



SIVAS CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Ana Bilim Dalı

**SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİNDE ETKİNLİK: SORUNLAR
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Cevdet ÇÜRÜKOĞLU

Sivas
Eylül 2019

SİVAS CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Ana Bilim Dalı

**SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİNDE ETKİNLİK: SORUNLAR
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı:

Doç. Dr. Coşkun KARACA

Cevdet ÇÜRÜKOĞLU

Sivas

Eylül 2019

KABUL VE ONAY

Üniversite: : Sivas Cumhuriyet Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Ana Bilim Dalı : Maliye Ana Bilim Dalı
Tezin Başlığı : Sosyal Güvenlik Denetiminde Etkinlik: Sorunlar ve Çözüm Önerileri
Savunma Tarihi : 19.08.2019
Danışmanı : Doç. Dr. Coşkun KARACA

Unvanı - Adı Soyadı

İmza

Jüri Başkanı : Doç Dr. Coşkun KARACA

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Selçuk BUYRUKOĞLU

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Doğan BOZDOĞAN

Oy Birliği

Oy Çokluğu

Cevdet ÇÜRÜKOĞLU tarafından hazırlanan Sosyal Güvenlik Denetiminde Etkinlik: Sorunlar ve Çözüm Önerileri başlıklı tez, kabul edilmiştir.

.../.../.....

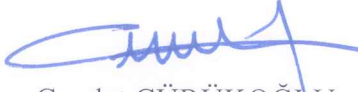
Prof. Dr. Ahmet ŞENGÖNÜL
Enstitü Müdürü

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde hazırladığım bu Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik tezinin bizzat tarafımdan ve kendi sözcüklerimle yazılmış orijinal bir çalışma olduğunu ve bu tezde;

1. Çeşitli yazarların çalışmalarından faydalandığımda bu çalışmaların ilgili bölümlerini doğru ve net biçimde göstererek yazarlara açık biçimde atıfta bulunduğumu;
2. Yazdığım metinlerin tamamı ya da sadece bir kısmı, daha önce herhangi bir yerde yayımlanmışsa bunu da açıkça ifade ederek gösterdiğimi;
3. Başkalarına ait alıntılanan tüm verileri (tablo, grafik, şekil vb. de dahil olmak üzere) atıflarla belirttiğimi;
4. Başka yazarların kendi kelimeleriyle alıntıladığım metinlerini, tırnak içerisinde veya farklı dizerek verdiğim yine başka yazarlara ait olup fakat kendi sözcüklerimle ifade ettiğim hususları da istisnasız olarak kaynak göstererek belirttiğimi,

beyan ve bu etik ilkeleri ihlal etmiş olmam halinde bütün sonuçlarına katlanacağımı kabul ederim.


Cevdet ÇÜRÜKOĞLU

TEŐEKKÜR

Bu tez, kayıt dışı çalışmaya maruz kalan tım iŐilere ve kayıt dışı istihdamla mücadele eden sosyal güvenlik denetmenlerine adanmıŐtır.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında, süreç boyunca sabırla destek veren değerli hocam Doç. Dr. Coşkun KARACA'ya teŐekkürü borç bilirim.

Ayrıca alıŐma sürecinde ihmal etmek zorunda kaldığım kızım Glce ile eŐim GülŐen'e ve beni yetiŐtirip bu günlere getiren anne ve babama minnettarım.

Cevdet ÜRKOğLU

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vii
TABLO LİSTESİ	viii
ŞEKİL LİSTESİ	ix
ÖZET	x
ABSTRACT	xi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	4
1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı	4
1.1.1. Kavramsal Çerçeve	4
1.1.2. Sosyal Güvenliğin Tarihçesi	11
1.1.3. Sosyal Güvenliğin Amacı ve Nitelikleri	16
1.1.4. Modern Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurulmasında Etki Eden Faktörler	22
1.2. Sosyal Güvenlik Denetimi	27
1.2.1. Denetim Kavramı	27
1.2.2. Sosyal Güvenlik Denetimi Kavramı	29
1.2.3. Sosyal Güvenlik Denetiminin Önemi	31
1.2.4. Sosyal Güvenlik Denetiminin İlkeleri	33
1.2.5. Sosyal Güvenlik Denetiminin Model ve Türleri	36
1.2.6. Sosyal Güvenlik Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler	38
İKİNCİ BÖLÜM	45
2. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE DENETİMİ	45
2.1. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi ve Gelişimi	45
2.1.1. Osmanlı Devleti Döneminde Sosyal Güvenlik	45
2.1.2. Kurtuluş Mücadelesi ve Cumhuriyet Döneminde Sosyal Güvenlik	48
2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim	51
2.2.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde İç Denetim	51
2.2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Dış Denetim	52
2.2.3. Sosyal Güvenlik Denetmenleri	63

2.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Denetim Elemanları Dışındaki Denetim Süreçleri	75
2.3.1. Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler	75
2.3.2. İş Müfettişleri.....	76
2.3.3. Kamu İdarelerinin Kendi Denetim Elemanları.....	77
2.3.4. Yargısal Denetim	78
2.3.5. Sayıştay Denetimi	79
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	81
3. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİNDE İDARİ PARA CEZALARI VE DENETİMLERE İLİŞKİN SONUÇLAR	81
3.1. Sosyal Güvenlik Mevzuatında Aykırı İşlemlerden Ötürü Kurumca Verilecek İdari Para Cezaları	81
3.1.1. İşe Giriş ve Genel Sağlık Sigortası Giriş Bildirgesi Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezası.....	81
3.1.2. İşyeri Bildirgesi Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezası.....	82
3.1.3. Aylık Prim ve Hizmet Belgesi Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezası.....	82
3.1.4. Eksik İşçilik Bildirilmesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezası	83
3.1.5. İşyeri Kayıtlarının İbraz Edilmemesi, Eksik İbraz Edilmesi veya Geçersiz Sayılması Halinde Uygulanacak İdari Para Cezası	84
3.1.6. Asgari İşçilik Uygulamasında Kamu Kurumlarından İstenen Belgelerin İbraz Edilmemesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezası.....	85
3.1.7. Bazı Kurum ve Kuruluşlar Tarafından Bildirim Yükümlülüklerinin Yerine Getirilmemesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezaları.....	85
3.1.8. Denetim ve Kontrolle Görevli Memurların Görevlerinin Engellenmesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezaları	86
3.1.9. 5510 sayılı Kanununun 100. Maddesi Kapsamında İstenen Bilgi ve Belgelerin Verilmemesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezaları	86
3.1.10. İşten Ayrılış Bildirgesi Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezaları	87
3.1.11. Genel Sağlık Sigortalısının Bakmakla Yükümlü Olduğu Kişilere İlişkin Bilgileri Kuruma Vermemesi Durumunda Uygulanacak İdari Para Cezası	87
3.1.12. Bazı Kısmi Süreli Çalışanların Bildirim Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyenler Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezası	88
3.1.13. Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannameleri Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezaları.....	88
3.1.14. İdari Para Cezalarının Uygulanmasına İlişkin Esaslar	89
3.2. Sosyal Güvenlik Denetimlerine İlişkin Sonuçlar	91

3.2.1. Sosyal Güvenlik Müfettişlerince Gerçekleştirilen Denetimlere İlişkin Sonuçlar	93
3.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Gerçekleştirilen Denetimlere İlişkin Sonuçlar	100
3.2.3. Diğer Kurum ve Kuruluşların Yaptığı Tespitlerden Elde Edilen Bilgiler	104
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	109
4. DENETİME ETKİ EDEN SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARI VE DENETİMDE ETKİNLİĞİ SAĞLAMAYA YÖNELİK ÖNERİLER	109
4.1. Denetime Etki Eden Sosyal Güvenlik Sorunları	109
4.1.1. Çok Başlı Denetim Yapısı	109
4.1.2. Yetki ve Görev Çakışması	110
4.1.3. Denetim Elemanları Sayısının Yetersizliği.....	111
4.1.4. Teknolojinin Yeterince Kullanılmaması.....	112
4.1.5. Demografik Yapının Değişimi.....	113
4.1.6. İşgücü Piyasalarının Değişimi	115
4.1.7. Refah Sunumu Anlayışının Değişimi	116
4.1.8. Sisteme Uyum Sorunları	117
4.1.9. Kayıt Dışılığın Artması.....	118
4.1.10. Ekonomik Krizler	120
4.1.11. Sağlık Hizmetlerinde Değişim.....	121
4.1.12. Yönetimin Yetersizliği.....	122
4.2. Denetimde Etkinliği Sağlamaya Yönelik Öneriler	124
4.2.1. Koordinasyon ve İşbirliği	124
4.2.2. Yenilikçi Denetim Anlayışları	128
4.2.3. Denetim Elemanlarının Kapasitesi	130
4.2.4. Katılımcı Denetim Anlayışı	134
4.2.5. Sosyal Güvenlik Ahlakı	137
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	141
KAYNAKLAR	145
ÖZGEÇMİŞ	154

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İKMİH	: İş Kazası ve Meslek Hastalığı
İPC	: İdari Para Cezası
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
RG	: Resmi Gazete
SGDP	: Sosyal Güvenlik Destek Primi
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
vb.	: ve benzeri

TABLO LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 1. Sosyal Güvenlik Müfettişleri Tarafından Tanzim Edilen Raporlar	93
Tablo 2. Sosyal Güvenlik Müfettişlerince Sosyal Sigortalar Alanında Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar	94
Tablo 3. Kurum İçi Denetim Faaliyetlerine İlişkin Sonuçlar	95
Tablo 4. Sağlık Hizmet Sunucularının Denetimi	97
Tablo 5. Sağlık Hizmeti Sunumunda Tespit Edilen Usulsüzlükler.....	97
Tablo 6. Uzlaşma Taleplerine İlişkin Bilgiler	100
Tablo 7. Kimlik Bildirim Formlarına Göre Kayıt Dışı Sigortalı/İşyeri Tespiti	105
Tablo 8. Bankalar, Kamu Kurumları ve Diğer Kurumlardan Alınan Bilgilere Göre Tespit Edilen Kayıt Dışı Sigortalı/İşyeri.....	106
Tablo 9. Yoklama Fişlerinden Elde Edilen Bilgiler	107
Tablo 10. Kamu Kurumlarının Denetim Raporlarından Tespit Edilen Bilgiler	108

ŞEKİL LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 1. Yıllara Göre İş Müfettişi, Sosyal Güvenlik Müfettişi ve Sosyal Güvenlik Denetmeni Sayıları.....	91
Şekil 2. Kayıt Dışı İstihdam Oranları	92
Şekil 3. Ödeme Durdurma Kararı Verilen Sağlık Hizmet Sunucuları (2017)	98
Şekil 4. Suç Duyurusunda Bulunulan Kişi Sayısı.....	99
Şekil 5. Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Denetlenen İşyeri ve Sigortalı Sayıları	101
Şekil 6. Tespit Edilen Tescilsiz İşyeri ve Kayıt Dışı Çalışan Verileri.....	102
Şekil 7. Tespit Edilen Sahte İşyeri/Sigortalı Sayıları.....	103
Şekil 8. Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Tespit Edilen Prim Matrahları ve Önerilen İdari Para Cezaları.....	104

ÖZET

Bu tez çalışmasıyla, sosyal güvenlik denetiminin yapısı incelenmiş, denetime ilişkin yaşanan sorunlar analiz edilerek bu sorunlara çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Çalışma dört bölüm üzerine kurulmuştur. Birinci bölümde, sosyal güvenlik ve sosyal güvenlik denetiminin kavramsal çerçevesi oluşturularak konu, tarihsel süreçleriyle analiz edilmiştir. İkinci bölümde, Türk sosyal güvenlik sisteminin ve Türkiye’de sosyal güvenlik denetiminin tarihsel süreç içerisinde gelişimi değerlendirilerek sistemin mevcut yapısı ortaya konmuştur. Üçüncü bölümde, Türkiye’de sosyal güvenlik mevzuatına aykırı işlemlere karşı uygulanan idari para cezaları ve sosyal güvenlik denetimlerinden elde edilen sonuçlar değerlendirilmiştir. Çalışmanın son bölümü olan dördüncü bölümde ise, sosyal güvenlik denetimine etki eden sosyal güvenlik sorunları irdelenerek, denetimde etkinliği artırmaya yönelik çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Denetim, Kayıt Dışı İstihdam, İşveren, Sigortalı, Müfettiş, Denetmen.

ABSTRACT

In this thesis, the structure of the social security inspection has been examined, the problems experienced during the inspection have been analyzed and it has been tried to propose solutions to these problems. The study has been based on four chapters. In the first chapter, the conceptual framework of social security and social security inspection have been established and the subject has been analyzed with its historical processes. In the second chapter, the historical development of Turkish social security system and the social security inspection in Turkey have been evaluated and the current structure of the system has been demonstrated. In the third chapter, the administrative fines applied to the activities against the social security legislation in Turkey and the results obtained from the inspections of social security are evaluated. In the fourth chapter, which is the last part of the study, the social security problems affecting the inspection of social security have been examined and solutions have been proposed to increase the effectiveness of the inspection.

Keywords: Social Security, Inspection, Informal Employment, Employer, Insured, Inspector, Auditor.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik; sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak, vatandaşları sosyal risklere karşı korumayı hedefler. Sosyal riskler, insanlık tarihi boyunca her zaman var olmuştur. Bu risklere karşı yüzyıllar boyunca toplumsal yapılar içerisinde geleneksel yöntemlerle çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Sosyal güvenliğin sistematik bir yapıya kavuşması, ancak 20. yüzyılda gerçekleşmiştir. Sosyal korumanın kurumsallaşması ile sadece çalışanlar değil, çalışanların eş, çocuk, anne ve babaları gibi bakmakla yükümlü oldukları kişiler de güvence altına alınmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin gücü ve kapsayıcılığı, ülkelerin sosyal, ekonomik, siyasi ve demografik yapılarından doğrudan etkilenmektedir. Ancak sosyal güvenlik de sınırları belirli bir sosyal bilim dalıdır ve bireyleri tüm sosyal risklerden korumasını beklemek mümkün değildir. Sosyal güvenlik dışında sosyal risklere karşı koruma sağlamak amacıyla sosyal hizmet ve sosyal yardımlara da başvurulmaktadır. Türkiye’de daha önceleri Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı bünyesinde verilen sosyal güvenlik hizmetleri, 2006 yılında hayata geçirilen sosyal güvenlik reformu sonrası Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde tek çatı altına toplanmıştır.

Tüm kamu hizmetlerinde olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da sistemin işleyişinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, kontrol mekanizmasının işlerliği ile mümkündür. Denetim kavramsal olarak; bir kişi veya kuruluşun faaliyetlerinin, önceden belirlenen kurallara uygun olup olmadığının araştırılması işlemidir. Sosyal güvenlik denetimi ile de, sistemin taraflarının iş ve işlemlerinin, sosyal güvenlik mevzuatına uygun olup olmadığı araştırılarak kurum zararının en aza indirilmesi hedeflenmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin kapsayıcılığı arttıkça, sorumlulukların ihmali ve hakların istismarı yaygınlaşmaktadır. Bu durumda sistemin etkinliği ve sürdürülebilirliğinin temini için denetim mekanizmasının sağlıklı işlemesi önem kazanmaktadır. Türkiye’de sosyal güvenlik hayatının denetimi, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun denetim ve kontrole görevli memurları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu memurlar, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleridir.

Bu çalışma; sosyal güvenliğin amacı ve tarihsel süreç içerisinde gösterdiği değişimi göz önünde bulundurarak, Türkiye’de denetimlerden elde edilen sonuçların analizini yapıp, denetim mekanizmasının işleyişine etki eden unsurları ve sistemin etkinliği için çözüm önerilerini ortaya koymayı hedeflemektedir. Türkiye’de 2017 yılında, kayıt dışı istihdamın %34.80, kurumun bütçe açığının ise 25 milyar 251 milyon olarak gerçekleşmesi, sosyal güvenlik sisteminde ciddi sorunların yaşandığını göstermektedir. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunların çözümünde denetim mekanizmasının etkinliği önemli bir rol oynayacaktır. Kavramsal çerçeve, teorik değerlendirme ile somut ve güncel verilerden yararlanılarak hazırlanan bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde; sosyal güvenliğin ve sosyal güvenlik denetiminin tanımı yapılarak kavramsal bir çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, sosyal güvenliğin geçirdiği tarihsel süreç, sosyal güvenliğin amacı ve nitelikleri ile sosyal güvenliğin geçirmekte olduğu değişim süreci irdelenmiştir. Diğer yandan sosyal güvenlik denetiminin önemi, ilkeleri, denetim model ve türleri ile sosyal güvenlik denetimine ilişkin uluslararası düzenlemelere yer verilmiştir.

İkinci bölümde; Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi ve denetimi irdelenmiştir. Bu amaçla; Türkiye’de sosyal güvenliğin tarihçesi, sosyal güvenlik denetiminin yapısı, sosyal güvenlik denetim birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından tanzim edilen rapor türleri ile kurumun denetim elemanları dışında denetim sürecine katılan diğer kişi ve kurumlar incelenmiştir.

Üçüncü bölümde; çoğunluğu kurumun denetim ve kontrole görevli memurlarınca tanzim edilen raporlara göre uygulanan, sosyal güvenlik mevzuatına aykırı işlemlerden ötürü başvuru idari para cezalarına ve sosyal güvenlik denetimlerine ilişkin sonuçlara yer verilmiştir. Denetimlere ilişkin sonuçlar, sosyal güvenlik müfettişleri, sosyal güvenlik denetmenleri ve diğer kurum ve kuruluşların yaptığı tespitler olarak ele alınmış ve yıllara göre karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Dördüncü bölümde; denetime etki eden ve kronikleşen sosyal güvenlik sorunları irdelenmiş, denetimde etkinliği sağlamak amacıyla yapıcı ve uzun vadeli çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Sosyal güvenlik sorunları çok yönlü olarak

ortaya çıktığından bu sorunlar tüm yönleri ile değerlendirilmiş, çözüm önerileri ise diğer bölümlerdeki tanım, tespit ve analizlerden yola çıkılarak doğrudan denetimde etkinliği artırmaya yönelik olarak belirlenmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal devlet anlayışının en önemli unsurlarından olan, bireyleri sosyal tehlikelerin yol açtığı zararlardan korumayı hedefleyen sosyal güvenlik kavramının doğru bir biçimde analiz edilebilmesi için tanımlamaya, tarihsel süreç içerisinde izlediği seyri irdelemeye, amaç ve niteliklerini belirlemeye ve modern sosyal güvenlik anlayışını oluşturan gelişmeleri değerlendirmeye ihtiyaç vardır. Bu nedenle aşağıda sosyal güvenliğin kavramsal çerçevesi anlatılarak sosyal güvenliğin tarihçesi, amacı ve nitelikleri ortaya konulmuştur.

1.1.1. Kavramsal Çerçeve

Yukarıda belirtilen tanımdan da anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik; sosyal devletin bir gereği olup sosyal risklerin meydana getirdiği zararları gidermeye yönelir. Sosyal güvenliğin tanımı, sosyal risk ve sosyal güvenlik kavramlarıyla doğrudan ilgilidir.

1.1.1.1. Sosyal Risk (Sosyal Tehlike)

Risk, gerçekleşme olasılığı bulunan ve gerçekleşmesi halinde mevcut durumda değişikliklere yol açan olguları ifade eder. Günlük hayatta insanların maruz kaldığı risklerin bir kısmı deprem sel vb. doğal afetler yoluyla meydana gelirken diğer bir kısmı ise kişinin kendi eli ile meydana getirdiği risklerdir (Uşan 2009: 2-29). İnsanlık tarihi, toplumu oluşturan bireylerin sıkıntıya düşmesine yol açan, onları sefaletle sürükleyen çeşitli tehlikelerle karşı karşıya kaldığı olaylarla doludur. Bireyler kimi zaman bu tehlikelere karşı kendilerince önlemler almaya çalışmışlar, kimi zaman ise alınan önlemler toplumsal huzurun muhafazası için kamusal önlemler niteliği kazanmıştır. Sosyal güvenliğin günümüzde kazandığı anlam ve kurumsal kimliğin ortaya çıkmasında; gelecekte ortaya çıkabilecek sosyal tehlikelere karşı önlem alma ihtiyacı, geçmişteki tedbirsizliğin bugün yol açtığı zararları giderme

gerekliliği, toplumsal yaşamın getirdiği zorluklarla m¼cadele etme zorunluluğu, toplumdaki her ferde insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam standardını temin etme isteği etkili olmuştur. Buna g¼re sosyal g¼venliđin konusuna giren sosyal tehlike “kişinin gelirlerinde bir eksilmeye ve/veya giderlerinde bir artışa yol açan olayları ifade etmektedir.

Modern toplumda bireyler hayatlarını idame ettirebilmek için nakdi anlamda bir gelire ihtiyaç duyarlar. Yaşam içerisinde s¼rekli olarak karşılaşılma ihtimali olan olaylardan bazıları gelir kaybı ve gider artışına yol açmak suretiyle sıkıntılı bir duruma yol açabileceği gibi, evlilik ve ocuk sahibi olmak gibi mutlu olaylar da mali sonuçları itibariyle gelir azaltıcı etkiye sahip olabilir. Diğer yandan ¼l¼m de kişinin geride bıraktıkları bakımından aynı etkiyi doğurabilir (şakar 2014: 4).

Kişilerin risklerin ¼stesinden gelme g¼c¼ ve genel olarak toplumların risk y¼netme kabiliyeti, riskin kaynağı, yoğunluğu, s¼rekliliđi ve şiddeti gibi birtakım ¼zelliklerine bağlıdır. Bu anlamda risklerin bazıları mikro d¼zeyde kişisel, d¼ř¼k şiddet ve yoğunluğa sahip bir etki g¼sterirken, bazı riskler ise makro d¼zeyde ulusal, s¼reklilik arz eden ve daha şiddetli bir boyutta ortaya çıkabilmektedir. Sosyal g¼venlik bakımından ele alınan riskler, genel olarak tehlike olarak ifade edilebilecek geniş bir risk kavramına g¼re daha ¼zellikli bir alanı ifade eder. Yani deprem sel gibi doğal felaketler veya yangın, gasp, ter¼r gibi tehlikeler doğrudan doğruya sosyal g¼venliđin konusunu oluşturmaz. Ancak sayılan tehlikeler hastalık, sakatlık, işsizlik ve ¼l¼m gibi birtakım riskler oluştururlarsa, bu risklerin sosyal riskler olmaları sebebiyle bu noktada sosyal g¼venlik kapsamı içerisinde değerlendirebileceğimiz risklerden s¼z etmek m¼mk¼n olur (şimşek 2011: 19). Bu bakımdan sosyal tehlikeler maddi ve manevi birtakım zorluklara yol açabildiği gibi zaten yoksul olan bazı kişileri de meydana getirdiği gelir azalması nedeniyle daha b¼y¼k bir felakete s¼r¼kleyebilirler. Kişiler bazen de maddi anlamda yeterli imk¼nlara sahip olmakla birlikte, başkalarının bakım ve yardımına muhtaç duruma d¼řebilirler. ¼rneđin yaşlılık ve sakatlık bu t¼r bir sosyal riski ifade eder.

Uluslararası alışma ¼rg¼t¼ (ILO)’n¼n 1952 yılında kabul edilen 102 sayılı Sosyal G¼venliđin Asgari Standartları S¼zleřmesi’nde sayılan dokuz sosyal tehlike şu şekildedir:

- Mesleki Riskler: iş kazaları, meslek hastalıkları
- Fizyolojik Riskler: hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm
- Sosyo-Ekonomik Riskler: işsizlik, ailevi yükler (evlenme, çocuk yetiştirme)

Bu riskleri; malullük, yaşlılık ve ölümden oluşan uzun vadeli riskler ile kısa vadeli riskler olarak ayırmak da mümkündür (Uşan 2009: 29). Buna göre uzun vadeli riskler, çalışma hayatında genel olarak asgari bir sürenin doldurulması neticesinde ortaya çıkacak riskleri ifade eder. Buna karşın iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analıktan oluşan kısa vadeli riskler ise her zaman meydana gelebilecek niteliktedir.

1.1.1.2. Sosyal Güvenlik

Bireyler, geçmişten günümüze yoksulluk, hastalık, sakatlık, kaza gibi kendilerini beden ve iş gücü kaybı anlamında başkalarının bakımına muhtaç duruma düşüren türlü risklere karşı korunma, bu risklerin ortaya çıkması halinde ise zararlarını tazmin ve telafi etme ihtiyacı içinde olmuştur. Hayatın bir parçası olan bu mücadele insanlık tarihi kadar eskidir (DPT 2001: 9). Düşünce olarak bu denli eskilere dayanan sosyal güvenliğin sistematik bir yapıya kavuşarak gereken önemi kazanması ancak 20. yüzyılda olmuş ve bu çağa “sosyal güvenlik çağı” adı verilmiştir (Talas 1972: 526).

Toplumdaki her insan iş hayatında ve özel hayatında, gelir ve kazanç kaybına yol açacak risklerle karşı karşıya kalabilir. Böyle bir durumda bireyler hayatlarını sürdürebilmek için tasarruflarından istifade etmek durumunda kalacaklardır. Riskli bir durum meydana getiren bu olaylardan hastalık, kaza, sakatlık, işsizlik gibi bazıları sadece bir ihtimal iken, ölüm ve yaşlılık gibi durumlar ise kaçınılmaz olarak ortaya çıkmaktadır (Tuncay, Ekmekçi 2008: 5).

Sosyal güvenlik; kişilerin gelir ve sosyal statülerinden bağımsız olarak, bu risklerle karşılaşmaları durumunda risklerin meydana getirdiği kaybı en aza indirecek güvenceyi sağlama işlev ve görevine sahip kurumlar bütünüdür. Burada güvence altına alınan temelde çalışanlar ise de sistem, çalışanların bakmakla yükümlü olduğu hak sahiplerinin de riskler karşısındaki olası kayıplarını güvence altına almayı hedeflemektedir (Mil 2013: 94). Kuşkusuz, bireylerin hayatları boyunca maruz kaldığı riskler bir hayli fazla ve çok yönlüdür. Ancak günümüz sosyal güvenlik

sistemlerinin bireyleri bütün risklerden korumasını beklemek mümkün değildir (Güzel vd. 2010: 8). Sistem ne denli köklü ve verimli bir yapıya sahipse kapsayıcılığı da o denli geniş olacaktır.

Sosyal güvenliği açıklayabilmek için, bir sosyal bilim dalı olarak sistemsal ve hukuki sınırlarını belirlemek gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemi ülkenin iktisadi, siyasi, sosyolojik, demografik vb. durumundan doğası gereği etkilenmektedir. Fakat sırf bu nedenle her şeyi sosyal güvenlik kavramına dâhil etmek de doğru değildir (Şakar 2014: 5). Nitekim sosyal güvenlik kavramsal olarak irdelendiğinde “sosyal” kelimesinin eski bir Türkçe kelime olan “içtimai” kelimesinin yerini almış olduğu ve toplumsal, topluluğa ait, sosyolojik anlamlarına geldiği görülmektedir. Kavramsal olarak da toplumun çeşitli katmanlarının uyum ve bütünleşmesini ifade eder. Güvenlik kelimesi ise geleceğe karşı riskleri bertaraf etme misyonunu ortaya koymaktadır. Her iki kelimenin bir araya gelmesi ile sosyoekonomik yapının devlet eliyle teminat altına alındığı kurumsal ve hukuki yapıyı ifade eden sosyal güvenlik kavramı ortaya çıkar. Diğer yandan uluslararası literatürde “sosyal devlet” ve “refah devleti” kavramları ile “sosyal güvenlik” kavramı eşanlamda kullanılmaktadır (Güzel 1999: 43).

Sosyal güvenlik 1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından temel insan hakkı ilan edilen, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından temel sınırları belirlenen, Avrupa Sosyal Şartı ile standartları ortaya konan, kısa ve uzun vadeli sosyoekonomik risklere karşı güvence görevi gören bir sistemdir. Ülkelerin mevzuatlarına dair yaklaşımı da dikkate alınarak hak sahiplerine gelir, aylık, toplu ödeme, tazminat gibi kaynak aktarımları yapılmaktadır. Bu anlamda sosyal güvenlik, insanların ana rahmine düşmesi ile başlayıp ölümünden sonra da devam eden ve asgari yaşam şartlarını teminat altına alan modern bir refah programıdır. Söz konusu sistemler, vergi ve primlerle iş hayatının risklerini teminat altına alırken, sosyal hizmet ve sosyal yardım şeklinde prim ve vergi gibi ödemeler olmaksızın fertlerin bazı hak ve hizmetlerden yararlanması sağlanmaktadır. Bunlar yoksul, kimsesiz, bakıma muhtaç, bedensel ve zihinsel engelliler için yürütülen refah devleti faaliyetleridir (Gümüş 2010: 4-5).

Sosyal güvenlik, gelişmiş ve modern bir sosyal devletin önemli bir nihai hedefi olduğundan, bu hedefin gerçekleşmesi için bazı yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemler; Sosyal Sigorta ve Sosyal Hizmetten oluşmaktadır.

Sosyal güvenliğin temelini oluşturan sosyal sigorta, iş hayatında fiilen bulunan bireyleri maruz kalacakları risklere karşı korumaktadır. Sistemin işçi, işveren ve devlet olmak üzere üç tarafı vardır. Sistem devlet tarafından organize edilen primli bir yapıyı teşkil etmesinin yanında işçi ve işverenlerin sisteme dâhil olması zorunludur. Sistem benzer risklerle karşı karşıya olan kişilerin karşılaşacakları zararları topluluk içerisinde dağıtmak suretiyle organizasyon yapısının kurulmasını sağlamaktadır (Dilik 1976: 3).

Sosyal sigortalardan başka primsiz bir sosyal güvenlik sistemi olarak nitelendirebileceğimiz sosyal yardım ve hizmetler vardır. Sosyal sigortaları destekler nitelikteki bu yardım ve hizmetler, özellikle sosyal güvenlik sistemi dışında kalan vatandaşlara yönelik sosyal koruma sağlamaktadır (Çelik 2002: 10). Devletler, sosyal sigorta sistemine dâhil olmayan vatandaşlara karşı da sorumluluk hissederler ve onları korumaya yönelik de birtakım önlemler alırlar. Zira bu yardımlar “yoksulluk yardımları” olarak da ifade edilir ve ekonomik yoksunluk çeken, toplumdan dışlanma riskiyle karşı karşıya kalan ihtiyaç sahibi kişi ve grupların mağduriyetlerinin giderilmesini, hayatlarının güvence altına alınmasını amaçlar. Bu yardımlardan yararlanacak bireylerin muhtaçlık durumu yapılacak yardımın miktar ve niteliğini belirlemektedir (Arın 2002: 73). Sosyal yardımlar, devletin isteği ve hayırsever tutumuna bağlı bir bağış olmayıp, sosyal devletin gereklerinden biri olarak hukuki bir nitelik taşımaktadır (Dilik 1976: 3). Sosyal hizmetler ise, kişilerin tek başlarına kalmaları halinde karşılayamayacakları, piyasa mekanizması içinde ödeme gücüne göre sunulması halinde satın alamayacakları sağlık, eğitim gibi birtakım hizmetleri kapsamaktadır. Sosyal hizmetler denince, bireylerin temel insani ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde bir hayat sürmeleri için gereken sosyal ve ekonomik tüm hizmetler akla gelmektedir (Tuncay 1986: 15).

1.1.1.3. Sosyal Devlet

Sosyal devlet ile sosyal güvenlik kavramı arasındaki bağlantı sosyal güvenliğin içinde barındırdığı sosyal fayda anlayışından kaynaklanmaktadır. Buna

göre sosyal devlet, sosyal faydaların toplamından oluşan toplum refahını ençoklaştırmaya çalışan devlettir. Bu kapsamda toplum refahı ile doğrudan ilişkili olan toplumun sosyal güvenlik kapsamına dâhil edilmesi sosyal devletin birincil görevleri arasında yer almaktadır.

Sosyal devlet; vatandaşların refah düzeyini artırma hedefi doğrultusunda sosyal ve ekonomik durumlarını düzenleyip her bireye asgari bir yaşam standardının temin edilmesini sağlamaya yönelik sosyal ve ekonomik hayata müdahaleyi amaçlayan devlet anlayışıdır (Yüzbaşıoğlu 1993: 182).

Sosyal devlet anlayışı ile toplumsal hayat belli ölçüde tanzim edilirken, sosyal güvenlik alanında düzenlemeler yapılarak sosyal adalet de tesis edilmeye çalışılmaktadır (Akın 1993: 317). Sosyal devlet anlayışında bir taraftan kişi hak ve hürriyetlerinin muhafaza edilmesi hedeflenirken, diğer yandan toplumun bütünsel anlamda menfaatini temin etmek için kişisel özgürlükler, yine kişilerin lehine olacak birtakım düzenlemelerle kısıtlanabilmektedir. Söz konusu düzenlemeler toplumsal yaşamın bir gerekliliği olup; bu düzenlemeler hem toplumun hem de toplumu oluşturan her bir bireyin menfaatine olmaktadır. Bu bakımdan bu düzenlemeler paternalist devlet anlayışıyla kişi hak ve hürriyetlerini kısa ve uzun vadede koruyan bir anlayışın ürünüdür. Örneğin çalışanlar işverenlerince sigorta primlerinin ödenmesi yerine, net ücretlerine ilaveten kendilerine ödenmesini talep edebilir, işverenler de sözleşme hürriyetine göre piyasa şartlarında sigorta primi ödenmesini talep etmeyen emek arzı bulabilirler. Ancak söz konusu durum, iş kazası, hastalık, yaşlılık ve ölüm gibi maliyetli risklerin tüm yükünün karşılıksız olarak devlet tarafından üstlenilmesine yol açacaktır. Zira söz konusu risklerin yükünü taraflar karşılamak istemese de ortaya çıkması durumunda devlet tarafından görmezden gelinmesi de mümkün değildir.

Sosyal devlet, bireylere insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam standardını teminat altına alan bir devlet anlayışını ifade eder (Atay 2012: 117). Anayasada “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında yer alan haklar, sosyal devlet olmanın görev ve sorumlulukları çerçevesinde düzenlenen haklardır (Özay 1996: 79). Anayasamızın 2. Maddesine göre “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk

milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” Sosyal devlet her vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini tanıyıp teminat altına alır. Bir devletin sosyal devlet olma sorumluluğunu tam olarak yerine getirdiğini söyleyebilmek için, sadece bu konuda yeterli yasal düzenlemelerin yapılıp yapılmadığına bakmak yetmez. Ülkenin gelişmişlik seviyesi ve ekonomik gücü gibi birtakım göstergeler de ülkedeki sosyal devlet yapısına ilişkin önemli ölçüde fikir vermektedir (Özdemir 2007: 30).

Güçlü bir sosyal devlet olmak güçlü bir sosyo-ekonomik yapıya sahip olmaya da bağlıdır. Anayasa Mahkemesinin 27.09.1967 tarih ve E:1963/336, K:1967/29 tarihli kararına göre demokratik ve sosyal hukuk devleti; insan hak ve özgürlükleri ile kişisel huzur ve refahı güvence altına alan, bireyler ile toplum arasında dengeyi gözeten, emek ve sermaye arasındaki düzeni sağlayarak özel teşebbüslerde çalışanların insani şartlara uygun bir hayat ve çalışma ortamına sahip olmasını güvence altına alan, işsizliği önleyici, milli geliri teminat altına almayı hedefleyen, hukukun üstünlüğünü temin eden, gelir dağılımında adaleti sağlama konusunda tedbirler alan, özgürlükçü bir rejimi uygulayan devlet demektir. Yine Anayasa Mahkemesi 07.11.1989 tarih ve E:1989/6, K:1989/42 sayılı kararında; Anayasa'nın 2. maddesi ile Türkiye Cumhuriyeti'nin sadece hukuk devleti olmayıp aynı zamanda sosyal bir devlet olduğu belirtilerek hukuk devletinde ileri bir aşamaya gelmenin sosyal devlet olma konusundaki kararlılıkla sağlanacağı vurgulanmış, sosyal devletin temel amaç ve hedefinin sosyal adaletin, sosyal refahın ve sosyal güvenliğin sağlanması olduğu ortaya konmuştur (Özdemir 2007: 30).

T.C. Anayasasının 60. maddesinde, “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” denilmektedir. Bu madde sosyal güvenliğin devlet tarafından kurulan, yönetilen ve kontrol edilen bir sistem olması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu, aynı zamanda sosyal devlet olmanın da bir gereğidir. Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak ele alınan sosyal güvenliğin sağlanması için birtakım yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak devletin tek görevi yasal düzenlemeler yapmak değildir. Tüm tarafların bu yasal düzenlemelere uyup uymadığını kontrol etmek, uymayanlar hakkında idari ve cezai yaptırımlar uygulamak yetki ve görevi de devlete aittir (Süzek 1985: 60).

1.1.2. Sosyal Güvenliğin Tarihçesi

Sosyal güvenliğin tarihsel sürecini birçok dönemsal olaya göre ayırmak mümkündür. Ancak temel dönüşüm ve değişimler dikkate alındığında sosyal güvenlik tarihini; kurumsal bir nitelik kazanmamakla birlikte teorik temellerinin atıldığı “sanayi devrimi öncesi dönem” ve sınıf bilincinin oluşup emek sermaye ilişkilerinin yeniden şekillendiği “sanayi devrimi sonrası dönem” olarak ikiye ayırmak mümkündür.

1.1.2.1. Sanayileşme Öncesi Dönem

Tarihsel süreçte sosyal ve ekonomik şartlar kadar dini inançlar da insan hayatına yön vermiştir. Dini şahsiyetler ve dini ritüeller çağlar boyu modern devletin üstlendiği birçok görev ve sorumluluğu üstlenmişler, dönemin şartlarına göre sosyal güvenlik tedbiri sayılabilecek birtakım tedbirler almışlardır. Örneğin eski çağda, bollukla geçen yedi yılda biriktirilen ürünler, sonrasında yaşanan yedi kıtlık yılında halka dağıtılarak tasarruf tüketim döngüsü gerçekleştirilmiş, halkın yoksulluk ve açlık çekmesi önlenmiştir. Eski Roma’da miladi takvime geçildiği dönemde “collegia tenuiorum” denilen hastalık sandığı birlikleri ile “collegia funeraticia” denilen ölüm sandıkları birlikleri kurulmuştur. Ortaçağdan sanayi devrimine kadarki dönemde manastırlar, tarikat ve kardeşlik birlikleri gibi dini müesseseler topluma yön vermiştir. Bununla birlikte mesleki birliklerin batı dünyasındaki sosyal güvenliğin gelişiminde önemli rolü olduğu söylenebilir. Bugün bilinen anlamıyla modern sosyal güvenlik sisteminin ilk örneklerinden birinin madencilerce ve diğer esnaf loncalarınca kurulan yardım sandıkları olduğu düşünülmektedir (Dilic 1988: 41-52).

Ekonomik yapının tarıma ve tarıma dayalı ticari faaliyetler üzerine kurulu olduğu çağlarda sosyal güvenlik, temel üretim birimi olan aile içerisinde sağlanıyor ve birkaç kuşağın bir arada yaşayıp kendi iç hiyerarşilerinde yaptıkları görev dağılımı ile tehlikelerle mücadele ediliyordu. Bu anlayış günümüzde ülkemiz de dâhil kimi toplumlarda geniş aile yapıları ve geleneksel aile ilişkileriyle sürdürülmeye devam etmektedir. Akraba ve komşular da bu yapıya zımnî de olsa destek vermektedir. Söz konusu yapı günümüzde, nüfus artışı ve kaynakların

yetersizliğinden ötürü ihtiyaçların karşılanamaması nedeniyle bozulmaya başlamış, emeğini paraya dönüştüren ücretli kesim ortaya çıkmıştır (Şakar 2014: 15).

Sanayi devrimi öncesinde üretim sürecinde makineleşme henüz etkisini göstermediğinden üretim küçük ölçekli işletmeler eliyle gerçekleşmekteydi. Bu işletmelerde geleneksel usta çırak ilişkisi hâkimdi. Ustalar, çırak ve kalfa yetiştiriyor, onları iş hayatına hazırlıyor, çırak ustasına sevgi ve saygıda kusur etmiyor, çırağı koruma ve kollama görevi de ustaya düşüyordu (Çubuk 1986: 168). Burada usta hem eğitici, hem öğretici hem de işveren görevlerini bir arada yürütüyordu. Ustalar için de sosyal güvenlik işlevini gören esnaf loncaları gibi birtakım dernekler vardı (Yazgan 1992: 35). Yine günümüzde de geçerliliğini koruyan sadaka/yardım müessesesi ve kişisel tasarruflar da sosyal güvenlik işlevi görmekteydi (Tunçomağ 1990: 15). Bu sosyal yardımların uygulanma şekli toplumlara göre değişiklik göstermiştir. Önceleri aile, mahalle, dernekler, hayır kurumları ve meslek birlikleri gibi mikro ölçekli alanlarla sınırlı olan yardımlar sonraları hükümdarlar ve dini kurumlar aracılığı ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Güzel, Okur 1994: 16)

17. yüzyıl başında Amerika kıtasına göçen koloniler daha çok Avrupalılardan oluşmaktaydı. Avrupalı gençler yeni kazanç kapıları için yeni bir kıtaya doğru yol alırken geride bakıma muhtaç yaşlılar bıraktılar. Sanayi öncesi dönemde sosyal güvenlikle ilgili yapılan oldukça sınırlı hukuki düzenlemelerden olan 1601 tarihli “Yoksulluk Yasası” ve 1662 tarihli “İskân ve Nakil Yasası” İngiltere’de yoksulluğa karşı önlem amaçlı yasal düzenlemelerdendir. 1650’lerde özellikle liman şehirlerinde düşkünlere yönelik evler ve çeşitli etnik gruplarca yardım dernekleri kurulmuştur (Tuncay, Ekmekçi 2013: 26).

Ulusal anlamda ilk sosyal güvenlik örneği ise İsrail Devleti’nde görülmektedir. Halk Filistin-Suriye kıyılarına göç etmekte iken yaşanan ağır ekonomik ve sosyal sıkıntılar zenginlerden alınan paylarla giderilmeye çalışılmıştır. Öncelikle en mağdur durumda olan hizmetliler ve yabancılara yardım sağlanmıştır. Bu sistemle oluşan kurullarla daha sonra kurumsal nitelikte yoksulluk sandıkları kurulmuştur (Dilik 1988: 41-52). Özetle, sanayi devrimi öncesi sosyal güvenlik sistemlerinin ortak özellikleri şu şekildedir:

- Sosyal güvenlikte temel yapının aile içi yardımlaşma ve bireysel tasarrufa dayanması,
- Akrabalık ve komşuluk ilişkilerine dayanan manevi ortamda sosyal yardımlaşmanın yaygın olarak uygulanması,
- Kurumsal bir yapıya dayanmayan yardımların zaman ve şekil bakımından belirsizliği,
- Sosyal yardımların niteliği ve ulaştığı kişiler bakımından eşitsiz dağıtılması,
- Yardımlar belirli bir sosyal çerçevede kaldığından bazen hiç ihtiyacı olmayan kişilere ulaşırken bazen de gerçekten ihtiyacı olana ulaşamaması.

1.1.2.2. Sanayi Devrimi Sonrası Gelişen Modern Sosyal Güvenlik Anlayışı

Sanayi devrimi sonrası sosyal güvenlik anlayışını sanayileşme çağının getirdiği ekonomik, sosyal ve demografik değişimlerle açıklamak mümkündür. Çağın başında geleneksel tarım ekonomisinden kopuşla geçimini sağlamakta zorlanan halk kitleleri şehirlere göç etmeye başlamış, sanayileşmeye ayak uydurmakta zorlanan küçük zanaatkarlarla beraber sermayedarların ücretli işçisi haline gelmişlerdir. Bu durum geniş ailelerdeki ilişki yapısı ile sağlanan geleneksel sosyal güvenlik anlayışını ortadan kaldırmaya başlamıştır. Uzun saatler, oldukça zor şartlarda ve düşük ücretlerle çalışmak zorunda kalan işçilerin yakınlarıyla sosyal bağı kopmuş, akrabalık, komşuluk gibi ilişkileri maddi ve manevi olarak azalmıştır. Tarımsal ekonomide etkin olan kendi çevresine yardım üzerine kurulu doğal sosyal güvenlik yapısı da ortadan kalkmıştır. Bu dönemde “laissez-faire” (bırakınız yapsınlar) anlayışına dayalı liberal ekonomik sisteme rağmen sosyal güvenliğin artık devlet eliyle örgütlenmesi gerektiği de görülmüştür (Şakar 2014: 16-17).

Coğrafi keşifler, icatlar, reform ve rönesans hareketlerinin etkisiyle 18. yüzyıl ortalarında sanayi devrimi başlamış, sanayi devriminin getirdiği teknik dönüşümler toplumun ekonomik ve sosyal yapısında da değişimlere neden olmuştur. Buharlı makinalar icat edilmiş, kurulan büyük sanayi tesisleriyle farklı bir iş alanı ortaya çıkmıştır. Yeni iktisadi ve teknik düzen İngiltere’de doğmaya başlamış, oradan da tüm dünyaya yayılmıştır. Hür teşebbüsün ortaya çıkışıyla emek-sermaye ilişkilerinde

lonca ve meslek teşekküllerinin ağırlığına son verilmiştir. Bu da emekçinin korunması hususunda büyük bir boşluk yaratmıştır (Dilik 1988: 70).

Modern anlamda sosyal güvenlik sistemi ilk olarak Almanya'da ortaya çıkmıştır. Sanayileşme Alman toplumuna zenginlik kazandırmış; fakat yaşlılık, hastalık ve işsizlikle birlikte toplumun önemli kesiminde de hoşnutsuzluk meydana gelmiştir. Alman Şansölyesi Otto von Bismarck, hem hoşnutsuzluğu gidermek hem de bu ortamda güçlenen sosyalist akımların önüne geçmek için 17 Kasım 1881 tarihli bir yazı ile Alman Parlamentosuna zorunlu sosyal sigorta sistemini öngören bir Kanun teklifi getirmiş, bu Kanun teklifiyle başlayan ve bir dizi yasal düzenlemeyi beraberinde getiren süreç fikir işçileri için çıkarılan Sigorta Kanunu ile tamamlanmıştır (Şakar 2014: 17). Yine Fransa 1898'de iş kazası ve meslek hastalığı, 1905'de işsizlik, 1910'da malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarını; İtalya 1898'de iş kazası ve meslek hastalığı, 1912'de hastalık ve analık, 1919'da malullük, yaşlılık ve ölüm ile işsizlik sigortalarını; İngiltere 1897'de iş kazası ve meslek hastalığı, 1908'de malullük, yaşlılık ve ölüm; 1911'de ise hastalık ve analık sigortalarını kurmuştur. Bir kısım ülkeler ise, zorunlu prim toplama esasına dayalı sigorta tekniği yerine genel vergi rejimi ile finanse edilen bir sosyal güvenlik sistemini tercih etmişlerdir. Tamamen bu sistemi uygulayan tek ülke Kanada olup, Norveç, İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerde ise ağırlıklı olarak primsiz rejim uygulanmıştır (Tuncay, Ekmekçi 2008: 21).

Sanayileşmenin, piyasa ekonomisinin ve dünya savaşlarının meydana getirdiği rekabet ortamı sosyal devletin gelişme şartlarının oluşmasına neden olmuştur. Bilhassa 1929 Ekonomik Buhranı ile klasik iktisatçıların savunduğu “her arz kendi talebini yaratır” anlayışına olan güven kaybolmaya başlamıştır. Bütün bu gelişmeler neticesinde 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren piyasanın, hiçbir müdahale olmadan kendi kendine işleyeceği anlayışından uzaklaşarak toplumsal hayata ekonomik ve sosyal anlamda müdahaleye yönelik politikalar uygulanmaya başlanmıştır (Gökbunar, Kovancılar 1998: 252). Buna göre modern anlamda sosyal güvenliğin, liberal anlayışa tepki ve Keynesyen Devrimin bir parçası olarak ortaya çıktığını söylemek de mümkündür.

1929 yılında yaşanan büyük buhran birçok kişinin işsiz kalmasına yol açmış ancak buhrandan en çok yaşlı işçiler etkilenmiştir. Çünkü sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi olmadığından, işsiz kalan yaşlı insanlar hayatlarını idame ettirebilecek her türlü imkândan mahrum, temel ihtiyaçlarını bile karşılayamayacak halde yaşam mücadelesi vermek zorunda kalmışlardır. Büyük buhran piyasa ekonomisinin koşulsuz şartsız uygulanmasını sorgular hale getirmekle birlikte, böyle bir ısrarın piyasa ekonomisinin işleyişini de tehlikeye düşürdüğü görülmüştür. Sermaye, kendisi için güvenli bir ortam istiyorsa emek de güvenli bir ortama kavuşturulması gerekmiştir. Bilhassa bu durum Amerikan toplumunun sosyal güvenlik sistemine ikna olmasında etkili olmuştur. Söz konusu atmosfer neticesinde, Franklin Roosevelt'in başkan olduğu 1935 yılında Sosyal Güvenlik Yasası çıkarılmıştır. Ancak söz konusu yasa Amerika'daki işçilerin ancak yarısını kapsayabilmiştir. Kapsam dışında kalan işçilerin çoğu tarım ve ev hizmetlerinde çalışan Afrika kökenli Amerikalılardan oluşmuştur (Demir 2013: 39).

Her iki ülke örneği de liberal iktisat anlayışını savunan ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemine örnektir. Örneğin Marksist anlayış sosyal güvenlik ihtiyacının üretim sürecinde ortaya çıktığını savunmaktadır. Üretim süreci birtakım riskleri de beraberinde getirir ve bu riskleri bertaraf etmenin bir maliyeti vardır. Bu maliyet primdir. Emeğin karşılığında ödenen net ücretin dışında emekçinin karşılaşacağı riskler için ayrılan miktar, sosyal güvenlik sistemlerinde biriktirilir. Risk meydana geldiğinde bu primler kullanılır. Burada önemli olan riskin emeğin değer üretimi sürecinde ortaya çıkması ve değer üretim sürecini engellemesidir. Yani hastalık, doğum yapmak, kaza, yaşlılık, malullük gibi vakaların, iş göremezlik meydana getirerek toplumsal bir nitelik kazanması gerekir. Sermaye ve emeğin değer yaratma sürecinde girdiği mübadelede sermaye tarafından emeğin ürettiği değerle beraber, değer meydana getirme potansiyeli de satın alınmaktadır. Bu nedenle olası risklerin maliyeti emeğin de maliyetidir. Çünkü emeğin taşıdığı risk üretim sürecinde ortaya çıktığı için, tüm üretim sürecini yani tüm toplumu ilgilendirir. Riske ilişkin alınan primlerle de emeğin değer üretme gücü artırılmış olur (Akyüz 2008: 6-7).

