm ve standart birliği sağlanmış olacaktır. Esasen SSK ve Bağ-Kur hakkında gerekli denetim ve koordinasyonu bir üst kuruluş olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sağlamakla yükümlüdür. Her ne kadar Emekli Sandığı farklı bakanlığa bağlı ise de ortak standartların uygulanması farklı bakanlıklara bağlı olmanın sebep olacağı aksaklık ve haksızlıkları giderecektir<sup>27</sup>. Tek çatıya karşı çıkan *Sözer'e* göre, tek çatı altında toplamak yönetimi merkeziletmek ve daha fazla bürokrasiye neden olmak demektir. Oysa önemli olanın mevzuatı paralel hale getirmektir<sup>28</sup>.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasına karşı çıkan *Alper'e* göre, kurumların tek çatı altında toplanmasına en büyük engeli Emekli Sandığı oluşturmaktadır. Çünkü SSK ve Bağ-Kur'un Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, idari ve mali bakımdan özerk olmalarına karşın, Emekli Sandığının başka bir bakanlığa (Maliye Bakanlığına) bağlı olması dışında, idari ve mali özerklik hususunda aynı şeyleri söylemek mümkün değildir. Bunu destekleyici yasal düzenleme olarak, 4447 sayılı Yasada SSK ve Bağ-Kur'dan farklı olarak,

<sup>25</sup> TÜSİAD, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*, Ekim 1997, s. 133-134.

<sup>26</sup> Can, TUNCAY/Yusuf, ALPER. *Sosyal Güvenlik Reformu Derhal Yapılmalıdır*. İşveren, C. 35, S. 1, Ekim 1996, s. 26; Can, TUNCAY, *Genel Çizgileriyle 4447 sayılı Kanun*, Çimento İşveren, C. 14, S. 1, Ocak 2000, s. 6; Yusuf, ALPER, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı*, İşveren, C. 34, S. 5, Şubat 1996, s. 12.

<sup>27</sup> Ali Rıza, OKUR, *Sosyal Güvenlikte Özerkleştirme (Bağ-Kur Açısından Bir Değerlendirme)*, *Türkiyede Esnaf-Sanatkarlar ve Küçük İşletmeler Kesimine Yönelik Sosyal Güvenlik Sisteminin Değerlendirilmesi*, Tes-Ar Yayınları No: 8, Ankara 1993, s. 114.

<sup>28</sup> Ali Nazım, SÖZER, *Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz, İşçi Emeklilerinin Sosyal Güvenlik Sorunları*, *Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti*, Yayın No: 2, Ankara 1992, s. 81.

Emekli Sandığına yönelik düzenlemeler yalnızca emeklilik yaşı ile sınırlı kalmış, aylıkların hesaplanması ve ayarlanmasıyla ilgili konular personel kanunlarında yapılacak değişikliklere bırakılmıştır<sup>29</sup>.

Hemen belirtelim ki tek çatı ilkesine karşı çıkan ve yukarıda ele aldığımız görüşler, sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyonu zorunlu görmekte ve kurumlar arasında koordinasyonu sağlayacak bir üst kuruluşu önermektedirler. Konuyla ilgili olarak, sosyal sigorta ve sosyal yardım kurumları arasında koordinasyonu ve ortak politikaları belirleyecek, üçlü temsil esasına dayalı olarak yapılandırılacak olan “Sosyal Güvenlik Koordinasyon Kurulu” önerilmektedir<sup>30</sup>. Bu konuda *Alper*; sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyonu sağlama zorunluluğuna dikkati çekerek, Emekli Sandığı'nın teşkilat yapısının değiştirilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmasını ve kurumlar arasında eşgüdümü sağlayacak bir üst koordinasyon kurulunun oluşturulmasını önermektedir. Yazar ayrıca bu kurula sosyal tarafların katılımlarının sağlanmasının ve söz konusu kurulun, bir danışma organı olarak işlev görmesinin daha akılcı olacağını savunmaktadır<sup>31</sup>. Yazarın bu yaklaşımı ile, biraz yukarıda tek çatı ilkesi lehinde görüşlerini ele aldığımız *Centele*'in konuya yaklaşımının paralellik taşıdığı ortaya çıkmaktadır. Bu noktadan hareketle *Alper*'in tek çatı karşıtı görüşü, tüm sosyal güvenlik kurumlarının kaldırılarak, bunların yerine tek kurumun oluşturulmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Zira mevcut sosyal güvenlik kurumlarının kendi varlıklarını koruyarak tek bakanlık çatısı altında toplanması (ki bu bakanlık Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olacaktır) ve aralarında koordinasyonun sağlanması şeklindeki yeniden yapılanma, esas itibariyle kurumların tek çatı altında toplanması yöntemidir.

