



T.C.

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE UYGULANAN
İDARİ PARA CEZALARI VE İTİRAZ YOLLARI**

Sedat ŞİMŞEK

Diyarbakır 2015

T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE UYGULANAN
İDARİ PARA CEZALARI VE İTİRAZ YOLLARI**

Sedat ŞİMŞEK

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Adil BUCAKTEPE

Diyarbakır 2015

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Sisteminde Uygulanan İdari Para Cezaları ve İtiraz Yolları” adlı tezimin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

Tezim sadece Dicle Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

Tezimin ... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/projemin tamamı her yerden erişime açılabilir.

.../08/2015

Sedat ŞİMŞEK

KABUL VE ONAY

Sedat ŞİMŞEK tarafından hazırlanan Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Uygulanan İdari Para Cezaları ve İtiraz Yolları adındaki çalışma, 22.07.2015 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda jürimiz tarafından İŞletme Anabilim Dalı YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak oybirliği ile kabul edilmiştir.

DOÇ.DR İRFAN TÜRKOĞLU (BAŐKAN)

YRD.DOÇ.DR.MEHMET METE (ÜYE)

YRD.DOÇ.DR. ADİL BUCAKTEPE (DANIŞMAN)

ÖNSÖZ

Dünyada ve Türkiye’de her geçen gün önemi daha da anlaşılan sosyal güvenlik, toplumun tüm kesimlerini çeşitli riskler karşısında korumayı ve geleceklerini güvence altına almayı amaçlamaktadır. Türkiye’de uygulanan sosyal güvenlik sisteminin ülke nüfusunun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir, kaliteli ve insan onuruna yakışır bir şekilde sunulabilmesi için etkin bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkede yaşayan sosyal tarafların sosyal güvenlik sisteminin öngördüğü yükümlükleri zamanında ve tam olarak yerine getirmelerini sağlamak amacıyla bir takım idari para cezaları uygulanmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminde uygulanan idari para cezaları ve itiraz yolları incelenmiştir. Bu çalışmayı hazırlamam sırasında büyük anlayış, yardım ve destek gördüğüm hocam sayın Doç. Dr. İrfan TÜRKÖĞLU ve tez danışmanım Yrd.Doç Dr. Adil BUCAKTEPE’ye teşekkürü bir borç bilirim.

Ayrıca çalışma boyunca desteğini benden esirgemeyen eşim Dilek ŞİMŞEK ve kızım Dijle Erva ŞİMŞEK başta olmak üzere tüm Denetmen ve Denetmen Yardımcısı meslektaşlarıma teşekkür ederim.

Sedat ŞİMŞEK

Diyarbakır 2015

ÖZET

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda güvence altına alınan sosyal güvenlik hakkının, yaşayan nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir, kaliteli ve insan onuruna yakışır bir şekilde sunulabilmesi için etkin bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'de etkin bir sosyal güvenlik sisteminin tesisi amacıyla farklı statülerde çalışanların sigorta hak ve yükümlülüklerini düzenleyen T.C Emekli Sandığı Kanunu, Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (SSK) ve Esnaf ve Sanatkârlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunlarının (Bağ-Kur) yürütümünü yapan sosyal güvenlik kurumları Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) çatısı altında birleştirilmiştir.

2014 yılı verilerine göre nüfusun yaklaşık % 85'ine hizmet vermekte olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sunmuş olduğu hizmetlerin kapsamının ve kalitesinin artırılması için sosyal güvenlik kurumunun gelirlerinin artırılması gerekmektedir. Şüphesiz gelir artırımının en önemli yolu kayıt dışı çalışan kesimin bir an önce kayıt altına alınmasıdır. Kayıt dışı istihdamın düşürülmesi için ise sosyal güvenlik sisteminin bir takım yaptırımlarla desteklenmesi gerekmektedir. Bu yaptırımların başında idari para cezaları gelmektedir.

Tez çalışmamın birinci bölümünde sosyal güvenliğin tanımı, kapsamı, Türkiye'de ve Dünyadaki tarihsel gelişimi, kullandığı teknikler ve finansman yöntemleri, çalışmanın ikinci bölümünde ise idare, idari yaptırım, idari para cezaları, idari para cezalarının Türk sosyal güvenlik sistemindeki yeri kavramları ışığında teorik çerçeve çizilmiştir. Tezin son bölümünde ise Türkiye'deki sosyal güvenlik

sisteminde uygulanan idari para cezaları, idari para cezalarının uygulanma şekli, idari para cezalarına karşı kuruma itiraz ve dava yollarının neler olduğu hususlarına değinilmiş, uygulanan idari para cezaların etkinliğinin artırılması için bir takım değerlendirmelerde bulunulmuştur. Tezimin hazırlanmasında kaynak ve mevzuat taraması yöntemi izlenmiş olup herhangi bir alan araştırması yapılmamıştır.

Anahtar Sözcükler

Sosyal Güvenlik Kurumu, İdari Yaptırım, İdari Para Cezaları, İdari Para Cezalarına Karşı İtiraz.



ABSTRACT

An effective social security system is needed for the equal distribution of the political good of social security guaranteed by the Turkish Constitution to all citizens. An effective system distributes social security funds, in a manner that honors human dignity and provides easy accessibility. In Turkey, there are three separate social security institutions: Bağ-Kur, SSK, and Emekli Sandığı, for the self-employed, public and private sectors employees, and civil servants, respectively. In May 2006, in order to promote a more effective social security system in Turkey, these separate systems were merged into one institution, the Sosyal Güvenlik Kurumu (Social Security Institution, SGK). However, more funds are needed to increase the quality and the coverage of the service provided by SGK, which serves nearly 85% of the entire population, according to 2014 data. One way to make more funds available to the system is by preventing unreported employment. The social security system needs to be supported with sanctions in order to decrease unreported employment. The most common sanction is a monetary fine.

In the first part of my thesis, the definition and the scope of social security, its historic development, techniques and financing methods are given. In the second part of the study, the theoretical framework is presented in terms of administration, administrative sanctions, and administrative fines in Turkish social security system. In the last part of the thesis, the administrative fines, their implementation method, and the litigation and lawsuit obstacles to implementation are touched upon. Further, a number of ideas for improving the efficiency of the administrative penalty tool are

evaluated. In this thesis, the literature and legislation review methods are used and no field research is conducted.

KeyWords

Social Security Institution, Administrative Sanctions, Administrative Fines, Litigation against Administrative Fines.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖNSÖZ.....	I
ÖZET.....	II
ABSTRACT.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	VI
TABLO LİSTESİ.....	XIII
ŞEKİL LİSTESİ.....	XIV
KISALTMALAR.....	XV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL GÜVENLİĞE İLİŞKİN KAVRAMLAR

1.1 SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI	4
1.2 SOSYAL GÜVENLİĞİN DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE GELİŞİMİ.....	6
1.2.1 Dünyada Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi	6
1.2.1.1 Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Güvenlik.....	7
1.2.1.2 Sanayi Devrimi Sonrası Dönem	9
1.2.2 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi.....	12
1.2.2.1 Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Güvenlik	12
1.2.2.2 Cumhuriyet Dönemi Sosyal Güvenlik	14
1.3 SOSYAL GÜVENLİĞİN KONUSU	18
1.3.1 Mesleki Riskler.....	19
1.3.1.1 İş Kazası	19
1.3.1.2 Meslek Hastalığı	20
1.3.2 Fizyolojik Riskler	20
1.3.2.1 Hastalık Hali	21
1.3.2.2 Analık Hali	21
1.3.2.3 Sakatlık (Maluliyet) Hali	22
1.3.2.4 Yaşlılık Hali.....	23
1.3.2.5 Ölüm Hali	23
1.3.3 Sosyal Riskler.....	24
1.3.3.1 İşsizlik.....	24
1.3.3.2 Evlenme, Çocuk Sahibi Olma.....	25
1.3.3.3 Konut İhtiyacı	25
1.4 SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE KULLANILAN TEKNİKLER	26
1.4.1 Modern Teknikler	26
1.4.1.1 Sosyal Sigortalar.....	26
1.4.1.2 Sosyal Yardımlar	27
1.4.1.3 Sosyal Hizmetler.....	28
1.4.1.4 Özel Sigortalar	29
1.4.2 Klasik Teknikler	30
1.4.2.1 Bireysel Teknikler	30
1.4.2.2 Başkalarının Katılımını Gerektiren Teknikler	30

1.4.2.3 Toplu Teknikler	31
1.4.2.4 Devlet Eliyle Örgütlenen Teknikler	31
1.4.2.5 Dinsel Teknikler	32
1.5 SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI	32
1.6 SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE FİNANSMAN	33
1.7 SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ	36
1.7.1 Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi	37
1.7.1.1 Ferdi Kapitalizasyon	37
1.7.1.2 Kollektif Kapitalizasyon	38
1.7.2 Dağıtım (Pay As-YouGo) Yöntemi	38
1.7.3 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Uygulanan Finansman Yöntemleri	39

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YAPTIRIM VE İDARİ PARA CEZASI KAVRAMLARI

2.1 GENEL OLARAK İDARE VE İDARİ YAPTIRIM KAVRAMLARI	41
2.1.1 İdare Kavramı	41
2.1.2 İdari İşlem Kavramı	42
2.1.3 İdari İşlemin Özellikleri	44
2.1.4 İdarenin İşleyişine Egemen Olan İlkeler	45
2.1.5 İdari Yaptırım	46
2.1.6 İdari Yaptırımın Özellikleri	47
2.1.7 İdari Yaptırımın Ceza Yaptırımından Farkı	49
2.1.8 İdari Yaptırım Türleri	51
2.1.8.1 Mali Yaptırımlar	51
2.1.8.2 Bireysel Yaptırımlar	52
2.1.9 İdari Yaptırımların Yargısal Denetimi	53
2.1.10 İdari Yaptırımın Kaynağı ve Amaçları	55
2.2 İDARİ PARA CEZASI KAVRAMI	55
2.2.1 İdari Para Cezalarının Amacı	57
2.2.2 İdari Para Cezalarının Tarihçesi	57
2.2.3 Para Cezaları Çeşitleri	58
2.2.3.1 Cezayı Veren Makama Göre Para Cezaları	59

2.2.3.2 Niteliklerine Göre Para Cezaları.....	61
2.2.3.4 Cinsleri İtibari ile Para Cezaları.....	62
2.2.3.5 Alt ve Üst Sınırı Belirleyen İdari Para Cezaları.....	62
2.2.4 İdari Para Cezalarının Ortak Özellikleri.....	62
2.2.5 İdari Para Cezası Vermeye Yetkili Olan Makamlar.....	63
2.2.6 İdari Para Cezasına Hakim Olan İlkeler.....	65
2.2.6.1 Hukuki İstikrar ve Güven İlkesi.....	65
2.2.6.2 Etkinlik (Etkililik) İlkesi.....	66
2.2.6.3 Oranlılık İlkesi.....	66
2.2.6.4 Gerekçeli Olma İlkesi.....	67
2.2.7 İdari Para Cezası-Adli Para Cezası Ayrımı.....	67
2.2.8 İdari Para Cezalarının Tebliğ ve Tahakkuku.....	68
2.2.9 İdari Para Cezalarının Ödenme Zamanı.....	69
2.2.10 İdari Para Cezalarında Zamaşımları.....	70
2.2.11 İdari Para Cezalarında Zamaşımları Kesen Haller.....	71
2.3 İDARİ PARA CEZASININ TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDEKİ YERİ	72
2.3.1 Sosyal Sigortalar Kurumunca (SSK) Uygulanan İdari Para Cezaları.....	74
2.3.1.1 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun İlk Halinde İdari Para Cezaları.....	75
2.3.1.2 20.06.1987 Tarih ve 3395 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	76
2.3.1.3 12.05.1993 Tarih ve 3910 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	77
2.3.1.4 29.07.2003 Tarih ve 4958 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler.....	77
2.3.2 Bağ-Kur Genel Müdürlüğünce Uygulanan İdari Para Cezaları.....	78
2.3.2.1 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununda İdari Para Cezası Uygulaması.....	78
2.3.2.2 2926 Tarımda Kendi Nam Ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'ndaki İdari Para Cezaları.....	79
2.3.3 Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu Tarafından Uygulanan İdari Para Cezaları.....	79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI VE İTİRAZ YOLLARI

3.1 KURUMA VERİLECEK BELGELERE İLİŞKİN YÜKÜMLÜLÜKLERİN BELİRLENEN SÜREDE VE USULDE YERİNE GETİRİLMEMESİ NEDENİYLE UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI	82
3.1.1 İşyeri Bildirgesine İlişkin Uygulanan İdari Para Cezası.....	82
3.1.1.1 İşyerinin Kurumda Tescili	85
3.1.1.2 İşyeri Bildirgesiyle Kuruma Yapılan Bildirimler	86
3.1.1.3 İşyeri Bildirgesinin Kuruma Verilme Süresi	87
3.1.1.4 İşyeri Tesciline İlişkin Uygulanan İdari Para Cezası.....	88
3.1.2 Sigortalı ve Hizmet Bildirimine İlişkin Uygulanan İdari Para Cezası.....	89
3.1.2.1 Sigortalı İşe Giriş Bildirgesi	89
3.1.2.2 Sigortalı İşten Ayrılış Bildirgesi	100
3.1.2.3 Prim ve Hizmet Bildirimine İlişkin Uygulanan İdari Para Cezaları	101
3.2 İŞYERİ KAYIT VE BELGELERİNE İLİŞKİN UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI.....	111
3.2.1 İşyeri Kayıt ve Belgelerinin İbrazi	113
3.2.2 İşyeri Kayıt ve Belgelerinden Dolayı Uygulanan İdari Para Cezaları	115
3.2.2.1 İşyeri Kayıt ve Belgelerin İbraz Edilmemesi Nedeniyle Uygulanan İdari Para Cezaları.....	115
3.2.2.2 İşyeri Kayıt ve Belgelerin Mevzuata Uygun Tutulmaması Nedeniyle Uygulanan İdari Para Cezaları	118
3.2.3 Kayıt ve Belgelerin İbrazında Zaman Aşımı	122
3.3 BELGELERE BAĞLI YÜKÜMLÜLÜKLERE İLİŞKİN UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI.....	123
3.3.1 Kamu İdareleri ve Bankaların Bildirimleri	123
3.3.2 Ticaret Sicil Memurluklarının Bildirimleri	126
3.3.3 Yapı Ruhsatı ve Ruhsat Niteliği Taşıyan Diğer İşlemlere İlişkin Bildirimler	127
3.3.4 İhale Konulu İşlere İlişkin Bildirimler	127
3.3.5 Kamu İdarelerince Vazife Malullüğünün Bildirilmemesi	128
3.3.6 Bakmakla Yükümlü Olunan Kişilerin Bildirimi.....	128
3.4 ASGARİ İŞÇİLİĞE İLİŞKİN UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI	129

3.5 Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının yaptıkları denetimleri engelleme hallerine ilişkin uygulanan idari para cezaları.....	133
3.6 TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARININ TEBLİĞİ VE TAHAKKUKU	135
3.7 TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARINA KARŞI KURUMA İTİRAZ.....	136
3.8 TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARINA KARŞI YARGI YOLU	137
3.9 TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARININ TAHSİLİ	138
3.10 TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARININ ZAMANAŞIMI.....	139
3.10.1 İdari Para Cezalarında Tahakkuk Zamanaşımı	140
3.10.2 İdari Para Cezalarında Tahsil Zamanaşımı	141
3.10.3 Ölüm Halinde İdari Para Cezaları Hakkında Yapılacak İşlemler	142
3.10.4 İdari Para Cezalarında Zamanaşımının Kesilmesi.....	143
3.10.5 İdari Para Cezalarında Zamanaşımının Durması (İşlememesi)	145
3.11 İDARİ PARA CEZALARINDA İNDİRİM UYGULAMASI	146
3.11.1 Pişmanlık İndirimi Uygulaması.....	146
3.11.2 Peşin Ödeme İndirimi Uygulaması.....	147
3.12 SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNDA UZLAŞMA UYGULAMASI	148
3.13 İDARİ PARA CEZALARININ TECİL VE TAKSİTLENDİRİLMESİ	150
SONUÇ.....	152
KAYNAKÇA	156



TABLO LİSTESİ

	Sayfa No.
Tablo 1: 5510-4-1/a Kapsamında Sigortalı Çalıştıran İşyeri Sayıları.....	82
Tablo 2: Yıllar İtibari ile SGK'ya Bildirilen Sigortalı Sayıları.....	89
Tablo 3: Yıllar İtibari İle Sigortalı İstatistikleri.....	90

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa No.
Şekil 1: 5510- 4-1-/a, 4/b, 4/c Sigortalı İstatistikleri.....	91

KISALTMALAR

<i>Age.</i>	Adı geçen eser.
<i>bk.</i>	Bakınız.
BAĞ-KUR	Esnaf Ve Sanatkârlar İle Diğer Bağımsız Diğer Bağımsız alışanları Kapsamına Alan Sosyal Güvenlik Kuruluğu.
<i>C.</i>	Cilt.
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla.
<i>İpc.</i>	İdari Para Cezası.
<i>Mad.</i>	Madde.
<i>S.</i>	Sayfa.
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu.
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu.
Kurum	Sosyal Güvenlik Kurumu.

GİRİŞ

İnsanlar, hayatları boyunca çeşitli risklerle karşılaşmaktadırlar. Bu risklerin bir kısmı bireylerin gelirlerinde azalmaya neden olurken bir kısmı giderlerinde artışa neden olmakta bazıları ise hem gelirlerinde azalmaya hem de giderlerinde artışa neden olmaktadır. Bireyler, hem kendilerini hem de aile üyelerini risklere karşı koruyabilmek için çeşitli yöntemlere başvurma ihtiyacı hissetmişlerdir. İnsanların geleceklerini güvence altına alma ihtiyacı sosyal güvenlik fikrinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.¹

Sosyal güvenlik, toplumun tüm bireylerinin sosyal risklere karşı korunması amacıyla gerekli önlemlerin alınması ve doğabilecek zararların karşılanması amacıyla ortaya çıkan bir olgudur. İnsanoğlu, varoluşundan bu yana, kendisini tehdit eden tehlikelerden korunmak ve geleceğinden emin olmak istemiştir.² Sosyal güvenlik, tarih boyunca çeşitli şekillerde ortaya çıkmış, çeşitli yollar ve teknikler denenmiştir. İnsanın sosyal güvenliğini sağlamak için başvurduğu bu yollar, insan düşüncesi gelişip, ihtiyaçlar değiştikçe gelişme ve değişme göstermiştir.³ İlk başlarda kurumsal bir yapıdan ziyade bireylerin kendi çabaları veya sosyal ve ekonomik ilişki içerisinde buldukları toplumun dinamiklerinin kullanılmasıyla

¹ Nüvit Gerek ve Fatma Kocabaş (Ed.), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir 2013, s. 195.

² Sevgi Işık Erol, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı", **Kamu-İş Sendikası Dergisi**, Cilt No. 13, s. 40.

³ A. Can Tuncay ve Ömer Emekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayınevi, İstanbul 2012, s. 11.

oluşturulan yapılar ortaya çıkmıştır. Daha sonra risklerin çeşitlenmesi ile birlikte modern anlamda yaygın uygulama alanı bulan sosyal güvenlik sistemi olan sosyal sigorta uygulaması parafiskal kurumlar aracılığıyla, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise devletin imkânları ölçüsünde yerine getirilmeye başlanmıştır.⁴

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 60. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve gerekli teşkilatı kuracağı belirtilmiştir. Aynı Anayasanın 61. maddesinde ise, devletin harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri koruyacağı ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesini sağlayacağı, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alacağı, yaşlıların devletçe korunacağı, yaşlılara sağlanacak yardım, diğer haklar ve kolaylıkların kanunla düzenleneceği, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbir alınacağı, bu amaçla her türlü teşkilatın kurulacağı ve kurdurulacağı belirtilmiştir. Anayasada yer alan bu amir hüküm çerçevesinde tercihlerine bakılmaksızın Türkiye’de yaşayan bireylerin tamamına eşit, kolay ulaşılabilir, kaliteli ve insan onuruna yakışır bir sosyal güvenlik hizmetinin sunulabilmesi amacıyla devlet tarafından sosyal güvenlik alanında önemli değişiklikler yapılmıştır.

Bu doğrultuda, 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla, 08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı T.C Emekli Sandığı Kanunu ile kurulan Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu(SSK), 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile kurulan Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) çatısı altında birleştirilmiştir.

Ülke nüfusunun yaklaşık % 85’ine hizmet vermekte olan Sosyal Güvenlik Kurumunun yürütmekte olduğu sosyal güvenlik mevzuatının uygulanabilirliğinin sağlanması amacıyla kuruma bir takım idari yaptırımlar uygulama yetkisi verilmiştir. Bu yetkilerin başında idari para cezaları gelmektedir.

⁴ Refik Korkusuz ve Suat Uğur, **Yeni Mevzuata Göre Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş**, Karahan Kitabevi, Adana 2009, s. 7-8.

Tez çalışmamda, Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde idari para cezası gerektiren fiillerin neler olduğu, bu fiiller karşılığında ne tür idari para cezalarının uygulandığı, uygulanan bu idari para cezalarına karşı kuruma itirazın ne şekilde yapıldığı, kurumun reddettiği itirazlara karşı hangi yargı yolunun kullanılacağı hususları incelenmiştir.

Tez çalışmamın birinci bölümünde sosyal güvenliğin tanımı, kapsamı, Türkiye'de ve Dünyadaki tarihsel gelişimi, kullanılan teknikler ve finansman yöntemleri, çalışmamın ikinci bölümünde ise idare, idari yaptırım, idari para cezaları, idari para cezalarının Türk sosyal güvenlik sistemindeki yeri kavramları ışığında teorik çerçeve çizilmiştir. Tezin son bölümünde ise Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde uygulanan idari para cezaları, idari para cezalarının uygulanma şekli, idari para cezalarına karşı kuruma itiraz ve dava yollarının neler olduğu hususlarına değinilmiş, uygulanan idari para cezaların etkinliğinin artırılması için bir takım değerlendirmelerde bulunulmuştur. Tezimin hazırlanmasında kaynak ve mevzuat taraması yöntemi izlenmiş olup herhangi bir alan araştırması yapılmamıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL GÜVENLİĞE İLİŞKİN KAVRAMLAR

1.1 SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI

Sosyal güvenlik terimi, sosyal bilimler literatürüne 1930’lu yıllarda, insanlığın en eski gereksinimi olan “gelecekte emin olma” isteğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve zamanla kurumsallaşmıştır.⁵ “sosyal” ve “güvenlik” kelimelerinin bir araya gelmesinden oluşan bu kavramda yer alan sosyal kelimesi, somut olarak bir insan topluluğunu ifade etmekten öte, karşılıklı yardımlaşma, eşitlik ve sosyal adalet unsurlarını içeren manalar taşımaktadır. Güvenlik kelimesi ise tehlikenin ve zararlarının olmadığı bir durumu ifade eder.⁶

Sosyal güvenliğin pek çok tanımı yapılmıştır. Talas’a göre, bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum içerisinde kurulmuş olan kurumlar bütünüdür. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik mesleksel, fizyolojik veya sosyo-ekonomik risklerden ötürü geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama

⁵ Songül Sallan Gül, “Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları; İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, 2000, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/26/1011/12266.pdf> (14.05.2012), s.1.

⁶ Yusuf Alper, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK)**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa 1997, s. 2.

ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir. Başka bir görüşe göre, bir mesleki veya sosyal risk yüzünden geliri veya kazancı kesintiye uğramış kimseleri, başkalarının (fert veya devlet) yardımına gerek duymadan geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir. Diğer bir tanıma göre ise “Sosyal Güvenlik, gelirleri ne olursa olsun kişileri belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum veya kurumlar topluluğudur”.⁷

Alper’e göre sosyal güvenlik, “*tehlikenin zararlarından uzak olma ve yararından emin olma*” duygusu ve bu duygunun ifade ettiği tatmin anlamına gelmektedir. Bu açıdan fertlerin 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 duygusu, tehlike meydana geldikten sonra tehlikenin zararlarını ortadan kaldırmaya yönelik somut tedbirler bütünü olarak tanımlanmaktadır.⁸

Gümüş, sosyal güvenliği, bireyin anne karnındaki oluşumundan itibaren başlayan ve ölümünden sonra da belli bir süre devam eden süreçte, bireyin asgari hayat kalitesinde yaşamını sürdürebilmesini sağlamak üzere geliştirilmiş, modern refah programı olarak nitelendirmektedir.⁹ Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 1944 Philadelphia Konferansı’nda, Sosyal Güvenlik, bireylerin hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm nedeniyle geçici veya sürekli olarak kazançtan yoksun kalması durumunda düşeceği yoksulluğa karşılık, tıbbi bakımdan çocuk sayısının artması ve analık halinde korunmasına ilişkin genel önlemler sistemi olarak tanımlanmıştır.¹⁰

Yapılan tanımlardan hareketle sosyal güvenlik, mensubu olduğu topluluk içerisinde iradesi dahilinde veya iradesi dışında maruz kaldığı mesleki, fizyolojik, sosyo-ekonomik tehlikelerden ötürü gelir ve/veya kazancında meydana gelen azalma nedeni ile yaşam koşulları kötüleşen bireyin bugününü ve yarınını insan onuruna

⁷ A. Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayıncılık, İstanbul 1988, s.3.

⁸ Alper, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK)**, s.2.

⁹ Erdal Gümüş, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi; Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, **Siyaset, Ekonomi ve Toplumsal Araştırmalar Vakfı Dergisi**, 2010, <http://www.setav.org/Ups/dosya/44645.pdf> (14.05.2012), s. 5

¹⁰ H. Bülent Kantarcı, “Sosyal devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2003, <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c6s10/makale/c6s10m5.pdf> (14.05.2012), s. 78.

yakışır bir şekilde geçirmesini sağlamaya dönük çabalar bütünü olarak tanımlanabilir. Kuşkusuz ki bireyin iş yaşantısı ile hayatın olağan akışı içerisinde bir takım tehlikelerden tamamen kurtulması mümkün değildir. Bireyin maruz kaldığı bu tehlikelerin beraberinde getirmiş olduğu zararların telafisi önemli olduğu gibi tehlike meydana gelmeden önce kişinin kendini güvende hissetmesi de büyük önem taşımaktadır.

Sosyal güvenlik sadece insanların geleceğini güvence altına almaya yönelik bir kurallar bütünü değildir. Sosyal güvenlik her şeyden önce sosyal program ve sosyal politikaların bir parçasıdır. Bu sosyal politikaların içinde, sürekli değişen amaç, kural ve ilkeler, türlü yöntem ve önlemler yer almaktadır. Bu niteliği itibari ile sosyal güvenlik bir hukuk dalından çok bir sistemdir. Richardson'un dediği gibi hemen hemen bütün ülkelerde sosyal güvenliğin yöntem ve ilkeleri devamlı olarak tartışılmakta ve sık sık değişmektedir. Hiçbir ülke uygulamasında kesin bir model kurulamamıştır.¹¹ Toplumdan topluma farklılık arz eden ve sosyal güvenliğin karşılanmasında rol oynayan sosyal ve ekonomik yapı, dini inançlar, yaşanan dönem gibi faktörlerden dolayı dünyada çok farklı sosyal güvenlik sistemleri uygulanmaktadır.¹²

1.2 SOSYAL GÜVENLİĞİN DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE GELİŞİMİ

1.2.1 Dünyada Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenlik tarih boyunca çeşitli şekillerde uygulanmış, çeşitli teknikler denenmiştir. İnsanın sosyal güvenliğini sağlamak için başvurduğu bu yollar, ekonomik ve sosyo-kültürel gelişmelere bağlı olarak gelişme ve değişme göstermiştir. Geçmişten gelen uygulamalarla birlikte her geçen gün yeni yöntemler geliştirilmektedir.¹³

Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişimi incelendiğinde Sanayi Devriminin bu süreçte önemli bir dönüm noktası olduğu ve modern anlamda sosyal

¹¹ Tuncay,a.g.e., s. 4-5.

¹² Özkan BİLGİLİ, **Sosyal Güvenlik Uygulaması**, ASMMMO Yayınları, Ankara 2008, s.3

¹³ Tuncay,a.g.e., s. 8-9.

güvenlik sistemlerinin bu olaydan sonra ortaya çıktığı görülmektedir. Bunda, sosyal güvenlik sistemlerinin varoluş nedeni olan risklerin büyük bölümünün, sanayileşmenin doğurduğu riskler olması etkili olmuştur.¹⁴ Bu nedenle sosyal güvenliğin tarihi gelişimini Sanayi Devriminden önceki ve sonraki dönem olarak ayırabiliriz.

1.2.1.1 Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenliğe ihtiyaç, insanlıkla birlikte doğmuştur. İnsanoğlu tarihin değişik dönemlerinde ekonomik ve sosyal koşullarına, çok kez de dini inanç ve görüşlerine göre bu ihtiyacı gidermeye çalışmıştır. Eski çağlarda “kabile” ve “aile içi dayanışma ve yardımlaşma” sosyal güvenliğin doğal yolları olarak görülmüştür. Bir üretim ve tüketim birliği halinde yasayan avcılık ve toplayıcılıkla geçinen topluluklarda, her kabile kendi mensuplarının geçimini sağlamaya çalışmıştır. Aile içi dayanışma, özellikle tarım ekonomisine geçişle birlikte, sanayileşme öncesine kadar olan dönemde sosyal güvenlikte önemli rol oynamıştır.¹⁵

Yoksullara yapılan kamusal sosyal yardımların ilk uygulamaları Mısır’da görülmeye başlandı. Milattan önce 2200-1800 yıllarında Mısır’da, devlet yönetimini ellerinde bulunduran ruhani sınıf, varlıklı dindarlarca dul ve yetimlerin bakılmasını sağlamaktaydı.¹⁶

Yunan medeniyetinde ekonomi, ticaret ve gemicilik faaliyetleri yanında, esas olarak tarım ve el sanatlarına dayanmaktaydı. Bu devirlerde yoksul kimselerin sosyal güvenliği, ailenin ve komşuların yasal güvence altına alınmış yardımlarıyla sağlanmaya çalışılıyordu. Ancak, sosyal ve ekonomik yapının değişime uğrayarak yoksulluğun artması devlet müdahalesini zorunlu kılmıştır. Ayrıca işverenler de, zorunlu olmamakla birlikte, devlet yardımlarının yanında bazen hasta esirlere yardım

¹⁴ Cemal Hüseyin Güvercin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, 2004, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/891/1229.pdf?show>, (14.05.2012), s. 90.

¹⁵ Hasan Şenocak, “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”, **Sosyal ve Siyaset Konferansları Dergisi**, 2009, <http://www.iudergi.com/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/94/89> (09.06.2012), s. 416.

¹⁶ Sait Dilik, “Sosyal Güvenliğin Tarihi Gelişimi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 1988, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/451/5084.pdf> (14.05.2012), s. 42-43.

yapmaktaydılar. Eski Yunan'da bu uygulamaların dışında esnaf ve sanatkârların yardım örgütleri gibi çok sayıda birlik ve lonca; definlere ve hastalara yardım eden dernekler bulunuyordu.¹⁷

M.Ö 246-126 yılları arasında Kartaca ile yapılan Üç Pun savaşı sonunda Roma'da geniş halk kitleleri darlığa düşmüştü. Ayrıca mülkiyeti az sayıda kişilere ait büyük çiftliklerin doğuşu yoksulluğu iyice arttırmıştı. İşverenler özgür işçilerine, hastalandığında koruduğu ve tedavi ettirdiği esirlerinden daha da cimri davranıyordu. Ancak, özgür işçiler seçim hakkına sahip vatandaşlar olarak iktidarı etkileyebildiklerinde devletten yeterince yardım görüyorlardı. Bu yardımlar buğday, ekmek, yağ, et şeklinde olduğu gibi; halkı eğlendirmek şeklinde de olabiliyordu.¹⁸

Belirli bir mesleğin mensupları arasında yardımlaşma sağlamaya yönelik karşılıklı yardım dernekleri bütün ortaçağ boyunca büyüüp gelişmişlerdir. Roma collegiaları karşılıklı yardımlaşma esasına dayanan derneklerin en eskilerindedir. Bunlar üyelerine ya da yakınlarına ölüm halinde cenaze yardımı yapmaya yönelik topluluklardı. Üyelerin maddi katkısı ile oluşturulurdu. Fransa'da 'mutualite', İngiltere'de 'friendly societies' adını alan bu karşılıklı yardım dernekleri 18.ve 19. yüzyıllarda Avrupa'da işçi sınıfı arasında süratle yayılmıştır.¹⁹

Ayrıca 13.yüzyıldan itibaren esnaf sınıfının Anadolu'da kurduğu lonca örgütleri sosyal güvenlik alanında uzun yıllar önemli hizmetler görmüşlerdir. Selçuklu döneminde görülmeye başlayan ahilik teşkilatı, belirli bir mesleğe mensup esnaf arasında kardeşlik ve karşılıklı yardımlaşma esasına dayanmaktaydı. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki esnaf loncalarının kurdukları orta sandığı ya da teavün sandığı denilen yardım sandıkları da önemli örneklerdendir.²⁰

İslam ülkelerinde ise, sosyal güvenlik hizmetleri daha çok sosyal dayanışma ve yardımlaşma anlayışı içinde, aile ve akrabalık ilişkilerinin yanı sıra, dini ve

¹⁷ Şenocak, a.g.e., s. 417.

¹⁸ Dilik, Sosyal Güvenliğin Tarihi Gelişimi, s. 44.

¹⁹ Tuncay, a.g.e., s. 11.

²⁰ Tuncay, a.g.e., s. 11.

gönüllü yardımlar şeklinde yürütülmüştür.²¹ Dinsel ve sosyal güvenliği sağlayıcı ekonomik bir yardım çeşidi olan zekât, belli bir mal varlığının belli bir kısmını ihtiyaç sahibi kişilere verilmesi olarak tanımlanabilir. Zekâtın ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması noktasında vakıf ve meslek kuruluşları gibi örgütler etkin faaliyet göstermişlerdir.²²

1.2.1.2 Sanayi Devrimi Sonrası Dönem

Sanayi toplumu öncesinde, aile yapıları, üretim tarzları, çalışılan kurum gibi çeşitli faktörlere bağlı olarak ortaya çıkan sosyal risklere karşı, geleneksel yöntemlerle çeşitli korunma mekanizmaları geliştirilmiştir. Sanayi toplumunda kitlesel üretim sürecine geçilmesiyle birlikte geleneksel korunma yöntemleri, ortaya çıkan yeni risklere karşı yetersiz kalmış, sosyal alanda yeni korunma arayışları başlamış ve bu süreçte devletin yeni görev üstlenmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte 19. yüzyılın sonlarına doğru başlayan ve 20. yüzyılda şekillenen sosyal güvenlik sistemleri bir yönüyle iktisadi sistemlerden ve bir yönüyle de siyasal gelişmelerden etkilenmiştir.²³

18. yüzyılın ortalarında başlayıp yüzyılın sonuna doğru hızlanan teknik buluşlar ve yeni siyasi gelişmeler, Avrupa ülkelerinde büyük ekonomik ve toplumsal değişime yol açmıştır. Modern sanayinin ve kapitalizmin beşiği olan İngiltere'den diğer Avrupa ülkelerine yayılan liberal ekonomi anlayışı, emek– sermaye ilişkilerini düzenleyen lonca ve meslek örgütleri sistemine son verirken; diğer yandan 1789 Fransız Devrimi de herkesin istediği mesleği ve işi seçip yürütebileceği bir hukuk düzenine geçişi sağlamıştı. İlk bakışta olumlu sonuçlar doğurması gereken bu gelişme, sosyal acıdan büyük sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bu durum, lonca ve meslek örgütleri sisteminin son dönemlerinde ustalarla ilişkileri giderek sertleşen kalfa ve çırakların her türlü sosyal güvenlikten yoksun duruma düşmelerine yol açmıştır.²⁴ 1793 tarihli İnsan Hakları Bildirisiyle kamu yardımlarından yararlanmanın bir hak

²¹ Salan Gül, a.g.e., s.55.

²² Yunus Vehbi Yavuz, **Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşu Olarak Zekât**, 1.Baskı, Tuğra Yayınları, İstanbul 1992, s. 13.

²³ Gümüç, a.g.e., s. 6.

²⁴ Şenocak, a.g.e., s.418.

olduğu da onaylanmış ancak bu düşüncelerin yaşama geçirilmesi mümkün olmamış ve 19. yüzyılın başlarına kadar konu ile ilgili somut bir ilerleme sağlanamamıştır.²⁵

19.yüzyılda İngiltere’de faaliyet gösteren bir sigorta şirketi çalışan kişileri Halk Sigortası adı altında haftalık olarak ödenen önemsiz bir prim karşılığında ölüm ve yaşlılığa karşı sigorta ettirmeye başlamıştır. Bu uygulama ülkede büyük rağbet görmüş ve Avrupa ve Amerika’da hızla yayılmaya başlamıştır. Daha sonra hastalık rizikosunu karşılayan sigorta uygulamasına geçilmiş, ortaya çıkan bu sistem Alman ve İngiliz sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesini büyük ölçüde etkilemiştir.²⁶

Sosyal güvenliğe olan ihtiyaç insanlıkla birlikte ortaya çıkmış ve insanoğlu tarihsel süreç içerisinde ekonomik, sosyal ve dini koşullara göre bu ihtiyaçlarını gidermenin yollarını aramıştır. Böylece Dünya’da sosyal sigorta sistemini kuran ilk ülke Almanya olmuştur. 1881 yılında Başbakan Bismark tarafından hazırlanan ve İmparator I. Wilhelm tarafından ilan edilen İmparatorluk Fermanı’nda sosyal huzursuzlukları gidermek, iç barışı sağlamak ve yardıma muhtaç kişileri sosyal güvenliğe kavuşturmak amacıyla sosyal güvenlik kanunlarının çıkarılacağı belirtilmiştir. Böylece Alman Sosyal Sigorta Sistemi 1880-1890 yılları arasında yürürlüğe giren kanunlarla oluşturulmuştur. Bu kapsamda 1883 tarihinde Hastalık Sigortası, 1884 tarihinde iş kazaları sigortası ve 1889 tarihinde yaşlılık ve maluliyet sigortası kanunları kabul edilmiş, 1898 tarihinde ise primsiz emekli aylığı uygulamasına geçilmiştir. Kısa bir süre içerisinde Almanya’nın sosyal güvenlik sistemi, Avusturya, Macaristan, Norveç, Fransa, Finlandiya, İtalya, İspanya, İsveç, Lüksemburg, Hollanda, Belçika, Danimarka, Çekoslovakya ve İrlanda tarafından model olarak alınmıştır.²⁷

İngiltere’de 1911 tarihinde ulusal sigorta yasası yürürlüğe girmiş, hastalık ve sakatlık sigortası ile birlikte Dünyada ilk kez işsizlik sigortası da düzenlenmiştir. 1942 tarihli ünlü “Beveridge Raporu” ile İngiliz sosyal güvenlik sistemi gelişimini sürdürmüştür. Raporda; sosyal güvenlik sisteminin tek elden yönetilmesi, bütün

²⁵ Güvercin, a.g.e., s. 90.

²⁶ Tuncay, a.g.e., s.13.

²⁷ İrfan Türkoğlu, “Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik”, **Sakarya Üniversitesi SBE Akademik İncelemeler Dergisi**, 2013, s.283.

sigorta kolları için zorunlu olarak maktu tek prim alınması, milli sağlık hizmetinin kurulması, sosyal güvenliğin sadece ücretlileri değil herkesi kapsamı savunulmuştur. Fransa’da ise ilk yasal sosyal sigorta düzenlemelerine 1928 yılında başlanabilmektedir. Oysa tarihsel süreçte siyasal nedenlerle, kuramsal düzeyde sosyal risklere karşı zorunlu sigorta tekniğini ilk önerenlerin arasında Fransız düşünürleri bulunmaktaydı.²⁸

1929 Ekonomik Krizi ile Amerika’da işsizliğin büyük boyutlara ulaşması halkın sefaletle sürüklenmesi, sosyal sigorta uygulamaları ile halkın bir takım sosyal risklere karşı yeteri kadar korunamaması, 1932 yılında, Devlet Başkanı Roosevelt tarafından “Refah Devleti Doktrininin” (Le Doctrine Du Welfare Stute) ileri sürülmesine neden olmuştur. Roosevelt doktrininin de, sosyo-ekonomik sorunların çözümü ve refah devleti hedef alınmış ve bu düşünce “New Deal” planı ile gerçekleştirilmek istenmiştir. Bu amaçla 16 Haziran 1933 tarihli Ulusal Endüstri Düzeltme Kampı “National Industrial Recovery Act” ile 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu (Social Security Act) yürürlüğe konmuştur. Böylece sosyal güvenlik, dünyada ilk kez yeni bir kavram olarak ortaya çıkmış ve pozitif hukukta kullanılmaya başlanmıştır.²⁹

Sosyal güvenlik, 12 Ağustos 1941 tarihinde Roosevelt ve Churchill tarafından imzalanan Atlantik Beyannamesi’nde yerini almış en eski ve insanlığın en önemli arzusunun anlatan kavram olmuştur. Bu durum Uluslararası Çalışma Örgütü’nün, İkinci Dünya Harbinin sebep olduğu sosyo-ekonomik sorunları çözmek amacıyla 10 Mayıs 1944 tarihinde Philadelphia’da yaptığı 26. dönem toplantısında ele alınarak kavramın uygulama alanı ile ilgili bazı tavsiye kararları alınmıştır. 10 Aralık 1948 Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beynamesinde en geniş anlamıyla yer alarak evrensel boyutlara ulaşmıştır.³⁰

²⁸ Bilgili, a.g.e., s. 6.

²⁹ Abdurrahman Ayhan, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, 2012, http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/658afbaa-0d5f-4e1d-a43cacbc22374319/makale_2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=658afbaa-0d5f-4e1d-a43cacbc22374319 (09.06.2012), s. 42-43.

³⁰ Ayhan, a.g.e., s. 42-43.

14 Ağustos 1945 tarihli ABD Sosyal Güvenlik Yasası ise çağdaş anlamda sosyal güvenliğin ortaya çıkış ve hukuk düzeni tarafından benimsenişinin simgesi olarak değerlendirilmektedir. Netice itibariyle sosyal güvenlik, çağımızda temel bir insan hakkı olarak görülmektedir. 1948’de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’na kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 22. maddesinde ve hemen hemen tüm devletlerin anayasalarında sosyal güvenliğe temel insan haklarından biri olarak yer verilmiştir.³¹

1.2.2 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin gelişimini görebilmek için tarihi gelişme seyrini esas olarak Selçuklu ve Osmanlı İmparatorluğu döneminden başlayarak, Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası dönem olarak incelemek daha uygun olacaktır.³²

1.2.2.1 Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Güvenlik

Türk tarihindeki sosyal güvenlik uygulamaları Orta Asya, Selçuklu, Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi olarak ele alınabilir. Orta Asya Döneminde, Eski Türklerde aile bağları güçlü olduğu için aile içi yardımlaşmalar önemli bir sosyal yardım olarak ön plana çıkarken; yerleşik hayata geçişle birlikte daha sağlam temellere dayalı olarak oluşturulan ve iyilik, dayanışma, yardım için tesis edilen vakıf kurumları diğer bir sosyal yardım anlayışı olarak ortaya çıkmıştır. Anadolu’da Selçuklu Döneminde halk göçebe, köylü ve şehirli olmak üzere üç gruba ayrılmış; göçebe Türkmenler hayvancılıkla, köylüler hayvancılık ve tarımla, şehirli ise ticaret ve zanaatla uğraşmışlardır. Şehirlerde ticaretle uğraşanlar tarafından Ahi Teşkilatları ile bu teşkilat içinde zanaatkârların iş kollarına göre loncaları kurulmuş, zanaatkârlar arasındaki güçlü bağ ve dayanışma sonucunda sosyal yardım amaçlı vakıf kurumları tesis edilmiş, devlet malı olan ve miri arazi olarak adlandırılan toprakların bir kısmı

³¹ Bilgili, a.g.e., s. 6.