Serbest piyasa ekonomisi de, sosyal güvenlik fikrinin gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Çünkü sosyal güvenlik sınıf mücadelesi ile doğrudan ilişkilidir. Sermaye, emek gücüne sahip olma mücadelesi verir ve emeği ücret mekanizması ile kontrol

etmeye çalışır. İşçi ise sosyal güvenlik ile emeğinin karşılığını sermayeleştirir. Sermaye, emeğin gücünü satın almakla birlikte artı değer üretimini engelleyecek olası riskleri de satın alır. Söz konusu risklerin maliyetini karşılamayı ve olası riskleri mümkün olduğunca bertaraf etmeyi amaçlayan bu mekanizma sosyal güvenlik mekanizmasıdır. Sosyalizmde sosyal güvenliğin varlık sebebi emeğin riskinin toplumsallaşması iken kapitalist sistemlerde ise emeğin içselleşmesidir. Örneğin sistemde güvence gerektiren annelik hali, kadının üretim sürecine katılması, kadının emeğinin metalaşmasıyla ortaya çıkmıştır. İnsanın hayatı boyunca karşılaşacağı her türlü tehlike sermaye tarafından risk olarak algılanmış, emek tarafından da güvence sebebi olarak görülmüştür. Sadece emeğin değil her türlü üretim aracının üretim sürecinde maruz kaldığı riskler, sigortalama mantığının üretim süreci ile sınırlı kalmamasına, diğer metaların kaybı ve hasarı için de ortaya çıkmasına neden olmuştur (Demir 2013: 40).

Sosyal güvenlik sisteminde tüm işçiler risklere maruz kalır, primler herkes için alınır ve risk tüm kesimler arasında paylaştırılmış olur. İşçi, emeğinin karşılığı olarak ücretini ömür boyu güvence altına aldığı düşünür. Sermaye ise üretimin devamlılığını güvence altına almayı hedefler. Primler, örneğin iş kazası gibi her an gerçekleşebilir riskleri güvence altına aldığı gibi yaşlılık aylığı gibi gelecekteki gelir kaybını da güvence altına aldığı için sermaye sosyal güvenlikle geleceğe yönelik üretim tüketim döngüsünü de korumuş olacaktır. Yani sosyal güvenlikle elde edilecek gelir, bir anlamda üreticinin, üretim sürecinde aktif rol oynayan tüketiciye gelecekte kullanması için verdiği bir çektir. Burada emeğin karşılığının bir kısmı işçiye doğrudan verilmemiş, ayrı bir fonda bekletilmiş, risk ve risklerin durumu doğrultusunda belirsiz ancak öngörülebilir bir süreçte işçiye geri ödenmiş olmaktadır. Sistemde biriken para; emek, sermaye, risk ve güvence ilişkisinin döngüsü içerisinde varlığını ortaya koyacaktır (Akyüz 2008: 21-24).

1.1.3. Sosyal Güvenliğin Amacı ve Nitelikleri

Sosyal güvenlik sistemiyle gerçekleştirilmeye çalışılan en önemli amaç bireyleri gelecekte karşı karşıya kalacakları risklerden korumaktır. Bu amacı yerine getirmek ve bireyleri belli bir yaşam standardına ulaştırmak için sistemin bazı

niteliklere sahip olması gerekmektedir. Aşağıda hem sosyal güvenlik sisteminin amacı hem de söz konusu niteliklerin neler olduğu açıklanmaya çalışılmıştır.

1.1.3.1. Sosyal Güvenliğin Amacı

Sosyal güvenlik, 1952 tarihli ve 102 sayılı ILO sözleşmesinde belirtilen sosyal risklere karşı insanlarda mali anlamda güven duygusunun tesis edilmesini hedeflemektedir. Söz konusu hedefe erişmek için kullanılan yöntemlerle insanların gelecekteki konusunda devlete olan güvenleri pekişmektedir. Sosyal güvenlik sistemi, olası risklere karşı kişinin tek başına ulaşacağından daha kapsamlı ve etkin bir sonuca ulaşmak için kolektif bir mücadeleyi örgütleyerek tehlikelerin daha kısa sürede bertaraf edilmesini sağlar. Bu şekilde bireyleri emniyete almayı amaç edinen sistem, toplumsal barış ve sosyal adaletin tesis edilmesine de katkı sağlamış olur (Duygulu, Pehlivan 2004: 53). Sistem sayesinde, gelecekte gelir akımlarının kesilmesi veya azalması muhtemel kişiler, geçmişteki yaşam standartlarını bir ölçüde muhafaza etme imkânı bulur. Bu noktada amaç bireylerin madden ve ruhen yaşadıkları kayıpları, örgütsel ve sistematik bir biçimde gidermektir (Richardson 1970: 413).

ILO'ya göre sosyal güvenliğin amaçları şu şekildedir (Egeli 2009: 44):

- Hak sahiplerine ve yakınlarına, karşılaştıkları tehlikeler sonucu ekonomik ve sosyal standartlarında meydana gelen azalmalara karşı teminat sağlamak,
- Eğitim süresinin uzaması ile yetişkin öğrencilerin masraflarını karşılamak, evinden, tarımsal faaliyetinden ve işinden çıkarılan bireyleri ve bakmakla yükümlü olduklarını korumak,
- Özel emeklilik sistemlerinin programlanmasında etkin rol oynamak, kazanılmış hakları korumak, ödeme planlarını revize etmek, primlerin doğru fonlanmasını gözeterek enflasyona karşı korumak,
- Emeklilik ödemelerini gelire ve GSYH'ye endekslemek,
- Yoksul kesimin, asgari yaşam standartlarında toplumsal hayata katılımını sağlamak.

Sosyal güvenliğin bireyin iktisadi emniyetini tesis etmek, sosyal tehlikeleri bertaraf etmek ve sosyal adaleti sağlamak gibi temel hedefleri vardır. Devletler, sosyal güvenlik sisteminin temellerini bu hedefleri dikkate alarak atarlar. Sosyal

güvenliğin en temel amacı ise sosyal tehlikelere karşı bireylere ekonomik güvence sağlamaktır. Tehlikelerin meydana getirdiği riskler gelir azaltıcı ve gider artırıcı etkiler yaratır ve bu etkilerin meydana getirdiği tahribatın parasal yardımlarla giderilmesine, bireylerin eski refah seviyelerinin korunmasına çalışılır (Bilgili 2006: 33).

Bir diğer görüşe göre ise sosyal güvenliğin temel amacı fakirliği önlemektir. Ancak bu bakış açısı ihtilaflıdır. Yaygın kanaate göre, sosyal güvenliğin bireyleri risklere karşı koruma görevini yerine getirmesi halinde yoksullukla da mücadele edilmiş olunacağından, gelirin yeniden dağıtımı yolu ile ortaya çıkacak yoksullukla mücadelenin sosyal güvenliğin temel amacı olmaktan ziyade dolaylı bir hedefi olduğu söylenebilir (Kapar 2004: 28-53). Zira sosyal sigortalar aracılığıyla, bakmakla yükümlü olduğu kimse bulunanlardan bulunmayanlara, güçlülerden zayıflara, çalışma çağındaki gençlerden orta yaşlı çalışanlara, erkeklerden kadınlara, çalışanlardan çalışmayanlara ve en önemlisi zenginden fakire gelir transferi ortaya çıkmaktadır (Dilik 1976: 96).

Sosyal güvenlik bir taraftan sosyal devlet anlayışının gerekleri doğrultusunda amaçlarını yerine getirmekte iken, bir taraftan da devlette yol açtığı mali yük nedeniyle kimi kesimlerin hedefi haline gelmektedir. Sosyal güvenliğe yönelik eleştirilerden ilki, kamu harcamalarını artırıp bütçe açıklarına, buna bağlı olarak da faiz oranlarının yükselmesine ve yatırımların düşmesine neden olduğudur. Diğer bir eleştiri nedeni de sosyal güvenlik için harcanan kaynakların tasarruflarla çok daha verimli yatırımlara dönüşebileceği yönündedir. Üçüncü önemli eleştiri ise enflasyonu artırdığı yönündedir. Çünkü insanlar gerek vergiler gerekse sosyal güvenlik primlerine bütçelerinden büyük oranda pay ayırmak zorunda kaldıklarından, bu durumun yarattığı gelir azalışını telafi etmek için ücret artışı talep etmektedirler. Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili dördüncü ve son eleştiri ise sigortalılar üzerindeki vergi prim yükünün çalışma şevkini kırdığı, işsizlik, maluliyet, dul ve yetimlik durumlarındaki ödemelerin çalışmamayı ödüllendirdiği, sistemin yoksulluğu ve muhtaçlığı gidermek yerine teşvik ettiği ile ilgilidir (Laroque 1994: 5). Söz konusu eleştiriler kanıtlanabilir iktisadi sonuçları itibariyle dikkate değer görülse de sosyal güvenlik, amacı itibariyle sadece mali göstergelere göre değerlendirilemeyecek bir sistemdir. Zira yapılan eleştirilere bakıldığında ortak yönlerinin liberal anlayışın

değer yargılarını içermesi olduğu, bu yönüyle de sadece sosyal güvenliği değil devletin serbest piyasa işleyişine yapacağı her türlü müdahaleyi ötelediği görülmektedir.

1.1.3.2. Sosyal Güvenliğin Nitelikleri

Başarılı bir sosyal güvenlik sisteminin sahip olması gereken temel nitelikler; bir sistem oluşturması, tüm toplumu kapsamaması, toplumsal risklerle ilgili olması, bir insan hakkı ve devlet görevi olması ve primli ve primsiz rejimlerle yürütülmesidir. Aşağıda bu nitelikler kısaca açıklanmıştır.

1.1.3.2.1. Bir Sistem Oluşturması

Bireyleri ve genel olarak toplumu sosyal risklerden korumaya yönelik önlemlerin tutarlı ve bütünsel bir oluşum meydana getirebilmesi için, örgütsel, etkin ve verimli bir organizasyon yapısının kurulması gerekir. Bu durum sosyal güvenliğin hukuk dalı olmaktan ziyade sistem olarak ele alınması gerektiğinin göstergesidir. Söz konusu gerekliliği tarihte ilk kez ortaya koyan, sosyal güvenliğin tek bir yönetim altında ve merkezi bir yapıda örgütlenmesi gerektiği fikriyle Lord Beveridge olmuştur (Tuncay, Ekmekçi 2008: 3).

1.1.3.2.2. Bütün Toplumu Kapsamaya Yönelmesi

Sosyal güvenlik toplumdaki tüm bireyleri kapsar. Bu kapsamdan sadece vatandaşları değil, yabancı bireyleri de anlamamız gerekir. Zira sosyal güvenlik hakkı bir insan hakkıdır. Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri de ülke vatandaşları ile yabancılar arasında muamele eşitliğini öngörmektedir. Zengin, fakir, kadın, erkek, genç ve yaşlı herkesin sosyal risklere karşı korunma gereksinimi vardır. Ancak risklere karşı savunmasızlık derecesi ne kadar yüksekse sosyal güvenlik ihtiyacı da o denli yüksek olacağından bazı sosyal güvenlik sistemlerinde ihtiyaç durumunu ölçmek için gelir testi (income test) ve servet testi (means test) gibi birtakım araştırmalar yapılması gerekmektedir. Söz konusu araştırmaların sonuçlarına göre sosyal yardımların verilip verilmeme durumu veya miktarı konusunda değişikliğe gidilebilmektedir. Yine de sosyal güvenliğin nihai hedefi; sosyoekonomik durumu ne olursa olsun tüm fertleri sisteme dâhil ederek, ihtiyaçları nispetinde sistemden yararlanmalarını sağlamak, hiç kimsenin insan onuruna yaraşır

asgari yaşam şartlarının altında kalmasına fırsat vermemektir. Bu kapsamda sosyal devletin bir gereği olarak yapılacak sosyal güvenlik harcamalarının, çalışma arzusunu kırarak işgücü arzını veya tasarruf eğilimini düşürecek düzeyde kazanca bağlı olmaması fakat işgücüne katılımı gözlemleyip teşvik edecek ölçüde de kazançla ilişkili olması gerekmektedir (Yazgan 1972: 207).

Sosyal güvenliğin tüm toplumu kapsamı bazen mümkün değildir. Ancak kapsamın genişliği kadar önemli bir diğer konu da verilen sosyal güvenlik hizmetinin niteliğidir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça sosyal güvenlik temel politikalar arasında önemli bir yere sahip olurken, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde ise sosyal güvenlik hizmeti karşılıksız transfer ve kalkınmaya hizmet etmeyen harcama kalemi olarak görünen finansal bir yük olarak algılanmaktadır. Oysaki gelişmişlik düzeyinin düşüklüğü sosyal güvenlik ihtiyacının daha çok olduğunu göstermektedir. Sosyal güvenlik, bireylerin olduğu kadar toplumun da bir ihtiyacıdır ve bu gerçek ülke yönetimlerinin politik bakış açısına göre değişmemelidir (Şakar 2014: 7).

1.1.3.2.3. Toplumsal Riskleri Kapsaması

Sosyal güvenliğin tehlikeler karşısındaki durumunu doğru tanımlamak gerekir. Sosyal güvenlik, sosyal riskleri ortadan kaldıracak bir mekanizma değil, söz konusu risklerin ortaya çıkaracağı zararı telafi etmeyi hedefleyen bir sistemdir. Bu nedenle çoğu zaman sosyal güvenliğin önleyici fonksiyonuna vurgu yapılmasına rağmen sosyal güvenliğin temel hedefini bu şekilde genişletmek sağlık, eğitim ve milli güvenlik gibi birçok konuda risklerin ortadan kaldırılma görevini sosyal güvenliğe yükleyecektir. Bu durum da gerçek sosyal güvenlik tanımından uzaklaşmamıza neden olacaktır. Ancak sosyal güvenlik kurumları; iş kazalarını, meslek hastalıklarını, işgücü kaybını veya çalışma verimliliğini olumsuz etkileyecek diğer hastalıklara yönelik önleyici tedbirler olarak, ortaya çıkacak daha büyük maliyetleri de önleyebilir. Örneğin ABD’de grip vakası nedeniyle işe gelmeyen çalışanların devamsızlık oranı yaklaşık %10’dur. Bu devamsızlığın ekonomiye maliyeti ise 14 milyar dolar olarak hesaplanmaktadır. Böyle bir durum karşısında sosyal güvenlik kurumları grip aşısını ücretsiz uygulayarak hem ortaya çıkacak ekonomik kaybı telafi etmiş hem de söz konusu hastalığın yol açtığı geçici iş göremezlik ödeneği, tedavi ve ilaç masrafı gibi maliyetleri büyük ölçüde azaltmış

olacaklardır. Yine işsizlik sigortasından ödenek alanların meslek edindirme kurslarına tabi tutularak daha kısa sürede tekrar iş bulmasına katkı sağlanması da sosyal güvenlik kapsamında yer almaktadır (Güzel vd. 2010: 7).

Sosyal güvenlik sistemleri bireyleri ve toplumu sosyal risklerden korurken bu hizmetten yararlananlardan prim almakta bazen de bu hizmetin finansmanını genel bütçe gelirleri ile karşılamaktadır. Primli sosyal güvenlik rejimleri özelinde değerlendirdiğimizde sosyal güvenlik sistemlerinin belli bir takım sosyal riskleri önlemeye yönelik yasal çerçeveye sahip oldukları görülür. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) ülkemizde de onaylanan 1952 tarihli ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi"nde, sosyal güvenlik sistemlerince korunması gereken dokuz sosyal riskten bahsedilmiştir. Bu riskler; uzun bir sigortalılık süresi neticesinde elde edilecek yine uzun vadeli hakları içeren yaşlılık, malullük ve ölüm riski ile geçici iş göremezlik meydana getiren hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı ve işsizlik riskleri ile çocuklu çekirdek ailelerin çocuk bakım ve aile yönetimine ilişkin masraflarına katkı sağlama amacı taşıyan "ailevi yükler" olarak belirtilmiştir (RG, 1971). Ülkemizde de yaşlılık, malullük ve ölüm sigortasını içeren uzun vadeli sigorta kolları ile hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı ve analığı içeren kısa vadeli sigorta kolları mevcut olup, işsizlik sigortası primi de sosyal güvenlik primi içerisinde yer almaktadır.

1.1.3.2.4. Bir İnsan Hakkı ve Devlet Görevi Olması

Sosyal güvenlik hakkı temel insan haklarından birisidir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1948 yılında kabul edilen "İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si"nin 22. maddesine göre her bireyin, toplumun bir parçası olarak sosyal güvenlik hakkı vardır. Ülkeler kendi imkânlarıyla ve uluslararası dayanışmayla, vatandaşlarının kişilik haklarını korumak ve toplumsal gelişmeye katkı sağlamak için gerekli sosyal güvenlik tedbirlerini almakla mükelleftir. Toplumun her ferdi de sosyal, ekonomik ve kültürel haklarını koruma ve geliştirme hürriyetine sahiptir (RG, 1949).

Sosyal güvenlik toplumu oluşturan her bir fert için hak olduğu gibi sosyal güvenliği sağlamak da devletler için bir ödevdir. Bu gelişme tarihsel süreçte sosyal devlet anlayışının gitgide güçlenmesinin de bir sonucudur. Günümüz devletlerinde

sağlık sisteminin aksamadan işlemesi, sosyal adaletin sağlanması ve gelirin yeniden dağıtımı gibi konular devletin asli sorumluluğu olarak görülüp anayasalarda güvence altına alınmıştır. Ülkemizde de 1964 ve 1982 Anayasaları ile sosyal güvenliğin bir devlet görevi olduğu açıkça belirtilmiştir (Şakar 2014: 9).

1.1.3.2.5. Primli ve Primsiz Rejimlerle Yönetilmesi

Sosyal güvenlik sistemlerinde finansman yöntemi olarak başlıca iki uygulama bulunmaktadır. Bunlardan ilki çalışanların ve işverenlerin prim ödemesine dayanan katılımlı (primli) rejimdir. Sosyal sigortaları ifade eden bu rejime “çalışmayla ilişkili rejim” de denmektedir. Diğer yöntem ise sosyal güvenliğin finansmanının genel vergilerle sağlanmasını öngören katılımsız (primsiz) rejimdir. Bu sistem sadece vatandaşları değil ülkedeki yabancıları da kapsamına aldığı için “evrensel sistem” olarak da adlandırılır. Primsiz rejimlerde sistemin hizmetlerinden yararlananlar, bu yararların finansmanına katılmazlar (Demir 2013: 40). Ülkemiz gibi primli rejimlerin esas alındığı sosyal güvenlik sistemlerinde oluşacak yapısal boşlukları doldurmak için tamamlayıcı bir unsur olarak primsiz rejimlerin desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. Bazı ülkelerde ise sosyal risklere karşı primsiz rejimler uygulanır. Bu rejimlerin de sosyal sigortalara desteklenmesine ihtiyaç duyulur. Hem primli hem de primsiz rejimlerde sosyal hizmetler tamamlayıcı bir unsur olarak kabul edilir. Çünkü sosyal risklere karşı sadece gelir güvencesi sağlamak, istenen sonuca ulaşmak için yeterli olmayacaktır. Gelir elde etseler de kendi başlarına hayatlarını idame ettirme gücüne sahip olmayan çocuklar, yaşlılar ve engelliler gibi grupların tam anlamıyla bir sosyal güvenliğe sahip olmaları için sosyal hizmetlere başvurmaları zaruridir. Günümüzde bu tür hizmetler, söz konusu hizmetlere tahsis edilmiş kurumlarda olduğu kadar, devlet tarafından ihtiyaç sahibinin ikametlerinde de gerçekleştirilebilmektedir (Şakar 2014: 10).

1.1.4. Modern Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurulmasında Etki Eden Faktörler

Günümüz modern sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri Keynesyen anlayışın etkisi ile gelişen ve İngiltere’de yürürlüğe giren Beveridge Raporu ile atılmış, küreselleşmenin etkisi ile sorgulanan ve revizyona tabi tutulan bu sistemin

geliştirilmesinde ise Şili Modelinin etkisi olmuştur. Bu gelişim; Beveridge Raporu, Şili Modeli ve küreselleşmenin de etkisi dikkate alınarak aşağıda anlatılmıştır.

1.1.4.1. Beveridge Raporu

Batılı ülkeler, İkinci Dünya Savaşının getirdiği bunalımı atlatmak için sosyal devlet anlayışını harekete geçirmişler ve savaşın etkilerini bu şekilde bertaraf etmişlerdir. Bunun dışında Batılıların sosyal devlete bu denli sarılmalarının bir diğer nedeni ise yayılan komünizm dalgasının kamuoyundaki olumlu etkisini kırmak olmuştur. Söz konusu ülkeler, sivil toplum kuruluşlarının ve siyasilerin etki ve yetkisi ile serbest piyasa ekonomisini kontrol altına almaya çalışmışlar, bu yolla ülke ekonomisini ve refah seviyesini yükseltmeyi hedeflemişlerdir. İktisat literatüründe “Keynesyen uzlaşma” olarak adlandırılan bu durum, klasik iktisadi anlayışın aksine piyasanın kendi kendine dengeye gelmeyeceğini belirtip devletin piyasaya müdahale etmesini, düzenleyici bir rol üstlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Piyasa ekonomisine müdahale ihtiyacı devlet ile sermaye sahiplerinin uzlaşma gerekliliğini ortaya koymuştur. Devletler, otoritelerini kullanarak sosyal güvenlik, iş güvenliği ve çalışma saatlerinde revizyon gibi bir takım hakları içeren mevzuatları hayata geçirmişlerdir. Böylece birçok ülkenin sosyal güvenlik sistemi ikinci Dünya Savaşı sonrası kurulmuştur (Şakar 2014: 18).

İngiliz sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında da Beveridge Raporu’nun etkili olduğu söylenebilir. Sir William Beveridge tarafından kurulan komisyon, sosyal güvenlikle ilgili dağınık olan birçok düzenlemeyi bir araya toplayarak bir sistem oluşturmaya çalışmıştır. 1942’de yayımlanan raporun nihai hedefi yoksullukla mücadele olmuştur. Sosyal güvenlik sistemi gelirin yeniden dağıtımında bir araç olarak görülmüş, her vatandaş için asgari gelir düzeyinin temini hedeflenmiştir. Bunun için sosyal güvenlik sisteminin merkezi yönetimle yönetilmesi, bütün sigorta kolları için tek prim alınması, milli sağlık sistemi kurulması ve sistemin ücretliler dışındakileri de kapsaması gerektiği savunulmuştur (Arıcı 1986: 1-2). Raporda sosyal adaletin tesisinin sosyal sigorta vasıtasıyla gerçekleştirileceği öngörülmüş ancak 1948 tarihli “Milli Yardım Kanunu” ile primsiz rejimlerin önemi de artmıştır. 1976 tarihli “Kamu Yardımları Kanunu” ile 16 yaş üstü çalışan bireylerden elde

edilen gelirlerle, geçimini sağlayamayanlara devlet yardımı öngörülmüştür (Tuncay, Ekmekçi 2013: 28).

1.1.4.2. Şili Modeli

Güney Amerika ülkesi Şili’de fon birikimine dayalı mevcut sistemin krize girmesi ve devletin mali destek ihtiyacı nedeniyle, ülkedeki askeri yönetimin başı olan Pinochet, 1983’ten itibaren malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının özel sigorta şirketlerince yönetilen bir sisteme devrini gerçekleştirmiştir. Sigortalılara önceleri, yeni sisteme geçiş ve eski sistemde kalma konusunda tercih hakkı verilmiş, 1 Ocak 1983 tarihinden itibaren çalışmaya başlayanlar için yeni sistem zorunlu kılınmıştır. Polis ve askerler ise özel sigorta sisteminin dışında tutulup eski devlet sisteminde bırakılmıştır. Çalışanların seçtikleri fona ödedikleri primler ve bu primlerin fonlanması ile elde edilen gelirler, emekli aylığı olarak onlara geri ödenmektedir (Şakar 2014: 24).

Sistem sonuçları itibariyle kaotik ve güvensiz bir sosyal güvenlik yapısına neden olmuştur. 1995’te mali kriz yaşayan sistemde getiriler negatife düşmüş, sigortalıların içinde bulunduğu panik havası sürekli fon değiştirmelerine neden olmuştur. Söz konusu sistemde 60 yaşına gelen kadınlar ve 65 yaşına gelen erkekler fonda yeterince para birikmiş ise emekli olabilmektedirler. Ancak emeklilik oranı oldukça düşük gerçekleşmiştir. 65 yaş üzerinde 1 milyon nüfusun bulunduğu ülkede özel sistemden emekli olabilenlerin sayısı 22.000’dir. O dönemde söz konusu sistemde yaklaşık 6 milyon sigortalı bulunmakta ise de bunların ancak yarısı sisteme düzenli ödeme yapabilmıştır. Bu nedenle ülkede çalışan nüfusun %35’i kapsam dışında kalmıştır. Sistemdekilerin durumu konusunda umutlu bir öngörüde bulunmak da mümkün değildir. Şirketin 20 yıllık planına göre sigortalılara emekli olduklarında asgari ücretin %85’i kadar asgari aylık ödeneceği öngörülmektedir. Bu durumda emekli aylığı günde 1.25 dolara tekabül etmektedir (Öztuksavul, 1999).

Modelin benzerleri Şili’den sonra, IMF ve Dünya Bankası’nın da baskısı ile Peru, Arjantin, Kolombiya, Uruguay, Bolivya, Meksika ve El Salvador’da uygulanmıştır. Afrika kıtasında 2004 sosyal güvenlik reformu ile Nijerya’da Şili Modeli konusunda çalışmalar yapılmaya başlanmış, ortalama yaşam beklentisinin 47 yıl olduğu ülkede emeklilik yaşı 60 olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme de IMF

etkisi ile gerçekleşmiştir (Uğur 2004: 100). Şili deneyimi ABD’de bile etkisini göstermiş, yarım yüzyılı aşkın bir süredir uygulanagelen sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi tartışılır hale gelmiştir. Çin Halk Cumhuriyeti’nden yetkililer de Şili’ye gelerek uygulanan sosyal güvenlik sistemini incelemişlerdir. Sistem dönem dönem ülkemiz için de önerilmiştir. Söz konusu sistem, sosyal güvenliğin temel niteliklerinden olan gelir dağılımında adaleti sağlama, insan onuruna yakışır asgari yaşam standartlarını teminat altına alma, toplumsal dayanışmayı devlet eliyle destekleyerek kurumsallaştırma fonksiyonlarını ortadan kaldıran bir model olması, sosyal güvenliğin mantığıyla uyuşmaması, finansal piyasaları dengede tutma işlevi görmeyip sosyal bir politika içermemesi ve bu haliyle insan haklarına uygun olmaması yönüyle eleştirilebilir (Şakar 2014: 27).

1.1.4.3. Küreselleşmenin Etkisi

1975 yılına kadar, sosyal güvenlik sistemine olan devlet desteği sürmüştü ancak bu tarihten sonra azalma eğilimi göstermiştir. İşsizlik artışı, gelişmiş devletlerde yaş ortalamasının yükselmesi gibi durumlar sosyal güvenlik sistemlerini tartışılır hale getirmiştir. 1989’da Sovyetler Birliği’nin dağılması ve yine bu dönemde sermayenin küreselleşmeye başlaması, liberal anlayışın tekrar güç kazanmasına neden olmuş, sosyal güvenliğin kapsamına giren konuların özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Küreselleşme, sanayi devrimi kadar önemli bir olgudur. Zira sanayi devrimi sosyal güvenlik sisteminin doğuşunda önemli bir etken olurken, küreselleşme de sosyal güvenliğin sorgulanması sürecini başlatmıştır. Küreselleşme, paranın uluslararası piyasada serbest dolaşımı ve çok uluslu şirketlerin etkinliğinin artması ile kendini gösteren bir olgudur. Bu olgunun ortaya çıkışında ve güçlenmesinde ekonomik, siyasi ve teknolojik birçok faktör etkili olmuştur. Seksenli yıllardan itibaren bilgi teknolojilerinin kazandığı önem mesafeleri ortadan kaldırarak dünyayı küçük bir köye dönüştürmüştür (Şakar 2014: 20).

Küreselleşmenin etkisi işgücü piyasasında da kendini göstermiş, emeğe yönelik talep nitelikli işgücüne yönelmiş, bu durum birçok çalışanın işsiz kalmasına neden olmuştur. Üretime katılmadan, katma değer yaratmadan, finansal piyasalarda spekülasyon kazanç elde etmek yaygınlaşmış, çalışan kesimin yoksulluğu hızla büyümüştür. Bu durum sadece büyük krizler yaşayan Latin Amerika ve Uzak doğu

lkelerinde değil gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerde etkisini göstermiştir. Bunun en önemli örneklerinden biri sosyal devlet anlayışına önem veren bir geçmişe sahip Almanya'dır. 2000'li yıllarda Almanya'da özel sektörün krlilik oranı artarken ve finans piyasaları güçlenirken işsizlik %10'lara yaklaşmıştır. Almanya'nın bu dönemde rekabet gücünde gerilemeler yaşanmıştır. İşsizliğin bu denli yüksek oluşundaki en büyük neden ise işçilerin sosyal güvenlik haklarından, çalışma saatlerinden, sendikal haklarından ve iş güvenliği gibi konulardan taviz vermemesi olmuştur (elik 2002: 37).

Almanya'nın aksine küreselleşme şartlarına ayak uyduran İngiltere'de bu uyum işsizlik oranlarının azalmasını sağlamış, mevcut şartlara uygun yeni meslekler ortaya çıkmış, ülke uluslararası sermaye için çekici bir hal almıştır. Asgari cret şartı ve haftalık çalışma süresi ile ilgili kısıtlamalar kaldırılmış, bu durum işçilerin üçte birinin geceleri, yarısının ise hafta sonu çalışmaları sonucunu doğurmuştur. Sendikal haklar ortadan kalkmış, ücretler sektörel ve kurumsal bazda özel olarak belirlenir hale gelmiştir. ABD'de şirketler, rekabet koşullarına uyum gerekçesiyle çalışan sayısında azalmaya gitmişlerdir. Örneğin o döneme kadar işçi çıkarmama kültürüyle övünmekte olan ABD firması IBM, tek seferde 40.000 çalışanın iş akdini feshetmiştir. Fransa'da 1996'da her ay işten çıkarılanların sayısı 35.000'i geçmiştir. Bir kısım çalışanı için ömür boyu iş garantisi sağlayan Japon işletme modeli de bu dönemde ortadan kalkmıştır (Koçdemir 1998: 39).

Devletlerin neoliberal dönüşüme uyum süreçleri işsizliği ciddi oranda artırmış, işçilerin sendikal ve sosyal güvenlik hakları ise önemli ölçüde azalmıştır. Söz konusu politikalar çalışanları sendikasız, sigortasız ve düşük ücretle çalışmak ile bu şartlara direnip işsiz kalmak arasında bir tercihe zorlamıştır. lkeler küreselleşmenin yol açtığı bu krizi açmak için politika arayışı içine girmişler, prim oranlarının artırılması, prime esas kazanç tavan oranının yükseltilmesi veya tamamen kaldırılması, sistem için yeni finansal yöntemler bulunması, sosyal güvenlik harcamalarında tasarrufa gidilmesi gibi bazı çözüm yollarına başvurmuşlardır. Prim oranları İşve'te 12, Fransa'da 11.6 puan artırılmış, diğer ülkelerde de benzer şekilde 1.5-15 puan arasında bir artışa gidilmiştir. Norveç, İşve, Belçika, Portekiz ve Fransa'da prime esas kazanç tavan oranı tümüyle kaldırılmış, bu oran ABD ve AB

ülkelerinde önemli ölçüde yükseltilmiştir. Öyle ki ABD’de brüt ücretlerin %88’i belirlenen tavanın altında kalmıştır (Işıklı 2001: 17).

Değişimin getirdiği kriz atmosferini dağıtmak için kullanılan bir diğer yöntem sosyal harcamaların kısılması olmuştur. Örneğin Hollanda’da ortalama kazancın %80’i olarak bağlanan malullük aylığının oranı %70’e indirilmiştir. İrlanda ve Belçika’da işsizlik ödenekleri, İspanya ve Belçika’da aile ödenekleri ciddi oranda azaltılmış; Portekiz, İspanya ve Yunanistan’da malullük hali yeniden tanımlanarak malullük aylığına hak kazanmak zorlaştırılmıştır. Bu gelişmelerle birlikte tüm gelişmiş ülkelerde emeklilik yaşı kademeli olarak artırılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik gelirlerinin belirlenmesinde endeksleme yöntemini uygulayan batılı ülkeler, 1980’li yıllarda geliri azaltıcı endeks değişiklikleri yoluna gitmişlerdir. Örneğin Almanya’da 1992’den itibaren brüt ücret yerine net ücret endekse esas alınmıştır. 1984’te Danimarka’da, 1983’te Yunanistan’da, 1984’te Lüksemburg’da rutin aylıklarda gereken artışlar yapılmamıştır. 1986’da Lüksemburg, 1988’de Fransa asgari geliri teminat altına alan bir sistem kurmuş; İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan yoksul yaşlıların mal varlıklarını test ederek primsiz sosyal yardım sistemi oluşturmuştur (Dilik 1998: 1-15).

1.2. Sosyal Güvenlik Denetimi

Sosyal güvenlik sistemlerinin verimliliği ve sürdürülebilirliği için sistemin tüm taraflarının belirlenen kanuni düzenlemelere uygun hareket etmesi gerekmektedir. Söz konusu uygunluğun kontrolünün sağlanması, kurallara aykırı hareket edenlerin de cezai müeyyidelere tabi tutulması için denetim ve kontrolle görevli olan, sistemin bir parçası niteliğini taşıyan, diğer yandan da bağımsız hareket edebilme yetkisine sahip birimlerin kurulmasına ihtiyaç duyulacaktır. Denetim; sektörel ve idari her müessese için olduğu kadar sosyal güvenlik sistemleri için de oldukça önemlidir.

1.2.1. Denetim Kavramı

Denetim; kişi, kurum veya kuruluş, işletme vb. yapıların işleyiş, faaliyetler, belirlenen hedefler, etkinlik gibi kriterlere uygun olup olmadığının araştırılması, elde edilen bulguların değerlendirilmesi, tespit edilen eksik, hatalı ve tutarsız sonuçların

raporlanmasını içeren inceleme süreci bütünüdür. Bir denetimin olması için süregelen bir işleyiş, işleyişte aksaklık, aksaklığı tanımlayan önceden belirlenmiş kriterler olması gerekir (Altuğ 2000: 13).

Karşılığını Latince “inpicere” kelimesinde bulan denetim, Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre sorma, araştırma, muayene, kontrol, bakı gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Denetim esnasında araştırma ve tespit süreçlerinin yanında denetime tabi tutulan yapı tüm yönleri ile irdelenmekte, çalışma şekli, iş yapısı ve koşulları da değerlendirilmektedir. Denetim, her alanda ve birçok faaliyetin araştırılması ile ilgili olmakla birlikte ekseriyetle birimlerin hesap işlemleri üzerine kurulu, hesapların belirlenen kurallara uygunluğunun araştırılarak muhasebe anlamında analiz edilmesine yönelik faaliyetler şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Aktuğlu 1983: 3).

Teftiş veya denetim kavramıyla ifade edilen faaliyetler hem kamu kurum ve kuruluşlarının hem de özel hukuka göre faaliyetlerini yürüten kuruluşların faaliyetlerini kamu yararına, kurumsal misyona ve beklentilere uygun olarak yürütüp yürütmediklerine yönelik araştırmaları ifade eder (Taymaz 2002: 4). Üzerinde kontrol mekanizması bulunmayan hiçbir birim ve faaliyet, kendi kendine başarılı bir işleyiş sürdüremez. Konusu ve faaliyet alanı ne olursa olsun her birimin içerden veya dışardan kontrol görevini yürütecek bir denetim yapısına ihtiyacı bulunmaktadır (Çıtır 1987: 12).

Yönetim sistemlerinin planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon-eşgüdümleme ve denetim olmak üzere beş temel fonksiyonu bulunmaktadır. Temel yönetim fonksiyonlarından biri olarak ifade edilen denetim, etkin ve verimli bir örgütsel yapı için oldukça önemlidir. Denetim; diğer dört fonksiyonun bütününe ifade eder ve esas itibarıyla sonucuna yönelik bir değerlendirmeyi, bu değerlendirmeye göre belirlenecek stratejiler konusunda yönetime geribildirimde bulunmasını, bu geri bildirimde göre de örgüt yapısının revize edilmesini sağlar. Bu bakımdan yönetim, denetim faaliyetinin ayrılmaz bir parçasıdır (Aslan 2010: 64).

Denetim faaliyeti ile evrak üzerinden inceleme, kayıt ve belgeler üzerinden teftiş ve kişiler üzerinden soruşturma şeklinde gerçekleştirilecek çalışmalarla mevcut halin belirlenen kriterlere ne derece uygun olduğu tespit edilmeye çalışılır. Denetim

kamusal anlamda düşünülduğünde bu kriter mevzuat anlamında bir nitelik taşımaktadır. İdari yapıdaki aksaklıklar tespit edilip kamu görevlerinin gereğince ifa edilmesi, hukuka uygunluğu, toplumsal gereksinimi karşılama oranı, kamu kaynaklarının etkin kullanımı konularında belirlenen kriterler çerçevesinde inceleme ve soruşturmalar yürütülür (Yıldız 2008: 13). Modern çağda devletlerin görev ve sorumlulukları, halkın beklentileri doğrultusunda artmış ve çeşitlenmiş, bu durumun kamu hizmetlerine de yansması kaçınılmaz olmuştur. Kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik olarak artması hem denetimin önemini artırmış hem de derinlikli bir denetim anlayışını zaruri hale getirmiştir (Akbabaoğlu 2002: 43).

Denetim, kurumsal yapının idari işleyişinin bir parçası olmakla beraber, çalışma prensibi gereği genel idari hizmetlerden farklı hareket etmektedir. Bir organizasyon yapısının işlevselliğinin ve bekleneni verip vermediğinin sorumluluğu, o yapının en tepe yöneticilerindedir. Ancak büyük idari yapılar ve karmaşık yönetim sistemlerinde, üst yönetimin bu görevi doğrudan üstlenmesi mümkün olamayacağından, bu alanda uzman ekiplerin kurulması, objektif sonuçlara ulaşmak için de bu ekiplerin bağımsız ve tarafsız çalışmasının temin edilmesi gerekmektedir. Bu görevi yerine getiren personeller için ise denetçi, denetmen, müfettiş, kontrolör ve uzman unvanları kullanılmaktadır (Mil 2013: 22).

1.2.2. Sosyal Güvenlik Denetimi Kavramı

Sosyal güvenlik denetimini iki şekilde tanımlamak mümkündür. İlk tanım, iş yaşamının sosyal güvenlik mevzuatına uygunluğunun, organizasyon yapısı içinde bu konuda kurulan birimlerde görev yapan kamu personeli aracılığı ile kontrol edilmesini ifade eden dar anlamda sosyal güvenlik denetimi tanımıdır. Geniş anlamda sosyal güvenlik denetimi ise idari kontrolün yanı sıra yargı organlarıncaya yerine getirilen incelemeleri de kapsamaktadır. Sosyal güvenlik denetimi; kurumun iç işleyişinin ve ekonomik yapısının kontrolünü içeren iç denetim ile sistemin katılımcıları olan işçi ve işverenlerin mevzuata uygun olarak görev ve sorumluluklarını yerine getirip getirmediğinin kontrolüne yönelik alan (saha) denetiminden oluşmaktadır. Söz konusu denetim yapıları ayrı ayrı örgütlenebileceği gibi aynı çatı altında da yer alabilirler. İç ve dış denetim birimleri birbirinden ayrı

alanlarda faaliyet gösteriyor gibi görünse de birbirini tamamlayan ve koordine halinde çalışması gereken birimlerdir (İzveren 1974: 441).

1.2.2.1. Sosyal Güvenlikte İç Denetim

İç denetim, kurum veya kuruluşların idari ve iktisadi olarak mevzuat hükümlerine uygunluğunu kontrol eden, bağımsız birimlerce gerçekleştirilen denetimdir. İç denetim birimleri genel olarak sosyal güvenlik kurumlarının kendi personellerinden oluşmakta ancak çalışmalarında bağımsız hareket etmektedirler. Bu bağımsızlık yapmakta oldukları görevin olağan ve zaruri bir gereğidir. Zira denetim elemanlarının faaliyetlerinde, kişi ve konu açısından sınırlandırılmadan geniş bir tetkik alanına sahip olması, her türlü bilgi ve belgeye kolaylıkla erişebilmesi, kurumun her düzeyde ve birimde çalışan personeli ile ilgili rapor verebilmesi, denetime konu faaliyetlerin içerisinde yer almaması ve tarafsız bir düşünce yapısına sahip olması gerekmektedir. İç denetim birimleri genel olarak kurumun en üst yöneticisine bağlı olarak faaliyet gösterirler. İç denetim faaliyeti yürüten birimler, yürüttükleri soruşturma ve denetimlerle kurumun işleyişinin etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesine önemli ölçüde katkı sağlarlar. Mali konularda ve muhasebe alanında bilgi sahibi teknik bir ekiple, çözüme kavuşturulması gereken konularda kanaat sunan raporlarla finansal yapının korunması görevini yerine getirirler. Sistemde toplanan birikimin doğru fonlanmasına yardımcı olarak tespit ettikleri sorunlar hakkında yönetimi uyarır, çözüm önerileri getirerek sistemin gelişip güçlenmesine yardımcı olurlar. Personelin görevini yerine getirirken yol açtıkları suiistimalleri tespit edip önlemeye yönelik incelemeleriyle, kurumun iç işleyişinde ve dışardaki imajının korunmasında rol oynarlar. İç denetim birimi, sadece kurumun finansal ve idari işleyişine yönelik katkı sağlayıcı denetimler yapmamakta aynı zamanda sistemin parçası olan sigortalılar ve işverenlerin de hak ve faydalarının korunmasına hizmet etmektedirler (Özşuca, Gökbayrak 2012: 60).

1.2.2.2. Sosyal Güvenlikte Dış Denetim

Saha denetimi olarak da adlandırılan dış denetim, sistemin devlet dışındaki diğer taraflarının mevzuat çerçevesinde sisteme uygun hareket edip etmediklerini kontrol eden denetim türüdür. Sosyal güvenlik sistemlerinde taraf olarak istihdam sağlayan işveren, istihdam edilen sigortalı ve bu taraflar arasında denetim, gözetim

ve yönetim görevini yürüten devlet bulunmaktadır. Sosyal güvenliğin saha denetimi de genelde devlet, özelde ise kurum adına taraflar arasında aracı görevini de yerine getirir. Kurumun dışa dönük yüzü olarak tarafların sistemle bütünleşmesini temin eder. Saha denetiminin taraflar arasında sağlayacağı uyum ve bütünleşme, ortaya konan kanuni çerçeveye yönelik uyum ve bütünleşmeyi meydana getirecektir. Bu nedenle kanuni hükümlerin sade ve anlaşılır olması denetimleri büyük ölçüde kolaylaştıracaktır. Söz konusu denetimleri gerçekleştirecek denetim elemanları, kurumun dışa dönük yüzü olarak sisteme olan uyumu kontrol ettiklerinden özenle seçilmiş ve gerekli liyakate sahip kişilerden oluşmalı ve mevzuata ilişkin donanımlarını en iyi şekilde geliştirilmelidirler. Denetim sisteminin personel planlamasının, görev tanımının ve çalışma koşullarının, çağın gerektirdiği değişime nitelik ve nicelik olarak uygun, modern tekniklerin kullanımına açık şekilde yapılması da sistemin işleyişine katkı sağlayacaktır. Beşeri ve teknik konularda gerçekleştirilecek denetimlerin doğru hedef belirlenerek ve hedefe odaklı bir şekilde organize edilmesi, sonrasında denetim biriminin etkin ve verimli çalışıp çalışmadığının değerlendirilmesinde önemli rol oynayacaktır. Sağlıklı bir dış denetim mekanizması için, denetim elemanlarının görev ve yetkilerinin net olarak belirlenmesi, denetim kıstaslarının doğru seçimi, adil ve tarafsız bir denetim anlayışı geliştirilmesi yerinde olacaktır. Yaptırım olarak kurallara uymayan taraflara uygulanacak cezaların şekil ve miktarının da ülkenin sosyoekonomik koşulları göz önünde bulundurularak belirlenmesi de oldukça önemlidir (Özşuca, Gökbayrak 2012: 51).

1.2.3. Sosyal Güvenlik Denetiminin Önemi

Sosyal güvenlik sisteminin işverenler, sigortalılar ve devletten oluşan üç farklı tarafı bulunmaktadır. Sosyal güvenlik denetimleri de sistemde farklı rol ve işleve sahip olan tarafların her biri için önem arz etmektedir. Bu önemi hukuki ve sosyoekonomik olarak ikiye ayırmak mümkündür.

1.2.3.1. Hukuki Açıdan Önemi

Sosyal güvenliğin görünürdeki amacı çalışanların ekonomik ve sosyal haklarını muhafaza edip geliştirmek olsa da, büyük resme bakıldığında kamu yararının sağlanması ve sosyal barışın tesisi gibi tüm toplumu ilgilendiren makro

düzyeyde bir amaca hizmet ettiğini söylemek mümkündür. Yani sosyal güvenlik her bir bireyin yararını değil nihai olarak tüm toplumun menfaatini korumaya çalışır. İş hukuku da bu nihai hedef doğrultusunda şekillenmektedir (Esener 1975: 34-35). Devlet, eşitlik ve adaleti tesis etmek adına toplumsal hayata ve piyasa ekonomisinin işleyişine çeşitli yol ve yöntemlerle müdahale eder. Sosyal güvenlik de devletlerin, çalışma hayatına müdahale ederek kamu yararının sağlanmasının en önemli metotlarından biridir. Devletler, iş ve sosyal güvenlik alanında yapacakları kanuni düzenlemelerle hak ve ödevlerin çerçevesini belirlerken, diğer yandan da söz konusu ödevlerin yerine getirilip hakların da teslim edilip edilmediğini denetleyerek iş hayatına yön vermektedirler (Turan 1990: 45). Sosyal güvenlik denetimleri, sosyal hukuk devletinin bir gereği olarak iş hayatının tüm kesimleri arasında dengeyi sağlayıp çalışma barışını temin eder. Bu denetimlerin de devlet adına ve devlet otoritesini temsile yetkili kamu personellerince yürütülmesi; iş hayatının taraflarının güveninin kazanılması, çalışma barışının bozulmaması ve sosyal ilişkilerin düzeni için oldukça önemlidir (Saymen 1954: 27).

1.2.3.2. Sosyoekonomik Açıdan Önemi

Sosyal güvenlik alanında yapılan hukuki düzenlemeler taraflar arasında eşitlikçi bir yaklaşıma dayansa da işçiler lehine pozitif ayrımcılığın da gerekliliği yadsınamaz. İşverenlere, ücret karşılığı emeği ile hizmet eden işçilerin haklarının güvence altına alınması, iş hayatı ile ilgili oluşturulacak mevzuatın asli konusudur. İşçilerin sigortasız çalışmasının önlenmesi, kıdem ve ihbar tazminatının korunması, hak ettikleri ücretlerin zamanında ve eksiksiz ödenmesi, iş sağlığı ve güvenliğinin korunduğu bir çalışma ortamının oluşturulması ile ilgili düzenlemeler, güvence altına alınması gereken başlıca işçi haklarıdır. İşverenler açısından ise sosyal güvenlik denetiminin en önemli işlevi haksız rekabeti önleyici yapısıdır. İş ve sosyal güvenlik mevzuatına uyan işveren, uymayan işverene göre maddi anlamda önemli bir külfete katlanmaktadır. Sigorta primi ödemek, en az asgari ücret ödemek, kaçak işçi çalıştırmamak, işyerinin fiziki şartlarını iş güvenliğine uygun hale getirmek işverenler için en az diğer mal ve hizmet üretim maliyetleri kadar büyük bir yük oluşturur. Bu harcamalara katlanmayan işveren, kanuni sorumluluğunu yerine getiren işverene göre daha az maliyetle mal ve hizmet üretir ve satar. Bu durum piyasa

yapısının bozulmasına, kanuna uygun hareket eden işverenlerin bir süre sonra motivasyonlarının bozularak kanun dışına çıkmalarına ve devletin prim gelirlerinin azalmasına neden olur (Çavuş 2017: 527).

Çağın gereklerine uygun bir sosyal güvenlik denetimi anlayışı; iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili gerekli önlemlerin alınarak oluşturulacak kaliteli bir çalışma kültürü ve ortamının teminatı olmalıdır. Böyle bir çalışma kültürü, ortaya konacak ürün ve hizmetin kalitesine de doğrudan yansıyor, üretim etkinliğinin artmasına, iş kazalarının azalmasına, çalışanların motivasyonunun yükselmesine katkı sağlayacaktır (ILO 2006: 1-2). İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılmaması veya söz konusu düzenlemelere uyulmaması, iş kazası ve meslek hastalığı vakalarında artışa, netice itibarıyla de işveren ve sigortalılar için maddi ve manevi yüke neden olacaktır. Çalışanlar işgücü kaybına uğrayarak hem gelir kaynaklarını kaybedecekler hem de hastalığın ve gelir kaybının meydana getirdiği psikolojik yükü baş etmeye çalışacaklardır. İşverenler ise hem sahip oldukları önemli bir üretim faktörü olan yetişmiş işgücünü kaybedecekler hem de yaşanan vakalardan ötürü yüklü miktarda tazminat ödeyerek ekonomik kayba uğrayacaklardır (Kılış 2016: 8-9). Bu durum çalışanların, işverenlerin ve devletin kaybettiği kazanımı olmayan bir sonuca yol açacaktır. Bu bakımdan mali olanaklar ve yasal düzenlemelerle güçlü bir şekilde kurgulanmış sosyal güvenlik denetim mekanizması, sosyoekonomik kalkınmanın ve refah devletinin önemli bir garantisidir.

