

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNDA DENETİM USULLERİ VE
UYGULAMA SORUNLARI**

Yüksek Lisans Tezi

HİLAL SÖYLEMEZ

İstanbul, 2019

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNDA DENETİM USULLERİ VE
UYGULAMA SORUNLARI**

Yüksek Lisans Tezi

HİLAL SÖYLEMEZ

Danışman: PROF. DR. HEDİYE ERGİN

İstanbul, 2019



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ Anabilim Dalı ÇALIŞMA EKONOMİSİ Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi HİLAL SÖYLEMEZ'nın SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNDA DENETİM USULLERİ VE UYGULAMA SORUNLARI adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 27.06.2019 tarih ve 2019-19/15 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 22.07.2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
1. Tez Danışmanı Prof. Dr. HEDİYE ERGİN	
2. Jüri Üyesi Dr. Öğr. Üyesi EMRE ERTAN	
3. Jüri Üyesi Dr. Öğr. Üyesi RESUL KURT	

GENEL BİLGİLER

- Adı ve Soyadı** : Hilal SÖYLEMEZ
Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Programı : Çalışma Ekonomisi
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Hediye ERGİN
Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans- Nisan, 2019
Anahtar Kelimeler : Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Hukuku, Denetim, Teftiş

ÖZET

Sosyal güvenlik hukuku, sosyal risklere karşı bireylere ekonomik güvence sunan ve gelirin yeniden dağıtımını sağlayan bir hukuk dalıdır. Sosyal devlet ilkesinin bir gereği olan sosyal güvenlik, evrensel ve çağdaş bir niteliğe sahiptir. Sosyal güvenlik sistemi, sosyal adaletin sağlanması ve sosyal toplum düzeninin geliştirilmesinde büyük rol oynamaktadır.

Devlet kamu düzenini sağlamak için bir takım kurallar koymak ve bu kuralların yerine getirilip getirilmediğini denetlemekle yükümlüdür. Çalışma hayatı içinde sosyal güvenlik hukukunun gereklerinin yerine getirilip getirilmediği, sosyal güvenlik denetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Sosyal Güvenlik denetimi, Kurum içerisinde sosyal güvenlik denetmenleri ve sosyal güvenlik müfettişleri tarafından yürütülmektedir. Sosyal güvenlik alanında denetim yetkisi sınırlı da olsa Kurum dışında iş müfettişleri, serbest muhasebeci mali müşavirler, yeminli mali müşavirler ve diğer kamu idarelerinin denetim birimlerine tanınmıştır.

Sosyal güvenlik denetiminin birincil önceliği enformel (kayıt dışı) istihdamla mücadele olup, kayıt dışı istihdam faktörünün geriletmesinde etkin bir denetimin rolü ve işlevi büyüktür. Kayıtlı istihdamdan kaçınmaya yol açan ekonomik ve sosyo-politik etkenler, a-tipik çalışma modelleri, kanun ve mevzuatın yeni değişimlere ayak uyduramayan değişim hızı ve denetim birimleri arasındaki koordinasyon eksikliği, sosyal güvenlik denetiminin etkinliğini düşüren önemli sorunların başında gelmektedir.

lke ekonomisi içindeki kaynakların dağıtımında sosyal ve ekonomik eğitsizliklere neden olan sosyal güvenlik sisteminden kaçınma veya sosyal güvenlik sisteminin sağladığı hizmet ve yardımlardan yersiz yararlanma gibi sorunlarla aktif bir Şekilde mücadele edilebilmesi ancak etkin bir denetim mekanizmasıyla mümkündür. Ancak mevcut sistem içindeki çok bağlılık, denetim bağımsızlığının yeterince sağlanmaması, sayısal yetersizlik, fiziki Şartlar ve teknik altyapı yetersizlikleri denetimin etkinliğini ve kalitesini düşüren unsurlardır. Ayrıca Kurumun bütün denetim birimlerini içine alan genel ve kapsamlı bir denetim stratejisi eksikliği, sosyal güvenlik denetiminin sosyal hukuk düzeni üzerindeki öneminin yeterince kavranmadığının önemli bir göstergesidir.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname : Hilal SÖYLEMEZ
Field : Labor Economics and Industrial Relations
Programme : Labor Economics
Supervisor : Prof. Dr. Hediye ERGİN
Degree Awarded and Date : Master's Thesis - April, 2019
Keywords : Social Security, Social Security Law, Audit, Inspection

ABSTRACT

Social security law is a branch of law providing economic assurance to individuals against social risks and redistributing income. Being a requirement of the principle of the social state, social security has a universal and contemporary character. The right to social security is one of the social rights that are considered as second generation human rights and it is guaranteed by the constitution. The social security system plays a major role in the development of social justice and the development of social community order.

The state is obliged to set a set of rules to ensure public order and to check whether these rules are fulfilled. Social security audit units check whether the requirements of social security law are fulfilled in the working life. Social security audits are carried out by social security inspectors and social security auditors within the Institution. Although the authority to audit in the field of social security is limited, labor inspectors from outside of the institution, independent accountants and financial advisers and other public administrations have been recognized by the audit units.

The primary priority of the social security audit is to fight against informal (unregistered) employment and the role and function of audit in the elimination of the unregistered employment is great. The effectiveness of social security audit is negatively affected by not only economic and socio-political factors leading to avoiding registered

employment but also a-typical working models, speed of change in laws and legislation and coordination between audit units.

It is only possible with an effective control mechanism to struggle against the avoidance of social security rights and obligations that cause social and economic inequalities in the accumulation and distribution of resources within the national economy or to deal effectively with problems arising from the misuse of these rights and benefits. However, the multitude within the current system, the inadequacy of audit independence, the lack of numerical inadequacy, physical conditions and technical infrastructure are the factors that reduce the efficiency and quality of the audit. In addition, the lack of a general and comprehensive audit strategy including all the audit units of the Agency is an important indicator of the insufficient understanding of the importance of social security audit.

ÖNSÖZ

Sosyal güvenlik, ülke nüfusunun neredeyse tamamına doğumdan ölüme hatta ölümden sonra da hak sahiplerine hizmet veren geniş kapsamlı ve zorunlu bir sistemdir. Sosyal güvenlik sisteminden kaçınmanın önlenmesi ve sosyal sigortalar kapsamında yararlanılan hizmet ve yardımlardan yersiz yararlanmanın önüne geçilmesi sosyal güvenlik denetimi ile sağlanmaktadır. Toplumun büyük bir kesiminin işçi, işveren ya da hak sahibi sıfatıyla sosyal güvenlik denetimine tabi olmasına karşın, konuyla ilgili yeteri düzeyde bilgi sahibi olunmaması denetim sistemde zaman zaman aksaklıklara yol açmaktadır. Bunun yanı sıra sistemdeki mevcut eksiklikler ve maruz kalınan sorunlar etkin bir denetim mekanizmasının ortaya çıkmasını engellemektedir. Sosyal adaletin sağlanması için etkin bir denetim mekanizmasının gerekliliği ve sosyal güvenlik alanında mevcut bilgi eksikliğinin giderilmesi bu çalışmanın hazırlanma amacını oluşturmuş olup, ilgililere faydalı olması hedeflenmiştir.

Tezimin hazırlanmasında değerli görüş ve önerileri ile katkıda bulunan danışman hocam Sayın Prof. Dr. Hediye ERGİN'e, yüksek lisans öğrenimim boyunca ders aldığım tüm değerli hocalarıma, tez jürisinde yer alan çok kıymetli jüri üyeleri Sayın Dr. Öğretim Görevlisi Emre ERTAN ve Sayın Doç. Dr. Resul KURT'a, bütün yaşamım boyunca manevi desteklerini esirgemeyen annem Berika SÖYLEMEZ, babam Abdurrahim SÖYLEMEZ'e ve tüm aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İstanbul, 2019

Hilal SÖYLEMEZ

İÇİNDEKİLER

GENEL BİLGİLER	ii
ÖZET	ii
GENERAL INFORMATION	iv
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR.....	xii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
DENETİM OLGUSU ve SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM	5
1.1.DENETİM KAVRAMI ve TANIMI	5
1.2.DENETİMİN İLKELERİ.....	11
1.2.1 Bağımsızlık.....	12
1.2.2. Yasallık.....	13
1.2.3. Nesnellik.....	14
1.2.4. Dürüstlük	15
1.3. DENETİM MODELLERİ.....	16
1.3.1. Caydırıcı Model.....	16
1.3.2. Uyum Teşvik Modeli.....	17
1.4. DENETİM TÜRLERİ.....	17
1.4.1. Niteliğine Göre Denetim Türleri	17
1.4.1.1. Tepkisel (Reaktif) Denetim	17
1.4.1.2. Önleyici (Proaktif) Denetim	18
1.4.2. Denetleyen ile Denetlenen Arasındaki İlişki yönünden Denetim Türleri	18
1.4.2.1. İç Denetim.....	18
1.4.2.2. Dış Denetim (Saha Denetimi).....	20
1.5. TEFTİŞ KAVRAMI.....	21
1.6. TEFTİŞ İLE DENETİMİN KARŞILAŞTIRILMASI	26
İKİNCİ BÖLÜM.....	30
SOSYAL GÜVENLİK DENETİM SİSTEMİNİN YAPISI.....	30

2.1. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ YAPAN KURUM İÇİ BİRİMLER	31
2.1.1. Sosyal Güvenlik Reformu Öncesindeki Denetim Sistemi.....	31
2.1.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) Denetim Birimleri	32
2.1.1.1.1. İç (İdari) Denetim Birimleri	32
2.1.1.1.2. Dış (Saha) Denetim Birimleri	32
2.1.1.2. Bağ-Kur Denetim Birimleri	34
2.1.1.3. Emekli Sandığı Denetim Birimleri	35
2.1.2. Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası Denetim Sisteminin Yapısı	36
2.1.2.1. Sosyal Güvenlik Müfettişleri	37
2.1.2.1.1. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Görevleri.....	38
2.1.2.1.2. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Yetkileri	39
2.1.2.1.3. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Sorumlulukları	41
2.1.2.1.4. Sosyal Güvenlik Müfettişliği Mesleğine Giriş.....	42
2.1.2.1.5. Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcılarının Yetiştirilmesi	43
2.1.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenleri	45
2.1.2.2.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin görevleri.....	46
2.1.2.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Yetkileri	48
2.1.2.2.3. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Sorumlulukları	50
2.1.2.2.4. Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğine Giriş.....	51
2.1.2.2.5. Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılarının Yetiştirilmesi	52
2.2. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ YAPAN KURUM DIŞI BİRİMLER.....	53
2.2.1. İş Müfettişleri	54
2.2.2. Askeri İş Müfettişleri.....	55
2.2.3. Kamu İdarelerinin Denetim Elemanları	56
2.2.4. Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler	58
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	60
SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM USULLERİ	60
3.1. KONULARINA(İÇERİĞİNE) GÖRE DENETİM USULLERİ	60
3.1.1. Programlı (Planlı) Denetim	60
3.1.1.1. Genel Denetim (Sektörel Denetim)	61
3.1.1.2. Yaygın-Yoğun Denetim.....	62
3.1.2. Kayıt Dışı Çalışmaya İlişkin İhbar ve Şikâyetler	62
3.1.2.1. Gün Yönünden Eksik Bildirim	65

3.1.2.2. Kazanç Yönünden Eksik Bildirim	66
3.1.3. İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Denetimleri	68
3.1.3.1. İş Kazaları	68
3.1.3.2. Meslek Hastalığı	73
3.1.4. Geç Verilen Prim Belgeleri	78
3.1.5. Asgari İşçilik İncelemeleri	81
3.1.5.1. Özel Bina İnşaatı	85
3.1.5.2. İhale Konusu İşler	88
3.1.6. Hastalık ve Analık Halleri ile İlgili Soruşturmalar	91
3.1.7. Hak sahipliği İle İlgili Araştırmalar	95
3.1.7.1. Ana-Babaya Aylık Bağlanması	95
3.1.7.2. Kız Çocuklarına Aylık Bağlanması	97
3.1.8. Sahte İşyeri ve Sahte Sigortalılık Denetimleri	101
3.1.9. Meslek Odası Kayıtları	107
3.2. UYGULAMADA USULLER	111
3.2.1. Fiili (Yerel) Denetim Usulleri	112
3.2.2. Kayıt ve Belge İnceleme Usulleri	113
3.2.3. İfade Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar	116
3.2.4. Çevre Soruşturmasına İlişkin Usuller	118
3.3. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİNDE CEZAI YAPTIRIMLAR VE İTİRAZ USULLERİ	120
3.3.1. Sigortalıların İşe Giriş ve İşten Çıkışının Bildirilmemesi	121
3.3.2. Sigortalıların Gün ve Kazançlarının Kuruma Bildirilmemesi	122
3.3.3. Tescilsiz İşyerleri	123
3.3.4. Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesinden Kaynaklanan Cezalar	123
3.3.5. Kayıt İbraz Edilmemesi ve Kayıt Geçersizlikleri	125
3.3.6. Eksik İşçilik Bildirimi	126
3.3.7. Denetime Engel olunması	127
3.3.8. İdari Para Cezasına Karşı İtiraz Usulleri	128
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	130
DENETİM SİSTEMİNDE UYGULAMA SORUNLARI	130
4.1. GENEL OLARAK	130
4.2. MAKRO (DIŞ) SORUNLAR	131

4.2.1. Yasal Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar	131
4.2.2. Ekonomik Sorunlar.....	139
4.2.2.1. Kayıt Dışı İstihdamın Yarattığı Sorunlar	139
4.2.2.1. İstihdam Üzerindeki Maliyetler	146
4.2.3 Sosyo-Politik Etkenler	151
4.2.3.1. Yabancı Kaçak İşçiler	152
4.2.3.2. Kayıt Dışı Çalışan Kadınlar	155
4.2.3.3. Çocuk İşçiler	158
4.2.3.4. Aylık, Ödenek veya Sosyal Yardım Alanlar	160
4.2.4. İşgücü Piyasasının Değişimi ve Esnekleşme.....	162
4.2.5. Denetim Birimleri Arasındaki Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği.....	164
4.3.DENETİM SİSTEMİNDEN KAYNAKLI YAPISAL (İÇ) SORUNLAR.....	166
4.3.1. Denetim Sisteminin İkili Yapısı	166
4.3.2. Denetimde Bağımsızlık Sorunu.....	168
4.3.3. Strateji/Politika ve Denetim Standartların Eksikliği	170
4.3.4. Denetim Kadroları ve Yardımcı Personelin Sayısal Eksikliği	172
4.3.5. Teknik Altyapı ve Fiziki Koşulların Yetersizliği	174
SONUÇ.....	177
KAYNAKÇA.....	182

TABLÖLAR LİSTESİ

TABLO 1. Kayıt Dışı İstihdamın Sektörel Dağılımı	142
TABLO 2. Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti	147
TABLO 3. Hizmet Akdine Tabi Çalışanlar Açısından Prim Oranları	148
TABLO 4. 2012 Yılı İtibarıyla Ücret Üzerinden Alınan Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Kesintileri	150
TABLO 5. Kayıt Dışı Kadın İstihdamı	156



KISALTMALAR

ASMMMO	Ankara Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
BAĞ-KUR	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
C.	Cilt
Çev.	Çeviren
DENETDE	Devlet Denetim Elemanları Derneği
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
E.	Esas
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
HD	Hukuk Dairesi
H.U.D.	Hesap Uzmanları Derneği
ILO	International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Yüksek Denetim Kurumları Örgütü)
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
K.	Karar
Kanun	5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
Kurum	Sosyal Güvenlik Kurumu
md.	madde
RG.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı
SGDP	Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGDY	Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SGKRTBY	Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği
SK	Sayı Kanun
SPEK	Sigorta Primine Esas Kazanç
SSİY	Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği

SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TDK	Türk Dil Kurumu
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
v.b.	Ve benzeri
vs.	Vesaire
VUK	Vergi Usul Kanunu



GİRİŞ

Geleceğe güvenle bakan güçlü bir toplum, ancak günlük hayatta karşılaşılabilecek olası risklere karşı duyulan kaygıların en düşük seviyede seyrettiği ve bireylerin kendilerini güven içinde hissettikleri bir toplum yapısıyla mümkün olur. Bireylerin kendilerini güvende hissetmediği, sosyal güvenceden yoksun ve gelecek kaygısının yüksek olduğu toplumların bilimsel ve teknolojik anlamda ilerleme sağlaması ve insanlık kültürel mirasını daha üst bir seviyeye taşıması beklenemez.

Sosyal güvenlik, ortaya çıkabilecek tüm sosyal risklere karşı bireyin güven içinde kalmasını garantileyen, ortaya çıkan zararların telafi edilmesini sağlayan ve sigortacılık anlayışıyla hizmet sunan bir sistemdir. Bireylerin gündelik hayat içinde karşılaştığı sosyal riskler yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık gibi fizyolojik faktörlere bağlı olabildiği gibi işsizlik ve ailevi yükler gibi sosyo-ekonomik ya da sadece iş kazası ve meslek hastalığı gibi yalnızca mesleki faktörlere bağlı olabilmektedir.

Türk sosyal güvenlik hukuku, sosyal tehlikelerin yarattığı zararlara karşı bireyleri ekonomik anlamda güvence altına alan ve primli rejim sistemiyle toplanan gelirin yeniden dağıtımını sağlayan bir hukuk dalıdır. Sosyal güvenlik evrensel ve çağdaş bir anlayışın ürünü olup, aynı zamanda sosyal devletin bir gereğidir. İnsan hakları evrensel beyannameğine göre sosyal güvenlik; bireyin onuru, kişiliğinin geliştirilmesi için kaçınılmaz ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır ve toplumun her ferdi sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Sosyal güvenlik sistemi geliri ne olursa olsun, sosyal riskler nedeniyle gelir kaybına ya da giderlerin artmasına maruz kalan bireylerin, insan onuruna yakışır düzeyde ekonomik olarak desteklenerek gelecek kaygısının en aza indirgenmesi ve kendini güvende hissetmesi temeline dayanır. Sosyal güvenlik anlayışının temelinde uğranılan zararın telafi edilmesi anlayışı yaygınken, daha güncel yaklaşımlara göre olası risklerin öngörülüp bertaraf edilmesi maliyet unsurunu azaltacağından, önleyici tedbirler daha çok ön plana çıkmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik sistemin sürdürülebilirliği, katılımcıların sosyal güvenlik hukuku çerçevesinde davranmaları ve kanunun zorunlu tuttuğu hak ve yükümlülükleri

yerine getirmeleriyle olanaklıdır. Sosyal güvenlik sistemi katılımcılarının kanuni yükümlülükleri yerine getirip getirmediği ve sisteme yönelik geri bildirimleri, sahada olmaları nedeniyle kurumun dışı açılan penceresi olarak görülen sosyal güvenlik denetim birimleri üzerinden sağlanmaktadır.

Sosyal güvenlik denetimi yalnızca primli sisteme katılımı arttırarak sosyal güvenlik açığını kapatmaya yönelik bir faaliyet olmadığı gibi aynı zamanda işçi, işveren ve devlet arasında köprü kurarak toplumsal barış ve sosyal adaletin tesis edilmesine katkı sunan bir işleve sahiptir. Denetim mekanizmasının aynı zamanda toplum üzerinde yönlendirici bir etkisi de bulunmaktadır. Sosyal güvenlik bilincinin toplumda henüz tam anlamıyla yerleşmemiş olması nedeniyle, denetim birimleri tarafından çalışanlara ve işverenlere sosyal güvencesiz çalışmanın zararlarının öğretilmesi, toplumun bilinçlendirilerek yasal haklarının özümsetilmesine ve toplumda sosyal güvenlik alanında öz denetim mekanizmasının ortaya çıkmasına katkı sunacaktır.

Sosyal güvenlik denetimi; sosyal güvenlik hak ve yükümlülüğünden yoksun bırakılanların sisteme katılımının sağlanması ve sosyal güvenlik hukukundan doğan hak ve yardımlarının kötüye kullanımının önlenmesi gibi iki önemli işleve sahiptir. Bunlardan ilki, hem sosyal güvenlik sistemini hem de ülke ekonomisini tehdit eden en büyük sorunlarından biri olan kayıt dışı istihdamın önlenmesine yöneliktir. İkincisi ise kanunda sayılan şartları taşımadıkları halde sosyal sigortalardan sağlanan hak ve yardımlardan yersiz yararlananların önüne geçilmesidir. Her iki usulsüzlük durumu da Kurumun aktüeryal dengesini ve toplumun sosyal hukuk dengesini bozan olumsuz bir etkiye sahiptir.

Sosyal güvenlik denetim sistemi; işverenler açısından kayıt dışı istihdamın yarattığı haksız rekabet olgusunu, işçiler açısından sağlık ve emeklilik haklarından mahrum bırakılarak yaşanan mağduriyeti ve devlet açısından ise katkı primlerinin toplanamaması nedeniyle ortaya çıkan sosyal güvenlik açığını en aza indirgeyerek, sosyal güvenlik sisteminin işlerliğinin sağlanması ve sisteme dahil olan tüm tarafların hak ve menfaatlerinin korunmasını hedefleyen faaliyetler bütünüdür.

Ülke ekonomisi ve sosyal güvenlik sistemi üzerinde büyük bir yük oluşturan enformel (kayıt dışı) istihdam, sosyal güvenlik denetim sisteminin de en büyük mücadele alanlarından birini oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik denetiminin çalışma hayatı üzerindeki etkisi en çok bu alanda ortaya çıkmaktadır. Kar amacıyla kurulmuş işletmeler açısından en kolay vazgeçilen gider kalemi olan ve yalnızca bir maliyet unsuru olarak görülen sosyal sigortalar, çalışanlar için hayati öneme sahiptir. Çalışan kişinin aile fertleriyle birlikte sağlık hizmetlerinden yararlanması, yaş ya da diğer faktörler sonucunda çalışamaz hale geldiğinde gelir ya da aylık bağlanması yalnızca kişinin bireysel refahı için değil toplumun sosyo-ekonomik dengesinin korunması ve yoksullaşmanın önüne geçilmesi açısından önemlidir. Sosyal güvenlik hakkı, toplumun sosyal düzeninin sağlanmasına yönelik rolü nedeniyle devlet tarafından korunmakta olup, bu hakkın kaçınılmazlığı veya kötüye kullanımının önlenmesi sosyal güvenlik denetim birimleri tarafından sağlanmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu denetim sistemi, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na bağlı olarak görev yapan sosyal güvenlik müfettişleri ve il müdürlükleri bünyesinde görev yapan sosyal güvenlik denetmenlerinden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik alanında sınırlı olsa da denetim yapma yetkisi iş müfettişleri, askeri iş müfettişleri, serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirler ve diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarına tanınmıştır.

Sosyal güvenlik denetim sisteminin en büyük sorununu kayıt dışı istihdam ve bundan kaynaklı sosyal güvenlikten kaçınma sebepleri oluşturmaktadır. Bunun dışında istihdam modellerinde meydana gelen değişim, Kanun ve mevzuat sisteminin yetersiz kalması, denetim sisteminin ikili yapısından kaynaklanan sorunlar ve bağımsızlık sorunu, strateji ve politika eksikliği, denetim birimleri arasında yaşanan işbirliği ve koordinasyon eksikliği, denetim kadroları ve yardımcı personelin sayısal eksikliği, fiziki koşulların yetersizliği ve teknik altyapı eksikliği gibi sorunlar denetim sisteminin etkinliğini önemli ölçüde azaltmaktadır.

Bu çalışmamızda sosyal güvenlik hukukunda uygulanan denetim usulleri ve sistemin işlerliğini etkileyen denetim sorunları kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde denetim kavram ve ilkeleri, teftiş kavramı ve denetim ile teftiş

kavramları karşılaştırılmalı olarak ele alınmış, kamu yönetimi alanında farklı kadro ve teşkilat yapısıyla görev yapmakta olan teftiş ve denetim birimleri arasında ne tür bir farklılık bulunduğu kavramsal açıdan irdelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde sosyal güvenlik denetim sisteminin yapısı incelenmiş, denetim sistemi içinde yer alan denetim ve teftiş birimlerinin mesleki yapısı ve kurum dışı sosyal güvenlik denetimi yapan birimlere yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümü denetim usullerine ayrılmıştır. Sosyal güvenlik denetimi yapan birimlerin denetimin konusuna göre izledikleri yol ve yöntemler, ilgili kanun ve mevzuat hükümleri çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca denetimin içeriğine göre değişen ve aynı anda bir ya da birkaçı birlikte kullanılan yöntemlerden fiili denetim, kayıt inceleme, çevresel soruşturma ve ifade alma usullerine değinilmiştir.

Dördüncü bölümde ise denetim sisteminin işlevselliğini etkileyen sorunlar detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Denetim sistemi üzerindeki sorunlar makro (dış) sorunlar ve denetim yapısından kaynaklanan (iç) sorunlar olarak iki başlık halinde ele alınmış ve denetim sisteminin iyileştirilmesine yönelik bilgi ve önerilerle denetim sistemi detaylı bir şekilde analiz edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DENETİM OLGUSU ve SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM

1.1.DENETİM KAVRAMI ve TANIMI

Denetim kelimesinin eski kullanım karşılığı olan murakabe sözcüğü, Arapça “*rakb*” kökünden gelmekte olup, “*bakma, gözetme, göz altında bulundurma*”, “*kendi iç âlemine bakma, dalıp kendinden geçme*”, “*denetleme, kontrol*” anlamına gelir.¹

Türk Dil Kurumuna göre denetleme; “*Bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol*” şeklinde açıklanmıştır.² Denetleme, kontrol etme ve murakabe sözcükleri kelime anlamları itibarıyla aynı olup, sözlüklerde farklılık göstermez.³

İktisat Terimleri Sözlüğüne göre denetim; “*kamu veya özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacıyla uzman bir birim tarafından kanıt toplama ve değerlendirme süreci.*” olarak tanımlanmıştır.⁴ Mesleki anlamda ise muhasebe denetimi ise, ekonomik bir birim veya bir döneme ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş standartlara ilişkin uygunluk derecesini araştırmak ve konuyla ilgili bir rapor düzenlemek amacıyla bağımsız uzman bir kişi veya kuruluş tarafından yapılan kanıt toplama ve değerlendirme sürecidir.⁵

Denetim olgusu, İngilizcede audit, auditing, control, controlling, inspection, supervision; Fransızcada inspection, controle, verification, audit, revision, surveillance gibi her biri farklı anlamlara karşılık gelen kelimelerle ifade edilmektedir. Denetim anlamında en sık kullanılan “audit” kelimesi ise Latince “audire” fiilinden gelmekte olup, dikkatlice dinlemek anlamına gelmektedir. Denetim kavramı olarak kullanılan audit

¹ DEVELİOĞLU, Ferit, “Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat”, Aydın Kitabevi Yayınları, 28. Baskı, Ankara, 2011 s.798.

² Türk Dil Kurumu, “Denetleme”, <http://www.tdk.gov.tr> (erişim tarihi 12.01.2019).

³ İSPİR, Eyüp, **Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi**, Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi, Yayın No:105, Ankara, 1997, s.4.

⁴Türk Dil Kurumu, **İktisat Terimleri Sözlüğü**, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 2011, s.95.

⁵ BOZKURT, Nejat, **Muhasebe Denetimi** , 3.Basım, İstanbul: Alfa, 1998, s.23.

kelimesi ise duymak, haber almak anlamlarına gelir,⁶ denetim yapan kişiye de “auditor” (denetçi-dinleyen) adı verilir.⁷ Hint-Avrupa kökenli batı dillerinde farklı yazım biçimlerine karşın denetim anlamında genellikle control sözcüğü kullanılır.⁸ Kontrol sözcüğü köken olarak Latincedeki “contra” ve “rotulus” kelimelerinin birleşiminden ortaya çıkmakta⁹ ve gerektiğinde yoklama, denetleme imkânı sunan, asıla uygun örnek veya kaydın karşılığı anlamlarına gelmektedir.¹⁰ Kontrol, denetim kavramını da içeren çok geniş anlama sahip bir kelimedir.¹¹ Kontrol, kurulu bir düzenin kurallarının uygulanmasını gerekliliğinden doğmuştur. Siyasi denetim, yargısal denetim, mali denetim ve yasama denetimi gibi denetim kelimesiyle ifade edilen tüm kontrol yöntemlerinin temeli buna dayanır. Kavram olarak farklı olmalarına karşın sayılan bütün bu yöntemler denetim çatısı altında birleşir.¹²

Denetim kavramı genel itibariyle kontrol, revizyon, teftiş gibi benzer kelimeler ile aynı anlamda kullanılmaktaysa da, aslında denetim bu faaliyetlerden daha kapsayıcı olan ve genelde bunların sonuçlarından da faydalanan, farklı şekillerde yapılan hukuksuz işlemler ile bunların sorumlularını tespit etmenin yanında, denetlemeye konu kurumlarda hata ve yolsuzluk riskini minimize edecek, üretimde verimli olmayı sağlayacak, daha iyi bir yol ve yöntem için öneriler sunarak yol gösterici bir işlem sürecidir.¹³

Denetim kavramı; yöntemleri, işlevleri ve yapılış şekli gibi denetime has özelliklerin tüm yönleriyle ortaya konulması halinde açıklanabilen bir kavram olup, özellikle yönetim bilimleri ve işletme yönetimi alanlarında kavramsal tanımlamalarına rastlamak mümkündür.

Yönetim bilimine göre denetim, kamu hizmetlerinin iş ve işlem akışının Kanun ve ilgili mevzuat doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediğinin incelenmesi ve kontrol

⁶ ÖZER Hüseyin, “**Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**” Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997 s.4.

⁷ GÜRKAN, Nazmi “Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı” **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Isparta, 2009, s.5.

⁸ ATAY, s.17.

⁹ AKTUĞLU, M. Ali, “**Denetleme ve Revizyon**”, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1973,s.3.

¹⁰ ATAY, s.19.

¹¹ YILANCI, Münevver, “**İç Denetim**”, Nobel Yayın, 2. Baskı, Ankara, 2006, s.5- 7.

¹² ÇALIŞ, Celal, “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda Yer Alan Denetim Yapısının İşyeri ve Kurum Denetimi açısından Değerlendirilmesi”, **Yüksek Lisans Projesi**, İzmir, 2008, s.30.

¹³ KÖSE, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi” **Sayıştay Dergisi**, S.33, 1999 (Nisan- Haziran), s.63.

faaliyeti olarak tanımlanır.¹⁴ Denetim, yönetimin bir parçası olup, kurumlar için büyük bir öneme sahiptir. Başarılı bir yönetimin yolu etkili bir denetimden geçmektedir. Yapılan faaliyetin hedeflere uygun bir şekilde tam ve zamanında tamamlanıp-tamamlanmadığı ancak denetim sürecinde ortaya çıkar.

Hukuksal açıdan denetim, örgütün eylem ve işlemlerinin hukuka uygun kılma amacına hizmet eder. Kişilerin karşı karşıya kaldıkları işlem ya da eylemlerin doğru yapılıp yapılmadığı veya kişilerin haklı olup olmadığı mevzuları ancak denetim yoluyla anlaşılabilir.¹⁵

Denetim kavramı farklı alanlarda yapılan faaliyetlere ilişkin olabileceği için, kavrama ilişkin çok çeşitli tanımlara rastlamak mümkündür. Denetim olgusunun tam olarak ortaya konabilmesi için, bu kısımda denetimin farklı kaynaklardan çeşitli yönlerini yansıtan tanımlarına yer verilmiştir.

Sanal'a göre denetim; bir iş veya eylemin sonuçlarının önceden belirlenmiş planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla belirli standartlar konması, elde edilen sonuçlar ile standartların birbiriyle karşılaştırılması ve yapılan faaliyetin plandan ayrılan noktaları için düzeltici önlemlerinin alınmasıdır.¹⁶

Köse'ye göre denetim; örgütlerin, kurumların ya da program veya projelerin yapısı, işleyişi ve sonuçlarının önceden belirlenen standartlara uygunluk derecesinin gözlemlene, araştırma ve sorgulama gibi usullerle tespit edilerek, ortaya çıkan verilerin objektif ve sistematik olarak değerlendirilmesiyle birlikte ilgili taraflara bildirilmesi sürecidir.¹⁷

Aksoy'a göre denetim; geçmişte olan şeylerin neler olduğu ve nasıl olduğunu ya da günümüz risk ve sistem bazlı modern proaktif denetim anlayışı içerisinde gelecekte olabilecek şeyleri öngörmek açısından çok çeşitli ve çok boyutlu olan birtakım hususları

¹⁴ ERGÜVEN Atılay, "Reformlar, Yolsuzluklar ve Denetim", **Mali Kılavuz**, S.30, Ekim-Aralık 2005, s. 13.

¹⁵ AKINCI, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, Ankara, 1999, s.48.

¹⁶ SANAL, Recep, **Türkiye de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yayın No: 314, Ankara, 2002 s.4.

¹⁷ KÖSE, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, Ankara, T.C. Sayıştay 145. Yıl Yayınları, 2007, s. 5.

göz önünde bulundurmak, kontrol etmek ve murakabe etme işidir. ¹⁸Daha geniş anlamda ise, faaliyetlerin her türlü standartlara uygunluğunu bağımsız şekilde araştıran, iç kontrol sistemleri de dâhil iş ve işlem akışları ile karşılıklı çalışan sistem ve süreçleri inceleyen, potansiyel risklere dikkat çeken, eğiten, yol gösteren, araştıran, hataları önleyen, giderleri azaltan, verimliliği artıran, hizmet kalitesini yükselten ve katma değer meydana getiren yöntemlerin ve önlemlerin belirlenmesine yönelik, geçmişe ait veriler üzerinden geleceğe yönelik kararlar aldırarak sistematik ve dinamik bir danışmanlık hizmeti¹⁹ olarak tanımlanmıştır.

Aktan'a göre denetim, planlaması önceden yapılan faaliyetlerin kurumun amaç ve ilkeleri doğrultusunda, hukuka uygun bir şekilde yürütülmesinin sağlanmasıdır.²⁰

Fişek'e göre denetim; örgütün amaçlarının ya da örgüt tarafından üstlenilen işlerin tam, zamanında ve en yüksek verimle gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşik düzen içinde ve yaptırımli bir şekilde izlenme sürecidir.²¹

Demirhan'a göre denetim; bir faaliyet ya da bir eylemin, yasalara, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunun araştırılmasını sağlamak amacıyla, uygulama esnasında başında ya da sonunda gözden geçirilmesi biçiminde sözlü ya da yazılı olarak yapılan eylem bütünlüğüne denir. Başka bir ifadeyle denetimi, “*kurallara uygunluğun araştırılması*” olarak tanımlanmıştır.²²

Ertekin'e göre denetim; yapılan faaliyetin uygulanmak istenilen planla uyum içinde gerçekleşmesi amacıyla belirli standartlar konması, faaliyet sonuçlarının önceden belirlenen standartlarla karşılaştırılması ve plana uygun olmadığı fark edilen uygulamalar için düzeltme önlemlerin tespit edilmesi işidir. Denetimin aşamalarını ise; “*stratejik*

¹⁸AKSOY, Tamer, **Tüm Yönleriyle Denetim**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006, s. 46.

¹⁹ AKSOY, Tamer, s.40

²⁰ AKTAN, Tahir, **Kamu İdaresi**, 2. Baskı, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa 1989, s.137.

²¹ FİŞEK, Kurthan, **Yönetim**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1999, s.235.

²² DEMİRKAN, Uçar, **Kamusal Mali Denetim**, Maliye Bakanlığı Teknik Kurulu Neşriyatı, Yayın No:172, Damga Matbaası, Ankara, 1997, s.3.

noktalarda denetim standartları belirlemek, uygulama aşamasını kontrol etmek ve rapor sunmak ile düzeltici önlemleri almak” olarak sıralamıştır.²³

Aytuna’ya göre; denetimin amacı olanı ortaya çıkarıp olması gerekenle karşılaştırmak olduğundan, denetim standartlara uygunluk arayışıdır. Denetim çağdaşlaşmanın ve toplumsal refaha ulaşmanın vazgeçilmez halkası, ülkenin gelişimine katkıda bulunan girişimlerin itici bir gücü ve kalkındırıcı tüm unsurların birbirleriyle pekişmesi için lüzumlu bir harçtır.²⁴

Denetimi yönetim olgusunun bir ögesi olarak gören Henry Fayol’a göre ise; Örgütte herşeyin kabul edilen program ve prensiplere, verilen emirlere uygunluğunun araştırılması sürecine denetim denir. Fayol’a göre denetim işlemlere, eylemlere, kişilere, eşyalara olmak üzere işletmede bulunan her şeye uygulanır.²⁵

William H. Newman’a göre denetim; çeşitli kriterler belirleyerek yapılan çalışmanın olabildiğince planlara uygun yürütülmesini sağlamak, çalışma sonucunda ortaya çıkan verilerle önceden belirlenen kriterleri karşılaştırmak ve uygulamada plana uygun olmayan noktalarla ilgili düzenleme amacıyla önlemler almaktır.²⁶

Sayıştay tarafından yayımlanan “Performans ve Risk Denetim Terimleri” sözlüğünde denetim; ekonomik faaliyetlerle ilgili olarak gerçekleşmiş ya da gerçekleşmekte olan sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar, ölçütler ve standartlara göre, tarafsız bir biçimde ölçmek ve analiz etmek suretiyle kanıtlara dayandırarak değerlendirmek, gelecekte yapılabilecek hataların engellenmesini sağlamak, çalışanların ve kurumların gelişmesine, malî yönetim ve kontrol sistemlerinin güvenilir, geçerli ve tutarlı hale gelmesine önderlik etmek ve elde edilen bulguları ve sonuçları ilgililere iletme amacıyla uygulanan sistematik bir süreç²⁷ olarak tanımlamıştır.

²³ ERTEKİN, Yüce, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Aralık 1998, s. 421.

²⁴ AYTUNA, Türkan, “Felsefeci Gözüyle Denetim”, **Denetim Dergisi**, Denetde Yayını, Ankara, 1986, Sayı. 10, s.9.

²⁵ KAZMIER, Leonard J. **İşletme Yönetimi İlkeleri**, Çev. Cemil CEM, Doğan CANMAN, Semay BÜYÜKDAVAS, Erses ERAY, Cahit TUTUM, Ülkü POLAT, TODAİE Yay, Ankara, 1979, s.45.

²⁶ SARAN, Ulvi, “Denetim Yeri, Önemi ve Türk Kamu Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi,” **Yeni Türkiye**, S.14, Ankara, Mart-Nisan 1997, s.962.

²⁷ SAYIŞTAY, **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, (Derleme: Arife Coşkun), Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 5, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, Ocak 2000, s.15.

Farklı kaynaklardan denetimin farklı yönlerine değinen birçok farklı tanıma rastlamak mümkün, ancak bütün tanımlarda denetimin bir süreçten ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre denetim süreci dinamik bir faaliyet olup, denetim için gerekli bilgi ve belgelerin temin edilmesinden sonra elde edilen bulguların değerlendirilmesi, değerlendirme sonuçlarına göre kanaat bildiren bir rapor hazırlanması ve bu raporun ilgili mercilere ulaştırılması aşamalarını içerir.²⁸

Köksal, denetimin ana öğelerini “amaç, verimlilik ve zaman” olmak üç ana başlık altında toplamıştır. Denetimin ilk unsuru örgütün ana amaçlarının bulunmasıdır. Ancak belirlenen amaçlar uğruna gereğinden fazla emek, para, malzeme harcaması işin yeterince verimli ve etken olmadığı anlamına gelir. Bu nedenle denetimin ikinci unsuru verimliliktir. Üçüncü öğe ise zamandır. Çünkü belirli bir hedefe, etken bir çalışma ile ve zamanında ulaşmak asıl hedeftir.²⁹

Atay’a göre ise denetimin temel unsurları; “*karşılaştırma, işlev, süreç ve saptama*” şeklinde dört bölümden oluşur.³⁰ Atay yine denetim sürecinin aşamalarını da dört unsurla açıklamıştır. Bunları; “*olanı saptamak, olması gerekenle karşılaştırmak, ikisi arasındaki sapmaları veya kusurları belirlemek ve bir yargı ya da sonuca ulaşmak*”³¹olarak sıralamıştır.

Tortop denetimin gerçekleşmesini üç temel şarta bağlanmıştır. Denetim yapılabilmesi için olması gereken asgari koşullar; kabul edilmiş planların, verilmiş emirlerin ve ortaya konulmuş ilkelerin gerekliliği, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun bir yönetimin varlığı, kabul edilen plana, verilen direktiflere ve konulan ilkelere uygun bir yönetimin olup olmadığını denetleyecek bir denetim mekanizmasının varlığı üçüncü şartı meydana getirir.³² Tortop’a göre, belirli bir planın varlığı, çalışmaların gözetilmesi ve rapor edilmesi, çıkan sonuçların ulaşmak istenilen

²⁸ GÜREDİN, Ersin, **Denetim**, İ.T.Ü Kütüphanesi Yayınevi, İstanbul, 1984, s.6.

²⁹ KÖKSAL, Erhan, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.20, S.3, Aralık 1998, Ankara, s. 43.

³⁰ ATAY, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.21.

³¹ ATAY, s.55.

³² TORTOP Nuri/ İSBİR Eyüp G./ AYKAÇ Burhan/ ÖZER M. Akif, **Yönetim Bilimi**, Nobel Yayıncılık, 9. Baskı, Ankara, 2012, s.111-115

hedeflerle karşılaştırılması ve düzeltici işlemlerin uygulanması aşamalarının varlığı halinde ancak denetimden söz edilebilir.³³

Kamu kaynaklarının yönetimi güven temeline dayalı olduğundan, denetim kavramının kamu mali yönetiminden ayrı düşünülmesi olanaklı değildir. Denetim amaç değildir ancak sorumluluk sahibi kişilerin hesap vermelerini sağlamak, çıkacak zararı tazmin ettirebilmek ve benzer ihlallerin önüne geçmek veya en azından olası ihlalleri güçleştirmek amacıyla; belirlenen standartlardan sapmaları ve mali yönetim ilkeleri olan verimlilik, etkililik, tutumluluk ve kanunilik gibi her bir durum için ihlalleri, düzenleyici yöntemleri uygulayacak kadar kısa bir sürede ortaya koymayı amaçlayan düzenleyici bir sistem bütünlüğünün parçasıdır.³⁴

Modern denetim anlayışında, örgüt ve çalışanların amaçları esas alınarak, o anda yapılan ve gelecekte yapılması beklenen hataların düzeltilmesi, sistemin daimi iyiye doğru yenilenmesi, yönetime yönelik öneriler geliştirilmesi, mevzuatta, örgütün amaçlarına ulaşmasını engelleyen eski kuralların güncellenmesi ve merkez ile taşra örgütleri arasında sistematik bir köprü kurulmasına çalışılır.³⁵

Çalışma hayatının denetimi ve teftişi devletin yetkisindedir. Toplum hayatıyla yakından ilgili olan iş mevzuatının eksiksiz uygulanıp uygulanmadığının denetimi, kamu düzeni ile alakalı olduğundan bu görev, bütün ülkelerde devlete aittir.³⁶ Aynı şekilde çalışma hayatının sosyal güvenlik hukuku açısından denetimi yine devletin yetki alanı içindedir.

1.2.DENETİMİN İLKELERİ

Denetimin, işlevsel olarak beklenen olumlu sonuçları vermesi için her yerde ve her zaman uyulması gereken ve mesleki ahlak kuralları olarak nitelendirilebilecek bir takım ilkelere bağlı olarak yapılması gerekmektedir. Denetimin konusu ve uygulama

³³ TORTOP, Nuri, “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.31/2, Haziran, 1998,s.15.

³⁴ INTOSAI, “The Lima Declaration of on Auditing Precepts”, Çev.: Gonca İstanbulluoğlu, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, Kasım 2005, s.3.

³⁵ 1.Teftiş Semineri, “Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği” , Derleyen: ERDEM, Osman, DENETDE Yayınları, 1988, s.112-113.

³⁶ÇELİK, Nuri/ CANIKLIOĞLU, Nurşen/ CANBOLAT, Talat, **İş Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş 27. Bası. Beta Basım A.Ş, İstanbul, Ekim 2014, s.28.

alanı gibi farklılıklardan dolayı denetim ilkeleri farklı sınıflandırmalara tabi tutulabilir. Özellikle mali denetimde tamamlık, gerçeklik, doğruluk, kanunilik, açıklık ³⁷ şeklinde beş ilkeyle tasnif edilirken, kamusal nitelikli denetimlerde bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük şeklinde dört evrensel ilkeyle de açıklamak mümkündür. Burada ikinci tasnif halini ele alacağız.

1.2.1 Bağımsızlık

Denetimde ulaşılan sonuçların ve ortaya çıkan önerilerin güvenilir ve tarafsız olması denetleyen ile bağlı bulunduğu kurumun bağımsızlık düzeyine bağlıdır. Burada sözü edilen bağımsızlık, hem denetlenen ile bağımlılık ilişkisi içinde olmamayı hem de bunun dışında kalan her türlü etki ve müdahalelerden uzak olma anlamlarını içerir. Bağımsızlık diğer ilkeler için de bir güvencedir.³⁸

Denetim kavramı denetçiler vasıtasıyla işlev kazandığı için, denetimin bağımsızlığı denetçinin denetlenen kişi ve Kurumlar ile bağımlılık ilişkisi içinde olmamayı öngörür. Bu itibarla denetçinin görevini ifa ederken bağımsızlığını korumak için denetim yapılan kişi veya kurumla maddi manevi ya da özel ilişki içinde bulunmaması yani denetlenene bağımlı ya da borçlu olmaması gerekmektedir. Denetçi, isinde veya kanaate ulaşmasında hürriyetini bozucu veya kısıtlayıcı bir güç ya da etki kalmamalı, özellikle iç denetçilerin, sadece en üst yöneticiye karşı sorumlu tutularak bağımsızlıkları garanti altına alınması sağlanmalıdır.³⁹

Denetim yapan kurumun mali özgürlüğünün bulunması, personel atamasında tam yetkili olması, denetlediği kurumlarla hiçbir bağının olmaması ve denetim alanlarının seçimi, denetimin başlaması, sürdürülmesi ve raporlaması esnasında bütünüyle serbest hareket edebilmesi gibi unsurlar bağımsızlığın en büyük göstergeleridir.⁴⁰

Özellikle dış denetimde bağımsızlık zorunlu bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetçinin bağlı olduğu kurum karşısında gerçek bir bağımsızlıktan söz

³⁷ERDOĞAN, Murat, "Muhasebe, Denetim ve Bağımsız Denetimin Gerekliliği" **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul, 2002, s.57

³⁸KÖSE, s.55.

³⁹KHAN, M. Akram, "Yeni Başlayanlar için Denetime Giriş", Çeviren: Faruk EROGLU, **Sayıştay Dergisi**, S.19 (Ekim-Aralık), s.17, 1995.

⁴⁰ KÖSE, s.55.

edilmese bile, görev sırasında ve denetlenen karşısında bunun olabilmesi gerekir. Aksi bir durumda denetim ve yönetim işlevleri birbirine karışacağı gibi, denetimin etkinliği de azalır. Denetleyenin inisiyatif ve denetimin etkinliğinin ortadan kalkmaması için denetim tarzına yahut sonucuna karışılmaması gerekir. Böyle bir durumda ise denetim biçimsel bir işleve dönüşeceği için yönetimle özdeş konuma gelir.⁴¹

Denetimde bağımsızlık özellikle denetleyen ile denetlenen arasındaki ilişkide ortaya çıkar ki bağımsızlık kavramının olmadığı bir yerde tarafsız ve objektif bir denetimden söz edilemez. Denetçinin denetlenen üzerinde egemen olması hali denetim kavramının özünü oluşturur. Nitekim denetleyen denetlenen üzerindeki bağımsız ve üstün konumuna dayanarak, soru sorma, gerekli belge ve bilgilerin temin edilmesini isteme gibi taleplerin yerine getirilmesini sağlar.⁴²

Bağımsızlık ilkesinin, çağdaş denetim anlayışı içinde, denetleyenlere sınırsız ve sorumsuz analiz yapma, yargıda bulunma yetkisi vermesi beklenemez. Bağımsızlık ilkesi hiç bir durumda tek yönlü olmadığı gibi her iki tarafa da karşılıklı olarak sorumluluk yükler.⁴³

Bağımsızlık ilkesi denetimin en önemli ilkelerinden olup, denetimin her türlü dış baskıdan arınmış olması ve denetleyicinin denetlenen ile ilişkisinin maddi manevi sınırlandırılmış olması ile mümkün hale gelir. Özellikle kamuda denetim yapan kurum ve kuruluşlarda hiyerarşik yapı, siyasi partiler ve diğer güç odaklarının müdahalesine izin verilmeden, tarafsız bir şekilde denetim yapılması denetim birimlerinin bağımsız yapısının korunması yahut böyle bir yapının oluşturulması ile mümkün hale gelir.

1.2.2. Yasallık

Denetimde yasallık iki yönlü olup bunlar yasallığın denetlenmesi ve yapılan denetimin hukuka uygun olması şeklindedir. Yasallığın denetlenmesi, denetim konusu

⁴¹ ATAY, s.46.

⁴² ATAY, s.46.

⁴³ KÖSE, s.55.

veya denetlenme normları kapsamında ele alınır. Hukuka uygunluk ise özellikle kamu denetimlerinde görülen, denetim ve denetleyen açısından önemli bir ilkedir.⁴⁴

Yasallık denetimi yapanların yetki ve sorumlulukları ile birlikte bu kişi ya da kurumlar tarafından gerçekleştirilen tüm işlem ve eylemlerin kanuni çerçeveler içerisinde yer alması zorunluluğu vardır. Denetim, yargı yoluyla, hiyerarşi içerisinde yer üst birimler tarafından ya da meclis, kamuoyu, basın gibi dolaylı yollardan, biçimsel olmayan yollarla denetlenir.⁴⁵

Denetimde yasallık ilkesi, denetimin doğuracağı sonucun hukuk nezdinde bir geçerliliğinin olması durumunu ifade eder. Yasal mevzuat altyapısı dışında yapılan değerlendirme ve varılan sonuçlar hukuken geçersiz olup, bu durum yapılan denetimi işlevsiz kılmaktadır. Bu nedenle yapılan denetimlerin sonuç doğurabilmesi, hukuka uygun olmalarıyla ancak mümkün hale gelmektedir.

1.2.3. Nesnellik

Denetim ilkelerinden bir diğeri olan nesnellik, denetleme esnasında denetçinin sadece olanı ortaya koyması ve olması gereken ile karşılaştırarak bir sonuca varması olarak tanımlanabilir. Denetleyenin görevini ifa ederken hiçbir şekilde taraf tutmaması, duygularına kapılmadan ve hiçbir etki altında bulunmadan karar vermesi gerekir. Ancak bu dar görüşlü bir tespit, mekanik bir uygulama anlamına gelmemektedir. Değerlendirmelerde belirli ölçüde kullanılan takdir yetkisi, yapılan denetime öznellik payı eklemektedir. Ancak, kullanılan takdir yetkisi görev sınırları içerisinde hizmetin daha iyi işlemesi doğrultusunda ve geleceğine katkı sunacak şekilde olmalıdır. Özellikle kamusal nitelikli denetimlerde Kurum amaç ve ilkeleri önceden nesnel olarak belirlendiğinden, denetim de nesnellik esastır. Nesnellik açısından denetim yapılırken önceden belirlenmiş bir takım standartların bulunması, denetimin ön şartlarından biridir. Denetim standartlarının önceden belirlenmesi, denetlenen kişi veya kurum

⁴⁴ATAY, s.46

⁴⁵KÖSE, s.56.

uygulamalarının nasıl yapılması gerektiğine yardımcı olduğu gibi, denetimin nesnellğine de katkı sağlamaktadır. ⁴⁶

Her değerlendirme sürecinde belirli bir miktarda takdir, dolayısıyla öznellik payı bulunsa da, önceden belirlenen denetim standartları sayesinde denetimdeki öznellik payı azaltılarak, denetimde nesnellik payının artırılması sağlanabilir ⁴⁷

Denetçinin yaptığı denetimlerde bağımsız ve önyargısız olarak, yapılan bildirimleri dikkatle incelemesi ve denetimin olası sonuçlarını büyük bir titizlikle değerlendirmesi nesnellik kapsamında deęerlendirilir⁴⁸.

Denetimde nesnellik ilkesi tamamiyle denetleyenle ilgili olup, denetim sürecinin tarafsız ve önyargısız bir şekilde yönetilmesiyle ilgilidir. Denetleyen kişi değerlendirme aşamasında önceden belirlenmiş denetim ölçütleri doğrultusunda hareket edebilmelidir. Denetleyen takdir yetkisini kullanırken dahi denetlenenden bağımsız, denetim konusuna odaklanarak karar verebilmeli ve nesnellik ilkesini doğru sonuçlar elde edebilmek adına her daim göz önünde bulundurmalıdır.

1.2.4. Dürüstlük

Bir anlamda mesleki dürüstlüğü ölçmeyi de konu edinen denetim faaliyeti, denetlenen kişi ya da kurumun görevlerini kasıtlı olarak yanlış yapıp yapmadıklarını tespit etmeye yönelik olduğundan, denetleyen de denetim faaliyetini dürüstlikle yürütmesi, denetlenene yönelik iyi niyet ya da kötü niyet beslememesi ve herhangi bir çıkar beklentisine girmemesi gerekir. Denetleyenin üstün konumu gereği birçok kusur ve yolsuzluğa tanık olma durumunda kalması, sağlam karakterli, dürüst, güvenilir olmasını, hakkaniyetli bir tutum içinde davranmasını gerektirmektedir. Bu durum denetçi seçiminde mesleki bilgiden ziyade karakter özelliklerinin öncelikli göz önünde bulundurulması gerektiği anlamına gelir.⁴⁹

⁴⁶ ATAY,s.47-48.

⁴⁷ KÖSE, s.56.

⁴⁸ GÜREDİN, s.7.

⁴⁹ ATAY,s.48-49

Olanı ortaya koymak ve olması gereken için çaba sarf etmekle görevli olan denetçilerin görevlerini ifa ederken dürüst, tarafsız, hakkaniyetli ve ahlaklı davranmaları ve görevleri ile ilgili herhangi bir çıkar beklentisi içinde olmamaları şarttır. Bu özellikleri sahip olmayan ve görevini kendi çıkarları doğrultusunda kullanan bir denetçiden objektif bir denetim yapması beklenemeyeceği gibi, bu karakterdeki denetçilerin kurum ve örgüt sistemlerinin tamamen çökmesine neden olacağı su götürmez bir gerçektir.

1.3. DENETİM MODELLERİ

Dünya ölçeğinde uygulanan denetim modellerinde caydırıcı ve uyumu teşvik edici olmak üzere farklı iki yaklaşım bulunmaktadır. Bu iki yaklaşım arasındaki fark önceden düzenlenmiş olan kuralların ele alınış şekilleri ve kurallara uygunsuzluk durumunda sergilenecek yaklaşım farkından kaynaklanmaktadır.⁵⁰

Caydırıcı denetim modelini uygulayan ülkelerde cezalandırma sistemi ön plandayken; uyumu sağlamaya yönelik denetim modellerinin uygulandığı ülkelerde daha çok tavsiyelerde bulunan ve yol gösteren bir denetim sistemi ortaya çıkmaktadır.⁵¹

Türk sosyal güvenlik sistemini caydırıcı model ile uyumu teşvik modelin birlikte uygulandığı karma bir yapı bir yapı olarak ele almak mümkündür. Sistemin denetimine ilişkin olarak denetimin varlığının hissettirilmesi varsayımı altında, bu karma yapının sistem içerisinde yer alan tüm taraflar açısından kabul edilebilir olduğu anlaşılmaktadır.⁵²

1.3.1. Caydırıcı Model

Caydırıcı modele göre; sosyal güvenlik alanında yapılan yasal düzenlemelere uygun davranmamak, piyasaların etkin işlerliğini bozarak piyasa ekonomisi ölçeğinde haksız rekabet sorununu ortaya çıkardığından, bu durumun cezalandırılması

⁵⁰ WEIL, David, "A Strategic Approach to Labour Inspection". *International Labour Review*, 2008, 147.4: 349-375 Aktaran: ÖZŞUCA, Şerife Türcan / GÖKBAYRAK, Şenay, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C.2, S.2, 2012, s.72.

⁵¹PIORE, Michael J./SCHRANK, Andrew, "Toward managed flexibility: The revival of labour inspection in the Latin World" *International Labour Review*, 2008, 147.1: 1-23 Aktaran ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, S.76.

⁵² ÖZŞUCA, Şerife Türcan/ GÖKBAYRAK, Şenay/ ÖZUĞURLU, Metin/ BAŞBUĞ, Aydın; "Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması" **TUBİTAK-KAMAG Projesi Sonuç Raporu**, Ankara, 2010.

gerekmektedir. Ancak ceza miktarlarının birçok ülkede yetersiz kalması ve işletmelerin teknik alt yapı ve bilgi yetersizliğinin olduğu durumlarda uygulanan cezalara yeterince işlevsel olmamaktadır.⁵³

1.3.2. Uyum Teşvik Modeli

Bu modele göre kurallara uygun davranmamak iradi olarak algılanmamakta olup bilgi eksikliği ya da finansal sıkıntılar gibi çeşitli kaynaklara dayalı bir problem şeklinde algılanmaktadır. Bu sebeple bu modelde öncelikle uyum sağlamaya yönelik kapasiteyi artırıcı yönde hareket edilmektedir. Ancak bu modelde yasalara uymama durumunda cezai yaptırımın olmadığı düşüncesi yanlıştır, sadece öncelik sıralaması söz konusudur. Denetleyen uygunsuz bir durum ile karşılaştığında ilk etapta yol gösterici olmakta ve uygunsuzluğun giderilmesi için belli bir süre tanımakta, ancak süre bitiminde uygunsuzluğun devamı halinde cezai işlem uygulamaktadır.⁵⁴

1.4. DENETİM TÜRLERİ

1.4.1. Niteliğine Göre Denetim Türleri

Kabul edilen denetim yaklaşımına uygun olarak denetimin niteliğinin belirlenmesi denetimin etkinliği arttıracak bir diğer unsurdur. Niteliğine göre denetim türleri, tepkisel (reaktif) ve önleyici (proaktif) denetim şeklinde iki gruba ayrılır.⁵⁵

1.4.1.1. Tepkisel (Reaktif) Denetim

Tepkisel (reaktif) denetim, herhangi bir olaya bağlı olarak gelişen, iş kazaları sonucunda işçilerden, işçi sendikalarından veya kamu kurumlarından gelen şikâyetler doğrultusunda yapılan bir denetim türüdür. Bu tür denetimler yapılan denetimlerin büyük bir bölümünü oluşturur. Şikâyetlere dayalı denetimler, uygulama esnasında yaşanan sorunların kamu otoritelerinin gündemine taşınması açısından önemlidir ancak şikâyetlerin ancak belirli olayları içermesi, bazı işçilerin karşılaştığı spesifik sorunlarıyla

⁵³ WEIL, Aktaran ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, S.72.

⁵⁴ WEIL, Aktaran ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, S.72.

⁵⁵ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.72.

ilgili olması ve daha çok iş güvencesine ve yasal statüye sahip işçilerden gelmesi açısından uygulamaların geneline ilişkin denetim imkânı sağlamamaktadır.

1.4.1.2. Önleyici (Proaktif) Denetim

İş güvencesinin olmadığı, kayıt dışı işçi ve yabancı işçi çalıştırmanın en yaygın olduğu ve sosyal güvenlik yasalarına uyma oranının en düşük olduğu sektör ve işletmelere yönelik, tepkisel olmaktan çok önleyici niteliğinin ön plana çıktığı denetim türüyle yaklaşılması önem taşımaktadır. Önleyici denetimler, sosyal güvenlik denetim birimi tarafından planlanan programlara göre gerçekleştirilen denetimleri kapsar. Buradaki amaç, kaza ve sorunların oluşmasını engellenmesi, dolayısıyla sektör ve işletme bünyesindeki tüm işlemlerin yasal mevzuata uygun olarak yapılmasını sağlamaktır. Bu doğrultuda önleyici denetimler uyumu artırmaya yönelik denetim yaklaşımının bir ürünüdür.

1.4.2. Denetleyen ile Denetlenen Arasındaki İlişki yönünden Denetim Türleri

Bu tür sınıflandırmada temel alınan örgütsel ya da hukuksal açıdan kurulan ilişkidir. Buradaki ayırım denetleyen ile denetlenen işletme arasında örgütsel anlamda bir bağ olup olmamasına, işletme dışında ise, denetleyen ile denetlenen işletmeyi bir araya getiren sözleşme gibi hukuki bir bağa göre biçimlenmektedir.⁵⁶

Sosyal güvenlik sisteminde, kurumların iç işleyişi ve finansman dengesinin kontrolüne yönelik gerçekleştirilen iç denetim ve sistem üyeleri olan çalışanlar ve işverenlerin sistem kurallarına uyumunu denetleyen dış denetim (saha denetimi) olmak üzere sistem amaçları doğrultusunda birbirini bütünleyen iki farklı denetim birimi bulunmaktadır.⁵⁷

1.4.2.1. İç Denetim

İç denetim, mali nitelikte olan veya olmayan faaliyetlerin gözden geçirilerek değerlemesinin yapıldığı bir denetim türü olup, amacı faaliyetlerin işletmenin mevcut politikalarıyla uyum içinde yürütülüp yürütülmediğinin ve işletmeye ait varlıkların

⁵⁶ Maliye Hesap Uzmanları Derneği, **Denetim İlke ve Esasları**, C. I, I. Baskı, 1996,s. 8.

