



BİLECİK ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü

İşletme Anabilim Dalı

**SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ BİR
DENETİM SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ**

S. Mehmet KELEŞ

Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Şerife SUBAŞI

BİLECİK, 2012

BİLECİK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı

SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ BİR
DENETİM SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ

S. Mehmet KELEŞ
Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Şerife SUBAŞI

BİLECİK, 2012

Tez Kabul ve Onay Sayfası

 <p>BİLECİK ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</p>	<p>YÜKSEK LİSANS <u>JÜRİ ONAY FORMU</u></p>
---	---

Bilecik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 14.12.2011 tarih ve 65 -1(b) sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından 20/01/2012 tarihinde tez savunma sınavı Yapılan **Satı Mehmet KELEŞ**'in “**SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ BİR DENETİM SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ**” konulu tez çalışması İşletme Anabilim Dalında **YÜKSEK LİSANS** tezi olarak kabul edilmiştir.

JÜRİ

ÜYE

(TEZ DANIŞMANI) : Yrd. Doç. Dr. Şerife SUBAŞI

ÜYE : Yrd. Doç. Dr. Mustafa ARI

ÜYE : Yrd. Doç. Dr. Ali AYATA

ONAY

Bilecik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun/...../... .. tarih ve/..... sayılı kararı.

İMZA/MÜHÜR

TEŐEKKÖR

Sosyal Gűvenlikte Yeni Bir Denetim Sistemi Model Őnerisi konulu tez çalıŐmamda bana yardımcı olan tez danıŐmanım Yrd. Doç. Dr. Őerife SUBAŐI hocama, deėerli vakitlerini ayırarak tez jűrisinde bulunan Yrd. Doç. Dr. Mustafa ARI ve Yrd. Doç. Dr. Ali AYATA hocalarıma, yűksek lisans Őėrenimi dűneminde derslerde yardımlarını esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Ali ACILAR, Doç. Dr. Muzaffer AYDEMİR, Yrd. Doç. Dr. Hakan ÇELİK hocalarıma teŐekkűr ederim.

Ayrıca yűksek lisans Őėrenimi gűrme ve tez çalıŐması konusunda beni teŐvik eden Sayın Ramazan YILDIZ beye, çalıŐmalarım sırasında gűsterdikleri anlayıŐtan dolayı sevgili eŐim Habibe KELEŐ ve ocuklarım Ahmet ile Musab'a teŐekkűr ederim.

Bilecik, 2012

Satı Mehmet KELEŞ

ÖZET

SOSYAL GÜVENLİKTE YENİ BİR DENETİM SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ

Satı Mehmet KELEŞ

İnsanlar kendi iradeleri dışında gelirden veya kazançlarından yoksun kalabilmektedirler. Hastalık, kaza, işsiz kalma, yaşlanma, ölüm gibi risklerle de karşı karşıya kalınmaktadır. Sosyal güvenlik olgusu, yukarıda sayılan risklere benzer durumlarda insanların kendilerini güvende hissetmelerini, asgari de olsa bir yaşam standardına sahip olmalarını istemeleri sonucunda ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik sistemi toplumsal yardımlaşmayı kişilerin vicdanına bırakmayıp Kurumsal hale getirir ve bu yardımlaşmayı devlet eliyle sağlar.

Sosyal güvenliğin insan hakkı olarak kabul edilmesi, devletin sosyal güvenlik hizmeti sunumunda iyi yapılanmasını ve sosyal güvenlik uygulamasının etkinliğini sağlamasını gerektirmektedir. Bu amaçla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal güvenliğin en önemli olmazsa olmazı sosyal sigortalar yani primli sistem olarak faaliyet göstermektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal sigorta (primli sistem) ile 2011 yılı Haziran ayı itibariyle 17.338.087 aktif sigortalıya ve 9.729.459 emekliye ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerle birlikte toplam 63.204.327 vatandaşa hizmet veren bir kurumdur. Genel sağlık sigortası da sosyal güvenliğin en önemli unsurlarından biri olup, bu hizmet de Sosyal Güvenlik Kurumunca sunulmaktadır. Bu yönüyle Sosyal Güvenlik Kurumu ülke nüfusunun tamamına yakınına ilgilendiren, tamamına yakınına hizmet sunan bir kurum durumundadır.

Ülke nüfusunun tamamına yakınına hizmet veren bir kurumda, gerek suiistimallerin önlenmesi gerekse hak sahibi kişilerin bu haklarından tam olarak yararlanmasının sağlanması için denetim büyük önem taşımaktadır. Bir işin yolunda gidip gitmediği, usulüne uygun yapılıp yapılmadığı ancak denetimle ortaya çıkmaktadır. Denetim müessesesinin varlığı önemli bir husus olmakla birlikte, denetimin etkinliği

daha önemli bir konudur. Etkin olmayan bir denetim sistemi Kuruma da, kurumun paydaşlara da istenilen faydayı sağlamayacaktır.

Çalışmada, öncelikle sosyal güvenlikte mevcut denetim sistemi incelenmiştir. Bu sistemin yapısal sorunları üzerinde durulmuş ve bu yapısal sorunların çözüldüğü, denetim elemanlarının uzmanlaşmasını, denetim birimleri arasında işbirliği ve bilgi alışverişini sağlayacak daha etkin ve daha verimli bir denetim sistemi modeli önerilmiştir.

Anahtar Sözcükler:

Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Müfettişi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Denetimi

ABSTRACT

A PROPOSAL OF NEW MODEL OF INSPECTION SYSTEM IN THE SOCIAL SECURITY

Satı Mehmet KELEŞ

People might be deprived of income and revenue due to reasons which are not under their control. People also face with illnesses, accidents, loss of job, ageing and death. The concept of social security emerged in response to the demands of the people against the abovementioned risks to feel secure and have a basic living standard. Social security systems do not leave social cooperation to the conscious of the people but institutionalize it and materialize this cooperation by the state.

Acceptance of social security as a human right requires the state have the means to provide social security in the best and efficient way. The crux of the Social Security Institution, which is established for the purposes mentioned above, is Premium funds.

Social Security Institution is providing services to 63.204.327 citizens in total according to the statistics of June 2011, among these people 17.338.087 people are paying premiums and 9.729.459 are retired people along with their dependents. General Health Insurance is also one of the most important aspects of the social security system and this service is also provided by the Social Security Institution. In this respect, Social Security Institution is proving services nearly to all of the population in the country.

In order to eliminate corruption and provide services to the rightful beneficiaries in the proper manner in an institution that provides services to the whole of the population, the issue of inspection becomes crucial. Inspection reveals whether things are done according to the procedures or not. Existence of inspection is important, but efficiency of inspection crucial. An inefficient inspection system will provide required benefit neither to the Institution nor to the shareholders.

In this study, first of all, existing inspection system of social security is analyzed. In this respect, institutional problems of the current system are scrutinized and an efficient and active inspection system in which institutional problems are solved, cooperation and knowledge sharing is proposed.

Key Words:

Social Security, Social Security Inspector, Social Security Institution, Social Security Inspection

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
TEZ KABUL VE ONAY SAYFASI.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ.....	xv

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİMİN ÖNEMİ, DENETİMİN TARİHÇESİ VE DENETİM TÜRLERİ

1.1. Sosyal Güvenlikte Denetimin Önemi	19
1.1.1. Sosyal Güvenlikte Denetimin Sigortalılar Yönünden Önemi	21
1.1.2. Sosyal Güvenlikte Denetimin İşverenler (İşletmeler) Yönünden Önemi	22
1.1.3. Sosyal Güvenlikte Denetimin Sosyal Güvenlik Kurumu Yönünden Önemi	23
1.1.4. Sosyal Güvenlikte Denetimin Devlet Yönünden Önemi	24
1.2. Sosyal Güvenlik Denetiminin Tarihçesi	25
1.2.1. Şube ve Acentelikler Müfettişlikleri	26
1.2.2. Şube Müfettişlikleri	26
1.2.3. Sigorta Müfettişliği Servisleri	26
1.2.4. Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı	27
1.2.5. Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	28
1.2.6. Sigorta Yoklama Memurları	29
1.2.7. Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları	31
1.2.8. Sosyal Güvenlik Denetmenleri.....	31
1.3. Sosyal Güvenlikte Denetim Türleri	32
1.3.1. Genel Denetim	33
1.3.2. Kısmi Denetim	34

İÇİNDEKİLER (Devam)

	<u>Sayfa</u>
1.3.3. Yerel Denetim (Fiili Tespit)	34
1.3.4. İhbar ve Şikayet Üzerine Yapılan Denetimler	35
1.3.5. Asgari işçilik Denetimleri	36
1.3.6. İş kazası ve Meslek Hastalığı Denetimleri	37
1.3.7. Kontrol Denetimleri	40
1.3.8. Yasal Süre Dışında Verilen Prim Belgelerin Denetimi	41
1.3.9. İş Kolu Kodu Denetimleri	42
1.3.10. Meslek Odaları Kayıtlarının Denetimi.....	43
1.3.11. Bilgi Paylaşımı Yoluyla Yapılan Denetim	44

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ YAPANLAR

2.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Denetim Elemanları	47
2.1.1. Sosyal Güvenlik Müfettişleri	47
2.1.1.1. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	49
2.1.1.1.1. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Görevleri	49
2.1.1.1.2. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Yetkileri	50
2.1.1.1.3. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Sorumlulukları	51
2.1.1.2. Sosyal Güvenlik Müfettişliği Mesleğine Giriş	52
2.1.1.3. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Yetiştirilmesi	55
2.1.2. Sosyal Güvenlik Denetmenleri	58
2.1.2.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	59
2.1.2.1.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görevleri	59
2.1.2.1.2. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Yetkileri	61
2.1.2.1.3. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Sorumlulukları..	62
2.1.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğine Giriş.....	63
2.1.2.3. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Yetiştirilmesi	66

İÇİNDEKİLER (Devam)

Sayfa

2.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Denetim Elemanları Dışında Sosyal Güvenlik Denetimi Yapanlar	68
2.2.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişlerince Yapılan Denetimler	68
2.2.2. Askeri İş Müfettişleri Tarafından Yapılan Denetimler.....	71
2.2.3. Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlerce Yapılan Denetimler	72
2.2.4. Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılan Denetimler	76
2.2.5. Yargı Denetimi	78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SGK İÇİN DAHA ETKİN BİR DENETİM SİSTEMİ MODELİ ÖNERİSİ

3.1. Sosyal Güvenlikte Mevcut Denetim Sistemi Yapısı	81
3.2. Mevcut Denetim Sistemde Yaşanan Sorunlar	83
3.2.1. İkili Yapı Sorunu	83
3.2.2. Görev Çakışması Sorunu	85
3.2.3. Bağımsızlık Sorunu	87
3.3. Model Önerisi Varsayımları	89
3.3.1. Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi	89
3.3.2. İkili Denetim Sistemi Yapısının Kaldırılması	91
3.3.3. Denetim Elemanları Arasında Koordinasyonun Sağlanması	93
3.3.4. Denetim Elemanlarının Bağımsızlığının Sağlanması	94
3.3.5. Denetim Elemanlarının Uzmanlaşmasının Sağlanması	95
3.3.6. Denetime Başlama Sürecinin Kısaltılması	96
3.3.7. Denetimin Etkinliğinin Artırılması	97
3.4. Önerilen Yeni Denetim Sistemi Modeli	98
3.4.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı.....	101
3.4.2. Sigorta Olayları Grup Başkanlığı	103
3.4.3. Sektörel Denetimler Grup Başkanlığı	103
3.4.4. Sağlık Hizmeti Sunucuları Grup Başkanlığı	104

İÇİNDEKİLER (Devam)

	<u>Sayfa</u>
3.4.5. Denetim Veri Tabanı Kurulması ve İş Teftiş Kurulu İle Koordinasyon.....	104
3.4.6. Taşra Teşkilatında Yoklama Memuru Görevlendirilmesi	106
SONUÇ	108
KAYNAKLAR	114
ÖZGEÇMİŞ	119

TABLULAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1 : Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığının Kurulması İçin Örnek Tablo	92
---	----

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1 : Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin SGK Teşkilat yapısı içindeki konumları..	35
Şekil 2 : Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin SGK Teşkilat Yapısı İçindeki Yeri.....	46
Şekil 3 : Sosyal Güvenlikte Mevcut Denetim Sistemi.....	71
Şekil 4 : Sosyal Güvenlikte Önerilen Yeni Denetim Sistemi Modeli	89

KISALTMALAR

4/b sigortalısı	5510 sayılı yasanın 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine tabi sigortalı
Bağ-Kur	Kendi Nam Ve Hesabına Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
DenVet	Denetim Veri Tabanı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ES	Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı
İEM	İstanbul Emniyet Müdürlüğü
KADİM	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
Kurum	Sosyal Güvenlik Kurumu
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
ÖSYM	Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi
RTB	Rehberlik Teftiş Başkanı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SGMDER	Sosyal Güvenlik Müfettişleri Derneği
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SUT	Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği
ILO (UÇÖ)	International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
TDK	Türk Dil Kurumu
TÜRMOB	Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
Ünite	Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü / Merkez Müdürlüğü

GİRİŞ

Sosyal güvenlik insanlara, ileride oluşabilecek risklere karşı asgari yaşam standardı sunan bir sistemdir. Sosyal güvenlik bir insan hakkıdır. Bu husus 1982 anayasasında da teminat altına alınmıştır. Anayasanın 60. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Vatandaşa anayasal bir hak olarak sunulan sosyal güvenliğı sağlama görevi de yine anayasa ile devlete verilmiştir. 60. maddenin devamında devletin, sosyal güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilatı kuracağı belirtilmiştir.

Devletin bu yolla kurduğu, SSK, Bağ-Kur ve ES gibi kurumlar zamanla hantal bir sosyal güvenlik yapısı oluşmasına sebep olmuş, gerek bu hantal yapının değiştirilerek işlevsel bir kurum oluşturulması, gerekse herkese eşit hakların verildiğı bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması için reforma ihtiyaç duyulmuştur. 2006 yılında yapılan sosyal güvenlik reformuyla, hizmet akdine tabi olarak bir işverene bağlı çalışan sigortalıların sosyal güvenliğini sağlayan Sosyal Sigortalar Kurumu, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan Bağ-Kur ve devlet memurlarının sosyal güvenliklerini sağlayan Emekli Sandığı, Sosyal Güvenlik Kurumu adıyla tek çatı altında toplanmıştır. Bu reform ile sosyal güvenlik kurumunun çağın gereklerine uyum sağlayan, ihtiyaçlara cevap verebilecek bir kurum olması hedeflenmiştir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatıda toplanması ile birlikte sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulabilmesi için Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu da yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu 1 Ekim 2008 tarihi itibari ile yürürlüğe girmiş olup genel sağlık sigortası uygulaması için 01.01.2012 tarihine kadar geçiş süreci öngörülmüştür. Kazanılmış hakların kaybolmamansı için emeklilik sisteminde de geçiş süreci uygulanmıştır. Kanundan önce SSK veya Bağ-Kur sigortalısı olanlar ile E.S. iştirakçisi olanlar eski kanunlara tabi olarak emekli olabileceklerdir. İlk defa 01.10.2008 tarihinden sonra sigortalı olanlar ise tamamen 5510 sayılı kanuna tabi olarak emekli olabileceklerdir. Sağlık haklarından yararlanma konusunda ise yeni kanun ile getirilen hükümler daha avantajlı ise bu hükümlere, eski kanunlarda kazanılmış hakkı olup da yeni kanunda kazanılmış haktan daha az hak elde edildiğı durumlarda eski kanunların

hükümlerine tabi olunacaktır. Yapılan reformda hiç kimsenin kazanılmış hakkı daha kötü bir seviyeye götürülmemiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu 2011 yılı Haziran ayı itibariyle 17.338.087 aktif sigortalıya, 9.729.459 emekliye ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerle birlikte toplam 63.204.327 (www.sgk.gov.tr (20 Aralık 2011)) vatandaşa hizmet veren bir kurum olmuştur. 5510 sayılı yasanın yeşil kartlıların devriyle ilgili hükmü de 01.01.2012 tarihinde yürürlüğe girdiğinde Sosyal güvenlik kurumu ülke nüfusunun tamamına yakınına hizmet sunan bir kurum haline gelecektir. Kurumun çalışan sayısı ise 25.000 civarındadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal güvenliğin en önemli olmazsa olmazı sosyal sigortalar yani primli sistem olarak faaliyet göstermektedir. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ülkemizde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca yürütülmektedir.

Genel sağlık sigortası da sosyal güvenliğin en önemli unsurlarından biri olup, bu hizmet Sosyal Güvenlik Kurumunca sunulmaktadır. Bu yönüyle Sosyal Güvenlik Kurumu ülke nüfusunun tamamına yakınına ilgilendiren, tamamına yakınına hizmet sunan bir kurum durumundadır.

Sosyal güvenlik kurumu sağlık hizmetlerini sözleşme imzaladığı özel hastaneler, üniversite hastaneleri ve kamu hastaneleri vasıtasıyla hizmet satın almak suretiyle sağlamaktadır. İlaç temini, optik malzeme temini ve protez, ortez vb. tıbbi malzemeleri de sözleşme imzaladığı sağlık hizmet sunucuları vasıtasıyla sağlamaktadır. Bazı durumlarda sözleşme imzalanmayan sağlık hizmeti sunucularından temin edilen sağlık hizmetlerinin bedelleri de sigortalılara ödenmektedir.

Böylesine büyük ve ülke nüfusunun tamamına yakınına hizmet veren bir kurumda, gerek suiistimallerin önlenmesi gerekse hak sahibi kişilerin bu haklarından tam olarak yararlanmasının sağlanması için denetim büyük önem arz etmektedir. Bir işin yolunda gidip gitmediği, usulüne uygun yapıp yapılmadığı ancak denetimle ortaya çıkmaktadır. Denetim müessesesinin varlığı önemli bir husus olmakla birlikte, denetimin etkinliği daha önemli bir konudur. Etkin olmayan bir denetim sistemi kuruma da, paydaşlara da istenilen faydayı sağlamayacaktır.

Sosyal güvenlik denetimi, sigortalı boyutu, işveren boyutu, hak sahibi boyutu, kurum boyutu ve devlet boyutu ile çok yönü ilgilendiren bir denetim sistemidir. Denetim

sonucunda bazı taraflar fayda sağlarken bazı taraflar zarara uğrayabilmektedirler. Denetim neticesinde sigortalılığı sağlanmayan bir çalışan sosyal güvenliğe kavuşmakta, sigortasız işçi çalıştıran işletme haksız rekabet etmekten men edilmekte, sigortasız işçi çalıştırmayan diğer işletmeler kayıt dışı istihdam dolayısıyla düştükleri dezavantajdan kurtulmakta, kurum prim gelirin kavuşmakta, devlet sosyal adaleti sağlamakta aynı zamanda sosyal güvenlik kapsamına alınan kayıt dışı işçiden dolayı vergi geliri elde etmektedir. Sosyal güvenliğin yaygınlaşmasına yol açan denetim neticesinde, devlet sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de daha dengeli ve asıl ihtiyacı olanlara dağıtabilecektir.

Yine sağlık hizmet sunucularının denetimi de giderlerin azaltılması yönünde kuruma katkı sağlayan, sigortalıların menfaatlerini koruyan bir denetim türüdür.