1.2.4. Sosyal Güvenlik Denetiminin İlkeleri

Uluslararası standartlara uygun, tarafsız ve etkin bir sosyal güvenlik denetimi gerçekleştirebilmek için denetim anlayışına temel teşkil etmesi gereken bazı ilkeler vardır. Bu ilkeler; denetimin merkezden yürütülmesi, denetim faaliyetinde gizliliğe riayet edilmesi, çok yönlü bir değerlendirme yapabilmek için çeşitli işbirliklerinin gerçekleştirilmesi, işverenin ticari itibarının korunması ve yerinde denetim anlayışdır. Bu ilkelere aşağıda kısaca değinilmiştir.

1.2.4.1. Merkezi Bir Makam Tarafından Kontrol İlkesi

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 81 sayılı İş Teftişine Dair Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin 4. maddesinde ve 129 sayılı Tarım İş Teftişine Dair Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin 7. maddesinde, çalışma hayatının denetiminin tek bir merkezden yönetilmesi gerektiği düzenlenmiştir. 129 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinde çalışma hayatının denetimi için merkezi bir otoritenin gerekliliği vurgulanmakla birlikte farklı çalışma alanlarına göre farklı denetim kurullarının oluşturulabileceği de öngörülmüştür. Sosyal güvenlik, geniş ve karmaşık bir faaliyet alanına sahip olduğundan, merkeze bağlı ancak birden fazla denetim birimi şeklinde örgütlenebileceği gibi, tek bir denetim organizasyonu çatısı altında veya birçok makama bağlı farklı denetim birimleri şeklinde de yapılandırılabilir. Denetim sistemi her ne şekilde kurulursa kurulsun amaç en verimli denetim anlayışının ortaya konmasıdır (Çavuş 2017: 527).

Sosyal güvenlik denetiminin tek merkezden yönetilmesi gerekliliğinin birçok nedeni bulunmaktadır. Öncelikle denetimle görevli personel sayısı imkânlar dâhilinde sınırlı olacağından personel daha etkin kullanılmış olur. Tek bir örgütle denetim standardı oluşturulmuş, denetim elemanlarının arasında koordinasyon sağlanmış olacaktır. İkinci olarak merkezi otorite tarafından belirlenen standartlarla etkin ve yeknesak denetim anlayışının sağlanması, denetlenen taraflar için de daha anlaşılır bir denetim programına tabi olmalarını sağlayacaktır. İşverenler daha sade oluşturulmuş kurallar bütününe göre işleyişlerini sürdürecekler, psikolojik olarak da tek bir birime hesap vermenin rahatlığını yaşayacaklardır. Merkezden yönetilen denetimin üçüncü avantajı mükerrer uygulamaları azaltarak denetim maliyetini düşürecek olmasıdır (Çavuş 2017: 528). Son olarak birden fazla denetim biriminin bulunması, şikâyetçilerin denetime konu mağduriyetlerinin birden fazla denetim biriminin çalışma alanına girmesi riskini ortaya çıkacaktır. Bu durumda şikâyet edenler her birime ayrı ayrı başvurmak veya tek seferde başvurabilse bile ayrı ayrı birimlerden netice beklemek zorunda kalacaktır.

1.2.4.2. Gizlilik İlkesi

Denetim elemanları, yürüttükleri soruşturma kapsamında, işverenlerle, sigortalılarla, kamu kurumlarıyla ve diğer gerçek ve tüzel kişilerle görüşürler, bilgi

ve belge alışverişinde bulunurlar ve bu vesile ile de tarafların birçok sırrına da vakıf olurlar. Söz konusu sırların saklanması denetim elemanlarının sorumluluğundadır. Özellikle incelenecek kayıt ve belgelerdeki işverene ve işyerine ait ticari sırlar ve işin gereği veya talep durumuna göre şikâyetçilerin kimlik bilgilerinin saklı kalması gerekmektedir. Bu gizlilik haksız rekabetin önlenmesi açısından da oldukça önemlidir. Bu noktada işverenin de, sigortalının da devletin de itibarı denetim elemanına emanettir. Sır saklama yükümlülüğü ile ilgili ILO'nun 81 sayılı sözleşmesinin 15/b maddesine göre, çalışma hayatının denetiminden sorumlu kişi ve birimler inceledikleri işyerlerinin imalat ve üretim süreçlerine ilişkin teknik bilgileri, ticari ve mali durumlarını, görevleri gereği temin ettikleri işyerine ilişkin her türlü materyali, temin edilen materyallere ilişkin tahlil ve tetkik sonuçlarını mevzuat hükümlerinin zorunlu kıldığı haller dışında açıklayamazlar (Süzek 2017: 883).

1.2.4.3. İşbirliği İlkesi

Sosyal güvenliğin denetimi ile ilgili işbirliği, denetim elemanlarının kendi arasında, diğer kurum denetim elamanları ile ve diğer kişi ve kurumlarla olan işbirliğini ifade eder. Denetim elemanlarının kendi içerisindeki işbirliği ile mesleki birlik ve beraberlik sağlanacak, denetim faaliyetine ilişkin mesleki bir standart ve yeknesaklık ortaya konacaktır. Diğer kurumların denetim elemanlarıyla olan işbirliği ile aynı konudaki farklı denetim birimlerince mükerrer denetim yapılması önlenecek veya söz konusu kurumlarca yapılan denetimler sosyal güvenlik denetiminin tamamlayıcısı olarak değerlendirilebilecektir. Her iki durumda da emek ve zaman kaybı önlenmiş olacak kamu hizmetlerinde hız ve koordinasyon sağlanacaktır. Diğer kişi ve kurumlarla yapılan işbirliği, ülkenin farklı gelişmişlik düzeyine ve sosyal güvenlik anlamında farklı ihtiyaçlara sahip bölgelere ilişkin daha geniş bir bilgi havuzu oluşturulmasını, bu sayede ihtiyaçlara kalıcı çözüm oluşturacak teknik ve mevzuata dair altyapının oluşturulmasını sağlayacaktır. ILO sözleşmelerinde de, iş hayatının denetiminden sorumlu birimlerin, devletin benzer faaliyette bulunan birimleri ve diğer gerçek ve tüzel kişilerle işbirliği içinde bulunmasının temin edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Çavuş 2017: 529).

1.2.4.4. İşin Aksatılmadan Denetimi İlkesi

Sosyal güvenlik denetimi kapsamında; fiili tespit yapmak, defter ve belgeleri incelemek, işverenin ve sigortalıların beyanlarını almak, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kişi ve kurumlardan belge ve bilgi istemek gerekebilir. Özellikle işyerinde fiili tespit yapılmasını gerektiren denetimlerde işin yürümesine zarar verilmemesi oldukça önemlidir. İşin niteliğine göre, üretim faaliyetinin aksamaması, hizmet sunumunun zarar görmemesi ve denetime konu işyerinin ticari itibarına halel gelmemesi için incelemelerin titizlikle yürütülmesi gerekmektedir.

1.2.4.5. İşin Yerinde Denetimi İlkesi

Sosyal güvenlik denetimi, diğer kamu denetim faaliyetlerinden daha fazla saha denetimini gerektirir. Her şeyden önce sosyal güvenlik denetiminin öznesi çalışanlardır. En önemli konusu ise kayıt dışı istihdamdır. Hal böyle olunca çalışanın sigortalılık niteliklerini haiz bir faaliyet içerisinde bulunup bulunmadığını yerinde görmek elzemdir. Yani denetim esnasında işyerinde anlık bir “fotoğraf çekilmiş” o anda görülenler kayıt altına alınmış olur. Yine sigortalıların ve işverenin beyanına başvurmak, işyeri defter ve belgelerini incelemek gibi işlemlerin de görev yerinde yapılması mümkün olduğu gibi denetimin, denetime konu işyerinde gerçekleştirilmesi daha uygun görünmektedir. Yerel denetim, fiili tespit, durum tespiti gibi kavramlarla ifade edilen yerinde inceleme yönteminin habersiz ve ani gerçekleşmesi etkin bir denetimin önemli bir unsurudur (Çavuş 2017: 530).

1.2.5. Sosyal Güvenlik Denetiminin Model ve Türleri

Dünyada yaygın olarak uygulanan iki tip denetim modeli ve iki tip denetim türü bulunmaktadır. Ülkelerin sosyal, ekonomik ve kültürel yapıları, uygulanacak denetim model ve türünün belirlenmesinde etkili olmaktadır. Bu bağlamda aşağıda öncelikle denetimde uygulanan modeller anlatılacak sonrasında ise niteliğine göre denetim türleri açıklanacaktır.

1.2.5.1. Denetim Modelleri

Dünyada yaygın olarak uygulanmakta denetim modelleri caydırıcı model ve uyumu artırmaya yönelik modeldir.

1.2.5.1.1. Caydırıcı Model

Bu modele göre sosyal güvenlik ile ilgili yasal düzenlemelere uyamayanlar, piyasa ekonomisinin işleyişini bozarak haksız rekabete yol açtıklarından cezai müeyyidelere maruz kalırlar (Özşuca, Gökbayrak 2012: 72). Uygulanan cezalar ekseriyetle para cezası şeklindedir. Bu modelin uygulanması ile verilecek cezanın işçi ve işverenlerin sorumlu davranma eğilimlerini güçlendireceği öngörülmektedir.

1.2.5.1.2. Uyum Artırmaya Yönelik Model

Bu modele göre sosyal güvenlik mevzuatına uyulmaması kasti bir nedenle değil, mali zorluklar ve enformasyon eksikliği gibi birtakım dış etkenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır (Özşuca, Gökbayrak 2012: 72). Bu nedenle söz konusu denetim modelinde, cezalandırmadan öte bilgi akışını sağlamaya yönelik rehberlik faaliyetlerine ve mali teşvik unsurlarına önem verilmektedir.

Her iki modelin uygulanmasının birtakım avantaj ve dezavantajlarının olduğunu söylemek mümkündür. Ancak ülkemiz de dâhil birçok ülkede her iki modelin de birlikte uygulandığı görülmektedir. Bu anlayışın doğru bir organizasyonla yönetilmesi halinde başta kayıt dışı istihdamla mücadele olmak üzere sosyal güvenlikle ilgili birçok sorunun daha sağlıklı şekilde çözüme kavuşturulacağı düşünülmektedir.

1.2.5.2. Niteliğine Göre Denetim Türleri

Denetimin istenen sonucu vermesi için uygulanacak model kadar önemli olan bir diğer unsur, denetimin niteliğidir. Bu yaklaşıma göre denetim, tepkisel (reaktif) ve önleyici (proaktif) olarak ikiye ayrılmaktadır.

1.2.5.2.1. Tepkisel (Reaktif) Denetim

Tepkisel denetim, çeşitli yollarla sosyal güvenlik kurumlarına yapılan şikâyet başvuruları ile gerçekleştirilen denetimleri ifade eder. Bu şikâyetler işçilerden, işverenlerden, kamu kurumlarından, işçi temsilcisi sendikalardan ve diğer üçüncü kişilerden gelebilir. Söz konusu denetim anlayışı; şikâyetlerin belli başlı sosyal güvenlik sorunları üzerine yoğunlaşması, kayıt dışılığın yoğun olduğu küçük ölçekli işletmelerin çalışanlarının şikâyet başvurularının düşük olması gibi birtakım

handikaplar içerse de (Özşuca vd. 2010) ülkemiz gibi kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu ülkelerde ekseriyetle uygulanmaktadır.

1.2.5.2.2. Önleyici (Proaktif) Denetim

Önleyici denetim, sektörlerin sahip oldukları çeşitli niteliklere göre ayrılarak yapılacak analize göre denetim yaygınlığının ve şeklinin belirlenmesine dayalı bir denetim anlayışıdır. Burada amaç, tepkisel denetimden farklı olarak kanuna aykırı durumun ortaya çıkması neticesinde değil, vaka yaşanmadan ve yaşanma riskinin yüksekliğine göre müdahale edilmesidir. Bu denetimler, denetim birimlerince önceden belirlenen kriterlere göre oluşturulan programlar çerçevesinde gerçekleştirilir. Bu yönüyle önleyici denetim, önleyici etkisinden yararlanılmak üzere kurgulanır. Önleyici denetim daha çok uyumu artırmaya yönelik bir sonuç gösterirken, tepkisel denetimde caydırıcılık ön plana çıkmaktadır (Özşuca vd. 2010). Önleyici denetimlerde uygulanacak program çeşitli kriterlere göre belirlenir. Buna göre gruplandırma; istihdam ölçüğü, iş kazası ve meslek hastalığı riski, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, kaçak işçilerin yoğun olduğu sektörlerin belirlenmesi gibi kriterlere gerçekleştirilerek ihtiyaca en uygun şekil ve yoğunlukta denetimin gerçekleştirilmesine çalışılır.

1.2.6. Sosyal Güvenlik Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler

Gerekli sosyal, ekonomik ve hukuki altyapı sağlanarak sosyal güvenlik sisteminin kurulması kadar sistemin güvenli bir biçimde işlemlerini sağlayacak tedbirlerin alınması ve alınan tedbirlerin kontrolünün yapılması da oldukça önemlidir. Sistem içerisinde gereği gibi işlemeyen bir denetim mekanizması sistemin güvenilirliğini tehlikeye düşürecektir. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin denetimine ulusal düzeyde olduğu kadar uluslararası anlamda da önem atfedilmektedir. Tarihsel süreçte tükettiğinden fazlasını üreterek başkasının adı ve hesabına çalışma anlayışı, işveren-işçi arasında çalışma ilişkilerinin doğmasına neden olmuştur. Sanayi devrimi, burjuvazinin güçlenmesi, serbest piyasa ekonomisinin gelişmesi gibi süreçler ise çalışma yaşamının kurumsallaşmasını sağlamış ve bu kurumsal yapıya birtakım kurallar koyma gereği ortaya çıkmıştır. Bu kurallar; sosyal, kültürel, ekonomik ve coğrafi nedenlerle ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir. Örneğin az gelişmiş ülkelerde günün önemli bir kısmına yayılan çalışma zamanı,

gelişmiş ülkelerde daha kısa tutulmuştur. Çalışanların kazançları da benzer şekilde büyük farklılıklar göstermiştir. Çalışma hayatını düzenleyen prensiplerin ülkelere göre göstermiş olduğu bu farklılığın toplumların önemli bir kısmını teşkil eden emeği ile para kazanıp kendisini ve ailesini geçindirmeye çalışan ücretli kesimde meydana getirdiği rahatsızlık, çalışma şartlarının insan onuruna yaraşır asgari şartlara getirilmesi ve bu şartların evrensel kurallara dayandırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu amaçla kurulan uluslararası kuruluşların başında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gelmektedir (Aktay 2012: 10-12).

ILO, Birleşmiş Milletler sistemi içerisinde devletlerin üye olduğu bir kuruluştur. Sanılanın aksine işçi kuruluşu değildir. 1919 yılında, Birinci Dünya Savaşı sonrasında kurulmuştur. Söz konusu dönemdeki çalışma şartlarına ve ücret politikalarına karşı gelişen işçi hareketleri, bu hareketleri destekleyen bazı örgütlerin ve kuruluşların mücadelesi, Sovyet İhtilalinin yarattığı akımının yayılmasından duyulan endişe ve az gelişmiş ülkelerdeki kötü çalışma şartlarının oluşturduğu haksız rekabeti ortadan kaldırmayı hedefleyen bazı iş çevrelerinin girişimleri gibi durumlar ILO'nun kurulmasında etkili olmuştur. Örgütün kuruluşu, Birinci Dünya Savaşı'nı bitiren antlaşmalardan biri olan Versay Antlaşması'na konan bir bölüm ile gerçekleştirilmiş, aynı bölüm Osmanlı Devleti ile itilaf devletleri arasında 10 Ağustos 1920'de imzalanan Sevr Antlaşması'nda da yer almıştır. ILO, "Sözleşme" denilen uluslararası kanunlar ve "Tavsiye Kararı" denilen önerileri kabul etmektedir. ILO'nun kabul ettiği tavsiye kararlarının bağlayıcılığı yoktur. Sözleşmelerin bağlayıcılığı ise üye ülkelerce kabul edilip onaylanmasına bağlıdır. ILO tarafından kabul edilen 189 sözleşme ve 205 tavsiye karar bulunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti tarafından; 8 temel sözleşmenin tamamı, 4 yönetim sözleşmesinin (öncelikli) 3'ü, 177 teknik sözleşmenin 48'i olmak üzere toplam 59 sözleşme onaylanmıştır. Bu sözleşmelerden 55'i yürürlüktedir ve 3 sözleşmeye karşı çıkmıştır (ILO, 2008). Ülkemizce kabul edilenler içerisinde 81, 155 ve 161 sayılı sözleşmeler ve Avrupa Birliği'nin 89/391 sayılı yönergesi çalışma hayatının denetimine ilişkin önemli düzenlemeler içermektedir (Koç 2000: 3).

1.2.6.1. 81 Sayılı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi

ILO tarafından 19 Haziran 1947 tarihinde kabul edilen bu sözleşme 22.12.1950 tarih 17689 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanmış olup, 5 Mart 1951’de yürürlüğe girmiştir. Sözleşmeye göre, çalışma hayatına ilişkin denetimin merkezi bir otoriteye bağlı olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu otorite, esasen iş hayatının denetiminden sorumlu birim ile özel veya kamusal diğer kurum ve kuruluşların denetim birimlerinin işbirliği ve koordinasyonunu sağlamalıdır. Denetim birimi ile işçi ve işveren örgütlerinin işbirliği yapmasına önem atfedilmiştir. Denetim elemanlarının verecekleri kararlarda her türlü siyasi etkiden arındırılmış olması için kendilerine gereken koşullar sağlanmalıdır. Ülkenin imkân ve ihtiyaçları da dikkate alınarak yeterli sayıda denetim kadrosunun ihdas edilmesi gerekmektedir (Koç 2000: 11). Gereken liyakate sahip kişilerden seçilen denetim elemanlarının yetiştirilmesine önem verilmeli, işe alımda kadın erkek eşitliği gözetilmelidir. İş sağlığı ve güvenliği ile diğer teknik takibin doğru bir biçimde yapılabilmesi için doktor, mühendis ve ilgili fen bilimleri alanında yetişmiş kişilerin de denetim kadrosuna katılımı sağlanmalıdır. Yine işin yürütülmesine uygun araç ve gereçlerin temin edilerek görevin layıkıyla yerine getirilmesine olanak tanınmalıdır. Çalışma hayatının denetiminden sorumlu kişiler işyerlerine istedikleri saatte girip çıkma, işin gerektirdiği her türlü araç, gereç ve evrakı inceleme ve işle ilgili herkesle görüşme hakkına sahiptir. Denetimler, niteliğine göre öncesinde işyeri yetkilisine haber vererek gerçekleştirilebileceği gibi habersiz bir şekilde de yapılabilir. Denetimle görevli kişiler aksaklık tespit ettikleri her konuda gerekli tedbirlerin alınmasına ve alınmaması halinde yaptırım uygulanmasına yetkili olmalıdır (Aktay 2012: 13-17).

1.2.6.2. 155 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme

ILO tarafından 3 Haziran 1981 tarihinde kabul edilen bu sözleşme ülkemizde 13.01.2004 tarih 25345 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanmış olup, 22 Nisan 2005’de yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili çeşitli hükümler içermekte olup hükümlerin bütün iktisadi faaliyetleri ve bütün işçileri kapsadığı

belirtmiştir. Bu sözleşme ile aşağıdaki konularda mutabakat sağlanmıştır (RG, 2004a):

- Sözleşmeden gerekli başarının sağlanabilmesi için üye ülkeler, temsil oranı yüksek işçi ve işveren temsilciliklerine de danışarak iş sağlığı ve güvenliği ile çalışma koşullarına ilişkin ulusal bir politika oluşturmalı, uygulamalı ve belirli aralıklarla söz konusu politikaları revize etmelidir. Bu politikaların amacı iş kazalarını, yaralanmaları ve iş hayatında ortaya çıkacak diğer tehlikeleri en aza indirmektir. İş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yapılacak yasal düzenlemelere uyulup uyulmadığının kontrolü için uygun ve yeterli bir denetim sistemi oluşturulması gerekmektedir. Yapılacak denetimlerle tespit edilecek uygunsuzluklara ilişkin uygulanacak cezai müeyyideler belirlenmelidir.
- Yasal düzenlemelere uyumun artırılması için rehberlik faaliyetlerinin önemi vurgulanmıştır. Maddeye göre iş sağlığı ve güvenliği konusunda uyulacak tedbirlerin belirlenmesi, tehlikeli madde kullanımının oluşturacağı risklerin gözden geçirilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması, iş kazası ve meslek hastalığı vakalarının bildirim usullerinin belirlenmesi ve vaka istatistiklerinin düzenlenmesi gerekmektedir. Maruz kalacağı riskleri göz önünde bulundurarak iş hayatından uzaklaşan işçi, ülke imkânları ve uygulama koşullarına uygun çalışma şartlarına kavuşturulmalıdır. İş sağlığı ve güvenliği risklerine karşı tüm çalışanlar; teknik, tıbbi ve mesleki konuları içeren eğitim faaliyetlerine tabi tutulmalıdır.
- İşverenlerden imkânlar ölçüsünde; sahibi oldukları işyerlerine ait makine ve teçhizat ile çalışma usullerinin meydana getirdiği risklerin bertaraf edilmesi, kimyasal, fiziksel ve biyolojik madde ve etkilerle ilgili gerekli önlemlerin alınması ile kaza ve risklere karşı koruyucu elbise ve teçhizatın temin edilmesi gibi önlemler istenmelidir. Aynı işle ilgili birden fazla işletmenin faaliyet göstermesi halinde iş sağlığı ve güvenliği hususunda gerekli tedbirleri alma konusunda işbirliği ve koordinasyon sağlanmalıdır. İşletme düzeyindeki düzenlemeler kapsamında; işçi, işveren ve bunların örgütleri arasında işbirliğinin sağlanması, işyerindeki işçi temsilcilerine iş sağlığı ve

güvenliği ile ilgili yeterli eğitim ve bilginin verilmesi, işçi veya işçi temsilcilerinin yasal mevzuata uygun olarak iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin uygulama safhalarında incelemelerde bulunabilmesinin ve karşılıklı anlaşmaya bağlı olarak dışardan gözlemci getirebilmesinin temin edilmesi, işçilerin gördüğü riskli durumu üstlerine rapor etmesi ve işverence gerekli tedbirler alınana kadar iş alanına dönülmesini engelleyebilmesinin güvence altına alınması gerekmektedir.

1.2.6.3. 161 Sayılı İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin Sözleşme

Uluslararası Çalışma Bürosu Yönetim Kurulu'nun davetiyle 7 Haziran 1985 tarihinde Cenevre'de gerçekleşen 71. oturumda kabul edilen bu sözleşme 13.01.2004 tarih 25345 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanmış olup, 22 Nisan 2005'de yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, çalışanın işinden kaynaklı rahatsızlık, hastalık ve yaralanmalara karşı korunmasını, uluslararası çalışma örgütüne verilmiş bir görev addeder. İş sağlığı hizmetleri; işveren, işçi ve temsilcilerinin işe en uygun şartları oluşturarak bunu sürdürmesini, işin işçilerin fiziksel ve sağlık durumlarını dikkate alarak yeteneklerine uygun bir biçimde tanımlanmasını hedefler. Üye ülkeler, temsil yetkisi en güçlü işçi ve işveren örgütlerine de danışarak iş sağlığı hususunda uygun bir politika oluşturur. Kamu sektörü ve üretim kooperatifleri de dâhil tüm sektörlerdeki çalışanlar için gereken iş sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesi, sağlanan hizmetlerin sektörün kendine özgü risklerine yeterli ve uygun olması sağlanmalıdır (RG, 2004b).

İşverenlerce, yürütülen işin risklerine uygun ve yeterli olacak şekilde; işyerinde ve eklentilerinde iş sağlığını tehlikeye düşürecek risklerin tanımlanması, işin plan ve organizasyonu konusunda tavsiyelerde bulunulması, kullanılacak iş malzemelerinin sağlık açısından değerlendirilmesi sürecine katılım sağlanması, iş sağlığı ve güvenliği ile hijyen ve ergonomi konusunda tavsiyelerde bulunulması ve eğitim verilmesi süreçlerinde işbirliği sağlanması, işçilerin sağlığının gözetimi ve işe uygunluğunun tespiti ile mesleki rehabilitasyona katkıda bulunulması, işin işçiye uygunluğunun geliştirilmesi, ilk yardım ve acil durum tedavi hizmetlerinin örgütlenmesi, iş kazası ve meslek hastalığı analizlerine katkıda bulunulması gerekmektedir (RG, 2004b).

İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri; mevzuat düzenlemeleriyle, toplu sözleşmelerle, işçi veya işveren örgütleriyle yapılacak görüşmelerle veya diğer benzer yollarla belirlenir. Bu hizmetler bir işletme özelinde belirlenebileceği gibi tüm işletmeleri kapsayacak şekilde de belirlenebilir. İş sağlığı hizmetleri disiplinli ve işyerindeki diğer hizmetlerle eşgüdümlü, ulusal sağlık hizmetleriyle de uyumlu bir şekilde sürdürülmelidir. İş sağlığı ve güvenliğinden sorumlu personel, işyeri çalışanları, işverenler ve bunların temsilcilerinden bağımsız olarak çalışır. Bütün alışanlar yaptıkları işin sağlık açısından riskleri konusunda bilgilendirilmeli, iş sağlığının gözetimine ilişkin çalışmalar çalışanların ücretlerinde azalmaya ve iş yükünde artışa neden olmamalıdır. İş sağlığı hizmetlerine ilişkin kurumsal yapı oluşturulduktan sonra, bu hizmetlerin denetim ve yönetimine ilişkin yasal düzenlemeler de yapılmalıdır (RG, 2004b).

1.2.6.4. İşte İşçilerin Güvenlik ve Sağlığının Geliştirilmesini Desteklemek İçin nlemler Geliştirilmesi Hakkında 12 Haziran 1989 Tarihli ve 89/391 Sayılı Avrupa Birliği Konsey Direktifi

Yukarıda sayılan ILO sözleşmeleri dışında çalışma hayatının denetimine ilişkin önemli düzenlemeler içeren bir diğer uluslararası sözleşme Avrupa Birliği'nin eski yapısı Avrupa Ekonomi Topluluğu'nun 12 Haziran 1989 tarih ve 89/391 sayılı ynergesidir. Söz konusu yönerge, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin alındığı insan onuruna yaraşır bir çalışma hayatını temin etmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca düzenlemeyle, ye ülkelerin iş sağlığı ve güvenliği konusundaki birbirinden farklı uygulamalarının yarattığı rekabet eşitsizliğinin ve artan iş kazası ve meslek hastalığı vakalarının önüne geçilmek istenmiştir. Düzenleme ile topluluğu'nun iş sağlığı ve güvenliği alanında faaliyet erevesi, sağlık, güvenlik, psikolojik ve ergonomik faktörler, kimyasal, biyolojik ve fiziksel etkenler için ayrı ayrı direktif oluşturulması planlanmıştır. Daha sonra ıkarılacaklara temel oluşturacağı için bu direktife ereve direktif denilmiştir (Baloğu 2013: 45-47).

Söz konusu direktif iş sağlığı ve güvenliği alanında önleyicilik ve ortak sorumluluk prensibini ortaya koymuştur. Burada amaç artan iş kazası vakalarını azaltmak için alınacak tedbirleri belirlemek ve işçi ile işveren taraflarının elbirliği ile vereceği mücadele planını oluşturmaktır. Direktif ile işverenlere kapsamlı

sorumluluklar yüklenmiştir. Çalışanların sağlık ve güvenliğini korumaya yönelik tedbirler almak, bilgilendirme ve eğitim amaçlı kurumsal gerekleri yerine getirmek, teknik ve niteliksel altyapıyı günün koşullarına adapte etmek bu yükümlülüklerden bazılarıdır. İşverenlerin bu ve buna benzer yükümlülükleri yerine getirmesi, tâbi oldukları “kusursuz sorumluluk” ilkesi gereği olası vakalarda mesuliyetlerini ortadan kaldırmayacaktır. Direktifte, işveren sorumlulukları oldukça kapsamlı belirlenmekle birlikte üye ülkelere bu sorumlulukları sınırlandırma konusunda esneklik tanınmıştır. Diğer yandan aldıkları eğitim ve kendilerine tebliğ edilen talimatlar doğrultusunda, yapılan işin gerektirdiği önlemleri alma görev ve sorumluluğu da işçilere verilmiştir (Akın 2005: 2).

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE DENETİMİ

2.1. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi ve Gelişimi

Sosyal güvenlik fikrinin Türk tarihindeki yeri oldukça eskilere dayanmaktadır. Göktürk yazıtlarında İkinci Göktürk Devleti’nin kuruluşunu anlatan Bilge Kağan; “*Çıplak halkı giydirdim, yoksul halkı zengin ettim, milletimi kaygısızca yaşayacak bir hale getirdim*” diyerek paternalist devlet anlayışı sergilediğini ortaya koymuştur (Şakar 2014: 28). Orta Asya döneminde güçlü aile bağları, yardımlaşma kültürü ve dini inanışların etkisiyle sosyal korunma ihtiyacı toplum içinde sağlanmaya çalışılmıştır. Anadolu Selçuklu Dönemi’nde zanaat faaliyetlerinin gelişimi ile ahi teşkilatları ve loncalar kurulmaya başlanmış, vakıf arazilerinin gelirleri ile sosyal yardım hizmetleri yürütülmeye çalışılmıştır. İslam anlayışının Türk kültürü ile birleşmesi neticesinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma kültürü daha da gelişmiş, dini vakıf ve örgütlerle sosyal yardım ağı genişletilmiştir (Demir 2013: 17).

2.1.1. Osmanlı Devleti Döneminde Sosyal Güvenlik

Osmanlı Devleti’nde ortaya çıkan sosyal güvenlik anlayışı, başlangıçta batı dünyasında olduğu gibi toplumsal yardımlaşma ve aile içi dayanışma kültürü ile gelişmeye başlamış, geçimini emeği ile üretime katılarak sağlayanların sosyal güvenliği üç temel esasa dayandırılmıştır. Bunlar; aile içi yardımlaşma, mesleki örgütler içerisinde dayanışma ve sosyal yardımlardır. Modern sosyal güvenlik sistemi Avrupa’da, sanayi devriminin var ettiği bir olgudur ve sosyal korunmaya gereksinim duyan işçi sınıfının ortaya çıkması ile gelişmeye başlamıştır. Osmanlı Devleti söz konusu sanayileşme sürecini geçirmediğinden sosyal güvenliğe yönelik politika oluşturmada Avrupa ülkelerinin gerisinde kalmış, dağınık ve sınırlı koruma önlemlerinin ötesine geçememiştir (Demir 2013: 18).

Osmanlı Devleti'nde nüfusun çoğu tarım ve el sanatlarına yönelik faaliyetlerde çalışmıştır. Halkın geliri emekleri karşılığı elde ettikleri ücrete dayandığından, çalışma gücü kaybı veya yaşlılık gibi durumlarda zanaatkâr kesim, tarımsal faaliyetlerle uğraşanlara göre daha zor duruma düşmüşlerdir. Çünkü belli bir zanaate yönelik faaliyetlerin ailenin diğer fertlerince devam ettirilmesi tarımsal faaliyetlere göre daha zordur (Dilik 1992: 22). Söz konusu durum, karşılıklı yardıma dayanan ve zorunlu esnaf birlikleri olarak örgütlenen loncalar bünyesinde “orta sandığı” veya “teavün sandığı” denilen dayanışma sandıklarının kurulmasına yol açmıştır (Tuncay, Ekmekçi 2008: 77-78). Bu dönemde İslam anlayışının bir gereği olarak fitre ve zekât, gelişmiş vakıf kurumları, akraba ve komşu dayanışması gibi doğal sosyal güvenlik uygulamaları da ortaya çıkmıştır. Osmanlı'da neredeyse yardıma muhtaç her kişi ve konu için vakıf kurulmuştur. Özellikle “avârız vakıfları” sosyal güvenlik amacına hizmet eden en önemli vakıflardandır. Arıza kelimesinin çoğulu olan avarız kelimesi ile sosyal riskler ifade edilmiştir. Yine bu vakıfların gelirleri ile kurulan çeşitli hayır kurumları (müessesatı hayriye) da sosyal güvenliğin gelişmesine hizmet etmiştir (Tunçomağ 1990: 42).

Osmanlı toprak düzeni de bir anlamda sosyal güvenlik anlayışına hizmet etmiştir. Dirlik sistemi de bunlardan birisidir. Bu sistemde devlet mülkiyetindeki bazı arazilerden elde edilen yıllık gelir belli hizmetler karşılığında sipahiye verilmekteydi. Sipahi arazinin maliki olmayıp, toprağı işletip elde ettiği gelire göre asker beslemekle, gerektiğinde donatıp sefere yollamakla yükümlüdür. Sipahiler gelirlerine göre has, zeamet ve tımar olarak üçe ayrılırlar. Has, vezir ve beylerbeyi gibi üst düzeydeki yöneticilere görev süreleriyle sınırlı olarak verilmekteyken, zeamet ve tımarlar babadan oğula geçmektedir. Elde edilen kazançla da ömür boyu gelir garantisi teminat altına alınmıştır. Bu uygulamanın dışında bazı kişilere doğrudan emekli geliri olarak toprak tahsis edildiği de olmuştur. Bu topraklar “oturak” ve “aralık” olarak ikiye ayrılmıştır. Hizmetlerine karşılık ödüle layık görülen hasta veya yaşlı yeniçerilerin, muvazzaf hizmetlerini bırakmaları neticesinde kendilerine bağlanan toprak gelirine oturak denilmiştir. Vezir, sancakbeyi, beylerbeyi gibi yöneticilere emeklilik dönemleri için tahsis edilen topraklar ise aralık olarak adlandırılmıştır (Yazgan 1977: 80).

Devlet memurlarının hizmetlerinin, emeklilik şartlarında sona ermesi durumunda kendilerine gelir tahsis edilmesi uygulaması, Osmanlı Devleti'nin yükselme devrinde görülmüştür. Kanuni Sultan Süleyman döneminde Manisa Defterdarı olarak görev yapan Kasım Paşa'nın, Belgrat fethedildikten sonra yaşlılığını gerekçe göstererek görevden ayrılmak istemesi üzerine, Padişah bu isteğini kabul ederek kendisine iki yüz bin akçe tahsis edilmesi emrini vermiştir. Söz konusu uygulama bu olaydan sonra vezirlerin emekliliği için gelenek haline gelmiştir. Dirlik sisteminin Kanuni devrinden sonra bozulması ile kendilerine tahsis edilen arazileri ellerinden alınan yaşlılara emekli aylığı ödenmeye başlanmıştır. Yeniçerilerin aylık alabilmek için "pîr-î fânî" (ileri yaşlı), "amelmente" (iş göremez) "lagar" (bakıma muhtaç) durumda olmaları gerekmektedir. Görevlerinden el çeken yeniçeriler, ulufe defterine "mütেকaid" (emekli) veya "ortak" olarak kaydedilmiştir. Yeniçeri ocağının büyük zabitlerinden görevden el çekenler, ulufe defterinin son sayfasına "Cemaat-ı Mütেকaidin-i Ağayan-ı Ocak" (emekli ocak ağaları topluluğu) adı altında kaydedilmiştir. Ödemelerin hangi kaynaktan yapılacağı hususu da yine deftere yazılmıştır. II. Selim döneminde yeniçeri emekli ödemeleri padişah ve eşleri tarafından yaptırılan camilerin (selatin camileri) gelirlerinden artan miktardan veya şehremaneti (belediye) gelirlerinden ödenmiştir. Bu durumun sürdürülebilir olmaması nedeniyle ödemeler ulufe dönemlerinde ve hazineden gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Ayrıca "ecirler sandığı" denen ve bugünkü yardım sandıklarına benzeyen sandıklar kurulmuş ancak bu sandıklar da bir süre sonra kaldırılmıştır (Gönencan 1985: 5-6).

Sonraki dönemlerde Tanzimat Fermanı ile ortaya çıkan batılılaşma hareketlerinin etkisiyle, asker ve sivil devlet memurlarını kapsayan yardımlaşma sandığı sistemi kurulmuştur. Batılı devletlerin sanayileşme sürecinin getirdiği sosyal sıkıntıları yine sanayileşmenin imkânları ile çözmeye çalıştığı bu dönem, Osmanlı Devleti'nin de zayıfladığı dönem olmuştur. Devletin zayıflamasıyla beraber sosyal ve ekonomik dengenin de bozulması, yeni bir sosyal korunma sistemi kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. 1866 tarihli Askeri Tekaüt Sandığı, 1881 tarihli Sivil Memurlar Emekli Sandığı, 1890 tarihli Seyrû Sefain Tekaüt Sandığı, 1909 tarihli Askerî ve Mülkî Tekaüt Sandıkları ve 1917 tarihli Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı bu çabaların neticesinde ortaya çıkmıştır (Yazgan 1981: 33).

2.1.2. Kurtuluş Mücadelesi ve Cumhuriyet Döneminde Sosyal Güvenlik

Cumhuriyet döneminde sosyal güvenlik açısından ortaya çıkan önemli gelişmelerden ilki cumhuriyetin ilanından önce kurulan Büyük Millet Meclisinin çıkarmış olduğu, “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunu”dur. Aslen iş hukukuna yönelik düzenlemeler içeren bu kanunda sosyal güvenliğe ilişkin hükümlere de yer verilmiştir. İşverenlere, iş kazası durumunda mağdura tazminat ödeme ve tedavi giderlerini karşılama yükümlülüğü getirilmiş, işçilere yönelik yardım sandıkları kurulması planlanmıştır. Bu kapsamda kurulan sandıklar cumhuriyetin ilanından sonra Amele Birliği adı altında bir araya getirilmiştir. Yaygın görüşe göre Türkiye’de sosyal güvenliğin temeli bu sandıklarla atılmıştır. Yardım sandıkları uygulaması Tanzimat dönemi ile başlamış olup Cumhuriyetin ilanı sonrası hızla artış göstermiş ve kamu görevlilerini kapsayan birçok sandık kurulmuştur. Devlet güvencesi kapsamında kurulan bu sandıkların sayısının artması mali sıkıntıya neden olmuşsa da, 8 Haziran 1949’da Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu çıkarılana kadar devlet bütçesinden finanse edilen sandıkların varlığı devam etmiştir (Yazgan 1981: 33).

İşçi haklarının korunması ve tanzim edilmesi hususunda yapılan ilk kanuni düzenleme, 8 Haziran 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu olmuştur. Kanun ile iş kazası, meslek hastalığı ve analık sigortaları kurulması planlanmış, diğer sigorta kollarına ilişkin düzenlemelerin de, uygulama imkânına göre değerlendirilmek üzere Büyük Millet Meclisi’ne sevk edilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak bu dönemde II. Dünya Savaşı’nın başlaması ülkede maddi zorluklara yol açmış, planlanan tamamlayıcı düzenlemelerde gecikme meydana gelmiştir. Sosyal sigortalar ile ilgili ilk düzenleme ise 27 Haziran 1945 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu’dur. 9 Temmuz 1945 tarihli ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile de primli Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. 1 Nisan 1950 tarihinde yürürlüğe giren İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile İş Kanunu’na göre çalışanların tabi olacağı yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları düzenlenmiştir. Daha sonra bu kanunun yerini 30 Ocak 1957 tarih ve 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu almıştır (Şakar 2014: 32).

1961 Anayasasına kadarki süreçte çalışan kesimin ancak %2'si sosyal güvenceye sahip olabilmiş, esnaf ve bağımsız çalışanlar ise sigorta kapsamına alınamamıştır. 1961 Anayasası, sosyal güvenliği güvence altına alan ilk anayasa olmuş, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin sosyal güvenliğe ilişkin teşkilatı kurma görevinin olduğu belirtilmiştir. 1 Mart 1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile ayrı kanunlarla düzenlenen sigorta kolları birleştirilmiştir. 2 Eylül 1971 tarih 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile BAĞ-KUR kurularak, bağımsız çalışanlara yönelik malullük, yaşlılık ve ölüm risklerini kapsayan güvence sağlanmaya çalışılmıştır. Yine primsiz rejime ilişkin de yasal düzenlemeler yapılmıştır (Şakar 2014: 32).

Tüm bu gelişmeler neticesinde Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, SSK, Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR'dan oluşan üçlü bir yapı üzerine kurumsallaşmıştır. Buna ilaveten 506 sayılı Kanun'un geçici 20. maddesine dayanılarak, özel sektör çalışanlarına yönelik tamamlayıcı sağlık sigortası sandıkları da kurulmuştur. Sosyal güvenliğin primsiz ödemeleri içerisinde yer alan sosyal yardım ve hizmetlere yönelik, 1976 tarih ve 2022 sayılı Kanun kapsamında 65 yaş üzerindeki muhtaçlara aylık ödenmesi, 1986 tarih ve 3294 sayılı Kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurularak yardıma muhtaç olanlara ayni ve nakdi yardım yapılması, 1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'na göre kimsesiz ve muhtaç çocuk, yaşlı ve sakatlara bakım hizmeti sunulması, 1992 tarih ve 3816 sayılı Yeşil Kart Kanunu ile sigorta kapsamında olmayan yoksul vatandaşlara sağlık hizmeti verilmesi düzenlemeleri yapılmıştır (Gökbayrak 2010: 145).

1963-1967 dönemini kapsayan Birinci 5 Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren gündemde olan işsizlik sigortasının kurulmasına yönelik 25 Ağustos 1999 tarihli ve 4447 sayılı kanun ile düzenleme yapılmış, ancak kanunda işsizlik sigortası ile ilgili düzenlemelerin yürürlük tarihi 1 Haziran 2000 olarak belirlenmiştir. 1996-2000 dönemi Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı'nda, tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasına yönelik kapsamlı bir yasanın çıkarılması hedeflenmiştir. Haziran 2000 döneminden itibaren işsizlik sigortasına yönelik prim kesintisine başlanmış, Mart 2002 döneminden itibaren de prim kıstasını tamamlayanlara işsizlik

ödeneği verilebilmesi şartları oluşmuştur. Bu dönemde ailevi yüklerle ilişkin ise sosyal güvenlik mevzuatında mevcut bir düzenleme veya bu konuda bir yasa çalışması bulunmamaktadır (Şakar 2014: 34).

06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu'nun görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlanmış, 19.02.2005 tarihinden itibaren SSK hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na bağlanmıştır. 16.07.2003 tarih 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurulmuş, SSK, BAĞ-KUR ve Türkiye İş Kurumu bu Kurum bünyesinde toplanmıştır. 16 Mayıs 2006 tarihinde kabul edilip 20 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında birleştirilmiş, Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı, Sosyal Güvenlik Kurumu'na devredilmiştir (Demir 2013: 25-26). Halen yürürlükte olan ve sosyal güvenlik reformunun temellerinin atıldığı bu Kanunun adı, 02.07.2018 tarih 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

Teşkilat yapısının düzenlenmesine ilişkin 5502 sayılı Kanun ile beraber reformun bir diğer parçası ise, sosyal güvenlik iş ve işlemlerini düzenleyen 5510 sayılı Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu olmuştur. Söz konusu kanun ilk olarak 19.04.2006 tarih ve 5489 sayılı Kanun olarak kabul edilerek Cumhurbaşkanlığı'na sunulmuştur. Ancak Kanunun Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilmesi sonrası, Mecliste aynen kabul edildikten sonra 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girmek üzere Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu yayım sonrası açılan iptal davaları neticesinde Anayasa Mahkemesi kanunun bazı maddelerinin yürürlüğünü durdurmuş, birçok maddesini de iptal etmiştir. İptal sonrası Kanunun yürürlük tarihi önce 01.07.2007 olarak, sonra sırasıyla 01.01.2008, 01.06.2008 ve son olarak 17.04.2008 tarih 5754 sayılı kanun ile "Ekim 2008 ayı başı" olarak değiştirilmiştir. Ekim 2008 ayı başı ifadesi, 4/a'lı (SSK) ve 4/b'liler (Bağ-Kur) için 01.10.2008, 4/c'liler (Emekli Sandığı) için 15.10.2008 olarak belirlenmiştir. Esas olarak Ekim 2008 ayı başı itibarıyla yürürlüğe giren

Kanununun 01.01.2008, 30.04.2008, 01.07.2008 tarihlerinde yürürlüğe giren maddeleri de bulunmaktadır (Uşan 2016: 212-213).

2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim

Türkiye’de iş hayatının denetimine ilişkin faaliyetleri yürütme görevi devletin elinde bulunmaktadır. İş ve sosyal güvenlik hukukunun gerektirdiği her türlü iş ve işlemin mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine yönelik denetim faaliyetlerinin, önceden belirlenen plan çerçevesinde yürütülmesi hedeflenir. Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde yürütülen denetim faaliyetleri; kurumun idari ve mali yapısını kapsayan iç işleyişine yönelik iç denetim ve sosyal güvenliğin taraflarının mevzuat hükümlerine uygun hareket edip etmediğinin tespiti amacıyla gerçekleştirilen dış denetim olarak ikiye ayrılır.

2.2.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde İç Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63. maddesine göre iç denetim; kamu kurumlarının faaliyetlerine değer katmak ve geliştirmek amacıyla kaynakların ekonomik, etkin ve verimli yönetiminin sağlanıp rehberlik amacının gerçekleştirildiği, bağımsız ve objektif güvence sağlayan danışmanlık faaliyetleridir. Söz konusu faaliyetler kamu kurumlarının idari ve denetim mekanizmaları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla, genel kabul gören standartlara göre gerçekleştirilir. İç denetim faaliyeti, iç denetçiler tarafından yürütülür. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayıları göz önünde bulundurularak ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun uygun görüşü üzerine doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde 02.07.2007 tarihinde İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuş, Kurum Başkanlığı’nın idari ve teknik altyapıyı kurmaya yönelik çalışmaları 2008 yılında tamamlanmıştır. 2008 yılının ilk yarısında sertifika eğitimlerini tamamlayan iç denetçiler, aynı yılın ikinci yarısı itibariyle denetim faaliyetlerine başlamışlardır. İç Denetim Birimi Başkanlığı, doğrudan kurum

başkanına bağlı olarak faaliyet gösterir ve yürüttüğü iç denetim faaliyetleri konusunda, ulusal ve uluslararası standart ve uygulamalar çerçevesinde görevlerini planlayarak yerine getirir. İç denetim birimi başkanlığının görevi; kurum kaynaklarının ekonomik, etkili ve verimli kullanılması için yönetim ve kontrol yapıları ile faaliyetlere yönelik karar ve tasarrufları sistemli, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla değerlendirmek, önleyici, tespit edici ve yönlendirici önerilerde bulunmak, Kurumun faaliyetlerine değer katarak kurumsal hedeflerin gerçekleşmesine yardımcı olmaktır. Kurum iç denetçilerinin; görevlerini yerine getirirken dürüstlük ve sorumluluk anlayışıyla hareket ederek görevlerini en iyi şekilde yapan, görevin gerektirdiği bilgi, beceri ve tecrübeye sahip, yaptığı çalışmalarla örnek teşkil eden, ulusal ve uluslararası standartlara uygun denetim ve danışmanlık faaliyetleri yürüten ilkeli meslek mensupları olmaları hedeflenir (SGK, 2018a).

2.2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Dış Denetim

Sosyal güvenlik denetimleri; işyerlerinde sigortasız çalıştırılmakta olanların kayıt altına alınması, prime esas kazançları ve prim gün sayıları eksik bildirilen sigortalıların eksik bildirimlerinin tamamlanması, fiilen çalışmamakla birlikte sigortalı bildirilen veya hiç var olmayan işyerlerinde çalışıyormuş gibi görünen sahte sigortalıların tespit edilmesi, boşandığı eşi ile fiilen birlikte yaşayarak hak etmediği yetim aylığını alanların araştırılması, kurum tarafından ödenen sağlık harcamalarında yapılan yolsuzlukların tespiti, iş kazası ve meslek hastalıklarının tespiti ve kusur oranlarının belirlenmesi gibi iş ve işlemleri gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Diğer yandan kurum personelinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve kurum mevzuatına uygun hareket edip etmediğinin tespiti de yine denetim ve kontrolle görevli memurların çalışma alanına girmektedir. Tüm bu iş ve işlemlerin temel hedefi, hakkı olan sosyal güvenlik mahrum olanların haklarının teslimi, hak etmediği sosyal güvenlik faydalarından yararlananların ise yol açacakları kurum ve kamu zararının engellenmesidir. Sosyal güvenlik denetim yapısı, 2008 yılında hayata geçen sosyal güvenlik reformu öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayrılmaktadır.

2.2.2.1. Sosyal Güvenlik Reformu Öncesi Denetim Birimleri

16.05.2006 tarihinde kabul edilen 5502 sayılı Kanun ile daha öncesinde ayrı ayrı örgütlenen Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı, Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleşmiş ve buna uygun bir denetim yapısı kurulmuştur. Öncesinde ise her kurumun ayrı denetim birimi bulunmaktadır.

2.2.2.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumu Denetim Elemanları

09.08.1948 tarih ve 391 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile kabul edilen İşçi Sigortaları Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile denetim birimi “Teftiş Kurulu Müdürlüğü” olarak faaliyet göstermiş, 15.02.1974 tarih 1/1951 sayılı yönetmelikle müdürlük Teftiş Kurulu Başkanlığı’na dönüştürülmüştür. Teftiş Kurulu Başkanlığı daha sonra doğrudan Genel Müdür adına görev yapan bir birim haline gelmiştir. 616 sayılı KHK’nın 14. maddesi ile de kurul, kurum başkanına bağlı hale gelmiştir. Teftiş Kurulu Başkanlığı, kurum işleyişine yönelik idari denetim yapan, merkez ve taşra teşkilatına yönelik işlemler ve çalışanlar ile ilgili soruşturma yapma yetkisine sahip olan denetim birimidir. Teftiş kurulu başkanlığına bağlı müfettişler; merkez ve taşra teşkilatı personel ve işlemleri ile beraber, kuruma bağlı diğer hizmet birimleri ve kurum ile sözleşme yapan gerçek ve tüzel kişileri de denetlemektedirler (Demir 2013: 107).