⁵⁷ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.51.

gelebilecek her türlü zarara yönelik korunup korunmadığının araştırılmasıdır. İç denetim örgüt içerisindeki kontrollerin etkinliğini ölçmeyi ve bu kontrolleri değerlendirmeyi hedef alan, çok önemli bir yönetim kontrol aracıdır.⁵⁸

İç denetim 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun 60. maddesinde şöyle tanımlanmıştır; “*Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.*”⁵⁹

İç denetim faaliyeti iç denetçiler tarafından yürütülür ve denetim sonuçları işletme yönetimine raporlanır. İç denetim işletmede görevli kişilerin davranışlarını da dolaylı olarak denetler. Denetim tamamlanmış faaliyetler üzerinden yürütülen bir işlemdir, ancak bu faaliyetler işletme bünyesinde çalışan kişiler tarafından yürütüldüğü için dolaylı yoldan işletme çalışanlarının da denetimi sağlanmış olmaktadır.⁶⁰

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde iç denetim, muhasebe, finansman ve diğer işlevlerin uygunluğuna ilişkin bağımsız olarak gerçekleştirilen denetim türüdür. İç denetçiler Kurum elemanı olmalarına karşın görevlerini yerine getirirken bağımsız ve özerkliğe sahip olup doğrudan en üst düzey yöneticiye bağlıdırlar. İç denetim birimleri, kurumların faaliyetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinde büyük rol oynamakla birlikte, kurumların işleyişine de farklı açılardan katkı sunmaktadırlar. Yönetimsel açıdan bakıldığında, finansman ve muhasebe gibi teknik alanlarda uzman görüşü sunarak sistemin finansal sürdürülebilirliği açısından büyük bir işlev yüklenmektedirler.⁶¹

SGK bünyesinde yürütülen işlem ve faaliyetlerin, risk odaklı plan ve programlar kapsamında sürekli, disiplinli ve sistematik bir yaklaşımla, uluslararası denetim

⁵⁸ GÜREDİN, s.15.

⁵⁹ RG. 24.12.2003/ 25326.

⁶⁰ GÜREDİN, s.15.

⁶¹ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.51-52.

standartları gereğince değerlendirilerek nesnel danışmanlık faaliyeti sunmak amacıyla İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuş olup, doğrudan Kurum başkanlığına bağlanmıştır.⁶²

1.4.2.2. Dış Denetim (Saha Denetimi)

Dış denetim bir işletmenin kendi çalışanları dışında kişiler tarafından denetlenmesidir. Bağımsız dış denetim ve kamu denetimi olmak üzere iki şekilde ortaya çıkar.

Bağımsız dış denetim, muhasebe ve maliye ağırlıklı bir denetim türü olup, işletmenin talebi doğrultusunda kurulacak bir akitle, işletme faaliyetleri ve finansal tabloların, bağımsız denetçiler ve bunların oluşturduğu denetim kuruluşları tarafından denetlenmesi anlamına gelir.⁶³

SGK tarafından 3568 sayılı Kanun ile yeminli mali müşavirlere ve serbest muhasebeci mali müşavirlere verilen ilişiksizlik belgesi verilmesine ilişkin inceleme yetkisi kapsamında yapılan incelemeler bağımsız dış denetime örnek olarak verilebilir.⁶⁴

Kamu Denetimi, kamu organları tarafından yürütülen denetim faaliyeti olup, kamunun ihtiyaçlarına cevap vermek üzere denetim yapan kamu görevlilerince önceden çıkarılmış yasa, yönetmelik ve genel politikalar doğrultusunda gerçekleştirilen, mali tabloların, uygunluk ve faaliyet denetimlerinin hepsini ifade etmek için kullanılmaktadır.⁶⁵

Sosyal güvenlik denetim elemanları tarafından Kamu adına ve yasalar doğrultusunda özel veya kamuya ait işletme veya kuruluşlarda yapmış oldukları fiili denetimler bu kapsamda sınıflandırılmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemi üyelerinin (çalışanlar ve işverenler) sistem kurallarına uygunluğunun denetimden sorumlu olan dış denetim birimleri, kurum ve sistem üyeleri

⁶² DEMİR, Müslim, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Manisa, 2013.

⁶³H.U.D, s.7-8.

⁶⁴ KURT Resul, ”Sosyal Sigortalarda Denetim ve Özel Bir Denetim Olarak Asgari İşçilik Uygulaması” **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, , İstanbul, 1999.

⁶⁵ATAMAN Ümit/ HACİRÜSTEMOĞLU Rüstem/ BOZKURT Nejat, **Muhasebe Denetimi Uygulamaları**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s.22.

arasında bir köprü görevi görerek, kurumların dışa açılan pencereleri olmakta ve sisteme uyumun sağlanması ve sistem kurallarının benimsenmesi açısından önemli bir görev üstlenmektedir. Saha denetimi yapan denetçilerin temel sorumluluğu kanunlara uyulmasının sağlanmasıdır. Saha denetimi gerçekleştiren denetim elemanları, kurumun sistem üyeleriyle ana iletişim noktaları olup, sisteme uyum sağlanmasında ana aktör konumundadırlar. Sosyal güvenlik sisteminde dış denetim uluslararası standartlara uygun olarak, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ile Sosyal Güvenlik Denetmenliği birimince yürütülmektedir.⁶⁶

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde kurum içi idari denetim ile saha denetimleri aynı anda yürütülmekteyken, Sosyal güvenlik denetmenliği yalnızca dış (saha) denetimden sorumlu bir yapıdadır.

1.5. TEFTİŞ KAVRAMI

Teftiş Arapça “*fetş*” kökünden gelmekte olup, “*gereği gibi sorup araştırma, sorulup araştırılma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafı arayıp tarama*” ve “*muayene, kontrol*” anlamlarını taşır.⁶⁷

1901 yılında hazırlanan Kamus-i Türki adlı eserde teftiş kavramı “*araştırma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafını arayıp tahkik ve tetkik eylemek*” şeklinde tanımlanmıştır. Burada geçen tahkik kavramı ise “*bir şeyin hakikatini arama, gerçek olup olmadığını ortaya çıkarma, bir şeyin sıhhat ve hakikatini ortaya çıkarmak için araştırıp sorma*”⁶⁸ anlamına gelir ve kavramın çoğulu tahkikat olarak kullanılır. Tahkikat daha çok adli vakaların içeriğini ortaya koymak ve doğruluğunu araştırarak gerçekleri ortaya çıkarmak anlamında kullanılmaktadır.⁶⁹

Teftiş kavramının en son ve güncel hali TDK’nın Türkçe Sözlüğünde yer almakta olup, burada teftiş sözcüğünün “denetim” olarak tanımlandığı görülmektedir.⁷⁰

⁶⁶ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.52-53.

⁶⁷DEVELİOĞLU, s. 1235.

⁶⁸ SAMİ Şemsettin, **Kamus-ı Türki**, Kapı Yayınları, İstanbul, 2009, s.1323.

⁶⁹ 1. Teftis Semineri, s.14.

⁷⁰TDK http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=TEFTİŞ, Erişim Tarihi, (12.01.2019)

Ekonomik ve mekanik sistemlerdeki çalışmaların yapılış şekli, kullanılan alet ve makinalar, ölçü birimleri, norm ve standartlar ile form ve raporların şekli ve içeriği önceden belirlenmiş olduğundan teftiş süreci için kesin bir tanım yapılabilirken, sosyal sistemlerde teftiş kavramı için kullanılacak tek bir tanım karışıklıklara yol açabilecektir. Bu nedenle teftiş kavramı tanımlanırken fonksiyonları ve yararlanılan teknikler göz önünde tutularak çeşitli yönlerine göre tanımlanmaktadır.⁷¹

Teftiş; hizmetlerin ulusal ve yerel performans standartları, hukuki ve mesleki gereklilikleri ve hizmeti kullananların ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı konusunda bağımsız bir kontrol sağlayan ve raporlamada bulunan periyodik ve hedefli bir inceleme surecidir.⁷²

Teftiş, bağlı bulunduğu kuruluşun, amacına zamanında, en yüksek verimde ve yürürlükteki hukuk düzenine uygun olarak ulaşıp ulaşmadığını, amaca yönelirken kullanılan metotlarla birlikte işlem ve eylemlerin uygunluğu, verimliliği, etkinliği ve hizmet kalitesini tespit etmek, hedeflerden ve yasal çerçeveden sapma varsa nedenleriyle birlikte ortaya koymak, bu sapmaların düzeltilmesi için mümkün olan yollardan en iyisi ve en tutarlısını seçerek öneride bulunmak, merkez ve taşra arasında köprü vazifesi görmek, merkezin hizmetin ifasına yönelik her türlü planlama ve düzenleme çalışmalarına katıma gibi görevlerle, hizmetin örgütün amaçlarına uygun bir tarzda yürütülmesine yardımcı olmaktır.⁷³

Yönetim bilimlerinde teftiş, kamu kurumunda görev yapanların, kanun ve mevzuat hükümleri doğrultusunda, görevlerini hakkıyla yerine getirip getirmediğini, uygunsuz davranmak suretiyle görevlerini yerine getirirken ihmal etme ve dikkatsizlik gibi davranışlarda bulunup bulunmadıklarını, görevlerini kötüye kullanıp kullanmadıkları gibi hususlarının tespit edilerek, haklarında gereken yasal işlemlerin yürütülmesi için Kanunen görevlendirilmiş müfettişler, murakıplar veya bu işle görevlendirilmiş

⁷¹ TAHMAZ Haydar, **Teftiş; Kavramlar, İlkeler, Yöntemler** Pegem Akademi, Ankara, 9. Baskı 2012, s.3.

⁷² Public Audit Forum, "The Different Roles of External Audit, Inspection and Regulation: A Guide for Public Service Managers", 2002 Aktaran; Sacit YÖRÜKER, **TESEV Denetim Çalıştayı**, Ankara Hilton Oteli 2004, s.26.

⁷³ Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, "**Amme İdaresi Bülteni**", S.8, Ankara, Ekim 1966, s.8.

memurlar vasıtası ile yapılan murakabe olarak tanımlanmaktadır.⁷⁴ “Murakabe” Türk Dil Kurumu tarafından “denetleme” olarak tanımlanmıştır.⁷⁵

Geleneksel tanımlara göre; bir kurumun kuruluş amacı doğrultusunda yasalara ve ilgili mevzuata uygun işlem-eylem yerindeligi, etkinlik, verimlilik ve hizmet kalitesinin sağlanması, yürütülen iş ve işlemlerde varsa usul ve esaslardan sapmaları ve nedenlerini tespit etmek, çözüm önerileri sunmak, tüm kaynakların kurumun amacı doğrultusunda rasyonel bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak, kısaca kamu adına ve yararına yürütülen faaliyet ve yapılan davranışların mevzuata uygun olup olmadığını kontrol etme işlevine teftiş denir.⁷⁶

Geleneksel teftişin ülkemiz yansımada; statükocu, değişime açık olmayan ve salt mevzuat uygunluğunu esas alan, merkeze insanı koymayan ve güven esasına dayanmayan ve örgüte değer katmayan; sistem hatalarından çok insan hatalarına yoğunlaşan, geçmişe odaklı, aşırı merkeziyetçi, bürokrasiyi ve hantal örgüt yapısını koruyan; çoklu veri kaynağına dayalı rasyonel değerlendirmeler yerine müfettiş kanaatini önceleyen; kuralcı, şekilci ve rehberlik anlayışından oldukça uzak soruşturma odaklı bir anlayışın öne çıktığı görülmektedir.⁷⁷

Kamu çalışanlarının daha üst kademede görev yapan yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesi anlamına gelen idari teftiş, müfettişler tarafından yürütülür. İdari teftiş kısaca; planlama, koordinasyon, haberleşme, teşkilatlandırma, hiyerarşik denetim, sevk ve idare ile ilgili işlem, eylem ve kararların yürütme yetkisine sahip otorite adına müfettişler tarafından denetlenmesidir. Kural olarak idari teftişin Bakan veya Genel Müdür tarafından yapılması gerekirken, uygulamanın buna izin vermemesi nedeniyle bu görev müfettişler üst birim yetkililer adına yürütür. Müfettişler yaptıkları teftiş sonunda kamu görevlilerinin Kanun ve ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda muhakeme edilip

⁷⁴ TAHMAZ, s.3.

⁷⁵ TDK http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=MURAKABE(erişim tarihi 12.01.2019).

⁷⁶ AL Hamza, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar**, (Editörler ERYILMAZ; EKEN; ŞEN), Nobel Yayınları, Ankara 2007, s. 3- 4.

⁷⁷ GÖNÜLAÇAR, Şener, “Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları”, **Mali Hukuk Dergisi**, 2010 S.148, s.4.

edilmemesine karar verilmesi için hazırladıkları rapor ve çeşitli belgeleri karar makamlarına iletirler.⁷⁸

Teftiş, mali işlerin ve mali olmayan işlemlerin denetlenmesi anlamına gelir. Bir Kamu kurumundaki maddi kaynaklar ile insan kaynakları, yapılan işlemler ve yürütülen faaliyetler teftişin konusunu oluşturur. Teftiş düzenlilik, performans ve yerindelik denetimini de içeren bütünlük bir denetim olup, düzenleyici olduğu kadar önleyici yönü de bulunan bir denetim türüdür.⁷⁹

Teftiş kavramı hukukilik denetimini içermesi nedeniyle kamu yönetimine özgü denetim etkinliği olarak tanımlanırken, yönetimin işlevlerinden biri olan denetimin somutlaşması anlamına da gelmektedir. Teftiş faaliyeti, inceleme, araştırma, soruşturma ve cezalandırma olmak üzere dört temel unsurdan oluşmaktadır. Teftiş sadece denetime eş bir olgu değildir, teftiş içindeki denetim tek başına bir anlam ifade etmez. Burada denetim soruşturma ve incelemeden ayrı düşünülemez. Teftiş tam olarak yönetimin bir işlevi olan denetim rolünü üstlenmez. Teftiş içerisindeki denetim, hizmet denetimi olup bütüncül bir kavramı ifade etmez, bakanın siyasi sorumluluğu ile ilişkilidir. Teftiş, örgütsel bazda işin denetiminden ziyade sorumlu siyasi makamın yükümlülüğü gereği, yürütülen hizmetin denetlenmesidir. Teftiş faaliyeti hizmetin yürütülme süreci ve hizmeti yerine getiren personelin denetlenmesini kapsadığından, bu durum onu yönetimin bir fonksiyonu sayılan denetimden uzaklaştırmaktadır.⁸⁰

Teftiş kavramına yaklaşım; geleneksel yapı ve uluslararası standartlar bakımından şeklinde iki türlü ele alınabilir: Geleneksel yaklaşıma göre teftiş; soruşturma olgusunu da içeren, denetimin karşılığı olarak yürütülen, sistematik olmayan, uluslararası yaklaşım ve standartlardan farklı, Bakan veya en üst idareciye bağlı olarak sürdürülen bir faaliyettir. Uluslararası kabul görmüş uygulamalar ve ülkemizdeki siyasi iradenin yaklaşımına göre ise, teftişin denetim ve rehberlik işlevini üstlenmesi ya da idarenin sorumluluğunda kurum dışı alanlara ilişkin inceleme ve araştırma yürüten bir yapı

⁷⁸ TORTOP/ İSBİR/ AYKAÇ/ AYMAN/ ÖZER, s. 128.

⁷⁹YÜCEL Bilal, “Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş”, **Maliye Dergisi** Sayı 157 Temmuz-Aralık 2009, s.54-63.

⁸⁰AKBULUT Ö Örsan/ ÖZGEN, MİMAROĞLU Hande/ FINDIK, Derya/ SEYMENOĞLU, Ömer/ ALMIŞ, Oğuz, **Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim**, Ankara: TODAİE Yayını, 2012, s.5.

olmasıdır. Avrupa Birliği yaklaşımına göre ise teftiş, yönetimin iç kontrolü kapsamında bir faaliyet olarak yürütülmesidir. Bu durumda kamu idaresinin denetmenleri/müfettişleri/kontrolörleri tarafından yürütülen inceleme ve soruşturmalar veya birimlerin işleyişine ilişkin diğer faaliyetler, idareye ait iç kontrolün unsurlarından olan kontrol ortamına ilişkindir.⁸¹

Teftiş faaliyeti bakan adına yapıldığı için aynı zamanda bir siyasi denetimdir. Bürokrasinin ve dolayısıyla bürokratların, meclise karşı sorumluluğu bulunan bakan adına denetimdir. Buradan hareketle teftiş, halkın temsilcisinin görevlendirdiği görevlilerin atanmış kişileri denetlemesi süreci olarak tanımlanabilir. Teftişle görevlendirilen kişiler görev emirlerini doğrudan siyasi bir makam olan bakandan almaktadırlar. Bakanlık dışında herhangi bir makamdaki emir almazlar ve aralarında hiyerarşik ilişki de bulunmaz. Müfettişlerin doğrudan bakana bağlı olması ve onun adına teftiş yapması, teftişin siyasi yönünü göstermesi açısından dikkat çekicidir. Ancak bu durum teftişin siyasi isteklere göre hareket etmesi anlamını taşımaz. Nitekim teftiş kapsamında yürütülen hizmetin denetimi, siyasi saiklere göre değil, hukukilik temelinde yapılmaktadır.⁸²

Teftişin amacı, kurumun faaliyetlerini incelemek, belirlemek ve değerlendirmek ve açıklığa kavuşturmak, varsa kurumun amaçlarından sapmaları veya yapılan aykırı işlemleri tespit etmek, eksik ve hataları düzeltmek, önerilerde bulunmak, kanuna aykırı bir durum söz konusu olduğunda sorumlular hakkında soruşturma yürütmek ve sonucu üst kademelere iletmektir. Bununla birlikte, önceden belirlenen standart ve hedeflerde sapma olması halinde bu durumun düzeltilmesi için yapıcı tavsiyelerde bulunarak hizmet kalitesinin yükseltilmesi ve verimin artırılması amaçlanmaktadır. Teftiş faaliyeti ile birlikte merkez ile taşra arasında irtibat sağlanmaktadır.⁸³

Teftiş, örgütün kendi varlığını sürdürmeye yönelik kararlılığının doğal ve zorunlu bir sonucudur. Bütün örgütler var oluş nedenleri olan amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini izlemek ve bu durumla ilgili bilgi edinmek için, girdilerini, çıktılarını

⁸¹ GÜLER, Cüneyt, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Teftiş ve Denetim Sistemimize Etkileri”, **Mali Hukuk Dergisi**, S.128, s.11.

⁸² AKBULUT/ ÖZGEN/ FINDIK/ SEYMENOĞLU/ ALMIŞ, s.6.

⁸³ ÇOKER Ziya, “Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.5, S.1, 1982, s.63.

ve süreci sürekli ve planlı bir şekilde kontrol etmek ve değerlendirmek zorundadır. Bu durum, sürekli izleme, inceleme, değerlendirme ve geliştirme etkinliğini içeren teftiş sisteminin önemi ve zorunluluğunun en büyük göstergesidir.⁸⁴

Kamu yönetimi alanına bakıldığından bütün bakanlıkların bünyelerinde teftiş kurullarının yer aldığı ve bakanlık dışında örgütlenmiş kamu kuruluşlarının da kanunlarında teftiş kurullarının bulunduğu görülmekte ancak Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında ne tanımlar bölümünde ne de diğer maddelerinde, teftiş tanımına rastlanmamaktadır. Kanun ve yönetmeliklerde yalnızca teftiş kurullarının görev ve yetkilerine sayılmış ancak buradan çıkan görev tanımıyla yetinilmiştir. Benzer durum, kamuda denetim yapan teftiş kurulları haricindeki diğer farklı denetim birimlerinin varlığına rağmen, denetim kavramı için de geçerlidir. Denetim kavramı açısından yalnız Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda⁸⁵ “iç denetim” ve “dış denetim” kavramları tanımlanmıştır. Teftiş ve denetim kavramlarının kanunlar ve ikincil mevzuatta sıkça kullanılmasına karşın bu kelimelerinin kanuni metinlerde tam anlamıyla tanımlanmamış olması büyük bir eksikliklerdir.⁸⁶

1.6. TEFTİŞ İLE DENETİMİN KARŞILAŞTIRILMASI

Teftiş ve denetim kavramları genellikle toplumda birbirleri yerine kullanılmakta ve kavramsal olarak aynı anlama geldiği düşünülmektedir. Denetim ve teftiş kelimeleri arasında her ne kadar belirgin bir ayırım bulunmasa ve çoğu zaman birbirleri yerine kullanılsa da aslında bu iki kelime arasında kavramsal olarak bir takım farklar bulunmaktadır. Özellikle ülkemizde bu kelimelerin aynı anlamda kullanılmasının ve çoğu zaman karıştırılmasının nedeni, kavramların resmi literatürde tanımlanmamış olması ve iş tanımları açısından belirli standartların karşılanmaması ve uluslararası uygulamalarından farklı bir biçimde kullanılması olarak ifade edilebilir.

Kıta Avrupası hukuk sisteminde özel hukuk ile birlikte kamu kuruluşlarının tabii olduğu kamu hukuku denilen ayrı bir hukuk alanı bulunurken, Anglo-Sakson hukuk

⁸⁴AYDIN Mustafa, **Çağdaş Eğitim Denetimi**, Eğitim Araştırma, Yayın Danışmanlık AŞ, Ankara, 1986, s.1

⁸⁵RG. 24.12.2003, 25326.

⁸⁶YÜCEL, s.48.

sisteminde ise tek bir hukuk sistemi mevcut olup, kamu özel ayrımı bulunmamaktadır. Bununla birlikte ülkemizin de benimsediği Kıta Avrupası denetim sisteminde kamu sektörü için kontrol (denetim) ve teftiş gibi ayrı denetim kavramları oluşturulmuş iken, Anglo-Sakson sistemde ise oluşturulmuş olan iç ve dış denetim kavramları hem kamu hem özel sektör kurum ve kuruluşları için kullanılmıştır.⁸⁷

Resmi literatürde, kanunlar da dâhil olmak üzere denetim, teftiş kelimesinin karşılığı olarak görülerek kullanılmaya başlanmıştır. Ancak gündelik hayatta birbirlerinin yerine kullanılan, aynı zamanda “araştırma” “inceleme” veya “kontrol” kelimelerle de iç içe geçen denetim ve teftiş kelimeleri, tam manasıyla birebir örtüşen kavramlar değildir.⁸⁸

Denetim ve teftiş kelimelerinin yönetim bilimindeki anlamları irdelenirse aralarındaki fark daha açık görülür. Türk kamu yönetiminde soruşturma yöntemiyle faaliyetlerin mevzuata uygunluğunu denetlenmesine teftiş denilirken, devamlılık içeren ve halen yapılmakta olan faaliyetler ve örgüt çalışmaları üzerinde yürütülen, yönetim ve önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olma fonksiyonlarını taşıyan mekanizmaya ise denetim denilmekte olup, bu tanımlardan denetimin daha genel, teftişin ise biraz daha özel bir anlam içerdiği görülebilir.⁸⁹ Daha genel bir ifadeyle teftiş, sonuçlanmış işlem ve eylemler üzerine yürütülen bir faaliyeti ifade ederken, denetim daha çok süreklilik taşıyan ve belli bir dönemde yürütülmekte olan eylem ve işlemler üzerine yürütülen bir faaliyeti ifade etmektedir.⁹⁰

Kamu hukuku ve yönetimi açısından bakıldığında teftiş ve denetim kavramları arasında mesleki yaklaşım açısından bir takım ince ayrımlar bulunmaktadır. Bu farkları şu şekilde sıralamak mümkündür;⁹¹

⁸⁷ KARATEPE, Kamil “Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye’de Denetimin Yeniden Yapılandırılması”, **Denetim Dergisi**, S.16, (Ekim-Aralık) 2011 s.9-10.

⁸⁸ YÜCEL, s.51.

⁸⁹TORTOP/ İSBİR/ AYKAÇ/ AYMAN/ ÖZER, s.128.

⁹⁰ SARAN, s. 963.

⁹¹YÜCEL, s.51-54.

-Teftiş kelimesi insan unsurunu denetim kelimesine oranla daha ağırlıklı olarak akla getirir. Çünkü bazı denetimler bilgi ve belgeler üzerinde yapılabilirken, teftiş eylemi ancak yerinde yapılabilen bir faaliyet olarak kabul edilir. Bununla birlikte müfettişlere yasalarla tanınan personele resen işten el çekirme yetkisi, personel hakkında gerekli izin alındıktan sonra verilen soruşturma yapma yetkisi her denetim elemanında bulunmayan bir özelliktir. Bu özellik, teftişi denetimden ayıran insan unsuruna yönelik bir göstergedir.

- Teftiş kavramı geleneksel kullanımda Kamudan kamuya yönelen faaliyetler için kullanıldığı halde, denetim daha çok kamudan özele yönelik faaliyetler için kullanılır. Bu durum özellikle idari metinlerde ve resmi yazışmalarda ortaya çıkar. Genel kullanımda Kamuya ait işyerleri için teftiş edildiği söylemi ağır basarken, özel şirket ya da kişiler için denetime alındığı söylemi daha çok yaygındır.

- Teftiş kavramı kamu görevlilerinin yürüttüğü iş ve eylemlerin hukuka uygunluğunu denetleyen yerindelik denetimine tabi tutulabilmesini de kendiliğinden içerir. Yerindelik denetimi idari denetimin herhangi bir dayanağa ihtiyaç duymadan içerdiği kavramalardan biridir. Hiyerarşik amirler yerindelik denetimi yetkisini kendileri kullanabilecekleri gibi teftiş ya da denetim elemanlarına da devredebilirler. Ancak kamu görevlileri ile özel hukuk kişileri arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmadığı için böyle bir durum söz konusu değildir. Kamu idaresi, özel şahışların iş işlerine müdahale edemez, hukuka uygun olan hiçbir işlem ya da eylemini yerindelik denetimine tabi tutamaz.

Teftiş kelimesinde yerindelik anlamının kendiliğinden oluşunun sebebi; teftişin en yüksek hiyerarşik amir adına yapılması ve sınırlamalar içeren alt tanımlarının bulunmaması, tek bir tanımının olması olarak açıklanabilir. Denetim kavramının ise farklı faaliyet şekilleri ve alt tanımlarının da bulunması nedeniyle, tek başına kullanıldığında kendiliğinden “yerindelik” anlamı taşımaz. Ancak “yerindelik denetimi”nde olduğu gibi birlikte kullanıldığında bu anlamı verir.

-Teftiş kavramının yaygın tarihsel kullanımı da göz önünde bulundurulduğunda devlet teşkilatında en üst yönetici adına yapılan faaliyeti çağrıştırırken, denetim aynı etkiye sahip değildir. Denetim kelimesi iç ve dış denetimi kapsayan üst bir kavram olduğu için, denetim yapan kişinin konumlandığı yer ile ilgili bilgi vermez. Kamu kurumundaki

en yüksek yönetici adına olabileceği gibi, yüksek denetimdeki gibi herhangi bir dış kurum adına yapılabileceği düşünülür. Ancak teftiş en üst yönetici ya da bakan ile özdeşleşmiş bir kavramdır.

-Teftiş kelimesi, esas mesleği denetim olan kişilerin yaptığı faaliyetleri tanımlarken, denetim kelimesi aynı fonksiyonu içermez. Yöneticilik yapmakla görevli hiyerarşik amirlerin yaptıkları denetim için teftiş kavramı kullanılmaz, ancak denetim veya kontrol kelimesi kullanılır.

Teftiş kavramının tanımlarına veya denetimle ayrıldığı noktalara bakıldığında, her biri kendi içinde farklı iş tanımlarına sahip teftiş kurullarından yola çıkılarak genellemelere varıldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik denetim ağının kurum bünyesinde mevcut teftiş kurulu ve denetim birimi arasında ortak olarak yürütüldüğü gözlenmektedir. SGK bünyesinde teftiş ve denetim birimlerinin iş tanımları göz önünde bulundurulduğunda çalışma hayatının denetiminin ortak olarak konulara göre birimlere bölüştüğü görülmektedir. İş tanımından yola çıkılarak teftiş ve denetim arasında belirgin bir farkın ortaya çıkmadığı, sadece teftiş birimlerinin idari soruşturma yetkisiyle öne çıktığı görülmektedir.

AKBULUT bu durumu; *“Teftiş denetiminin Türkiye uygulamasındaki ayrılmaz parçalarından biri, kontrolörlük ve denetmenliklerdir. Bu unvanlar teftiş denetiminin yapısal parçası olarak konumlandırıldığından, bunlara ilişkin ayrı bir denetim türü literatürde ve uygulamada oluşturulmamış hatta bunun en önemli kanıtı, bu denetim faaliyetinin onu yerine getirenlerin unvanıyla yani kontrolör veya denetmen biçiminde adlandırılmasıdır.”*⁹² şeklinde izah etmiştir.

⁹²AKBULUT/ ÖZGEN/ FINDIK/ SEYMENOĞLU/ ALMIŞ, s.8.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK DENETİM SİSTEMİNİN YAPISI

T.C. Anayasasının 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlanmış olup, sosyal devletin en büyük göstergesi de vatandaşlara sağlanan sosyal güvenlik hakkıdır.⁹³ Anayasanın 60. Maddesinde “*Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.*” denilerek sosyal güvenliğin temel bir hak olduğu ve devletin sosyal sigorta sistemini kurma ve işletme yetkisini elinde bulundurduğu açıkça vurgulanmıştır.⁹⁴ Bu itibarla devlet tarafından işçiler için Sosyal Sigortalar Kurumu, devlet memurları için Emekli Sandığı ve bağımsız çalışanlar için Bağ-kur gibi çalışan çeşitli gruplar için değişik sosyal güvenlik örgütleri kurulmak suretiyle sosyal güvenlik sistemi işletilmeye başlanmıştır.⁹⁵ Sosyal Güvenlik sisteminin bu dağınık yapısı 2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında birleştirilerek, tek kurumsal yapı şeklinde devam etmiştir.

Devlet sosyal güvenliğin sağlanması amacıyla kanunları ve alt hukuk kurallarını yapmak ve yürürlüğünü denetlemek ve uyulmaması hallerinde takdirde idari ve cezai işlem yapmak yetki ve görevlerine sahiptir.

Öngörölmüş yasalar en ileri düzeyde dahi olsa uygulamalarını sağlayacak etkili bir denetim örgütünden yoksun bulunmaları halinde sadece kuramsal bir nitelik taşımaya ve kâğıt üzerinde kalmaya mahkûmdur.⁹⁶ Bu nedenle sosyal güvenlik yasalarının çalışma hayatı içindeki işlerliğin denetimi amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde denetim birimleri oluşturulmuştur

⁹³KURT, Resul, s.41.

⁹⁴ SÖZER, A. Nazım, **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Barış Yayınları, 2. Baskı, İzmir, 1998, s.29.

⁹⁵KORAY, Meryem, **Sosyal Politika** İmge Kitapevi, 3. Baskı, Ankara, 2008, s.477.

⁹⁶SÜZEK, Sarper, **İş Hukuku**, Beta Yayınları, Yenilenmiş 14. Baskı, İstanbul, 2017, s.880.

2.1. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ YAPAN KURUM İÇİ BİRİMLER

Türk Sosyal Güvenlik sisteminde 16.05.2006 yılında kabul edilen ve 2008 yılında uygulamasına geçilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu⁹⁷ ile reform süreci olarak da adlandırılan yeni bir dönem başlamış, reform süreci birlikte köklü bir değişime uğrayan sistem içerisinde bulunan tüm kurumlar tek çatı altında toplanmıştır.⁹⁸ Sosyal Güvenlik Kurumu bünyelerinde yer alan teftiş ve denetim birimleri de aynı kurum çatısı altında bir araya toplandığından, sosyal güvenlik denetim sisteminin yapısı ve sistem içerisinde yer alan kurum içi ve kurum dışı denetim elemanları reform öncesi ve reform sonrası olarak iki ayrı dönem halinde incelenecektir.

2.1.1. Sosyal Güvenlik Reformu Öncesindeki Denetim Sistemi

Ülkemizde sosyal güvenlik reformu yapılmadan önce hizmet akdiyle çalışanlar için 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu gereğince kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), kendi nam ve hesabına çalışanlar için 1479 sayılı Esnaf ve Bağımsız Kanun gereğince kurulan Bağ-Kur, kamu çalışanları için ise 5434 sayılı Kanun gereğince kurulan Emekli Sandığı primli sosyal güvenlik rejimini yürütmekle görevliydi.⁹⁹ Reform öncesinde mevcut bulunan Kurumların her birinin kendi bünyesinde ayrı teftiş ya da denetim birimleri bulunmaktaydı.

SSK bünyesinde bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Teftiş Kurulu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu olmak üzere iç ve dış denetimi sağlayan iki birim, Bağ-Kur bünyesinde görev yapan Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu ve Emekli Sandığı bünyesinde görev yapan T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu 5502 sayılı Kanun gereği birleştirilerek Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı altında hizmet sunmaya devam etmiştir.¹⁰⁰ Rehberlik ve Teftiş Kurulları dışında denetim birimi olarak SSK bünyesinde yoklama/kontrol memurları ve Bağ-Kur bünyesinde Bağ-Kur denetmenleri bulunmakta idi.

⁹⁷RG. 20.05.2006, 26173.

⁹⁸TUNCER, Selahattin, “Sosyal Güvenlik Reformunda Gelinek Nokta” *Yaklaşım Dergisi*, Temmuz 2008, s.187.

⁹⁹ŞAKAR, Müjdat, *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, 10. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul,2011, s. 70-71

¹⁰⁰Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği <http://www.sgmder.org.tr/tarihçe> (erişim tarihi, 26.01.2019).

2.1.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) Denetim Birimleri

2.1.1.1.1. İç (İdari) Denetim Birimleri

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığına doğrudan bağlı olan Teftiş Kurulu, SSK iç (idari)denetimini yapmakla görevli olup, tüm merkez ve taşra birimlerinin işlemleri ve personeli hakkında soruşturma yapma yetkisini haiz bir denetim birimidir. Teftiş Kurulu Başkanlığı müfettişleri, Sosyal Sigortalar Kurumunun merkez ve taşra olmak üzere tüm teşkilat yapısında görevli personel ile Kuruma bağlı diğer hizmet birimlerinin personelini, tüm iş ve işlemlerini ve hizmetlerin yürütülmesi için Kurum ile sözleşme yapan tüm gerçek ve tüzel kişileri denetlemekle görevliydi. Teftiş Kurulu 09.08.1948 tarihli ve 391 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile kabul edilen İşçi Sigortaları Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile kurulmuş olup, kurul yirmi dört yıl boyunca "Teftiş Kurulu Müdürlüğü" unvanı ile görev yapmıştır. Kurum Başkanlığının 15.2.1974 tarih ve 1/1951 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile kabul edilen Sosyal Sigortalar Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile Teftiş Kurulu Müdürlüğü unvanı "Teftiş Kurulu Başkanlığı"na dönüştürülmüştür. Bu yönetmelik, Sosyal Güvenlik Bakanlığının 29.8.1983 tarih ve SGK-530-20/1 5489 sayılı onayı ile Sosyal Sigortalar Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin yayınlanması ile yürürlükten kaldırılmış olup, yeni yönetmelik ile Teftiş Kurulu Başkanlığı doğrudan Genel Müdür adına görev yapan bir birim haline dönüşmüştür. Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin yasal zemini 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 11. maddesinin (D) bendine dayandırılmaktadır. En son 04.10.2000 tarihli 616 sayılı KHK'nın¹⁰¹ 14.maddesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı Kurum Başkanına doğrudan bağlı denetim birimi olarak düzenlenmiş ve 14. maddeye dayalı olarak Teftiş Kurulu öngörülmüştür.

2.1.1.1.2. Dış (Saha) Denetim Birimleri

Sosyal devlet anlayışının gerçekleşmesi ve çalışma barışının kurulabilmesi sadece bu yönde hukuki düzenlemelerin getirilmesiyle değil, bunların etkili bir şekilde

¹⁰¹RG. 04.10.2000, 24190

denetlenmesiyle sağlanabilir. Bu nedenle çalışma hayatının denetimi sosyal devletin çalışma hayatına en somut ve doğrudan bir müdahale biçimi olarak ortaya çıkar.¹⁰²

İşverenler tarafından sosyal sigortalar mevzuatının uygulanıp uygulanmadığının denetimi, prim kayıplarının engellenmesi, kayıt dışı çalışanların sosyal güvenceye kavuşturulması, kamu hizmetlerinden yersiz yararlanmaların önlenmesi, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinin uygulanması sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasını sağlamak amacıyla SSK Başkanlığı bünyesinde Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuştur.¹⁰³

Sigorta Teftiş Kurulunun ilk oluşumu İşçi Sigortaları Kurumu bünyesinde 1949 yılında Şube ve Acentelik Müfettişliği şeklinde olmuştur. Sigorta Müfettişleri bu dönemde Sigorta Müdürüne bağlı olarak sigorta müfettişliği servisinde faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Sigorta müfettişleri, 1993 yılında ve 4792 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucu Genel Müdürlük merkez teşkilatında kurulan Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı birimine bağlanmışlardır. Ancak Sigorta Müfettişlerinin görev ve yetkilerinde herhangi bir değişiklik olmamıştır.¹⁰⁴

Sigorta müfettişleri, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 5502 Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu, 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu ile ilgili mevzuatın uygulanmasını denetlemekle görevlendirilmişlerdir.¹⁰⁵

En son 616 sayılı KHK ile SSK teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş, 15.maddesinde Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının görev ve yetkilerine işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını tespit etmek görevi eklenmiştir. Ancak 616 sayılı KHK anayasa mahkemesince iptal edilmiştir. 616 sayılı KHK ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda yapılmak istenen değişiklikler 4958 sayılı kanun ile yeniden düzenlenmiştir. 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının¹⁰⁶ 9'uncu maddesi ile

¹⁰²SÜZEK, s.880.

¹⁰³ GÜZEL Ali/ OKUR Ali Rıza, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları, 8. Bası, İstanbul 2002, s. 142.

¹⁰⁴ÇALIŞ, s.100.

¹⁰⁵KELEŞ, S. Mehmet, "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Denetim Sistemi Model Önerisi", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Bilecik, 2012, s.26.

¹⁰⁶ RG. 06.08.2003, 25191.

sigorta müfettişleri denetim ve danışma birimleri arasında sayılmış ve görev ve yetkilerine asgari işçilik incelemesi dahil edilmiştir.¹⁰⁷

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından sosyal sigorta denetiminin etkin bir şekilde yürütülmesi için 4447 sayılı Kanunun¹⁰⁸ 14. Maddesi ile 506 sayılı Kanunun 130. maddesinde değişiklik yapılarak yoklama memurluğu birimi oluşturulmuş ve SSK yönetim Kurulu tarafından “Yoklama Memuru görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik”¹⁰⁹ yayımlanarak yoklama memurluğunun kurumun denetim birimleri arasındaki yerini alması sağlanmıştır.

4958 sayılı Kanunda yine yoklama memurlarının inceleme, araştırma tespit ve yoklama gibi yetkileri korunarak hüküm altına alınmıştır. Yoklama memurları, işyerlerinin faal olup olmadığı ve işyerinde çalıştırılan kişilerin gün ve kazançlarını tespiti, Kurumdan gelir ve aylık alanların şartlarının devam edip etmediği, sağlık yardımlarına müstehaklık durumu, bilanço hariç kayıt ve belge incelemesi, işverenlerin adres ve mal varlığı tespiti görevlerini yerine getirmek üzere sigorta İl Müdürlükleri bünyesinde görevlendirilmişlerdir.¹¹⁰

2.1.1.2. Bağ-Kur Denetim Birimleri

1479 sayılı Kanun doğrultusunda kendi nam ve hesabına çalışan esnaf, sanatkâr ve bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan Bağ-Kur Genel Müdürlüğü bünyesinde Bağ-kur Teftiş Kurulu ve Bağ-kur Denetmenliği olmak üzere iki ayrı teftiş ve denetim birimi bulunmaktaydı.

Bağ-kur teftiş kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları 22.04.1994 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Bağ-kur Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Buna göre; Kurumun merkez ve taşra birimleri tarafından yürütülen iş, işlem ve faaliyetlerin denetim, teftiş ve incelemesini yapmak, 1479 sayılı

¹⁰⁷ÇAVUŞ, Özgür Hakan, “Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim” **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, İzmir, 2003, s.51.

¹⁰⁸ RG. 25.08.1999, 23810.

¹⁰⁹ RG. 21.01.2000, 23940.

¹¹⁰ÇOLAK, Mahmut. “Sigorta Yoklama Memurlarına 4958 Sayılı Kanun, İşyeri Kayıtları Üzerinde Denetim Yetkisi Tanıyor Mu?” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Mart 2005, s.20.

Bağ-Kur Kanunu ile 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunlarına tabi çalışanların sigortalılıklarına yönelik teftiş, inceleme ve soruşturmalarda bulunmak teftiş kurulunun görevleri arasında sayılmıştır. Bağ-kur Teftiş Kurulunun hizmet şekli yönetsel teftiş hizmetine karşılık gelmekte olup 4956 sayılı Kanun içinde sayılan danışma ve denetim birimleri içerisinde yer almıştır.¹¹¹

Bağ-Kur Genel müdürlüğü bünyesinde Bağ-Kur Denetmenliği kadrosu ihdas edilmiş, görev ve yetkileri; Vergi daireleri, meslek kuruluşları, belediyeler, muhtarlıklar, özel idareler ve işyerlerinde; sigortalılık tescili sağlanması gereken kişileri ve sigortalılığı sona erenleri tespit etmek, adres değişikliklerini tespit etmek, Kurumun protokol imzaladığı sağlık kurum ve kuruluşları ile eczanelerde sağlık sigortası uygulamasını kontrol etmek olarak sayılmıştır. Ancak Bağ-Kur Denetmenliği kadrosuna personel alımı yapılmadığı için, kadro işlevsiz kalmış ve varlığını yalnızca kâğıt üzerinde sürdürmüştür.

2.1.1.3. Emekli Sandığı Denetim Birimleri

Kamuda görevli memurların sosyal güvenliği sağlayan 5434 sayılı Kanunla kurulu Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü bünyesinde teftiş ve denetim işleri Teftiş Kurulu aracılığı ile yürütülmekte olup, kurulun görev ve yetkileri Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 10. Maddesinde sayılmıştır. Buna göre; Emekli Sandığı bünyesinde yürütülen iş ve işlemlerin ile yürürlükteki mevzuata göre yürütülüp yürütülmediğinin soruşturulmasını, incelenmesini ve teftişini yapmak, tediye merkezi ve kurumların Sandığın gelirlerini kanunda öngörülen süreleri içinde ve noksansız olarak Sandığa gönderip göndermediklerini denetlemek, 2022 Sayılı Kanun kapsamında aylık alan 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz, Kimsesiz ve Sakat Türk Vatandaşları ile ilgili araştırma ve soruşturma yapmak, aylık bağlama işlemleri ile yapılan her türlü ödemelerin, doğruluk derecesini tespit etmek amacıyla, teftiş, araştırma ve inceleme yapmak, Mülkiyeti Sandığa ait veya sermayesinin yarısından fazlasına Sandığın sahip olduğu bütün teşekkül, şirket ve işletmelerde Sandığa karşı vecibelerin yerine getirilip getirilmediğinin tespiti yönünden araştırma, inceleme, teftiş ve denetimde bulunmak, Sandık tarafından yapılan sağlık yardımlarının mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek üzere, resmi ve özel bütün sağlık kurumları, anlaşmalı eczane, gözlükçü,

¹¹¹ÇALIŞ, s.110

dişçi, protez imalat veya satıcıları ile benzeri yerlerde araştırma ve inceleme yapmak, Sandık personeli ile yakınlarına yapılan tedavi ve muayene giderlerinin doğruluğunu araştırmak maksadıyla, Sağlık Kuruluşlarında araştırma ve inceleme yapmak gibi görevler Teftiş Kurulunun görevleri arasında sayılmıştır. Belirtilen görevler Kurul bünyesinde görev yapan müfettişlerce yürütülmekteydi.

2.1.2. Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası Denetim Sisteminin Yapısı

Sosyal güvenlik denetim biriminin; sosyal güvenlik sisteminin işlerliğini sağlamak, sistemin üyeleri olan çalışanların ve işverenlerin sistemin kurallarına uyup uymadığını denetlemek, kurum ve sistem üyeleri arasında bir köprü görevi sağlamak ve kurumun dışa açılan penceresi olmak gibi önemli görevleri bulunmaktadır. Sosyal Güvenlik denetim biriminin başlıca sorumluluğu ve görevi kanunlara uygunluğun sağlanmasıdır.¹¹²

SGK denetim elemanlarının denetim yetkisi, 5510 Sayılı Kanunun¹¹³ “Kurumun denetleme ve kontrol yetkisi” başlıklı 59.maddesine dayanır. Anılan maddeye göre;

“Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetimi, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütülür. Askerî işyerlerine ait sigorta işlemlerinin denetim ve kontrolü, askerî iş müfettişleri tarafından da yapılabilir. 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. Bu Kanunun uygulanması bakımından, Kurumun denetim ve kontrol ile

¹¹² ÖZŞUCA/GÖKBAYRAK, s. 52.

¹¹³ RG. 16.06.2006, 26200.

görevlendirilmiş memurları, 4857 sayılı İş Kanununda belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisini de haizdir.”¹¹⁴

Kanun maddesinde geçen Kurumun denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurları Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Sosyal Güvenlik Müfettişleridir. Sosyal Güvenlik müfettişleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde, Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Kurumun İl Müdürlükleri bünyesinde teşkilatlanmış olup, her iki birimin yetki, görev ve sorumluklarının tanımlandığı ayrı yönetmelikleri mevcuttur.

2.1.2.1. Sosyal Güvenlik Müfettişleri

5502 sayılı ”Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” gereği, devredilen sosyal güvenlik kurumlarının bünyesinde yer alan tüm teftiş başkanlıkların Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı altında birleştirilmişlerdir. Reform öncesinde Sosyal sigortalar Kurumu bünyesindeyken iç (idari) denetim ve dış (saha) denetim hizmetlerinin iki ayrı teftiş kurulu tarafından sağlanmaktayken, reform sonrasında herhangi bir görev ayırımı olmaksızın tüm müfettişler tek bir Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde toplanmışlardır.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Kanunu’nun mülga 17. ve 30. Maddeleri doğrultusunda kurulmuş olup, halen Cumhurbaşkanlığı 4 numaralı kararnamesi doğrultusunda faaliyetine devam etmektedir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı doğrudan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanına bağlı olup, merkezi Ankara’dır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı adına görev yapan bir Başkan ile başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarında oluşan, kurum içi ve kurum dışı teftiş ve denetim görevlerini bir arada yapmak üzere görevlendirilmiş ana hizmet birimidir. Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, Türkiye’de “rehberlik” adı ve fonksiyonuyla kurulmuş ilk denetim birimidir¹¹⁵.

¹¹⁴ÜÇİŞİK, Fehim, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ötüken Neşriyat, İstanbul, Ağustos 2015, s.142.

¹¹⁵SGK Başkanlığı, “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı”

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkezteskilati/ana_hizmet_birimleri/rehberlik_ve_teftis_baskanligi/hakkimizda, (Erişim Tarihi:31.01.2019).

2.1.2.1.1. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Görevleri

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 13'üncü maddesinde müfettişlerin Kurum başkanı adına yaptığı görevler görevleri şu şekilde sıralanmıştır;¹¹⁶

— Kanunda yer alan sosyal güvenlik hükümlerinin uygulanmasını denetlemek, denetleme yaparken rehberlik anlayışını öne çıkararak, usulsüzlükleri önleyici ve eğitici bir anlayışı benimsemek,

— Kurumun taşra, merkez teşkilâtı ve personelinin hukuki, idari ve mali işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak, hakkında yeterli kanaate varılan personel hakkında personel performans değerlendirme raporu düzenlemek,

— 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamındaki suçların soruşturulmasında kanunda geçen usul ve esaslar doğrultusunda soruşturma yürütmek, görevlendirilmeleri durumunda 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında ön inceleme yapmak,

— Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigortalar ile ilgili suiistimallerle mücadele etmek, sektörel analizler doğrultusunda denetimleri yürütmek ve alınması gerekli tedbirlerle ilgili öneride bulunmak,

— Görevlerinin gerektirdiği durumlarda Kurumun merkez ve taşra ünitelerinde bulunan her türlü varlığa (ayni, nakdi, menkul ve gayrimenkul) yönelik sayım yapmak, bunlara ait her türlü evrak, dosya ve elektronik ortamdaki her türlü veriyi incelemek veya almak,

— İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigorta olaylarına yönelik inceleme araştırma yapmak,

— Bir işyerinde işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarının altında bildirim yapıldığının tespiti halinde, işin niteliği, işyerinde kullanılan teknoloji,

¹¹⁶RG.10.08.2007, 26609.

işyerinin büyüklüğü, emsal işletmelerde çalışan işçi sayısı ve ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü dikkate alarak asgari işçilik miktarını belirlemek,

— Farklı gerekçelerle denetime alınan işyerlerinde, görülen lüzum üzerine asgari işçilik miktarının tespitine ilişkin öneriyi Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına sunmak,

— Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma neticesinde rapor düzenlemek,

— Teftiş, inceleme, veya soruşturma esnasında tespit ettikleri ve tevdi edilen görevin dışında kalan yolsuzluk veya soruşturma açılmasını gerektiren konuları geciktirmeden Rehberlik ve Teftiş Başkanına iletmek, gecikmesi halinde zarar doğuran ya da delillerin kaybolma ihtimali olan durumlarda delilleri toplamak,

— Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde yanlışlık ve eksiklik tespit edilmesi halinde, düzeltme yollarını araştırmak ve işlerin istenilen düzeyde yürütülmesi amacıyla alınması gereken tedbirleri bir rapor ya da yazıyla Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına iletmek,

— Refakatlerinde bulunan müfettiş yardımcılarını yetiştirmek, temsil kabiliyeti, çalışma azmi ve başarıları ile ilgili gizli yazı düzenleyerek Teftiş Başkanlığına iletmek,

— Kanun ve ikincil mevzuatla ilgili çalışmalar yapmak ve teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma işlemlerini bu doğrultuda yürütmek, Kurum Başkanı ve Teftiş Başkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmekle görevlendirilmişlerdir.

2.1.2.1.2. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Yetkileri

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 13'üncü maddesinde müfettişlerin görevleri esnasında kullanabilecekleri yetkiler sayılmıştır;

— Kanunun verdiği yetki ile Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yürütmek, bu kapsamda ilgili kişi veya kurumlardan her türlü bilgi, belge ve kayıt istemek,

— Kurumsal faaliyetlerle ilgili görevlendirildikleri konularda yurtiçi ve yurtdışında araştırma yapmak, eğitim, kurs, seminer ve toplantılara görevli veya gözlemci olarak katılmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarda denetim ile ilgili alanlarda uzman veya bilirkişi olarak hizmet vermek,

— Görev esnasında gerekli gördükleri kişilerin yazılı ifadelerini almak,

— Müfettişler, görev konularıyla ilgili; para ve para niteliğindeki evrak ve senetleri, mal ve eşyayı, bunların hesap ve defterlerini, elektronik vb. bilgi işlem kayıtlarını göstermekten ve soruları cevaplandırmaktan kaçınan; 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”nun 17. maddesine¹¹⁷ giren eylemlerde bulunan, evrakta sahtecilik, kayıtlarda tahrifat yapmış olan, teftiş ve soruşturmayı güçleştirecek veya engelleyecek davranışlarda bulunan, görevle ilgili önemli yolsuzluklarda bulunan veya kamu düzeni gerekleri yönünden görev başında kalmaları sakıncalı görülen, suç delilleri henüz elde edilememiş olmakla beraber, iş başında kalmalarının soruşturmayı güçleştireceği düşünülen, kuruma ait kıymetlerin mevcudunda makul görülemeyecek oranda açığı çıkan veya suiistimali ile Kurumu önemli miktarda zarara soktuğu sabit olan ya da göreve devamı halinde meydana gelen zararın artmasına neden olacak personeli; teftiş ve soruşturmanın her safhasında geçici bir önlem mahiyetinde ve usulüne uygun olarak görevden uzaklaştırabilirler.

— Görevlerinin yürütülmesi sırasında, işyeri ve eklentilerinin sigortalıların sağlığına, dinlenmesine, çalışmasına uygun olup olmadığını tespit etmek için, işyerini görmek, incelemek ve işyerindeki iş sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumları saptamak,

— Görevleriyle ilgili tüm gerçek ve tüzel kişiler ile tüm kurum ve kuruluşlara ait kayıt ve belgeleri incelemek, bilgi istemek, Kanunen tutulması zorunlu bulunan her

¹¹⁷ “Madde 17 – (Değişik birinci fıkra: 12/12/2003-5020/12 md.) Bu Kanunda ve 18.6.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanununda yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz.”

türlü defter ve belgeyi teftiş amacıyla istemek, gerektiğinde tutanak düzenlemek yetkilerine sahiptirler.

2.1.2.1.3. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Sorumlulukları

Sosyal Güvenlik Müfettişleri Yönetmeliğinin “*Müfettişlerin uyacakları hususlar ve etik kurallar*” başlıklı 15. Maddesine göre müfettişler;

— Görevleri sırasında giyimleri ve davranışları ile saygı ve itibar telkin etmek zorundadırlar. Görev ve sıfatlarının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu zedeleyecek şekilde davranamazlar.

— Görevlerinin yaparlarken adil ve nesnel bir sonucun ortaya çıkması ve görevin başarıyla yerine getirilmesi amacıyla dürüstlük, tarafsızlık, bağımsızlık, güvenilirlik ve yeterlik ilkelerini daima göz önünde bulundurmak zorundadırlar.

— İnceledikleri evrak, defter ve kayıtlar üzerine teftiş edildiğini gösteren, tarih ve imza koyarak yaptıkları açıklamalar dışında şerh düşemezler, düzeltme veya ilave kayıt yapamazlar, elektronik ve manyetik kayıtları değiştiremezler.

— Teftişe gidecekleri yerleri, yapacakları işleri ve görevleri nedeniyle elde ettikleri gizli bilgi ve belgeleri açıklayamazlar. Görevleri sırasında edindikleri işverenin meslek sırları, ekonomik ve ticari durumu hakkındaki bilgileri gizli tutmak zorundadırlar.

— Beşeri ve sosyal ilişkilerin gerektirdiği durumlar hariç, hakkında teftiş veya soruşturma yürüttükleri personel, işveren veya diğer kişilerden, özel hizmet ve alışılmış olmayan ikramlar kabul edemezler, bu kişilerle iş dışında farklı bir ilişki kuramazlar, borç alıp veremezler.

— İcra müdahale edemezler.

— Aralarında üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlık veya çıkar birliği bulunan veya tarafsızlığına gölge düşürecek boyutta uyuşmazlık hali mevcut olan Kurum personeli, işveren veya sigortalılarla ilgili işlere bakamazlar, kendilerine tevdi edilmiş böyle bir iş varsa yazılı olarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bildirirler.

2.1.2.1.4. Sosyal Güvenlik Müfettişliği Mesleğine Giriş

Sosyal güvenlik müfettiş yardımcısı kadrosuna atanabilmek için öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde¹¹⁸ sayılan devlet memuru olabilmek için gerekli olan şartlara sahip olmak zorunludur (SGKRTBY/md19/1).

Bu şartın sağlanmasıyla birlikte; en az dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının yönetmelikte belirtilen bölümlerinden veya denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak, sınavın yapıldığı yılın Ocak ayının ilk günü itibariyle otuz yaşını doldurmamış olmak, kamu personeli seçme sınavı, yazılı ve sözlü sınavlardan başarılı olmak gerekmektedir (SGKRTBY/md.19).¹¹⁹

Müfettiş yardımcılığı giriş sınavı soruları; Kamu Maliyesi, Ekonomi, Hukuk Muhasebe ve Yabancı Dil (seçmeli İngilizce, Fransızca ya da Almanca) konularından hazırlanır. Sınavın Kurum tarafından yapılması halinde bu konulara kompozisyon dahil edilir. Ancak, tıp, diş hekimliği, mühendislik, eczacılık, matematik, istatistik, fakülteleri/bölümleri mezunlarından alınacak müfettiş yardımcıları adayları için belirlenecek sorular, kompozisyon ve yabancı dil alanından aynı, diğer konuların ise genel esasları ve genel bilgileri ile mesleki alanlarına ilişkin konulardan hazırlanır (SGKRTBY/md.24).

Yukarıda belirtilen konulardan yapılan yazılı sınavdan 100 üzerinden 60 puandan az olmamak üzere ortalama en az 70 puan almak gerekir (SGKRTBY/md.29).

¹¹⁸ 657 SK. 48. Maddesinde belirtilen genel şartlar şunlardır; “Madde 48 –Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır. A) Genel şartlar: 1. Türk Vatandaşı olmak,(1) 2. Bu Kanunun 40. maddesindeki yaş şartlarını taşımak, 3. Bu Kanunun 41. maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak, 4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak, 5. Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak. 6. Askerlik durumu itibariyle; a) Askerlikle ilgisi bulunmamak, b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak, c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak, 7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak. 8.) Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak.”

¹¹⁹SGK, **Denetim Standartları Rehberi**, Yayın No:76, Ankara, 2013, s.9

Denetim görevinde temsil yeteneği önemli olduğundan, yazılı sınavı kazananlar, genel kùltür ve yazılı sınav konuları bilgilerinin yoklanmasının yanı sıra, zeka, kavrama, analiz, konuşma yeteneği, tutum ve davranış gibi niteliklerin tespiti amacıyla mülakata tabi tutulur (SGKRTBY/md.31). Sözlü sınavda ortalama en az 70 puan alarak mülakata başarıyla geçen adaylar müfettiş yardımcısı olarak göreve başlarlar (SGKRTBY/md.32).

2.1.2.1.5. Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcılarının Yetiştirilmesi

Müfettiş yardımcılarının yetiştirilmelerinde kişisel çaba ve çalışmaları esastır (SGKRTBY/md.37/1). Müfettiş yardımcılarının yetiştirilmesinde; yürürlükteki mevzuat ve teftiş, soruşturma hakkında tecrübe ve uzmanlık kazandırmaya çalışmak, bilimsel çalışma ve teknolojiden yararlanma alışkanlığını edindirmek, yabancı dil bilgilerinin geliştirilmesi için olanak sağlamak, teftiş, inceleme ve soruşturma usullerini öğretmek, sosyal ve kültürel etkinliklere aktif olarak katılmalarını sağlamak amacıyla teşvik edici olmak gibi esaslar gözetilir(SGKRTBY/md.36/1).

Müfettiş yardımcıları, eğitim ve yetiştirme programına göre çalışmak, refakatine verdikleri müfettişlerin verdikleri işleri yapmak ve müfettişlik niteliğini kazanmak için çaba sarf etmek zorundadırlar(SGKRTBY/md.37/2).

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nde müfettiş yardımcılığı dönemi 3 yıl olarak belirlenmiş olup, bu üç yıllık yardımcılık süresinde müfettiş yardımcılarının yetiştirilmeleri üç döneme ayrılmıştır. (SGKRTBY/md.38/1)¹²⁰

Birinci dönem (Teorik dönem);Sosyal güvenlik kavramı ve tarihçesi, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun görevleri ve organizasyon yapısı ile birlikte teftiş, denetim ve soruşturma ile ilgili yürürlükteki mevzuat ve Kurum işlemlerinin öğretilmesi ve yabancı dil bilgilerinin geliştirilmesi amacıyla altı ay süreyle teorik eğitim düzenlenir. Eğitim sürecinde notların ortalaması alınarak 100 puan üzerinden değerlendirilir (SGKRTBY/md.38/2).

İkinci dönem (Refakat dönemi); Bu dönemde müfettiş yardımcıları müfettişlerin refakatine verilerek teftiş, ve soruşturmanın usul ve esaslarını öğrenmeleri hedeflenir.

¹²⁰KELEŞ, "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Denetim Sistemi Model Önerisi", s.55-56

Refakatine verildikleri müfettişin gözetimi altında olup, tek başlarına inceleme, teftiş ve soruşturma yapamaz ve rapor düzenleyemezler. Bu dönemde müfettiş yardımcılarının teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma usul ve esaslarını öğrenmelerini sağlayacak bir çalışma programı hazırlanır ve uygulanır. Aynı müfettişin refakatinde 6 aydan fazla kalamazlar. Refakat müfettişleri tarafından verilen notların ortalaması alınarak 100 puan üzerinden değerlendirilir (SGKRTBY/md.38/2).

Üçüncü dönem (Tez dönemi); Müfettiş yardımcıları bu dönemde Kurumun görev alanına giren ana hizmet konularından, kendi önerileri de dikkate alınarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca belirlenen bir konu üzerine tez hazırlayarak yeterlik sınavından iki ay önce Teftiş Başkanlığına sunmak zorundadırlar. Tezlere verilen puanlar üçüncü dönem notu sayılır (SGKRTBY/md.38/3).

Birinci ve ikinci dönem çalışmaları ile iki senelik hizmet süresini olumlu sicil notu ile tamamlayan müfettiş yardımcıları, yazılı olarak yapılan yetki sınavına tabi tutulurlar (SGKRTBY/md.39/1).

Yetki sınavında Kurum mevzuatı ile mesleki konu sorulur. Bu sınavda en az 60, ortalama olarak da 70 puan alanlar sınavı geçen müfettiş yardımcılarına teftiş ve soruşturma görevi verilir (SGKRTBY/md.39/2). Sınavda başarısız olanlar için üç ay içinde yeni bir sınav açılır. Bu sınavda da başarılı olamayanlar yeterlik sınavına kadar tek başına denetim, teftiş yetkisi verilmez. (SGKRTBY/md.39/2).¹²¹

Üç yıl fiilen çalışan, olumlu sicil alan ve tez hazırlayan müfettiş yardımcıları yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar (SGKRTBY/md.42/1).

Yeterlik sınavı; Sosyal Güvenlik Kurumu Kuruluş Kanunu ve tüm sosyal güvenlik mevzuatı, teftiş ve soruşturmalara ilişkin mesleki ve hukuki konular ve uygulama yöntemleri, hukuk, muhasebe konularını içermek kaydıyla yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamada yapılır(SGKRTBY/md.43). Yazılı ve sözlü sınavda başarılı olmak için en az 70 almak gerek gerekir (SGKRTBY/md.45). Yeterlik sınavında başarısız olanlar bir yıl içinde yeni bir hak daha verilir (SGKRTBY/md.47/1).

¹²¹SGK, Denetim Standartları Rehberi, s.20

Yeterlik sınavında başarılı olanlardan İngilizce, Fransızca veya Almanca dillerinden birinden en az c düzeyinde yabancı dil belgesi ibraz edenler müfettişliğe atanır (SGKRTBY/md.46). Yabancı dil belgesi ibraz edemeyenlere 2 yıl süre verilir (SGKRTBY/md.47/3).