³² Alper, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK)**, s. 19.

vakıf arazisi olarak ayrılmış ve bunlardan elde edilen gelirler (tesis edilen bu sosyal hizmet) dayanışma ve yardım kurumlarının giderlerine tahsis edilmiştir.³³

Avrupa'yı etkisi altına alan ve modern sosyal güvenlik sisteminin temellerinin atılmasını sağlayan Sanayi Devriminin Osmanlı İmparatorluğunda yaşanmaması nedeniyle Osmanlı İmparatorluğunda işçi sınıfı oluşmamıştır. Sosyal güvenliğin zorlayıcı unsuru olan işçi sınıfının Osmanlı İmparatorluğunda bulunmaması sebebiyle sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemlerinin gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmesi sağlanamamıştır.³⁴ Osmanlı İmparatorluğundaki sosyal güvenlik uygulamaları 'doğal' ve 'geleneksel' kurumlardan 'modern' sosyal güvenlik uygulamalarına doğru bir dönüşüm yaşamamıştır. Ayrıca aile yapısının koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesiyle, Osmanlı İmparatorluğunda sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir. İmparatorluk dönemindeki sosyal güvenlik uygulamaları üç kategoride ele alınabilir. Bunlar:³⁵

1. Aile içi yardımlaşmalar,
2. Dinsel yardımlar,
3. Meslek kuruluşları içerisindeki yardımlar,

Olarak sıralanmaktadır. Osmanlı Döneminde, devlet halkına hizmet götüren ve her bakımdan onların refah ve güvenliğini sağlayan bir kurum olarak kabul edildiği için, sosyal devlet anlayışına oldukça yakın sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri sunulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri devlet hazinesi aracılığıyla, dini vecibeler gereği yapılan yardımlar (gönüllü sadaka, zekât, fitre), lonca teşkilatı veya vakıf müesseseleri aracılığıyla yerine getirilmekteydi.³⁶ İmparatorluğun son dönemlerinde sosyal güvenlik ile ilgili kayda değer çalışmalar yapılmıştır. 19. yüzyılda Darülaceze (düşkünler yurdu), Darüşşafaka (yoksul, öksüz ve yetimler için okul) gibi kurumların kurulmaya başlamasıyla birlikte Loncaların yardımlaşma sandıkları yıkılmaya yüz

³³ <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce> (29.06.2014).

³⁴ Ali Rıza Okur, Ali Güzel, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1999, s. 26

³⁵ Güvercin, a.g.e., s. 91.

³⁶ Türkoğlu, a.g.e., s. 278.

tutmuş, yine de yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Osmanlıda tekaüt (emekli) ve teavün (yardımlaşma) sandıkları ile Tanzimat sonrasında işçilerle ilgili sınırlı düzenlemelerin yer aldığı 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi sosyal güvenlik alanında yapılan önemli düzenlemelerdendir. Ayrıca, 1866 tarihinde Askeri Tekaüt Sandığı ve 1881 tarihinde Sivil Memurlar Emekli Sandığı kurulmuştur. Ancak, 1876 tarihli Kanun-i Esasi ve 1908’de tekrar yürürlüğe giren Kanun-i Esasinin getirmiş olduğu en önemli yenilik ve düzenlemeler temel hak ve hürriyetlere ilişkin olmasına rağmen, bu anayasalarda ekonomik ve sosyal haklara yer verilmemiştir.³⁷

1.2.2.2 Cumhuriyet Dönemi Sosyal Güvenlik

Cumhuriyet dönemindeki sosyal güvenlik uygulamalarının temelini oluşturan 1921 tarih ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun Zonguldak-Ereğli Kömür Havzası ve madencilik sektörü ile sınırlı olarak çıkarılmış ise de söz konusu kanun sosyal sigortaların ilk uygulamalarındandır. Yasa, işçi ve işverenlerin zorunlu katkılarına dayanan yardımlaşma sandıklarının kurulmasını ve bu yardımlaşma sandıklarının “Amele Birliği” adı altında örgütlenmesini öngörmekteydi.³⁸ Ancak söz konusu kanun meslek bazında bir örgütlenme sistemine dayandığından meslek örgütü dışında kalan kitlelerin katılımı sağlanamamıştır.

Cumhuriyetin ilanından, 3008 sayılı İş Kanununun çıkarıldığı 1936 yılına kadar sosyal güvenlik ile ilgili kapsamlı bir düzenleme yapılmamıştır.³⁹ Söz konusu yasa ile sosyal güvenliğin kademeli olarak kurulması hedeflenmiştir. Ancak Türkiye’de sosyal güvenlik alanında köklü değişiklikler söz konusu kanunun yayımlanmasından yaklaşık on yıl sonra gerçekleştirilebilmiştir.

Türkiye’de sosyal güvenlik ile ilgili gelişmeler II. Dünya Savaşından sonra Dünyada sosyal güvenlik ile ilgili meydana gelen gelişmelerin paralelinde hız

³⁷ <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce>, (29.06.2014).

³⁸ Şenay Gökbayrak, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2010, <http://calismatoplum.org/sayi25/gokbayrak.pdf> (29.06.2014), s.144.

³⁹ Okur ve Güzel, a.g.e., s. 30.

kazanmıştır. 27.06.1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu, 09.07.1945 tarih ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanunu ve 02.07.1949 tarih ve 4792 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sisteminin temelleri ve biçimlendirilmesinin ilk adımları atılmıştır. Daha sonra, 08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı T.C Emekli Sandığı Kanunu ile dağılık haldeki memur yardımlaşma sandıkları birleştirilmiş, 02.07.1949 tarih ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanununun yerini 30.01.1957 tarih ve 6900 sayılı Maluliyet İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu almıştır. 04.01.1950 tarih ve 5502 sayılı Kanunla da Hastalık ve Analık Sigortaları birlikte düzenlenerek 4772 sayılı İş Kazaları Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanununun analık sigortasıyla ilgili hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Ayrıca 1952 yılında çıkarılan 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile gemi adamları sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. 1961 Anayasasının 48. maddesinde sosyal güvenlik ilk defa anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda, 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile işçilere yönelik dağılık mevzuat toparlanmış ve izleyen yıllarda 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 24.05.1983 tarih ve 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabii Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun, 17.10.1983 tarih ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, 17.10.1983 tarih ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve 08.05.1995 tarih ve 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun ile primsiz sosyal güvenlik alanını düzenleyen diğer yasalarla sosyal güvenlik sisteminin kapsamı oldukça genişletilmiştir.⁴⁰

Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yapılanma arayışları 1990'lı yıllarda hız kazanmıştır. 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan açıkları kapatmak amacıyla, kısa dönemli ve sistemin

⁴⁰ Hüseyin Akyıldız, **Sosyal Güvenlik Reformuyla Ulaştığı Son Şekliyle Sosyal Güvenlik Hukuku**, Alter Yayıncılık, Isparta 2004, s. 2-3.

ekonomik parametrelerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Böylece sistemin gelirini artırmaya ve giderlerini azaltmaya yönelik olarak kadınlarda emeklilik yaşı 58'e, erkeklerde ise 60'a çıkarılmış, var olan prime esas kazançlar artırılmış, bazı sigorta kollarına ilişkin primler yükseltilmiş, yeni primler getirilmiş, kayıt dışı çalışmayı engellemek amacıyla işyerinin ve sigortalı çalışacakların önceden bildirim zorunlu hale getirilmiştir. Yine söz konusu kanunla SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı adı altında farklı isimlerle faaliyetlerini sürdüren sosyal güvenlik kuruluşları arasında bir ayrıma gidilmiş, kamu çalışanları bu düzenlemelerin dışında tutulmuştur. Ayrıca sigortalılar açısından sınırlayıcı düzenlemelere olan tepkiyi azaltmak amacıyla, koşulların yetersizliği nedeniyle uzun yıllar düzenlenemediği belirtilen işsizlik sigortası düzenlenmiştir.⁴¹

2001 yılında 4632 sayılı Bireysel Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile kamu sosyal güvenlik programlarının yanı sıra, bireylerin yaşlılıklarında daha yüksek bir gelir güvencesine sahip olmalarını sağlamak amacıyla, bireysel tasarruflarını değerlendirebilecekleri emeklilik sistemi oluşturulmuştur. Söz konusu sistem, gönüllü katılımı esas alması nedeniyle, kamu sosyal güvenlik programlarına alternatif olmamakta; tamamlayıcı bir özellik taşımaktadır.⁴²

Türkiye'de hizmet akdiyle çalışanların sosyal güvenlik hakları 506 sayılı Kanunla, kendi nam ve hesabına çalışanların sosyal güvenlik hakları 1479 sayılı Kanunla, devlet memuru olarak çalışanların sosyal güvenlik hakları 5434 sayılı Kanunla, tarımda hizmet akdiyle çalışanların sosyal güvenlik hakları 2925 sayılı Kanunla, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların sosyal güvenlik hakları 2926 sayılı Kanunla olmak üzere, sigortalıların sosyal güvenlik hakları 5 ayrı yasa ile düzenlenmişti. Ayrıca, 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesindeki sandıklara tabi olanlar da kendi vakıf senetlerine göre sosyal güvenliklerini sağlamaktaydı. Sosyal güvenlik sistemindeki finansman açıklarının giderilmesi ihtiyacı duyulmakta, norm birliğinin sağlanması, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması amacıyla sosyal güvenlik reformuna ihtiyaç duyulmaktaydı.

⁴¹ Gökbayrak, a.g.e., s. 146.

⁴² Gökbayrak, a.g.e., s. 146.

Bu doğrultuda, 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla, 08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı T.C Emekli Sandığı Kanunu ile kurulan Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu(SSK), 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile kurulan Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) çatısı altında birleştirilmiştir. 506 sayılı Yasanın geçici 20. maddesi kapsamında bulunan banka sandıklarının kapsama alınması önce 30.04.2011 tarihine ertelenmiş daha sonra yapılan düzenlemelerle bu süre 4 yıl daha uzatılmıştır. 23.04.2015 tarih ve 29335 sayılı resim gazetede yayınlanan 6645 sayılı Kanun ile bu sandıkların Sosyal Güvenlik Kurumuna devrine ilişkin devir tarihinin Bakanlar Kurulunca belirleneceği belirtilmiştir.

20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla sosyal güvenlik alanında önemli bir reform gerçekleştirilmiştir. Yapılan reform ile nüfusun tamamına yönelik eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu bağlamda, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiş, ancak 5510 sayılı Kanununun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın çıkarılması gibi nedenlerle 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Kanun ile sosyal sigortalar alanında birçok konuda norm ve standart birliği sağlanarak uygulamaya konulmuştur.⁴³

Sosyal güvenlik, kuşaklar arası bir dayanışma esası üzerine kurulmuştur. Bu gün sistem içerisinde bulunanlar ve sistemden istifade edenler, bu sistemin kaynaklarını, gelecek kuşakları dikkate almadan harcarsa, gelecek kuşaklara ağır bir yük devretmiş olurlar. Sosyal güvenlik sisteminin temelinde bu kuşaklar arası paylaşımın adil bir şekilde kurgulanması öngörülmüştür. Genel anlam itibariyle Türkiye’de yapılan bu düzenlemeler, bir sosyal korumayı amaçlamaktadır. Gerek

⁴³ <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce>, (29.06.2014).

sigortacılık açısından gerekse sosyal yardımlar açısından bir sosyal koruma sisteminin kurulması amaçlanmış, bununla ilgili düzenlemeler mevcut yasalarda yer almıştır.⁴⁴

1.3 SOSYAL GÜVENLİĞİN KONUSU

Geniş anlamı ile sosyal güvenlik, bir ülke halkının bugünü ve yarınına güven altına almayı amaçlayan ve aralarında sıkı bir birlik ve uyum bulunan kurumlar bütünüdür. Başka bir deyişle sosyal güvenlik bir mesleki, fizyolojik ya da sosyo-ekonomik bir riskten ötürü geliri ya da kazancı sürekli ya da geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşam gereksinimlerini karşılayan sistemdir.⁴⁵

Sosyal güvenlik kavramı, bize “ toplumun güvenlik içinde olma” kavramını çağrıştırmakta ve tehlikeden arınmayı ifade etmektedir. Zira tehlikenin bulunmaması halinde güvenlik ihtiyacı ortaya çıkmayacaktır. Söz konusu tehlikenin sadece birey için değil toplumun geneli için önem taşıması nedeniyle bu sosyal tehlike olgusunu da ortaya çıkarmaktadır.⁴⁶

İnsanlık, var olduğundan bu yana, kendisini sıkıntıya sokan, felakete sürükleyen çeşitli tehlikelere karşı tedbirler düşünmüş ve bu tedbirleri sürekli geliştirmiştir. Gelecekte karşılaşılabilecek sosyal tehlikelere karşı bu günden tedbir alma zorunluluğu ve geçmişte tedbir alması ya da alamaması sebebiyle bugün sefaletе düşmüş kişilere yardım elinin uzatılması gereği, toplum halinde bir arada yaşamanın bir şartı ve insanlık onuruyla özdeşleşen bir sosyal yükümlülük olduğunun kabulü, bu günkü modern sosyal güvenlik anlayışını doğurmuştur.⁴⁷

⁴⁴ Murat Başesgioğlu, “İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul, 2006, s. 15.

⁴⁵ Nami Çağan ve Diğerleri, “75 Yılda Sosyal Güvenlikte Gelişmeler”, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, C. 1998/01, s. 101.

⁴⁶ Refik Korkusuz ve Suat Uğur, **Yeni Mevzuata Göre Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş**, Karahan Kitabevi, Adana 2009, s. 7-8.

⁴⁷ Korkusuz ve Uğur, a.g.e., s. 8.

1.3.1 Mesleki Riskler

Risk, Türkçede tehlike karşılığı olarak kullanılan bir kelimedir. Her tehlike sosyal güvenlik açısından risk sayılmaz. Bir tehlikenin risk sayılabilmesi ve sosyal güvenlik konusu olan tehlike olarak kabul edilebilmesi için bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Doğrudan bir tarifini yapmak gerekirse sosyal güvenliğin konusu olan riskler; sosyal bir varlık olan insanın toplum içinde yaşamaktan ve yaratılıştan kaynaklanan tehlikelerdir. Ancak, her tehlike sosyal güvenliğin konusu olamaz. Bir tehlikenin sosyal güvenliğin konusu olabilmesi için bazı nitelikler taşıması gerekir. Bu nitelikleri taşımayan tehlikeler sosyal güvenliğin alanına girmemektedir. Bu nitelikler şu şekilde sıralanabilir;⁴⁸

- ✓ İnsana yönelik bir tehlike olmalıdır. Zira mala yönelik bir tehlike sosyal güvenliğin konusuna girmemektedir.
- ✓ Tehlikelerle karşılaşıldığında ekonomik bakımdan gelir azalması, gider artışı, gelir kesilmesi gibi anlamlı bir ya da birçok sonuç (zarar) ortaya çıkmalıdır.
- ✓ Tehlikeler mutlak ve/veya muhtemel nitelikte olmalıdır.
- ✓ Tehlikenin ortaya çıkma zamanı belirsiz olmalıdır.

Mesleki Riskler, kişinin çalıştığı işte yaptığı iş ile ilgili olarak maruz kaldığı iş kazası ve meslek hastalığından oluşmaktadır. Bu risklerin tazmini bütün sosyal güvenlik sistemlerinde yerini almıştır.⁴⁹ Türk sosyal güvenlik sisteminde iş kazaları ve meslek hastalıklarının kapsam ve tanımları belirlenmiş olup hangi olayların iş kazası ve meslek hastalıklarından sayılacağı belirtilmiştir.

1.3.1.1 İş Kazası

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), iş kazasını, belirli bir zarar veya yaralanmaya yol açan, önceden planlanmamış, beklenmedik şekilde ortaya çıkan olay olarak tanımlanmıştır. Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ise iş kazalarını, önceden

⁴⁸ Yusuf Alper ve Seda Tekeli, **Sosyal Güvenlik**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2011, s. 33.

⁴⁹ Tuncay, a.g.e., s. 7.

planlanmamış çoğu zaman, kişisel yaralanmalara, makinelerin, araç ve gereçlerin zarara uğramasına, üretimin bir süre durmasına yol açan olay olarak tanımlamıştır.

Konuya sosyal politika ve iş güvenliği görüşü açısından bakıldığında iş kazaları, işçinin iş süresince çalışma koşulları, işin nitelik ve yürütümü ya da kullanılan makine, araç, gereç ve malzeme nedeniyle uğradığı, iş gücünün tamamını ya da bir bölümünü kaybettiği olaydır.⁵⁰

İş kazası, 5510 sayılı Kanununun 13. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre iş kazası, Kanununun 13. maddesinin birinci fıkrasında sayılan hal ve durumları sonucunda meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen özre uğratan olay olarak tanımlanmıştır.⁵¹

1.3.1.2 Meslek Hastalığı

Meslek hastalığı, sigortalının işyerinde çalışırken veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal özür lülük halidir.⁵² Bir hastalık veya özür halinin meslek hastalığı sayılabilmesi için hastalanan kişinin sigortalı vasıflarına haiz olması, hastalık veya özür durumunun yürütülen işin sonucuna bağlı olarak ortaya çıkması, sigortalıda hastalık veya bedence veya ruha bir özürün meydana gelmesi, hastalığın Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliğinde yer alan hastalıklardan sayılması ve belirtilen süre içinde meydana çıkması ile hastalığın hekim raporu ile tespit edilmesi unsurlarının bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir.

1.3.2 Fizyolojik Riskler

Fizyolojik tehlikeler, insanın canlı yaratılmış olmasından kaynaklanan tehlikelerdir. Canlı bir varlık olan insan bu canlılığını koruyabilmek için uygun

⁵⁰ Ercüment N.Dizdar, “Kaza Sebeplendirme Yaklaşımı” *TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 200, <http://www.ttb.org.tr/MSG/dergi/temmuz07/kaza.pdf>, (29.06.2014), s. 1.

⁵¹ Ali Tezel ve Resul Kurt, *En Son Tebliğ ve Yönetmelikler Doğrultusunda Sosyal Güvenlik Reformu Yorum ve Açıklaması*, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2009, s. 98.

⁵² 5510 Sayılı Kanun 13 ve 14. Maddeler.

şartlarda beslenmek, giyinmek, barınmak ihtiyacını duyar. Bu ihtiyaçlarını karşılamadığında ise her canlı birtakım tehlikelerle karşı karşıya kalır. İşte fizyolojik riskler kişinin bedeni ve ruhi durumunu bozan ve kişinin çalışma ve kazanma gücünü geçici ya da sürekli olarak kaybetmesine yol açan tehlikelerdir. Kişi bu tehlikelerle karşılaştığında gelir azalması ve/veya kesilmesi ile karşılaşabildiği gibi ayrıca gider artışlarıyla da karşılaşabilir.⁵³

Fizyolojik riskler kişinin kendinde, kendi bünyesinde meydana gelen fakat mesleki riskler dışında kalan risklerdir.⁵⁴ Mesleki risk kavramında, kişinin işyeri sınırları içerisinde aniden veya tekrarlanan bir sebeple meydana gelen bir olaydan etkilenmesi esas iken fizyolojik riskte ise meydana gelen rahatsızlık işyeri veya yapılan iş ile ilintili değildir. Fizyolojik riskler genel olarak Hastalık, Analık, Sakatlık, Yaşlılık ve Ölüm halleridir.

1.3.2.1 Hastalık Hali

Hastalık hali, sigortalının iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş göremezliğine neden olan rahatsızlıklar olarak tanımlanmaktadır.⁵⁵ Hastalık hali sigortalıya bedenen ve/veya ruhen zarar veren ancak yapılan işle illiyet bağı bulunmayan rahatsızlık halidir. Hastalık nedeniyle kişide meydana gelen geçici iş göremezlik durumundan dolayı meydana gelen gelir kaybını telafi etmenin yanı sıra; gerek sigortalının gerekse bakmakla yükümlü bulunduğu aile fertlerinin hastalık halinden doğan tedavi giderlerinin de karşılanması amaçlanmaktadır.

1.3.2.2 Analık Hali

Analık hali, sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin, kendi çalışmalarından dolayı gelir veya aylık alan kadının ya da gelir veya aylık alan erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan

⁵³ Alper ve Tekeli, a.g.e., s. 36.

⁵⁴ Tuncay, a.g.e., s. 7.

⁵⁵ 5510 Sayılı Kanun 15. Madde.

sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebelik halinde ise ilk on haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık hali ile ilgili rahatsızlık ve özürülük halleri olarak tanımlanmıştır.⁵⁶

Bu sigorta türünde doğum yapan kadın sigortalının doğumdan dolayı meydana gelen geçici iş göremezliğine bağlı ortaya çıkan gelir kaybı ile kadın sigortalı veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin analık halinden doğan tedavi harcamalarının karşılanması esas alınmaktadır.

1.3.2.3 Sakatlık (Maluliyet) Hali

Malullük, çalışma veya meslekte kazanma gücünün kısmen veya tamamen kaybıyla sürekli bir gelir kaybına yol açan fizyolojik risktir.⁵⁷ İş ve sosyal güvenlik mevzuatımızda malullüğün tanımı yapılmamakla birlikte sigortalıların hangi durumlarda malul sayılacakları belirtilmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Malul Sayılma başlıklı 25. maddesinde; *“Sigortalının veya işverenin talebi üzerine kurumca yetkilendirilen sağlık hizmeti sunucularının sağlık kurullarınca usulüne uygun düzenlenecek raporlar ve dayanağı tıbbî belgelerin incelenmesi sonucu, 5510/4-a ve b bentleri kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün veya iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az % 60'ını, c bendi kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün en az % 60'ını veya vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte kazanma gücünü kaybettiği Kurum Sağlık Kurulunca tespit edilen sigortalı, malûl sayılır.”* Hükmü yer almaktadır.

Hastalık ve analık halinde meydana gelen rahatsızlık hali geçici bir durum iken sakatlık hali ise, iyileşmesi mümkün olmayan veya iyileşmesi çok zor olan bir hastalık halidir. Sigortalıda bedenen ve/veya ruhen meydana gelen sakatlık haline bağlı olarak sigortalının çalışma gücünün tamamen veya kısmen yitirmesi nedeni ile yoksun kaldığı kazancının telafisi olarak amaçlanmaktadır. Sigortalıda meydana gelen sakatlık hali iş kazası durumuna bağlı ortaya çıkabileceği gibi doğuştan veya yapılan iş ile ilişkili olmadan da ortaya çıkabilmektedir.

⁵⁶ 5510 Sayılı Kanun 15. Madde.

⁵⁷ Müjdat Şakar, **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, Beta Yayınevi, İstanbul 2011, s. 253.

1.3.2.4 Yaşlılık Hali

Yaşın ilerlemesi sebebiyle kişide bedenen meydana gelen güç kaybının gelir ve kazanç kaybında meydana getirdiği riski ortadan kaldırmaya yönelik risk sigortasıdır. Burada iki amaç üzerinde durulmaktadır. İlki kişinin uzun meslek yaşantısının sonunda ortaya çıkan kıdeminin mükâfatlandırılması, ikincisi ise yaşlılıktan doğan iş göremezliğin güvence altına alınmasıdır.⁵⁸

Yaşlılık sigortası, uzun dönemli sigorta kollarından biridir. Amacı belli bir yaşa ulaşmış, çalışma gücünü ve arzusunu kısmen veya tamamen kaybetmiş ve dinlenme ihtiyacı duyan sigortalılara, ömürlerinin sonuna kadar çalışmak zorunda kalmayacakları sürekli bir gelir bağlamaktır.⁵⁹

1.3.2.5 Ölüm Hali

Ölüm sigortası sosyal güvenlikte koruma birimi olarak aileyi esas almanın bir sonucudur. Aileyi geçindiren kişinin ölümü halinde ailenin kesilen gelirinin garanti altına alınması amaçlanmıştır.⁶⁰ Ölüm sigortasından sağlanan haklar; ölüm aylığı bağlanması, toptan ödeme yapılması, aylık almakta olan kız çocuklarına evlenme ödeneği verilmesi ve cenaze ödeneği verilmesidir. Sigortalının iş kazasına bağlı olsun veya olmasın herhangi bir sebeple vefat etmesi durumunda eşi, henüz çalışma çağında bulunmayan çocukları ile bakmakla yükümlü olduğu anne ve babasının mahrum kaldığı gelirin yerini alacak bir gelirin bağlanması esas alınmaktadır. Burada gelirin bağlanıp bağlanmayacağı hususunda ölüm olayının iş kazasına bağlı olması halinde sigortalıda asgari prim ödeme gün sayısı dikkate alınmamaktadır. Ancak ölüm olayının iş kazasına bağlı olmaması halinde asgari sigortalılık süresi ile prim ödeme gün sayısı dikkate alınmaktadır.

⁵⁸ Tuncay, a.g.e., s. 8.

⁵⁹ Şakar, a.g.e., s. 259.

⁶⁰ Seda Topgül, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda Kadının Durumu", **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2012, http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C19S22012/301_319.pdf (30.06.2014), s. 313.

1.3.3 Sosyal Riskler

Toplum, aile ve işletme hayatında meydana gelen risklerdir. İşsizlik ve ailevi yükler olmak üzere iki sınıfta toplanabilir. Sosyal risk, insanların birlikte yaşamalarından doğan kaçınılmaz bir tehlike halidir. Bu tehlikenin zararlı sonuçlarının nedensellik bağı aranmadan, idarece giderilmesini öngören ilkeye de sosyal risk ilkesi denilmiştir.⁶¹

1.3.3.1 İşsizlik

İşsizlik, bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık, güç ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybetme hali olarak tanımlanabilir.⁶² Türkiye’de işsizlik sigortası kolu ile ilgili yasal düzenleme 25.08.1999 tarihinde kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yapılmış olup, bu kanunla pasif istihdam politikası olan işsizlik ödeneği yanında, aktif istihdam politikalarına yönelik yeni iş edindirme, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu gibi hususlar da düzenlemiştir.⁶³ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendine tabi olarak bir işverenin yanında hizmet akdi ile çalıştırılan sigortalılar işsizlik sigortası kapsamı içerisindedirler. İşverenlerin ve çalışanların ödemesi gereken işsizlik sigortası prim tutarları Sosyal Güvenlik Kurumunca tahsil edilmektedir. Yapılan bu tahsilâtlar İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmaktadır.

İşsizlik Sigortası kapsamında aşağıda belirtilen ödemeler yapılır ve hizmetler sağlanır;⁶⁴

- ✓ İşsizlik ödeneği yapılır.
- ✓ Genel Sağlık Sigortası primleri ödenir.

⁶¹ Bahtiyar Akyılmaz, “ Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 9, s. 187.

⁶² 4447 Sayılı Kanununun 47. Maddesi.

⁶³ Murat Göçmen, “Ülkemizde İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları” **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 2012, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/1225.pdf> (05.07.2014), s. 137.

⁶⁴ 4447 sayılı İş Kanunu 48. madde.

- ✓ Yeni bir iş bulma olanakları sağlanır.
- ✓ Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilir.

Ayrıca fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin % 30'u; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak amacıyla kullanılabilir. Bu oranı % 50'ye kadar çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkra ile ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

1.3.3.2 Evlenme, Çocuk Sahibi Olma

Evlenme ve çocuk sahibi olma kişilere ek harcamalar yükleyen, hayatın önemli dönemlerinden biridir. Bu dönemlerde kişilere yapılan yardımlar sosyal bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Bu uygulamalar özellikle doğum oranının azaldığı ülkelerde başlamış ve II. Dünya Savaşından sonra yaygınlaşmıştır. İlk önceleri maddi durumu kötü olan ailelere verilen bu yardımlar daha sonraki dönemlerde maddi durum şartına bakılmaksızın gerekli şartları taşıyan bütün ailelere verilmeye başlanmıştır. Evlenme yardımı, çocuk yardımı, yakacak yardımı, giyim yardımı, eğitim yardımı gibi uygulamaları bulunmaktadır.⁶⁵

1.3.3.3 Konut İhtiyacı

İster bekâr olsun ister evli, her insanın barınabileceği bir eve ihtiyacı bulunmaktadır. Evin asgari sağlık ve çevre şartlarına uygun olması ise ayrı bir önem taşır. Bu konuda İngiltere'de ve Almanya'da ailelere yapılan konut yardımları önemli gelişmeler göstermiştir. Bu yardımlar kira yardımı şeklinde olabileceği gibi özellikle dar gelirli kişileri konut sahibi kılma hususunda onlara borç verme veya kredi imkânları sunma şeklinde olmaktadır.

⁶⁵ Tuncay, a.g.e., s. 8.

1.4 SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE KULLANILAN TEKNİKLER

Sosyal güvenlik, tarih boyunca çeşitli şekillerde ortaya çıkmış, çeşitli yollar ve teknikler denenmiştir. İnsanın sosyal güvenliğini sağlamak için başvurduğu bu yollar, insan düşüncesi gelişip, ihtiyaçlar değiştikçe gelişme ve değişme göstermiştir.⁶⁶ Sosyal güvenlikte insanlık tarihinden beri farklı tekniklerin kullanıldığı bilinmektedir. Söz konusu teknikler özellikle 20. yüzyıldan itibaren dünya genelinde yaygınlaşarak kullanılan modern teknikler ve geçmişten günümüze devam eden klasik teknikler olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir.⁶⁷

1.4.1 Modern Teknikler

Sosyal güvenliğin sağlanmasında esas olarak sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden yararlanılmaktadır. Sigortalar, prime dayalı olarak sosyal güvenlik hizmeti verirken, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise prime dayalı olmadan sosyal güvenlik hizmeti vermektedir. Yani, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle, sosyal risklere karşılaşılan ve korunmaya muhtaç olanlara devletin genel gelirlerinden ayrılan paylarla sosyal güvenlik hizmeti sağlanmaktadır.⁶⁸ Modern anlamda yaygın uygulama alanı bulan sosyal güvenlik sistemi olan sosyal sigorta uygulaması parafiskal kurumlar aracılığıyla yerine getirilmekte iken, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise devletin imkânları ölçüsünde yerine getirilmektedir.

1.4.1.1 Sosyal Sigortalar

Sigorta, insanların yaşamlarında karşılaştıkları zarar ve masrafa neden olan olayların sosyal ve ekonomik sonuçlarından kendilerini korumak için önceden tedbir alma ihtiyaçları ile doğmuştur. Gerçekten, insanlar birçok riskle karşı karşıyadır. Hastalanırlar, işsiz kalırlar, kazalar sonucu sakatlanır ya da ölürlar, eşyaları çalınır, evleri yanar ya da yaşamlarında büyük masraf yapmalarını gerektiren olaylar

⁶⁶ A. Can Tuncay ve Ömer Emekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayınevi, İstanbul 2012, s. 11.

⁶⁷ Korkusuz VE Uğur, s. a.g.e., 12.

⁶⁸ Korkusuz VE Uğur, s. a.g.e., 12.

meydana gelebilir. İşte insanların bu tip olaylar karşısında karşılaşılabilecekleri olumsuzlukları en az hasarla atlatabilmelerini sağlamak amacıyla sigorta kavramı doğmuştur. Sanayi Devriminin gerçekleşmesi ile ortaya çıkan sosyal sigorta sistemi, işçilere ilk anda gelir güvenliği sağlamıştır. Ancak sanayi ile ilgili yaşam koşulları, çalışanları mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerle de karşı karşıya bırakmıştır. Bu nedenle bir teminat sistemi olarak ortaya çıkan sosyal sigorta, günümüzde çalışanlarla onların geçindirmek zorunda olduğu kimselerin beklenmedik zamanda ortaya çıkan olayların, risklerine karşı koymak amacını taşıyan sosyo-ekonomik hizmetlerdir. Bu hizmetler, insan gücünün korunması ile ekonomik gelişme arasında denge sağlayacak unsurlardır. İşte sosyal sigortalar adı geçen hizmetleri yerine getirme görevini üstlenmiştir. Bu görevleri de kendine özgü ilkeleri ile yapmaktadır.⁶⁹

Sosyal sigorta uygulamalarına bakıldığında, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık hali, yaşlılık, malullük, ölüm ve işsizlik sigortası şeklindeki uygulamaları mevcuttur.

1.4.1.2 Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım, temel gereksinimleri karşılayabilme olanaklarından yoksun olanlara yönelik bir sosyal güvenlik yöntemi ve sosyal hizmet alanıdır. Sosyal yardımlar, muhtaçlık tespitine göre yoksullara karşılıksız olarak verilen ve yoksullukla mücadeleyi amaçlayan ayni veya nakdi yardımlardır. Daha ayrıntılı bir başka tanıma göre sosyal yardımlar, asgari düzeyde dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından mahrum kalmış bireylere, muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve onları kendilerine yeterli duruma getirmek amacını taşıyan ayni ve nakdi nitelikteki geçici veya sürekli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlardır.⁷⁰

Sosyal yardımlar, insanlık tarihiyle birlikte aile bağları, komşuluk ilişkileri ve dini esaslardan kaynaklanan yardımlaşma ve dayanışma ilkelerine bağlı olarak ortaya

⁶⁹ Ayhan, a.g.e., s. 47.

⁷⁰ Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Alanların Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü Araştırması, 1.Baskı, 2010, s. 29.

çıkıştır. Dini kurumlar tarafından muhtaç ve yoksul kimselere dini esaslara göre çeşitli sosyal yardımlar yapılmıştır. Günümüzde ise sosyal yardımlar dini kurumların yanı sıra kamu kuruluşları başta olmak üzere çeşitli yardım kurumları ve gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilen, sistemli, düzenli ve belli kurallara göre yürütülen hizmetlerdir.⁷¹

Türkiye’de sosyal yardıma ihtiyaç duyan kesimlerin ihtiyaçlarının karşılanması anayasal hak olarak tanımlanmıştır. Anayasanın ikinci maddesinde devletin sosyal bir devlet olduğu belirtilmektedir. Sosyal devlet sorumluluğu çerçevesinde anayasanın çeşitli maddelerinde düzenlemeler yer almaktadır. Anayasanın 5. maddesinde, devletin, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamakla görevli olduğu, 60. maddesinde, herkesin, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve 61. maddesinde devlet, harp ve vazife şehitlerin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri koruyacağı ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlayacağı, devletin, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alacağı, yaşlıların, devletçe korunacağı, yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenleneceği, devletin, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alacağı, bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kuracağı veya kurduracağı hükümlerine yer verilmiştir.⁷²

1.4.1.3 Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler, toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenen 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

⁷¹ Türkoğlu, a.g.e., s. 281.

⁷² Eyüp Zengin, Ayhan Şahin ve Salih Özcan, “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları ”**Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C. 2012/9., s. 135.

giderilmesine yönelik, devlet veya gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlere denir.

Bir başka tanıma göre sosyal hizmetlerin içeriği sosyal yardımlar ve sosyal sigortaları da kapsayacak biçimde genişir. Bu tanıma göre, sosyal hizmetler, kişi grup ve toplulukların yapı ve çevre şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ve gelir eşitsizliklerini gidermek, toplumun değişen şartlarından doğan sorunları çözümlenmek, insan kaynaklarını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen programları kapsar. Bedensel ve ruhsal engelliler için yapılan hizmetler, aile planlaması, sosyal sigortalar, sağlık hizmetleri, konut sorunları ve toplumun kalkınmasına ilişkin hizmetler bu kapsamda değerlendirilebilir.⁷³

Sosyal hizmetlerin tipik özelliği; aileden, topluluk ve devlete kadar uzanan bir grubun mensupları olarak bütün bireylerle ilgilenmesidir. Sosyal hizmetler, ülkenin genel koşulları çerçevesinde bireylerin insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri ve ait oldukları grup ve toplumun bir üyesi olarak üzerlerine düşen görevleri yerine getirebilecekleri bir sosyal ortamı yaratma amacı taşır. Bu nedenle, sosyal hizmetler, geçici ya da sürekli olarak yardıma ihtiyaç duyan topluluk üyelerine, gerekli hizmetleri sunmak durumundadır.⁷⁴

1.4.1.4 Özel Sigortalar

Sosyal sigorta teknikleri içinde gelişmiş bir tekniktir. Sigorta her şeyden önce kişileri güvence altına almayı amaçlar. Bu kavram, benzer tehlikelere maruz çok sayıda kişinin bir araya gelmesinden doğan bir topluluğa dahil bir kimsenin ileride bir tehlikeye maruz kalması halinde, gerçekleşen tehlikenin yarattığı zararların sigortacı tarafından tehlike topluluğuna mensup kişilerden önceden alınıp belli bir prim karşılığında giderilmesine yönelik hukuki bir kavramdır. Böylece, aynı veya benzer rizikolara maruz kalan kişiler topluluğunda rizikonun gerçekleşmesi sonucunda ortaya çıkacak zararın belli bir prim karşılığında giderilmesine yönelik

⁷³ Şenocak, a.g.e., s. 444.

⁷⁴ Şenocak, a.g.e., s. 444.

bağımsız bir talep hakkına sahip olunmasına sigorta denmektedir. Özel sigortalar zorunlu veya isteğe bağlı olabilir. Riskin kaynağının bulunduğu ortama göre, riskin malvarlığı veya şahıs varlığını tehdit etmesine, sigortacının ödediği meblağın somut bir zarar karşılığı olup olmamasına göre çeşitli türleri vardır.⁷⁵

Özel sigortalardan, sosyal güvenliğin amacına ulaşmak için yararlanmak mümkündür. Ancak, sosyal güvenlik, tek başına özel ticari sigortalara bırakılmayacak kadar önemli ve kamusal yönü ağır olan hizmetler bütünüdür. Özel sigorta rizikonun gerçekleşmesi sonucunda ortaya çıkacak zararın belli bir prim karşılığında giderilmesine yönelik bağımsız bir talep hakkına sahip olunması ve riskin mali sonuçlarını bir topluluk arasında yayma tekniğine dayandığı için tamamen kar amaçlı bir işletme anlayışına dayanır. Bu kuruluşlar ağır rizikolardan kaçınırlar.⁷⁶

1.4.2 Klasik Teknikler

Modern tekniklerle karşılaştırıldığında kurumsal bir yapıdan ziyade bireyin kendi çabaları sosyal ve ekonomik ilişki içerisinde bulunduğu toplumun dinamiklerinin kullanılmasıyla oluşturulan yapılardır.

1.4.2.1 Bireysel Teknikler

Bireysel sosyal güvenlik teknikleri, bireyin başkalarından yardım ve destek almaksızın, tek başına kendi sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla geliştirdiği teknikleri ifade eder. Bireylerin kendi sosyal güvenliğini başkalarından yardım ve destek almaksızın ya da beklemeksizin nasıl gerçekleştireceği sorusunun cevabı en geniş anlamda bireysel sosyal güvenlik tekniğini ifade eder.⁷⁷

1.4.2.2 Başkalarının Katılımını Gerektiren Teknikler

Kendi imkânlarıyla sosyal güvenliğini sağlayamayan bireyin, başka kişi veya kurumların devreye girmesini beklemekten başka bir çaresi bulunmamaktadır.

⁷⁵ Tuncay ve Emekçi, a.g.e., s. 15.

⁷⁶ Korkusuz ve Uğur, a.g.e., s. 19.

⁷⁷ Yazgan, a.g.e., s. 64.

Yoksula, hastaya, sakata ya da muhtaç bir kimseye yardım etmek iyilik düşüncesinden, dini veya ahlaki borçtan yahut örf ve adetten doğar. Bütün dinler muhtaçlara yardım edilmesini emreder. Özellikle İslam Dini, komşusu aç iken kendisi tok olanı kendinden saymaz. Yardımsever insanlar, insan sevgisiyle, gönüllü olarak ve hiçbir beklentileri olmadan kurmuş oldukları çeşitli kurumlarla bütün dünyada sosyal güvenlik amacına hizmet etmektedirler.⁷⁸

1.4.2.3 Toplu Teknikler

Sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamada bireysel tekniklerin yetersiz kalması, bireyleri ve toplumları başka teknikler aramaya yöneltmiştir. Toplu teknikler, bireylerin bir araya gelerek sosyal güvenlik sağlama amacı ile dayanışmaya gitmesi esasında doğan ve geliştirilen tekniklerdir. Adından da anlaşılacağı üzere toplu sosyal güvenlik teknikleri çok sayıda insanın yardımlaşma ve dayanışmasını gerekli kılan tekniklerdir. Tarihi gelişim süreci içinde bireysel tekniklerde fazla bir gelişme olmamasına rağmen; toplu sosyal güvenlik teknikleri zaman içinde kendi içerisinde çok fazla çeşitlenmiş ve değişikliğe uğramıştır. Toplu sosyal güvenlik teknikleri gelişimi ile sosyal gelişme arasında kuvvetli bir ilişki var olup sosyal gelişmeye paralel olarak gelişmiş ve çeşitlenmişlerdir. Toplu sosyal güvenlik tekniklerini, sosyal yardımlaşma, özel sigorta, sosyal sigorta ve sosyal yardım olarak sıralamak mümkündür.⁷⁹

1.4.2.4 Devlet Eliyle Örgütlenen Teknikler

İnsanlar ömürleri boyunca maddi ve manevi kayıplara neden olabilecek birçok tehlikeyle karşılaşmakta, hatta beden ve ruh sağlığını korumak için çok büyük harcamalar yapmaktadır. Bu risk ve tehlikeler karşısında insanlar geleceklerini güvence altına almak amacıyla sosyal güvenlik kurumlarını geliştirmişlerdir. Sosyal güvenlik politikalarının temelini, sosyal, ekonomik, mesleki ve fizyolojik risklerin, tehlikelerin ve belirsizliklerin bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini giderme çabalar oluşturmaktadır. Dünya genelinde sosyal güvenliğin bireysel olmaktan çıkıp

⁷⁸ Korkusuz ve Uğur, a.g.e., s. 36.

⁷⁹ Alper ve Tekeli, a.g.e., s. 22.

kurumsallaşma sürecine girmesinde özellikle 20. yüzyılda batı demokrasilerinde ortaya çıkan ve 1940'lı yıllardan itibaren Avrupa coğrafyasında yaygınlaşarak geçerlilik kazanan sosyal refah veya refah devleti anlayışının etkisi olmuştur.⁸⁰

Türkiye'nin de taraf olduğu 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Uluslararası Çalışma Örgütünün Sözleşmesine göre; hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazası ve meslek hastalığı, aile yardımları, işsizlik sigortası risklerin kapsama alındığı çeşitli sosyal sigorta kollarıdır.

1.4.2.5 Dinsel Teknikler

Zekât müessesesi, karz-ı hasen müessesesi, vakıflar, fitre, kurban ve diğer hayır kurumları, İslam'da sosyal güvenlik kurumlarının örneklerini teşkil etmektedirler.⁸¹ Belirtilen uygulamalarla ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarının toplum tarafından karşılanması amaçlanmıştır. Ayrıca İslam inancındaki vakıf müessesesi de geçmişte ve günümüzde toplumların gelişiminde ve ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarının karşılanmasında büyük öneme sahip olmaktadır.

1.5 SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI

Sosyal güvenliğin en temel amacı, çalışma gücünü korumak için gelir kaynaklarını geçici ya da sürekli kaybedenlere toplum olarak yardım etme şeklinde ifade edilebilir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sosyal güvenliğin amaçlarını;

✓ *Bireylere ya da ailelere karşılaştıkları ekonomik ve sosyal bir olay sonucu hayat standartları seviyesinde önemli bir azalma olmasına izin vermeyecek bir koruma garantisi sağlamak; bu garanti ile yalnızca tehlike ile karşı karşıya kalındığı zaman değil, tehlike oluşmadan önce önlemek veya önlenemeyen bir tehlike durumunda kendileri için en uygun tedbirleri almalarına yardımcı olmak,*

⁸⁰ Türkoğlu, a.g.e., s. 282-283.