Sosyal Sigorta Kurumu’nun bir diğer denetim birimi ise sigorta teftiş kurulu başkanlığıdır. Sigorta teftiş kurulu bünyesinde yer alan Sigorta Müfettişleri, 506 sayılı Kanun ile dış denetim yaparak mevzuattan ve standartlardan olası sapmaları tespit etmeye, bu sapmaların ekonomik, sosyal, idari ve hukuki nedenlerini değerlendirerek önleyici tedbirler geliştirmeye, denetime konu mal ve hizmet üretimi işyerlerinde verim ve kalitenin optimal ve rasyonel bir düzeye yükseltilmesi için çalışmalar yürütmeye yetkilidir. Sigorta teftiş kurulunun merkezi Ankara olup teftiş, kontrol ve denetleme yetkisinin koordinasyonu bu merkezden sağlanır. Denetimde etkinliğin sağlanması amacıyla Adana, Bursa, Diyarbakır, İstanbul, İzmir ve Trabzon’da görev merkezleri oluşturulmuştur (Çavuş 2017: 531).

Yoklama memurluğu ise, 21.01.2000 tarih ve 23940 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında

Yönetmelik ile kurum denetim sistemi içindeki yerini almıştır. Yoklama memurları görevlerini sigorta il müdürlükleri bünyesinde yürütürler. Önceleri bazı büyük illerde faaliyet göstermekte iken zamanla tüm illerde yoklama memuru kadrosu oluşturulmuştur. Yoklama memurları buldukları ilde yer alan işyerlerinin; faaliyetinin devam edip etmediği, yürütülen işin niteliğinin değişip değişmediği, kayıt dışı işçi çalıştırılıp çalıştırılmadığı, işyeri sigortalılarının ücret ve çalışma gün sayısı tespiti, işverenlerin veya sigortalıların adres ve mal varlığı tespiti, sigortalıların aile durumuna ilişkin tespitler, bilanço esasında defter tutan veya defter tutmakla yükümlü olmayan işyerlerinin defter ve belgelerinin incelenmesi gibi işleri yapmakla görevlidirler (Çavuş 2017: 532).

2.2.2.1.2. BAĞ-KUR Denetim Elemanları

4956 sayılı Kanuna göre, BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı, Müdürlüğün danışma ve denetim birimleri arasında yer almıştır. 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'na göre esnaf ve bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamakla görevli BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü'ne bağlı müfettiş ve denetmenler, hem kurum işlem ve memurlarını denetlemekle hem de meslek kuruluşları, vergi daireleri, belediyeler, il özel idareleri, muhtarlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarda; tescili gereken sigortalıları, sigortalılığın sona ermesini veya işyerinin adres değiştirmesini tespit etmekle ve Kurumla protokolü olan sağlık kuruluşları ve eczanelerin sağlık sigortası uygulamaları ile ilgili kontrol ve incelemeler gerçekleştirmekle yükümlüdürler (Taşbaşı 2009: 13).

2.2.2.1.3. Emekli Sandığı Denetim Elemanları

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'na göre devlet memurlarının sosyal güvenliğini temin etme görevi Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü bünyesinde görevli teftiş kurulu başkanlığında bulunmaktadır. Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 10. maddesine göre teftiş kurulu müfettişleri, Emekli Sandığı'nın bütün iş ve işlemlerinin kanun, tüzük, yönetmelik gibi bütün mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediği hususunda soruşturma, inceleme ve teftiş yapmakla görevlidirler. Diğer yandan tediye merkezi ve kurumların, sandığın gelirlerini doğru olarak tahakkuk ettirip ettirmediğini ve söz konusu gelirleri

mevzuat hükümlerinde belirtilen sürelerde ve eksiksiz olarak genel müdürlüğe gönderip göndermediklerini denetlemekle, mevzuat hükümlerine aykırı her türlü iş ve işleme ilişkin 5434 sayılı kanunun ilgili hükümlerine göre işlem yapmakla yükümlüdürler (Özşuca, Gökbayrak 2012: 12-15).

2.2.2.2. Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası Dış Denetim Birimleri

Sosyal güvenlik reformu sonrası SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı kurumlarının 5502 sayılı kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında bir araya toplanmasıyla, adı geçen kurumların denetim birimleri de daha derli toplu bir yapıya kavuşmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrolle görevli memurları, Kamu Personeli Seçme Sınavı'ndan aldıkları puan ve ardından yapılan yazılı ve/veya sözlü sınavlar ile işe alınırlar. Yetiştirilmeleri sürecinde refakat ve yardımcılık dönemi geçirirler. Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik'te belirtilen "A Grubu Kadrolar" arasında sayılan ve 5502 sayılı kanunda belirtilen Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesindeki sosyal güvenlik müfettişleri ve il müdürlükleri bünyesinde görevlendirilen sosyal güvenlik denetmenleri, kurumun denetim ve kontrolden sorumlu memurlarıdır.

2.2.2.2.1. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı; 16.5.2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 17. ve 30. maddelerine göre kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu başkanına bağlı ve onun adına görev yaparlar. Bir başkan, başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılardan meydana gelen, kurum içi ve dışında denetim ve teftiş faaliyetleri yürütmekle görevli bir ana hizmet birimi olarak, SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı içerisinde yer alan dört teftiş kurulunu bünyesinde bir araya toplayan bir teftiş kuruludur. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Türkiye'de "rehberlik" adına ve görevine sahip ve bu yönüyle de vatandaş odaklı olduğunu ortaya koyan ilk denetim birimidir. Başkanlık, sosyal güvenliğe ilişkin mevzuat hükümlerinin uygulanmasına yönelik incelemeleri gerçekleştirmeyi, usulsüz iş ve işlemleri önlemeyi, eğitici ve rehberlik edici eylemleri ön plana çıkarmayı amaçlayan bir anlayışla hareket eder (SGK 2013: 2-3). Başkanlık bünyesinde 2017 yılı Kasım ayı itibariyle; 1 başkan, 340 başmüfettiş, 101

müfettiş ve 33 müfettiş yardımcısı görev yapmaktadır. Müfettişlerden 6'sı doktora eğitimini, 61'i ise yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır (SGK, 2018a).

2.2.2.2. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Görevleri, Yetki ve Sorumlulukları

10.08.2007 tarihli, 26609 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 13. maddesine göre sosyal güvenlik müfettişleri;

- Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasını, usulsüzlüklerin önlenmesini, eğitimin ve rehberlik faaliyetlerinin ön plana çıkarılmasını sağlayan bir denetim anlayışı geliştirmek,
- Kurumun merkez ve taşra teşkilatında görev yapan personelin idari, mali ve hukuki iş ve işlemleri hakkında mevzuat hükümleri, çalışma plan ve programları ve başkanlık talimatlarına göre teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmak, görevin yürütülmesi sırasında gerek görülmesi halinde, hakkında yeterli kanaat oluşan personel hakkında, personel performans değerlendirme raporu düzenlemek,
- Kurumun sözleşme yaptığı gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, inceleme ve soruşturmanın gerektirdiği durumlarda ilgili kişi, kurum ve kuruluşlardan bilgi, belge ve kayıtları istemek,
- Mal bildirimi, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kapsamında 3628 sayılı kanunun usul ve esaslarına göre hareket etmek ve görev verilmesi durumunda 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında ön inceleme yapmak,
- Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma görevlerinin gerektirmesi halinde, kurumun merkez ve taşra teşkilatında görev yapan personelin muhafazasına verilen ayni, nakdi, menkul ve gayrimenkul tüm varlıkların sayımını yapmak, bunlarla ilgili gizli olsun veya olmasın her türlü evrak, dosya, elektronik veri ve benzerlerini almak ve tetkik etmek,
- Görevden uzaklaştırmayı gerektirecek hallerin tespiti halinde ilgililer hakkında işlem yapmak,

- Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal güvenliğe ilişkin suiistimallerle mücadele etmek, bu amaçlar çerçevesinde sektörel analizlere dayalı denetimler gerçekleştirerek alınması gereken tedbirlere ilişkin önerilerde bulunmak,
- Resmi ve özel tüm gerçek ve tüzel kişilerden, ilgili tüm kurum ve kuruluşlardan bilgi istemek ve toplamak, her nevi kayıt ve belgeleri incelemek, incelenmesi gereken kayıt ve belgeleri incelenmek üzere teftiş elverişli bir yere istemek, gerektiğinde incelemelere ilişkin tutanak tanzim etmek,
- İşverenlerce; işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine uygun sigortalı sayısı, prime esas kazanç ve çalışma süresinin bildirilip bildirilmediğini inceleyerek, eksik bildirimde bulunulduğunun saptanması halinde işin yürütümü için gerekli asgari işçilik miktarını; işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek ve kamu kuruluşlarının görüşü gibi hususları dikkate alarak tespit etmek,
- Gerekli görülmesi halinde kişilerin yazılı beyanına başvurmak,
- İşyeri ve eklentilerini; sigortalıların yaşamlarına, iş sağlığı ve güvenliğine, sigortalıların çalışmasına ve dinlenmesine uygun olup olmadığının tespiti amacıyla her zaman görmek, araştırmak ve incelemek, iş sağlığı ve güvenliğine aykırı durumları tespit etmek,
- İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigortalılık olaylarını araştırıp incelemek,
- Program dışında denetime alınan işyerlerinde, işin yürütümü için gereken asgari işçilik miktarının tespitine ilişkin önerisini Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na bildirmek,
- Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma çalışmaları neticesinde raporlar düzenleyerek Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na intikal ettirmek,
- Görevlerinin yürütümü sırasında öğrendikleri, görev emrinin dışında kalan ve soruşturma açılmasını gerektiren durumlarda, konunun gecikmeksizin incelenebilmesi için Rehberlik ve Teftiş Başkanı'na intikalini sağlamak,

gecikmesi halinde zarara yol açma ihtimali bulunan ve delillerin kaybolmasına meydan verebilecek hallerde delilleri toplamak,

- Görevleri ile ilgili yurtiçi ve yurtdışında araştırmalar yapmak, eğitim, kurs, seminer ve toplantılara görevli, gözlemci ve/veya eğitimci olarak katılmak, denetimle ilgili konularda diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, kendilerinin kabulü ve başkanın izni ile bilirkişi olarak hizmet vermek,
- Mevzuatın uygulama sonuçlarını inceleyerek görülen yanlışlık ve eksikliklerin giderilip düzeltilmesine ilişkin araştırmalar yapmak, işlerin gereği gibi yürütümünü sağlamak için önerilerini, inceleme raporu veya yazı ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na intikal ettirmek,
- Refakatlerine verilen müfettiş yardımcılarının yetiştirilmelerini sağlamak, liyakat, temsil, çalışma azmi ve başarıları hususunda tanzim edecekleri gizli yazıyı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na sunmak,
- Kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer alt mevzuat düzenlemelerine ilişkin çalışmalar yapmak,
- Mevzuat hükümleri çerçevesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek,

şeklinde görev ve yetkilere haizdirler (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007).

2.2.2.2.3. Sosyal Güvenlik Müfettişlerince Düzenlenen Raporlar

Sosyal güvenlik müfettişlerince düzenlenen raporlar; cevaplı teftiş raporu, genel durum raporu, inceleme raporu, personel performans değerlendirme raporu, soruşturma raporu, ön inceleme raporu, asgari işçilik inceleme raporundan oluşmaktadır.

2.2.2.2.3.1. Cevaplı Teftiş Raporu

Cevaplı teftiş raporları, kurumun merkez ve taşra teşkilatına yönelik gerçekleştirilecek teftişlerde tespit edilen eksiklerin ve yanlışların tamamlanması veya düzeltilmesine yönelik yapılacak işlemler hakkında, ünitelere ayrı ayrı tanzim edilen raporlardır. Kendilerine bu tür raporlar gönderilen veya verilen ilgililer, tenkite konu işlemi usul ve esaslar ile mevzuat hükümlerine göre düzeltmek ve cevaplarında bunu göstermekle yükümlüdürler. Tenkit edilen birimin yöneticileri,

tenkit unsurlarının bazıları konusunda veya tamamı ile ilgili görevli müfettişten ayrı bir görüşe sahiplerse, görüşlerini dayandırdıkları yasal gerekçeleri cevaplarında açık ve kısa bir şekilde belirtirler. Söz konusu cevaplar müfettişin son mütalaasında uygun görülmezse, teftiş edilen birimin nasıl hareket edeceği rehberlik ve teftiş başkanının teklifi ve kurum başkanının onayı ile belirlenir. Bu esaslar doğrultusunda hazırlanan cevapların bir sureti müfettişlik görüşü ile birlikte teftiş dosyasında muhafaza edilir. Diğer sureti de ilgili müfettişe verilir veya gönderilir. Cevaplar, teftiş edilen ünitenin amiri ve ilgili servisten sorumlu ikinci derece imza yetkilisi tarafından imzalanır. Cevapların ilgili ünite tarafından, müfettişçe öngörülecek ve yedi günü aşmayacak süre içerisinde verilmesi, gecikmesi halinde ise gecikme sebeplerinin açıkça belirtilmesi gerekmektedir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007). Cevaplı teftiş raporları; “giriş”, “müfettişin tespit, görüş ve değerlendirmeleri”, “teftiş edilen ünitenin görüş ve cevapları” ve “müfettişin son görüşü” bölümlerinden oluşur (SGK 2013a: 49-50).

2.2.2.2.3.2. Genel Durum Raporu

Genel durum raporu, merkez ve taşra birimlerinin iş, işlem ve süreçlerinin mevzuata, yönetsel performansa ve etkin kaynak kullanımı hedeflerine uygun olup olmadığının ortaya çıkarılmasına ve bu doğrultuda çözüm önerileri geliştirilmesine yönelik, belirli aralıklarla ve yıllık çalışma plan ve programı çerçevesinde yürütülen işlemlerin neticesinde, özet olarak kurum başkanına bilgi vermek amacıyla tanzim edilen raporlardır. Genel durum raporları konusunda, ilgili müfettiş veya müfettişler tarafından rapordan ayrı olarak imzalı rapor özeti de hazırlanmalıdır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007). Genel durum raporları; “Giriş“, “Sayımlar”, “Servisler İtibarıyla Ünitenin Genel Durumu”, “Ünitenin Bina ve Yerleşim Durumu”, “Personelin Yapısına İlişkin Genel Bilgiler” ve “Diğer Hususlar” bölümlerinden oluşur (SGK 2013a: 51-52).

2.2.2.2.3.3. İnceleme Raporu

İnceleme raporu, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 74. maddesinde düzenlenmiştir. Kurum başkanı veya rehberlik ve teftiş başkanı tarafından incelenmesi istenen konular, mevzuatın uygulanmasında görülen eksikliklere yönelik doğrudan müfettişçe tespit edilen konular, mesleki ve

bilimsel çalışmalar, mevzuat çerçevesinde sigortalılık incelemeleri, işyeri denetimleri neticesinde tespit edilen hususlar ile ihbar ve şikâyetlerle ilgili yapılan incelemelere göre soruşturma açılmasına gerek görülmeyen durumlarda düzenlenir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007). İnceleme raporları; “Giriş”, “Yapılan İnceleme ve Araştırmalar”, “Alınan İfadeler”, “Konunun Değerlendirilmesi” ve “Sonuç ve Kanaat” bölümlerinden oluşur (SGK 2013a: 53-54).

2.2.2.2.3.4. Personel Performans Değerlendirme Raporu

Personel performans değerlendirme raporu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 110. maddesinde öngörülen, denetlenen birimlerin personelleri hakkında müfettişlerin görüş ve kanaatini içeren formlar doldurulmak suretiyle hazırlanır. Formlarda denetlenen personelin;

- Mesleki bilgileri ve mevzuata uyma dereceleri,
- Çalışmaları ve intizamları,
- Yaratıcı zekâ ve kavrayış yetenekleri,
- Görevleri sırasında vatandaşlara, amirlerine ve diğer personele karşı davranışları,
- Görevlerindeki başarı dereceleri,
- Hangi görevde daha başarılı olabilecekleri,
- Daha fazla sorumluluk gerektiren görevleri taşıyıp taşıyamayacakları,
- Teknolojik gelişmelere uyum sağlama kabiliyetleri,

hususlarında müfettişin objektif bilgi ve tespitlerine dayanan kanaatleri belirtir. Yeterli kanaat oluşmamış ve yeterince delillendirilmemiş hususlarda ise görüş belirtilmez (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007).

Personel performans değerlendirme raporları; müfettiş tarafından tek nüsha düzenlenir. Hakkında inceleme yapılan personelin adı, soyadı, unvanı ve sicil numarası yazılı kapalı bir zarf içerisinde ve hakkında rapor düzenlenen personelin iki nüsha listesinin eklendiği bir yazı ile personelin tayin, terfi ve sicil raporu tanzimi işlemlerinde göz önünde bulundurulması amacıyla İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı'nın ilgili birimine ileilmek üzere Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na sunulur (SGK 2013a: 68-73).

2.2.2.2.3.5. Soruşturma Raporu

Soruşturma raporu, kurumun merkez ve taşra teşkilatında görevli personeller ile suç işleyen veya suça iştirak eden diğer şahısların; kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı davranışlarının hukuki ve cezai yaptırım gerektirmesi durumunda adli suç, disiplin suçu veya kusurlu sayılacak diğer eylem ve davranışları ile ilgili yapılacak soruşturmaya istinaden düzenlenir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007). Soruşturma raporları; “Giriş”, “Yapılan İnceleme ve Araştırmalar”, “Alınan İfade ve Savunmalar”, “Konunun Değerlendirilmesi” ve “Sonuç ve Kanaat” bölümlerinden oluşur (SGK 2013a: 59-62).

2.2.2.2.3.6. n İnceleme Raporu

n inceleme raporu, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamına giren memur ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamındaki eylem ve işlemleri hakkında, yetkili merci tarafından verilen izin üzerine yapılan inceleme ve araştırmalar doğerultusunda düzenlenir. n inceleme raporu, incelenen konunun Cumhuriyet Savcılığına intikalinin gerekip gerekmediğine yönelik yetkili merciin karar vermesi amacıyla düzenlenir. Müfettişlerce düzenlenen raporlarda, incelenen memur veya kamu görevlisi hakkında “soruşturma izni verilmesi” veya “soruşturma izni verilmemesi” yönündeki kanaat, açık bir şekilde belirtilir. Söz konusu kanaat dışında başka bir öneriye yer verilmez (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007).

Taşra teşkilatı personeli ile ilgili düzenlenen ön inceleme raporları; gereği için ilgili Valiliğe/Kaymakamlığa gönderilir. Valiliğe/Kaymakamlığa gönderilen raporun bir nüshası ilgili müfettiş tarafından, manyetik ortamda kayıtlı kopyası ile birlikte, bilgi için bağlı olduğu grup başkanlığına teslim edilir. Merkez teşkilatı personeli için tanzim edilen ön inceleme raporları ise ilgili müfettiş tarafından iki nüsha olarak bağlı bulunduğu grup başkanlığına verilir. n inceleme raporları; “Giriş”, “Yapılan İnceleme ve Araştırmalar”, “Alınan İfadeler”, “Konunun Değerlendirilmesi” ve “Sonuç” bölümlerinden oluşur (SGK 2013a: 62-65).

2.2.2.2.3.7. Asgari İşçilik İnceleme Raporu

İşverenlerce kuruma; işin emsaline, niteliğine, kapsamına ve kapasitesine göre işin yürütümü için gerekli sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunulduğunun tespiti halinde, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarını, işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işyerlerinde çalışan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi hususları dikkate alarak, devamlı işyerleri ile ilgili yapılan asgari işçilik incelemesi neticesinde düzenlenir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007). Asgari işçilik inceleme raporları; “Giriş”, “Saptanan Hususlar”, “Değerlendirme”, “Sonuç ve Kanaat” bölümlerinden oluşur (SGK 2013a: 66).

2.2.2.2.4. Raporların Kontrol ve Onay Süreçlerine İlişkin Standartlar

Sosyal güvenlik müfettişleri tarafından tanzim edilen raporların kontrol ve onay süreçlerine ilişkin standartlar, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın 2013/9 sayılı Denetim Standartları Rehberi'nde düzenlenmiştir. Müfettişlerce tanzim edilen raporlardaki kanaate göre uygulanacak idari, mali ve cezai işlemlerin ve kamu görevlileri için uygulanacak disiplin işlemlerinin gecikmeksizin uygulanması, hem denetimin etkinliği, hem de taraflar ve Kurum için büyük önem arz etmektedir. Bunu teminen kurum başkanlığı oluru ile grup başkanlıkları bünyesinde rapor okuma komisyonları oluşturulmuştur. Komisyonlar, müfettişler tarafından tanzim edilen raporların mevzuat hükümlerine uygunluğunu, raporlarda maddi hata ve usul hatası bulunup bulunmadığını kontrol ederler (SGK 2013a: 69).

Müfettişler tarafından tanzim edilen raporlar, ilgili Grup Başkanlığı tarafından rapor okuma komisyonuna havale edilir. Okuma komisyonu üyesi ile müfettiş arasında görüş farkı bulunmaması halinde raporlar, takdim yazısı ile birlikte çözülmek üzere ilgili birimlere havale edilir. Raporda düzeltilmesi veya tamamlanması gereken hususların tespit edilmesi halinde ise rapor, ihtilafın giderilmesi için ilgili müfettişe iade edilir. İnceleme eksikliğine veya şekil hatasına ilişkin düzeltmeler ilgili müfettişçe gerçekleştirilir. Bunların haricinde okuma komisyonu ile müfettiş arasında görüş ayrılığı olması halinde bu görüş ayrılıklarının giderilmesi müfettişten iç yazışma formu ile yazılı olarak istenir (SGK 2013a: 70).

Raporu tanzim eden müfettiş, eksik inceleme veya şekil hatasına ilişkin düzeltmeler haricinde rapor okuma komisyonunun veya grup başkanlığının görüşüne katılmaz ise, her iki görüşün de belirtildiği yazı ile bu yazı ekinde rapor ve ekleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na sunulur. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, raporda düzeltilmesi veya tamamlanması gereken bir husus tespit ederse, raporu tekrar grup başkanlığına gönderir ve eksiklik müfettiş tarafından giderilir. Eksik inceleme hususu haricinde müfettiş ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı arasındaki ihtilaf giderilemezse, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından hazırlanan farklı görüşlerin belirtildiği bir onay yazısı kurum başkanına sunulur. Kurum başkanı tarafından onaylanan görüşe göre işlem yapılır (SGK 2013a: 71).

Birden fazla müfettiş tarafından tanzim edilmesi gereken raporlarda, müfettişler arasında görüş ayrılığı olması durumunda bu ihtilaf raporda belirtilir. Rapor, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından incelenir. Raporda yer alan farklı görüşlerden değiştirilmesi istenen hususlar ilgili müfettişten yazılı olarak istenir. Müfettişin isteğe katılmaması halinde müfettişlerin farklı görüşleri ile Rehberlik ve Teftiş Başkanı'nın görüşünün de belirtildiği onay yazısı kurum başkanına sunulur. Kurum başkanı tarafından onaylanan görüşe göre işlem yapılır (SGK 2013a: 72).

İncelenmek üzere okuma komisyonuna havale edilen raporlar, zamanaşımı süreleri de göz önünde bulundurularak, havale tarihinden itibaren 45 iş günü içinde okunup işlemler tamamlanır. Raporların müfettişe iadesi halinde, raporun iade edildiği mfettişte kaldığı süre 45 iş gününün hesabında dikkate alınmaz ve raporun yeniden intikali durumunda okuma komisyonuna havale edildiği gün, 45 günlük süre kaldığı yerden işlemeye devam eder (SGK 2013a: 73).

2.2.3. Sosyal Güvenlik Denetmenleri

Sosyal güvenlik denetmenliği ihdas edilmeden önce, Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından kontrol memurluğu kadrosu oluşturulmuş, 22.05.1975 tarih ve 15243 sayılı Resmî Gazetede kontrol memurlarının görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin hükümler yayımlanmıştır. Söz konusu hükümlere göre kontrol memurlarına işyerine serbestçe girmek, ilgilileri çağırmak, bilgi istemek ve ifade almak, işyeri defter ve belgelerini incelemek gibi birtakım yetkiler tanınmıştır. Dönemin şartlarında kontrol memurlarına ihtiyaç duyulmasını gerektiren pek çok sebep

bulunmaktadır. Sigorta müfettişlerinin sayıları itibariyle kayıt dışı istihdamla mücadelede yetersiz kalması, kurumun gelir kaybına ve çalışan kesimin önemli bir kısmının sigortadan yoksun kalmasına neden olmuş, bu nedenle gerek sigortasız işçi çalıştırıldığı yönündeki ihbarlara yönelik zamanında işlem yapılabilmesi gerekse ünitelerde biriken işlerin hızlı bir şekilde çözülmesini temin etmek amacıyla, ünitelerde kontrol memuru çalıştırılması uygun görülmüştür. Tüm bu süreçler neticesinde günümüzde sosyal güvenlik denetmenliği adı ile örgütlenen yapının temelleri atılmıştır (Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği, 2018).

2011 yılında yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik denetim sisteminde yapılan değişiklik neticesinde eski kontrol memurluğu yerine sosyal güvenlik denetmenliği kadrosu oluşturulmuştur. Buna göre 5502 sayılı Kanun'un 31. maddesinde değişiklik yapılarak kurumun taşra teşkilatı bünyesinde sosyal güvenlik denetmeni ve sosyal güvenlik denetmen yardımcısı istihdam edileceği belirtilmiştir. Sosyal güvenlik denetmen yardımcısı kadrosuna atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicile sahip olmak kaydıyla yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Yeterlik sınavında başarılı olanlar Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrolarına atanırlar. Sosyal güvenlik denetmenleri, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanması yönündeki tespit, denetim ve incelemeleri yapmak üzere görevlendirilirler ve görevleriyle ilgili defter ve belgeleri inceleme yetkisine sahiptirler (Özşuca, Gökbayrak 2012: 58).

2.2.3.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görevleri

26.05.2011 tarihli, 27945 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliğinin 24. maddesine göre denetmen ve denetmen yardımcıları (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2011);

- Yapacakları inceleme, denetim ve kontrol sonucunda;
 - İşyerinin mevcut durumunun, ruhsatsız olanlar dâhil bina inşaatlarının nitelik ve yüz ölçümünün, yarım kalan inşaatlarının bitirilme oranlarının ve inşaatların başlangıç ve bitiş tarihlerinin,
 - İşyerinin faal olup olmadığının ve tescil bilgilerinin doğruluğunun,
 - İşyerinde yapılan işin niteliğinin ve yapılan işte değişiklik olup olmadığının,

- Prim borçlarına halef olma şartının gerçekleşip gerçekleşmediğinin,
- Sigortalılık niteliğini taşıyanların kuruma bildirilip bildirilmediğinin,
- Sigorta bildirimleri, vergi mükellefiyeti, tescil ve sicil işlemlerine bağlanmış sigortalıların, sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin,
- Sigortalıların kimlik bilgilerinin, çalışma sürelerinin, ücretlerinin ve prime esas kazançlarının,
- İşten ayrıldığı bildirilen sigortalıların fiilen çalışmaya devam edip etmediğinin,
- Sigortalıların, fiili hizmet süresi ile itibari hizmet süresi zammından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususlarının tespit edilmesi,
- İşyeri defter ve belgelerinin incelenmesi,
- İlgili birimlerce işverenlerin, aracılardan, sigortalıyı devralan işverenlerin, sigortalıların ve diğer kişi ve kuruluşların adreslerinin tespit edilememesi halinde gerekli araştırmanın yapılması,
- Kurum alacakların tahsili amacıyla ilgililerin hacze kabil malvarlığı olup olmadığının araştırılması,
- İşe giriş tarihlerine ilişkin sigortalıların bildirimleri ile işverenlerin ve diğer bildirme yükümlülerinin beyanlarının farklı olması halinde, farklılığın nedeninin tespit edilmesi,
- Sicilsiz tescillerin hak iddia edene ait olup olmadığının denetimle tespit edilme imkânının bulunmaması halinde gereken bilgi ve belgelerin araştırılması,
- 06.03.2003 tarihinden önce ölen sigortalının sağlığında anne ve babasının geçimini sağlayıp sağlamadığının araştırılması,
- Sigortalılar ile kurumdan gelir ve aylık alanların, bakmakla yükümlü oldukları kimselerin olup olmadığı ile bunların sağlık yardımından yararlanmak için gerekli şartları taşıyıp taşımadığının araştırılması,
- Sigortalı veya hak sahiplerinin gelir veya aylık alma şartlarını taşıyıp taşımadıklarının veya söz konusu şartları taşımaya devam edip etmediklerinin tespit edilmesi,
- Ölüm veya malullükle sonuçlanan iş kazası ve meslek hastalığının soruşturulması, ölüm veya malullükle sonuçlanmayan iş kazası ve meslek

hastalığı hallerinin incelenmesi, soruşturulması ve hastalık iddiası olaylarının incelenmesi,

- İl müdürü tarafından uygun görülmesi halinde eczane, hastane, tıbbi malzeme ve tedavi edici ürünler temin eden işyerleri ve optisyenlik müesseseleri gibi sağlık hizmet sunucularının iş ve işlemlerinin, kurumla yapılan sözleşme ve protokollere uygunluğu konusunda inceleme, tespit, denetim ve tarama yapılması,
- Sağlık hizmet sunucularının vermiş olduğu sağlık hizmetlerine ilişkin fatura, belge ve eklerinin, mevzuat hükümlerine ve kurumla yapılan sözleşme ve protokollere uygun olup olmadığının incelenmesi,
- Sağlık hizmet sunucularının denetiminde, denetim konusu ile ilgili her türlü bilgi, belge ve kayıtların ibrazı istenerek bunların incelenmesi, tasdikli örneklerinin ve fotokopilerinin alınması,
- Sağlık hizmet sunucularının incelenmesi neticesinde tutanak veya rapor düzenlenmesi,
- Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına yönelik işverenlere, sigortalılara ve üçüncü kişilere, hak ve ödevleri konusunda bilgi verilmesi,
- İl müdürü veya il müdürü adına hareket eden il müdür yardımcısının vereceği benzer inceleme, araştırma ve denetimlerin gerçekleştirilmesi,

görevlerini ve bu konularda ilgililerin beyanlarını alarak tutanağa kaydedilmesi işlemlerini yürütür.

2.2.3.2. Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yürütülen İnceleme, Denetim ve Kontroller

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrole görevli memurları hâlihazırda sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleridir. Her iki denetim biriminin de alt mevzuat hükümleri ile görev alanları belirlenmiş olsa da, çalışma konuları birbirleri arasında sıklıkla değişmektedir. Bu durum göz önünde bulundurularak, sosyal güvenlik denetmenlerinin denetim standartlarının belirlendiği 2013/5 sayılı genelgeye göre sosyal güvenlik denetmenlerince yürütülen inceleme, denetim ve kontrollerden bazıları şu şekildedir.

2.2.3.2.1. İş Kazası Sigortası

5510 sayılı Kanun'da kurumun iş kazalarına ilişkin inceleme yetkisi tüm iş kazaları için değil, şüpheli görülen, tereddütler içeren, ölüm veya maluliyete neden olan veya uzun süreli iş göremezlik haline neden olan kazalar içindir. İş kazasına ilişkin incelemeler; vakanın iş kazası sayılıp sayılmayacağı ile olayın gerçekleşmesinde işveren, sigortalı veya üçüncü kişilerin kasıt, kusur, suç sayılır hareket veya iş sağlığı ve güvenliğine aykırı davranış bulunup bulunmadığının tespitine yöneliktir. Söz konusu incelemelerin bir diğer amacı ise iş sağlığı ve güvenliğine yönelik işverence alınmayan tedbirler ve sigortalılarca uyulmayan kurallara yönelik bilgilendirme yapmak suretiyle vakaların azalmasını temin etmektir.

İş kazasına yönelik incelemeler; delillerin kaybolması, görgü tanıklarının işten ayrılması, işyerinin faaliyetine son vermesi veya vakanın unutulması gibi risklere karşı, ivedilikle ve tüm yönleriyle incelenmeli, tereddüde yer vermeyecek şekilde sonuçlandırılmalıdır. İncelemeye yönelik kazazedenin, bordro tanıklarının, işverenlerin ve diğer ilgililerin beyanına başvurulmalı, beyanına başvuru alanların deşifre olmalarına ve beyanların başkaları tarafından öğrenilmesine yönelik endişeleri bertaraf etmek için beyan alınması esnasında ilgisi olmayan üçüncü kişilerin bulunmamasına özen gösterilmelidir (SGK 2013b: 17-34).

Düzenlenen raporların yargı organları karşısındaki itibarı, rapora dayanak teşkil eden her türlü belgenin objektif, eksiksiz ve tüm sorulara cevap verecek nitelikte olmasına bağlıdır. Kurumun, kazaya uğrayan sigortalının, işverenin ve üçüncü kişilerin mağduriyetlerine yol açacak haksız bir sonucun ortaya çıkmaması için incelemelerin titizlikle yürütülüp sonuçlandırılması önemlidir (SGK 2013b: 17-34).

2.2.3.2.2. Meslek Hastalıkları Sigortası

Meslek hastalığı; sigortalının yapılan işin niteliğinden ötürü tekrarlanan bir sebeple ve işin yürütüm şartları nedeniyle maruz kaldığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal özür lülük halidir. İş kazası, meslekle doğrudan ilgili olmayan olayları da kapsarken meslek hastalığı ise yürütülen işle ilgili olarak ortaya çıkar.

Diğer yandan iş kazası ani veya kesintisiz bir hareket sonucu gerçekleşirken meslek hastalığı sürekli tekrarlanan sebebe bağlı olarak zamanla oluşmaktadır.

Meslek hastalığı soruşturmalarında işyerine gitmeden önce, şahıs ve olayla ilgili dosyalar incelenir, son çalıştığı işyeri ile hastalığa neden olduğu bildirilen diğer işyerleri tespit edilir ve iş sağlığı ve güvenliğine uygun hareket edilip edilmediği hususunda araştırmalar yapılır. İşyerine gidildiğinde ise; işyerinin kapalı terk ve tasfiye halinde olması durumları hariç işyeri mahalli bizzat görülerek, hastalığa tutulan kişinin sigortalılık niteliğinin olup olmadığı hususu ile hastalığın işin yürütüm şartları nedeniyle ve tekrarlanan bir sebeple meydana gelip gelmediği araştırılmalı, işyerinde iş sağlığı ve güvenliği kurulu bulunması halinde bu kurulca tutulan tutanaklar incelenerek kurul üyelerinin bilgi ve görüşlerinden faydalanılmalı, önce meslek hastalığına tutulan kişinin olmak üzere tanıkların ve işyeri yetkililerinin beyanları alınmalı ve işyeri kayıtları incelenmelidir (SGK 2013b: 35-40).

2.2.3.2.3. Hastalık ve Analık Sigortası Olaylarının İncelenmesi

5510 sayılı Kanun'un 15. maddesine göre hastalık hali, sigortalının iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş göremezliğe neden olan rahatsızlıkları ifade eder. Aynı maddede analık hali; sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin, kendi çalışmalarından ötürü aylık alan kadının veya gelir veya aylık alan erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğin başladığı tarihten doğumdan sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebeliklerde ise ilk on haftalık süreye kadar meydana gelen, gebelik ve analık halinin neden olduğu rahatsızlık ve özürlülük halleridir. Hastalık halinde ve analık hallerine bağlı olarak geçici iş göremezlik ödeneği verilmekte, bu ödenek hastalık halinde iş göremezliğin üçüncü gününden itibaren başlamaktadır. Analık hali kapsamında ayrıca, her çocuk için yaşaması kaydıyla doğum tarihinde geçerli olan tarife üzerinden emzirme ödeneği verilmektedir.

Hastalık ve analık sigortasına ilişkin olayların incelenmesi kapsamında; bu haklardan yararlanacak kişilerin bir hizmet akdine dayanarak işyerinde eylemli çalışıp çalışmadığı, işveren tarafından sigortalılık bildirimine ilişkin yükümlülüğün yerine getirilip getirilmediği, sigortalının istirahatli olduğu dönemde eski işyerinde veya başka bir işyerinde çalışıp çalışmadığı, sigortalı veya işverenin hekim tavsiyesine uygun davranıp davranmadığı, haklardan yararlanmayı gerektirecek

hastalıkların üçüncü kişilerin kastı veya suç sayılır hareketi ile meydana gelip gelmediği ve 5510 sayılı kanunun bünyeye elverişli olmadıkları işlerde çalışanlara ilişkin hükmünün uygulanıp uygulanmayacağı hususunda araştırmalar yapılır. Başka bir inceleme konusu yok ise fiilen çalıştığı tespit edilen sigortalılar ile ilgili kayıt incelemesi ve ücret tespitine gerek görülmez. Ödenek hesabına esas günlük kazancın tespitinin gerekmesi halinde ise kanun kapsamında başka bir ödeme olup olmadığının belirlenmesi için işyeri kayıtları incelenir (SGK 2013b: 71-97).

2.2.3.2.4. Geç Verilen Prim Belgeleri Hakkında İnceleme

Herhangi bir nedenle geç verilen prim ve hizmet belgelerinde belirtilen bilgiler gerçeği yansıtabileceği gibi, bazı kişilerin sigorta yardımlarından haksız yararlanılmasına yönelik de olabilir. Bu nedenle, yasal süresi dışında verilen aylık prim ve hizmet belgelerinin işleme alınıp alınmaması ile ilgili, işveren, işyeri, işyerinde çalışanlar ve gerektiğinde üçüncü kişilerin bildirimleri ile işyeri defter ve belgelerinden saptanan bulguların bütünsellik içinde ve yasal zemine uygun olarak değerlendirilip belgelerin işleme alınıp alınmayacağına karar verilmelidir (SGK 2013b: 98-100).

Öncelikle olayın özüne bakılmalı, fiili çalışmaya dayanmayan sigortalılık önlenmeye çalışılırken, işverenin kusurundan kaynaklanan biçimsel eksiklikler ve nedenlerle (defterlerin yasal süresinde onaylatılmaması, kayıt ve belgelerin incelemeye sunulmaması, ödenen ücretlerin deftere işlenmemesi, ücret ödeme bordrolarındaki eksiklikler vb.) gerçek sigortalıların sosyal güvenlik haklarına zarar verilmemelidir. Zira işverenin kusuru, kurum mevzuatına göre ayrı bir ceza konusudur (SGK 2013b: 98-100).

2.2.3.2.5. İhaleli İşler, Özel Bina İnşaatı İşleri ve Benzer İşlerin Devamlı İşçilerle Yapılması

İhaleli işler, özel bina inşaatı işleri ve benzer işlerin devamlı işçilerle yapılması halinde yapılacak incelemeler kapsamında; işyeri dosyaları ile işyeri kayıt ve belgeleri incelenir ve işyerinde denetim gerçekleştirilir. Bu araştırma ve incelemeler sonucu yapılan tespitler ile gerektiğinde ihale makamından, kamu veya meslek kuruluşlarından alınan bilgi ve belgeler birlikte değerlendirilerek incelenen işin

devamlı işyeri sigortalıları ile yapılıp yapılamayacağına karar verilecektir. Denetime konu işlerde devamlı işyeri sigortalıları dışında nicelik ve nitelik bakımından ayrıca işçi istihdamının kaçınılmaz olduğunun delillerle ispatlanması durumunda, her bir işin ayrı ayrı tescil edilmesi sağlanıp işin yürütümü için gerekli asgari işçilik tespiti yapılmalıdır. Özel bina inşaatı veya ihale konusu işlerin yapıldığı dönemde, mezkûr işlerin başlamasıyla devamlı işyerine girişi yapılıp işin bitmesiyle çıkışı yapılan sigortalıların, devamlı işyeri için değil söz konusu ihaleli veya özel bina inşaatı işlerinin yapımı için işe alındıkları ve devamlı işyeri ile ilgili çalışmalarının bulunmadığının saptanması durumunda, anılan işler için geçici mahiyette ayrı bir işyeri dosyası tescil ettirilir ve işin yürütümü için gerekli olan asgari işçiliğin tespitine yönelik çalışmalar yapılır. Yapılan inceleme ve araştırmalarda, bina inşaatı, tamirata ve benzeri işler ile ihale konusu işlerin kurumda daha önceden tescili bulunan devamlı mahiyette işyerinin çalışanları ile yapılamayacağına anlaşılması halinde ayrı dosya tescil ettirilen işyerleri için yapılacak asgari işçilik değerlendirmesinde, söz konusu işlerde çalıştığı tespit edilen devamlı işyeri çalışanlarının faaliyetlerinin de, içeriğine göre kuruma bildirilmiş işçilik veya malzemeli işçilik olarak dikkate alınması gerekmektedir. İhale konusu işlerle ilgili olarak devamlı işyeri dışında çalışma yapılmasını gerektirmeyen işlerde yeni bir işyeri tescil ettirilmesine gerek olmayacaktır (SGK 2013b: 101-103).

2.2.3.2.6. İhbar, Şikâyet ve Yakınmalar Hakkında Yapılacak İncelemeler

Kayıt dışı istihdam edilen sigortalıya hizmet kazandırılması, kanunda belirtilen tespit yöntemlerinden biriyle veya birkaçı ile gerçekleştirilir. Buna göre sigortalılık şartlarına haiz olmakla birlikte kayıt dışı çalıştırıldığı tespit edilen kişiye hizmet kazandırılabilmesi için çalışmanın fiilen, işyeri kayıtlarındaki her türlü bilgiden veya kamu kuruluşlarınca düzenlenen bilgi ve belgeden tespit edilmesi gerekir.

Fiilen tespit; yetkili denetim elemanları tarafından işyerinde yapılacak denetimlerde, işyeri ve çalışanlar ile ilgili kayıt altına alınan bilgileri ifade eder. Çalışan anlamında bakıldığında ise, işyerindeki faaliyetinin görülmesi, işyerinden ayrılmış, raporlu, izinli veya görevli olması nedeniyle işyerinde bulunmaması halinde bordro tanıklarının dinlenmesi veya çevre soruşturmasıyla sigortalı olmayı gerektiren

çalışmanın tespit edilmesini ifade eder. Fiili tespitte sigortalılığın anlaşılması için, denetim elemanları tarafından kişinin çalıştığı görülmüş ve anlaşılması yeterli olup ispat açısından saptanan her bilginin tutanağa kaydedilmesi gerekmektedir. Sosyal güvenlik mevzuatı açısından denetime kurum müfettiş ve denetmenleri yetkili kılınmıştır. Çalışması fiilen tespit edilenlere, irade fesadı halleri (hata, hile, tehdit) hariç başkaca bir delile gerek kalmaksızın hizmet kazandırılır. Sadece fiili tespitle hizmet kazandırılacak olması halinde, en fazla tespit yapıldığı tarihten geriye dönük bir yıllık süreye ilişkin kısım dikkate alınır. Şikâyet dilekçesinde isimleri bulunanların fiili tespitte işyerinde çalıştıklarının saptanması halinde ayrıca kayıt incelemesi ve çevre soruşturması yapılmasına, kurum ve kuruluşlardan bilgi belge temin edilmesine gerek olmayacaktır. Kayıt dışı çalıştırıldığını beyan eden sigortalının yerel denetimde sair sebeplerle işyerinde bulunmadığının ancak işyerinde fiilen çalışmakta olduğunun öğrenilmesi halinde, bu öğrenme fiili tespit olarak değerlendirileceğinden, tekrar denetim yapılmasına ihtiyaç bulunmamaktadır (SGK 2013b: 118).

Çalışması işyeri kayıtlarından tespit edilenlere, sahte sigortalı bildirim durumu hariç, başkaca delile gerek kalmaksızın hizmet kazandırılacaktır. İlgili yasal mevzuatlar çerçevesinde düzenlenmesi veya alınması zorunlu defter ve belgelerle kanıtlanamayan çalışmalar, işyeri kayıtlarından tespit kapsamında değerlendirilemez. İşyeri kayıtlarının değerlendirilmesinde ücret bordrosu veya ücret ödeme makbuzundaki bilgilerin yasa gereği tutulması gereken deftere kaydedilip kaydedilmediği ile yetinilmez, ayrıca her yasal belgeden elde edilen bilgi de çalışmanın delili sayılır. Şikâyet veya ihbar üzerine yapılan incelemede, sigortasız çalıştığı iddia edilen kişinin isminin veya imzasının işyeri defter ve belgelerinde görülmesi halinde, bu durum çalışmanın fiili karinesi sayılır. Bu karinenin aksi ispatlanmadığı sürece her bir belge için bir yılı aşmayacak şekilde hizmet kazandırılma yoluna gidilir. İhtiyaç halinde belgeler ifadelerle desteklenir (SGK 2013b: 119).

Kanun gereğince başka bir delile veya tespite gerek kalmadan hizmet kazandırmayı mümkün kılacak bir diğer husus da kamu kurumlarınca düzenlenen bilgi ve belgelerden çalışma olgusunun tespit edilmesidir. Trafik kazası tespit tutanakları, vergi inceleme tutanakları, kolluk kuvvetleri tarafından düzenlenen

tutanaklar, puantaj kayıtları, ihale makamlarınca düzenlenen imza f6yleri gibi belgeler bu kapsamda sayılabilir. Yine kamu görevlilerince, görevleri gereği düzenlenen tutanak ve raporlar ile PTT memurlarınca yapılan tebligatlar da resmi kurumlarca düzenlenen belge niteliğindedir. Kamu kurumlarından alınan belgeler dışında; ihale makamlarından, özel okul, dersane veya sürücü kursu çalışanlarına ilişkin Milli Eğitim Bakanlığı'ndan, ihale konusu işlerle ilgili kamu bankalarından, profesyonel futbolcular ile ilgili Türkiye Futbol Federasyonu'ndan ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından alınan bilgiler de bu kapsamda alınan bilgi ve belgelerdendir. Yine otel, motel, han, pansiyon gibi özel veya resmi konaklama yerleri ile özel sağlık kurumları, dinlenme ve huzur evleri, dini ve hayır kurumlarının sosyal tesisleri, çalıştırdıkları kimseleri örneğine uygun kimlik bildirme belgesini doldurarak 24 saat içinde, bina yöneticileri; kapıcı, kaloriferci, bekçi gibi yardımcı ve teknik işlerde çalışanları üç gün içinde, hane sahibi ise sürekli veya geçici olarak konutta kalan hizmetçi, aşçı, mürebbiye, bekçi gibi çalışanları yine aynı şekilde üç gün içinde en yakın kolluk örgütüne bildirirler. Bu bildirimler de kamu kurumlarınca yapılan bildirimler arasında yer almaktadır (SGK 2013b: 120-128).

2.2.3.2.7. İşyeri ve Sigortalılık Bazında Sahte Bildirimler Konusunda Yapılan İncelemeler

5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinde sigortalı sayılanlar, 5. maddesinde bazı sigorta kollarının uygulanacağı sigortalılar, 6. maddesinde ise sigortalı sayılmayanlar belirtilmiştir. Bir kimsenin sigortalı sayılabilmesi için; iş ilişkisinin hizmet akdine dayanması, iş görme borcunun işverene ait işyerinde veya işveren tarafından görevlendirilen yerde görülmesi ve sigortalı sayılmayan kimseler arasında yer almama koşullarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Buna karşılık, 5510 sayılı Kanun'un sigortalılara sağladığı haklardan yararlanmak için çalışmalarını gerçeği yansıtmayan ve eylemli olmayan hizmet bildirimlerinin yapıldığı da bilinmektedir. Söz konusu bildirimlerin tespitine yönelik; işyeri dosyasının incelenmesi, gerektiğinde sigortalının şahsi dosyasının tetkik edilmesi, işyerinde denetim yapılması, adına sigortalı hizmet bildirilenlerin ifadelerinin alınması, bordro tanıklarının (işyerinin diğer çalışanlarının) ifadelerinin alınması, işyeri muhasebecisinin tespit edilerek beyanına başvurulması, işyeri çevresinde ve

sigortalının ikamet ettiği bölgede soruşturma yapılması, işyeri kayıt ve belgelerinin incelenmesi ile işverenin/vekilinin ifadesinin alınması gerekmektedir. Yapılan incelemeler neticesinde sahte sigortalılığın tespit edilmesi halinde; şahsın söz konusu hizmetlerinin ve eğer ilk tescil ise sigorta sicil numarasının iptal edilmesi, sahte sigortalı bildirimının gerçekleştirildiği aylara yönelik kayıt ve belgeler geçersiz sayılarak idari para cezası uygulanması, sahte sigortalı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere yapılan yersiz ödemelerin işverenden/sigortalıdan müştereken tahsil edilmesi, gerçeğe aykırı belge düzenlenmesi nedeniyle sorumlular hakkında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulması ve ödenen primlerin kuruma irat kaydedilerek iade edilmemesi gerekmektedir (SGK 2013b: 128-130).

Günümüzde, gerçek faaliyeti bulunmayan şirketler üzerinden, çalışmaları gerçek ve eylemli olmayan birçok kişinin kuruma para karşılığı bildirildiği, primlerin ödenmediği, birçok kişinin bu yolla emekli edildiği tespit edilmektedir. Bu tür gerçek dışı hizmet bildirimlerinden kaynaklanan kurum zararlarının önlenmesi, sahte bildirimde bulunan kişilerin aynı fiili tekrar etmelerinin önüne geçilmesi ve sahte işyerlerinin tespiti için kurum sistemleri üzerinde bir takım değişikliklere gidilmiştir. Buna göre sistem tarafından; yapılan denetimler sonucu var olmadığı ancak sahte sigortalı bildirdiği tespit edilen işyerlerine “sahte işyeri”, sigortalı bildirimlerine devam etmesine rağmen kurum tebliğlerini tebellüğ etmediği, primlerini ödemediği veya çok cüzi miktarda ödeme yaptığı tespit edilen işyerlerine “kontrollü işyeri”, sahte ve kontrollü işyeri işveren ve ortaklarının herhangi bir sosyal güvenlik merkezinde tescil ettirdikleri veya ortak/üst düzey yönetici/alt işveren oldukları diğer işyerlerine ise “şüpheli işyeri” kodu verilerek yaşanan suiistimallerin devamlılığı önlenmeye çalışılmıştır. Sahte işyeri incelemelerinde, sahte sigortalı incelemeleri ile aynı prosedürler izlenir. Bir işyerinin sahte olduğuna kanaat getirmek için tüm sigortalıların beyanına başvurulmasına ihtiyaç bulunmamakta, kanaat oluşturmaya yetecek kadar sigortalının ifadesinin alınması yeterli olmaktadır (SGK 2013b: 130-133).