*Alper*'e göre herkesi kapsama alan tek sosyal güvenlik kurumunun olması şart değildir. Farklı statüde çalışanlar için birden fazla sosyal sigorta kuruluşunun olması normaldir. Bununla beraber yazar, kurumsal düzeyde farklılaşmanın sosyal koruma sağlamada farklılık yaratmaması, aynı külfete katlanan sigortalıların kurumları farklı da olsa aynı nimeti elde etmeleri gerektiğine işaret ederek<sup>32</sup> farklı kurumların bulunmasını normal karşılarken, kurumlar arası norm ve standart farklılığının giderilmesine dikkati çekmektedir.

7. Plana hazırlık çalışmaları sırasında oluşturulan Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasının bir

<sup>29</sup> Yusuf, ALPER, Sosyal Sigortalar Finansmanında Değişiklik, **Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri**, Ankara 2000, s. 159-16; aynı yazar, Emekli Sandığı'nın 1992 Yılındaki Faaliyetleri Bakımından Değerlendirilmesi, *İHD*, C. 3, 1993, s. 396-397.

<sup>30</sup> TÜSİAD, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Öneriler**, Tüsiad Yayın No: T-97-10/217, İstanbul 1997, s. 134-134.

<sup>31</sup> Yusuf, ALPER, 1990'lı Yılların Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Temel Problemler, *Çimento İşveren*, S. 6, Kasım 1990, s. 11.

<sup>32</sup> ALPER, Temel Problemler, s. 11.



zorunluluk olmadığı ve mevcut sorunların çözümüne de bir çare olamayacağı, bundan daha önemli olanın sosyal güvenlik garantisi sağlamada norm ve standart birliğini sağlamak olduğu belirtilmektedir. Buna karşılık raporda sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanmasının (bu koordinasyonun en üst düzeyde oluşturulması yanında kurumların taşra teşkilatları arasında da sosyal güvenlik ilişkisinin kurulması ve hizmet sunulmasına yönelik olmasının) gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Raporda ayrıca, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasının tek tek sosyal güvenlik kurumlarının sorunlarının asgari düzeye indirildiği ve kurumlar arasında norm ve standart birliği sağlandığı bir ortamda mümkün olabileceği ifade edilmektedir<sup>33</sup>.

Tek çatı ilkesine karşı çıkan görüşlerden ikinci kısımda yer alanların, tüm sosyal güvenlik kurumlarının kaldırılarak bunların yerine tek sosyal güvenlik kurumunun oluşturulması düşüncesine karşı tavır aldıkları görülmektedir. *Sözer*, Tüm sosyal güvenlik kurumlarının kaldırılarak bunların yerine devasa bir kurumun oluşturulmasının teorik ve pratik açıdan mümkün olamayacağını belirtmektedir. Yazara göre bu yönde bir yapılmaya gidilmesinin her şeyden önce teorik alt yapısı yoktur. Zira tüm dünyada bireylere sosyal koruma sağlanmasında farklı sistemler mevcut olup, eğer bunlardan ülkemizde olduğu gibi sosyal sigorta modeli benimsenmişse, sandıkta çokluk ilkesinden vazgeçilemez. Öte yandan bu tür bir yeniden yapılanma pratik açıdan da savunulamayacaktır. Zira bu üç kurumun idari yapıları farklı olduğu gibi, mali yapıları da farklı olup bu yönde bir yapılanma uygulamada bir takım zorluklara sebep olabilecektir<sup>34</sup>.