⁸¹ Yavuz, a.g.e., s. 12.

- ✓ *Günümüzde yeterli miktarda önlem alınamayan riskler arasında sayılan yetişkin öğrencilerin eğitim masrafları evden, tarladan, işyerinden zorunlu olarak çıkarılma gibi tehlikelere karşı fertleri ve aileleri korumak,*
- ✓ *Özel emeklilik sigortalarının değişik programlar arasında transferlerini sağlamak, kazanılmış hakları korumak, ödeme planlarında iyileştirici düzenlemeler yapmak ve ödemeleri enflasyona karşı korumak,*
- ✓ *Emekliliğin kanunlarda düzenlendiği yerlerde emeklilik ödemelerini kazançlara ya da GSYİH'ye endekslemek,*
- ✓ *Her fakiri toplum hayatına katabilecek bir hayat standardına kavuşturmak, şeklinde sıralamıştır.⁸²*

1.6 SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE FİNANSMAN

Sosyal güvenliğin, devlet katkıları ve primler olmak üzere başlıca iki finansman kaynağı vardır.⁸³ Sosyal güvenliğin gelir kaynakları, genel olarak bu iki temel düşünceden hareketle belirlenir. Bunlardan ilki, sosyal güvenliği, toplumun bir sorunu olarak görmekte ve bireyin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğunu devletin temel görevi olarak görmektedir. Kişinin sosyal güvenliğinin sağlanması toplumun bir bireyi olmaktan doğan bir vatandaşlık hakkıdır. Bu bağlamda, sosyal güvenliğin tüm giderleri devlet tarafından karşılanacak, ulusal bütçeden yapılacak katkılar ve vergiler, sosyal güvenliğin temel finansman kaynağını oluşturacaktır. İkinci düşünce ise, sosyal güvenliği, her şeyden önce kişiye ve kişisel sorumluluk bilincine dayandırır. Kişisel sorumluluk ön plana çıkınca, kişi kendisinin ve ailesinin ekonomik güvencesini devletten önce düşünmek zorundadır. Bunun doğal sonucu olarak, sosyal güvenliğin temel finansman kaynağını işçi ve işverenlerden alınan primler oluşturmaktadır.⁸⁴

Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamının zamanla kişiler ve riskler açısından genişlemesi nedeniyle sistemin etkin bir şekilde işleyebilmesi için yeni finansman kaynaklarına ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Kullanılan yeni finansman

⁸² Kadir Başar, "Sosyal Güvenlik Sistemlerine Kavramsal Bir Bakış" **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, C. 72, s. 45.

⁸³ Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1992, s. 211.

⁸⁴ Güzel ve Okur, a.g.e., s. 66.

kaynaklarının ülkenin ekonomik dengelerine zarar vermemesi oldukça önemlidir. Söz konusu bu finansman ihtiyacı özellikle günümüz ekonomik koşullarında oldukça karmaşık sorunları içeren bir konu haline gelmiş olup; bu sorun ile ilgili çözüm arayışları gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin en önemli gündem maddesini oluşturmuştur.

Sosyal güvenliğin finansmanı, 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren, yüksek maliyetleri ve sosyal güvenlik için tahsis edilen geniş hacimli kaynakların tasarruf, yatırım ve iktisadi büyüme gibi temel iktisadi göstergeler üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle gündeme gelmiştir. 1980’li yılların başından itibaren de emeklilik programlarının olgunlaşması, demografik yapıdaki değişme ve nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerinde maliyet artışı, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik ve cömert sosyal yardımlar, sosyal güvenlik harcamalarının artışıdaki temel sebepler olarak gösterilmiştir. Sanayi toplumunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için oluşturulan mevcut sistemin sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmalar, Şili’de olduğu gibi bazı ülkelerde özelleştirme uygulamalarını da gündeme getirmiş ancak gelişmiş ve güçlü sosyal refah devleti geleneğine sahip ülkelerde bu tartışmalar fazla rağbet görmemiştir.⁸⁵

Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynakları 8 başlıkta sıralanabilir. Bunlar;⁸⁶

- ✓ *Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları.*
- ✓ *Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan devlet katkısı.*
- ✓ *Taşınır ve taşınmaz gelirleri.*
- ✓ *Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri.*

⁸⁵ Müslim Demir ve Tülin Canbay, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)” **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2013 <http://sbe.cbu.edu.tr/2013-3/28demircanbay.pdf> (05.07.2014), s. 453.

⁸⁶ 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 34. Madde.

- ✓ *Merkezî yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler.*
- ✓ *Gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar.*
- ✓ *Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.*
- ✓ *Diğer gelirler.*

Olarak sıralanabilir.

Kendine has finansman kaynağı olan primler, sosyal sigortaların en önemli kaynağını oluşturmaktadır. Primler, ücret ve gelirler üzerinden alınması dolayısıyla ücretin bir parçası; sigorta yardımlarına karşılık ödendiği için bir fiyat; zorunlu olarak tahsil edildiği için ise vergi olarak görülebilmektedir. Bu nedenle primler tahsisi bir amaçla kullanılan, vergi benzeri (parafiskal) nitelikte bir finansman vasıtası olarak görülebilmektedir.⁸⁷

Türkiye’de prime esas kazanç üzerinden sigorta kolları için tahsil edilecek prim oranları 5510 Sayılı Kanunun Prim oranları ve Devlet Katkısı başlıklı 81. maddesinde düzenlenmiştir. Kanun maddesine göre;

Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası adı altında sigortalının prime esas kazancının %20’si üzerinden uzun vadeli sigorta kolları priminin alınacağı belirtilmiştir. %20’lik kesintinin % 9’u sigortalı hissesi, % 11’i ise işveren hissesi olarak hesaplanmaktadır. Kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %2’sidir. Bu primin tamamını işveren öder. Bu oranı %1,5 oranına düşürmeye ya da %2,5 oranına artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Yine aynı kanun maddesinde sayılan istisnalar dışında kalan kişilerin prime esas kazancının %12,5’i üzerinden hesaplanan ve % 5’i sigortalıya, % 7,5’i ise işveren ait olan genel sağlık sigortası primi de zorunlu olarak alınmaktadır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşsizlik Sigortası Primleri ile Sosyal Güvenlik Primlerine İlişkin Hükümler başlıklı 49. maddesinde, işsizlik sigortasının gerektirdiği ödemelerin hizmet ve yönetim giderlerini karşılanması için aynı kanunun

⁸⁷ Alper, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK)*, s. 106.

46. maddesi kapsamına giren tüm sigortalıların, işverenlerin ve devletin işsizlik sigortası primi ödeyeceği ifade edilmiştir. İşsizlik sigortası primi, sigortalının 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80 ve 82. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarının % 1'i sigortalıya, % 2' si işverene ve %1'i Devlete ait olmak üzere toplamda % 4 olarak alınacağı belirtilmiştir

1.7 SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Finansman yöntemleri, sosyal güvenlik sistemlerinin gelir ve gider dengesini sağlayan tekniklerdir.⁸⁸ Sosyal güvenlik bir insan hakkı olmasına rağmen, uygulamada istenilen düzeyde gerçekleştirilememesinin en önemli nedeni, sosyal güvenliğin finansmanında kaynakların sınırlı olmasıdır. Dünyada genel olarak kabul edilen sistem, sosyal güvenliğin primli rejim ile sağlanmasıdır. Ancak sosyal güvenlik harcamalarının artması ile birlikte, özellikle batı ülkelerinde, merkezi bütçeden de sosyal güvenliğin finansmanına kaynak aktarıldığı ve bu kaynakların da yıldan yıla arttığı görülmektedir.⁸⁹

Sosyal devletin en önemli görüntüsünü oluşturan bir gelir transferi mekanizması olarak sosyal koruma (güvenlik), bireylerin ve toplumların ekonomik ve sosyal gelişmesine yönelik bir yatırımdır. Ancak, toplumu oluşturan herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alarak, gelecek endişesi olmayan, huzurlu ve dengeli bir toplumsal hayat oluşturma idealine sahip bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak bütün ülkelerin ortak hedefi olmakla birlikte, son derecede pahalı ve önemli miktarda kaynak transferini gerektiren bir yatırımdır. Kısacası, sosyal güvenlik pahalı bir hizmettir ve sistemden beklenen amaçların gerçekleştirilmesi yüksek bir maliyete de katlanmayı gerektirir.⁹⁰

Genel olarak sosyal sigortaların finansmanı, işçi ve işverenlerin ödedikleri primler ve devlet yardımlarından oluşmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları

⁸⁸ Kürşat Yalçınar, "İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2000, [http://www.file:///E:/Belgelerim/Downloads/473-935-1-SM%20\(1\).pdf](http://www.file:///E:/Belgelerim/Downloads/473-935-1-SM%20(1).pdf) (06.07.2014), s. 174.

⁸⁹ Korkusuz ve Uğur, a.g.e., s. 48.

⁹⁰ Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler" **Sosyal Güvenlik Dergisi**, 2011, <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/9f6d1875-b3fa-4958-8f3d-b8ac61e9bc5c/YUSUFALPER.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9f6d1875-b3fa-4958-8f3d-b8ac61e9bc5c> (16.05.2014), s. 8.

tarafından elde edilen bu gelirler sosyal risklerin ortaya çıkması halinde sosyal sigorta yardımları adı altında sigortalılara veya hak sahiplerine yeniden dağıtılmaktadır. Ancak bu dağıtımın yapılması sırasında gelir ve gider dengesinin kurulması büyük önem arz etmektedir. Bu konuda genellikle iki yöntem ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki kapitalizasyon, diğeri ise dağıtım yöntemidir. Bunlardan birinin diğeriye yeğlenmesi söz konusu olabileceği gibi karma bir yönteme de başvurulabilir.⁹¹

1.7.1 Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi

Kapitalizasyon veya fon biriktirme yöntemi, sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanır. Yöntemin temelinde matematiğe dayalı aktüeryal hesapları yatar. Yöntemin amacı ise, piyasadaki cari faiz haddini esas alarak bugünkü gelirin ilerideki belli bir tarihte ulaşacağı kapitalize değerini hesaplamaktır. Toplu kapitalizasyon yönteminde ise, sosyal güvenlik kurumuna ödenen primler ortak bir fonda toplanır ve sigortalılarla öteki hak sahiplerine yapılacak yardımların karşılığını oluşturur.

Finansman yöntemine göre primlerin hesabında, yıllık giderlerin karşılanması değil, uzun bir dönemdeki giderlerin uzun bir dönemde elde edilecek primlerle ve bunların kullanılmasından doğacak gelirlerle karşılanması esas alınır. Temel olarak iki ayrı şekilde ayırt edebiliriz.⁹²

1.7.1.1 Ferdi Kapitalizasyon

Ferdi kapitalizasyon yönteminde, her sigortalı adına sigortalının kendisinin ve işverenin ödediği primler sigortalının kurumdaki kişisel hesabına geçirilir. Bu hesapta biriken paralar, ileride aynı şahsa yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturur.⁹³ Bireysel kapitalizasyon yöntemi günümüz sosyal güvenlik anlayışına pek uymamaktadır. Yöntem karşılıklı dayanışma ilkesine aykırıdır. Bu sebeple yönteme

⁹¹ Güzel ve Okur, a.g.e.,s., 70.

⁹² Turan Yazgan, **Sosyal Sigorta**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977, s.112.

⁹³ Demir ve Canbay, a.g.e., s. 455.

modern sosyal güvenlik sistemlerinde çok az rastlanılmaktadır.⁹⁴ Ferdi kapitalizasyon sistemi günümüzde daha çok bireysel emeklilik sistemlerinde kullanılmaktadır. Bireylerden toplanan primlerin yatırımlara yönlendirilmesi ile elde edilen gelirlerin fonda toplanması ve kişiye ödenecek emekli aylıklarının bu fondan karşılanması söz konusudur.

1.7.1.2 Kollektif Kapitalizasyon

Toplu kapitalizasyon yönteminde belli dönemde toplanan primlerin o belli dönemde kullanılması söz konusu değildir. Bununla geniş mali birikimler sağlanır. Kişi zorunlu tasarruf yoluyla ileride tasarruf ettiğinden fazlasına kavuşur. Özellikle yaşlılık sigortası gibi uzun vadeli yardımlar sağlayan sigorta kollarının uygulanmasına elverişlidir. Çünkü yardımların ödenmesine başlanıncaya kadar paralar birikmiş olur. Ancak biriken paralar çoğu kez üretim alanı dışında kaldığından enflasyon dönemlerinde ve devalüasyon işlemleri sırasında önemini yitirir. Yani fonlar erir. Birikimler yatırım alanına dönüşse yararlı olur, ama bu güç ve karışık bir iş olduğundan bu yola pek başvurulmaz. Tek yararı, yaşlılık, ölüm sigortası gibi uzun bekleme süresi gerektiren sigorta kollarında uygulanabilir olmasıdır. Bu nedenle bu gün bu yöntem daha çok ekonomik yönden gelişmekte olan ülkelerde uygulanmakta, gelişmiş ülkelerde terk edilmektedir.⁹⁵

1.7.2 Dağıtım (Pay As-YouGo) Yöntemi

Dağıtım yöntemi, aktif olarak prim ödeyenlerin pasiflere sağladığı faydaların, gelecekte emekli olduklarında aynı düzeyde fayda sağlamasını amaçlayan bir sistem olarak tanımlanmaktadır.⁹⁶ Bu yöntemde, bir yılın gelirleri ile bir yılın giderleri denkleştirilir. Süre yıl yerine kısa ve ya uzun bir dönem olarak da belirlenebilir. Bu dönemde toplanan primler bir fonda biriktirilerek aynı dönemde ivaz veya diğer sigorta harcamalarına dağıtılmaktadır. Bu fon beklenmeyen masrafları,

⁹⁴ Dilik, **Sosyal Güvenlik**, s. 247.

⁹⁵ Tuncay ve Emekçi, a.g.e., s. 143.

⁹⁶ İsmail Güneş ve Soner Yakar, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiyede Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2004, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/cusosbil/article/view/5000001009/5000001700> (13.07.2015), s. 131.

hesaplanamayan ivaz taleplerini karşılama gayesiyle meydana getirilir. Fonda gelir sağlama, bu gelirle net primin oranını düşürme veya iktisadi kalkınmaya destek olma gibi gayeler mevcut değildir.⁹⁷

Söz konusu sistemde prim gelirleri, yine o yılın sigorta yardım ve harcamalarında kullanılmaktadır. Burada gelirlerle giderler arasında denge kurmak esas ve önemlidir. Toplumun fertleri arasında destek ve dayanışma esasına dayanır. Prim ödeyenler ile yardım görenler arasında sürekli bir ilişki var gibidir. Aktif sigortalılar pasif sigortalılar için ödemektedirler. Burada yedek fonlar ile sermaye oluşturulmaz. Ödenen prim miktarının yapılan yardım miktarından fazla olduğu durumlarda prim oranlarında indirim veya yardım miktarlarında artışa gidilmektedir. Ters durumda ise primler artırılır veya yardımlar azaltılır. Sistemin iyi işlemesi prim ödeyenlerin sayısı ile yardım görenlerin sayısı arasındaki hassas dengeye bağlıdır.⁹⁸

1.7.3 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Uygulanan Finansman Yöntemleri

Tüm sosyal sigorta kuruluşları ilk kurulduklarında, finansman metodu olarak kapitalizasyon yöntemini benimsemişlerdir. Ancak zaman içinde sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini azaltan giderlerini artıran ve sonuçta fonları eriten uygulamalar bu kurumları fiilen dağıtım yöntemine göre çalışan sosyal sigorta kuruluşları haline dönüştürmüştür.⁹⁹

Türkiye’de sosyal sigortaların finansmanında, kapitalizasyon yöntemi ağır basan bir karma yöntemin uygulandığı söylenebilir. Sosyal Güvenlik Kurumunun son yıllarda içine düştüğü mali kriz, aktif sigortalı sayısındaki düşüş, pasif sigortalılarda artış kurum bütçesinde açıklara neden olmuştur. Prim gelirleriyle fon oluşturma (yani biriktirme) düşüncesinden uzaklaşmıştır. Öyle ki, artık kurum hazine yardımı olmadan aylıkları ödeyemez hale gelmiştir. Böylece kurum tüm

⁹⁷ Yazgan, a.g.e., s.110.

⁹⁸ Tuncay, a.g.e., s. 111.

⁹⁹ Güneş ve Yakar, a.g.e., s. 134

sigorta kollarında kapitalizasyonu terk ederek fiilen dağıtım (pay as yougo) yöntemine geçilmiştir.¹⁰⁰



¹⁰⁰ Tuncay ve Emekçi, a.g.e., s. 144.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YAPTIRIM VE İDARİ PARA CEZASI KAVRAMLARI

2.1 GENEL OLARAK İDARE VE İDARİ YAPTIRIM KAVRAMLARI

2.1.1 İdare Kavramı

İdare, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan bir örgüt ve bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı faaliyettir. İdare kavramı hem kamu kesimi hem de özel kesim için geçerlidir. İdare hukukunun konusu olan idare ise kamu idaresidir.¹⁰¹ Kamu idaresi ise iki anlamda kullanılmaktadır. Birinci olarak, devletin belli bir tür organlarını, kuruluşlarını ifade etmektedir. İkinci olarak ise, devletin belli bir tür faaliyetlerini ifade etmek için kullanılmaktadır.¹⁰²

İdare, kamu hizmetlerini yürütebilmek için kendisine hukuki düzenlemelerle tanınmış olan yetkileri kullanmaktadır. Ancak kamu hizmetlerini yürütürken tesis ettiği işlemler ve yaptığı eylemlerle kimi durumlarda hukuk kurallarına aykırı hareket etmekte ve idare edilenlerin hak ve menfaatlerine zarar verebilmektedir.¹⁰³

¹⁰¹ Sırrı Düğer, “İdare Hukuku I Ders Notları”, Yalova Üniversitesi, http://www.yalova.edu.tr/files/userfiles/83/dare_hukuku_i_o.v._i_1.pdf, (24.09.2014), s. 5.

¹⁰² Metin Günday ve Turan Yıldırım, **İdare Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2007, s. 3.

¹⁰³ Selami Demirkol, “İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu” **Sayıştay Dergisi**, 2001, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der40m5.pdf> (24.09.2014), s. 1.

İdare, yaptırımlar alanında genellikle kolluk yetkisini kullanarak faaliyet göstermektedir. İdare, bu konuda üç tür yetki kullanmaktadır; ilk olarak, ceza yaptırımı söz konusu ise, adli makamları devreye sokacak karar ve işlemlere girişir. İkinci olarak, doğrudan karar verip uygulayabileceği bir idari yaptırım söz konusuysa bu yaptırımı uygular. Ancak, elinde bu iki imkân yok ve acele bir durum söz konusuysa re'esen icra gücünü kullanır. İdarenin işlemleri, icrai nitelik taşıdıklarından, hukuksal sonuç doğurmaları için ilgililerin rıza ve kabul şartı yoktur. İcrai bir işlemin yasada belirtilen bir yaptırımı varsa bu yaptırım uygulanır.¹⁰⁴

2.1.2 İdari İşlem Kavramı

İdare hukuku alanında, yönetimin tek yanlı irade açıklaması ile hukuksal sonuçlar meydana getiren, başka bir deyişle, hukuk düzeninde değişiklik yapan işlemlere idari işlem denir. İdari işlemler, tek yanlı ve idarenin kamu gücünü kullanarak tesis ettiği hukuksal işlemlerdir. Bunlar, idarenin iradesini açıklaması ile hukuksal sonuçlarını idare hukuku alanında doğururlar. İdari işleme muhatap olan karşı tarafın bu konuda iradesini açıklamasına gerek yoktur.¹⁰⁵

İdari otoritenin anlatımı olan idari işlem, idareye karar alma, düzenleme yapma, yürürlükte olan hukuk kurallarını değiştirme ve idare edilenlerin hukuklarında onların rızalarına gerek görmeksizin değişiklikler yapabilme, yeni hukuk kuralları koyabilme olanağı sağlamaktadır. Yüklediği borçlar ve bahsettiği haklar ile mevcut hukuki düzeni değiştirmek amacıyla idare tarafından tesis edilmiş tek yanlı irade açıklamaları olan idari işlemler, idari makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili olarak kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikteki hukuki tasarrufları olarak tanımlanabilmektedir.¹⁰⁶

İdari işlemler, idare fonksiyonunun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemleridir. İdari işlemlerin en belirgin ve ayırt edici özelliği, bunların

¹⁰⁴ Yücel Oğurlu, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı” **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 3, s. 150.

¹⁰⁵ Hüseyin Çeken, “İdari İşlem ve İdari Eylem” **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, 2015, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=21 (24.09.2014), s. 1.

¹⁰⁶ Atanur Erol, “İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları”, (Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne 2009), s. 3.

idarenin sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklardır.¹⁰⁷ Tanımdan hareketle kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış hukuki işlemlerin idari işlem olduğu söylenebilir.¹⁰⁸ Toplumsal açıdan ortaya çıkacak aksaklıkları ortadan kaldırılması noktasında büyük öneme sahip olan bu idari yaptırım yetkilerinin evrensel hukuk ölçütlerine uygun kullanılması gerekmektedir.

İdari işlemler bireysel olabileceği gibi, genel nitelikte düzenleyici bir işlem de olabilir. Bir idari işlemin içeriği kuralsaldır. Önceden yasalarla, ya da idari kurallarla düzenlenmiştir. İşlemlerle ilgili kişiler, işlemin içeriği üzerinde oynama yetkisine sahip değildir. Bir kimsenin memur olması, bir kimseye vergi salınması, bir memurun emekli olması buna örnek verilebilir. Yapılan bu idari işlemlerin amacı bir kamu hizmetinin görülmesine yönelik olmalı ve bunların tesislerinde kamu yararı gözetilmelidir.¹⁰⁹

Ehliyetli bir hak sahibinin hukuki sonuç meydana getirmek veya var olan bir hukuki durumu değiştirmek ya da ortadan kaldırmak için yaptığı irade açıklamaları olan idari işlemler maddi anlamda idari usul içinde kişiselleştirilmiş bir karar, organik açıdan idari makam tarafından yapılan bir işlem, fonksiyonel olarak idari makamın sadece kamu hukuku alanındaki faaliyetleriyle ilgili işlemlerinden oluşmaktadır.¹¹⁰

İdari işlemin, yetki, şekil, sebep, konu ve amaç olarak beş unsurunu bulmaktadır.¹¹¹ İdari işlemin geçerli olması için bu beş unsurun da hukuka uygun olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle idari işlem için gerekli olan yetki, şekil, sebep, konu ve amaç şartlarının mevcudiyeti zorunludur. Bu unsurlardan birinin hukuka aykırı olması idari işlemin iptaline neden olmaktadır.¹¹²

¹⁰⁷ Ahmet Emrah Akyazan, “Maddi Açıdan İdari İşlemler” **TBB Dergisi**, 2009, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-85-566> (13.07.2015), s. 220.

¹⁰⁸ Akyazan, a.g.e., s. 221.

¹⁰⁹ Çeken, a.g.e., s. 1.

¹¹⁰ Erol, a.g.e., s. 5.

¹¹¹ Akyazan, a.g.e., s. 228.

¹¹² Meryem Dünder Şimşek, “**Sosyal Güvenlik Kurumunca Uygulanan İdari Para Cezaları**”, (Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Güvenlik Kurum Başkanlığı, 2009), s. 7.

Yetki Unsuru: İdari işlemin idare adına, irade açıklamaya yetkili kişi ya da kurul tarafından yapılmasıdır. Diğer bir ifadeyle, idari makamı temsil eden kişilerin, kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme ehliyetidir. İdare adına bu ehliyete sahip olan, yani idare adına irade açıklamaya yetkili kişiler, bu yetkilerini anayasa ve kanunlardan alırlar.

Şekil Unsuru: İdari işlem yapılırken, öngörülen biçim koşullarına veya yöntem kurallarına uygun yapılmasıdır.

Sebep Unsuru: İdari işlem uygulamasını gerektiren sebebin varlığının bulunup bulunmadığı ile ilgili durumlardır.

Konu Unsuru: Yapılan idari işlem ile beklenen sonucun elde edilip edilmediği ile ilgili durumlardır.

Amaç Unsuru: Uygulanan idari işlemin yasadaki belirtilen özel amaç veya idari işlemlerin genel amacı olan kamu yararı için yapılmasıdır.

İdari işlemler, idari makamların tek taraflı, kesin ve yürütülmesi zorunlu tasarruflardır. İdari eylemler ise idarenin bir fonksiyonu sırasında bir hareketi, bir olayı veya bir tutumu olarak ifade edilmektedir. Bir idari işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddi tasarruf olarak, zarara neden olması sonucu dava konusu yapılarak zararın tazmini istenebileceği gibi, bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zararda dava konusu edilebilmektedir.¹¹³

2.1.3 İdari İşlemin Özellikleri

İdari işlemler hem özellik yönünden hem de öğeleri yönünden özel hukuk işlemlerinden farklıdır. Bu özellikler aşağıda sıralanmıştır.¹¹⁴

✓ *İdari işlemler tek yanlıdır.*

¹¹³ Demirkol, a.g.e., s. 9.

¹¹⁴ Gözübüyük, a.g.e., s. 422.

- ✓ *İdari işlemler ancak kamu yararı için yapılır. Bir idari işlem yapılırken kamu yararı dışında bir amaç güdülmaz.*
- ✓ *İdari işlemin yapılması, hem yapanlar hem de içerik yönünden önceden düzenlenmiş kurallara bağlanmıştır.*
- ✓ *Her idari işlemin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun olarak yapılması gerekir.*
- ✓ *İdari işlemlerin uygulanabilmesi için herhangi bir yargı kararına gerek yoktur.*
- ✓ *İdare, bazı idari işlemleri başka bir aracıya gerek kalmadan kendisi uygulayabilir.*

2.1.4 İdarenin İşleyişine Egemen Olan İlkeler

Devlet işlevleri arasında, toplum yaşamı için en geniş kapsamlı olanı, kuşkusuz idari işlevlerdir. İdari işlevler, amaç, yapı ve yürütülmeleri açısından özelliği olan işlevlerdir. İdari işlevlere egemen olan ilkelerden bazıları aşağıda sıralanmıştır.¹¹⁵

- ✓ *İdareye, idarenin gereksinimlerini karşılayacak idareye özgü hukuk kuralları uygulanmalıdır.*
- ✓ *İdari işlevler hukuka uygun olarak yürütülmelidir.*
- ✓ *İdarenin işleyişi sürekli ve düzgün olmalıdır.*
- ✓ *İdare, görevini yerine getirirken bireyin çıkarı ile kamu yararı arasında bir denge sağlamalıdır.*
- ✓ *İdareye sağlanan yetkiler, bireylerin temel hak ve özgürlükleri açısından dengeli olmalıdır.*

¹¹⁵ A.Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara 2006, s 491.

- ✓ *İdareye sağlanan yetkiler bir yasaya dayanmalıdır.*
- ✓ *İdare görevini yerine getirirken tarafsız ve nesnel olmalıdır.*
- ✓ *İdare, eylem ve işlemlerinden doğan zararları karşılamalıdır.*
- ✓ *İdarenin eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olmalıdır.*

2.1.5 İdari Yaptırım

Bireylerin toplum halinde yaşaması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Toplum olarak yaşamak ise belirli bir düzeni ve bu düzeninin kurallarına uyulmasını gerekli kılar. Toplum halinde yaşayan bireylerin ihtiyaç duyduğu düzenin sağlanmasında en etkili kurallar, hukuk kurallarıdır. Hukuk kurallarının sahip olduğu zorlayıcı etki ise, bu kurallara uyulmadığı zaman ortaya çıkan yaptırımlarla kendini gösterir. İnsanların topluluk halinde yaşamalarının bir gereği olan toplumsal görevlerini yerine getirmeleri, ancak zorlayıcı kurallarla sağlanabilmektedir. Bu zorlayıcı kuralların başında yaptırımlar gelmektedir.¹¹⁶

Zaman zaman bir teşkilatı, kimi zaman idari faaliyetleri ara sıra da her ikisini birden barındıran¹¹⁷ idare kavramının, topluluk halinde yaşayan insanların, yine kendileri tarafından kabul edilen uyulması zorunlu düzen kurallarına aykırı davranmaları halinde, ortaya konulan tepkiye yaptırım denilmektedir.¹¹⁸

İdari yaptırımları ise, yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemiyle idare hukuku usullerine göre vermiş olduğu idare içerisindeki makam ve mercilerin, idari işlem niteliğindeki kararları şeklinde tanımlamak mümkündür.¹¹⁹

¹¹⁶ Doğan Gedik ve Ersoy Yüce, **Bir İdari Yaptırım Türü Olarak Kabahatler Hukukunda Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi**, Legal Kitapevi, İstanbul 2011, s. 21.

¹¹⁷ İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2008, s. 3.

¹¹⁸ M.Yasin Aslan, İdari Yaptırımlar, **TBB Dergisi**, 2009, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-85-564> (13.07.2015), s. 173.

¹¹⁹ Erol, a.g.e., s. 12.

İdari yaptırımlar, genel anlamda, idari düzeni ihlal edenlere karşı idarenin hükmedip uyguladığı yaptırımları ifade etmektedir. Araya herhangi bir yargı kararına gerek duyulmadan uygulanan bu yaptırımlar, bir idari işlem niteliği taşımakla birlikte, bilinen idari işlemlerden farklılık arz etmektedir. Çünkü bu işlemler caydırıcılık ve cezalandırıcılık özelliklerine sahiptir. İdarenin irade açıklaması sonucu ortaya çıkan idari işlemler, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yerine getirmekle yükümlü oldukları idari işlevleri bağlamında yaptıkları işlemlerdir.¹²⁰

Genel olarak düşünüldüğünde yaptırımların devlet egemenliğinden kaynaklandığı görülür. Devletin bireyin yaşamına yaptırımlarla müdahalesinin haklı gerekçesi suçun varlığından doğmaktadır. Kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak ve korumakla görevli idare bu sorumluluğu nedeniyle yasalardan aldığı güçle kamu düzenini bozacak ya da kamu güvenliğini sarsacak suç sayılan eylemlerin varlığı halinde, bu yetkisini kullanabilecektir. Çünkü idari yaptırımların amacı; toplumun hakkına müdahale eden kişilerin yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaktır.¹²¹

2.1.6 İdari Yaptırımın Özellikleri

İdari yaptırımlar ceza hukukunun öngörmüş olduğu yaptırımlardan farklı bir hukuksal nitelik taşımaktadır. İdare hukuku yaptırımları birer idari işlem olup, uygulanmalarında yargısal usuller değil de idare hukukuna özgü usuller geçerlidir. İdari yaptırımlar, idarenin korumakla yükümlü olduğu kamu düzeni ve güvenini, kamu sağlığını, ulusal servetleri gereği gibi koruyabilmesinin bir aracı olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle ceza hukukunda geçerli olan, suç için öngörülen cezanın adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygunluğu ilkesinin, yaptırımlar alanında da geçerli olduğunu kabul etmek gerekmektedir.¹²² İdari yaptırımların uygulanma

¹²⁰ Burcu Erdinç, “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Suçlarla Karşılaştırılması”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2012, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2012-2/10.pdf> (15.05.2014), s. 242.

¹²¹ Hatice Günal, “İmar Hukuku ve Yerel Yönetimlerin İmar Hukuku Yaptırımları”, (Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007), s. 5.

¹²² Aslan, a.g.e., s. 181

usulleri dikkate alındığında, idari yaptırımların aşağıdaki temel özelliklere sahip oldukları söylenebilir.¹²³

- ✓ *İdari makamlarca re'esen; yani araya bir yargı kararı girmeden uygulanırlar.*
- ✓ *İlgililerin talepleri halinde yaptırım kararlarının iptali konusunda ilgili yargı makamına başvurulabilir.*
- ✓ *Uygulanmalarında yargısal usuller değil, idare hukukuna özgü usuller geçerlidir.*
- ✓ *İdari bir işlem biçiminde doğarlar.*
- ✓ *İdari işlemler arasında, cezalandırıcı ve caydırıcı olmaları noktasında farklılaşırlar.*
- ✓ *İdari yaptırımlar belirli bir şahsa yöneliktirler.*
- ✓ *Yasallık ilkesi çerçevesinde kanun koyucu tarafından idareye verilen yaptırım uygulama yetkisi, yaptırımların uygulanma dayanağıdır. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, verdiği bir kararda, idari para cezasının uygulamasını öngören yönetmelik kuralının yasal dayanağının bulunmadığını gerekçe göstererek ilgili maddenin iptaline karar vermiştir.¹²⁴*
- ✓ *Belirlilik ve hukuki güvenlik ilkeleri gereği türlerinin önceden hukuki düzenlemelerle belirlenmiş olması gerekir.*
- ✓ *İdari düzene aykırılık oluşturan, suç derecesindeki fiillerden daha hafif nitelikte bir ihlal içeren ve bu nedenle de suç oluşturmayan davranışların karşılığdırlar.*

¹²³ Erdinç, a.g.e., s. 262-263

¹²⁴ Hüsamettin Uğur, " Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanuna Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması" **TBB Dergisi**, 2009, www.tbbdergisi.barobirlik.org.tr (13.07.2015), s. 192.

- ✓ *İdarenin, korumakla yükümlü olduğu kamu düzeni ve güvenini, kamu sağlığını ve ulusal servetleri, gereği gibi koruyabilmenin aracıdır.*
- ✓ *İdare, uygulama safhasında yargılama hukuku tabirleriyle hem davacı hem de hakim konumundadır.*
- ✓ *İdarece uygulandıkları, uygulanırken idare hukuku usulleri ve genel hukuk ilkeleri esas alındığından; ayrıca idari düzeni korumayı ve sağlamayı amaçladıklarından cezai değil idari nitelik taşırlar.*
- ✓ *Yetkili makamın tek yanlı irade açıklaması ile yaptığı bir işlemdir. İşlemin muhatabının rızasının alınması gerekmez ve muhatabın rızasına bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurur.¹²⁵ İdari yaptırımın tesisi sırasında kişinin rızası aranmaz. Bu durum kişinin hukuki yollarını kullanmasına engel teşkil etmez.*
- ✓ *İdari işlemler yazılı olmak durumundadır. İdari işlemin yazılı olması hukukun genel ilkelerinden değildir. Ancak içtihatlarla ortaya konularak benimsenmiş bir ilkedir.*
- ✓ *Anayasanın Yargı Yolu başlıklı 125. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan; “idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar” kuralı ile idari işlemlerde yazılı olma kuralı vurgulanmıştır.¹²⁶*

2.1.7 İdari Yaptırımın Ceza Yaptırımından Farkı

Cezalar ve idari yaptırımların koruduğu menfaat açısından aralarında pek fark bulunmamaktadır. Her ikisi de sosyal düzenin korunmasını amaçlamaktadır. Bir birinden farklı usul ve yöntemleri kullanmalarına karşın her ikisi de sosyal düzeni bozucu eylemleri engellemeyi hedeflemektedir.¹²⁷

Ceza yaptırımları ile idari yaptırımlar arasında yaptırım türü ve ağırlığı açısından farklılıklar vardır. İdari yaptırımlar, idari ihlallerin karşılığı olarak

¹²⁵ Akyazan, a.g.e., s. 223.

¹²⁶ Akyazan, a.g.e., s. 226.

¹²⁷ Ramazan Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, Asil Yayın Dağıtım, 2006 Ankara, s. 27.

fonksiyonel ve kurumsal olarak ceza yaptırımlarından ayrılan yaptırımlardır. İdari yaptırımlar her şeyden önce bir idari işlemdir ve yapısal açıdan ceza yaptırımlarından farklıdır. Genel olarak idari yaptırım ve cezai yaptırım arasındaki farklılıklar şunlardır:¹²⁸

- ✓ *İdari yaptırımların ceza yaptırımı olmadığı düşüncesi baskındır.*
- ✓ *Ceza yaptırımları, sosyal düzeni bozan “vahim” nitelikteki ihlallerin karşılığını oluşturmakta iken, idari yaptırımlar ise genellikle önleyici niteliktedir.*
- ✓ *İdari yaptırımlar cezai yaptırımlara göre daha küçük ihlallere uygulanmaktadır.*
- ✓ *İdari yaptırımlar gerçek anlamdaki cezalara göre daha yumuşaktır.*
- ✓ *İdari yaptırımlar, idari makama verilen yetki çerçevesinde uygulanırken, cezai yaptırımlar mahkemece yapılacak yargılama sonucunda uygulanmaktadır.*
- ✓ *İdari yaptırımlar ile cezai yaptırımların uygulanması bakımından usul farklılıkları bulunmaktadır.*
- ✓ *İdari yaptırımlar cezai yaptırımlar gibi adli sicile kaydedilmezler.*
- ✓ *Ceza yaptırımlarını doğrudan etkileyen, hatta ortadan kaldıran af ve benzeri uygulamalar idari yaptırım uygulamalarını etkilememektedir.*
- ✓ *İdari yaptırımlar başka bir cezaya çevrilemezler ve idari makamlarca infaz edilirler.*
- ✓ *Ceza yaptırımlarında uygulanan “nebis in idem” (aynı konu ile ilgili mükerrer yargılama ve cezalandırmanın mümkün olmaması) kuralı idari yaptırımlarda geçerli değildir.*
- ✓ *İdari yaptırımların cezai yaptırımlar gibi ertelenme(tecil) durumları yoktur.*

¹²⁸ Erdinç, a.g.e., s. 160-163.

✓ *İdari yaptırımlarla ortaya çıkan para borcu, şahsa bağlı olmayan mameleki bir borç olduğundan mirasçı ve haleflerine intikal edebilmektedir.*

2.1.8 İdari Yaptırım Türleri

İdari yaptırımlar öğretide, “*mali idari yaptırımlar*” ve “*bireysel idari yaptırımlar*” olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır.¹²⁹

2.1.8.1 Mali Yaptırımlar

Mali yaptırım, hukuka aykırı davranışları nedeniyle, bireylerin mal varlıkları üzerinde etkisi olan, onların sahip oldukları bazı şeylerden yararlanmalarının yasaklanması olarak tanımlanabilir. Mali yaptırımlar kişilerin mal varlıkları üzerinde etkili olmaktadır. Genel olarak mali yaptırımlar aşağıda sıralanmıştır.¹³⁰

2.1.8.1.1 İdari Parasal Yaptırımlar

İdari düzene aykırılık teşkil eden eylemler sebebiyle, yasanın açıkça izin verdiği hallerde idarenin yargı organına başvurmaksızın kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması şeklinde gerçekleşen mali nitelikteki yaptırım şeklinde veya belirli nizamlara aykırılık dolayısıyla, cezai organların müdahalesi olmadan, doğrudan doğruya idari mercilerce hükmedilen para cezalarıdır.

2.1.8.1.2 Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi

Toplum düzeninin, güvenliğinin ve sağlığının korunması konusunda ve kural olarak düzene aykırılık teşkil eden bir eylem sebebiyle idarece her hangi bir yargı kararı olmaksızın doğrudan doğruya uygulanan ve bireye toplumsal yükümlülüklerinin hatırlatılmasında ilave bir katkı sunan, engelleyici ve tali nitelikte olan bir mali yaptırımdır.

¹²⁹ Çağlayan, a.g.e., s. 52.

¹³⁰ Gedik ve Yüce, a.g.e., s.25.

2.1.8.1.3 El Koyma

El koyma, gerçek anlamda bir yaptırım uygulanıncaya kadar geçerli olan bir önlem niteliğindedir. Kişinin belli bir malına idarece el konulmasını ifade eder ve ileriye yönelik ve muhtemel idari düzenin bozulması tehlikesinin önlenmesi amacını gütmektedir.

2.1.8.1.4 Yıkım Kararı

İmar mevzuatına aykırı bir yapının fiziki ve ekonomik varlığının ortadan kaldırılmasıdır. Yıkma kararı çeşitli mevzuatta düzenlenmektedir. Örneğin İmar Kanununda, ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapıların yıkılması, yıkılma tehlikesi gösteren binalar hakkında yıkma kararı verilmesi gibi.

2.1.8.1.5 Diğer Mali Yaptırımlar

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 19. maddesinde sayılan, bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması gibi yaptırımlar diğer mali yaptırımlara örnek gösterilebilir.

2.1.8.2 Bireysel Yaptırımlar

Bireysel yaptırımlar, bizzat kişiye ya da onun sahip olduğu bazı haklara yönelik uygulamalardır. Bireysel idari yaptırımlar, doğrudan kişinin malvarlığına yönelemezler; bununla birlikte dolaylı olarak malvarlığını etkilerler. Bu şekilde kişinin belli bir hakkı kısıtlanarak idari düzenin bozulması önlenmeye çalışılmakta veya düzeni bozucu eylemlerin tekrarlanmaması amaçlanmaktadır.

İşyeri kapatma, meslek ve sanattan men, izin ve ruhsatın geri alınması, faaliyetin durdurulması, sürücü belgesinin geçici geri alınması, uyarma, kınama gibi çeşitli bireysel yaptırımlar uygulanabilmektedir.

İdari yaptırımlar ceza yaptırımları ile birlikte uygulanabileceği gibi, bağımsız olarak da uygulanabilir. İdarenin bu yola başvurmasının tipik örneği idarenin verdiği

izinlerle yerine getirilen faaliyetlerde izin koşullarına uyulmaması durumunda izin iptali veya geri alınmasıdır.¹³¹

2.1.9 İdari Yaptırımların Yargısal Denetimi

Hukuk devletinde hukuki uyumsuzlukların çözüm yeri yargı organlarıdır. Anayasa, idari yaptırım niteliğindeki idari işlemlere karşı yargı yolunu açık tutmaktadır. Bu hukuk devletinin bir gereğidir. Yargısal denetim sadece idari yargı organları bakımından söz konusu olmamaktadır. Yasaların yetkili kıldığı durumlarda, adli yargı yerleri de idari yaptırımların yargısal denetimini yapabilmektedirler. İdare tarafından uygulanan idari para cezalarına karşı itiraz genellikle adliye mahkemelerine yapılmaktadır. Bunun nedeninin “yerindelik” düşüncesi olduğu kabul edilmektedir. İdari yaptırımların yargısal denetiminde kural idari yargıdır ancak, adli yargı yargısal denetim yapabilmektedir.¹³²

İdari yaptırım kararlarına karşı başvuru şekli, esas ve usulleriyle ilgili genel düzenleme 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 27. maddesinde yer almaktadır. Başvuru Yolu başlıklı bu madde hükmü şöyledir:

1- *İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.*

2- *Mücbir sebebin varlığı dolayısıyla bu sürenin geçirilmiş olması halinde bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuruda bulunulabilir. Bu başvuru, kararın kesinleşmesini engellemez; ancak, mahkeme yerine getirmeyi durdurabilir.*

3- *Başvuru, bizzat kanunî temsilci veya avukat tarafından sulh ceza mahkemesine verilecek bir dilekçe ile yapılır. Başvuru dilekçesi, iki nüsha olarak verilir.*

¹³¹ Gözübüyük ve Tan. a.g.e., s 491.

¹³² Aslan, a.g.e., s. 187.