Yeterlilik sınavını kazanamayanlar ile verilen iki yıllık ek sürede yabancı dil belgesini ibraz edemeyenler müfettişliğe atanmazlar. Kurum içerisinde durumlarına uygun diğer kadrolara atanırlar (SGKRTBY/md.47).

2.1.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenleri

“Kontrol Memuru” unvanı, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun teşkilat Kanunu olan 5502 sayılı kanundan önce, o zamanki adıyla Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından oluşturulmuştur. Kontrol Memurlarının görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin hükümler 22.05.1975 tarih, 15243 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış olup, bunlardan “işyerine serbestçe girmek, ilgilileri çağırmak, bilgi istemek ve ifade almak, işyeri kayıtlarını incelemek” gibi yetkiler, o dönemde dahi kontrol memurlarına geniş bir sorumluluk alanı verildiğinin göstergesidir. Kayıt dışı işçi çalıştırma ile oluşan gelir kaybını en aza indirmek 1998 yılından itibaren devlet politikası hız kazanması ve sigorta müfettişlerinin sayısının, artan işyeri ve sigortalı sayılarının karşısında yetersiz kaldığı ve bu durumun Kurumun gelir kaybına ve çalışanların sosyal güvenlikten mahrum kalmalarına neden olduğu değerlendirilerek, gerek sigortasız işçi çalıştırıldığı yönündeki ihbar ve şikayetlerin güncelliğini kaybetmeden değerlendirilmesi, gerekse de sigorta müfettişliğinde birikmiş işlerin kısa sürede sonuçlandırılması amacıyla ünitelerde kontrol memuru çalıştırılması uygun görülmüş ve günümüzde Sosyal Güvenlik Denetmenliği olarak örgütlenilen teşkilatlanma yapısına gidilmiştir.¹²²

5502 sayılı Kanununun 31. Maddesinde, “*İl müdürlükleri bünyesinde, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim ve taramalarda görevlendirilmek üzere sosyal güvenlik kontrol memuru çalıştırılır.*” ifadesi yer almıştır.

¹²² Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği, <http://www.sgd.org.tr/meslegimiz/meslegimizin-tarihcesi/> (erişim tarihi 01.02.2019)

Reform esnasında SGK'ya devredilen kurumlarda sigorta yoklama memuru olarak görev yapanların kontrol memurluğu kadrolarına başka bir işleme gerek kalmaksızın geçiş yapması sağlanmıştır.

Zamanla kontrol memurlarının görevleri, memur unvanıyla yapılmayacak derecede geniş sorumluluk ve yetkiye ulaştığından, 6111 sayılı Kanun gereği Sosyal Güvenlik Denetmenliği kadrosu ihdas edilmiş, açılan sınav sonucunda başarılı olanların kadro ve unvanları 14 Ekim 2011 tarihinden itibaren Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak değiştirilmiştir.

Sosyal Güvenlik Denetmenliği kadrosuna 5502 sayılı Kanunu'nun mülga 31. Maddesi kanuni dayanak sağlamış olup, halen Cumhurbaşkanlığı 4 numaralı kararnamesi doğrultusunda görevlerini aynen ifa etmektedirler.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına yönelik denetim, kontrol ve inceleme yapmak, Kanunun verdiği kayıt inceleme yetkisi çerçevesinde görevlerine ilişkin her türlü defter, kayıt ve belgeyi incelemek yetkileriyle görevlendirilmişlerdir.

2.1.2.2.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin görevleri

Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği'nin¹²³ 24. Maddesine göre, Sosyal Güvenlik Denetmenleri İl Müdürü, İl Müdür Yardımcısı veya Merkez Müdürü tarafından verilen yazılı emir üzerine veya merkez müdürlüklerinden gönderilen denetim talepleri doğrultusunda ;

- Yürütülen inceleme, kontrol ve denetim sonucunda;
- İşyerinin faaliyet durumu ve tescil kaydında mevcut bilgilerin doğru olup olmadığının,
- İşyerinin mevcut halinin, özel bina inşaatlarının yapı, sınıf ve grubunun tespit edilebilmesi için, inşaatın niteliği ve yüzölçümünün, henüz tamamlanmamış inşaatların yapılan kısımlarının seviyelerinin, başlama ve bitiş tarihlerinin,

¹²³RG. 26.05.2011, 27945.

- İşyerinin faaliyet konusunun değiştirilip, değiştirilmediğinin,
- İşyeri çalışanlarının Kuruma bildirilip bildirilmediğinin,
- İşten çıkışı bildirilen sigortalının, fiili çalışmasının sona erip ermediğinin, sigortalı hesap fişi ile prim belgeleri arasında farklılık bulunması halinde, sigortalıların işten ayrılış tarihinin,
- Vergi Dairesi veya diğer kurum kuruluşlardaki kayıtları nedeniyle sigortalı olanların (4/b sigortalılarının) sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin,
- Sigortalıların kimlik bilgileri, prime esas kazançları ve çalışma sürelerinin,
- Prim borçlarına halef olma durumunun oluşup oluşmadığının,
- Fiili hizmet zammı veya itibari hizmet uygulamasından sigortalıların faydalanıp faydalanmadığının tespit edilmesi,
 - İşyerlerinin Kanunen tutmak zorunda oldukları defter ve belgelerinin incelenmesi,
 - İşveren ve işveren niteliği taşıyan diğer kişilerin, sigortalıların veya diğer kişi ve kuruluşların adreslerinin bulunmaması durumunda gereken araştırmanın yapılması,
 - Kurum alacağına tahsili durumunda, işveren veya diğer gerçek ve tüzel kişilerin hacze kabil mal varlığının tespiti için araştırma yapılması,
 - İşe giriş bildirgesinde bulunan işe başlama tarihi ile bildirim yükümlülüğü olan diğer resmi kurum ve kuruluşlarda kayıtlı işe giriş tarihi arasında farklılık görülmesi halinde, bunun sebebinin araştırılması,
 - Sigortalıların hak iddia ettiği sicilsiz tahakkuklara ilişkin bildirimlerin o kişiye ait olup olmadığının tespiti,
 - 06.08.2003 tarihinden önce ölen sigortalıdan dolayı aylık talebinde bulunan an-babasının geçiminin sağında müteveffa sigortalı tarafından sağlanıp sağlanmadığının,

— Sigortalıların ve Kurumdan gelir veya aylık alanların geçindirmekle yükümlü oldukları kimselerinin olup olmadığı ile bu kişilerin sağlık yardımlarına müstehaklık durumlarının araştırılması,

— Sigortalı veya hak sahiplerinin gelir veya aylık alma koşullarını sağlayıp sağlamadıkları,

— Başkan veya genel müdür tarafından uygun görülmesi durumunda ölüm ve malullükle sonuçlanan iş kazası ve meslek hastalığının soruşturulması, ölüm ve malullükle sonuçlanmayan iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık olaylarının soruşturulması,

— İl müdürlüğünce denetimi uygun görülen sağlık hizmet sunucuları ile birlikte eczane, optisyenlik ve tıbbi malzeme temin eden işyerlerinin sosyal güvenlik mevzuatı, Kurumla yapılan sözleşme ve protokollere uygunluğu konusunda inceleme, denetim ve tarama yapılması,

— Sağlık hizmet sunucularınca verilen sağlık hizmetlerinin, sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin ödeme belgeleri ile eklerinin, ilgili mevzuat ve Kurumla yapılan sözleşme hükümlerine göre düzenlenip düzenlenmediğinin incelenmesi,

— Sağlık hizmet sunucularının denetiminde, her türlü bilgi, belge ve kayıtların istenilmesi ve incelenmesi, gerek duyulması halinde onaylı örneklerinin alınması ve denetim sonucunda tutanak veya rapor düzenlenmesi,

— İşverenlere, sigortalılara ve diğer kişilere sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin bilgilendirme yapılması, görevlerini yürütürler.

2.1.2.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Yetkileri

Sosyal Güvenlik denetmenlerinin görevleri Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliğinin 25. ve 26. Maddelerinde sayılmıştır. Buna göre;

— Sosyal Güvenlik Denetmenleri Kanununun uygulanması bakımından 4857 sayılı İş Kanununda belirtilen denetim ve kontrol yetkisini haizdir.

— Yerel denetim esnasında çalıştıkları tespit edildiği halde Kuruma bildirilmediği ya da gün veya kazanç yönünden eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların hizmetlerinin ya da kazançlarının ancak denetim tarihinden geriye doğru bir yıllık kısmı dikkate alınır.

— Görev esnasında saptadıkları Kurum alacağını doğuran her türlü olay ya da buna benzer işlemler yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin düzenlemiş oldukları tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir.

— Sosyal Güvenlik Denetmenleri, görev kimliklerini göstermek şartıyla; görevleri nedeniyle işyerine serbestçe girmek, işverenler ve işveren niteliği taşıyan diğer kişiler, sigortalılar, işle ilgili gerçek ve tüzel kişiler ile konuyla ilgisi bulunan kişileri; işyeri veya işyeri dışında dinlemek, bilgi istemek ve ifadelerini almak, gerekli görülürse defter, kayıt ve delilleri toplamak, denetim esnasında ilgili kişilerin kimliklerini istemek ve kimlik bilgilerini tutanağa kaydetmek, görevlerini yaparlarken engel olunması veya zorluk çıkarılması durumlarında güvenlik güçleri ile kamu kurum ve kuruluşları yöneticilerinden yardımcı olunmasını istemek, işyeri kayıtlarını incelemek, görevlerini yapmak için gerekli çalışma ortamının sağlanmasını istemek, vergi daireleri, meslek kuruluşları, özel idareler, belediyeler, muhtarlıklar ve ilgili kurum ve kuruluşlarından gerekli bilgi ve belgeleri isteme yetkilerine sahiptirler.

— Sosyal Güvenlik Denetmenlerince, 4857 sayılı İş Kanununun 69. maddesi hükmüne göre gece çalışılan işyerlerinde, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına yönelik denetim ve tarama yapılabilir.

— Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından incelenmek üzere istenilen defter ve belgelerin on beş gün içinde tebligatta belirtilen adrese işveren ya da vekili tarafından ibraz edilmesi zorunludur. İşveren tarafından yapılan yerinde inceleme talepleri ilgili denetmen tarafından işyeri merkezinin incelemeye elverişli bulunması halinde değerlendirilir.

— İşverenler, sigortalılar ya da işle ilgili diğer kişiler Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin görevlerini yürütmesine engel olamazlar, engel olma amacıyla cebir ve tehdit kullanamazlar. Göreve engel olanlar hakkında asgari ücretin beş katı tutarında,

cebir ve tehdit uygulayan kişiler hakkında ise asgari ücretin on katı tutarında idari para cezası uygulanır. Ayrıca daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 265. maddesinin birinci fıkrasına göre cezalandırılır. Bu tür olayların adli merciler nezdinde takip işlemleri il müdürlüğünce yürütülür.

— Sosyal Güvenlik Denetmenleri diğer kamu denetim elemanlarıyla sosyal güvenlik alanında ortak çalışma yapabilirler.

— Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan denetim programı veya il müdürünün gerekli gördüğü sektörler, işyerleri ya da üçüncü kişiler nezdinde denetim ve tarama yapılabilir.

2.1.2.2.3. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Sorumlulukları

Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliğinin 27. Maddesine göre Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin uymakla yükümlü oldukları sorumlulukları şunlardır:

— Giyimleri ve davranışları ile güven ve saygı uyandırmak, resmi ve özel ilişkilerinde nezaket kurallarına uygun bir şekilde davranmak zorundadırlar.

— İşverenin ve işyerinin meslek sırları, çalışma şartları, ekonomik ve ticari durumları ile ilgili öğrendikleri bilgileri gizli tutmak zorundadırlar. Bilgi aldıkları ve ihbar-şikâyetle bulunan kişilerin kim olduğunu açıklayamazlar.

— Zorunlu hallerde izinsiz ve yazılı emir olmaksızın verilen görevi bırakamaz ya da başka bir denetmene devredemezler.

— Kendileriyle çıkar birliği bulunanlar, üçüncü derece dâhil kan veya kayın hısımları olanlar veya aralarında tarafsızlığı konusunda şüphe uyandıracak derecede uyuşmazlık, husumet olan işveren, sigortalı veya diğer kişilerle ilgili verilen görevleri yapamazlar, bu tür bir görev verilmesi halinde durumu yazılı olarak il müdürüne bildirirler.

— Denetim yerlerini açıklayamaz, görevleriyle ilgili yaptıkları işlemler hakkında yetkili makamlar dışında başkalarına bilgi veremezler.

— Görevleri ile ilgili kişilerden özel hizmet alamaz, alışılmışın dışında ikram kabul edemez, iş dışında ilişki kuramaz, çıkar birliği sağlayamaz veya borç alıp veremezler.

— Düzenledikleri tutanaklara “görev kimliği gösterilmiştir” ibaresini yazmak ve tutanağın bir nüshasını imza mukabili işveren, işveren vekili veya gerekli görülen hallerde sigortalıya vermek zorundadırlar.

2.1.2.2.4. Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğine Giriş

Sosyal Güvenlik Denetmeni yardımcısı kadrosuna atanabilmek için öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan devlet memuru olabilmek için gerekli olan şartlara sahip olmak gerekmektedir.¹²⁴

Bu şartın sağlanmasıyla birlikte sosyal güvenlik denetmen yardımcılığı için aranan diğer şartlar; en az dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının yönetmelikte belirlenen bölümlerinden ya da denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak, giriş sınavının yapıldığı yılın Ocak ayının birinci günü itibariyle otuz beş yaşını doldurmamış olmak, görevini yapmaya engel bir durumu olmamak, kamu personeli seçme sınavından en az başvuru ilanında belirtilen puanı almak şeklindedir (SGDY/md.6/1).

Yukarıdaki şartları taşıyan kişiler yazılı ve sözlü veya yalnızca sözlü olarak yapılan giriş sınavına katılmaya hak kazanırlar. Bugüne kadar yapılan denetmen yardımcısı alımlarında yalnız sözlü sınav uygulanmıştır.

Giriş sınavının yazılı olarak yapılması halinde sınav soruları; Kamu maliyesi İktisat, Hukuk ve Muhasebe alanlarından seçilerek hazırlanır (SGDY/md.10/1). Yazılı sınavdan başarılı sayılmak için en az 70 puan almak gerekmektedir (SGDY/md.11).

Kurumca yapılacak sözlü sınavda adayların, sınav konularına yönelik bilgi düzeyi, bir konuyu kavrama ve özetleme, ifade etme kabiliyeti ve muhakeme gücü, liyakati, temsil yeteneği, tepki ve davranışlarının mesleğe uygunluğu, özgüveni, ikna

¹²⁴ Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği, < <http://www.sgd.org.tr/meslegimiz/sgd-meslegine-giris-sartlari>>

yeteneği ve inandırıcılığı, genel ktr ve genel yeteneği, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklık derecesi llr (SGDY/md.12/2).

Değerlendirmede ilk madde 50 puan üzerinden, diğerleri onar puan üzerinden değerlendirilerek aritmetik ortalaması alınır. Aritmetik ortalamasının en az 70 olması halinde sözlü sınav başarılı sayılır. Kurumca yapılan giriş sınavını geçen adaylar Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı olarak atanmaya hak kazanırlar (SGDY/md.12/3).

2.1.2.2.5. Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılarının Yetiştirilmesi

Ataması yapılan denetmen yardımcıları için üç yıllık süreyi kapsayacak şekilde bir eğitim programı hazırlanır. Denetmen yardımcılarının kişisel çaba ve çalışmaları yetiştirilmelerinde esastır (SGDY/md.15).

Denetmen yardımcıları yetiştirilirken; denetmenlik mesleğinin gerektirdiği nitelikleri kazandırmak, sosyal güvenlik mevzuatı ile birlikte inceleme ve denetim konularında bilgi, tecrübe ve ihtisas sahibi olmalarını sağlamak, mesleki niteliklere göre gelişim göstermek, rapor yazma tekniğine yönelik bilgi ve becerileri artırmak, bilimsel araştırma ve analiz tekniklerini geliştirmek amaçları hedeflenmelidir (SGDY/md.15/2).¹²⁵

Denetmen yardımcıları göreve başladıktan sonraki bir aylık dönemde denetmen refakatinde hizmet verdiği müdürlükteki iş ve işlemlerin yürütümü ile ilgili oryantasyon eğitimine tabi tutulurlar. Denetmen yardımcıları ilk aydan sonra refakatine verilen denetmen gözetiminde inceleme ve araştırma yapmak, denetime katılmak, tutanağı imzalamak görevlerinde bulunabilirler (SGDY/md.15/4).

Denetmen yardımcıları temel ve hazırlayıcı eğitime tabi tutulurlar. Eğitim bitiminde hazırlanan sınavdan en az altmış almaları halinde eğitimde başarılı olmuş sayılırlar (SGDY/md.16/1).

Denetmen yardımcıları birinci yılın sonuna kadar denetmen refakatinde çalışır ve bu süre boyunca bağımsız denetim, kontrol, tespit yapamazlar. Bu süre sonunda

¹²⁵SGK Başkanlığı,2013/5 sayılı Genelge, "Sosyal Güvenlik Denetmenleri Standartları", Yayımlanma tarihi: 29.01.2015, s.14.

denetmen yardımcısı için refakat denetmeni tarafından refakat değerlendirme formu doldurulur not verilir. Refakat değerlendirme notu ortalamasının en az yetmiş olması halinde denetmen yardımcısı yetki sınavına alınır. Yazılı usulde yapılacak yetki sınavını geçme notu en az 60 puan olup, yetki sınavında yeterlik sınavına ilişkin usul ve esaslar uygulanır (SGDY/md.16).

Denetmen yardımcıları en az üç yıl fiilen çalıştıktan sonra yeterlik sınavına tabi tutulur. Yeterlik sınavı, Sosyal Güvenlik Kurumu Kuruluş Kanunu ve tüm sosyal güvenlik mevzuatı, hukuk, muhasebe konularını içermek kaydıyla yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamada yapılır. Yeterlik sınavından başarılı sayılmak için en az yetmiş puan almak gerekir. Yazılı sınavı geçen denetmen yardımcıları sözlü sınava tabi tutulur (SGDY/md.19).¹²⁶

Sözlü sınavda adayların yazılı sınav konularına yönelik bilgisi, konuyu kavrama ve ifade etme kabiliyeti, analiz gücü, temsil yeteneği, tavır ve davranışlarının mesleğe uygunluğu, ikna yeteneği, özgüveni ve bilimsel ve teknolojik gelişmelere uyum sağlama yeteneği değerlendirilir. Sözlü sınav başarı puanı yüz tam puan üzerinden en az yetmiştir(SGDY/md.19/4).

Yeterlik sınavını başarıyla geçen adayların başarı sırası; yazılı sınavın % 50'si, sözlü sınavın % 30'u, yetki sınavının %10'u ve refakat değerlendirme notunun %10'u esas alınarak hesaplanır (SGDY/md.20/3).

Yeterlik sınavında başarılı olmayan denetmen yardımcılarında bir sınav hakkı daha tanınır. Bu sınavda da başarılı olmayanlar adaylar denetmen olamazlar (SGDY/md.29/4). Kurum içerisinde durumlarına uygun başka kadrolara atanırlar (SGDY/md.22). Yeterli sınavında başarılı olanlar başarı sırası gözetilerek denetmen kadrolarına atanırlar (SGDY/md.23).

2.2. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ YAPAN KURUM DIŞI BİRİMLER

Sosyal Güvenlik Kurumu denetim elemanları dışında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çerçevesinde denetim yapma yetkisi İş

¹²⁶ SGK, 2013/5 sayılı Genelge, s.16.

Müfettişlerine, Askeri İş Müfettişlerine, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirlere ve Kamu İdarelerinin kendi denetim elemanları yapan birimlerine verilmiştir.

2.2.1. İş Müfettişleri

İş kanununun 91. Maddesi, Devletin çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemek, denetlemek ve teftiş etmekle görevli olduğunu, bu görevin ise” Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı, ihtiyaca yetecek sayı ve özellikle teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılacağı hüküm altına alınmıştır.¹²⁷

Çalışma hayatında denetim, iş müfettişleri ve sosyal güvenlik denetim elemanlarının ortak zeminini oluşturur. 5510 Sayılı Kanunun 13. ve 14. Maddelerinde SGK’ya bildirilen olayın iş kazası sayılıp sayılmayacağı hakkında bir karara varılabilmesi veya meslek hastalığı ile ilgili soruşturmaların, Kurumun denetim ve kontrol ile yetkilendirilen memurları tarafından veya Bakanlık iş müfettişleri vasıtasıyla yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre iş kazası ve meslek hastalığının tespiti ve bundan dolayı kurum tarafından verilecek yardımların tespitinde iş müfettişleri tarafından düzenlenmiş olan raporların sonuçlarına göre işlem yapılabilecektir. Ancak uygulamada iş müfettişleri yalnız çok büyük ve kitlesel ölümlerin meydana geldiği iş kazaları vakalarını incelemektedirler.

3146 Sayılı Kanunun¹²⁸ Rehberlik ve Teftiş Kurulunun görevlerinin sayıldığı 15. Maddesine, 665 sayılı KHK ile “kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek” görevleri eklenerek, Sosyal Güvenlik Mevzuatı çerçevesinde denetimi yapılan enformel sektör denetimi iş müfettişliğinin de görev konuları arasına girmiştir. Daha önce 1984/10 ve 1993/3 sayılı bakanlık genelgeleri ile kısmi olarak verilen kayıt dışı ile mücadele bu defa teşkilat Kanununa işlenerek, iş müfettişlerinin asli görevleri arasına alınmıştır. Aynı zamanda sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ifadesiyle, kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik denetimlerin sistemleştirilmesi sağlanmıştır.

¹²⁷SÜZEK, s.881.

¹²⁸ RG. 18.01.1895, 18639.

1993/3 sayılı Genelge ile iş müfettişlerince yapılan denetimlerde, sigortasız işçi çalıştırıldığına tespiti halinde işçinin kimlik bilgileri, işe giriş tarihi, çalıştığı süre ve ücretinin tutanağa alınması, işçilere ödenen ücret yahut sigortalı gün sayılarının eksik gösterilmesi halinde düzenlenen tutanaklarda bu durumun belirtilmesi ve Sosyal Sigortalar Kurumu, sigorta müdürlüklerince bu raporlarla ilgili işlemlerin geciktirilmeksizin yerine getirilmesi belirtilmiştir.¹²⁹

SSK tarafından 26.04.1993 tarihinde yayımlanan 16-62 ek sayılı genelgede de, sigorta müfettişlerinin sayısal yetersizliği ve sigortasız çalışmanın gitgide daha çok artış göstermesi nedeniyle bakanlık iş müfettişleri ile koordineli bir şekilde çalışmanın büyük önem arz ettiği, iş müfettişlerince düzenlenerek sigorta müdürlüklerine gönderilecek rapor ve tutanakların yeterli bilgileri içermesi halinde zorunlu görülmedikçe kurum denetim elemanlarınca ikinci bir incelemeye başvurulmaksızın kısa sürede değerlendirilmesi gerektiği talimatlandırılmıştır.

Yine Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca yayımlanan 2011/8 sayılı Genelgede “*Sigortasız çalıştırılan işçilerin tespitinde, 5510 sayılı Kanununun 59 ve 86 ncı maddeleri gereğince çıkartılan, Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik eki, "Fiili Tespit ve Kayıt İnceleme Tutanağı"* ayrıca düzenlenir.” ifadesine yer verilmiş, böylelikle işyerinde yapılan teftiş ve denetimler sigortasız çalıştırılan işçilerin tutanakla kayıt altına alınması hükmüne bağlanmıştır.

2.2.2. Askeri İş Müfettişleri

5510 sayılı kanununun 59. Maddesinde geçen “*Askerî işyerlerine ait sigorta işlemlerinin denetim ve kontrolü, askerî iş müfettişleri tarafından da yapılabilir.*”¹³⁰ hükmü gereği, askerî işyerlerine ait denetimleri Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının yanı sıra askerî iş müfettişleri tarafından da yapılabilmektedir.

İlk olarak 1975 yılında yayımlanan “*Milli Savunma Bakanlığı İş, Sosyal Sigorta, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Müfettişleri ve İşyerleri Teftiş Yönetmeliği*”nde¹³¹

¹²⁹KELEŞ, “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Denetim Sistemi Model Önerisi” s. 70.

¹³⁰ÜÇİŞİK, s.141.

¹³¹ RG. 26.4.1975, 15219.

Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına bağlı bulunan ve işçi çalıştıran komutanlıklar ve kurumlarla, başkanlıkların iş ve sosyal güvenlik denetimlerinin, askerî iş müfettişi, sosyal sigorta müfettişi, iş sağlığı ve iş güvenliği müfettişi tarafından yapılacağı belirtilmiş ve ilgili yönetmelik 2011 yılında “Millî Savunma Bakanlığı Askerî İş Müfettişleri Yönetmeliği”nin¹³² yayımlanmasıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Askerî İş Müfettişleri Yönetmeliği yasal dayanak olarak; 5510 sayılı Kanunun 59. Maddesi, 4857 sayılı Kanunun 91. Maddesi ve 6331 sayılı Kanunun 24. Maddelerine dayanarak hazırlanmıştır. Teftiş konuları içinde sigorta olayları sayılmış olup bunlar; “işyeri bildireleri, sigortalılık durumları, aylık bildirimler, prime esas kazançlar, prime esas gün sayıları, prim oranları” olarak sayılmışlardır.

Askerî müfettişler tarafından tutulan tutanak ve düzenlenen raporlar SGK’ya intikal ettirilmesiyle birlikte başka bir denetime gerek görülmeden işleme alınmakta ve sosyal sigortalar ile ilgili hükümler açısından bu raporlara göre işlem tesis edilmektedir.

2.2.3. Kamu İdarelerinin Denetim Elemanları

Kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edilebilmesi için Kanun koyucu yalnızca SGK denetim elemanlarının değil, diğer Kamu idarelerinin denetim elemanlarının da denetim esnasında sigortasız çalışanları Kuruma bildirmekle mükellef kılmıştır. Anılan hüküm 5510 Sayılı Kanunun 59. Maddesinde yer almaktadır. Buna göre Kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları doğrultusunda işyerlerinde yapacakları denetim ve incelemeler esnasında, çalışan kişilerin sigortalı olup olmadığını tespit etmek ve sigortasız çalıştığı tespit edilen kişileri Kuruma bildirmek zorundadırlar. Ayrıca yine bu denetimler esnasında işyeri çalışanlarının prime esas kazançları veya gün sayılarının eksik bildirildiğine yönelik tespitlerini de Kuruma bildirmeleri gerekmektedir. Kurum bu tespitler üzerine gerekli yasal işlemleri yapar.¹³³

Kanunun 59. Maddesine dayanılarak hazırlanan “Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre; Kamu

¹³²RG. 16.12.2011, 28144.

¹³³ÜÇİŞİK, s.143.

idarelerinin denetim elemanlarınca işyerinde fiilen veya kayden çalıştığı tespit edilen sigortalıların prime esas kazançları veya gün sayılarının eksik bildirildiğine yönelik yerinde tespit ya da kayıt inceleme tutanakları Kurum tarafından mevzuata uygun olarak işleme alınır. Bu tutanaklarda eksiklik tespit edilmesi halinde, ilgili kamu kurum ve kuruluşu denetim elemanlarından eksikliklerin tamamlanması istenilir. Gelen cevabi yazıda belirtilen tespitlerle ilgili ayrıca Kurum elemanlarından denetim talebinde bulunulmaz.

Kamu idarelerinin denetim elemanları tarafından yürütülen inceleme, soruşturma, denetimlerden, kayıt ve belgelere dayanmaksızın çalışması tespit edildiği halde Kuruma hiç bildirilmediği veya gün ve kazanç yönünden eksik bildirildiği saptanan sigortalıların geriye dönük hizmet ve kazançlarının en fazla tespit tarihinden geriye doğru bir yıllık süreye ilişkin kısmı Kurum tarafından yapılan değerlendirmeden sonra dikkate alınır.

Sosyal güvenlik reformu ile birlikte kayıt dışı istihdamla etkin mücadelenin yalnızca SGK'nın yapacağı çalışmalarla değil; resmi veya özel bütün kurum ve kuruluşlar, bankalar, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılarak sağlanabileceği benimsenmiştir. Bu nedenle sadece Kamu kurumlarının denetim elemanlarının değil Kamu kurum kuruluşlarının bütün birimlerinden elde edilecek bilgi akışı ile birlikte, kayıt dışı çalıştığı tespit edilen kişilerin re'sen tescil edilerek kayıt dışı çalışmanın önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Bu itibarla 5510 Sayılı Kanununun 100. Maddesi kapsamında kayıt dışı ile etkin mücadele anlamında kamu Kurum ve Kuruluşları ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar ile birtakım protokoller imzalanarak kurumlar arasında veri akışına olanak tanınmıştır. Diğer kamu kurum ve Kuruluşlarınca düzenlenen portör muayeneleri, kimlik bildirim formları ve maliye yoklama fişleri gibi belgelerden elde edilen veriler sayesinde kayıt dışı birçok işyeri ve kişi tesciline imkân sağlanmıştır.¹³⁴

¹³⁴DEMİR, s.119.

2.2.4. Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler

3568 sayılı “*Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu*”¹³⁵ uyarınca meslek mensuplarının işletmelerde yapılan işlemlerin ve yürütülen faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde işleyişini sağlamak, faaliyet sonuçlarını ilgili mevzuat çerçevesinde denetlemeye, değerlendirmeye tabi tutarak gerçek durumu ilgililere ve resmi makamlara tarafsız bir şekilde sunmaları gerekmektedir.¹³⁶

Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından 3568 sayılı Kanun hükümlerine dayanarak çıkarılan “*Sigorta Primleri Takip ve Tahsilat Genel Tebliği*” (5 seri nolu Tebliğ)¹³⁷ ile, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ile Yeminli Malî Müşavirlere özel bina inşaatı ve ihale konusu işlerden dolayı asgari işçilik inceleme yetkisi verilmiş, ve böylelikle işin gecikmesinden dolayı ortaya çıkan işveren yakınmalarının önüne geçilmesi, Kurum alacaklarının tahsilinin hızlandırılması ve Kurum memnuniyetinin artırılması hedeflenmiştir. Ancak 506 sayılı Kanunda bu yetkinin kullanılmasına ilişkin yasal dayanak bulunmadığı gibi, 130. Madde hükümlerine göre, sosyal sigortaların uygulanması bakımından teftiş, kontrol ve denetleme yetkisinin sigorta müfettişlerine aittir. Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirlerin yetkilerinin mali konulara ilişkin olduğu gerekçesiyle Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 19/04/2002 tarihli E.2001/913, K.2002/298 sayılı kararı ile meslek mensuplarının kayıt ve belge inceleme yetkisi nihai olarak kaldırılmıştır. Ancak 4958 sayılı Kanun’un¹³⁸ 49. Maddesiyle 506 sayılı Kanununun 130 uncu maddesine eklenen sekizinci fıkra hükmü gereği meslek mensuplarının kayıt ve belge inceleme yetkisi geri verilmiştir.¹³⁹ 5510 sayılı Kanununun 59’uncu maddesi ile Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ile Yeminli Malî Müşavirlerin özel bina inşaatı ve ihale konusu işlerle ilgili asgari işçilik inceleme yetkisi aynen korunmuştur.

5510 sayılı Kanununun 59. Maddesine göre; “*İhaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine, Kuruma prim borçlarının bulunmadığını gösteren ilişiksizlik*

¹³⁵ RG.13.06.1989, 20194.

¹³⁶ ÖZER, Mevlüt, **Denetim 1**, Özkan Matbaacılık, Ankara, 1997, s.40.

¹³⁷ RG. 02.07.1994, 21978.

¹³⁸ RG. 06.08.2003, 25191.

¹³⁹ ÇOLAK, Mahmut, “Asgari İşçilik İncelemelerinde SMMM ve YMM’lere Verilen Yetkinin Dünü Ve Bugünü, www.vergi.tc, yayımlanma tarihi 22.08.2006, (Erişim Tarihi:03.02.2019).

belgesinin verilmesinde, 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanununa göre yetki verilmiş serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda Kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğu, Kurumun denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla, esas alınabilir.”

Ancak meslek mensuplarınca rapor tanzim edilmesi, kurumun denetim görevlilerince işin asgari işçilik miktarının tespiti konusunda inceleme yapılmasına engel teşkil etmez, Kurumun denetim yetkisi saklıdır. Kurumca belirlenen usul ve esaslara uygun davranmayarak Kurum zararına sebebiyet veren meslek mensupları tarafından düzenlenen raporlar dikkate alınmaz ve bu kişiler tarafından daha sonra tanzim edilen raporlar Kurum tarafından işleme alınmaz. Gerçeğe aykırı düzenlenen rapor sebebiyle Kurumun uğradığı zarardan, meslek mensupları ve işveren müştereken ve müteselsilen sorumludur.¹⁴⁰

Meslek mensupları “*Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik*”¹⁴¹ hükümlerine göre işlem yapmakla yükümlü olup, sadece geçici dosyalar üzerinde işlem yapabilme yetkisine sahiptirler. Devamlı işyerlerinin sigortalıları ile yapılan işler ile tescilsiz ya da tescilli olmasına karşın hiç sigortalılık bildirilmemiş olan işyeri dosyaları üzerinden inceleme yürütemezler.

Meslek mensuplarına tanınan denetim yetkisi yalnızca ihaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri tarafından Kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğunun sağlanması amacıyla yürütülen kayıt incelemesine ilişkin olup, Sosyal Güvenlik Denetmeni veya Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin yürüttüğü denetimlere göre oldukça kısıtlıdır.¹⁴²

¹⁴⁰ÜÇİŞİK, s.142.

¹⁴¹ RG. 27.09.2008, 27010.

¹⁴²DEMİR, s.117.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM USULLERİ

3.1. KONULARINA(İÇERİĞİNE) GÖRE DENETİM USULLERİ

Sosyal Sigortalar mevzuatı içerisinde yer alan denetimler programlı olup olmamasına ve içerdiği konuya göre farklı özellikler göstermektedir. İşyerlerinin teftişi yıllık programlar çerçevesinde yapılabildiği gibi her iş ya da işyeri için ayrı ayrı çıkarılan denetim gerekçelerine göre denetim yapılması söz konusu olmaktadır.¹⁴³

SGK bünyesinde yapılan denetimler konularına göre çeşitlilik göstermektedir. Bu çeşitlilik karşısında kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları olan sosyal güvenlik denetmenleri ve sosyal güvenlik müfettişleri arasında konu bazlı görev dağıtımı yapılmıştır. Buna göre idari soruşturmalar, kurum içi performans denetimi, sektörel denetimler, sağlık hizmet sunucularının ve eczanelerin denetimi, iş kazası ve meslek hastalığı denetimleri ve asgari işçilik denetimleri sosyal güvenlik müfettişlerince yürütülmekteyken, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına yönelik denetimler, kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik denetimler, sigorta olaylarının denetimi, aylık alma veya sağlık hizmetinden yararlanma şartlarının devam edip etmediği ve sahte sigortalılık denetimleri sosyal güvenlik denetmenlerince yürütülmektedir. Bu bölümde sosyal güvenlik alanında yapılan dış denetim türleri incelenecektir.

3.1.1. Programlı (Planlı) Denetim

Sosyal Güvenlik Kurumunda programlı denetimler Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından hazırlanan yıllık çalışma programına göre yürütülür. Programlar hazırlanırken denetlenmesi planlanan iş alanlarında faaliyet gösteren ve denetlenmesi gerekli görülen işyerleri belirlenir.

¹⁴³SGK Başkanlığı, Sigorta Başkanlığı Kurulu, **Sigorta Müfettişlerinin Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı**, Ankara 2000, s.313.

Planlı denetimler sağlık ve sigorta alanlarında olabileceği gibi daha çok risk analizine dayalı sektörel asgarî işçilik incelemelerini içermektedir. Programlı (Planlı) denetimler; kurumun merkez ve taşra birimlerinin teftişleri, devamlı işyerlerine yönelik asgarî işçilik incelemeleri, rehberlik faaliyetleri ve sağlık sektörüne yönelik denetimler “Yıllık Çalışma Plan ve Programları”na göre yürütülür.¹⁴⁴

Denetlenecek işyerlerinin saptanmasında, işyerlerinin hacmi ve niteliği, kayıt dışı bakımından riskli görülen belirli sektörler ve teftiş ve denetimde zorunluluk görülen işyerleri gibi belirli kriterlere göre yıllık teftiş programları hazırlanır. Genel teftiş programına alınan işyerlerinin tüm yönleriyle genel denetimi ve işyerinin kapsam ve kapasitesine göre belirlenecek en az işçiliğin bildirilip bildirilmediğine yönelik denetimler yapılır.

3.1.1.1. Genel Denetim (Sektörel Denetim)

Genel denetim, genel teftiş programına alınan işyerlerinin yapılan işin nitelik kapsam ve kapasitesi ile birlikte emsaline göre işin yürütülmesi için gerekli olan en az işçiliğin Kuruma bildirip bildirmediğine yönelik yapılan denetimlerdir.¹⁴⁵

Genel denetim işyeri dosyasının incelenmesi, yerinde denetim ve kayıt tetkikini içeren kapsamlı bir yöntemdir. Genel denetim ile işyerini mevcut durumunun ortaya konulması, yapılan işin niteliğinin belirlenmesi, işyerinde çalışanların tespit edilmesi, işyeri çalışanlarının aylık çalışma gün ve kazançlarının belirlenmesi, işyeri hakkında şikâyet ve ihbarların bulunup bulunmadığının araştırılarak varsa bunların incelenmesi gerçekleştirilir. Ayrıca kayıt incelemesi yoluyla işyeri tescilinin, sigortalı bildirimlerinin ve sigortalılar ile ilgili olarak Kuruma yapılan prime esas gün ve kazançların yasal mevzuata uygun olup olmadığı ve incelenen kayıt ve belgelerin yasalara uygun düzenlenip düzenlenmediği ile ilgili tespitler kayıt altına alınır. İşyeri ilgili bilgiler, işyeri çalışanlarının beyanları, işyeri kayıt ve belgelerinin tetkik edilmesi neticesinde edinilen

¹⁴⁴ ÇAVUŞ, Ö. Hakan, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C.24, S.2, Manisa Celal Bayar Üniversitesi İİBF, 2017, s.532.

¹⁴⁵ CAMKURT, Mehmet Zülfi, “Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Özel Dershanelerin Genel Denetimi ve Asgari İşçilik İncelemeleri”, **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Kasım 2006,s.167.

bilgi ve belgeler yasal mevzuat çerçevesinde değerlendirilerek yürütülecek işlemler tespit edilir.¹⁴⁶

Yapılan incelemeler sonucunda, işyerinde kayıt dışı çalışma olup olmadığı ve işyeri çalışanları ile ilgili olarak eksik gün bildiriminde bulunup bulunulmadığı, yürütülen iş ile sigortalı sayısı arasında bir tutarsızlık olup olmadığı, sigortalı sayısında azalma meydana gelip gelmediği, sigortalılara ödenen ücretlerin yapılan işe, alınan beyanlara ve piyasa koşullarına göre eksik ödenip ödenmediği hususları birlikte değerlendirilerek, Kuruma bildirilen sigortalı sayısı, çalışma gün sayısı veya prime esas kazanç tutarlarından herhangi birinde eksiklik tespit edilmesi halinde, isin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının inceleme yoluyla saptanması yoluna başvurulmalıdır.

3.1.1.2. Yaygın-Yoğun Denetim

Yaygın-Yoğun denetimler yıllık teftiş programları ile belirlenir. Daha çok kayıt dışı çalışmanın yoğun olduğu sektörler ve faaliyet bölgeleri belirlenerek, denetime konu işyerlerinin listelendiği gibi işyeri isimleri belirlenmeden de yapılabilen işyeri denetimleridir. Yaygın-yoğun denetimlerde, işyeri adresine gidilerek yerinde denetim yapılır. Yerel denetim esnasında işyerinde çalışan sigortalıların kimlik bilgileri, işe giriş tarihleri, çalışma gün sayıları ve işyerinden aldıkları ücrete ilişkin bilgiler, yaptıkları iş, işyerinin faaliyet konusu tutanakla kayıt altına alınır ve denetim esnasında işyerinde bulunan işveren ya da işveren temsilcisi ile birlikte varsa sendika temsilcileri ile görüşülerek ve gerekli bilgilendirmeler yapılır.¹⁴⁷

Bu tür denetimlerde amaç işveren ve işyeri çalışanlarına denetimin ruhunu hissettirmek olduğu kadar işveren ve sigortalıların sosyal güvenlik konusunda bilinçlendirilmesi gibi başka bir amaç da taşımaktadır.

3.1.2. Kayıt Dışı Çalışmaya İlişkin İhbar ve Şikâyetler

İhbar ve şikâyetlere dayalı kayıt dışılık denetimleri planlı denetim dışında yapılan denetimler olup, denetimin etkinliği ve mağduriyetlerin giderilmesi açısından en

¹⁴⁶DEMİR, s.33.

¹⁴⁷ZEYBEK, s.40-41.

kısa zamanda sonuçlandırılması gerekmektedir. İhbar ve şikâyetler kuruma dilekçe yoluyla yapılmışsa, verilen dilekçelerin 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”da¹⁴⁸ yer alan hususları ihtiva edip etmediği araştırılır. Bu kanuna göre isimsiz, imzasız, dilekçe ve bilgi edinme hakkının korunmasına ilişkin 2004/12 sayılı Genelgeye göre ad, soyad ve adres bilgileri içermeyen, imzasız ve belli bir konu ihtiva etmeyen dilekçeler işleme alınmaz. Ancak belirtilen unsurları içermediği halde inandırıcı mahiyette bilgi veya belge eklenmiş ya da somut nitelikli bilgi ve olaylara dayanılması halinde bu durumlar ihbar kabul edilerek idarece işlem yapılabilir.

İhbar ve şikâyetler Kuruma dilekçe vermek suretiyle yapılabildiği gibi “Alo 170 Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İletişim Merkezi”ne telefon yoluyla, ya da Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine (CİMER) e-posta göndermek suretiyle yapılabilmektedir. Kendi mağduriyetinden dolayı Kuruma şikâyette bulunan yakınıcı veya Kanuna göre suç sayılan bir olayı Kuruma bildirilen ihbarcı tarafından dilekçe, e-posta veya telefon yoluyla yapılan ihbar ve şikâyetler öncelikle SGK ilgili birimleri tarafından değerlendirilir ve şikâyet kaydında yer alan bilgiler ile kurum kayıtları karşılaştırılır. İşyeri dosyası incelenerek aynı işyeri ile ihbarı doğrulayıcı başka ihbar ve şikâyet olup olmadığı araştırılır, ihbar veya şikâyet konusuna ilişkin aksi bir durum tespit edilmediği sürece şikâyete konu işyeri ile ilgili yapılan başvurular denetim sürecinin başlatılması için kurumun denetim ve kontrolle görevli birimlerine iletilir.¹⁴⁹

Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından öncelikle yakınıcının ifadesine başvurulur. Şikâyette bulunan kişinin ifadesi alınırken çalışma olgusunu ortaya koyabilecek kayıt veya belgeleri olup olmadığı veya işyeri kayıt belgelerinde isim ve imzasının olup olmadığı araştırılır ve iddiasını ispatlamaya yönelik delillerin ibrazı istenilir.

Yakınıcı halen çalışmakta ise işyerinde fiili denetim yapılarak kişinin iddiaları ve yerel denetim esnasında işyerinde bulunan işveren, işçi ve ilgili diğer kişilerin beyanları tutanakla kayıt altına alınır. Ancak kişi işten ayrılmış ise denetim elemanının

¹⁴⁸RG. 10.11.1984, 18571.

¹⁴⁹DEMİR, s.35.

gerek görmesi durumunda yerel denetim yapılır.¹⁵⁰ Yerel denetim esnasında salt iddia sahibi ve işveren veya işyeri yetkilisinden alınan ifadelerle yetinilmemesi gerekmektedir. Kanuna karşı hile yoluyla hizmet kazandırılma ihtimali de düşünülerek, çalışma olgusunun tespitinde tanık ifadeleri, çevresel soruşturma ile edinilen bilgiler ve konuya ilişkin tüm belgeli bilgiler birlikte değerlendirilerek kanaat oluşturulmalıdır.

5510 Sayılı Kanununun 59. Maddesine göre; “*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.*” Yakıncının işten ayrılmış olması nedeniyle fiili denetim yoluyla tespit edilmeyen iddiaları için yahut yerel denetim esnasında fiili çalışması tutanakla kayıt altına alındığı halde denetim tarihinden geriye doğru bir yılı aşkın süreyi kapsayan iddialarının tespiti için kayıt inceleme yoluna gidilmelidir. Bu yolla işverenin kanun gereği tutmakla zorunlu olduğu defter, ücret bordroları, ödeme veya gider makbuzları gibi kayıt ve belgeler incelenerek çalışma olgusunun tespiti yoluna gidilir. Ayrıca denetim elemanı tarafından gerekli görüldüğü takdirde konuyla ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarından alınan belge ve bilgiler doğrultusunda da hizmet kazandırma yoluna gidilebilir.

İşyerinde kayıt dışı çalıştığı tespit edilen kişilerin geriye yönelik hizmetlerinin kazandırılması esnasında olayın gerçek mahiyetinin öne çıkarılması için, fiili denetim, kayıt incelemesi, kamu kurum ve kuruluşlarından temin edilen belge veya bilgiler, bordro tanıklarının ifadeleri ve çevresel soruşturma sonucu yapılan elde edilen verilerin birlikte değerlendirilerek bir kanaate varılması esastır.

Çalıştıkları kurumca saptanmayan yakıncılara ise Kanununun 86. Madde hükümleri çerçevesinde, hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan itibaren beş yıllık süre içerisinde yetkili iş mahkemesine başvurarak iddialarını alacakları ilâm ile ispatlayabilirlerse, mahkeme kararında belirtilen gün sayıları ile kazanç toplamlarının dikkate alınacağı yönünde bilgilendirme yapılır. Gerek yerel denetim esnasında yapılan saptamalar gerekse de işyerine ait kayıt ve belgeler üzerinde yapılan incelemeler

¹⁵⁰TAŞKIN, F. Rüştü. “SGK İşçilerin Sigortasız Çalışmalarını Nasıl Tespit Ediyor?”, **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Aralık 2018, s.312.

esnasında karşılaşılan ve sosyal sigortalar mevzuatına aykırılık taşıdığı tespit edilen diğer hususlarla ilgili olarak da gerekli işlemler yapılır. Salt yakınıcıya hizmet kazandırılması yoluna gidilmez, işyerinde denetim esnasında alınan beyanlar veya kayıt incelemesi sırasında çalıştığı tespit edilen diğer kişilere de hizmet kazandırma yoluna gidilir ve işverenin ibraz ettiği defter ve belgelerden geçersizlik hali saptanan ve Kanuna aykırılık durumu tespit edilen her bir fiil için ayrı ayrı idari para cezasına hükmedilir.

3.1.2.1. Gün Yönünden Eksik Bildirim

Kuruma yapılan gün yönünden eksik bildirim şikayetleri, hiç sigortalılık bildiriminde bulunulmadığı yönünde olabileceği gibi, ay içinde bazı günleri eksik bildirildiği, sigortalılıktan önceki günlerin hiç bildirilmediği veya çalıştığı halde işten çıkışının yapılarak sigortalılık bildiriminin yapılmadığı şeklinde olabilmektedir. Kuruma sigortalılık bildirimini hiç yapılmamış kişilerle ilgili olarak işyerinde yapılan denetim esnasında fiili çalışması kaydedilen sigortalının, çalışması denetim tarihinden bir yıl öncesine dayanıyorsa, bir yıla kadar olan kısmı fiili denetim neticesinde hizmet olarak verilebiliyorken, bir yılı aşan kısmı için işyeri kayıt ve belgelerinin incelenmesi gerekmektedir.

Ay içerisinde çalışmasının tam zamanlı olmasına karşın, işveren tarafından gün yönünden eksik bildirildiği şikâyetiyle Kuruma başvuran yakınıcı için, öncelikle işveren tarafından verilen sigortalıların otuz günden az çalıştıklarını gösteren eksik gün nedenleri ile bu nedenleri ispatlayan belgeler incelenir.

Kanunun 86. Madde hükümlerine göre; “*sigortalıların otuz günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin Kurumca istenilmesine rağmen ibraz edilmemesi veya ibraz edilen bilgi ve belgelerin geçerli sayılmaması halinde otuz günden az bildirilen sürelerle ait aylık prim ve hizmet belgesi veya muhtasar ve prim hizmet beyannamesi, yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde Kurumca re’sen düzenlenir ve muhteviyatı primler, bu Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.*”¹⁵¹

¹⁵¹BENZER, Ahmet, “7103 Sayılı Kanun İle Eksik Gün Bildirim Formu Hakkında Yapılan Yeni Düzenlemeler” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, 2018 Haziran, s.306.

Buna göre ay içerisinde eksik bildirildiği iddiasıyla Kuruma başvuran sigortalıların şikâyetlerinin denetime ayrılmadan, ünite tarafından işverenden istenilen eksik gün bildirimine ilişkin düzenlenen form ve ekli bilgi ve belgelerin incelenmesi suretiyle, hizmet kazandırılması Kanunen mümkündür.

Uygulamada pek sık olmasa da karşılaşılan bir diğer usulsüzlük yöntemi tatil günlerinin sigorta günü olarak bildirilmemesidir. Bilindiği üzere 4857 sayılı İş Kanununun 46. Maddesine göre; “*Kanun kapsamına giren işyerlerinde, işçilere tatil gününden önce 63 üncü maddeye göre belirlenen iş günlerinde çalışmış olmaları koşulu ile yedi günlük bir zaman dilimi içinde kesintisiz en az yirmidört saat dinlenme (hafta tatili) verilir. Çalışılmayan hafta tatili günü için işveren tarafından bir iş karşılığı olmaksızın o günün ücreti tam olarak ödenir.*” Mülga 394 sayılı “Hafta Tatili Hakkında Kanun”da ise hafta içindeki çalışma süresi altı gün olarak belirlenmiş ve her altı günlük çalışma sonucu işçinin yirmi dört saatten az olmamak üzere dinlendirileceği öngörülmüştür. İşveren Uygulama Tebliği’ne¹⁵² göre; “*Sigortalıların işe başladığı ay/dönemdeki prim ödeme gün sayılarının ve prime esas kazanç tutarlarının hesaplanması sırasında, 394 ve 4857 sayılı Kanunlarda öngörülen hafta tatili ücretine hak kazanıp kazanmadığı hususu da göz önüne alınacak ve hak kazanılan hafta tatili prim ödeme gün sayısına dahil edilecektir.*” Anılan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde çalışanların haftada en az bir gün dinlenmesi ve bugün için ücret ödenmesi Kanunla korunmuş olup, hafta tatilinin prim ödeme gün sayısına dahil edilmesi yasal bir zorunluluktur. İşverenlerin tatil günlerini çıkarmak suretiyle eksik gün bildirmesi yasal mevzuat çerçevesinde mümkün değildir.

3.1.2.2. Kazanç Yönünden Eksik Bildirim

Ülkemizde kayıt dışı kavramı sigortasız çalışma ile özdeşleşmişse de, sigortalıların çalışmaları karşılığı almış edindikleri tüm kazanç ve prim, ikramiye niteliğinde istihkakların toplamının sigorta primine esas kazanca dahil edilmemesi de kayıt dışılık olarak nitelendirilmektedir. Kazanç yönünden kayıt dışılık ülkemizde sıkça karşılaşılan bir uygulamadır. Ancak sigortalılar açısından bu durum gün yönünden bildirilmeme ya da eksik bildirilme konusu kadar önemsenmemekte, şikâyet konusu

¹⁵²RG. 01.09.2012, 28398.

edilmemektedir. Kuruma kayıt dışılık yönünden yapılan şikayetlerin büyük çoğunluğu gün yönünden olmakla birlikte, sosyal güvenlik alanında yaşanan bilinçlenmeyle birlikte kazanç yönünden yapılan şikayetlerde de bir artış görülmektedir.

Bilindiği üzere 5510 sayılı Kanunun 80. Maddesinde, Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançlarının ne şekilde belirleneceği düzenlenmiştir. Buna göre sigorta prime esas kazançların hesaplanmasında; hak edilen ücretlerin, prim, ikramiye ve bu nitelikteki istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve sigortalılar adına işveren tarafından özel sağlık sigortası ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların, idare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıda belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin brüt toplamı esas alınır. Aynı yardımlar, ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, seyyar görev tazminatı, kıdem tazminatı, iş sonu tazminatı veya kıdem tazminatı mahiyetindeki toplu ödeme, ihbar ve kasa tazminatları, keşif ücreti ile asgari ücret üzerinden hesaplanmak üzere yemek için % 6'sı, çocuk için %2 (tek çocuk için belirlenen tutar olup, en fazla 2 çocuk için hesaplanır) aile zammı % 10'u geçmeyen, işverenler tarafından sigortalılar adına ödenen özel sağlık sigortası ve bireysel emeklilik sistemi ücretleri toplamının asgari ücretin % 30'unu geçmeyen katkı payı tutarları, prime esas kazançta tabi tutulmaz.¹⁵³

Yukarıda belirtilen ödemeler dışında yapılan tüm ödemeler ile aynı yardım yapmak üzere verilen nakdi ödemeler prime esas kazançta tabi tutulur,¹⁵⁴ diğer kanunlardaki dair muafiyet ve istisnalar prime esas kazanç hesabında dikkate alınmaz.(5510 SK. Md.80/1/c)

Görüldüğü üzere işyeri çalışanlarının bu görevlerinden dolayı edinmiş olduğu tüm kazanç ve prim, ikramiye niteliğindeki istihkaklar yukarıda anılan istisna hükümleri dışında prime dahildir. Ülkemizde sık rastlandığı üzere Kuruma yapılan bildirim tutarınca bankaya, diğer kısmı elden verilmek suretiyle sigortalılara ödemeler yapılmaktadır.

¹⁵³ VESKE, Eren, "İşverenin Çalışanlarına Sigorta Primine Dâhil Olmayan Yardımlarda Bulunmasının Hukuki Sonuçları" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ocak 2019, s.313.

¹⁵⁴ GÜLER, Eda Ayça, "Prime Esas Kazanç Nasıl Belirlenir?" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Aralık 2015, s.276.

Kazanç yönünden eksik bildirim iddiasıyla şikâyette bulunan kişi halen çalışıyorsa işyerinde denetim yapılır ve denetim esnasında işyerinde bulunan sigortalılardan işyerinden almış oldukları ücret ve diğer istihkaklara yönelik beyanları tutanakla kayıt alınır.

5510 Sayılı Kanunun 86. Maddesine göre, işyerinde fiilen yapılan tespitlerden sigortalıların Kuruma bildirilmeyen veya eksik bildirilen hizmet veya kazançlarının, en fazla tespit yapıldığı tarihten geriye doğru bir yıllık süreye ilişkin kısmının dikkate alınacağı yönündeki hükmü gereği, alınan ifadelerde son bir yıla ilişkin alınan ücret ve diğer kazançlara ilişkin bilgi alınır ve Kuruma bildirilen sigorta primine esas kazanç arasında farklılık bulunması halinde, fark tutara ilişkin prim belgelerinin düzenlenmesi istenilerek sigortalılar adına matrah artırımı Kurumca re'sen yapılır. İşveren hakkında Kuruma eksik bildirim yapması sebebiyle hem idari para cezasına hükmedilir hem de eksik bildirilen prim tutarı tahakkuk edilerek tahsilatı yoluna gidilir.

Şikâyette bulunan kişinin işten ayrılmış olması halinde ifadesine başvurularak, işyerinden almış olduğu ücrete ilişkin banka hesap dökümü yahut imzalı ücret hesap pusulası olup olmadığı araştırılır. Sigortalı adına farklı banka hesaplarından ücret ödemesi yapılmış ise bu hesapların kime ait olduğu ve işverenle organik bağı olup olmadığı araştırılır, işverene ait farklı hesap numaraları üzerinden yapılmış veya işverenle hesap sahibi kişi arasında organik bağ tespit edilmişse yapılan tüm ödemeler açıklamaları da dikkate alınmak suretiyle prime esas kazancına dahil edilir.

3.1.3. İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Denetimleri

3.1.3.1. İş Kazaları

İş kazası 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 3. Maddesinde; “*İşyerinde veya işin yürütümü nedeniyle meydana gelen, ölüme sebebiyet veren veya vücut bütünlüğünü ruhen ya da bedenen engelli hâle getiren olay*” olarak tanımlanmıştır.¹⁵⁵ Öğretilen genel anlamda iş kazası; sigortalının işverenin emir ve talimatı altındayken,

¹⁵⁵SÖZER, Ali Nazım, **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**, 3. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2017, s.329.

gördüğü iş veya işin gereği dolayısıyla aniden ve dıştan meydana gelen olay olarak kabul edilmiştir.¹⁵⁶

5510 sayılı Kanunun 13. Maddesine göre iş kazası; sigortalının işyerinde bulunduğu sırada; işveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle ya da kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanlar için yürütmekte olduğu iş nedeniyle; sigortalının görevli olarak işyeri dışında başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda; 4/a sigortalılık statüsüne tabi emziren kadın sigortalının iş mevzuatı gereğince çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda ve sigortalıların işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş geliş sırasında meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen engelli hâle getiren olay olarak tanımlanmıştır.

Bir olayın iş kazası sayılabilmesi ancak kazalının sigortalı olması, kaza sonucu bedence veya ruhça engelli hale gelmesi ve kaza ile sonuç arasında uygun bir illiyet bağının bulunması hallerinin bir arada bulunması ile birlikte mümkündür.¹⁵⁷ Ayrıca iş kazasından söz edilebilmesi için ani ve zararlandırıcı bir olayın meydana gelmesi gerekir. Sosyal Güvenlik Hukukunda kaza kavramı Borçlar Hukukundan daha geniş ele alınmış, sigortalının kasıtlı veya kusurlu hareketi sonucunda zarar görmesi de iş kazası sayılmıştır. Bu nedenle sigortalının işyerinde intihar etmesi, kalp krizi geçirmesi veya beyin kanaması geçirmesi de iş kazasından sayılmaktadır.¹⁵⁸

İş kazası sigortası hükümleri bütün sigorta statülerinde geçerli olmayıp, yalnızca “Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının(a) ve (b) bendi kapsamında sigortalı sayılanlar ile; 5. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c), (e) ve (g) bentleri ile Kanunun Ek 5. maddesinde sayılan tarım veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz olarak çalışan sigortalılar, Ek 9. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen şartlarda ev hizmetlerinde çalışan sigortalılar ve 2547 sayılı Kanunun Ek 29 uncu maddesine göre intörn statüsündeki öğrenciler için geçerlidir.”¹⁵⁹

¹⁵⁶NARTER, Sami, **İş Kazası ve Meslek Hastalığında Hukuki ve Cezai sorumluluk**, Adalet Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2015, s.12.

¹⁵⁷ SGK Başkanlığı, 2016/21 sayılı Genelge, “Kısa Vadeli Sigorta Kolları Uygulamaları”, s.1.

¹⁵⁸ŞAKAR, Müjdat, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Basım A.Ş., Yenilenmiş 9. Baskı, İstanbul, Şubat 2017, s.259.

¹⁵⁹2016/21 sayılı Genelge, s.1.

İş kazası durumunda; Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5. madde kapsamında bulunan sigortalılar ile Ek 9. maddesinde belirtilen ev hizmetlerinde çalışan sigortalılar ve intörn öğrencilerin işverenleri tarafından, o yer yetkili kolluk kuvvetlerine derhal ve Kuruma da en geç kazadan sonraki üç işgünü içinde; Kanunun Ek 5. maddesinde belirtilen tarımda hizmet akdiyle süreksiz olarak çalışan sigortalıların ise kendileri veya işverenlerince kolluk kuvvetlerine derhal, Kuruma da kazadan sonraki üç işgünü içinde; Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında bulunan sigortalı bakımından kendisi tarafından, bir ayı geçmemek şartıyla rahatsızlığının bildirim yapmaya engel olmadığı¹⁶⁰ günden sonra üç işgünü içinde, iş kazası ve meslek hastalığı bildirdesini vermekle yükümlü olanlar tarafından e-sigorta ile Kuruma bildirilir veya doğrudan ya da posta yoluyla ilgili üniteye gönderilir. Ancak 4/a sigortalılık statüsüne tabi sigortalıların, işverenin kontrolü dışındaki yerlerde iş kazası geçirmeleri hâlinde, iş kazası ile ilgili bilgi alınmasına engel olacak durumlarda, iş kazasının öğrenildiği tarihten itibaren bildirim süresi üç iş günüdür. Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5. maddesinde sayılan ve uluslararası sefer yapan kara, deniz, hava ulaştırma araçlarında çalışan kişilerle ilgili iş kazası ve meslek hastalığı bildirim süresi aracın Türkiye'ye döndüğü günü takip eden ilk işgününden itibaren işlemeye başlar, ancak aracın yurda dönmemesi halinde sigortalının gümrük kapısından geçiş tarihi esas alınır.¹⁶¹

Kanunun 4. Maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı olanlar ile 5. Maddesinin birinci fıkrasının (a) (b) (c) (d) ve (e) bendi kapsamındaki sigortalıların geçirdiği iş kazası olayının işverenleri tarafından yasal süresi içinde bildirilmemesi halinde, bildirim yapılmasına kadar geçen süre içinde sigortalıya ödenen geçici iş göremezlik ödeneği işverenden tahsil edilir. Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalıların iş kazasını yasal süre içinde bildirmemeleri halinde, bildirim tarihine kadar geçen süre için geçici iş göremezlik ödeneği ödenmez.¹⁶²

Kısa vadeli sigortalılar servisi işveren tarafından düzenlenen iş kazası ve meslek hastalığı bildirdesi ve eki belgelere göre, kolluk kuvvetlerince olay ile ilgili tutulan

¹⁶⁰ "Bildirim yapmaya engel durumun doktor raporu ile veya mücbir sebebin belgelenmesi şarttır."; SSİY. 35/3.

¹⁶¹ 2016/21 sayılı Genelge, s.4.