Sosyal güvenlik kurumunda denetim, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenlerince yapılmaktadır. Kurumun denetim elemanlarının yanında diğer kurumların denetim elemanları da kendi mevzuatları gereği yapacakları denetimler sırasında sosyal güvenlik denetimi de yapabilmesi yönünde yetkili kılınmıştır. Ayrıca 5510 sayılı yasanın 59. maddesinde, 3568 sayılı yasa ile yetkilendirilen serbest muhasebeci mali müşavirler ile yeminli mali müşavirlere de sınırlı olarak denetim yetkisi verilmiştir.

Bu çalışmada öncelikle sosyal güvenlik denetiminin önemi, sosyal güvenlik denetiminin tarihçesi, sosyal güvenlik alanında yapılan denetim türleri ve mevcut denetim sistemi konularında bilgiler verilmiştir. Mevcut denetim sisteminde SGK denetim elemanları ile SGK dışında olup SGK adına denetim yetkisi olanların görev ve yetkileri açıklanmış, daha sonra mevcut denetim sisteminde yaşanan sorunlara temas edilerek bu sorunların giderildiği yeni bir denetim sistemi modeli önerilmiştir. Bu itibarla çalışma üç bölümden oluşmuş olup,

— Birinci bölümde sosyal güvenlik alanında denetimin önemi, denetimin tarihçesi ve denetim türleri konuları,

— İkinci bölümde sosyal güvenlik kurumu müfettişleri ve denetmenlerinin görev yetki ve sorumlulukları ile sosyal güvenlik denetimi yapan diğer kurumların denetim elemanları, serbest muhasebeci mali müşavirler ile yeminli mali müşavirlerce yapılan denetimler ve yargı denetimi konuları incelenmiş,

— Üçüncü bölümünde mevcut sosyal güvenlik denetim sistemi yapısı ve bu yapıda yaşanan sorunlar ortaya konmuş, yapılan model önerisinin temel dayanakları belirlenerek yeni bir denetim sistemi modeli önerilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİMİN ÖNEMİ, DENETİMİN TARİHÇESİ VE DENETİM TÜRLERİ

1.1. SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİMİN ÖNEMİ

İnsanlar kendi iradeleri dışında hastalık, kaza, işsiz kalma, yaşlanma, ölüm gibi nedenlerden gelirden veya kazançlarından yoksun kalabilmektedirler. Sosyal güvenlik olgusu, söz konusu risklere benzer durumlarda insanların kendilerini güvende hissetmelerini, asgari de olsa bir yaşam standardına sahip olmalarını istemeleri sonucunda ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik sistemi toplumsal yardımlaşmayı kişilerin vicdanına bırakmayıp kurumsal hale getirir ve bu yardımlaşmayı devlet eliyle sağlar. Sosyal güvenlik düşüncesi her türlü risk karşısında kişinin geleceğini güvence altına almak amacıyla oluşturulmuş bir sistemdir (Bedük ve Mete, 2006:24-42). Sosyal güvenlik, kişileri karşılaştıkları hastalık, sakatlık, yaşlanma, çalışamama, ölüm, kaza, analık ve işsizlik sonucu oluşan fizyolojik, sosyal ve ekonomik risklere karşı toplumsal yardımlaşma ile bu risklerin etkilerini en aza indirmeyi ve gerekli asgari yardımları yapmayı sağlayan bir sistemdir.

Günümüzde sosyal güvenlik insan hayatının olmazsa olmazlarından. Sosyal güvenlik, sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler olarak devlet tarafından sağlanmaktadır. Sosyal sigorta çalışanların karşılaşılabilecekleri riskleri zorunlu olarak işçi ve işverenlerden prim alınarak devlet tarafından örgütlenen bir kurum tarafından karşılanmasını sağlayan bir sigorta tekniğidir (Can, 1996 : 14). Ülkemizde sosyal sigortalar gerek kapsam gerekse sağladığı sosyal güvenlik garantisinin genişliği bakımından, adeta bütün sosyal güvenlik sistemini karakterize etmektedir. Bu bakımdan Türk sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigortalar üzerine kurulmuş bir sistem olarak tanımlanabilir (TÜSİAD, 1997:71).

Sosyal güvenliğin çağımızda insan hakkı olarak (Çubuk, 1983:165) kabul edilmesi önemini ortaya koymaktadır. Bu denli önemli olması devletin sosyal güvenlik

hizmeti sunumunda çok iyi yapılanmasını ve sosyal güvenlik uygulamasının etkin olmasını sağlaması gerektirmektedir. Bu amaçla daha önce farklı kesimlerin sosyal güvenliğini sağlayan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı gibi kurumlar tek çatı altında toplanmış ve Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. 2006 yılında 5502 sayılı yasa ile kurulan SGK, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun uygulayıcı kurumudur.

Sosyal güvenlik kurumu, bir veya daha fazla işverene bağlı olarak hizmet akdi ile çalışan işçileri, memurları, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışan esnafı, şirket ortaklarını, çırakları, stajyerleri, yurt dışına götürülen Türk işçileri, ülkemize gelen yabancı uyruklu çalışanları, kurumdan aylık ve gelir alanları ve herhangi bir sosyal güvence kapsamında olmayıp sadece genel sağlık sigortası kapsamında olanları, vatansızları, sığınmacıları ve 18 yaş altındaki tüm vatandaşları kapsayan, dolayısıyla çok az bir nüfusu kapsam dışında tutan bir kurumdur. İnsanların sosyal güvenlik kurumu ile bağlantısı doğmadan evvel başlayıp ölümünden sonra devam etmektedir. Henüz anne karnında iken sağlık hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sağlanmakta, doğum nedeniyle gerekli şartları taşıyan anne veya babaya doğum ödeneği ödenmekte, ölüm durumunda cenaze masraflarını karşılayan kişilere cenaze ödeneği verilmektedir.

Sosyal güvenlik uygulamalarının etkinliği ancak bu alanda yapılan denetimlerle tespit edilecek ve denetimler neticesinde etkinliği artırılacaktır. Etkinliğin sağlanması ve artırılması için denetim tek çözüm noktası olmayıp değişik yöntemler de uygulanmalıdır. Mesela toplumsal kültür oluşturulması da önemli bir etkidir. Fakat toplumsal kültür oluşturulsa dahi, denetim olmadığı durumda bu kültür zamanla etkisini yitirecektir. Denetim etkinliğin devamlılığını sağlar.

Ülke nüfusunun tamamına yakınına hizmet sunan bir kurumun denetimi süreklilik arz etmelidir. Denetim ile suiistimaller önlenir. Denetim ile haklardan faydalanması gerekenler haklarından yararlandırılır. Sistemdeki açıklar denetim ile ortaya çıkarılır.

Denetimde asıl amaç, var olanı ortaya koyup olması gerekenle karşılaştırmaktır. (Köse, 2007:5) Bu açıdan bakıldığında sosyal güvenlik denetimleri, sosyal güvenlik mevzuatının usulünce uygulanıp uygulanmadığının denetimidir.

Sosyal güvenlik denetimlerinin, kayıt altına alınarak sosyal güvenliğe kavuşmaları dolayısıyla kayıtsız çalışan işçilere, prim ödemeyen rakip işletmelere prim ödeme zorunluluğu getirerek sigortasız işçi çalıştırmayan işverenlere, prim geliri elde ederek kuruma ve vergi geliri sağlayarak devlete olumlu katkıları bulunmaktadır. Sosyal güvenlik denetimlerinin sigortalılar, işletmeler, SGK ve devlet yönünden olumlu yönleri aşağıda incelenmiştir.

1.1.1. Sosyal Güvenlikte Denetimin Sigortalılar Yönünden Önemi

Kayıt dışı istihdam oranları % 43'ler (www.tuik.gov.tr (21.Aralık.2011)) seviyesindedir. Diğer bir ifadeyle, çalışan 100 kişiden 43'ü işverenleri tarafından sigortasız olarak çalıştırılıyor. Bu çok büyük bir orandır. Bu % 43'lük kesim sosyal güvenlikten yoksun olarak çalışmaktadır. Herhangi bir riskle karşılaşması durumunda bir hak elde etmesi kayıtlı çalışanlara göre zor olacaktır. Kayıtlı çalışanlar sosyal güvenceden doğrudan yararlanırken, kayıtsız çalışan ancak denetimler sonucunda ya da mahkeme kararları sonucunda sosyal güvenlik hakkında yararlanabilecektir.

Sosyal güvenlik kurumu hastalık, iş kazası, meslek hastalığı, malullük, yaşlılık ve ölüm gibi durumlarda gelirden yoksun kalan kişilere ya da bu kişilerin hak sahiplerine belirli miktar ödemeler yapmaktadır.

Hastalanan sigortalıya, hastalığı nedeniyle çalışmadığı 3. günden başlamak üzere çalışmadığı süre kadar iş görmezlik parası ödemektedir. Yine iş kazası veya meslek hastalığı sonucu geçici olarak iş görmez duruma girenlere, çalışmadığı günlerin tamamı için geçici iş görmezlik ödeneği ödemektedir. İş kazası ya da meslek hastalığı sonucu sürekli iş görmez duruma düşen sigortalılara, sürekli iş görmezlik durumu %10'un üzerinde olduğu sürece sürekli iş görmezlik geliri ödemektedir.

Belirli bir prim ödeme süresini tamamlayan malul sigortalılara malullük aylığı bağlamakta, yine belirli bir prim ödeme gün sayısı, sigortalılık süresi ve yaş şartlarını tamamlayan sigortalılara yaşlılık aylığı bağlamaktadır.

Kayıt dışı çalışan kişiler bu haklardan ya hiç faydalanamamakta ya da çok uzun uğraşlar sonucunda mahkeme kararı veya denetim raporu ile faydalanabilmektedirler.

Sosyal güvenlik mütettişleri ile sosyal güvenlik denetmenlerine iş sağlığı ve güvenliği konusunda, 4857 sayılı İş Kanununda belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisini de verilmiştir. Dolayısıyla işyerlerinde yapılan denetimlerde iş sağlığı ve güvenliği hususlarında yapılan denetimler sigortalıların daha sağlıklı ve güvenli ortamlarda çalışmalarını sağlayacaktır.

Etkin bir sosyal güvenlik sistemi için etkin bir denetim mekanizmasının kurulması ve denetimlerin süreklilik arz etmesi gerekmektedir. İyi işleyen bir denetim sistemi kayıt dışı istihdam oranını azaltacak, çalışanların kayıt altına alınarak sosyal güvenlik haklarından yararlanmalarını sağlayacaktır.

Çalışanların kayıt altına alınmasının yanında, Sosyal güvenlik denetim elemanlarının sağlık tesislerinde yaptıkları denetimler, genel sağlık sigortalılarının kurumun finanse ettiği sağlık hizmetlerine daha kolay ulaşmalarını ve daha iyi, kaliteli ve ucuz sağlık hizmeti almalarını da temin edecektir.

1.1.2. Sosyal Güvenlikte Denetimin İşverenler (İşletmeler) Yönünden nemi

Sigortasız işçi çalıştıran işletmeler prim ödemeyerek, sigortasız işçi çalıştırmayan işletmeler karşısında rekabet avantajı kazanmaktadırlar (Zeybek, 2007:83. İşçisini kayıt dışı çalıştıran işletme, Sosyal Güvenlik Kurumu'na prim ödemediği gibi işçiler üzerinden stopaj vergisi de ödememekte, işçisini kayıtlı çalıştıran işletmeler karşısında maliyet avantajı kazanmaktadır. Denetim neticesinde işyerinde sigortasız çalıştırılan işçiler kayıt altına alınmakta, primleri ya da gün sayıları eksik bildirilen sigortalıların eksik bildirimlerinin tamamlanması sağlanmaktadır. Böylelikle kayıt dışı işçi alıştıranlar da kayıt dışı çalıştırmayan işletmeler gibi prim ve işçiler üzerinden gelir vergisi ödemek zorunda kalacaklardır. Bunun sonucunda sigortasız işçi çalıştırmayan dürüst işletmeler, sigorta primi ve işçisi üzerinden vergi kaçıran işletmeler karşısında kaybettikleri rekabet güçlerini yeniden kazanabileceklerdir.

Denetimler sonucunda ağır idari para cezaları uygulanması da rekabette haksız olan kayıt dışı işçi çalıştıran işletmeleri diğerlerine göre daha zor duruma sokacaktır. Sürekli ve etkin denetim işletmeleri kayıt dışı işçi alıştırma alışkanlığından caydıracak, böylelikle kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan haksız rekabet nlenmiş olacaktır.

1.1.3. Sosyal Güvenlikte Denetimin Sosyal Güvenlik Kurumu Yönünden Önemi

Sosyal güvenlik açısından mevzuatın uygulanıp uygulanmadığı, çalışanların sigortalılık durumu, sigortalılara ödenen ücretlerin tam olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirip bildirilmediği, çalışanların gün sayılarının tam bildirilip bildirilmediği, işyerlerinden sahte sigortalı bildirim, kuruma bildirilmesi gerekli olan işçilik tutarı, kişilerin sigorta haklarından yersiz yararlanıp yararlanmadığı, çalışanlarla ilgili gerekli iş sağlığı güvenliği önlemlerinin alınıp alınmadığı, kurumla sözleşme imzalayan sağlık hizmet sunucularının sözleşme şartlarına uyup uymadıkları gibi konularda denetimler yapılmaktadır. Tüm bu denetimler kurumun etkinliğini artırıcı, suistimalleri önleyici, giderleri azaltıcı, prim gelirlerini artırıcı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Denetim sonucunda işyerinde sigortasız işçi çalıştırıldığı tespit edilmesinde, öncelikle bu çalışan kayıt altına alınmaktadır. Kayıt altına alınan sigortalıdan dolayı kurumun prim gelirleri artmaktadır. Aynı zamanda işveren tarafından işçinin çalışmalarının kuruma bildirilmemesi nedeniyle idari para cezaları uygulanmaktadır. Bu cezalar da kuruma gelir olarak yansımaktadır.

Sigorta yardımlarını hak etmeyen kişilerin bu yardımlardan yararlandığının tespit edilmesi halinde yapılan yardımlar kesilmekte ve yersiz ödenen yardımlar faizi ile geri alınmaktadır. Böyle bir işlemde kurumun giderlerini azaltıcı sonuç ortaya çıkmaktadır.

Muvazaalı olarak eşinden boşanarak babası veya annesi üzerinden maaş alan kadınların boşandığı eşiyile birlikte yaşayıp yaşamadıkları denetimle tespit edilmektedir. Kadının boşandığı eşiyile birlikte yaşamaması durumunda, babası/annesi üzerinden bağlanan yetim maaşı kesilmekte, ödenenler faizli olarak geri alınmaktadır. Denetimle tespit edilen bu işlem sonucunda kurum giderleri azalmaktadır.

Sağlık hizmet sunucuları tarafından yapılmayan bir işlemin yapılmış gibi gösterilmesi ile kurum daha fazla ödeme yapmak zorunda kalırken, denetimle bu gibi suistimler ortaya çıkarılmakta ve kurum giderleri azaltılmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumunca yapılan denetimler sonucunda kurumun prim gelirleri artmakta bunun sonucunda giderleri karşılama oranı da yükselmektedir. Giderleri azaltıcı denetimler neticesinde kurumun giderlerinde tasarruf sağlanmaktadır.

Denetimlerin sosyal güvenlik kurumu açısından en önemli getirisi ise kurumun etkinliğinin artmasıdır. Etkin bir kuruma duyulan güven de yüksek olacak, çalışanlar güven duydukları bir kuruma kayıtlı olmak isteyeceklerdir. Etkin denetim sonucunda etkinliği artan kuruma karşı işverenler ve diğer ilgililer sorumluluklarını yerine getirecek, kuruma hizmet satanlar ve kurumdan hizmet alanlar suiistimallere yönelmeyecektir.

Prim gelirleri artan kurum daha kaliteli ve daha hızlı hizmet sunacaktır. Daha kaliteli ve daha hızlı hizmet sunan bir kurumun saygınlığı da artacaktır.

1.1.4. Sosyal Güvenlikte Denetimin Devlet Yönünden Önemi

Kurumun prim kaybı olduğu yerde devletin de vergi kaybı var demektir. Aynı zamanda hem kurumun hem de devletin prestij kaybı söz konusudur. Kurumca yapılan denetimler sonucu kayıtsız çalışan işçiler kayıt altına alındığında, kurumun prim geliri artmakla birlikte devletin de vergi geliri artmaktadır. Kayıt dışı çalıştırılan işçiye ödenen ücretler de kayıt dışında tutulduğundan, işçilere ödenen bu ücretler üzerinden ödenmesi gereken stopaj vergileri (işçilerin maaşından kesilerek işverenlerce ödenmesi gereken gelir vergisi) ödenmemektedir. Burada işçiye ödenen ücret kayıt dışı olduğundan gider yazılamaz bu yüzden bu işletme daha fazla vergi öder görüşü dile getirilebilir. Ancak kayıt dışı istihdam kayıt dışı ekonominin bir boyutudur. Kayıt dışı ekonomi sadece kayıt dışı istihdamdan kaynaklanmamaktadır. Gider gösteremeyip de bunun vergisini ödeyecek işveren, bunu yapmaktansa suçlu durumuna düşmeden doğrudan işçisini sigortalı yaparak işçisi üzerinden prim ve vergi öder. Dolayısıyla kayıt dışı işçi çalıştıran işletmelerde kayıt dışı ekonominin boyutu çok daha büyüktür.

Denetim neticesinde işçisi kayıt altına alınan işveren, işçisine ödediği maaşı ve sigorta primlerini de kayıt altına alacak ve bu giderlere karşılık kayıt altına aldığı gelirlerini de artıracaktır. Kayıt altına alınan gelirlerin artırılması demek bu işletmeye

mal satan ve işletmeden mal alan firmalardan alışverişin kayıtlı yapılması demektir. Böylelikle kayıt altına alınan ekonomide helezoni bir büyüme meydana gelecektir.

Kayıtlı istihdamın artması kayıtlı ekonomiyi büyütecek dolayısıyla devletin gelirleri artacaktır. Yine sosyal yardımlara aktarılacak miktar ile sosyal güvenlik kurumuna yapılacak transfer azalacak, geliri artan gideri (transferler) azalan devletin yatırımları çoğalacak, devlet vatandaşına daha iyi imkânlar sunacak ve en nihayetinde vatandaşların devlete olan güveni artacaktır.

1.2. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİNİN TARİHÇESİ

Sosyal güvenlik kurumu kendine devredilen kurumlardan oluşmuştur. 1945 yılında 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuş, bu kurumun adı 1964 yılında 506 sayılı yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değişmiştir. Kurumun Genel Müdürlük şeklindeki yapılanması 2000 yılında 616 sayılı kanun hükmünde kararname (KHK) ile başkanlık şekline dönüştürülmüştür. 616 sayılı KHK'nın anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle çıkarılan 4958 sayılı yasa da da 616 sayılı KHK ile oluşturulan başkanlık şeklindeki örgütlenme biçimi korunmuştur.

Devlet memurları ile ilgili sosyal güvenlik kuruluşu 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı kanun ile T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü adıyla kurulmuştur.

Kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu) 01.10.1972 tarihinde faaliyete geçmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde iç denetim ve kurumlarla sözleşme yapan kişilerin denetlemesi görevleri ile görevli sosyal sigortalar kurumu teftiş kurulu, Bağ-kur teftiş kurulu ve emekli sandığı teftiş kurulu incelenmeyip, SSK-SGK tarafından yapılan dış denetimin tarihçesi incelenecektir.