*Tunçomağ* ise, tüm sosyal güvenlik kurumlarının kaldırılarak bunların yerine yeni ve birleştirilmiş bir sistemin getirilmesinin son derece zor, kapsamlı ve mali yönden çok pahalı bir yol olduğundan hareketle Türkiye'nin bu günkü ekonomik ve sosyal yapısıyla bunun gerçekleştirilmesinin imkansız olmasa bile aşırı derecede güç olacağı üzerinde durmaktadır. Yazar, bu yola gitmektense kurumlar arası hak kazanma koşulları ve sağlanan yardımlardaki farklılıkların uzun süreli ve iyi hazırlanmış bir planla giderilmesini önermektedir. Buna karşılık *Tunçomağ*, kurumlar arasında norm ve standart birliği sağlandıktan sonra tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek bakanlık çatısı altında toplanmasının gerçekleştirilebileceğini belirtmektedir. Görüldüğü üzere yazar, tüm kurumların kaldırılıp yerine tek sosyal güvenlik kurumunun oluşturulmasına sıcak bakmamakla beraber, norm ve standart birliği sağlanması kaydıyla kurumların tek çatı altında toplanmasına karşı çıkmamaktadır<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> 7. BYKP, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 51-54.

<sup>34</sup> A. Nazım, SÖZER, Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri, Ankara 2000, I. Oturum, Genel Görüşme, s. 60-61.

<sup>35</sup> Kenan, TUNÇOMAĞ, Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunları, Halit Kemal Elbire Armağan, İstanbul 1996, s. 540-541.

## V. Değerlendirme ve Sonuç

Sosyal güvenlik kurumlarının mevcut yapısı ve işleyişi göz önüne alındığında bu durumun hiçbir kesimi tatmin etmediği ve bu işleyişin daha uzun süre devam edemeyeceği konusunda işçi, işveren ve devletin ortan fikirde olduğunu görmekteyiz. Şüphesiz sosyal güvenlik kurumlarının bu noktaya gelmesinde çok değişik etkenlerin rolü vardır. Bunlar arasında çalışma konumuzla doğrudan ilişkili olan kurumsal yapılanmada dağınıklık ve koordinasyonsuzluk üzerinde durulması gereken noktalardan biridir.

Sosyal güvenlik kurumlarının mevcut yapısal dağınıklığı ve birbirinden kopuk ve ayrı ayrı işleyişi üzerinde gerek resmi plan ve programlarda gerekse doktrinde farklı düşünceler ve çözüm yolları genel olarak ayrıntıya girmeden ortaya konulmuş; zaman zaman tek çatı ilkesi norm ve standart birliği ile ilişkisinden dolayı araç-amaç bağlamında ele alınmıştır. Öncelikle belirtelim ki tek çatı ilkesi ile norm ve standart birliği konuları birbirinden tamamen bağlantısız konular olmamakla birlikte, tek çatı altında birleşme veya toplanmanın zorunlu sonucu, norm ve standart birliğinin de sağlanması değildir. Başka bir ifadeyle farklı kurumlar arasında norm ve standart birliği mümkün iken; aynı çatı altına alınmış kurumların norm ve standart farklılığı içinde işlevini sürdürmesi de aynı şekilde mümkündür. Bununla beraber kurumsal bütünleşmenin sağlanması ya da kurumların mevcut durumlarının korunarak aralarında koordinasyon ve işbirliğine gidilmesi norm ve standart birliği sağlanmasına olumlu katkıda bulunabilir. Bu katkı özellikle mevzuatın uygulanmasında ve kurumlar arasında eşgüdümün sağlanmasında pratik açıdan büyük yararlar sağlayacaktır. Nitekim *Alper* de aynı noktadan hareketle, sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliği sağlayacak olan bir üst organizasyonun kurulmasını önermektedir<sup>36</sup>. Ancak bu katkının oldukça sınırlı olacağı önemle belirtilmelidir. Zira kurumlar hakkında uygulanacak normlarda eğer bir birlik veya paralellik sağlanamamışsa uygulamada da uygulayıcıların hareket serbestisi ya hiç olmayacak ya da çok sınırlı olacaktır. Öte yandan üç sosyal güvenlik kurumunun üzerinde oluşturulacak ve sosyal tarafların demokratik katılımının sağlanacağı bir üst kuruma yukarıda sözü edilen katkının artmasına yardımcı olabilir.