¹⁶² SGK Başkanlığı, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, RG.12.05.2010, 27579, md. 35.

tutanaklar ve alınan ifadelerden, kamu idareleri tarafından belge ve tutanaklardan, ölümlü vakalar dışındaki sigorta olayı için gerekli bilginin temin edilmesi koşuluyla başka bir soruşturma ve denetime gidilmeden olayın iş kazası sayılıp sayılmayacağına karar verebilir. Ünitenin olayın iş kazası olmadığı yönündeki kararına itiraz edilmesi halde, itirazın karara bağlanması “İş kazası Tespit Komisyonunca” yürütülür. Komisyonun iş kazası olmadığı yönündeki karara itirazlar ve malûliyet veya ölümle neticelenen iş kazaları Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal eder. İş kazası soruşturmaları Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yürütülür ancak Bakanlık iş müfettişleri de aynı yetkiye sahiptir.¹⁶³Bakanlık iş müfettişlerinin raporlarında gerekli bilgilerin yer alması veya yargı kararının bulunması hallerinde Kurumun denetim elemanlarından ayrıca inceleme talebinde bulunulmaz.

İş kazası ve meslek hastalığı soruşturmaları; sigortalılık durumu, olayın iş kazası sayılıp sayılmayacağı, işveren sorumluluğunun tespitinde kaçınılmazlık ilkesinin uygulanıp uygulanmayacağı, kazanın ortaya çıkmasında sigortalının kastı, ağır kusuru, işverenin kastı veya sigortalıların sağlığını koruma ve iş güvenliği mevzuatına aykırı bir hareketi ile üçüncü kişilerin kusurlu hâllerinin olup olmadığı hakkında karar verilebilmesi için Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yürütülür (SSİY, m.37).

Yürütülen bu soruşturmalar aynı zamanda işyerinde işveren tarafından iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili alınmayan tedbirler ve çalışanların yerine getirmekten kaçındığı güvenlik önlemleri hakkında bilgilendirme yapılmasına olanak sağlayarak, muhtemel iş kazalarının önlenmesine de katkıda bulunur.

Zaman içinde işyerinin kapanması, görgü tanıklarının işten ayrılması veya delillerin kaybolması gibi nedenlerle soruşturmanın sekteye uğrama ihtimaline karşı iş kazası incelemelerinin en kısa sürede kapsamlı ve titizle yürütülmesi önceliklidir.

İş kazası soruşturmalarında öncelikli olan olayın iş kazası olup olmadığıdır. Kazada sorumlunun bulunması ve kusur oranları sonraki bir aşamadır. Meydana gelen bir olayın iş kazası sayılabilmesi; kazalının iş kazası ve meslek hastalığı sigortasına tabi sigortalılık statüsüne sahip olması, kazanın oluşması, kaza ile ortaya çıkan sonuç

¹⁶³SÖZER, **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**, s.353; SGK, 2016/21 sayılı genelge, s.14-15

(uğranılan zarar) arasında uygun illiyet bağının bulunması ve kaza sonucu bedence veya ruhça arızaya uğrama hallerinin bir arada gerçekleşmesi gerekir.¹⁶⁴

Olayın iş kazası olduğu tespit edildikten sonra sigortalı, işveren ya da üçüncü kişinin kazada sorumluluğu araştırılır. İş kazasına ve meslek hastalığına neden olan olay, işverenin kastı veya iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili mevzuat hükümlerine aykırı bir hareketi sonucu meydana gelmişse, kurumca sigortalı veya hak sahiplerine yapılan ödemeler ile olayın sonucunda bağlanan gelirin başladığı tarihteki ilk peşin sermaye değeri toplamı kurumca işverene ödettirilir ve sigortalıya yapılan sağlık hizmeti giderleri de işverenden tazmin edilir.¹⁶⁵

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 45. Maddesine göre; *“İşverenin sorumluluğunun tespitinde kaçınılmazlık ilkesi dikkate alınır. Kaçınılmazlık, olayın meydana geldiği tarihte geçerli bilimsel ve teknik kurallar gereğince alınacak tüm önlemlere rağmen, iş kazası veya meslek hastalığının meydana gelmesi durumudur. İşveren alınması gerekli herhangi bir önlemi almamış ise olayın kaçınılmazlığından söz edilemez.”*

İşyerinde çalıştığı halde sigortası yapılmayan bir kişinin iş kazasına ve meslek hastalığına uğraması halinde işverenin kastı yahut iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına aykırı bir hareketi olmasa bile Kurumca yapılan her türlü masraf ile sigortalıya gelir bağlanması halinde bu gelirin başladığı tarihteki ilk peşin sermaye değeri tutarı ve işverene ödettirilir. Nitekim zararlandırıcı sigorta olayının meydana gelmesinde işverenin kusurlu olmaması onu sorumluluktan kurtarmaz. Burada işverenden beklenen çalıştırdığı sigortalıları Kuruma bildirme yükümlülüğünü yerine getirmemesidir. Buna kusursuz sorumluluk ilkesi denilmektedir¹⁶⁶.

¹⁶⁴ ARAZ, Murat, “Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Kısa Vadeli Sigorta Kollarından Sağlanan Haklar”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2017, s.10.

¹⁶⁵ YÜKSEL, Faruk, “İş Kazası, Meslek Hastalığı Ve Hastalık Halleri Ve Bu Hallerde İşveren Ve Üçüncü Kişinin Sorumluluğu” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Aralık 2011, s.228.

¹⁶⁶ BİLGİLİ, Özkan, **Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması**, ASMMMO, Ankara, 2008, s.217.

İşverenin iş kazası olayındaki sorumluluğu kaza ile iş arasında uygun illiyet bağının bulunması durumunda kusursuz sorumluluktur.¹⁶⁷

Kuruma yasal süre içinde bildirim yapılmadığı için tescili sağlanmayan 4/b kapsamındaki kişilere, uğradıkları iş kazası olaylarında Kurumca herhangi bir ödenek ödenmez, gelir bağlanmaz.

İş kazası üçüncü bir kişinin kusuru nedeniyle meydana gelmesi halinde, sigortalı veya hak sahiplerine yapılan ödemeler ile bağlanan gelirin başladığı tarihteki ilk peşin sermaye değerinin yarısı, zarara sebep olan üçüncü kişilere ve kusuru olması şartıyla bunları çalıştıranlara rücu edilir.¹⁶⁸

Sigortalıların kendi kusurlarından dolayı uğradıkları kaza da iş kazası sayılmakta olup, sigortalının kasdı olayın iş kazası sayılmasına engel teşkil etmemektedir. Buna göre ağır kusuru yüzünden iş kazasına uğrayan sigortalının kusur derecesi esas alınarak iş göremezlik ödeneği veya geliri üçte bir oranında eksiltilirken, kasdî bir hareketi yüzünden iş kazasına uğrayan, sigortalıya, iş göremezlik ödeneği veya gelirin yarısı ödenir.¹⁶⁹

Ayrıca cezai ehliyeti olmayan ve kabul edilebilir bir mazereti olanlar dışında, sigortalının uğradığı iş kazası nedeniyle doktor tedbir ve tavsiyelerine uymaması sonucu tedavi süresinin uzaması, iş göremezlik oranının artması veya malûl kalmasına neden olması durumunda iş göremezlik oranı esas alınarak dörtte birine kadarı Kurumca eksiltir.¹⁷⁰

3.1.3.2. Meslek Hastalığı

Meslek hastalığı Kanununun 14. Maddesinde düzenlenmiş olup, buna göre; “sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya

¹⁶⁷ SGK Başkanlığı, 2013/5 sayılı Genelge, s.59.

¹⁶⁸ TUNCAY, A. Can/ EKMEKÇİ Ömer, ”Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri”, Beta Basım A.Ş, 19. Bası, İstanbul, 2017, s.431.

¹⁶⁹ GÜZEL/ OKUR/ CANIKLIOĞLU, s.338.

¹⁷⁰ NARTER, s.59.

*işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal engellilik halleri” meslek hastalığı olarak tanımlanmıştır.*¹⁷¹

Meslek hastalığı sigortasından; “Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bendi kapsamında sigortalı sayılanlar ile 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c), (e) ve (g) bentlerinde sayılan sigortalılar, Kanunun Ek 5 inci maddesinde belirtilen tarım veya orman işlerinde hizmet akdiyle süresiz olarak çalışan sigortalılar, Ek 9 uncu maddesinde belirtilen şartlarda ev hizmetlerinde çalışan sigortalılar ve 2547 sayılı Kanunun Ek 29 uncu maddesine göre intörn statüsündeki öğrenciler”¹⁷² yararlanmaktadır.

Bir hastalık veya engellilik halinin meslek hastalığı sayılabilmesi için, sigortalı olunması ve sigortalılık statüsünün meslek hastalığını kapsamaması, uygun illiyet bağının bulunması (hastalık ile işin yürütüm şartları veya işyerinden kaynaklanan tekrarlanan bir sebep ile hastalık arasında bir bağ kurulması), meslek hastalığının “Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliği”nde yer alması ve Kurum Sağlık Kurulunca yükümlülük sürelerinin yeterli/aşılmamış olması unsurlarının bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir.

Meslek hastalıklarının ortaya çıkması doğrudan çalışılan işle ilgilidir. İş kazası sigortası yapılan işle ilgisi bulunmayan olayları da kapsamamasına ve ani bir hareket sonucu ortaya çıkmasına karşılık, meslek hastalığı tamamen yapılan iş ve işin yürütüm şartları ile ilgili olup, zamanla ve tekrarlanan eylemler sonucu ortaya meydana gelmektedir. Kot taşlama ve mermer işinde çalışan sigortalıların tutulduğu silikozis, kömür madenlerinde çalışanların tutulduğu Pnömokonyoz” ve “Antrekosis”, tütün işyerlerinde çalışan sigortalıların tutulduğu “tabakoz” ve hayvanlarla ilgili işlerde çalışanların yakalandığı şarbon hastalığı meslek hastalığına örnek olarak verilebilir. Gürültülü işyerlerinin neden olduğu sağırılık da meslek hastalığı olarak kabul edilir.¹⁷³

Sigortalının çalıştığı işten dolayı meslek hastalığına tutulduğunun; Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları tarafından düzenlenen sağlık kurulu raporları ve

¹⁷¹ŞAKAR, Sosyal Sigortalar Uygulaması s.221.

¹⁷²SGK, 2016/21 sayılı Genelge, s.6.

¹⁷³TUNCAY/ EKMEKÇİ, s.401.

işyerindeki çalışma koşulları ve buna bağlı tıbbî sonuçlarını ortaya koyan denetim raporlarının incelenmesi sonucu Kurum Sağlık Kurulu tarafından tespit edilmesi zorunludur.¹⁷⁴

Hangi hâllerin meslek hastalığı sayılacağı Kurumca çıkarılacak “Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliği”¹⁷⁵ ile belirlenir. Yönetmelik dışında herhangi bir hastalığın meslek hastalığı sayılıp sayılmayacağı ile ilgili uyuşmazlıklar, Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunca karara bağlanır (SSİY,md.36/5).

Meslek hastalığının sigortalının işten ayrılması sonucu ortaya çıkması halinde eski işinden ayrılmasıyla hastalığın ortaya çıkması arasında “Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliği”nde belirtilen süreden daha uzun bir zamanın geçmemiş olması şarttır. İnceleme sonucunda meslek hastalığının klinik ve laboratuvar bulgularıyla belirlendiği ve işin yürütüm şartlarının meslek hastalığına yol açtığı tespit edildiği durumlarda, yükümlülük süresi aşılmış olsa dahi, Kurumun veya sigortalının başvurusu üzerine Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun onayı ile söz konusu hastalık meslek hastalığı sayılabilir.¹⁷⁶

Meslek hastalığının, Kanunun 4. maddenin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5. madde kapsamında bulunan sigortalılar için bu durumu öğrenen veya kendisine bildirilen işveren tarafından, (b) bendi kapsamındaki sigortalıların kendileri tarafından durumun öğrenildiği günden başlayarak, tarım veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz çalışan sigortalıların kendileri veya bu durum kendisine bildirilen işverenleri tarafından, üç işgünü içinde iş kazası ve meslek hastalığı bildirgesi ile Kuruma bildirilmesi zorunludur.

Meslek hastalığı bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen ya da kasten eksik veya yanlış bildiren işverene veya 4/b statüsündeki sigortalıya, Kurumca yapılmış bulunan masraflar ve iş göremezlik ödenekleri rücu edilir. Kuruma yapılan meslek

¹⁷⁴ŞAKAR, *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, s.222

¹⁷⁵RG. 11.10.2008, 27021

¹⁷⁶GÜNAY, Serdar, “Meslek Hastalığında Yükümlülük Süresi ve İşverenin Sorumluluğunun Sınırı” *Yaklaşım Dergisi*, Ankara, Ekim 2018, s.310.

hastalığı bildirimlerinde meslek hastalığının yasal süresi içinde Kuruma bildirilmediği anlaşılırsa, bildirim tarihine kadar yapılan tüm masraflar ile ödenmiş ise geçici iş göremezlik ödenekleri işverenden veya 4/b statüsündeki sigortalıdan istenecektir.¹⁷⁷

Meslek hastalığının tespit için Kurumun ilgili ünitesi tarafından işverence düzenlenen iş kazası ve meslek hastalığı bildirgesi ve ekli belgeler incelenmek suretiyle hastalığın meydana gelmesinde işin niteliği ve yürütüm şartları gibi faktörlerin etkili olup olmadığı konusunda eldeki bilgilerin yeterli olması halinde ve denetime gidilmeden ilgili sağlık birimine sevk edilmesine karar verilebilir. Şüphe uyandıran ve Kuruma büyük mali yük getiren, maluliyet ve ölümlü sonuçlanan olaylar ise soruşturma konusu olur. Kurumun denetim ve kontrol ile görevli memurları tarafından meslek hastalığı soruşturması yürütülerek denetim raporları hazırlanır ve Kurum bu raporlar ve diğer belgeler üzerinden değerlendirme yapar.¹⁷⁸

Meslek hastalığı incelemeleri; sigortalının tutulduğu hastalığın, işin niteliğine göre tekrarlanan bir sebepten dolayı yahut işin yürütüm şartlarına bağlı olarak ortaya çıkıp çıkmadığının tespit edilmesi ve bu olayın işverenin işçinin sağlığını koruma ve iş güvenliği tedbirlerini alıp almadığı, sigortalı ve üçüncü kişilerin olayda kasıt ve ihmalinin olup olmadığına yönelik araştırmalardır.¹⁷⁹

Meslek hastalığı denetimleri, işyeri ortam analizi yapılarak ve çalışma saatleri ile mesai listeleri incelenerek, işin yürütüm şartlarının meslek hastalığı oluşumuna neden oluşturup oluşturmayacağı hakkında Sağlık Kuruluna bilgi vermek ve meslek hastalığına tutulan kişinin bu hastalığı tutulmasında işveren, üçüncü kişiler ya da sigortalının kendi ihmalinin olup olmadığının tespiti amacıyla yapılır.

Meslek hastalığı incelemesinde;

¹⁷⁷SGK Başkanlığı,2013/5 sayılı Genelge, s.39; GÜZEL/ OKUR/ CANIKLIOĞLU, s. 360.

¹⁷⁸SÖZER, **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**, s.361.

¹⁷⁹ÜNLÜ, Yusuf, “ İş Kazası ve Meslek Hastalığının “Tespiti, Kapsamı, Bildirim Şekli, Bildirim Süresi ve Soruşturulması” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Kasım 2018, s.311.

— Meslek hastalığına uğrayan kişinin sigortalılık bildiriminin işveren tarafından yapılıp yapılmadığı, yapılmışsa sigortalılık statüsünün iş kazası ve meslek hastalığı sigortası hükümlerine tabi olup olmadığı,

— Meslek hastalığına neden olacak faktörlerin işyerinde bulunup bulunmadığı, hastalık ile işin yürütüm şartları veya işin niteliğinden kaynaklanan tekrarlanan bir sebep arasında uygun bir illiyet bağının varlığı, sigortalının geçici veya sürekli olarak, bedence veya ruha zarara uğrayıp uğramadığı (hastalığa ilişkin sağlık kurulu raporu olup olmadığı),

— Meslek hastalığının, Kanunda belirtilen sürelerde Kuruma bildirilip bildirilmediği,

— Meslek hastalığının, işverenin kastı veya iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına aykırı bir davranışı sonucunda meydana gelip gelmediği, işverenin olaydaki kusur oranı,

— Meslek hastalığının, sigortalının kendi kastı ya da kusurlu davranışları sonucunda meydana gelip gelmediği,

— Meslek hastalığının, üçüncü bir kişinin kusurun olup olmadığı,

— Meslek hastalığı sayılan hallerde, iş göremezlik ödeneğinin hesaplanmasında esas olmak üzere sigortalının günlük kazancı, araştırılır.

Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları veya Bakanlık İş müfettişlerince tespit edilerek, konu ile ilgili iş kazası ve meslek hastalığı soruşturma raporu tanzim edilir. Düzenlenen soruşturma raporları, hastalığa ilişkin sağlık kurulu raporu ve dayanağı tıbbî belgeler ile birlikte incelenerek meslek hastalığına ilişkin nihai karar Kurum Sağlık Kurulunca verilir.

Meslek hastalığının işverenin çalışanların sağlığını koruma ve iş güvenliği ile ilgili mevzuat hükümlerine aykırı bir hareketi sonucu meydana geldiği tespit edilirse kurumca yapılan ödemeler ile olayın sonucunda bağlanan gelirin başladığı tarihteki ilk

peşin sermaye değeri toplamı kurumca işverene ödettirilir ve sigortalıya yapılan sağlık hizmeti giderleri de işverenden tazmin edilir.¹⁸⁰

Kuruma yasal süre içinde bildirim yapılmadığı için tescili sağlanmayan Kanunun 4. maddesi birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalıya, meslek hastalığına tutulması halinde Kurumca herhangi bir ödenek ödenmez, gelir bağlanmaz.¹⁸¹

Meslek hastalığının üçüncü bir kişinin kusuru nedeniyle meydana gelmesi halinde, yapılan ödemeler ile bağlanan gelirin başladığı tarihteki ilk peşin sermaye değerinin yarısı, üçüncü şahıslara ödettirilir.¹⁸²

Ağır kusuru yüzünden meslek hastalığına tutulan sigortalının kusur derecesi esas alınarak iş göremezlik ödeneği veya geliri üçte bir oranında eksiltilirken, kasdi bir hareketi yüzünden meslek hastalığına tutulan sigortalıya iş göremezlik ödeneği veya gelirinin yarısı ödenir.¹⁸³

Ayrıca ceza sorumluluğu olmayanlar ile kabul edilebilir bir mazereti olanlar dışında, sigortalının meslek hastalığı nedeniyle doktor tedbir ve tavsiyelerine uymaması nedeniyle tedavi süresinin uzaması, iş göremezlik oranının artması veya malûl kalmasına neden olması halinde iş göremezlik oranı esas alınarak dörtte birine kadarı Kurumca eksiltilir.

3.1.4. Geç Verilen Prim Belgeleri

5510 Sayılı Kanunun 86. Maddesine göre düzenlenmesi zorunlu kılınmış olan prim belgeleri, sigortalıların ay içerisinde çalıştığı gün ve kazanç miktarını gösterir nitelikte olup, işverenleri tarafından yasal süresi içinde Kuruma verilmesi zorunlu kılınmıştır. Kurumca belirlenmiş yasal süre içinde düzenlenip verilmeyen aylık prim ve

¹⁸⁰YÜKSEL, Faruk,” İş Kazası, Meslek Hastalığı Ve Hastalık Halleri Ve Bu Hallerde İşveren Ve Üçüncü Kişinin Sorumluluğu”, S.228.

¹⁸¹TUNCAY/ EKMEKÇİ, s.435-436.

¹⁸² MİL, H. İbrahim/ GÜVERCİN, Ali, “İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortasının Meslek Hastalığı Boyutunun Analizi”, **Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2016 9/3, s.95.

¹⁸³ MİL/ GÜVERCİN, s.94.

hizmet belgeleri için Kanunun 102. Maddesinin birinci fıkrasının c bendi hükümlerine göre idari para cezası öngörülmüştür.

Kuruma verilecek belgelerin yasal süresi “Aylık Prim Ve Hizmet Belgesinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Verilmesine Ve Primlerin Ödenme Sürelerine Dair Usul Ve Esaslar Hakkında Tebliğ”¹⁸⁴ ile belirlenmiş olup buna göre; 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında sigortalıları çalıştıran özel nitelikteki işyerleri için en geç belgenin ait olduğu ayı takip eden ayın 23’ü olup, resmi nitelikteki işyerleri için ise belgenin ait olduğu dönemi takip eden ayın 7’sidir.¹⁸⁵

İşverenler tarafından bazen bu süreler aşılarak prim belgeleri verilmekte, bazı durumlarda ise süresinde verilen belgelere ek veya iptal nitelikte yeni belgeler düzenlenerek yasal süresi dışında Kuruma verilmektedir.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nin “Aylık prim ve hizmet belgesinin sonradan verilmesi ve resen düzenlenmesi” başlıklı 103. Maddesi ile yasal süresi dışında verilen prim belgelerinin ne şekilde işleme alınacağı düzenlenmiştir. Bu maddeye göre süresi geçtikten sonra Kuruma verilen prim belgelerinin doğruluğunun ya işyerinde yapılan fiili denetim sonucunda ya da işyeri kayıtlarının tetkiki sonucu anlaşılması hâlinde işleme alınır. Geç verilen belgenin fiilen yapılan tespitler ile sadece alınan ifadeler sonucunda işleme alınmasında, en fazla tespit tarihinden itibaren geriye doğru bir yıllık süreye ilişkin olan kısmı dikkate alınır.

Ancak Kurumca belirlenen süreyi aştığı halde, yasal olarak verilmesi gereken son günü izleyen üçüncü ayın sonuna kadar Kuruma verilen asıl veya ek nitelikteki prim belgeleri, aksine bir tespit veya şüpheli bir durum olmaması ve sigortalılara ait işe giriş bildirgelerinin yasal süresi içinde veya prim belgesinin ait olduğu aydan önceki bir tarihte Kurum kayıtlarına intikal etmiş olması halinde ayrıca incelemeye gidilmeksizin işleme alınır.¹⁸⁶

¹⁸⁴ RG. 28.09.2008,27011

¹⁸⁵TUNCAY/ EKMEKÇİ, s.283

¹⁸⁶ÖZCAN, Ahmet. “Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin Sonradan Verilmesi Durumunda, İşleme Alınmasının Son Yapılan Düzenlemeler Doğrultusunda Değerlendirilmesi” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ekim 2018, s.310.

Yasal süresi geçtikten sonra Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının c bendi kapsamındaki sigortalılar için verilen aylık prim ve hizmet belgeleri şüpheli durum, ya da ihbar/şikâyet hâllerinin bulunmaması halinde incelemeksizin işleme alınır.

Belge türü veya kanun numarası hatalı seçildiği için sonradan düzeltme amaçlı olarak verilen belgelerin, fiili hizmet süresi zammı kazandırma durumu dışında, belgede geçen çalışma gün sayısı ve kazanç tutarının aynı olması kaydıyla, incelenmeksizin işleme alınması ve belgeler için idarî para cezası uygulanmaması gerekir.¹⁸⁷

İşveren tarafından yasal süresi dışında verilen prim belgeleri gerçeği yansıtabileceği gibi, bu belgelerle fiilen çalışmamış kişilere geriye yönelik hizmet kazandırma yoluna gidilmiş ya da gerçekte çalışmış birinin hizmetinin iptal edilerek prim yükünden kurtulmak amaçlanmış olabilir. Bu ve bunun gibi haksız çıkarların önlenmesi açısından sonradan verilen belgeler ile ilgili gerçek durum ve olguları ortaya çıkarabilecek kapsamlı bir denetim önceliklidir.

Sonradan verilen prim ve hizmet belgelerinin işleme alınıp alınmayacağına tespitinde yerel denetim esnasında işveren, bordro tanıkları ve gerektiğinde çevresel soruşturma kapsamında üçüncü kişilerin tanıklığına başvurulması ve kayıt incelemesi sonucu tespit edilen bilgiler ile birlikte değerlendirilmek suretiyle, gerçek durumun ortaya çıkarılması hedeflenmeli, olayın bütünselliği göz önünde bulundurularak, yasal gerekçeler ışığında bir sonuca varılmalıdır.

Sonradan verilen prim belgelerinin en önemli dayanağı işyeri kayıt ve belgeleridir. Bu itibarla geç verilen aylık prim ve hizmet belgeleri için yapılacak kayıt incelemesi geniş kapsamlı olmalı ve titizlikle yürütülmelidir.¹⁸⁸

İşyeri kayıt ve belgelerinin biçimsel olarak geçerli olması her zaman gerçeği yansıtmadığı gibi, usulsüz ve noksan düzenlenmiş işyeri kayıt ve belgelerinin de çalışmaların tespit edilmeyeceği sonucuna varılmamaktadır. Denetim ve soruşturmalarda her zaman olayın özüne inilmeli, gerçeğe aykırı sigortalılık bildirimleri önlenmeye

¹⁸⁷GÜZEL/ OKUR/ CANIKLIOĞLU,s.251.

¹⁸⁸ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı**, s. 264.

çalışılırken aynı zamanda işverenin kusurundan kaynaklanan defterlerin yasal sürede onaylatılmaması, ücret ödeme bordrolarındaki eksiklikler gibi kayıt ve belgelerin incelemeye çıkarılmaması gibi nedenlerle de gerçek sigortalıların sosyal güvenlik haklarına zarar verilmemelidir.¹⁸⁹

3.1.5. Asgari İşçilik İncelemeleri

Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından 07.07.1994 tarihinde çıkarılan 16/86 sayılı genelge ile gerek kapsamdan çıkarılan işyerlerinin denetimi gerekse de prim ödemeyen işyerlerinin etkin bir şekilde takibini kolaylaştırmak açısından asgari işçilik uygulaması bařlatılmıř¹⁹⁰ ve buna müteakiben konu ile ilgili bir dizi genelge yayımlanmıştır.

Asgari işçilik uygulamasının ilk uygulama hali dosya memuru tarafından işyeri dosyası üzerinde yapılan ön değerlendirme neticesinde incelenen işlemin Kurumun denetim elemanlarına incelenmek üzere gönderilip gnderilmeyeceğine yönelik idari bir işlem iken, daha sonra 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 79’uncu maddesine 4958 sayılı Kanun ile eklenen fıkralar ve eski Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nin 38. maddesi gereğince n değerlendirme yerine araştırma işlemine dnştrlmştir.

Asgari işçilik uygulaması reformdan sonraki dönemde de uygulamaya devam edilmiş ve uygulama 5510 sayılı Kanunun 85. Madde ile hüküm altına alınmıştır. Anılan maddeye göre;

“İşverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunun tespiti halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarı işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak tespit edilir. Söz konusu tespitler, Kurumun denetim ve kontrole grevlendirilmş memurları tarafından yapılır.”¹⁹¹

Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulu kurum ve kuruluşlar ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar tarafından ihale

¹⁸⁹SGK Başkanlığı,2013/5 sayılı Genelge, s.98.

¹⁹⁰KURT, Resul, **Sosyal Güvenlik Reformu Rehberi**, Tiem Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, Kasım 2008, s.198.

¹⁹¹řAKAR, **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, s.202.

mevzuatına göre yaptırılan işlerden ve özel nitelikteki inşaat işlerinden dolayı Kuruma yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığı Kurum tarafından araştırılır. Asgari işçilik oranları, “Asgari İşçilik Tespit Komisyonu”na belirlenir ve tebliğ ile yayımlanır.

Asgari İşçilik Tespit Komisyonu, hem Kuruma yeterli işçilik bildirilip bildirilmediğini araştırmakta, hem de kararlarına yönelik yapılan itirazları değerlendiren bir kuruldur. Komisyon yedi teknik elemandan oluşmaktadır. Bunlar; bünyesinde görevli teknik elemanlardan dört üye, Yönetim Kurulundan temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonları tarafından görevlendirilen iki üye ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden görevlendirilen bir üyeden oluşmaktadır.¹⁹²

Asgari işçilik uygulamasının yalnızca belli türdeki işler veya işyerleri için yapılabileceği yönünde bir algı oluşmuşsa da, bu görüşün herhangi bir hukuki dayanağı bulunmamaktadır. Kanunda asgari işçilik tespitinin herhangi bir işle veya işyeri ile sınırlandırılması yapılmadığı gibi aksine işçilik tespiti uygulaması Kuruma bir görev olarak yüklenmiştir. Kurumun belli iş kolları için bu yetkiyi sınırlandırılması düşünülemez. Asgari işçilik uygulamasının yönetmeliklerle belli türdeki işler için özel düzenlemelere yer vermesi, bu uygulamanın sadece bu işler için sınırlandırılacağı anlamına da gelmez.¹⁹³

Ancak uygulamada sigortalının çalışmasının Kuruma bildirilmediği veya eksik bildirildiği hallerin en çok yoğun olduğu inşaat işlerinin ve ihale konusu işlerin asgari işçilik tespitlerinde geniş yer kapladığı görülmektedir. Özellikle yönetmeliklerle bu işler için önceden asgari işçilik oranları belirlenmiş olup işverenlerin işlerine ait kapsam, kapasite ve emsal veriler değerlendirilerek bulunan parasal bir değere, asgari işçilik oranları uygulanmakta ve bulunan tutar Kuruma bildirilen işçilik gideriyle karşılaştırılmaktadır. Karşılaştırma sonucu Kuruma yapmış olduğu bildirim asgari işçilik miktarından daha az olan işverenler açısından fark işçilik hesaplanıp, usulüne uygun olarak tahsil edilmektedir. Hem özel inşaat işlerinde hem de ihaleli işlerde işverenler, yaptıkları işleri sonuçlandırmak için prim borçları olmadığını belgelemek zorunda olduklarından, Kurum bu iki tür iş için asgari işçilik uygulamasını zorunlu kılmaktadır.

¹⁹²SÖZER, s.171.

¹⁹³ÖZTÜRK Sezai, **İnşaat ve İhale Konusu İşlerde Asgari İşçilik Uygulaması**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2013.s.45.

Prim alacaklarının tahsili ve güvenceye alınmasını sağlamak amacıyla özel inşaat işlerinde hem de ihaleli işlerde yeterli işçilik bildirilip bildirilmediği Kurum tarafından araştırılır.

Araştırma, ihale konusu işler ve özel bina inşaatı gibi maliyeti belirlenebilen her türlü işin işverene ait yasal kayıt ve belgeler incelenmeksizin SGK üniteleri tarafından işyeri dosyası incelenmek sureti ile gerçekleştirilen bir inceleme usulüdür.¹⁹⁴ Diğer bir yöntem ise Kurumun denetim elemanları tarafından kuruma bildirilmesi gereken en az işçilik miktarının inceleme yoluyla tespit edilmesi olup, ilişiksizlik belgesi alınması gereken durumlarda işyerinin bu yöntemlerden biriyle incelenmesi gerekmektedir.

İlişiksizlik belgesine ilişkin olarak genel hükümler, 5510 sayılı Kanunun “İlişiksizlik Belgesinin Aranması” başlıklı 90. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“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 onbeş gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür. İşverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. Kesin teminatları ise ihale konusu işle ilgili olarak Kuruma borçlarının bulunmadığının tespit edilmesinden sonra iade edilir.

Aynı maddenin ilişiksizlik belgesi ile ilgili düzenlenen amir hükmüne göre;

“ Valilikler, belediyeler, il özel idareleri ve ruhsat vermeye yetkili diğer merciler tarafından, geçici iskân veya yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce yapılan inşaat dolayısıyla, diğer kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ve bankaların ise Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenecek işlemlerinde Kuruma borçlarının bulunmadığına dair ilgililerden Kurumca düzenlenmiş bir belgenin istenmesi zorunludur.

Bu maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hak ediş ödenmesi, kesin teminatın iade edilmesi veya geçici iskân izin belgesi ve yapı kullanma izin belgesi verilmesi veya diğer işlemlerin gerçekleştirilmesi hallerinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idarî ve cezaî işlem yapılır.”

¹⁹⁴ORDU, Harun, “Asgari İşçilik Uygulamasında Yeni Dönem”, **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ağustos 2010 s.212

22/10/2008 tarihli ve 27032 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan tebliğ ile valilikler, belediyeler, il özel idareleri ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel kuruluşların yapı ruhsatı ve diğer tüm ruhsat işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler ile birlikte istihdama ilişkin bilgileri SGK'ya bildirmesinin ve geçici iskân veya yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce inşaat nedeniyle borçlarının olmadığına yönelik ilişiksizlik belgesinin aranılmasının usul ve esasları düzenlenmiştir.¹⁹⁵

İşveren tarafından yeterli işçilik bildirilip bildirilmediği öncelikle Kurum tarafından araştırılır.¹⁹⁶ Kurum ünitesi tarafından yapılan araştırma işlemi sonucunda işyeri dosyasındaki bilgilerin araştırma yapılmasına imkan tanımaması, araştırma sonucu ortaya çıkan fark işçiliğin bir ay içerisinde ödenmemesi veya ödenmeyeceğinin yazılı olarak bildirilmesi, işverenin itirazı, malzemeli işçilik ya da fatura karşılığı işçilik kullanılması sebebiyle işveren tarafından talep edilmesi veya işçilere tavanı aşan sınırın üstünde maaş verilmesi durumlarında asgari işçilik incelemesi Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yapılmaktadır.

Kurum tarafından yapılan araştırmada işçilik oranın %25 eksiği esas alınarak hesaplama yapılırken, Kurumun denetim elemanları tarafından asgari işçilik incelemesi yapılması halinde bu indirim oranı uygulanmaz. Bu yüzden faturalı işçilik bedelinin en az % 25'inden fazla olması halinde ancak işverenler tarafından asgari işçilik incelemesi talep edilir.

Kurum denetim elemanları tarafından asgari işçilik incelemesi yapılırken, denetime konu işyeri ve işle ilgili resmi makamlarca düzenlenmiş bütün belge ve bilgiler ile birlikte işyeri yasal kayıt ve belgeleri incelenir, işçilik içeren faturalar yaklaşık maliyet bedeli, toplam istihkak tutarı veya kuruma bildirilmesi gereken asgari işçilik miktarından düşürülür ve bulunan tutara asgari işçilik oranı uygulanır.

İhaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine ilişiksizlik belgesinin verilmesinde, 3568 Kanununa göre yetki verilmiş olan meslek mensupları tarafından işyeri kayıt ve belgelerinin incelenmesi sonucunda tanzim edilecek raporlar

¹⁹⁵SGK Başkanlığı, 2011/13 Sayılı Genelge, İlişiksizlik Belgesi, s.2.

¹⁹⁶GÜZEL/OKUR/ CANIKLIOĞLU, s.312.

doğrultusunda işçilik tutarlarının uygun olup olmadığının tespitine Kanununun 59. Maddesi ile imkân tanınmış ancak Kurumun denetim yetkisi saklı tutulmuştur.¹⁹⁷

Kurumun denetim elemanları tarafından yürütülen asgari işçilik incelemelerinde, sigortalılara mal edilemeyen gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte fark sigorta primine ilişkin kazanç üzerinden hesaplanacak sigorta primi ve buna yönelik uygulanacak idari para cezalarında, raporun ilgili birime gönderilmesinden önce işverenle uzlaşma yapılabilir ve bu durum tutanakla tespit edilir. Ancak işverenin daha sonra uzlaşılan bu tutarlar üzerinde dava açma veya itiraz etme hakkı bulunmaz. Uzlaşılan tutarlar kesin olup tutanak düzenlenmesine müteakip bir ay içinde ödenmesi gerekir. Uzlaşma hükmünden yararlanan işveren ayrıca peşin ödeme indiriminden yararlandırılmaz. Uzlaşılan tutarın eksiksiz ödenmemesi halinde uzlaşma bozulur işveren aynı konuyla ilgili bir daha uzlaşma talep edemez. Uzlaşılan tutarların sonradan Kurum veya mahkeme kararıyla sigortalılara mal edilmesi halinde, eksik tahsil edilen sigorta primleri gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte işverenden yeniden tahsil edilir.¹⁹⁸

İşverenin süresi içinde talepte bulunmadığı, yapılan görüşmeler sonucunda uzlaşmaya varılamadığı veya varılan anlaşmanın bozulması hallerinde, aynı konuya ilişkin bir daha uzlaşma talep edilemez.¹⁹⁹

3.1.5.1. Özel Bina İnşaatı

Gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan özel nitelikteki inşaat işyerleri ile ilgili üniteye yapılacak araştırma işlemi, inşaat maliyetine Kurumca belirlenen asgari işçilik oranından %25 eksiltilerek uygulanır.²⁰⁰

Bina maliyeti, valilikler, belediyeler veya ruhsat vermeye yetkili makamların vermiş olduğu ruhsatnamede yazılı bulunan, ruhsatsız inşaatlarda ise ünite tarafından

¹⁹⁷GÜZEL/OKUR/ CANIKLIOĞLU, s.313.

¹⁹⁸YÜKSEK, Fahrettin, "SGK Mevzuatında Uzlaşma" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Haziran 2018, s.306.

¹⁹⁹SÖZER, s.173.

²⁰⁰YÜKSEL, Faruk, "İhale Konusu İşler ve Özel Bina İnşaatlarında Borcun Kesinleşmesinde Son Durum" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Şubat 2018, s.302.

tespit edilecek yüzölçümü ile birim maliyet bedelinin çarpımı sonucu ortaya çıkacak tutar üzerinden hesaplanır.

Hesaplama yapılırken birim maliyet bedeli olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tespit edilerek Resmi Gazetede yayımlanan bedeller esas alınır. İnşaat ruhsatnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tespit edilen listede kayıtlı yapının sınıfı /veya grubunun farklı olduğunun tespiti halinde, inşaatın yapı sınıfı veya grubu, Kurumun denetim elemanları tarafından yerinde yapılan tespit sonucu belirlenir ve ünitece bu veriler esas alınır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca Resmi Gazetede yayımlanan Tebliğde belirtilmemiş olan inşaata ait birim maliyet bedeli, benzer bir inşaatın birim maliyet bedeli üzerinden hesaplanır. İnşaat başladığı yıl içinde bitirilmiş ise maliyetinin hesaplanmasında o yıl için tespit edilen, başladığı yıldan sonraki yıllarda bitirilmiş ise bitirildiği yıldan önceki yıla ait birim maliyet bedeli esas alınır. 2003 yılından önce başlanılan ve 01.05.2004 tarihinden sonra bitirilen özel bina inşaatlarında binaların yaklaşık maliyeti 2004 yılından önceki yıllara ait birim maliyetleri toplamının yıl sayısına bölünmesi ve inşaatın bittiği yıldan bir önceki yıla ait maliyetle toplanarak ikiye bölünmesi sonucu bulunan maliyet tutarı üzerinden işlem yapılır.

Araştırma yapılırken, inşaatın bitirildiği tarihe kadar Kuruma bildirilmiş olan işçilik miktarı dikkate alınır. İşin başlangıç tarihinden önce ve bitim tarihinden sonra yapılan bildirimler dikkate alınmaz, aksine bir tespit bulunmaması hainde iptal işlemi de yapılmaz.²⁰¹

Araştırmada esas olan inşaatın bitirildiği tarihtir.²⁰² Ancak inşaatın el değiştirmesi, işverenin talep etmesi gibi hallerde inşaat henüz bitirilmeden de araştırma işlemi yapılabilir. Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ekinde yer alan “İnşaatın İkmal Edilen Kısımının Bina Maliyetine Oranlarını Gösterir Cetvel”de yer alan oranlar duruma

²⁰¹SGK Başkanlığı, 2013/41 sayılı Genelge, Yayımlanma Tarihi 10.12.2013, s.2.

²⁰²KELEŞ, S. Mehmet. " Özel Bina İnşaatlarında Asgari İşçilik Miktarının Müfettişe İntikal Ettirilmeden Memurlarca Hesaplanmasının İşverenlere Sağladığı Avantajlar" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ocak 2016, s.277.

uygun bulunursa aynen, uygun bulunmazsa, yapılmayan kısımlar yapılan kısımlara oranlanarak bulunacak maliyet üzerinden araştırma yapılabilir.

Ruhsata tabi olmayan ve maliyet hesabı yapılamayan tamirat, tadilat, tesisat gibi işler için Kuruma borcu olmaması, ihbar veya şikâyetin bulunmaması ve Kurumca aksine bir tespit olmaması halinde işyeri dosyasının tasfiye edilir. Ancak şüpheli bir durum veya ihbar/şikâyet hallerinde Kurumun denetim elemanları tarafından konu ile ilgili düzenlenecek rapora göre işlem yapılması gerekmektedir.

İşvereni gerçek kişi olan özel bina inşaatı devam ederken işverenin vefat etmesi üzerine işin varislerine intikal etmesi ve varislerin reddi miras yapmamaları halinde ölen işverenin prim borcundan dolayı sorumlu olduklarından, varislerin işyeri devir bildirgesi vermeleri halinde işlemler aynı dosya üzerinden devam edecektir.

Tescil edilmemiş veya tescil edilmiş olmakla birlikte Kuruma işçilik bildiriminde bulunmamış özel nitelikteki bina inşaatı işyerleri için Kurumun denetim elemanlarınca asgari işçilik miktarının tespiti gerekmekte ise de, gecikmeden kaynaklanan mağduriyetleri önlemek ve gayri faal dosyaların bir an önce tasfiyesini sağlamak amacıyla, 01.01.2004 tarihinden önce bitirilmiş olan inşaatlar için, işverenlerin taahhütname karşılığı hesaplanacak tutarı ödemeleri kaydıyla Kurumun denetim elemanlarına inceleme yaptırılmaksızın ilişiksizlik belgesi verilir.²⁰³

Tescilsiz veya tescilli olduğu halde Kuruma işçilik bildiriminde bulunulmamış ve defter tutma yükümlülüğü olmayan işverenlere ait, 300 m² veya daha küçük (ticari, turistik, dinlenme amaçlı, anahtar teslimi usulünde yapılmamış) özel nitelikteki inşaatların bittiği yıla bakılmaksızın faaliyet döneminin gerek yazışma yapılmak suretiyle gerekse resmi belge ve bilgilerden tespitine müteakip ünitece araştırma işlemi yapılır ve bu işlem sonucunda hesaplanan fark işçilik tutarı, son aya mal edilerek tahsil edilir, şüpheli bir durum yahut ihbar ve şikâyet halleri dışında ilişiksizlik belgesi verilir.²⁰⁴

²⁰³HASTÜRK, Hakan, "Hiç Tescil Edilmemiş veya Tescil Edilmiş Olmakla Birlikte Hiç Bildirimde Bulunulmayan Özel Bina İnşaatı İşyerlerinde Asgari İşçilik Uygulamasında Ne Değişti?" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara Nisan 2016, s. 280.

²⁰⁴SGK Başkanlığı, 2015/16 sayılı Genelge, s.1.

Kurum gerektiğinde inşaatın başladığı ve bitirildiği tarihleri işveren tarafından resmî makamlardan alınacak belgelerle kanıtlanması isteyebilir. İnşaatın başlama ve bitiş tarihinin resmi belgelerle kanıtlanamaması halinde yapı ruhsat tarihi inşaatın başlama tarihi, bitiş tarihi ise işveren tarafından Kuruma verilen dilekçede bir ay içerisinde ise beyan edilen tarih, bir ayı geçmişse dilekçenin Kurum kayıtlarına intikal ettirildiği tarih olarak kabul edilir. İşverenin itiraz edilmesi halinde inşaatın başlama ve bitiş tarihleri Kurumun denetim elemanlarınca tespit edilir.

3.1.5.2. İhale Konusu İşler

Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulu kurum ve kuruluşlar ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işlerde ünitece yapılacak araştırma; işin kesin kabulünün ya da geçici kabulünün noksansız olarak yapıldığı tarihten sonra ve işverene ödenmesi gereken KDV hariç, malzeme fiyat farkı ve akreditif bedeli dâhil toplam istihkak tutarına, işin asgari işçilik oranından %25 düşürülmek suretiyle yapılır.²⁰⁵

Sözleşmede çalıştırılacak sigortalı sayısı belli ise, öncelikle Kuruma bu sayıda sigortalı bildirilip bildirilmediği araştırılır. Bu araştırma sonucunda eksik sigortalı bildirildiğinin tespit edilmesi halinde eksik verilen belgelerin işverence tamamlanması istenilir. Aksi halde re'sen işlem yapılır. Sözleşmede çalıştırılacak sigortalı sayısı ile Kuruma bildirilen sayı arasında fark bulunması hâlinde ihale makamınca da eksikliğin doğrulanması halinde bazı aylardaki kişi/gün sayısı farkı üzerinde durulmaz.

İhaleli işin birden fazla konuyu kapsamaması ve bu işler için asgari işçilik oranının daha önce belirlenmiş olması kaydıyla, ihale makamınca istihkak tutarlarının ayrı bildirilmesi hâlinde, araştırma her işe ait asgari işçilik oranları dikkate alınarak yapılır, ancak istihkak tutarının toplu bildirilmesi hâlinde, işverenin yazılı talebi halinde asgari işçilik oranı en yüksek olan iş üzerinden bütün işler için hesaplanır. İşverenin bu uygulamayı reddetmesi halinde işin asgari işçilik oranı Asgari İşçilik Tespit Komisyonunca belirlenir.

²⁰⁵SGK Başkanlığı, 2011/13 sayılı Genelge, s.5.

İhaleli işin devamlı işyeri sigortalılarıyla yapıldığının beyan edilmesi ve ihale süresince Kuruma yeterli işçilik bildirimini de yapıldığının tespit halinde işverenlerin defter ve belgeleri incelenmeksizin ilişiksizlik belgesi verilir.²⁰⁶ Bunun için ihaleli işin yapıldığı işyerinin devamlı mahiyette bir işyeri olduğunun ve faaliyet konusunun ihale konusuyla uygun olup olmadığını tespiti gerekmektedir. İhaleli işin bizzat yüklenici tarafından, yüklenicinin tüzel kişi olması halinde ise şirket ortaklarınca yerine getirilmesi halinde bu kişilerin 4/b statüsündeki sigortalılıkları kapsamında prim borçlarının bulunmaması veya taksitlendirilmiş olması şartı aranır.

İşyerinin devamlı mahiyette bir işyeri olarak kabul edilmesi için ihale konusundan bağımsız faaliyetini devam ettirmesi ve ihaleli iş dışında da varlığını sürdürmesi koşulları ile birlikte devamlı mahiyette işyeri ile ihale konusunun işkolunun uygunluğu aranır. Uygunluk bulunmaması halinde öncelikle devamlı mahiyetteki işyerinin faaliyet konusu belirlenir.

İhale sözleşmesinde çalışacak kişi ve gün sayısının belli olması veya ihaleli işte çalışacak kişilerin ismen Kuruma bildirilmesi halinde ve verilen bilgilerin Kuruma bildirilen sigortalı sayısı ve listede bulunan kişilerle aynı olması halinde, işin devamlı mahiyetteki işyeri sigortalıları ile yapılıp yapılmadığı konusunda ayrıca denetime gidilmez. İşverenin ihale konusuyla ilgili borcunun da bulunmaması durumunda ilişiksizlik belgesi verilir. İşveren tarafından sözleşmede belirtilen işçi sayısı altında bildirim yapılması halinde, eksik bildirilen tutar re'sen tahakkuk ettirilerek işverene ödettilir. Aynı zamanda sigortalıların kimlik bilgilerine de yer verilmişse, işverenden bu bilgiler doğrultusunda Kuruma bildirim yapılması istenilir. Bir aylık süre içinde işveren tarafından istenilen belgeler verilmemesi halinde re'sen işlem yapılır. Bu işlemlerden dolayı tahakkuk eden prim ve idari para cezalarının tahsiline mukabil işverene ilişiksizlik belgesi verilir.

²⁰⁶AĞAR, Ahmet. "İhaleli İşler İle Özel Bina İnşaatı İşlerine Ait Eksik İşçilik Borçları da Taksitle Ödenebilecektir." **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ağustos 2010, S.21.

İhaleli işin temizlik veya güvenlik hizmetlerine ilişkin olması durumunda, belirtilen nitelikteki işlerin işyerinin devamlı mahiyette sigortalılarıyla yapılmayacağı düşünüldüğünden, ihaleli işle ilgili geçici işyeri dosyası tescil ettirilmesi gerekir.²⁰⁷

İhale sözleşmesinde çalışacak kişi ve gün sayısı ile çalışacak kişilerin belli olmaması halinde işveren tarafından ihale dönemi içerisinde Kuruma yapılan işçilik bildiriminin yeterli olduğunun tespit edilmesi halinde, ayrıca konu ile ilgili denetim yapılmaksızın işverenin borçlu olmaması halinde ilişiksizlik belgesi verilecektir.

Araştırma işlemi sonucunda, ihaleli işin yapıldığı süre boyunca Kuruma bildirilen SPEK tutarının, bildirilmesi gereken SPEK tutarının altında olduğunun tespit edilmesi halinde aradaki fark tutarın bir ay içinde ödenmesi işverene bildirilir. Ödenmemesi durumunda ihaleli işin devamlı mahiyette işyeri sigortalıları ile yapılıp yapılmadığının tespiti için konu incelemeye sevk edilir.

İhaleli işin konusunun mühendislik ve mimarlık, etüt ve proje, harita ve kadastro, imar planı, imar uygulama, ÇED raporu, yazılım, tasarım, teknik şartname, denetim ve kontrolörlük gibi mali, teknik, hukuki işlerde hizmet alımına yönelik olması halinde, devamlı mahiyetteki işyeri dosyası üzerinden bildirim yapılması ve işverenin borçsuz olması halinde şüpheli ya da ihbara konu bir durum olmadığı sürece ilişiksizlik belgesi verilir.²⁰⁸

İhaleli işlerin konsorsiyumlarca üstlenilmesi halinde, işin belirli kısımlarını yapan konsorsiyum üyesi firmalardan ayrı teminat alınması ve her bir konsorsiyum üyesine müstakilen istihkak ödenmesi halinde üstlenicilerin her birine ayrı ayrı sicil numarası verilerek dosya tescil ettirmeleri sağlanabilir. İşyeri dosyasının konsorsiyum adına olmaması, konsorsiyum üyesi firmaların, işlerini bitirdikleri zaman teminatlarını geri alabilmek için ihale konusu işin tümünün bitirilmesini beklemek zorunda kalmaması için Kanunla tanınan bir haktır (5510 SK/ md 90). Ancak ihalenin iş ortaklığı şeklinde

²⁰⁷ DEMİRCİ, Mehmet, "Güvenlik ve Temizlik İş Yapan Şirketler Hangi Hallerde Geçici veya Devamlı mı Dosyadan Bildirim Yapar?" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Mayıs 2013, s.45.

²⁰⁸SGK Başkanlığı, 2011/13 Sayılı Genelge, s.11.

üstlenilmesi halinde, ihale konusu iş için tek bir dosya tesciline imkân tanınmış olup, her bir ortak adına tek tek işyeri dosya açılmaz.²⁰⁹

3.1.6. Hastalık ve Analık Halleri ile İlgili Soruşturmalar

Sosyal sigortalar hukukuna göre hastalık, sigortalının tıbbi bakım gerektiren bedensel ve ruhsal bozukluk halidir. 5510 sayılı Kanunun 15. Maddesinde hastalık hali; *“4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalının, iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş göremezliğine neden olan rahatsızlıklar”* olarak tanımlanmıştır.²¹⁰

Analık hali ise; *“4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki 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 sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebelik halinde ise ilk on haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık haliyle ilgili rahatsızlık ve engellilik halleri”* olarak kabul edilmiştir.²¹¹ Hastalık ve analık sigortasından sağlanan haklar geçici iş göremezlik ödeneğinin ödenmesidir. Analık halinde ayrıca emzirme ödeneğinden de yararlanır.

Hastalık sigortası kapsamındaki kişiler; Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, Kanunun 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sayılan aday çırak, çırak ve işletmelerde eğitim gören öğrenciler, Kanunun 5. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında olup Türk işverenlerince yurtdışına götürülen Türk işçiler, 2547 sayılı Kanunun Ek 29. maddesine göre intörn statüsündeki öğrenciler ve Ev hizmetlerinde 10 gün ve daha uzun süreyle çalışanlar olarak belirlenmiştir.²¹² Kanun metninde hastalık hali tanımlanırken 4/b kapsamındaki sigortalılar sayılmalarına rağmen, ödenek alınmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığından, hastalık hali için 4/b statüsündeki sigortalılara geçici iş göremezlik ödeneği ödenmemektedir.

²⁰⁹GÜNER, Hüseyin, “Konsorsiyum Veya İş Ortaklığı Şeklinde Üstlenilen İhaleli İşlerde İlişiksizlik Belgesi Verilmesi”, *Yaklaşım Dergisi*, Ankara, Eylül 2017, s.297.

²¹⁰TUNCAY/EKMEKÇİ, s.437.

²¹¹ŞAKAR, *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, s.274.

²¹²SGK Başkanlığı, 2016/21 sayılı Genelge, s.27.

Hastalık halinde sigortalının geçici gelir kaybının karşılanması amacıyla iş göremezliğin üçüncü gününden başlamak üzere her gün için geçici iş göremezlik ödeneği ödenir. Sigortalıya geçici iş göremezlik ödeneği ödenebilmesi için; Sağlık Bakanlığınca yetkilendirilen hekim veya sağlık kurullarından istirahat raporu alınmış olması istirahatin başladığı tarihte sigortalılık niteliğinin yitirilmemiş olması ve hastalık sigortasına tabi olunması, sigortalı adına, istirahatin başladığı tarihten önceki bir yıl içinde en az doksan gün kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olması şartlarının birlikte oluşması gerekmektedir.²¹³

Analık halinde Geçici İş Göremezlik Ödeneği; Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sayılanlar ve (b) bendinde belirtilen muhtarlar ile (b) bendinin (1), (2) ve (4) numaralı alt bentleri kapsamındaki kadın sigortalıya ve 5. maddesinin (a) ve (g) bendi kapsamındaki kadın sigortalıya doğumdan önceki ve sonraki 8 haftalık sürede, çoğul gebelik durumunda ise doğumdan önceki süreye 2 hafta daha eklenerek çalışmadığı her gün için ödenir. Ancak hekim raporu ile kadın sigortalının doğuma 3 hafta kalıncaya kadar çalışması halinde, bu süreler doğum sonrasına eklenir.

Geçici iş göremezlik ödeneği; analık halinde doğumun olduğu tarihten, hastalık halinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki on iki aydaki son üç ay içinde hesaplanacak prime esas kazançlar toplamının, prim ödeme gün sayısına bölünmesi yoluyla hesaplanır.²¹⁴

Emzirme Ödeneği ise sağ doğması şartıyla her bir çocuk için Kurumca belirlenen tarife üzerinden; sigortalı kadına veya sigortalı olmayan eşinin doğum yapması nedeniyle sigortalı erkeğe, kendi çalışmalarından dolayı gelir veya aylık alan kadına ya da gelir veya aylık alan erkeğin sigortalı olmayan eşine ödenir.²¹⁵ Emzirme ödeneğinden Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve (b) bentleri tabi sigortalılar ile Kanununun 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (g) bentleri ile Kanununun Ek 9. maddesi kapsamında ev hizmetlerinde ay içinde 10 gün ve daha fazla süre ile çalışan sigortalı kadınlar ya da sigortalı erkeğin, sigortalı olmayan eşleri yararlanırlar. Sigortalı erkeğe

²¹³GÜZEL/ OKUR/ CANIKLIOĞLU, s.412.

²¹⁴YILMAZ, Ataman, "Hizmet Akdiyle ve Bağımsız Çalışan Sigortalılara Hastalık ve Analık Hallerinde Verilen Ödenekler" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Mart 2015, s.267.

²¹⁵GÜZEL/ OKUR/ CANIKLIOĞLU. s.426.

emzirme ödeneği verilebilmesi için, doğum yapan kadınla evli olma şartı aranırken, sigortalı kadında doğum yaptığı tarihte evli olma şartı aranmaz. Emzirme ödeneğinden yararlanabilmek için, sigortalının doğumdan önceki bir yıl içinde en az 120 gün kısa vadeli sigorta kollarına tabi olması, kendi nam ve hesabına çalışanlar için Kuruma borçlarının olmaması gerekmektedir.

Emzirme ödeneğine hak kazanan sigortalılardan sigortalılığı sona erenlerin 300 gün içinde çocuklarının doğması halinde, sigortalı kadın veya eşi analık sigortasından yararlanacak erkeğe, doğumdan önceki 15 ay içinde en az 120 gün prim ödenmiş olması şartıyla emzirme ödeneği verilebilmektedir.²¹⁶

Görüldüğü üzere 5510 sayılı Kanun ve bu doğrultuda hazırlanmış yönetmelik ve genelgelerde hastalık ve analık hallerinde Kurumca sağlanacak yardımlar belirlenmiş, ancak bu yardımlardan yararlanmak belirli koşullara bağlanmıştır. Bu yardımlardan yararlanmanın ilk ve en önemli koşulu olan hastalık ve analık sigortalarına tabi sigortalılık statülerinden biri kapsamında sigortalı olmayı gerektirmektedir. Ancak ülkemizde rastlandığı üzere Kurumca sağlanan bu yardımlardan yersiz olarak yararlanmak veya uzun süreli tedaviyi gerektiren hastaların yüksek tedavi masraflarının Kuruma yüklenmesi amacıyla fiiliyata dayanmayan gerçek dışı sigortalılık bildirimlerinin yapıldığı bilinen bir gerçektir.²¹⁷

Hastalık ve analık olaylarına ilişkin soruşturmalar, genel itibariyle kısa vadeli sigorta kollarından yapılan yardımlardan yararlanan sigortalının sigortalılık bildiriminin fiiliyata dayanıp dayanmadığı yönünde yapılan bir anlamda sahte sigortalılık soruşturmalarıdır. Bunun yanı sıra sigortalılık durumu gerçeği yansıttığı halde, yüksek tutarda iş göremezlik geliri elde etmek için son 3 aya ilişkin sigorta primine esas kazancın yüksek gösterilmesi de bu soruşturmaların diğer bir yönünü oluşturmaktadır. Ayrıca hastalığın meydana gelmesinde sigortalılar, aylık alanlar ve hak sahiplerinin hastalıklarının üçüncü kişilerin kastı veya suç niteliğindeki eylemleri nedeniyle meydana gelip gelmediği, hastalığın ortaya çıkmasında sigortalının bağışlanmaz kusurunun

²¹⁶ ÖZCAN, Rıfai. “Yeni Doğan Çocuğu Bulunan Ebeveynlere Sosyal Güvenlik Hakları Kapsamında Yapılan Emzirme Ödeneği/ Süt Parası Şartları” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ağustos 2017, s.296.

²¹⁷SGK Başkanlığı, 2013/5 sayılı Genelge, s.82.

bulunup bulunmadığı ve bünyecele elverişli olmadıkları işlerde çalıştırılanlarla ilgili Kanuni müeyyidelerin uygulanması bakımından Kurum tarafından inceleme ve araştırma yaptırılabilir.

Hastalık ve analık hallerinde Kurumca görülen lüzum üzerine yahut ihbar ve şikâyet hallerinde Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarına soruşturma yaptırılabilir. Kurumca görülen lüzum somut şüpheye dayanmalıdır. Analık sigortasından yararlanan kadın sigortalının doğuma 90 gün veya biraz üzerinde gün kala sigortalı gösterilmesi ya da çalışma hayatı içinde yer almadığı halde yalnız doğuma yakın sigortalı olması, tanıdık veya akrabaya ait işyerinden sigortalı gösterilmesi, kadın sigortalı çalıştırılmasına uygun olmayan işkoluna tabi işyerinden sigortalı gösterilmesi veya sigortalı olunan işyerinin prim ödemesinin bulunmaması durumları somut şüpheye birer örnektir. Hastalık hallerinde ise uzun süreli rapor kullanılması gereken hastalıklarda veya uzun süreli tedavilerde, tedavi bedelinin sigortadan karşılanması amacıyla fiili çalışma esasına dayanmayan sigortalılık bildirimlerinin yapıldığı bilinmektedir.

Hastalık ve analık olayları incelenirken, sigortalının çalışmasının gerçekte fiiliyata dayanıp dayanmadığının tespiti için yerinde denetim yapılır, şayet sigortalı işten ayrılmış ise yine işyeri ve çevresinde fiili denetim yapılarak, işveren, bordro tanıkları ve yakın çevre tanıklarının beyanlarına başvurulur ve sigortalının ifadesi alınır. Gerekli görülmesi halinde kayıt incelemesi yoluna gidilir, işyeri kayıtları, ücret bordroları ve banka hesap ödemeleri karşılaştırılarak olayın özüne inmeye çalışılır.

İnceleme konusunun iş göremezlik hesabında esas tutulan ve istirahatten önce bariz artış gösteren prime esas kazançla ilişkin olması halinde, sigortalıya yapılan ödemelere ilişkin banka hesapları ve işyeri kayıt ve belgeleri incelenir, gerekli görülmesi halinde işyeri çalışanlarının beyanlarına başvurulur ve gerçeğe aykırılık durumunun tespit edilmesi halinde ödenen iş göremezlik gelirinin fazlaya ilişkin kısmı geri alınır.

Sigortalının işe girerken sağlık rapor alınmaksızın ya da işe giriş raporuna aykırı olarak, bünyece elverişli olmadığı işte çalıştırılması ve hastalığın bu nedenle meydana geldiğinin tespiti halinde Kurumca yapılan tüm masraflar işverenden tahsil edilir.²¹⁸

Hastalık nedeniyle sigortalıya sağlık ve parasal yardımların yapılması konunun duyarlılığı nedeniyle yeterli değildir, sigortalının da birtakım hususlara dikkat etmesi gerekir. Ancak bu sayede hastalığın ilerlememesi, hastalık sürecinin uzamaması ve gereksiz sağlık yardımlarının yapılması önlenmiş olacaktır.²¹⁹Bu nedenle iş göremezlik geliri bazı durumlarda Kurum tarafından belli miktarda kesintiye uğrar ya da hiç ödenmez. İş göremezlik geliri; sigortalının hekim tavsiyesine uymaması nedeniyle tedavinin uzaması halinde ¼ oranında, ağır kusuru nedeniyle hastalığa uğrayanlar için 1/3 oranında, kasıtlı bir hareketi yüzünden hastalığa uğrayan ya da tedaviyi kabul etmeyen kişiler için ½ oranında eksiltirilir; çalışabilir raporu almadan çalışanlara ise ödenemez.²²⁰ Hastalık hali üçüncü bir kişinin kusuru yüzünden oluşmuşsa, sigortalıya Kurumca yapılan masraf ve ödemeler üçüncü kişilere ve kusurları olması halinde bunları çalıştıranlara rücu edilir.