Bağ-Kur müfettişlerine meslek odalarının kayıtlarını inceleme yetkisi verilmiş ise de bu inceleme genellikle şube müdürleri ve memurları tarafından yapılmıştır. Emekli sandığı müfettişlerinin de kuruma kesenek gönderen ve ödeme yapan kurumları ve 2022 sayılı yasadan faydalananları inceleme yetkisi bulunmaktadır. Gerek Bağ-Kur,

gerekse Emekli Sandığı teftişleri ile SSK teftiş kurulu teftişleri genel anlamda SSK Sigorta Teftiş Kurulu'nun yaptığı kadar geniş ve yoğun dış denetim teftişleri olmadığından bu bölümde SSK sigorta teftiş tarihi üzerinde durulmuştur.

1.2.1. Şube ve Acentelikler Müfettişlikleri

Sosyal sigorta denetimleri ilk defa SSK da 01.01.1949 tarihinden itibaren 24.12.1948 tarihli 40 sayılı genelge ile şube ve acentelikler müfettişi olarak göreve başlayan müfettişlerce yapılmaya başlanmıştır. Şube ve Acentelikler Müfettişlerine, kapsam da bulunan işyerlerinde, o tarihlerde yürürlükte bulunan 4772 sayılı İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu, 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile ilgili mevzuatın uygulanmasını denetleme görevi verilmiştir.

1.2.2. Şube Müfettişlikleri

Şube ve Acentelikler Müfettişlerinin unvanı 15.11.1954 tarihinde 239 nolu genelge ile yürürlüğe giren “Şube Müfettişliği Servislerinin Kuruluşu ile Şube Müfettişlerinin Görev ve Yetkileri Hakkındaki Talimat”la Şube Müfettişi olarak değişmiştir. 15.11.1954 tarihinden 1964 yılına kadar Şube Müfettişi unvanı ile 4772 sayılı İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu, 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu, 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu, 6900 sayılı Maluliyet İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu ile ilgili mevzuatın uygulanmasını denetleme görevini sürdürmüşlerdir. 1964 yılında bu kanunların yürürlükten kaldırılarak hepsini kapsayan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu yürürlüğe girmiş olup (www.sgk.gov.tr, (22.12.2011)), şube müfettişlerinin görevi de bu yasa ile ilgili mevzuatın uygulanmasını denetlemek olmuştur.

1.2.3. Sigorta Müfettişliği Servisleri

Şube Müfettişlerinin unvanları, 01.04.1974 tarihinde “Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişliği Servislerinin Kuruluşu İle Sigorta Müfettişleri ve Kontrol

Memurlarının Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelik” ile Sigorta Müfettişi olarak değişmiştir.

506 sayılı yasa kapsamında işyerlerini denetlemek, işin yürütümünü, doğması muhtemel rizikolar bakımından işin yürütülme tarzını, işyerinde bulunan her türlü alet, edevat, makine ve ham maddeler ile işyeri defter ve belgelerini incelemek, işyerinde çalıştırılanları ve işçi sağlığı ile iş güvenliğine aykırı hususların tespiti ile ilgili denetimler sigorta müfettişlerine verilen görevler arasındadır. Günümüzde işin yürütümü ile işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili denetimler Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı iş müfettişlerince yapılmaktadır.

Şube ve acentelikler müfettişliği ile şube müfettişlikleri, sosyal sigortalar kurumu şube müdürlüklerinde şube müdürünün emri altında çalışmışlardır. Sigorta müfettişleri de 3917 sayılı yasa ile Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın kurulduğu 1994 yılına kadar şubelerde şube müdürlerine bağlı olarak sigorta müfettişleri servislerinde çalışmışlardır.

1.2.4. Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı

08.12.1993 tarihine kadar şube müdürlüklerine bağlı olarak çalışan sigorta müfettişleri, bu tarihte yürürlüğe giren 3917 sayılı yasa ile SSK Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde toplanmışlardır. SSK Genel Müdürlüğü Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının yayımladığı 17 sayılı Genelge ile Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının kurulması ve uyulacak esaslar belirlenmiştir (www.sgmdr.org, (22 Aralık 2011)). Sigorta teftiş kurulunun kurulması ile sosyal sigortalar alanında ülke genelinde teftiş, kontrol ve denetim faaliyetlerine başlanmıştır (Zeybek, 2007:5).

3917 sayılı yasa ile kurulan Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı SSK Genel Müdürü’ne bağlı olarak kurulmuştur. (Bu tarihte SSK yapılanması genel müdürlük şeklindedir.) Yani Teftiş Kurulu en üst yöneticiye bağlıdır. Böylelikle müfettişler görevlerini yapmaları sırasında doğrudan genel müdür adına hareket etme yetkisine sahip olmuşlardır. 3917 sayılı yasaya dayanılarak ilk yönetmelik “Sosyal sigortalar

Genel Müdürlüğü Sigorta Teftiş Kurulu Yönetmeliği” adıyla 14.10.1994 tarihinde resmi gazetede yayınlanmıştır.

Yönetmelikte, Sosyal Sigortalar mevzuatının uygulanması ile ilgili işlemlerin mevzuat hükümlerine uygun biçimde yürütülmesini izlemek, sigortalı, işveren ve kurum ilişkilerini düzenlemek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasını sağlamak, haksız çıkarları önleyip caydırıcılığı egemen kılmak, eğitime katkıda bulunmak, hizmetlerin gereğince ve zamanında hak sahiplerine ulaştırılmasını sağlamak suretiyle sosyal güvenliğe olan güveni pekiştirmek sigorta müfettişlerinin yapacakları teftiş, kontrol ve denetimlerde beklenen amaç olarak ifade edilmiştir.

Sigorta Teftiş Kurulu’nun kurulmasıyla sigorta müfettişleri ilk defa şube müdürlerinin altında çalışmaktan kurtulmuşlar ve daha bağımsız bir denetim imkanına kavuşmuşlardır. Denetim ve denetim elemanının bağımsızlığı denetimin etkinliği açısından olmazsa olmaz hususlardandır. Sigorta Müfettişleri böylece daha sistemli, planlı ve programlı çalışma olanağı elde etmişlerdir.

04.10.2000 tarihli resmi gazetede yayınlanan 616 sayılı KHK ile genel müdürlük şeklinde olan sosyal sigortalar kurumu teşkilat yapısı başkanlık şekline dönüştürülmüştür. Bu KHK ile sigorta teftiş kurulu yine en üst yönetici olan başkana bağlanmış ve Kurum Başkanlığı’nın denetim ve danışma birimleri arasında konumlanmıştır. 616 Sayılı Kanun hükmünde kararname anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmiş, bunun üzerine 06.08.2003 tarihli resmi gazetede yayınlanan 4958 sayılı yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu tekrar başkanlık olarak kurulmuş, bu yasa da sigorta teftiş kurulu doğrudan başkana bağlı denetim ve danışma birimleri arasında yerini almıştır.

1.2.5. Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nın tek çatı altında toplanması ile teftiş kurulları da birleşmiştir. 20.05.2006 tarihli resmi gazetede yayınlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Teftiş Kurulları ile SSK Sigorta Teftiş Kurulu, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adıyla tek çatı altında toplanmıştır. Devredilen Kurumların Teftiş Kurullarının Ankara,

İstanbul ve İzmir illeri dışında bulunan Grup Başkanlıkları kapatılarak, kapatılan görev merkezlerinde görev yapan müfettiş ve müfettiş yardımcılarını Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının Ankara, İstanbul ve İzmir grup başkanlıklarında görevlendirilmiştir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın kurulmasıyla, daha önce SSK da idari ve sigorta denetimi ayırımı ile yer alan ikili yapı sona erdirilerek SGK da oluşturulan yeni denetim yapısında denetim elamanları tek aynı teftiş kurulu bünyesinde toplanmıştır. Teftiş kurulu da kurumun ana hizmet birimleri arasında SGK idari yapısı içinde yerini almıştır (Alper,2007 : 142-171). Kurumun yapacağı tüm denetimler bir birimde toplanmış, böylelikle denetim elemanları arasındaki görev çakışmaları ve ikili denetim yapısından kaynaklanan sorunlar ortadan kaldırılmıştır.

1.2.6. Sigorta Yoklama Memurları

Yoklama memurları da sigorta müfettişleri gibi dış denetimle görevlendirilmişlerdir. İlk defa 22.05.1975 tarihli resmi gazetede yayınlanan "Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişliği Servislerinin Kuruluşu İle Sigorta Müfettişleri ve Kontrol Memurlarının Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelik" ile 01.04.1974 tarihi itibari ile kontrol memuru unvanı ihdas edilmiştir. Yönetmeliğe göre müfettiş sayısının %5 ini geçmeyecek sayıda kontrol memuru çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

1998 yılında 16-162 ek sayılı genelge ile kontrol memurlarına işlerlik kazandırılmıştır. İşyerlerinin faal olup olmadığının, sigortalı çalıştırılıp çalıştırılmadığının, çalıştırılıyorsa kimlerin hangi sürede ve ücretle çalıştırıldıklarının işveren ve sigortalı beyanlarına göre tespit edilmesi ve bu hususların tutanağa kaydedilmesi, borçlu işverenlerin mal varlığının araştırılması, sigortalıların bakmakla yükümlü buldukları kimselerinin olup olmadıklarının araştırılması, Sigorta Müdürlüğü'nce herhangi bir nedenle tebliğ edilemeyen evrakın ilgililere tebliğ olunması, (Çolak, 2005) gibi işler 16-162 sayılı genelge ile kontrol memurlarına görev olarak verilmiştir.

08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı yasa ile SSK Yönetim Kuruluna yoklama memuru görevlendirme yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye istinaden hazırlanan ve 21.01.2000 tarih 23940 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak aynı tarihte

yürürlüğe giren “Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunca Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev Ve Yetkileri İle Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre, yoklama memurlarının görevleri;

- İşyerlerinin faal olup olmadığının,
 - İşyerinde sigortalı çalıştırılıp çalıştırılmadığının,
 - Çalıştırılıyorsa kimlerin hangi sürede ve ne kadar ücretle çalıştırıldıklarının,
 - İlgili dönem bordrolarının işyerlerinde asılı olup olmadığının tespit edilmesi
 - Tespit edilen hususların tutanağa kaydedilmesi,
 - İşverenlerin, aracılardan, sigortalıların ve diğer kişi veya kuruluşların adreslerinin tespit edilmesi,
 - Sigortalılar ile SSK’dan gelir veya aylık alanların geçindirmekle yükümlü buldukları kimselerin olup olmadığının araştırılması,
- olarak belirlenmiştir.

2000 yılında yayınlanan yönetmelik gereği yönetim kurulu kararıyla atanan yoklama memurlarına sadece yoklama görevi verilmiştir. Böylelikle SSK’da yoklama ve denetim birbirinden ayrılmıştır. Bu dönemde 142 yoklama memuru görevlendirilmiştir (Çolak, 2005)

Yoklama memurlarıyla ilgili ikinci ve önemli düzenleme 2003 yılında yürürlüğe giren 4958 sayılı yasaya dayanılarak 2005 yılında yapılmıştır. 02.02.2005 tarihli resmi gazetede yayınlanan yönetmelik ile yoklama memurlarının nitelikleri ile görev ve yetkileri artırılmış, yoklama dışında inceleme araştırma ve tespit gibi görevler verilmiştir. Aynı zamanda Bilanço esasındaki defterleri inceleme ve rapor yazma yetkileri de bu yönetmelikle verilmiştir.

02.02.2005 tarihli resmi gazetede yayınlanan yönetmelikle yoklama memuru olmak için sınav şartı getirilmiş, Yönetim Kurulu Kararı ile atanan yoklama memurlarına şartsız olarak sınava girme hakkı tanınmıştır. Bunlardan bazıları ile kurum içinden sınava giren diğer memurlardan 2005 yılında yapılan sınavla 326 kişi (Çavuş, 2006) yoklama memuru olarak göreve başlamıştır.

Kadroları yoklama memuru olmakla birlikte yoklama memuru unvanının üstünde görevler verilmiştir. Yoklama memurlarının yetkisinin sadece fiili tespit ile sınırlı kalması gerekmektedir. Kayıt inceleme yetkisi yoklama memurluğunun üzerinde bir kadroyu gerektirmektedir.

1.2.7. Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları

Kurumların birleşmesiyle oluşan yeni kurumda 5502 sayılı yasanın 31. maddesi ile Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu kadrosu ihdas edilmiştir. SSK'da yoklama memuru olarak görev yapanlar 5502 sayılı yasa ile Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrolarına atanmış, ayrıca 2008 yılında Kurum içinden yapılan sınavla 192 kişi Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru olarak atanmıştır.

2008 yılı sonlarında 5502 sayılı yasada yapılan değişiklikle kurum dışından ve KPSS (A) puan türüyle 300 kontrol memuru alınmıştır. Alınan bu 300 kontrol memurunun pek çoğu, özlük haklarındaki yetersizlikler nedeniyle kurumdan ayrılmışlardır.

5502 sayılı yasanın 31. maddesine göre sosyal güvenlik il müdürlüklerinde sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim ve taramalarda görevlendirilen kontrol memurlarına aynı madde ile kayıt ve belgeleri inceleme yetkisi de verilmiştir.

Kontrol memurlarına yasa ile verilen yetkiler, kontrol memurluğu kadrosunun üstünde yetkililerdir. Memur unvanlı kişilerin mevzuat uygulamalarının denetim ve tespitini yapması hatta kayıt incelemesi olağan bir durum değildir. Kurumda sigorta yoklama memurluğu sisteminin getirilmesiyle sigortasız çalışanları sosyal güvenlik kapsamına almak ve prim kaçaklarının önlenmesi amaçlanmıştır. Ancak 5502 sayılı Kanunla sosyal güvenlik kontrol memurlarının yetkileri işyeri kayıt ve belgelerini incelemeye kadar genişletilmiştir. Sosyal güvenlik kontrol memurlarına kayıt ve belge inceleme yetkisinin verilmesi “denetmenlik” müessesinin yetkilerine karşılık gelmektedir. (Çolak, 2007)

1.2.8. Sosyal Güvenlik Denetmenleri

Sosyal güvenlik kontrol memurlarına verilen görev ve yetkiler, denetmenlik kadrosuna denk geldiğinden, 25.02.2011 tarihli resmi gazetede yayınlanan 6111 sayılı yasa ile kontrol memurları unvanı denetmen olarak değiştirilmiştir. Böylece kadro ve özlük haklarının çok üstünde görevleri büyük bir gayretle yerine getiren kontrol memurları hak ettikleri unvana kavuşturulmuştur.

Sosyal güvenlik denetmenleri, kurumun merkez birimleri dışında il ve ilçe örgütlenmesi olarak oluşturulan taşra teşkilatında il müdürüne bağlı olarak istihdam edilmektedirler. Ayrıca sosyal güvenlik denetmenleri kurum merkez teşkilatında koordinasyon yönünden Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Daire Başkanlığı'na bağlıdır.

Kontrol memurlarının denetmen kadrosuna atanması hiç kuşkusuz bu görevi yapanların motivasyonu ve denetimin etkinliği açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak sadece unvanın denetmen olarak değiştirilmesi yetersizdir. Denetmenlerin de merkezi bir yapılanma içinde olmaları ve taşra teşkilatına olan bağlılıklarının kaldırılması gerekmektedir. Taşrada il müdürüne veya merkez müdürüne bağlı olarak denetim faaliyeti yapmaları siyasi ve idari baskılara maruz kalmalarına neden olmaktadır. Denetimde tarafsızlıkları ve bağımsızlıkları tartışma konusudur.

1.3. SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM TÜRLERİ

Sosyal güvenlik kurumu denetim ve kontrolle görevli memurları sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenlerince, kayıt dışı istihdamı önleme adına yapılan denetimler, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasıyla ilgili denetimler, sigorta olaylarının denetimi, asgari işçilik denetimleri, Kurumun hizmet satın aldığı sağlık hizmet sunucularının denetimi, kurum içi idari denetim, performans denetimi gibi pek çok denetim yapılmaktadır. Kurum içi idari denetim ile performans denetimleri, sigorta olaylarında ölüm veya maluliyet ile sonuçlanan iş kazası ve meslek hastalığı denetimleri ve asgari işçilik denetimleri sosyal güvenlik müfettişlerince, sayılan denetimlerin dışında kalan diğer denetimler ise hem müfettişler hem de sosyal güvenlik denetmenlerince yapılmaktadır. Çalışmanın bu kısmında kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca sosyal sigortalar konularında yapılan dış denetim türleri incelenecektir.

1.3.1. Genel Denetim

Genel denetim, genel teftiş programına alınan işyerlerinin kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan işçiliğin bildirip bildirmediğine yönelik yapılan denetimlerdir (Camkurt, 2006). Genel denetim ile işyerini mevcut durumunun ortaya konulması, yapılan işin niteliğinin belirlenmesi, yapılan işin hangi iş koluna girdiğinin belirlenmesi, işyerinde çalışanların tespit edilmesi, işyeri hakkında şikayet ve ihbarların bulunup bulunmadığının araştırılarak varsa bunların incelenmesi gerçekleştirilir.

Genel denetim kayıt tetkikiyle birlikte araştırma ve soruşturmayı da kapsayan çok yönlü bir çalışmadır (SGK,2009:31) İşyeri işveren ve çalışanla ilgili bilgiler, işyeri kayıt ve belgelerinin tetkik edilmesi ve ilgililerle görüşülmesi, ifadelerinin alınması suretiyle toplanır. Tüm bilgi ve belgelere dayanılarak hukuki değerlendirilme yapılarak, yürütülecek işlemler tespit edilir ve denetime bütünsellik kazandırılır.

Genel denetim üç aşamadan oluşur. Denetime öncelikle işyerinin kurumda bulunan işyeri dosyası üzerinden yapılan inceleme ile başlanır. İşyeri dosyası üzerinden yapılan inceleme sonunda, işyerini denetim döneminin tamamının veya bir bölümünün denetlenmesine, kurum yararı ve sigortalıların hakları göz önünde bulundurularak karar verilir.

İkinci aşamada işyerinde yerel denetim yapılır. Yerel denetimde işverenle görüşme, işyerinde çalışanların tutanağa kaydedilmesi, gerekli görülmesi durumunda işveren ve işçilerin ifadelerinin alınması vb. çalışmalar yapılır.

Üçüncü aşamada, işyeri kayıt ve belgeleri incelenir. Kayıt tetkiki ile çalışanlar adına kuruma yapılan bildirimlerin, prime esas kazanç ve günlerin işyeri kayıtlarıyla uygun olup olmadığı saptanır. Bu nedenle işverenden işçilerle ve işçilikle ilgili her türlü kayıt ve belge istenir. İşveren tarafından incelemeye sunulan belgelerin gerçeğe uygunluğu araştırılır. Kayıt incelemesinin tamamlanması sonucunda kayıt inceleme tutanağı düzenlenir.

Genel denetimde, yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda;

— İşyerinden bildirim yapılan işçi sayısı ve ücret bildirimleri,

- İşyerinde yapılan yerel denetimde tespit edilen işçi sayısı ve ücretleri,
- Benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı ve ücretleri,
- İlgili meslek veya kamu kuruluşlarından edinilen bilgiler
- Diğer yollarla tespit edilen bilgiler göz önünde bulundurularak, işin yürütülmesi için çalıştırılması gereken en az sigortalı sayısı, bu sigortalıların bildirilmesi gereken sigorta prim gün sayısı ve ücretlerinin yeterli olup olmadığı karşılaştırılarak tespit edilir. Tüm hususları ihtiva eden ayrıntılı bir genel denetim raporu düzenlenir.