Bize göre ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının elli yılı aşkın bir geçmişi ve iyi-kötü işleyişinin devam ettiği göz önüne alındığında, tek çatı ilkesinin hayata geçirilmesinde kurumlar varlıklarını devam ettirmelidirler. Bu nedenle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan “Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı” ile mevcut sosyal güvenlik kurumlarının kaldırılarak, bunların yerine tek bir kurumun (Emeklilik Sigortaları Kurumu) oluşturulması isabetli değildir. Esasen tek çatı ilkesi, mutlaka kurumların

<sup>36</sup> Yusuf, ALPER, Sosyal Sigortalar Kurumu: 1991, *Çimento İşveren*, C. 7, S. 3, Mayıs 1993, s. 24.

kaldırılıp bunların yerine tek ve yeni bir kurum oluşturulması anlamına da gelmemektedir. Öte yandan, üç sosyal güvenlik kurumunun tek bakanlığa bağlı kuruluş haline getirilmesi de bir ilk adım olsa bile yeterli sayılamaz. Nitekim SSK ve Bağ-Kur aynı bakanlık çatısı altında olmalarına karşın tek çatı ilkesinden beklenen hiçbir yarar sağlanmış değildir. Bu sebeple kurumsal bütünleşmede ayrı bakanlığa bağlı olan Emekli Sandığı'nın da en azından sosyal güvenlik alanında ihtisaslaşmış ya da öyle olması beklenen bakanlık olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı bir kuruluş haline getirilmelidir.

İlk defa 618 sayılı KHK ile oluşturulan ve söz konusu KHK'nin Anayasa Mahkemesince iptali üzerine, 4947 sayılı Yasa ile yeniden yasal dayanağa kavuşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu, önereceğimiz üst kuruluşun yerini tutmamaktadır. Zira Sosyal Güvenlik Kurumu, ilgili kuruluşlar olan SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu arasında koordinasyonu ve bu kuruluşların sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliğini sağlamakla görevlidir. İlgili kuruluşları arasında Emekli Sandığı yer almadığından, sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyon ile uygulamada norm ve standart birliğinin sağlanması SSK ve Bağ-Kur'la sınırlı kalacaktır.

Kanımızca aynı bakanlık çatısı altında toplanan üç kurumun üstünde bir üst kuruluş oluşturulmalıdır. Üçlü yapılanma içinde sosyal tarafların demokratik katılımının sağlandığı bu organ için, ortak sosyal güvenlik politikalarının tespiti ve kurumların ortak ya da özel sorunları üzerinde çalışmalar yapabilecek ve bu yönde ilke kararlar alabilecek bir hukuksal yapılanma oluşturulmalıdır. Bu kuruluşta katılacakların sosyal güvenlik ve ilgili alanlarda uzman kişiler olması büyük önem taşıyacaktır. Ayrıca farklı şekilde adının konulabileceği bu üst kuruluş kararlarının SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un en üst düzeyde yönetim ve karar organları olan yönetim kurullarını bağlayıcı olacağı ve söz konusu üst kurulun alacağı ilke kararları dışına çıkılmayacağı bir yapılanma büyük önem taşıyacaktır. Böylece sosyal güvenlik kurumları, üst kurulun alacağı ilke kararlarını kendi kurumlarının da özelliklerini göz önüne alarak, hayata geçirecekler ve kurumlar arası birlik ve eşgüdüm sağlamış olacaktır. Şüphesiz üst kuruluşta tanınacak bu yetki kurumların yönetim kurullarını tamamen bertaraf etmeyecektir. Bu konuda yapılacak uzun süreli ve sistemli çalışmalar sonucu hazırlanacak düzenlemelerle, kurumların yönetim kurulları ile üst kurulun görev-yetki alanı açıkça düzenlenmelidir. Ayrıca üst kurulun sosyal güvenlik kurumları arasında eşgüdümü sağlaması, işbirliğine gitmelerini temin etmesi ve özellikle uygulama birliğine yönelik yükleneceği misyonu yapılacak düzenlemede özellikle vurgulanmalıdır.