3.1.7. Hak sahipliği İle İlgili Araştırmalar

Kurumdan gelir ve aylık alanların Kanun kapsamında sigortalı olup olmadıkları ve Kanuna göre başka bir gelir ve aylık alıp almadıkları konusunda belirli dönemlerle tarama yaptırılabilir. Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, gelir ve aylık alma şartlarının devam edip etmediğini mahallinde inceleme yetkisine sahiptirler. Belirtilen inceleme yetkisi boşandığı eşi ile birlikte yaşayan eş ve kız çocukları da dahil olmak üzere tüm gelir aylık alma şartlarını yitirenlerin tespitini de kapsar.²²¹

3.1.7.1. Ana-Babaya Aylık Bağlanması

Mülga 506 sayılı Kanuna göre ölen sigortalıdan dolayı ana ve babasına aylık bağlanması için öncelikle sigortalının ölüm tarihinde artan hisse olması ve aylık

²¹⁸DEMİRCİ, Hakkı. “Sağlık Raporu Almadan İşçi Çalıştırmak İşvereni Hangi Durumlarda Sorumlu Kılar” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Haziran 2008, S.186.

²¹⁹ GÜZEL/ OKUR/ CANIKLIOĞLU, s.416.

²²⁰ARAZ, s.47.

²²¹ÜÇİŞİK, s.144-145.

bağlanacak ana ve babanın çalışmaması ve kendi çalışmalarında dolayı gelir/aylık almaması gerekmektedir. Diğer bir koşul ise, ölüm tarihinde ana ve babanın geçiminin ölen sigortalı tarafından sağlandığının tespit edilmesidir.4958 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucunda, geçiminin sigortalı tarafından sağlandığının belgelenmesi şartı kaldırılmıştır. Bu nedenle Kanunun yürürlüğe girdiği 6/8/2003 tarihinde önce ölen sigortalılar için sağlığında ana ve babasının geçimini sağlayıp sağlamadığı Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları aracılığıyla araştırılmaktadır.²²²

Sigortalının ana ve babasının geçimlerini temin edip etmediğinin tespitinde nesnel bir ölçüt bulunmamakla birlikte, içinde bulunulan durum, çevresel koşullar ve gelenekler göz önünde bulundurularak her somut olayın kendi içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Öncelikle sigortalının sağlığında ana ve babasının geçimini sürekli ve düzenli olarak sağlayıp sağlamadığı ve ana babanın kendi gelir kaynaklarına göre geçimlerini sağlamalarının mümkün olup olmadığı araştırılır. Sigortalının ana babası ile yaşadığı ve aralarında gelir ayırımı olmadığı hallerde, ortak yaşamın gereksinimlerini karşılamada, katkı sunmaktan ziyade asıl geçim kaynağı olup olmadığı araştırılır.²²³

Emekliliğe ilişkin hükümleri 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanununun 34. Maddesinde ana ve babaya aylık bağlama şartları değişmiştir. Buna göre; *“Hak sahibi eş ve çocuklardan artan hisse bulunması halinde her türlü kazanç ve irattan elde etmiş olduğu gelirin asgari ücretin net tutarından daha az olması ve diğer çocuklarından hak kazanılan gelir ve aylıklar hariç olmak üzere gelir ve/veya aylık bağlanmamış olması şartıyla”* ana-babaya aylık bağlanması hüküm altına alınmıştır. Yalnız 65 yaş üstündekiler “artan hisse bulunması” şartından muaf kılınmıştır.

Ana babanın her türlü kazanç ve irattan elde ettiği gelirin asgari ücretin net tutarını aşip aşmadığının tespiti Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından yapılmaktadır.²²⁴ Gelir tespiti, hane içinde kişi başına düşen kazanç miktarı

²²²DEMİRDİZEN, Ömer, “Ana ve Babaya Ölüm Aylığı Bağlanırken Gelir Tespiti Araştırması Nasıl Yapılmaktadır?” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Şubat 2016, s.278.

²²³ SGK Başkanlığı, 2013/5 Sayılı Genelge, s.135.

²²⁴SGK Başkanlığı, 2013/26 sayılı Genelge, s.22.

hesaplanarak yapılır. Bu hesaplama, ana babanın aynı çocuktan ya da diğer çocuklarından aldıkları gelir veya aylıklar da dâhil edilir.²²⁵

Kurumun denetim elemanları tarafından ana ve babalara yönelik gelir testi yapılırken; harcamalar dikkate alınmaz, her türlü kazanç ve irat toplamının asgari ücretin net tutarını aşıp aşmadığı belirlenir. Asgari ücretin net tutarı ifadesinden, asgari geçim indiriminin dahil olmadığı net tutarın anlaşılması gerekmektedir.²²⁶

Artan hisse olması koşuluyla ana-babaya ölüm aylığı bağlanabilmesi ana-babanın aylık gelirinin asgari ücretin net tutarından daha az olması ve gelir/aylık bağlanmamış olması şartlarına bağlanmıştır. Kurum genelgesinde bu şartlardan “*diğer çocuklarından hak kazanılan gelir ve aylıklar hariç olmak üzere gelir ve/veya aylık bağlanmamış olması*” tespitinin ana ve baba için ayrı ayrı yapılacağı ifade edilmişken, gelir tespitinin ise “*hane içinde kişi başına düşen kazançta göre*” yapılacağı ayrıca ifade edilmiştir²²⁷

Buna göre ana babanın her türlü kazançtan elde etmiş olduğu gelirin asgari ücretin net tutarından az olup olmadığının tespitinde diğer eşin kazancı da dahil edilmekte olup, bu durum herhangi bir geliri bulunmayan veya geliri asgari ücretin net tutarının altında kalan eşe ölüm aylığı bağlanmasını zorlaştırmaktadır. Nitekim Yargıtay 10. Hukuk Dairesi 28.06.2010 tarihli kararda²²⁸ da 5510 sayılı Kanun’un 34. maddesinde sıralanan şartların, ana ve baba yönünden ayrı ayrı değerlendirilmesi gereğinin belirgin olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.²²⁹

3.1.7.2. Kız Çocuklarına Aylık Bağlanması

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanan 2013/26 sayılı Genelgenin “*Ölüm Sigortasında 4/1-(b) Sigortalıları ve Hak Sahiplerine İlişkin Koşullar*” başlıklı

²²⁵ SGK Başkanlığı, 2018/38 sayılı Genelge, “Emeklilik İşlemleri”, s.95

²²⁶ KAYA, Tuncay. “Hak Sahiplerine Ölüm Aylığı/Geliri Bağlanırken Yapılan Gelir Tespitinin Usul ve Esasları” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Şubat 2015, s.266.

²²⁷ SGK, Başkanlığı’nın 2018/38 sayılı Genelgesi, s.95

²²⁸ Yargıtay 10. HD. Esas No: 2010/6925, Karar No: 2010/9422.

²²⁹ ERGİN, Hediye/ ERTAN, Emre, “Ana Ve Babadan Birinin Elde Ettiği Gelirin Veya Aldığı Aylığın Diğerinin Ölüm Aylığına Hak Kazanmasına Etkisi” Editör: Süleyman BAŞTERZİ, **Prof. Dr. Sarper SÜZEK’e Armağan**, C.3, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2011, s.2336

8.3. maddesinde; ölüm sigortasında sigortalılar ve hak sahipleri yönünden sigortalının ölüm tarihinde geçerli olan mevzuatın uygulanacağına değinilmiş, 01.10.1972 ile 03.10.2000 ve 08.08.2001 ile 01.08.2003 tarihleri arasında ölen ve 3 tam yıl bildirim bulunan sigortalıdan dolayı gelir talebinde bulunan kız çocuğu için geçimini sağlayacak başka bir geliri olmama şartının aranacağı belirtilmiştir. Geçimini sağlayacak başka bir geliri olup olmaması durumunun tespiti için; kız çocuklarının Sosyal Güvenlik Kanunu kapsamında veya yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında çalışıp çalışmadığı veya kendi sigortalılığı nedeniyle adına bağlanmış gelir veya aylık olup olmadığı ile birlikte tapu kayıtları da araştırılarak varsa gayrimenkullerinden ve diğer gelirlerinden elde ettiği aylık tutarının asgari ücretin brüt tutarını aşmış aşmadığı hususlarının Kurumunun Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından araştırılacağı ifade edilmiştir.

SSİY'nin geçici 4. Maddesinin ikinci fıkrasında 5.12.2017 tarihinde yapılan değişiklikle birlikte, 2008 yılından önce ölen sigortalıların hak sahiplerine gelir veya aylık bağlanmasında, hak sahiplerine ilişkin koşulların tespitinde hak sahibi olma niteliğinin kazanıldığı tarihteki Kanun hükümleri uygulanacağı hükme bağlanmıştır.²³⁰

Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılacak gelir tespitinin hangi kıstaslara göre yürütüleceği açıkça belirtilmemiştir. Bunun üzerine Kurumca 26.05.2014 tarihinde yayımlanan E-Bağımsız Tahsis 2014/1 genelgesinde; *“01.10.1972-03/10/2000 ile 08.08.2001-01.08.2003 tarihleri arasında ölen 4/b sigortalısının hak sahibi konumundaki kız çocuklarının, ölüm aylığı bağlanması işlemlerine esas olmak üzere incelemeye tabi tutulacak gelirlerin tespitinin 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa göre yapılacağı ve her türlü kazanç ve irat kapsamında anılan Kanunun 2. Maddesi gereği tüm ticari ve zirai kazançlar, serbest meslek kazançları, ücretler, gayrimenkul kazançları, menkul sermaye iratları ile diğer kazanç ve iratların dikkate alınması gerektiği”* belirtilmiştir.

Bu doğrultuda Kurumdan aylık alan ya da aylık talebinde bulunan 4/b sigortalıların hak sahibi konumundaki kız çocuklarının ay içinde elde ettiği gelirlerinin tespiti için Kurum denetmenleri tarafından araştırma yapılmaktadır. Araştırma işlemi; hak

²³⁰ÖZCAN, Rıfai, s.303

sahibi kız çocuklarının tapu dahil otomasyon yoluyla erişilen tüm kayıtlarının araştırılması, ay içinde elde ettiği her türlü kazanç ve iradın tespiti için vergi dairesinden tasdikli belge istenilmesi yahut yazışma yoluyla elde edilmesi ve sahip olunan tüm gayrimenkullere ilişkin bilgi ile birlikte rayiç bedel bilgisinin de diğer kurumlarla yapılan yazışmalar sonucunda edildikten sonra yapılan gelir tespitini içermektedir. İfadesine başvurulacak hak sahibinin beyan ettiği kazanç ve gelirler, vergi dairesi ve resmi kurumlardan elde edilen bilgiler ve şahsın sahip olduğu gayrimenkullerin rayiç bedelleri üzerinden hesaplanacak tutarın katılmasıyla birlikte ortaya çıkan gelirin aylık asgari ücretin brüt tutarı üzerinde olup olmadığı, böylelikle hak sahibine aylık bağlanıp bağlanmayacağı tespit edilmektedir.

Ancak bu durum Kurumun Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğüne yayımlanan 22.09.2016 tarihli genel yazı ile değiştirilmiş, Kurum Yönetim Kurulunun 18/08/2016 tarihli ve 2016/285 sayılı Kararı esas alınarak; bu tarihten sonra 4/b sigortalısından dolayı ilk kez ölüm aylığı bağlanacak kız çocukları için hak sahipliği koşulunu yerine getirip getirmediğinin tespitinde 5510 sayılı Kanunun 34. maddesindeki hükümlerin esas alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla buna göre 2016 Eylül ayı itibariyle 5510 sayılı Kanun kapsamında veya yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında çalışmayan veya kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlanmamış kız çocuklarına gelir tespiti işlemi yapılmaksızın ölüm aylığı bağlanmıştır. Ancak bu tarihten önce aylık bağlanmış olanlarla ilgili aynı uygulama devam etmektedir.

Ülkemizde boşanmış kadınların sosyal yaşam dengelerinin korunması adına sağlanan ana-babadan aylık alma hakkını, eşiyle fiilen birlikte yaşamaya devam ettiği halde, kâğıt üzerinde boşanarak kötüye kullanan kişilerin varlığı bilinen bir gerçektir. Kurumdan haksız yere aylık almak için gerçekleştirilen bu tür boşanmalar Kurumun aktüeryal dengesini bozan, aile kurumunun itibarını zedeleyen ve toplumu sahteciliğe yönlendiren bir anlayışa sahiptir. Yıllardır bu anlayışla mücadele etmeye çalışan Sosyal Güvenlik Kurumu, 5510 sayılı Kanuna eklediği 56. madde ile boşandığı halde, eşiyle

fiilen birlikte yaşayan eş ve çocukların aylıklarının kesilmesine ve ödenmiş tutarların geri alınmasına hükmederek, bu alandaki mücadelesini yasal zemine oturtmuştur.²³¹

Kurum tarafından, boşandıktan sonra gelir veya aylık talebinde bulunan eş ve kız çocukları ya da boşandığı eşi ile tekrar evlenmek suretiyle evlenme ödeneği talebinde bulunan kız çocukları ile ilgili Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarına araştırma işlemi yaptırılmaktadır. İhbar veya şikayete bağlı olarak yahut Kurumca yapılan örnekleme metodu sonucunda yapılan araştırma işlemi sonucunda, kişilere aylık bağlanıp bağlanmayacağı, bağlanmış aylığın kesilip kesilmeyeceği veya evlenme ödeneğinin ödenip ödenmeyeceği konusunda kesin bir karara varılmaktadır.²³²

Bu kapsamdaki araştırmalar, eş veya kız çocuğunun boşandığı kişiyle birlikte yaşamaya devam edip etmediğinin veya evlenme ödeneğine başvuran kız çocuğunun boşandığı dönemde ayrı yaşayıp yaşamadığının tespiti amacıyla yapılır. Yapılacak araştırma/soruşturmada sadece çevresel soruşturma ve ifadelerle bir kanaate varılmamalı, konuyla ilgili varılacak neticenin somut belge ve bilgilere dayandırılması gerekmektedir. Nitekim dava konusu olan bir olayla ilgili olarak Yargıtay gerekçeli kararında;

“Anayasa'nın 20 nci maddesi ile 5510 sayılı Kanun, 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri göz önünde bulundurulmak suretiyle yöntemince araştırma yapılmalı, tarafların göstereceği tüm kanıtlar toplanmalı, bildirilen ve dinlenilmesi istenilen tanıkların ifadeleri alınmalı, davacı ile boşandığı eşinin yerleşim yerlerinin saptanmasına ilişkin olarak; muhtarlıktan ikametgah senetleri elde edilmeli, ilgili Nüfus Müdürlüklerinden sağlanan nüfus kayıt örnekleri ile yerleşim yeri ve diğer adres belgelerinden yararlanılmalı, adres değişiklik ve nakillerine ilişkin bilgiler araştırılmalı, özellikle ilgili Nüfus Müdürlüğü'nden adres hareketleri tarihleriyle birlikte istenmeli, ilgililerin su, elektrik, telefon aboneliklerinin hangi adreste kimin adına tesis edildiği saptanmalı, seçmen bilgi kayıtları ettirilmeli, tarafların varsa çalışmalarını nedeniyle resmi/özel kurum ve kuruluşlara verilen belgelerde yer alan adresleri dikkate alınmalı, boşanan eşler 4857 sayılı Kanun hükümleri kapsamında yer almakta iseler adlarına ödeme yapılabilecek özel olarak açılan

²³¹SGK Başkanlığı, “2013/5 sayılı Genelge”, s.138.

²³²CEYHUN, Esra. “Yetim Aylığı Alan Kız Çocuklarının Muvazaalı Boşanması ve Sonuçları” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Aralık 2018, s.312.

banka hesabı bulunup bulunmadığı belirlenmeli, boşanan eşlerin kayıtlı oldukları bölge/bölgeler yönünde kapsamlı Emniyet Müdürlüğü/Jandarma Komutanlığı araştırması yapılmalı, anılan mahalle/köy muhtar ve azalarının tanık sıfatıyla bilgi ve görgülerine başvurulmalı, böylelikle “boşanılan eşle eylemli olarak birlikte yaşama” olgusunun gerçekleşip gerçekleşmediği, toplanan kanıtlar ışığı altında değerlendirildikten sonra elde edilecek sonuca göre karar verilmelidir. Bu maddi ve hukuki olgular göz önünde bulundurulmaksızın, mahkemece eksik inceleme ve araştırma sonucu davanın kabulüne karar verilmesi usul ve yasaya aykırı olup bozma nedenidir. O halde, davalı Kurum vekilinin bu yönleri amaçlayan temyiz itirazları kabul edilmeli ve hüküm bozulmalıdır.”²³³denilerek araştırmanın bütün yönleriyle yapılması ve belgeli bilgilere dayandırılması gerekliliğini ortaya koymuştur.

Bu itibarla bu tür olayların incelenmesinde araştırmaya konu kişinin ikamet mahallinde yapılacak denetim ve çevresel soruşturma ile yetinilmeyerek, tanıkların yazılı ifadelerinin alınmaya çalışılması, yazılı beyan vermektan çekinen kişilerin kimlik ve adres tespitlerinin yapılması, çevre sakinleri ve muhtarların bilgilerine başvurulması, çevresel soruşturma esnasında yeterli bilgiye ulaşılmaması halinde emniyet müdürlüğünden bilgi talep edilmesi, adres kaydı, telefon faturası ve diğer belgeli bilgiler üzerinde araştırmalar yapılarak tüm bu veriler ışığında bir karara varılarak rapor düzenlenmelidir.

Kurumun denetim görevlileri tarafından yapılan araştırma sonucunda boşandığı eşle eylemli olarak birlikte yaşadığının tespit edilmesi nedeniyle gelir veya aylıkları kesilen ancak birlikte yaşadığı tespit edilen eşinin ölmesi veya başka biri ile evlenmesi durumunda yeniden aylık bağlanmasını talep eden hak sahiplerinin; gelir/aylık aldıkları sigortalının ölüm tarihi 2008/Ekim öncesi ise, boşandıkları eşlerinin ölüm veya evlenme tarihlerini takip eden aybaşından, 2008/Ekim ve sonrası ise talep tarihlerini takip eden aybaşından itibaren aylık ve gelirleri yeniden bağlanır.²³⁴

3.1.8. Sahte İşyeri ve Sahte Sigortalılık Denetimleri

5510 sayılı Kanunun 4. Maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre “Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar” sigortalı olarak

²³³Yargıtay 10. Dairesi, 28/11/2011 tarih, E 2010/15895, K 2011/16159; 2013/5 sayılı Genelge, s.139

²³⁴SGK Başkanlığı, 2013/5 sayılı Genelge, s.138.

tanımlanmıştır. Fiili hizmet akdinin kavramsal karşılığına Kanunda yer verilmemesine karşın, hizmet akdi İş Kanununun 8. Maddesi ile Borçlar Kanununun 393. Maddesinde tanımlanmıştır.

4857 sayılı İş kanuna²³⁵ göre iş sözleşmesi; “*bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşme*” olarak tanımlanmışken, 6098 Sayılı Borçlar kanuna²³⁶ göre ise “*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 sözleşme*” olarak tanımlanmıştır.

Bu kavramdan hareketle bir kişinin sigortalı olabilmesi için; iş ilişkisinin hizmet akdine dayanması, iş görme ediminin işverene ait işyerinde veya işveren tarafından gösterilen başka bir yerde gerçekleştirilmesi ve Kanunun 6. Maddesinde geçen sigortalı sayılmayanlar arasında bulunmamak şartlarının birlikte gerçekleştirilmesi gerekir. Bu üç koşuldan birinin eksikliği halinde Sosyal sigortalar Kanununa tabi sigortalılıktan söz edilemeyecektir. Kişilerin yalnızca işe giriş bildirgesi ve prim belgeleriyle Kuruma bildirilmesi sigortalı sayılmasını gerektirmediği gibi, sigortalılığa esas olan hizmet ilişkisinin doğmuş olması ve bu ilişkiye dayanarak işçinin işyerinde veya işverenin göstereceği başka bir yerde iş görme edimini yerine getirmesidir. Kişi ancak fiili çalışmanın varlığı halinde sigortalı sayılır.

Yargıtay içtihatları da bu yöndedir. Yargıtay sigortalı niteliğini kazanmanın koşullarını; “*a) Çalışma ilişkisinin kural olarak hizmet akdine dayanması, b) işin işverene ait yerde yapılması, c) çalışanın mülga 506 sayılı Kanunun 3.maddesinde, 5510 sayılı Kanunun ise 6. maddesinde belirtilen istisnalardan olmaması*” gibi üç başlık altında toplamıştır.²³⁷ Bu durumda sigortalı sayılmak bu üç koşulun aynı anda gerçekleşmesine bağlıdır. Bunlardan bir koşulun eksik olması mülga 506 sayılı kanun ve 5510 sayılı kanun hükümlerine tabi sigortalı sayılmaya engeldir.

²³⁵ RG. 10.06.2003, 25134

²³⁶ RG. 04.02.2011, 27836

²³⁷ Yargıtay 10. HD. E. 5.2.2013, 2013/327, K. 2013/1329; Yargıtay Kararları/Çalışma ve Toplum,2017/1, s. 355

Sahte sigortalılık olgusu, belirli bir hizmet akdine tabi ve fiili çalışma esasına dayanmadığı halde, sosyal sigortanın sağladığı haklardan (emeklilik, sağlık) ve diğer yardımlardan yararlanmak amacıyla salt halde kayıt ve belge üstünde sigortalı gösterilme işlemi olarak açıklanabilir. Gerçekdışı sigortalılık bildirimleri ülkemizde oldukça yaygındır. Özellikle bu iş için sahte işyerleri kurularak ve kuruma salt belge üzerinde bildirimlerde bulunarak bu işlemde dolayı haksız kazanç elde etmekteyken, sigortalı gösterdikleri kişiler ise Sosyal güvenlik sigortasından sağlanan tüm hak ve yardımlardan yararlanarak Kurumu ciddi boyutta mali zarara uğratmaktadırlar. Bunun dışında gerçek işyerleri üzerinden sahte sigortalı göstermek suretiyle, yapılan sahteciliklerde kişilerin genelde hastalık, analık sigortalarından sağlanan yardımlardan yararlanmalarının amaçlandığı bilinmektedir.

Sahte işyeri gerçekte hiçbir ticari ve mesleki faaliyeti olmadığı ve somut bir varlığı bulunmadığı halde, sahte sigortalılık bildirimleri yapmak amacıyla, çoğunlukla boş arazi, boş dükkân gibi gerçekte var olmayan adresleri faaliyet adresi gibi göstererek ,sadece Kuruma verilen işyeri bildirgesi ile varlığı kâğıt üzerinde tescillenen işyerleridir.²³⁸ Bu tür işyerleri genellikle maddi gücü olmayan kişiler üzerine para karşılığı ya da bilgi veya rızaları olmadan kurulur. Prim borcundan kaçınmak için kurulan bu tür işyerlerinin genellikle yüklü halde prim borcu bulunur.

Sahte işyerleri çoğunlukla, gerçekte var olup mal ve hizmet üreten bir işyerine ait çalışanların, işveren tarafından sigorta yükü ve borcundan kurtulmak amacıyla kâğıt üzerinde “paravan” bir işyeri üzerinden sigortalı gösterilmeleri şeklinde gerçekleştiği gibi, fiili çalışmaları olmadığı halde sağlık sigortası ya da emeklilik gibi haklardan yararlanmak isteyen kişilerin, isteğe bağlı sigorta priminden daha düşük bir bedel karşılığı sahte işyeri üzerinden sigortalı gösterilerek haksız kazanç elde edilmesi şeklinde de ortaya çıkmaktadır. Bazı sahte işyeri soruşturmalarında aynı dosya üzerinden her iki durumdaki sigortalılara birden rastlanmaktadır. Bunların dışında gerçek bir işyerinin bir süre faaliyette bulunup kapanmasından (özellikle iflas gibi nedenlerle) sonra, kapanış işlemi Kuruma bildirilmediği için e-bildirge şifresi iptal edilmeyen gayr-i faal işyerleri

²³⁸ÜVEDİ, Sevgi. “Sahte, Şüpheli ve Kontrollü İşyerlerinden Sosyal Güvenlik Kurumu’na Yapılan Bildirimler” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ağustos 2018, s.302.

üzerinden Kuruma yapılan gerçek dışı sigortalılık bildirimleri de sahte işyeri soruşturmalarının konusunu oluşturmaktadır.

Yapılan soruşturmalar, öncelikle sahte sigortalılık bildiriminin yapıldığı işyerinin de sahte olup olmadığının tespiti ile başlar. Bu ayırım, soruşturmaya konu işyeri hakkında yapılacak araştırmalarda, çalışması fiili olan-olmayan sigortalıların belirlenmesi açısından önemlidir. Gerçek işyerlerinden yapılan sahte sigortalılık bildirimlerinde yalnız denetime konu kişiler ile ilgili inceleme yapılırken, sahte işyeri olduğu tespit edilen işyerlerinden yapılan tüm sigortalılık bildirimini incelemeye alınır. Sonradan sahte hale gelmiş, gerçek bir işyeri iken gayr-i faal hale gelmiş ve bu tarihten sonra e-bildirge şifresi üzerinden gerçek dışı bildirimler yapılan işyerleri için ise, gerçek faaliyet döneminin sona erdiği tarih belirlenerek, sonraki bildirimler incelemeye alınır.

Sahte işyerleri bildirge verirken genellikle (2) mahiyet kodunda (daimi-özel sektör işyeri olarak) tescil edilip, temizlik, güvenlik, tekstil, sürücü kursu veya taşımacılık sektörlerine ilişkin iş kolu kodunda tescil edilmektedirler. Sigortalı sayısı ve devinim oranı yüksek olup, aynı ay içerisinde birçok ek iptal bildirge verirler. Kuruma olan prim borçlarını ödemez ya da çok cüz'i miktarda öderler. Ayrıca işveren olarak gösterilen kişiler çoğunlukla düşük gelirli kişiler olup, para karşılığı ya da bilgileri olmadan sahte işyeri şebekeleri tarafından şirket ortağı yapılmaktadırlar.

Ancak sonradan sahte olan işyerleri için durum farklıdır. Bu işyerleri bir dönem faaliyet göstermiş olup, gayr-i faal hale geldikten sonra, e-bildirge şifresini elinde bulunduranlar tarafından Kuruma gerçek dışı bildirim yapılmaya başlanmıştır. Çoğu zaman, gerçek işyerine ait bildirimler sona erdikten bir müddet sonra yeni bildirimler başlar ve bu bildirimler yüksek sayıda olduğu için dikkat çekicidir. Bu süre zarfında birçok ek-iptal bildirge verilmesi de bu işyerlerine ait dikkat çeken başka bir özelliktir. Bu işyerlerinden de özellikle sahte dönemler itibariyle hiç prim ödemesi yapılmaz, yapılırsa bile çok cüzi tutarlarda ödeme yapılır.

Sahte işyerleri soruşturmaları çoğunlukla Kurum tarafında şüphe duyulan hallerin ortaya çıkmasıyla yürütülür. Konuyla ilgili az da olsa ihbar ve şikâyet başvuruları sonucunda da bu soruşturmalar başlatılmaktadır. Kurumun ilgili birimleri tarafından, bir

işyerinin sahte olabileceği konusunda şüpheye düşmesinin başlıca nedeni prim borçlarının ödenmemesi ya da cüz’i miktarda ödenmesi ve işveren tarafından Kuruma her ay düzenli olarak prim belgeleri gönderilmesine karşılık tebligatların işveren ulaşmamasıdır. Bunun dışında; ay içinde birden fazla verilen ek-iptal belgeleri, sigortalı sayısı ve deviniminde dikkat çekici artışlar, prim belgeleri düzenli olarak verilmesine karşın işe giriş ve işten ayrılış bildirelerinin çoğunlukla verilmemesi gibi nedenler sayılabilir.²³⁹

Ülkemizde özellikle son yıllarda yeni bir kazanç kapısı olarak görülen sahte işyerleri şebekeleri daha düşük rakamlara sigorta yapmak söylemiyle bilinçsiz insanları kendilerine çekmekte ve para karşılığı sigortalarını sağlamaktadır. Bu kişilerin haksız yere Kurum tarafından sağlanan tüm yardım ve hizmetlerden yararlandıkları ve hak etmedikleri halde emekli oldukları bilinmektedir.

Gerçeğe aykırı hizmet bildirimlerden kaynaklanan zararının önlenmesi için sahte işyerlerinin tespit edilmesi ve sahte sigortalı bildiriminde bulunduğu tespit edilen kişilerin başka işyeri dosyası tescil ettirip, sahte bildirim yapmaya devam etmesinin önlenmesi açısından Kurum tarafından işyeri tescil ve e-bildirge sisteminde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Buna göre;

- Yapılan denetimler sonucunda gerçekte var olmayan işyerini tescil ettirdiği tespit edilen kişilere ait işyerleri sisteme “Sahte İşyeri”,
- Her ay düzenli bildirim yapmalarına karşın kurumca gönderilen tebligatları almayan ve borçlarını ödemeyen (ya da cüz’i tutarda ödeyen) işyerleri sisteme “Kontrollü İşyeri”,
- Sisteme “Sahte İşyeri” veya “Kontrollü İşyeri” olarak tanımlanmış olan işyerleri işverenlerinin TC Kimlik Numarası ya da tüzel kişi olması halinde Vergi Kimlik Numarası ile tescil edilen diğer işyerleri hakkında sisteme “Şüpheli İşyeri” kodu verilerek yaşanan usulsüzlüklerin önüne geçilmeye çalışılmıştır.²⁴⁰

²³⁹SGK Başkanlığı, 2012/2 e-posta talimat.

²⁴⁰ÜVEDİ, s.308.

Sahte işyeri soruşturmaları; Kurum kayıtlarının ve işyeri dosyasının incelenmesi, işyeri adresinde yerel denetim, kapanmışsa çevresel soruşturma yapılması, ilgililerin ifadelerinin alınması, kayıt tetkiki ve resmi kurumlarla yazışma şeklinde yürütülür ancak bu tür denetimlerde soruşturmanın kilit noktası sigortalı gösterilen veya işveren, muhasebecilerden alınan ifadelerdir. İşyerinin sahte olduğu olduğunun tespiti halinde bildirilen hizmetlerinin iptali için tüm sigortalıların ifadelerine başvurulmasına gerek olmayıp, kanaat oluşturulabilecek sayıda sigortalının ifadesinin alınması yeterlidir.²⁴¹

Kurum mevzuatında sahte işyerleri tarafından yapılan bildirimlerin iptallerine yönelik yasal dayanağa Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nde yer verilmiş olup buna göre;

— “Hizmet kayıtlarının düzeltilmesi” başlıklı 24. Maddesine göre;“Kurumun denetim ve kontrole görevli memurlarınca veya kamu idarelerinin denetim elemanlarınca düzenlenen raporlarda gerçeğe aykırı hizmet kazandırıldığı veya hatalı ve eksik kayıt bulunduğu tespit edilmesi; Sigortalının prime esas kazançları, gün sayıları ve prim tahsilatına ilişkin bilgilerin hatalı veya eksik aktarıldığının tespit edilmesi; Kesinleşen yargı kararları ile sigortalıya hizmet kazandırılması veya Kurum kayıtlarında var olan hizmet veya prime esas kazançların yeniden belirlenmesi, hallerinde düzeltilir, iptal edilir veya yeni kayıt oluşturulur.

— “Sigortalıların yersiz tescili” başlıklı 19. Maddesine göre;“Kanuna göre sigortalılık niteliği taşımadığı hâlde, gerçeğe aykırı olarak bildirim yapıldığı tespit edilen tescil kayıtları iptal edilir.”

— “Belge,bildirge ve beyannamelerin kasten gerçeğe aykırı olarak düzenlenmesi” başlıklı ek 7. Maddesine göre ise;“Kanuna göre Kuruma verilmesi gereken belge, bildirge ve beyannamelerin, daha az prim ödemek, yararlanamayacağı sigorta prim teşvik, destek veya indirimlerinden yararlanmak veya daha fazla yararlanmak, özel nitelikteki inşaat işleri ve ihale konusu işlerde asgari işçilik tutarını tamamlamak, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, genel sağlık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından haksız menfaat sağlamak gibi amaçlarla kasten gerçeğe aykırı olarak düzenlendiğinin tespit edilmesi halinde 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 204 üncü, 206 ncı ve 207 nci maddeleri kapsamında Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulur. Bu bildirimler sonucunda prim ödenmiş olduğunun tespiti

²⁴¹SGK Başkanlığı, 2013/5 Sayılı Genelge, s.132

halinde primler Kuruma irat kaydedilir, primlerin ödenmemiş olması halinde ise tahsil cihetine gidilmez. Bu maddeyle ilgili usul ve esaslar Kurumca belirlenir.”

— Sahte sigortalılık soruşturmalarında Kuruma sigortalılık bildirim yapılan kişinin çalışmasının gerçeğe uygun olmadığı ve fiiliyata dayanmadığının tespiti halinde, sahte sigortalılık tüm belge ve sonuçlarıyla iptal edilerek, bu yolla Kurumdan elde edilen tüm gelir, menfaat ve masraflar yasal faiziyle geri alınır. Kişi emekli edilmişse emekliliği iptal edilip, ödenen aylık veya gelirler yasal faiziyle tahsil edilir. Gerçeğe aykırı belge düzenlenmesi nedeniyle işveren ve diğer yetkili ve ilgililer hakkında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulur ve cüz-i de olsa prim ödemesi yapılmış ise Kuruma irat kaydedilir.

Ayrıca sahte işyeri ya da sahte sigortalı tescil ettiği tespit edilen işverenlere hizmet veren meslek mensupları hakkında “Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği”ne bilgi verilir ve sahte bildirim konusunda kusurlu davranışları tespit edilirse sahte sigortalılıktan dolayı ortaya çıkan idari para cezası, fazla veya yersiz ödemelerden işverenle birlikte müşterek müteselsil sorumlu tutulur.²⁴²

3.1.9. Meslek Odası Kayıtları

5510 sayılı Kanununun yedinci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre, gelir vergisinden muaf olanların sigortalılıkları esnaf ve sanatkârlar siciline kayıt oldukları, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların sigortalılıkları da meslek kuruluşlarınca veya kendilerince bir yıl içinde bildirilmesi halinde kayıt tarihinden, aksi halde Kuruma bildirim yapıldığı tarihten itibaren başlayacağı öngörülmüştür.

Diğer taraftan 1479 sayılı “Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu”nun 25 inci maddesine göre, Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamı dışında kalan ve hizmet akdi ile bir işverene bağlı olmadan kendi nam ve hesabına çalışan esnaf ve sanatkarların sigortalılığı meslek kuruluşuna yazılarak çalışmaya başladıkları tarihten itibaren başlar.

²⁴²SGK Başkanlığı, 2018/06 sayılı Genelge, “Sahte Kontrollü ve Şüpheli İşyerleri”.

1479 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1972 yılından yürürlükten kalktığı 2008 yılına kadar yapılan pek çok değişiklik yapılmıştır. Sigortalılık şartı olarak bazı dönemlerde yalnızca vergi kaydı, bazı dönemlerde meslek odası kaydı bazı dönemlerde de meslek odası, vergi dairesi ve esnaf sicil kayıtları esas alınmıştır. Dönemlere göre Bağ-kur sigortalılığı için esas alınan Kurum kayıtları şöyledir;

—01.10.1972 tarihi ile 20.04.1982 tarihleri arasında meslek odası kaydı,

— 20.04.1982 ile 22.03.1985 tarihleri arasında vergi kaydı,

— 22.03.1985 ile 04.10.2000 arasında vergi, meslek odası kaydı veya ticaret sicil kayıtlarından herhangi biri,

— 04.10.2000 tarihinden itibaren ise vergi mükellefiyeti olanlar için vergi kaydı esas alınmıştır.²⁴³

Vergi kayıtlarının esas alındığı dönemde vergiden muaf olanlar için Esnaf ve Sanatkar Siciline kayıtlı olmak koşuluyla meslek kuruluşu kayıtları esas alınmıştır.

Bağ-kur sigortalılığında meslek kuruluşları ile vergi dairelerindeki kayıtlara göre başlangıç ve bitiş tarihinin uygulaması, sigortalılık başlangıç tarihinin geriye götürülmesine ve geçmişten hizmet kazandırılmasına imkân tanımaktadır. Meslek kuruluşuna veya vergi dairesine ticari faaliyetleri nedeniyle kayıt olmuş kişiler, bu kayıtlarını faaliyetlerinin sona ermesinden çok sonra kapatmış olsalar dahi kanunun da imkân tanınmasıyla diğer şartları da sağlamaları halinde özellikle af dönemlerinde ödeyip emekli olmaya hak kazanmışlardır. Bu durum bazı kötü niyetli kişiler tarafından kullanılmaya başlanılmış, herhangi bir meslek kuruluşuna üye olmayanlar kişiler adına herhangi bir meslek odası üzerinden usulsüz ve yersiz kayıt oluşturulmuş ve sahte olarak oluşturulan bu kayıtlar ile bu kişiler sağlık sigortası ve emeklilik haklarından faydalandırılmışlardır.

²⁴³TEZEL, Şevket, “ Sonradan Tespit Edilen Bağ-Kur Sigortalılıklarının Bağlanan SSK Aylığına Etkisi” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Aralık 2011, s.228.

Bu tür haksız kazançlara mahal vermemek adına sigortalılığı meslek odası kaydıyla sağlanan kişilerin kuruma ibraz ettiği kayıtların doğruluğu araştırılmakta, 5362 sayılı Kanun²⁴⁴ gereği kurulan esnaf ve sanatkârlar odalarında üye kayıt defterleri ve yönetim kurulu karar defterlerinden sigortalılığa esas teşkil eden kayıtların doğruluğu Kurum denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından titizlikle incelenmektedir.

5362 sayılı “Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu” hükümlerine göre kurulan esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşları için hazırlanan “Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Muamelat Yönetmeliği”ne²⁴⁵ göre meslek kuruluşları diğer bazı defterlerin yanı sıra Üye Kayıt Defteri ile Yönetim Kurulu Karar Defteri tutmak zorunda ve bu defterler kullanılmaya başlanma önce notere tasdik ettirilmesi gerekmektedir. Üye kayıt defteri ciltli olup, oda üyelerinin kaydına mahsustur. Üye kayıt beyannamesinde yazılı bilgileri içerir ve üyenin bir fotoğrafı yapıştırılır. Yönetim kurulu kararı ile meslek odasında kaydı silinen üyeye ilişkin karar tarih ve sayısı üye kayıt defterine kaydedilir.

Meslek kuruluşu kayıtları üzerinde; başka bir üye kaydı üzerinde silinti, kazıntı veya başkaca usullerle değişiklik yaparak üye olmayan kişinin kimlik bilgilerini kaydetmek, üye kayıt defterinde boş bırakılan bölümlere, üye olmayanlara geriye dönük üyelik kaydı sağlamak, yıpranma, eskime, yanma gibi sebeplerle üye kayıtlarının yeni bir deftere aktarılması esnasında, üye olmayan başka kişileri yenilenmiş deftere kaydetmek, kaydı silinen üyenin, üye kayıt defteri üzerinde yönetim kurulu karar tarih ve sayısı yazılmak suretiyle düşülen şerhi silmek daha fazla sigortalılık süresi kazandırmak amacıyla silmek, değiştirmek, yönetim kurulu karar defterinde kayıtlı kararlara üyelerin kaydının yapıldığına veya silindiğine ilişkin sonradan ilave yapmak gibi yöntemler saptanan usulsüzlükler arasında en bilinen örneklerdir.²⁴⁶

Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü'nün 16.02.2012 tarih, 3139950 sayılı “Oda Kayıtları” konulu talimatı ile oda kayıtları incelenirken dikkat edilmesi gereken hususlar şöyle sıralanmıştır;

²⁴⁴RG. 21.06.2005, 25852.

²⁴⁵RG. 31.12.2007, 26743 (2. Mükerrer).

²⁴⁶SGK, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş Denetim Rehberi**, Ankara, 2008, s.228.

— Üye kayıt defteri ile yönetim kurulu karar defterinin noter tasdikli olması, üye kayıt tarihlerinin noter tasdik tarihinden sonra olması, üye kayıt defteri ile yönetim kurulu karar defterindeki kayıtların birbirlerini doğrulaması,

— Üye kayıt defterlerinin müteselsil sıra takip etmesi, üye kayıt numaraları arasında ve sayfalar arasında boşluk olmaması, üye kayıt defteri ve yönetim kurulu karar defterinde silinti, kazıntı olmaması,

— Üye kayıt defterinde kaydı silinmiş bir üyenin ismi çizilerek üzerine yeni üye kaydedilmemesi,

— Kaydı incelenen üyeye ait, oda bünyesinde üye kayıt beyannamesi veya istifa dilekçesinin olup olmadığının kontrol edilmesi,

— İncelemeye konu üyenin genel kurul hazırlan cetvelleri listesinde adının olup olmadığının kontrol edilmesi, odada ilgili listelerin olmaması halinde Sanayi Ticaret İl Müdürlüğünden temin edilmesi,

— Üye kayıt defterinde aynı sayfada farklı yazı karakterlerinin tespit edilmesi halinde, defterlere kayıt yapan kişilerin göreve başlama tarihlerinde önce kayıt yapıp yapmadığının incelenmesi, yine yönetim kurulu kararlarında imzası olanların oda bünyesindeki görev tarihlerinin kontrol edilmesi gerekmektedir.

Ancak oda bünyesindeki defter ve kayıtların tutulmasına ilişkin her türlü yükümlülüğün oda yönetimine ait olması nedeniyle, noter tasdiksiz üye kayıt defterinde yer alan ancak üyelik kayıtlarında herhangi bir noksanlık ve usulsüzlük taşımayan üyelerin kayıtlarının geçersiz sayılması mümkün değildir. Noter tasdiki olmamasına karşın müteselsil sıra takip eden ve üzerinde herhangi bir nedenle silinti, kazıntı veya tahrifat bulunmayan ve diğer belgelerle de (üye kayıt beyannamesi, üyelik kabul kararı vs) desteklenen oda üyelik kayıtları geçerli geçerli sayılmaktadır. Ayrıca gelir-gider defteri incelenerek sigortalının, odaya kayıtlı olduğu süreler içerisinde aidat ödeyip ödemediği araştırılacağı gibi aynı zamanda üyenin faaliyetine destek oluşturacak resmi kurum ve kuruluşlardan ilgili belgeler temin edilerek, sigortalılığa esas teşkil eden üyelik kaydının gerçek olup olmadığı araştırılır. Bunun yanı Kurum arşivinden eski tarihli “Bağ-

Kur'a Girecek Üyeler Listesi'nin temin edilerek üyenin adının bu listede yer alıp almadığı araştırılır. Oda yetkilileri tarafından yenilenmiş defter olarak ibraz edilen ve noter tasdik tarihinden önceki kayıtları içeren üye kayıt defterlerinin mutlaka orijinal olanları ibrazının istenilmeli araştırma bu defter üzerinden yapılmalıdır.²⁴⁷

Kendi nam ve hesabına iş gören bağımsız çalışanlara ait; vergi kaydı ve esnaf sicil kaydı olmayıp sadece meslek odası kaydından dolayı tescil edilmiş dosyaların, sigortalının hiç ödemesinin bulunmadığı dosyaların, oda kaydı eski tarihli olup tescil tarihi nispeten yeni olan dosyaların, vergi kaydının sonlarına doğru ya da sona erdikten sonra başlayan oda kaydına istinaden tescil kaydı devam eden dosyaların, vergi kaydında yer alan meslek grubunun dışında bir meslek odası kaydı ibraz edilmiş ise sorunlu dosya kapsamında değerlendirilerek denetime ayrılması gerekmektedir. Ancak vergi ve esnaf sicil kaydı ile desteklenmiş dosyaların, prim ödemeleri düzenli olan dosyaların ve Kuruma tescil tarihi ile meslek odası kaydının aynı tarihi içerdiği veya tescilin 3 aylık süre içerisinde gerçekleştiği durumlardaki dosyaların sorunsuz dosya kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.2. UYGULAMADA USULLER

Sosyal güvende denetim ve teftiş uygulamaları açısından başlıca kullanılan yöntemler; yerel (fiili) denetim, kayıt incelemesi, ifade alma ve çevresel soruşturma olup, bununla birlikte işyeri dosyasını inceleme, otomasyon yoluyla veya internet üzerinden her türlü bilgi ve belgeye erişebilme, resmi olan ve olmayan kurum ve kuruluşlardan yazışma yoluyla bilgi edinme gibi yöntemlere de olayın çok boyutlu yönünün ortaya çıkarılması gerekçesiyle sıklıkla başvurulmaktadır. Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları kendilerine tevdi edilen denetim gerekçesiyle ilgili her türlü yasal yol ve yöntemle edindikleri bilgileri kullanarak gerçeğe ulaşmak ve konu ile ilgili hakkaniyetli bir biçimde kanaat oluşturmakla yükümlü olup, bunu yaparken Kanunun 59. Maddesi gereği yemin hariç her türlü delile başvurma yetkisine sahiptirler.

²⁴⁷ SGK Başkanlığı, Teftiş ve Denetim Rehberi, s.230.

3.2.1. Fiili (Yerel) Denetim Usulleri

Fiili denetim; işçinin işyerinde bulunduğu sırada buradaki çalışmasının denetim elemanları tarafından tespit edilip tutanağa alınmasıdır.²⁴⁸ Fiili (yerel) denetim, farklı mahiyetteki denetim konularını içerebilir. İşyerinin faal olup olmadığı, işyerinin gerçek bir işyeri olup olmadığı, işyerinde kayıt dışı çalışmanın olup olmadığı, işyerinde çalışanların kimlik tespiti ile birlikte gün ve kazanç yönünden eksik bildirim olup olmadığı, işyerinden bildirilen bütün çalışanların gerçekte fiili çalışması olup olmadığı, iş kazası ve meslek hastalığı hallerinde işyerinin genel durumu, kazaya sebebiyet veren hallerin yerinde (mahallinde) incelenmesi ve işin yürütüm şartlarının tespit edilmesi amaçlarıyla işyerinde yerel denetim yapılabilir.

Fiili tespit genel anlamda Kurumun denetim birimlerinin işyerlerinde yaptıkları denetim esnasında işyeri ve çalışanları hakkında genel anlamda edindikleri izlenim ve bilgilerin toplamıdır. İşyeri çalışanları yönünden yerinde tespit ise; yetkili denetim elemanları tarafından Kanuna göre sigortalı olması gereken kişilerin fiilen çalışırken görülerek, çalışmalarının tutanağa geçirilmesi; ancak işten ayrılmış, raporlu, izinli veya geçici görevli olanlar açısından denetim esnasında işyerindeki çalışmaları tespit edilemeyeceğinden, bordro tanıklarının dinlenmesi ve gerek duyulursa çevresel soruşturma sonucu edinilen bilgiler sonucunda Kanuna göre sigortalı olması gereken kişilerin hizmetlerinin yerinde tespit edilerek tutanakla kayıt altına alınması esasına dayanır.

Kanun gereğince, yerel denetim esnasında çalışması fiilen tespit edilenlere, hata, hile ya da tehdit gibi irade fesadı halleri dışında başka bir tespit ya da delile ihtiyaç duyulmadan hizmet kazandırılır.²⁴⁹ Nitekim Kurumun denetim ve kontrole görevli elemanlarının tutacakları tutanakların aksi sabit oluncaya kadar geçerli sayılacağı Kanunun 59. maddesiyle hüküm altına alınmıştır.

İşyerinde yapılan denetimde çalıştıkları fiilen tespit edilen ya da bordro tanıkları, işyeri çevresinde bulunanlar veya işveren beyanına dayanılarak çalıştığı tespit edilen

²⁴⁸SÜNGÜ, Yakup, "Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler" **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C.21, S. 2 – 3, Kasım 2007-Şubat 2008, s.119

²⁴⁹ SGK Başkanlığı,2013/5 sayılı Genelge, s.219.

kişilerin kuruma bildirilmeyen veya eksik bildirilen çalışmaları en fazla tespit tarihinden geriye dönük bir yıllık süreye ilişkin kısmı sigortalılık tespitinde esas alınır. Bir yıllık süreden önceki dönemlere dair hizmetleri ise her zaman düzenlenebilir nitelikte olmayan ve kanunen geçerli kayıt ve belgeler ile kanıtlanabildiği sürece dikkate alınır (SSİY, 26/2).²⁵⁰

İnceleme ya da soruşturma konusu yerel denetim gerektiriyorsa kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından işyeri adresine gidilerek ve kimlik belgesi gösterilerek denetime başlanır. Denetim işveren, işveren vekili ya da işyeri yetkilisi, bunlardan kimse bulunmuyorsa işyeri kıdemli sigortalısına denetimin amacı açıklanmak suretiyle başlanması gerekir. Denetim esnasında yapılan tespitlerin işyeri durum tespit tutanağıyla kayıt altına alınması esastır.

İlk etapta gözlem sonucu iş yerinin büyüklüğü ve çalışan sigortalı sayısı belirlenerek işyeri yetkilinden çalışma saatleri, çalışan sayısı ve vardiya sistemi hakkında bilgi edinilerek varsa kart basma sistemi verileri ya da puantaj kayıtları ile birlikte kuruma bildirilen sigortalı sayısı kontrol edilerek kayıt dışı çalıştığı tespit edilen kişilerin tutanağa bilgilerin alınması yoluna gidilir. Ayrıca denetim esnasında çalıştığı tespit edilen kişilerin yanında, denetim saatinde izinli, istirahatli ya da görevli olanların işyerinde bulunmama nedenleriyle birlikte tutanağa kaydedilir. Denetim esnasında sigortalıların işyerinde çalışma gün sayısı ya da kazançlarına yönelik bilgi alınırken görüşmelerin birebir yapılmasının sağlanması, işveren, diğer işçiler ve üçüncü şahısların bulunmamasına o sırada ifade alınan yerde bulunmamasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Düzenlenen tutanağın beyanına başvuru sigortalılara, işveren imzalatırılması, sigortalı ya da işverenin imzadan imtina etmesi hallerinde durumun tutanağa kaydedilerek tutanağın düzenlenmesi esastır.

3.2.2. Kayıt ve Belge İnceleme Usulleri

Kayıt ve belge inceleme usulü, işverenin kanunen tutmakla yükümlü olduğu defter ve dayanağı belgeleri, defter tutmakla yükümlü olmayan işverenlerce ise

²⁵⁰TEMİR, Arif "Fiilen Tespitte Sigortasız Çalışanların Sigortalılığı", **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ekim 2010, s.214.

düzenlenmesi yönetmelik gereği zorunlu bulunan belgelerin Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından veya Kanunun yetki verdiği diğer kişilerce incelenmesi anlamına gelmektedir. İşyerlerine ait kayıt ve belgelerin incelenmesinin amacı, Kuruma aylık prim ve hizmet belgeleriyle bildirilen tüm sigortalıların prim gün sayıları ve prime esas kazançlarının gerçeğe uygun olup olmadığının tespit edilmesi ve bildirilmeyenlerin saptanması amacını taşımaktadır.

Kanunun 86. Maddesine göre, “İşveren, işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle, kamu idareleri otuz yıl süreyle, tasfiye ve iflâs idaresi memurları ise görevleri süresince, saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi halinde onbeş gün içinde ibraz etmek zorundadır.”²⁵¹

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nin 104. Maddesine göre; “İşverenlerin tutmak zorunda oldukları defterlerle dayanağı belgeler, aylık prim ve hizmet belgesinin, aylık fiilî hizmet süresi zammı prim belgesinin, yıllık fiilî hizmet süresi zammı prim belgesinin ve yıllık itibari hizmet süresi prim belgesinin dayanağı belgeler niteliğinde sayılır.”

Kanun gereği tutulması gereken defterler ve dayanağı belgeler Vergi Usul Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve diğer kanunlarında yer almıştır. Vergi Usul Kanununun 227 ila 252. Maddelerinde dayanağı belgeler, taşınması gereken özellikler ve içeriği belirtilmiştir. Buna göre faturalar, irsaliyeler, perakende satış fişleri, gider pusulaları, serbest meslek makbuzları, müstahsil makbuzları, ücret bordrosu, taşıma irsaliyeleri, günlük müşteri listeleri, yolcu listeleri ve muharebe evraklarıdır.²⁵²

Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından kayıt incelemesinde esas alınacak kayıt ve belgeler Kanun ve yönetmelikte açıkça sayılmamış ancak “işverenlerin tutmak zorunda oldukları defterlerle dayanağı belgeler” ibaresi

²⁵¹ÖZDAMAR Murat/ ÇAKAR Erden. “5510 Sayılı Kanuna Göre, İşyeri Kayıtlarının İbrâz Edilmemesi Veya İbrâz Edilen Kayıtların Geçersiz Sayılması Hallerinde Uygulanacak İdari Para Cezaları” **Mali Çözüm Dergisi**, S.98, 2010, s.312

²⁵²KAYIKÇI, Ufuk; “Türk Vergi Hukukunda İspat ve Delil Sistemi” **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 1999, 75-77.

kullanılmıştır. İşverenlerin Vergi Usul Kanunu ve diğer kanunlar (Türk Ticaret Kanununun, Dernekler Kanunu, Kat Mülkiyeti Kanun, Sendikalar Kanunu) yönünden tutmakla yükümlü olduğu defter ve belgelerin, Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerindeki bilgileri doğrulama işlevi, ancak kayıt ve belgelerin ilgili kanunlar yönünden geçerli sayılmaları şartıyla mümkündür.

Kurumun denetim ve kontrol memurlarınca kayıt tetkikine gerek duyulması halinde, işyerine ait defter ve dayanağı belgeler 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre istenilir. İstenilen defter ve belgeler tebligatta belirtilen adrese getirilir. Ancak, işverenler tarafından yazılı olarak yerinde inceleme talep edilmesi halinde, denetim görevlileri tarafından teftişe elverişli bulunması halinde işyeri adresi veya işletme merkezinde de kayıt incelemesi işlemi yürütülebilir.

İşverenler 15 günlük ibraz süresi içinde haklı bir talep ileri sürülerek mehil talebinde bulunabilir. Mehil süresi incelemeyi yürüten denetim ve kontrole görevli memur tarafından belirlenir ancak zamanaşımın söz konusu olduğu hallerde ek süre talepleri kabul edilemez. İşyeri kayıtlarının yasal süre içinde yahut ek süre talebi varsa belirlenen süre içinde ibraz edilmemesi ya da eksik ibraz edilmesi idari para cezası uygulanır. Ancak yasal süre geçtikten sonra dahi ibraz edilen defter ve belgeler incelemeye tabi tutulur.²⁵³

İbraz edilen defterlerin ilgili kanunlara göre yasal süre içinde tasdik edilmemesi, tasdiksiz tutulması, tespit yapılmasına imkân vermeyecek derecede karışık tutulması ve işçilik giderlerinin işlenmemiş olması ya da eksik veya noksan işlenmiş olması halinde defterler geçerli sayılmaz ve Kanuna göre geçersizlik halleri için idari para cezası uygulanır.²⁵⁴ Ancak geçersizlik hali defterdeki bilgilerin sosyal sigortalar açısından tespitine ve kullanımına engel bir durum yaratmaz.

²⁵³SGK Başkanlığı,2013/5 sayılı Genelge, s.194.

²⁵⁴ÇAKAR, Erden. “Defter Geçersizlik Halleri İçin Uygulanan Üst Sınır Ücret Tediye Bordroları İçin de Uygulanmalı mıdır?” **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Şubat 2017, s.290.

Kuruma verilen prim belgesinde kayıtlı bilgileri doğrulayıcı nitelikte olmak üzere kayıt incelemesine esas bir diğer belge ücret tediye bordrosu olup, işverenlerin bu belgeyi düzenleme yükümlülüğü SSIY'nin 105. Maddesinde belirtilmiştir.

Ücret tediye bordrosunda bulunması gereken özellikler Kanunun 102. Maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belirtilmiştir. Buna göre; bordronun ilişkin olduğu ay, işyerinin sicil numarası, sigortalılara ilişkin ad, soyad ve sosyal güvenlik numaraları, sigortalıya ödenen ücret, çalışma gün sayısı ve ücret alındığına dair sigortalı imzasının bulunması zorunludur. Ücretlerin banka kanalıyla veya makbuz karşılığı ödenmesi halinde imza şartı aranmaz. Kanunda belirtilen şartlardan herhangi birinin olmaması halinde ücret bordrosu geçerli sayılmaz ve her bir geçersizlik hali asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezasına hükmedilir.²⁵⁵

Kayıt inceleme safhası, inceleme esnasında tespit edilen tüm hususların kayıt inceleme tutanağına kaydedilmesi ve işveren, işveren vekili ya da işveren adına vekâleten teftiş vermeye yetkili kişilerce birlikte imza altına alınması ile son bulur.

3.2.3. İfade Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar

Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrole görevli memurları, yapacakları denetim, inceleme ve soruşturmalarda gerekli gördükleri zaman işveren, işveren vekili, işyeri sigortalıları ya da konu ile ilgisi görülen kişilerin ifadelerine başvurabilirler. İfade alınması yerel denetim esnasında sahada olabileceği gibi, denetim ve teftiş elemanının görev yerine davet etmesi şeklinde de olabilir.

Yerel denetim esnasında veya Kurum adresine inceleme/soruşturma konusu ile ilgili kaç kişinin ifade çağırılacağı, konuyla ilgili yeterli kanaat oluşturacak sayıda olmasına göre ve incelenen olayın, işin niteliği ve işyerinin büyüklüğü dikkate denetim ve teftişle görevli kişi tarafından belirlenir.

İfade alınırken şu hususlara dikkat etmek esastır;²⁵⁶

²⁵⁵AKYOL, Kemal. "İşyeri Kayıt ve Belgelerine Hangi Durumlarda Geçersizlik Nedeniyle İdari Para Cezası Uygulanmaktadır?" **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Ocak 2019, s.313.

²⁵⁶SGK Başkanlığı, 2013/5 sayılı Genelge, s.195-197

- İfadesi alınacak sigortalıların işveren baskısından korunması ve gerçeği ifade edebilmeleri açısından ifadelerinin gizli alınması esastır.

- İfadesine başvurulacak kişinin tanık sıfatıyla ifade vermesi durumunda, tanıklığın önemi ve sorumluluğu anlatılarak ifadeye başlanır.

-İfadesi alınacak kişinin kimlik bilgileri, açık adresi, ikamet adresi ve mesleği tespit edilir. Alınan ifade tutanağa olduğu gibi geçirilir ve ifade verenin yazılanları okuduğu ve doğru olduğuna ilişkin bağlayıcı bir cümle yazılarak çift taraflı imza altına alınır ve mühürlenir.

-İfadesi alınan kişinin işveren ya da konuyla ilgili kişilerle yakınlığı, konu ile ilgili bilgisinin ne olduğu sorulur. Denetim konusu ile ilgili tanıklık yapacak durumda olduğuna kanaat getirildiği anda konuyla ilgili bildiklerini ve gördüklerini, olayı olduğu gibi anlatması istenilir. Konu dışına çıkılmasına ve öznel yargılarda bulunmasına izin verilmez.

- İfade esnasında ifadesine başvuru yapılan kişinin psikolojik durumu göz önünde bulundurularak sorular sorulmasına özen gösterilmesi ve ifade sahibini korkutmadan, heyecanlandırmadan ve yönlendirmeden sadece gerçek bilgiye erişilmesi hedeflenmelidir.

- Denetim elemanı tarafından ifadesine başvuru yapılan kişinin tehdit ve baskı altında olduğunun anlaşılması halinde durumun giderilmesi için önlemler alınması sağlanmalıdır.

-Sahada ifade alınırken değişik kıdemlerde, farklı servis ve bölümlerde çalışan kadın, çocuk işçi, çırak eski hükümlü ve engelli gibi daha çok dezavantajlı grupların ifadelerin alınmasına özen gösterilir.

-Şikâyet ve ihbara yönelik denetimlerde ifade alımında öncelikli olarak birinci derece tanık olan sigortalılara, işverene ya da diğer kişilere yer verilir. Tanık sayısının çok olması durumunda belli bir kaniya varacak ya da kaniyi değiştirecek özellikte tanık kalmayınca kadar devam edilir.

-İfade tutanağına kaydedilmiş bilgiler ifade sahibinden başkasına gösterilemez ve okunamaz. İfade sahibi tutanağı imzalamak istemezse itiraz konusu yazılıp imzalatırılır. İfade sahibinin istemesi halinde bir örneği verilir.

-İfadesi alınacak kişinin işitme ve konuşma engelli olması halinde, sorular yazılı olarak verilir ve cevaplar yazılı olarak alınır. Ancak kişinin okuma-yazma bilmemesi halinde işitme engelliler ile iletişim becerisi olan üçüncü bir kişinin yardımına başvurulur.

-İfadesine başvuru alan kişinin görme engelli olması halinde ifade alımında okuma-yazma bilen ve ifade sahibinin kabul ettiği üçüncü bir kişinin yardımıyla ifade alınır.

-Okuma yazma bilmeyen kişilerin ifadelerinin alınması durumunda okuma yazma bilen üçüncü bir kişinin yardımına başvurulur, imza atamayan ifade sahiplerinin mühürleri kullanılır; mühürlerinin olmaması halinde sol elin başparmağı, yoksa sağ elin başparmağı o da yoksa diğer parmaklardan birinin izi alınır ve hangi parmağın izinin alındığı tutanakta belirtilir.

-Yabancı uyrukluların ifadeleri alınırken Türkçe bilip bilmedikleri tutanağa yazılır. Denetim görevlisinin ifade sahibinin dilini bilmesi halinde ifadeyi alır, aksi durumda tercüman ya da o dili bilen başka kişilerden yararlanarak, imzalarını tutanağa alır. İzinsiz çalışan yabancı uyruklu kişilerin ifadeleri alınırken kolluk kuvvetlerinden yararlanılır. İzinsiz çalışan yabancı uyruklu kişinin kimlik bilgileri pasaport ya da pasaport yerine geçen belgelerden yapılır, yurt içi adresiyle birlikte yurt dışı adresi de yazılır.