2.2.3.2.8. Kız Çocukları Hakkında Yapılacak İncelemeler (Boşanmalar)

5510 sayılı Kanun'un 56. maddesinin son fıkrası gereği, boşandığı eşi ile fiilen birlikte yaşadığı tespit edilen eş ve çocukların bağlanmış olan aylıkları kesilir

ve bu kişilere ödenen tutarlar 96. madde hükümlerine göre geri alınır. Eşinden boşanarak gelir/aylık talebinde bulunan eş ve kız çocuklarının talepleri geciktirilmeksizin yerine getirilir ancak ihbar ve şikâyet olması veya Kurumca gerekli görülmesi durumunda gerekli araştırmalar yapılarak bu araştırmaların sonucuna göre işlem yapılır. Boşandığı eşi ile tekrar evlenerek evlenme ödeneği talep eden kız çocukları hakkında sosyal güvenlik denetmenleri tarafından inceleme yapılarak tanzim edilen raporlara göre işlemler sonuçlandırılır, bunun dışındaki evlenme ödeneği taleplerinde ve boşanma durumunda gelir/aylık taleplerinde ise 2011-58 sayılı genelge ekinde yer alan taahhüname alınarak işlem yapılır (SGK 2013b: 136).

Boşandığı eşi ile fiilen birlikte yaşadığı tespit edilip aylığı kesilenlerden eşi ölenler veya eski eşleri başka biri ile evlenenlerin aylıkları yeniden bağlanır. Boşandığı eşi ile fiilen birlikte yaşadığı tespit edilen eş ve kız çocuklarının, haklarında yapılan araştırmanın eksik ve yetersiz olduğu, eski eşleri ile birlikte yaşamadıkları yönünde somut deliller sunup yeniden inceleme talep etmeleri halinde söz konusu talepler daha önce inceleme yapan sosyal güvenlik merkezine intikal ettirilir. Somut deliller sunmadan yeniden inceleme talep edenlerin bu talepleri ise reddedilir. Yeniden yapılan incelemede ilk yapılan tespit doğru olmadığına kanaat getirilmesi halinde, gelir ve aylıklar kesildiği tarihten itibaren yeniden başlatılır (SGK 2013b: 137).

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun uzun yıllardır mücadele ettiği boşanmalar, hem kurumun aktüeryal dengesini bozmakta hem de toplumsal düzende aile kurumunun itibarını zedelemektedir. Bu konuda kuruma yapılan ihbar ve şikâyetler ile ilgili sosyal güvenlik denetmenlerince yapılan araştırmalar neticesinde boşandığı eşi ile fiilen birlikte yaşamaya devam eden çok sayıda kişi tespit edilmiş ve bu kişilerin gelir ve aylıkları kesilerek daha önce ödenen tutarlar kendilerinden tahsil edilmiştir. Kamuoyunda söz konusu boşanmalara ilişkin yapılan araştırmaların hukuka aykırı olduğu yönündeki yaygın inanç, fiili birlikteliğin devam ettiği yönündeki tespitlerin birçoğunun dava konusu olmasına yol açmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik denetmenlerince yapılan araştırmalarda kamu kurumları ve kolluk kuvvetlerinden alınan tek belge ve ifade ile yetinilmemeli, çevre soruşturmaları yapılmalı, fiili birlikteliğin devam ettiğini beyan etmekle birlikte yazılı ifade vermemeyen

kişilerin ismi ve adresleri temin edilerek tutanağa kaydedilmeli, araştırmaya konu kişilerin elektrik, su, doğalgaz gibi abonelikleri ilgili kurumlardan temin edilmelidir. Araştırmaya konu kişiler kamu personeli ise kurumları ile yazışma yapılarak, izinde geçirdikleri adresler ve beyan ettikleri medeni duruma ilişkin bilgi alınmalıdır. Yine boşandığı eşi ile fiilen birlikte yaşamaya devam ettiği iddia edilen kişilerin kurum medula sisteminden elde edilen hastane ve eczane kayıtları ile buralara beyan ettikleri adreslerin incelenmesi gibi hususların da düzenlenecek raporda yer alması önem arz etmektedir (SGK 2013b: 138).

2.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Denetim Elemanları Dışındaki Denetim Süreçleri

Kamu denetim mekanizması içerisinde önemli bir yer tutan sosyal güvenlik denetimi, sadece kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca gerçekleştirilmemekte, serbest muhasebeci ve mali müşavirler, iş müfettişleri, diğer kamu idarelerinin denetim elemanları, Sayıştay denetçileri ve yargı organlarınınca yürütülen denetimler de sosyal güvenliğe yönelik denetimlerde önemli yer tutmaktadır.

2.3.1. Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler

Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına yönelik denetimlerde, kurum denetim elemanlarının sayıca yetersiz kalması ve yürüttükleri işlerin yoğunluğu nedeniyle, özel bina inşaatı ve ihale konusu işler ile ilgili meslek mensuplarına işyeri defter ve belgelerinin incelenmesi yetkisi verilmiş, bu şekilde kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının yükü hafifletilmeye çalışılmıştır. Uygulamaya bakıldığında ise meslek mensuplarına tanınan bu yetkinin verimli bir şekilde kullanılmadığı görülmektedir (Demir 2013: 117).

5510 sayılı kanununun 59. maddesine göre, ihaleli işler ile özel bina inşaatı işyerlerinin kuruma prim borçlarının olmadığını göstermek üzere tanzim edilen ilişiksizlik belgesinin verilmesinde; 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanunu'na göre yetki verilmiş meslek mensupları tarafından işyeri defter ve

belgelerinin incelenmesi neticesinde kuruma bildirilen işçilik tutarlarının uygunluğu esas alınabilir. Bu durumda dahi kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının denetim yetkisi saklıdır. Usul ve esasları kurum tarafından belirlenen hesaplama yöntemine uygun olarak, meslek mensuplarınca işyeri defter ve belgelerinin incelenmesi neticesinde tanzim edilen raporlara göre ilgili işyerinin kuruma yeterli işçilik bildirmediği anlaşılırsa, işyeri ve işverenlik hakkında uygulanacak idari para cezalarının ödenmesi halinde ilişiksizlik belgesi verilecektir.

İncelemeleri ile ilgili kurum zararına sebep olduğu anlaşılan serbest muhasebeci mali müşavirler ile yeminli mali müşavirler tarafından tanzim edilen raporlar dikkate alınmaz. Bu kişilerin daha sonra düzenleyecekleri raporlar da işleme konmaz. Gerçeğe aykırı rapor düzenleyen serbest muhasebeci mali müşavirler ile yeminli mali müşavirler bu nedenle kurumun uğrayacağı zarardan işveren ile birlikte müştereken ve müteselsilen sorumludur. Bu kişiler hakkında kurumun genel hükümlere göre takip hakkı saklıdır. Söz konusu meslek mensupları, işverenlerin devamlı işyerlerinin sigortalıları ile yaptıkları işler ile kurumda tescili bulunmayan veya tescil edilmekle birlikte işçilik bildiriminde bulunulmayan işler hakkında inceleme yapamazlar.

2.3.2. İş Müfettişleri

İş teftişi; çalışma hayatına yönelik mevzuat hükümlerinin uygulanıp uygulanmadığının devlet eli ile denetlenmesini, teftişini ve izlenmesini ifade etmektedir. İş teftişinin en temel hedefi çalışanları korumaktır. İş teftiş birimleri, iş sağlığı ve güvenliği ile işin yürütümüne ilişkin çalışma koşulları konusunda incelemeler yaparak işçiler için en uygun iş ortamının tesis edilmesine, tarafsız bir bakış açısı geliştirmek suretiyle iş ilişkisinin tüm tarafları arasında köprü kurulmasına yardımcı olur (ÇSGB, 2011: 13).

Çalışma hayatının denetimine ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrolle görevli memurlarından sonra en yetkili denetim elemanları iş müfettişleridir. İş müfettişleri de sosyal güvenlik kurumu denetim elemanları gibi işyerlerine yönelik saha denetimleri yaparlar. Bu denli benzer çalışma alanları, görevleri arasında kimi zaman tamamlayıcılık kimi zaman ise bir çakışma meydana getirmektedir (Demir 2013: 118). Bu durumda her iki denetim yapısının görev

alanları birbirini tamamlamakta, söz konusu sorunlara yönelik incelemeler birden fazla denetim biriminin ilgi alanına girmekte, incelemelerin tek elden yürütülmemesi de başvurular açısından emek ve zaman kaybına, kamu kaynaklarının kullanımı açısından ise etkinlik kaybına yol açmaktadır.

5510 sayılı kanuna göre, Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilen bir olayın iş kazası sayılıp sayılmayacağı ile meslek hastalığı hususunda yapılacak soruşturmalar, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları veya iş müfettişleri marifetiyle yürütülür. Uygulamada ise, iş kazası ve meslek hastalığının iş sağlığı ve güvenliği konusunda denetimi iş müfettişleri, ölümlü ve yaralanmalı iş kazalarında kusur oranının tespiti sosyal güvenlik müfettişleri, iş kazasına maruz kalan çalışanın hizmet tespiti ile meslek hastalığına ilişkin hastalığa maruz kalınan çalışma döneminin tespiti sosyal güvenlik denetmenleri tarafından yapılmaktadır.

2.3.3. Kamu İdarelerinin Kendi Denetim Elemanları

5510 sayılı kanununun 59. maddesine göre, kamu idarelerinin denetim elemanları, kendi mevzuatlarına göre işyerlerinde yapacakları denetim, inceleme ve soruşturmalara göre kayıt dışı çalışan tespit etmeleri halinde bu çalışanları Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirmeleri zorunludur. Bu kurumlar ayrıca kendi mevzuatları çerçevesinde yaptıkları incelemelerde sigortalıların prime esas kazançlarının veya sigorta gün sayılarının eksik bildirildiğine yönelik tespitlerini de en geç bir ay içinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirirler. 27.09.2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu, söz konusu bildirimleri dikkate alarak gerekli yasal işlemleri yapar. İşlemler karşısında ilgililerin itiraz hakkı saklıdır. Tespitlere ilişkin düzenlenen durum tespit ve kayıt inceleme tutanakları, tespiti yapan denetim elemanlarının bağlı bulunduğu birimin üst yazısı ekinde, tespit yapılan işyerinin bulunduğu Sosyal Güvenlik Kurumu ünitesine intikal ettirilir. İlgili üniteye fiili tespit ve kayıt inceleme tutanaklarının eksik olduğunun saptanması halinde, eksikliklerin tamamlanması için tutanaklar bir yazı ekinde ilgili kamu idaresine gönderilir. Kamu idarelerinden gelen yazıda belirtilen tespitler hakkında kurumun denetim elemanlarınca ayrıca inceleme yapılmaz (RG, 2008).

Kanununun 86. maddesine göre ise, kamu idarelerinin denetim elemanlarının yaptıkları inceleme, soruşturma ve denetimlere göre gerçekleştirilen kayıt dışılığa ilişkin tespitlerin kayıt ve belgelere dayanmaması halinde, geçmiş hizmet ve prime esas kazançların, tespit tarihinden geriye dönük en fazla bir yıllık kısmı dikkate alınır. Kamu idarelerinin denetim elemanlarının tespitlerine yönelik uygulanacak idari para cezaları, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yapılmış tespitlere ilişkin uygulanan idari para cezaları ile aynıdır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrolle görevli memurlarının olduğu gibi diğer ilgili kamu idarelerinin de görevidir. Ancak diğer kamu idarelerinin başta denetim elemanlarının tespitleri olmak üzere, kendi mevzuatları gereği taraflarına yapılan ve işyeri çalışanlarının bilgilerini içeren her türlü belgeleri kuruma ibraz etmeleri gerekmektedir. Bu amaca yönelik Sosyal Güvenlik Kurumu ile diğer kamu idareleri arasındaki bilgi akışını kolaylaştıracak protokollere ve koordinasyonu sağlamaya yönelik çalışmalara önem verilmesi gerekmektedir.

2.3.4. Yargısal Denetim

İdari anlamda sosyal güvenlik kurumunun iş ve işlemlerine ilişkin çözülemeyen sorunların varlığı halinde taraflar yargı yoluna başvurma hakkına sahiptirler. 5510 sayılı kanuna göre, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve diğer alacaklarının tahsili ile ilgili 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulamasından doğacak uyuşmazlıkların çözümünde, kurumun alacaklı biriminin bulunduğu yerin iş mahkemesi yetkilidir.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda kuruma bildirilmediği tespit edilen asgari işçilik tutarı üzerinden kurum tarafından resen tahakkuk ettirilen sigorta primleri işverene tebliğ edilir. İşveren, tebliğ edilen bu borca karşılık tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde kuruma itiraz edebilir. İtiraz takibi durdurur. İtirazın kurum tarafından reddedilmesi halinde işveren, reddin tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde yetkili iş mahkemesine başvurabilir. Mahkemeye başvurulması, prim borcunun takip ve tahsilini durdurmaz.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından yapılan fiili denetimlerden ve işyeri kayıtlarından yapılan tespitlerden,

kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatlarına göre yapılan tespitlerden, kamu kurum ve kuruluşları ile bankalardan temin edilen bilgi ve belgelerden çalıştığı anlaşılan sigortalılar ile ilgili 5510 sayılı kanun uyarınca kuruma verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi halinde, bu belgeler kurumca resen tanzim edilir ve muhteviyatı sigorta primleri de tespit edilerek işverene tebliğ edilir. İşveren, tebliğ edilen prim borcuna tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde itiraz edebilir. İtirazın kurum tarafından reddedilmesi halinde işveren, reddin tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde yetkili iş mahkemesine başvurabilir. Mahkemeye başvurulması prim borcunun takip ve tahsilini durdurmaz.

İşveren tarafından kuruma işe giriş bildirgesi ve aylık prim ve hizmet belgesi verilmeyen, kayıt dışı istihdam edildiği iddiasında bulunan ancak çalışmaları kurum tarafından tespit edilemeyen sigortalılar, iddialarını hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak beş yıl içinde iş mahkemesine başvurarak ilâm ile ispatlayabilirlerse, mahkeme kararında belirtilen aylık kazanç ve prime esas gün sayısı toplamları kurum tarafından dikkate alınır. Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları, iddialarını yetkileri çerçevesinde kanıtlayamazlarsa, tanzim edecekleri raporların sonuç bölümünde, kendilerine iş mahkemesine başvuru haklarının saklı olduğunu hatırlatan bir yazı gönderilmesini önerirler.

2.3.5. Sayıştay Denetimi

Sosyal Güvenlik Kurumu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na göre genel yönetim kurumları içerisinde, IV sayılı cetvelde yer almaktadır. Bu nedenle Kurum, söz konusu kanun hükümlerine tabi olarak denetlenmektedir. 5018 sayılı kanuna göre denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılır. İç denetim, kurumların kendi denetim birimleri tarafından gerçekleştirilir. Dış denetim ise Sayıştay denetimini ifade etmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Sayıştay denetimi, düzenlilik ve performans denetimlerini içermektedir. Sayıştay denetimlerinin amacı; kurumun hesap ve işlemlerinin başta kanunlar olmak üzere her türlü yasal mevzuata uygun olup olmadığını tespit etmek, mali rapor ve tablolarının kurumun tüm iş ve işlemlerini doğru ve nesnel olarak yansıtmadığını belirlemek ve mali yönetim ve iç

denetim sistemlerinin etkinliğini değerlendirmektir. Kurumun mali rapor ve tablolarının doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğunun tespitine yönelik denetimler; uygun denetim teknik ve yöntemlerinin uygulanması ve risk analizi ile gerçekleştirilir. Risk analizi sürecinde, uygulanacak denetim yönteminin belirlenmesine esas teşkil etmek üzere, mali tablolarla ortaya konan mali yönetim ve iç denetim sistemleri de değerlendirilir. Denetimin kapsamını ise kurumun mali rapor ve tabloları, gelir, gider ve mallarına ilişkin elektronik olanlar dâhil her türlü kayıt, defter, bilgi ve belgeleri ile mali yönetim ve iç denetim sistemleri oluşturmaktadır (Sayıştay 2018: 5).

Sayıştay'ın, Sosyal Güvenlik Kurumu'na yönelik performans denetimlerinin amacı; bütçe hakkının gereği olarak kurumun faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kurumun performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğunun ve Őeffaflıęın geliştirilip yaygınlaştırılmasıdır. Performans denetimi; kurumun faaliyet raporunda yer alan performans verileri ile bu verilere kaynak teşkil eden kayıt ve belgelerin doğruluğu ve nesnelliliğine ilişkin kanıt elde etmek üzere, uygun yöntem ve tekniklerin uygulanması ile gerçekleştirilir. Sayıştay, söz konusu denetimlerin sonucunda tanzim ettiği raporlarla; kurumun amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin mevzuat hükümlerine uygun olup olmadığını tespit etmeyi, kurum tarafından raporlanan performans verilerinin güvenilirliğini değerlendirmeyi ve performans yönetimi ile faaliyet sonuçlarına ilişkin değerlendirme sistemlerini analiz etmeyi hedefler (Sayıştay 2018: 111).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİNDE İDARİ PARA CEZALARI ve DENETİMLERE İLİŞKİN SONUÇLAR

3.1. Sosyal Güvenlik Mevzuatında Aykırı İşlemlerden Ötürü Kurumca Verilecek İdari Para Cezaları

Sosyal güvenlik mevzuatına göre süresi içerisinde ve kurumca belirlenen usul ve esaslara uygun olarak verilmesi gereken bilgi ve belgelerin, işverenler, sigortalılar, üçüncü kişi ve kuruluşlar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından kuruma intikal ettirilmemesi veya kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının görevlerini yapmalarının engellenmesi durumlarında 5510 sayılı Kanununun 102. maddesinde düzenlenen idari para cezaları uygulanır.

3.1.1. İşe Giriş ve Genel Sağlık Sigortası Giriş Bildirgesi Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezası

5510 sayılı Kanununun 8. maddesine düzenlenen ve işyeri sigortalısının çalışmaya başlayacağını gösteren işe giriş bildirgesini ve genel sağlık sigortası giriş bildirgesini kanunda belirtilen süre içerisinde ve kurum tarafından belirlenen şekil ve usul şartlarına uygun vermeyenler veya kurum tarafından internet ortamında gönderilmesi zorunlu tutulmasına rağmen söz konusu ortamda göndermeyenler hakkında her bir sigortalı için düzenlenecek bildirge hakkında aylık brüt asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

İşe giriş bildirgesinin süresi içerisinde veya belirlenen usule uygun olarak verilmediğinin, yargı kararından, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının tespitlerinden, diğer kurumların denetim elemanlarının kendi mevzuatları çerçevesinde yapacakları tespitlerden veya bankalar, kamu kurumları, döner sermayeli kuruluşlar ve kanunla kurulan diğer kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden anlaşılması halinde, söz konusu bildirgeleri vermekle yükümlü

olanlar hakkında, her bir sigortalı için aylık brüt asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

İşe giriş bildirgesinin süresi içerisinde verilmediğinin, yargı kararından, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının tespit tarihinden, diğer kurumların denetim elemanlarının kendi mevzuatları çerçevesinde yapacakları tespit tarihinden veya bankalar, kamu kurumları, döner sermayeli kuruluşlar ve kanunla kurulan diğer kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerin kuruma intikal tarihinden itibaren 1 yıl içerisinde ve işyeri bazında tekrar tespiti halinde, belgeleri vermekle yükümlü olanlar hakkında her bir sigortalı için aylık asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.2. İşyeri Bildirgesi Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezası

5510 sayılı Kanununun 11. maddesinde düzenlenen ve gerçek ve tüzel kişi işverenlerin belirli bir mahiyette faaliyette bulunup sigortalı çalıştıracığını gösteren işyeri bildirgesini, kanunda belirtilen süre içerisinde ve kurum tarafından belirtilen şekil ve usul şartlarına uygun vermeyenler veya kurum tarafından internet ortamında gönderilmesi zorunlu tutulmasına rağmen söz konusu ortamda göndermeyenler için;

- Kamu kurumları ve bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar hakkında aylık brüt asgari ücretin üç katı tutarında,
- Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar hakkında aylık brüt asgari ücretin iki katı tutarında,
- Defter tutmakla yükümlü olmayanlar hakkında aylık brüt asgari ücret tutarında, idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.3. Aylık Prim ve Hizmet Belgesi Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezası

5510 sayılı Kanununun 86. maddesinin birinci fıkrasının uyarınca düzenlenen, sigortalıların aylık prime esas kazançları, sigortalı gün sayıları, eksik gün nedenleri gibi bilgileri içeren aylık prim ve hizmet belgesini, kanunda belirtilen süre içerisinde ve kurum tarafından belirlenen şekil ve usul şartlarına uygun olarak vermeyen veya kurum tarafından internet ortamında gönderilmesi zorunlu tutulmasına rağmen söz konusu ortamda göndermeyen yükümlülere;

- Belgenin asıl olması durumunda, aylık asgari ücretin iki katını geçmemek üzere, belgede yer alan her bir sigortalı için aylık brüt asgari ücretin beşte biri tutarında,
- Belgenin ek olması durumunda, aylık asgari ücretin iki katını geçmemek üzere, belgede yer alan her bir sigortalı için aylık brüt asgari ücretin sekizde biri tutarında,
- Sigortalının aylık otuz günden az çalıştığına ilişkin belgenin yasal süresi içerisinde verilmemesi veya verilen belgenin kurumca kabul edilmemesi nedeniyle resen düzenlenmesi halinde ek aylık prim ve hizmet belgesi verilmesi durumunda, aylık brüt asgari ücretin iki katını geçmemek üzere, belgede yer alan her bir sigortalı için aylık brüt asgari ücretin yarısı tutarında,
- Belgenin verilmediğinin veya hizmet ve kazançları doğru olarak yansıtmadığının; yargı kararından, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının tespitlerinden, diğer kurumların denetim elemanlarının kendi mevzuatları çerçevesinde yapacakları tespitlerden veya bankalar, kamu kurumları, döner sermayeli kuruluşlar ve kanunla kurulan diğer kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden anlaşılması halinde, belgenin asıl veya ek olup olmadığına ve işverence tanzim edilip edilmediğine bakılmaksızın, aylık brüt asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.4. Eksik İşçilik Bildirilmesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezası

Kurumun defter ve belge inceleme yetkisine haiz denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından veya serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirler tarafından tanzim edilen raporlara göre, kuruma bildirilmediği tespit edilen işçilik tutarlarına ilişkin, söz konusu tutarların mal edileceği her bir ay için, aylık brüt asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.5. İşyeri Kayıtlarının İbraz Edilmemesi, Eksik İbraz Edilmesi veya Geçersiz Sayılması Halinde Uygulanacak İdari Para Cezası

5510 sayılı kanununun 86. maddesine göre işverenler ve işyeri sahipleri, işyerlerinin defter ve belgelerini, tutuldukları yılı takip eden yılın başından itibaren on yıl boyunca, kamu idareleri otuz yıl boyunca, tasfiye ve iflas idaresi de görevleri süresince saklamak, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca istendiğinde de ibraz etmek zorundadırlar. Bu yükümlülüğü kurumun yazılı ihtarına rağmen on beş gün içerisinde yerine getirmeyenlerden;

- Bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için aylık brüt asgari ücretin on iki katı tutarında,
- Diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için aylık brüt asgari ücretin altı katı tutarında,
- Defter tutmakla yükümlü olmayanlar için aylık brüt asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanır.

Defter ve belgeleri eksiksiz olarak ve süresi içerisinde ibraz etmekle birlikte; kanuni süresinden sonra tasdik ettirilen defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmı, işçilik giderlerinin kaydedilmediği tespit edilen defterler, usulüne uygun düzenlenmediği veya eksik düzenlendiği için prime esas kazancın tespitine kesin olarak imkân vermeyecek şekilde tanzim edilmiş defterler, prime esas kazançların ve işçilik giderlerinin ait olduğu ayda deftere işlenmemiş olması halinde o aya ait defterler geçersiz kabul edilir ve geçersizliğin gerçekleştiği her takvim ayı için, aylık brüt asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır. Söz konusu cezalar, tutmakla yükümlü bulunan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi halinde uygulanacak idari para cezasını geçemez. Tamamı tasdiksiz olan defterleri ibraz edenler ile bilanço usulüne göre defter tutması gerekirken işletme hesabı esasına göre defter tutanlar hakkında ise kayıt ibrazı yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanan idari para cezası uygulanacaktır (RG, 2006).

İbraz edilen ücret tediye bordrolarının; işyeri sicil numarasını, bordro ayını, sigortalının adı, soyadı ve sicil numarasını, sigortalı gün sayısını, prime esas kazancı, ödenen ücreti ve ücretin ödendiğine ilişkin sigortalının imzasını ihtiva etmesi gerekmektedir. Bu hususlardan herhangi birini içermeyen bordrolar geçerli sayılmaz

ve geçerli sayılmayan her ücret bordrosu için aylık brüt asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır. Bordrolardaki imza zorunluluğu, ücretlerin banka kanalıyla veya makbuz mukabili ödenmesi halinde ortadan kalkar. İbraz süresi geçtikten sonra incelemeye sunulan, tümünün veya bir kısmının geçersiz sayıldığı defter ve belgeler için, defter türüne göre ibraz yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanan idari para cezası uygulanır ve geçersizlik fiilleri için ayrıca idari para cezası uygulanmaz (RG, 2006).

3.1.6. Asgari İşçilik Uygulamasında Kamu Kurumlarından İstenen Belgelerin İbraz Edilmemesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezası

5510 sayılı kanunun 85. maddesinin beşinci fıkrasında belirtildiği üzere, asgari işçiliğin tespitine yönelik kamu kurum ve kuruluşlarından istenen belgelerin kuruma ibraz yükümlülüğünü belirlenen süre içerisinde yerine getirmeyen kamu kurum ve kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar hakkında aylık brüt asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.7. Bazı Kurum ve Kuruluşlar Tarafından Bildirim Yükümlülüklerinin Yerine Getirilmemesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezaları

Yasal yükümlükleri gereği, kayıt ve tescillerini yapmakla görevli oldukları 4/1-b kapsamındaki sigortalıların faaliyet başlangıç ve bitiş tarihlerini kuruma bildirmekle yükümlü olan kurum ve kuruluşların, vazife malullüğünü bildirmekle yükümlü olan kamu kurum ve kuruluşlarının, ihale yolu ile yaptırdıkları işleri ve bu işleri üstlenenleri kuruma bildirmekle yükümlü olan kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar ile Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşların, söz konusu yükümlülüklerini kanunda belirtilen süre içerisinde yerine getirmemeleri halinde, bu kurum ve kuruluşlar hakkında aylık brüt asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır. Kurum tarafından belirlenen bir takım iş ve işlemlerdeki tarafların sigortalı tescilinin bulunup bulunmadığını kontrol ederek kayıt dışı çalıştığını tespit ettikleri kişileri kuruma bildirmekle yükümlü olan kamu idareleri ile bankaların, bu yükümlülükleri yerine getirmemeleri halinde, bu kurum ve kuruluşlara her bir

sigortalı için aylık brüt asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

Sigortalı çalıştırılmaya başlanacağını gösteren işyeri bildireleri işverenler tarafından en geç sigortalı çalıştırmaya başlanılan tarihte kuruma verilmek zorundadır. Ticaret siciline bildirilmek suretiyle kurulan şirketler için bu bildirim kuruma yapılmış sayılır ve ayrıca bildire tanzimine gerek kalmaz. Ticaret sicil memurluklarınca söz konusu bildirimlerin yasal süresinde kuruma intikalinin sağlanmaması halinde, ticaret sicil memurlukları hakkında her bir bildirim yükümlülüğü için aylık brüt asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.8. Denetim ve Kontrolle Görevli Memurların Görevlerinin Engellenmesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezaları

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrolle görevli memurlarının, mevzuattan doğan görevlerini yerine getirmeleri esnasında görevlerini engelleyen işverenler, işyeri sahipleri, sigortalılar veya işle ilgili diğer üçüncü kişiler hakkında, eylemleri ayrıca başka bir cezayı gerektirse dahi, aylık brüt asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır. Denetim ve kontrolle görevli memurların görevlerini yapmaları engellenirken cebir ve şiddet kullanılması halinde, fiili işleyenler hakkında Türk Ceza Kanunu'nun 265. maddesinin ikinci fıkrasına göre işlem yapılır. Kurum tarafından da ayrıca aylık brüt asgari ücretin on katı tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.9. 5510 sayılı Kanunun 100. Maddesi Kapsamında İstenen Bilgi ve Belgelerin Verilmemesi Halinde Uygulanacak İdari Para Cezaları

Kurumun sigortalılık işlemleri için 5510 sayılı kanunun 100. maddesi uyarınca, doğrudan veya yapılacak protokollere göre istenen bilgi ve belgelerin; kamu kurum ve kuruluşları, bankalar, döner sermayeli kurum ve kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından, kurumca belirlenen süre içerisinde ve mücbir sebep olmaksızın verilmemesi halinde aylık brüt asgari ücretin beş katı tutarında, geç verilmesi halinde ise iki katı tutarında idari para cezası uygulanır. 4/1-a kapsamındaki sigortalılara ödenen geçici iş göremezlik ödeneğine ilişkin

bildirimlerin belirlenen süre içerisinde veya elektronik ortamda yapılmaması halinde her sigortalı için aylık brüt asgari ücretin yarısı, geç yapılması halinde ise onda biri tutarında idari para cezası uygulanır. 4/1-c kapsamındaki sigortalıların hizmet bilgilerini 100. madde kapsamında elektronik ortamda bildirmekle yükümlü olan işverenlerin bu yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde sigortalı başına aylık brüt asgari ücretin beşte biri, geç getirmeleri halinde ise onda biri tutarında idari para cezası uygulanır. Ancak uygulanacak idari para cezası ilgili olduğu yılın aralık ayının brüt asgari ücret tutarının yirmi dört katını geçemez (RG, 2006).

3.1.10. İşten Ayrılış Bildirgesi Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezaları

4/1-a kapsamında sigortalı olanların işten ayrılışları, hizmet akitlerinin sona ermesi ile gerçekleşir. Sigortalıların işten ayrılış bildiregilerinin ve 506 sayılı kanunun geçici 20. maddesinde yer alan sandıkların iştirakçilerinin, iştirakçiliklerinin başlangıcına ve sona ermesine ilişkin bildiregilerin yasal süresi içerisinde veya kurum tarafından belirlenen şekil ve usule göre verilmemesi halinde, her sigortalı veya sandık iştirakçisi için aylık brüt asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanır. Uygulanacak idari para cezası her bir takvim ayı için, tutmakla yükümlü olunan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle uygulanacak idari para cezası tutarını geçemez (RG, 2006).

3.1.11. Genel Sağlık Sigortalısının Bakmakla Yükümlü Olduğu Kişilere İlişkin Bilgileri Kuruma Vermemesi Durumunda Uygulanacak İdari Para Cezası

Genel sağlık sigortalılarının bakmakla yükümlü oldukları kişilerin de bu haktan yararlanabilmesini sağlayacak bilgilerin, elektronik ortamda kuruma gönderilmesi, kamu kurumlarından, işverenlerden ve 4/1-b kapsamındaki sigortalılardan istenebilir. İstenen bilgilerin kurumca sağlanacak elektronik altyapı üzerinden intikalini yasal süresinde gerçekleştirilmeyenler ve hak sahibi olmayan kişilere ilişkin bildirim yapanlar hakkında aylık brüt asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.12. Bazı Kısmi Süreli Çalışanların Bildirim Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyenler Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezası

Şehir içi toplu taşıma araçlarını kullananlar ile Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından belirlenen alanlarda faaliyet gösterenlerden, bir veya birden fazla işveren yanında aylık on günden az çalıştırılanların sigortalılıkları, kendileri tarafından aylık otuz gün üzerinden prim ödemek suretiyle sağlanır. Bu şartları yerine getirerek çalışanların bildirimlerinin, bu sigortalıları çalıştıranlar ile sigortalıların bağlı bulunduğu meslek kuruluşları tarafından kurumca belirlenen süre içerisinde kuruma yapılmaması halinde yükümlüler hakkında, her bir fiil için aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.13. Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannameleri Hakkında Uygulanacak İdari Para Cezaları

5510 sayılı kanunda yapılan değişiklikle, işverenler tarafından istihdam ettikleri sigortalılara yönelik her ay Sosyal Güvenlik Kurumu'na verdikleri aylık prim ve hizmet belgesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na verilen muhtasar beyannamenin, muhtasar ve prim hizmet beyannamesi adı altında birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı'na verilmesi öngörülmüş, ancak söz konusu düzenleme hâlihazırda hayata geçirilememiştir. Uygulama yürürlüğe girdikten sonra işleme konmak üzere, aylık prim ve hizmet belgesinin süresi dışında verilmesi durumunda uygulanmakta olan mevcut idari para cezalarından farklı bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre muhtasar ve prim hizmet beyannamesi ile bildirilen sigortalıların kazanç ve hizmetlerinin bildirilmemesi ile eksik veya geç bildirilmesi hallerinde;

- Beyannamenin asıl nitelikte olması halinde, aylık brüt asgari ücretin iki katını geçmemek üzere, beyannamede kayıtlı her sigortalı için aylık brüt asgari ücretin beşte biri tutarında,
- Beyannamenin ek nitelikte olması halinde, aylık brüt asgari ücretin iki katını geçmemek üzere, beyannamede kayıtlı her sigortalı için aylık brüt asgari ücretin sekizde biri tutarında,
- Sigortalının ayda otuz günden az çalıştığına ilişkin belgenin yasal süresi içerisinde verilmemesi veya verilen belgenin kurumca kabul edilmemesi nedeniyle resen düzenlenmesi halinde, ek beyanname verilmesi durumunda,

aylık brüt asgari ücretin iki katını geçmemek üzere ek beyannamede kayıtlı her bir sigortalı için aylık brüt asgari ücretin yarısı tutarında,

- Belgenin verilmediğinin veya hizmet ve kazançları doğru olarak yansıtmadığının; yargı kararından, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının tespitlerinden, diğer kurumların denetim elemanlarının kendi mevzuatları çerçevesinde yapacakları tespitlerden veya bankalar, kamu kurumları, döner sermayeli kuruluşlar ve kanunla kurulan diğer kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden anlaşılması halinde, belgenin asıl veya ek olup olmadığına ve işverence tanzim edilip edilmediğine bakılmaksızın beyannamedeki her bir işyeri için;
 - Bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar ve kamu idareleri için, aylık brüt asgari ücretin üç katını geçmemek üzere, her bir sigortalı için aylık brüt asgari ücret tutarında,
 - Diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için, aylık brüt asgari ücretin iki katını geçmemek üzere her bir sigortalı için yarım asgari ücret tutarında,
 - Defter tutma yükümlülüğü bulunmayanlar için, aylık brüt asgari ücret tutarını geçmemek üzere her bir sigortalı için aylık asgari ücretin üçte biri tutarında,
 - Beyannamedeki sigortalının sadece prime esas kazancının eksik bildirilmesi halinde, aylık brüt asgari ücretin onda biri ile iki katı tutarları arasında kalmak suretiyle tespit edilen prime esas kazanç tutarında idari para cezası uygulanır.

Muhtasar ve prim hizmet beyannamesinde, çalışanların işyerinde yaptıkları işe uygun meslek adı ve kodunu fiili duruma uygun bildirmeyenler hakkında ise, gerçek dışı bildirilen her bir sigortalı için aylık asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanır (RG, 2006).

3.1.14. İdari Para Cezalarının Uygulanmasına İlişkin Esaslar

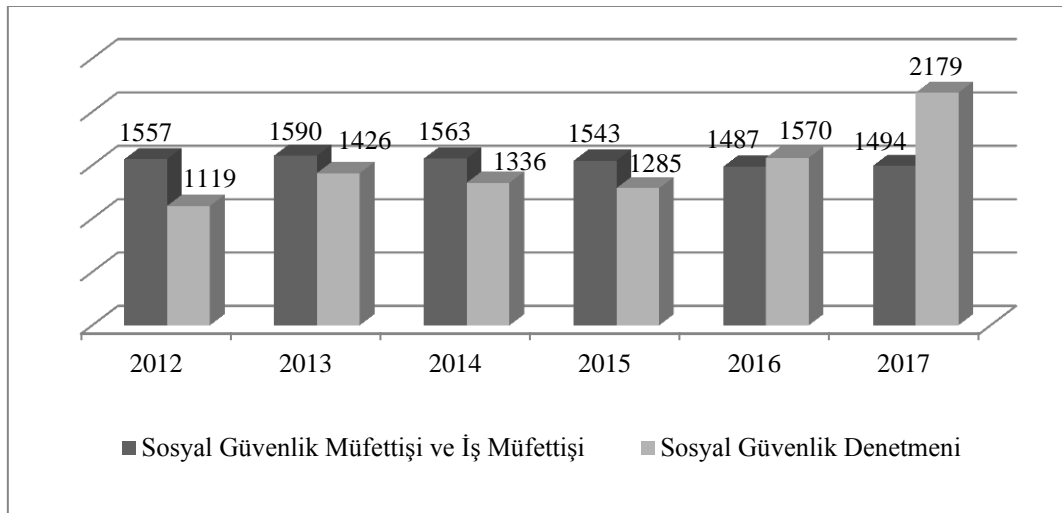
Yargı kararlarına, kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının tespitlerine, diğer kurumların denetim elemanlarının kendi mevzuatları çerçevesinde yapacakları tespitlere veya bankalar, kamu kurumları, döner sermayeli kuruluşlar ve kanunla kurulan diğer kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelere dayanarak

tanzim edilenler dışında, belge ve bildirgelerin ilgililerce yasal süresi geçtikten sonra otuz gün içinde verilmesi ve idari para cezalarının gönderilecek tebliğati takip eden on beş gün içinde ödenmesi durumunda; işe giriş bildirgesi, işyeri bildirgesi, işten ayrılış bildirgesi, 4/1-b sigortalıları için kurumlar tarafından verilmesi gereken bildirgeler, kamu kurumları tarafından verilecek maluliyet bildirgeleri, kamu kurumları ve bankaların ihaleli işlerine ilişkin yapacakları bildirimler, şirket kuruluşuna ilişkin ticaret sicil bilgileri ve inşaat ruhsatı veren kuruluşların ruhsat sahipleri ile ilgili bildirimleri hususundaki idari para cezaları dörtte biri oranında uygulanır. Sigortalı prim gün sayılarının gerçeği yansıtması şartıyla, prime esas kazançta brüt asgari ücretin üçte birini geçmeyecek ve yüzde birini aşmayacak eksiklik tespit edilmesi halinde ilgililere, eksikliğin on beş gün içerisinde giderilmesi için yazılı ihtar da bulunulur. Mezkûr sürede eksiklik giderilmezse belirlenen idari para cezalarının uygulanması yoluna gidilir. Eksikliğin ilgililerce tespit edilmesi halinde ise on beş günlük süre, belge, bildirge veya kayıtların kuruma verilmesinden itibaren başlar (RG, 2006).

İdari para cezalarının uygulanması, süresi geçmiş dahi olsa belge ve bildirge verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz. Cezalar, ilgililere tebliğ ile tahakkuk eder. Yükümlüler, kendilerine tebliğ edilen idari para cezasını on beş gün içerisinde öderler veya kuruma itirazda bulunurlar. Yapılacak itiraz takibi durdurur. Kurum tarafından itirazın reddedilmesi halinde ilgililer, reddin kendilerine tebliğinden itibaren bir ay içerisinde idare mahkemesine başvurabilirler. Yargı yoluna başvurulması takip ve tahsili durdurmaz. Bir aylık süre içerisinde yargı yoluna başvurulmaması halinde idari para cezası kesinleşir. İdari para cezalarının kuruma itiraz edilmeden ve idare mahkemesine başvurulmadan tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde peşin olarak ödenmesi halinde cezanın dörtte biri oranında indirim uygulanır. Söz konusu ödeme yargı yoluna başvuru hakkını ortadan kaldırmaz. İdari para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içerisinde ödenmemesi halinde cezaya ilave olarak gecikme cezası ve gecikme zammı hesaplanır. İdari para cezalarında zamanaşımı fiilin işlendiği tarihten itibaren on yıldır (RG, 2006).

3.2. Sosyal Güvenlik Denetimlerine İlişkin Sonuçlar

Çalışma hayatının denetimi temel olarak iş müfettişleri, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri marifeti ile gerçekleştirilmektedir. İş müfettişleri, doğrudan Bakanlığa bağlı olan İş Teftiş Kurulu çatısı altında örgütlenirken, sosyal güvenlik müfettişleri ise Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı altında faaliyet göstermektedir. Sosyal güvenlik denetmenleri ise, yine Sosyal Güvenlik Kurumu içerisinde il müdürü veya görevlendireceği il müdür yardımcısına bağlı olarak taşra teşkilatı içerisinde görevlerini yürütmektedirler. Müfettiş ve denetmen sayılarının yer aldığı Tablo 1’den görüleceği üzere yıllar içerisinde iş müfettişi ve sosyal güvenlik müfettişi sayılarında ciddi bir artış veya azalış görülmezken sosyal güvenlik denetmenlerinin sayısı, 2012 yılına göre 2017 yılında ciddi bir artış göstermiştir. Sosyal güvenlik denetmeni sayısının artışı hedefleyen istihdam politikasının benimsenmesinde; sosyal güvenlik denetmenlerinin taşra teşkilatı içerisinde örgütlenmesi nedeniyle sigortalıya daha kısa sürede ulaşma imkânına sahip olması ve kayıt dışı istihdama yönelik saha denetimlerinde teftiş birimlerine göre daha aktif rol üstlenmesi etkili olmuştur.

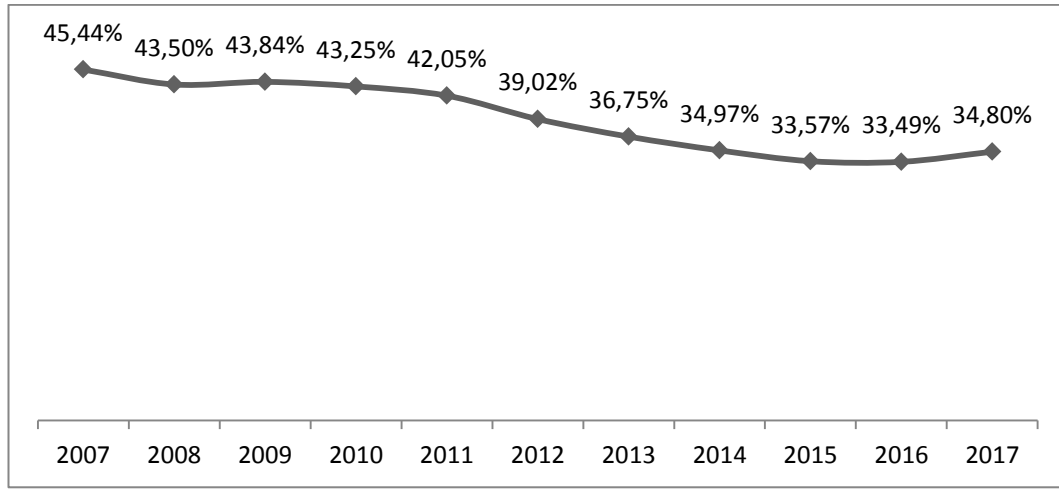


Kaynak: ÇSGB, 2012-2017

Şekil 1. Yıllara Göre İş Müfettişi, Sosyal Güvenlik Müfettişi ve Sosyal Güvenlik Denetmeni Sayıları

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrolle görevli memurları, sosyal güvenlik mevzuatının gerektirdiği her konuda inceleme, soruşturma, denetim ve

teftiş yapmakla yükümlüdür. Hangi birimin hangi konularda inceleme yapacağı ise alt mevzuat hükümleri ile düzenlenir ve sürekli değişiklik gösterir. Sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin en önemli hedeflerinden biri kayıt dışı istihdamı en aza indirmektir. Gelişmiş ülke standartlarına göre değerlendirildiğinde, Türkiye’de kayıt dışı istihdam hedefinin tek haneli rakamlar olduğu vurgulanmakla birlikte Şekil 2’deki oranlar ülkemizdeki kayıt dışı istihdam oranlarının söz konusu idari ve politik hedefin bir hayli uzağında olduğunu göstermektedir.



Kaynak: ÇSGB, 2007-2017

Şekil 2. Kayıt Dışı İstihdam Oranları

Şekil 2’den görüleceği üzere kayıt dışı istihdam sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasına yönelik yasal çalışmaların yürütüldüğü 2007 yılında % 45,44 iken sosyal güvenlik reformu sonrası azalma eğilimi göstererek 2017 yılında % 34,80 oranına kadar düşmüştür. Ekim 2008-Eylül 2017 döneminde kayıt dışı olduğu tespit edilen 2 milyon 304 bin 958 çalışan ve 184 bin 516 işyeri kayıt altına alınmıştır (ÇSGB 2018: 41).

Başta kayıt dışı istihdamla mücadele olmak üzere sosyal güvenlik mevzuatının gerektirdiği inceleme, soruşturma, denetim ve teftiş konularında yapılan çalışmaların sonuçları, sosyal güvenlik denetmenlerince ve müfettişlerince gerçekleştirilen denetimlere ilişkin sonuçlar ile diğer kurum ve kuruluşların yaptığı tespitlerden elde edilen bilgiler olmak üzere üç başlıkta incelenmektedir.

3.2.1. Sosyal Güvenlik Müfettişlerince Gerçekleştirilen Denetimlere İlişkin Sonuçlar

Sosyal güvenlik müfettişleri tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetleri neticesinde, konusuna göre soruşturma raporu, inceleme raporu, ön inceleme raporu, asgari işçilik inceleme raporu ve teftiş raporu tanzim edilmektedir.

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Müfettişleri Tarafından Tanzim Edilen Raporlar

	2014	2015	2016	2017	Değişim Oranı (%)
Soruşturma Raporu	153	131	330	330	115,69%
İnceleme Raporu	4.637	7.772	8.730	6.226	34,27%
Ön İnceleme Raporu	34	22	31	27	-20,59%
Asgari İşçilik İnceleme Raporu	160	215	568	529	230,63%
Teftiş Raporu	74	24	7	57	-22,97%
Toplam	4.898	8.164	9.639	7.169	46,37%

Kaynak: SGK, 2014-2017

Tablo 1’den de görüldüğü üzere, başta kurum personeli olmak üzere suça iştirak edenlerin adli ve idari anlamda suç sayılacak işlemleri ile kusurlu hareketlerinin tespitine yönelik düzenlenen soruşturma raporları, 2014 yılına göre iki katının üzerinde artış göstererek 2017 yılında 330’a ulaşmıştır. Mevzuata uygunluk, bilimsel ve mesleki çalışmalar, kayıt dışı istihdamla mücadele gibi konularda tanzim edilen inceleme raporlarında da kayda değer bir artış gözlemlenmektedir. Kurum personelinin iş ve işlemleri ile ilgili savcılık soruşturmasına gerek olup olmadığına yönelik düzenlenen ön inceleme raporlarının oransal olarak azaldığı gözlemlense de, vaka sayısından da görüleceği üzere rapor sayısında yıllar içerisinde kayda değer bir artış veya azalış meydana gelmemiştir. Aynı durum, ünitelerin iş ve işlemleri ile ilgili tanzim edilen teftiş raporları için de gözlemlenmektedir. Sosyal güvenlik müfettişlerince düzenlenen raporlar içerisinde en fazla artış ise asgari işçilik inceleme raporlarında görülmektedir. Bu raporlar ekseriyetle özel bina inşaatı ve ihaleli işler için düzenlendiğinden ve söz konusu işlerin sayısı her geçen gün ciddi artış gösterdiğinden, bu konuda düzenlenen raporlar da buna paralel şekilde artış göstermiştir. Sosyal güvenlik müfettişleri tarafından tanzim edilen toplam rapor sayısı 2014 yılında 4.898 iken 2017 yılında % 46,37 artış göstererek 7.169’e yükselmiştir. Ancak 2015 ve 2016 yılında tanzim edilen rapor sayısı 2017 yılına göre daha yüksektir.

Sosyal güvenlik müfettişlerince gerçekleştirilen denetimler, sosyal sigorta kapsamında yapılan denetimler, kurum içi denetim faaliyetleri, sağlık hizmetlerine yönelik gerçekleştirilen denetimler olarak üç başlıkta incelenmektedir.

3.2.1.1. Sosyal Sigorta Kapsamında Yapılan Denetimler

Sosyal güvenlik müfettişlerince; kayıt dışı istihdam, sahte işyeri, sahte sigortalılık ile iş kazası ve meslek hastalığına yönelik olarak gerçekleştirilen denetimler sosyal sigorta alanına yönelik denetimleri ifade etmektedir.

Tablo 2. Sosyal Güvenlik Müfettişlerince Sosyal Sigortalar Alanında Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar

Tespit Edilen Hususlar	2012	2015	2017	Değişim Oranı 2012-2017
Denetlenen İşyeri Sayısı	12.984	8.976	7.329	-43,55%
Denetlenen Sigortalı Sayısı	46.318	234.649	185.946	301,46%
Kayıt Dışı Çalışan Sayısı	4.924	10.704	2.102	-57,31%
Tespit Edilen Sahte Sigortalı Sayısı	257	472	898	249,42%
Tespit Edilen Ek Matrah Tutarı (TL)	54.698.585	24.830.205	9.514.249	-82,61%
Tespit Edilen Fark Tahakkuk Tutarı (TL)	68.364.589	54.755.518	16.835.955	-75,37%
Önerilen İdari Para Cezası Tutarı (TL)	27.499.015	65.291.999	39.759.551	44,59%
İncelenen İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sayısı	1.988	7.039	6.404	222,13%
İKMH İşverene Rücu Sayısı	1.177	5.199	5.266	347,41%

Kaynak: SGK, 2012-2017

Tabloya bakıldığında, denetlenen işyeri sayısına, kayıt dışı çalışan sayısına, tespit edilen matrah ve tahakkuk farkına ilişkin tespitlerde yıllar içerisinde ciddi bir azalma olduğu gözlemlenmektedir. Bu durumun en önemli sebebi, özellikle kayıt dışı istihdama yönelik saha denetimlerinin sosyal güvenlik denetmenleri tarafından gerçekleştiriliyor olmasıdır. Denetlenen işyeri sayısı azalmakla birlikte denetlenen sigortalı sayısında gözlenen artışın en önemli nedeni ise, sosyal güvenlik müfettişlerinin sayıca az ancak istihdam oranı yüksek olan hastane işyerleri ile iş kazalarına yönelik denetim ve incelemeler yapmalarıdır.

Sigorta primine esas ek matrah ve ek prim tahakkukuna ilişkin tutarların azalması da yine sosyal güvenlik müfettişlerinin denetim faaliyeti konularında meydana gelen değişim ile ilgilidir. Zira tespit edilen matrah ve prim oranı azalırken,

sosyal güvenlik müfettişlerince önerilen idari para cezası miktarında % 44,59 oranında artış meydana gelmiştir.