1.3.2. Kısmi Denetim

Kısmi denetim, denetim konusu ve denetim dönemi ile sınırlı olarak kurum denetim elemanlarınca yapılan denetimdir. Kısmi denetimde denetim gerekçesine bağlı olarak, işyerinde fiili tespit, denetime konu olayla ilgili kişilerin ifadelerine başvurulması ve kayıt ve belge incelemesi gibi denetim yöntemleri uygulanmaktadır. Yapılan çalışmalar sonunda elde edilen tüm veriler hukuki olarak değerlendirilerek, çalışmanın tüm aşamalarını ve denetim elemanı görüşünü bildirir kısmi denetim raporu düzenlenir.

1.3.3. Yerel Denetim (Fiili Tespit)

İşyeri mahallinde denetim elemanınca yapılan denetime yerel denetim denilmektedir. Yerel denetim ile işyerinin faal olup olmadığı, işyerinde denetim esnasında çalışan işçi sayısı, işçilerin kimlikleri, fiilen çalışanların Kuruma bildirilip bildirilmediği, yapılan iş ile kurumca verilen işkolunun uygunluğu gibi hususlar saptanır.

Yerel denetimde işçinin işyerinde bulunduğu sırada denetim elemanınca tutanağa kaydedilmesine fiili tespit denir (Süngü, 2008:115-132). 5510 sayılı kanunun 86. maddesi gereği, işyeri kayıt ve belgeleri incelenmeksizin, yapılan fiili tespitlerde, yeterli ve inandırıcı delil ve bulgularla işçinin en fazla bir yıllık çalışmaları geçerli sayılmaktadır. İşçiye bir yıldan uzun süre hizmet kazandırılması için işyeri kayıt ve

belgelerinin incelenerek buralardan işçinin çalışmalarına dair tespit yapılması gerekmektedir. İşyerlerinde fiili tespit, Kurumun denetim elemanlarınca, vergi yoklama memurlarınca ve diğer kurumların denetim elemanlarınca yapılmaktadır.

1.3.4. İhbar ve Şikâyet Üzerine Yapılan Denetimler

Suçlu saydığı birini veya suç saydığı bir olayı yetkili makama gizlice bildirme, ele verme (TDK, 2011) demek olan ihbar konunun doğrudan ilgilisi tarafından yapılabileceği gibi üçüncü kişiler tarafından da yapılabilmektedir.

Suç sayılan bir fiilden dolayı mağdur olunan bir durumu yetkili makama yazılı ve açık kimlikle birlikte bildirme (www.iem.gov.tr, (23 Aralık 2011)) şeklinde tarif edilen şikâyet, doğrudan çalışan ya da hak sahibi tarafından yapılmaktadır. İhbar ve şikâyetler kuruma doğrudan başvurarak yazılı olarak yapılabildiği gibi, posta yoluyla, e-posta yoluyla veya kurumun ihbar ve şikâyet için oluşturduğu özel telefon hattı vasıtasıyla yapılabilmektedir.

İhbar ve şikâyetler planlı denetim dışında yapılan denetimlerdir. İhbar ve şikâyetlerin en kısa zamanda sonuçlandırılması, mağdurların mağduriyetinin giderilmesi ve denetimin etkinliği açısından önem taşımaktadır.

İhbar üzerine önce kurum kayıtlarından ihbar edilen işyeri ile ilgili dosya incelenir. İhbarın doğruluğu araştırılır. Aynı işyeri için aynı konuda daha önce ihbar yapılmış ise bunlar incelenir. İhbarı doğrulayıcı başka ihbar ve şikâyet olup olmadığı araştırılır. İhbarın kesin olarak yanlış olduğuna dair bilgiye ulaşamadığı sürece işyerinde yerel denetim yapılır. Gerekirse yerel denetim öncesi ve sonrası konu hakkında bilgi sahibi olanların beyanlarına (ifadelerine) başvurulur. Denetim elemanınca gerek görülmesi halinde işyeri kayıt ve belgeleri de incelenir. Yapılan yerel denetim, inceleme ve araştırmaların sonucuna göre rapor düzenlenir.

Şikâyetlerde öncelikle aynı kişinin aynı işyeri ile ilgili ve aynı konuda şikâyetinin bulunup bulunmadığı ve bu konuda inceleme yapılıp yapılmadığı araştırılır. İşyeri dosyası ve gerek duyulması durumunda şikâyet edenin sigorta dosyası incelenir. İşçi işten ayrılmamış ise yerel denetim yapılır. Şikâyet eden işten ayrılmış ise Denetim elemanınının gerek görmesi durumunda yerel denetim yapılır. Halen çalışmakta olan

yakınmacının çalışması yerel denetimde fiilen tespit edilirse ve yakınma konusu bir yıldan uzun süreyi kapsamıyorsa yerel denetim ve işveren, işçi ve ilgili diğer kişilerin beyanlarına göre işlem yapılır. Yerel denetimde fiilen çalışması tespit edilen yakınmacının şikâyeti bir yıldan uzun süreyi kapsıyorsa, yakınmacı fiili olarak tespit edilememiş ise veya işten ayrılmış ise işyeri kayıt ve belgeleri incelenir. İşveren ve diğer ilgili kişilerin ifadeleri alınır. Ulaşılması mümkün olan başka kayıt ve belgeler varsa temin edilir. Tüm inceleme ve araştırmaların sonucuna göre denetim raporu düzenlenir.

1.3.5. Asgari işçilik Denetimleri

Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işleri yapan işverenler ile özel nitelikteki inşaat işlerini yapan işverenlerin, yaptıkları bu işlerden dolayı SGK ya yeterli işçilik bildiriminde bulunup bulunmadığı araştırılır.

Araştırma, ihale konusu işler ve özel bina inşaatı gibi maliyeti belirlenebilen her türlü işin işverenlerin yasal kayıt ve belgeleri incelenmeksizin işyeri dosyalarının Sosyal Güvenlik Kurumu ünitelerince incelenmesi ile gerçekleştirilen, bir inceleme usulüdür (Ordu, 2010).

Asgari işçilik tutarının belirlenmesine yönelik bir başka yöntem ise denetim elemanlarınca kuruma bildirilmesi gereken en az işçilik miktarının inceleme yoluyla tespit edilmesidir.

Herhangi bir işyeri ile ilgili olarak ilişiksizlik belgesi gerekmesi durumunda, işyerinin yukarıda belirtilen yöntemlerden biriyle incelenmesi gerekmektedir. Birçok yönüyle daha avantajlı olan araştırma yöntemi ile ilişiksizlik belgesi alınması usulü genellikle işverenlerce tercih edilen yöntemdir. Bu araştırma işlemi işyeri kayıt ve belgeleri incelenmediğinden idari para cezası da uygulanmamaktadır.

Kurum üntesince yapılan araştırma işlemi sonucunda,

— İşyeri dosyasındaki verilerin araştırma yapılmasına imkan vermemesi halinde,

— Araştırma sonucu saptanan fark işçilik tutarının tebliğ tarihinden itibaren işverence bir ay içerisinde ödenmemesi, ödenmeyeceğinin yazılı olarak belirtilmesi veya fark işçilik tutarına itiraz edilmesi halinde,

— İşverenin inceleme konusu işle ilgili malzemeli işçilik ve salt işçilik faturalı ödemelerinin olması nedeniyle işverence talep edilmesi halinde,

— İşçilere Kuruma bildirilen sigorta prim matrahının üst sınırının üstünde maaş ödemelerinin olması sebebiyle işverence istenmesi halinde (Yıldız, R., 2011; Umdü, 2011), denetim elemanlarınca asgari işçilik incelemesi yapılmaktadır.

İşverenlerce, avantajlı olmasına rağmen araştırma yerine denetim istenmesinin temel nedeni faturalı ödemelerin yüksek olmasıdır. İşverenlerin asgari işçilik incelemesi yapılmasını talep etmeleri durumunda, denetim elemanlarınca yapılacak incelemede, Kurum ünitesince yapılan araştırma işlemi sırasındaki işçilik oranının %25 eksiği esas alınarak yapılan hesaplamadan yararlanamayacaktır (Yıldız, M., 2011) Bu yüzden işverenlerin işçilik içeren faturalarının % 25’lik tutardan daha az olması durumunda denetim istemeleri yararlarına olmayacaktır.

Kurum denetim elemanları tarafından asgari işçilik incelemesi yapılırken, işyeri yasal kayıt ve belgeleri incelenerek işin yürütümü sırasında işveren tarafından ihale konusu iş veya bina inşaatları ile ilgili alınan hizmetler karşılığı düzenlenen ve işçilik içeren faturalar yaklaşık maliyet bedeli, toplam istihkak tutarı veya kuruma bildirilmesi gereken asgari işçilik miktarından düşülmektedir. (Küçük, 2010)

Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca asgari işçilik incelemesi yapması gereken işyeri ve işle ilgili, resmi makamlarca düzenlenmiş bütün sözleşme, ruhsat, tutanak, rapor vb. belgelerdeki bilgiler ile işveren tarafından ibraz edilen işyeri kayıt ve belgeleri incelenir. İşveren veya işveren vekili ifadesini de içeren kayıt inceleme tutanağı düzenlenir. Yapılan tüm çalışmaları ve incelenen belgelerin içeriğini içeren “Asgari İşçilik İncelemesi Raporu” düzenlenir.

1.3.6. İş kazası ve Meslek Hastalığı Denetimleri

İş kazası ve meslek hastalığının tanımları 5510 sayılı yasanın 13. ve 14. maddelerinde yapılmış olup, iş kazasına uğrayan yada meslek hastalığına tutulan sigortalılara kurumca sigorta yardımları yapılmaktadır.

— Sigortalının işyerinde bulunduğu sırada,

— İşveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle sigortalı kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıyorsa yürütmekte olduğu iş nedeniyle,

— Bir işverene bağlı olarak çalışan sigortalının, görevli olarak işyeri dışında başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda,

— Emziren kadın sigortalının, iş mevzuatı gereğince çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda,

— Sigortalıların, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş geliş sırasında meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen özre uğratan olaylar 5510 sayılı kanun gereği iş kazası olarak değerlendirilmektedir.

Meslek hastalığı ise sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal özrürlük halleridir.

İş kazası ve meslek hastalığı, işverenin kastı veya sigortalıların sağlığını koruma ve iş güvenliği mevzuatına aykırı bir hareketi sonucu meydana gelmişse, kurumca sigortalıya veya hak sahiplerine 5510 sayılı Kanun gereğince yapılan veya ileride yapılması gereken ödemeler ile bağlanan gelirin başladığı tarihteki ilk peşin sermaye değeri toplamı, sigortalı veya hak sahiplerinin işverenden isteyebilecekleri tutarlarla sınırlı olmak üzere, kurumca işverene ödettirilir. Ayrıca böyle bir durumda yapılan sağlık hizmeti giderleri de işverenden tazmin edilir (Yüksel, 2011).

İş kazası ve meslek hastalığı, üçüncü bir kişinin kusuru nedeniyle meydana gelmişse, sigortalıya ve hak sahiplerine yapılan veya ileride yapılması gereken ödemeler ile bağlanan gelirin başladığı tarihteki ilk peşin sermaye değerinin yarısı, zarara sebep olan üçüncü kişilerden ve şayet kusuru varsa bunları çalıştıranlardan kurumca tazmin edilir.

Ceza sorumluluğu olmayanlar ile kabul edilebilir bir mazereti olanlar hariç, sigortalının iş kazası ve meslek hastalığı nedeniyle hekimin bildirdiği tedbir ve

tavsiyelere uymaması sonucu tedavi süresinin uzamasına veya iş göremezlik oranının artmasına, malûl kalmasına neden olması halinde, uzayan tedavi süresi veya artan iş göremezlik oranı esas alınarak ödenecek işgöremezlik gelirleri dörtte birine kadarı kurumca eksiltilir.

Ceza sorumluluğu olmayanlar hariç, ağır kusuru yüzünden iş kazasına uğrayan veya meslek hastalığına tutulan sigortalının kusur derecesi esas alınarak ödenecek işgöremezlik gelirleri üçte birine kadarı kurumca eksiltilir.

Kasdi bir hareketi yüzünden iş kazasına uğrayan, meslek hastalığına tutulan veya kurumun yazılı bildirimine rağmen teklif edilen tedaviyi kabul etmeyen sigortalıya, hesaplanan iş görmezlik ödeneğinin yarısı ödenir.

İş kazası denetimleri, öncelikle olayın iş kazası olup olmadığı, iş kazası olması durumunda işverenlerin, üçüncü kişilerin ve sigortalının bu olayda sorumluluklarının tespit edilmesi için yapılır.

Meslek hastalığı denetimleri, işyeri ortam analizi, çalışma saatleri ve mesai listeleri incelenerek, çalışma koşullarının meslek hastalığı oluşumuna sebep olup olmayacağı hakkında Sağlık Kuruluna bilgi vermek amacıyla ve meslek hastalığına tutulan sigortalının bu hastalığı tutulmasında işverenin, üçüncü kişilerin yada sigortalının kendi sorumluluklarının tespiti için yapılır.

İş kazası ve meslek hastalığı denetimleri için öncelikle işveren adına Kurumda tescilli bulunan işyeri dosyası ve sigortalı dosyası üzerinden inceleme yapılır. İş kazasında gerek duyulması halinde, meslek hastalığı olaylarının tamamında işyerinde yerel denetim yapılır. Yerel denetim ile kazanın oluş şekli tespit edilmeye çalışılır. Meslek hastalığı olayında işyerinin çalışma ortamı, işyerinde çalışma saatleri, meslek hastalığına tutulan işçinin mesai listeleri, işyeri ortam analizi gibi hususlar incelenir.

İş kazası ve meslek hastalığı olayları ile ilgili incelemelerde sigortalının, olayla ilgili görgü tanıklarının, işyerindeki diğer işçilerin ve işverenin beyanları tutanağa kaydedilir. İşçi ile ilgili işe başlamadan önce alınması gerekli sağlık raporu ve diğer belgelerin alınıp alınmadığının, sigortalıya gerekli korunma malzemeleri ile iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinin verilip verilmediğinin kontrolü yapılır. Kaza ile ilgili savcılık soruşturması, kolluk kuvvetlerince alınan ifadeler, tutulan tutanaklar, krokiler vb. her

türlü belgeler temin edilir. Gerek duyulması halinde işyeri yasal kayıt ve belgeleri incelenir.

Tüm araştırma ve incelemeler sonucunda, olayın meydana gelmesinde, işverenin, sigortalının veya üçüncü kişilerin yapması gereken bir işi yapmaması veya yapmaması gereken bir işi yapması, alınması gereken önlemlerin alınıp alınmadığına, kasıt veya kusuru bulunup bulunmadığına ilişkin rapor düzenlenir.

1.3.7. Kontrol Denetimleri

Hastalanan sigortalıya, kısa vadeli sigortaların alt bölümü olan hastalık sigortasından, doğum yapan kadın sigortalıya da analık sigortasından 90 gün primi bulunması durumunda işgörmezlik ödeneği verilmektedir. Aynı zamanda analık sigortasından sigortalı kadına veya sigortalı olmayan karısının doğum yapması nedeniyle sigortalı erkeğe 120 gün primi bulunması halinde emzirme ödeneği verilmektedir.

İş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan rahatsızlıklar hastalık sigortası kapsamında değerlendirilmektedir.

Özellikle doğum nedeniyle ödenen işgörmezlik tutarını alınmak için fiili çalışma olmadığı halde, kadınların tanıdık veya akrabalara ait işyerlerinden sigortalı olarak bildirildikleri görülmektedir.

İhbar veya şüphe üzerine bu gibi durumlar denetim elemanlarınca kontrol edilmektedir. Doğum için doğum istirahatına ayrılmasına 90 gün veya biraz üzerinde gün kala sigortalı olma, aynı soyadı taşıyan kişilerin işyerinden sigortalı olma, sigortalı olunan işyerinin primlerinin ödenmemesi gibi durumlar şüphe sebebidir.

Uzun süreli tedavilerde, uzun süreli rapor kullanılması gereken hastalıklarda da fiili çalışmaya dayanmadığı halde haksız şekilde sigortalı olarak bildirim yapılabilmektedir. Bu gibi durumlarda şüphe veya ihbar üzerine denetim elemanlarınca kontrol edilmektedir.

Babası veya annesi üzerinden aylık almak için muvazaalı olarak boşanan ve boşandığı eşiyile birlikte yaşadığı ihbar edilen veya şüphe duyulan durumlar denetim elemanlarınca denetlenmektedir.

Kontrol denetimi olarak adlandırılan bu gibi olayların incelemesinde, mahallinde denetim yapılmakta, ilgililerin yazılı ifadeleri alınmakta, çevre sakinleri ve muhtarların bilgilerine başvurulmakta, adres kaydı, telefon faturası gibi belgeler üzerinde araştırmalar yapılmakta ve tüm bunlar bir rapora bağlanmaktadır.

1.3.8. Yasal Süre Dışında Verilen Prim Belgelerin Denetimi

Kuruma verilecek belgelerin yasal süresi 5510 sayılı yasaya istinaden çıkarılan ve 28.09.2008 tarihli resmi gazetede yayınlanan “Aylık Prim Ve Hizmet Belgesinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Verilmesine Ve Primlerin Ödenme Sürelerine Dair Usul Ve Esaslar Hakkında Tebliğ” ile tespit edilmiştir.

5510 sayılı Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılanları çalıştıran;

— Özel nitelikteki işyeri işverenleri için, cari aya ilişkin olarak düzenleyecekleri asıl, ek veya iptal nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi, en geç belgenin ilişkin olduğu ayı izleyen ayın 23’ü dür.

— Resmi nitelikteki işyeri işverenleri için ise, cari aya ilişkin olarak düzenleyecekleri asıl, ek veya iptal nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi geç belgenin ilişkin olduğu dönemi izleyen takvim ayının 7’sidir.

Yukarıdaki süreler genel süreler olup, istisnaları aynı tebliğde belirtilmiştir.

Aylık prim hizmet belgelerinin tebliğde belirtilen süreler dışında verilmesi halinde yasal süre dışında verilmiş olur (Umdü, 2009).

Aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi dışında Sosyal Güvenlik Kurumu’na verilmesi halinde, söz konusu belgelerin işleme alınması için, doğruluğunun fiilen yapılan denetimlerden veya işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda yapılan tespitlerden anlaşılması gerekmektedir. (Demirci, 2009).

Süresi dışında verilen asıl ve ek prim belgelerinin denetiminden amaç, kişilere haksız hizmet kazandırılmasının önüne geçmektir. Süresi dışında verilen iptal nitelikteki prim belgeleri ise fiilen çalışan kişilerin hizmetlerinin haksız olarak iptal edilmesini önlemek gayesiyle denetime tabi tutulmaktadır.

Bu denetimler, fiili tespit şeklinde olabileceği gibi işyeri yasal kayıt ve belgelerinin incelenmesi yoluyla da yapılabilir. Fiili tespit şeklinde yapılan denetimlerde aylık prim hizmet belgelerinin denetim tarihinden geriye doğru bir yıldan uzun süreyi kapsamaması gerekmektedir. Bir yıldan uzun süreyi kapsayan prim belgelerinin işleme alınması için, işyeri kayıtlarının incelenmesi gerekmektedir.

1.3.9. İş Kolu Kodu Denetimleri

İşveren tarafından kuruma verilen işyeri bildirgesinde yazılı hususlara, işyerinde yapılacak işin tehlike sınıf ve derecesine uygun bir iş kolu kodu verilmektedir. Verilen bu iş kolu koduna göre işveren tarafından, çalıştırdığı sigortalılara ödediği brüt ücret üzerinden kuruma kısa vadeli sigorta primi ödenmektedir.