3.2.4. Çevre Soruşturmasına İlişkin Usuller

Çevre soruşturması işyeri çevresinde bilgi ve görgüsüne başvurulacak kişilerin bulunması halinde soruşturmanın genişletilerek denetim konusuyla çevre sakinlerinde ilgili bilgi ve belge toplanması işidir. Çevresel soruşturma; inceleme konusuyla ilgili elde edilen bilgilerin sigortalıya hizmet kazandırılması veya sigorta olayının tespitinde yeterli görülmemesi ve gerek duyulması halinde konuya açıklık getirmek ve doğruyu saptamak adına başvuru alan bir yöntemdir.

Çevresel soruşturma; ihbar-şikâyet durumlarında hizmet kazanımı, sahte işyeri ve sahte sigortalılık soruşturması, boşandığı halde fiilen birlikte yaşayanlar ile ilgili yürütülen soruşturmalarda daha çok kullanılan bir yöntemdir.

İhbar ve şikâyet konularında işveren dışında bilgisine başvurulacak yeteri kadar bordro tanığı olmaması halinde yahut aile işletmesi olması nedeniyle alınan ifadelerde ağız birliği yapıldığının tespiti gibi durumlarda "Kanuna karşı hile" ve "muvazaa" ile hizmet kazanımlarının önüne geçilmesi açısından, işyeri çevresinde bilgisi olanlar ile ilgili yapılan görüşmeler çevresel soruşturma kapsamında değerlendirilir.²⁵⁷

İşyerinin sahte/paravan olması ya da terk, tasfiye ve kapanma gibi nedenlerle belirtilen adreste hiç bulunmamış olması dolayısıyla işyerinde yerel denetim yapılamaması durumunda, işyeri adresi ve çevresinde soruşturma yapılarak incelemeye konu işyerinin gidilen adreste faaliyet gösterip göstermediği, faaliyet göstermiş olması halinde işyerinin ayrıldığı tarihi, işveren ve çalışanların kimliklerinin saptanması, işyerinin faaliyet konusu, taşınmış olması halinde yeni adres bilgisi, gidilen adreste mevcut gayrimenkulün mülkiyet durumu ve mülk sahibine ilişkin bilgiler çevresel soruşturma kapsamında elde edilir, ayrıca mülk sahibi ile irtibata geçilerek kira kontratları vs. istenilerek çevre soruşturmasına ilgili belgeli bilgiler de dahil edilir.

Çevre soruşturması esnasında edinilen bilgilerin tutanağa kaydedilir ve bilgisine başvuru kişi ile birlikte tutanak imza altına alınır. Çevre soruşturması sonucu hazırlanacak tutanaklarda bilgisine başvurulacak kişilerin kimlik bilgileri, imzaları ve sigortalıların çalışmaları ile ilgili ne şekilde bilgi sahibi oldukları hususlarına yer verilir.

Çevresel soruşturma kapsamında ifadesine başvuru kişilerin kimlik bilgilerini ibraz etmeleri ancak tutanağı imzalamaktan kaçınmaları halinde, bu duruma değinilerek tutanak tanzim edilir ve imza altına alınır. Bilgisine başvuru kişilerin kimlik bilgilerini vermekten de kaçınmaları halinde, temin edilebiliyorsa isim ve adresleri, mümkün değilse kişiyi olabildiğince tanımlayabilecek (1 numaralı dairede ikamet eden bina sakini, 2

²⁵⁷SGK Başkanlığı, "2013/5 sayılı Genelge", s.126.

numarada faaliyet gösteren işyeri işvereni/çalışanı gibi) açık ifadeler kullanılmak suretiyle tutanak tanzim edilir ve imza altına alınır.

Boşandıktan sonra aylık talebinde bulunan hak sahibi kız çocukları ile ilgili boşandığı eşi ile birlikte yaşayıp yaşamadığına dair yürütülen soruşturmalarda, hak sahibinin ikamet adresinin bulunduğu bölgede çevre soruşturması yapılarak, kimle birlikte yaşadığı, boşandığı eşiyle birlikte yaşayıp yaşamadığı sorularına cevap bulmaya çalışılır.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Daire Başkanlığınca yayımlanan 16/3/2012 tarihli ve 5249982 sayılı Genel Yazıda anlaşmalı boşanma soruşturmaları ile ilgili çevre soruşturmasına başvurulması, soruşturmaya konu kişinin boşandığı eşi ile birlikte yaşadığını beyan eden ancak yazılı ifade vermektan kaçınan kişilerden, alınabilmesi halinde isim ve adres bilgilerinin tespit edilerek tutanağa yazılması gerektiği talimatlandırılmıştır.²⁵⁸ Bu tür soruşturmalarda çevre sakinlerinin bilgilerine başvurulduğu kadar, mahalle muhtarının da bilgi ve görgüsüne başvurularak çevresel soruşturma sonucu edinilen bilgiler tutanakta toplanarak ve imza altına alınarak rapora esas haline getirilir.

3.3. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİNDE CEZAI YAPTIRIMLAR VE İTİRAZ USULLERİ

Sosyal Güvenlik denetimi ya bir hakkın (sigortalılık, emeklilik, sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı) tesis edilerek yaşanan mağduriyetin önüne geçilmesi ya da bir hakkın yersiz kullanımı sonucu oluşan kurum kaybının önlenmesi gibi sonuçlar doğururken, kanuna aykırı eylem ve işlemleri nedeni ile bu sonuçlara neden olan kişiler hakkında ise Kurum tarafından cezai yaptırım uygulanması kaçınılmazdır. SGK tarafından 5510 sayılı Kanununun 102. Madde hükümleri doğrultusunda Kanuna aykırı işlem ve eylemde bulunan kişilere idari para cezaları uygulanmaktadır. Kanunda hüküm

²⁵⁸SGK Başkanlığı,2013/5 sayılı Genelge, s.138.

bulunmayan haller için ise 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu²⁵⁹ hükümleri uygulanmaktadır.

Sosyal güvenliği yaygınlaşması, suiistimallere yönelik caydırıcılığın artırılması ve sosyal güvenlik sisteminin düzenli bir şekilde işlerliğinin sağlanması amacıyla uygulanan idari para cezaları, işlenen kabahatler sonucunda tahakkuk ettirmektedir.²⁶⁰ SGK tarafından uygulanan idari para cezaları, özellikle kayıt dışılığın azalması ve kayıtlı istihdamın yaygınlaştırılması amacıyla, oldukça yüksek bir tutarda belirlenmiştir.

Kayıtlı sigortalılığın sağlanmasında Kuruma bildirim esas olduğundan, Sosyal Güvenlik Kurumunda uygulanan idari para cezaları daha çok şekli ve verilme süresi Kanun ve mevzuatla belirlenmiş belgelerin Kuruma verilmemesi, geç verilmesi ya da istenilen şekle uygun olarak Kurumda verilmemesi sonucu uygulanmaktadır.

SGK tarafından farklı işlem, eylem ve farklı muhataplara yönelik idari para cezaları uygulanmakta olup, bu çalışmada yalnızca sosyal güvenlik denetimi sonucunda sosyal güvenlik denetmenleri veya sosyal güvenlik müfettişleri tarafından uygulanması öngörülen idari para cezalarına yer verilmiştir.

3.3.1. Sigortalıların İşe Giriş ve İşten Çıkışının Bildirilmemesi

Bir işverene bağlı hizmet akdiyle çalışan kişilerde sigortalılık hak ve yükümlülükleri çalışmaya başladıkları tarih itibarıyla başlar. İşveren bu kişileri çalışmaya başlamadan önce işe giriş bildirgesiyle Kuruma bildirmekle yükümlüdür (5510 SK. md.8/1). İşe giriş bildirgesinin Kanunla belirlenen süre içerisinde Kuruma verilmemesi halinde kayıt dışı sigortalılık durumu ortaya çıkmaktadır.

Denetim esnasında Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından kayıt dışı çalıştığı tespit edilen ve bu çalışmalarını tutanakla kayıt altına alınan kişiler ile ilgili düzenlenen raporlarda bu kişilerin sigortalıkları tesis edilirken, işveren hakkında da bu kişilerle ilgili işe giriş bildirgesinin yasal süresi içinde verilmemesi nedeniyle her bir

²⁵⁹ RG, 31.03.2005, 25772 (Mükerrer).

²⁶⁰ BULUT, Mehmet, **Sosyal Parafiskal Yükümlülükler Yönüyle Sosyal Güvenlik Usul Hukuku**, Bilge Yayınevi, İstanbul, 2010, s.107.

sigortalı adına asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezasına hükmedilir (5510 SK, md.102/a/2).

Aynı işyerinde denetim tarihinden itibaren bir yıllık süre içerisinde yapılan ikinci bir denetimde, yeniden kayıt dışı sigortalılık tespit edilmesi halinde, yasal süre içinde verilmeyen her bir işe giriş bildirgesi için bu defa asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır (5510 SK, md.102/a/3).²⁶¹

İşten ayrılan sigortalılar adına işveren tarafından hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren on gün içerisinde “işten ayrılış bildirgesi” düzenlenerek Kuruma verilmesi gerekmektedir (5510 SK, md.9).

İşten ayrılış bildirgesinin yasal süresi içinde Kuruma verilmemesi halinde her bir sigortalı için asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezasına hükmedilir. Buradaki idari para cezasının üst sınırı Kanunda; ”*tutmakla yükümlü bulunulan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak*” olarak belirlenmiştir (5510 SK, md.102/j).

3.3.2. Sigortalıların Gün ve Kazançlarının Kuruma Bildirilmemesi

Sigortalıların ay içinde çalıştığı gün sayısı ve kazanç tutarlarının Kuruma bildirilmesini sağlayan aylık prim ve hizmet belgelerinin, özel nitelikteki işyeri işverenleri tarafından Kuruma belgenin ilişkin olduğu ayı izleyen ayın 23’üne kadar verilmesi zorunludur.

Yapılan fiili veya kaydi denetimler sonucunda işveren tarafından gün veya kazanç yönünden Kuruma eksik bildirildiği yahut bildirilmediği tespit edilen sigortalılar için, her takvim ayı için eksik bildirilen gün ve kazançlara ilişkin geriye dönük aylık prim ve hizmet belgesi düzenlenmesi işverenden istenilir, düzenlenmemesi halinde Kurumca re’sen düzenlenerek, muhteviyatı primler tahsil edilir.

Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca yapılan denetimler sonucunda hizmet veya kazançları Kuruma bildirilmeyen veya eksik

²⁶¹ SÖZER, ”Türk sosyal Sigortalar Hukuku” s.133.

bildirildiği tespit edilen sigortalılar adına ek veya asıl nitelikte olup olmamasına bakılmaksızın, yasal süresi içinde verilmeyen her bir aya ilişkin prim belgesi için, işveren hakkına iki asgari ücret tutarında idari para cezasına hükmedilir (5510 SK, Md.102/c/4).

3.3.3. Tescilsiz İşyerleri

Sosyal sigorta mevzuatının uygulanması için, Kurumun işyerlerinin varlığından haberdar olması gerekmektedir. Bu nedenle işverenlere işyerlerini bildirme zorunluluğu getirilmiştir.²⁶² Kanuna göre işverenler en geç sigortalı çalıştırmaya başladıkları tarih itibariyle işyeri bildirgesini Kuruma vermek zorundadırlar (5510 SK, md.11). İşyeri bildirgesi verildikten sonra ünite tarafından işyerine bir sicil numarası verilerek işyeri dosyası açılır ve böylelikle işyerinin Kurumdaki tescili sağlanmış olur.

Kurumunun denetim ve kontrole memurları tarafından yürütülen denetimlerde işyerinin tescilsiz olduğunun tespiti halinde idari para cezası uygulanır. Burada uygulanan idari para cezası işyerinin mahiyeti ve tabii olduğu defter türüne göre değişmektedir.²⁶³ İşyeri bildirgesinin yasal süresi içinde verilmemesine yönelik uygulanan idari para cezaları Kanununun 102. Maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1), (2) ve (3) numaralı alt bentlerinde düzenlenmiş olup, buna göre;

“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 uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

3.3.4. Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesinden Kaynaklanan Cezalar

Aylık prim hizmet belgesi ve muhtasar beyanname ile yapılan bildirimlerin tek belgede birleşmesiyle ortaya çıkan ancak yürürlük tarihi 01.01.2020 tarihine ertelenen²⁶⁴

²⁶² SÖZER, Türk sosyal Sigortalar Hukuku” s. 124.

²⁶³DEMİR, Müslim, “ Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler” **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Temmuz 2014, C.4, S.2, s.126

²⁶⁴RG. 27.07.2019, 30844

muhtasar prim beyannamesinin, denetim sonucunda verilmediğinin ya da eksik verildiğinin tespit edilmesi durumunda uygulanacak idari para cezaları, işyerinin mahiyeti ve defter türüne farklılaştırılmıştır.

Kurumun denetim görevlileri tarafından yürütülen denetimlerde hizmet ve kazançları Kuruma bildirilmeyen yahut eksik bildirilen sigortalılara ilişkin yapılan tespitlerde, beyannamenin asıl veya ek nitelikte olup olmadığına bakılmaksızın, aylık beyannamedeki her bir işyeri için idari para cezası uygulanması, Kanununun 102. maddesinin birinci fıkrasının m bendinin 4 numaralı alt bendinde düzenlenmiş olup, işyerinin kapsam ve niteliğine göre uygulanacak idari para cezaları (a) (b) (c) ve (ç) alt bentlerinde belirtilmiştir. Buna göre;

“a) Kamu idareleri ile 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin üç katını geçmemek üzere sigortalı başına aylık asgari ücret tutarında,

b) Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin iki katını geçmemek üzere sigortalı başına yarım asgari ücret tutarında,

c) Defter tutmakla yükümlü olmayanlar hakkında aylık asgari ücreti geçmemek üzere sigortalı başına asgari ücretin üçte biri tutarında,

ç) Beyannamedeki her bir işyerinden bildirilen sigortalıların sadece prime esas kazançlarının eksik bildirildiğinin anlaşılması hâlinde ise beyannamenin asıl veya ek nitelikte olup olmadığı, işverence düzenlenip düzenlenmediği dikkate alınmaksızın, aylık asgari ücretin onda birinden az, iki katından fazla olmamak üzere tespit edilen prime esas kazanç tutarında,” idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.²⁶⁵

Ayrıca muhtasar ve prim hizmet beyannamesinde kayıtlı sigortalıların meslek kodlarının, yaptıkları işe uygun olarak bildirilmediğinin tespiti halinde, her bir işyeri için, gerçeğe aykırı bildirilen sigortalı başına asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası

²⁶⁵ ŞİMŞEK, Akın, “Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesine Geçiş ve Yaptırımlar”, **Yaklaşım Dergisi**, Ankara, Temmuz 2019, s.319.

uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Uygulanacak idari para cezasının üst tutarı ise aylık asgari ücret olarak belirlenmiştir (5510 SK, md.102/n).

3.3.5. Kayıt İbraz Edilmemesi ve Kayıt Geçersizlikleri

Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları gerekli gördükleri hallerde işyeri defter ve belgelerini inceleme yoluna gidebilirler. Özel mahiyetteki işyeri işverenlerinin, kanunen 10 yıl saklama zorunluluğu bulunan defterleri, kamu işyerlerinin ise 30 yıl saklama zorunluluğu bulunan defter ve belgeleri, Kurumun denetim birimleri tarafından istenilmesi halinde 15 gün içinde istenilen ibraz etmek zorundadırlar (5510 SK, md. 86/II).²⁶⁶

İstenilen defter ve belgeleri mücbir sebep olmadan ibraz etmeyen işverenler hakkında idari para cezası uygulanmaktadır. Kanununun 102. Maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi hükümlerine göre göre uygulanacak para cezası işyerinin mahiyeti ve tutulan defter türüne göre değişkenlik göstermekte olup, maddenin (1), (2) ve (3) no'lu alt bentlerine göre ;

“ 1) Bilânço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin oniki 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 uygulanması hüküm altına alınmıştır.

Yasal süresi geçirildikten sonra ibraz edilen defter ve belgeler üzerinde inceleme yapılması, idari para cezası uygulanmasına engel değildir. Bu durumda ibraz edilen ve tümü veya bir kısmı için geçersizlik durumu tespit edilen defter ve belgeler için ayrıca geçersizlik cezası uygulanmaz, yalnız defter türüne göre kayıt ibraz etmeme cezası uygulanır.

Yapılan kayıt incelemesinde ibraz edilen defterlerle ilgili olarak; *“kanunî tasdik süresi geçtikten sonra tasdik ettirilmiş olan defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmı,*

²⁶⁶ DEMİR, “ Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler” s.128.

işçilikle ilgili giderlerin işlenmemiş olduğu tespit edilen defterler, sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkân vermeyecek şekilde usulsüz veya noksan tutulmuş defterler, 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” hallerinde incelenen aylara ilişkin defter kayıtları geçerli sayılmaz ve her bir geçersizlik halinin gerçekleştiği takvim ayı için asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır. Burada uygulanacak idari para cezasının üst sınırı, “Tutmakla yükümlü bulunulan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak” olarak belirlenmiştir (5510 SK, md. 102/e/4).²⁶⁷

Kullanmaya başlamadan önce tasdik ettirilmemiş defterlerle ilgili olarak bilanço esasına göre defter tutanlar aylık asgari ücretin oniki katı, diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar hakkında aylık asgari ücretin altı katı tutarınca idari para cezası uygulanır. Bilanço esasına göre tutulması gerekirken işletme hesabı esasına göre tutulan defterler için ise aylık asgari ücretin oniki katı tutarınca idari para cezası uygulanır (5510 SK, md. 102/e/4).

Kayıt incelemesi sırasında incelenen ücret tediye bordrolarında “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” zorunluluğu Kanunla hüküm altına alınmıştır. Yalnız ücret ödemesinin banka kanalı ya da makbuz karşılığı yapılması halinde imza şartı aranmamaktadır. Belirtilen özellikleri ihtiva etmeyen ücret bordroları geçersiz sayılır ve her bir geçersizlik hali için aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır (5510 SK, md. 102/e/5).

3.3.6. Eksik İşçilik Bildirimi

Bir işyerinde işin kapsam ve kapasitesine göre gerekli olan sigortalı sayısı, çalışma gün sayısı ve prime esas kazanç tutarının altında bildirim yapıldığının tespiti

²⁶⁷ ÖZDAMAR, ÇAKAR, s.319.

halinde, o işyeri için hesaplanacak en az işçilik tutarının, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından tespit edilmesi Kanun'un 85. maddesi ile düzenlenmiştir. Asgari işçilik tespit etme yetkisi ilişiksizlik belgesi verilmesiyle ilgili olarak sınırlı da olsa serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirlere tanınmıştır.

Asgari işçilik tespitine ilişkin gerek Kurumun denetim görevlileri tarafından yapılan denetim sonucunda gerekse de meslek mensuplarınca konu ile ilgili düzenlenen raporlarda eksik işçilik bildirildiğinin tespit edilmesi halinde, eksik işçiliğin mal edildiği her takvim ayı için, asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır (5510 SK, md. 102/d).²⁶⁸

3.3.7. Denetime Engel olunması

Sosyal güvenlik denetimi sırasında işverenler, sigortalılar ve diğer ilgili kişiler denetim görevlilerine her türlü kolaylığı göstermek, istenilen her türlü belge ve bilgiyi vermekle yükümlü olup, kamu görevlileri de denetim sırasında her türlü yardımı göstermekle yükümlü tutulmuşlardır.²⁶⁹

Sosyal güvenlik denetimi sırasında işverenler, sigortalılar ve işle ilgili diğer kişiler Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının görevlerini ifa etmelerine engel olamazlar, denetime engel olanlar hakkında asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır (5510 SK, md.102/I)

Ayrıca Kurumun denetim görevlilerinin; “ görevlerini yapmasını engellemek amacıyla cebir ve tehdit kullanan işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler fiil daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanununun 265 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre cezalandırılır. Bu suçu işleyenler hakkında ayrıca asgari ücretin on katı tutarında” idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

²⁶⁸ GÜLMEZ, Ülkü, “Türk Hukukunda Kayıt Dışı İstihdam ve Asgari İşçilik Uygulamaları” **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2012, s.54.

²⁶⁹SÖZER, **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**, s.168.

Denetimin işveren, sigortalı ve diğer kişiler tarafından sekteye uğratılmaması ve denetimin sağlıklı bir ortamda yürütülmesi için bu tür cezalar gerekli olmakla birlikte, denetim güvenliğinin sağlanması açısından yeterli gelmemektedir.

3.3.8. İdari Para Cezasına Karşı İtiraz Usulleri

Yapılan denetim ya da yürütülen teftiş/inceleme/soruşturma neticesinde sosyal güvenlik denetmenleri ya da sosyal güvenlik müfettişleri tarafından düzenlenen raporlarda, kanuna aykırılık durumuna ilişkin idari para cezası uygulanması yönünde görüş belirtilmişse, ünite tarafından uygulanacak idari para cezasına ilişkin tebligat ilgiliye gönderilir.

İdari para cezası, tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde, Kuruma itiraz yapılmadan ya da yargı yoluna başvurmadan ödenirse, tahakkuk eden ceza dörtte bir oranında terkin edilir. Cezanın peşin ödenmesi yargı yoluna başvurma hakkını etkilemez. Bu süre içinde ödenmeyen idari para cezalarına gecikme cezası ve gecikme zammı uygulanarak tahsil edilir.

Ancak tebliğ edilen idari para cezasına 15 gün içerisinde itiraz edilmesi takibi durur. Yapılan itiraz “idari para cezaları itiraz komisyonu” tarafından değerlendirilir ve en geç 30 gün içerisinde sonuçlandırılır. İdari para cezaları itiraz komisyonu, ünite amiri veya yardımcısı, şef, dosya memuru ve avukattan oluşur (SSİY,113/4). İtirazın reddi halinde, kararın tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde idare mahkemesine başvurulabilir. Belirtilen süre içerisinde mahkemeye başvuru yapılmaması halinde idari para cezası kesinleşir.²⁷⁰

İdari para cezalarına karşı Kuruma itiraz başvurusu yapmadan doğrudan mahkemeye müracaat etmek doğru değildir. Nitekim 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”nun²⁷¹ “Doğrudan Doğruya Tam Yargı Davası Açılması” başlıklı 13 üncü maddesine göre; “İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak

²⁷⁰ YÜKSEK, Fahrettin, “İdari Para Cezalarına İtiraz Yolları”, *Yaklaşım Dergisi*, Mayıs 2015, s.269.

²⁷¹ RG.20.01.1982, 17580.

haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava” açılabileceği hüküm altına alınmıştır. Yapılan itiraza Kurum tarafından 60 gün içinde cevap verilmez ya da verilen cevap kesinlik içermezse (zımnî red), doğrudan mahkemeye gidilebileceği gibi, kesin cevabın verilmesi de beklenilebilir. Ancak bu süre başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçmez. ²⁷²

İdari para cezalarında zamanaşımı süresi 10 yıl olup, bu süre fiilin işlendiği tarihten itibaren başlar. İdari para cezasının iptali için mahkemeye başvurulması, cezasının takip ve tahsilini durdurmaz.

²⁷²SGK, “Prim Ve İdari Para Cezalarındaki Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümlemesi Rehberi”, Yayın No:75, Ankara, **Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi**: 2013/8.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DENETİM SİSTEMİNDE UYGULAMA SORUNLARI

4.1. GENEL OLARAK

Sosyal güvenlik denetimi, sosyal güvenlik sisteminin korunması ve sürekliliğinin sağlanmasına yönelik yapıldığı için, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal ve finansal açıdan sürdürülebilirliğine yönelik tüm tehditler denetim sistemi için de ayrıca sorun oluşturmaktadır.

Çalışma hayatında olası risklerin önlenmesi ve geleceğin güvence altına alınması için sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği gerek toplumsal gerek kurumsal gerekse de sosyal devletin gerekliliği açısından büyük öneme sahiptir. Bu açıdan sosyal güvenlik denetimi yalnız kurum menfaatine yönelik değil çalışma hayatı içerisinde olan tüm tarafların yararını sağlayan bir sistemdir. Sosyal güvenlik sistemine finansal açıdan en büyük tehdit kayıt dışı ekonominin varlığıdır. Bunun dışında sosyal güvenlik yasalarının yetersizliği ve ihtiyaca cevap vermekten uzak değişim hızı, sistem katılımcılarını kayıt dışılığa iten sosyo-politik etkenler, işgücü piyasasının değişen dinamikleri, kurumlar arası denetim birimleri arası koordinasyonsuzluk ve işbirliği eksikliği, denetim sisteminin işlerliğini etkileyen, denetim sistemi dışındaki sorunların başında gelmektedir.

Bunların dışında mevcut denetim sisteminin yapısından kaynaklanan sorunlar da denetim etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Denetim sisteminin çift başlı yapısı, denetimde bağımsızlık sorunu, denetim birimlerinin fiziksel koşulları, teknolojik altyapı yetersizlikleri, denetim stratejisi/politikası eksikliği ve denetim birimlerinde denetçi ve yardımcı personel yetersizliği denetim sistemini etkileyen sistem içi sorunların başında gelmektedir.

4.2. MAKRO (DIŞ) SORUNLAR

4.2.1. Yasal Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal sigortalar açısından denetimin esas kaynağı kanun olup, denetimin şekli ve yapısı ikincil mevzuat kapsamında tüzük, yönetmelik ve genelgeler çerçevesinde şekillenmektedir. Ancak yürürlükteki yasal mevzuat bazı durumlarda denetimin işlerliğini kısıtlamaktadır. Yasal mevzuattan kaynaklanan sorunlar ancak başka bir yasal düzenleme ile çözümlendiğinden, bu sorunların düzeltilmesi uzun bir zaman almakta ve uzayan süreç ile birlikte sonuçların telafisi güçleşmektedir.

Kanunda tanımlanan haliyle sigortalı sayılan ancak işverenin yasal yükümlülüklerini yerine getirmemesi nedeniyle kayıt dışı çalışan kişilerin hizmetlerinin tespiti, Kurumun denetim elemanları tarafından ya fiilen yapılan denetimler sonucunda ya da işyeri kayıtlarından yapılan tespitler sonucunda yapılmaktadır. Kanununun 86. Maddesine göre, fiilen yapılan denetimler esnasında çalıştığı tespit edildiği halde hizmetlerinin Kuruma bildirilmediği ya da eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye dönük hizmet ya da kazançlarının en fazla tespit tarihinden geriye doğru bir yıllık kısmının esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

SSİY'nin hizmetlerin tespiti başlıklı 26. Maddesinde aynı konu düzenlenmiştir. Buna göre; *“Kurumun denetim ve kontrole görevli memurlarınca, işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda yapılan tespitlerden çalıştığı belirlendiği hâlde, hizmetleri Kuruma bildirilmediği veya eksik bildirildiği saptanan sigortalıların geriye yönelik hizmetleri dikkate alınır. Kurumun denetim ve kontrole görevli memurlarının işyerinde yaptıkları durum tespiti sırasında, sigortalı, işyerinde çalışan diğer sigortalılar, işyeri mahallinde bulunanlar veya işveren beyanına dayanılarak yaptıkları ve tespit tarihinden önceki bir yıllık süreye ilişkin hizmetler de sigortalılıkta dikkate alınır.”*

Anılan bende 17.04.2012 tarih ve 28267 sayılı Resmi Gazete ile yapılan değişiklik sonucunda *“Bir yıllık süreyi aşan sigortalı çalışmalar ise her zaman düzenlenebilir nitelikte olmayan kanunen geçerli kayıt ve belgeler ile kanıtlanmak şartıyla dikkate alınabilir.”* cümlesi eklenmiştir.

Fiilen tespit kavramı, çalışanların denetim elemanı tarafından işyerinde fiili çalışmasının görülmesine işaret edip, işyerinde eylemli çalışması görülmeyen kişiler yönünden fiilen tespit söz konusu olmayacaktır.²⁷³ Buradan hareketle yönetmelik maddesinde geçen “*durum tespiti sırada sigortalı, işyerinde çalışan diğer sigortalılar, işyeri mahallinde bulunanlar veya işveren*” ifadesinin sorunlu olduğu, fiilen tespit ancak sigortalının denetim esnasında fiili çalışmasının tespitiyle mümkün olabileceği, cümlede sayılan diğer kişilerin ancak fiili çalışma olgusunun geriye doğru kazanımında beyanı güçlendirici etkisi bulunduğu ve salt işveren ifadesi ile hizmet kazandırmanın mümkün olamayacağı düşünülmektedir.

Hizmet tespitinde kayıt incelemesi yoluyla tespit edilen geriye dönük hizmetlerin dikkate alınacağı gerek Kanun gerekse de yönetmelik hükmü ile açıkça ifade edilmiştir. Kayıt incelemesi kavramında ifade edilen belgeler, işyerinin kanun gereği tutmakla zorunlu olduğu defterler ve dayanağı belgeler olup, çalışması fiili denetim ile tespit edilen kişilerin geriye doğru bir yılı aşkın hizmeti, ancak kayıt incelemesi sonucunda yapılan tespit ile mümkün olmaktadır. Ancak işyeri kayıt ve belgeleri dışında olup her zaman düzenlenebilir nitelikte olmayan belgelerden; özellikle hizmet akdinin unsurlarından “ücret” ödemesinin yapıldığını gösteren banka kayıtları, kartlı sistem dahilindeki giriş-çıkışlar, apartman görevlileri için ikametgâh senedi vb. gibi belgeler hizmet tespiti işlemlerinde esas alınacak belgeler arasında sayılmamıştır. Denetim elemanları tarafından uygulamada esas alınan bu belgeler ancak 2012 yılında yapılan bir düzenleme ile SSIY’nin ilgili maddesine “*Bir yıllık süreyi aşan sigortalı çalışmalar ise her zaman düzenlenebilir nitelikte olmayan kanunen geçerli kayıt ve belgeler ile kanıtlanmak şartıyla dikkate alınabilir*” şeklinde ek cümle ile eklenmiştir. Böylelikle hizmet tespitinde salt işyeri kayıtlarının değil, sonradan düzenlenebilir niteliği olmayan banka kayıtları, bonservis, kartlı sistemde giriş-çıkış kayıtları, apartman görevlileri için ikametgâh senedi vb. gibi belge ve kayıtların hizmet ve kazanç tespitinde esas alınabileceği yasal bir zemine kavuşmuştur.

Ancak halen yasal süresi dışında verilen özellikle prime esas kazançla ilişkin ek belgelerde banka kayıtlarının esas alınması hükmü mevzuatta yer almamasına karşın,

²⁷³Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, s. 394.

Kurum denetim birimleri tarafından Kanunda geçen “yemin hariç her türlü belge” ibaresine dayanılarak kazanç tespitinde kullanılmaktadır. SSİY’nin “Aylık prim ve hizmet belgesinin sonradan verilmesi ve resen düzenlenmesi” başlıklı 103. Maddesinde geçen “*yasal süresi geçirildikten sonra Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgeleri, doğruluğu, fiilen yapılan denetimler sonucu veya işyeri kayıtlarından yapılan tespitlerden anlaşılması hâlinde işleme konulur.*” bendinde geçen işyeri kayıtları ibaresine “*her zaman düzenlenebilir nitelikte olmayan kanunen geçerli kayıt ve belgeler*” eklenmesinin, denetim elemanlarının sonuca ulaşırken olayı daha geniş bir perspektiften değerlendirmelerine imkan sağlayacağı gibi, konunun denetim sürecine dahil edilmeden ünite memurlarınca çözüme kavuşturulması gibi bir kolaylık da sağlayabileceği de düşünülmektedir.

Alt işverenlik kavramı Kanunun 12. Maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre; “*Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin bir işte veya bir işin bölümü veya eklentilerinde, iş alan ve bu iş için görevlendirdiği sigortalıları çalıştıran üçüncü kişiye alt işveren denir.*” Alt işverenin sorumluluğu ile ilgili olarak aynı maddede; “*Sigortalılar, üçüncü bir kişinin aracılığı ile işe girmiş ve bunlarla sözleşme yapmış olsalar dahi, asıl işveren, bu Kanunun işverene yüklediği yükümlülüklerden dolayı alt işveren ile birlikte sorumludur*” ifadesine yer verilmiştir.

Kanunun 11. Maddesinde ise “*Alt işveren, asıl işverenin işyerinde çalıştırdığı sigortalıları, işverenle aralarında yaptıkları sözleşmenin ibrazı kaydıyla, Kurumdan alacağı özel bir numara ile asıl işverenin kayıtlı olduğu dosyadan bildirir.*” denilerek alt işverenlik adına ne şekilde dosya tescili yapılacağı açıklanmıştır.

Ancak SGK Başkanlığınca yayımlanan 2011/13 sayılı “İlişiksizlik” konulu Genelgede esasen ihale konusu işler için “*İhaleli işin konusunun temizlik veya güvenlik hizmetlerine ilişkin olması halinde, bu işlerin devamlı mahiyetteki işyeri sigortalıları ile yapılması düşünülemeyeceğinden, belirtilen nitelikteki ihale konusu işler için geçici mahiyette işyeri dosyası tescil ettirilmesi gerekmektedir.*” hükmünün kurum üniteleri tarafından yanlış anlaşılmasından dolayı temizlik ve güvenlik hizmetleri işkollarında yapılan tescil işlemlerinde asıl işverene ait dosya numarasının altında bildirim yapılması

engellenmekte, bunun sonucunda da asıl işverenler prim borçlarını kontrol etmekte zorlanmaktadırlar.²⁷⁴

Temizlik veya güvenlik alanlarında hizmet satın alma yoluyla çalıştırılan personelin alt işveren koduyla asıl işveren dosyası üzerinden bildirilmesi yerine, geçici bir işyeri dosyası üzerinden bildirilmesi hem SGK alacağının temini hem bu tür firmaların paravan işyerleri üzerinden yapacakları sigortalılık bildirimine engel olunması bakımından önemle üzerinde durulması gereken konulardan biridir. Özellikle sahte işyeri soruşturmalarında sık rastlanan bir durum olan temizlik ve güvenlik işkollarında hizmet veren sigortalıların paravan işyerleri üzerinden bildirilmeleri, hem paravan şirketin iptali sonucunda sigortalıların hak kaybına uğramasına neden olmakta hem de Kurumun prim alacağının tehlikeye düşürerek, haksız gelir elde edilmesine neden olmaktadır. Sosyal güvenlik hukukunda alt işverenlerin asıl işverene ait işyeri dosyası üzerinden alacakları alt işveren kodu ile bildirim yapmaları hükme bağlanmış ancak aksi durumda bir yaptırım öngörülmemiştir. Kurum tarafından özellikle alt işveren olarak açılması gereken dosyanın farklı bir usulle açıldığının tespiti halinde asıl işveren ve alt işverene ayrı ayrı olarak yaptırım uygulaması, bu saikle açılan sahte/paravan işyerlerinin tescilini engelleyecek ve “müteselsil sorumluluk” ilkesi nedeniyle Kurum alacağını garanti altına alacaktır.

Kanununun 59. Maddesinde; “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 yükümlü” kılınmış, ancak bu yükümlülüğü yerine getirmeyenlere yönelik herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir.

İş müfettişlerine 4857 sayılı “İş Kanunu”nun 92. Maddesine göre bilgi verme zorunluluğunu yerine getirmeyen işveren ve işveren vekili hakkında 107. Maddesinde idari para cezası uygulanacağı, vergi müfettişlerine ise VUK’nun 148. Maddesine göre

²⁷⁴KURT, Resul, “Taşeronlar hem SGK’yı hem şirketleri yakıyor”<https://www.star.com.tr/yazar/taseronlar-hem-sgkyi-hem-sirketleri-yakiyor-yazi-928781/>, 21.Ağustos, 2014(Erişim 28.02.2019).

bilgi vermeyen ya da eksik veya yanıltıcı bilgi veren işveren ve işveren vekilleri hakkında 355. Maddeye göre cezai yaptırım uygulanması hüküm altına alınmıştır. Ancak Sosyal Güvenlik hukuku çerçevesinde denetim yapan denetmen ve müfettişlere bilgi verilmemesinin herhangi bir cezai yaptırımı bulunmamaktadır.

Etkin bir denetim sürecinde hızlı ve güvenilir sonuçlara erişmenin ancak toplanacak bilgi ve belgelerle mümkün olması nedeniyle, Kanunen bilgi ve belge paylaşma görevi yüklenmiş kişilerin bu görevden kaçınmaları halinde yaptırım uygulanması, Kurumun denetim elemanları tarafından yürütülen denetim ve soruşturmaların sağlıklı yürütülebilmesi açısından oldukça gereklidir. Aksi halde soruşturmanın uzaması, denetim maliyetinin artması ve etkin denetim sürecinin işletilmemesi gibi sonuçların doğması kaçınılmazdır.

Sosyal Güvenlik Kurumu denetim elemanları tarafından hizmet tespitine ilişkin yapılan denetimlerde iki türlü yol izlemektedir; bunlardan ilki fiili tespit ikincisi ise kayıt incelemesidir. Şikâyet/iddia sahibinin işten ayrılmamış olması ve halen şikâyet ettiği işyerinde çalışması hallerinde fiili tespit yapılması gerekir. İşten ayrıldıktan sonra kayıt dışı çalıştığı iddiası nedeniyle kuruma başvuruda bulunan kişinin hizmet tespiti ancak kayıt tetkiki ile mümkündür. Ancak iddia sahibi kişinin iddiasına kanıt mahiyetinde yasal olarak delil sayılabilecek herhangi bir belge (ücret pusulası, gider makbuzu) ya da doküman (banka hesap dökümü) ibraz etmesi yahut çalıştığı süre boyunca işyerine ait fatura ve belgelerde imzasının olduğunu iddia etmesi hallerinde ancak kayıt incelemesi yoluna gidilmektedir.

Nitekim 2013/5 sayılı genelgede bu durum; “*Şikâyetçinin yazılı ifadesine başvurulduğunda, işyeri yasal defter ve belgeleri ile şikâyete konu olan işyerindeki çalışmalarını ispat edecek herhangi bir resmi bilgi, kayıt ve belgelerde (fatura, ücret bordrosu, gider pusulası vb. gibi) isminin, imzasının veya çalışmasını kanıtlayacak bir bulgunun olmadığını beyan etmesi durumunda, ayrıca kayıt ve belge incelemesine gidilmeyecek, şahsa iddiaları hakkında İş Mahkemesine dava açabileceği konusunda yazılı olarak bilgi verilecektir.*” şeklinde ifade edilmiştir.

Kanunun 86. Maddesine göre; “Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca işyerinde fiilen yapılan tespitlerden ve kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatı gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelerden kayıt ve belgelere dayanmaksızın çalıştığı belirlendiği halde, hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının Kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye yönelik hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının, en fazla tespitin yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin kısmı dikkate alınır.”

Çalışma hayatının denetimini üstlenen iş müfettişlerinin denetim yetkisi 4857 sayılı Kanununun 91. Maddesinde tanımlanmış olup, buna göre ”Devlet, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izler, denetler ve teftiş eder. Bu ödev Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikte teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılır.” Bu maddeye 12.10.2017 tarih ve 7036 sayılı kanunla; “İşçilerin kanundan, iş ve toplu iş sözleşmesinden doğan bireysel alacaklarına ilişkin başvuruları üzerine, iş sözleşmesinin devam etmesi kaydıyla birinci fıkra hükmü uyarınca işlem yapılabilir.” bendi eklenerek, iş müfettişlerince yalnızca hizmet akdi devam edenlerle ilgili teftiş ve denetim yapılması sağlanmıştır. İş akdi sona eren kişiler ise 7036 sayılı Kanun gereğince arabulucuya yönlendirilmektedir.

Sosyal Güvenlik Denetim birimlerinin tespit yöntemleri de göz önünde bulundurulduğunda, hizmet akdi sona ermiş kişilerle ilgili dilekçe ya da şikâyet kaydı alınırken, kişinin şikâyete konu olan işyerindeki çalışmalarını ispatlayacak herhangi bir belgesinin olup olmadığı ya da resmi bilgi, kayıt ve belgelerde (fatura, ücret bordrosu, gider pusulası vb.) isim veya imzasının olup olmadığının sorulması, mevcut olması halinde ancak şikâyetin denetim birimine intikal ettirilmesi, mevcut olmadığı durumlarda ise şikâyetçinin doğrudan mahkemeye yönlendirilmesinin, denetim birimlerinde gereksiz iş yükünün önüne geçilmesi açısından gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu durum denetim birimlerinin tespiti mümkün şikâyetlere daha yoğun zaman ve mesai harcamasına olanak sağlayarak, denetimin kalitesini arttıracaktır.

Bununla birlikte şikâyetçinin hizmet tespiti ile ilgili eş zamanlı olarak mahkemeye de müracaat etmiş olması halinde, yargının geniş takdir yetkisi de göz

önünde bulundurularak, yargıya intikal etmiş bir olay ile ilgili farklı sonuçlar doğurmaması ve denetim maliyeti de göz önünde bulundurularak aynı şikâyet ile ilgili denetim süreçlerinin işletilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Nitekim 7036 sayılı Kanun'un²⁷⁵ 4. Maddesi ile yapılan düzenlemeye göre; “*Hizmet akdine tabi çalışmaları nedeniyle zorunlu sigortalılık sürelerinin tespiti talebi ile işveren aleyhine açılan davalarda, dava Kuruma resen ihbar edilir. İhbar üzerine davaya davalı yanında ferî müdahil olarak katılan Kurum, yanında katıldığı taraf başvurmasa dahi kanun yoluna başvurabilir. Kurum, yargılama sonucu verilecek kararı kesinleştikten sonra uygulamakla yükümlüdür.*”

Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerde gerçeklik olgusunun ortaya çıkarılması için daha geniş bir inceleme alanı sunan ve bilgi alma kaynaklarını güncelleyen, gereksiz emek ve zaman kaybına mahal vermeyen kanuni düzenlemelerin yapılması gerektiği yukarıda verilen örneklerle bir nebze ortaya konmuştur. SGK, yapılan Kanuni düzenlemelerin uygulamada yarattığı boşlukları ikincil mevzuat ile doldurmaktadır. Kanunun nasıl uygulanması gerektiğini göstermesi gereken genelge ve genel yazılar, SGK'nın işleyişinde asıl mevzuat konumuna gelerek, ana kaynak muamelesi görmeye başlamıştır.²⁷⁶

İkincil mevzuat ile yapılan düzenlemeler bazen kendi aralarında bazen de Kanunla çelişmekle birlikte, zaman zaman bir önceki uygulamayı yürürlükten kaldıran yahut kanunun geniş çerçevesini daraltan yorumlarla kısıtlayan bir yapıdadır. Sürekli bir biri ardına çıkarılan bu düzenlemeler hem denetim elemanı tarafından sürekli takip gerektirmekte, işveren, sigortalılar ya da hak sahipleri tarafından da sürekli değişen uygulamalar kafa karışıklığı yaşanmasına neden olmaktadır. Bu duruma en iyi örnek Kurumun denetim birimleri tarafından hak sahibinin aylık ama şartlarını sağlayıp sağlamadığı konusunda yapılan gelir tespitleri ve bu konuda yaşanan mevzuat karmaşası gösterilebilir.

²⁷⁵ RG. 12.10.2017, 30221

²⁷⁶KAPAN, Celal, “SSK’ da Usul Kanunu ve İdari Para Cezalarıyla İlgili Düzenleme İhtiyacı” **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Sayı 16, Ekim-Aralık, 2002, s. 26.

Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin aylık talebinde bulunanlarla ilgili yaptığı gelir tespiti incelemesiyle ilgili olarak Kurum Başkanlığınca yayımlanan 26.05.2014 tarihli E-Bağımsız Tahsis 2014/1 genelgesine göre; “01.10.1972-03/10/2000 ile 08.08.2001-01.08.2003 tarihleri arasında ölen 4/b sigortalısının hak sahibi konumundaki kız çocuklarının, ölüm aylığı bağlanması işlemlerine esas olmak üzere incelemeye tabi tutulacak gelirlerin tespitinin 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa göre yapılacağı ve her türlü kazanç ve irat” kapsamında anılan Kanunun 2. Maddesi gereği tüm ticari ve zirai kazançlar, ücretler, serbest meslek kazançları, gayrimenkul kazançları, menkul sermaye iratları ve diğer kazanç ve iratların dikkate alınması” gerektiği belirtilmiştir.

Ancak bu durum Kurumun Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yayımlanan 22.09.2016 tarihli genel yazı ile değişmiş, Kurum Yönetim Kurulunun 18/08/2016 tarihli ve 2016/285 sayılı Kararı esas alınarak; bu tarihten sonra 4/b sigortalısından dolayı ilk kez ölüm aylığı bağlanacak kız çocukları için hak sahipliği koşulunu yerine getirip getirmediğinin tespitinde 5510 sayılı Kanunun 34. maddesindeki hükümlerin esas alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla buna göre 2016 Eylül ayı itibariyle Kanun kapsamında veya yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında çalışmayan veya kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlanmamış kız çocuklarına gelir tespiti işlemi yapılmaksızın ölüm aylığı bağlanmıştır. Ancak bu tarihten önce aylık bağlanmış olanlarla ilgili aynı uygulama devam etmektedir.

Aylık alma şartları genelge hükümlerine göre dönemsel olarak değiştiğinden, hak sahiplerinin mevcut durumlarında bir değişiklik olmamasına karşın, Kurum kararıyla aylık almasına karar verilen kişiler sonraki genelge hükümlerine göre aylık almaya elverişsiz hale gelmiş ya da tam tersi durumlar yaşanarak mağduriyetler oluşmasına neden olmuştur. Kurumun denetim görevlileri için de iki genelge arasında gelir tespiti ayrı bir iş yükü oluşturmuş, ancak Kurum Başkanlığı düzenlemesinden sonra denetim belirli tarih aralığı sınırlı kalmıştır. Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde hak sahiplerine bağlanacak aylıklarda hak sahipliği şartlarının sürekli değiştirilmesi, sosyal devlet ruhuna da aykırı olup, Kurum tarafından son yapılan düzenlemenin daha objektif kriterlere bağlı olması ve kanuni düzenlemeyle paralel olması, ikincil mevzuat ile yapılan hatalı düzenlemeden geç de olsa dönüldüğünün bir göstergesidir.

4.2.2. Ekonomik Sorunlar

Burada sözü edilen ekonomik sorunlar, daha çok sosyal güvenlik sistemlerinden kaçınmada işverenlerin önde sürdüğü nedenler olarak öne çıkmaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan toplumların en büyük sorunlardan biri olan enformel ekonomiyi besleyen; işgücü maliyetlerini düşürmek, özellikle küçük ölçekli işletmelerde çalışan sayısına göre şekillenen bir takım hak yükümlülüklerinden kaçınmak için sigortalı sayısını düşük göstermek, çalışanların prime esas kazançlarını düşük göstererek vergi ve sigorta matrahını indirmek, kısmi süreli çalışanları kayıt altına almamak yönündeki bu tür davranışlar, sosyal güvenlik sisteminin işlerliğini ve sürdürülebilirliğini hedefleyen denetim birimlerinin de en büyük sorunlarından birini oluşturmaktadır.

4.2.2.1. Kayıt Dışı İstihdamın Yarattığı Sorunlar

Kayıt dışı ekonomi ülke ekonomisi içinde kayıt altına alınmamış bütün faaliyetleri kapsarken, kayıt dışı istihdam yalnızca işgücü istihdamındaki kayıt dışılığı ifade etmek amacıyla kullanılır.²⁷⁷ Buna göre kayıt dışı ekonominin çalışma hayatındaki karşılığı ya da işgücü piyasasında görülme şekli kayıt dışı istihdam olarak tanımlanır.²⁷⁸

Sosyal güvenlik açısından kayıt dışı istihdam; “*niteliği itibariyle yasal işlerde çalışarak istihdama katılan kişilerin, çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi*” şeklinde tanımlanmıştır.²⁷⁹ Daha genel bir ifadeyle; resmi ya da gayri resmi sektörde veya kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan ve faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımayan ve istatistiksel olarak tam hesaplanamayan istihdam şekillerinin tümüne kayıt dışı istihdam denilmektedir.²⁸⁰

Kayıt dışı istihdam kavramı ilk kez Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO) tarafından 1970 yılında düzenlenen Dünya İstihdam Programı (World Employment Program)

²⁷⁷ KALAYCI, Cemalettin/ KALAN, Emine, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi 1” **Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi**, 2017,1(1), s.18.

²⁷⁸ DAM, Mehmet Metin/ ERTEKİN Şaban/ KIZILCA Nurullah, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu: Ekonometrik Bir Analiz” **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.33, S.1, 2018, s.298.

²⁷⁹SGK, Kayıt Dışı İstihdam Portalı, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam,2013, (Erişim 04.03.2019).

²⁸⁰ YERELİ, Ahmet Burçin / KARADENİZ, Oğuz, **Kayıt Dışı İstihdam**, Odak Yayın ve Dağıtım, Ankara, 2004, s.45.

çerçevesindeki Kenya Raporunda "enformel sektör" olarak kullanılmış, raporda formel (kayıtlı) sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin enformel sektör tarafından emildiği saptaması yapılmıştır.²⁸¹

Bir faaliyetin kayıt dışı olarak nitelendirilebilmesi yürütülen ekonomik faaliyetlerin kayıtlarının tutulmaması ya da eksik tutulması aynı zamanda kamu idarelerinin denetimi dışında kalmasını gerektirmektedir²⁸²

Kayıt dışı istihdam, gelişmiş ülkelerde özellikle işgücü piyasalarının daha çok ileri teknoloji kullanabilen işgücüne ihtiyaç duymasından kaynaklanmaktayken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise işgücünün formel (kayıtlı) sektör tarafından istihdam edilememesi durumunda görülmektedir²⁸³

Gelişmekte olan ülkelerin sosyal ve mali sorunlarının başında yer alan kayıt dışı istihdamın en önemli nedenleri, işsizlik, enflasyon, yoksulluk, nüfus artışı, gelir dağılımı, iç göç ve ekonomik yapıdaki değişim gibi sosyo-ekonomik olguların yanı sıra devletin etkin mali sistemi oluşturamaması da nedenlerden biri olarak sayılabilir.²⁸⁴

İşsizlik oranlarının yüksek, sendikal örgütlenme oranlarının düşük olduğu yerlerde işçilerin pazarlık gücü azaldığı için kaçak (kayıt dışı) işçilik de artar. İşsizlerin pazarlık gücünün olmaması kendilerine sunulan her şartta ve sosyal güvenlikten yoksun olarak çalışma şartlarına razı gelme anlamını taşır. İşverenler kaçak işçi çalıştırmakla üretimi de kayıt dışında tutarak vergiden kaçınmış olur ve böylelikle işçilik maliyetlerini de azaltmış olmaktadırlar.²⁸⁵

Kayıt dışı istihdamın gerçekleştirilen üretim ve hizmetin gelirinden vergi kesilmemesi gibi mali bir yönünün olmasının yanı sıra, işçinin genel itibariyle düşük

²⁸¹ ÇELİK Elif/ GÜNEY, Ahmet, “Kayıt Dışı İstihdam Olgusu Ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam” **İktisadiyat Dergi**, 1(1), 2017, s.215.

²⁸² SARILI Mustafa Ali “ Türkiye’de Kayıt dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler” **Bankacılar Dergisi**, Dergi No:41,2002, s.45.

²⁸³ UĞUR Suat/ ALACAHAN DİLBAZ, Nur/ BERKÜN Sanem, “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdamın Etkilerinin Ekonometrik Bir Perspektiften Değerlendirilmesi (2005-2013)” **Uluslararası Hakemli Ekonomi Yönetimi Araştırmaları Dergisi**, 1(1),2014, s.58.

²⁸⁴ GÜLOĞLU, Tuncay/ KORKMAZ, Adem/ KİP Murat, “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış” **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 2003,s.51.

²⁸⁵ POLAT, Celal / ÇALISKAN, Ömer; “Kayıt dışı İstihdamla Mücadelede Etkili Bir Yöntem: SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, sayı 12, Aralık, 2001, s.52.

ücretlerle çalıştırılması ve sosyal güvenlik sisteminin dışında bırakılarak analık, hastalık, kaza, yaşlılık hallerinde sağlanan sosyal sigorta imkânlarından yararlanılmaması gibi sosyo-ekonomik sorunlara yol açmaktadır.²⁸⁶

Kayıt dışı ekonominin nedenleri, mali ve ekonomik, hukuki, idari (yönetmel) ve siyasal ve sosyal nedenler olarak dört ana başlık altında toplanabilir. Konumuz itibariyle bunlardan yalnızca idari nedenleri ele alırsak; Sosyal Güvenlik Kurumu ve Gelir İdaresinin organik yapısı, denetim personeli yetersizliği, çalışma hayatının denetimindeki yetersizlikler, Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliği ve ortak veri tabanlarının oluşturulamamış olması, teknolojik alt yapı eksiklikleri, e-devlet hizmetlerinin yaygınlaştırılmaması, işçilerin sendikalaşma haklarını yeterince kullanamamaları²⁸⁷ şeklinde sıralamak mümkündür.

Mevcut kaynakların kayıt dışı istihdamın bulunduğu alanlara kayması, ekonomik dengesizliğin yanında adaletsiz gelir dağılımına neden olduğu gibi gelecekteki risklerin karşılanması için oluşturulan sosyal güvenlik sistemini de bozmaktadır. Nitekim ülkede sosyal güvenlik sisteminin en büyük sorunu yetersiz prim tahsilatıdır.²⁸⁸

²⁸⁶ MAHİROĞULLARI, Adnan, “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam Ve Önlemeye Yönelik Stratejiler” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.22, S.2,2017, s.548.

²⁸⁷ TUNÇ, Mehmet, “ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler, Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri” **Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2007, s.6-7.

²⁸⁸ GÜLOĞLU / KORKMAZ/ KİP, s.60.

Tablo 1. Kayıt Dışı İstihdamın Sektörel Dağılımı

Yıllar	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
2002	90,14	31,74	36,40	29,19	-	52,14
2003	91,15	31,55	36,43	29,00	-	51,75
2004	89,9	33,83	37,28	31,96	-	50,14
2005	88,22	34,32	38,11	32,27	-	48,17
2006	87,77	34,06	38,12	31,88	-	46,97
2007	88,14	32,34	35,51	30,63	-	45,44
2008	87,84	29,76	31,61	28,77	-	43,5
2009	85,84	30,08	33,43	28,4	-	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	-	43,25
2011	83,85	27,76	31,5	25,71	-	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	-	39,02
2013	83,28	22,4	25,23	20,9	-	36,75
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	36,61	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	35,58	33,57
2016	82,09	21,72	20,2	20,35	35,76	33,49
2017	83,33	22,1	20,03	20,95	35,80	33,97

* Tablodaki tüm veriler TÜİK'in Hanehalkı İşgücü İstatistiklerinden derlenmiştir.

Kaynak: SGK portalı/Kayıt Dışı İstihdam Oranları
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani(erişim tarihi 26.02.2019)

Tabloyu incelediğimizde kayıt dışı istihdam oranının en yüksek olduğu sektörün tarım olduğu görülmektedir. Kayıt dışı faaliyetlerin denetlenmesi ve kontrolündeki güçlükler nedeniyle, tarım ve inşaat sektörleri kayıt dışılığın en yoğun olduğu sektörlerdir. 2002-2017 yılları arasında kayıt dışı istihdam oranının sürekli düşme eğiliminde olduğu görülmektedir. Tablodan kayıt dışı istihdam oranının düşme eğiliminin dayandığı faktörler tespit edilemese de, bunda son yıllarda sosyal güvenlik alanında yapılan yasal düzenlemeler ve denetim sisteminin etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesinin rolünün büyük olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'de tarım ve inşaat sektörlerinden sonra küçük çaplı işletmeler ile geçici ve mevsimlik işlerde kayıt dışılık oranının diğer sektör ve işletmelere göre daha yüksek olduğu bilinmektedir. Türkiye'de işsizler, eğitim seviyesi düşük (niteliksiz) işçiler, çocuk işçiler, yabancı kaçak işçiler, emekliler, serbest çalışanlar kayıt dışılığın en yoğun

görüldüğü gruplar olup, 18-25 yaş ve 60+ yaş grupları ile okuma yazma bilmeyenler ya da okul bitirmeyenlerin de kayıt dışı çalıştırılma oranının yüksek olduğu bilinmektedir.²⁸⁹

Onuncu kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde hazırlanan “Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Eylem Planı”nda²⁹⁰ sosyal güvenlik alanında alınan tedbirlerden bazıları şunlardır;

- Kayıt dışı istihdamla ilgili kamu kurumları ve sosyal ortakların birlikte bir çalıştay düzenleyerek tarım dışında kayıt dışılığın yoğun olduğu sektörlerin analiz edilmesi ve tespit edilecek çözüm önerilerinin hayata geçirilmesi,
- İnşaat sektöründe kayıt dışı çalışanların sosyal sigorta kapsamına alınmasına yönelik gerekli hukuki, idari ve teknik altyapının oluşturulması,
- İşveren tarafından verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde sigortalının mesleği ile meslek kodunun bildirimini yasal zorunluluk haline getirilmesi, öngörülen meslek grupları için kamu kurumlar tarafından ödenen ücretler, meslek kuruluşları ile sosyal tarafların görüşleri ve TÜİK tarafından yapılan kazanç istatistiklerinden yararlanarak “sigorta primine esas karine ücret” tespit edilerek, bu yönde bilgilendirme ve denetim işlemlerinin yürütülmesi,
- Kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir denetim sistemi sağlanması ve mükerrer denetim ile emek ve zaman kaybının önlenmesi amacıyla denetim talebinden denetim raporunun hazırlanmasına kadar olan tüm sürecin elektronik ortamda yürütülmesine zemin hazırlanması, sosyal güvenlik denetmeni sayısının kademeli olarak 5.000’e çıkarılması,
- İşçi, işveren ve diğer sosyal tarafların kayıt dışı çalışmanın gerek çalışma hakları, gerekse iş sağlığı ve güvenliği yönünden olan olumsuz etkileri konusunda bilinçlendirilmesi, sosyal güvenlik bilincinin oluşturulması ve işveren/sigortalı hak ve yükümlülükleri konularında eğitim düzenlenmesi.

²⁸⁹ SGK, Kayıtdışı İstihdam Portalı, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam> (erişim tarihi 04.03.2019).

²⁹⁰ Kalkınma Bakanlığı, **Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Eylem Planı**, www.gib.gov.tr, Ankara, Ocak 2015.

Alınan tedbirlerden kayıt dışı çalıştırılma oranı tarımdan sonra en yüksek olan inşaat sektörüne özel bir önem atfedilmiş ve konuyla ilgili hukuki, teknik ve idari düzenlemelere ilişkin kararlar alındığı görülmüştür. Sosyal sigortalar alanında yaklaşık 1994 yılından beri özellikle inşaat alanında asgari işçilik uygulaması uygulanmaktadır. Ancak bu yöntem işverenler tarafından sadece prim toplama yöntemi olarak görülmüş, sosyal güvenlik bilincini geliştirememiştir. İşverenler kaçınamadıkları sigorta primini, eş, dost ve akrabalarını sigortalı göstermek suretiyle kendi ve yakın çevresi menfaatine kullanmış, inşaat işçisini yine sosyal güvencesiz çalıştırmıştır. Bu durum inşaat alanında yeni tedbirler alınması yönündeki zorunluluğunu ortaya koymaktadır.

Kayıt dışı çalışma; işyeri çalışanlarının Kuruma hiç bildirilmemesi, gün sayılarının eksik bildirilmesi veya kazanç tutarlarının eksik bildirilmesi şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Kayıt dışı çalışanlar bu durumlardan biriyle ya da aynı anda birkaçıyla mağdur olmaktadır.

Onuncu Kalkınma Planında da alınacak tedbirler içinde bulunan meslek kodları uygulamasına Kurum 01.01.2018 tarihi itibarıyla geçmiş, Kanunun 102. Maddesinin birinci fıkrasına 15.07.2016 tarih 6728 sayılı Kanunun 51'inci maddesi ile eklenen (n) bendi gereği, meslek kodlarını gerçeğe aykırı bildirilen işverenler için sigortalı başına asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanmasına hükmedilmiştir.

Bu uygulama özellikle prime esas kazançların Kuruma eksik bildirilmesiyle yaşanan kayıt dışılığın önüne geçilmesi yönünden olumlu ancak eksik bir gelişmedir. Nitekim Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Eylem Planında meslek kodlarının bildirilmesi gerekliliğinin yanı sıra meslek kuruluşları, sosyal taraflar ve kazanç istatistiklerinden yararlanılarak “sigorta primine esas karine ücret” tespit edilmesi ve denetimlerin bu verilerin karine alınması yoluyla gerçekleştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Ancak bu şekilde prime esas kazançların gerçek ücret üzerinden kuruma bildirilmesi sağlanabilecektir. Nitekim kurum asgari işçilik uygulaması içerisinde “emsal işletme” kavramıyla benzer bir uygulamayı hali hazırda uygulamaktadır.

Kayıt dışılığın diğer bir yönü olan çalışma gün sayılarının eksik bildirilmesi ile ilgili 25.08.1999 tarihinde kabul edilen 4447 sayılı Kanun ile eksik gün bildirimlerinin

kanıtlayıcı belgelere dayandırılması zorunluluğu getirilmiş, ayrıca Kanunun 86. Maddesi gereği ibraz edilen belgelerin eksik ya da geçersiz sayılması halinde Kurum tarafından çalışma gün sayısı re'sen 30'a tamamlanarak işveren hakkında idari para cezası uygulanması hüküm altına alınmıştır.

7103 sayılı Kanunla²⁹¹5510 sayılı Kanunun 86. Maddesinde yapılan değişiklik ile birlikte eksik gün bildirim formları ve dayanağı belgelerin Kuruma verilme zorunluluğu kaldırılmıştır. Yapılan değişikliğe göre işverenler 30 günden az çalışan sigortalıların eksik gün nedeni ve eksik gün sayısını ilgili aya ait aylık prim ve hizmet belgesi veya muhtasar ve prim hizmet beyannamesiyle Kuruma bildirirler. Sigortalıların 30 günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin kurumca istenilmesine rağmen ibraz edilmemesi veya ibraz edilen bilgi ve belgelerin geçerli sayılmaması halinde işverenin eksik bildirim yaptığı kabul edilir, sigortalının çalıştığı gün sayısı Kurumca re'sen 30'a tamamlanarak işveren hakkında idari para cezası uygulanır. Bu durumda çalışan sayısına bakılmaksızın bütün işverenlerin 2018/Nisan ayından itibaren "eksik gün bilgi formu ve dayanağı belgeleri"¹⁰ yıllık zamanaşımı süresinde işyerinde saklayarak, istenilmesi halinde Kuruma ibraz etmeleri gerekmektedir.