Tabloya göre iş kazası ve meslek hastalıkları vakasında ve söz konusu vakaların işverene rücu edilmesinde ciddi bir artış gözlemlenmiştir. Bu artışın nedeni, sigortalı ve işverenlerin aralarında anlaşarak vakaların kuruma intikal ettirilmeden çözülmesidir.

3.2.1.2. Kurum İçi Denetim Faaliyetleri

Kurum içi denetim faaliyetleri, sosyal güvenlik müfettişleri tarafından kurum personeline yönelik gerçekleştirilen soruşturma ve inceleme işlemleridir. Bu işlemler neticesinde personel hakkında, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a göre soruşturma izni verilebilir. Tablo 3'e bakıldığında 2016 yılı dışında soruşturma izni verilen personel sayısında ciddi bir değişim meydana gelmemiştir. Disiplin soruşturması yapılan kişi sayısında 2015 yılından itibaren ciddi bir artış yaşanmış bu artış 2016 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma işlemlerinin yapıldığı kamu görevlilerinin sayısında da disiplin soruşturması yapılan kişi sayısına paralel bir değişim ortaya çıkmıştır. Yürütülen soruşturmalar neticesinde ortaya çıkan kurum zararı 2016 yılında 8 milyon liranın üzerinde gerçekleşmiş, 2012 ve 2017 yıllarında ise 1,5 milyon seviyesinde seyretmiştir. Tablonun geneline bakıldığında, 2015 ve 2016 yılındaki konjonktürel durumlar dışında iç denetime yönelik faaliyetlerin sonuçlarında ciddi bir değişim yaşanmamıştır.

Tablo 3. Kurum İçi Denetim Faaliyetlerine İlişkin Sonuçlar

Denetim Türü	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Soruşturma İzni Verilmesi Önerilen Kişi Sayısı	7	5	3	4	19	10
Disiplin Soruşturması Yapılan Kişi Sayısı	97	56	64	668	2.168	787
Ceza Önerilen Kişi Sayısı	90	46	47	83	162	117
Tespit Edilen Kurum Zararı (TL)	1.591.640	579.629	396.579	4.288.337	8.307.741	1.500.470

Kaynak: SGK, 2012-2017

3.2.1.3. Sağlık Hizmetlerine Yönelik Gerçekleştirilen Denetimler

Sosyal güvenlik kurumu ile protokolü bulunan, eczaneler, dal merkezleri, tıp merkezleri ve diğer sağlık tesisleri tarafından sunulan sağlık hizmetlerinin, sağlık hizmetlerinden yararlanan sigortalıların ve bu sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin, mevzuat hükümleri ve protokol esaslarına uygun hareket edip etmediğinin denetimi, sosyal güvenlik müfettişlerince gerçekleştirilmektedir.

Tablo 4'te, 2013-2017 döneminde sağlık hizmet sunucularına yönelik gerçekleştirilen denetim sayısı ile feshi önerilen sağlık hizmet sunucuları ve bunların oranı yer almaktadır. Denetim sayısı itibariyle; hastanelere en fazla denetimin yapıldığı yıl 2016 yılı olurken eczane ve diğer sağlık tesislerindeki (optikçi, diğer malzeme firmaları vb.) en yüksek denetim 2017 yılına aittir. Denetlenen sağlık hizmet sunucuları içerisinde en yüksek fesih önerme oranı hastanelerde 2016 yılında (% 9,01), eczanelerde ise 2013 yılında (% 17,28) gerçekleşmiştir. Diğer sağlık tesisleri için ise hem denetlenen tesis sayısı hem de feshi önerilen tesis sayısında 2017 yılında önemli bir artış olmuş ve bu tesislerde fesih oranı %57,5 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4. Sağlık Hizmet Sunucularının Denetimi

Yapılan İşlem	Hastane		Fesih	Eczane		Fesih	Diğer Sağlık Tesisleri		Fesih	
	Denetlenen	Feshi Önerilen	Oranı %	Denetlenen	Feshi Önerilen	Oranı %	Denetlenen	Feshi Önerilen	Oranı %	
Yıllar	2013	110	1	0,91	353	61	17,28	64	3	4,69
	2014	148	6	4,05	409	51	12,47	93	6	6,45
	2015	233	6	2,58	319	21	6,58	58	3	5,17
	2016	355	32	9,01	388	33	8,51	51	0	0,00
	2017	126	5	3,97	415	8	1,93	120	69	57,50

Kaynak: SGK, 2013-2017

Tablo 5’te ise sağlık hizmetlerinden usulsüz yararlananlar, usulsüzlük nedeniyle oluşan kurum zararı tutarı ve usulsüz sağlık hizmetleri için önerilen idari para cezası verileri yer almaktadır. Tabloya bakıldığında; sağlık hizmetlerine ilişkin kişi, kurum zararı ve idari para cezasına yönelik tespitlere ilişkin verilerin istikrarlı olmadığı görülmektedir. Sağlık hizmetlerinden usulsüz yararlandığı şüphesiyle incelemeye alınan kişi sayısı, 2017 yılında ciddi bir artışla 29.344 olarak gerçekleşmiştir. Usulsüz sağlık hizmetleri nedeniyle meydana gelen kurum zararı 2016 yılında 127 milyon TL’nin üzerine seyretmiş, önerilen idari para cezası ise 2014 yılında 3 milyar TL’ye yaklaşmıştır.

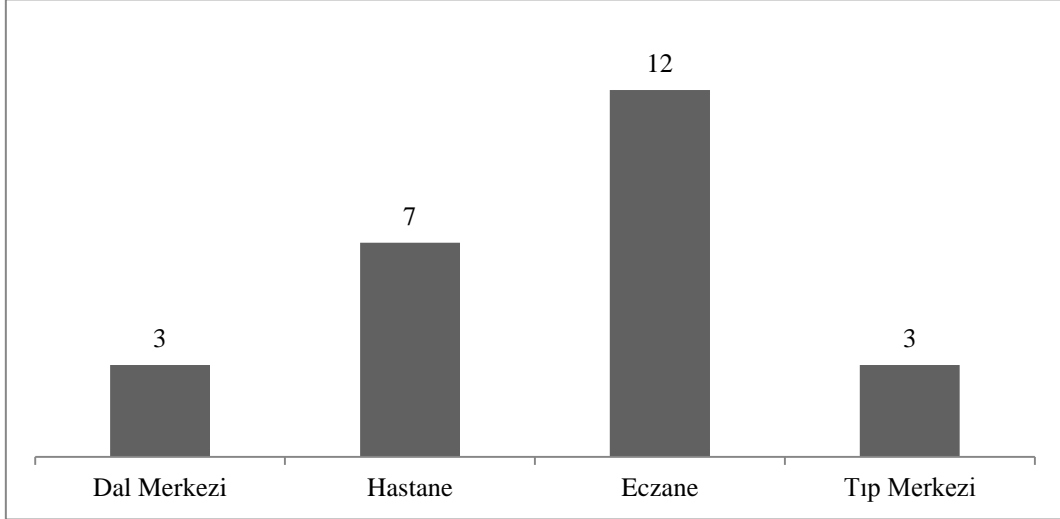
Tablo 5. Sağlık Hizmeti Sunumunda Tespit Edilen Usulsüzlükler

	Sağlık Hizmetlerinden Usulsüz Yararlanmaları Nedeniyle İncelenen Kişi Sayısı	Sağlık Hizmetleri Alanında Tespit Edilen Kurum Zararı Toplamı (TL)	Sağlık Hizmeti Sözleşmesi Gereği Önerilen Ceza Tutarı (TL)
2012	580	78.400.536	545.069.889
2013	173	11.675.592	98.639.037
2014	5.238	39.174.942	2.896.862.874
2015	1.187	17.528.893	350.848.009
2016	2.095	127.343.104	1.715.414.672
2017	29.344	54.789.453	555.343.621

Kaynak: SGK, 2012-2017

Yapılan incelemeler neticesinde sağlık hizmet sunucularına yönelik idari para cezası uygulanması dışında ayrıca sağlık hizmeti sunucularının kurumla yaptıkları sözleşmelerin iptali ve ödemelerinin durdurulması kararı da verilebilmektedir. 2017

yılında, dal merkezi, hastane, eczane ve tıp merkezinden oluşan toplam 25 sağlık hizmet sunucusu hakkında ödeme durdurma kararı verilmiştir.

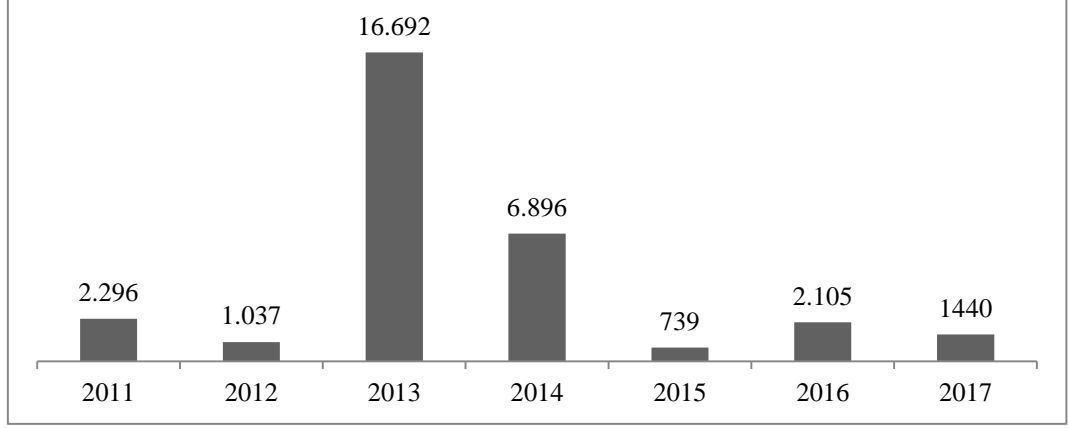


Kaynak: SGK, 2017

Şekil 3. Ödeme Durdurma Kararı Verilen Sağlık Hizmet Sunucuları (2017)

3.2.1.4. Denetimler Sonrası Yapılacak İşlemler

Sosyal sigorta kapsamında yapılan denetimler, kurum içi denetim faaliyetleri ve sağlık hizmetlerine yönelik gerçekleştirilen denetimler neticesinde, kurum mevzuatına göre uygulanacak idari para cezaları ve diğer yaptırımlar dışında ayrıca konusu suç teşkil eden işlemlerle ilgili savcılığa suç duyurusunda bulunulur. Şekil 4'te, sosyal güvenlik müfettişleri tarafından yapılan denetimler neticesinde suç duyurusunda bulunulan kişi sayısı verileri yer almaktadır. Grafiğe göre, 16.692 kişi ile en fazla suç duyurusunda bulunulan yıl 2013 yılı olmuştur.



Kaynak: SGK, 2011-2017

Şekil 4. Suç Duyurusunda Bulunulan Kişi Sayısı

5510 sayılı Kanunun asgari işçilik uygulaması ve uzlaşmayı düzenleyen 85. maddesine göre, devamlı mahiyetteki işler için yapılan asgari işçilik incelemesi sonucu sigortalıya mal edilemeyen fark prime esas kazanç matrahı üzerinden gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte hesaplanacak sigorta primi ve uygulanacak idari para cezalarında, konu ile ilgili tanzim edilen raporun ilgili servise intikalinden önce işverenle uzlaşma yapılabilir. Uzlaşma tutarı nihai olup tutar ile ilgili dava açılması veya herhangi bir merciye itiraz ve şikâyette bulunulması söz konusu değildir. Uzlaşılan tutar, uzlaşma tutanağının tanziminden itibaren bir ay içinde ödenmek zorundadır. Uzlaşmadan yararlanılması halinde ayrıca peşin ödeme indiriminden yararlanılamaz. Uzlaşma kazanılmış hak teşkil etmediğinden, uzlaşılan tutarın tam olarak ödenmemesi halinde uzlaşma bozulur. Herhangi bir nedenle uzlaşmanın bozulması halinde aynı konuda tekrar uzlaşma talep edilemez. Uzlaşmaya konu tutarın sonradan, kurum veya mahkeme kararıyla sigortalıya mal edilmesi halinde, eksik tahsil olunan sigorta primleri, sigortalının çalışma gün sayısı ve prime esas kazancı dikkate alınarak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir. Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan uzlaşma taleplerine ilişkin bilgiler Tablo 6'da görülmektedir.

Tablo 6. Uzlaşma Taleplerine İlişkin Bilgiler

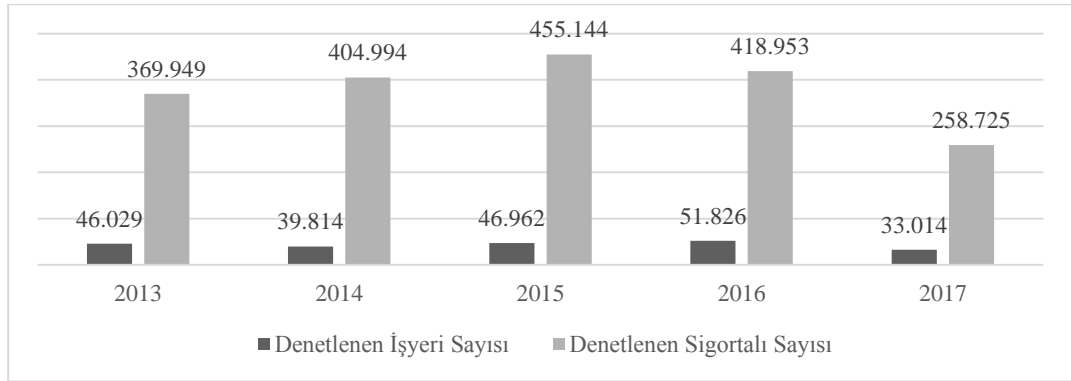
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uzlaşma Talebi Sayısı	72	99	67	59	17	19
Uzlaşmaya Konu Prim Aslı, Gecikme Cezası ve Gecikme Zammı Toplam (TL)	2.321.975	1.679.521	1.706.757	2.849.767	481.048	673.259
Uzlaşma ile Tahsiline Karar Verilen Prim Aslı, Gecikme Zammı ve Gecikme Cezası Tutarı (TL)	412.420	928.255	772.352	907.892	179.516	331.122
Prim Aslı, Gecikme Zammı ve Gecikme Cezası Tahsil Oranı	17,76%	55,27%	45,25%	31,86%	37,32%	49,18%
Uzlaşmaya Konu Olan İPC Toplamı (TL)	1.535.339	2.709.765	1.540.000	1.241.831	415.213	250.840
Uzlaşma ile Tahsiline Kara Verilen İPC Tutarı (TL)	242.098	332.321	235.869	221.624	83.518	79.615
İPC Tahsil Oranı	15,77%	12,26%	15,32%	17,85%	20,11%	31,74%

Kaynak: SGK, 2012-2017

Tabloya göre 2012-2017 döneminde her yıl ortalama 55 uzlaşma başvurusu gerçekleşmiştir. Uzlaşma ile söz konusu dönemlerde; prim gecikme zammı ve gecikme cezası alacaklarının yaklaşık %60'ından, idari para cezalarının ise yaklaşık %80'inden vazgeçilmiştir.

3.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Gerçekleştirilen Denetimlere İlişkin Sonuçlar

Türkiye'de kayıt dışı istihdam % 30'un üzerinde seyretmektedir. Ancak ücretli kesimin her geçen gün artan bilinci ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun mücadele kararlılığı sayesinde kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik denetim faaliyetleri artış göstermektedir. Kayıt dışı istihdam vakalarına hızlı erişim ve sürekli denetim gerekliliği bu mücadelenin il bazında örgütlenen sosyal güvenlik denetmenleri tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Sosyal güvenlik denetmenlerince her yıl ortalama 40 binin üzerinde işyeri denetlenmektedir. Bu rakam hem sosyal güvenlik müfettişleri hem de iş müfettişleri tarafından denetlenen işyeri sayısının bir hayli üzerindedir. Sosyal güvenlik denetmenleri tarafından gerçekleştirilen işyeri denetimlerinin önemli bir kısmı da fiilen işyerinde gerçekleştirilen saha denetimlerinden oluşmaktadır.



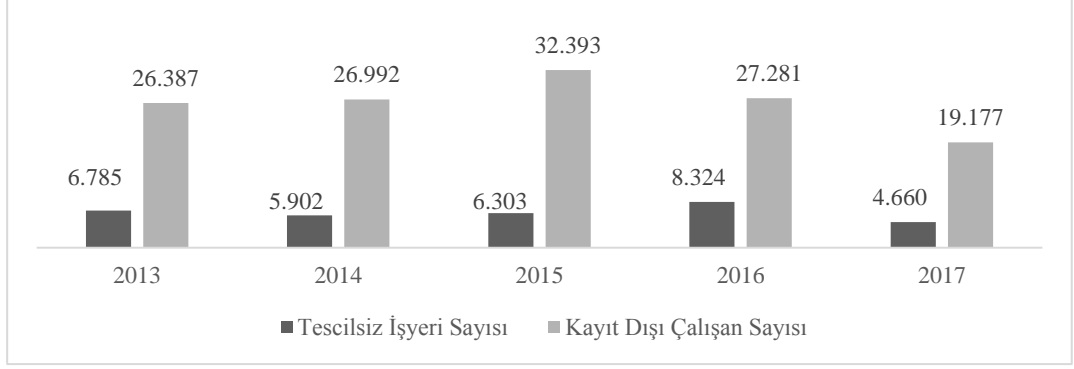
Kaynak: ÇSGB, 2013-2017

Şekil 5. Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Denetlenen İşyeri ve Sigortalı Sayıları

Sosyal güvenlik denetmenleri tarafından gerçekleştirilen denetimlerle her yıl ortalama 381.553 sigortalı incelenmektedir. İnceleme döneminde, hem denetlenen işyeri sayısına hem de denetlenen sigortalı sayısına ilişkin en düşük rakam 2017 yılında görülmüştür. Denetlenen işyeri ve sigortalı sayısındaki değişimlerde, denetmenlere denetim faaliyetleri dışında verilen genel mevzuat ve teşviklere yönelik rehberlik görevleri etkili olmaktadır.

3.2.2.1. Tescilsiz İşyeri ve Kayıt Dışı Çalışanlara Yönelik Tespitler

Sosyal güvenlik mevzuatına uygun şekilde sigortalı istihdam edecek olan bir işyerinin, en geç sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihte kanun kapsamına alınarak tescil edilmesi gerekir. Bu tescili gerçekleştirilmemiş olan işyerleri kayıt dışı faaliyet gösteren işyeri olarak değerlendirilir. İşyerlerinin, bildirge vererek tescil işlemi gerçekleştirilmeden çalışanların sigortalılığını sağlaması da mümkün değildir. İşyerinin tescilli veya tescilsiz olmasından bağımsız olarak, işyeri çalışanlarının sigortalı bildirimini sağlanmaması halinde ise kayıt dışı istihdam durumu meydana gelir.



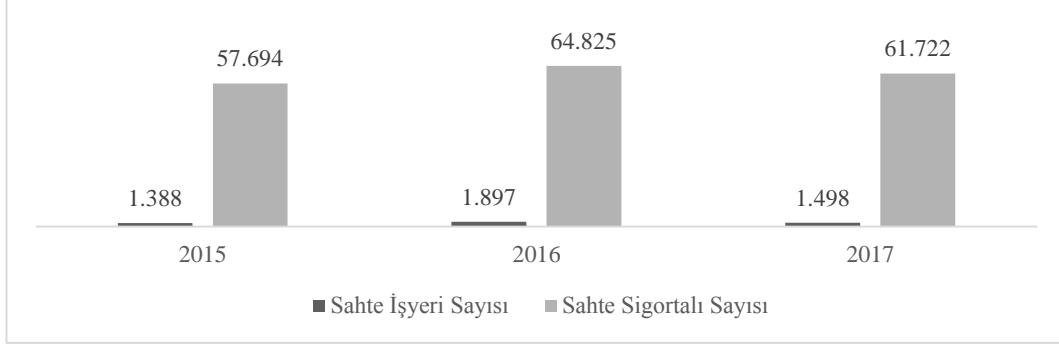
Kaynak: ÇSGB, 2013-2017

Şekil 6. Tespit Edilen Tescilsiz İşyeri ve Kayıt Dışı Çalışan Verileri

Bakanlık verilerine göre tescilsiz işyeri sayısı 2013-2017 döneminde ortalama 6.395 olarak gerçekleşmiş, 2013 ve 2016 yılları dışında ortalamanın altında seyretmiştir. Tespit edilen tescilsiz işyeri sayısı 2017 yılında, 2013 yılına göre % 31 oranında azalmıştır. Tespit edilen kayıt dışı çalışan sayısı ise 2013, 2014 ve 2015 yıllarında artış eğilimi göstermiş 2016 yılından itibaren düşüşe geçmiştir. Tespit edilen kayıt dışı çalışan sayısı 2017 yılında, 2013 yılına göre % 27 oranında azalmıştır. Bu azalmanın gerçekte mi olduğunu yoksa denetim sayısı ve niteliğindeki düşüşe bağlı olarak mı azalma gösterdiğini eldeki verilerle değerlendirmek maalesef mümkün değildir.

3.2.2.2. Sahte İşyeri ve Sahte Sigortalı Tespitleri

Sigortalı bildirim yapılan tescilli bir işyerinin fiilen faaliyet göstermemesine rağmen gerçekten çalışmayan kişi veya kişilerin sigortalı bildirim yapılması halinde söz konusu işyeri sahte işyeri olarak değerlendirilir. Diğer yandan faaliyet gösteren bir işyerinde, fiilen çalışmamasına rağmen sigortalı olarak bildirilenler sahte sigortalı olarak adlandırılır. İşyerinin sahte olduğunun tespiti halinde işyeri tescili ve gerçeği yansıtmayan hizmet günleri, sahte sigortalı tespiti halinde ise bu sigortalıların gerçeğe aykırı bildirilen hizmet günleri iptal edilir. Kuruma ödenen primler kuruma irat kaydedilir ve kişilerin başka sigortalılıkları veya hak sahibi olma durumları yoksa haksız yararlanan sosyal güvenlik hizmetlerinin bedeli bu kişilerden talep edilir. Ayrıca ilgililer hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunulur.



Kaynak: ÇSGB, 2015-2017

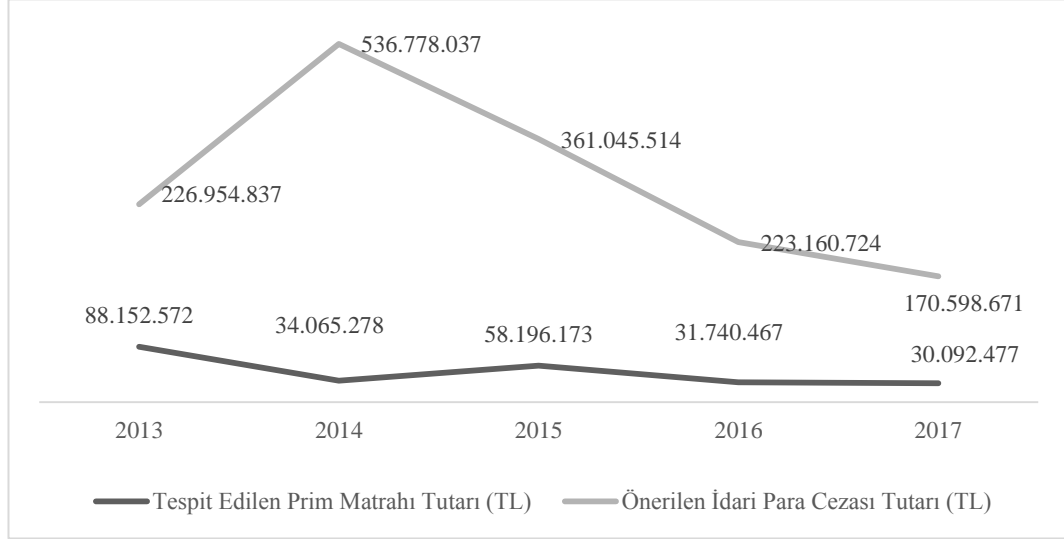
Şekil 7. Tespit Edilen Sahte İşyeri/Sigortalı Sayıları

Sosyal güvenlik denetmenleri tarafından tespit edilen sahte sigortalı sayısı, kayıt dışı olduğu tespit edilen sigortalı sayısından bir hayli fazladır. Bu durumun meydana gelmesinde, kayıt dışı istihdamla mücadelede belirli bir aşamaya gelmiş olması ancak sahte işyeri açmaya ve sahte sigortalı bildirmeye yönelik eylemlerle mücadelede henüz yeterince yol alınamamış olması etkilidir. Diğer yandan, son zamanlarda yapılan mevzuat düzenlemeleri ile işyerlerinin belirli risk koşullarına göre kontrollü ve şüpheli olarak kodlanması, sahte işyeri ve sigortalı tespitini kolaylaştırmaktadır. Son olarak, sahte işyerine yönelik bir soruşturmada işyerinin sahte olduğunun tespiti halinde tüm sigortalıların da sahte olduğu kolaylıkla ortaya çıkarılabilmekte ancak kayıt dışı istihdama yönelik bir incelemede aynı oranda usulsüzlük tespiti mümkün olamamaktadır. Şekil 7'ye bakıldığında 2015, 2016 ve 2017 yıllarında ortalama 61.413 sahte sigortalı ve 1.594 sahte işyeri tespit edildiği görülmektedir. Söz konusu veriler, sahte sigortalı ve sahte işyeri tespitinde, yıllar içerisinde büyük oranda bir değişimin olmadığını göstermektedir.

3.2.2.3. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Denetimlerinin Mali Sonuçları

Sosyal güvenlik denetimleri neticesinde kayıt dışı istihdam edildikleri tespit edilen çalışanlar hakkında, hem kayıt dışı çalıştıkları dönemlere ilişkin ödenmeyen primler hem de söz konusu dönemlerde kayıt dışı istihdam nedeniyle önerilen idari para cezaları işverenden istenir. Primlerin tespiti için çalışanların günlük, haftalık veya aylık ücretlerine göre prim matrahı hesaplanır. Prim matrahının aylık alt sınırı asgari ücret olup üst sınırı ise asgari ücretin yedi buçuk katıdır. Şekil 8'deki verilere bakıldığında, denetimlerle tespit edilen prim matrahlarının 2015 yılından, idari para cezalarının ise 2014 yılından itibaren azalmakta olduğu görülmektedir. Bu eğilimin

oluşmasında, yıllar içerisinde kayıt dışı istihdam oranındaki azalmanın etkili olduğu söylenebilir.



Kaynak: ÇSGB, 2013-2017

Şekil 8. Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Tespit Edilen Prim Matrahları ve Önerilen İdari Para Cezaları

3.2.3. Diğer Kurum ve Kuruluşların Yaptığı Tespitlerden Elde Edilen Bilgiler

Sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen denetimler sadece kurumun denetim ve kontrole görevli memurları tarafından yapılmamakta, özellikle kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında; kimlik bildirim formlarından, bankalar, kamu kurumları ve diğer kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden, vergi daireleri memurları tarafından tanzim edilen yoklama fişlerinden, diğer kamu kurumlarının denetim raporları ile kuruma intikal eden diğer bilgi ve belgelerden de yararlanılmaktadır.

3.2.3.1. Kimlik Bildirim Formlarından Elde Edilen Bilgiler

26.06.1973 tarih 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'na göre, kamu veya özel konaklama tesisleri, özel sağlık kuruluşları, dinlenme ve yaşlı bakım tesisleri, hayır kurumları ile dini müesseselerin sosyal tesislerinde daimi veya geçici olarak çalışanların işe giriş ve işten ayrılışlarına ilişkin bildirimler, söz konusu müesseselerin yetkililerince ve kimlik bildirim belgesi doldurularak, yirmi dört saat

içerisinde en yakın kolluk kuvvetine bildirilir. 5510 sayılı kanuna göre de bu bildirimler kolluk kuvvetleri tarafından en yakın sosyal güvenlik il müdürlükleri veya merkez müdürlüklerine gönderilir (RG, 1973).

Tablo 7’de, kimlik bildirim formları üzerinden tespit edilen kayıt dışı sigortalı ve tescilsiz işyeri bilgileri görülmektedir. Buna göre yıllar içerisinde tescilsiz işyeri sayısında % 60,62, emekli olarak sosyal güvenlik destek primine tabi olan kayıt dışı sigortalı sayısında % 90,11, 4/1-a ve 4/1-b kapsamında kayıt dışı istihdam edilen sigortalı sayısında ise % 47,76 oranında azalma olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdam oranlarında ise istikrarsız şekilde artış veya azalış yaşandığı gözlenmektedir.

Tablo 7. Kimlik Bildirim Formlarına Göre Kayıt Dışı Sigortalı/İşyeri Tespiti

	Kayıt Dışı Sigortalı	Kayıt Dışı Emekli (SGDP)	Tescilsiz İşyeri
2012	16249	1659	673
2013	11821	1039	500
2014	12549	810	249
2015	8810	928	296
2016	13584	485	430
2017	8488	164	265
Değişim % (2012-2017)	-47,76%	-90,11%	-60,62%

Kaynak: SGK, 2012-2017

3.2.3.2. Bankalar, Kamu Kurumları ve Diğer Kurumlardan Alınan Bilgiler

Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında bankalardan, kamu idarelerinden, döner sermayeli kuruluşlardan ve diğer müesseselerden alınan bilgi ve belgeler doğrultusunda sigortalılık kontrolleri yapılmakta, kayıt dışı istihdam edildiği tespit edilen çalışanlar ve bu kişileri çalıştıranlar hakkında idari para cezası uygulanmaktadır.

Tablo 8. Bankalar, Kamu Kurumları ve Diğer Kurumlardan Alınan Bilgilere Göre Tespit Edilen Kayıt Dışı Sigortalı/İşyeri

	Kayıt Dışı Sigortalı	Kayıt Dışı Emekli (SGDP)	Tescilsiz İşyeri
2012	77923	9148	6075
2013	61517	5930	4026
2014	34123	4056	1775
2015	32804	2643	2154
2016	48008	2971	4550
2017	42123	2971	4233
Değişim % (2012-2017)	-45,94%	-67,52%	-30,32%

Kaynak: SGK, 2012-2017

Tabloda, bankalar, kamu kurumları ve diğer kurumlardan alınan bilgilere göre tespit edilen kayıt dışı sigortalı ve tescilsiz işyeri bilgileri görülmektedir. Buna göre yıllar içerisinde tescilsiz işyeri sayısında % 30,32, emekli olarak sosyal güvenlik destek primine tabi olan kayıt dışı sigortalı sayısında % 67,52, 4/1-a ve 4/1-b kapsamında kayıt dışı istihdam edilen sigortalı sayısında ise % 45,94 oranında azalma meydana gelmiştir. Tabloda genel azalış eğilimi gözlenirse de; kayıt dışı sigortalı ve SGDP'ye tabi kayıt dışı sigortalı sayısında 2016 yılında, tescilsiz işyeri sayısında ise 2015 ve 2016 yıllarında artışlar yaşanmıştır.

3.2.3.3. Yoklama Fişlerinden Elde Edilen Bilgiler

Yoklama fişi; vergi dairelerinde görev yapan yoklama memurları tarafından işe başlama, işi terk etme, faaliyet konusu değişikliği gibi nedenlerle, işyerinde gerçekleştirilecek kontroller ile tanzim edilir. Yoklama fişleri özel bir konuya ilişkin olabileceği gibi sektörel veya genel bir incelemeye yönelik olarak da tanzim edilebilir. Yoklama memurları dışında vergi dairesi müdürleri, yoklama ile görevlendirilen diğer memurlar, vergi inceleme yetkisine haiz olanlar ve diğer gelir uzmanları da yoklama fişi tanzim edebilirler. Yoklama fişleri kâğıt ortamında tutulabileceği gibi Vergi Usul Kanunu'nda 27.03.2015 tarihinde yayımlanan değişikliğe göre elektronik ortamda da tanzim edilebilir. Yoklama fişleri ile vergi mevzuatının gerektirdiği kontroller yapılırken bu tutanaklarda sosyal güvenlik mevzuatını ilgilendiren tespitlere de yer verilmektedir. Bu tespitlerin başında da

işyeri çalışanlarının sayısının, isminin, ücretlerinin ve ne süredir çalıştıklarının kaydedilmesi gelmektedir. Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında yoklama fişlerinin bir örneği, gereği yapılmak üzere ve belirli aralıklarla Sosyal Güvenlik Kurumu'na gönderilir. Bu belgeler de, kamu kurumlarından elde edilen bilgiler kapsamında değerlendirilir ve kayıt dışı çalışanın varlığının saptanması halinde idari para cezası uygulanır.

Tablo 9. Yoklama Fişlerinden Elde Edilen Bilgiler

	Kayıt Dışı Sigortalı	Kayıt Dışı Emekli (SGDP)	Tescilsiz İşyeri
2012	8053	341	1732
2013	32976	3394	2643
2014	54909	8228	3253
2015	49046	5202	2554
2016	16481	485	430
2017	3670	2991	265
Değişim % (2012-2017)	-54,43%	777,13%	-84,70%

Kaynak: SGK, 2012-2017

Tabloda, yoklama fişlerinden tespit edilen kayıt dışı sigortalı ve tescilsiz işyeri bilgileri görülmektedir. Buna göre yıllar içerisinde tescilsiz işyeri sayısında % 84,70, 4/1-a ve 4/1-b kapsamında kayıt dışı istihdam edilen sigortalı sayısında ise % 54,43 oranında azalma meydana gelmiştir. Emekli olarak sosyal güvenlik destek primine tabi olan kayıt dışı sigortalı sayısında % 777,13 oranında artış yaşanmıştır. Emeklilerin almış oldukları aylıklarla geçinmekte zorlanmaları nedeniyle işgücüne daha çok katılmaları ve işverenlerin de emekli çalışanlara bir faydası olmayacağı gerekçesiyle sigorta yapmaktan kaçınmaları bu artışta etkili olmuştur.

3.2.3.4. Kamu Kurumlarının Denetim Elemanlarınca Tanzim Edilen Raporlar

Sosyal Güvenlik Kurumu dışında diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetimle görevli memurlarının, kendi kanunlarına göre yapacakları denetimlerde kayıt dışı sigortalı, kayıt dışı işyeri veya sigortalıların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirildiğini tespit etmeleri halinde, tespitlerini bir ay içerisinde kuruma bildirmek ve gerektiğinde tespitlerine yönelik rapor ve tutanakları kuruma göndermekle yükümlüdürler. Bu bildirimlerin işyeri defter ve belgeleri ile

sonradan düzenlenebilir nitelikte olmayan diğer belgelere dayanmaması halinde, tespitlerin en fazla geriye dönük bir yıllık kısmı dikkate alınır. Kurum bu bildirimlere istinaden gerekli yasal işlemi yapıp idari para cezası uygular. İlgililerin yapılacak işleme karşı itiraz hakları saklıdır.

Tablo 10. Kamu Kurumlarının Denetim Raporlarından Tespit Edilen Bilgiler

	Kayıt Dışı Sigortalı	Kayıt Dışı Emekli (SGDP)	Tescilsiz İşyeri
2012	3954	105	198
2013	5484	152	402
2014	3915	172	302
2015	2419	178	2430
2016	2769	10	215
2017	2624	12	848
Değişim % (2012-2017)	-33,64%	-88,57%	328,28%

Kaynak: SGK, 2012-2017

Tabloda, kamu kurumlarının denetim raporlarından tespit edilen kayıt dışı sigortalı ve tescilsiz işyeri bilgileri görülmektedir. Buna göre yıllar içerisinde 4/1-a ve 4/1-b kapsamında kayıt dışı istihdam edilen sigortalı sayısında % 33,64 oranında, emekli olarak sosyal güvenlik destek primine tabi olan kayıt dışı sigortalı sayısında ise % 88,57 oranında azalma meydana gelmiştir. Tescilsiz işyeri sayısında ise % 328,28 oranında artış yaşanmıştır. Kayıt dışı istihdam tespiti azalırken tescilsiz işyeri sayısında artış yaşanması, aile bağları bulunan ve az sayıda kişi ile faaliyet gösteren küçük ölçekli işletmelerin artışı ile izah edilebilir. Bu işletmeler işyeri tesciline gerek görmeyecek şekilde faaliyet göstermektedirler.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. DENETİME ETKİ EDEN SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARI VE DENETİMDE ETKİNLİĞİ SAĞLAMAYA YÖNELİK ÖNERİLER

4.1. Denetime Etki Eden Sosyal Güvenlik Sorunları

Anayasal bir hak olan sosyal güvenlik, tüm toplumu kapsamı ve gelirlerine ilaveten genel bütçeden transfer yapılması ile en önemli kamu hizmetlerinden biri haline gelmiştir. Ancak prim toplamak, aylık ödemek ve sağlık harcamalarını finanse etmek gibi kapsamlı hizmet ağına sahip olan sosyal güvenlik sisteminin sağladığı hakların ve sunduğu hizmetlerin suiistimal edildiğine sıkça rastlanmaktadır. Bu nedenle söz konusu suiistimallerin engellenmesi, engellenemeyip ortaya çıkması halinde ise cezai yaptırıma tabi tutulması gerekmektedir. Tespit ve müeyyide için gereken ise sağlıklı işleyen bir denetim mekanizmasıdır. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan bir takım sorunlar, denetim mekanizmasının işleyişini de etkilemektedir. Denetim örgütünün çok başlı yapısı ve bu durumun ortaya çıkardığı yetki ve görev karmaşası, denetim elemanlarının sayısının yetersizliği, bilgi işlem teknolojilerinin kullanımındaki yetersizlikler, demografik yapıda, işgücü piyasalarında ve refah sunumu anlayışında ortaya çıkan değişim, sisteme uyumda yaşanan sorunlar, kayıt dışılığın artması, ekonomik krizler, sağlık hizmetlerinde değişim ve yönetim yetersizliği gibi nedenler denetime etki eden en önemli sosyal güvenlik sorunlarını oluşturmaktadır.

4.1.1. Çok Başlı Denetim Yapısı

Çalışma hayatının denetimi; iş müfettişleri, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu denetim birimlerinden sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri, Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında örgütlenip sosyal güvenlik mevzuatına yönelik olarak faaliyet yürütmektedirler. Çalışma hayatının tarafları olan işveren ve sigortalıların, birbirlerine karşı ve çalışma hayatının diğer tarafı olan devlete karşı

yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğine yönelik soruşturmalar genelde üçlü, sosyal güvenlik özelinde ise ikili denetim yapısı ile gerçekleştirilmektedir. 5510 sayılı Kanunda sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenlerine açıkça değinilmemiş olup, denetim, inceleme ve soruşturmaya yönelik faaliyetlerin kurumun denetim ve kontrole görevli memurları ile yürütüleceği belirtilmiştir. Bu durum kurumun birden fazla denetim biriminin olması, bu denetim birimlerinin görev dağılımında her zaman değişiklik yapılabilmesini mümkün kılmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 81 Sayılı İş Teftiş Sözleşmesi'ne göre iş hayatının denetimi, ülkenin imkânları da dikkate alınarak merkezi bir otoritenin gözetimi ve kontrolünde yürütülecektir (RG, 1950). Burada amaç tek merkezden idare ve sevk edilen denetim yapısıyla, denetimin tarafsızlığını ve yeknesaklığını temin etmektir. Ancak Türkiye'de hâlihazırda bu yapı mevcut değildir. Merkezi denetim birimi olarak Bakanlığa bağlı tek birim İş Teftiş Kurulu'dur. Sosyal Güvenlik Kurumu içerisine örgütlenen Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı'na bağlıdır. Sosyal güvenlik denetmenleri ise taşra teşkilatında il müdürüne, il müdürü tarafından görevlendirilecek il müdür yardımcısına, hatta bazı büyük şehirlerde merkez müdürüne bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Denetim birimleri merkezi bir otoriteye bağlı olmadığı için denetimlerin tam bir bağımsızlık içerisinde yürütüldüğünü söylemek mümkün değildir. Hem merkezde hem de yerelde örgütlenen çoklu denetim yapısı nedeniyle denetimler bütünsel bir yapıdan ve standarttan uzaktır.

4.1.2. Yetki ve Görev Çakışması

Çalışma hayatının denetiminin çok başlılığı, denetim birimleri arasında yetki ve görev karmaşasına yol açmakta, gerçekleştirilen denetimler bazen birbirlerini tamamlarken bazen de birbirleriyle çakışıp mükerrer incelemeye neden olmaktadır. Diğer yandan aynı konunun birden fazla denetim birimi tarafından incelenmesi emek ve zaman kaybına neden olmaktadır. Sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenlerinden hangisinin hangi konularda denetim ve inceleme yapacağı kanunda net olarak belirtilmediğinden alt mevzuat hükümleri ile görev dağılımında değişikliğe gidilebilmektedir. Görev dağılımının sürekli değişmesi görev dağılımında net bir ayırım yapmaya engel olmaktadır.

Mevcut görev dağılımına bakıldığında genel olarak, sağlık hizmet sunucularına yönelik denetimler, iş kazası incelemeleri, asgari işçilik tespiti ve kurum personelinin iş ve işlemleri ile ilgili denetimler sosyal güvenlik müfettişleri tarafından, kayıt dışı istihdam, sahte sigortalılık, gelir tespiti ve hileli boşanma soruşturmaları sosyal güvenlik denetmenleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak birçok denetim bu konulardan birden fazlasını aynı anda ihtiva ettiğinden, denetimler iç içe geçerek birden fazla birimin inceleme alanına girmektedir. Örneğin bir iş kazası soruşturmasında, kusur oranının tespiti sosyal güvenlik müfettişleri tarafından, iş kazası geçiren çalışan sigortasız ise hizmet tespiti sosyal güvenlik denetmenleri tarafından yapılmaktadır. İş kazasına maruz kalan çalışanın ücret ve tazminatlarına ilişkin tereddütler hâsıl olursa, bu konunun incelemesi de iş müfettişleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durum her şeyden önce gereksiz bürokrasiye, emek ve zaman kaybına yol açmaktadır. Ayrıca böyle bir durumda, her denetim birimi farklı bir çalışma anlayışına sahip olduğundan, her denetim elemanı konuya farklı bir bakış açısı getirecek ve kararlar arasında tutarsızlıklar ortaya çıkacaktır.

4.1.3. Denetim Elemanları Sayısının Yetersizliği

Denetimle görevli memur sayısının yetersizliği, kurumun denetim işlevini yerine getirmesini engelleyen önemli faktörlerden biridir. Nüfusun artmasına ve ekonomik büyümeye paralel olarak işyeri ve sigortalı sayısında da artış yaşanmakta, bu durum denetim elemanı sayısında yetersizliğe neden olmaktadır (Koban, Fırat 2007: 181-182). Başta kayıt dışı istihdamla mücadele olmak üzere sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin birçok konuda toplumsal bilinç artmış, vatandaşlar sadece dilekçe ile değil, kamu iletişim hatları ve internet kanalıyla da kuruma başvurabilme imkânına kavuşmuştur. Bu durum kurumun denetim elemanlarının incelemesi gereken görev emri sayısını artırmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu, son yıllarda özellikle sosyal güvenlik denetmeni sayısını artırmaya yönelik yeni personel alım sınavları açmıştır. Ancak sosyal güvenlik denetmenlerinin çalışma şartları ve özlük haklarının, benzer işleri yapan diğer kamu kurumlarının denetim elemanlarının gerisinde kalması ve iyileştirmeye yönelik ciddi bir adım atılmıyor olması, kuruma alınan denetmen yardımcılarının henüz yeterliğini bile vermeden başka kurumlara geçmesine neden olmuş, bu nedenle

denetim elemanı sayısına ilişkin hedeften uzak kalınmıştır. Denetim elemanı sayısında istenen seviyeye ulaşılabilmesi için, bilimsel yöntemlerle gerekli denetim elemanı sayısı belirlenmeli, denetim elemanlarının çalışma şartlarının ve özlük haklarının uygun olup olmadığı doğru değerlendirilmelidir.

4.1.4. Teknolojinin Yeterince Kullanılmaması

Teknolojinin insan hayatında her geçen gün daha fazla yer tutması ile birlikte, kamu idareleri de bilgi teknolojilerinin daha yaygın kullanılmasını sağlayacak yasal ve teknik çalışmalara önem vermeye başlamışlardır. Buna göre kamu kurumları tarafından yapılan birçok işlemin, internet ortamında yapılabilmesi mümkün kılınmıştır. Sosyal güvenlik kurumu 28 bine yaklaşan personeliyle 80 milyona yakın vatandaşa hizmet vermekte olan en önemli kamu kurumlarından biridir. Kurumsal bilgi teknolojilerinin hedefi; kurum iç işleyişinin iyileştirilerek bütünleşik bir yapıya kavuşturulması, hizmet sunumunun etkin ve verimli hale getirilmesi, yürütülen işlerde zaman ve emek kaybının önlenmesi, en doğru bilgiye en kolay yoldan erişimin sağlanması, vatandaş mağduriyetlerinin giderilerek memnuniyetin artırılması, harcamaların kontrol altına alınarak kurumsal tasarrufun sağlanması, diğer kurum ve kuruluşlarla veri paylaşımını sağlayacak altyapının kurulması, mevcut uygulamaların kurum standartlarına uygun bir şekilde birbirleriyle ve diğer kurumlarla entegrasyonunu sağlayarak 7/24 kesintisiz hizmet sunulması için yazılım uygulamalarının geliştirilmesi şeklindedir (SGK 2017: 5).

Sosyal Güvenlik Kurumu da, internet altyapısını geliştirmek için önemli yatırımlar yapmış, bu nedenle teknoloji kullanımına ilişkin uluslararası alanda pek çok ödüle layık görülmüştür. Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı (ISSA) tarafından ödüle layık görülen evde çocuk bakım projesi, öğrenci belgelerinin sağlık aktivasyon ve provizyon sistemiyle entegrasyonu gibi projeler bunlardan bazılarıdır. 2012 yılında Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde Risk Analizi ve Sürekli Denetim Grup Başkanlığı kurulmuş, kurumun kendi verilerinin ve kuruma dışardan aktarılan verilerin risk analizini yaparak analiz sonuçlarını kurum ve teftiş başkanlığına sunmakla görevlendirilmiştir. Bu grup başkanlığında grup başkanı dışında müfettiş, doktor, eczacı, bilişim uzmanı, istatistikçi, programcı gibi alanında uzman kişiler de görev almaktadır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından

yürütülen bir diğer proje ise, idari işlemlerin ve teftişin daha iyi yönetilebilmesi için 2013 yılında kurulan teftiş yönetim sistemidir. Ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2013 yılında yayımlanan genelge ile kayıt dışı istihdamla mücadele bilgi sistemi (KADİMBİS) kurularak denetim ve kontrole görevli memurların, diğer kurumların veri tabanlarına erişimi kolaylaştırılmış, bu şekilde denetimde etkinlik sağlanmaya çalışılmıştır (Çavuş 2017: 538).

Sağlanan finansal destek ve geliştirilen teknik altyapıya rağmen, kurumun idari ve denetim işlemlerini kolaylaştırmak üzere geliştirilen veri tabanında istenilen seviyeye ulaşıldığı söylenemez. Kurumun personel yoğunluğu ve geniş bir kesime hizmet vermesi nedeniyle verilerin bütünlük içinde düzenlenip güvenilir bir şekilde korunması ve kurumun hizmet sunumunda etkinliğini artıracak yeterli sayıda proje üretilmesi zorlaşmakta, kurumsal açıkların nedenlerini ortaya çıkararak kamu yararı için yeterli düzeyde anlamlı veri üretimi gerçekleştirilmesi mümkün olamamaktadır. Diğer yandan kurulan teknolojik altyapı düzenli olarak çalışmadığı için elde edilen sonuçların etkinlik düzeyi de düşük kalmaktadır. Denetim mekanizmalarında teknolojinin etkin bir şekilde kullanımını sağlamak için, denetmen ve müfettişlere verilmesi gereken eğitim ve denetim mekanizmaları için sağlanması gereken altyapı yetersizliği ortaya çıkmakta, vatandaşların internet üzerinden yapacakları başvuru ve yakınmalarda, iddialarını açık ve anlaşılır bir şekilde kuruma ulaştırmalarını sağlayacak bir veri tabanı geliştirilmesi konusunda istenen seviyeden uzak kalmaktadır.

4.1.5. Demografik Yapının Değişimi

Sağlık hizmetlerinde kullanılan teknolojiye yaşanan gelişmeler neticesinde, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm dünyada yaşam süresi yükselmektedir. Doğum oranının da azalması ile birlikte yaşlı nüfus ağırlıklı bir yapı ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan finansal krizin temel nedeni de yine nüfusun yaşlanması sorunudur. Günümüzde gelişmiş ülkeler için geçerli olan bu sorunun gelecekte de gelişmekte olan ülkeleri kapsayacağı söylenebilir. Avrupa İstatistik Ofisi'nin (Eurostat) 2011 yılı verilerine göre dünyada doğuştan yaşam beklentisi 2007 yılında 67,6 olarak tahmin edilirken bu yaş Avrupa Birliği ve ABD için 79,2, Türkiye için ise 71,8 olarak öngörülmüştür. Yaşlı nüfusun genç nüfusa

oranla daha fazla artmasının sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki en büyük etkisi, emekli kesimin aktif çalışan nüfusa oranını gösteren yaşlı bağımlılık oranında görülmektedir. Bu oran AB’de 2017 yılında % 29,9 olarak gerçekleşmiştir ve 2030 yılında % 38,7’ye, 2050 yılında ise % 50,6’ya ulaşması beklenmektedir. Türkiye’de ise 2017 yılında, Avrupa Birliği ülkelerinin gerisinde % 12,3 olarak gerçekleşmiştir ve 2023 yılında % 15,2’ye 2030 yılında % 19,6’ya ve 2040 yılında % 25,3’e yükselmesi beklenmektedir. Buna göre emeklilik harcamaları başta olmak üzere, sağlık sunumu maliyetlerinde ve bakım giderlerinde ciddi bir artış yaşanacak, genç nüfusun azalmasından kaynaklı işgücü piyasasında meydana gelen daralma gelir-gider dengesini bozarak sosyal güvenlik sistemi üzerindeki finansal baskıyı artıracaktır. Yaşanan finansal baskıyı ortadan kaldırmak için, emeklilik yaşının yükseltilmesi, emekli aylıklarının düşürülmesi ve endeksleme yönteminin değiştirilmesi gibi formüller, tek geçim kaynağı emekli aylığı olan dar gelirli vatandaşların asgari yaşam standartlarından mahrum kalmalarına ve sosyal güvenlik sisteminden dışlanmalarına neden olacaktır. Bu durum, yaşanan sorunun çözümü bir yana, sisteme uyuma ilişkin yeni bir sorun yaratarak sistemin denetimi üzerinde olumsuz bir baskı oluşturacaktır (Özşuca, Gökbayrak 2012: 62).