4- *Başvuru dilekçesinde, idarî yaptırım kararına ilişkin bilgiler, bu karara karşı ileri sürülen deliller açık bir şekilde gösterilir. Dilekçede ayrıca, başvurunun süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebep dayanaklarıyla gösterilir.*

5- *İdarî yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde, bu karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilir.*

6- *Soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idarî yaptırım kararı verilmesi halinde; kovuşturmayaya yer olmadığı kararına itiraz edildiği takdirde, idarî yaptırım kararına karşı başvuru da bu itiraz merciinde incelenir.*

7- *Kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idarî yaptırım kararı verilmesi halinde; fiilin suç oluşturmaması nedeniyle verilen beraat kararına karşı kanun yoluna gidildiği takdirde, idarî yaptırım kararına karşı itiraz da bu kanun yolu merciinde incelenir.*

8- *İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülür.*

Anılan kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi cezalarına karşı başvuru mercii sulh ceza mahkemeleridir. Ancak, idari yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde bu madde hükmü uygulanmayacak ve bu nitelikte verilen karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilecektir.

Ancak Kabahatler Kanununun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinde, bu kanunun kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı, buna göre diğer kanunlarda başvuru yolu olarak sulh ceza mahkemesinden başka bir merci öngörülmuş ise itirazın bu merci tarafından inceleneceği, başvuru süresi açısından da kanunda herhangi bir belirleme yapılmamış ise 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun genel hükümlerine göre dava açılması gerektiği belirtilmiştir.

2.1.10 İdari Yaptırımın Kaynağı ve Amaçları

Bağımsız yargı organlarının bulunmadığı dönemlerde bütün cezalar hükümdarlarca verilmekteydi. Bütün kuvvetleri elinde bulunduran hükümdar açısından uyguladığı müeyyidelerin cezai ya da idari olması gibi bir ayırmadan söz edilemezdi. Kuvvetler ayrılığının bulunduğu bir sistemde ise organik anlamda yürütme erkini temsil eden hükümdarın uyguladığı bütün müeyyideler idari nitelikte değerlendirilerek hukuk devleti ilkeleri gereğince idarenin işlem ve eylemleri yargısal denetim altına alınmıştır.¹³³

Yargısal sürecin ağır işlenmesi, yargısal cezalandırmanın ağır olması, toplumsal, kültürel ve ekonomik ilişkilerin yoğunlaşması, üretim ve tüketim ilişkilerinin çeşitlilik kazanması karşısında kamu düzeninin, genel sağlığının korunması gibi nedenlerle, idareye de cezalandırma yetkisi verilmiştir.¹³⁴

2.2 İDARİ PARA CEZASI KAVRAMI

İdari para cezaları ile ilgili olarak mevzuatımızda herhangi bir tanımlama bulunmamakla birlikte 5326 sayılı Kabahatler Kanununda idari para cezalarının maktu ve nispi olabileceği belirtilmiştir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda ise sadece adli para cezalarının tanımı yapılmıştır. Anılan kanunun Adli Para Cezası başlıklı 52. maddesinde, adli para cezasının, beş günden az ve kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde yedi yüz otuz günden fazla olmamak üzere belirlenen tam gün sayısının, bir gün karşılığı olarak takdir edilen miktar ile çarpılması suretiyle hesaplanan meblağın hükümlü tarafından devlet hazinesine ödenmesinden ibaret olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesince görülen davada, idari para cezası kavramı, *“toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve*

¹³³ ERDİNÇ, a.g.e., s. 255.

¹³⁴ Zehra , Ümit , İsmail , **Anayasa Hukuku İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011, s. 284.

bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleştirilen mali nitelikli yaptırımlar” olarak tanımlamıştır.¹³⁵

İdari para cezalarının çeşitli şekilde yapılmış tanımları bulunmaktadır. Bu tanımlardan bazıları şu şekildedir:

İdari para cezaları, toplum düzenini ihlal ederek zarar veren fiillerin karşılığı olan, bu fiillerin failini belirli bir miktar parayı ödemeye zorlayan ve kabahatlinin kusurluluğu ve ekonomik durumu göz önüne alınarak hükmedilen para cezasıdır.¹³⁶

İdari para cezaları, yürürlükte bulunan yasal mevzuata göre yapılması ve/veya yapılmaması gerektiği halde buna aykırı davranıştan dolayı suçu işleyen kişiden yine yasada belirlenen tutarda paranın alınmasını ve bu tutarın kanunun gösterdiği yere tevdi edilmesini, ödenmemesi halinde kanunun gösterdiği yaptırımlara çevrilmesini belirleyen cezadır.¹³⁷

İdari para cezası, belirli nizamlara aykırılık dolayısıyla yargı organlarının müdahalesi olmadan doğrudan doğruya idari mercilerce hükmedilen para cezalarına veya idari organ ve kurumlarca verilen temyizi mümkün olmayan, itirazı kabil cezalardır.¹³⁸

Kabahatleri suç olmaktan ve ceza kanunlarının kapsamı dışına çıkarma eğiliminin bir sonucu olarak, özel kanunlarda bazı fiiller karşılığında idari yaptırımlar öngörülmektedir. Başka bir deyişle bazı fiiller idari suç (kabahat) olarak tanımlanmaktadır. Bu fiiller karşılığında genellikle parasal nitelikte yaptırımlar

¹³⁵ Anayasa Mahkemesi, 23.05.2001, 2001/89 (TC Resmi Gazete, Ocak 2002), s. 3.

¹³⁶ Selami Yılmaz, “**İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Suç ve İdari Cezalar**” (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2008), s. 39.

¹³⁷ Haluk Çolak ve Uğurtan Altun “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, **TBB Dergisi**, 2007, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2007-69-306> (13.057.2015), s.241.

¹³⁸ Orhan Yener, **Açıklamalı Emsal Kararlı Hususi Ceza Kanunlarındaki İdari Para Cezaları ve Hususi Cezalar Rehberi**, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 17.

öngörülmektedir. Bu parasal yaptırımını adli para cezalarından ayırabilmek için idari para cezası kavramı kullanılmıştır.¹³⁹

Yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere idari para cezası, kamu kurum ve kuruluşlarının toplumsal düzenin devamını sağlamak veya bozulan düzeni tesis etmek amacıyla kanun koyucunun kendilerine verdiği yetkiye dayanarak gerçek veya tüzel kişilere uyguladığı parasal yaptırımlar olarak tanımlanabilir.

2.2.1 İdari Para Cezalarının Amacı

İdari para cezalarının amacı, idareyi tecavüzlerden korumak ve idari faaliyetlerin yerine getirilmesini ceza müeyyidesi tehdidi ile teminat altına almaktır. Aslında idari müeyyide, göreve aykırı hareket eden kişiye görevini hatırlatmak niteliğindedir. Bu amaçladır ki, idari para cezaları kamu para cezalarından ayrılmaktadır. Bu cezalar idari organlar tarafından verilir ve mahkemelerce itiraz halinde incelenir.¹⁴⁰

Türkiye’de, devletin kuracağı sosyal güvenlik kuruluşları ile tüm vatandaşların sosyal güvenliklerinin sağlanması amaçlanmıştır. Sistemin yürütülebilmesi için primlerin noksansız alınabilmesi, kanun kapsamındaki tüm çalışanların sisteme dahil edilmesi ve kayıt dışı çalışanların kalmaması zorunlu tutulmuştur.¹⁴¹ Vatandaşların sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla kurulan kurum ve kuruluşlara bu görevin yerine getirilmesi için bir takım idari yaptırımlar uygulama yetkileri verilmiştir. Bu yetkilerin başında idari para cezası uygulama yetkisi gelmektedir.

2.2.2 İdari Para Cezalarının Tarihçesi

Hukuk tarihi bakımından yapılan incelemelerde, para cezalarının 4000 yıl öncesinden bu yana uygulanmaya geldiği görülmektedir. Türk hukuk sisteminde ise para

¹³⁹ Yaşar Güçlü, **İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2010, s. 83.

¹⁴⁰ Keskin, a.g.e., s. 19.

¹⁴¹ Utkan Araslı, “ İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi” **Kamu-İş Sendikası Dergisi**, 2004, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7321.pdf> (13.07.2015), s. 2.

cezasına ilk kez MS. 6. yüzyılda Göktürklerde rastlanılmaktadır. İslam hukukundaki para cezası uygulaması ise, taziren cezalandırılan fiiller bakımından söz konusu olmaktadır.¹⁴²

“Ceza-i nakdi” (para cezası) deyimini ilk defa 28 Zilhicce 1274 tarihli Ceza Kanunname-i Hümayununda kullanılmıştır. 1926 tarihli 765 sayılı Türk Ceza Kanunu ile de modern anlamda para cezalarına yer verilmiştir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun Cezalar başlıklı 45. maddesinde, “*Suç karşılığında uygulanan yaptırım olarak cezalar, hapis ve adli para cezalarıdır.*” Hükmü yer almıştır. Yine aynı kanunun Adli Para Cezası başlıklı 52. maddesinde işlenen suçun niteliğine göre hakim tarafından suçluya adli para cezasının verilebileceği belirtilmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun İdari Yaptırım Türleri başlıklı 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımların, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibaret olduğu, idari tedbirlerin ise mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerden oluştuğu belirtilmiştir. Aynı kanunun İdarî Para Cezası başlıklı 17. maddesinde ise, idarî para cezasının, maktu veya nispi olabileceği, idarî para cezasının, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebileceği, idarî para cezasının miktarının belirlenmesinde işlenen kabahatin haksızlık içeriğiyle failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir.

2.2.3 Para Cezaları Çeşitleri

Türk Ceza Hukukunda para cezaları asli ceza olarak ya tek başına ya hürriyeti bağlayıcı ceza ile seçimlik olarak ya da hürriyeti bağlayıcı cezanın yanında ve birlikte olarak bulunmaktadır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun Cezalar başlıklı 45. maddesinde, suç karşılığında uygulanan ceza yaptırımlarının hapis ve adli para cezasından ibaret olduğu belirtilmiştir.

¹⁴² Keskin, a.g.e., s. 15.

Yine aynı kanunun Adli Para Cezası başlıklı 52. maddesinde;

- 1) *Adli para cezasının, beş günden az ve kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde yedi yüz otuz günden fazla olmamak üzere belirlenen tam gün sayısının, bir gün karşılığı olarak takdir edilen miktar ile çarpılması suretiyle hesaplanan meblağın hükümlü tarafından devlet hazinesine ödenmesinden ibaret olduğu,*
- 2) *En az yirmi ve en fazla yüz Türk Lirası olan bir gün karşılığı adli para cezasının miktarı, kişinin ekonomik ve diğer şahsi halleri göz önünde bulundurularak takdir edileceği,*
- 3) *Kararda, adli para cezasının belirlenmesinde esas alınan tam gün sayısı ile bir gün karşılığı olarak takdir edilen miktarın ayrı ayrı gösterileceği,*
- 4) *Hakim, ekonomik ve şahsi hallerini göz önünde bulundurarak, kişiye adli para cezasını ödemesi için hükmün kesinleşme tarihinden itibaren bir yıldan fazla olmamak üzere mehil verebileceği gibi, bu cezanın belirli taksitler halinde ödenmesine de karar verebileceği, taksit süresinin iki yılı geçemeyeceği ve taksit miktarının dörtten az olamayacağı, kararda, taksitlerden birinin zamanında ödenmemesi halinde geri kalan kısmın tamamının tahsil edileceği ve ödenmeyen adli para cezasının hapse çevrileceği,*

hususlarına yer verilerek para cezaları hakkında bilgi verilmiştir. Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere bireyin Türk Ceza Kanununa aykırı olarak sergilemiş olduğu davranışın, hakimün uygun görmesi halinde hapis cezası yerine para cezası ile cezalandırılabilmesi görülmektedir. Mahkeme tarafından uygulanan adli para cezası tutarı hesaplanırken, kişinin ödeme gücü de dikkate alınmaktadır.

Para cezaları cezayı veren makama, niteliklerine, cinslerine ve alt-üst sınır hadlerin göre sıralanabilmektedir.¹⁴³

2.2.3.1 Cezayı Veren Makama Göre Para Cezaları

Cezayı veren makama göre, adli para cezaları, idari para cezaları, vergi ve resim cezaları ile disiplin para cezaları olmak üzere dörde ayrılmaktadır.¹⁴⁴

¹⁴³ Keskin, a.g.e., s. 16-17.

Adli Para Cezaları: Mahkemelerin, yargılama sonucu suç karşılığı olarak verdikleri adli para cezaları ile misli ya da tazmin nitelikteki para cezalarıdır.

İdari Para Cezaları: Cezai organların müdahalesi olmadan, doğrudan doğruya idari mercilerce hükmedilen cezalardır. İdari para cezaları, idari mercilerin düzeni bozucu davranışları önlemek ve idari faaliyetlerin yerine getirilmesini sağlamak, belirli nizamlara aykırılığı önlemek amacıyla yargı organına başvurmadan uyguladıkları para cezalarıdır.¹⁴⁵ Belediye cezaları, trafik cezaları bunlara örnek verilebilir.

Suç karşılığında öngörülen ve mahkeme tarafından hükmedilen para cezası ile idari yaptırım olarak uygulanan para cezası arasındaki kavram karışıklığını önlemek amacıyla, suç karşılığı öngörülen yaptırım olan para cezası için, adli para cezası, yönetsel bir yaptırım niteliğindeki para cezası için de idari para cezası kavramı kullanılmıştır. Doktrinde adli para cezası kavramı yerine kamu para cezası kavramı kullanıla gelmiştir. Kamu para cezası kavramı, suç karşılığı olan para cezasını yeterince ifade edemediği gibi, diğer para cezalarıyla olan ayrımı da ifade etmekten yoksundur. Zira kamu para cezası kavramı, idari para cezası kavramını da kapsar niteliktedir.¹⁴⁶

Vergi ve Resim Cezaları: Vergi ve resimlerin belli süreleri içinde ödenmemesinden dolayı tahsili lazım gelen cezalardır. Resmi muayyen denilen bu cezaların, klasik anlamda bir ceza müeyyidesi olmadığı da ileri sürülmektedir.

Disiplin Para Cezaları: Belirli meslekleri icra edenlerin haiz oldukları zabıta yetkisi gereği, bir meslek veya hizmetin yapılmasındaki kusur dolayısıyla konulmuş disiplin cezası niteliğindeki para cezalarıdır. Grup içi disiplini gerçekleştiren kurallara aykırı davranışlara uygulanan müeyyidelerdir.

¹⁴⁴ Keskin, a.g.e., s. 18.

¹⁴⁵ Murteza Demir, **İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002, s. 30.

¹⁴⁶ T.Polat İšoğlu, **Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Adli Para Cezası**, Turhan Kitapevi, Ankara 2008, s 28.

2.2.3.2 Niteliklerine Göre Para Cezaları

2.2.3.2.1 Kamu Para Cezaları

2.2.3.2.1.1 Maktu Para Cezaları

Kanunlarda yer alan kabahatlerle ilgili hükümlerde, kabahat karşılığı öngörülen idari para cezalarının maktu yani sabit miktar şeklinde belirlenmesidir. Yasal düzenlemelerde en çok başvurulan yol da idari para cezalarının maktu olarak belirlenmesidir.¹⁴⁷

2.2.3.2.1.2 Nispi Para Cezaları

Nispi para cezalarında ceza miktarı değişebilmekle birlikte bu değişikliğin sebebi, cezayı uygulayan merciin takdiri değerlendirmesi değil, nispet edildiği şeyin değeridir. Nispi para cezalarında genellikle ceza; failin edindiği haksız kazanç, meydana getirdiği zarar ve benzeri gibi ölçülebilen şeylere nispet edilir.¹⁴⁸ Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde uygulanan idari para cezalarının yürürlükte bulunan asgari ücretin brüt tutarının katları şeklinde uygulanması buna örnek teşkil etmektedir.

2.2.3.2.2 Tazminat Kabilinde Olan Para Cezaları

Tazminat kabilinde olan para cezaları, cezadan ziyade tazminat mahiyetini arz eden, genellikle mali suçlar kaşığı olarak konulmuş müeyyidelerdir. Bu tarz cezalarda hazineye verilen zararın karşılanması amaçlanmaktadır.¹⁴⁹

Bu tür cezalara, 6831 sayılı Orman Kanununun¹⁵⁰ 114. maddesinin: *“Her türlü orman suçları ile tahrip olunan veya yakılan sahalara için, bu Kanunda yazılı tazminattan başka ayrıca, ağaç cinsine göre cari yıl içindeki mahalli birim saha ağaçlandırma gideri esas tutularak ağaçlandırma masrafına da hükmolunur.”* hükmü örnek olarak gösterilebilir.

¹⁴⁷ Güçlü, a.g.e., s.85.

¹⁴⁸ Güçlü, a.g.e., s. 87.

¹⁴⁹ Keskin, a.g.e., s. 24.

¹⁵⁰ 08.09.1956 tarih ve 9402 sayılı Resmi Gazete.

2.2.3.4 Cinsleri İtibari ile Para Cezaları

Para cezaları cinsleri itibari ile ağır para cezaları ve hafif para cezaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanununun¹⁵¹ 11. maddesinde; kabahat olarak değerlendirilen bazı suçlar için hafif para cezası, kabahat olarak değerlendirilmeyen bir takım suçlar için ise (cürüm) ağır para cezasının uygulanacağı belirtilmekteydi. Ancak yürürlükte bulunan 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda idari para cezalarındaki bu ayrıma son verilmiştir.

2.2.3.5 Alt ve Üst Sınırı Belirli Olan İdari Para Cezaları

Kabahatler Kanununun 17. maddesinin 2 numaralı fıkrası gereğince idari para cezaları kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlenebilmektedir. Yaptırım uygulayacak merci, bu gibi alt ve üst sınırları kanunla belirlenmiş idari para cezasının uygulanmasında idari para cezasının miktarını belirlerken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusurunu ve ekonomik durumunu birlikte göz önünde bulundurup değerlendirerek cezayı belirlemektedir.¹⁵²

2.2.4 İdari Para Cezalarının Ortak Özellikleri

İdari para cezalarının ortak özellikleri aşağıda sıralanmıştır.¹⁵³

- ✓ *İdari para cezaları, re'sen icra yetkisine sahip idari bir makam tarafından uygulanır.*
- ✓ *İdari para cezasını uygulayan makam, kendi faaliyet alanıyla ilgili bir konuda başka bir kurum ve kuruluştan talimat almaksızın idari para cezası uygulama yetkisine sahiptir.*
- ✓ *Uygulanan idari para cezası, idari işlem niteliğindedir.*
- ✓ *İdari makamların uyguladıkları bu cezalar için adli makamların onayına gerek duyulmamasına karşın söz konusu kararların iptali için ilgili adli mercilere başvurulabilmektedir.*

¹⁵¹ 13.03.1926 tarih ve 320 sayılı Resmi Gazete.

¹⁵² Güçlü, a.g.e., s. 88.

¹⁵³ Şimşek, a.g.e., s.10.

- ✓ *İdari para cezası kesme yetkisi ilgili idareye kanun ile verilmektedir. İdari para cezası uygulayan makamın bu yetkisi kanun koyucu tarafından sınırları belirtilerek düzenlenmektedir.*
- ✓ *İdari para cezalarında tekerrür hükümleri uygulanmaz.*
- ✓ *İdari para cezaları adli sicile kaydedilmez.*
- ✓ *İdari para cezaları idari işlem niteliğinde olduğu için kişilerin adli sicillerine kaydedilmezler.*
- ✓ *İdari para cezaları ertelenmez.*
- ✓ *İlgili kurum ve kuruluş tarafından uygulanan idari para cezaları ilgili kanunda belirtilen süre içerisinde ödenmek zorundadır. Aksi takdirde cezanın tahsili için icra takibatı başlatılmaktadır.*

2.2.5 İdari Para Cezası Vermeye Yetkili Olan Makamlar

Türk Ceza Kanununa göre yaptırım uygulanması öngörülen fiilleri tespit edip yaptırım uygulayan kamu tüzelkişileri ile bunların organlarının, haksızlığı tespit etme ve ceza verme yetkileri kanunlardan kaynaklanmaktadır.¹⁵⁴

İdari para cezası vermeye yetkili kamu tüzel kişileri ve bu yetkinin kullanılması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığının 12.05.2007 tarihli 442 seri nolu tebliğinde¹⁵⁵ belirlenmiştir. Söz konusu tebliğe göre: 5326 sayılı Kanuna göre cezalandırılması öngörülen fiillerin tespitini ve ceza verilmesini gerçekleştiren kamu tüzel kişileri ile bunların organlarının, haksızlığı tespit etme ve ceza verme yetkileri kanunlardan kaynaklanmaktadır. Kamu tüzel kişilerinin görev alanları dikkate alınarak idari para cezası uygulama yetkisine haiz kamu tüzel kişilerini şu şekilde sırlayabiliriz:¹⁵⁶

- a) *Devlet Tüzel Kişiliği: Devlet Tüzel Kişiliğini oluşturan kamu idareleri, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleridir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol*

¹⁵⁴ Güçlü, a.g.e., s. 133.

¹⁵⁵ 12.05.2007 Tarih ve 26520 sayılı Resmi Gazete.

¹⁵⁶ Abdullah Erin, Mete Gürbüz, “İmar Kanunu, Maden Kanunu ve Diğer Kanunlarda Yer Alan İdari Para Cezalarının, Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu Karşısındaki Hukuki Durumu, İdari Para Cezası Vermeye Yetkili Merciler Tarafından Yapılacak İşlemler ve Cezaların Tahsili Raporu”, Ankara 2008, s. 18.

Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri Devlet Tüzel Kişiliğini oluşturur.

b) *İdari Kamu Kurumları: Devlet Tüzel Kişiliğinin öteden beri yürüttüğü kimi hizmet ve faaliyetleri yerine getirmek üzere kanunla kurulmuş olan kamu tüzel kişileridir. Bu kamu idareleri 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin (B) bölümünde yer alan özel bütçeli idarelerdir. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü örnek olarak verilebilir.*

c) *Mahalli İdareler: Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş olan mahalli idareler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır.*

d) *İktisadi Kamu Kurumları: İktisadi alanda faaliyette bulunmak için oluşturulan kamu tüzel kişileri, iktisadi kamu kurumları olup bu kurumlara T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. örnek olarak verilebilir.*

e) *Sosyal Kamu Kurumları: Bu kurumlar, insanların sosyal haklarını ve güvenliklerini karşılamak ve sağlamak üzere oluşturulmuş olan kamu tüzel kişileridir. Bu kurumlar, 5018 sayılı Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ve Sosyal Güvenlik Kurumudur.*

f) *Bilimsel Kamu Kurumları: Bu kurumlar, bilimsel, teknik ve kültürel alanlarda faaliyette bulunmak üzere oluşturulmuş olan tüzel kişiliklerdir. Bu kurumlara 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin (A) bölümünde yer alan özel bütçeli idareler örnek olarak gösterilebilir.*

g) *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları: Bu kurumlar, belli mesleklere mensup insanların zorunlu olarak katıldıkları ve bağlı oldukları tüzel kişiliklerdir. Bu kurumlara, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Barolar Birliği, Eczacılar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türkiye Ziraat Odaları Birliği örnek olarak gösterilebilir.*

h) *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Serbest piyasa ekonomisinde faaliyette bulunan işletmelerin, tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunması, piyasanın düzenlenmesi, denetlenmesi, piyasanın rekabet esasları çerçevesinde işler duruma getirilmesi ve bu çerçevede denetleyici ve gerekiyorsa yaptırımlar uygulayıcı bağımsız idari nitelikli kuruluşlardır. Bu kurumlara, 5018 sayılı Kanuna ekli (III)*

sayılı cetvelde yer alan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ile (III) sayılı cetvelde yer almayan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Şeker Kurumu örnek teşkil etmektedir.

i) *Mahkemeler:* Kovuşturma konusu fiilin suç değil kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde, mahkeme davayı reddederek dosyayı ilgili mercie göndermeyecek ve kabahat karşılığı öngörülen yaptırım kararını bizzat kendisi verecektir.

j) *Cumhuriyet Savcısı:* Kanunda açıkça hüküm buluna hallerde bir kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkilidir. Bunun istisnası, savcının bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında ayrıca bir kabahat işlendiğinin öğrenilmesi halidir. Bu durumda savcı durumu yaptırım uygulamaya yetkili makam veya kurula bildirebileceği gibi kendisi de doğrudan uygulayabilir. Cumhuriyet Savcısınca suç şüphesiyle başlatılan soruşturma sırasında, soruşturma konusu eylemin suç değil kabahat olduğunun anlaşılması halinde kabahatin karşılığı yaptırımı uygulama yetki ve sorumluluğu kendisine aittir.

Yukarıda yer verilen kamu tüzel kişiliği tasnifine dahil kamu tüzel kişileri ile bu tasnifte yer almayan diğer kamu tüzel kişilerine kanunla idari para cezası verme yetkisi verilmiş olması halinde, bu tüzel kişiler idari para cezalarını uygularken 5326 sayılı Kanunla getirilen genel esaslarda uymak zorundadırlar.

2.2.6 İdari Para Cezasına Hakim Olan İlkeler

İdari para cezaları açısından uyulması zorunlu olan ilkeler aşağıda açıklanmıştır:¹⁵⁷

2.2.6.1 Hukuki İstikrar ve Güven İlkesi

Hukuki istikrar ve güven ilkesi, tüm idari işlemlerde uygulanması gereken bir ilkedir. Bu ilkenin eksikliği ve yokluğu bireylerin idareye karşı güveninin

¹⁵⁷ Şimşek, a.g.e., s.12.

zedelemesine sebep olacaktır. Uygulanan idari para cezaları ile ilgili mevzuatların sık sık değiştirilmemesi gerekmekte, kanunlarda suç sayılan ve idari para cezası uygulanması öngörülen fiilleri işleyen herkese aynı kanun maddelerinin uygulanması gerekmektedir.

2.2.6.2 Etkinlik (Etkililik) İlkesi

İdari işlemlerin ivedilikle yerine getirilebilmesi için idari para cezalarının etkin bir şekilde uygulanması gerekmekte olup, bu ilkenin varlığı bireylerin idare tarafından konulmuş olan yasaklara uymalarını sağlayacaktır.

Türkiye'deki mevcut sosyal güvenlik sisteminde zamanında ödenmeyen prim borçları ve idari para cezaları ile ilgili olarak sık sık çıkarılan yapılandırma (prim ve idari para cezası afları) kanunları, idari para cezalarının gerek tahsil kabiliyetini gerekse etkinliğini olumsuz etkilemektedir.

2.2.6.3 Oranlılık İlkesi

Genel hatlarıyla oranlılık, yapılan ihlal ile bu ihlal karşılığında uygulanacak yaptırım arasındaki makul bir oranın olmasıdır. Bu ilke uyarınca, uygulanacak idari yaptırım, ihlalin ağırlığı ile orantılı olmalıdır. İdari para cezalarında fiilin meydana getirdiği zarar ile orantılı bir yaptırım uygulanması gerekir Bu nedenle, idari ihlal karşılığında uygulanacak yaptırım amacına uygun olmalı ve makul sınırdan kalmalıdır.¹⁵⁸

Cezanın suçla orantılı olması, ceza yaptırımlarının en belirgin unsurlarındandır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 3. maddesinin f bendinin bir numaralı alt bendinde, cezanın suç ile orantılı olması, ceza ile suç arasında bir oranın

¹⁵⁸ Gedik ve Yüce, a.g.e., s 29.

bulunması gerektiği belirtilmiştir. İdari yaptırımlarda da, doğan zararın genişliği ile orantılı bir yaptırımın uygulaması gerekmektedir. Gerek ceza yaptırımları gerekse idari yaptırımlarda hukuka aykırı eylemlerle yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk bulunmalıdır.

2.2.6.4 Gerekçeli Olma İlkesi

Gerekçe işlemin sebebi ile ilgili olarak muhataba bilgi verilmesidir. Gerekçe işlemin yöneldiği kişinin, doğru karar verildiği yönünde ikna olmasına yardımcı olur. Sosyal güvenlik mevzuatına göre suç sayılan bir fiili işleyen ve bu fiilden dolayı idari para cezası uygulanan kişiye, uygulanan idari para cezasının gerekçesinin tebliğ edilmesi, ilgili tarafından suç sayılan benzer fiillerin işlenmemesine yardımcı olacaktır.

2.2.7 İdari Para Cezası-Adli Para Cezası Ayrımı

Kabahat fiilleri karşılığında, genellikle parasal nitelikte bir yaptırım uygulanması öngörülmektedir. Ancak bu parasal yaptırım, bir ceza hukuku yaptırımı olan adli para cezası değil; idari yaptırım olarak idari para cezası niteliğindedir. Aslında her ikisi de belli bir meblağ paranın failden alınıp devlet hazinesine aktarılması işleminden ibaret gibi görünse de aralarında; yaptırım kararı veren merci, yaptırımın infaz sureti ve yaptırımı bağlanan kanuni neticeler bakımından önemli farklılıklar vardır. İdari para cezalarını adli para cezalarından ayıran şu temel farklılıklar bulunmaktadır.¹⁵⁹

- 1. Ceza yargulama süreci sonrası mahkeme tarafından değil, idari görev yapan bir kişi veya kurul tarafından verilir.*
- 2. Adli para cezalarının aksine idari para cezaları adli sicile kaydedilmez.*
- 3. Ödenmediği takdirde hapse dönüşmez.*
- 4. İkaz fonksiyonu görür.*

¹⁵⁹ Erin ve Gürbüz, a.g.e., s. 10.

5. *Zararın giderilmesi amacına da hizmet edebilir.*
6. *Misli nitelikte olabilir.*

Kanunda hapis ve para cezası öngörölmüş, ancak para cezasının niteliği belirtilmemiş ise, idarenin hapis cezası veremeyeceği hükmünden hareketle öngörölen para cezasının adli para cezası olduğuna karar verilecektir. Bunun dışında madde hükmünde belirtilmemekle birlikte, ilgili kanunun diğer maddelerince söz konusu cezanın idare tarafından uygulanacağı belirlenmiş veya kanunda öngörölen cezalara ilişkin hükümler ortak bir başlık altında idari ceza yaptırımına bağlanmış olabilir. Her iki durumda da cezanın idari nitelikte olduğundan kuşku duyulmaması gerekmektedir.

2.2.8 İdari Para Cezalarının Tebliğ ve Tahakkuku

Kabahatler Kanununun Kararın Tebliği başlıklı 26. maddesinde, idarî yaptırım kararının, 11.2.1959 tarih ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgili kişiye tebliğ edileceği, ilgiliye yapılan tebligat metninde tebliğ edilen karara karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresinin açık bir şekilde belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yine aynı kanunda, idarî yaptırım kararının ilgilinin huzurunda verilmesi halinde bu hususun tutanakta açıkça belirtileceği, kişinin karara karşı başvurabileceği kanun yolu, mercii ve süresine ilişkin olarak bilgilendirildikten sonra kişinin karar tutanağını imzalamasının isteneceği, kişinin imzadan imtina etmesi halinde bu durumun tutanakta açıkça belirtileceği, karar tutanağının bir örneğinin kişiye verileceği belirtilmiştir.

Tahakkuk, gerçekleşme, meydana gelme, bir şeyin doğruluğunun ortaya çıkması anlamına gelmektedir.¹⁶⁰ Genel anlamıyla, tarh ve tebliğ edilen bir kamu alacağının ödenecek duruma gelmesidir. Kamu alacaklarının ödenebilir duruma gelmesi için ya tebliğden itibaren belirli bir sürenin itirazsız geçmesi ya da

¹⁶⁰ Adalet Bakanlığı Uyap Hukuk Sözlüğü, <http://www.sozluk.adalet.gov.tr/> (16.05.2014)

muhatapın açtığı davanın yargı organlarınca karara bağlanması ve bu kararın mükellefe tebliğ edilmesi gerekmektedir.¹⁶¹

Kabahatler Kanunu kabahatler ile ilgili genel yasa niteliğindedir. Bu nedenle işlenen kabahatle ilgili belirtilen yasa dışında özel bir yasanın bulunması ve bu yasada konu ile ilgili hüküm bulunması halinde bu hüküm dikkate alınacaktır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Sosyal Güvenlikle İlgili Düzenlemeler ve Bildirimler başlıklı 99. maddesinde, sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri ile ilgili yapılacak her türlü kanunî düzenlemelerin bu kanunda yapılacağı, bu kanun gereğince yapılacak bildirimler hakkında, 11.2.1959 tarih ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yine aynı Kanununun 102. maddesinin beşinci fıkrasında, idarî para cezalarının ilgiliye tebliğiyle tahakkuk edeceği, idari para cezası tutarının tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde kuruma ya da kurumun ilgili hesaplarına yatırılacağı veya aynı süre içinde kuruma itiraz edilebileceği, itirazın takibi durduracağı belirtilmiştir. Kurumca itirazı reddedilenlerin, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilecekleri, bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezasının kesinleşeceği belirtilmiştir.

2.2.9 İdari Para Cezalarının Ödenme Zamanı

Kabahatler Kanunu'nda idari para cezalarının ödeme süresi ile ilgili olarak herhangi bir hükme yer verilmemiştir. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun Ödeme Zamanı ve Önce Ödeme başlıklı 37. maddesinde, amme alacaklarının hususi kanunlarda belirtilen zamanlarda ödeneceği, bu zamanın belirtilmemiş olması halinde Maliye Bakanlığınca belirlenecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerektiği belirtilmiştir.

¹⁶¹ Mehmet Bulut, **Tüm Yönleriyle Reform Sonrası Sosyal Güvenlik Uygulamalarında İdari Para Cezaları İtiraz ve Dava Yolları**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2009, s. 136.

Özel kanunlarda yukarıda belirtilen bir aylık süreden farklı olarak başka bir sürenin belirtilmiş olması halinde 6183 sayılı Kanunda belirtilen bir aylık süre dikkate alınmayacaktır. Sosyal güvenlik alanında suç sayılan hallerle ilgili düzenlemenin yapıldığı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda idari para cezası tutarının tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde kuruma ya da kurumun ilgili hesaplarına yatırılabilmesi belirtildiğinden 6183 sayılı Kanunda belirtilen 1 aylık süre dikkate alınmayacaktır.

2.2.10 İdari Para Cezalarında Zamanaşımı

Zamanaşımı (müruruzaman), kanunda öngörülen ve belirli koşullar altında geçmekle, bir hakkın kazanılmasını, kaybedilmesini veya bir yükümlülüğün kurtulmayı sağlayan süre olarak tanımlanmaktadır.¹⁶²

Zamanaşımı, muaccel hale gelmiş bir hakkın, alacağın ya da buna benzer bir edim yükümlülüğün belli bir süre ileri sürülmemesi nedeniyle bunlara ilişkin talep yetkisinin kaybedilmesidir. Yapılan tanımdan da anlaşılacağı üzere zamanaşımının gerçekleşmesi iki şarta bağlanmıştır. Birincisi; alacak, hak, yükümlülük ya da buna benzer edimin muaccel olması, ikincisi ise; muacceliyetten itibaren belirli bir sürenin geçmesidir.¹⁶³

Kabahatler Kanunu'nun Yerine Getirme Zamanaşımı başlıklı 21. maddesinde; Yerine getirme zamanaşımının dolması halinde idarî para cezasına veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kararların yerine getirilemeyeceği belirtilmiştir. Söz konusu kanun maddesinde; yerine getirme zamanaşımı süresi olarak,

✓ *Elli bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde yedi yıl,*

¹⁶² Adalet Bakanlığı Uyap Hukuk Sözlüğü, <http://www.sozluk.adalet.gov.tr/> (16.05.2014)

¹⁶³ Mehmet Emre Diken, "Sosyal Güvenlik Hukukunda Prim ve İdari Para Cezalarına İlişkin Zamanaşımı Uygulamaları" **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2012, Eylül-Ekim, http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/113malicozum/21_mehmetemrediken.pdf (16.05.2014), s. 310.

- ✓ *Yirmi bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde beş yıl,*
- ✓ *On bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde dört yıl,*
- ✓ *On bin Türk Lirasından az idarî para cezasına karar verilmesi halinde üç yıl,*
- ✓ *Mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin zamanaşımı süresi olarak on yıl olarak belirlenmiştir.*

Aynı kanun maddesinde, zamanaşımı süresinin kararın kesinleşmesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren işlemeye başlayacağı, kanun hükmü gereği olarak idarî yaptırımın yerine getirilmesine başlanamaması veya yerine getirilememesi halinde zamanaşımının işlemeyeceği belirtilmiştir.

Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanununun Tahsil Zamanaşımı başlıklı 102. maddesinde, para cezalarına ilişkin hususi kanunlardaki zamanaşımına ilişkin hükümlerin saklı kalması kaydı ile amme alacağının, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmemesi halinde zamanaşımına uğrayacağı, zamanaşımına uğrayan amme alacağında mükellefin rızaen yapacağı ödemeler kabul edileceği belirtilmiştir.

6183 sayılı kanununun 102. maddesinden de anlaşılacağı üzere idari para cezası öngören özel kanunlarda idari para cezasının tahsiline ilişkin zamanaşımı süresinin öncelikle dikkate alınması gerektiği, bu kanunlarda zamanaşımı süresine ilişkin herhangi bir sürenin belirtilmemiş olması halinde ise 5326 sayılı Kabahatler Kanunu veya 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanunun ilgili maddelerine göre işlem yapılacağı açıktır.

2.2.11 İdari Para Cezalarında Zamanaşımını Kesen Haller

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanununun Zamanaşımının Kesilmesi başlıklı 103. maddesinde tahsil zamanaşımını kesen haller aşağıda sıralanmıştır.

1. *Ödeme,*
2. *Haciz tatbiki,*

3. *Cebren tahsil ve takip muameleleri sonucunda yapılan her çeşit tahsilat,*
4. *Ödeme emri tebliği,*
5. *Mal bildirimi, mal edinme ve mal artmalarının bildirilmesi,*
6. *Yukarıdaki 5 sırada gösterilen muamelelerden her hangi birinin kefile veya yabancı şahıs ve kurumlar mümessillerine tatbiki veya bunlar tarafından yapılması,*
7. *İhtilaflı amme alacaklarında kaza mercilerince bozma kararı verilmesi,*
8. *Amme alacağının teminata bağlanması,*
9. *Kaza mercilerince icranın tehirine karar verilmesi,*
10. *İki amme idaresi arasında mevcut bir borç için alacaklı amme idaresi tarafından borçlu amme idaresine borcun ödenmesi için yazı ile müracaat edilmesi,*
11. *Amme alacağının özel kanunlara göre ödenmek üzere müracaatta bulunulması ve/veya ödeme planına bağlanması,*
şeklinde sıralanabilir.

2.3 İDARİ PARA CEZASININ TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDEKİ YERİ

20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Güvenlik Kurumu Kanunundan önce çalışanların sosyal güvenlikleri, hizmet akdiyle bir veya birden fazla işverenin yanında çalışanlar ile 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigorta Kanununa kapsamında çalışanların Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığınca, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2926 sayılı Tarımda Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında çalışanların Bağ-Kur Genel Müdürlüğüne, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu kapsamında çalışanların ise T.C Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü tarafından sağlanmaktaydı.

Çalışma dünyasında farklı statülerde çalışan kişilerin sosyal güvenliğinin farklı çalışma sistemine sahip sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanmış olmasından dolayı çalışanların hak ve yükümlülükleri arasında norm ve standart birliği sağlanamamaktaydı. Çalışanlar arasında norm birliğinin sağlanması, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması amacıyla yukarıda belirtilen sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi amaçlanmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ile nüfusun tamamının eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmetine kavuşmasının yanı sıra çalışanlara eşit şartlarda bir sosyal güvenlik hizmeti sunulması amaçlanmıştır.

Türkiye’de yaşayana tüm bireylere kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu itibarla, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiş, 01.01.2007 tarihinde de yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Ancak 5510 sayılı Kanununun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın çıkarılması gibi nedenlerle yürürlük tarihi; önce 01.07.2007 tarihine, sonra 01.01.2008 tarihine ertelenmiş ve nihayet 5510 sayılı Kanun 01.10.2008 tarihinde tüm hükümleri ile yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Kanun ile sosyal sigortalar alanında birçok konuda norm ve standart birliği sağlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir.

Yapılan bu reform ile bireylere farklı sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan sosyal güvenlik hizmetlerinin tek elden yapılması amaçlanmıştır. Böylelikle mevzuat ve uygulama farklılığından doğan sorunlar büyük ölçüde ortadan kalkmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 1. maddesinde kanunun amacı açıklanmıştır. Buna göre kanunun amacı, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılama yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usûl ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir.

5510 sayılı Kanun, Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası ile ilgili düzenlemelerde amacı gerçekleştirmek üzere yetki vermiştir. Verilen bu yetki kapsamında kurum, işveren, sigortalı, hak sahibi ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odalarına sosyal güvenliği sağlama adına bildirim yükümlülüğü getirilmiştir. Bildirim yükümlülüklerini kanunda öngörülen süreler içerisinde yerine getirmeyen işveren, sigortalı, hak sahibi ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odaları, 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi gereği

idari para cezası adı verilen yaptırımla karşı karşıya kalmaktadır. Kanun'un sağlıklı biçimde uygulanması için, Devletin uygulamayı izlemesi, gözetimi ve denetimi yetmez; belirgin olarak uygulamada saptanacak aykırılıklar hakkında cezalandırma hakkını kullanması gerekir.¹⁶⁴

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte sosyal güvenlik sisteminde uygulanan idari para cezalarına belli standartlar getirilmiştir. Ancak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun henüz yürürlüğe girmediği dönemlerde, yürürlükte bulunan kanunlar gerek sigortalılara gerekse işverenlere bazı cezai yükümlülükler getirmiştir.

Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde uygulanan idari para cezası rejimi incelendiğinde, idari para cezasının uygulandığı fiillerin 5510 sayılı Kanun ile düzenlendiği görülmektedir. Söz konusu kanun gereği sosyal güvenlik açısından suç olduğu belirlenen fiiller için fiili işleyenin ödeme kabiliyeti dikkate alınmaksızın brüt asgari ücretin katları üzerinden idari para cezası uygulanmaktadır. Ancak failin konusu suç sayılan fiili işlerken ki kusur durumu uygulanan idari para cezası miktarına etki etmemektedir.

2.3.1 Sosyal Sigortalar Kurumunca (SSK) Uygulanan İdari Para Cezaları

Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 17.10.1983 tarih ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununun uygulanmasından sorumlu olmuştur. 506 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler ile gerek işverenlere gerekse sigortalılara farklı konularla ilgili idari para cezası uygulanırken, 2925 sayılı Kanun kapsamında ilgililere herhangi bir idari para cezası öngörülmemiştir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda kaçak işçi çalıştıran işverenlere birtakım cezai müeyyideler uygulanacağı belirtilmiştir. Söz konusu kanunun

¹⁶⁴ Mustafa Kuruca, "Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları" **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2009, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/93malicozum/18%20mustafa%20kuruca.pdf> (02.08.2014), s.247.

yürürlükte olduğu dönemlerde çok sayıda işverene sigortasız işçi çalıştırdıkları gerekçesiyle idari para cezası uygulanmıştır. Çalışan işçilerin bakmakla yükümlü buldukları ailelerin sosyal güvenlik haklarının ihlal edilmesinin, gerek çalışanlar gerekse işverenler nezdindeki manevi çöküntüsü, kanun koyucuların, toplumsal barışı zedeledikten, hem işverenlerin girişimci ruhunu kırmadan yatırımlarını devam ettirmelerini sağlayacak hem de çalışanların haklarının gasp edilmesini engelleyecek şekilde müeyyidelerin uygulanmasını amaçlamıştır.¹⁶⁵

506 sayılı Kanundaki idari para cezası uygulaması 20.06.1987 tarih ve 3395 sayılı, 12.05.1993 tarih ve 3910 sayılı ve 29.07.2003 tarih 4958 sayılı kanunlar ile önemli değişikliklere uğramıştır. Son olarak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile söz konusu kanunun idari para cezasıyla ilgili maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

2.3.1.1 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun İlk Halinde İdari Para Cezaları

29-30-31.7.1964-1.8.1964 tarih ve 11766 ve 11779 sayılı Resmi Gazetelerde yayınlanan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Müeyyideler başlıklı 140. maddesinde idari para cezaları düzenlenmiştir.