Eksik gün bildirim nedenlerine ilişkin belgelerin, aylık prim ve hizmet belgesi verilme süresinde Kuruma verilmemesi bu yönde suiistimaller doğuracağı düşünülmektedir. Kurumun bu belgeleri istemesi ancak ihbar/şikâyet yahut şüphe hâsıl olması durumunda mümkün olacaktır. Bu hallerin olmadığı durumlarda Kurum işveren tarafından düzenlenmesi gereken belgeleri istemeyecek, çoğu durumda işverenler bu tür belgeleri hazırlamaktan dahi imtina edeceklerdir. İşten ayrıldıktan sonra eksik gün bildirimine ilişkin yapılan şikâyetlerde, işyerinin kapanmış olması halinde, sigortalının iddiasının ispatı yapılan bu değişiklikle daha da zorlaşacaktır.

Kayıt dışı istihdam, ülkelerin sosyo-ekonomik durumlarıyla ilgili olup nedenleri arasında birbirinden farklı birçok değişkeni barındırmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın önlenmesi ya da gerilmesi ancak uzun vadeli ve sürdürülebilir plan ve programlarla mümkün olmaktadır. Kayıt dışı istihdama yönelik alınacak önlemlerin

²⁹¹ RG. 27.03.2013, 30373 (2. Mükerrer)

başında denetim yapısının etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesi yer almaktadır. Bunun dışında işgücü maliyeti üzerindeki yüklerin ve bürokrasinin azaltılması, kamu kurumları arasında bilgi akışı ve otomasyonun sağlanması, sosyal güvenlik bilincinin yerleşmesi ve kayıt dışı çalışmanın yaratacağı olumsuzluklar hakkında halkın bilinçlendirilmesi gelmektedir.

4.2.2.1. İstihdam Üzerindeki Maliyetler

İşgücü maliyeti net ücret, gelir vergisi, işçi ve işverenin sosyal güvenlik prim kesintileri, işsizlik primi, damga vergisi gibi mali yüklerden oluşmaktadır. İstihdam üzerinde yüksek orandaki vergi ve sigorta yükü işverenin kayıt dışı işyerleri ile rekabetini güçleştiren bir etkiye sahiptir.

Türkiye’de genel vergi yükü dünyaya göre düşük ancak kayıtlı istihdam üzerindeki vergi yükü ise çok yüksektir. İşçi istihdam etme şartları ağırlaşan işverenin istihdamdan uzaklaşması bu kaynağın azalmasına yol açar.²⁹²

Ağır dolaysız vergiler ve sosyal güvenlik primi kesintileri kayıt dışı ekonominin oluşumunda önemli etkenler arasında sayılmaktadır. İşgücü üzerindeki maliyet oranlarının yüksekliği işçi ve işverenlerin kayıt altına alınmamış ekonomik faaliyetlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.²⁹³

İşgücü maliyetleri içinde işsizlik sigortası dahil sosyal güvenlik primleri gelir vergisi kesintisinden daha büyük bir paya sahiptir. Gelir vergisi ve prim ödemeleri dışında damga vergisi diğer bir kesinti kalemini oluşturmaktadır.²⁹⁴ Bununla birlikte işe alımlarda işçi ve işverenin brüt ücret üzerinden değil net ücret üzerinden anlaşmaları, kanunun işçinin yükümlü olduğu ancak ödenmesinde işverenin sorumlu tutulduğu bazı yükümlülüklerin işveren tarafından karşılanmasına sebep olmaktadır.²⁹⁵ Gelir vergisi ile

²⁹²SUGÖZÜ, Halil İbrahim, **Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye** Nobel Yayınları, Ankara, 2010, s.240.

²⁹³BENLİKOL Sabahattin/ AKGÜR, Muhsin, **Avrupa Birliği’nde Kayıt Dışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi**, İstanbul Ticaret Odası (İTO) Yayını, No:2002/14, İstanbul,2002, s.33.

²⁹⁴ ÇİÇEK Serdar, “Ücretler Üzerindeki Kamusal Yüklerin İncelenmesi Ve Değerlendirilmesi (Türkiye Ve Avrupa Birliği Ülkeler Karşılaştırması)”**Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Ankara, 2012, s.88

²⁹⁵ARCA, Ceyhan, “Kayıt Dışı İstihdam Gerçeği ve Mücadele Yöntemleri” www.isvesosyalguvenlik.com, 2013

SGK işçi payı çalışanların ödemesi gereken tutarlar olduğu halde, işveren bu payların da ödemesinde işveren sorumlu tutulmuştur.

Tablo 2.Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti

Asgari Ücret 2019 Yasal Kesintileri (01.01.2019 - 31.12.2019)	
Brüt Ücret	2.558,40 TL
Sigorta Primi İşçi Payı	358,18 TL
İşsizlik Sigortası Primi İşçi Payı	25,58 TL
Gelir Vergisi Matrahı	2.174,64 TL
Gelir Vergisi	326,20 TL
Damga Vergisi	19,42 TL
Kesintiler Toplamı	729,38 TL
Asgari Geçim İndirimi (Bekâr ve Çocuksuz)	191,88 TL
NET ÜCRET (Asgari Ücret + AGİ Dahil)	2.020,90 TL
Asgari Ücret	2.558,40 TL
SGK Primi % 15,5 (İşveren Payı)*	396,55 TL
İşveren İşsizlik Sigorta Fonu	51,17 TL
İşverene Toplam Maliyeti **	3.006,12 TL

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ailevecalisma.gov.tr)

Tabloda asgari ücretli (16 yaşından büyükler için) bir işçinin ücreti üzerindeki vergi ve prim yükü ile birlikte işverene toplam maliyeti gösterilmiştir. Ancak tabloda işveren payının 15.5 olarak alındığı, bundan da %5 prim teşvik indiriminden faydalanan işyerleri için hesaplama yapıldığı anlaşılmaktadır. Teşvik indiriminden yararlanmayan işverenler için SGK işveren payı%20,5= 524,47 TL olarak hesaplanacağından, asgari ücretli bir işçinin işverene toplam maliyeti 3.185,21 TL'dir.

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununun 103.maddesine göre kesilecek %15 oranında gelir vergisi, brüt ücretten sosyal güvenlik işçi payı ve işsizlik sigortası işçi payı düşürülerek elde edilen matrah üzerinden hesaplanır. Ayrıca ücret gelirleri 488 Sayılı Damga Vergisi Kanununun 3. Maddesine göre binde 7,59 oranında damga vergisine tabidir.

Türk sosyal güvenlik sistemi istihdam üzerinde yüksek oranlı primlerle çalışan bir sistemdir. Sigorta primlerinin yüksek oluşu işveren açısından maliyet yükünün artmasına neden olmaktadır.²⁹⁶

Tablo 3. Hizmet Akdine Tabi Çalışanlar Açısından Prim Oranları

Sigorta Kolu	İşveren Payı (%)	Çalışan Payı (%)	Toplam (%)
Malullük, Yaşlılık ve Ölüm	11	9	20
Kısa Vadeli Sigorta Kolları	2	-	2
Genel Sağlık Sigortası	7,5	5	12,5
İşsizlik Sigortası	2	1	3
Toplam	22,5	15	37,5

Kaynak: SGK (www.sgk.gov.tr)

Tabloda görülen SGK prim oranları 5510 sayılı Kanunu'nun 81. Maddesi ile belirlenmiş olup, (a) bendi hükmüne göre uzun vadeli sigorta kollarına ait prim oranının %9 işçi %11 işveren payı , (c) bendine göre kısa vadeli sigorta kollarına ait prim oranı yalnızca işveren ait %2, (f) bendi hükmüne göre genel sağlık sigortası priminin %5 işçi %7,5 oranında işveren payına sahip olup, işçi payları da işveren tarafından ödenir. Bunun dışında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 49. Maddesinin gereği % 2 işverenden % 1 sigortalıdan olmak üzere işsizlik sigortası primi kesilmekte, bunu da yine işveren ödemektedir.

İstihdam maliyetinin yüksekliği, girdi maliyetlerini artırmakta, kayıtlı iş imkânlarını sınırlamakta, kayıt dışı ekonomiyi büyütmemektedir. Türkiye'de işgücü üzerindeki yükler, işletmelerin yeni iş alanlarına yönelmelerine engel olmakta ve varlıklarını devam ettirmelerini zorlaştırmaktadır. İşgücü maliyetindeki artış işletmeleri daha çok sermaye yoğun yatırımlara yönlentmektedir.²⁹⁷

²⁹⁶ GÖKTAŞ, Murat, "Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi" **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2007.

²⁹⁷ KARA, Mehmet/ DURUEL, Mehmet. "Türkiye'de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi** (50), 2005, s.384.

Türkiye’de istihdam üzerindeki mali yükler OECD ve Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında, Türkiye’nin işgücü maliyetinin OECD ortalamasının üzerinden olduğu görülmektedir. Bu durum ülkemizdeki işverenleri istihdama dair yüksek maliyetlerden kurtulmak ve uluslararası rekabet koşullarına dayanabilmek için kayıt dışı istihdama yöneltmektedir.



Tablo 4. 2012 Yılı İtibarıyla Ücret Üzerinden Alınan Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Kesintileri

Üke	Gelir Vergisi	İşçi Sosyal Gv. Payı	İşveren Sosyal Gv. Payı	Toplam Yükümlülük
Belçika	22,1	10,8	23,2	56,0
Fransa	10,2	9,5	30,6	50,2
Almanya	16,0	17,3	16,4	49,7
Macaristan	12,8	14,4	22,2	49,4
Avusturya	12,3	14,0	22,6	48,9
İtalya	16,1	7,2	24,3	47,6
İsveç	13,6	5,3	23,9	42,8
Finlandiya	17,7	6,2	18,6	42,5
Çek Cumhuriyeti	8,8	8,2	25,4	42,4
Slovenya	9,4	19,0	13,9	42,3
Yunanistan	6,9	12,8	22,2	41,9
İspanya	13,5	4,9	23,0	41,4
Estonya	12,7	2,1	25,6	40,4
Slovak Cumhuriyeti	7,4	10,5	21,8	39,6
Hollanda	14,9	13,9	9,7	38,6
Danimarka	36,2	2,7	0,0	38,6
Türkiye	11,1	12,9	14,2	38,2
Norveç	19,1	6,9	11,6	37,6
Portekiz	8,7	8,9	19,2	36,7
Lüksemburg	13,8	11,0	11,0	35,8
OECD (35.6%)	13,1	8,2	14,4	35,6
Polonya	5,8	15,3	14,4	35,5
İrlanda	26,8	0,4	7,2	34,5
İngiltere	14,0	8,5	9,8	32,3
Japonya	6,6	12,0	12,6	31,2
Kanada	13,6	6,6	10,6	30,8
ABD	15,6	5,1	8,9	29,6
Avusturalya	21,6	0,0	5,6	27,2
İrlanda	13,4	2,9	9,7	25,9
İsviçre	9,7	5,9	5,9	21,5
Kore	4,4	7,4	9,2	21,0
İsrail	7,5	7,3	4,4	19,2
Meksika	7,3	1,2	10,5	19,0
Yeni Zelanda	16,4	0,0	0,0	16,4
Şili	0,0	7,0	0,0	7,0

Kaynak: OECD org.

Tablo incelendiğinde 2012 yılında OECD ortalamasının 35,6 olduğu, % 13,1'ini gelir vergileri, % 8,2'sini sosyal güvenlik işçi payları ve %14,4'ünü ise sosyal güvenlik işveren paylarından oluştuğu görülmektedir. Tabloda en yüksek toplam yükümlülük yüzdesinin %56 ile Belçika'da, en düşük toplam yükümlülük yüzdesinin %7 oranıyla Şili'de olduğu görülmektedir. Türkiye'nin 2012 yılı için belirlenen toplam yükümlülük yüzdesi %38,2 olup, bu değer %35,6 olan OECD ortalamasının üzerindedir.

İstihdam seviyesinin belirlenmesi ve düzenlenmesinde ücretler üzerinden geliştirilen politikalar son derece etkili olabilmektedir.²⁹⁸ İstihdam üzerindeki yüksek vergi ve sigorta yükü, işsizlikle mücadeleyi zorladığı gibi gerek işçiyi gerekse de işvereni de kayıt dışı alana itmektir. Vergi ve prim yükü üzerindeki geçici ve lokal indirimler sorunun çözümünde yeterli olmayacaktır. Bu nedenle işgücü üzerindeki yükler azaltılmaya devam edilmeli, OECD ortalaması hedeflenerek belirli bir takvim ölçeğinde kademeli şekilde indirim tabi tutulmalıdır.²⁹⁹ Böylelikle işverenlerin istihdam üzerindeki prim ve yüklerinin yüksekliğini öne sürerek kayıt dışı işçi çalıştırmalarının önüne geçilmeli, kayıt dışı çalıştırılan işçilerin sosyal sigortalar sistemine dâhil edilerek olası risklere karşı güvence altına alınmalarının önü açılmalıdır.

İstihdam üzerindeki yüksek maliyet oranları kaçınmayı da beraberinde getireceği için vergi ve sigorta prim oranlarında yapılacak indirimler kamu kaynaklarında azalma yaratmayacak, aksine işsizlik oranını düşürecek ve işverenin de iş yaşamı içinde yaşanacak olası riskler nedeniyle katlanılması zorunlu tutulan maliyetleri asgari seviyeye indirerek istihdam seviyesinin artmasına katkıda bulunacaktır.

4.2.3 Sosyo-Politik Etkenler

Kayıt dışı istihdam daha çok işverenlerin işgücü maliyetini düşürerek kar maksimizasyonu artırma şeklinde ortaya çıksa da, bazı durumlarda da çalışanların sosyo-politik etkenler nedeniyle kayıt dışılığa ses çıkarmama, razı gelme ve bazı durumlarda da

²⁹⁸ AYDIN, Selda, "OECD Ülkelerinde Çalışanların Sosyal Güvenlik Kesintileri ve Vergisel Yükümlülükleri" **ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi**, C.1, S.1, Temmuz-Eylül 2013, s.81.

²⁹⁹ TİSK, "2013 Yılı Çalışma İstatistikleri Ve İşgücü Maliyeti"nin Tisk Araştırma Servisince Değerlendirilmesi"
https://www.tisk.org.tr/tr/eyayinlar/347_2013_calisma_istatistikle/pdf_ek_347_2013_calisma_istatistikle.pdf (erişim tarihi, 28.03.2019).

kayıt dışı çalışmayı talep etme şeklinde enformel istihdam piyasasını besleyen yönde davranışlar sergiledikleri bilinmektedir. Burada incelediğimiz ve istihdam piyasasında dezavantajlı grup olarak bilinen yabancı kaçak işçiler sınır dışı edilmemek için, çocuk işçiler yasalara uygun olmayan çalışmaları nedeniyle, kadın işçiler işgücü piyasasında yer bulabilmek için ve emekli ve diğer aylık ya da ödenek alanlar da gelir kaybı yaşamamak adına kayıtlı sigortalıktan kaçınabilmektedirler. Bütün bu nedenlerin altında yatan en büyük etken yoksulluktur. İşgücü piyasasında dezavantajlı grup dışında diğer kayıtlı istihdamdan kaçınan kişilerin de yine yoksulluk, işsizlik ve aile yükümlülüklerden kaynaklanan zorunluluk gereği, olabilecek riskleri göze alarak ve gelecekteki avantajlarından feragat ederek sırf ücret gelirini arttırmak için kayıt dışı çalışmaya razı geldikleri bilinen bir diğer gerçektir.

4.2.3.1. Yabancı Kaçak İşçiler

6375 sayılı Uluslararası İşgücü Kanununa göre yabancı: “*Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi*” olarak tanımlanmıştır. 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’na göre Türk vatandaşı sayılmayan yabancılar, ancak çalışma izni almaları halinde Türkiye’de çalışabilirler.³⁰⁰

Yabancı kaçak işçilik kavramı bulunduğu ülke ile vatandaşlık bağı olmayan ve yasal mevzuat çerçevesinde oturma, çalışma ve konaklama izni bulunmayan kişileri ifade etmek için kullanılır. Bu bağlamda ülkemizde kaçak işçilik, legal ya da illegal yollardan giriş yaptıktan sonra süreli ya da süresiz kalan yabancıların çalışmalarının ya da ikametlerinin kurumlara bildirilmemesi olarak ifade edilebilir.³⁰¹

İşverenler tarafından işgücü maliyetlerinin yasadışı olarak aşağıya çekilmesinin bir yolu da yabancı işçi çalıştırmak olarak görülmektedir. Az gelişmiş ülkelere gelişmekte olan veya gelişmiş ülkelere göç eden yabancı kaçak işçiler, düşük ücret ve

³⁰⁰ERGİN, Hediye, “**Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri**”, Beta Yayınları, İstanbul, 2017, s.1-7.

³⁰¹KARADENİZ, Oğuz, “Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçilik”, **TURK-İŞ 1999 Yıllığı**, Sayı: 1, Ankara,1999, s. 416.

kötü çalışma koşullarını kabul etmek zorunda kaldıklarından işverenler tarafından tercih edilmektedirler.³⁰²

Türkiye'deki yabancı kaçak işçilik işgücü yetersizliğinden ziyade komşu ülkelerde meydana gelen siyasal ve ekonomik gelişmelerden kaynaklanmaktadır.³⁰³ Türkiye'nin jeopolitik konumu, Ortadoğu'da yaşanan siyasal sorunlar ve savaşlar, Rusya ve Asya'da yaşanan ekonomik krizler ve günümüzde halen devam eden birçok neden özellikle Ortadoğu, Rusya, Doğu Avrupa ve bazı Asya ülkelerinden ülkemize işgücü göçü yaşanmasına sebep olmuştur.³⁰⁴

Türkiye'de 1990'lı yılların başında Sovyetler Birliği ve Doğu Bloğu ülkelerinde meydana gelen politik çözülme ile Orta Asya'da yeni Türk Cumhuriyetleri kurulması yabancı işgücü göçünün başlangıç tarihini oluşturmaktadır. Sonraki yıllarda ise özellikle İran, Irak, Afganistan, Pakistan, Sri Lanka, Nijerya, Somali ve Kongo Demokratik Halk Cumhuriyetinden gelen göçmenler, Türkiye'ye daha çok transit geçiş amacıyla göç etmişlerdir.³⁰⁵ Son zamanlarda ise Suriye'de yaşanan iç savaş sebebiyle meydana gelen ve Birleşmiş Milletler tarafından "günümüzdeki en büyük insani kriz" diye nitelendirilen Suriyeli sığınmacılar meselesi ülke gündeminde yer almaktadır.³⁰⁶

Türkiye'nin hem transit hem de hedef ülke olarak yabancı işgücü göçü sürekli karşı karşıya kalmasıyla birlikte Suriyelilerin zorunlu göçleri bu olguyu daha da önem hale getirmiştir. Ülkede yabancı işçilerin çalışma izinleri Uluslararası İşgücü Kanunu ile düzenlenmiştir. Ancak Suriyelilerin çalışma izinlerine ilişkin yasal mevzuat "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik" çok geç bir tarihte 2016'da düzenlenmiştir. Bu durum da çalışma izine sahip olmayan yabancıların

³⁰² ÖZCAN, Mustafa Emre, "Türkiye'de Kayıt dışı İstihdam Ve Önleme Stratejileri" **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kırıkkale, 2015, s.50.

³⁰³ YERTÜM Umut, "Kayıt Dışı İstihdam Edilenlerin Sosyoekonomik Boyutlarına İlişkin Beyazıt Meydanı'nda (İstanbul) Bir Alan Araştırması" **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2015, s.52.

³⁰⁴ GENÇLER Ayhan, "Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. 17, S. 3, 2002, s. 4.

³⁰⁵ KUZGUN İnci, "Türkiye'de Türk Kökenli Yasa Dışı Yabancı İşgücünün Kayıt Dışı İstihdamı" **Avrasya Etüdüleri**, 41(1), TİKA Yayınları, 2012, s.51.

³⁰⁶ YILDIZ, Tuğba/ YILDIZ, İbrahim, "Suriyelilerin Türkiye Ekonomisinde Kayıt Dışı İstihdama Etkileri Ve Bunun Yansıması Olarak Türkiye'ye Maliyetleri Üzerine Bir İnceleme" **İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi**, Yıl:2017, 2(3), s.31.

hayatlarını idame ettirebilmek için kayıt dışı çalışmak dışında bir seçenek bırakmamıştır.³⁰⁷

Ülkemizdeki toplam göçmen sayısı ile yabancıları aldığı çalışma izni karşılaştırıldığında çok küçük bir oranın kayıtlı çalıştığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum kaçak göç olgusunun kayıt dışı ekonomiden beslendiğinin açık bir kanıtıdır.³⁰⁸

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden alınan verilere göre Aralık 2018 tarihi itibarıyla Türkiye'deki kayıtlı Suriyeli sayısı toplam 3 milyon 618 bin 624 kişi olup, bu sayının 1 milyon 963 bin 553'ünün erkeklerden, 1 milyon 655 bin 71'i ise kadınlardan oluşmaktadır. 18-59 yaş aralığında çalışabilir nüfus sayısı 1.782.017 kişidir. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2018 yılı itibarıyla Türkiye'de çalışma izni verilen Suriyeli sayısını 32 bin 199 kişi olarak açıklamıştır.³⁰⁹ Bu rakamlar Türkiye'de geçici koruma statüsünde olan Suriyelilerin büyük bir kısmının kaçak (kayıt dışı) çalıştığını ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin transit ya da hedef ülke olarak yabancılar tarafından seçilmesinde ülkenin coğrafi konumu, komşu ülke olması, ekonomik gelişmişlik seviyesi ve kültürel yakınlık gibi faktörler rol oynamaktadır. Göç eden yabancı işçilerin kayıt dışı sektöre yönelmelerinde görece niteliksiz işçilerin çalışma izni almalarındaki zorluklar, yabancı işçilerin çalışmasının yasaklandığı işlerin çokluğu, işverenlerin daha az maliyetli olması sebebiyle kayıt dışı istihdam etmeyi tercih etmesi gibi nedenler etkili olmaktadır.³¹⁰

İşgücü piyasalarında göçmenler yasa dışı çalışmalarıyla, özellikle kısa dönemde işgücü arzı ve işgücü talebi arasındaki dengenin bozulmasına neden olmaktadır. Mülteciler çoğunlukla kayıt dışı istihdam edilmekte ve yasa dışı yabancı işgücünü oluşturmaktadır.³¹¹

³⁰⁷ASLANTÜRK Oğuzhan/ TUNÇ Yusuf Erdem," Yabancıların Türkiye'de Kayıt dışı İstihdamı", **Aksaray Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 10 S. 4, 2018, s.19.

³⁰⁸CİVAN ,Orhan Ersun/ GÖKALP, Arzu "Göçmen İşçi Kavramı ve Göçmen İşçilerin İş Sağlığı ve Güvenliği", **Çalışma Ve Toplum Dergisi**,S.28,2011, s.245.

³⁰⁹Mülteciler Derneği, <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/> (erişim tarihi 31.03.2019).

³¹⁰ASLANTÜRK/ TUNÇ, s.19.

³¹¹ KUZGUN, s.47.

Yabancı kaçak işçiler genel itibariyle oteller, lokantalar, barlar, ev hizmetleri, inşaatlar gibi denetim yönünden zayıf çalışma alanlarını tercih etmektedirler.³¹²Göçmen işçiler, düşük ücretler karşılığında ve ağır koşullarda çalışmayı, kısa sürede para biriktirip ülkelerine dönmeyi istedikleri için kabul etmektedirler.

Sonuç itibariyle göçmenlerin işgücü piyasalarına katılmalarının en yaygın yolu enformel sektör işletmelerinde veya tamamen enformel istihdamın bağımsız olarak gerçekleşmesi ile ortaya çıkabilmektedir. Enformel işlerde çalışma herhangi bir belge, kayıt gerektirmediği için istihdam ve buna uygun olarak işgücü talebi kendiliğinden genişleyebilmektedir. Formel istihdamın çeşitli vergiler yolu ile işletmeler için pahalı olması Enformel istihdamın genişlemesine yol açmaktadır. Diğer yandan bu sektörün denetlenme imkânı da oldukça sınırlıdır.³¹³

Türkiye’de bir taraftan işsizlik problemi yaşanırken, diğer taraftan da yabancı işçilerin kayıt dışı istihdam edilmesi sorunu yaşanmaktadır. Yabancı kaçak işçilerin düşük ücretler karşılığı ve sosyal güvencesiz çalışmayı kabul etmesi işverenler açısından istihdamda tercih edilmelerinin en büyük nedenidir. Yabancı kaçak işçiliğin önlenmesi için, işverenlerin tercih nedenlerini ortadan kaldırmak adına işçilik maliyetlerin azaltılması; mevzuattan kaynaklı problemlerin çözülerek bürokratik işlemlerin kolaylaştırılması ve kamu kurumları arasında işbirliği ve iletişimin artırılması gibi önlemler sorunun çözümüne yardımcı olabilecek adımlardır.

4.2.3.2. Kayıt Dışı Çalışan Kadınlar

Türkiye’de İşgücü piyasasında istihdam edilen kadınların oranı erkeklerin yarısından daha az bir seviyededir. TÜİK hane halkı işgücü araştırması sonuçlarına göre 2017 yılında, Türkiye’de 15 ve daha yukarı yaştaki istihdam edilenlerin oranı 47,1 olarak belirlenirken, bu oran erkeklerde yüzde 65,6 kadınlarda ise yüzde 28,9 seviyesinde gerçekleşmiştir.³¹⁴

³¹² LORDOĞLU Kuvvet, “Türkiye’de Yabancıların Kaçak Çalışmaları ve Bağlantılı Sorunlar Üzerine Bir Tartışma” **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C.18, S.1, Şubat 2003, s. 32-33.

³¹³ LORDOĞLU, Kuvvet, “Türkiye’de Enformel İstihdam ve Yabancı Kaçak İşgücü” UNİGAR Proje Raporu, Marmara Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, <mimoza.marmara.edu.tr>, İstanbul, 2004, s.28.

³¹⁴TÜİK, “**Haber Bülteni; İşgücü İstatistikleri Aralık 2017**” sayı:27692, tarih:15.03.2018.

Cinsiyetlerin ekonomik faaliyete göre istihdam oranlarına baktığımızda toplam istihdam oranı 19.4 olan tarım sektöründe kadın istihdamının 28.3, erkek istihdamının 15.4 olarak; toplam istihdam oranı 26.5 olan sanayi sektöründe kadın istihdamının 15,6, erkek istihdamının 31.4 olarak; toplam istihdam oranı 54.1 olan hizmet sektöründe ise kadın istihdamının 56.1, erkek istihdamının ise 53.2 olarak belirlendiği görülmüştür.

Kadınların işgücü piyasasında yeterince istihdam edilmemeleriyle birlikte çalışma hayatı içinde yaşadıkları en önemli sorun kayıt dışı çalıştırılmalarıdır. 2017 yılında istihdam edilen kadınların yüzde 43'ü kayıt dışıdır. Bu durum kadınların güvencesiz çalışmalarının yanı sıra sağlık, emeklilik gibi en temel sosyal güvenlik haklarından mahrum bırakıldıkları anlamına gelir.³¹⁵

Tablo 5. Kayıt Dışı Kadın İstihdamı*

Bin Kişi	İstihdam Edilen Kadınların Toplamı	Kayıtlı İstihdam Edilen Kadınlar	Kayıt Dışı İstihdam Edilen Kadınlar	Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)
2014	7.688	3.964	3.724	48,4
2015	8.058	4.347	3.711	46,0
2016	8.314	4.636	3.678	44,2
2017/11	8.905	5.064	3.841	43,13

*Veriler TÜİK 2017 işgücü istatistiklerinden derlenmiştir.

Kaynak: DİSK/Genel-İş /Türkiye’de Kadınlar ve Kadın Emeği Raporu

Tablo 6 incelendiğinde 2014 ila 2017 yılları arasında kadın istihdamıyla birlikte kayıtlı kadın istihdamının düzenli olarak arttığı görülmektedir. Kayıt dışı çalışan kadın sayısı büyük değişiklik göstermemiş ancak buna karşın istihdamdaki kadın sayısının artmasıyla birlikte kayıt dışı istihdam oransal olarak gerilemiştir.

Tüm dünyada egemen olan cinsiyete dayalı iş bölümü ve bu işbölümünün kadınları çocuk ve yaşlı bakımından, gündelik ev işlerinden sorumlu tutması gibi kadın işgücü arzı üzerinde belirleyici olan toplumsal ve kültürel faktörler, kadınların enformel

³¹⁵DİSK/Genel-İş /”Türkiye’de Kadınlar ve Kadın Emeği Raporu”
<<http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/16684.pdf>>(erişim tarihi 16.03.2019).

sektörde yoğunlaşmasına ya da formel istihdam edilseler dahi ayrımcılığa maruz kalmalarına neden olmaktadır.³¹⁶

Kadınların esnek süreli işleri daha kolay kabul etmeleri, işte süreklilik anlayışlarının daha az olması, işten geçici olarak ayrılmayı kabullenebilmeleri ve uyumlu olmaları enformel piyasada kadın işgücünü daha çok öne çıkarmaktadır. Kadınların çalışma hayatının geçici, hane içi geliri artırmaya yönelik ve aile bütçesine katkı şeklinde görülmesi nedeniyle kadınlar hem gelir hem istihdam güvensizliğine katlanmak zorundadırlar.³¹⁷

Kayıt dışılık eğitim düzeyi düşük kadınlarda daha yaygın olup, çalışma hayatına enformel piyasada başlayan kadınların ilerleyen süreçte formel sektöre geçişi çok mümkün olmamaktadır. Buna ilaveten kayıt dışı çalışan kadınların ücretleri kayıt dışı çalışan erkeklere göre daha düşük olup, kayıtlı sektörde bu duruma çok fazla rastlanmamaktadır.³¹⁸

Türkiye’de kayıt dışı çalışan kadınlar çocuk işçilerde de olduğu gibi kırsal alanda en çok tarım sektöründe, kentlerde ise daha çok merdiven altı tabir edilen mahalle aralarında kurulu küçük sanayi atölyeleri ve ticarethanelerde çalışmaktadırlar. Bununla birlikte büyük şehirlerde, mahalle aralarında evlerine yakın yerlerde kurulan fason tekstil atölyelerinde kadınların, yoğun olarak kayıt dışı çalıştığı bilinmektedir. Eşi, çocuğu ya da anne babasının sağlık güvencesinden yararlanan ve çalışma hayatına geç katılan kadınlar ile tarım kesiminde özellikle daha erken yaşta çalışıp evlilik hayatıyla birlikte çalışmaya devam etme düşüncesinde olmayan kadınlar kayıtlı sisteme girmeye pek sıcak bakmamaktadırlar.³¹⁹

Kadınların genel itibariyle olumsuz çalışma koşullarında ve niteliksiz işlerde, düşük statüde, düşük ücretle, sosyal güvenceden yoksun ve sınırlı kariyer olanaklarıyla

³¹⁶ TOKSÖZ, Gülay, “Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu” Uluslararası Çalışma Ofisi, Meter Matbaası, Ankara, 2007, s.1.

³¹⁷ TOKSÖZ, Gülay, “Türkiye’de Kadın İşgücü ve Enformel Sektörde İstihdam”, **TİSK Türkiye’de Kadın İşgücü Semineri I-II**, No:74, Ankara, 1999, S.58-59.

³¹⁸ ÖZDEMİR/ KARAKURUM Kamer, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar” **TÜSİAD Görüş Dergisi**, Şubat 2011, s.16.

³¹⁹ GÖKTAŞ, s.24-25.

çalışmaları, çalışma hayatını geçici görmelerine ve çalışma hayatı içinde herhangi bir gelecek beklentisi içerisine girmeyerek yalnızca ek gelir kazanma arzusuyla davranma sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle işverenin kayıtlı istihdam içinde yer alması halinde yapılacak vergi ve prim kesintilerinin ücretlerine yansıtılmasını pazarlık haline getirmesi halinde kayıt dışı çalışmayı tercih etme noktasına gelmektedirler. Nitekim bireyler kayıtlı ya da kayıt dışı istihdam konusunda tercih yaparken risk faktörünü göz ardı ederek fayda ve maliyet analizi yapmakta ve yalnızca yüksek gelir elde etmeyi düşünmektedirler.³²⁰

Atılan tüm olumlu adımlara rağmen kadınlar işgücü piyasasında kayıt dışı ve düşük ücretli işlerde istihdam edilmektedir. Yüksek işsizlik oranları, sosyal güvenceden yoksun çalışma, uzun çalışma saatleri ve ağır iş şartları gibi olumsuz koşullar nedeniyle kadınların bir kısmı işgücü piyasasına katılamamakta, işgücü piyasasında olanlar da olumsuz koşullarda istihdam edilmektedirler. Bu durum da kadınların yoksulluk riskini artırmakta, ekonomik ve toplumsal hayatın sınırında ya da dışında yaşamalarına neden olmaktadır.³²¹

4.2.3.3. Çocuk İşçiler

“Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi”nin birinci maddesine göre, 18 yaşına kadar her birey çocuk sayılmaktadır. Buna göre çocuk işçiliği; 18 yaş altı çocukların fiziksel, zihinsel ve ahlaki açıdan zarar görmesi ve eğitimden yoksun bırakılması ve istismar edilmesine neden olan bir çalışma türü olarak tanımlanabilmektedir.³²²

Ülkemizde çocukların çalışma yaşı ile ilgili esaslar İş Kanununun 71. maddesinde düzenlenmiştir. Kanuna göre; “*On beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak, on dört yaşını doldurmuş ve zorunlu ilköğretim çağını tamamlamış olan çocuklar; bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilirler. On*

³²⁰ ÖNDER, Nurcan “Türkiye’de Kadın İşgücünün Görünümü”, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Dünyası Dergisi**, C.1, S. 1, Temmuz-Eylül, 2013, s. 35.

³²¹ SARIEROĞLU, Jülide “Çalışma Hayatı ve Kadın” **Kamuda Sosyal Politika Dergisi**, C.1, S.12, 2010, s.32.

³²² AVŞAR Zakir/ ÖĞÜTOĞULLARI Eren, “Çocuk İşçiliği ve Çocuk İşçiliğiyle Mücadele Stratejileri”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, S.1, Yıl 2012, s. 11.

dört yaşını doldurmamış çocuklar ise bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde yazılı sözleşme yapmak ve her bir faaliyet için ayrı izin almak şartıyla” çalıştırabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Dünya ölçeğinde çocuk işçiliğinin gelişmiş ülkelere kıyasla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha sıklıkla görülmektedir.³²³ Nitekim çocuk işçiliğinin nedenleri arasında hızlı nüfus artışı, göç olgusu, istihdam olanaklarının yetersizliği ve toplumun yeterli bilince sahip olmaması gibi sosyal ve ekonomik birçok faktör yer almaktadır.

Enformel ekonominin büyümesi toplumun zayıf, korunmasız kesimlerini işgücü olarak kullanabilmesine yakından bağlıdır.³²⁴ Türkiye’deki enformel istihdam piyasası çocuk işçiliğinin büyük bir paya sahip olduğu görülmektedir.

İstihdam maliyetlerinin düşüklüğü, çocuk işçi istihdamına neden olan faktörlerin başında gelmektedir. Çocuk işçilere yaşlarının küçük olması nedeniyle çalışan diğer kişilerden daha az ücret verilmesi ve kayıt dışı çalıştırılmaları nedeniyle prim ve vergi yükü yaratmamaları nedeniyle, işgücü maliyetini düşürücü etkileri nedeniyle işverenler tarafından tercih edilmektedirler.³²⁵

Çocuk işçiliği tarım sektöründe yaygın olup, bunun dışında sanayi ve hizmetler sektöründe de fazla sayıda çocuk işçi istihdam edilmektedir.³²⁶ Sanayi sektöründe daha ziyade meslek öğrenme amacı güdüldüğü, bu doğrultuda kurumsallaşma sürecini tamamlamamış yahut kurumsal olmayan küçük atölye tarzı işletmelerde çocuk işçilerin istihdam edildiği görülmektedir.³²⁷

Sosyal güvenlik konusunda yeterince bilinçlendirilmeyen toplumda 18 yaşından küçük olan kişilerin sosyal sigortalar kapsamına alınmadığı yönünde yanlış bir kanaat

³²³ERCAN, Hilmi, “Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi Yönünden Sosyal Güvenlik Reformu” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale, 2011

³²⁴ TOKSÖZ, “Türkiye’de Kadın İşgücü ve Enformel Sektörde İstihdam” ,s.58

³²⁵ GÖKTAŞ, s.23

³²⁶ YERTÜM, s.47

³²⁷ GÖKTAŞ, s.24

mevcut olup, bu da çocukların işverenler tarafından kayıt dışı çalıştırılmalarına ailelerinin ya da kendilerinin ses çıkarmamasına neden olmaktadır. Oysa Sosyal Güvenlik hukukunda sigortalı sayılma şartları arasında yaş sayılmamış olup fiili hizmet akdine göre çalışan herkes sigortalı olmak zorundadır

Yalnız uzun vadeli sigorta kolları bakımından sigortalılık süresi sigortalıların 18 yaşını doldurdukları tarihte başlamış kabul edilir. 18 yaşından önce uzun vadeli sigorta kollarına tabi sigortalı olanlar için ödenen malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri, prim gün sayısına ilave edilmektedir.

4.2.3.4. Aylık, Ödenek veya Sosyal Yardım Alanlar

Kayıt dışılığın başka bir yönü de Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan kendi çalışmaları karşılığı ya da hak sahibi olarak gelir ya da aylık alanların, işsizlik ödeneği alanların ya da diğer kurum kuruluşlardan sosyal hizmet ya da yardımlar alanların aldıkları aylık, ödenek yardımların kesilmemesi için kayıt dışı istihdam edilmeyi kendi iradeleri ile istemeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde geçmiş dönemlerdeki siyasi politikalar sonucunda erken emekli olanların büyük bir kısmı çalışma hayatı içinde olmaya devam etmişlerdir. Emek yoğun sektörler dışında kalan işgücü piyasalarında, tecrübe ve deneyimin öne çıktığı işlerde emekliler avantajlı hale gelmişlerdir.³²⁸ Tecrübe dışında emeklilerin aylık almaları ve sağlık sigortasından yararlanmaları nedeniyle daha düşük ücretle ve kayıt dışı çalışmayı kabul etmeleri işverenler tarafından diğer bir tercih sebebidir.³²⁹

Emeklileri kayıt dışı çalışmaya iten diğer sebepler de sosyal güvenlik destek primi ödenen sürelerin sigortalılık süresinden sayılmaması ve sosyal güvenlik kurumlarında geçen önceki hizmetleri ile bu sürelerin birleştirilmemesidir. Sosyal güvenlik destek primi sadece kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin olup yaşlılık aylığı hesaplanması sırasında uzun vadeli sigorta kolları hesaba alındığından, SGDP ödenen süreler hesaba katılmayacaktır.³³⁰

³²⁸ GÖKTAŞ, s.26-27.

³²⁹ YERELİ/ KARADENİZ, s. 75-76.

³³⁰ GÖKTAŞ, s.27.

Sosyal Güvenlik destek priminde işveren payı %22,5 + 2, işçi payı %7.5 olup toplamda oran %32'dir. Çalışan emekli sigorta maliyetinin ücretine yansıtılmasını istememekte, işveren de işçilik maliyetini mümkün olduğu kadar düşürmek istemektedir. Bu nedenle emekli sigortalıların kayıt dışı çalışması her iki taraf için de tercih edilen bir durumdur. Böylelikle erken yaşta emekli olan kişi için aylığı kesilmeden ve SGDP ödemesi ücretine yansıtılmadan çalışabilecek, işveren de hem SGDP ödememek suretiyle işgücü maliyetini düşürecek hem de erken emekli olan kişinin yüksek tecrübe ve bilgi birikiminden faydalanabilecektir.

Sosyal güvenlik hukukunda malulen emekli olanlar yalnız aylıkları kesilmek suretiyle tekrar işgücü piyasalarında yer alabilmektedir. Bu nedenle malulen emekli olanlar tekrar çalışmaya başladıkları zaman aylıklarının kesilmemesi için kayıt dışı çalışmayı tercih etmektedirler. Ancak malulen emeklilik için şartları ağır olduğundan, çalışma ya da meslekte kazanma gücünü %60 oranında yitirmiş birinin işgücü piyasasında istihdamının zor olması nedeniyle, bu yöndeki kayıt dışılık, oransal olarak daha düşük olmaktadır.

SGK'dan ana-babasının vefatı nedeniyle hak sahibi sıfatıyla aylık bağlananların yeniden istihdam edilmeleri halinde aylıkları Kurum tarafından kesilmektedir. Ancak bunun bir istisnası olarak 27.03.2018 tarihinde yürürlüğe giren 7103 sayılı Kanunla 18-25 yaş aralığında eğitimine devam eden çocukların hizmet akdine tabi çalışmaları halinde aylıklarının kesilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bu istisnai hüküm dışında kalan kız çocukları çalışma hayatına girmeleri durumunda aylıklarının kesilmemesi için kayıt dışı istihdam içinde olmayı tercih etmektedirler. Ayrıca hak sahibi sıfatıyla sağlık güvencesinden yararlanmaları bu kişiler için kayıt dışı kalmayı daha da cazip hale getirmektedir.

İşsizlik sigortası, çalışma istek ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kaybını belli bir süre ve ölçüde karşılayan zorunlu bir sigorta koludur.³³¹ İşsizlik ödeneği hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün sigortalı olmak ve hizmet akdinin feshinden önceki son

³³¹İŞKUR, "İşsizlik Sigortası", www.iskur.gov.tr (erişim tarihi 31.03.2019)

üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak şartıyla³³² iş sözleşmesinin sona ermesinden itibaren otuz gün içinde İŞ-KUR'a başvuran kişilere ödenir.³³³600 gün prim ödemiş olanlara 180 gün, 900 gün prim ödemiş olanlara 240 gün, 1080 gün ve daha fazla prim ödemiş olanlara 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilmektedir. İşsizlik ödeneği sigortalının son dört aylık brüt kazancının yüzde kırkı üzerinden hesaplanır.³³⁴

İşsiz kalmaları nedeniyle işsizlik ödeneği alanlar, bu süre içinde iş bulmaları durumunda ödeneklerinin kesilmemesi için işverenle anlaşarak kayıt dışı çalışmayı kendi istekleri ile kabul etmektedirler.

SGK'dan gelir ve aylık alanlar ile işsizlik ödeneği alanlar dışında diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlardan sosyal yardım ya da ödenek alan diğer kişiler de sigortalı olarak çalışmaları halinde bu yardım ve ödeneklerinin kesileceği endişesiyle kayıt dışında kalmayı tercih etmektedirler.

4.2.4. İşgücü Piyasasının Değişimi ve Esnekleşme

İşgücü piyasasında değişim yaratan esas olgu küreselleşme olup, küreselleşmenin ekonomik ve sosyal alanlara olan etkileri sonucunda işletmeler açısından adeta bir gereklilik haline getirilen esneklik ön plana çıkarılmıştır. İşletmeler artan rekabet koşullarında esnek organizasyon yapılarına, maliyetleri düşürmeye, yeni teknolojilerden en yüksek düzeyde yararlanmaya yönelmişlerdir.³³⁵

Refah devletinin temelini oluşturan tam istihdam politikasının süreç içerisinde gerilemesi sonucunda hizmetler sektörünün istihdam içindeki payı artmış, tam zamanlı istihdam biçimleri azalmış, a-tipik denilen esnek istihdam biçimleri artmış ve krizlerin de etkisiyle işsizlik oranı artmıştır.³³⁶

³³²TUNCAY/ EKMEKÇİ, s.662.

³³³TUNCAY/ EKMEKÇİ, s.665.

³³⁴SÖZER, **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**. s.532.

³³⁵ ÇAKIR, Özlem, "Avrupa Birliği'nde Güvenceli Esneklik ve Eğilimler" **Sosyoekonomi Dergisi**, C.2 S.10, 2009, s.79.

³³⁶ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK s.62.

Küreselleşmeyle birlikte formel sektör enformelleşme eğilimi göstermeye başlamış,³³⁷ işgücü piyasalarında uygulanan esneklik uygulamaları enformel istihdamın boyutlarını yükseltmiştir.³³⁸ Esnekleşme ile çocuk işçiliği gibi kadın emeğinin de işgücü piyasasındaki payı artmıştır.³³⁹

Otomasyon, bilgisayarlaşma ve işgücü piyasalarına daha fazla esneklik getiren yenilikler³⁴⁰ tam zamanlı ve sürekli istihdam ihtiyacını ortadan kaldırarak yeni iş ve meslek alanları ortaya çıkarmasını sağlamış, standart dışı istihdam biçimlerinin ağırlık kazanmasıyla işgücü piyasalarının esnekleşmesi yaygınlaşmıştır.³⁴¹ İşgücü piyasalarının esnekleşmesi sonucu önemli ölçüde kayıt dışılık ile örtüşen a-tipik istihdam biçimleri ortaya çıkmıştır.³⁴²

Esnek çalışma modeli ile işgücü piyasalarında geleneksel “belirsiz süreli” hizmet sözleşmelerinden “belirli süreli” dönemsel ya da geçici nitelikli hizmet sözleşmelerine geçiş yaygınlaşmıştır. Kısmi süreli çalışma, geçici ya da mevsimlik çalışma, taşeron işçiliği, evde çalışma, tele- çalışma gibi şekilde ortaya çıkan a-tipik istihdam modeli, işverenler açısından işgücü maliyetini düşüren,³⁴³ ancak çalışanlar açısından emeklilik, sağlık, işsizlik ve diğer ücret dışı yardımlara³⁴⁴ ulaşmayı engelleyen bir yapıya sahiptir.

A-tipik istihdam biçimleri, çalışma süreleriyle orantılı olarak ücretlerin azaldığı, kayıt dışılığın arttığı, sosyal güvencenin kısıtlandığı ve iş tatmininin yeterince sağlanamadığı istihdam biçimleridir. Sosyal güvenlik sistemleri açısından da gelir kaynaklarını azaltan ve sosyal yardımlara bağımlı kişi sayısını arttıran olan bir etkiye

³³⁷ ERDUT, Tijen, “İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü”, **Çalışma Ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, Birleşik Metal-İş Yayınları, S.6.,2005/3, s.16.

³³⁸ UYANIK, Yücel, “Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları” **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:10, Sayı:2, 2008, s.220.

³³⁹ GERŞİL Gülşen Sarı/ ARACI Mehtap, “Küreselleşme Sürecinde Türk İşçi Sendikacılığı ve Yaşanan Örgütlenme Sorunu”, **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C.14, S.2, 2007, s. 159

³⁴⁰ HARVEY, Davit, “Esneklik: Tehdit mi Yoksa Fırsat mı?” Çev. Ayça KURDOĞLU, **Toplum ve Bilim Dergisi**, S.56, Birikim Yayınları, İstanbul, 1993, s.84.

³⁴¹ ONGAN, Tunçcan Nilgün “**Ekonomik Krizin Emek Piyasalarına Etkileri**” Birleşik Metal – İş Yayınları, No:16, İstanbul, 2005, s.96.

³⁴² ÖZŞUCA./GÖKBAYRAK s.63.

³⁴³ YALINPALA, Jale, “Küreselleşmenin Emek Piyasası ve İstihdam Üzerindeki Etkileri”, **Küreselleşme, İktisadi Yöntemler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar**, Derleyen: Alkan Soyak, Om yayınevi,2002, İstanbul, s.280.

³⁴⁴ HARVEY, s.87.

sahiptir. Çoğunlukla kayıt dışı istihdam içerisinde değerlendirilebilecek a-tipik istihdam biçimleri kapsamında çalışanları sisteme dahil etme, izleme ve sisteme uyumunu sürekli kılma konusunda denetim sistemlerinin önemli zorluklar ile karşı karşıya kaldığı bir gerçektir.³⁴⁵

Mevcut denetim sistemi tam istihdam piyasasında kayıt dışılığı tespit etmeye yönelik olup, yeni istihdam modellerindeki kayıt dışılığı tespit etmek denetim birimleri açısından güçtür. Bu nedenle Kurumun başka tespit yöntemleri geliştirmesi ya da hizmet tespitinde esas alınacak kayıt ve belgelerin bilişim sektörü ve teknolojik gelişmeler göz önünde bulundurularak sonradan düzenlenebilir nitelikte olmayan veri, materyal vb. gibi iddiayı somutlaştırabilecek kaynaklarla güçlendirilmesi ve güncellenmesi gerekmektedir.

4.2.5. Denetim Birimleri Arasındaki Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği

Ülkemizdeki denetim birimleri arasında yeteri kadar diyalog, koordinasyon ve işbirliği bulunmaması nedeniyle, denetim birimleri içe dönük bir çalışma içinde bulunmaktadır. Genel-geçer denetim standartlarının olmaması ve ortak denetim anlayışının bulunmaması da fikri anlamda beraber hareket etme fırsatlarını engellemekte ve denetim mesleğindeki yeniliklerin ve gelişmelerin ortak bir zeminde takibini zorlaştırmaktadır. Denetim birimleri arasındaki koordinasyonsuzluk denetimde mükerrerliklere yol açmakta, kimi zaman bazı alanların denetimsiz kalması sonucunu doğurmaktadır ve denetim etkinliğini zaafa uğratmaktadır.³⁴⁶

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun diğer kurumlarla koordinasyonunda öte kendi bünyesinde denetim yapan iki ayrı denetim birimi arasında dahi iletişim olanaklarının tam anlamıyla sağlanmadığı ve ortak veri akışına sahip bir denetim altyapısının mevcut olmadığı bilinmektedir. Aynı alanda göre yapan iki denetim biriminin farklı standartlar çerçevesinde ve birbirinden bağımsız hedefler doğrultusunda denetim faaliyetini yürütmesi, Kurumun her iki yapıyı da içine alan ortak bir denetim politikasına sahip olmadığı ve etkin bir denetim anlayışıyla hareket edilmediği sonucunu doğurmaktadır.

³⁴⁵ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.64.

³⁴⁶DPT, "Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planı :Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Ankara, 2000, s. 107.

Sosyal güvenlik sistemlerinin diğer Kurumlarla eşgüdümü açısından dünya ölçeğine bakıldığında sosyal güvenlik katkılarının toplanması ve denetiminde vergi yönetimi ile birlikte, merkezi bir sisteme doğru geçme eğilimi gözlenmektedir. Vergi yönetimlerinin görece geniş bilgi, kayıt ve denetim sistemlerinin olması nedeniyle, sosyal güvenlik denetimi ve prim tahsilatı konusunda sosyal güvenlik sistemine büyük ölçüde yardımcı olacağı beklentisi mevcuttur.³⁴⁷

Sosyal Güvenlik Kanunu 100. Madde ile kayıt dışı istihdamla etkin mücadele amacıyla kurumlar arası veri paylaşımını yasal bir zemine oturtmuştur. Maliye Bakanlığı ile Kurum arasında otomasyon yoluyla sağlanan kısmi bir veri akışı sayesinde işveren sıfatıyla sigortalılık kapsamına giren kişilerin tescili sağlanırken, yoklama tutanaklarının Kurumla paylaşılması sonucunda da KADİM servislerince hizmet akdine tabi kayıt dışı çalışan kişilere yönelik tescil işlemleri yapılır hale gelmiştir. Ayrıca Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Strateji ve Eylem Planlarının kurumlar arası işbirliği ve veri paylaşımını öne çıkaran bir anlayışa sahip olması nedeniyle kayıt dışılığın izlenmesi ve kontrolü amacıyla çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu ile Maliye Bakanlığı arasında veri paylaşımına ilişkin protokol yapılmıştır. Yaşanan bu gelişmeler kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında önemli olmakla birlikte denetim olgusunun geniş bir tabana yayılması açısından Kurumlara ait denetim birimleri arasında daha geniş bir işbirliği ve koordinasyon ihtiyacı olduğu da bir gerçektir.

Çalışma hayatının denetimi Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrolle görevleri memurları ile iş teftiş birimleri tarafından yürütülmektedir. Denetim açısından ortak çalışma alanlarına sahip iş ve sosyal güvenlik denetim birimleri arasında koordinasyon ve işbirliğine ilişkin yaşanan sorunlar, çoğu zaman aynı konunun farklı birimlerce denetlenmesine, farklı denetim sonuçlarına ya da denetimlerde boşluklara neden olmaktadır. Bu durum iki denetim sisteminin birbirini etkisizleştirdiği durumlar ortaya çıkabilmektedir. Denetim sistemleri açısından yaşanan koordinasyon ve işbirliği sorununun çözümü, sosyal güvenlik sistemine uyumun güçlenmesini ve denetimde etkinliğin artmasını sağlayan bir araçtır.³⁴⁸ Bu nedenle özellikle çalışma hayatının

³⁴⁷ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.69.

³⁴⁸ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.71.

denetimini üstlenen denetim birimleri arasındaki işbirliği ve koordinasyon, çözülmesi gereken öncelikli sorunlar arasındadır.

4.3.DENETİM SİSTEMİNDEN KAYNAKLI YAPISAL (İÇ) SORUNLAR

4.3.1. Denetim Sisteminin İkili Yapısı

Sosyal Güvenlik Kurumunda denetim yetkisi 5510 sayılı Kanunun 59. Maddesi ile Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarına tanınmıştır. Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 114. Maddesinde Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları Kurum müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri olarak tanımlanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumunun teşkilat yapısında Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Sosyal Müfettişleri olmak üzere iki başlı bir denetim sistemi mevcuttur. Kurumun merkez denetim birimi olarak müfettişler Rehberlik ve Teftiş başkanlığı bünyesinde, taşra denetim birimi olarak denetmenler İl Müdürlüklerinde bünyesinde görev yapmaktadırlar. 5510 sayılı Kanun ve Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde denetime ilişkin tüm hükümlerde “kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları” ibaresi kullanılmış, gerek kanun gerekse de yönetmelikte müfettiş ve denetmen ayrımı gözetilmemiştir. Kanun nezdinde görev ve yetki kapsamında herhangi bir ayrıma gidilmemesine karşın, iki denetim birimi arasında görev alanlarının belirlenmesi Kurum başkanlığınca yayımlanan genelgeler vasıtasıyla yapılmaktadır.

Mevcut denetim yapısında asgari işçilik, maluliyet ya da ölümle sonuçlanan iş kazaları ve meslek hastalıkları denetimleri ve hastane ve eczane denetimleri ve sektörel denetimler teftiş kurulu tarafından yürütülmekteyken, kayıt dışı istihdama yönelik dilekçe veya Alo/170 hattına yapılan tüm ihbar ve şikayetler, aylık alma ve hak sahipliği koşullarının araştırılması, sahte işyeri/sigortalılık denetimleri, sonradan verilen prim belgeleri, meslek odası kayıtları ve sosyal sigortalar mevzuatında yer almamasına karşın iş sağlığı ve güvenliği denetimleri denetmenler aracılığıyla yürütülmektedir. Özel bina inşaatı ve ihaleli işler ile bazı denetim görevleri aynı zamanda denetmenlere de verildiğinden, bu konuyla ilgili zaman zaman görev çakışması yaşanmaktadır.

Kurumun dış denetiminde yetki konusunda her iki birimin yetkilerinin aynı olduğu, işyerine serbestçe girebilme, kapsam kapasite ayrımı olmaksızın görev verilen

işyerleri ile ilgili kayıt inceleme, diğer kurum ve kuruluşlarla bilgi alışverişinde bulunma, denetim konusuyla ilgili bilgisi olanların ifadesine başvurma gibi yetkiler her iki denetim birimi tarafından görev ifası sırasında kullanılmaktadır. Yalnız iç denetim kapsamında görevden el çektirme gibi idari soruşturmaya dair yetkiler yalnız müfettişlere tanınmış olup, denetmenlerin idari soruşturma yetkisi bulunmamaktadır.

Kurumun müfettişleri ve denetmenleri arasındaki diğer bir fark da özlük haklarından ileri gelmektedir. Kurum müfettişleri 3600 ek göstergeye tabi olup Kurum Başkanlığına direkt bağlı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında görev yapmaktadırlar. Ancak Kurum denetmenleri 2200 ek göstergeye tabidirler ve İl müdürlerine bağlıdırlar. Denetmenler grup başkanlığı şeklinde teşkilatlandırılmadıkları için uygulama ve mevzuat bakımından ortak bir denetim anlayışıyla hareket edememekte, il müdürlükleri bünyesinde birbirinden farklı usullerle denetim işini yürütmektedirler.

Sosyal güvenlik denetimi, devletin çalışma hayatına kamu yararı adına müdahale etme yöntemlerinden biri³⁴⁹ olup, ciddiyetle yürütülmesi gereken bir iştir. Görev çakışması ya da görev ayrışması nedeniyle aynı konu için farklı denetim birimleriyle yüz yüze gelen sigortalı ve işverenler için denetim süreci karmaşık, anlaşılmaz ve ağır bir bürokratik yapıda görünmektedir. Merkezi bir denetim yapısı olmaması nedeniyle denetim sürecinde farklı uygulamalarla karşılaşılması da Kuruma ve yasalara karşı güven duyguları zedelenmektedir. Sosyal Güvenlik alanında çok başlı, sistematik olmayan ve parçalı denetim yapısı, çalışma hayatı üzerinde istenilen etkiyi göstermemekte, sosyal güvenlik bilincinin oluşturulması ve uyumun sağlanması yönünde olumlu bir katkı sunamamakta ve yerleştirilmek istenilen sosyal güvenlik bilincinin tersi yönünde bir etki uyandırmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik denetiminin tek bir merkezden, bütünlüklü ve koordinasyon halinde yürütülmesi esastır.

Nitekim Türkiye'nin de imzalamış olduğu ve uluslararası anlaşmalar niteliğinde olan ILO'nun (Uluslararası Çalışma Örgütü) Çalışma Hayatının Denetimine Dair 81

³⁴⁹ÇAVUŞ, "Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri" s.526.

No’lu Sözleşmesine göre çalışma hayatının denetimi, tek elden, bağımsız, bütünlüklü ve etkin olmalıdır.³⁵⁰

Maliye Bakanlığı da daha önce Gelirler Kontrolörleri, Vergi Denetmenleri, Hesap Uzmanları ve Maliye Müfettişlerinden oluşan çok başlı denetim yapısını, 2011 yılında yürürlüğe giren 646 sayılı KHK³⁵¹ ile Vergi Denetim Kurulu adında tek ve merkezi bir denetim birimine çevirmiş, tüm denetim görevlilerinin bir arada bulunduğu ortak bir denetim ağı oluşturmuştur.

Sosyal güvenlik sisteminin güçlü ve etkin kılınması denetim yapısının sağlam yapısıyla doğru orantılıdır. Denetim yapısı içerisindeki birbirinden farklı uygulamalar ve farklı denetim birimleri bütüncül ve objektif denetim anlayışını zedelemekte, bu da ortaya bölünmüş ve zayıf bir denetim yapısı ortaya çıkarmaktadır. Denetimde “tek”lik ilkesi yalnız sosyal güvenlik bünyesindeki denetim birimleri için değil, tüm denetim birimlerinin koordinasyonunu sağlayan kapsayıcı bir olgu olarak düşünülmelidir.

Denetim hizmetlerinin ayrı bir meslek olduğu gerçeğinden hareketle ayrı bir “Denetim Hizmetleri Sınıfı”nın oluşturularak, denetim görevlilerinin mali ve idari açıdan güçlendirilmesi, Danıştay kararlarının da desteklediği üzere kariyer sisteminin ilkelerinin belirlenmesi, denetim elemanları arasında ücret konusundaki farklılıklara son verilmesi, düzenlilik ve hukukilik denetiminden performans denetimine geçişin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlayan ve ulusal denetim standartları belirleyen, denetimde bağımsızlık ilkesinin teminatını sağlayan ulusal bir denetim kurulu oluşturulması sağlanmalıdır.³⁵²

4.3.2. Denetimde Bağımsızlık Sorunu

Bağımsızlık denetimin en önemli ilkelerinden biri olup, denetimde güvenilir sonuçlar elde edilmesi denetimin bağımsız bir yapıyla gerçekleştirilmesi halinde mümkündür. Aksi halde dış etkilerle biçimlenmiş ve dış etkenlerin baskılarına maruz

³⁵⁰ESEN, Bünyamin, “İşverenleri Canından Bezdiren Denetim <<http://www.sgd.org.tr/2015/07/25/isverenleri-canindan-bezdiren-denetim/>> (erişim Tarihi 08.04.2019).

³⁵¹ RG. 10.07.2011, 22790.

³⁵² GÜLER, Serkan, “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Ve Yeni Bir Öneri”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kırıkkale, 2006 s.126.

kalmış bir denetim yapısından herkese eşit mesafede ve yalnız kanunların verdiği yetki çerçevesinde hareket eden tarafsız bir denetim anlayışı beklemek imkânsız olur.