## **KAYNAKLAR**

- ALPER, Yusuf, Sosyal Sigortalar Kurumu: 1991, **Çimento İşveren**, C. 7, S. 3, Mayıs 1993  
ALPER, Yusuf, 1990'lı Yılların Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Temel Problemler, **Çimento İşveren**, S. 6, Kasım 1990

**ALPER, Yusuf, Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı, İşveren, C. 34, S. 5, Şubat 1996**

ALPER, Yusuf, Sosyal Sigortalar Finansmanında Değişiklik, **Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri**, Ankara 2000

ALPER, Yusuf, Emekli Sandığı'nın 1992 Yılındaki Faaliyetleri Bakımından Değerlendirilmesi, **İHD, C. 3, 1993**

CENTEL, Tankut, Türkiye'de Sosyal Sigortaların Standartlaştırılması Üzere Bir Deneme, **İHD, C. 1, 1991**

CENTEL, Tankut, **Sosyal Sigortalar Kurumunda Yapısal Değişiklik, Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri**, Ankara 2000

**CENTEL, Tankut, Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, İstanbul 1997**

**DPT:**

**Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl (1973- 1977)**, Yayın No. DPT: 1272, Ankara 1973

**4. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979- 1983)**, Yayın No. DPT: 1664, Ankara 1979

**4. BYKP (1979-1983) 1982 Yılı Programı**, Yayın No. DPT: 1832, Ankara 1982

**VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ( 1996-2000)**, Ankara 1995

**8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No. DPT: 2592-ÖİK: 604, Ankara 2001,

**VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sosyal Güvenlik, Yayın No. DPT: 2420-ÖİK: 479, Ankara 1995

**İBD, Avukatların Sağlık Sigortası**, İstanbul Barosu Avukat Sağlık Sigortası Çalışma Grubu, İstanbul 2003

**KUTAL, Metin, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sorunları, İktisat ve Maliye Dergisi, C. 22, S. 10, Ocak 1976**

**OKUR, Ali Rıza, Sosyal Güvenlikte Özerkleştirme (Bağ-Kur Açısından Bir Değerlendirme), Türkiyede Esnaf-Sanatkarlar ve Küçük İşletmeler Kesimine Yönelik Sosyal Güvenlik Sisteminin Değerlendirilmesi**, Tes-Ar Yayınları No: 8, Ankara 1993

**SÖZER, Ali Nazım, Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz, İşçi Emeklilerinin Sosyal Güvenlik Sorunları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti**, Yayın No: 2, Ankara 1992

**ŞAKAR, Müjdat, Sosyal Sigortalarda Emekliliğe Hak Kazanma Koşullarına İlişkin Bazı Sorunlar, Çimento İşveren, C. 3, S. 2, Mart 1989**

**TİSK: Sorunlar ve Görüşler**, Tisk İnceleme Yayınları No: 6 (tarihsiz)

**TUNCAY, Can,/ ALPER. Yusuf, Sosyal Güvenlik Reformu Derhal Yapılmalıdır. İşveren, C. 35, S. 1, Ekim 1996**

**TUNCAY, Genel Çizgileriyle 4447 sayılı Kanun, Çimento İşveren, C. 14, S. 1, Ocak 2000**

TUNÇOMAĞ, Kenan, Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunları, **Halit Kemal Elbire Armağan**, İstanbul 1996

TÜSİAD: **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Öneriler**, TÜSİAD Yayın No: T-97-10/217, İstanbul 1997

ÜÇİŞİK, Fehim, 2000'e Doğru Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği, **Forum**, Ankara 1997