5510 sayılı yasanın 4. maddesinin (b) bendine tabi sigortalı olanlar da bu kısa vadeli sigorta kolu primini yaptıkları işe göre tespit edilen işkolu koduna karşılık gelen oran üzerinden kendileri ödemektedirler.

Kurumca verilen iş kolu koduna itiraz olabileceği gibi işyerinde yapılan işin niteliği de zaman içinde değişebilmektedir. 4/b sigortalısının yaptığı iş de zaman içinde değişebilmektedir.

Yapılan denetimlerde işyerinde yapılan işin veya 4/b sigortalısının yaptığı işin tehlike sınıfına uygun işkolu kodunun verilip verilmediği hususları tespit edilmektedir. İş kolu kodları işverenin veya 4/b sigortalısının kendi müracaatı üzerine değiştirilebileceği gibi kurumca yapılan tespitlere istinaden de değiştirilmektedir.

İşverenler ile 4-b sigortalıları, tehlike sınıf ve derecesini etkileyebilecek her türlü değişikliği bir ay içinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirmekle yükümlüdür. Bu bildirim üzerine kurum, yaptıracağı incelemeler sonunda tehlike sınıf ve derecesini değiştirebilir. Tehlike sınıf ve derecesini etkileyebilecek değişiklik bir ay içinde bildirilirse bu konuda kurumca verilecek karar, değişikliğin meydana geldiği tarihten sonraki ay başından başlanarak uygulanır.

Tehlike sınıf ve derecesini etkileyebilecek değişiklik bir ay içinde bildirilmezse; tehlike sınıfı yükseliyorsa, değişikliğin meydana geldiği, tehlike sınıfı düşüyorsa,

değişikliğin kurumca öğrenildiği tarihler esas alınarak bu tarihlerden sonraki ay başından itibaren uygulanır.

İşverenin veya 4/b sigortalısının talebine istinaden değişiklik yapılması için işyerinde yerel denetim yapılarak, yapılan işin niteliği tespit edilmektedir. İşyeri kayıt ve belgeleri incelenmek suretiyle de işyerinin niteliğinin değişme tarihi tespit edilmektedir (Zeybek, 2007).

1.3.10. Meslek Odaları Kayıtlarının Denetimi

5510 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden önce yürürlükte olan 1479 sayılı yasaya göre sigortalı olanlara Bağ-Kur sigortalısı denilmekte idi. Bağ-kur sigortalısı olmak için aranan şartlardan biri de meslek odası kaydının bulunmasıdır.

Yasanın yürürlüğe girdiği 1972 yılından yürürlükten kalktığı 2008 yılına kadar yapılan pek çok değişiklik yapılmıştır. Bazı dönemlerde sadece meslek odası kaydı sigortalı olmak için yeterli görülmüştür. Bazı dönemlerde de meslek odası kaydı, esnaf sicil kaydıyla birlikte bağ-kurlu olmayı gerektirmiştir. Bağ-Kur sigortalılığı için aşağıdaki esaslar dikkate alınır;

— Bağ-Kur'un faaliyete geçtiği 01.10.1972 tarihi ile 20.04.1982 tarihleri arasında sadece meslek kuruluşu kayıtları (meslek odaları kayıtları),

— 20.04.1982 - 22.03.1985 tarihleri arasında gelir vergisine tabi olanlar için vergi kaydı, gelir vergisinden muaf olanlar için meslek kuruluşu kayıtları,

— 22.03.1985-04.10.2000 döneminde vergi, meslek kuruluşu kaydı veya ticaret sicil kaydından herhangi biri,

— 04.10.2000 tarihinden itibaren ise vergi mükellefi olanlar için vergi kaydı, vergiden muaf olanlar için ise Esnaf ve Sanatkâr Sicili ile birlikte meslek kuruluşu kayıtları (Tezel, 2011),

Pek çok meslek odasının düzenli üye kaydı bulunmamaktadır. Kayıtlar üzerinde değişiklik yapıldığı, yönetimler değiştikçe üyelere de değişiklik yapıldığı rastlanılan hususlardır.

Meslek odası kayıtları sigortalıların haksız hizmet kazanmasının önüne geçmek veya hizmetlerinin haksız olarak iptal edilmesini önlemek için yapılmaktadır. Meslek odası kayıtları sigortalılığın başlangıcında olduğu kadar sona ermesinde de önem taşımaktadır. Meslek odası kayıtları denetlenirken, defterlerin zamanında yetkili makamlara tasdik ettirilip ettirilmediği, üye kayıtlarının sırayla yapılıp yapılmadığı, tarih sıralaması ile üye numarası sıralamasının tutup tutmadığı, kayıtlarda silinti kazıntı bulunup bulunmadığı, okunmayacak şekilde oynama yapılıp yapılmadığı vb. hususlara dikkat edilerek denetlenmektedir.

1.3.11. Bilgi Paylaşımı Yoluyla Yapılan Denetim

5510 sayılı yasanın 8. maddesinin yedinci fıkrası ile, kamu idareleri ile bankalara, kurumca sağlanacak elektronik altyapıdan yararlanmak suretiyle, kurumca belirlenecek işlemlerde, işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etmek ve sigortasız olduğunu tespit ettiği kişileri, kuruma bildirme yükümlülüğü verilmiştir.

Kanununla getirilen bu yükümlülüğe istinaden 28.08.2008 tarihli ve 26981 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde Kanunun 8. maddesinin yedinci fıkrasının uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Tebliğ ile belirleneceği ifade edilmiş ve söz konusu tebliğ 28.09.2008 tarihli ve 27011 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

5510 Sayılı Kanunun 8. Maddesinin Yedinci Fıkrasının Uygulanması Hakkında Tebliğin kapsamı 21.04.2010 tarihli Resmi Gazetede yapılan değişiklikle, genişletilerek, daha fazla kurum ve kuruluştan bilgi alınmaya başlanmıştır.

Tebliğ kapsamında SGK pek çok kurumla protokol yapmıştır. Bu kurumlar yapacağı işlemlerde, işlem yaptığı kişinin kimlik ve iş bilgilerini kaydederek yazılı ortamda SGK'ya vermektedirler. SGK'ya gelen bu belgelerde kayıtlı kişilerin sigortalılık durumları Kurumun KADİM servislerinde çalışan memurlarca kontrol edilmektedir. Mutabakat yapılan kurumlardan bazıları ve yapılan çalışmalar aşağıda açıklanmıştır.

Sağlık Bakanlığı ile portör muayene çizelgelerine T.C. kimlik numaralarının da kaydedilerek düzenlenen listelerin, SGK'ya manuel ya da bilgisayar ortamında gönderilebileceği konusunda protokol yapılmıştır. Sağlık il müdürlüklerince portör listeleri düzenli olarak sosyal güvenlik il müdürlüklerine gönderilmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı ile varılan mutabakat gereği, kolluk kuvvetlerine yapılan işyeri ve çalışanlara ait kimlik bildirimleri, ilgili kolluk kuvveti tarafından SGK'ya iletilmektedir.

Bankalarca gerek bizzat bankaya gidilerek gerekse internet ve telefon bankacılığı aracılığıyla ilk defa mevduat hesabı açtırılması, tüm kredi taleplerinin sonuçlandırılması, kredi kartı ve çek karnesi verilmesinde; başvuru sahibinden “meslek bilgileri” ve “çalışılan yerin unvanı ve açık adresi” bilgileri alınarak, elektronik ortamda SGK'ya iletilmektedir.

Bunların dışında Gençlik Spor Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim İl Müdürlükleri, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı il müdürlükleri, Kültür Bakanlığı Merkez birimleri ve il müdürlükleri, sağlık il müdürlükleri (portör dışındaki sigortalılık ile ilgili diğer bilgiler), il özel idareleri, valilikler, belediyeler ve daha pek çok kurumla mutabakata varılmıştır.

Kurumlardan gelen bilgiler KADİM servislerince kontrol edilmekte ve gerekli işlemler yapılmaktadır. Bu bilgilere istinaden yapılan işlemlere işverenler veya sigortalılarca itiraz edilmesi durumunda denetim elemanlarınca denetim yapılmaktadır.

5510 sayılı kanununun 8. maddesi gereği, protokol yapılmak suretiyle kurumlara arası bilgi paylaşımı yoluyla yapılan denetim masa başı denetim olup, SGK fazla emek ve zaman harcamadan kişilerin sigortalılık durumlarını kontrol etmekte, kuruma gelen bilgilere göre sigortalı olması gerektiği halde sigortalı olmayanlar resen tescil edilmektedir. Bu yolla 2010 yılında yaklaşık 370.000 kişinin (SGK,2011,:37) kayıt dışı çalıştığı tespit edilmiş ve bunlar kayıt altına alınmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ YAPANLAR

5510 sayılı yasada Kurumun denetim elemanlarından, denetim ve kontrolle görevli memurları olarak söz edilmiştir. Yasanın 59. maddesinde bu Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetimi, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütülür hükmü amirdir. Yasanın hiçbir yerinde denetmen veya müfettiş ayrımı yapılmamıştır. 12.05.2010 tarihli resmi gazetede yayınlanan Sosyal Sigortalar İşlemleri Yönetmeliği'nin 114. maddesinde Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nda belirtilen Sosyal Güvenlik Müfettişleri ile Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları olduğu ifade edilmiştir. 25.02.2011 tarihli 1. mükerrer sayılı resmi gazetede yayınlanan 6111 sayılı yasa ile 5502 sayılı yasanın kontrol memurları ile ilgili 31. maddesi değiştirilerek, kontrol memurlarının unvanı denetmen olarak değiştirilmiştir. Şu halde Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrolle görevli memurları, 5502 sayılı yasanın 30. maddesine göre istihdam edilen Sosyal Güvenlik Müfettişleri ile 31. maddesine göre taşra teşkilatında istihdam edilen Sosyal Güvenlik Denetmenleridir.

5510 sayılı yasada kanun gereği yapılan denetimlerin, kurumun denetim ve kontrolle görevleri memurları tarafından yapılacağı belirtilmektedir. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu birlikte değerlendirildiğinde sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri kurum adına denetleme yetkisine sahiptirler.

Bununla birlikte, 5510 sayılı yasanın;

— 13. maddesi ile iş kazası olaylarının soruşturulması, 14. maddesi ile meslek hastalığı olaylarının soruşturulması hususlarında Bakanlık İş müfettişlerine,

— 59. maddesi 1. fıkrası ile askeri işyerlerinin denetimi ile sınırlı olmak üzere askeri iş müfettişlerine,

— 59. maddesi 4. fıkrası ile İhaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine, Kuruma prim borçlarının bulunmadığını gösteren ilişiksizlik belgesinin verilmesiyle ilgili olarak, işyeri kayıtlarının incelenmesi hususunda, 01.06.1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanunu'na göre yetki verilmiş serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlere,

— 59. maddesi 7. fıkrası ile kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını tespit etme hususunda, kamu idarelerinin denetim elemanlarına denetim yetkisi verilmiştir.

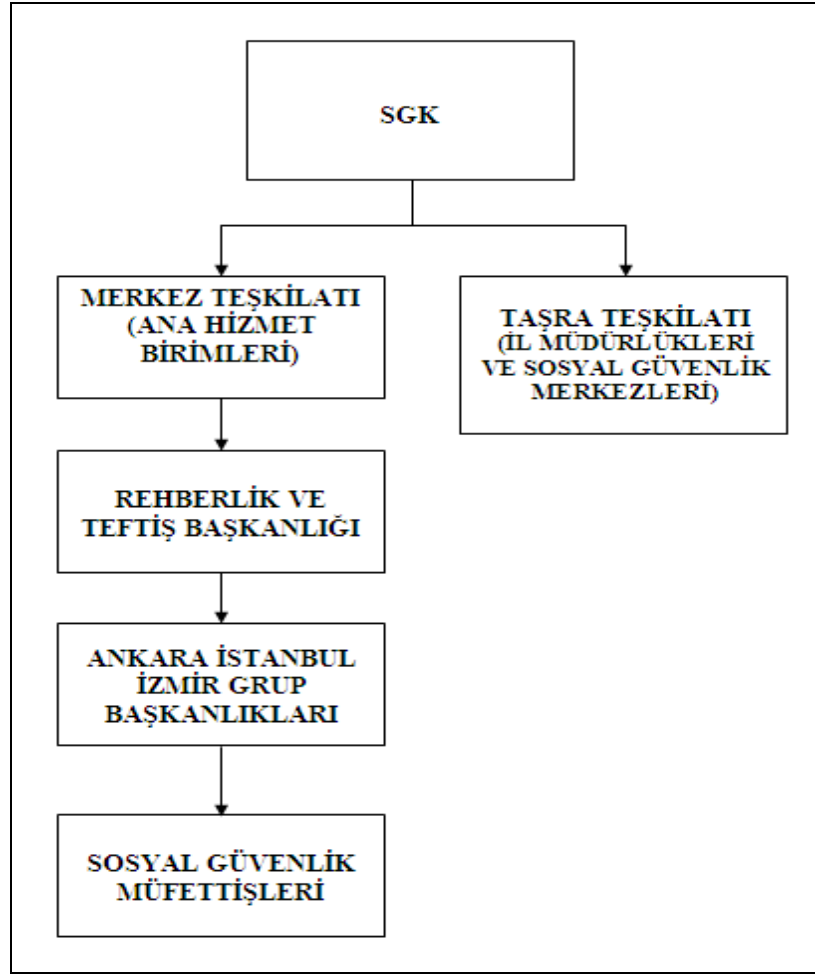
2.1. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DENETİM ELEMANLARI

Kurumda, merkezi yapıya bağlı olarak görev yapan sosyal güvenlik müfettişleri ile taşra teşkilatında il müdürüne bağlı olarak görev yapan sosyal güvenlik denetmenlerinden oluşan “ikili” bir denetim sistemi mevcuttur. Bu ikili yapıda yerel denetim birimi denilebilecek denetmenler il müdürlüklerinde istihdam edilmektedirler. Müfettişler ise SGK ana hizmet birimlerinden Rehberlik ve Teftiş Kurulu'na bağlı olarak, Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde oluşturulan grup başkanlıklarında görev yapmaktadırlar. Bu bölümde müfettişler ile denetmenlerin görev yetki ve sorumlulukları ile mesleğe alınmaları ve yetiştirilmeleri incelenecektir.

2.1.1. Sosyal Güvenlik Müfettişleri

Merkezi idareye bağlı sosyal güvenlik müfettişleri, SSK'da dış denetim görevi yapan sigorta müfettişleri, iç denetim görevi yapan SSK Başkanlık Müfettişleri, Bağ-Kur Müfettişleri ve Emekli Sandığı Müfettişleri'nden ve kurumların birleşmesi sonrasında alınan sosyal güvenlik müfettiş yardımcılarında (bunlardan yardımcılık süresini tamamlayanlar müfettişliğe atanmıştır) oluşmaktadır. Sosyal Güvenlik Müfettişleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde doğrudan kurum başkanı adına görev yaparlar. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, kurumun ana hizmet birimleri arasındadır.

Kurumda, 2011 yılı Temmuz ayı itibariyle; 343 başmüfettiş, 150 müfettiş ve 73 müfettiş yardımcısı olmak üzere toplam 566 müfettiş görev yapmaktadır. Sosyal güvenlik müfettişlerinden 10'u kurum dışı olmak üzere toplam 63 müfettiş idari kadrolarda görev yapmaktadır (www.sgk.gov.tr, (26 Aralık 2011)). Aşağıdaki şekilde sosyal güvenlik müfettişlerinin, kurum organizasyon yapısı içindeki konumları görülmektedir.



Şekil 1 : Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin SGK Teşkilat Yapısı İçindeki Konumları

10.08.2007 tarihli resmi gazetede yayınlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nde sosyal güvenlik müfettişlerinin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları belirlenmiştir.

2.1.1.1. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Sosyal güvenlik müfettişleri doğrudan kurum başkanı adına, rehberlik ve teftiş başkanı tarafından veya RTB tarafından yetki devredilen grup başkanınca verilen görevleri yaparlar. Müfettişlere kurum başkanı, rehberlik ve teftiş başkanı ve verilen yetki çerçevesinde grup başkanı dışında hiçbir kişi veya mercii tarafından emir ve talimat verilemez.

Sosyal güvenlik müfettişleri, sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla denetler.

2.1.1.1.1. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Görevleri

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'ne göre müfettişlerin görevleri aşağıda sıralanmıştır.

— Kurumun merkez ve taşra teşkilatı ile personelinin idarî, malî ve hukuk işlemleri hakkında kanun, tüzük, yönetmelik, çalışma plan ve programı ve başkanlık talimatları çerçevesinde, teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yaparak, bu görevlerini yürütürken, gerek gördüğünde hakkında yeterli kanaat edinilen personel ile ilgili, personel performans değerlendirme raporu düzenlerler.

— 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile ilgili suların soruşturulmasında bu kanunun hükümleri ile ilgili usul ve esaslar uyarınca hareket ederek, görev verilmesi halinde 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında ön inceleme yaparlar.

— Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma çalışmaları neticesinde raporlar düzenleyerek bunları Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na iletirler.

— Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma çalışmaları sırasında öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluk veya soruşturma açılmasını gerektiren konularda, gecikmeden hadiseye el koyabilmek üzere durumu Rehberlik ve

Teftiş Başkanına bildirir. Gecikmesinde zarar umulan veya delillerin kaybına meydan verebilecek hallerde delilleri toplarlar.

— Müfettişler, kayıt dışı istihdamı önlemek ve sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek amacıyla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürüterek bu konularda alınması gerekli tedbirleri önerirler.

— İşverenin kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptaması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alarak tespit eder.

— İş kazaları, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigorta olaylarını araştırır ve incelerler.

— Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde inceleme yaparak, görülecek yanlışlık ve eksikliklerin giderilmesi ve düzeltilmesi yollarını araştırma ve işlerin istenilen seviyede yürütülmesini sağlamak için alınması gereken tedbirleri ve düşüncelerini inceleme raporu veya yazıyla Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na intikal ettirirler.

— Refakatlerine verilecek müfettiş yardımcılarının meslekte yetiştirilmelerini sağlamak, liyakat, temsil, çalışma azmi ve başarıları hakkında gizli yazıyı düzenler ve bu yazıyı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na intikal ettirirler.

— Kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuatla ilgili çalışmalar yaparlar.

2.1.1.1.2. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Yetkileri

Müfettişlerin, RTB yönetmeliğinde geçen görevleri şunlardır.

— Teftiş, inceleme, soruşturma ve n incelemenin her aşamasında geçici bir nlem niteliğinde olmak üzere görevi başında kalmasının sakıncalı olduğunu da açık bir biçimde ortaya koymak suretiyle usulüne göre personeli görevden uzaklaştırma yetkisine sahiptir.

— Sosyal güvenlik müfettişlerinin kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapma, yürütülen inceleme veya soruşturmanın gerektirdiği hallerde, ilgili kişi, kurum veya kuruluşlardan her türlü bilgi, belge ve kayıtları isteme yetkisi bulunmaktadır.

— Görevleriyle ilgili tüm resmi ve özel, gerçek ve tüzel kişiler ile tüm kurum ve kuruluşlara ait her türlü kayıt ve belgeleri inceleyebilir, ilgililerden bilgi isteyip belge toplayabilirler.