Demografik değişimin bir diğer etkisi de beklentiler üzerinden ortaya çıkmaktadır. Her toplumda farklı bir seyir izlemekle birlikte; geleneksel kalabalık aile yapılarının dağılması, kadınların çalışma hayatına her geçen gün daha fazla katılmaları, çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi ve boşanmaların artmasıyla tek ebeveynli hane yapılarının yaygınlaşması gibi nedenlerle aile ve toplum yapısı bozulmuş, geleneksel korunma biçimi etkisini kaybetmiş ve bu durum gerek çalışma hayatında gerekse de emeklilikte sosyal güvenlik sistemlerinden beklentiyi artmıştır. Devletlerin mevcut kurumsal yapıları ile tüm bu beklentileri karşılaması ve sistemi denetlemesi mümkün olamayacaktır (Kleinman 2006: 195).

Söz konusu sorunların çözümü için ilk olarak sosyal güvenliğin finansman sorunlarının çözümlenmesi gerekmektedir. Bu yöntemlerden biri sistemin özelleştirilmesine yönelik tartışmalardır. İlk defa 1981’de Şili’de uygulanan bu yöntem çalışanların özel sigorta şirketlerine prim ödemeleri ve ödenen primlerin sigortalının emeklilik döneminde kendisine geri dönmesi şeklindedir (Alper 2002: 18). Ancak özelleştirme uygulamalarının pek de başarı sağlamadığını söylemek

mümkündür. Özellikle enflasyonun ve ekonomik istikrarsızlığın var olduğu ülkelerde, yatırılan primlerin gelecek yıllarda sigortalıyı finanse edecek getiriye sahip olma şansı çok düşüktür. Nitekim Şili’de de benzer sorunlar ile karşılaşmış, sigorta sisteminde faaliyet gösteren özel şirketlerin bazıları iflas etmiş veya sermaye yetersizliği dolayısıyla kapatılmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesini istemeyen ancak tamamen devlet eliyle kontrol edilmesini de uygun bulmayan bir başka görüş ise sistemin özerkleştirilmesi yönündedir. Örneğin Avusturya ve İsviçre’de sosyal güvenlik sisteminin özerkleştirilmesi yönünde adımlar atılmış ve böylece sistemin etkinliği ve sürdürülebilirliğini sağlamak için gerekli olan denetim yükünün hafiflemesi sağlanmıştır (Özşuca, Gökbayrak 2012: 62).

4.1.6. İşgücü Piyasalarının Değişimi

Ekonominin tam istihdama yakın olarak seyrettiği konjonktürde, serbest piyasa ekonomisini savunanlar ile müdahaleci devlet yaklaşımını savunanlar arasında pek bir fark yoktur. Her iki kesim de gidişattan memnundur. Ancak kriz ortaya çıkıp işsizlik artmaya başladığı dönemlerde yaşanan krizin faturası uygulanan iktisat politikasına kesilmektedir. Böylece sosyal güvenlik sisteminden beklenen refah artışı daha gür bir sesle dillendirilmeye başlanmaktadır.

1970’li yıllarda da benzer sorunların yaşandığı görülmektedir. O döneme kadar uygulanan müdahaleci refah devleti uygulamaları 1973 yılında ortaya çıkan petrol krizi ile birlikte tam istihdam politikasını sürdüremez hale getirdiğinde işsizliğe karşı alınacak politikalara daha fazla gereksinim duyulmaya başlanmıştır. Böylece tüm ülkeler değişen istihdam piyasasına ayak uydurmak için sosyal güvenlik politikalarında değişime gitmiştir. Günümüzde ise geçmiştekenden çok farklı istihdam yapılarının olduğu görülmektedir. Önceleri sanayi işçilerinin yerini günümüzde hizmet sektöründe çalışan işçiler almış, tam zamanlı istihdam ise yerini kısmi zamanlı istihdama bırakmıştır. Ancak istihdam yapılarındaki değişime rağmen işsizlik sorunu tüm dönemlerde ülkelerin öncelikli olarak çözüm bulmak zorunda olduğu bir mesele olmuştur.

İşsizlik rakamlarındaki artış toplumun tüm kesimlerini olumsuz etkilemekle birlikte bazı kesimler üzerinde etkisi daha hissedilir haldedir. İşsizlik toplumlarda

daha çok kadın, genç ve engelli bireyleri etkilemekte, uzun dönemde yapısal bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Artan işsizliğin etkisi sosyal güvenlik sistemleri üzerinde de kendisini göstermektedir. İşsizlik artışı, hem sosyal korunma gereksinimi olan kişi sayısının artmasına hem de işsizlik sigortası fonu üzerinde baskıya neden olmaktadır. Kısa vadeli işsizlik sorununun uzun vadede yapısal bir hal alması durumunda ise mali baskı daha da derinleşmektedir. Ayrıca esnek ve kısmi istihdama dayalı çalışma sistemi, çalışanların ücretlerinin azalmasına, kayıt dışı çalışmanın yaygınlaşmasına, sosyal güvenliğe erişimin engellenmesine, iş sağlığı ve güvenliğine riayet edilmemesine ve iş tatmininde azalmalara yol açmıştır. İşsizliğin artması bireyleri kayıt dışı çalışmaya yönlendirmekte, esnek çalışma modeli de çalışanların sisteme uyumunu, takibini ve denetlenmesini zorlaştırmaktadır.

4.1.7. Refah Sunumu Anlayışının Değişimi

Refah devleti anlayışında yaşanan sıkıntılar neticesinde, sosyal güvenlik sistemlerinde de devlet ve piyasanın birlikte yürüteceği bir ekonomi modeli ortaya çıkmıştır. Devlet, refah devletine yönelik hizmetlerin sunumunda yerini özel sektöre bırakarak daha çok düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmeye başlamıştır (Özşuca, Gökbayrak 2012: 63). Sosyal güvenliğin devlet tarafından sunulma gerekliliği, bu hizmetten yararlananlara sağladığı pozitif dışsallıktan kaynaklanmaktadır. Şayet sosyal güvenlik, özel sektör tarafından devlet müdahalesi olmaksızın sunulmuş olsa ortaya çıkan pozitif dışsallık piyasa ekonomisi tarafından fiyatlandırılmayacağından sunum miktarı optimal miktarın altında kalacaktır. Bu nedenle pek çok ülkede sosyal güvenlik hizmetleri müdahaleci devlet anlayışı çerçevesinde sunulmakta ve ortaya çıkan finansman açıkları genel bütçeden karşılanmaktadır.

Bu bakımdan ülkemizde de temel sosyal güvenlik hizmetleri, devlet tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu aracılığı ile sunulmaktadır. Ancak ihtiyari olarak ve kişisel tercih ile tamamlayıcı sağlık sigortası gibi özel sigorta uygulamalarından da yararlanmak mümkündür. Ancak sosyal güvenlik hizmetlerinin sağlamış olduğu pozitif dışsallıklar dikkate alındığında devletin, düzenleyicilik rolünün gereği olarak özel sektör uygulamaları üzerindeki denetimi devam ettirmektedir.

4.1.8. Sisteme Uyum Sorunları

Vatandaşlar hayatlarına ilişkin kararlar alırken, genellikle kısa vadeli düşünürler ve kararlarının etkilerini hemen görmek isterler. Gelecekte ortaya çıkacak risklere karşı tedbir alma eğiliminden uzaktırlar. Bu nedenle vatandaşlarını uzun vadeli risklere karşı koruma görevini devletler üstlenmiştir. Sosyal güvenlik de bu görev çerçevesinde sunulan hizmetlerin başında gelmektedir. Çalışanların gelecek kaygısından uzak olmaları dışında işverenlerin de kendilerine ek maliyet yükleyen sigorta primlerini ödemekten kaçınmak istemeleri, sağlayacağı toplumsal fayda göz önünde bulundurulduğunda sosyal güvenliğin zorunlu ve devlet güvencesi altında sunulması gerektiğini ortaya koymuştur. Ancak sistemin finansman ve yönetimi nasıl olursa olsun tarafların sisteme olan güveni ve uyumu, sürdürülebilirlik için önem arz etmektedir. Tüm toplumu kapsayan, finansman sorunu yaşanmayan, tarafların karar mekanizmalarını olumsuz yönde etkilemeyen bir sosyal güvenlik sistemi kurmak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde oldukça zordur. Bu ülkelerde, sistemin finansmanı zayıf, sisteme katılım düşük ve kapsayıcılık dar olduğundan uyum düzeyinin artırılması için denetim son derece önemlidir.

Sosyal güvenlik sistemlerindeki uyum sorunu; işverenlerden, çalışanlardan ve kurumdan kaynaklı olarak ortaya çıkabilir. İşverenlerden kaynaklı sorunlar, işçileri kayıt dışı çalıştırmak, çalıştıkları günleri ve ücretlerini eksik göstermek, primleri düzenli olarak ödememek gibi durumlarla ortaya çıkmaktadır. Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler, büyük rakipleriyle rekabet edebilmek için giderlerini azaltmaya çalışmaktadırlar. Tasarruf sağlamak için de işçi giderlerinden kaçınmak en yaygın yöntemlerden biridir. İşçiler açısından bakıldığında ise, nafaka ve icra gibi takiplerden kaçınmak için ücretlerin düşük gösterilmesini talep etmek, işsizlik oranlarının yüksek olması nedeniyle ekonomik sıkıntıya düşmemek için kayıt dışı çalıştırılmayı kabul etmek, kayıtlı ve kurumsal işletmeler yerine denetimin zor olduğu merdiven altı sektörlerde çalışmayı tercih etmek gibi yollara başvurdukları görülmektedir. Kurumsal sorunlar ise; mevzuatın güncel ve sorunları çözüme kavuşturmaktan uzak olması, kurumun hizmet odaklı olması gereken teknik altyapısından kaynaklı sorunlar, kurumsal yönetimin etkinsizliği, primlerin toplanmasında kapasite yetersizliği, suiistimallerle mücadelede hedeflerle olan mesafenin açılması, uyuma yönelik kaynak yoksunluğu ve personelde liyakat

eksikliğidir. Uyum sorunları, piyasada haksız rekabetin artmasına, ihlallerin tespit edilmesi halinde özellikle küçük ölçekli işletmelerde iflasa varan finansal krizler yaşanmasına ve katma değeri yüksek ve verimli sektörlerin gelişmesinin engellenmesine neden olmaktadır. Bu durum üretimin daralıp ekonominin bozulmasını da beraberinde getirecektir. Çalışanlar açısından bakıldığında ise uyum sorunlarının fırsat eşitsizliği yarattığı, bilhassa emeklilik döneminde vatandaşların geçimlerini sağlayacak gelirden yoksun kalmalarına neden olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri de uyum sorunundan olumsuz etkilenmektedir. Yaşanan uyum sorunları nedeniyle sistemin sürdürülebilirliği tehlikeye düşmekte, kurum tarafından daha çok primle daha az hizmet sunumu gerçekleştirilmekte ve sistemin özelleştirilme olasılığı artmaktadır. Kurumsal açıklar merkezi bütçeden kapatılacağından bütçe dengesi de zarar görmekte, sosyal güvenliğin bir hak olmaktan çıkıp isteğe bağlı bir ödeme şekline dönüşme olasılığı yükselmekte ve nihayetinde sistem tehlike altına girmektedir (Özşuca, Gökbayrak 2012: 66-67).

Türkiye’de de kayıt dışı istihdamın yüksekliği ve prim borçlarının ödenmemesi, sosyal güvenlik sistemine uyum sorununun ciddi boyutlarda yaşandığının göstergesidir. Tüm tarafların sisteme uyumunu artırmak amacıyla; süreklilik arz eden denetim faaliyetleri, eğitim kurumları ve iş kollarına yönelik rehberlik faaliyetleri, başta kadın, engelli ve gençlere yönelik olmak üzere bölgesel ve ulusal düzeyde istihdam artışına ilişkin teşvikler artırılmakta, kamu spotlarıyla sisteme ilişkin toplumsal bilinç oluşturulmaya çalışılmaktadır. Söz konusu çalışmaların yaygınlaşması ve sosyal güvenliğe ilişkin toplumsal bilincin artmasıyla sisteme uyumda artış yaşansa da sistemin etkinliği ve verimliliği için istenen seviyeye gelindiğini söylemek mümkün değildir.

4.1.9. Kayıt Dışılığın Artması

Çalışanların çalışma gün ve kazançlarının ilgili kuruma bildirilmemesi veya eksik bildirilmesini ifade eden kayıt dışı istihdamı artıran birçok neden bulunmaktadır. Bu nedenler işverenleri sigortasız işçi çalıştırmaya yönlendirmekte, çalışanları da sigortasız çalışmayı kabul etmeye zorlamaktadır. Kayıt dışı istihdam artışının en önemli kurumsal etkisi prim gelirlerinin azalmasıdır. Ülkenin kayıt dışı istihdam artışına neden olan sosyal ve ekonomik koşullarının doğru tespiti, çözüme

yönelik politikaların geliştirilmesinde etkili olacaktır. Kayıt dışı istihdam artışının işverenlerden, çalışanlardan ve kurumsal yapıdan kaynaklı birçok nedeni bulunmaktadır.

Toplumun içinde bulunduğu ekonomik koşulların işsizliği artırması neticesinde çalışanlar, prim maliyetlerinden kaçınmak için kayıt dışı işçi çalıştırmak isteyen işverenlerin yanında çalışmayı kabul edeceklerdir. Çalışanların gelecekteki riskleri öngörememeleri nedeniyle sigorta yapılmasını değil, prim tutarlarının net ücrete ilaveten kendilerine ödenmesini talep etmeleri de kayıt dışılığı artıran bir diğer nedendir. Kayıtlı istihdamın yaygınlaşmasıyla çalışma gün ve kazanç bilgileri şeffaf bir biçimde ortaya çıkmakta, kişilerin adli mercilere ve diğer kurum ve kuruluşlara karşı söz konusu bilgileri gizleme durumları ortadan kalkmaktadır. Bu durum, bilgilerini gizlemek ve daha az kazanç göstererek bir takım yükümlülüklerinden kaçınmak isteyen çalışanların kayıtlı istihdamı istememelerine neden olmaktadır. Kurumsal anlamda bakıldığında ise; prim oranlarının yüksekliği, kayıt dışı çalışmanın ve çalıştırmanın yaptırımlarının ve mevzuatın gerektirdiği yükümlülüklerin neler olduğunun taraflara yeterince anlatılmasında ve tüm sektörlerin düzenli ve sürekli denetiminin sağlanmasında yaşanan sorunlar kayıt dışı istihdam artışında dolaylı olarak etki göstermektedir.

Kayıt dışı istihdam; hem kurum gelirlerini azaltmakta hem de sistemin sürdürülebilirliğini sağlamak için başvurulacak af, yapılandırma ve teşvik uygulamaları nedeniyle ek bir maliyet meydana getirmektedir. Sosyal güvenlik toplumun belirli bir kesimini değil tümünü kapsadığından ve özellikle toplumun yoksul kesiminin desteklenerek güvence altına alınması gerektiğinden, sistemin kapsayıcılığına ve kayıtlılığına büyük önem atfedilmektedir. Zira toplumda kayıt dışı çalışma eğilimi yoksul kesimlerde daha çok görülmektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranı azalmakla birlikte günümüzde bu oran hedeflenen tek haneli rakamlardan oldukça uzaktır. Primlerini düzenli ödeyenlere ve kayıt dışı işçi çalıştırmayanlara yönelik teşvikler, denetim elemanı ve denetlenen işyeri sayısının artması, kurumlar arası bilgi paylaşımı ve koordinasyonun güçlenmesi, caydırıcılığı artırmak amacıyla kayıt dışı istihdama ilişkin cezaların artırılması, kişilerin sosyal güvenlik haklarına ilişkin bilgilendirilmeleri ve bürokratik engellerin azaltılması gibi

çalışmalarla kayıt dışı istihdama karşı yapılan mücadele sürmektedir (Meriç, Topaloğlu 2014: 150-151).

4.1.10. Ekonomik Krizler

Tüm dünyayı artarak etkisi altına alan küreselleşme, istihdam ve üretim artışı konusunda vaat ettiğini vermekte yetersiz kalmıştır. 90'lı yılların başından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan finansal krizler, her seferinde daha çok hissedilir hale gelip yaygınlaşmıştır. Yaşanan krizler işsizliğin artmasına ve çalışanların güvencesiz kalmasına neden olmuştur. Ancak sosyal güvenlik sisteminin örgütsel ve finansal olarak güçlü olduğu ülkeler, krizlerin etkilerini daha az hissetmişlerdir. Bu nedenle sosyal güvenlik kurumlarının olası krizlere karşı hazırlıklı bulundurulması gerekmektedir. Kurum gelir akışının düzenli bir şekilde sürdürülebilmesi için, teknolojik imkânların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, personelin kalitesinin artırılması amacıyla eğitimlerine önem verilmesi, mevzuata aykırı işlemlerin önlenmesi ve kurumlar arası işbirliğinin geliştirilmesi gerekmektedir (Özşuca 2003: 142).

ILO verilerine göre, 2008 küresel ekonomik krizinden sonra dünyada işsiz sayısı 200 milyonu aşmış, 900 milyon çalışan ise günlük 2 doların altında bir ücretle çalışmak zorunda kalmıştır. Kriz nedeniyle sadece Avrupa ülkelerinde 10 milyondan fazla kişi işsiz kalmıştır (Meriç, Topaloğlu 2014: 152). Sürekli artan küresel işsizlik oranı 2018 yılında bir önceki yıla göre 2 milyon azalmış ve 172 milyon olmuştur. % 5 olarak gerçekleşen bu işsizlik oranının gelecek birkaç yıl boyunca değişmesi değişmeyeceği öngörülmektedir. Dünya genelinde çalışan yaklaşık 3,3 milyar kişinin önemli bir bölümü, yaşam kalitesi sunamayan kötü koşullara sahip işlerde çalışmaktadır. Bu işyerlerinin birçoğu gayri resmî çalışmakta, çalışanlara geçinmeleri için gereken ücret ödenmemekte ve çalışanlar kayıt dışı istihdam edilmektedir. Dünyada yaklaşık 2 milyar işçi diğer bir deyişle çalışanların % 61'i gayri resmî işlerde istihdam edilmektedir (ILO 2019: 2).

Ekonomik krizlerin Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi üzerindeki baskısını ve olumsuz etkisini azaltmanın en önemli yolu iş ve işgücü piyasasının kayıt altına alınmasını sağlamaktır. Krizlere karşı, kayıt dışı istihdama yol açan sistem açıklarının ortadan kaldırılması için sisteme dâhil olmayan işgücünün kayıtlı

sektörlere yönlendirilmesi gerekmektedir. Ekonomik dengeleri bozmadan sosyal harcamaları sürdürülebilir düzeyde tutacak strateji, bağımlı nüfusu azaltmak ve kayıtlı çalışan sayısını artırmaktır. Piyasa ekonomisinin en az maliyetle en fazla kârı elde etme dürtüsü ile sosyal alanda ortaya çıkan, güven, istikrar, aidiyet ve uyum gibi gereksinimlerin arasında bağlantı kurularak sosyal politikalara gereken önemin verilmesi gerekmektedir. Zira kriz dönemlerinde vatandaşlar daha da yoksullaşacağından, sosyal güvenliği de kapsayan sosyal harcamalara daha çok ihtiyaç duyacaklardır. Diğer yandan krizin ekonomide yaratacağı daralma nedeniyle kurum gelirleri de azalacaktır. Sosyal güvenlik açıklarının artacağı kriz dönemlerinde sosyal güvenlik denetimi daha da önemli hale gelecektir. Krizin etkisiyle hem kurum gelirlerinin azalması hem de sosyal harcamaların artması, sosyal güvenlik sistemlerini de daha sık yaşanır hale getirecektir. Türkiye’de ekonomik krizlerin iş piyasası üzerinde yaratacağı olumsuz etkiyi azaltmak için söz konusu dönemlerde istihdam teşviklerinde artış yaşanmakta ve biriken borçların faizi silinerek taksitlendirilmesi yoluna gidilmektedir. Ancak söz konusu uygulamalar krizin etkisini sadece kısa vadede azaltmakta uzun vadede ise yapısal bir çözüm sağlamamaktadır. Bununla birlikte bu tür teşvikler işçi ve işverenlerin vergi ve sosyal güvenlik uyumunu bozarak bu yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmesini engellemektedir.

4.1.11. Sağlık Hizmetlerinde Değişim

İnsanların iradeleri dışında ortaya çıkan risklere karşı korunma ihtiyacı, sosyal güvenlik olgusunun en önemli gerekçelerinden biridir. Sosyal güvenlik sistemi; işsizlik, hastalık, ölüm, yaşlılık gibi risklere karşı asgari bir yaşam standardını, toplum vicdanına bırakmayıp kurumsal bir şekilde temin etmeyi amaçlar. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun sigorta kapsamında finansmanını sağladığı hizmetlerden biri de sağlık hizmetidir. Kurum tarafından kamu ve özel hastaneler, eczaneler ve optisyenlerden protokol ve sözleşmelerle sağlık hizmeti alınmaktadır. Diğer sosyal güvenlik sistemlerinde olduğu gibi Sosyal Güvenlik Kurumu’nun da en önemli sorunu, kurum gelirlerinin giderlerini karşılayamaması nedeniyle ortaya çıkan açıklardır. Kurumun en önemli giderlerinin başında sağlık harcamaları geldiğinden, bu harcamaların ortaya çıkan açığa büyük etkisi bulunmaktadır. Sosyal Güvenlik

Kurumu faaliyet raporlarına göre 2016 yılında 68 milyar 48 milyon olarak gerçekleşen sağlık harcamaları, 2017 yılında %14,17'lik artışla 77 milyar 687 milyon olarak gerçekleşmiş 2016 yılı ile 2017 yılı arasındaki sağlık giderleri farkı ise 9 milyar 639 milyon olmuştur (SGK, 2017: 36).

Sağlık harcamalarının sürekli artış göstermesinde; kişi başı gelirin artması, eğitim seviyesinin yükselmesi, insanların uzun ve sağlıklı bir hayat yaşamak konusunda daha bilinçli hale gelmesi, sağlık hizmetlerine atfedilen değer artması, şehirleşme, teknolojik yenilikler ve yaşam süresinin uzaması etkili olmuştur. Diğer yandan sağlık hizmetlerinde yaşanan suiistimler ve sağlık harcamalarındaki usulsüzlükler ise sağlık harcamalarını artırarak sunulan hizmetin kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir. Toplumun tamamına yakını ilgilendiren ve finansmanı için yüklü miktarda kaynak ayrılan sağlık harcamalarının usulüne uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin denetimi de önemli hale gelmektedir. Bu doğrultuda kurum ile sözleşme ve protokol imzalayan sağlık hizmet sunucularının yaptıkları harcamalar örneklem usulü ile incelenmekte, ihbar ve şikâyetlere göre denetimler yapılmakta, kimi zaman da planlı incelemeler yürütülmektedir. Denetimlerin çoğu ihbar ve şikâyetlere dayalı olarak geriye dönük işlemlere yöneliktir. Bu nedenle denetimde geleneksel yöntemlerden vazgeçilmemesi ve programlı denetimlere ağırlık verilmemesi nedeniyle etkin bir işleyişin olduğunu söylemek mümkün değildir. Sağlık hizmetlerine ilişkin verilerin bilgisayar ortamında saklanabilmesi ve elektronik ortamlarda veri paylaşımının mümkün olması, denetimlerde teknolojinin kullanılmasına imkân tanımaktadır. İncelenecek verilerin çokluğu da elektronik ortamda denetimi zorunlu kılmaktadır. Kurumun bu hususta hem teknik altyapısını geliştirmesi hem de personele, ilgili bilgilere erişimde yetki vermesi gerekmektedir. Denetimler sadece teknolojik altyapı kullanımı ile gerçekleştirilemeyeceğinden, kurum personelinin de sahip olduğu liyakatle sürece katkı yapması gerekmektedir. Faaliyet konularına göre analizi yapılarak veri tabanı oluşturulmaması da denetimlerin verimliliğine zarar vermekte, emek ve zaman kaybına yol açmaktadır.

4.1.12. Yönetimin Yetersizliği

Sosyal güvenlik sistemleri çok yönlü olarak faaliyet gösteren ve geniş bir kesimi etkileyen hizmet ağına sahiptir. Bu denli kapsamlı hizmet veren bir kurumun

başta sağlık harcamaları ve sigortalılık işlemleri olmak üzere iş akışını elektronik ortamda takip etmesi önem arz etmektedir. Elektronik veri tabanına sahip olunması, hem hızlı ve yerinde hizmet sunumunu hem de etkin kontrol ile suiistimallerin önüne geçilmesini sağlayacaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kurumsal yönetimin çok başlı olması ve yönetim organizasyonları arasındaki koordinasyonun sağlanamaması iş ve işlemlerin yürütümü ve denetiminde yetersizliğe neden olmaktadır (Meriç Topaloğlu 2014: 154).

Türkiye’de 2006 yılına kadar sigorta kurumlarının verilerinin zamanında ve gerçeği yansıtacak şekilde elektronik ortama aktarılamaması nedeniyle güncel ve objektif bilgiye erişim zor olmuş, bu durum karar alma süreçlerini olumsuz etkilemiştir. Son yıllarda bilişim teknolojilerinin hızla gelişmesiyle birlikte kurumsal verilerin muhafazası ve tanzimi kolaylaşmıştır. Verilerin bilgisayar ortamında tutulup saklanması, kayıt dışı istihdamla mücadelede ve sağlık harcamalarının sunumu ve denetiminde önemli rol oynamıştır (Taş 2005: 148). Teknolojik gelişmelerin yanı sıra, 2006 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile BAĞ-KUR, SSK ve Emekli Sandığı’nın Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmesi neticesinde, kurumsal veriler tek merkezde toplanmış, sağlanan yönetim ve denetim birliği ile çok başlılıktan doğan, mükerrer ve dağınık işlem yapısı azalmaya başlamıştır. Ancak kurumun teknolojik altyapısını güçlendirip işleyişe yeknesaklık kazandırmak amacıyla yapılan çalışmalar istenen noktada değildir. Bu durum kurumun aktüeryal hesaplamalarında zorluğa, denetimde etkinsizliğe, siyasi ve bürokratik otoritenin politika belirlemeleri için gereken bilgiye erişmesinde engeller ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Sosyal Güvenlik Kurumu’nun yönetsel ve teknolojik nedenlerle ortaya çıkan sorunlarını azaltmak amacıyla bir takım çalışmalar yapılmıştır. Yasal ve teknik düzenlemeler neticesinde; merkez müdürlükleri kurularak ilçe bazında da hizmet verilmeye başlanmış ve taşra teşkilatı güçlendirilmiş, denetim ve kontrolle görevli personel sayısı artırılmış, vatandaşların bilgi edinmeleri ve şikâyetlerini ulaştırabilmeleri için Alo 170 hattı hayata geçirilmiş, e-devlet uygulamaları ile vatandaşların bilgiye erişimi kolaylaştırılmış, hizmet sunumunda verimliliği sağlamak ve suiistimleri önlemek amacıyla diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliğine gidilmiştir (Meriç, Topaloğlu 2014: 155). Özellikle kamu kurumları ile

yapılan işbirliği kayıt dışı istihdamın azaltılmasında etkili sonuçlar vermekle birlikte, uygulamadaki eksiklikler devam etmektedir. Başta Gelir İdaresi Başkanlığı olmak üzere işbirliği yapılan kamu kurum ve kuruluşlarının veri aktarımında sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu sıkıntıları azaltmaya yönelik, kurumların denetim elemanları ile diğer memurlarına sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin yeterli eğitim verildiği söylenemez. Diğer kurumların ilgili personelleri, sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında yapacakları incelemeleri asıl işleri olarak görmediğinden ve ek bir yük olarak hissettiğinden mücadeleye katkıları etkin değildir. Diğer kurum ve kuruluşların tanzim ettikleri tutanaklar ve sair belgeler, çoğu zaman mevzuat hükümlerine göre işlem yapmada yetersiz kalmakta, bu durumda kurum personeline tekrar inceleme yapılması gerekmektedir. Buna göre, Sosyal Güvenlik Kurumu'na ek bir iş yükü ortaya çıkmasını engellemek amacıyla, diğer kurum ve kuruluşların ilgili personelinin başta kayıt dışı istihdamla mücadele olmak üzere sosyal güvenlik mevzuatı ile ilgili eğitime tabi tutulmasına önem verilmesi gerekmektedir (Karadeniz 2012: 14).

4.2. Denetimde Etkinliği Sağlamaya Yönelik Öneriler

Etkin bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmasında etkili bir denetim anlayışı önemlidir. Denetimin istenen sonuçları verebilmesi için, gerekliliğinin ve atfedilen değerlerin doğru algılanması, kurum içerisinde doğru konumlanması ve sistemin sorunlarına kalıcı çözümler üretecek şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda sosyal güvenlik denetiminde etkinliği sağlayabilmek için diğer kurumlarla uyumlu çalışma süreçleri geliştirilmesi, yenilikçi denetim anlayışına önem verilmesi, denetim elemanlarının kapasitesinin güçlendirilmesi, tüm tarafların denetim mekanizmasına katılımının sağlanması ve sosyal güvenlik ahlakının güçlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılması oldukça önemlidir. Aşağıda söz konusu öneriler açıklanarak Türkiye'de sosyal güvenliğin daha etkin hale getirilmesi için politika önerileri sunulacaktır.

4.2.1. Koordinasyon ve İşbirliği

Her ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik anlamda farklı koşullara sahip olması, sosyal güvenlik sistemlerinin de farklı örgütsel yapılarda ortaya çıkmasına neden

olmaktadır. Sistemin tüm topluma hizmet eden kapsamlı yapısı nedeniyle, hizmette standardı ve koordinasyonu sağlamak için merkeze bağlı ve tek çatı altında örgütlenen bir kurumsal yapının kurulması gerekmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 152 Sayılı Liman İşlerinde Sağlık ve Güvenliğe İlişkin Sözleşmesine göre, sosyal güvenlik sistemlerinin yönetiminden üye ülkeler sorumlu tutulmakta ve ülkelere sistemin tüm taraflarını içeren katılımcı bir yönetim anlayışı önerilmektedir. 81 Sayılı İş Teftiş Sözleşmesi de, denetim birimlerine, kurumun en üst yöneticisine bağlı, tarafsız ve objektif çalışma şartlarının sağlanması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Sosyal güvenlik gelirlerinin elde edilmesine ve sisteme uyumu artırmaya yönelik denetim birimlerinin yapısına göre uluslararası sosyal güvenlik yaklaşımları üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar; merkeziyetçi (ABD, İngiltere, İrlanda, İtalya, İsveç, Norveç, Macaristan, Kanada), yarı-merkeziyetçi (Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Meksika) ve adem-i merkeziyetçi¹ (Almanya, Fransa, Japonya, Romanya) yaklaşımlar şeklindedir. Ülkelerin genel eğilimi; primlerin tahsili ve sistemin işleyişinin kontrolüne ilişkin vergi yönetimi ile birlikte merkeziyetçi yapıya geçiş yönündedir. Ülkelerin merkeziyetçi bir yapıyla vergi yönetimlerinin örgütsel yapı, denetim ve bilgi ağı bakımından sosyal güvenlik idarelerine göre daha köklü bir geçmişe sahip olması, sosyal güvenliğin idari ve denetim mekanizmalarının işleyişini de güçlendirmektedir. Merkezileşmeye yönelik bu eğilime karşı özellikle gelişmemiş ülkelerde, taraflara en yakın ve en kolay hizmet sunumu gerçekleştirmek ve sistemin denetimini kolaylaştırmak adına adem-i merkeziyetçi yapıya doğru bir kayma söz konusudur (Özşuca, Gökbayrak 2012: 70).

Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı sorunlar, uluslararası standartlar ile birlikte ülkenin tarihsel, sosyal ve ekonomik yapısı göz önünde bulundurularak çözülecektir. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde, uluslararası standartların da gerektirdiği reform gerçekleştirilmiş ve 2006 yılında yapılan düzenleme ile SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı tek çatı altında toplanmıştır. Yeni kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun teşkilat kanunu olan 5502 sayılı Kanun ile kurumun idari organlarında sosyal güvenliğin tüm taraflarının temsili sağlanmıştır.

¹ Devlet merkezinin gücünü azaltarak yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını savunan siyasi görüş

Reform sonrası farklı sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleşmesi ile beraber söz konusu kurumların denetim birimleri de birleştirilerek Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde toplanmıştır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı doğrudan başkana bağlıdır ve çalışmalarında bağımsız bir yapıya sahiptir. 6111 sayılı Kanun ile de daha önce kontrol memuru olarak görev yapan memurlar, sosyal güvenlik denetmeni unvanını almışlardır. Sosyal güvenlik denetmenleri, Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerinde, il müdürüne bağlı olarak çalışmaktadırlar. Sosyal güvenlik denetmenlerinin bu örgütlenme yapısı, denetimin bağımsızlığına gölge düşürmektedir. Söz konusu durum ILO sözleşmesinin öngördüğü merkeze bağlı bağımsız örgütlenen denetim anlayışına da aykırıdır. İl müdürlükleri, kurumun taşra teşkilatında; sigortalama, gelir, aylık ve ödenek tahsisi gibi pozitif yönlü hizmet sunumunu gerçekleştirmekte iken aynı zamanda bir denetim biriminin de bu yapı içerisinde bulunması çelişki yaratmakta, bu çelişki hem denetmenleri, hem de bağlı buldukları idarecileri zor durumda bırakmaktadır.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Ankara, İstanbul ve İzmir olmak üzere üç grup başkanlığı düzeyinde örgütlenmiştir. Merkezi örgütlenmeyi yerel örgütlenmeye tercih eden bu yapının kurulması, yerel örgütlenmenin denetlenenle denetleyen arasındaki mesafeyi ortadan kaldırdığı için olası suiistimler ve denetimin bağımsızlığına gölge düşmesini önlemeye yöneliktir. Ancak bu yaklaşım, yerelleşmenin sağladığı hizmet alanını daha iyi tanıma ve ona daha kaliteli hizmet verme potansiyelini de dışlamış olmaktadır. Reform öncesi sigorta müfettişlerinin Sigorta Bölge Müdürlükleri'ne bağlı olarak yerel düzeyde örgütlenmesinin meydana getirdiği sorunlar, bu yaklaşımın ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Ancak sosyal güvenlik denetmenleri, taşra teşkilatında ve il düzeyinde çalışarak çalışma alanlarının dinamiklerine hâkim ve hızlı hizmet sunumu imkânına sahiptirler. Bu avantajlarına rağmen, daha önce sigorta müfettişlerinin yaşadığı ve denetimin bağımsızlığına gölge düşüren müdahalelere de maruz kalmaktadırlar.

Denetim birimlerinin yönetim ve organizasyonuna ilişkin yaşanan sorunlar dışında, benzer nitelikte işlerde faaliyet gösteren iş ve sosyal güvenlik denetim birimleri arasındaki koordinasyonda da problemler mevcuttur. İş müfettişleri, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenlerinin görev konularının birbiriyle iç içe geçmesi, bazı konuların mükerrer denetlenmesine ve bazı denetim alanlarında

da boşluklar meydana gelmesine neden olmaktadır. Koordinasyon ve işbirliğine yönelik sorunlar diğer kurumların idari ve denetim birimleri ile de yaşanmaktadır. Söz konusu sorunların çözümü için; veri paylaşımını hızlandıracak, karşılıklı denetimleri uyumlaştıracak ve ortak veri tabanı oluşturulmasına imkân verecek şekilde teknik altyapı düzenlemeleri yapılması gerekmektedir. Prim tahsilatında artış ve tüm tarafların sistemle bütünleşmesini sağlayacak bu düzenlemeler, birçok ülkede hayata geçirilmiştir (Özşuca, Gökbayrak 2012: 71).

Sosyal güvenliğin denetimine ilişkin organizasyon yapısından kaynaklı sorunların çözümüne yönelik hâlihazırda köklü bir adım atıldığını söylemek zordur. Etkin, bağımsız ve tarafsız bir denetim anlayışı için kurumun denetim ve kontrole görevli memurları olan sosyal güvenlik müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleri tek çatı altında birleştirilmeli, doğrudan başkana bağlı bir kurul içerisinde faaliyet gösterecek bu iki birim için, sigortalı sayısı ve prim matrahı büyüklüğü gibi kriterlerle grup başkanlıkları oluşturulmalı, ortak unvan, ortak veri tabanı ve yeknesak denetim anlayışı geliştirilerek sürdürülebilir bir denetim mekanizması işletilmelidir. Kurumun denetim ve kontrole görevli memurları, denetim standartları, aldıkları eğitim, mesleki liyakatleri ve özlük hakları ile bütünlük arz etmelidir.

5510 sayılı Kanun, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasında bilgi ve belge teminine yönelik sorumluluğu açıkça düzenlemiş, gerek kamu kurumlarının gerekse gerçek ve tüzel kişilerin bu yükümlülüğü yerine getirmemesi durumunu cezai müeyyideye bağlamıştır. Başta Gelir İdaresi Başkanlığı olmak üzere, diğer kurumlardan gelecek bilgi ve belgeler ile denetim raporları, kayıt dışı istihdamın azaltılması ve diğer kurum zararlarının önlenmesi için büyük önem arz etmektedir. Bu kapsamda 2008-2010 ve 2011-2013 dönemlerine ilişkin kayıt dışı ekonomi ile mücadele eylem planları ve 2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı ile kayıt dışı ekonominin azaltılması hedeflenmiştir. Söz konusu planlarla Gelir İdaresi Başkanlığı koordinatörlüğünde kurumlar arası işbirliği ve bilgi paylaşımına ilişkin mevcut imkânlar ve yapılması gerekenler belirlenmiştir. 2015/25 sayılı Genelge'de ise, kamu kurumları ve bankalardan kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik bilgi ve belge temininin usul ve esasları düzenlenmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu protokol niteliğindeki hükümlerle kamu kurumlarından sürekli veya münferiden bilgi ve belge temin etmektedir. Bu teminin önemli bir kısmı internet ortamında kuruma

gönderilmekle birlikte, kurumların ortak veri tabanı tüm kurumlar tarafından kullanılmadığından bilgi paylaşımında aksaklıklar yaşanmaktadır. Diğer kurumların verilerinin de Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili personellerince sorgulanabilmesine yönelik kamu kurumları ile yapılan protokoller kimi zaman yetersiz kalabilmektedir. Hem bilgi ve belge paylaşımında hem de diğer kurumların veri tabanında bulunan birtakım bilgilerin sorgulanmasında tam otomasyona geçilerek, gereksiz kırtasiye masrafı ile emek ve zaman kaybını önlemek mümkün olacak, vatandaşlara hızlı ve kaliteli hizmet sunumu sağlanacaktır.

4.2.2. Yenilikçi Denetim Anlayışları

Dünyada denetime ilişkin caydırıcı ve uyumu artırıcı model olmak üzere iki yaklaşım ağırlık kazanmıştır. Ülkelerin sosyal yapıları, sosyal güvenliğe yükledikleri anlam ve suiistimallerin boyutu, bu yaklaşımlardan hangisinin benimseneceğinin belirlenmesinde etkili olmaktadır. Caydırıcı modelde sosyal güvenlik sorunları, rekabet koşullarını ve piyasa koşullarını bozan bir unsur olarak değerlendirilmekte ve cezai müeyyide ön planda tutulmaktadır. Uyumu artırıcı modelde ise mevzuata aykırılığın kasıttan değil, elde olmayan sebeplerle meydana geldiği düşünülmemekte ve öncelikle uyumu artırmayı ve kapasiteyi güçlendirmeyi amaçlayan bir anlayış benimsenmektedir. Ülkelerin artık, sosyal güvenlik suiistimallerini ortadan kaldırmak için ağır ceza yaptırımları yerine rehberlik ve teşvike yönelik uygulamaları ön plana çıkardıkları görülmektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik denetiminde hem caydırıcı hem de uyumu artırmaya yönelik model birlikte uygulanmaktadır. Hem işçi ve işverenler hem de denetim elemanları, ceza ve teşvikin bir arada uygulanmasının daha doğru olduğu konusunda hemfikirdirler. Sistemle bütünleşmeyi öngören teşvik uygulamalarının önemi büyük olmakla birlikte, uyumu artırma girişimlerine rağmen suiistimallerin sürdüğü işyerlerine yönelik cezai yaptırımların uygulanması da kaçınılmaz olmaktadır. Uygulanacak karma modelin başarısı, denetim plan ve stratejisinin beklentiler de dikkate alınarak doğru kurgulanmasına bağlıdır. Zira her modelin değerlendirme kriteri farklıdır. Caydırıcı model, yapılan işin niceliğine odaklanırken, uyumu artırmaya yönelik modelde ise denetimin niteliği önem kazanmaktadır. Türkiye'de denetimin başarısını yapılan denetim sayısı ile ölçen anlayışın yerini,

sonuçları itibariyle etkinliği sağlayan, daha az emek ve zamanla kayıt dışı istihdamı ve kurum zararını azaltmayı hedefleyen anlayış aldığı takdirde, sistemin başarısı da artacaktır (Özşuca, Gökbayrak 2012: 74).

Uygulanacak denetim modelinin verimliliğinde, modelin uygulanış biçimi, yani ülkenin sisteme bakış açısı da etkili olmaktadır. Öncelikle ülkedeki kayıt dışı istihdam miktarı, kayıt dışı istihdamın ağırlıklı olduğu sektörler, sahte sigortalılık ve sahte işyerlerinin nedenleri ve bu yollara başvuru şekilleri, sağlık hizmetlerine yönelik suiistimallerin yaygın olduğu alanlar ve kurumların tespiti gibi konularda denetim öncesi sektörel ve bölgesel risk analizleri yapılmalı, riski yüksek sektörlerde ve bölgelerde denetimler yoğunlaştırılmalı, denetim neticesinde elde edilen başarı, kısa, orta ve uzun vadeli olarak gözlemlenmeli, başarısızlıkla sonuçlanan denetim uygulamalarında revizyona gidilmelidir. Denetim takviminde riskler göz önünde bulundurulurken, riski düşük olan sektörlerin de kontrol altında tutulmalıdır. Hükümet program ve politikaları, işveren ve işçi temsilciliklerinin beklentileri, denetim elemanlarının görüş ve önerilerinin birlikte değerlendireceği periyodik toplantılar yapılmalı, bir sonraki denetim döneminde bu toplantılarda ortaya konan görüş ve önerilerden yararlanılmalıdır. Denetim öncesinde ve sonrasında yapılması gereken bu çalışmaların idari bir yapı tarafından değil denetim mekanizması içerisinde ve meslek mensuplarından oluşan bir birim tarafından yönetilip organize edilmesi daha doğru sonuçlar alınmasını sağlayacaktır. Zira idari yapının yönetim anlayışı ile denetimden beklenen sonuçların elde edilmesi mümkün olmayacaktır.

Denetimin etkinliğine yönelik bir diğer unsur, model ile uyumlu bir denetim niteliğinin belirlenmesidir. Denetimler niteliğine göre tepkisel ve önleyici olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tepkisel denetimler, sosyal güvenlik suiistimallerine karşı yapılan şikâyet ve başvurularla harekete geçer. Şikâyet ile denetim talebinde bulunanlar, suiistimalin mağdurları, diğer üçüncü kişiler ile işveren veya işçi temsilcileri olabilir. Dünyada halen yaygın olarak uygulanan denetim şekli tepkisel denetimdir. Ancak şikâyetler yoluyla doğrudan fark edilemeyecek birçok husus denetimlerin konusunu teşkil edebilmektedir. Toplumun eğitim seviyesi, kurumlara başvuru kültürü, işçi ve işveren temsilciliklerinin sorun olarak algıladığı konuların genelde yaygın ve bilinir unsurları içermesi, kayıt dışı istihdamın, yabancı işçi çalıştırmanın ve diğer sosyal güvenlik ihlallerinin yaygın olduğu sektörlerde

çalışanların daha çok kırsalda ve şikâyet mekanizmalarından bihaber şekilde çalışmaları gibi nedenlerle, tepkisel denetimler denetimin kapsamını daraltmakta ve denetim kültürünün tabana yayılmasına hizmet edememektedir. Önleyici denetimler ise belirli bir program çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu tür denetimlerle, mevzuat ihlalinin önüne geçmek ve tarafların sistemle bütünleşmesini sağlamak daha olasıdır (Özşuca, Gökbayrak 2012: 75).

Türkiye’de sosyal güvenlik denetimlerinde, hem tepkisel denetimlere hem de önleyici denetimlere yer verilmektedir. Genel olarak bakıldığında; sosyal güvenlik müfettişleri tarafından gerçekleştirilen asgari işçilik araştırmasına yönelik işlemler önleyici denetim niteliğine sahipken, sosyal güvenlik denetmenlerince, kayıt dışı istihdam, sahte sigortalı bildirim ve hileli boşanmaların tespiti gibi konularda gerçekleştirilen denetimler şikâyete bağlı olarak gerçekleştirilen tepkisel denetimlerdir. Türkiye’de, başta kayıt dışı istihdam olmak üzere sosyal güvenlik ihlallerinin gelişmiş ülkelere göre çok yüksek olması, tepkisel denetimlere ağırlık verilmesine neden olmuş, şikâyetlerin yüksekliği nedeniyle programlı bir şekilde ve cezayı ikinci planda tutacak nitelikte önleyici denetimlerin uygulanması sürecine tam olarak geçilememiştir. Ne cezayı merkeze alan denetim anlayışı, ne de rehberliği ön planda tutan bir anlayış tek başına işlevsel değildir. Denetimin konusu ve yapısına göre, hangi denetim anlayışının ne yoğunlukta uygulanacağı belirlenmelidir. Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin gelişmesi, toplumda sosyal güvenlik bilincinin artması, teknolojinin etkin kullanımına ağırlık verilmesi ve sistem ihlallerinin programlı denetimlerle önlenebilecek seviyeye gelmesi; denetimin yapısında önleyici nitelik lehine bir değişimi de beraberinde getirecektir. Bu dönüşümün gerçekleşmesi için istihdam teşviklerine, düzenli prim ödemelerine yönelik indirimlere ve risk analizi yapılarak gereken sektörlere yönelik rehberlik faaliyetlerine ağırlık verilmesi gerekmektedir.

4.2.3. Denetim Elemanlarının Kapasitesi

Verimli bir denetim sistemi için vazgeçilmez unsurlardan biri de denetim elemanlarının kapasitesinin güçlendirilmesidir. Arjantin’de 2007 yılında yapılan bir çalışmada, denetim elemanı sayısı ve sosyal güvenlik sisteminin etkinliği arasında doğrusal bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Denetim elemanı sayısı arttığında,

işverenler faaliyetlerini ve çalışanlarını kayıt altına alma ve faaliyetlerine kurumsal nitelik kazandırma eğiliminde olacaktırlar. Bu durum, teknoloji ne kadar gelişirse gelişsin, denetim elemanlarının sosyal güvenlik sisteminin etkinliği üzerindeki etkisini sürdürdüğünü göstermektedir. Sosyal güvenlik, merkezinde insan olan bir hizmet ağıdır. Bu nedenle, vergi incelemelerinde olduğu gibi salt kayıt tetkiki ve bir takım rasyolardan yararlanılarak sistem açıklarını tespit etmek mümkün değildir. Sosyal güvenlik denetimlerinin çoğu habersiz gerçekleştirilen saha denetimlerinden oluşmaktadır. Saha denetimleri kayıt üzerinden yapılacak incelemelerle desteklenmektedir. Ancak söz konusu denetim faaliyetlerinin başarısı için denetim elemanlarının sayıca fazla olması yeterli değildir. Denetim elemanlarının niteliği de denetimin başarısını etkilemektedir. Denetim elemanının nitelik kazanması, mesleğe giriş şartları, çalıştığı ortamın fiziki koşulları, sahip olduğu özlük hakları, aldığı eğitimler, denetim ve turnelerde sağlanan imkânlar, performans ölçütlerinin doğru belirlenmesi, teknolojik imkânlardan yararlanma ve birlikte çalışma kültürü ile doğrudan ilişkilidir (Özşuca, Gökbayrak 2012: 78-79).

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrole görevli memurları, kamu personeli seçme sınavı sonrası kurumca yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınavlardan geçerek mesleğe kabul edilmekte, bir yıl fiilen çalıştıktan sonra yapılacak yetki sınavında ve üç yıl fiilen çalıştıktan sonra yapılacak yeterlik sınavında başarılı olduktan sonra meslek mensubu olmaya hak kazanmaktadırlar. Meslek mensuplarının seçilmesi ve yetiştirilmesinde, sadece mevzuat, temel hukuk ve muhasebe gibi mesleki anlamda gerekli bilgi birikiminin mevcudiyetine ve gelişmesine önem verilmeyip, kişinin denetim elemanı olmanın gerektirdiği, kendini ifade edebilme gücü, kavrama kabiliyeti, liyakati, karakteristik yapısının uygunluğu, özgüveni, genel kültürü, bilimsel ve teknolojik yeniliklere açıklığı gibi hususlara da dikkat edilmekte, çalışma yaşamı boyunca tüm bu yönlerinin gelişimi için eğitime ve periyodik sınavlara tabi tutulmaktadır. Meslek mensuplarının çalıştıkları fiziki ortamda; kayıt tetkiki, belge inceleme, beyan alma ve nihayetinde elde edilen bulguları bir rapora bağlayıp kanaat oluşturma süreçlerinin sağlıklı bir şekilde tamamlanabilmesi için uygun şartlar sağlanmalıdır.