Denetim prosedürleri ülkeler arasında birbirinden farklılık gösterse de denetim bulgu, sonuçlarının tarafsız olmasını sağlamak açısından denetçinin ve denetim birim, organ ve kurumunun bağımsız olması ortak birleşilen bir noktadır. Bağımsızlığın kurullarla güçlendirilip güvence altına alınması kadar, pratikte de işlerlik ve işlevsellik kazanması da üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.³⁵³ Denetim birimlerinin saygınlığını da mesleki bilgi ve ehliyetleri yanında objektiflik ve tarafsızlık ilkelerine uyma düzeyleri belirler.³⁵⁴

Sosyal güvenliğin yönetimine ilişkin olarak hazırlanan ILO Sözleşmesine göre sosyal güvenlik sistemlerinin denetim birimleri sosyal güvenlik kurumları içinde doğrudan kurumun en üst düzey yöneticisine bağlı bağımsız ve özerk bir yapılanma içinde şekillenmelidir.³⁵⁵

Kurum müfettişleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bağlı olarak doğrudan Kurum Başkanına bağlı bağımsız bir örgütlenme modeline sahipken, denetmenlerin SGK İl Müdürlükleri bünyesinde ve il müdürlerine bağlı olarak çalışması denetimin bağımsızlığına gölge düşüren bir sorun olarak nitelendirilmektedir.³⁵⁶ Hatta Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Teşkilatı Yönetmeliği ile denetmenlerin merkez müdürü ve yardımcısına bağlı hale getirilmesi sosyal güvenlik denetmenlerini dış müdahalelere karşı zayıf ve dirençsiz hale getirmekte, bağımsızlıklarını zedelenmekte ve görevin objektif bir şekilde sürdürülmesine gölge düşürmektedir.³⁵⁷

Denetim sistemlerinde yerel örgütlenmeye karşı olmanın temel gerekçesi, yerel düzeyde denetimin tarafsızlığa gölge düşürecek ve suistimallere yol açabilecek bir ortam yaratma potansiyelidir.³⁵⁸ Yerel bir yöneticiye bağlı olarak denetim yapmak ise,

³⁵³ DPT, s.97.

³⁵⁴ SÜZEK, s.883.

³⁵⁵ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.69.

³⁵⁶ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.70.

³⁵⁷ GERÇEK, Adnan, "Vergi Denetim Birimlerinin Birleştirilmesi Ve Sonuçları", **Yaklaşım Dergisi**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, Ağustos 2011, s.224.

³⁵⁸ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK s.70.

denetmenin üzerinde idareci sıfatıyla yaratılan baskıya maruz kalarak, denetim bulgu ve sonuçları üzerinde olması gereken değil, olması istenilen sonuçlara ulaşması sonucunu doğurmaktadır. Sosyal güvenlik alanında denetim ve teftiş yapan birimlerin denetim faaliyetini, hiçbir idari ve siyasi baskıya maruz kalmadan ve objektif olarak yapabilecekleri koşullar yaratılmalıdır.³⁵⁹

Denetimin vazgeçilmez ilkesi olan bağımsızlık adına denetimin bağımsız yapısını garantileyen düzenlemeler yapılması şarttır. Denetimde bağımsızlığın iyice yerleşmesi adına denetim elemanının özel bir statüsünün olması, özlük haklarında iyileştirme yapılması, denetim birimlerinin idarenin hiyerarşik yapısı içinde yer almaması ve denetim elemanlarının üzerinde hiyerarşik üst veya amir bulunmaması şeklinde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.³⁶⁰

4.3.3. Strateji/Politika ve Denetim Standartların Eksikliği

Stratejik planlama gelecekte ulaşılmaması hedeflenen sonuçlar ile bu sonuçlara ne şekilde ulaşılabileceği ve başarı derecesinin nasıl ölçülüp değerlendirileceği hakkında kararların alındığı kesintisiz ve sistemli bir süreçtir.³⁶¹

Etkin bir denetim ancak stratejik planlama ile mümkündür. Risk analiz yöntemiyle belirlenen öncelikli alanlara yönelik stratejik planlara ve yıllık programlara dayalı olarak gerçekleştirilen denetimler, sorunun kaynağına inen gerçekçi çözümler ürettiğinden, daha şahsi ve geçici çözümler üreten şikâyet odaklı denetimlere göre daha kalıcı sonuçlar alınmasını sağlamaktadır.

Ülkemizde genel olarak denetim, riskli alanları önceleyen stratejik planlara ve yıllık programlara dayalı olarak yürütülmemektedir. Bunu sağlayacak yasal bir temel

³⁵⁹ ALPER, Yusuf, “Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim” İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, No: 77, 2011<<http://www.isguc.org/?p=makale&id=77&cilt=3&sayi=2&yil=2001>> (erişim Tarihi 08.04.2019)

³⁶⁰ MİL, Halil İbrahim, “Türk Kamu Yönetiminin Teftiş Kurulları Yoluyla Denetimi: SGK Ve EGM Teftiş Kurulları Örneği” **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Ankara, 2013,s.87.

³⁶¹ GÜLER, Serkan, s.121.

bulunmadığı gibi denetim birimlerinin elindeki kaynakların kısıtlı olması da stratejik planlamaya gereken önemi verilmemesine neden olmaktadır.³⁶²

Türkiye’de sosyal güvenlik denetiminin strateji, politika ve hedef belirleme süreçlerinin yeterince gelişmemiş olması, denetim sisteminin stratejisinin ve buna uygun olarak ortaya konulan politika ve hedeflerinin olmaması, denetim sistemlerini güçsüzleştiren ve denetim algısını zayıflatan bir durum ortaya çıkarmaktadır.³⁶³

SGK bununla ilgili olarak 11.10.2012 tarihinde “Risk Analizi ve Sürekli Denetim Yönergesi” çıkartarak, risk odaklı denetim modeli uygulamaya başlamıştır. Yönergenin amacı, Kurumun icra ettiği bütün faaliyetlerine yönelik risk analizi ve sürekli denetim ile ilgili çalışmaların yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Yine bu yönerge ile birlikte “Merkezi Risk Analizi ve Değerlendirme Kurulu ve Risk Analizi ve Sürekli Denetim Grup Başkanlığı” kurulmuştur. Bu iki yeni yapılanmanın kuruluş amaçları SGK’nın gelirlerini artırmak ve giderlerini en aza indirmektir.³⁶⁴ Ayrıca denetim veri ambarı oluşturularak güncel veriler üzerinden analizler gerçekleştirmek denetim faaliyetine ilişkin hedeflenen diğer amaçlarından biridir.

Kurum müfettişleri Risk analizi ve Sürekli Denetim Yönergesi kapsamında sektörel denetimler yaparken, sayıca daha fazla olan Kurum Denetmenleri halen stratejik odaklı olmayan şikâyete bağlı denetim yapısını sürdürmektedir. Kurum denetmenlerinin de yönerge dahilinde denetim faaliyetine katılarak, planlı ve programlı denetim faaliyeti içinde olması, bir bütün olan sosyal güvenlik denetim faaliyetinin nitelik yönünden daha üst seviyeye çıkarılmasını sağlarken, aynı zamanda şikâyet dışında kalan denetimsiz alanların da denetime dahil edilmesi yönünde daha kapsayıcı sonuçlar alınmasına neden olacaktır.

Stratejik planlama kadar önemli olan bir diğer husus da denetim standartlarının belirlenmesidir. Uluslararası denetim standartlarının kaynaklık edeceği sosyal güvenlik

³⁶² GÜLER, Serkan, s.121.

³⁶³ ÖZŞUCA/ GÖKBAYRAK, s.74.

³⁶⁴ DEMİR, s.106.

denetimine ilişkin standartların belirlenmesi, denetim sonuçlarını daha güvenilir kılmasını sağlayacaktır.

Denetim standartları genel anlamda denetçinin gerçekleştireceği hedefler, uygulayacağı denetim süreçleri ve teknikleri, iş kalitesi ve hazırlayacağı rapor bakımından uyulması gereken kuralları ifade etmektedir. Denetim standartları, denetimde uygulanacak yöntem ve aşamaların sınırları ile denetimin sonuçlarının belirlenmesini sağlayan ve denetimin güvenilirliğini etkileyen temel koşullardan biridir. Denetim kalitesi, standartlara uygunluk derecesiyle ölçülmektedir.³⁶⁵

Sosyal güvenlik denetim yapısı içerisinde yer alan denetim ve teftiş birimleri için farklı yönetmelik ve genelgeler içerisinde ya da iç emir şeklinde hazırlanan ve mevzuat içerisinde dağınık bir halde bulunan denetime ilişkin bazı standartlar, konuya bütünlüklü yaklaşılmaması ve sürekli mevzuat takibi gerektirdiği için genel-geçer denetim standartlarının mevcudiyeti açısından yetersizdir. Bu durum fiili denetim, kayıt incelemesi ya da rapor hazırlanması gibi aşamaları içeren denetim süreçlerinin, denetim yapan kişiye göre şekillenmesine yol açtığı gibi, denetimin güvenilirliği ve sonuçların kesinliğine gölge düşürecek bir etkiye sahiptir. Sosyal güvenlik denetimi yapan tüm birimleri kapsayacak ortak standartların belirlenmesi ve ortaya koyulması, denetimde kişisel uygulama farklılıklarının önüne geçerek, gerek merkez gerek taşrada tüm denetim birimlerinde denetim süreçlerinin benzer şekilde ortaya konmasına olanak sağlayacaktır.

4.3.4. Denetim Kadroları ve Yardımcı Personelin Sayısal Eksikliği

Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde 2019 yılı itibariyle 106 müfettiş, 315 başmüfettiş, 53 de yardımcı müfettiş olmak üzere 474 müfettiş; 1100 denetmen ve 1391 denetmen yardımcısı olmak üzere 2491 denetmen görev yapmaktadır. Tüm çalışma hayatının kayıt dışılık denetimi ile Sosyal Güvenlik Kanunu çerçevesinde belirlenen uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin sağladığı hak ve olanaklardan yararlanan sigortalı ya da hak sahiplerinin mevzuata uygun şartları taşıyıp taşımadıklarına ilişkin denetim faaliyeti yürüten bir denetim yapısı için bu sayı oldukça yetersiz kalmaktadır.

³⁶⁵AKIN Cengiz, “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, **Türk İdare Dergisi**, S.427, Haziran 2000, s.104.

Denetim faaliyeti çoğunlukla bir hakkın geri kazandırılması yahut hakkın kötüye kullanımın engellenmesi amacıyla yapılmaktadır. Kayıt dışılık ya da başka bir biçimde hak gaspına uğrayan kişiler için denetimin sonuca ulaşması hızıyla ilintilidir. Özellikle hizmet tespiti ya da ücret tespitine ilişkin şikâyetlerde hizmet akdi sona ermeden işyerinde yapılan fiili denetimlerde şikâyetten doğru yönde sonuç alınması büyük ölçüde mümkünken, iş yoğunluğu nedeniyle şikâyetin kişi işten ayrıldıktan sonra ele alınması durumunda müspet sonuçlar alınması pek mümkün olmamaktadır. Sahte sigortalılık ya da aylık alma koşulları yerine getirilmeden Kurumdan aylık veya sosyal sigortalara ilişkin türlü haklardan yarar sağlanması durumunda da Kurum zararının ortadan kaldırılması için zarara neden olan olayın bir an önce açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Denetim bir anlamda adaletin idari yönden tesis edilmesi görevini üstlendiğinden, denetim görevinin işleyiş hızı hem kurumsal açıdan hem hizmet alanlar açısından büyük bir öneme sahiptir. Denetim faaliyetinin hızlı, doğru ve güvenilir bir şekilde yürütülmesi ve denetçilerinin iş yükü altında ezilmeden doğru kararlar alabilmesi için denetim kadrosunun sayısal anlamda güçlendirilmesi gerekmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde hazırlanan “Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Eylem Planı”nda sosyal güvenlik alanında alınan tedbirlerden biri olarak sosyal güvenlik denetmeni sayısının kademeli olarak 5.000’e çıkarılması olarak hedeflenmişse de günümüzde bu sayının yarısına dahi ulaşılmamıştır. Bunda denetmenlik kadrosunun özlük haklarının yeterince iyileştirilmemesi nedeniyle göreve başlayan denetmen/denetmen yardımcılarının ekonomik anlamda yaşadıkları tatsızlık nedeniyle başka kurumlara geçmesi de önemli bir etkidir.

Denetim sisteminin işlerliği açısından müfettiş ve denetmen sayısı kadar yardımcı personel sayısının yetersizliği de denetim hizmetinin kalitesini ve süresini etkileyen diğer bir unsurdur. Denetim görevlisinin denetim işlevine odaklanıp, işini güvenli ve rahat yürütebilmesi için, evrak giriş-çıkış, klasörleme, istatistiki veri hazırlama ve diğer hizmetlerin yürütülmesi amacıyla eksiksiz bir yardımcı görevli kadrosunun hizmet vermesi gerekmektedir. Denetim görevi dışında evrak memuru, veri hazırlama memurunun yapması gereken işlerin personel yetersizliği nedeniyle denetçiye yüklenilmesi, denetime ayrılan zamandan çalması bakımından denetim maliyetini

yükselten bir unsurdur. Nitekim müfettiş ya da denetmenlerin Kurum tarafından yetiştirilme süreci 3 yıl olup, bu süre içerisinde ya da süre sonunda denetim görevlilerini denetim ve teftiş dışında bir işle meşgul etmek, harcanan zaman ve emek açısından kayıp sayılmalıdır. Bu nedenle SGK’da denetim görevini yerine getiren birimlere yeteri sayıda veri hazırlama memuru, evrak memuru ve kat görevlisi görevlendirilmesi, asıl işi denetim olan birimlerin denetim işine daha çok zaman ayırması ve denetim işinin titizlikle yürütülmesini sağlayacağından denetimin kalitesini arttıracaktır.

Denetim güvenliği en az denetimin kendisi kadar önemli bir olgudur. Çünkü denetimin doğası gereği taraflardan birini haklı ya da kazançlı çıkarken, diğerini kayba uğratabilir, mevzuat hükümlerini ihlal etmesi dolayısı ile cezai işlemlere maruz bırakabilir, tek taraflı bir incelemede ise muhatabın kaybı yada kazancı söz konusu olabilir. Denetim faaliyetinin sonuçlarından etkilenen bazı kişiler açısından süreçten etkilenme, denetim mekanizması engellenmek, denetim sürecine müdahalelerde bulunulmak hatta olayı tehdit, şantaj kadar ilerletmek şeklinde tezahür edebilmektedir.³⁶⁶ Denetim sonucunda istenmeyen olay ve davranışlara denetim görevlisinin maruz kalması Kurum açısından da denetimin imajı ve sürdürülebilirliğine gölge düşüren bir durumdur. Denetim görevlilerinin çok kolay ulaşılabilir olması bu tür olaylara davetiye çıkarmaktadır. Denetim görevlilerinin güvenliğinin sağlanması ve kolay ulaşılabilir olmalarının önüne geçilmesi için, Kurum tarafından yeteri kadar güvenlik görevlisi görevlendirilmesi ve denetçinin onay vermesi halinde ziyaretçi yönlendirilmesi alınması gereken önlemlerin başında gelmelidir.

4.3.5. Teknik Altyapı ve Fiziki Koşulların Yetersizliği

Etkin bir denetim için denetim elemanlarının niteliği kadar, kullanılan teknolojinin çağa uygun olması ve kullanılan materyal ve içinde bulunulan fiziki koşulların denetim sürecini sekteye uğratmayan ve en kolay ve en hızlı biçimde sonuç almasını sağlayacak teknik donanım ile donatılmış olmalıdır.

Denetim elemanları dış denetim esnasında işyerindeki mevcut durumunun Kurum kayıtlarıyla karşılaştırılmasına veya işveren ya da sigortalıların Kurumda mevcut

³⁶⁶ ZEYBEK, s.87.

bilgilerine erişme ihtiyacı hissederler. Denetim esnasında denetçinin işyeri hakkındaki bilgisi hem denetimin etkinliğin artırılması bakımından hem de işverene yaptığı işlemlerden dolayı anında geri bildirim sağlayarak yüz yüze rehberlik hizmeti verilmesi açısından önemlidir. Denetimin çağdaş ve yenilikçi bir anlayışla sürdürülmesi ve denetim sürecinin sağlıklı yürütülebilmesi açısından denetim elemanlarının Kurum sistemine dışardan erişimin sağlanması ve denetimlerde tablet kullanımının yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

Teknoloji ve bilişim sektörünün ilerlemesiyle birlikte, resmi kurum ve kuruluşların da çağa ayak uydurarak, neredeyse bütün iş ve işlemlerin uzaktan erişim yoluyla yapılmasına imkân tanınmış, denetim sistemi açısından da kayıt dışılığa ilişkin ihbar ve şikâyetlerin de Alo/170 telefon hattı aracılığıyla Kuruma bildirilmesi olanaklı hale gelmiştir. Ancak bu yolla yapılan ihbar ve şikâyetler için sistemli bir kayıt alma yöntemi geliştirilemediğinden, adres veya işyeri unvan bilgisi yönünden eksik ya da hatalı ifadeler içeren ihbar/şikâyet taleplerinin denetim birimlerine intikal etmesine ve gereksiz iş yükü oluşmasına neden olmuştur. İşyerlerinin ticari ve tabela unvanlarının farklı olması sonucunda aynı işyerine yönelik yapılan ihbar ve şikâyetlerin ayrı denetim gerekçeleri olarak oluşturulması da denetimde mükerrerliğe yol açmıştır. Bu durum hem denetim maliyetinin artmasına, hem işveren tarafından yapılan denetimlerin taciz olarak algılanmasına, hem de idari para cezalarının tekerrürü halinde artması nedeniyle de işverenin ceza oranının katlanarak büyümesine yol açmaktadır. Ayrıca farklı denetim elemanları tarafından farklı tavsiye ve farklı sonuçlarla karşılaşan işverenin Kuruma güven duygusu da zedelenebilmektedir.

Oysa “Alo 170 Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İletişim Merkezi”ne yapılan ihbar ve şikâyetler için daha kapsamlı bir kayıt alma programı geliştirilmesi bu sorunun çözümüne yardımcı olacaktır. Bunun için öncelikle Kurum sisteminde mevcut bütün işyerlerinin ticari/ tabela unvanıyla birlikte adres bazlı olarak kaydedildiği bir sistemin oluşturulması gerekir. Bunu takiben ihbar ve şikâyet kayıtlarının adres seçme paneli yardımıyla alınarak, şikâyet edilen adresin otomatik olarak işyeri seçimine olanak tanınması ve aynı işyerine yönelik ihbar/şikâyetlerin aynı ihbar numarası başlığıyla kayıt

altına alınması, mükerrer denetimlerin önlenmesini sağlayacağı gibi aynı işyerine yönelik yapılan şikâyetlerin takibini de kolaylaştıracaktır.

Mükerrer denetim talepleri yalnız Alo/170 vasıtasıyla yapılan şikâyetlerde söz konusu olmadığı gibi, denetim iş akışı için ortak bir veri tabanı bulunmadığından diğer konulardaki denetim talepleri için de mükerrerlikler söz konusu olmaktadır. Zaten sayıca yetersiz olan denetim birimlerinin sürekli mükerrer denetimlerde bulunması, kaynak israfının yanı sıra denetimsiz alanlar yaratılmasına da neden olmaktadır. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde hazırlanan “Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Eylem Planı”nda sosyal güvenlik alanında alınan tedbirlerden biri de Kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir denetim sistemi sağlanması ve mükerrer denetim ile emek ve zaman kaybının önlenmesi amacıyla denetim talebinden denetim raporunun hazırlanmasına kadar olan tüm sürecin elektronik ortamda yürütülmesine zemin hazırlanması yönündedir.

Denetim süreci içeriği itibariyle hassasiyet ve zaman zaman da mahremiyet içeren bir alandır. Denetim elemanları bir konuyu araştırırken kapsamlı bir araştırmaya tabi tutar, bu nedenle konuyla ilgili tüm kişilerin ifadesine başvurma gereği duyabilirler. Araştırma konuları anlaşmalı boşanma soruşturmalarda olduğu gibi kişinin özel hayatını konu edinen ve mahremiyet içeren konularla ilgili olabildiği gibi, sahte işyeri soruşturmalarındaki gibi yasa dışı işler ya da kayıt incelemesi esnasında işverenin ticari kayıtları ve ticari sırlarına yönelik de olabilmektedir. Bu nedenle denetim elemanlarının denetim faaliyetlerini titizlikle sürdürebilmesi ve ifade alımı esnasında muhatabın kendini güven içinde hissedebilmesi için mümkün olduğu kadar tek kişilik ya da en fazla iki kişilik odalarda denetim faaliyetlerinin sürdürülmesi gerekmektedir. Özellikle İl Müdürlükleri ya da İstanbul ölçeğinde merkez müdürlükleri bünyesinde kendine yer bulmaya çalışan denetim elemanlarına yönelik ofis ortamının fiziki koşulları kapsam ve kapasite olarak yeterli gelmediğinden, denetim birimlerinin fiziki şartlarının iyileştirilmesi de denetim olgusu üzerinde yer alan bir diğer sorun olarak acilen çözüme ihtiyaç duymaktadır.

SONUÇ

Günümüz toplumlarında sosyal risklere karşı koruma toplumsal dayanışmadan ziyade daha sistematik bir yöntem olan ve primli rejime dayanan sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla devlet tarafından yürütülmektedir. Sosyal güvenlik hakkı sosyal insan haklarından biri olup aynı zamanda anayasa ile korunmaktadır. Sosyal güvenlik hak olmasının yanı sıra aynı zamanda yükümlülük olup, hiç kimse sosyal güvencesiz çalışma/çalıştırma keyfiyetine sahip değildir. Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan bildirimler, beyan esasına dayandığından, sosyal güvenlik hakkından mahrum bırakılmanın ya da kanunda belirtilen şartlara sahip olmadan kanun dışı hileli yollarla sosyal güvenlik hak ve yardımlarından yararlanmanın önüne geçilmesi ancak etkin ve güçlü bir denetim mekanizmasının varlığı ile mümkündür.

Denetim ortaya konulan eylem ve yapılan faaliyetlerin yasalara uygunluğunun araştırılması olarak ifade edilmektedir. Denetim süreci mevcut olanı ortaya koyup, olması gerekenle karşılaştırılarak yapılır. Sosyal güvenlik denetimi kamu yararı adına devletin çalışma hayatına müdahalesidir. Sosyal güvenlik denetimi ile çalışanların sosyal sigortalar güvencesi altına alınmaları nedeniyle sosyo-ekonomik durumları korunmakta, işverenler açısından kayıt dışı işçi çalıştırmak suretiyle düşürülen işgücü maliyetleri nedeniyle oluşan haksız rekabet önlenmekte ve Kurumun da prim alacağı korunarak sosyal kamu düzeni korunmaya çalışılmaktadır.

Çalışma hayatı üzerinde kamu otoritesini temsil eden bir denetim mekanizmasının varlığı, sosyal barış ve hukuk düzeninin korunması açısından büyük önem taşımaktadır. Denetimsizlik işverenlerin emredici kanun hükümlerine rağmen işçilerin haklarını gözetmeden yalnızca kar amacıyla hareket etmelerine neden olabileceği gibi, kanunlara uygun nizami davranan işverenler açısından da daha yüksek işgücü maliyetine katlanmak yerine kayıt dışılığa yönelmelerine ve çalışma barışının bozulmasına neden olmaktadır.

Denetimin çalışma hayatı üzerindeki diğer bir etkisi iş sağlığı ve güvenliği kurallarının yaygınlaştırılması yönündedir. Özellikle iş kazası ve meslek hastalığı denetimlerinde iş sağlığı ve güvenliği kurallarına uyulup uyulmadığı, eksiklerin ne olduğu ve neler yapılması gerektiği detaylı bir şekilde analiz edildiğinden, bu tür denetimler sonucunda iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili işveren ve işçilerin bilinçlenmekte

ve işyerinde bir daha aynı tür kazaya sebebiyet vermeyecek şekilde önlemler alındığı bilinmektedir. Ülkemizde yüksek seyreden iş kazaları ve meslek hastalıkları oranının düşürülmesi ve sosyal korumanın desteklenerek iş sağlığı ve güvenliğinin yaygınlaştırılması hedeflerine erişmede, sosyal güvenlik denetiminin iş kazaları ve meslek hastalıkları üzerindeki caydırıcı rolü gittikçe daha da belirginleşmektedir.

Etkin bir sosyal güvenlik denetimi ekonomik ve sosyal kalkınmanın önemli parçalarından biridir. Sosyal güvenlik denetimi sadece kurum menfaatini sağlamaya yönelik değil, sosyal devlet ilkesi gereği bütün toplumun sosyal alanının düzenlenmesine yönelik önemli bir işlev üstlenmektedir. Ancak sosyal adaletin sağlanması ve sosyal toplum düzeninin geliştirilmesi açısından bu denli önemli rol oynayan sosyal güvenlik denetiminin öneminin yeterince kavranmadığı, denetimin etkinleştirilmesine yönelik uzun soluklu ve kapsamlı strateji ve politika üretilmemesinden anlaşılmaktadır.

Denetim usulleri ve standartları sosyal güvenlik denetiminin gereklerini, uygulanması gereken denetim süreçlerini ve denetim konusuna göre uyulması gereken kanun ve mevzuat hükümlerini ifade eder. Sosyal güvenlik alanında konu bazında denetim çeşitliliği yüksektir. Kayıt dışı istihdama yönelik yapılan ihbar/şikâyet denetimleri ve asgari işçilik uygulaması; sigortalılık şartlarının sağlanıp sağlanmadığı açısından sahte işyeri ve sahte sigortalılık denetimleri, meslek odası kayıtlarının tetkiki; kısa vadeli sigorta kollarından sağlanan hak ve yardımların yerinde kullanıp kullanılmadığına ilişkin iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık denetimleri; uzun vadeli sigorta kollarından dolayı yararlanılan hak ve yardımların yerinde olduğu bakımından gelir tespiti soruşturmaları; sonradan verilen belgelerin doğruluğunun tespiti açısından asıl ve ek prim belgelerinin işyeri kayıtlarından tetkiki konu bakımından denetim çeşitliliğini ortaya koymaktadır.

Bütün bu konu çeşitliliği arasında sosyal güvenlik denetim yapan bütün birimlerin ortak yararlanabileceği, denetimde kullanılacak usul ve esaslarla birlikte uygulanacak mevzuat hükümlerinin bir arada olduğu ve güncel gelişmelere göre sürekli yenilenen kapsamlı bir denetim ve teftiş rehberine ihtiyaç duyulmaktadır. Tüm denetim birimleri için ortak denetim standartları ve usullerinin belirlenip aynı standartların kullanılması, denetim sonuçlarının denetleyen kişiden bağımsız, güvenilir ve tarafsız

sonuçlar vermesi açısından önemlidir. Denetim içerisinde kullanılan yöntemlerden olan fiili denetim, kayıt inceleme, çevresel soruşturma ve ifade alma tekniklerinin oluşturulacak ortak standartlar çerçevesinde yürütülmesi, hem denetimin kalitesini arttıracak hem de denetimin sistematik, kurallı ve sonuçlarının daha objektif olmasını sağlayacaktır.

Sosyal güvenlik denetimi yapan birimler, hem sosyal güvenlik sistemi üzerinde bir yük ve tehdit olan kayıt dışı istihdam, esnekleşme gibi küresel sorunlarla mücadele etmekte, hem de denetim sisteminin yapısından kaynaklanan sorunlar ve eksikliklerle uğraşmak durumunda bırakılmaktadırlar. Denetim olgusunun en önemli özelliklerinden biri olan bağımsızlık sorunu ve sosyal güvenlik yasalarından kaynaklanan eksiklikler de denetim sisteminin karşılaştığı diğer sorunlar arasındadır.

Kayıt dışı istihdam ülke ekonomisiyle birlikte sosyal güvenlik sisteminin en büyük sorunlarından biri olup, sosyal güvenlik denetimi açısından da öncelikli mücadele edilecek konuların başında gelmektedir. Kayıt dışı istihdama yönelik TÜİK verilerine bakıldığında, yıldan yıla oransal bir gerileme olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdamın geriletmesinde denetim etkisi büyük olmakla birlikte, bu sorunun çözümünde yalnızca denetim biriminin çabalarıyla sonuç alınması beklenemez. Bu nedenle Kurum tarafından kayıt dışı mücadele ile ilgili geniş kapsamlı ve uzun dönemli bir mücadele planı hazırlanarak denetim biriminin oluşturulacak stratejik planlar doğrultusunda hareket etmesi sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra denetim birimlerine yalnızca tespiti mümkün şikâyetler yönlendirilmeli, böylelikle şikâyete bağlı denetimlerin payı düşürülerek, risk odaklı denetim aşamasına geçilmesi hedeflenmelidir. Denetim maliyeti de göz önünde bulundurularak, hizmet akdi sona ermiş, işyeri kayıt ve belgelerinden tespiti imkânsız ve yargıya başvurmuş kişilerin başvurularının denetim birimine intikalinin önüne geçilmeli ve denetim birimleri gereksiz iş yüküne boğulmamalıdır. Sonuç odaklı, planlı, ortaya nitelikli işler çıkaran ve başarı oranı yüksek bir denetim yapısı hedeflenmelidir.

Küreselleşme nedeniyle tam istihdam modelinden esnek ve a-tipik istihdam modellerine doğru geçiş yapan iş gücü piyasalarındaki bu durum, denetim birimlerinin etkili yöntemi olan saha denetimlerinin etkinliğinin de yavaş yavaş kaybolmasına neden olmaktadır. Mevcut denetim yöntemlerinin tam istihdam modeline uygun olması

nedeniyle istihdam piyasalarındaki bu değişim, denetim yöntemlerinin de geliştirilerek dönüştürülmesi gerekliliğini doğurmuştur. Bu nedenle kayıt incelemek suretiyle tespit yönteminde, işyeri kayıt ve belgeleri kavramının daha genişletilerek, sonradan düzenlenebilir nitelikte olmayan kayıt ve belgelerin de hizmet tespiti yönünden esas alınan kayıt ve belgeler içinde sayılması yerinde olacaktır. Ayrıca bilişim sektörünün gelişmesiyle birlikte yaygınlaşan internet kullanımı da, bu yöntemle elde edilen veri ve bilgilerin yine hizmet tespiti açısından karine olarak kullanılmasının doğru sonuçlara ulaşılması açısından yerinde olacağı düşünülmektedir.

Denetimde bağımsızlık, denetim olgusunun en önemli yapı taşlarından biridir. Sosyal güvenlik denetim sistemi, Kurum bünyesinde sosyal güvenlik denetmenleri ve sosyal güvenlik müfettişlerinden oluşmaktadır. Sosyal güvenlik müfettişleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bünyesinde ve doğrudan Kurum başkanlığına bağlı olarak denetim ve teftiş işlerini yürütmekteyken, Sosyal Güvenlik Denetmenleri taşra teşkilatında il müdürlüklerine bağlı olarak denetim işini yürütmektedir. Sosyal güvenlik denetmenlerinin yerel düzeyde bir yöneticiye bağlı olması denetim bağımsızlığını tehlikeye düşüren unsurlardan biridir. Denetim elemanlarının hiyerarşik bir düzene tabi olması denetim ruhuna aykırı olup, böyle bir yapılanma içinde denetmenin idari ve siyasi baskılara açık olacağı bilinen bir gerçektir. Bu nedenle sosyal güvenlik denetimi açısından yapılması gereken en önemli düzenleme denetim bağımsızlığının sağlanması yönünde olmalıdır.

Sosyal güvenlik denetim sisteminin ikili yapısı da denetim maliyetini arttıran ve denetim etkinliğini azaltan nedenlerden biridir. Kurumun denetim birimleri iki ayrı unvan, ayrı özlük hakları ve ayrı teşkilat yapısıyla denetim işini yürütmektedirler. Denetim konularına göre ayrılmış bir iş bölümü bulunsa da, daha girift konulu denetim gerekçeleri açısından görev çakışması yaşanmakta, bazen her iki birimin aynı işyeri veya aynı konu ile ilgili farklı sonuçları içeren denetim raporları ortaya çıkmaktadır. Aynı kurum içerisinde birbirinden bağımsız, koordinasyon ve işbirliği içinde olmayan, farklı sistematığe tabi bir denetim yapısı hem kurum hem denetlenenler açısından denetim sistemini zayıflatan ve etkisini azaltan bir durumdur. Kanunda “kurumun denetim ve kontrolle memurları” olarak tanımlanan ve yetki-sorumluluk anlamında herhangi bir ayırımı tabi tutulmayan kurum müfettişleri ve denetmenlerinin farklı özlük haklarına

sahip ve farklı teşkilat yapıları içinde denetim faaliyeti içinde bulunması, çalışanlar arasındaki eşitlik ve adalet duygularını zedelemekte ve mesleki tatmini zayıflatarak, meslekten kopmaların yaşanmasına neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik denetim birimleri, sosyal hukuk düzenini koruyarak toplum düzenini sağlarken, bir taraftan da gerek küresel ölçekte gerekse de denetim sistemi yapısından kaynaklı sorunlarla mücadele etmektedir. Çalışan her üç kişiden bir kişinin kayıt dışı olduğu ve kayıt dışılık oranının böylesine yüksek olduğu bir ülkede öncelikli görevi kayıt dışı istihdamla mücadele olan kurumun denetim ve kontrolle memurlarının, bir de denetim sisteminin iyi tasarlanmaması nedeniyle oluşan sorunlarla da mücadele etmek sorunda kalması, denetim sistemini güçsüzleştiren, denetim algısını zayıflatan ve etkin bir denetimin önünü tıkayan bir durumdur. Tıpkı bütün sosyal güvenlik kurumlarının tek bir çatı altında birleştirilerek çok başlı yapıya son verilmesi gibi, sosyal güvenlik denetim sistemi için de yapısal bir reform şarttır. Doğrudan kurum başkanına bağlanarak bağımsızlığı güvence altına alınmış, kurum hiyerarşisine tabi olmayan ve denetimde teklik ilkesi gereği tek bir denetim teşkilat yapısıyla, programlı denetime doğru bir dönüşüm hedeflenerek, denetimin etkinliği sağlanmalıdır.

Yapısal sorunlardan arınmış ve kayıt dışı istihdamla birlikte sosyal güvenlik mevzuatına aykırı tüm işlem ve faaliyetlerle aynı yoğunlukla mücadele edebilen, gerek özlük hakları açısından gerekse de fiziki koşulları bakımından denetim birimine yaraşır bir düzeyde ve teknik destekle donatılmış bir denetim sistemi yapısı, sosyal sigortalar sisteminin katılımcı yapısı da göz önünde bulundurularak, sosyal güvenlik anlayışının tüm toplum nezdinde geliştirilmesi ve yerleşmesini sağlayacak ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine katkı sunacaktır.

KAYNAKÇA

- AĞAR, Ahmet. “İhaleli İşler İle Özel Bina İnşaatı İşlerine Ait Eksik İşçilik Borçları da Taksitle Ödenebilecektir.” *Yaklaşım Dergisi* (Ağustos 2010).
- AKBULUT, Örsan Ö./ ÖZGEN, Hande Mimaroglu / FINDIK, Derya/ SEYMENOĞLU, Ömer/ ALMIŞ, Oğuz, *Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*. Ankara: TODAİE Yayını, 2012.
- AKIN, Cengiz. “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz.” *Türk İdare Dergisi* 427 (2000).
- AKINCI, Müslüm. *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. Ankara: Beta Yayınları, 1999.
- AKSOY, Tamer. *Tüm Yönleriyle Denetim*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2006.
- AKTAN, Tahir. *Kamu İdaresi*. 2.Bası. Bursa: Uludağ Üni. Güçlendirme Vakfı Yayınları, 1989.
- AKTUĞLU, M. Ali. *Denetleme ve Revizyon*. İzmir: Ege Üni. Matbaası, 1973.
- AKYOL, Kemal. “İşyeri Kayıt ve Belgelerine Hangi Durumlarda Geçersizlik Nedeniyle İdari Para Cezası Uygulanmaktadır?” *Yaklaşım Dergisi* (Ocak 2019).
- AL, Hamza. *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları*. Düzenleyen Bilal ERYILMAZ/ Musa EKEN/ Mustafa Lütfi ŞEN. Ankara: Nobel Yayınları, 2007.
- ALPER, Yusuf. “Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim.” *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi* 3.2 (2011). 08 04 2019. <<http://www.isguc.org/?p=makale&id=77&cilt=3&sayi=2&yil=2001>>.
- ARAZ, Murat. “Türk sosyal Güvenlik Hukukunda Kısa Vadeli Sigorta Kollarından Sağlanan Haklar.” *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul, 2017.
- ARCA, Ceyhun. *Kayıt Dışı İstihdam Gerçeği ve Mücadele Yöntemleri*. 2013.
- ASLANTÜRK Oğuzhan/ TUNÇ, Yusuf Erdem. “Yabancıların Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamı.” *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 10.4 (2018).
- ATAMAN, Ümit/ HACİRÜSTEMOĞLU, Rüstem / BOZKURT, Nejat. *Muhasebe Denetimi Uygulamaları*. İstanbul: Alfa Yayınları, 2001.
- ATAY, Cevdet. *Devlet Yönetimi ve Denetimi*. İstanbul: Alfa Yayınları, 1999.

- AVŞAR Zakir/ ÖĞÜTOĞULLARI, Eren. “Çocuk İşçiliği ve Çocuk İşçiliğiyle Mücadele Stratejileri.” *Sosyal Güvenlik Dergisi* 1 (2012).
- AYÇA, Eda Güler. “Prime Esas Kazanç Nasıl Belirlenir?” *Yaklaşım Dergisi* (Aralık 2015).
- AYDIN, Mustafa. *Çağdaş Eğitim Denetimi*. Ankara: Eğitim Araştırma Yayın Danışmanlık AŞ , 1986.
- AYDIN, Selda. “OECD Ülkelerinde Çalışanların Sosyal Güvenlik Kesintileri ve Vergisel Yükümlülükleri.” *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi* 1.1 (2013).
- AYTUNA, Türkan. “Felsefeci Gözüyle Denetim.” *Denetim Dergisi* 10 (1986).
- BENLİKOL Sabahattin/ AKGÜR, Muhsin. *Avrupa Birliği'nde Kayıt Dışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi*. Cilt 2002/14. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası (İTO) Yayını, 2002.
- BENZER, Ahmet. “7103 Sayılı Kanun İle Eksik Gün Bildirim Formu Hakkında Yapılan Yeni Düzenlemeler.” *Yaklaşım Dergisi* (Haziran 2018).
- BİLGİLİ, Özkan. *Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması*. Ankara: ASMMMO, 2008.
- BOZKURT, Nejat. *Muhasebe Denetimi*. 3. Bası. İstanbul: Alfa, 1998.
- CAMKURT, Mehmet Zülfi. “Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Özel Dershanelerin Genel Denetimi ve Asgari İşçilik İncelemeleri.” *Yaklaşım Dergisi*(Aralık 2006).
- CEYHUN, Esra. “Yetim Aylığı Alan Kız Çocuklarının Muvazaalı Boşanması ve Sonuçları.” *Yaklaşım Dergisi* (Aralık 2018).
- CİVAN, Orhan Ersun/ GÖKALP, Arzu. “Göçmen İşçi Kavramı ve Göçmen İşçilerin İş Sağlığı ve Güvenliği.” *Çalışma ve Toplum Dergisi* 28 (2011).
- COŞKUN, Arife. *Performans ve Risk Denetim Terimleri* . Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2000.
- ÇAKAR, Erden. “Defter Geçersizlik Halleri İçin Uygulanan Üst Sınır Ücret Tediye Bordroları İçin de Uygulanmalı mıdır?” *Yaklaşım Dergisi* (Şubat 2017).
- ÇAKIR, Özlem. “Avrupa Birliği'nde Güvenceli Esneklik ve Eğilimler.” *Sosyoekonomi Dergisi* 2.10 (2009).
- ÇALIŞ, Celal. “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda Yer Alan Denetim Yapısının İşyeri ve Kurum Denetimi açısından Değerlendirilmesi.” *Yayımlanmamış yüksek Lisans Tezi*. İzmir, 2008.
- ÇAVUŞ, Özgür Hakan. “Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri.” *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* Cilt: 24.2 (2017).
- ÇAVUŞ, Özgür Hakan. “Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim.” *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. İzmir, 2003.

- ÇELİK, Elif/ GÜNEY, Ahmet. “Kayıt Dışı İstihdam Olgusu Ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam.” *İktisadiyat Dergi* 1(1) (2017).
- ÇELİK, Nuri/ CANIKLIOĞLU, Nurşen / CANBOLAT, Talat. *İş Hukuku Dersleri*. Yenilenmiş 27. Bası. Beta Basım A.Ş., 2014.
- ÇİÇEK, Serdar. “Ücretler Üzerindeki Kamusal Yüklerin İncelenmesi Ve Değerlendirilmesi (Türkiye Ve Avrupa Birliği Ülkeler Karşılaştırması).” *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Ankara, 2002.
- ÇOKER, Ziya. “Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevi.” *Amme İdaresi Dergisi* Cilt:5.Sayı:1 (1982).
- ÇOLAK, Mahmut. “Asgari İşçilik İncelemelerinde SMMM ve YMM’lere Verilen Yetkinin Dünü Ve Bugünü.” 22 08 2006. *www.vergi.tc*. 03 02 2019.
- ÇOLAK, Mahmut. “Sigorta Yoklama Memurlarına 4958 Sayılı Kanun, İşyeri Kayıtları Üzerinde Denetim Yetkisi Tanıyor Mu?” *Yaklaşım Dergisi* (Mart 2005).
- DAM, Mehmet Metin/ ERTEKİN, Şaban / KIZILCA, Nurullah. “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu: Ekonometrik Bir Analiz.” *Dokuz Eylül İİBF Dergisi* Cilt:33.1 (2018).
- DEMİR, Müslim. “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi.” Manisa: Celal Bayar Üniversitesi, 2013.
- DEMİR, Müslim. “Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler.” *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2. (Temmuz 2014.)
- DEMİRCİ, Hakkı. “Sağlık Raporu Almadan İşçi Çalıştırmak İşvereni Hangi Durumlarda Sorumlu Kılar.” *Yaklaşım Dergisi* (Haziran 2008).
- DEMİRCİ, Mehmet. “Güvenlik ve Temizlik İş Yapan Şirketler Hangi Hallerde Geçici veya Devamlı mı Dosyadan Bildirim Yapar?” *Yaklaşım Dergisi* (Mayıs 2013).
- DEMİRDİZEN, Ömer. “Ana ve Babaya Ölüm Aylığı Bağlanırken Gelir Tespiti Araştırması Nasıl Yapılmaktadır?” *Yaklaşım Dergisi* (Şubat 2016).
- DEMİRKAN, Uçar. *Kamusal Mali Denetim*. Cilt Maliye Bakanlığı Teknik kurulu Neşriyatı. Ankara: Damga Matbaası, 1997.
- Maliye Hesap Uzmanları Derneği. *Denetim İlke ve Esasları*. I. Baskı. Cilt I. Cilt. Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayıncılık, 1996.
- DEVELİOĞLU, Ferit. *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat*. 28. Baskı. Ankara, 2011.
- DİSK/Genel-İş*. (erişim 16 03 2019).
<<http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/16684.pd>>.

- DPT. *Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planı :Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara, 2000.
- ERCAN, Hilmi. “Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi Yönünden Sosyal Güvenlik Reformu.” *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi* . Çanakkale, 2011.
- ERDOĞAN, Murat. “Muhasebe, Denetim ve Bağımsız Denetimin Gerekliliği.” *Doğuş Üniversitesi Dergisi* (2002).
- ERDUT, Tijen. “İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü.” *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi* 3.6 (2005).
- ERGİN, Hediye. *Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma İzinleri*. İstanbul: Beta Yayınları, 2017.
- ERGİN, Hediye/ ERTAN, Emre. “Ana Ve Babadan Birinin Elde Ettiği Gelirin Veya Aldığı Aylığın Diğerinin Ölüm Aylığına Hak Kazanmasına Etkisi”. Ed. Süleyman BAŞTERZİ, *Prof. Dr. Sarper SÜZEK’e Armağan*. C.3, İstanbul Beta Basım A.Ş, 2011
- ERGÜVEN, Atılay. “Reformlar, Yolsuzluklar ve Denetim.” *Mali Klavuz* 30 (Ekim-Aralık 2015).
- ERTEKİN, Yücel. “Çağdaş Yönetim ve Denetim.” *Türk İdare Dergisi* (Aralık 1998).
- ESEN, Bünyamin. “İşverenleri Canından Bezdiren Denetim.” tarih yok. 08 04 2019. <<http://www.sgd.org.tr/2015/07/25/isverenleri-canindan-bezdiren-denetim>>.
- FİŞEK, Kurthan. *Yönetim*. Ankara: Sevinç Matbaası, 1999.
- GENÇLER, Ayhan. “Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği.” *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi* 17.3 (2002).
- GERÇEK, Adnan. “Vergi Denetim Birimlerinin Birleştirilmesi Ve Sonuçları.” *Yaklaşım Dergisi* (2011).
- GERŞİL, Gülşen Sarı/ ARACI, Mehtap. “Küreselleşme Sürecinde Türk İşçi Sendikacılığı ve Yaşanan Örgütlenme Sorunu.” *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi* 10.2 (2007).
- GÖKTAŞ, Murat. “Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi.” *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul, 2007.
- GÖNÜLAÇAR, Şener. “Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları.” *Mali Hukuk Dergisi* Sayı:148 (2010).
- GÜLER, Cüneyt. “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Teftiş ve Denetim Sistemimize Etkileri.” *Mali Hukuk Dergisi* Sayı:128 (tarih yok).

- GÜLER, Serkan. “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Ve Yeni Bir Öneri.”
Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Kırıkkale, 2006.
- GÜLMEZ, Ülkü. “Türk Hukukunda Kayıt Dışı İstihdam ve Asgari Uygulamaları”
Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012
- GÜLOĞLU Tuncay/ KORKMAZ, Adem / KİP, Murat. “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış.” *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* (2003).
- GÜNAY, Serdar. “Meslek Hastalığında Yükümlülük Süresi ve İşverenin Sorumluluğunun Sınırı.” *Yaklaşım Dergisi* (Ekim 2018).
- GÜNER, Hüseyin. “Konsorsiyum Veya İş Ortaklığı Şeklinde Üstlenilen İhaleli İşlerde İlişiksizlik Belgesi Verilmesi.” *Yaklaşım Dergisi* (Eylül 2017).
- GÜREDİN, Ersin. *Denetim*. İstanbul: İ.T.Ü Kütüphanesi Yayınevi, 1984.
- GÜRKAN, Nazmi. “Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı.”
Isparta, 2009.
- GÜZEL Ali/ OKUR, Ali Rıza. *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 8. Bası. İstanbul: Beta Yayınları, 2002.
- GÜZEL, Ali/ OKUR, Ali Rıza / CANIKLIOĞLU, Nurşen. *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 16. Bası. İstanbul: Beta Yayınları, 2016.
- HARVEY, Davit. “Esneklik: Tehdit mi Yoksa Fırsat mı.” *Toplum ve Bilim Dergisi* (1993).
- HASTÜRK, Hakan. “Hiç Tescil Edilmemiş veya Tescil Edilmiş Olmakla Birlikte Hiç Bildirimde Bulunulmayan Özel Bina İnşaatı İşyerlerinde Asgari İşçilik Uygulamasında Ne Değişti?” *Yaklaşım Dergisi* (Nisan 2016).
- I., Teftiş Semineri. *Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği*. Dü. Osman ERDEM. Ankara: DENETDE Yayınları, 1988.
- INTOSAI. “The Lima Declaration of on Auditing Precepts.” *Sayıştay Dergisi* (Kasım 2015).
- İSPİR, Eyüp. *Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi*. Ankara: Ankara İktisadi Ticari İlimler akademisi, 1997.
- İŞKUR. <www.iskur.gov.tr>. 31.03.2019
- KALAYCI, Cemalettin/ KALAN, Emine . “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi 1.” *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi* (2017).
- “Kalkınma Bakanlığı.” *Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Eylem Planı*. Ankara, Ocak 2015. <www.gib.gov.tr>.

- KAPAN, Celal. "SSK' da Usul Kanunu ve İdari Para Cezalarıyla İlgili Düzenleme İhtiyacı." *Sosyal Güvenlik Dergisi* Sayı:16 (2002).
- KARA Mehmet/ DURUEL, Mehmet. "Türkiye'de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi.*" *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 50 (2005).
- KARADENİZ, Oğuz. *Türkiye'de Yabancı Kaçak İşçilik*. Cilt Sayı:1. Ankara: TÜRK-İŞ 1999 Yıllığı, 1999.
- KARATEPE, Kamil. "Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye'de Denetimin Yeniden Yapılandırılması." *Denetim Dergisi* Sayı:116 (2011).
- KAYA, Tuncay. "Hak Sahiplerine Ölüm Aylığı/Geliri Bağlanırken Yapılan Gelir Tespitinin Usul ve Esasları." *Yaklaşım Dergisi* (Şubat 2015).
- KAZMIER, Leonard J. *İşletme Yönetimi ve İlkeleri*. Çev. Cemil CEM, Doğan CANMAN, Semay BÜYÜKDAVAS, Erses ERAY, Cahit TUTUM, Ülkü POLAT. Ankara: TODAİE Yayınları, 1979.
- KELEŞ, S. Mehmet. "Özel Bina İnşaatlarında Asgari İşçilik Miktarının Müfettiş Entikal Ettirilmeden Memurlarca Hesaplanmasının İşverenlere Sağladığı Avantajlar." *Yaklaşım Dergisi* (Ocak 2016).
- KELEŞ, S. Mehmet. "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Denetim Sistemi Model Önerisi." *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Bilecik, 2012.
- KHAN, M. Akram. "Yeni Baslayanlar için Denetime Giriş." *Sayıştay Dergisi* Sayı:19 (1995).
- KOÇAOĞLU, Mehmet. *Sosyal Politika*. Ankara: Tühis Yayın, 1997.
- KORAY, Meryem. *Sosyal Politika*. 3. Baskı. Ankara: İmge Yayınevi, 2008.
- KÖKSAL, Erhan. "Türkiye'de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi." *Amme İdaresi Dergisi* 20.3 (Aralık 1998).
- KÖSE, H. Ömer. "Denetim ve Demokrasi." *Sayıştay Dergisi*, S.33. (Nisan- Haziran) (1999).
- KÖSE, H. Ömer. *Dünyada ve Türkiyede Yüksek Denetim*. Ankara: Sayıştay 145. yıl Yayınları, 2007.
- KURT, Resul. *Sosyal Güvenlik Reformu Rehberi*. 2. Baskı. İstanbul: Tiem Yayıncılık, Kasım 2008.
- KURT, Resul. "Sosyal Sigortalarda Denetim ve Özel Bir Denetim Olarak Asgari İşçilik Uygulaması." *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul, 1999.

- KURT, Resul. “Taşeronlar hem SGK'yı hem şirketleri yakıyor.” 21 Ağustos 2014. (erişim 28 02 2019.) <<https://www.star.com.tr/yazar/taseronlar-hem-sgkyi-hem-sirketleri-yakiyor-yazi-928781/>>.
- TDK, Kurumu, Türk Dil. (erişim 12 01 2019.) <http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=TEFT%C4%B0%C5%9E>.
- TDK, Kurumu, Türk Dil. “denetleme.” (erişim 12.01.2019.) <http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=denetleme>.
- TDK, Kurumu, Türk Dil. *İktisat Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2011.
- TODAİE, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü. *Amme İdaresi Bülteni*. Sayı:8 (1966).
- KUZGUN, İnci. “Türkiye’de Türk Kökenli Yasa Dışı Yabancı İşgücünün Kayıt Dışı İstihdamı.” *AVRASYA ETÜDLERİ* 41.1.(2012)
- LORDOĞLU, Kuvvet. “Türkiye’de Enformel İstihdam ve Yabancı Kaçak İşgücü.” *UNİGAR Proje Rapor*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, 2004. <mimoza.marmara.edu.tr>.
- LORDOĞLU, Kuvvet. “Türkiye’de Yabancıların Kaçak Çalışmaları ve Bağlantılı Sorunlar Üzerine Bir Tartışma.” *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi* 18.1 (2003).
- MAHİROĞLULLARI, Adnan. “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdam Ve Önlemeye Yönelik Stratejiler.” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 22.2 (2017).
- MİL, Halil İbrahim. “Türk Kamu Yönetiminin Teftiş Kurulları Yoluyla Denetimi: SGK Ve EGM Teftiş Kurulları Örneği.” *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Ankara, 2013.
- Mülteciler Derneği*. (erişim 31.03.2019.) <<https://mülteciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>>.
- NARTER, Sami. *İş Kazası ve Meslek Hastalığında Hukuki ve Cezai sorumluluk*. 2. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- ÖNDER, Nurcan. “Türkiye’de Kadın İşgücünün Görünümü.” *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Dünyası Dergisi*. Cilt:1, Sayı: 1,(Temmuz-Eylül, 2013).
- ÖZCAN, Ahmet. “Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin Sonradan Verilmesi Durumunda, İşleme Alınmasının Son Yapılan Düzenlemeler Doğrultusunda Değerlendirilmesi.” *Yaklaşım Dergisi* (Ekim 2018).

- ÖZCAN, Mustafa Emre. "Türkiye'de Kayıt dışı İstihdam Ve Önleme Stratejileri." *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Kırıkkale, 2015.
- ÖZCAN, Rıfai. "Yeni Doğan Çocuğu Bulunan Ebeveynlere Sosyal Güvenlik Hakları Kapsamında Yapılan Emzirme Ödeneği/ Süt Parası Şartları." *Yaklaşım Dergisi* (Ağustos 2017).
- ÖZDAMAR Murat/ ÇAKAR, Erden. "5510 Sayılı Kanuna Göre, İşyeri Kayıtlarının İbraz Edilmemesi Veya İbraz Edilen Kayıtların Geçersiz Sayılması Hallerinde Uygulanacak İdari Para Cezaları." *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı.98, (2010).
- ÖZDEMİR/ Kamer Karakurum. "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar." *TÜSİAD Görüş Dergisi* (2011).
- ÖZER, Hüseyin. *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, 1997.
- ÖZER, Mevlüt. *Denetim 1*. Ankara: Özkan Matbaacılık, 1997.
- ÖZŞUCA Şerife Türcan/ GÖKBAYRAK, Şenay. "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması." *Sosyal Güvenlik Dergisi* Cilt:2.Sayı:2 (2012).
- ÖZŞUCA Şerife Türcan / GÖKBAYRAK, Şenay / ÖZUĞURLU Metin/ BAŞBUĞ Aydın. "Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim modellerinin Araştırılması." *TÜBİTAK-KAMAG Projesi Sonuç Raporu*. Ankara, 2010.
- ÖZTÜRK, Sezai. *İnşaat ve İhale Konusu İşlerde Asgari İşçilik Uygulaması*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2013.
- PIORE, Michael J./ Andrew SCHRANK. "Toward managed flexibility: The revival of labour inspection in the Latin world." *International Labour Review* 147:1 (2008): 1-23.
- POLAT Celal/ ÇALIŞKAN, Ömer. "Kayıt dışı İstihdamla Mücadelede Etkili Bir Yöntem: SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu." *Sosyal Güvenlik dünyası Dergisi* 12 (2001).
- SAMİ, Şemsettin. *Kamus-ı Türki*. İstanbul: Kapı Yayınları, 2009.
- SANAL, Recep. *Türkiye de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE , 2002.
- SARAN, Ulvi. "Denetim Yeri, Önemi ve Türk Kamu Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi." *Yeni Türkiye* Sayı:14 (Mart-Nisan 1997).
- SARIEROĞLU, Jülide. "Çalışma Hayatı ve Kadın." *Kamuda Sosyal Politika Dergisi* 1.1 (2010).
- SARILI, Mustafa Ali. "Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler." *Bankacılar Dergisi* 41 (2002).

- SGK, Başkanlığı. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı. *Teftiş Denetim Rehberi*. Ankara, 2008.
- SGK, Başkanlığı. “Denetim standartları Rehberi.” Ankara: Yayın No:76, 2013.
- SGK, *Kayıt Dışı İstihdam Portalı*. (erişim 04 03 2019.) <
http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam,2013>.
- SGK, *Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı*. (erişim 31 01 2019.)
<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkezteskilati/ana_hizmet_birimleri/rehberlik_ve_teftis_baskanligi/hakkimizda>.
- SSK, Başkanlığı. “Sigorta Müfettişlerinin Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı.” *Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Sigorta Başkanlığı Kurulu*. Ankara, 2000.
- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği*. (erişim 01 02 2019.) <
<http://www.sgd.org.tr/meslegimiz/meslegimizin-tarihcesi/>>.
- SÖZER, A. Nazım. *Türkiye'de Sosyal Hukuk*. 2. Baskı. İzmir: Barış Yayınları, 1998.
- SÖZER, Ali Nazım. *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*. Cilt 3. Bası. İstanbul: Beta Yayınları, 2017.
- SUGÖZÜ, Halil İbrahim. *Kayıt Dışı Ekonomi Ekonomi ve Türkiye*. Ankara: Nobel Yayınları, 2010.
- SÜZEK, Sarper. *İş Hukuku*. 15. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2018.
- ŞAKAR, Müjdat. *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. 9. Baskı. İstanbul: Beta Basım A.Ş., 2017.
- ŞAKAR, Müjdat. *Sosyal Sigortalar Uygulaması*. 10. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2011.
- ŞİMŞEK, Akın, “Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesine Geçiş ve Yaptırımlar” *Yaklaşım Dergisi*, (Temmuz 2019)
- TAŞKIN, F. Rüştü. “SGK İşçilerin Sigortasız Çalışmalarını Nasıl Tespit Ediyor?” *Yaklaşım Dergisi* (Aralık 2018).
- TEMİR, Arif. “Fiilen Tespitte Sigortasız Çalışanların Sigortalılığı.” *Yaklaşım Dergisi* (Ekim 2010).
- TEZEL, Şevket. “Sonradan Tespit Edilen Bağ-Kur Sigortalılıklarının Bağlanan SSK Aylığına Etkisi.” *Yaklaşım Dergisi* (Aralık 2011).
- “TİSK.” *2013 Yılı Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti'nin TİSK Araştırma Servisince Değerlendirilmesi*. (erişim 28 03 2019.)
<https://www.tisk.org.tr/tr/eyayinlar/347_2013_calisma_istatistikle/pdf_ek_347_2013_calisma_istatistikle.pdf>.

- TOKSÖZ, Gülay. *Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu*. Dü. Uluslararası Çalışma Ofisi. Ankara: Meter Matbaası, 2007.
- TOKSÖZ, Gülay. *Türkiye’de Kadın İşgücü ve Enformel Sektörde İstihdam*. Ankara: TİSK Türkiye’de Kadın İşgücü Demineri I-II, 1999.
- TORTOP, Nuri. “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları.” *Amme İdaresi Dergisi* Sayı:31/2 (Haziran 1998).
- TORTOP, Nuri/ İSBİR, Eyüp G./ AYKAÇ, Burhan/ ÖZER, M. Akif. *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2012.
- TUNCAY, A. Can/ EKMEKÇİ, Ömer. *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. 19. Bası. İstanbul: Beta Basım A.Ş., 2017.
- TUNCER, Selahattin. “Sosyal Güvenlik Reformunda Gelinek Nokta.” *Yaklaşım Dergisi* (Temmuz 2008).
- TUNÇ, Mehmet. “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler, Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri.” *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi*. Ankara, 2007.
- TÜİK. “Haber Bülteni; İşgücü İstatistikleri Aralık 2017.” (15.03.2018).
- UĞUR, Suat/ DİLBAZ, Nur Alacahan/ BERKÜN, Sanem. “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdamın Etkilerinin Ekonometrik Bir Perspektiften Değerlendirilmesi (2005-2013).” *Uluslararası Hakemli Ekonomi Yönetimi Araştırmaları Dergisi* 1(1) (2014).
- UYANIK, Yücel. “Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları.” *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi* 10.2 (2008).
- ÜÇİŞİK, Fehim. *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Ötüken Neşriyat, 2015.
- ÜNLÜ, Yusuf. “İş Kazası ve Meslek Hastalığının “Tespiti, Kapsamı, Bildirim Şekli, Bildirim Süresi ve Soruşturulması.” *Yaklaşım Dergisi* (2018).
- VESKE, Eren. “İşverenin Çalışanlarına Sigorta Primine Dâhil Olmayan Yardımlarda Bulunmasının Hukuki Sonuçları.” *Yaklaşım Dergisi* (2015).
- WEIL, David. “A Strategic Approach to Labour Inspection.” *International Labour Review* 147:4 (2008): 349-375.
- YALINPALA, Jale. “Ekonomik Krizin Emek Piyasalarına Etkileri.” SOYAK, Alkan. *Küreselleşme, İktisadi Yönetimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar*. İstanbul: Om Yayınevi, 2002.
- YERELİ, Ahmet Burçin/ KARADENİZ, Oğuz. *Kayıt Dışı İstihdam*. Ankara: Odak Yayın ve Dağıtım, 2004.

- YERTÜM, Umut. “Kayıt Dışı İstihdam Edilenlerin Sosyoekonomik Boyutlarına İlişkin Beyazıt Meydanı’nda (İstanbul) Bir Alan Araştırması.” *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Kırıkkale, 2015.
- YILANCI, Münevver. *İç Denetim*. 2. Baskı. Ankara: Nobel Yayın, 2006.
- YILDIZ, Tuğba/ YILDIZ, İbrahim. “Suriyelilerin Türkiye Ekonomisinde Kayıt Dışı İstihdama Etkileri Ve Bunun Yansıması Olarak Türkiye’ye Maliyetleri Üzerine Bir İnceleme.” *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi* 2.3 (2017).
- YILMAZ, Ataman. "Hizmet Akdiyle ve Bağımsız Çalışan Sigortalılara Hastalık ve Analık Hallerinde Verilen Ödenekler." *Yaklaşım Dergisi* (Mart 2015).
- YÖRÜKER, Sacit. *Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve*. Ankara Hilton Oteli: TESEV Denetim Çalıştayı, 2004.
- YÜCEL, Bilal. “Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş.” *Maliye Dergisi* Sayı:157 (2009).
- YÜKSEK, Fahrettin. “SGK Mevzuatında Uzlaşma.” *Yaklaşım Dergisi* (Haziran 2018).
- YÜKSEK, Fahrettin. “İdari Para Cezalarına İtiraz Yolları.” *Yaklaşım Dergisi*, (Mayıs 2015)
- YÜKSEL, Faruk. “İhale Konusu İşler ve Özel Bina İnşaatlarında Borcun Kesenleşmesinde Son Durum.” *Yaklaşım Dergisi* (Şubat 2018).
- YÜKSEL, Faruk. “İş Kazası, Meslek Hastalığı Ve Hastalık Halleri Ve Bu Hallerde İşveren Ve Üçüncü Kişinin Sorumluluğu.” *Yaklaşım Dergisi* (Aralık 2011).
- ZEYBEK, Özlem. “Sosyal Sigortalarda Mevcut Denetim Sistemi, Sorunları Ve Bu Denetim Mekanizmasının Etkinleştirilmesine Yönelik Model Önerisi.” *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara 2007.