— Mevzuat gereği tutulması zorunlu bulunan her türlü kayıt ve belgeleri işyerinde veya teftişe elverişli gördüğü bir yerde teftiş etmek ve incelemek üzere isteyebilirler. Bunlara ilişkin gerektiğinde tutanak düzenleyebilirler.

— Görevleri sırasında gerekli gördükleri kimselerin, yazılı ifadelerine başvurabilirler.

— Görevlerinin yürütülmesi sırasında, işyerleri ve tüm eklentilerinin sigortalıların hayatına, iş sağlığı ve güvenliğine, dinlenmesine ve çalışmasına uygun olup olmadığının tespiti ile işyerlerindeki iş sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumları saptarlar.

— Kurum faaliyetleriyle ilgili olarak görevlendirildikleri konularda yurtiçinde ve yurtdışında araştırmalar yapmak, eğitim, komisyon, kurs, seminer ve toplantılara görevli veya gözlemci olarak katılmaya yetkileri bulunmaktadır.

— Sosyal güvenlik müfettişlerinin görevlendirildikleri konularda kurs, seminer ve eğitim vermek, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında denetim ile ilgili konularda, kendisinin kabul ve başkanın izni ile uzman veya bilirkişi olarak hizmet vermeye yetkileri bulunmaktadır.

2.1.1.1.3. Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin Sorumlulukları

Her meslek mensubunun mesleği ile ilgili bir takım sorumlulukları bulunmaktadır. Sosyal güvenlik müfettişlerine RTB Yönetmeliği'nde yüklenen sorumluluklar şunlardır.

— Müfettişler, görev ve sıfatlarının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunamazlar.

— Görevin başarıyla yerine getirilmesi, adil ve nesnel bir sonucun ortaya çıkması amacıyla dürüstlük, bağımsızlık, tarafsızlık, güvenilirlik ve yeterlik ilkelerini gözetten bir yaklaşım içinde olmak zorundadırlar.

— İşlemlerin teftiş edildiğini gösteren, tarih ve imza koymak suretiyle yaptıkları açıklamalar dışında evrak, defter ve kayıtlar üzerine şerh dşemezler, ilave ve düzeltme yapamazlar, elektronik, manyetik ve benzeri bilgi işlem ortamlarındaki bilgi ve kayıtları değiştiremezler.

— Teftişe gidecekleri yerleri, yapacakları işleri ve görevleri dolayısıyla edindikleri gizli bilgi ve belgeleri açıklayamazlar.

— Beşeri ve sosyal ilişkilerin gerektirdiği haller hariç, hakkında teftiş, inceleme, soruşturma ve ön inceleme yaptıkları personelden ya da teftişini yaptıkları işyeri sahiplerinden ve yetkililerinden veya görevleri sırasında diğer kişilerden, özel hizmet ve alışılmış olmayan ikramlar kabul edemezler, bu kişilerle iş münasebetinden farklı münasebet kuramazlar, borç alamaz ve veremezler.

— Görevleri sırasında ve çalışmaları esnasında giyimleri, davranışları ve hareketleri ile saygı ve itibar telkin etmek zorundadırlar.

— Denetledikleri yerlerde icraya müdahale edemezler.

— Görevlerinden kaynaklanan, işverenin ve işyerinin meslek sırları, ekonomik, ticari hal ve durumları hakkında gördükleri ve öğrendikleri hususları gizli tutmak zorundadırlar.

— Aralarında nc dereceye kadar kan (nc derece dahil) ve ikinci dereceye kadar kayın (ikinci derece dahil) hısımlık veya çıkar birliği bulunan, yahut tarafsızlığı hakkında kuşku uyandıracak derecede uyuşmazlık halleri var olan kurum personeli, işveren veya sigortalılarla ilgili işlere bakamazlar, kendilerine bu tip işlerin verilmesi halinde durumu yazılı olarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na bildirirler.

2.1.1.2. Sosyal Güvenlik Müfettişliği Mesleğine Giriş

Sosyal güvenlik müfettiş yardımcısı kadrosuna atanabilmek için öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde devlet memuru olabilmek için sayılan genel şartlara sahip olmak gerekmektedir. Bu şartın sağlanmasıyla birlikte aşağıda belirtilen hususların da sosyal güvenlik müfettiş yardımcısı adaylarında bulunması gerekmektedir.

— En az dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadî ve idarî bilimler, tıp, diş hekimliği, eczacılık fakültelerinden veya sosyal hizmetler, sağlık idaresi veya sağlık yönetimi, matematik, istatistik, aktüerya, bankacılık, sigortacılık, işletme mühendisliği, endüstri mühendisliği, yazılım mühendisliği, elektronik mühendisliği, elektrik ve elektronik mühendisliği, bilgisayar mühendisliği bölümlerinden ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak,

— Meslekî ve yabancı dil konularında yapılacak sınavda başarılı olmak,

— Sınavın yapıldığı yılın Ocak ayının ilk gününde otuz yaşını doldurmamış olmak.

Yukarıdaki şartları taşıyanlar arasında üç kademeli sınav sistemi uygulanmaktadır. İlk kademedeki Kamu Personeli Seçme Sınavından Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na belirlenecek puan türlerinden yeterli puanı almak, ikinci kademedeki KPSS'den yeterli puanı alanlar arasında yapılacak yazılı sınavda başarılı olmak ve üçüncü olarak, yazılı sınavı kazananlar arasında yapılacak mülakatı geçmek gerekmektedir.

Müfettiş yardımcılığına giriş için yapılacak sınavda aşağıdaki konulardan soru sorulmaktadır.

1. Kompozisyon (Sınavın ÖSYM'ce yapılması halinde uygulanmaz)

2. Kamu Maliyesi

— Maliye Teorisi (Kamu Gelir ve Giderleri, Kamu Borçları ve Bütçesi)

— Maliye Politikası

— Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi

3. Ekonomi

— Ekonomi Teorisi (Mikro, Makro İktisat ve İktisadi Analizi)

— Ekonomi Politikası

— Para Teorisi ve Politikası

— Uluslararası Ekonomi

— Türkiye Ekonomisi ve Güncel Ekonomik Sorunlar

4. Hukuk

— Anayasa Hukuku

— Medeni Hukuk (Aile Hukuku ve Miras Hukuku hariç)

— Borçlar Hukuku

— Ticaret Hukuku (Ticari İşletme Hukuku, Şirketler Hukuku ve Kıymetli Evrak Hukuku)

— İdare Hukuku ve İdari Yargılama Usul Hukuku

— Sosyal Güvenlik ve İş Hukuku

5. Muhasebe

— Genel Muhasebe

— Mali Tablolar Analizi

6. Yabancı Dil (İngilizce, Fransızca, Almanca dillerinden birisi)

Ancak, Tıp, diş hekimliği, mühendislik (elektronik, elektrik-elektronik, işletme, endüstri, yazılım ve bilgisayar), eczacılık, matematik, istatistik, fakülteleri/bölümleri mezunlarından alınacak müfettiş yardımcılarını adayları için belirlenecek sorular, kompozisyon ve yabancı dil alanından aynı, diğer konuların ise genel esasları ve genel bilgileri ile mesleki alanlarına ilişkin konulardan hazırlanır. Yukarıda belirtilen konulardan yapılan yazılı sınavdan 100 puan üzerinden en az 70 puan almak gerekmektedir.

Denetim görevinde temsil yeteneği önemli olduğundan, yazılı sınavı kazananlar, genel kültür, zeka, kavrama, muhakeme ve konuşma yeteneği, tutum ve davranış gibi

kişisel niteliklerin tespiti amacıyla mülakata tabi tutulur. Sözlü sınavı da kazanan adaylar müfettiş yardımcısı olarak göreve başlarlar.

2.1.1.3. Sosyal Güvenlik Müfettiş Yardımcılarının Yetiştirilmesi

Müfettiş yardımcılarının yetiştirilmelerinde kişisel çaba ve çalışmaları esastır. Bu konuda, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ile müfettişler, müfettiş yardımcılara;

- Yürürlükteki mevzuat ile teftiş ve soruşturma konularında tecrübe ve uzmanlık kazanmalarını sağlamak,
- Bilimsel çalışma ve teknolojinin getirdiği yeniliklerden yararlanma alışkanlığını kazandırmak,
- Yabancı dil bilgilerinin gelişmesi hususunda imkan sağlamak,
- Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma usullerini öğretmek,
- Sosyal, kültürel ve beceriye dayalı etkinliklere aktif olarak katılmalarını sağlamak amacıyla yol gösterici ve teşvik edici olmak, konularında yardımcı, yönlendirici ve özendirici nitelikte davranırlar.

Müfettiş yardımcıları, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın uygun göreceği eğitim ve yetiştirme programına göre çalışmak, refakatine verildikleri müfettişlerin gösterecekleri işleri gerektiği biçimde yapmak, müfettişlik niteliğine ulaşabilmek için gerekli çabayı göstermek zorundadırlar.

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nde müfettiş yardımcılığı dönemi 3 yıl olarak belirlenmiş olup, bu üç yıllık yardımcılık süresinde müfettiş yardımcılarının yetiştirilmeleri üç döneme ayrılmıştır.

— Birinci dönem çalışmaları: Teorik çalışmalar dönemi;

Teorik eğitim döneminde yüz yüze yapılan eğitimler, sosyal güvenliğin tarihçesi, sosyal güvenlik kurumunun görevleri ve organizasyon yapısının tanıtımı ile başlayarak ve Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nca; teftiş, denetim, inceleme, ön inceleme ve soruşturma ile ilgili yürürlükteki mevzuatın, kurum işlem ve faaliyetlerinin öğretilmesi ile devam eder. Teorik eğitim döneminde müfettiş yardımcılarının yabancı dil bilgilerinin geliştirilmesi de sağlanır. Teorik eğitim süresi altı ay süreyle teorik eğitim

düzenlenir. Bu eğitim sürecinde, eğitimciler tarafından sınav yapılır. Bu sınavlar sonucunda 100 tam puan üzerinden alınan notların ortalaması, birinci dönem çalışma notu sayılır.

— **İkinci dönem çalışmaları: Müfettişlerin Refakatinde çalışma dönemi;**

Müfettişlerin refakatinde görevlendirilmek suretiyle teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma usul ve esaslarını öğrenmelerini sağlayacak şekilde düzenlenir. Müfettiş yardımcıları müfettişin denetimi ve gözetimi altındadırlar. Kendilerine verilen görevleri refakatinde buldukları müfettişin talimatına göre yerine getirirler. Tek başlarına inceleme, teftiş ve soruşturma yapamazlar, rapor düzenleyemezler. Müfettiş yardımcılarına, refakatinde buldukları müfettişler tarafından 100 tam puan üzerinden notlar verilir. Bu notların ortalaması ikinci dönem çalışma notu sayılır.

— **Üçüncü dönem çalışmaları: Tez Çalışması dönemi;**

Birinci ve ikinci dönem çalışmalarını tamamlayan müfettiş yardımcıları Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nca belirlenen ve kurumun görev alanına giren ana hizmet konularında bir tez hazırlayarak yeterlik sınavından iki ay önce Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na verirler. Bu tezler sınav kurulu tarafından değerlendirilerek 100 tam puan üzerinden not verilir, bu not üçüncü dönem çalışma notu sayılır.

Birinci ve ikinci dönem çalışmaları ile iki senelik hizmet süresini tamamlayan, Rehberlik ve Teftiş Başkanından olumlu sicil ve refakatinde çalıştıkları müfettişlerin çoğunluğundan olumlu mütalaa alan müfettiş yardımcıları, yazılı olarak yetki sınavına tabi tutulurlar.

Yetki sınavında başarı sağlayan müfettiş yardımcılarına Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nca, teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma görevi verilir.

En az üç yıl yardımcılık yapan ve tezini de yazarak, olumlu sicil alan müfettiş yardımcıları yeterlilik sınavına tabi tutulur. Müfettiş yardımcılarına yeterlilik sınavında aşağıdaki konulardan soru sorulur.

1 - Sosyal Güvenlik Kurumu Kuruluş Kanunu ve tüm sosyal güvenlik mevzuatı,

2 - Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturmalara ilişkin mesleki ve hukuki konular;

— Teftiş, inceleme, soruşturma ve ön inceleme yöntemleri,
— Ceza Hukuku,
— Ceza Muhakemeleri Usulü Hukuku,
— 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu,

— 4483 sayılı Memurların Yargılanması Hakkında Kanun,
— Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği,

3 - Hukuk;

— Borçlar Hukuku,
— İcra İflas Hukuku,
— 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun,
— İdare Hukuku ve İdari Yargılama Usul Hukuku,

— Medeni Hukuk,

— Harcırah Kanunu,

— Devlet Memurları Kanunu,

— Vergi Hukuku,

— Ticaret hukuku,

— İş Hukuku,

4 - Muhasebe;

— Genel Muhasebe,

— Mali Tablolar Analizi,

— Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

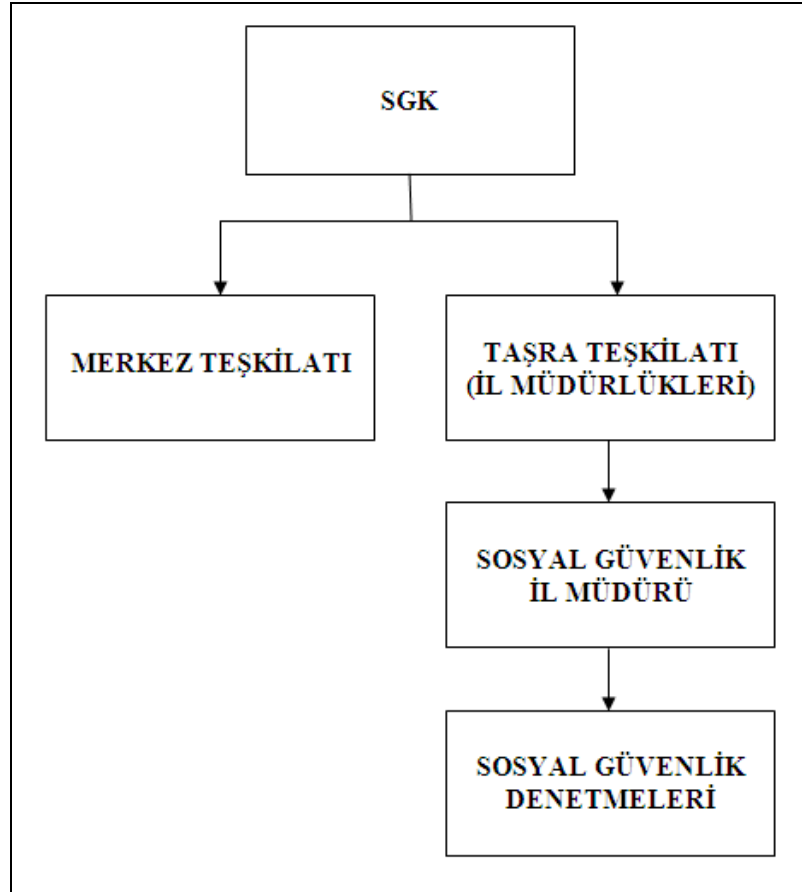
— Kurum Muhasebesi ve Uygulaması,

Yeterlilik sınavında başarılı olanlardan yabancı dil belgesi ibraz edenler müfettişliğe atanır. Yabancı dil belgesi ibraz edemeyene 2 yıl süre verilir. Yeterlilik

sınavını kazanamayanlar ile verilen iki yıllık ek sürede yabancı dil belgesini ibraz edemeyenler müfettişliğe atanmazlar.

2.1.2. Sosyal Güvenlik Denetmenleri

Taşra teşkilatında görev yapan denetmenler, önce göreve yoklama memuru olarak başlamış, sonra unvanları kontrol memuru olmuş, ancak memur unvanlı kadroyla yapılmayacak derecede görev, sorumluluk ve yetki verildiğinden ve bu görev, yetki ve sorumluluklarını hakkıyla yerine getirdiklerinden, 25 Şubat 2011 tarihli resmi gazetede yayınlanan 6111 sayılı yasa ile ve yasa gereği yapılan sınav sonucunda 14 Ekim 2011 tarihinden itibaren Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak görev yapmaktadırlar. Denetmenlerin SGK organizasyon yapısındaki yerleri aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.



Şekil 2 : Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin SGK Teşkilat Yapısı İçindeki Yeri

Aralık 2011 itibariyle kurumda 672 denetmen görev yapmaktadır. Sosyal güvenlik denetmenlerinden 54'ü Kurum içinde idari görevde bulunmaktadır. Aralık ayı içinde 400 yeni denetmen yardımcısının ataması yapılmıştır. Ataması yapılan denetmen yardımcılarıyla birlikte toplam 1072 denetmen kadrosu dolu hale gelmiştir.

Denetmenler özellikle kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik olarak, yerinde denetim gerçekleştirmektedirler. Denetmenlerin de müfettişler gibi sigorta olaylarını soruşturma, usulsüzlükleri önleme, kurumla sözleşme imzalamış sağlık hizmet sunucularını denetleme, kayıt ve belge inceleme gibi pek çok görev ve yetkileri bulunmaktadır. Kontrol memuru kadrosu ile yaptıkları denetimlerde 2010 yılında 28.088 kayıt dışı çalışan kayıt altına alınmıştır (SGK, 2011:37).

2.1.2.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Sosyal güvenlik denetmenleri ve denetmen yardımcıları kurumun taşra teşkilatında sosyal güvenlik il müdürü veya il müdürünün görevlendireceği il müdür yardımcısı tarafından verilen görevleri yaparlar.

2.1.2.1.1. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görevleri

Sosyal güvenlik denetmenlerinin görevleri 26.05.2011 tarihli resmi gazetede yayınlanan “Sosyal Güvenlik Denetmenliği ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılığı Sınav, Atama, Yetiştirilme, Görev ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile belirlenmiştir. Söz konusu yönetmeliğe göre denetmenlerin görevleri aşağıda sıralanmıştır.

— İşyerinin mevcut durumunu, gerektiğinde ruhsatsız yapılmış olanlar da dâhil olmak üzere özel bina inşaatlarının yapı, sınıf ve grubunun belirlenmesi için inşaatın niteliğinin ve yüzölçümünün, yarım kalan inşaatların yapılmış olan kısımlarının seviyelerini, başlama ve bitiş tarihlerini denetim ve kontrol ile tespit ederler.

— İşyerinin faal olup olmadığı ile işyeri tescilinde verilen bilgilerin doğruluğunu denetlerler.

— İşyerlerinde yapılan işin niteliği ile yapılan işte değişiklik olup olmadığını incelerler.

— Sigortalının çalıştırıldığı işyeri aktif veya pasifi ile birlikte devralınır veya intikal ederse ya da başka bir işyerine katılır veya birleşirse eski işverenin kuruma olan prim ile gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarından, aynı zamanda yeni işveren de müştereken ve müteselsilen sorumludur. Belirtilen prim borçlarına halef olma şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğini araştırırlar.

— İşyeri denetimlerinde sigortalıların ve sigortalı olması gerekenlerin kuruma bildirilip bildirilmediğinin tespitini yaparlar.

— Meslek odalarının kayıtlarını inceleyerek sigortalıların sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerini tespit ederler.

— Kuruma farklı belgelerle yapılan bildirimlerin hangisinin doğru olduğu hususlarını araştırırlar.

— 5510 sayılı yasa ile belirli şartları taşıyan sigortalılara verilen fiili hizmet veya itibari hizmet uygulamasından Sigortalıların yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususlarını tespit ederler.

— İşyerleri ve işverenlerin defter ve belgelerinin incelerler.