Denetim elemanlarının motivasyonu sahip oldukları yaşam kaliteleriyle de doğrudan ilgilidir. İnsanlar; ihtiyaçlarını karşılayacak daha iyi bir gelir, yaşam

standardı ve toplumsal saygınlık için çalışırlar. Bu talepleri ne kadar çok karşılanırsa işlerine bağılılıkları ve verimlilikleri de o denli artacaktır. Sosyal güvenlik denetim elemanlarının gelir düzeyi ve diğler özlük haklarında yapılacak iyileştirmeler; kurum içinde ve dışında saygınlıklarının korunmasına, mesleğin nitelikli adaylar için tercih edilir hale gelmesine, meslek mensuplarının başka kamu kurumlarına veya özel sektöre geçme eğiliminde bulunmasının engellenmesine katkı sağlayacaktır. Kurumun, denetim elemanlarına sağladığı maddi imkânlarda zamanla iyileştirmeler yapılmakla birlikte bu iyileştirmelerin personeli tatmin edici seviyede olmadığı, ayrıca kurum müfettişleri ile denetmenleri arasında ek gösterge, denetim ve özel hizmet tazminatında farkların bulunduğu, müfettişlere yapılan ikramiye ödemelerinden denetmenlerin faydalanamadığı görülmektedir. Kuşkusuz, denetim elemanlarının özlük haklarında yapılacak iyileştirme, ülkelerin ekonomik imkânları ile de doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle özlük hakları konusunda somut bir uluslararası standart belirlenmemiştir. Ancak devletten beklenen, bütçe imkânlarını zorlamadan, harcadıkları emek, maruz kaldıkları risk, sahip oldukları bilgi birikimi ve diğler niteliklerin karşılığının denetim elemanlarına verilmesidir.

Denetim faaliyetleri kurumdaki çok sahada gerçekleştirildiğinden, kurum dışında denetim elemanlarının sahip olduğu imkânlar da önem arz etmektedir. Sosyal güvenlik müfettişleri Ankara, İstanbul ve İzmir olmak üzere üç ilde örgütlendiğinden, diğler illerde gerçekleştirecekleri denetim faaliyetlerini turne usulüne göre icra ederler. Bu turnelerde saygınlıklarını korumaları açısından, alacakları harcırahların miktarına, kalacakları otellere, denetlenecek yerlere ulaşım imkânlarına özen gösterilmesi gerekmektedir. İl müdürlükleri bünyesinde faaliyet gösteren sosyal güvenlik denetmenleri ise il merkezinde veya ilçelere genellikle gün içinde gidip gelmek suretiyle görev yapmaktadırlar. Bizzat işyerine giderek gerçekleştirilmesi gereken denetimlerin çoğu, sosyal güvenlik denetmenlerinin görev alanına girmektedir. Denetlenen işyerleri üzerinde gereken etkiyi oluşturabilmek ve şikâyetlere zamanında müdahale edebilmek için il müdürlüklerince yeterli sayıda araç temin edilmesi gerekmektedir.

Kurumun genel hizmetlere ilişkin servislerince sunulan hizmetlerin faaliyet değerlendirmesi ve performans ölçümü daha mümkün iken, aynı durum kurumun denetim birimleri için geçerli değildir. Denetime konu her iş farklı emek ve zaman

süreçlerinden geçerek sonuçlandırılmaktadır. Harcanan emek ve zaman ile yapılan tespitler arasında her zaman doğrusal bir ilişki kurmak da her zaman mümkün değildir. Bazen aylarca süren incelemeler neticesinde kurum kaybını önlemeye yönelik herhangi bir sonuç elde edilemezken, bazen de birkaç saatlik bir yerel denetimle onlarca kayıt dışı çalışan tespit edilebilmektedir. Bu durum idari hizmetlere karşın denetim hizmetlerinin performans değerlemesinin kolay olmadığını göstermektedir. Önerilen idari para cezası miktarı, sonuçlandırılan rapor sayısı, tespit edilen kurum zararı, sahte sigortalı sayısı, kayıt dışı istihdam oranı gibi veriler denetmenin performansını doğru olarak yansıtması oldukça güçtür. Denetim elemanının performansını ölçebilmek için sadece neticelenen soruşturma sayısına ve önerilen idari para cezası miktarına değil, eldeki tüm işlerle ilgili ay içinde yapılan; ifade alma, kayıt tetkiki, yerel denetim, kamu kurumları ile yazışma gibi her türlü işleme bakılması, herhangi bir işlem yapılmassa dahi, denetim elemanının uzun bir raporlama süreci içerisinde bulunabileceğinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Denetim elemanın yetkinliği, denetim ve raporlama süreçlerinde günün gereklerine uygun teknolojiyi etkin olarak kullanmasına da bağlıdır. Günün getirdiği teknolojik gelişim, iş yaşamının yapısını değiştirip iş yaşamına bir hız kazandırdığı için, denetim mekanizmalarının da bu hıza ayak uyduracak şekilde revize edilmesi gerekmektedir. Denetim elemanlarının, denetim için kurum dışında bulunduğu sırada, işyeri, işveren, sigortalı, hak sahibi, sağlık hizmeti sunucusu gibi incelemeye tabi kişi ya da kurumların her türlü bilgisine erişebilmesi, bunun için de gereken teknolojik cihazlara ve sisteme erişim yetkisine sahip olması gerekmektedir. Bu durum zamandan da tasarruf sağlayarak sonuç alımını hızlandıracaktır. Kurum içerisinde de, bankalardan ve diğer kamu kurumlarından istenen belgelerin, elektronik imza kullanılarak ve kurumlar arası veri paylaşım sistemi ile hızlı bir şekilde gönderilip alınabilmesi, sürekli kullanılan diğer kurum verilerinin denetim elemanlarının anlık erişimine açılması, e-defter incelemesine imkân verecek teknik altyapının kurulması, raporların tanziminin ve kurumun ilgili birimine, adli mercilere ve diğer kurumlara gönderiminin kâğıt ortamında değil elektronik ortamda gerçekleştirilmesinin temin edilmesi gerekmektedir. Teknolojinin imkânlarının doğru

kullanımı ile denetimde etkinlik, güvenilirlik ve sürekliliğin sağlanması mümkün hale gelecektir.

4.2.4. Katılımcı Denetim Anlayışı

Sosyal güvenlik sisteminin merkezinde devleti temsilen ilgili kurum bulunmakla birlikte, sistemin işçi ve işverenlerden oluşan diğer tarafları da vardır. Bu durumda sistemin işleyişinde tüm tarafların katılımı ile alınacak kararlar etkili olmalıdır. Çalışma hayatının birer parçası olan işçi ve işverenler, yaşanan sorunları da olası çözümleri de daha iyi değerlendirme imkânına sahiptirler. Bu nedenle devlet, işçi ve işverenleri ilgilendiren sosyal güvenlik politikaları konusunda karar verirken tarafların önerilerine itibar etmelidir. Dünyada, başta kayıt dışı istihdamla mücadele olmak üzere sosyal güvenliğe ilişkin birçok konuda sosyal diyaloga dayalı çözüm mekanizmalarına başvurulmaktadır. Sosyal güvenlik denetimi, kurum içinde örgütlenen ve kamu görevlilerinden oluşan bir yapı tarafından gerçekleştiriliyor olsa da, bu denetim sistemin tüm tarafları arasında köprü vazifesi görmektedir. Bu durumda denetimlerin amacının sadece kurum zararını önlemek veya kayıt dışı istihdamla mücadele etmek olmadığı açıktır. İşverenin ve işçinin haklarını korumak ve işyerine karşı ortaya çıkan suiistimalleri önlemek de denetim elemanının görevlerindedir.

Denetim elemanlarının tüm tarafların haklarını koruma konusunda beklentileri karşıladığını söylemek güçtür. Kayıt dışı istihdamın varoluş nedenlerine ve meydana gelme biçimlerine yönelik imalat, sanayi ve inşaat sektöründen işçi ve işverenlerle gerçekleştirilen alan çalışmasında tüm tarafların katılımının sağlandığı çok yönlü bir denetim anlayışının geliştirilmesinde önemli sorunların olduğu görülmüştür. Genel olarak, denetimlerde sektörlerin kendilerine özgü durumlarının ve çalışma şartlarının gözetenmediği, denetimlerin sonuçları itibarıyla yeterince caydırıcı olmadığı, sisteme karşı suiistimallere yönelik sürekli af ve borç yapılandırma uygulamaları nedeniyle sisteme uyumun zarar gördüğü ve haksız rekabetin ortaya çıktığı, mevzuatın sürekli değişimi nedeniyle tarafların yükümlülüklerini takip etmekte zorlanarak profesyonel yardıma ihtiyaç duydukları ve çalışanların haklarını aradıklarında işlerini kaybederek daha da mağdur olacaklarını düşündükleri anlaşılmıştır. (Özşuca, Gökbayrak 2012: 78-79).

Türkiye’de bütün sektörler sosyal güvenlik anlamında neredeyse aynı prosedüre tabi tutulmaktadır. Ancak her sektörde farklı işkolları, farklı çalışma şekilleri ve farklı riskler söz konusudur. Bu farklılıklar hem kuralların, hem de suiistimaller karşısında uygulanacak yaptırımların özel durumlar göz önünde bulundurulmasıyla farklılaştırılmasını zorunlu hale getirmektedir. Sektörler analiz edilerek; kısmi istihdama uygun alanların belirlenmesi ve bu şekilde yapılacak bildirimlerin kolaylaştırılması, çalışma şartları, çalışanların niteliği ve meslek kolları göz önünde bulundurulmasıyla şartlara göre farklı asgari ücret uygulamasına geçilmesi, kadın ve çocuk istihdamının yoğun olduğu tekstil ve tarım gibi alanlarda denetim ve rehberlik faaliyetine ağırlık verilmesi, bütün çalışma alanlarının kurumsallaşması için gereken yasal düzenlemelerin yapılması, kayıt dışı çalıştırmanın kolay ve tespiti zor olduğu alanlarda kayıtlı istihdama yönelik teşvikler uygulanması yöntemlerine başvurmak gerekmektedir.

5510 sayılı Kanununun 102 nci maddesinde, kayıt dışı istihdama ve diğer sosyal güvenlik suiistimallerine karşı önerilen idari para cezalarının bir hayli yüksek olduğu görülmektedir. Cezalara karşı uzlaşmaya başvurulamaz. Ancak yine de cezalar yeterince caydırıcı değildir. Kayıt dışı istihdamın çok yüksek olması ve şikâyet başvurularının yoğunluğu nedeniyle tüm sektörleri yeterince denetlemek mümkün değildir. Ödenmeyen idari para cezalarının takibi ve tahsili de istenen seviyede değildir. Borçlu işverenler, sosyal güvenlik borçları takibe düşmesine rağmen yeni işyeri tescil ettirerek, kurum alacaklarının artmasına neden olmaktadır. Kurumun yaptırım gücünü bu anlamda güçlendirmek için işveren, sigortalı ve sağlık hizmet sunucularına karşı sicil takibi yapılması ve mevzuata aykırı davranışlarda ısrar eden tarafların yeniden faaliyet göstermesinin engellenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de sıklıkla, vergi ve sosyal güvenlik başta olmak üzere tahsili geciken kamu alacakları yeniden yapılandırılmaktadır. Yapılandırma uygulamasıyla kamu alacaklarının gecikme faiz ve cezaları silinmekte, alacaklar üretici fiyat endeksine göre yeniden değerlendirilip taksitlendirilmektedir. Söz konusu uygulamaya sık başvurulması, düzenli ödemenin istisna, yapılandırmanın ise asıl ödeme şekli haline gelmesine neden olmaktadır. Bu durum sosyal güvenlik bilincinin oluşmasını olumsuz etkilemektedir. İşçiler, işverenler ve diğer ilgililer, yükümlülüklerini yerine getirmediklerinde herhangi bir yaptırıma maruz kalmazlarsa, cezalar ne kadar yüksek

de olsa sistemin caydırıcılığından söz edilemeyecektir. Diğer yandan yükümlülüklerini düzenli olarak yerine getirenlerle getirmeyenler arasında haksız rekabet ortaya çıkacak ve mevzuata uygun davrananlar bir nevi cezalandırılmış olacaktır. Prim borçlarını düzenli ödeyen sigortalı, işveren ve diğer ilgililere teşvik ve indirimler başta olmak üzere bir takım kolaylıklar sağlanması da düzenli ödeme kültürü oluşturmada yeterli değildir. Buna göre, kamu yönetim anlayışına uygun olmayan etik dışı davranış kalıplarının oluşmasına neden olan af ve borç yapılandırma uygulamaları terk edilmeli ve yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin bunun bedelini ödemelidirler.

Sigortalılar, işverenler, sağlık hizmet sunucuları ve hak sahiplerinin hak ve yükümlülüklerini bilmediklerini iddia etmeleri mümkün değildir. Ancak sosyal güvenlik mevzuatına uyum bir yönü ile de tam ve doğru bilgi ile mümkündür. Sosyal güvenliğin, toplum içerisinde doğru bilinen yanlışların en yaygın olduğu alanlardan biri olması nedeniyle mevzuatın ve mevzuattan doğan yükümlülüklerin sade ve anlaşılır olmasına özen gösterilmelidir. İş hukukunda düzenlenen deneme sürecinde sigorta zorunluluğunun bulunmadığı, ücretlerin bankadan ödenmesinin zorunlu olmadığı veya bir kısmını elden ödemenin herhangi bir sorun teşkil etmediği, fiilen çalışılmadan da bir işyeri üzerinden sigortalı gösterilebileceği, aylık almakta iken hizmet akdi ile çalışılması halinde sigorta bildirimine gerek olmadığı, eş dışındaki diğer akraba ve arkadaşların da sigortalı olmaksızın yardım için işyerinde çalışabilecekleri, en yaygın doğru bilinen yanlışlardandır. Tarafların mevzuat hükümlerini takip etmekte zorlanmaları ve kanunun ihlali karşısında kurum tarafından uygulanan idari para cezalarının yüksek olması, özellikle işverenleri sosyal güvenlik konusunda danışma hizmeti almaya zorlamaktadır. Bu hizmet, işyerlerine ek bir maliyet getirdiği gibi işverenleri doğru yönlendirme işlevi gördüğü de söylenemez. Sosyal güvenlik alanında oluşan bilgi kirliliğinin önüne geçilmesi; mevzuatın sadeleştirilmesi ve anlaşılıp gereklerinin yerine getirilmesinin kolaylaştırılması, işveren ve sigortalılara yönelik sürekli olarak eğitim ve seminerler düzenlenmesi, kamu spotlarının yaygınlaştırılması, dizi film ve çocuklara yönelik eğitici programlarda sosyal güvenliğin önemine değinilmesi gibi uygulamalarla mümkün olacaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun olası suiistimallere karşı mevzuatını geliştirmesi ve mağduriyetlere karşı hızlı bir şekilde harekete geçebilmesi için özellikle çalışanların her türlü mağduriyetlerini kuruma intikal ettirmesi gerekmektedir. Bu husus toplumdaki hak arama kültürü ile de doğrudan ilişkilidir. Çalışanlar işlerini kaybetme, diğer çalışanlarca dışlanma, şikâyetlerine çözüm bulamama gibi çekincelerle ihbar ve şikâyette bulunmaktan kaçınmaktadırlar. Kurum, söz konusu çekinceleri de göz önünde bulundurarak yakınmacılara internet üzerinden veya telefonla da başvuru imkânı sağlamıştır. Bu başvurular, "Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi Alo 170" aracılığı ile kuruma ulaşmaktadır. Kasım 2010'da hizmete başlayan merkez tarafından 30 Kasım 2017 tarihi itibarıyla 55 milyon 144 bin 790 çağrı yanıtlanmıştır. Bu çağrılarının %77,23'ü Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilgilidir (ÇSGB 2017: 115). Toplumun tüm kesimlerinde hak arama konusunda her geçen gün artan bilinç, çalışma ve sosyal güvenlik alanında yaşanan sorunlar karşısında da kendini göstermiş, vatandaşlar her geçen gün hakları konusunda daha çok bilinçlenip daha talepkâr olmaya başlamışlardır. Ancak özellikle sigortalıların; iş sözleşmelerini yazılı olarak yapmaktan, ücretlerini banka kanalıyla veya makbuz mukabili almaktan, şikâyet konularına uzun süre maruz kalsalar da işlerini kaybetme korkusuyla doğru zamanda başvuruda bulunmaktan, iddialarını kanıtlamak için sonradan düzenlenebilir nitelikte olmayan bilgi ve belgeleri muhafaza etmekten imtina etmeleri, diğer yandan iddiaları konusunda bordro tanıklarını beyan vermeye ikna edememeleri gibi nedenlerle şikâyette bulunmadıkları veya şikâyetlerinin sonuçsuz kaldığı görülmektedir. Sigortalıların ve diğer hak sahiplerinin, şikâyet ve ihbar başvurularıyla sisteme katılımlarının sağlanabilmesi için; çalışma hayatında sahip oldukları ve işverenden talep etmeleri gereken haklar hususunda bilinçlendirilmeleri ve hak arayışlarının işverence sabote edilmesini önlemek için işverenlere ek yaptırımlar uygulanması gerekmektedir.

4.2.5. Sosyal Güvenlik Ahlakı

Ahlak; toplumun, örf ve adetleri ile beslenen sosyal ve kültürel yapısına göre şekillenen kurallar bütünüdür. Ahlaki normlarla her birey, iyi ve kötünün ne olduğu konusunda yönlendirilir (Akyüz 2009: 96). Ahlak kurallarının bazıları toplumların dini, kültürel ve sosyal yapılarına göre değişiklik gösterirken, bazıları da evrensel bir

nitelik taşımaktadır. Doğruluk, adalet, yardımlaşma, kimsenin canına ve malına kastetmeme, yalan söylemekten ve hırsızlıktan kaçınma gibi ahlak kuralları tüm toplumlarda kabul görmektedir. Bu gibi genel kabul gören ahlaki normların etkisi toplumların sosyal ve ekonomik hayatında da kendini göstermektedir. Sosyal güvenlik ihlalleri ve ihlallerin meydana getirdiği sosyal güvenlik açıklarının ortaya çıkmasında da, ahlaki normlara uygun olmayan davranışların etkili olduğu görülmektedir. Primlerin düzenli ödemesinde yaşanan sıkıntılar, sahte sigortalı bildirimlerinde bulunulması, boşandığı eşi ile birlikte yaşayanların ölüm aylığı alması, sahte iş göremezlik raporu ile kurumdan ödenek alınması ve sahte reçete ile ilaç ve tedavi gibi suçlar, ahlaki normların dışında hareket ederek işlenmektedir (Erol 2014: 56).

Sosyal Güvenlik Kurumu'na prim ödemekle yükümlü olan işverenler ve sigortalılar, zam ve faiz uygulanacağını bilmelerine rağmen bu yükümlülüklerini zamanında yerine getirmekten kaçınmaktadırlar. Bu davranışlarında primlerin yüksek olması ve ekonomik nedenlerle ödeme güçlüğü çekmeleri etkili olmaktadır. Ancak bu davranışı besleyen en önemli neden, ülkede af ve borç yapılandırmasına sıklıkla başvurulmasıdır. Neredeyse her yıl yürürlüğe giren bu uygulamalar nedeniyle yükümlüler borçlarını vade gününde değil, mali anlamda kendileri için en uygun yapılandırma döneminde ve taksitle ödeme şeklinde yararlanmak istemektedirler. Sunulan bu imkân taraflarca daha rasyonel bir karar olarak algılanmaktadır. Devletin affediciliğine olan inancın yaygınlaşması nedeniyle, işverenlerin iflas edene, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanların da yaşlılık aylığına hak kazanana kadar kuruma ödeme yapmaktan kaçınmaları olağan hale gelmiştir. Sadece Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sorunu olmayan ve kamu mali yönetimini zora sokan bu anlayışın kırılması, devletin af ve borç yapılandırmalarından vazgeçip, ödemelerini düzenli olarak gerçekleştirenleri ödüllendirmesi ile mümkündür.

Sigortalı sayılmanın ve sosyal güvenlik haklarından yararlanmanın şartları 5510 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Buna göre, fiilen çalışmadığı halde hizmet akdiyle çalışıyormuş gibi sigorta bildirimleri yapılanlar sahte sigortalı olarak nitelendirilmekte, bu durumun tespiti halinde bildirilen sigorta gün ve kazançları iptal edilip kuruma ödenen primler irat olarak kaydedilmekte, ilgililere yapılan yersiz

ödemeler ise geri alınmaktadır. Vatandaşların sosyal güvenlik haklarından yararlanmak için veya kurumun farklı statüden emekli olanlara farklı tutarda emekli aylığı bağlaması nedeniyle, fiilen çalışmadıkları statüde çalışıyormuş gibi görünüp sigortalı olmak istemeleri, sahte sigortalılığın yaygınlaşmasına neden olmuştur. Art niyetli kimi muhasebeci ve işverenler, bu yöndeki talepleri bir fırsat olarak görüp kimi zaman sırf sahte sigortalı bildirim için olmayan bir işyerini faaliyet gösteriyormuş gibi tescil ettirerek, bu işyeri üzerinden bildirimler yapmaktadırlar. Sahte sigortalı bildirilen işyerlerinin birçoğunun prim borçları da kuruma ödenmez ve böylelikle kanun ihlali boyut değiştirip dolandırıcılık halini alır. Bu nedenle borçlu işyerleri “kontrollü” görülüp kurum tarafından takibe alınmakta ve denetime tabi tutulmaktadır. Ancak hizmet iptalleri ve idari para cezaları soruna köklü bir çözüm ortaya koymadığından sahte sigortalılık vakaları artarak devam etmektedir. Yoğun olarak sahte sigortalılığa başvuran kesimlerden olan, kayıt altına alınamayan tarım işlerinde hizmet akdiyle süresiz çalışanlar ve tüm sektörlerde hizmet akdiyle kısmi süreli çalışanlar, eksik günlerini isteğe bağlı sigorta ile tamamlayabilecekleri konusunda bilgilendirilmeli, fiilen çalışmayanın sigortalı olarak bildirilmesinin suç olduğu, etki derecesi yüksek iletişim araçları veya basın-yayın yoluyla tüm vatandaşlara anlatılmalıdır. Ayrıca sahte sigortalılığa başvurulmasının önemli sebeplerinden biri olan, hizmet akdiyle çalışanlar ile kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanların sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri arasındaki farklılıklar ortadan kaldırılmalıdır.

Son yıllardaki en yaygın sosyal güvenlik ihlallerinden biri de, müteveffa annesi veya babası üzerinden ölüm aylığı almak isteyen kız çocuklarının bu haktan yararlanabilmek için boşandıkları eşleriyle fiilen birlikte yaşamaya devam etmeleridir. Hileli boşanma olarak da ifade edilen bu duruma Türkiye’de sıkça rastlanmaktadır. Kız çocuklarının ölüm aylığı alabilmesinde herhangi bir yaş kriteri olmayıp bekâr kız çocukları dışında boşananların da bu haktan yararlanabiliyor olması bir mevzuat boşluğu meydana getirmiş ve hileli boşanmaya başvurma fikrinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Özellikle de geçim sıkıntısını bahane eden toplumun her kesiminden ve her kültürden insanın, aylık alabilmek için hileli boşanmaya başvurduğu görülmektedir. Eşlerin boşandıktan sonra da çeşitli sebeplerle bir araya gelmesi mümkün olduğundan, her birliktelik evlilik birliğinin

devam ettiği anlamına gelmeyecektir. Diğer yandan fiili birlikteliğin devamı ile neyin anlaşılması gerektiği de mevzuatta açıkça düzenlenmemiştir. Bu belirsizlik hangi durumun fiili birliktelik olduğu ve bu durumun bir sosyal güvenlik ihlali olup olmadığı konusunda kargaşaya neden olmaktadır. Fiili birlikteliğin devam edip etmediği yönünde objektif bir karar verebilmek, kişilerin özel hayatına tamamıyla hâkim olmayı gerektirmektedir. Bu durum da çoğu zaman mümkün olamayacağından; hanedeki elektrik, su, doğalgaz gibi aboneliklerin kime ait olduğuna ilişkin bilgiler, adres araştırmasına yönelik emniyet tutanakları ve çevre sakinlerinin beyanları gibi verilere ihtiyaç duyulmaktadır. Mevzuattaki bir boşluktan yola çıkılsa da hileli boşanma bir ahlaki problemdir. Zira maddi sıkıntı içerisinde olmak, kanuna aykırı hareket etmek için bir gerekçe değildir. Vatandaşların böyle bir durumda sosyal yardımlara yönlendirilmesi gerekmektedir. Kurumun da kız çocuklarına bağlanacak ölüm aylığını eğitimin devam edip etmemesi ve yaş kriteri gibi birtakım değerlerle sınırlandırması yerinde olacaktır.

Sağlık alanındaki bir diğer yolsuzluk da gerçekten tedavi ve muayene olmadığı halde, kişilerin kimlik bilgileri kullanılarak sağlık hizmetlerinden yararlanılmış gibi gösterilmesi ve bu kişiler adına ilaç yazdırılmasıdır. Vatandaşlar çoğu zaman böyle bir yolsuzluğun bir parçası değildir ve söz konusu durumu katılım payı ödemesi gereken bir tedavi olduklarında veya başka bir rahatsızlıklarından ötürü ilaç aldıklarında öğrenmektedirler. Sağlık sektöründeki bu tür suiistimalleri önlemek için, ilaçlarda karekod uygulaması ve e-reçete kullanımının yaygınlaştırılması, hasta kimlik kontrolünün avuç içi tarama ile yapılması gibi yöntemlere başvurulmaktadır. Ayrıca e-devlete tanımlatılacak güncel telefon numarası ile diğer sigortalılık bilgileri ile beraber alınan sağlık hizmetlerine ve ilaçlara ilişkin bilgiler de erişilebilir hale gelmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Günümüz toplumlarında, insanların hak ve özgürlük mücadelesi içerisinde önemli bir yer tutan ve çalışma hayatının bir parçası olarak var olan sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumuna yönelik ciddi bir dönüşüm eğilimi söz konusudur. Bu dönüşümler, sosyal güvenlik hizmetlerinin isteğe bağlı olarak sunulması ve söz konusu hizmetlerde devlet güvencesinin ortadan kalkması yönündedir. Bireylerin gelecekte ortaya çıkacak risklere karşı bugünkü gelirlerinden tasarruf yapma eğilimleri düşük olacağından söz konusu uygulama adaletin ve sosyal dengenin bozulmasına, refah devleti anlayışının zarar görmesine neden olacaktır. Bu bakımdan sosyal güvenliğin esas olarak devlet tarafından sunulması, özel sektörün sistemi destekleyici bir rol üstlenmesi, devletin sistem üzerinde kontrol gücünü ise artırarak devam ettirmesi oldukça önemlidir. Devletin, sosyal güvenlik sistemi üzerindeki kontrol gücünü sadece niceliksel olarak değil niteliksel olarak da artırması gerekmektedir. Denetim mekanizmasının hem niceliksel hem de niteliksel olarak değişimi için uygulamada ve teorik olarak bir takım dönüşümlere ihtiyaç vardır.

Devletin sosyal güvenlik denetiminde etkinliği sağlamasının en temel yolu, etkin bir denetim mekanizması kurmasıdır. ILO tarafından da öngörüldüğü üzere, çalışma hayatının denetiminin, merkeze bağlı, tek çatı altında örgütlenen ve bağımsız bir şekilde faaliyet gösteren denetim birimleriyle gerçekleştirilmesi, denetimin etkinliği üzerinde belirleyici olacak en önemli ön koşullardan biridir. Türkiye’de de, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenlerinden oluşan ikili denetim yapısına son verilmesi, çalışma hayatının denetiminde etkinliği ve verimliliği artıracaktır.

Etkin bir denetim mekanizması, sosyal güvenlik hizmetini sunma görevini üstlenen kurumsal yapının bütünüyle çağın gereklerine uygun tanzimi ile de doğrudan ilişkilidir. Bu bakımdan, 2006 yılında hayata geçirilen sosyal güvenlik reformuyla bütün sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmış olması önemli bir adımdır. Ancak halen SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı statülerinden yararlananlar farklı haklara sahip olup, sosyal güvenlik haklarından yararlanmak için de farklı şartlara tabidirler. Sosyal güvenlik reformundan istenen sonuçların elde

edilebilmesi için statüler arasındaki hak ve yükümlülük farklılıklarının giderilmesi gerekmektedir.

Etkin bir denetim mekanizması içerisinde, denetim ve kontrolle görevli memurların sayısının, nüfus artışı ile beraber artan işyeri ve çalışan sayısına yanıt verebiliyor olması gerekmektedir. Başta kayıt dışı istihdam olmak üzere sosyal güvenlik sorunlarıyla mücadelede başarılı olunabilmesi için, denetim elemanı sayısının artırılması ve denetim elemanlarının kurumda kalıcı olmasının sağlanması önem arz etmektedir. Özellikle denetim elemanlarının başka kurumlara geçişine engel olabilmek için, özlük haklarında iyileştirmeler yapılması ve sunulan maddi imkânların hem müfettiş ve denetmenler arasında hem de diğer kurumların denetim elemanları karşısında adil ve hakkaniyetli bir şekilde belirlenmesi uygun olacaktır.

Denetimde etkinliğin sağlanması için denetim ve kontrolle görevli meslek mensuplarının seçilmesine ve yetiştirilmesine de özen gösterilmesi gerekmektedir. Denetim elemanları; temel hukuk, iktisat, muhasebe, maliye ve mevzuat bilgilerine, liyakate, genel kültür ve genel yeteneğe sahip kişiler arasından objektif bir şekilde seçilmeli ve söz konusu hususlarda gelişimlerini sürdürebilmeleri için sürekli eğitim ve sınavlara tabi tutulmalıdır.

Denetimde performans ölçümü de etkinlik üzerinde belirleyici önemli bir faktördür. Bu ölçüm diğer genel idare hizmetlerinde olduğu kadar kolay değildir. Çünkü çoğu zaman denetime harcanan emek ve zaman ile elde edilen sonuç arasında doğrusal ilişki kurmak mümkün olamamaktadır. Performansa yönelik objektif bir değerlendirme yapabilmek için sadece rapor sayısı ve idari para cezasına bakılmamalı, denetim ve soruşturma süreçlerinde yapılan her türlü işlem göz önünde bulundurulmalıdır. Daha kalıcı bir çözüm ise, tüm kurumların denetim faaliyetlerinin genel idare hizmetleri sınıfından çıkarılması ve denetim hizmetleri sınıfının kurulması ile mümkün olacaktır.

Denetimde etkinlik, çağın gerektirdiği teknolojik yeniliklerden en iyi şekilde yararlanılmasına ihtiyaç duyar. Teknolojinin insan hayatındaki yeri her geçen gün arttığından, denetimlerde de teknolojinin nimetlerinden yararlanılarak, sorunlara hızlı ve sonuçları itibarıyla kalıcı çözümler bulunması gerekmektedir. Bunun için denetim elemanlarının kullandığı teknolojik aksam ve altyapı güçlendirilmeli, denetim

elemanlarının teknolojiyi etkin kullanabilmesi için gereken eğitime ağırlık verilmelidir.

Sosyal güvenlik hizmetlerinin tüm toplumu kapsamı ve çok yönlü olması sebebiyle, sosyal güvenlik ihlalleriyle etkin bir mücadele için diğer kişi ve kurumların da katkısına ihtiyaç duyulmaktadır. Bilhassa diğer kurumların veri altyapısının Sosyal Güvenlik Kurumu personellerince erişilebilir olması ve denetim sonuçlarının belirli periyotlarla kurum ile paylaşılması, başta kayıt dışı istihdamla mücadele olmak üzere sosyal güvenlik ihlallerini önlemede önemli katkılar sağlayacaktır. Veri paylaşımında sürekliliği ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamak için veri aktarımında kullanılan yazılımların geliştirilmesine özen gösterilmelidir.

Sosyal güvenlik ihlallerine karşı kalıcı çözümler üretebilen güçlü bir denetim anlayışının hayata geçirilebilmesi için sosyal güvenlik denetim mekanizmasının yenilikçi modeller göz önünde bulundurularak revize edilmesi gerekmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik açıklarının ve kayıt dışı istihdamın yüksek olması nedeniyle para cezasını ön plana alan caydırıcı model yaygın olarak kullanılmakla birlikte, prim destekleri, istihdam teşvikleri ve rehberlik faaliyetlerini içeren uyumu artırıcı modelden de yararlanılmasına ağırlık verilmelidir. Türkiye’de denetimin itici gücü ihbar ve şikâyetler olduğundan denetimlerin temel niteliği tepkiseldir. Ancak tüm sosyal güvenlik suiistimallerini kapsayan, denetimi tabana yayan ve sorunların kaynağına inerek en az zararlı ortadan kaldırmayı hedefleyen önleyici denetim anlayışını geliştirmek de denetimin verimliliğini ve kapsayıcılığını artıracak, sosyal güvenlik zararlarının azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin yönetim ve denetim görevi devlet tüzel kişiliği adına Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından icra edilmektedir. Ancak sosyal güvenlik, çok yönlü ve birden fazla tarafı olan bir kamu hizmetidir. Bu nedenle uzun vadeli ve etkin bir karar mekanizmasının kurulabilmesi için tüm tarafların sisteme katılımının sağlanması önem arz etmektedir. Özellikle işçi ve işverenler sosyal güvenliğin doğrudan taraflarıdır. Bu nedenle bu kişiler, sistemsel sorunların tespit edilip yapıcı çözümlerin üretilmesinde önemli rol oynayacaklardır. Sosyal güvenlik sorunlarına yönelik kalıcı ve çok yönlü çözümlerin hayata geçirilebilmesi için,

sektörel analizlerle sorunlar detaylı bir şekilde ortaya konmalı, tespit edilen sorunlar çerçevesinde mevzuat ile işleyiş revize edilmeli ve sistemin tüm tarafları sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri hususunda bilgilendirilmelidir.

Sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin sağlanmasında alınacak idari tedbirler, yapılacak yargısal düzenlemeler veya kurulacak etkin bir denetim mekanizması tek başına yeterli değildir. Toplumda sosyal güvenlik bilinci ve ahlaki yeterince gelişmemişse sosyal güvenlik ihlalleri artmaya devam edecektir. Türkiye’de artan sosyal güvenlik açıklarının oluşmasında; primlerin düzenli olarak ödenmemesi, sahte sigortalılık, hileli boşanma, sahte reçete ile ilaç alınması, sahte kimlikle tedavi olunması gibi sosyal güvenlik ihlalleri önemli rol oynamaktadır. Mevzuatta yer alan ve taraflarda eşitsizlik algısı yaratarak hileli işlemlere başvurmalarına neden olan hükümlerin değiştirilmesi, neredeyse kurumsal işleyişin bir parçası haline gelen borç af ve yapılandırma uygulamalarına son verilmesi, kız çocuklarına bağlanacak ölüm aylıklarında, erkek çocuklarda olduğu gibi eğitim devamlılığına göre yaş sınırı getirilmesi, eczanelerde ve hastanelerde hak sahiplerine avuç içi tarama, şifre ile hizmet alma gibi modern kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi, kitle iletişim araçları vasıtası ile sosyal güvenliğin tüm taraflarının sürekli olarak bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi, sosyal güvenlik ahlakının zayıflığından kaynaklanan sorunların çözümünde etkili olacaktır.

KAYNAKLAR

- Akbabaoğlu, Fadime (2002). *Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sorunları ve Ombudsman Kurumu*. TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı. Uzmanlık Tezi. Ankara.
- Akın, İlhan F.(1993). *Kamu Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Akın, Levent. “İş Sağlığı ve Güvenliğinde İşyerinin Örgütlenmesi”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 54.1: 1-60.
- Aktay, Nizamettin (2012). “Sosyal Güvenliğin Sağlanmasında Önemli Bir Unsur Olarak Çalışma Yaşamının Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler”. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 2.2: 9-34.
- Aktuğlu, Mehmet Ali (1983). *Denetleme ve Revizyon*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi.
- Akyüz, Ferhat (2008). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapısal Dönüşüm: Eleştirel Bir Analiz.” erişim tarihi: 10 Ocak 2019. <https://katalog.marmara.edu.tr/eyayin/tez/T0060450.pdf>
- Akyüz, Ünal (2009). “Siyaset ve Ahlak”. *Yasama Dergisi*. 11.1: 93-129.
- Alper, Yusuf (2002). “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik”. *Çimento İşveren Dergisi*. 16.2: 11-32.
- Altuğ, Figen (2000). *Mali Denetim*. Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları.
- Arıcı, Kadir (1986). “Beveridge Planı”. *GÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. C. II: 1-2.
- Arın, Tülay (2002). *Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler*. İstanbul: TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yayınları.
- Aslan, Bayram (2010). “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”. *Sayıştay Dergisi* 77: 63-86.
- Atay, Ender Ethem (2012). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Baloğlu, Cem (2013). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Bilgili, Özkan (2006). *Sosyal Güvenlik Kılavuzu*. Ankara: Başak Matbaacılık.

- Çavuş, Ö. Hakan (2017). “Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri”. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 24.2: 523-542.
- Çelik, Abdulhalim (2002). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*. Ankara: Kamu-İş.
- Çıtır, Halim (1987). *Yönetimsel Denetim Anlayışı ve Örgütlenmesi*. TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı. Uzmanlık Tezi. Ankara.
- Çsgb (2011). “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2012 Yılı Bütçe Sunumu / Genel Kurul” erişim tarihi: 10 Ocak 2019 <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/6186/2012genelkurul.pdf>
- Çsgb (2011). “İş Teftiş Kurulu Başkanlığı İş Teftiş Rehberi” erişim tarihi: 22 Aralık 2018 https://www.csqb.gov.tr/media/6012/2011_46.pdf
- Çsgb (2012). “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2013 Yılı Bütçe Sunumu / Genel Kurul” erişim tarihi: 10 Ocak 2019 <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/6189/2013genelkurul.pdf>
- Çsgb (2013). “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014 Yılı Bütçe Sunumu / Genel Kurul” erişim tarihi: 10 Ocak 2019 <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/6193/2014genelkurul.pdf>
- Çsgb (2014). “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2015 Yılı Bütçe Sunumu / Genel Kurul” erişim tarihi: 10 Ocak 2019 <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/6195/2015genelkurul.pdf>
- Çsgb (2015). “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2016 Yılı Bütçe Sunumu / Genel Kurul” erişim tarihi: 10 Ocak 2019 <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/7571/2016genelkurul.pdf>
- Çsgb (2016). “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2017 Yılı Bütçe Sunumu / Genel Kurul” erişim tarihi: 10 Ocak 2019 <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/7572/2017genelkurul.pdf>
- Çsgb (2017). “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2018 Yılı Bütçe Sunumu / Genel Kurul” erişim tarihi: 10 Ocak 2019 <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/7573/2018genelkurul.pdf>
- Çubuk, Ali (1986). *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*. Ankara: Gazi Üniversitesi.

- Demir, Müslim (2013). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği) “. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 11.3 : 451-467.
- Dilik, Sait (1976). *Servetin Geniş Kitlelere Yayılması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Dilik, Sait (1988). “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi.” erişim tarihi: 13 Aralık 2018.
<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ausbf/article/view/5000054034/5000051349>
- Dilik, Sait (1992). *Sosyal Güvenlik*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yay.
- Dilik, Sait (1998). “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Sosyal Sigorta Kolu: Bakım Sigortası”. *Kamu-İş Dergisi*. 4.3.
- Dpt (2001). ”Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu” erişim tarihi: 12 Ekim 2018. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_SosyalGuvenlik.pdf
- Duygulu Ercan ve Pehlivan Pınar (2004). *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları.
- Egeli, Haluk (2009). *Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler (Sosyal Güvenlik Reformu Kapsamında)*. İzmir: Altın Nokta Basın Yayın Dağıtım.
- Erol, Sevgi Işık (2014). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlâkı”. *Kamu-İş Dergisi*. 13.3: 37-70.
- Esener, Turhan (1975). *İş Hukuku*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Gökbayrak, Şenay (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”. *Çalışma ve Toplum Dergisi*. 25.2: 141-162.
- Gökbunar Ramazan ve Kovancılar Birol (1998). “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 3.3: 251-256.
- Gönencan, Zahit (1985). *Osmanlılarda Sosyal Güvenlik*. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bülteni.
- Gümüş, Erdal (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler” erişim tarihi: 21 Ekim 2018.
<https://www.academia.edu/>

2163707/T%C3%BCrkiyede_sosyal_g%C3%BCvenlik_sistemi_mevcut_durum_sorunlar_ve_%C3%B6neriler

Güzel Ali ve Okur Ali Rıza (1994). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.

Güzel Ali, Okur Ali Rıza, Caniklioğlu Nurşen (2010). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.

Güzel, Ali (1999). “Sosyal Güvenliğin Çağdaş Dinamikleri.” erişim tarihi: 20 Kasım 2018 <https://docplayer.biz.tr/4918379-Sosyal-guvenligin-cagdas-dinamikleri.html>

Güzel, Ali (1999). “Sosyal Güvenliğin Çağdaş Dinamikleri.” erişim tarihi: 20 Kasım 2018 <https://docplayer.biz.tr/4918379-Sosyal-guvenligin-cagdas-dinamikleri.html>

ILO (2006). “Strategies and Practices for Labour Inspection” erişim tarihi: 2 Kasım 2018. <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

ILO (2019). “Dünyada İstihdam ve Sosyal Görünüm – Eğilimler 2019” erişim tarihi: 22 Nisan 2019 https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_679784/lang--tr/index.htm

Işıklı, Alparslan (2001). *Küresel Saldırı, Ulusal Devlet ve Sendikalar*. Ankara: İmge Kitabevi.

İlknur, Kılıkış (2016). *İş Sağlığı ve Güvenliği*. Bursa: Dora Yayınları.

Kapar, Recep (2004). “Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” erişim tarihi: 28Aralık 2018. <http://www.sosyalkoruma.net/pdf/ssgss.pdf>

Karadeniz, Oğuz (2012). “Sosyal Sigorta Sisteminde Norm ve Standart Sorunu ve Bağımlı Çalışma Statüsüne Sızmalar (4/B’ye Gerek Kaldı Mı?)”. *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*. 82: 12-24.

Kleinman, Mark (2006). *Kriz mi? Ne krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim*. (Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder). İstanbul: İletişim Yay.

Koban Emine, Fırat Zerrin (2007). “Kayıtdışı Ekonomide Vergi ve Sosyal Güvenlik Açısından Denetim Olgusu (Perakende Sektörü-Bursa Alan

Uygulaması).” *ISGUC The Journal of Industrial Relations and Human Resources* 9.1: 148-187.

Koç, Yıldırım (2000). *Türkiye-ILO İlişkileri*. Ankara: Türk-İş Eğitim Yay.

Koçdemir, Kadir (1998). “Küreselleşme ve Türkiye”. *Türk İdare Dergisi*. 418: 57-81.

Laroque Pierre (1994) *Uluslararası Çalışma Ofisi Genel Direktörüne Sanayileşmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Ekonomik ve Sosyal Değişimi Hakkında Sunulan Rapor, 21.Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik*. (Çev: Yusuf Alper, İsmail Tatlıoğlu) Bursa: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

Meriç Metin, Topaloğlu Sıddık (2014). “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Denetimin Rolü ve İşlevleri” erişim tarihi: 22 Nisan 2019. http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye_Sempozyumu_29_145_176.pdf

Mevzuat Bilgi Sistemi (2007). “Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği” erişim tarihi: 13 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.11502&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>

Mevzuat Bilgi Sistemi (2011). “Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği” erişim tarihi: 20 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.15007&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>

Mil, Halil İbrahim (2013). *Türk Kamu Yönetiminin Teftiş Kurulları Yoluyla Denetimi: SGK ve EGM Teftiş Kurulları Örneği*. Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara.

Özay, İl Han (1996). *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Özdemir, Süleyman (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: İTO Yayınları.

Özşuca Şerife Türcan, Gökbayrak Şenay (2012). “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması”. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 2.2: 49-83.

- Özşuca Şerife Türcan, Gökbayrak Şenay, Özüğurlu Metin (2010) . *Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması*. Ankara: Tübitak-Kamag Projesi Sonuç Raporu.
- Özşuca, Şerife (2003). “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 58.02: 133-152.
- Öztuksavul, Armağan. “Şili Mucizesi: Sosyal Güvenliğin Yokkedilişi” erişim tarihi: 2 Kasım 2018. <http://www.antimai.org/mkl/arm99sili.htm>
- Resmi Gazete (1949). “İnsan Hakları Evrensel Beyanname” erişim tarihi: 30 Ekim 2018. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7217.pdf>
- Resmi Gazete (1950). “81 Sayılı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi” erişim tarihi: 9 Kasım 2018. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7689.pdf>
- Resmi Gazete (1971). “102 Sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi” erişim tarihi: 14 Ekim 2018. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13922.pdf>
- Resmi Gazete (1973). “1774 Sayılı Kimlik Bildirme Kanunu” erişim tarihi: 24 Mart 2019. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14591.pdf>
- Resmi Gazete (2003). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” erişim tarihi: 15 Kasım 2018 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1>
- Resmi Gazete (2004a). “155 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme” erişim tarihi: 10 Kasım 2018. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040113.htm>
- Resmi Gazete (2004b) “161 Sayılı İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin Sözleşme” erişim tarihi: 11 Kasım 2018 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/01/20040113.htm>
- Resmi Gazete (2006). “5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” erişim tarihi: 22 Kasım 2018. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm>
- Resmi Gazete (2006). “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” erişim tarihi: 13 Ekim 2018. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm>

- Resmi Gazete (2008). “Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik” erişim tarihi: 23 Kasım 2018. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/09/20080927-8.htm>
- Richardson, J. Henry (1970). *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları.
- Sayıştay (2018). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu” erişim tarihi: 27 Aralık 2018 https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Sosyal_G%C3%BCvenlik_Kurumlar%C4%B1/SOSYAL%20G%C3%9CVENL%C4%B0K%20KURUMU.pdf
- Saymen, Ferit Hakkı (1954). *Türk İş Hukuku*. İstanbul: Hak Kitabevi.
- SGK (2013). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2012 Yılı Faaliyet Raporu” erişim tarihi: 11 Ocak 2019 <http://www.sgk.gov.tr/2012FaaliyetRaporu.pdf>
- SGK (2013a). “Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Denetim Standartları” erişim tarihi: 10 Aralık 2018. http://www.sgk.gov.tr/yayinlar/06_denetim_standartlari_mayis.pdf
- SGK (2013b). “2013/5 Sayılı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları” erişim tarihi: 13 Aralık 2018. http://archive.ismmmo.org.tr/docs/SGK/2013/duyuru_20130208_06.pdf
- SGK (2014). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu” erişim tarihi: 11 Ocak 2019 <http://www.sgk.gov.tr/2013FaaliyetRaporu.pdf>
- SGK (2015). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu” erişim tarihi: 11 Ocak 2019 <http://www.sgk.gov.tr/2014FaaliyetRaporu.pdf>
- SGK (2016). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu” erişim tarihi: 11 Ocak 2019 <http://www.sgk.gov.tr/2015FaaliyetRaporu.pdf>
- SGK (2017). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu” erişim tarihi: 11 Ocak 2019 <http://www.sgk.gov.tr/2016FaaliyetRaporu.pdf>
- SGK (2018a). “Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” erişim tarihi: 10 Aralık 2018. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkez-teskilati/ana_hizmet_birimleri/rehberlik_ve_teftis_baskanligi/hakkimizda
- SGK (2018b). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu” erişim tarihi: 11 Ocak 2019 <http://www.sgk.gov.tr/2017FaaliyetRaporu.pdf>

- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği (2018). “Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Tarihsel Süreci” erişim tarihi: 17 Aralık 2018. <http://www.sgd.org.tr/meslegimiz/meslegimizin-tarihcesi/>
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2018). “İç Denetim Birimi Başkanlığı” erişim tarihi: 23 Kasım 2018. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkez-teskilati/danisma_birimleri/ic_denetim_birimi_baskanligi/hakkimizda
- Süzek, Sarper (1985). *İş Güvenliği Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Süzek, Sarper (2017). *İş Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Şakar, Müjdat (2014). *Sosyal Sigortalar Uygulaması*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Şimşek, Nergis (2011). *En Son Değişiklikler Çerçevesinde Tüm Yönleriyle SSK ve Bağ-Kur'da Emeklilik (Açıklama, Yorum ve Örnekleriyle)*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Şimşek, Nergis (2011). *En Son Değişiklikler Çerçevesinde Tüm Yönleriyle SSK ve Bağ-Kur'da Emeklilik (Açıklama, Yorum ve Örnekleriyle)*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Talas, Cahit (1972). *Sosyal Ekonomi*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Taş, Hüseyin Cesurhan (2005). “Kamu Sağlık Harcamalarının Durumu Sorunları ve Denetimi”. *Türk İdare Dergisi*. 449: 101-112.
- Taşbaşı, Ekrem (2009). *Sosyal Güvenlikte Denetim ve Teftiş*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul.
- Taymaz, Haydar (2000). *Eğitim Sisteminde Denetim Kavramlar, İlkeler, Yöntemler*. Ankara: Pegem Yayıncılık.
- Tuncay A. Can ve Ekmekçi Ömer (2008). *Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Tuncay A. Can ve Ekmekçi Ömer (2013). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Tuncay, Can (1986). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Tunçomağ, Kenan (1990). *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Turan, Kamil (1990). *İş Hukukunun Genel Esasları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

- Tüik (2019) “İşgücü İstatistikleri, Ocak 2019” erişim tarihi: 20 Nisan 2019
<http://tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30682>
- Uğur, Suat (2004). *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*. Ankara: TİSK.
- Uşan, Muhammed Fatih (2009). *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Uşan, Muhammed Fatih (2016). “Kanun Yapmak Bu Kadar Kolay mı, Yahut Bu kadar Zor Mu?(5510 Sayılı Kanun Çerçevesinde Bir Tesbit)”. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*. 1: 209-228.
- Yazgan, Turan (1972). “Sosyal Güvenli Kavramı”. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. 24: 191-208.
- Yazgan, Turan (1977). *Sosyal Sigorta*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yay.
- Yazgan, Turan (1981). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Meseleleri*. Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yay.
- Yazgan, Turan (1992). *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları*. İstanbul: Türk Dünyası, Araştırma Vakfı.
- Yıldız, Mustafa S. (2008). *Yurtdışı Uygulamalar Işığında Sağlık Sektöründe Performans Denetimi*. Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Eskişehir.
- Yüzbaşıoğlu, Necmi (1993). *Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Cevdet ÇÜRÜKOĞLU
Uyruğu : T.C.
Doğum Tarihi ve Yeri : 01.06.1988-KIRŞEHİR
e-posta : ccurukoglu@gmail.com

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Yılı
Lisans	Hacettepe Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Maliye Bölümü	2011
Yüksek Lisans	Cumhuriyet Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü/Maliye Ana Bilim Dalı	2019

İŞ TECRÜBESİ

Tarih	Kurum	Görev
2012-2013	T.C. Ziraat Bankası A.Ş.	Servis Görevlisi
2013-2017	T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu	Sosyal Güvenlik Denetmen Yrd.
2017-Devam	T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu	Sosyal Güvenlik Denetmeni

YABANCI DİL BİLGİSİ

Yabancı Dilin Adı KPDS () ÜDS () TOEFL () EILTS ()