Söz konusu kanun maddesinin ilk halinde aynı kanunun 8. maddesinde belirtilen işyeri bildirgesini işçi çalıştırmaya başlanıldığı tarihten itibaren 30 gün içerisinde bildirilmemesi, işyeri bildirgesi dışında kalan diğer yükümlülüklerin kurumca yapılacak ihtarla rağmen on beş gün içerisinde yerine getirilmemesi halinde işverenler hakkında 200 liradan 5.000 liraya kadar ağır para cezası uygulanacağı hükmü yer almıştır.

Hizmet akdine tabi olarak işverenin yanında çalışmaya başlayan sigortalıların örneği kurumca hazırlanan işe giriş bildirgesi ile en geç bir ay içerisinde kuruma

¹⁶⁵ Mehmet Özdemir, “506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda 4958 ve 5073 Sayılı Yasalar İle Yapılan Değişiklikler ve Yeni Getirilen Yükümlülükler”, **Sayıştay Dergisi**, 2003, <http://dergi.sayistay.gov.tr/> (04.06.2014), s. 124.

bildirilmesi gerektiği belirtilmesine rağmen bu bildirim yasal süresi içerisinde yapılmamasından dolayı işverenlere herhangi bir idari para cezası öngörülmemiştir.

Ancak aynı kanunun Bildirilmeyen Sigortalılar İçin Yapılacak İşlemler başlıklı 10. maddesinde, sigortalı çalıştırılmaya başlandığının süresi içerisinde kuruma bildirilmemesi, bildirilen sigortalıya ilişkin işe giriş bildirgesinin sonradan verildiğinin anlaşılması hallerinde, sigortalının maruz kaldığı iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hallerinden dolayı ilgililerin sigorta yardımlarının kurumca karşılanacağı, ancak karşılanan bu yardımlardan dolayı kurumun yaptığı veya ileride yapacağı her türlü masrafların tutarı ile gelir bağlanmış ise bu gelirin belirlenen tarife üzerinden işverenden tanzim edileceği belirtilmiştir.

2.3.1.2 20.06.1987 Tarih ve 3395 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler

20.06.1987 tarih ve 3395 sayılı Kanun ile Mülga 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda idari para cezaları ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu kanun maddesinin 79. maddesiyle¹⁶⁶ aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır:

- ✓ *Aylık ve dört aylık sigorta primleri belgeleri ile aylık sosyal güvenlik destek primi bordrosunun verilmemesi,*
- ✓ *İşyeri kayıtlarının verilen prim belgelerini doğrulamaması ve işyeri kayıt ve belgelerinin ibraz edilmemesi,*
- ✓ *Sigortalı çalıştırılmayacağına önceden Kuruma bildirilmesi,*
- ✓ *Dört aylık sigorta primleri bordrosu ile varsa aylık sosyal güvenlik destek primi bordrosunun işçilerin görebilecekleri yerde asılmaması,*

gibi durumlarda 506 sayılı Kanunun Müeyyideler başlıklı 140. maddesindeki idari para cezalarının uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

¹⁶⁶ Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü Sigorta İşleri Ve Primler Dairesi Başkanlığı'nın 16 Nolu Genelgesi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara 1987, s.91-92.

2.3.1.3 12.05.1993 Tarih ve 3910 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler

12.05.1993 tarih ve 3910 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanunun Müeyyideler başlıklı 140. maddesinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler aşağıda belirtilmiştir:

- ✓ *Müeyyideler olan madde başlığı Kurumca Verilecek İdari Para Cezaları şeklinde değiştirilmiştir.*
- ✓ *Maktu para cezası sisteminden vazgeçilerek yürürlükte bulunan asgari ücret tutarı üzerinden idari para cezası uygulamasına geçilmiştir.*
- ✓ *Sigortalı işe giriş bildirgesinin kanunda belirlenen süre içerisinde kuruma verilmesi halinde idari para cezası uygulanması öngörülmüştür.*
- ✓ *İşyeri kayıt ve belgelerinin ibraz edilmemesi ile ibraz edilen ancak kanunda belirtilen şartları taşımayan kayıt ve belgelere uygulanacak geçersizlik cezalarında üst sınır limitleri işletmelerin tuttukları defter türlerine göre yeniden düzenlenmiştir.*
- ✓ *Çalışanlara vizite kâğıdı verilmemesi durumunda idari para cezası uygulanması öngörülmüştür.*

2.3.1.4 29.07.2003 Tarih ve 4958 Sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda köklü değişiklikler yapan diğer bir kanun ise 29.07.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanundur. Söz konusu kanun ile 506 sayılı Kanunun Kurumca Verilecek İdari Para Cezaları başlıklı 140. maddesinde köklü değişiklikler yapılmıştır. 4958 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerde özellikle dikkat çeken konu, işyeri büyüklüğünde nispeten ölçüt olan, tutulan defter türü, yeni yasa ile uygulanacak idari para cezalarında daha çok dikkate alınmış ve cezalar yeni yasa ile daha adaletli bir biçimde uygulanacak şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca defter türü kriterine göre idari para cezası uygulaması daha yaygın hale getirilmiştir.

4958 sayılı Kanunun 51. maddesi ile 506 sayılı Kanunun 140. maddesinde aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır:

- ✓ *İşyeri bildirgesi ile ilgili olarak kanunda geçen “işçi çalıştırmaya başlayacağı tarihten önce” ibaresi “en geç sigortalı çalıştırmaya başlayacağı tarih” olarak değiştirilmiş olup, söz konusu bildirgenin geç verilmesinden ötürü uygulanan*

idari para cezası işverenin tutmakta olduğu defter türü dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir.

✓ *İşyerinde çalışmaya başlayan sigortalının bir ay içerisinde kuruma bildirilmesi yükümlülüğü uygulaması inşaat işleri ve yeni tescil edilen işyerleri için devam ettirilmiş, ancak inşaat dışında kalan diğer işyerleri için bildirim tarihi işe başlatılmadan önce olarak değiştirilmiştir.*

✓ *Aylık, dört aylık ve sosyal güvenlik destek primi bildirelerinin belirtilen süre içerisinde kuruma verilmemesi nedeni, 3 asgari ücreti geçmemek üzere belgenin ek veya asıl olması ile belgenin hiç verilmemesi durumuna göre yeniden düzenlenmiştir.*

✓ *Yasal süresi içerisinde incelemeye sunulan ancak kanunun aradığı nitelikleri taşımayan kayıt ve belgelerin her bir geçersizlik hali için, ibraz edilmemesi üzerine uygulanan miktarları aşmamak kaydıyla aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezasının uygulanacağı düzenlenmiştir.*

2.3.2 Bağ-Kur Genel Müdürlüğünce Uygulanan İdari Para Cezaları

1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2926 sayılı Tarımda Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında çalışanların sigortalılık ile ilgili hak ve yükümlülüklerinin yürütümü Bağ-Kur Genel Müdürlüğünce yapılmıştır. Söz konusu genel müdürlük kapsamında bulunan kanunlar, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmesi ile yürürlükten kalkmıştır.

2.3.2.1 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununda İdari Para Cezası Uygulaması

1479 sayılı Kanunun Yazılma başlıklı 26. maddesinde, bu kanun kapsamına girenlerin çalışmaya başladıkları tarihten itibaren en geç üç ay içinde kurumun ilgili şubesine başvurarak kayıt ve tescillerini yaptırmaları gerektiği belirtilmiştir. Aynı kanunun Cezai Hükümler başlıklı 80. maddesinde ise, kanunun 26. maddesinde belirtilen yükümlülüğü yerine getirmeyen sigortalılar hakkında 260 liradan 5.000 liraya kadar hafif para cezasının uygulanacağı belirtilmiştir.

24.07.2003 tarihli ve 4956 sayılı Kanun ile sağlık karnelerini veya kartını bir başkasına kullandıranlardan veya başkası adına kullananlardan, buna yardımcı olduğu belgelenenlerden, kurumca yapılan sağlık giderleri kanunî faiziyle iki katı olarak müştereken ve müteselsilen tahsil edileceği ve ilgililer hakkında Türk Ceza Kanunu hükümleri uygulanacağı hükmü eklenmiştir.

1479 sayılı Kanunda bir işyerinde hizmet akdi ile çalışanlardan ziyade işyeri sahiplerinin sigortalılığı hedeflendiği için uygulanacak idari para cezaları da daha çok işe başlama ve işten ayrılışa ilişkin bildirim kuruma zamanında yapıp yapılmadığı hususu ile ilgili olmuştur. Kendi nam ve hesabına ticari, zirai ve esnaf faaliyetinde bulunan kişilere işe başlama ve işten ayrılmaya ilişkin yükümlülük getirilirken, ilgililerin mesleklerini icra ederken zorunlu olarak kayıt oldukları meslek kuruluşlarına bu zorunluluğun getirilmemesi uygulamada çok ciddi aksaklıklara yol açmıştır.

2.3.2.2 2926 Tarımda Kendi Nam Ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'ndaki İdari Para Cezaları

2926 sayılı Kanunun Sigortalıların Kayıt ve Tescil Yaptırma Zorunluluğu başlıklı 7. maddesinde, sigortalı sayılanların, sigortalı sayıldıkları tarihten itibaren en geç üç ay içerisinde kuruma başvurup kayıt ve tescillerini yaptırmak zorunda oldukları belirtilmiştir. Aynı kanunun Müeyyideler başlıklı 61. maddesinde ise kanunun 7. maddesinde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyenler hakkında 3.000 liradan 4.500 liraya kadar ağır para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. 03.11.1988 tarih ve 3493 sayılı Kanunun 57. maddesinde uygulanacak idari para cezası 10.000 lira olarak güncellenmiş, ancak söz konusu idari para cezası uygulaması 24.7.2003 tarih ve 4956 sayılı kanunun 56. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

2.3.3 Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu Tarafından Uygulanan İdari Para Cezaları

5434 sayılı Kanuna tabii çalışan kişilerin atama ve görevden ayrılmaya ilişkin işlemleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. 657

sayılı Kanuna tabii çalışanların sigortalılık ile ilgili bütün bildirimleri işvereni konumunda olan çalıştıkları kurum tarafından yapılmaktadır. 5434 sayılı Kanunda gerek çalışanlara gerekse işvereni mahiyetinde bulunan kamu kurumlarına, sigortalı hak ve yükümlülüklerinin bildirilmemesinden dolayı herhangi bir idari para cezası öngörülmemiştir. 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte 5434 sayılı Kanunun bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI VE İTİRAZ YOLLARI

20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanun¹⁶⁷ ile Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde köklü bir reforma gidilmiştir. Yapılan reform ile Türkiye nüfusunun tamamına yönelik eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu bağlamda, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu¹⁶⁸ kabul edilmiş, ancak söz konusu Kanununun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın çıkarılması gibi nedenlerle söz konusu kanun 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir. 5510 sayılı Kanun ile başta idari para cezaları olmak üzere birçok konuda norm ve standart birliği sağlanarak uygulamaya konulmuştur.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde yer alan idari para cezaları 5502 sayılı Kanunla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından uygulanmaktadır. Söz konusu kurum tarafından uygulanan 5510 sayılı Kanun'un kurumca Verilecek İdari Para Cezaları başlıklı 102. maddesinde idari para cezaları açıklanmıştır.

¹⁶⁷ 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazete.

¹⁶⁸ 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete.

5510 sayılı Kanununun 102. maddesine göre kurumca uygulanacak idari para cezaları:

- ✓ Kuruma verilecek belgelere ilişkin yükümlülüklerin belirlenen sürede ve usulde yerine getirilmemesi nedeniyle uygulanan idari para cezaları,
 - ✓ İşyeri kayıt ve belgelerinin mevzuata uygun tutulmaması veya belirlenen süre içerisinde kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarına incelenmek üzere sunulmaması nedeniyle uygulanan idari para cezaları,
 - ✓ Kamu kurumlarının ve özel kuruluşların gerekli bildirimleri belirlenen sürede ve usule uygun yapmaması nedeniyle uygulanan idari para cezaları,
 - ✓ Asgari işçiliğe ilişkin uygulanan idari para cezaları,
 - ✓ Bilgi ve belge istemine ilişkin uygulanan idari para cezaları,
 - ✓ Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının yaptıkları denetimleri engelleme hallerine ilişkin uygulanan idari para cezaları,
- olmak üzere altı ana başlıkta incelenebilir.

3.1 KURUMA VERİLECEK BELGELERE İLİŞKİN YÜKÜMLÜLÜKLERİN BELİRLENEN SÜREDE VE USULDE YERİNE GETİRİLMEMESİ NEDENİYLE UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI

3.1.1 İşyeri Bildirgesine İlişkin Uygulanan İdari Para Cezası

İşyeri ve işyeri sayılan yerlerin belirlenmesi noktasında getirilen tanımlamalar, esasen işyeri ve sigortalılığın tescili, sigortalı hizmetlerinin bildirim, primlerin ödenmesi, bir kaza olayının iş kazası sayılıp sayılmaması gibi konularda belirleyici olmaktadır.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Mehmet Zülfi Camkurt, “5510 Sayılı Kanunda İşverenlik ve İşyeri Tescil İşlemleri”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2009, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/92malicozum/00%20giris.pdf> (13.07.2015), s. 227.

5510 sayılı Kanunun 11. maddesinde, işyeri kavramı, işyeri bildirgesi ve bu bildirgenin verilmesine ilişkin sürelerle ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Söz konusu kanun maddesinde, sigortalı sayılanların maddî olan ve olmayan unsurlar ile birlikte işlerini yaptıkları yerler işyeri olarak tanımlanmıştır. Kanundaki bu tanıma ek olarak Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde¹⁷⁰ esas işin ayrıntısı veya tamamlayıcısı niteliğinde olan ve sigortalıları birbirine karışmayan işlerin ayrı ve bağımsız olarak yürütüldüğü yerler de bağımsız işyeri olarak sayılmıştır. Nitelik yönünden bağlılığı bulunan ve aynı yönetim altında örgütlenen işyerine bağlı yerler, dinlenme, emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden veya meslek eğitimi yerleri, avlu ve büro gibi diğer yerler ile işyerine ait araçlar da işyerinden sayılmıştır.

4857 sayılı Kanunun¹⁷¹ 2. maddesinde ise, işveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddî olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birim işyeri olarak tanımlanmıştır.

5510 sayılı Kanuna göre işyeri kavramına dahil olan unsurlar şu şekilde sıralanabilir:

- ✓ *Asıl İşyeri: İşverence mal ve hizmet üretmek amacıyla sigortalı çalıştırılan yerdir.*
- ✓ *İşyerine Bağlı Yerler: Asıl işyerinde yapılan ve işin niteliği(iktisadi bağıllık) ve yürütümü bakımından (yönetimde birlik) asıl işyerinin parçası olan yerlerdir.*
- ✓ *Eklentiler: İşyerine fiziki olarak bağlı olup işin görülmesi ile ilgisi bulunan yerlerdir. Bu nedenle Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin konuyla ilgili vermiş olduğu bir kararda, lojman olarak kullanılan yer, işin görüldüğü yerle aynı binada olsa dahi sosyal sigorta uygulaması açısından işyeri sayılmamıştır.*
- ✓ *Araçlar: İşin yapılması esnasında kullanılan her türlü taşıt aracı ile sabit ve seyyar her türlü makine bu tanımın kapsamına girmektedir. Sosyal sigorta uygulaması açısından aracın işyerine dahil edilmesinde söz konusu aracın işyerinin*

¹⁷⁰ 12.05.2010 tarih ve 27579 sayılı Resmi Gazete.

¹⁷¹ 10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete.

sınırları içinde yer alıp almaması ve işverenin mülkiyetinde olup olmaması önemli değildir.

Sigortalıların, üçüncü bir kişinin aracılığı ile işe girmeleri ve bu sigortalılar ile sözleşme yapılmış olması halinde, asıl işveren, 5510 sayılı Kanunun işverene yüklediği yükümlülüklerden dolayı alt işveren ile birlikte sorumlu olur. Bu nedenle Kanunda geçen işveren deyimi, işveren vekilini de kapsar. İşveren vekili ve 4857 sayılı İş Kanununda tanımlanan geçici iş ilişkisi kurulan işveren, bu kanunda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı işveren ile birlikte müştereken ve müteselsilen sorumludur. Hizmet akdine tabi olarak işçi çalıştıran işyerlerine ait sayısal veriler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: 5510-4/1-a Kapsamında Sigortalı Çalıştıran İşyeri Sayıları¹⁷²

Yıllar	Daimi	Mevsimlik	Kamu	Özel	Toplam
2003	683.496	93.681	23.848	753.329	777.177
2004	746.464	104.464	25.585	825.343	850.928
2005	814.093	130.891	31.198	913.786	944.984
2006	880.084	156.244	28.699	1.007.629	1.036.328
2007	956.873	159.765	31.304	1.085.334	1.116.638
2008	1.015.000	155.248	30.369	1.139.879	1.170.248
2009	1.057.541	158.767	36.031	1.180.277	1.216.308
2010	1.147.632	178.117	37.056	1.288.693	1.325.749
2011	1.245.079	190.800	37.600	1.398.279	1.435.879
2012	1.341.822	196.184	38.982	1.499.024	1.538.006
2013	1.391.621	219.671	35.692	1.575.600	1.611.292
2014	1.481.321	198.669	35.778	1.644.212	1.679.990

¹⁷² SGK Özet İstatistik Bülteni, 2014/12.Dönem, Yayın No: 156.

3.1.1.1 İşyerinin Kurumda Tescili

Çalışanların 5510 sayılı Kanundan doğan haklardan yararlanabilmeleri, kanunun istenildiği biçimde uygulanmasının sağlanması, işyerleri ile buralarda çalışan sigortalıların kurumca bilinmesine bağlıdır. Ülkedeki tüm işyerlerinin kurum tarafından saptanması olanaksızdır. Bu nedenle işverenler işyerlerini kuruma bildirmekle yükümlüdürler. Böylece sigortalı çalıştırmaya başlamış işyerleri ve bu işyerlerinin işveren ve işveren vekillerinin saptanması ve işyerinin tescili amaçlanmaktadır.¹⁷³

5510 sayılı Kanununun 11. maddesinde, İşyeri, İşyerinin Bildirilmesi, Devri, İntikali ve Nakli, 100. maddesinde, Bilgi ve Belge İsteme Hakkı, Bilgi ve Belgelerin Kuruma Verilme Usulü geçici 11. maddesinde, Sigortalı Tesciline, Sigorta Sicil Numarasına ve Dış Temsilciliklerdeki Görevlilere İlişkin Geçiş Hükümleri başlığı altında işyerlerinin tescili, işyeri bildirmesinin düzenlenmesi ile kuruma gönderilmesine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

12.05.2010 tarih ve 27579 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde, İşyerlerinin Tescili başlıklı üçüncü kısmını oluşturan 27 ila 34. maddelerinde işyerlerinin tescili, işyeri bildirmesinin düzenlenmesi ve kuruma gönderilmesine ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Buna göre Sosyal Güvenlik Kurumu uygulamasında işyeri tescili:

- ✓ İşverenler tarafından kuruma yapılan bildirimler ile,
- ✓ Şirket kuruluşu aşamasında çalıştırılan sigortalı sayısı ve bunların işe başlama tarihlerinin ticaret sicil memurluklarına bildirilmesi halinde söz konusu bildirim ticaret sicili memurluğunca kuruma yapılması ile,
- ✓ Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca işyerinde fiilen yapılan denetimler veya işyeri kayıt ve belgelerinde yapılan incelemeler neticesinde tespit edilen hususlar ile,

¹⁷³ Osman Özbolat, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde İdari Para Cezaları ve İtiraz Yolları”, (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2011), s. 35.

- ✓ Diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları gereğince yaptıkları soruşturma ve incelemeler neticesinde tespit edilen hususlar ile,
 - ✓ Kamu idareleri, kamu kurum ve kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar, diğer gerçek veya tüzel kişiler ile ruhsat vermeye yetkili mercilerden alınan bilgi ve belgeler ile,
 - ✓ Mahkeme kararları ile,
- tescil edilebilmektedir.

3.1.1.2 İşyeri Bildirgesiyle Kuruma Yapılan Bildirimler

İşveren, örneği kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini en geç sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihte, kuruma vermekle yükümlüdür.¹⁷⁴ İşyerinde çalıştırılan sigortalılara ilişkin aşağıda belirtilen iş ve işlemler işyeri bildirgesi üzerinden kuruma yapılmaktadır. Bunlar;

- ✓ *Sigortalıların işyerinde işe başladıklarına ilişkin bildirim,*
- ✓ *Sigortalıların işten ayrıldıklarına ilişkin bildirim,*
- ✓ *Sigortalıların işyerinde çalıştıkları süre ve bu süreye ilişkin tahakkuk eden ücretlerini ihtiva eden aylık prim ve hizmet belgesi bildirimini,*
- ✓ *Sigortalılara ilişkin eksik gün bildirimini,*
- ✓ *Sigortalıların istirahatli oldukları dönemde işyerinde çalışıp çalışmadıklarına ilişkin bildirim,*
- ✓ *İş kazası ve meslek hastalığına ilişkin bildirim,*

olarak sıralanabilir.

¹⁷⁴ 5510 Sayılı Kanununun 11. maddesinin üçüncü fıkrası.

3.1.1.3 İşyeri Bildirgesinin Kuruma Verilme Süresi

İşyeri bildirgesi aşağıda belirtilen süreler içinde kuruma verilmesi gerekmektedir. Bunlar:¹⁷⁵

- ✓ *En geç sigortalı çalıştırılmaya başlandığı tarihte işveren tarafından kuruma işyeri bildirgesi verilmesi gerekmektedir.*
- ✓ *Ticaret sicili memurluklarına yapılan bildirimlerin on gün içerisinde ilgili ticaret sicili memurluğunca kuruma bildirilmesi gerekmektedir.*
- ✓ *29.06.1956 tarih ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tâbi şirketlerin nevelerinin değişmesi, birleşmesi veya diğer bir şirkete katılması durumunda, bu hususların ticaret sicili tesciline ilişkin ilân tarihini; adi şirketlerde şirkete yeni ortak alınması durumunda ise en geç yeni ortağın alındığı tarihi takip eden on gün içinde kuruma bildirilmesi gerekmektedir.*
- ✓ *İşyerinin faaliyette bulunduğu adresten başka bir ildeki adrese nakledilmesi halinde en geç nakil tarihini takip eden on gün içerisinde kuruma bildirilmesi gerekmektedir.*
- ✓ *Sigortalı çalıştırılan bir işin veya işyerinin başka bir işverene devredilmesi veya intikal etmesi halinde en geç devir tarihini takip eden on gün içerisinde kuruma bildirilmesi gerekmektedir.*
- ✓ *İşyerinin nakledildiği, yeni işverenin işi veya işyerini devraldığı tarihi takip eden en geç on gün içinde kuruma bildirilmesi gerekmektedir.*
- ✓ *İşyerinin miras yoluyla intikali halinde ise mirasçıları, ölüm tarihinden itibaren en geç üç ay içinde kuruma bildirilmesi gerekmektedir.*

¹⁷⁵ 5510 sayılı Kanun 11.Madde.

3.1.1.4 İşyeri Tesciline İlişkin Uygulanan İdari Para Cezası

5510 sayılı Kanunun İşyeri, İşyerinin Bildirilmesi, Devri, İntikali ve Nakli başlıklı 11. maddesinde, bu maddede belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyenler hakkında, aynı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının b bendi uyarınca idarî para cezası uygulanacağı, idarî para cezası uygulanmasının, bu yükümlülüklerin yerine getirilmesine engel teşkil etmeyeceği belirtilmiştir.

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının b bendinde,

“5510 sayılı Kanunun 11. maddesinde belirtilen bildireyi, kurumca belirlenen şekle ve usulüne uygun vermeyenler veya kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu halde, anılan ortamda göndermeyenler veya bu Kanunda belirtilen süre içinde kuruma vermeyenlere:

- 1) *Kamu idareleri ile bilânço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin üç katı tutarında,*
- 2) *Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin iki katı tutarında,*
- 3) *Defter tutmakla yükümlü olmayanlar için bir aylık asgari ücret tutarında,*

idari para cezası uygulanır.

Mahkeme kararları, kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca yapılan tespitler veya diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelere ya da kamu idarelerinden alınan belgelere istinaden düzenlenenler hariç olmak üzere, işyeri bildirgesinin veya belgenin yasal süresi geçtikten sonra ilgililerce kendiliğinden 30 gün içinde kuruma verilmesi ve söz konusu işlemde kaynaklanan cezaların ilgililerce, yapılacak tebligat tarihini takip eden günden itibaren 15 gün içinde ödenmesi halinde uygulanacak idari para cezası dörtte bir oranına karşılık gelen tutar üzerinden uygulanmaktadır. İdari para cezasının uygulanması işyeri bildirgesinin kuruma verilmesi yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır”, hükmü yer almaktadır.

3.1.2 Sigortalı ve Hizmet Bildirimine İlişkin Uygulanan İdari Para Cezası

3.1.2.1 Sigortalı İşe Giriş Bildirgesi

5510 sayılı Kanununa göre sigortalı sayılabilmek için, sigortalının işveren veya işveren vekili ya da alt işveren tarafından işe alınıp, hizmet akdine tabi çalıştırılması veya işe başlatılması gerekir. Bu Kanuna göre sigortalı olanların çalışmalarının hizmet akdi olarak değerlendirilmesinde, 6098 sayılı Borçlar Kanununun¹⁷⁶ hizmet akdine ilişkin hükümleri ile 4857 sayılı İş Kanunundaki iş sözleşmesine ilişkin hükümleri birlikte değerlendirilir.

6098 sayılı Borçlar Kanununun 393. maddesinde hizmet sözleşmesi, işçinin işverene bağımlı olarak belirli veya belirli olmayan süreyle iş görmeyi ve işverenin de ona zamana veya yapılan işe göre ücret ödemeyi üstlendiği sözleşmedir şeklinde tanımlanmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı İş Kanununun 8. maddesinde, iş sözleşmesi; bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşme olarak tanımlanmıştır.

Sigortalı bildirim, 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a ve c bentlerine tabi çalışan sigortalıların işyerinde işe başladıklarına ilişkin bildirim işverenleri tarafından, aynı kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının b bendinde gösterilen sigortalıların, yaptıkları ticari ve/veya zirai faaliyetlerinin başladığı hususunun, işyerinin kayıtlı bulunduğu ilgili kurum, kuruluş, birlik, vergi daireleri ve Esnaf ve Sanatkâr Sicil Müdürlüklerince, Sosyal Güvenlik Kurumuna elektronik ortamda veya kurumca düzenlenen matbu formlar aracılığı ile bildirilmesi işlemidir.

5510 sayılı Kanunun Sigortalı Sayılanlar başlıklı 4. maddesinde sigortalılık üç farklı statüde düzenlenmiştir. Bunlar:

¹⁷⁶ 04.02.2011 tarih ve 27836 sayılı Resmi Gazete.

- ✓ *Hizmet akdine tabi olarak bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar,*
- ✓ *Köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar,*
- ✓ *Kamu idarelerinde; bu maddenin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar ile 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine tabi olmayanlardan, sözleşmeli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86. maddesi uyarınca açıktan vekil atananlar,*

olarak sıralanmıştır.

Söz konusu statü farklılığından dolayı belirtilen sigortalıların kuruma bildirim şekli ve bildirim sürelerinde de farklılıklar ortaya çıkmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilen sigortalı sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: Yıllar İtibari İle Sosyal Güvenlik Kurumuna Bildirilen Sigortalı Sayıları.¹⁷⁷

¹⁷⁷ SGK Özet İstatistik Bülteni, 2014/12.Dönem, Yayın No: 156.

SGK KAPSAMI	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
4-1/a Sigortalı	9.574.873	9.618.438	10.575.935	11.547.134	12.527.337	13.136.339	13.967.837
Zorunlu	8.802.989	9.030.202	10.030.810	11.030.939	11.939.620	12.484.113	13.240.122
Çırac	249,292	321,649	349,581	298,18	306,617	320,73	359,948
Yurtdışı Topluluk	48,401	35,93	25,778	32,867	34,6	34,987	28,297
Tarım	218,094	178,541	152,802	124,911	85,717	62,988	46,996
Kısmi Süreli Çalışan Sigortalılar	256,097	52,116	16,964	60,237	160,783	233,521	292,474
4-1/b Sigortalı	3.260.719	3.236.872	3.337.858	3.273.297	3.162.914	2.927.250	2.943.837
Zorunlu	1.883.836	1.816.933	1.847.844	1.868.181	1.899.053	1.821.939	1.947.718
Tarım	1.127.744	1.014.948	1.101.131	1.121.777	1.056.852	928,454	864,468
Muhtar	14,07	15,2	14,348	12,559	11,452	10,524	15,447
İsteğe Bağlı	235,069	389,791	374,535	270,78	195,557	166,333	116,204
4-1/c Sigortalı	2.205.676	2.241.418	2.282.511	2.554.200	2.662.608	2.823.400	2.910.148
Toplam Aktif Sigortalı	15.041.268	15.096.728	16.196.304	17.374.631	18.352.859	18.886.989	19.821.822
GSS Kapsamında Tescil Edilenler	9.337.850	9.647.131	9.395.185	8.865.470	11.357.306	12.351.352	11.385.011
GSS Primleri Kendileri Tarafından Ödenenler					3.798.485	4.699.867	4.043.415
GSS Primi Devletçe Karşılanaanlar	9.337.850	9.647.131	9.395.185	8.865.470	7.558.821	7.651.485	7.341.596

Tablo 3: Yıllar İtibari İle Sigortalı İstatistikleri¹⁷⁸

Yıllar	Aktifler	Pasifler (Dosya)	Pasifler (Kişi)	Bağımlılar	Sosyal Güvenlik Kapsamı	Aktif-Pasif Oranı
2003	12.289.808	6.178.174	6.848.022	28.661.079	48.094.450	1,99
2004	12.553.265	6.500.925	7.174.632	30.109.280	50.138.617	1,93
2005	13.156.439	6.836.925	7.504.453	31.423.261	52.391.314	1,92
2006	14.124.935	7.248.893	7.913.724	32.330.398	54.667.326	1,95
2007	14.763.075	7.589.715	8.279.444	33.070.537	56.423.907	1,95
2008	15.041.268	8.045.815	8.746.703	33.227.265	57.338.454	1,87
2009	15.096.728	8.488.856	9.173.750	33.989.891	58.591.574	1,78
2010	16.196.304	8.820.679	9.518.648	35.470.436	61.506.194	1,84
2011	17.374.631	9.274.682	10.014.982	36.348.316	64.088.819	1,87
2012	18.352.859	9.635.709	10.382.419	33.807.725	62.899.043	1,90
2013	18.886.989	9.965.089	10.607.263	32.944.917	62.806.374	1,90
2014	19.821.822	10.225.718	10.920.901	33.940.086	65.060.609	1,94

¹⁷⁸ SGK Özet İstatistik Bülteni, 2014/12.Dönem, Yayın No: 156.

Şekil 1: 5510- 4/a, 4/b, 4/c Sigortalı İstatistikleri¹⁷⁹



¹⁷⁹ SGK 2014/12.Dönem Aylık Temel Göstergeler İstatistiği.

3.1.2.1.1 Hizmet Akdine Tabii Çalışan Sigortalıların Kuruma Bildirimi

5510 sayılı Kanunun sigortalılığın başlangıcı başlıklı 7. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde, aynı kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında sigortalı sayılanlar için sigortalı hak ve yükümlülüklerinin, çalışmaya, meslekî eğitime veya staja başladıkları tarihten itibaren başlayacağı belirtilmiştir. Yine 5510 sayılı Kanunun Sigortalı Bildirimi ve Tescili başlıklı 8. maddesinin birinci fıkrasında, işverenlerin, kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında sigortalı sayılan kişileri, 7. maddenin birinci fıkrasının a bendinde belirtilen sigortalılık başlangıç tarihinden önce, sigortalı işe giriş bildirgesi ile kuruma bildirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

5510 sayılı Kanuna göre bir veya birden fazla işverenin yanında hizmet akdine tabi olarak çalışan sigortalıların çalışmaya, meslekî eğitime veya staja başlamadan önce işverenleri tarafından örneği Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ekinde bulunan sigortalı işe giriş bildirgesiyle kuruma bildirilmesi gereklidir. Ancak bazı iş kollarında çalışan sigortalıların kuruma bildirilmesinde bildirim sürelerine ilişkin bazı istisnalar getirilmiştir. Bu istisnalar aynı kanunun 8. maddesinde belirtildiği üzere şu şekildedir:

- ✓ *İnşaat, balıkçılık ve tarım işyerlerinde işe başlatılacak sigortalılar için, en geç çalışmaya başlatıldığı gün,*
- ✓ *Yabancı ülkelere sefer yapan ulaştırma araçlarına sefer esnasında alınarak çalıştırılanlar ile kuruma ilk defa işyeri bildirgesi verilecek işyerlerinde; ilk defa sigortalı çalıştırmaya başlanılan tarihten itibaren bir ay içinde çalışmaya başlayan sigortalılar için, çalışmaya başladıkları tarihten itibaren en geç söz konusu bir aylık sürenin dolduğu tarihe kadar,*
- ✓ *Kamu idarelerince istihdam edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre işsizlik sigortasına tabi olmayan sözleşmeli personel ile kamu idarelerince yurt dışı görevde çalışmak üzere işe alınanların, çalışmaya başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde*
- ✓ *Maliye Bakanlığı vizesine bağlı olarak kamu idarelerinde çalışacak sigortalılar için vize işleminin gerçekleştirildiğine ilişkin yazının, ilgili kamu idaresine intikal ettiği günü izleyen ikinci iş günü sonuna kadar,*

✓ 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı *Özelleştirme Kanunu* uyarınca özelleştirilen işyerlerinden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına naklen atanan sözleşmeli veya kapsam dışı personelin nakledildikleri kamu idarelerinde işe başladıkları tarihi takip eden ikinci iş günü sonuna kadar,

kuruma bildirilmesi zorunludur.

Sigortalılar, çalışmaya başladıkları tarihten itibaren en geç bir ay içinde, sigortalı olarak çalışmaya başladıklarını kuruma bildirirler. Ancak, sigortalının kendini bildirmemesi, sigortalı aleyhine delil teşkil etmez.

İşverene sigortalıyı daha işe başlatmadan önce kuruma bildirme yükümlülüğü getirilerek sigortalının sosyal güvenceden yoksun kalmaması, kurumun da prim kaybına uğramaması amaçlanmıştır. Ancak işveren tarafından kuruma bildiri yapılmış işçinin herhangi bir nedenle işe zamanında ya da hiç başlamaması halinde önceden verilen işe giriş bildirgesine istinaden ne tür bir işlem yapılacağı önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konu ile ilgili 5510 sayılı Kanunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak böyle bir durumla karşılaşan işverenin, işçi işe hiç başlamamış ise işe giriş bildirgesi iptal edilmesi, işçi işe giriş bildirgesinde belirtilen tarihten daha sonraki bir tarihte işe başlamış ise ilk verilen işe giriş bildirgesinin tarihin düzeltilmesi için yazılı olarak kuruma başvurulması gerekmektedir.¹⁸⁰

3.1.2.1.2 Kendi Nam ve Hesabına Çalışan Sigortalıların Kuruma Bildirimi

Köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan ve 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının b bendinde belirtilen sigortalık statüsüne giren sigortalıların işe başladıkları tarihlerin

¹⁸⁰ Murat Gökteş, "Sosyal Güvenlik Hukukunda Müeyyidesi Ağır Bir İşveren Yükümlülüğü: İşe Giriş Ve İşten Ayrılış Bildirgesi" İSMMM Mali Çözüm Dergisi, 2010, http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/128malicozum/005_b%c3%bcnyamin_esen.pdf (13.07.2015), s. 206.

örneği kurumca belirlenen sigortalı işe giriş bildirgesi ile aşağıda belirtilen sürelerde kuruma bildirilmesi gerekmektedir.¹⁸¹ Bunlar:

1- *Ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanların sigortalılıkları bu mükellefiyetlerinin başlangıç tarihi itibariyle başlar ve bu tarih vergi dairelerince,*

2- *Gelir vergisinden muaf olanların sigortalılıkları, Esnaf ve Sanatkarlar Sicil Müdürlüklerine tescil tarihi itibariyle başlar ve bu tarih Esnaf ve Sanatkarlar Sicil Müdürlüklerince,*

3- *Şirket ortaklarından,*

a. Kolektif şirket, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları ile donatma iştiraki ortaklarının sigortalılıkları vergi mükellefiyetlerinin başladığı tarihte başlar ve bu tarih, vergi dairelerince,

b. Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortaklarının sigortalılıkları, yönetim kurulu üyeliğine seçildikleri tarihte başlar ve bu tarih şirket yetkililerince,

c. Limited şirket ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortaklarının sigortalılıkları şirketin ticaret siciline tescil edildiği tarihte başlar ve bu tarih, ticaret sicil memurluklarınca,

d. Limited şirket ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortaklarından hisse devri alan yeni ortaklarının sigortalılıkları ortaklar kurulu kararının, hisse devrine ilişkin tanzim edilen noter devir sözleşmesinin, devrin yapıldığının işlendiği pay defterinin birer sureti veya devir, ticaret sicil memurluğunca tescil edilmiş ise ticaret sicil gazetesinde ilan edildiği nüshasının ibraz edilmesi kaydıyla şirket yetkililerince,

4- *Köy ve mahalle muhtarlarının sigortalılıkları, muhtar seçildikleri tarih itibariyle başlar ve bu tarih il veya ilçe seçim mülki amirliklerince,*

Kuruma on beş gün içinde bildirilir.

5- *5510 sayılı Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin 4 numaralı alt bendinde sayılanların sigortalılıkları, bağlı buldukları ziraat odalarınca veya kendilerince bir yıl içinde bildirilmesi halinde odaya kaydedildikleri tarihten, bu süre*

¹⁸¹ Şakar, a.g.e., s. 128.

içinde bildirilmemesi halinde ise bildirim kuruma yapıldığı tarihten başlar. Bu tarih meslek kuruluşuna kayıtlarının yapıldığı tarihten itibaren bir ay içerisinde ziraat odalarınca veya ziraat odalarının bulunmadığı yerlerde tarım il/ilçe müdürlüklerince kurumun ilgili ünitesine bildirilmek zorundadır.

6- *6132 sayılı Kanuna tabi jokey ve antrenörlerin sigortalılıkları lisans belgesine istinaden fiilen çalışmaya başladıkları tarihte başlar. Bu tarih, kaydın yapıldığı tarihten itibaren bir ay içinde Türkiye Jokey Kulübünce kuruma bildirilir.*

3.1.2.1.3 Kamu Görevlilerinin Kuruma Bildirimi

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun¹⁸² 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde belirtilen çalışanlar, 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının c bendi kapsamında sigortalı sayılmaktadır. Söz konusu çalışanların sigortalılığı aşağıda belirtilen hallerden itibaren başlar.¹⁸³

- 1. Kamu idarelerinde ilk defa veya tekrar çalışmaya başlayanların göreve başladıkları,*
- 2. Harp okulları ile fakülte ve yüksekokullarda Türk Silahlı Kuvvetleri hesabına okuyanlar ile polis akademisi ile fakülte ve yüksekokullarda Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okuyanlar öğrenime başladıkları,*
- 3. İkinci maddede belirtilen okullarda kendi hesabına okumakta iken Türk Silahlı Kuvvetleri veya Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okumaya başladıkları,*

Tarihten itibaren sigortalı sayılırlar ve bu tarihten itibaren on beş gün içinde sigortalı işe giriş bildirgesi ile kuruma e-sigorta yoluyla bildirimleri yapılır. Bunlardan, yer değiştirme suretiyle farklı işyerine atanalar ile bir kurumdan diğer kuruma naklen atanarak çalışmaya başlayanlar için sigortalı işe giriş bildirgesi verilir. Ancak, aynı kamu idaresinin farklı birimleri arasında naklen tayin ve görevlendirmelerde sigortalı tekrar işe giriş bildirgesi ile bildirilmez.

¹⁸² 23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete..

¹⁸³ Şakar, a.g.e., s. 129.

3.1.2.1.4 Sigortalı İşe Giriş Bildirgesinden Dolayı Uygulanan İdari Para Cezaları

3.1.2.1.4.1 Hizmet Akdine Tabii Çalışan Sigortalıların Kuruma Bildiriminden Dolayı Uygulanan İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde sayılan sigortalılara ilişkin sigortalı işe giriş bildirgesi ile genel sağlık sigortası giriş bildirgesinin belirlenen süre ve şekilde kuruma verilmemesinin cezai yaptırımını aynı kanununun 102. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde belirtilmiştir. Buna göre¹⁸⁴ :

- 1. Kanununun 8. maddesinin birinci fıkrası ile 61. maddede belirtilen bildirgeyi, bu kanunda belirtilen süre içinde ya da kurumca belirlenen şekle ve usulüne uygun vermeyenler veya kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu hâlde anılan ortamda göndermeyenler hakkında her bir sigortalı için asgari ücret tutarında,*
- 2. 8. maddenin birinci fıkrasında belirtilen bildirgenin verilmediğinin, mahkeme kararından veya kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yapılan tespitlerden ya da diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelerden veya bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden anlaşılması halinde bildirgeyi vermekle yükümlü olanlar hakkında her bir sigortalı için asgari ücretin iki katı tutarında,*
- 3. İşyeri esas alınmak suretiyle bildirgenin verilmediğine ilişkin; mahkemenin karar tarihinden, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının tespit tarihinden, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının rapor tarihinden, bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi veya belgelerin kuruma intikal tarihinden itibaren bir yıl içinde bu bendin (2) numaralı alt bendinde sayılan durumlardan biriyle tekrar bildirge verilmediğinin anlaşılması halinde, bildirgeyi vermekle*

¹⁸⁴ Bilgili, a.g.e., s. 388.

yükümlü olanlar hakkında bu defa her bir sigortalı için asgari ücretin beş katı tutarında,

idari para cezası uygulanacağı, hüküm olunmuştur.

3.1.2.1.4.2 Kendi Nam ve Hesabına Çalışan Sigortalıların Kuruma Bildiriminden Dolayı Uygulanan İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının b bendine sayılan sigortalılara ilişkin sigortalı işe giriş bildirgesinin belirlenen süre ve şekilde kuruma verilmemesinin cezai yaptırımını aynı kanununun 102. maddesinin birinci fıkrasının g bendinde belirtmiştir.