— Kurumca adresi tespit edilemeyen işverenlerin, aracılardan, sigortalıyı devir alan işverenlerin, sigortalıların ve diğer şahıs veya kuruluşların adres araştırmalarını yaparlar.

— Kurum alacağının tahsili amacıyla ilgililerin hacze kabil mal varlığının olup olmadığının araştırırlar.

— Sigortalı veya diğer hak sahiplerinin gelir veya aylık alma şartlarını taşıyıp taşımadıkları veya bu şartları taşımaya devam edip etmediklerinin tespit ederler.

— Ölüm ve malullükle sonuçlananlar dışındaki iş kazası ve meslek hastalığı hallerinin incelenmesi ve/veya soruşturulması ve hastalık iddiası olaylarını incelerler.

— Sosyal güvenlik denetmenleri, eczane, hastane, tıbbi malzeme ve tedavi edici ürünler temin eden işyerleri, optisyenlik gibi müesseseler gibi sağlık hizmet sunucularının, sigortalıların sosyal güvenlik mevzuatı kapsamındaki iş ve işlemlerinin

mevzuata, kurumla yapılan sözleşme ve protokollere uygunluğu konusunda inceleme, tespit, denetim ve tarama yaparlar.

— Sağlık hizmet sunucularının vermiş olduğu sağlık hizmetlerinin, sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin ödeme belgeleri ile eklerinin, ilgili mevzuat ve kurum ile sağlık hizmet sunucuları arasında akdedilen sözleşme hükümleri çerçevesinde düzenlenip düzenlenmediğinin kontrol eder ve incelerler.

— Sağlık hizmet sunucularının denetiminde, denetim konusu ile ilgili olarak her türlü bilgi, belge ve kayıtların ibrazının istenmesi, bunların incelenmesi, gerektiğinde tasdikli örnek ve fotokopilerini alırlar.

— Sağlık hizmet sunucularının denetimi sonucunda tutanak veya rapor düzenlerler.

— Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasıyla ilgili olarak işverenlere, sigortalılara ve diğer üçüncü kişilere hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirme yaparlar.

2.1.2.1.2. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Yetkileri

Denetmenlere kanun ve yönetmelikler ile verilen yetkiler aşağıda sıralanmıştır.

— Denetmen ve denetmen yardımcıları, 5510 sayılı Kanunun uygulanması bakımından 22.05.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununda belirtilen denetim ve kontrol yetkisini sahiptir.

— İşyeri kayıtları incelenmeksizin, fiili denetim ile en fazla tespit yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin sigortalılara hizmet kazandırabilir.

— Denetmen ve denetmen yardımcılarının görevleri sırasında tespit ettikleri kurum alacağını doğuran olay ve buna benzer işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılır. Düzenledikleri tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir.

— Görevlerinin yürütülmesi sırasında işyerine serbestçe girebilirler.

— İşverenler, sigortalılar, işle ilgili bulunan kimseleri; işyerinde ya da işyeri dışında dinlemek, sorular sormak, bunlardan gerekli bilgileri istemek ve ifadelerini almak, gerekli defter, belge ve delilleri toplayabilirler.

— Yapılan denetim sırasında ilgililerin kimliklerini istemek ve kimlik bilgilerini tutanağa kaydedebilirler.

— Görevlerinin yapılmasında zorluk çıkarılması halinde güvenlik kuvvetleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinden kendilerine her türlü kolaylığın sağlanmasını ve yardımcı olunmasını isteyebilirler.

— İşverenlerin işyeri kayıtlarını inceleyebilirler.

— Görevlerinin ifası için gerekli çalışma ortamının sağlanmasını isteyebilirler.

— Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, vergi dairelerinden, belediyelerden, özel idarelerden, ilgili diğer kurum ve kuruluşlardan, muhtarlıklardan gerekli bilgi ve belgeleri istemek yetkilerine sahiptirler.

— Denetmen ve denetmen yardımcılarınca, gece çalışılan işyerlerinde sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim ve tarama yapılabilir.

— Denetmen ve denetmen yardımcılarının, Kanunun uygulanmasından doğan inceleme, araştırma ve denetim görevlerini yerine getirmeleri sırasında işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler, görevlerinin yapılmasına engel olamazlar.

— Denetmen ve denetmen yardımcıları, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin konularda il müdürü veya görevlendireceği il müdür yardımcısının yazılı emri üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve kontrolle görevli memurları ile ortak çalışma yapabilirler.

— Sosyal güvenlik denetmenleri, il müdürlüğünce gerekli görülen sektörler, işyerleri, işverenler ve diğer üçüncü kişiler ile sağlık hizmet sunucuları nezdinde tarama yapılabilirler.

2.1.2.1.3. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Sorumlulukları

Sosyal güvenlik denetmenlerine yönetmelik ile yüklenen sorumluluklar şunlardır.

— Denetmen ve denetmen yardımcıları, resmi ve özel ilişkilerinde; işveren, sigortalı ve üçüncü şahıslara karşı nezaket kurallarına uygun olarak davranmak, giyim-kuşam ve hareketlerinde güven ve saygı uyandırmak zorundadırlar.

— Verilen görevleri, zorunlu hallerde izin almadıkça veya yazılı emir verilmedikçe bırakamaz, başka bir denetmene devredemezler.

— İşverenin, aracının ya da sigortalıyı geçici olarak devir alan işverenin ve işyerinin meslek sırları, çalışma şartları, ekonomik ve ticari durumları hakkında, inceleme, denetim, tarama ve tespitleri sırasında gördükleri ve öğrendikleri hususları gizli tutarlar; bilgi aldıkları, ihbar veya şikâyette bulunan kişilerin isimlerini ve kimliklerini açıklayamazlar.

— Kendileri ile çıkar birliği bulunanlar veya üçüncü derece dâhil kan veya kayın hısımları olanlar yahut tarafsızlığı hakkında kuşku uyandıracak şekilde uyuşmazlık, husumet gibi halleri olan işveren, aracı ya da sigortalıyı geçici olarak devir alan işveren, sigortalı veya hak sahipleri ile ilgili işlere bakamazlar. Bu kişilerle ilgili işlerin verilmesi halinde durumu yazılı olarak derhal il müdürüne bildirirler.

— Görevleri ile ilgili kişilerin, özel hizmet veya alışılmış olmayan ikramlarını kabul edemezler. Bunlarla iş ilişkisi dışında bir ilişki kuramaz, çıkar birliği sağlayamaz, borç alıp veremezler.

— Denetime gidecekleri yerleri açıklayamaz, yaptıkları görevle ilgili işlemler hakkında yetkili makamlardan başkasına bilgi veremezler.

— Tutanaklara, "sosyal güvenlik denetmeni/sosyal güvenlik denetmen yardımcısı kimlik belgesi gösterilmiştir" ibaresini yazmak ve düzenleyecekleri tutanakların bir örneğini imza karşılığında işveren veya vekiline, aracıya, sigortalıyı devir alana ve gerekli görülmesi halinde sigortalıya vermek zorundadırlar.

2.1.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenliği Mesleğine Giriş

Sosyal güvenlik denetmeni yardımcısı kadrosuna atanabilmek için öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde devlet memuru olabilmek için sayılan genel şartlara sahip olmak gerekmektedir. Bu şartın sağlanmasıyla birlikte sosyal güvenlik denetmen yardımcılığı için aranan diğer husus şunlardır;

— En az dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisadî ve idarî bilimler, iktisat, işletme, matematik, istatistik, aktüerya, bankacılık, sigortacılık, işletme mühendisliği, endüstri mühendisliği, yazılım mühendisliği, elektronik mühendisliği, elektrik ve elektronik mühendisliği, bilgisayar mühendisliği, sosyal hizmetler ve sağlık idaresi/yönetimi fakülte, yüksek okul veya bölümlerinden ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak,

— Sınavın yapıldığı gün itibariyle 30 yaşından gün almamış olmak,

— Görevini devamlı olarak yapmaya engel bir durumu olmamak,

Kurumca açılan giriş sınavlarında iki defadan fazla başarısız olanlar tekrar sosyal güvenlik denetmen yardımcısı olmak için aday olamazlar.

Yukarıdaki şartları taşıyalar arasından ve son başvuru tarihi itibarıyla geçerlilik süresi dolmamış Kamu Personeli Seçme Sınavından başvuru ilanında belirtilen puan türünden yeterli puanı alanlar arasında yazılı ve/veya sözlü sınav yapılmaktadır.

Sosyal güvenlik denetmen yardımcılığına giriş için yapılacak sınavda aşağıdaki konulardan sorular sorulmaktadır.

1 - Kamu maliyesi:

— Maliye teorisi (kamu gelir ve giderleri, kamu borçları ve bütçesi).

— Maliye politikası.

— Vergi hukuku ve Türk vergi sistemi.

2 - İktisat:

— İktisat teorisi (Mikro iktisat, Makro iktisat ve İktisadi analiz).

— İktisat politikası.

— Para teorisi ve politikası.

— Uluslararası iktisat.

— Türkiye ekonomisi ve Güncel ekonomik sorunlar.

3 - Hukuk:

- Anayasa hukuku.
- Medeni hukuk (aile hukuku ve miras hukuku hariç).
- Borçlar hukuku.
- Ticaret hukuku (ticari işletme hukuku, şirketler hukuku ve kıymetli evrak hukuku).
- İdare hukuku ve idari yargılama usul hukuku.
- İş ve sosyal güvenlik hukuku.

4 - Muhasebe:

- Genel muhasebe.
- Mali tablolar analizi.

Ancak, matematik, istatistik, aktüerya, bankacılık, sigortacılık, işletme mühendisliği, endüstri mühendisliği, yazılım mühendisliği, elektronik mühendisliği, elektrik ve elektronik mühendisliği, bilgisayar mühendisliği, sosyal hizmetler ve sağlık idaresi/yönetimi bölümleri mezunlarından alınacak denetmen yardımcısı adayları için belirlenecek sorular, mezun olunan bölüme ilişkin alan bilgisinden olmak üzere farklı olarak hazırlanır.

Yukarıda belirtilen konulardan yapılan yazılı sınavdan 100 puan üzerinden en az 70 puan almak gerekmektedir.

Kurumca yazılı sınavdan sonra sözlü sınav da yapılabilir. Ya da yazılı sınav yapılmaksızın sadece sözlü sınav yapılabilir. Yapılacak sözlü sınavında yukarıda sayılan konulara ilişkin bilgi düzeyi ölçülür. Ayrıca adayların,

- Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü,
- Liyakati, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,
- Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,
- Genel yetenek ve genel kültürü,
- Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı sözlü sınavla değerlendirilir.

Sözlü sınavda başarılı olmak için en az 70 puan almak gerekmektedir.

Kurumca yapılan sözlü ve/veya yazılı sınavı kazanan adaylar Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı olarak göreve başlarlar.

Denetimde temsil kabiliyeti önemli bir husus olduğundan 2011 yılında alınan denetmen yardımcılara sözlü sınav (www.memurlar.net, (26 Aralık 2011)) uygulanmıştır. Ancak hem yazılı hem sözlü sınav uygulanması daha uygun bir yöntemdir.

2.1.2.3. Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılarının Yetiştirilmesi

Ataması yapılan denetmen yardımcılarını için SGK İnsan Kaynakları Daire Başkanlığınca 3 yıllık bir eğitim programı hazırlanır. Bu üç yıllık eğitim programının amacı şunlardır.

- Denetmenliğin gerektirdiği nitelikleri kazandırmak.
- Görev ve yetki alanına giren mevzuat ile inceleme ve denetim konularında bilgi, tecrübe ve ihtisas sahibi olmalarını sağlamak.
- Mesleğin gerektirdiği niteliklere göre gelişimini sağlamak.
- Rapor yazma tekniği konusundaki bilgi ve becerilerini artırmak.
- Bilimsel araştırma ve analiz yapma tekniklerini geliştirmek.

Müfettiş yardımcılarının yetiştirilmesinde olduğu gibi, denetmen yardımcılarının yetiştirilmesinde de adayların kişisel çaba ve çalışmaları esastır.

Denetmen yardımcılarını, denetmen yardımcılığı süresinin ilk altı ayından sonra denetmenlerle birlikte inceleme ve araştırma yapabilirler.

Denetmen yardımcısı kadrosuna atananlar, temel ve hazırlayıcı eğitime tabi tutulurlar. Adayların temel ve hazırlayıcı eğitimde başarılı olabilmeleri için görmüş oldukları konulara ilişkin yapılacak sınavlar ile eğitim sonunda yapılacak genel sınavdan yüz üzerinden en az altmış puan almaları zorunludur.

Denetmen yardımcılarını görev yerlerine atanmalarından itibaren ikinci yılın sonuna kadar denetmenlerin refakatinde çalışırlar ve düzenlenecek raporları refakatinde

çalıştıkları denetmenlerle birlikte imza ederler. İki yıllık süreye temel ve hazırlayıcı eğitimde geçen süreler dâhildir.

Denetmen yardımcıları iki yıllık refakat sürecinde bağımsız denetim, kontrol ve tespit yapamazlar. Denetmenler tarafından, refakatlerindeki denetmen yardımcılarıyla ilgili olarak, refakat değerlendirme formu doldurulur.

Denetmen yardımcılarında, çalıştıkları sosyal güvenlik il müdürlüğünün olumlu görüşü ve refakat çalışmalarında başarılı olmaları şartıyla, ikinci yılın tamamlanmasından sonra Kurum Başkanınca re'sen denetim, kontrol ve tespit yetkisi verilebilir.

Kurum başkanlığı denetim, kontrol ve tespit yetkisini ikinci yılın tamamlanmasından sonra yetki sınavı sonucunda da verebilir. Denetim, kontrol ve tespit yetkisinin yetki sınavıyla verilmesi halinde, bu sınavdan yüz tam puan üzerinden en az yetmiş puan alınması gerekir.

Eğitim sınavlarında başarılı olan denetmen yardımcılarını üç yıl fiili olarak çalışmak kaydıyla üç yılın sonunda yeterlilik sınavına tabi tutulur. Yeterlilik sınavında aşağıdaki konulardan sorular sorulur.

- 1 - Sosyal Güvenlik Kurumu Kuruluş Kanunu ve tüm sosyal güvenlik mevzuatı,
- 2 - Hukuk;
 - Borçlar hukuku,
 - İcra iflas hukuku,
 - 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun,
 - İdare hukuku ve idari yargılama usul hukuku,
 - Medeni hukuk,
 - Harcırah Kanunu,
 - Devlet Memurları Kanunu,
 - Vergi hukuku,
 - Ticaret hukuku,
 - İş hukuku,

3 - Muhasebe;

— Genel muhasebe,

— Mali tablolar analizi,

— Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

— Kurum muhasebesi ve uygulaması,

Yeterlik sınavının şekli kurumca belirlenir. Sadece yazılı veya sözlü olabileceği gibi hem yazılı hem de sözlü sınav şeklinde de olabilir. Her iki sınavın da uygulanması durumunda, yazılı sınavda başarılı olamayanlar sözlü sınava alınmazlar.

Yeterlilik sınavında başarılı olmak için 100 puan üzerinden en az 70 puan almış olmak gerekir.

Yeterlilik sınavında başarısız olan yardımcılara bir yıl içinde ikinci bir sınav yapılır. Yapılan ikinci sınavda da başarılı olmayanlar denetmenliğe atanmaz.

2.2. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DENETİM ELEMANLARI DIŞINDA SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ YAPANLAR

5510 sayılı sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu denetim elemanları dışında, Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı İş Müfettişlerine, Askeri İş Müfettişlerine, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirlere ve kamu kurumlarının denetim elemanlarına, sosyal güvenlik denetimleri yapmaları konusunda yetki verilmiştir.

2.2.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişlerince Yapılan Denetimler

Sosyal güvenlik denetimi konusunda yetki verilenlerden, kurum mevzuatına ve uygulamalarına, yaptıkları iş ve denetimler yönünden en yakın olan denetim elemanları iş müfettişleridir. İş müfettişlerinin kendi denetim alanları işyeri denetimi olup, sosyal güvenlik denetimlerinin büyük çoğunluğu da işyeri üzerinden yapılan denetimlerinden oluşmaktadır. İş müfettişleri ile sosyal güvenlik denetim elemanlarının görevleri

arasında çakışma da bulunmaktadır. Çakışan görevlere üçüncü bölümde değinilecektir. Burada iş müfettişlerinin görevleri üzerinde durulacaktır.

İş kazası ve meslek hastalığı olayları, genellikle uyulması gereken kurallara riayet edilmemesi ve alınması gereken tedbirlerin yeterince alınmaması nedeniyle meydana gelen olaylardır. Bu olaylar iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olaylar olup sonuçları itibariyle de sigorta olayı olarak değerlendirilmektedir. Meydana gelen iş kazası veya meslek hastalığı sonucunda, zarar gören, geçici veya sürekli olarak çalışamaz duruma gelen veya meslekte kazanma gücünü %10 dan fazla yitiren sigortalılara Kurumca geçici veya sürekli iş görmezlik geliri bağlanmaktadır.

Bu yönüyle iş müfettişlerince yapılan işyeri denetimleri sosyal güvenlik kurumunca dikkate alınmaktadır. 5510 sayılı yasanın 13. ve 14. maddelerinde verilen yetki gereği, iş müfettişlerinin raporlarına göre kurumca işlem yapılarak sigortalılara gerekli yardımlar yapılmaktadır.

İş müfettişleri Bakan adına denetim yapar. İş müfettişlerinin 16.11.1991 tarihli resmi gazetede yayınlanan “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği” nde belirlenen görevleri,

— Çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çerçevesinde programlı veya program dışı teftiş, inceleme, soruşturma yapmak, gerekli önlemleri almak veya aldirmek.

— Uluslararası sözleşmeler çerçevesinde iş yerlerinde uygulamaları incelemek ve izlemek,

— Çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çalışmaları yapmak, gerektiğinde, teftiş ve denetimler sonucunda, mevzuatın aksayan yönleri, uygulanabilirliği, sektörel bazda ilgili kurum ve kuruluşlarca alınması gereken önlemleri belirleyen “Genel Değerlendirme Raporu” hazırlamak,

— Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

02.11.2011 tarihli temsi gazetede yayınlanan 665 sayılı KHK ile, iş müfettişleri, bakanlık müfettişleri ve iş kurumu müfettişleri, iş müfettişi unvanı altında birleştirilmiş ve bu KHK ile yukarıda sayılan görevlere ilave olarak;

— 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu uyarınca işyerlerinde inceleme yapmak, iş ve işlemlerini teftiş etmek,

— Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek görevleri de verilmiştir.

İşyerinde kullanılan makine, araç, gereç, aygıt tesis ve benzeri ile yapımında kullanılan veya işlenen hammadde ve bunların işlenmiş olanlarını görmek, işçi sağlığı ve İş güvenliği bakımından zararlı, tehlikeli ve mevzuata uygun olup olmadıklarını incelemek ve araştırmak, gerektiğinde kullanılan ve işlenen hammaddelerle İşyerindeki, hava, duman, buhar, toz ve benzerinden örnekler alıp tahlil ve muayene etmek veya ettirmek gibi görevler de İş Müfettişlerinin görevlerindedir.

İş müfettişlerinin görevleri, işyerinde iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini ve işçilerin çalışma ortam ve koşullarını denetlemek şeklinde özetlenebilir.