Söz konusu Kanun maddesinde; *“5510 sayılı Kanununun 8. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen kurum ve kuruluşlar ile tüzel kişilere, aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Sigortalı bildirimleri adi posta yolu ile gönderilen veya kuruma doğrudan verilen işe giriş bildirgelerinde, bildirgenin kurum kayıtlarına intikal ettiği tarih, taahhütlü, iadeli taahhütlü veya acele posta servisi olarak gönderilenlerde ise postaya verildiği tarih, bildirim tarihi olarak kabul edilmektedir.”* hükmü yer almaktadır. Anılan kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere kendi nam ve hesabına çalışanların mesleki faaliyete başladıklarına ilişkin bildirim bağı buldukları kurum ve kuruluş ile tüzel kişiler tarafından yapılması gerekmektedir. Bu bildirim belirtilen süre ve usulde yerine getirmeyen kurum ve kuruluşlar ile tüzel kişilere aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

3.1.2.1.4.3 Kamu Görevlilerinin Kuruma Bildiriminden Dolayı Uygulanan İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine sayılan kişileri çalıştıracak işverenlerin, bu kapsamda ilk defa veya tekrar çalıştırmaya başlattıkları kişilerin sigortalı işe giriş bildirgelerini sigortalılık başlangıcından itibaren on beş gün içinde elektronik ortamda kuruma bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Ancak yürürlükteki mevzuatta, söz konusu bildirim yasa

belirtilen sürede yapılmamasından dolayı ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına idari para cezası uygulanacağı ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

3.1.2.2 Sigortalı İşten Ayrılış Bildirgesi

3.1.2.2.1 Hizmet Akdine Tabii Çalışan Sigortalılar Adına Kuruma Verilen Sigortalı İşten Ayrılış Bildirgeleri Nedeniyle Uygulanan İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında çalışanların sigortalılığı işten ayrıldıkları bir diğer ifadeyle hizmet akitleri sona erdiği tarihte biter. Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi ile kanunun 5. maddesi gereği bazı sigorta kollarına tabi tutululardan sigortalılığı sona erenlerin durumlarının işverenleri tarafından hizmet akitlerinin sona erdiği tarihten itibaren en geç 10 gün içinde sigortalı işten ayrılış tarihlerini elektronik ortamda kuruma bildirmeleri gerekmektedir. Söz konusu kanun maddesinde belirtilen sigortalılara ait sigortalı işten ayrılış bildirgesinin yasa da belirlenen süre içerisinde kuruma vermeyenler hakkında 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının j bendinde gereğince, bir takvim ayında işlenen bu fiillerden dolayı tutmakla yükümlü bulunan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak kaydıyla her bir sigortalı için asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.¹⁸⁵

3.1.2.2.2 Kendi Nam ve Hesabına Çalışan Sigortalılar Adına Kuruma Verilen Sigortalı İşten Ayrılış Bildirgeleri Nedeniyle Uygulanan İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının b bendine tabi sigortalı olanların durumlarının ise kendileri ve faaliyetin sona erme halinin bildirildiği kuruluşlar veya vergi daireleri tarafından, en geç on gün içinde kuruma bildirilmesi gerekmektedir. 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının b bendine tabi sigortalıların sigortalı işten ayrılış bildirgelerinin, kanunun 9. maddesinde belirtilen

¹⁸⁵ Göktaş, a.g.e., s. 214

süreler içinde kuruma verilmemesi halinde, söz konusu bildirimleri kuruma vermekle yükümlü olanlar hakkında 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin g bendine istinaden aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

3.1.2.2.3 Kamu Görevlileri Adına Kuruma Verilen Sigortalı İşten Ayrılış Bildirgeleri Nedeniyle Uygulanan İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının c bendine tabi sigortalıların sigortalı işten ayrılış bildirgelerinin, Kanunun 9. maddesinde belirtilen süreler içinde kuruma verilmemesi halinde söz konusu bildirimleri kuruma vermekle yükümlü olanlar hakkında 5510 sayılı Kanunda herhangi bir cezai yaptırım öngörülmemiştir.

3.1.2.3 Prim ve Hizmet Bildirimine İlişkin Uygulanan İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanunun Prim Belgeleri Ve İşyeri Kayıtları başlıklı 86. maddesinde, işverenlerin bir ay içinde Kanunun 4. ve 5. maddelerine tâbi çalıştırdığı sigortalıların ve sosyal güvenlik destek primine tâbi sigortalıların,

- a) *Ad ve soyadlarını, T.C. kimlik numaralarını,*
- b) *80. maddeye göre hesaplanacak prime esas kazançlarını,*
- c) *Prim ödeme gün sayıları ile prim tutarlarını,*

gösteren ve örneği kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenen asıl veya ek aylık prim ve hizmet belgesini, kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının c bendi kapsamındakiler için en geç kurumca belirlenecek günün sonuna kadar, diğer sigortalılar için ise ait olduğu ayı takip eden ayda kurumca belirlenecek günün sonuna kadar kuruma vermekle veya sigortalı çalıştırmadığı takdirde, bu hususu

sigortalı çalıştırmaya son verdiği tarihten itibaren, on beş gün içinde kuruma bildirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.¹⁸⁶

3.1.2.3.1 Hizmet Akdine Tabii Çalışan Kişiler Adına Kuruma Verilecek Aylık Prim ve Hizmet Belgeleri

3.1.2.3.1.1. Yasal Süresi İçinde Kuruma Gönderilecek Olan Aylık Prim ve Hizmet Belgeleri

5510 sayılı Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında çalışan sigortalılara ait hizmet bildirimlerinin aşağıda belirtilen süre ve şekilde kuruma bildirilmesi gerekmektedir.¹⁸⁷

✓ *Özel nitelikteki işyeri işverenleri cari aya ilişkin olarak düzenleyecekleri asıl, ek veya iptal nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerini, en geç belgenin ilişkin olduğu ayı izleyen ayın 23'ünde,*

✓ *Resmi nitelikteki işyeri işverenleri ise, cari aya ilişkin olarak düzenleyecekleri asıl, ek veya iptal nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerini, en geç belgenin ilişkin olduğu dönemi izleyen ayın 7'sinde,*

e-sigorta kanalıyla kuruma göndermek zorundadırlar. Belgenin gönderilmesi gereken sürenin son gününün resmi tatile rastlaması halinde, aylık prim ve hizmet belgesi, son günü izleyen ilk iş günü kuruma, e-sigorta kanalıyla gönderilebilecektir.

Diğer taraftan, bazı özel nitelikteki işyeri işverenleri ayın 15'i ile müteakip ayın 14'ü arasında; bazı resmi nitelikteki işyeri işverenleri ise ayın 1'i ile 30'u arasında ücret alan sigortalılar çalıştırdığından, bu nitelikteki işyeri işverenlerince;

¹⁸⁶ Ekrem Taşbaşı, "Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinin Kuruma Verilmesinde Özellikli Durumlar" **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2009, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/93malicozum/21%20ekrem%20tasbasi.pdf> (13.07.2015), s. 275.

¹⁸⁷ İşveren Uygulama Tebliği, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2012.

✓ *Ayın 1'i ila 30'u arasındaki çalışmaları karşılığı ücret alan sigortalılar için düzenlenecek olan aylık prim ve hizmet belgeleri, en geç belgenin ilişkin olduğu ayı izleyen ayın 23'ünde,*

✓ *Ayın 15'i ila müteakip ayın 14'ü arasındaki çalışmaları karşılığı ücret alan sigortalılar için düzenlenecek olan aylık prim ve hizmet belgeleri, en geç belgenin ilişkin olduğu dönemi izleyen ayın 7'sinde,*

Kuruma gönderilecektir.

Ayrıca;

a) *Toplu iş sözleşmeleri uyarınca geriye yönelik olarak ödenmesine karar verilen ücret farklarına ilişkin ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin, toplu iş sözleşmesinin imzalandığı tarihi,*

b) *Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan ve toplu iş sözleşmesi dışında kalan sigortalılar ile özel sektöre ait işyerlerinde sendikalara üye olmamaları sebebiyle toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalan sigortalılara, geriye dönük ödenmesine karar verilen ücret farklarına ilişkin ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin, alınan karar tarihini,*

c) *Ücretleri Maliye Bakanlığının vizesine tabi olan personele ödenen ücretlere ilişkin ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin, vize işleminin gerçekleştiğine ilişkin yazının tarihini,*

d) *Bir aydan fazla istirahat alan sigortalılara kurumca ödenen geçici iş göremezlik ödeneğinin yanı sıra istirahatli bulunulan süre için işverenlerince toplu iş sözleşmesine dayanılarak ücret ödenmesi hâlinde, bu ücretlere ilişkin ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin istirahat süresinin sona erdiği tarihi,*

e) *4857 sayılı İş Kanununun 21. maddesine istinaden iş mahkemelerince veya özel hakem tarafından verilen kararlar uyarınca, göreve iadesine karar verilen sigortalı personelin kesinleşen mahkeme veya özel hakem kararının tebliğinden itibaren on işgünü içinde işe başlamak için işverene başvuruda bulunması ve işverenin usulüne uygun daveti üzerine işe başlaması halinde, davete ilişkin*

tebligatın alındığı tarihin veya işverenin işçiyi işe başlatmaması halinde, sigortalı personelin işe başlamak için işverene yaptığı başvurusuna ilişkin tebligatın alındığı tarihi,

f) İdare mahkemesi kararlarına göre görevlerine iade edilen sigortalı personele ödenmesine karar verilen ücretlere ilişkin ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin mahkeme kararının idareye tebliğ edildiği tarihi,

g) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin b bendi kapsamında bulunanlardan Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülenlere enflasyon farkı veya başka ad altında geriye yönelik olarak yapılan ödemelere ilişkin ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin, ödemenin yapıldığı tarihi,

h) Toplu iş sözleşmelerine tabi işyeri işverenlerince veya kamu idarelerince ya da yargı mercilerince verilen kararlara istinaden, hizmet akdinin mevcut olmadığı veya askıda olduğu bir tarihte ödenen ücret dışındaki ödemelere ilişkin ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin (ücret dışındaki bu ödemeler hizmet akdinin devam ettiği en son ayın kazancına dahil edilecektir.) yukarıda belirtilen mercilerin kararlarının kesinleşme tarihlerini,

i) Yabancı ülkelere sefer yapan ulaştırma araçları, aylık prim ve hizmet belgesinin kuruma verilme süresi içinde Türkiye'ye dönmemişse, bu araçlarda çalıştırılan sigortalıya ait aylık prim ve hizmet belgesi, bu Tebliğde belirtilen verilme süresinin sona erdiği tarihten itibaren bir ayı geçmemek şartıyla araçların Türkiye'ye dönüş tarihini,

j) Kamu kurumlarında kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında çalışan sigortalılar için mahkeme kararları veya idarece verilen kararlar gereğince geriye yönelik ücret ve ücret niteliğinde ödeme yapılması halinde, mahkeme kararının idareye tebliğ edildiği tarihi takip eden günden veya idarenin karar tarihini,

takip eden ay/dönemin, işyerinin özel nitelikte olması halinde 23'üne, resmi nitelikte olması halinde 7'sine kadar, kuruma, e-Sigorta kanalıyla gönderilmesi veya

kağıt ortamında verilmesi halinde yasal süresi içinde verilmiş kabul edilecek ve Kanunun 102. maddesinde belirtilen idari para cezası uygulanmayacaktır.

3.1.2.3.1.2. Yasal Süresi Dışında Kuruma Verilecek Olan Aylık Prim ve Hizmet Belgeleri

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 103. maddesinde, Kamu idareleri ile bilânço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar dışında kalan, diğer defterleri (İşletme Hesabı Defteri, Günlük Perakende Satış ve Hasılat Defteri, Çiftçi İşletme Defteri, Serbest Meslek Kazanç Defteri gibi) tutmakla yükümlü bulunan işveren, alt işveren ve sigortalıyı devir alanlar tarafından kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında sigortalı sayılanlara ilişkin yasal süresi geçirildikten sonra kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgeleri, doğruluğu kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yapılan fiilen denetimler sonucu veya işyeri kayıtlarından yapılan tespitlerden anlaşılması hâlinde işleme alınacağı, aylık prim ve hizmet belgesinin fiilen yapılan tespitler sonucunda işleme alınmasında, tespitin yapıldığı tarihten geriye doğru en fazla bir yıllık süreye ilişkin olan kısmının dikkate alınacağı, öte yandan kanunlara göre defter tutmakla yükümlü olmayan işveren, alt işveren ile sigortalıyı devir alanlar tarafından ikinci fıkrada belirtilen süreler dışında verilen belgelerin işleme alınmayacağı belirtilmiştir.

Yasal süresi geçirildikten sonra düzenlenecek olan aylık prim ve hizmet belgeleri kuruma elden verilir ya da posta kanalıyla gönderilir. Yasal olarak verilmesi gereken son günü takip eden günden başlanarak takip eden üçüncü ayın sonuna kadar kuruma verilen asıl veya ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgesi, aksine bir tespit veya şüpheli bir durum yoksa ve aylık prim ve hizmet belgesinde kayıtlı olan sigortalıların sigortalı işe giriş bildirgelerinin yasal süresi içinde veya aylık prim ve hizmet belgesinin ilişkin olduğu aydan önceki bir tarihte kuruma verilmiş olması hâlinde, söz konusu belge, ayrıca incelemeye gidilmeksizin işleme alınır. Daha önce kuruma belge türü veya kanun numarası hatalı seçilerek verilmiş olan aylık prim ve hizmet belgelerine ilişkin düzeltme amaçlı olarak yasal süresi dışında verilen aylık prim ve hizmet belgeleri, düzeltme ile fiili hizmet süresi zammı kazandırma hali hariç, belgede kayıtlı sigortalılar ve bu sigortalıların prim ödeme gün sayısı ile prime esas kazanç tutarının aynı olması kaydıyla, ayrıca incelemeye

gerek kalmaksızın işleme alınır. Bu nitelikte verilen aylık prim ve hizmet belgelerine idarî para cezası uygulanmaz. Sonradan düzeltme amaçlı verilen belge ile fiili hizmet süresi zammı kazandırılması halinde, söz konusu belgenin işleme alınmasında bu maddenin yukarıdaki fıkralarında belirtilen usul izlenir.¹⁸⁸

Daha önce kuruma belge türü veya kanun numarası hatalı seçilerek verilmiş olan aylık prim ve hizmet belgelerine ilişkin düzeltme amaçlı olarak yasal süresi dışında verilen aylık prim ve hizmet belgeleri, düzeltme ile fiili hizmet süresi zammı kazandırma hali hariç, belgede kayıtlı sigortalılar ve bu sigortalıların prim ödeme gün sayısı ile prime esas kazanç tutarının aynı olması kaydıyla, ayrıca incelemeye gerek kalmaksızın işleme alınır. Bu nitelikte verilen aylık prim ve hizmet belgelerine idarî para cezası uygulanmaz.

3.1.2.3.2 Kanunun 4. Maddesinin Birinci Fıkrasının B Bendi Kapsamında Sigortalı Sayılanların Prime Esas Kazançlarına İlişkin Bildirim

İşveren Uygulama Tebliğinin, Kanunun 4. maddesinin Birinci Fıkrasının b Bendi Kapsamındaki Sigortalıların Beyanda Bulunma Esasları ve Primlerin Ödenme Süreleri başlıklı 3. maddesinde; 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının b bendi kapsamında sigortalı olanların, aylık prim ve hizmet belgesi düzenlemeyecekleri, bu kapsamdaki sigortalıların aylık prime esas kazançlarının, 5510 sayılı Kanunun 82. maddesine göre belirlenen prime esas günlük kazancın alt sınırı ile üst sınırı arasında kalmak şartı ile kendileri tarafından beyan edilecek günlük kazancın otuz katından oluştuğu belirtilmiştir.

Yine sigortalının prime esas kazancı ile ilgili beyanlarının, kurumun ilgili ünitesine yazılı olarak yapılacağı, e-devlet üzerinden yapılan prime esas günlük kazanç beyanlarının da kuruma verilmiş beyan olarak kabul edileceği, sigortalıların prime esas kazançları ile ilgili olarak yapacakları beyanlarının dikkate alınma tarihinin, yazılı olarak yapılan beyanda, beyanın kuruma intikal ettiği tarih, e-devlet

¹⁸⁸ Osman Özbolet, “Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinin İşleme Alınması ve Uygulamada Yaşanılan Sorunlar” **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2011, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/108malicozum/15%20osman%20ozbolat.pdf> (13.07.2015), s. 211.

üzerinden internet aracılığı ile yapılan beyanda ise sisteme girildiği tarih olduğu belirtilmiştir.

Prime esas kazanç beyanı ay içinde bir kez verilebilir. Belirtilen şekillerde yapılan ve başlangıcı gösterilen bu beyan, değiştirilmediği sürece sonraki aylar için de yapılmış sayılır. Yapılan beyana istinaden üst üste on iki aydan fazla prim ödemesinde bulunulmaması halinde, bu on iki aylık sürenin sonundan itibaren beyanın geçerliliği ortadan kalkar.

Beyanda bulunmayan, beyanın geçerliliği ortadan kalkan veya beyanları Kanunun 82. maddesine göre belirlenen prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katının altında kalan sigortalının aylık prime esas kazancı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katı olarak dikkate alınır.

3.1.2.3.3 Kanununun 4. Maddesinin Birinci Fıkrasının C Bendi Kapsamında Sigortalı Sayılanları Çalıştıran İşverenlerce Kuruma Verilecek Aylık Prim ve Hizmet Belgeleri

3.1.2.3.3.1. Yasal Süresi İçerisinde Kuruma Verilecek/Gönderilecek Prim Belgeleri

Kamu idareleri, 5510 sayılı Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının c bendi kapsamında çalıştırdıkları sigortalıların, ay içinde çalışılan sürelerle ilişkin hizmetlerini, işyeri sicil numarası, işverenin adı, işyerinin adresi, işyerinin bağlı olduğu saymanlık, belgenin ait olduğu yıl ve ay, belgenin asıl, ek veya iptal nitelikte olup olmadığını gösterir mahiyeti, belgenin türü, sayfa sayısı, tüm sayfalara ait toplam sigortalı bilgileri, toplam prim tahakkuk bilgileri, ay içinde çalıştırılan sigortalıların sosyal güvenlik sicil numaraları, emeklilik sicil numaraları, adı, soyadı, durum kodu, ödemeye esas aylık bilgiler, prime esas kazanç toplamı, prim ödeme gün sayıları, tahakkuk eden prim tutarları, sigortalının ay içerisinde göreve başlama ve ayrılma tarihleri ile nedenlerini, işveren veya işveren vekili ile birlikte tahakkuk

ve tediye ile ilgili kamu görevlisinin ad, soy ad ve imza, bilgilerini ihtiva eden aylık prim ve hizmet bildirgesini İnternet ortamında kuruma göndermek zorundadırlar.¹⁸⁹

Kanuna göre ilk defa 4. maddenin birinci fıkrasının c bendi kapsamında sigortalı sayılanlar ile kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce iştirakçi olup kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle 4. maddenin birinci fıkrasının c bendi kapsamında sigortalı sayılanları çalıştıran işverenler, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalılara ilişkin örneği sosyal sigorta işlemleri yönetmeliği ekinde yer alan aylık prim ve hizmet belgesini en geç maaş ödemelerinin yapılması gereken tarihi takip eden 10. günü e-sigorta kanalı ile kuruma göndermekle yükümlüdürler. Buna göre, bu işverenler, söz konusu belgeleri:¹⁹⁰

- a) *Her ayın 15'i ile müteakip ayın 14'ü arasındaki maaşını ayın 15'inde peşin alan sigortalılar için maaş ödemelerinin yapılması gereken ayın 25. günü sonuna kadar,*
- b) *Her ayın 1'i ile 30'u arasındaki maaşını ayın 1'inde peşin alan sigortalılar için, maaş ödemelerinin yapılması gereken ayın 11. günü sonuna kadar,*
- c) *Her ayın 15'i ile müteakip ayın 14'ü arasındaki maaşını müteakip ayın 15'inde çalıştıktan sonra alan sigortalılar için, maaş ödemelerinin yapılması gereken ayın 25. günü sonuna kadar,*
- d) *Her ayın 1'i ile 30'u arasındaki maaşını müteakip ayın 1'inde çalıştıktan sonra alan sigortalılar için maaş ödemelerinin yapılması gereken ayın 11. günü sonuna kadar,*
- e) *Her ayın 1'i ile 30'u arasındaki maaşını müteakip ay içerisinde çalıştıktan sonra alan aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları için, maaş ödemelerinin yapılması gereken ayın 25. günü sonuna kadar,*

¹⁸⁹ Milli Eğitim Bakanlığı, “**Muhasebe ve Finansman (Sosyal Güvenlik)**”, 2013, http://megep.meb.gov.tr/mte_program_modul/moduller_pdf/Sosyal%20G%C3%BCvenlik.pdf (20.01.2015), s. 101.

¹⁹⁰ İşveren Uygulama Tebliği, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2012.

her bir maaş ödeme dönemi için ayrı ayrı kuruma vermekle yükümlüdür. Son günün resmi tatile rastlaması durumunda aylık prim ve hizmet belgeleri bu günü izleyen ilk iş günü sonuna kadar gönderilecektir.

3.1.2.3.3.2 Yasal Süresi Dışında Kuruma Verilecek/Gönderilecek Aylık Prim ve Hizmet Belgeleri

5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının c bendi kapsamında sigortalı sayılan kamu görevlilerine ilişkin yasal süresi geçirildikten sonra kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgeleri, fiili hizmet süresi zammı prim belgeleri ile itibari hizmet süresi prim belgeleri şüphe, ihbar veya şikayet hâlleri bulunmadığı sürece incelemeye gidilmeksizin işleme alınmaktadır.¹⁹¹

3.1.2.3.4 Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinin Belirlenen Sürede ve Usulde Kuruma Verilmemesi Nedeniyle Uygulanan İdari Para Cezaları

İşverenin, bir ay içinde 5510 sayılı Kanunun 4. ve 5. maddelerine tâbi çalıştırdığı sigortalıların ve sosyal güvenlik destek primine tâbi sigortalıların, prime esas kazançlarını, prim ödeme gün sayılarını ve prim tutarlarını gösteren asıl veya ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgesini kuruma vermesi gerekmektedir.

Söz konusu aylık prim ve hizmet bildirgesinin kurumca belirlenen şekilde ve usulde vermeyenler ya da kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu halde anılan ortamda göndermeyenler veya belirlenen süre içinde vermeyen işverenler hakkında uygulanacak idari para cezaları aşağıda gösterilmiştir.¹⁹²

3.1.2.3.4.1 Asıl Nitelikteki Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinden Dolayı Uygulanan İdari Para Cezaları

İşyerinde çalışan sigortalıların, işyerinde aldıkları ücret ve bu ücrete ilişkin gün sayısının kuruma bildirimini sağlayan aylık prim ve hizmet bildirgesinin

¹⁹¹ Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, 2008.

¹⁹² 5510 sayılı Kanunun 102. Madde.

belirlenen şekil, usul ve sürede Kuruma intikal ettirilmemesi hallerinde, aylık asgari ücretin 2 katını aşmamak kaydıyla, belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, belgenin verilmesi gereken son gününde geçerli olan aylık asgari ücretin 1/5'i tutarında idari para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu Kanun maddesindeki idari para cezası uygulaması aylık prim ve hizmet bildirgesinin işveren tarafından kuruma verildiği durumlarda uygulanmaktadır.

3.1.2.3.4.2 Ek Nitelikteki Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinden Dolayı Uygulanan İdari Para Cezaları

İşyerinde çalışan sigortalıların, işyerinde aldıkları ücret ve bu ücrete ilişkin gün sayısının kuruma bildirimini sağlayan aylık prim ve hizmet bildirgesinin belirlenen şekil, usul ve sürede kuruma intikal ettirilmemesi hallerinde, aylık asgari ücretin 2 katını aşmamak kaydıyla, belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, belgenin verilmesi gereken son gününde geçerli olan aylık asgari ücretin 1/8'i tutarında idari para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu Kanun maddesindeki idari para cezası uygulaması aylık prim ve hizmet bildirgesinin işveren tarafından kuruma verildiği durumlarda uygulanmaktadır.

3.1.2.3.4.3. Ek Nitelikteki Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinin Kurumca Düzenlenmesi Hallerinde Uygulanan İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 86. maddesinin beşinci fıkrasında, sigortalıların otuz günden az çalıştırıldığını gösteren bilgi ve belgelerin aylık prim ve hizmet belgesinin verilmesi gereken süre içinde kuruma verilmemesi veya verilen bilgi ve belgelerin kurumca geçerli sayılmaması halinde, otuz günden az bildirilen sürelerle ait aylık prim ve hizmet belgesinin kurumca re'sen düzenleneceği ve muhteviyatı primlerin, bu kanun hükümlerine göre tahsil edileceği belirtilmiştir.

Sigortalılara ilişkin ek nitelikteki aylık prim ve hizmet bildirgesinin kurumca re'sen düzenlenmesi durumunda, aylık asgari ücretin iki katını aşmamak kaydıyla, her bir ek belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına aylık asgari ücretin 2 katını aşmamak kaydıyla, belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, belgenin verilmesi gereken son

gününde geçerli olan aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

3.1.2.3.4.4 Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinin Verilmediğinin Kurum Tarafından Farklı Yollarla Tespit Edilmesi Hallerinde Uygulanan İdari Para Cezaları

İşyeri çalışanlarına ait hizmet ve kazançlarının aylık prim ve hizmet bildirgesi ile kuruma verilmediğinin, mahkeme kararı, kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca yapılan tespitler, diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler neticesinde alınan bilgi ve belgeler, bankalardan, döner sermayeli kuruluşlardan, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgeler neticesinde tespit edilmesi hallerinde belgenin asıl ve ya ek olup olmadığına, işverence düzenlenip düzenlenmediğine bakılmaksızın belge başına aylık asgari ücretin iki katı tutarından idari para cezası uygulanmaktadır.

3.2 İŞYERİ KAYIT VE BELGELERİNE İLİŞKİN UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI

İşyeri kayıt ve belgelerinin işverenler tarafından zamanaşımı süresi içinde muhafaza edilmesi ve kurumca incelenmek üzere istenildiğinde, incelemeye sunulması kanuni zorunluluktur. Kanuni olarak tutulması zorunlu kayıt ve belgelerin saklanmasına ilişkin zamanaşımı süreleri çeşitli kanunlar bakımından değişmekte olup Türk Ticaret Kanunu açısından bu süre 10 yıl, Vergi Usul Kanunu açısından 5 yıl, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından ise özel sektör işverenler için 10 yıl, kamu idareleri için otuz yıl, tasfiye ve iflâs idaresi memurları için ise görevleri süresince olarak düzenlenmiştir. İşverenler bahse konu zamanaşımı sürelerinden önce defter ve belgelerini imha ederse ya da mücbir sebep

olmaksızın defter ve belgelerini ibraz etmezler ise çeşitli tutarlarda idari para cezaları karşı karşıya kalmaktadırlar.¹⁹³

İşyeri kayıtları, işverenler tarafından bir yasa gereği tutulması zorunlu olan defterler ve dayanağı belgelerdir. Deftere tabi olmayanlar için ise, kayıt niteliğinde olmak üzere düzenlemek zorunda oldukları belgelerdir. Bu sebeple; İşverenin tutmak zorunda olduğu defter ve belgelerden, bir kanun gereğince tutmak zorunda olduğu defter ve belgelerin (Vergi Usul Kanunu, Dernekler Kanunu, Sendikalar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Kat Mülkiyeti Kanunu ve ilgili diğer kanunlar) anlaşılması gerekmektedir. Bu cümleden bahisle; adı geçen yasal kayıt ve belgeler, ilgili kanunlara göre; tutulması gereken kanuni defterler (yevmiye-işletme defteri, defter-i kebir, karar defteri vs.), ücret bordrosu, ücret hesap pusulaları, faturalar, gider belgeleri, gibi defter ve belgelerdir. Hiç şüphesiz bunlar işyeri veya işletmenin nitelik ve konumuna göre değişkenlik gösterebilir.¹⁹⁴

Sosyal sigortalar mevzuatı yönünden kayıt kavramı, işverenin bir yasa gereği düzenlemek zorunda olduğu defterleri ve bu defterlerin dayanağını oluşturan belgeleri, defter düzenleme yükümlülüğü bulunmayan işverenlerin de düzenlemesi Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği gereği zorunlu bulunan belgeleri kapsamaktadır.

5510 sayılı Kanunun prim belgeleri ve işyeri kayıtları başlıklı 86. maddesinin ikinci fıkrasında, işveren ve işyeri sahiplerinin; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yılbaşından başlamak üzere on yıl, kamu idarelerinin otuz yıl, tasfiye ve iflâs idaresi memurlarının ise görevleri süresince, saklamak ve kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi halinde on beş gün içinde ibraz etmekle zorunlu oldukları belirtilmiştir. Ancak söz konusu Kanunda işyeri kayıtlarının neler olduğu belirtilmemiştir.

¹⁹³ Umut Topçu, “ İşyeri Kayıt ve Belgelerinin Zayi (Kaybolma) Halinde Yapılacak İşlemler ve İdari Para Cezaları” **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2010, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/98malicozum/16%20umut%20topcu.pdf> (03.07.2014), s. 257.

¹⁹⁴ Topçu, a.g.e., s. 258.

5510 sayılı Kanununun 86. maddesinin son fıkrasında, maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği, aynı kanununun 107. maddesinde ise kanunda bahsi geçen yönetmeliklerin kanunun yürürlük tarihinden itibaren bir yıl içerisinde çıkarılacağı hüküm altına alınmıştır. Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin¹⁹⁵ 104, 105, 106 ve 107. maddelerinde işverenlerce tutulacak defter ve belgelerle ilgili hükümler düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 104. maddesinde, işverenlerin tutmak zorunda oldukları defterlerle dayanağı belgelerin, aylık prim ve hizmet belgesinin, aylık fiilî hizmet süresi zammı prim belgesinin, yıllık fiili hizmet süresi zammı prim belgesinin ve yıllık itibari hizmet süresi prim belgesinin dayanağı belgeler niteliğinde sayılacağı hükmü yer almıştır.

3.2.1 İşyeri Kayıt ve Belgelerinin İbrazı

İşyeri kayıtlarının ibrazına ilişkin hükümler Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 107. maddesinde yer almaktadır. İşyeri kayıt belgelerini saklama yönünden;

✓ *İşverenler, işyeri sahipleri ve alt işveren işyeri ile ilgili tüm defter ve belgeleri, istenilmesi hâlinde, kurumun denetim ve kontrole görevlendirilmiş ilgili memurlarına göstermek üzere, ilgili buldukları yılı takip eden takvim yılından başlayarak 10 yıl süreyle, Kamu idareleri 30 yıl süreyle, tasfiye ve iflas idaresi memurları ise görevleri süresince saklamak zorundadırlar.*

✓ *Sigortalıyı devir alan işverenler, devredilen sigortalılarla ilgili yükümlülüklerini yerine getirmişler ise, yükümlülüklerini yerine getirdikleri sigortalılarla ilgili kendilerine ait işyeri kayıt ve belgelerini birinci fıkrafta belirtilen sürelerle saklamak zorundadır.*

✓ *Yapılacak tebligat üzerine defter ve belgeler, incelemeyi yapacak denetim ve kontrole görevlendirilmiş ilgili memurun tebligatta belirttiği adrese getirilir. Ancak,*

¹⁹⁵ 12.05.2010 tarih ve 27579 sayılı Resmi Gazete.

işverenler, işyeri sahipleri, alt işveren ya da sigortalıyı devir alan işveren tarafından defter ve belgelerin işyerinde ya da belge ile kanıtlanması kaydıyla işletme merkezinde incelenmesinin yazılı olarak istenilmesi veya bu isteğin bir tutanakla tespit edilmesi hâlinde, denetim ve kontrolle görevlendirilmiş ilgili memurca da incelemeye elverişli bulunursa denetim bu yerlerde de yapılabilir.

✓ *Denetim ve kontrolle görevlendirilmiş ilgili memurların istemeleri hâlinde işverenler, bilgisayar ortamında sakladığı işyeri kayıt ve belgelerini manyetik ortamda verirler. İşveren, denetim ve kontrolle görevlendirilmiş ilgili memurlara uygun donanım ve yazılımlar, terminallere ulaşım imkânları ve uzman personel sağlamak zorundadır.*

✓ *Defter ve belgeler 5510 sayılı Kanunun 99. maddesi gereğince 11.02.1959 tarih ve 7201 sayılı Tebligat Kanununa göre yapılacak bildirim ile istenilebileceği gibi, işveren, işveren vekili, işyeri sahibi, alt işveren veya sigortalıyı devir alan işveren ile düzenlenecek tutanakla da istenebilir.*

✓ *Yapılacak tebligata rağmen, 15 gün ya da haklı bir sebep ileri sürülerek yazılı istekte bulunulması veya bu durumun ilgililerin şahsen başvurusu ile bir tutanakla tespiti üzerine verilen mehil süresi içinde ibraz edilmeyen defter ve belgelerin daha sonra ibraz edilmesi hâlinde de gerekli inceleme yapılır.*

✓ *İşveren, işyeri sahibi, işveren vekili, alt işveren veya sigortalıyı devir alan işveren tarafından haklı bir sebep ileri sürülerek istenilen mehil süresi, ilgili denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurca belirlenir ve ilgiliye yazılı bildirilir. Zamanaşımının söz konusu olduğu hâllerde mehil süresine ilişkin istekler kabul edilmez.*

✓ *Defter ve belgelerin ibraz edilmeyeceği veya mevcut olmadığı işveren, işyeri sahibi, işveren vekili, alt işveren veya sigortalıyı devir alan işveren tarafından yazılı olarak bildirildiği ya da bu durum ilgili denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurca bir tutanakla tespit edildiği takdirde, ilgililere defter ve belgelerin ibrazı hususunda ayrıca tebligat yapılmaz.*

3.2.2 İşyeri Kayıt ve Belgelerinden Dolayı Uygulanan İdari Para Cezaları

İşyeri kayıt ve belgelerine ilişkin uygulanan idari para cezaları 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının e bendinde düzenlenmiştir. Söz konusu kanun maddesinde, işyeri kayıt ve belgelerinin incelemeye sunulmaması, eksik sunulması ve mevzuatın aradığı şekil şartlarına uygun tutulmaması hallerinden dolayı idari para cezasının uygulanacağı belirtilmiştir.

3.2.2.1 İşyeri Kayıt ve Belgelerin İbraz Edilmemesi Nedeniyle Uygulanan İdari Para Cezaları

Kayıt ve belgelerin ibraz edilmemesi durumunda uygulanacak idari para cezası 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi 1. fıkrası e bendinde düzenlenmiştir. Anılan madde hükmüne göre Kanunun 86. maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen on beş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere;

1. *Bilânço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin on iki katı tutarında,*
2. *Diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin altı katı tutarında,*
3. *Defter tutmakla yükümlü değil iseler, asgari ücretin üç katı tutarında,*
idari para cezası uygulanır, hükümleri yer almaktadır.

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının e bendi uyarınca, işyeri kayıtlarını 15 günlük sürede mücbir sebep olmaksızın ibraz etmeyenlere idari para cezası uygulanacağı belirtildiğinden, işyeri kayıt ve belgelerinin yasal süre içinde ibraz edilmemesinin mücbir sebebe dayandığının kanıtlanması durumunda, işveren ve aracılara idari para cezası uygulanmayacaktır. Buna göre mücbir sebep olarak tanımlanan durumlar aşağıda belirtilmiştir.¹⁹⁶

¹⁹⁶ 21.02.1994 tarihli 16-74 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Genelgesi.

- ✓ İlgili resmi kuruluşlardan alınacak belgelerle kanıtlanmak kaydıyla işyeri kayıtlarının ağır kaza, ağır hastalık ve tutukluluk hallerinde idari para cezası uygulanmayacaktır.
- ✓ Ağır kaza ve ağır hastalık hallerinin, kayıt ibrazına engel bulunması ve mutlak surette yatarak tedavi şeklinde geçmiş olması; ayrıca resmî yataklı sağlık kuruluşlarınca düzenlenecek sağlık kurulu raporları ile belgelendirilmesi, resmi olmayan yataklı sağlık kuruluşlarından alınmış raporların ise yine sözü edilen sağlık kurulunca onaylanmış bulunması, aksi halde mücbir sebep olarak kabul edilmemesi gerekmektedir. Bu madde gerçek kişiler için geçerli olup, tüzel kişiliğe sahip işverenler için söz konusu olmayacaktır.
- ✓ Kayıt ibraz yükümlülüğünün yerine getirilmesine engel olacak yangın, yersarsıntısı, su baskını ve benzeri doğal afetlerin gerçekleşmesi de kayıtların süresinde ibraz edilmesine engel teşkil edeceğinden, bu gibi durumlarda idari para cezası uygulanmayacaktır.
- ✓ İşverenin veya aracının iradesi dışında oluşan mecburi gaybubetler (kaybolma hali) idari para cezası uygulanmaması açısından mücbir sebep sayılacaktır. Bu madde gerçek kişiler için geçerli olup, tüzel kişiliğe sahip işverenler için söz konusu olmayacaktır.
- ✓ İşverenin veya aracının iradesi dışındaki nedenler dolayısıyla defter ve belgelerin elden çıkması hali de belgelendirilmek kaydıyla idari para cezası uygulanmamasını gerektiren mücbir sebep olarak kabul edilecektir.
- ✓ Mücbir Sebepler dolayısıyla kesintiye uğrayan kayıt ibraz süresinin, bu sebeplerin ortadan kalktığı tarihten itibaren kaldığı yerden başlatılması suretiyle saptanacak belge verme süresi içinde de kayıtların ibraz edilmemesi halinde, bu kez saptanan sürenin son gününde geçerli olan asgari ücret üzerinden idari para cezası verilecektir.

Kayıt ve belgelerin ibraz edilmemesi ile ilgili uygulanacak idari para cezalarında aşağıdaki hususlara dikkat edilir.¹⁹⁷

✓ *Kanunen tutulma zorunluluğu olan herhangi bir belgenin (gelir belgesi, gider belgesi vs.) herhangi birinin talep edildiği halde incelemeye sunulmaması ibraz etmeme nedeniyle idari para cezası uygulanmasını gerektirir.*

✓ *Defterde yer alan bir gelir veya gidere ilişkin dayanağı belgenin incelemeye sunulmaması idari para cezası tatbikini gerektirir.*

✓ *Kurumca bilgi sahibi olunan belgelerin (işyeri bildirgesi, işe giriş bildirgesi veya prim belgeleri gibi) incelemeye sunulmaması halinde idari para cezası uygulanamaz.*

✓ *Yasal defter sayfalarının bazılarının kopma, yırtılma ve bunun gibi nedenlerle incelemeye sunulmaması idari para cezası uygulamasını gerektirir.*

✓ *Birden fazla işyeri ile ilgili olarak müşterek tutulan yevmiye defterinin, birden fazla işyeri ile ilgili yapılan tahkikat sırasında tetkike ibraz edilmemesi her işyeri için ayrı ayrı idari para cezası uygulanmasını gerektirir.*

✓ *Bilanço esasından işletme esasına geçen işverenin hem bilanço hem de işletme esasına tabi olduğu döneme ilişkin kayıtlarının tamamını incelemeye sunmaması halinde idari para cezası işletme esasına göre belirlenir.*

✓ *İşletme esasından bilanço esasına geçen işverenin hem bilanço hem de işletme esasına tabi olduğu döneme ilişkin kayıtlarının tamamını incelemeye sunmaması halinde idari para cezası bilanço esasına göre belirlenir.*

✓ *İşyerinin faaliyet döneminin bir ayına ilişkin ücret tediye bordrosunun incelemeye sunulmaması bile ibraz etmeme nedeniyle idari para cezası uygulanmasını gerektirir.*

¹⁹⁷ Sosyal Güvenlik Denetmenleri Standardı, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2013, s. 170.

✓ *Kanunda belirtilen ücret tediye bordrosunda bulunması gereken unsurları içeren ücret ödeme belgelerinin (gider pusulası, ücret makbuzu gibi) ücret tediye bordroları yerine incelemeye sunulması halinde ibraz etme yükümlülüğü ihlal edilmiş sayılmaz. Ancak ibraz edilen ücret ödeme belgelerinin “geçerliliği” noktasında gerekli değerlendirmeler yapılır.*

✓ *İşçi ücret hesap pusulalarının incelemeye sunulmaması idari para cezası uygulanmasını gerektirmez.*

3.2.2.2 İşyeri Kayıt ve Belgelerin Mevzuata Uygun Tutulmaması Nedeniyle Uygulanan İdari Para Cezaları

3.2.2.2.1 Tutulması Zorunlu Defterlerin Geçersizlik Halinde Uygulanan İdari Para Cezası

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin Belgenin Dayanağı başlıklı 104. maddesinde, işverenlerin tutmak zorunda oldukları defterlerle dayanağı belgelerin, aylık prim ve hizmet belgesinin, aylık fiilî hizmet süresi zammı prim belgesinin, yıllık fiili hizmet süresi zammı prim belgesinin ve yıllık itibari hizmet süresi prim belgesinin dayanağı belgeler niteliğinde sayılacağı, kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının e bendinin 4 numaralı alt bendinde belirtilen şekilde tutulmuş defterlerin geçerli sayılmayacağı belirtilmiştir.

Tutulması zorunlu defterlerin geçersizlik halleri ve buna ilişkin idari para cezalarının düzenlendiği 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi birinci fıkrasının e bendinin 4 numaralı alt bendinde gereğince, tutmakla yükümlü bulunan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak kaydıyla defter ve belgelerin tümünü verilen süre içinde ibraz etmekle birlikte:¹⁹⁸

✓ *Kanunî tasdik süresi geçtikten sonra tasdik ettirilmiş olan defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmı geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik halinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için, aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.*

¹⁹⁸ Sosyal Güvenlik Denetmenleri Standardı, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2013, s.171.

- ✓ Diğer kanunlara göre tutulması gereken ve tasdike tabi olan defterler, geç tasdik ettirilmesi durumunda tasdik tarihine kadar olan kısmı geçersiz sayılacaktır. Tasdik tarihinden sonraki sürenin ise tasdik yönünden geçerli kabul edilmesi gerekmektedir.
- ✓ İşçilikle ilgili giderlerin işlenmemiş olduğu tespit edilen defterler geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik halinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için, aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.
- ✓ Sigorta primleri hesabına esas alınacak kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin deftere kaydolunmaması halinde, defter geçersiz sayılacaktır.
- ✓ Sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkân vermeyecek şekilde usulsüz veya noksan tutulmuş defterler geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik halinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için, aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır. Defter kayıtları ile kayıt ve belgeler arasındaki her türlü mutabakatsızlık durumu bu kapsamda ele alınmaktadır.
- ✓ Herhangi bir ay için sigorta primleri hesabına esas tutulması gereken kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin (sigorta primine esas kazancın ödemeye bağlı olduğu durumlar dahil) o ayın dahil bulunduğu hesap dönemine ait defterlere işlenmemiş olması halinde, o aya ait defter kayıtları geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik hallerinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için, aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.
- ✓ Kullanılmaya başlanmadan önce tasdik ettirilmesi zorunlu olduğu halde tasdiksiz tutulmuş olan defterler geçerli sayılmaz ve tutmakla yükümlü bulunan defter türü dikkate alınarak bu bendin 1 ve 2 numaralı alt bentlerine göre (Bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin on iki katı tutarında, diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin altı katı tutarında) idari para cezası uygulanır.
- ✓ Vergi Usul Kanunu gereğince bilanço esasına göre defter tutulması gerekirken işletme hesabı esasına göre tutulmuş defterler geçerli sayılmaz ve bu

bendin 1 numaralı alt bendine göre (aylık asgari ücretin on iki katı tutarında) idari para cezası uygulanır.

✓ *İbraz süresi geçirildikten sonra incelemeye sunulan ve tümünün veya bir bölümünün geçersiz olduğu tespit edilen defter ve belgeler yönünden, ayrıca geçersizlik fiilleri için idari para cezası uygulanmaz, sadece tutulan defter türü dikkate alınarak kayıt ve belge ibraz etmemeye bağlı idari para cezası uygulanır.*

3.2.2.2.2 Ücret Tediye Bordrosunun Geçersizliği Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 105. maddesinde işverenlerin, kuruma verdikleri prim belgesinde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte olmak ve kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının e bendinin beş numaralı alt bendinde sayılan hususları içerecek şekilde aylık ücret tediye bordrosu düzenlemekle yükümlü oldukları hükmü yer almaktadır.

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının e bendinin 5 numaralı alt bendinde; *“İşverenler tarafından ibraz edilen aylık ücret tediye bordrosunda; işyerinin sicil numarası, bordronun ilişkin olduğu ay, sigortalının adı, soyadı, sigortalının sosyal güvenlik sicil numarası, ücret ödenen gün sayısı, sigortalının ücreti, ödenen ücret tutarı ve ücretin alındığına dair sigortalının imzasının bulunması zorunludur. Belirtilen unsurlardan herhangi birini ihtiva etmeyen (imza şartı yönünden makbuz mukabilinde veya banka kanalıyla yapılan ödemeler hariç) ücret tediye bordroları geçerli sayılmaz ve her bir geçersiz ücret tediye bordrosu için aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.”* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere işverenler tarafından ibraz edilen aylık ücret tediye bordrosunda;

- ✓ *İşyerinin sicil numarası,*
- ✓ *Bordronun ilişkin olduğu ay,*
- ✓ *Sigortalının adı, soyadı,*

- ✓ *Sigortalının sosyal güvenlik sicil numarası,*
- ✓ *Ücret ödenen gün sayısı,*
- ✓ *Sigortalının ücreti,*
- ✓ *Ödenen ücret tutarı,*
- ✓ *Ücretin alındığına dair sigortalının imzasının bulunması,*

zorunludur. Belirtilen unsurlardan herhangi birini ihtiva etmeyen (imza şartı yönünden makbuz mukabilinde veya banka kanalıyla yapılan ödemeler hariç) ücret tediye bordroları geçerli sayılmaz ve her bir geçersiz ücret tediye bordrosu için aylık asgari ücretin yarısı tutarında, idari para cezası uygulanmaktadır.

3.2.2.2.3 Uygulamada Karşılaşılan Diğer Geçersizlik Halleri

İşyerinde fiilen çalıştığı tespit edilen sigortalılardan bazılarının kaydedilmediği ücret tediye bordroları geçersiz sayılmaktadır.¹⁹⁹

- ✓ *İşyeri kayıtlarından saptanan her türlü bilgiden veya kamu kurum ve kuruluşlarından alınan bilgilerden geçmişe dönük olarak çalıştığı saptanan sigortalıların kaydedilmediği ücret ödeme bordroları,*
- ✓ *Tasdikli sayfalarının dolması üzerine, yeni defter tasdiki yerine, tasdiksiz arka sayfaya yapılan defter kayıtları,*
- ✓ *Sigortalılara ait ücretlerin, ücret ödeme bordrosuna eksik veya fazla yazılması durumunda ilgili ücret ödeme bordrosu,*
- ✓ *Aynı döneme ait işçilik ücretlerine ilişkin farklı düzenlenmiş birden çok ücret ödeme bordrosu kayıtları,*
- ✓ *Sigortalılar için düzenlenen ücret ödeme bordrosunda açık ve belirgin imza uyuşmazlıkları,*

¹⁹⁹ Sosyal Güvenlik Denetmenleri Standardı, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2013, s. 170

- ✓ Gerçek olmayan işçilik ödemelerinin işyeri kayıtlarına geçirilmiş olması (sahte sigortalılık durumu),
- ✓ Asgari işçilik uygulaması sonucu saptanan işçilik tutarının yasal defterlere hiç kaydedilmiş ya da eksik kaydedilmiş olması,
- ✓ İhale makamınca ödenen hak edişlerin yasal deftere yazılmaması,
- ✓ Bilgisayarla yazılan defterlerin bilgisayar yazıcısından dökümü yapılırken, yazma işleminin noter onayını içeren sayfa yüzeyine değil, noterce tasdiki yapılmış sayfa adedini geçmeyecek şekilde, onaysız arka sayfa yüzüne basılması ve tasdikli arka yüzeyin boş bırakılması durumu,

kayıt geçersizliği sayılmaktadır.

Takdim tehir hataları kayıt geçersizliği sayılmamaktadır. Takdim tehir hatalarının kayıt geçersizliği sayılmamasının nedeni, kayıtların genel durumunun ulaştığı sonuçta sapma oluşturmaması hatanın sadece yazım hatasından ibaret olmasıdır.

3.2.3 Kayıt ve Belgelerin İbrazında Zaman Aşımı

5510 sayılı Kanun ile idari para cezalarında zamanaşımı süresi 5 yıldan 10 yıla çıkarılmıştır. Bununla bağlantılı olarak 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 01.10.2008 tarihinden itibaren işyerine ait yasal kayıt ve belgelerin saklama süresi de 10 yıla çıkarılmıştır. Dolayısıyla mülga 506 sayılı Kanun hükümlerine göre henüz 5 yıl zamanaşımı süresini tamamlamayan idari para cezaları ile yine henüz 5 yıl saklama süresini tamamlamayan defter ve belgeler, 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği 01.01.2008 tarihi itibariyle zamanaşımına girmediğinden bu defter ve belgelerin saklanma süresi 10 yıla çıkmıştır.²⁰⁰

²⁰⁰ Murat Özdamar ve Erden Çakar, “5510 Sayılı Kanuna Göre, İşyeri Kayıtlarının İbraz Edilmemesi Veya İbraz Edilen Kayıtların Geçersiz Sayılması Hallerinde Uygulanacak İdari Para Cezaları”, **İSMM Mali Çözüm Dergisi**, 2010, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/98malicozum/22%20murat%20ozdamar.pdf> (13.07.2015), s. 320

3.3 BELGELERE BAĞLI YÜKÜMLÜLÜKLERE İLİŞKİN UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI

Sosyal Güvenlik Kurumu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 8. maddesinin yedinci fıkrası ile 100. maddesi gereğince, bankalar ve kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların, işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etme yükümlülüğü ile kurum tarafından kişilerin sosyal güvenliklerinin sağlanması, 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre kurum alacaklarının takip ve tahsili ve 5510 sayılı Kanunla kuruma verilen görevlerin yerine getirilmesi ile sınırlı olmak kaydıyla; bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, gerçek ve tüzel kişiler, kamu kurumları, kanunla kurulmuş kurum ve kuruluşlardan münferit ya da yapılacak protokollerle bilgi ve belge isteme yetkisine haizdir.²⁰¹

3.3.1 Kamu İdareleri ve Bankaların Bildirimleri

5510 sayılı Kanunun Sigortalı Bildirimi ve Tescili başlıklı 8. maddesinin yedinci fıkrasında yer alan, “*Kamu idareleri ile bankalar, kurumca sağlanacak elektronik altyapıdan yararlanmak suretiyle, kurumca belirlenecek işlemlerde, işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etmek ve sigortasız olduğunu tespit ettiği kişileri, kuruma bildirmekle yükümlüdürler*” hükmü gereği Kamu idareleri ve bankaların yapmış oldukları iş ve işlemlerde sigortalılık kontrolü yaparak sigortasız olduklarını tespit ettiği kişilerin bildirimlerinin kuruma yapılmasını sağlayarak kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve çalışanlar adına eksik gün bildiriminin önüne geçilmesini amaçlamıştır.

Bankalar ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü İle Kurum ve Kuruluşlardan Alınacak Bilgi Ve Belgelere Dair Tebliğde²⁰²

²⁰¹ Bankalar Ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü İle Kurum Ve Kuruluşlardan Bilgi Ve Belgelerin Alınmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2013, s. 3.

²⁰² 10.06.2014 tarih ve 29026 Sayılı Resmi Gazete.

ilgili kanun maddesi gereğince bildirim yükümlülüğü getirilen kurumlar ve kuruluşlar aşağıda sıralanmıştır.²⁰³

- ✓ *19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar,*
- ✓ *Adalet Bakanlığı,*
- ✓ *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı,*
- ✓ *Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı,*
- ✓ *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,*
- ✓ *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,*
- ✓ *Ekonomi Bakanlığı,*
- ✓ *Gençlik ve Spor Bakanlığı,*
- ✓ *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı,*
- ✓ *Gümrük ve Ticaret Bakanlığı,*
- ✓ *İçişleri Bakanlığı,*
- ✓ *Kültür ve Turizm Bakanlığı,*
- ✓ *Maliye Bakanlığı,*
- ✓ *Milli Eğitim Bakanlığı,*
- ✓ *Milli Savunma Bakanlığı,*
- ✓ *Sağlık Bakanlığı,*

²⁰³ Bankalar Ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü İle Kurum Ve Kuruluşlardan Alınacak Bilgi Ve Belgelere Dair Tebliğ, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara 2014, s. 4

- ✓ *Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı,*
- ✓ *Bağımsız spor federasyonları,*
- ✓ *Banka sandıkları,*
- ✓ *Basın İlan Kurumu,*
- ✓ *Borsa İstanbul,*
- ✓ *Kamu İhale Kurumu,*
- ✓ *Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu,*
- ✓ *Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği,*
- ✓ *Türk Patent Enstitüsü,*
- ✓ *Yükseköğretim Kurulu,*

5510 sayılı Kanunun 8. maddesinin yedinci fıkrası kapsamına girmeyen diğer kuruluşlarla, aynı kanunun 100. maddesi gereğince protokol yapılarak, söz konusu tebliğ kapsamında bilgi ve belgelerin alınması sağlanabilir. Bildirim yükümlülüğü getirilen kurum ve kuruluşların hangi işlemlerinden dolayı kuruma bildirimde bulunmaları gerektiği tebliğde ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Kamu idarelerinin ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşların ilgili tebliğde belirlenen işlemleri yaptıkları sırada işlem yapılan kişilerin sigortalı tescillerinin bulunup bulunmadıklarını kontrol etmemeleri veya kontrol etmelerine rağmen sigortasız olduğunun tespit ettikleri kişileri, kurumca sağlanacak elektronik altyapı aracılığı ile belirlenen süre içerisinde bildirmemeleri halinde 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca, sigortalı başına aylık asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

5510 sayılı Kanunun bilgi ve belge isteme hakkı, Bilgi ve Belgelerin Kuruma Verilme Usulü başlıklı 100. maddesinin birinci fıkrasında; “5411 sayılı Bankacılık

Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, döner sermayeli kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler doğrudan, münferit olarak bilgi ve belge istenmesi hariç olmak üzere kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ise kurumla yapılacak protokoller çerçevesinde, Devletin güvenliği ve temel dış yararlarına karşı ağır sonuçlar doğuracak hâller ile özel hayat ve aile hayatının gizliliği ve savunma hakkına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla özel kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın gizli dahi olsa kurum tarafından kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanması, 6183 sayılı Kanuna göre kurum alacaklarının takip ve tahsili ile bu Kanun kapsamında verilen diğer görevler ile sınırlı olmak üzere istenecek her türlü bilgi ve belgeyi sürekli ve/veya belli aralıklarla vermeye, bilgilerin elektronik ortamda görüntülenmesini sağlamaya, görüntülenen bu bilgilerin güvenliğini sağlamaya, muhafaza etmek zorunda oldukları her türlü belge ile vermek zorunda oldukları bilgilere ilişkin mikrofiş, mikrofilm, manyetik teyp, disket ve benzeri ortamlardaki kayıtlarını ve bu kayıtlara erişim veya kayıtları okunabilir hale getirmek için gerekli tüm sistem ve şifreleri incelemek için ibraz etmeye mecburdurlar.” hükmü yer almaktadır.

Kurum tarafından kanununun 100. maddesi kapsamında istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde mücbir sebep olmaksızın vermeyen kamu idareleri, bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulmuş kurum ve kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler hakkında, 5510 sayılı Kanununun 102. maddesinin birinci fıkrasının i bendi uyarınca aylık asgari ücretin beş katı tutarında, geç verilmesi halinde ise aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

3.3.2 Ticaret Sicil Memurluklarının Bildirimleri

5510 sayılı Kanununun İşyeri, İşyerinin Bildirilmesi, Devri, İntikali ve Nakli başlıklı 11. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, “İşveren, örneği kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini en geç sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihte, kuruma vermekle yükümlüdür. Şirket kuruluşu aşamasında, çalıştıracağı sigortalı sayısını ve bunların işe başlama tarihini, ticaret sicili memurluklarına bildiren işverenlerin, bu bildirimleri kuruma yapılmış sayılır. Ticaret sicili memurlukları, kendilerine yapılan bu bildirim en geç on gün içinde kuruma bildirmek zorundadır.” Hükmü ticaret sicil memurluklarını bildirim yükümlülüğü altına almıştır.

Bu bildirim yükümlülüğünün belirlenen şekilde ve sürede yerine getirilmemesi halinde uygulanacak idari para cezası 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin birinci fıkrasının h bendinde belirtilmiştir. Buna göre mevzuata uygun yapılmayan her bir bildirim yükümlülüğü için aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

3.3.3 Yapı Ruhsatı ve Ruhsat Niteliği Taşıyan Diğer İşlemlere İlişkin Bildirimler

5510 sayılı Kanunun İşyeri, İşyerinin Bildirilmesi, Devri, İntikali ve Nakli başlıklı 11. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan, “*Valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel hukuk tüzel kişileri, yapı ruhsatı ve diğer tüm ruhsat veya ruhsat niteliği taşıyan işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler ile varsa bunların verilmesine esas olan istihdama ilişkin bilgileri, verildiği tarihten itibaren bir ay içinde kuruma bildirmekle yükümlüdürler.*” Hükmü gereğince valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel hukuk tüzel kişilerinin, yapı ruhsatı ve diğer tüm ruhsat veya ruhsata niteliği taşıyan işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler ile varsa bunların verilmesine esas olan istihdama ilişkin bilgileri, verildiği tarihten itibaren bir ay içinde kuruma bildirmeleri gerekmektedir.

Söz konusu bildirimlerin belirlenen sürede yapılmaması halinde her bir bildirim yükümlülüğü için 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi uyarınca aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

3.3.4 İhale Konulu İşlere İlişkin Bildirimler

5510 sayılı Kanunun Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hak Edişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması başlıklı 90. maddesinin birinci fıkrasında, “*Kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar, ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenleri ve bunların adreslerini on beş gün içinde kuruma bildirmekle yükümlüdür.*” Hükmü gereği kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşların, ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri

üstlenenleri ve bunların adreslerini on beş gün içinde kuruma bildirmeleri gerekmektedir. Bu bildirim belirlenen süre içerisinde yapılmaması halinde, 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının g bendi uyarınca her bir bildirim yükümlülüğü için aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

3.3.5 Kamu İdarelerince Vazife Malullüğünün Bildirilmemesi

5510 sayılı Kanunun Vazife Malullüğü başlıklı 47. maddesinin üçüncü fıkrasında, “*Kamu idareleri vazife malullüğüne sebep olan olayı, o yer yetkili kolluk kuvvetlerine veya kendi mevzuatına göre yetkili mercilere derhal, kuruma da en geç onbeş iş günü içinde bildirmekle yükümlüdür. Kuruma bildirim, aynı süre içerisinde sigortalılar veya hak sahiplerince de yapılabilir. Vazife malullüğüne sebep olan olaydan kamu idarelerinin yetkili mercilerinin haberdar edilmemiş olması hali dışında; ilgililerin bildirişi, kamu idarelerinin bildirim sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.*” Hükmü yer almaktadır. Belirtilen kanun maddesi gereğince, vazife malullüğüne sebep olan olaydan kamu idarelerinin yetkili mercilerin haberdar edilmemiş olması durumu hariç olmak üzere, vazife malullüğüne neden olan olayın en geç on beş iş günü içinde kuruma bildirilmesi gerekmektedir. Bu bildirim belirlenen süre içerisinde yapılmaması halinde ilgili kamu idaresi hakkında 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının g bendi uyarınca bir aylık asgari ücret idari para cezası uygulanmaktadır.

3.3.6 Bakmakla Yükümlü Olunan Kişilerin Bildirimi

25.06.2009 tarih ve 5917 sayılı Kanunun 41. maddesi²⁰⁴ ile 5510 sayılı Kanunun 100. maddesine ek fıkra olarak eklenen maddede; “*kurum, genel sağlık sigortalılarının bakmakla yükümlü oldukları kişilerin genel sağlık sigortasından yararlanmalarına esas bilgilerinin, sağlayacağı elektronik alt yapı üzerinden girilmesini kamu idarelerinden, işverenlerden ve bu kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının b bendine tabi sigortalılardan isteme yetkisine sahiptir. Bu kanunun 3. maddesinin birinci fıkrasının 10 numaralı bendinde belirtilen şartlara uygun olarak veya kurumca belirlenecek sürede bilgi girişlerini yapmayanlar hakkında bu*

²⁰⁴ 10.07.2009 Tarih ve 27284 sayılı Resmi Gazete.

Kanunun 102. maddesine göre idari para cezası uygulanır.” Hükümü yer almaktadır.

Buna göre, kanunun genel sağlık sigortalılarının bakmakla yükümlü oldukları kişilere ait bilgi girişlerini süresinde yapmayanlar ile bakmakla yükümlü olunan kişi olmayanlara ait bilgi girişi yapanlara 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının k bendine göre asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

3.4 ASGARİ İŞÇİLİĞE İLİŞKİN UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI

Sosyal Güvenlik Kurumunun başta gelen gelir kaynağı kuruma bildirilen sigorta primleridir. Sigorta primlerinin tamamen beyan usulüne dayanması nedeni ile primlerin eksik veya hiç bildirilmemesi gibi olumsuz durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu da ülkemizdeki kayıt dışı ekonominin özellikle de kayıt dışı istihdam boyutunun çok yüksek olmasına, kurumun aktüaryal dengesinin bozulmasına, bütçe açıklarının artmasına ve dolayısıyla hizmetlerin gereğince yerine getirilememesine yol açmaktadır. Mükelleflerde ve sigortalılarda yeterince sosyal güvenlik bilinci ve sorumluluğunun gelişmemesi, sigorta primlerini düzenli olarak ödeyen ve ödemeyen işverenlerin ayırt edilmesi ve primlerini düzenli olarak bildirmeyen işverenlerin takibe alınamaması gibi nedenler kurumun asgari işçilik uygulamasını zorunlu kılmaktadır.²⁰⁵

Sözlükte takdir etmek anlamına gelen “Ölçümleme” kavramının sosyal sigorta uygulamasında, prim alacaklarının Sosyal Sigortalar Kurumu’nun tespit etmesi diğer bir anlatımla resen takdir etmesi anlamına gelmektedir. Yargıtay kararlarında ise ölçümleme, kanuni sebeplerin mevcudiyeti halinde sigorta primleri

²⁰⁵ İsa Karakaş, “ Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulamasında İhaleli Konusu İşlerde En Az İşçiliğin Matrahı ve Tespiti”, **Sayıştay Dergisi**, 2000, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der49m6.pdf> (22.01.2015), s.117.

hesabına esas tutulacak kazançlar toplamının bulunmasına ilişkin işlem olarak tanımlanmıştır.²⁰⁶

Asgari işçilik uygulaması Sosyal Sigortalar Kurumunda, ölçümleme adı altında, neredeyse kuruluşu ile birlikte başlatmış olduğu bir uygulamadır. Bu uygulama 09.07.1987–01.01.1994 döneminde kesintiye uğradıktan sonra, 08.12.1993 tarih ve 3917 sayılı Kanunla²⁰⁷ 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 6. maddesine eklenen fıkralar sonucunda ölçümlemeden farklı olarak asgari işçilik uygulaması adı altında yeniden uygulamaya konmuştur. Bu uygulama 616 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin²⁰⁸ 66. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. 616 sayılı KHK ise Anayasa Mahkemesinin 2000/65 esas ve 2000/38 sayılı Kararı²⁰⁹ ile iptal edilmiş olup, mevzuatta boşluk oluşmaması adına, TBMM’ye yeni bir yasa çıkarması için de bir yıl süre verilerek iptalin Resmi Gazetede yayınlanmasından itibaren bir yıl sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Anayasa Mahkemesince tanınan bir yıllık süre 10.11.2001 tarihinde dolmasına rağmen TBMM tarafından konu ile ilgili yasal düzenleme ancak 06.08.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanunun ile yapılmıştır.²¹⁰ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Asgari İşçilik ve Uzlaşma başlıklı 85. maddesinin yürürlüğe girmesi ile 4958 sayılı Kanunun asgari işçiliğe ilişkin maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Asgari işçilik incelemesinin iki temel amacı bulunmaktadır. İlki, çalışanların işveren tarafından haksız kazanç elde etme gayesiyle kuruma bildirilmemesi ve yasal kayıtlara intikal ettirilmemesi sonucu uğrayacakları hak kayıplarını önlenmesi, diğeri

²⁰⁶ Zahit Günencan, “Sosyal Sigorta Sisteminde Reesen Hesaplama Yöntemi” **Çimento İşverenleri Dergisi**, 1994, http://www.ceis.org.tr/dergi/mart1994/makale_1.pdf (13.07.2015), s. 3.

²⁰⁷ 08.12.1993 tarih ve 21782 sayılı Resmi Gazete.

²⁰⁸ 04.10.2000 tarih ve 24910 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete.

²⁰⁹ 10.11.2000 Tarih ve 24226 Sayılı Resmi Gazete.

²¹⁰ Karakaş, a.g.e., s. 117.

ise asgari işçilik uygulamasıyla kurumun prim geliri ile devletin vergi gelirini garanti altına alınmasıdır.²¹¹

5510 sayılı Kanunun Asgari İşçilik Uygulaması ve Uzlaşma başlıklı 85. maddesinin, birinci fıkrasında, işverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu tespit halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları vasıtasıyla tespiti yoluna gidileceği, ikinci fıkrasında ise, kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işlerden ve özel nitelikteki inşaat işlerinden dolayı bu işleri yapan işveren tarafından yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığı hususunun kurumca araştırılacağı, bu araştırma sonucunda yeterli işçiliğin bildirilmemiş olduğunun tespiti halinde, eksik bildirilen işçilik tutarı üzerinden hesaplanan prim tutarı, aynı kanunun 89. maddesi gereği hesaplanacak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte işverenden tahsili yoluna gidileceği belirtilmiştir.

Gerek kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca işin yürütümü için gerekli olan asgari işçiliğin tespitinde gerekse ihaleli işler ve özel bina inşaatlarından dolayı yeterli işçiliğin kuruma bildirilip bildirilmediğinin kurumca araştırılmasında resmi belgelere ihtiyaç duyulmaktadır.²¹² Bu kapsamda olmak üzere Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar asgari işçilik uygulamasıyla ilgili kurumca istenecek bilgi ve belgeleri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermeye mecbur tutulmuşlardır. Belirtilen yükümlülükleri belirtilen sürede yerine getirmeyen kurum ve kuruluşlar hakkında 5510 sayılı

²¹¹ Ersin Umdu, “Hangi İşler İçin Asgari İşçilik İncelemesi Yapılır” **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2010, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/98malicozum/19%20ersin%20umdu.pdf> (13.07.2015), s. 219.

²¹² Bilgili, a.g.e.,s. 351.

Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının f bendi gereği aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

5510 sayılı Kanunun 85. maddesinin dördüncü fıkrasına göre; kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca, kuruma asgarî işçilik tutarının bildirilmediği tespit edilen işyerleri hakkında ayrıca 102. maddenin birinci fıkrasının d bendi ile e bendinin 4 numaralı alt bendi uyarınca idarî para cezası uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı hususa Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 119. maddesinin yedinci fıkrasında da yer verilmiş olup, söz konusu fıkra da “*kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca yapılan incelemede işin yürütümü için gerekli olduğu saptanan asgari işçilik miktarının kuruma bildirilmediğinin veya eksik bildirildiğinin tespiti hâlinde, bildirilmeyen tutar, hangi aylara ait olduğu hususunda bir tespit varsa o aylara; tespit yoksa faaliyette bulunulan son aya mal edilir ve Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının d bendi ile e bendinin 4 numaralı alt bendi de dikkate alınarak gerekli işlem yapılır.*” ifadesine yer verilmiştir. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun uyarınca eksik işçiliğin mal edildiği aylar için iki farklı ceza söz konusudur. Bu cezalar ve tutarları şöyledir:

a) 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının d bendi uyarınca, 5510 sayılı Kanunun 59. maddesi uyarınca kurumun defter ve belge incelemeye yetkili denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları tarafından veya 59. maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlerce düzenlenen raporlara istinaden (yani asgari işçilik incelemelerine istinaden), kuruma bildirilmediği tespit edilen eksik işçilik tutarının mal edildiği her bir ay için, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.

b) 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin birinci fıkrasının e bendinin 4 numaralı alt bendi uyarınca; tutmakla yükümlü bulunulan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak kaydıyla; defter ve belgelerin tümünü verilen süre içinde ibraz etmekle birlikte;

✓ *Kanunî tasdik süresi geçtikten sonra tasdik ettirilmiş olan defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmı geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik hallerinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için aylık asgari ücretin yarısı tutarında,*

✓ *İşçilikle ilgili giderlerin işlenmemiş olduğu tespit edilen defterler, sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkân vermeyecek şekilde usulsüz veya noksan tutulmuş defterler geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik hallerinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için aylık asgari ücretin yarısı tutarında,*

✓ *Herhangi bir ay için sigorta primleri hesabına esas tutulması gereken kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin (sigorta primine esas kazancın ödemeye bağlı olduğu durumlar dahil) o ayın dahil bulunduğu hesap dönemine ait defterlere işlenmemiş olması halinde o aya ait defter kayıtları geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik hallerinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için aylık asgari ücretin yarısı tutarında,*

✓ *Kullanılmaya başlanmadan önce tasdik ettirilmesi zorunlu olduğu halde tasdiksiz tutulmuş olan defterler geçerli sayılmaz ve tutmakla yükümlü bulunulan defter türü dikkate alınarak bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin on iki katı tutarında, diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin altı katı tutarında,*

✓ *Vergi Usul Kanunu gereğince bilanço esasına göre defter tutulması gerekirken işletme hesabı esasına göre tutulmuş defterler geçerli sayılmaz ve aylık asgari ücretin on iki katı tutarında,*

idari para cezası uygulanmaktadır.

3.5 Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının yaptıkları denetimleri engelleme hallerine ilişkin uygulanan idari para cezaları

Türkiye’de kamu kurumlarının faaliyet alanları ile ilgili yapacakları denetim ve teftişler, ilgili kanunlarında yetkilendirilen kamu görevlileri aracılığıyla yapılmaktadır. Kamusal denetimler, kamu idaresinin hukuki ve idari gücü üzerinden

tesis edilmeleri sayesinde özel olarak korunmuştur. Kamu denetim elemanlarının görevlerini yapmalarına mani olmak başka bir ifadeyle denetim ve teftiş faaliyetlerinin engellenmesi kamusal bir suç/ kabahat fiili teşkil etmektedir. Bu fiilin işlenmesi halinde bir yandan idari para cezası gibi idari yaptırımların uygulanması, diğer yandan ise işlenen fiilin ağırlığına ve kapsamına göre ceza hukuku açısından cezai yaptırımların uygulanması söz konusu olabilmektedir.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 114. maddesinde, kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda belirtilen kurum müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenlerinden oluştuğu belirtilmiştir. Sosyal güvenlik mevzuatı yönünden yapılan denetimlerde görevli bulunan kurumun denetim ve kontrol ile görevli memurlarına 5510 sayılı Yasa ile geniş yetkiler tanınmıştır.²¹³ 5510 sayılı Kanunun Kurumun Denetleme ve Kontrol Yetkisi başlıklı 59. maddesinin ikinci fıkrasında, *“kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının görevleri sırasında tespit ettikleri kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir. İşverenler ve sigortalılar ile işyeri sahipleri, tasfiye ve iflâs idaresinin memurları, işle ilgili gerçek ve tüzel kişiler, kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarına bilgi verilmek üzere çağrıldıkları zaman gelmek, gerekli olan defter, belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek, görevlerini yapmak için her türlü kolaylığı sağlamak ve bu yoldaki isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler. Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları görevlerini yaparken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı gösterir ve yardımcı olurlar,”* hükmü yer almaktadır. İşverenler ve sigortalılar ile işle ilgili gerçek ve tüzel kişiler, kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarına bilgi verilmek üzere çağrıldıkları zaman gelmek, gerekli olan defter, belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek, görevlerini yapmak için her türlü kolaylığı

²¹³ Bünyamin Esen, “Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Denetimlerini Engelleme Suçu ve Sonuçları” **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2013, file:///g:/b%3%9ct%3%9cn%20makaleler/sgk%20da%20denet%4%b0m%4%b0%20engellem-e-%20b%3%9cn%4%b0n%20esen.pdf (13.07.2015), s.165.

sağlamak ve bu yoldaki isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler.

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının etkin bir şekilde görev alabilmeleri amacıyla, 5510 sayılı Kanuna, denetimi engelleme ve denetim görevlisine cebir ve şiddet uygulama hali için idari para cezası uygulanması öngörülmüştür. Bu kapsamda, kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarının:

1. 5510 sayılı Kanunun uygulanmasından doğan inceleme ve soruşturma görevlerini yerine getirmeleri sırasında işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişilerin görevlerini yapmasına engel olamayacakları; engel olanlar hakkında eylemleri başka bir suç oluştursa dahi, asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezasının uygulanacağı,

2. Görevlerini yapmasını engellemek amacıyla cebir ve tehdit kullanan işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişilerin işledikleri fiilin daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suçu teşkil etmemesi durumunda Türk Ceza Kanununun 265. maddesinin ikinci fıkrasına göre cezalandırılacağı, bu suçu işleyenler hakkında ayrıca asgari ücretin on katı tutarında idari para cezasının uygulanacağı,

hususları belirtilmiştir.

3.6 TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARININ TEBLİĞİ VE TAHAKKUKU

5510 sayılı Kanunun Sosyal Güvenlikle İlgili Düzenlemeler ve Bildirimler başlıklı 99. maddesinde, sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri ile ilgili yapılacak her türlü kanunî düzenlemelerin bu Kanunda yapılacağı, bu Kanun gereğince yapılacak bildirimler hakkında, 11.02.1959 tarih ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin beşinci fıkrasında, idarî para cezalarının ilgiliye tebliğiyle ile tahakkuk edeceği, idari para cezası tutarının tebliğ

tarihinden itibaren on beş gün içinde kuruma ya da kurumun ilgili hesaplarına yatırılacağı veya aynı süre içinde kuruma itiraz edilebileceği, itirazın takibi durduracağı belirtilmiştir.

Kurumca itirazı reddedilenlerin, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilecekleri, bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezasının kesinleşeceği belirtilmiştir.

3.7 TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARINA KARŞI KURUMA İTİRAZ

İdari para cezalarına karşı kuruma itiraz yolu 5510 sayılı Kanununun 102. maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir. Söz konusu fıkra, “*İdarî para cezaları ilgiliye tebliğ ile tahakkuk eder. Tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde kuruma ya da kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre içinde kuruma itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezası kesinleşir*” hükmü yer almaktadır.

Sosyal sigorta işlemleri yönetmeliğinin 114. maddesinde, ünite amiri veya görevlendireceği yardımcısı, ilgili şef, dosya memuru ve varsa avukattan oluşan idari para cezaları itiraz komisyonuna işverenin, idari para cezasının tebliğinden itibaren on beş gün içinde dilekçe vermek veya bu dilekçeyi iadeli taahhütlü olarak göndermek suretiyle itiraz edebileceği, itirazın kurum işlemlerini durduracağı, itirazın ilgili komisyon tarafından incelenerek en geç otuz gün içinde karara bağlanarak işverene bilgi verileceği belirtilmiştir.²¹⁴

İdari para cezası itiraz komisyonu, işverenin yaptığı itiraz dilekçesinde maddi hata talebinde bulunup bulunmadığına bakmaksızın uygulanan idari para cezasında maddi hata unsurunun bulunup bulunmadığını resen gözetmek durumundadır. İdari

²¹⁴ İdari Para Cezaları Standardı Kitapçığı, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2014, s. 4.

para cezası komisyonu ilgililerin beyanına başvurmak ve konu ile ilgili sunulan bilgi ve belgeleri inceleme yetkisine sahiptir. Komisyon tarafından alınacak karar hakkında ilgiliye yazılı olarak bilgi verilmektedir.

3.8 TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARINA KARŞI YARGI YOLU

İdari para cezalarına ilişkin işveren ve kurum arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların idari aşamada itiraz yoluyla çözülememesi halinde yargı yoluna başvurulması kaçınılmazdır. İtirazı kurum tarafından reddedilenlerin otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine dava açması gerekmektedir. Tebliğ edilen idari para cezalarına karşı, kuruma itiraz edilmeksizin doğrudan mahkeme yoluna gidilmesi mümkün değildir. Ancak işverenin itirazına kurumca altmış gün içerisinde cevap verilmediği durumlarda itiraz reddedilmiş sayılarak 60. günün bitimini müteakip yetkili idare mahkemesine dava açılabilir. İşveren dilerse itirazın cevabını bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak bekleme süresi, başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez.²¹⁵

İdare mahkemesince tek hakimle çözümlenmiş olan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklar hakkında muhatap veya kurum tarafından bölge idare mahkemelerine itirazda bulunulabilir. İdare mahkemelerinin verdikleri nihai kararlara karşı itiraz süresi, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gündür. İdare mahkemeleri tarafından verilen nihai kararlar Danıştay’da temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır. İdare mahkemelerinin nihai kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde Danıştay’da temyiz yoluna başvurulabilir.²¹⁶

İdari para cezalarına karşı mahkemeye başvurulması idari para cezasının takip ve tahsilini durdurmaz. İlgili idare mahkemesi, uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararın doğması ve idarenin açıkça hukuka aykırı davrandığının tespiti hallerinde İdari Yargılama Usul Kanununun 27. maddesine göre yürütmenin durdurulması kararını verilebilmektedir.

²¹⁵ Kuruca, a.g.e., s.247.

²¹⁶ Cüneyt Olgaç ve Mehmet Bulut, **Sosyal Güvenlik Uygulamaları İşveren Rehberi**, TİSK Yayınları, Ankara 2012, s. 325.

Tebliğ tarihinden itibaren ödenmeyen idari para cezası tutarları kurum alacağına dönüştüğü için, ilgiliye kurumca gönderilen ödeme emrine karşı yetkili iş mahkemesinde dava açılmaktadır.²¹⁷

3.9 TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARININ TAHSİLİ

5326 sayılı Kabahatler Kanununda idari para cezalarının ödeme süresi ile ilgili olarak herhangi bir hükme yer verilmemiştir. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun Ödeme Zamanı ve Önce Ödeme başlıklı 37. maddesinde, “*Amme alacakları hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödenir. Hususi zamanlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları Maliye Bakanlığı’nca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür.*

Amme borçlusu isterse borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir” hükmü yer almaktadır. Özel kanunlarda yukarıda belirtilen bir aylık süreden farklı olarak başka bir sürenin belirtilmiş olması halinde 6183 sayılı Kanun’daki bir aylık süre dikkate alınmaz.

5510 sayılı Kanuna istinaden uygulanan idari para cezaları tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde kuruma ya da kurumun ilgili banka hesabına yatırılması zorunludur. Tebliğden sonra on beş gün içinde ödenmeyen idari para cezaları 5510 sayılı Kanunun 89. maddesi hükmüne istinaden gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir.

5510 sayılı Kanunun Prim Borçlarına Halef Olma, Gecikme Cezası ve Gecikme Zammı İle İadesi Gereken Primler başlıklı 89. maddesinin ikinci fıkrasında, “*kurumun prim ve diğer alacakları süresi içinde ve tam olarak ödenmezse, ödenmeyen kısmı sürenin bittiği tarihten itibaren ilk üç aylık sürede her bir ay için % 2 oranında gecikme cezası uygulanarak artırılır. Ayrıca, her ay için bulunan tutarlara ödeme süresinin bittiği tarihten başlamak üzere borç ödeninceye kadar her ay için ayrı ayrı Hazine Müsteşarlığınca açıklanacak bir önceki aya ait Türk Lirası*

²¹⁷ Bilgili, a.g.e., s. 398.

cinsinden iskontolu ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi bileşik bazda uygulanarak gecikme zammı hesaplanır. Ancak, ödemenin yapıldığı ay için gecikme zammı günlük hesaplanır. Bakanlar Kurulu, ilk üç ay için uygulanan gecikme cezası oranını iki katına kadar artırmaya veya bu oranı % 1 oranına kadar indirmeye, yeniden kanunî oranına getirmeye ve uygulama tarihini belirlemeye yetkilidir. Dava ve icra takibi açılmış olsa bile, prim ve diğer kurum alacaklarının ödenmemiş kısmı için gecikme cezası ve gecikme zammı tahsil edilir” hükmü yer almaktadır.

Kuruma süresi içerisinde ödenmeyen idari para cezalarının tahsilinde 6183 sayılı Kanunun²¹⁸ 51, 102. ve 106. maddeleri hariç, diğer maddeleri uygulanmaktadır. Kurum, 6183 sayılı Kanunun uygulanmasında Maliye Bakanlığı ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ve mercilerine verilen yetkilere haizdir.

3.10 TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İDARİ PARA CEZALARININ ZAMANAŞIMI

Türkiye’deki sosyal güvenlik uygulamalarında, işveren, sigortalı, kurum ve kuruluşlara yüklenen yükümlülükler önemli tutarlarda idari para cezaları ile yaptırım altına alınmıştır. Bu nedenle idari para cezaları sosyal güvenlik uygulamalarında oldukça sık rastlanılan bir olgudur. Diğer taraftan idari para cezalarının özünde bir ceza olmasından dolayı, zamanaşımı da dahil gerek idare gerekse yargı uygulamalarında, ceza hukukunun evrensel ilkeleri göz önünde bulundurulmaktadır. Türkiye’deki sosyal güvenlik alanındaki idari para cezalarının tabi olduğu zamanaşımı süreleri, fiilin işlendiği dönemde yürürlükte bulunan kanun hükmü esas alınmaktadır. Geçmişten günümüze idari para cezalarındaki zamanaşımı uygulaması ile ilgili yapılan yasal değişiklikler aşağıda gösterilmiştir:²¹⁹

✓ 12.05.1993 tarihi öncesinde konuyla ilgili herhangi bir yasal düzenlemenin bulunmamaktadır.

²¹⁸ 28.07.1953 tarih ve 8469 sayılı Resmi Gazete.

²¹⁹ Diken, a.g.e., s. 315.

✓ 12.05.1993 tarih ve 3910 sayılı Kanunla 506 sayılı Kanuna eklenen bir madde ile, idari para cezalarında tahakkuk ve tahsil zamanaşımı süreleri 10 yıl olarak düzenlenmiştir.

✓ 06.08.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanunla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun idari para cezalarına ilişkin 140. maddesi değiştirilerek, fiilin işlendiği tarihten 5 yıl içinde tebliğ edilmeyen idari para cezalarının zamanaşımına uğrayacağı hüküm altına alınmıştır.

✓ 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile idari para cezaları 10 yıllık zamanaşımı süresine tabi olduğu ve zamanaşımı süresinin fiilin işlendiği tarihten itibaren başlayacağı belirtilmiştir.

İdari para cezalarında, borcun tahakkuku ve tahsili olmak üzere iki tür zamanaşımı uygulaması mevcuttur.²²⁰

3.10.1 İdari Para Cezalarında Tahakkuk Zamanaşımı

İdari para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk ettiğinden, idari para cezasına konu fiilin tahakkuk zamanaşımına girip girmediği hususu, fiilin işlendiği tarihte geçerli olan kanun hükümlerindeki zamanaşımı süresi dikkate alınarak belirlenmektedir. Dolayısıyla, idari para cezalarının tebliğe çıkartılmasından önce tahakkuk zamanaşımına girip girmediği hususu, fiilin işlendiği tarihten cezanın tebliğe çıkartılacağı tarihe kadar ilgili Kanunda öngörülen sürenin geçip geçmediğine bakılarak, kurum tarafından resen araştırılmaktadır.

Tebliğe çıkartılacağı tarihte zamanaşımına girmiş olduğu anlaşılan idari para cezaları tebliğe çıkartılmayacağı gibi, tebliğe çıkartıldığı tarihte zamanaşımına girmemiş olmakla birlikte tebliğ edildiği tarih itibariyle zamanaşımına girmiş olan idari para cezaları da ilgili sosyal güvenlik il müdürlüğü/sosyal güvenlik merkezi tarafından İdari Para Cezaları İtiraz Komisyonu kararı ile iptal edilmektedir.

²²⁰ 2012/27 Nolu Genelge, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2012, s. 9.

5510 sayılı Kanununun 102. maddesinin yedinci fıkrasında, “*İdari para cezaları on yıllık zamanaşımı süresine tabidir. Zamanaşımı süresi, fiilin işlendiği tarihten itibaren başlar*”, hükmü yer almaktadır. Buna göre, 5510 sayılı Kanunda öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak olan idari para cezalarının, en geç fiilin işlendiği tarihten itibaren on yıl içinde tebliğ edilmesi gerekmektedir.

3.10.2 İdari Para Cezalarında Tahsil Zamanaşımı

İdari para cezalarının tahsilinde dikkate alınacak zamanaşımı süresi, belgenin, işverenlerce kendiliğinden verilip verilmediği veya mahkeme kararlarına/denetim ve kontrolle görevli memurlarca yapılan tespitlere/kamu kurum ve kuruluşlarından alınan yazılara istinaden işverenlerce veya kurumca re’sen düzenlenip düzenlenmediği üzerinde durulmaksızın, tebliğ edilen idari para cezasının yasal ödeme süresinin son gününde geçerli olan kanun hükümlerine göre tespit edilecektir.

5510 sayılı Kanununun 102. maddesinin dördüncü fıkrasında “*idari para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde ödenmesi gerekmektedir.*”, hükmü ile aynı kanunun Devir, Temlik, Haciz ve Kurum Alacaklarında Zamanaşımı başlıklı 93. maddesinin ikinci fıkrasında, “*kurumun prim ve diğer alacakları ödeme süresinin dolduğu tarihi takip eden takvim yılı başından başlayarak on yıllık zamanaşımına tâbidir. Kurumun prim ve diğer alacakları; mahkeme kararı sonucunda doğmuş ise mahkeme kararının kesinleşme tarihinden, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yapılan tespitlerden doğmuş ise rapor tarihinden, kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatı gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelerden doğmuş ise bu soruşturma, denetim ve inceleme sonuçlarının kuruma intikal ettiği tarihten veya bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulmuş kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden doğmuş ise bilgi ve belgenin kuruma intikal ettiği tarihten itibaren, zamanaşımı on yıl olarak uygulanır. Bu alacaklar için 89. madde gereğince hesaplanacak gecikme cezası ve gecikme zammı, 88. maddede belirtilen ödeme süresinin son gününü takip eden günden itibaren uygulanır.*” Hükmü gereğince idari

para cezalarında tahsil zaman aşımı, ödeme süresinin dolduğu on beşinci günü takip eden takvim yılı başından itibaren on yıl olarak dikkate alınacaktır.

3.10.3 Ölüm Halinde İdari Para Cezaları Hakkında Yapılacak İşlemler

6183 sayılı Kanunda idari para cezalarının amme borçlusunun ölümü halinde terkin edilip edilmeyeceği hususunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 38. maddesinin altıncı fıkrasında "ceza sorumluluğu şahsidir." hükmü yer almaktadır. Anayasanın bu hükmü ile şahısların işledikleri idari veya adli suçlara istinaden gerek adli, gerekse idari merciler tarafından verilen cezaların yalnızca o kişiye yönelik olarak infaz edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun; Ceza Sorumluluğunun Şahsiliği başlıklı 20. maddesinin birinci fıkrasında, *Ceza sorumluluğu şahsîdir. Kimse başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamaz.* Hükmü ile Sanığın veya Hükümlünün Ölümü başlıklı 64. maddesinin ikinci fıkrasındaki, *"Hükümlünün ölümü, hapis ve henüz infaz edilmemiş adli para cezalarını ortadan kaldırır. Ancak, müsadereye ve yargılama giderlerine ilişkin olup ölümden önce kesinleşmiş bulunan hüküm, infaz olunur."* hükmü yer almaktadır.

Ayrıca mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 96. maddesinde de 5237 sayılı Kanunun 64. maddesine paralel hüküm yer almakta idi. Bu itibarla, Anayasanın 38. maddesi hükmü ile mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda yer verilen hükümler karşısında, cezaya muhatap kişinin ölümü halinde mahkemeler tarafından verilen adli para cezalarının tahsilinden vazgeçilmesi gerekmektedir. Ancak, yargılama giderlerine ilişkin olup ölümden önce kesinleşmiş olan mahkeme kararlarının infazı gerektiğinden, bu tutarlar gerek terekeden gerekse mirasçılardan tahsil edilecektir.

İdari para cezalarının düzenlendiği özel kanunlarda, cezaya muhatap olan kişilerin ölümü halinde, idari para cezalarının mirası reddetmemiş mirasçılardan takip edilip edilmeyeceği yönünde ayrıca bir hüküm bulunmaması nedeniyle, Anayasanın 38. maddesinde yer verilen "Cezaların Şahsiliği" ilkesi ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 20. maddesi gereğince, bu idari para cezalarının tahsilinden vazgeçilmesi icap etmektedir. Bu bağlamda, 5510 sayılı Kanun uyarınca uygulanan

idari para cezasının borçlusu olan gerçek kişi işverenin ölümü halinde, bu amme alacağının mirası reddetmemiş mirasçılardan takip edilip edilmeyeceği yönünde bir düzenleme bulunmadığından, kendisine idari para cezası uygulanan amme borçlusunun ölümü halinde, bu alacağın tahsilinden vazgeçilecektir.

Buna karşın, tüzel kişilere yönelik olarak verilen idari para cezalarının tüzel kişiliğin mal varlığından tahsil edilememiş olması nedeniyle, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takibe alınan ortaklar ve/veya kanuni temsilcilerin ölümü halinde, cezaya tüzel kişiliğin muhatap olması nedeniyle, mirası reddetmemiş mirasçılardan bu alacakların takibine devam edilecektir.

3.10.4 İdari Para Cezalarında Zamanaşımının Kesilmesi

6183 sayılı Kanunun 103. maddesinde, zamanaşımının hangi hallerde kesileceği belirtilmiştir. Kurum alacağı için zamanaşımı işlemeye başladıktan sonra bu maddede sıralanan işlemlerden en az birinin gerçekleşmesi durumunda, zamanaşımının kesilmesinde geçmiş olan süre ortadan kalkar ve kesilmenin rastladığı takvim yılını izleyen takvim yılı başından itibaren yeniden işlemeye başlar.²²¹

6183 sayılı Kanunun zamanaşımının kesilmesi başlıklı 103. maddesinde tahsil zamanaşımını kesen haller şu şekilde sıralanmıştır.

- 1. Ödeme: Ödeme, hususi şekilleri uyarınca yapılmışsa çek tahsil dairesine veya bankaya verildiği, paranın bankaya veya postaneye yatırıldığı, münakale emri üzerine paranın kurum hesabına geçtiği gün yapılmış sayılır ve zamanaşımı da o gün kesilmiş olur. Çek veya münakale emrinin herhangi bir nedenle ödenmemesi durumunda kurumun borçluya rücu hakkı saklıdır. Bu durumda zamanaşımı kesilmez.*
- 2. Haciz uygulanması: Borçlunun menkul ve gayrimenkul malları ile alacak ve haklarına haciz uygulanması zamanaşımını keser.*

²²¹ 2011/053 Nolu Genelge, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara 2011, s. 82.

3. *Cebren tahsil ve takip muameleleri sonucunda yapılan tahsilat: Cebren tahsili düzenleyen 54. madde uyarınca gösterilen teminatın paraya çevrilmesi, kefilin takibi ve borçlunun iflasının istenmesi sonucu elde edilen tahsilat ile borçlunun taşınır ve taşınmaz mallarının satılması sonucu elde edilen paralar zamanaşımını keser.*
4. *Ödeme emri tebliği: Kurum alacağını vadesinde ödemeyenlere, 55. madde uyarınca tebliğ edilen ödeme emri zamanaşımını keser.*
5. *Mal bildirimini, mal edinme ve mal artmalarının bildirilmesi: kurum borçlusunun 59. madde gereğince mal bildiriminde bulunması zamanaşımını kesme nedenidir. Borçlunun malının olup olmaması zamanaşımının kesilmesi bakımından önemli değildir. Zamanaşımının kesilmesi için borçlunun mal bildiriminde bulunması yeterlidir. Ayrıca, 6183 sayılı Kanununun 61. maddesi hükmünce mal edinme ve mal artmalarının, tahsil dairesine bildirilmesi de zamanaşımının kesilmesi için yeterlidir.*
6. *Yukarıdaki sıralarda gösterilen muamelelerden herhangi birinin kefile veya yabancı şahıs ve kurumların mümessillerine tatbiki veya bunlar tarafından yapılması: Zamanaşımının kesilmesi yönünden yukarıda sayılan beş işlemten herhangi birinin bu kişilere de yapılmış olması da zaman aşımını keser.*
7. *İhtilaflı amme alacaklarında yargı organlarınca bozma kararı verilmesi: Uyuşmazlık durumunda yargı organlarınca verilen bozma kararı zamanaşımını kesen nedenler arasındadır.*
8. *Alacağın teminata bağlanması: Alacağın kanunda öngörüldüğü şekilde herhangi bir teminata bağlanması zamanaşımını kesme nedenleri arasındadır.*
9. *Yargı organlarınca yürütmenin durdurulması kararı verilmesi: Yargı organlarınca yürütmenin durdurulması kararının verilmesi zamanaşımını keser.*
10. *İki kamu idaresi arasında mevcut bir borç için alacaklı amme idaresince, borçlu amme idaresine borcun ödenmesi için yazı ile başvurulması: Amme idareleri arasında mevcut bir borç için alacaklı amme idaresince borçlu idareye yazı ile*

başvurularak alacağını istemesi zamanaşımını keser. Borçlu amme idaresine yazı ile başvurulması idarece tebellüğ edilmesi manasına gelmektedir.

- 11.** *Amme alacağının özel kanunlara göre ödenmek üzere müracaatta bulunulması ve/veya ödeme planına bağlanması: Alacağın özel kanunlara göre ödenmesi için müracaatta bulunulması ve/veya ödeme planına bağlanması da tahsil zamanaşımını keser.*

3.10.5 İdari Para Cezalarında Zamanaşımının Durması (İşlememesi)

6183 sayılı Kanunun 104. maddesinde zamanaşımının işlememesi hali düzenlenmiştir. Buna göre:

- 1. Borçlunun yabancı bir memlekette bulunması,*
- 2. Hileli iflas,*
- 3. Terekesinin tasfiye edilmesi gibi hakkında icra takibi yapılmasına imkân bulunmayan hallerde,*

Tahsil zamanaşımı işlemmez. Sıralanan sebepler ortadan kalktıktan sonra, duran zamanaşımı kaldığı yerden işlemeye devam eder.

Diğer taraftan, 5510 sayılı Kanunun 91. maddesinin dördüncü fıkrasında, “*Prim borcunun ertelendiği sürede zamanaşımı işlemmez ve ertelenen kısmına gecikme cezası ve gecikme zammı uygulanmaz.*” hükmü yer almıştır. Bu durumda, prim borçlarının 5510 sayılı Kanunun 91. maddesine istinaden afet nedeniyle ertelenmesine karar verilmesi halinde, borçlu hakkında takip yapılamayacağından dolayı, bu süreler içinde de zamanaşımı işlemeyecektir.

Zamanaşımı süresinin kesilmesi halinde, süre yeniden tayin edilmekte; buna karşın, zamanaşımı süresinin durması ya da prim borcunun ertelenmesi halinde yeni bir süre tayin edilmeyip, zamanaşımı süresinin durduğu tarih ile işlemeye devam ettiği tarih arasındaki süre, zamanaşımı süresinin hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır.

3.11 İDARİ PARA CEZALARINDA İNDİRİM UYGULAMASI

5510 sayılı Kanunda sosyal güvenlik uygulamalarına yönelik müeyyideler, 102. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Söz konusu idari para cezaları ile ilgili olarak iyi niyetli işverenlerin korunması ve söz konusu para cezalarının tahsilâtının daha çabuk yapılması için kanunda iki tip indirim öngörülmüştür. Bu indirimler pişmanlık ve peşin ödeme indirimi uygulamalarıdır.²²²

3.11.1 Pişmanlık İndirimi Uygulaması

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin ikinci fıkrasında, “*Mahkeme kararına, kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca yapılan tespitler veya diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelere ya da kamu idarelerinden alınan belgelere istinaden düzenlenenler hariç olmak üzere, bildirgenin veya belgenin yasal süresi geçtikten sonra ilgililerce kendiliğinden 30 gün içinde verilmesi ve söz konusu cezaların ilgililerce, yapılacak tebligat tarihini takip eden günden itibaren 15 gün içinde ödenmesi halinde, bu maddenin birinci fıkrasının (a), (b), (g), (h) ve (j) bentlerinde öngörülen cezalar dörtte bir oranına karşılık gelen tutar üzerinden uygulanır.* hükümü yer almaktadır.

Anılan kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere;

- ✓ *Yasal süresi geçtiği halde işveren tarafından kendiliğinden verilen sigortalı işe giriş bildirgesi, işten ayrılış bildirgesi ve işyeri bildirgesinin yasal süresi içinde bildirilmemesi/verilmemesi,*
- ✓ *Kamu idarelerince, vazife malullüğüne sebep olan olayın yasal süresi içinde bildirilmemesi,*
- ✓ *Kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar ve kanunla kurulan kurum ve kuruluşlarca, ihale yolu ile yaptırılan işleri üstlenenlerin ve bunların adreslerinin yasal süresi içinde kuruma bildirilmemesi,*

²²² Umdü, a.g.e., s. 293.

- ✓ *Kamu idareleri ile bankalarca, sigortasız olduğu tespit edilen kişilerin yasal süresi içinde kuruma bildirilmemesinden,*
- ✓ *Ticaret sicil memurluklarınca, Şirket kuruluşu aşamasında, çalıştıracağı sigortalı sayısını ve bunların işe başlama tarihini bildiren işverenlere ilişkin bildirimlerin yasal süresi içinde bildirilmemesi,*
- ✓ *Valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel hukuk tüzel kişilerinca, yapı ruhsatı veya ruhsat niteliği taşıyan işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler ile varsa bunların verilmesine esas olan istihdama ilişkin bilgilerin yasal süresi içinde bildirilmemesi,*

durumlarında pişmanlık uygulamasından faydalanılmaktadır.

Anılan kanun bendinde belirtilen belge/veya bildirimlerin belirlenen süre ve şekilde kuruma verilmesi halinde uygulanan idari para cezasının dörtte bir oranına karşılık gelen tutarları üzerinden idari para cezası uygulanmaktadır. İşverenlerin belirtilen indirim uygulamasından faydalanabilmeleri için cezaya konu olan bilgi ve belgelerin yasal verilme süresinin sona erdiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde kuruma verilmiş olması ve bu işlemten dolayı tebliğ edilen idari para cezası tutarının en geç tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içerisinde kuruma ödenmiş olması gerekmektedir.

3.11.2 Peşin Ödeme İndirimi Uygulaması

5510 sayılı Kanununun 102. maddesinin beşinci fıkrasında, “*İdarî para cezalarının, kuruma itiraz edilmeden veya yargı yoluna başvurulmadan önce tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde peşin ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme idari para cezasına karşı yargı yoluna başvurma hakkını etkilemez*” hükmü yer almaktadır.

Anılan kanun maddesinde, idari para cezalarının tahsili için özel bir indirim türü düzenlenmiştir. Uygulamada peşin ödeme indirimi olarak bilinen bu özel indirim türüne göre, kurum tarafından 5510 sayılı Kanun uyarınca uygulanan idari para cezalarının itiraz olmaksızın ve yargı yoluna başvurulmadan ödenmesi halinde

cezanın parasal tutarının dörtte biri oranında indirim uygulanarak kalan dörtte üçlük kısmı tahsil edilmektedir.²²³

5510 sayılı Kanununun 102. maddesinin beşinci fıkrasının son cümlesinde yer alan “*Ancak kurumca veya mahkemece kurumun lehine karar verilmesi halinde, daha önce tahsil edilmemiş olan dörtte birlik ceza tutarı, 89. maddenin ikinci fıkrası hükmü de dikkate alınarak tahsil edilir.*” hükmü Anayasa Mahkemesince 2013 yılında verilen karar²²⁴ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Anayasa mahkemesince verilen bu karar gereğince işverenlerin tebliğ tarihinden itibaren on beş günlük süre içinde ödemiş oldukları idari para cezalarında kurum tarafından uygulanan dörtte birlik indirim tutarının mahkemenin kurum lehine sonuçlanıp sonuçlanmadığına bakılmaksızın işverenden tahsili yoluna gidilmesi uygulamasına son verilmiştir.

Ayrıca 5510 sayılı Kanununun 102. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen indirim uygulamasından dolayı işverene uygulanacak dörtte bir tutarındaki idari para cezasının kuruma itiraz edilmeden veya yargı yoluna başvurulmadan, tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde peşin ödenmesi halinde, uygulanan dört bir tutarın dörtte üçlük kısmının tahsili yoluna gidilmektedir.

3.12 SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNDA UZLAŞMA UYGULAMASI

5510 sayılı Kanununun asgari işçilik ve uzlaşma başlıklı 85. maddesinin birinci fıkrasında, “*kurumun denetim ve kontrole görevli memurları tarafından devamlı mahiyetteki işyerlerinde yapılan asgari işçilik incelemesi sonucunda tespiti yapılan ve sigortalılara mal edilemeyen fark sigorta primine esas kazanç matrahı üzerinden gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte hesaplanacak sigorta primi ve buna bağlı uygulanacak idari para cezalarında, konuya ilişkin raporun kurumun ilgili birimine gönderilmesinden önce işverenle uzlaşma yapılabilir. Uzlaşmaya varılması halinde, bu durum tutanakla tespit edilir. Uzlaşılan tutarlar kesin olup, uzlaşma konusu yapılan tutarlar hakkında işverence dava açılmaz ve hiçbir mercie şikayet*

²²³ Bünyamin Esen, “Anayasa Mahkemesi Kararından Sonra SGK İdari Para Cezası Uygulamalarında Peşin Ödem İndiriminin Uygulanması” **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 2014, <http://archive.ismmmo.org.tr> (04.08.2014) s.165.

²²⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 28/11/2013 tarihli ve E.: 2013/40, K.: 2013/139 sayılı Kararı.

ve itirazda bulunulamaz. Uzlaşılan prim ve idari para cezaları, uzlaşma tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde ödenir. İşveren, uzlaşılan idari para cezası tutarı için ayrıca peşin ödeme indiriminden yararlandırılmaz. Uzlaşılan tutarların, bu sürede tam olarak ödenmemesi halinde uzlaşma bozulur ve uzlaşılan tutarlar kazanılmış hak teşkil etmez. Uzlaşmanın temin edilememiş veya uzlaşma müzakeresinde uzlaşmaya varılamamış olması veya uzlaşmanın bozulması hallerinde işveren, bu konuya ilişkin daha sonra uzlaşma talep edemez.” Hükümü yer almaktadır.

Uzlaşma uygulaması, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca devamlı ve mevsimlik işyerleri için yapılan asgari işçilik incelemeleri ile sınırlandırılmıştır. Yine sigortalılar ile ilişkilendirilen hizmetler ya da ihaleli işler ve özel bina inşaatları için yapılan asgari işçilik incelemelerinde uzlaşma yoluna gidilmemektedir. Uzlaşma sadece sigorta primini ve idari para cezasını kapsamaktadır.

Bir işin yapılabilmesi için gerekli sigortalı sayısı ile ödenecek olan en az işçiliğin önceden öngörülebileceği esasına dayandığı için dolaylı yoldan kayıt dışı istihdamı önleyen asgari işçilik uygulaması son yıllarda tartışılan sosyal güvenlik uygulamalarından biri olmuştur. Asgari işçilik uygulamasında hedeflenen amaç, işyerinin disiplin altına alınarak çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması, Devletin vergi, kurumun ise prim gelirinin güvence altına alınmasıdır. İşveren ve sigortalılardaki sosyal güvenlik bilincinin yeterince gelişmemiş olması ve kayıt dışı istihdamın halen çok yüksek seviyelerde bulunması, asgari işçilik uygulamasını zorunlu kıldığı gibi kapsamının da yasalarla sürekli genişletilmesine neden olmaktadır.²²⁵

Vergi hukukundaki uzlaşmanın amacı ihtilafların mahkemeye intikal ettirilmeden taraflarca çözüme kavuşturulması iken sosyal güvenlik hukukunda uzlaşma, asgari işçilik incelemesinin var olan gerçek durumundan ziyade belgeye

²²⁵ Murat Özdamar ve Erden Çakar, “5510 Sayılı Kanunda Düzenlenen Uzlaşma Kurumunun Vergi Hukuku Eksenli Değerlendirilmesi” **İSMM Mali Çözüm Dergisi**, 2009, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/91malicozum/24%20murat%20ozdamar.pdf> (13.07.2015), s. 281.

dayalı görünür durumu yansıtması niteliği nedeniyle, uzlaşılacak tutarlarda belirlenen oranın % 25 gibi düşük bir oranda tutulmasının da etkisiyle işverenlerin mahkemeye başvurma eğilimlerini azaltma fonksiyonuna hizmet etmekten uzaktır. Asgari işçiliğin bu niteliğinin aynı zamanda tahakkukun bilinmezliğine yol açacağı da dikkate alındığında, sosyal güvenlik hukukundaki uzlaşmanın, vergi hukukundaki uzlaşma kurumu gibi benimsenmeyeceği belirgin olarak ortaya çıkmaktadır.²²⁶

3.13 İDARİ PARA CEZALARININ TECİL VE TAKSİTLENDİRİLMESİ

5510 sayılı Kanunun Primlerin Ödenmesi başlıklı 88. maddesinde, kurumun süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanunun 51. 102. ve 106. maddeleri hariç, diğer maddelerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Ayrıca kurumun 6183 sayılı Kanunun uygulanmasında Maliye Bakanlığı ile diğer kamu kurum ve kuruluşları ve mercilere verilen yetkileri kullanmaya haiz olduğu, kurumun 6183 sayılı Kanun kapsamında takip edilen prim ve diğer alacakları amme alacağı niteliğinde olan imtiyazlı alacak olduğu, kurumun taraf olduğu her türlü dava ve icra takiplerinin kısmen veya tamamen aleyhe neticelenmesi halinde 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nda yazılı tazminat ve cezaların kurum hakkında uygulanmayacağı belirtilmiştir.

6183 sayılı Kanunun 48. maddesinde, “*Amme borcunun vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczolunmuş malların paraya çevrilmesi amme borçlusunu çok zor duruma düşürecekse, borçlu tarafından yazı ile istenmiş ve teminat gösterilmiş olmak şartıyla, alacaklı amme idaresince veya yetkili kılacağı makamlarca; amme alacağı 36 ayı geçmemek üzere ve faiz alınarak tecil olunabilir.* Hükmü yer almaktadır.

²²⁶ Özdamar ve Çakar, **5510 Sayılı Kanunda Düzenlenen Uzlaşma Kurumunun Vergi Hukuku Eksenli Değerlendirilmesi**, s. 282.

6183 sayılı Kanunun yukarıda belirtilen maddesi gereğince tecil ve taksitlendirme işleminin yapılabilmesi için, borçlunun “çok zor durum” halinin tespiti gerekmektedir. Bu tespit için;

“Kasa+Banka+Kısa Vadeli Alacaklar / Kısa Vadeli Borçlar”

Formülü kullanılmaktadır. Bu formül sonucu bulunacak oranın “2” ve altında olması halinde, bu durum borçlu açısından “çok zor durum” hali olarak kabul edilecektir.

Rasyonun:

- a) “1,5” ve altında olması durumunda tecil ve taksitlendirme işleminin azami 36 aya kadar,
- b) “1,51” ila “2,00” aralığında olması halinde tecil ve taksitlendirme işleminin azami 30 aya kadar,

Eşit taksitler halinde ödenmesini sağlayacak şekilde söz konusu borçlar idarece ödeme planına bağlanabilecektir. Yukarıdaki formüle göre yapılacak hesaplama sonucu bulunacak rasyonun “2,01” ve üzerinde olması halinde ise, borçluların tecil ve taksitlendirme talepleri reddedilecektir. Belirtilen süreler azami tecil ve taksitlendirme süreleri olup, tecil ve taksitlendirmeye yetkili makamlarca daha az süreli tecil ve taksitlendirme yapılabilecektir.²²⁷

Tecil talebinin kurum tarafından kabul edilmesi ve mükelleflerin tecil koşullarına uymaları halinde kurum tarafından cebri icra işlemleri yapılmayıp, başlatılan icra takip işlemleri durdurulmaktadır.

²²⁷ SGK 21.06.2011 tarih ve İcra takip haciz ve satış işlemleri konulu 2011/053 Genelgesi.

SONUÇ

5502 sayılı Kanunla Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde önemli bir reform gerçekleştirilmiştir. Yapılan reform ile nüfusun tamamına yönelik eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu bağlamda, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiş, ancak 5510 sayılı Kanununun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın çıkarılması gibi nedenlerle söz konusu Kanun bütün maddeleriyle 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir.

5510 sayılı Kanunun gerek Anayasa Mahkemesi kararları neticesinde gerekse yasama organı tarafından çok sık değişikliğe uğraması, işverenlerin ve kamu kurumlarının sosyal güvenlik ile ilgili yükümlülüklerini belirleyen mevzuat uygulamalarının kanun, yönetmelik, tebliğ ve genelge şeklinde çeşitlilik göstermesi, çıkarılan bu mevzuat uygulamalarının işveren ve kamu kurumları tarafından yeterince takip edilmesini güçleştirmektedir. Bu durum idari para cezalarına konu fiillerin işverenler tarafından yeterince bilinmesine engel teşkil etmekte ve işverenlerin gereksiz yere idari para cezaları ile karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır.

İşverenlerin bildirimlere ilişkin yükümlülüklerini yasal süresi içerisinde ve usulüne uygun bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak amacıyla kurum tarafından uygulanan idari para cezalarının belirlenen amaca hizmet edip etmediğinin belirlenebilmesi için idari para cezası uygulanan işyerlerinin idari para cezasına konu

olan fiilleri hangi sebeplerden dolayı işlediklerinin kurum tarafından araştırılması idari para cezalarının amacına uygun bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını ortaya koymasını sağlayacaktır.

İdari para cezalarına ilişkin tebliğ, tahakkuk, zamanaşımı ve ilgililer hakkında yapılacak suç duyurularının yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle belirlenmesi “suç ve cezaların kanuniliği” ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle 5510 sayılı Kanuna dayalı olarak çıkarılan yönetmelik, tebliğ ve genelgelerin tek bir kanun altında toplanması yerinde olacaktır.

5510 sayılı Kanun ve bu kanuna dayalı olarak çıkarılan yönetmelik, tebliğ ve genelge gibi ikincil mevzuatlarda yer alan idari para cezaları ile ilgili hükümlerin muhatapları tarafından iyi anlaşılması ve içselleştirilmesi sosyal güvenlik sisteminin tesisinde büyük öneme sahiptir. Türkiye’de sosyal güvenlik mevzuatının birincil kaynağı olan 5510 sayılı Kanun, dili itibarıyla anlaşılması zor bir kanundur. Konu ile ilgili yapılan bir anket çalışmasında “Ülkemizdeki sosyal güvenlik mevzuatının dili açık ve anlaşılırdır.” İfadesine kurumun 470 denetim elemanının % 37,9’u kesinlikle katılmıyorum, % 45,3’ü katılmıyorum, % 6,8’i kararsızım yanıtlarını vermiştir. Ankete katılan denetim elemanlarının sadece % 10’u sosyal güvenlik mevzuatının anlaşılabilir olduğunu ifade etmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin tesisine yönelik uygulanan idari para cezalarının amaca en uygun bir şekilde hizmet edebilmesi için sosyal güvenlik mevzuatında idari para cezaları ile ilgili hükümlerin anlaşılır hale getirilmesi gerekmektedir.

İşyerinde kayıt dışı çalıştırılan sigortalılara ilişkin sigortalı işe giriş bildirgesi, sigortalı işten ayrılış bildirgesi ve aylık prim ve hizmet bildirelerine uygulanan idari para cezalarının işletmenin tabi olduğu sınıf veya ticari hacmi dikkate alınmadan eşit bir şekilde uygulanması adalet duygusunu zedelemektedir. Yasal süresi içerisinde kuruma verilmeyen işyeri bildirgesi ile işyeri kayıt ve belgelerine uygulanan idari para cezalarında uygulanan sisteme benzer bir uygulamanın kurum tarafından uygulanan diğer idari para cezalarına da uygulanması yerinde olacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin tek çatı altında birleştirildiği tarihten günümüze ortalama her üç yılda bir prim ve idari para cezalarını yapılandıran yasal

düzenlemeler çıkarılmıştır. Bu yasal düzenlemelerin sık aralıklarla çıkarılması, idari para cezalarının caydırıcılığını ve tahsilini olumsuz yönde etkilemektedir.

Diğer kamu kurumlarının denetim elemanlarının kendi mevzuatlarıyla ilgili yaptıkları incelemeler sırasında sosyal güvenlikle ilgili mevzuata aykırı bir durumun tespit edilmesi halinde bu tespit kuruma bildirimini sağlanması için kurum tarafından yönetmelik çıkarılmıştır. Bu husus Başbakanlık tarafından çıkarılan genelge ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmiştir. Ancak uygulamada diğer kamu kurumlarının denetim elemanları kendi mevzuatları ile ilgili olarak yaptıkları incelemelerde sosyal güvenlikle ilgili tespit ettikleri eksiklikleri belirtememektedirler. Söz konusu denetim elemanlarına kurum tarafından verilecek mevzuat eğitimi ve düzenlenen raporlar hakkında uygulanan idari para cezaları hakkında bu birimlere geri dönüşlerin yapılması idari para cezalarının etkinliğinin artmasında önemli rol oynayacaktır.

Mevcut sosyal güvenlik sisteminde kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik olarak uygulanan teşvik uygulamalarının farklı kanunlar ile düzenlenmesi, uygulanan teşviklerin bir kısmının belli sayıda sigortalı çalıştırılmasını şart koşması bu teşviklerden küçük ölçekteki işverenlerin faydalanmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durum küçük ölçekteki işverenlerin çalışanlarını kayıtdışı istihdam etmelerine veya kanunun aradığı sayıya ulaşmak için sahte sigortalı bildiri yollarına başvurmalarına yol açabilmektedir. Her iki durumda da, işletme yüklü miktarda idari para cezaları ile karşı karşıya kalmaktadır. Mevcut teşvik yasalarının tek bir kanun altında birleştirilerek küçük ölçekli işletmeleri de kapsayacak şekilde düzenlenmesi idari para cezalarına konu olan fiillerin ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır.

Maliye Bakanlığı bünyesinde, vergi denetmenliği, gelirler kontrolörlüğü, maliye müfettişliği ve hesap uzmanlığı kadrolarında görev yapan denetim birimleri adil ve etkili bir denetim sistemi için vergi müfettişliği adı altında birleştirilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde görev yapan iş müfettişliği, Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde görev yapan sosyal güvenlik müfettişliği ve sosyal güvenlik denetmenliği birimleri Maliye Bakanlığındaki sisteme benzer bir

şekilde tek çatı altında birleştirilmesi kurum tarafından uygulanan idari para cezalarının etkinliğini artıracaktır.

Gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşların, kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine göre ilk defa sigortalı çalıştırmaya başlamaları, sigortalı çalıştırılan bir işyerinin, nakli, devredilmesi, başka bir işyeri ile birleşmesi, başka bir işyerine katılımı, gerçek işverenin ölümü veya adi şirketlere yeni ortak alınması durumlarında kuruma işyeri bildirgesi vermeleri zorunludur. Kuruma verilen işyeri bildirgesine istinaden kurum tarafından işyerine yeni bir sicil numarası verilmektedir. Aynı ünite sınırları içerisinde olmasına rağmen işverenin çalıştıracığı sigortalılar için her seferinde yeni bir işyeri sicil numarası verilmesi, uygulanan idari para cezalarının açılan bu dosyalar üzerinden uygulanması, gerek kurumun gerekse işverenin gereksiz bürokratik işlemlerle karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Bunun yerine gerçek kişiler için Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası, tüzel kişiler için ise vergi kimlik numarası esas alınarak Türkiye genelinde açılan tüm dosyalara aynı numaranın verilmesi hem işveren hem de kurum açısından büyük yarar sağlayacaktır.

Kayıtdışı istihdamın azaltılması, buna bağlı olarak işverenlerin kurumca uygulanan idari para cezaları ile karşı karşıya kalmamaları için, kurum ile işverenler arasında köprü görevi üstelenecek bir meslek grubu olarak sosyal güvenlik müşavirliğinin oluşturulması yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Adalet Bakanlığı Uyap Hukuk Sözlüğü, www.sozluk.adalet.gov.tr/, (16.05.2014).
- AKYAZAN, Ahmet Emrah, “Maddi Açıdan İdari İşlemler”, **TBB Dergisi**, Cilt No: 85, 220-240.
- AKYILDIZ, Hüseyin, **Sosyal Güvenlik Reformuyla Ulaştığı Son Şekliyle Sosyal Güvenlik Hukuku**, Alter Yayıncılık, Isparta 2004.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2005. Cilt No 9, 1-27, www.webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/9_8.pdf, (05.06.2014)
- ALPER, Yusuf , “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt No: 1, 7-47.
- ALPER, Yusuf, Seda TEKELİ, **Sosyal Güvenlik**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2011.
- ALPER, Yusuf, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK)**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa 1997.
- Anayasa Mahkemesi 28/11/2013 tarihli ve E.: 2013/40, K.: 2013/139 (**TC Resmi Gazete, Mayıs 2014**)
- Anayasa Mahkemesi, 23.05.2001, 2001/89 (TC Resmi Gazete, Ocak 2002), 541-550.
- ARASLI, Utkan, “İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi”, **Kamu-İş Sendikası Dergisi**, Cilt No: 7, 1-14.
- ASLAN, M. Yasin, “İdari Yaptırımlar”, **TBB Dergisi**, Cilt No: 85, 173-188.
- AYHAN, Abdurrahman “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri” **Sosyal Güvenlik Dergisi**, 2012, Cilt No 1, 41-55.

- Bankalar Ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü İle Kurum Ve Kuruluşlardan Bilgi Ve Belgelerin Alınmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2013.
- Bankalar Ve Kamu İdareleri Tarafından Yapılacak Olan Sigortalılık Kontrolü İle Kurum Ve Kuruluşlardan Alınacak Bilgi Ve Belgelere Dair Tebliğ, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2014.
- BAŞAR, Kadir “Sosyal Güvenlik Sistemlerine Kavramsal Bir Bakış”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, 14, Mart-Nisan 2011 Sayı 2, S. 45
- BAŞESGİOĞLU, Murat “İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul, 03-04.06.2006, 13-16.
- BİLGİLİ, Özkan, **Sosyal Güvenlik Uygulaması**, ASMMMO Yayınları, Ankara 2008,
- BULUT, Mehmet, **Tüm Yönleriyle Reform Sonrası Sosyal Güvenlik Uygulamalarında İdari Para Cezaları İtiraz ve Dava Yolları**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2009.
- CAMKURT, Mehmet Zülfi “ 5510 Sayılı Kanunda İşverenlik ve İşyeri Tescil İşlemleri”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No: 92, 227-240.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yaptırımlar**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara 2006
- ÇEKEN, Hüseyin, “İdari İşlem ve İdari Eylem”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Cilt No: 16, [www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=21,\(24.09.2014\)](http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=21,(24.09.2014)).
- ÇOLAK, Haluk ve Uğurtan ALTUN “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, **TBB Dergisi**, Cilt No: 69, s.241-338
- DEMİR, Murteza, **İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002.
- DEMİR, Müslim ve Tülin CANBAY, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manise İli Örneği)”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2013, Cilt No 11, 451-467, www.sbe.cbu.edu.tr/2013-3/28demircanbay.pdf, (05.07.2014).
- DEMİRKOL, Selami “İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu”, **Sayıştay Dergisi**, 2001. Cilt No: 40, 1-17, [hwww.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der40m5.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der40m5.pdf), (24.09.2014).
- DİKEN, Mehmet Emre, “Sosyal Güvenlik Hukukunda Prim ve İdari Para Cezalarına İlişkin Zamanaşımı Uygulamaları”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No 113, 309-322.

- DİLİK, Sait, **Sosyal Güvenlik**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1992.
- DİLİK, Sait, “Sosyal Güvenliğin Tarihi Gelişimi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, **1988**, **Cilt** **No** 43, www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/451/5084.pdf, (14.05.2012).
- DİZDAR, Ercüment N., “Kaza Sebeplendirme Yaklaşımı”, **TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, 2001, www.ttb.org.tr/MSG/dergi/temmuz07/kaza.pdf, (29.06.2014).
- DÜĞER, Sırrı “ İdare Hukuku I Ders Notları”, Yalova Üniversitesi, www.yalova.edu.tr/files/userfiles/83/dare_hukuku_i_o.v.i_1.pdf (24.09.2014).
- DÜNDAR ŞİMŞEK, Meryem, “**Sosyal Güvenlik Kurumunca Uygulanan İdari Para Cezaları**”, (Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Güvenlik Kurum Başkanlığı), Ankara 2009.
- ERDİNÇ, Burcu “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Suçlarla Karşılaştırılması” **Ankara Barosu Dergisi**, 2012, Cilt No:02 , 239-276, www.ankarabarusu.org.tr/site/ankarabarusu/tekmakale/2012-2/10.pdf, (15.05.2014).
- ERİN, Abdullah Mete GÜRBÜZ, “İmar Kanunu, Maden Kanunu ve Diğer Kanunlarda Yer Alan İdari Para Cezalarının, Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu Karşısındaki Hukuki Durumu, İdari Para Cezası Vermeye Yetkili Merciler Tarafından Yapılacak İşlemler ve Cezaların Tahsili”, **İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı İnceleme Raporu**, Ankara 2008.
- EROL, Atanur, “**İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları**”, (Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Edirne 2009.
- Erol Işık, sevgi “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları Ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”, **Kamu-İş Sendikası Dergisi**, Cilt No. 13, s. 37-70.
- Ersin UMDU, “ Hangi İşler İçin Asgari İşçilik İncelemesi Yapılır”, **İSMMM Mali Çözüm**, 2010, 98, s, s. 219.
- ESEN, Bünyamin, “ Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Denetimlerini Engelleme Suçu ve Sonuçları”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No: 119, 191-196.
- ESEN, Bünyamin, “Anayasa Mahkemesi Kararından Sonra SGK İdari Para Cezası Uygulamalarında Peşin Ödem İndiriminin Uygulanması”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No: 114, 161-165
- GEDİK, Doğan ve Ersoy YÜCE, **Bir İdari Yaptırım Türü Olarak Kabahatler Hukukunda Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi**, Legal Kitapevi, İstanbul 2011.

- GEREK, Nüvit ve Fatma KOCABAŞ (Ed.), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir 2013.
- GİRİTLİ, İsmet, Pertev BİLGİN ve Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2008.
- GÖÇMEN, Murat “Ülkemizde İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 2012, Cilt No 12, 137-158, www.kamu-is.org.tr/pdf/1225.pdf, (05.07.2014).
- GÖKBAYRAK, Şenay, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2010, Cilt No 2, 141-162, www.calismatoplum.org/sayi25/gokbayrak.pdf, (29.06.2014).
- GÖKTAŞ, Murat, “Sosyal Güvenlik Hukukunda Müeyyidesi Ağır Bir İşveren Yükümlülüğü: İşe Giriş ve İşten Ayrılış Bildirgesi”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No: 98, 205-216.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara 2006.
- GÜÇLÜ, Yaşar, **İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2010.
- GÜMÜŞ, Erdal, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi; Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, **Siyaset, Ekonomi ve Toplumsal Araştırmalar Vakfı Dergisi**, 2010, 2–23, www.setav.org/Ups/dosya/44645.pdf, (14.05.2012).
- GÜNAL, Hatice, “**İmar Hukuku ve Yerel Yönetimlerin İmar Hukuku Yaptırımları**”, (Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Mersin 2007.
- GÜNDAY, Metin, Turan YILDIRIM, **İdare Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2007.
- GÜNENCAN, Zahit, “Sosyal Sigorta Sisteminde Reesen Hesaplama Yöntemi”, **Çimento İşverenleri Dergisi**, 2001, Cilt No: 15, www.g:/b%3%9ct%3%9cn%20makaleler/asgar%4%b0%20%4%b0%5%9e%3%87%4%b01%4%b0k-%20zah%4%b0t%20g%3%96nencan.pdf, (25.01.2015).
- GÜNEŞ, İsmail ve Soner YAKAR, “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2004, 127-142, www.sosyalbilimler.cukurova.edu.tr/dergi/dosyalar/2004.13.2.156.pdf, (12.06.2012).

- GÜVERCİN, Cemal Hüseyin “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, 2004, Cilt 57, 89-95, www.acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/891/1229.pdf?show, (14.05.2012).
- İcra Takip Haciz Ve Satış İşlemleri Konulu 2011/053 Nolu Genelge, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara, 2011
- İŞOĞLU, T.Polat, **Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Adli Para Cezası**, Turhan Kitapevi, Ankara 2008.
- İşveren Uygulama Tebliği, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara, 2012
- KANTARCI, H.Bülent, “Sosyal devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2003, 75-85, www.sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c6s10/makale/c6s10m5.pdf, (14.05.2012).
- KARAKAŞ, İsa “Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulamasında İhaleli Konusu İşlerde En Az İşçiliğin Matrahı ve Tespiti”, **Sayıştay Dergisi**, 2003, 117-122, www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der49m6.pdf, (22.01.2015).
- KORKUSUZ, Refik, Suat UĞUR, **Yeni Mevzuata Göre Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş**, Karahan Kitabevi, Adana 2009.
- KURUCA, Mustafa “Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No 93, 231-250.
- Kurum Alacaklarının Terkini ve Zamaşımı Konulu 2012/27 Nolu Genelge, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara 2012.
- Milli Eğitim Bakanlığı, “**Muhasebe ve Finansman (Sosyal Güvenlik Ders Modülü)**”, 2013, www.megep.meb.gov.tr/mte_program_modul/moduller_pdf/Sosyal%20G%C3%BCvenlik.pdf (20.01.2015).
- Nami ÇAĞAN ve Diğerleri, “75 Yılda Sosyal Güvenlikte Gelişmeler”, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt No: 1.
- ODYAKMAZ, Zehra, Ümit KAYMAK, İsmail ERCAN, **Anayasa Hukuku İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011.
- OĞURLU, Yücel, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, **A.Ü Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, 143-194.
- OKUR, Ali Rıza, Ali GÜZEL, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 1999.

OLGAÇ, Cüneyt ve Mehmet BULUT, Sosyal Güvenlik Uygulamaları İşveren Rehberi, TISK Yayınları, Ankara 2012.

ÖZBOLAT, Osman “Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinin İşleme Alınması ve Uygulamada Yaşanılan Sorunlar”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No: 108, 207-221.

ÖZBOLAT, Osman, “**Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde İdari Para Cezaları ve İtiraz Yolları**”, (Yüksek Lisans Tezi İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), İstanbul 2011.

ÖZDAMAR, Murat ve Erden ÇAKAR, “5510 Sayılı Kanuna Göre, İşyeri Kayıtlarının İbraz Edilmemesi Veya İbraz Edilen Kayıtların Geçersiz Sayılması Hallerinde Uygulanacak İdari Para Cezaları”, **İSMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No: 98, 311-324.

ÖZDAMAR, Murat ve Erden ÇAKAR, “5510 Sayılı Kanunda Düzenlenen Uzlaşma Kurumunun Vergi Hukuku Eksenli Değerlendirilmesi”, **İSMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No:91,277-284

ÖZDEMİR, Mehmet, “506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda 4958 ve 5073 Sayılı Yasalar İle Yapılan Değişiklikler ve Yeni Getirilen Yükümlülükler”, **Sayıştay Dergisi**, 2003, Cilt No: 50-51, 121-140, www.dergi.sayistay.gov.tr/, (04.06.2014).

SALLAN GÜL, Songül “Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları; İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, 2000, Cilt No 40, 51-66 www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/26/1011/12266.pdf, (14.05.2012).

SGK, “Özet İstatistik Bülteni”, Yayın No:156, Aralık 2014.

SGK, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce>, (29.06.2014)

SGK, İdari Para Cezaları Standardı, Ankara 2014,

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Standardı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara 2013.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, **Sosyal Güvenlik Kurumu**, Ankara, 2010

Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü Sigorta İşleri Ve Primler Dairesi Başkanlığı'nın 16 Nolu Genelgesi, Sigorta İşleri ve Primler Dairesi Başkanlığı İşlemleri, 1988.

Sosyal Sigortalar Kurumu Genelgesi(21.02.1994 tarih ve 16-74 sayılı) Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı(SSK), Ankara 1994.

ŞAKAR, Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, Beta Yayınevi, İstanbul 2011.

- ŞENOCAK, Hasan, “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”, **Sosyal ve Siyaset Konferansları Dergisi**, 2009, 410-468, www.iudergi.com/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/94/89, (09.06.2012).
- TAŞBAŞI, Ekrem, “Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesinin Kuruma Verilmesinde Özellikli Durumlar”, **İSMMM Mali Çözüm**, Cilt No: 93, 275-282.
- TC Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, **Türkiye’de Kamusal Sosyal Yardım Alanların Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü Araştırması**, Ankara 2010.
- TC Resmi Gazete, “4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu”, (08.09.1999).
- TC Resmi Gazete, “5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu”, (20.05.2006).
- TC Resmi Gazete, “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, (16.06.2006).
- TEZEL, A, RESUL KURT, **En Son Tebliğ ve Yönetmelikler Doğrultusunda Sosyal Güvenlik Reformu Yorum ve Açıklaması**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2009.
- TOPÇU, Umut, “İşyeri Kayıt ve Belgelerinin Zayi (Kaybolma) Halinde Yapılacak İşlemler ve İdari Para Cezaları” ,Cilt No: 98, 257-264.
- TOPGÜL, Seda, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda Kadının Durumu”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2012, www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C19S22012/301_319.pdf(30.06.2014).
- TUNCAY, A. Can, Ömer EMEKÇİ, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayınevi, İstanbul 2012.
- TUNCAY, A. Can, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- TÜRKOĞLU, İrfan, “Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik”, **Sakarya Üniversitesi SBE Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt 8, 275-304.
- UĞUR Hüsamettin, “ Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanuna Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması, **TBB Dergisi**, Cilt No:89, 189-219.
- UMDU, Ersin, “ Son Değişikliklere Göre 5510 Sayılı Kanunda İdari Para Cezalarındaki İndirimlerin Uygulaması”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, Cilt No: 112, 293-298

- YALÇINER, Kürşat, “İşsizlik Sigortası ve Finansman Modeli”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**,” 2000, Cilt No 2, 169-184, [www.E:/Belgelerim/Downloads/473-935-1-SM%20\(1\).pdf](http://www.E:/Belgelerim/Downloads/473-935-1-SM%20(1).pdf), (06.07.2014).
- YAVUZ, Yunus Vehbi, **Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşu Olarak Zekât**, Tuğra Yayınları, 1992 İstanbul.
- YAZGAN, Turan, **Sosyal Sigorta**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977.
- YENER, Orhan, **Açıklamalı Emsal Kararlı Hususi Ceza Kanunlarındaki İdari Para Cezaları ve Hususi Cezalar Rehberi**, Yetkin Yayınları, Ankara 1997.
- YILMAZ, Selami, “**İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Suç ve İdari Cezalar**”, (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara 2008.
- ZENGİN, Eyüp Ayhan ŞAHİN ve Salih ÖZCAN, “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 2012, Cilt No19, 133-142, www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C19S22012/133_142.pdf, (05.05.2015).