Bu şekilde özetlenen görevlere 665 sayılı KHK ile kayıt dışı istihdamı önleme gibi büyük bir görev daha ilave edilmiştir. Aslında kayıt dışı ile mücadele kapsamında bu görev 1984/10 ve 1993/3 sayılı bakanlık genelgesi ile kısmi olarak verilmiştir. Ancak yeterince uygulanmaması nedeniyle bu KHK ile verilmiş böylece kayıt dışını önlemek iş müfettişlerinin asli görevleri arasına alınmıştır. Aynı zamanda sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ifadesiyle, kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik denetimlerin sistemleştirilmesi sağlanmıştır.

14.03.1984 tarih ve 1984/10 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genelgesinde, SSK müfettişleri ile iş müfettişlerinin koordinasyon içinde denetim yapmaları talimatlandırılmıştır.

1993/3 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genelgesi ile iş müfettişlerince işyerlerinde yapılan denetimlerde, işçilerin sigortalı olup olmadıkları araştırılarak sigortasız işçi çalıştırıldığı tespit edildiğinde işçinin adı ve soyadı, baba adı, doğum yeri ve tarihi, işe giriş tarihi, çalıştığı süre ve ücretinin tutanağa alınması,

— İşçilere ödenen fiili ücret ile kayıtlarda gösterilen ücret arasında farklılık bulunması veya işçilerin sigortalı gün sayılarının eksik gösterilmesi halinde, işçiler ve işverenle düzenlenen tutanaklarda bu durumun belirtilesi,

— Sosyal Sigortalar Kurumu, sigorta müdürlüklerince bu raporlarla ilgili işlemlerin geciktirilmeksizin yerine getirilmesinin gerektiği belirtilmiştir.

1993/3 sayılı Bakanlık Genelgesi üzerine yine SSK tarafından 26.04.1993 tarih ve 16-62 ek sayılı genelge yayımlanmış ve sigorta müfettişlerinin sayısal yetersizliği ve sigortasız işçi sayısının giderek artış göstermesi karşısında kurumun bakanlık iş müfettişleri ile koordineli bir şekilde çalışmasının büyük önem arzettiği, iş müfettişlerince düzenlenerek sigorta müdürlüklerine intikal ettirilen rapor ve tutanakların yeterli bilgileri içermesi halinde zorunlu görülmedikçe kurum denetim elemanlarınca ikinci bir incelemeye başvurulmaksızın kısa sürede değerlendirilmesinde gerekli titizliğin gösterilmesi istenilmiştir (Uğurlu, 2002). Bu talimat gereği iş müfettişi raporları gerekli bilgileri ihtiva ettiği sürece ayrıca kurum denetim elemanlarına inceleme yaptırılmamakta, iş müfettişlerinin raporlarına göre işlem tesis edilmektedir.

2.2.2. Askeri İş Müfettişleri Tarafından Yapılan Denetimler

Askeri işyerlerinin denetimi, askeri iş müfettişlerince yapılmaktadır. 5510 sayılı kanunun 59. maddesinde askerî işyerlerine ait sigorta işlemlerinin denetim ve kontrolünün askerî iş müfettişleri tarafından da yapılabileceği ifade edilmiştir. 01.08.2004 tarihli resmi gazetede yayınlanan ve Milli Savunma Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından müşterek çıkarılan “Askeri İşyerleriyle Yurt Güvenliği İçin Gerekli Maddeler Üretilen İşyerlerinin Denetim Ve Teftişi Hakkında Yönetmelik”de askeri işyerlerinin askeri iş müfettişlerince denetleneceği belirtilmiştir.

26.04.1975 tarihli resmi gazetede yayınlanan “Millî Savunma Bakanlığı İş, Sosyal Sigorta, İşçi Sağlığı Ve İş Güvenliği Müfettişleri Ve İşyerleri Teftiş Yönetmeliğinde” Genelkurmay Başkanlığı (Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları), Millî Savunma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına bağlı bulunan ve işçi çalıştıran komutanlıklar ve kurumlarla, başkanlıkların iş ve sosyal güvenlik denetimlerinin, askerî iş müfettişi, sosyal sigorta müfettişi, iş sağlığı ve iş güvenliği müfettişi tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

26.04.1975 tarihli resmi gazetede yayınlanan yönetmeliği yürürlükten kaldıran 16.12.2011 tarihli resmi gazetede yayınlanan Millî Savunma Bakanlığı Askerî İş Müfettişleri Yönetmeliği’nde de aynı hususlara değinilmiştir.

Ancak yeni yönetmelikte denetimin etkinliği açısından önemli değişiklikler yapılmıştır. Daha önce Milli Savunma Bakanlığı Personel Daire Başkanı'na bağlı olan mufettişler, doğrudan milli savunma bakanına bağlı olan ‘‘MSB Askeri İş Teftiş Kurulu’’na bağlanmıştır. Boyece emir komuta silsilesiyle bağımsızlığı şüpheli olan askeri iş denetimi, eskiye gore daha bağımsız hale gelmiştir.

Yönetmeliğin dayanak kısmında 5510 sayılı yasaya vurgu yapılmıştır. Yönetmelik, 22.05.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 91. 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 59. maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Teftiş esnasında 4857 sayılı İş Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve toplu iş sözleşmesi ile ilgili mevzuat hükümlerinin doğru uygulanması için ilgili personeli bilgilendirmek hususları mufettişlere görev olarak verilmiştir.

Askeri iş mufettişinin denetim esnasında diğer denetimlerinin yanında, işyerinde sorgulayacağı ve inceleyeceği belgeler, sigorta ile ilgili konulardan; işyeri bildireleri, sigortalılık durumları, aylık bildirimler, prime esas kazançlar, prime esas gün sayıları, prim oranları ve benzeri belgelerdir.

Ayrıca yönetmelikle askeri iş mufettişlerinin 6 yıl olan görev süresi 8 yıla çıkarılmıştır.

Askeri iş ve askeri sosyal sigorta mufettişleri tarafından tutulan tutanak ve raporlar kurumca işleme alınmakta, tutanak ve raporlara göre işlem tesis edilmektedir.

2.2.3. Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlerce Yapılan Denetimler

5510 sayılı yasanın 59. maddesi ile 01.06.1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanunu'na göre yetki verilmiş serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlere, ihaleli işler ile özel bina inşaatı işlerinde kuruma bildirilen işçiliğin yeterli olup olmadığının tespiti yetkisi verilmiştir.

Serbest muhasebeci mali müşavirlere bu yetki ilk defa 1990 yılında verilmiştir. SSK Genel Müdürlüğü Sigorta Primleri Takip ve Tahsilatı 5 seri nolu Genel Tebliği'nde ihaleli işlerde teminat iadesi, tamamlanmış binalarda yapı kullanma izin belgesi alınabilmesi için Sosyal Sigortalar Kurumu'na prim borcu bulunmadığını gösterir ilişiksizlik belgesi almaları gerektiği, bu nedenle işveren veya taşeronların kayıtlarının kuruma bildirilmemiş işçilik olup olmadığının tespiti yönünden sigorta müfettişleri tarafından incelenmesi gerektiği, ancak ilişiksizlik belgesi alması gereken işverenler ile taşeronların işyeri kayıtlarını sigorta müfettişleri yanında 3568 sayılı Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlik Yasa'nın 2. ve 12. maddeleri ile bu kanuna dayanılarak çıkartılmış bulunan ve 03.01.1990 gün ve 20391 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlerin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğinin 18. ve 19. maddeleri uyarınca serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirlere de incelettirebilecekleri hüküm altına alınmıştır (Kurt, 1999).

Serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirlerin 13.06.1989 gün ve 20194 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3568 sayılı Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu uyarınca işletmelerde faaliyetlerin ve işlemlerin sağlıklı ve güvenilir bir şekilde işleyişini sağlamak, faaliyet sonuçlarını ilgili mevzuat çerçevesinde denetlemeye, değerlendirmeye tabi tutarak gerçek durumu ilgililerin ve resmi mercilerin istifadesine tarafsız bir şekilde sunmaları gerekmektedir (Özer, 1997:40).

İhaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine, kuruma prim borçlarının bulunmadığını gösteren ilişiksizlik belgesinin verilmesinde, serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğu, kurumun denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla, esas alınabilir.

Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirler 5510 sayılı yasanın 59. maddesi dayanak alınarak hazırlanan ve 27.09.2008 tarihli resmi gazetede yayınlanan "Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre işlem yapar.

Söz konusu yönetmelikte, kurumdan ilişiksizlik belgesi alınması gereken ihaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine bu belgenin verilmesinde; 01.06.1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanunu'na göre yetki verilmiş, serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucu kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğunun sağlanması ile kuruma yeterli işçilik bildirilmediği tespit edilen işyeri işverenlerine, tespit edilen fark işçilik tutarı üzerinden hesaplanacak prim, gecikme cezası ve gecikme zammı tutarı ile idarî para cezalarının uygulanmasının usul ve esasları düzenlenmiştir.

Yönetmelikte belirlenen usûl ve esaslara aykırı hareket ederek kurum zararına sebebiyet verdiği anlaşılan serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından düzenlenen raporlar dikkate alınmaz ve bunların daha sonra düzenleyecekleri raporlar kurum işleme konulmaz.

Gerçeğe aykırı rapor düzenleyen serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler, kurum bu nedenle uğradığı zarardan işverenle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olup, bunlar hakkında, genel hükümlere göre kurum takip hakkı bulunmaktadır.

Meslek mensupları, işverenlerin devamlı işyerlerinin sigortalıları ile yaptıkları işler ile kurumda tescil edilmemiş veya tescil edilmiş olmakla birlikte işçilik bildiriminde bulunulmamış olan yukarıdaki işler hakkında inceleme yapamazlar. Sadece geçici mahiyette tescil edilen dosyalar üzerinde işlem yapabilirler.

Meslek mensupları tarafından ilişiksizlik belgesi verilebileceğine ilişkin düzenlenecek rapor; ihaleli işler için sosyal güvenlik kurumundan ilişiksizlik belgesi alınmasına ilişkin yeminli malî müşavirler ve serbest muhasebeci malî müşavirler tarafından düzenlenen rapora eklenecek ihaleli işlere ait hesaplama cetveli, özel bina inşaatı işyerleri için sosyal güvenlik kurumundan ilişiksizlik belgesi alınmasına ilişkin yeminli malî müşavirler ve serbest muhasebeci malî müşavirler tarafından düzenlenen rapora eklenecek özel bina inşaatlarına ait hesaplama cetveli düzenlenmek suretiyle, sosyal güvenlik kurumundan ilişiksizlik belgesi alınmasına ilişkin yeminli malî müşavirler ve serbest muhasebeci malî müşavirler tarafından düzenlenen rapor kapağına ilişik ve sosyal güvenlik kurumundan ilişiksizlik belgesi alınmasına ilişkin yeminli malî

müşavirler ve serbest muhasebeci malî müşavirler tarafından düzenlenen rapora uygun olarak bilgisayar ile düzenlenir.

Meslek mensupları, düzenledikleri raporun her sayfasını paraflayarak, rapora, rapor tarihinden önceki üç ay içinde bağlı oldukları meslek odasından alınan sosyal güvenlik kurumundan ilişiksizlik belgesi alınmasına ilişkin rapor düzenleyecek yeminli malî müşavirler ve serbest muhasebeci malî müşavirlere ait faaliyet belgesini ve işverenle yaptıkları sözleşmenin aslını veya aslı görülmek kaydıyla ilgili ünitece onaylı bir suretini eklemek zorundadır.

Rapor üç nüsha düzenlenerek, bir nüshası meslek mensubunca dilekçe ekinde ilgili üniteye, bir nüshası işverene verilir, diğer nüshası da raporu düzenleyen meslek mensubu tarafından gerektiğinde ibraz edilmek üzere, kuruma verildiği tarihten itibaren beş yıl süre ile saklanır.

Yönetmelikte belirtilen şekle uygun olmayan, silinti veya kazıntı bulunan rapor, yönetmelikte belirtilen şekle uygun hâle getirilmek üzere gerekçeleri de belirtilerek yazı ekinde meslek mensubuna iade edilir. Meslek mensubu, gerekli düzeltmeleri yazının tebliğinden itibaren en geç onbeş gün içinde yaparak yeniden düzenleyeceği raporu kuruma intikal ettirir.

Meslek mensuplarınca düzenlenen raporlar, mücbir sebep olmadığı sürece kurumca en geç onbeş gün içinde işleme konulur.

Meslek mensuplarınca rapor düzenlenmesi, kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca işin asgari işçilik miktarının tespiti hususunda inceleme yapılmasına engel oluşturmaz. Meslek mensuplarınca düzenlenen raporlar Kurumca gerek duyulan hâllerde her zaman incelenebilir.

Meslek mensubunca düzenlenen raporlarda ünitece eksiklik veya maddi hata tespit edilmesi hâlinde, raporu düzenleyen meslek mensubundan onbeş gün içinde ek rapor vermesi iadeli taahhütlü bir yazıyla istenir. Ek raporda da eksikliğin veya maddi hatanın giderilmemesi durumunda, gerekçeleri de belirtilerek rapora göre işlem yapılmayacağı yine iadeli taahhütlü bir yazıyla işverene ve raporu düzenleyen meslek mensubuna bildirilir.

Ek raporun verilmemesi, eksiklik veya maddi hatanın düzeltilmemiş olması, yapılan düzeltmenin yetersiz bulunması ya da meslek mensubunca, raporunun eksiksiz veya hatasız olduğunun iddia edilmesi hâlinde, rapor ile rapora konu işe ilişkin tüm belgeler ilgili ünite tarafından, inceleme yapılmak üzere Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının ilgili birimine gönderilir.

Meslek mensubunca düzenlenecek raporun ilgili üniteye intikalini müteakip ünitece, yapılan inceleme sonucunda kuruma bildirilmediği anlaşılan fark işçilik tutarı üzerinden hesaplanacak sigorta primleri ve bunlara bağlı gecikme cezası, gecikme zammı ile idarî para cezaları tutarlarının ödenmesi için durum, işverene iadeli taahhütlü bir yazıyla bildirilir.

Yapılan tebligat üzerine işveren tarafından borcun bir ay içinde ödeneceğinin ilgili üniteye yazılı olarak taahhüt edilmesine rağmen, borcun bu süre içinde ödenmemesi hâlinde, ünitece 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre işlem yapılır.

Meslek mensubunca işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda düzenlenen raporda ödenmesi önerilen borcun tahsil edilmesi veya işverenin borçlarını karşılayacak miktarda banka teminat mektubu, Devlet tahvili, hazine kefaletini haiz tahvil veya bonoların üniteye teminat olarak verilmesi hâlinde, o işyerinden kaynaklanan başkaca borcu da yoksa soğuk damgalı ilişiksizlik belgesi verilir.

2.2.4. Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılan Denetimler

Her bakanlığın ve pek çok kurumun denetim birimi bulunmaktadır. Bu denetim birimlerinde görevli denetim elemanlarına 5510 sayılı yasanın 59. maddesi ile kendi mevzuatları gereği yapacakları denetimlerde, çalışanların sigortalı olup olmadıklarını tespit etme yetkisi verilmiştir.

Kamu idarelerinin denetim elemanları kendi mevzuatı gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadır.

Bu kurumlar ayrıca kendi mevzuatları gereğince yaptıkları inceleme ve tespitler sırasında bu Kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı

gün sayılarının eksik bildirilmesi sonucunu doğuran tespitlerini de en geç bir ay içinde Kuruma bildirirler.

5510 sayılı yasanın 59. maddesi dayanak alınarak hazırlanan “Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik” 27.09.2008 tarihli resmi gazetede yayınlanmıştır.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve sosyal güvenlik kurumu denetim elemanlarının yaptıkları çalışmaların yanında diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi görev alanlarıyla ilgili yapacakları inceleme, araştırma, denetim ve soruşturmalarda ilgili işyerlerinde çalışanlara ilişkin kayıt dışı istihdam olup olmadığının tespiti ve sosyal güvenlik kurumuna bildirilmesi ile ilgili 2011/3 sayılı başbakanlık genelgesi de 19 Mart 2011 tarihli resmi gazetede yayınlanmıştır.

Kamu idarelerinin denetim elemanları, kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, işyerlerinde çalıştırılanların 5510 sayılı Kanun gereği sigortalı olup olmadığını tespit ederek sigortasız çalıştırılanları ve 5510 sayılı Kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının kontrolünü yaparak eksik bildirilmesine ilişkin tespitlerini kuruma bildirirler.

Sigortalı olması gerekenlerin sigortasız çalıştırıldığının veya sigortalı olması gerekenlerin kuruma bildiri yapılmadığının ya da sigortalı gün sayılarının ve prime esas kazanç tutarlarının eksik bildirildiğinin tespit edilmesi durumunda, fiili tespit veya kayıt inceleme tutanağı düzenlenerek, bağlı bulunduğu birimin üst yazısı ekinde tespit yapılan işyerinin bulunduğu kurumun ilgili ünitesine intikal ettirilir.

Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yukarıda belirtilen tespitler dikkate alınarak, işyerinde fiilen veya kayden çalıştırıldığı tespit edilen sigortalılar ile sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesine ilişkin fiili tespit veya kayıt inceleme tutanağı, ilgili ünite tarafından kurum mevzuatına uygun olarak işleme alınır. Fiili tespit veya kayıt inceleme tutanağında eksiklik olması halinde, eksikliklerin kamu idaresinin denetim elemanlarınca tamamlanması amacıyla, tutanak bir yazı ekinde ilgili kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir.

İlgili kamu kurum ve kuruluşundan gelen yazıda belirtilen tespitler hakkında kurum tarafından ayrıca denetim yapılmaksızın işlem yapılır.

Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan soruşturma, denetim ve incelemelerden; kayıt ve belgelere dayanmaksızın çalıştığı belirlendiği halde, prime esas gün sayıları veya prime esas kazançları kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye yönelik hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının, en fazla tespit yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin kısmı kurumca yapılacak değerlendirmeden sonra dikkate alınır.

Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan tespitler dikkate alınarak, fiilen veya kayden çalıştırıldığı tespit edilen sigortalıların kuruma bildirilmeyen ya da eksik bildirilen sigortalı gün sayıları ve prime esas kazançları ile ilgili olarak;

— Sigortalı işe giriş bildireleri,

— Aylık prim ve hizmet belgesi bir aylık süreli tebligat ile işverenden, alt işverenden veya sigortalıyı geçici olarak devralan işverenden istenir.

Denetime konu işyerinin kurumda tescilli olmadığına da tespit edilmesi halinde, işyeri bildirgesi de aynı şekilde işverenden istenir.

Kuruma verilmesi gereken belgelerin, yapılan tebligata rağmen bir ay içerisinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler kurumca re'sen düzenlenir.

Kamu idarelerinin denetim elemanlarının tespitleri ile ilgili olarak kurum alacağı tahsilinde, zaman aşımı süresi, soruşturma, denetim ve inceleme sonuçlarının kuruma intikal ettiği tarihten itibaren on yıl olarak uygulanır.

Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan tespitler de aynen sosyal güvenlik kurumu denetim elemanlarının yaptığı denetimler gibi değerlendirilir ve tutanak ve raporlara göre yapılması gereken işlemler geciktirilmeksizin sonuçlandırılır.

2.2.5. Yargı Denetimi

5510 sayılı sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kanununun 86. maddesinde, aylık prim ve hizmet belgesi işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları kurumca tespit edilemeyen sigortalılar, çalıştıklarını, hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan

başlayarak beş yıl içerisinde iş mahkemesine başvurarak, alacakları ilâm ile ispatlayabilirlerse, bunların mahkeme kararında belirtilen aylık kazanç toplamları ile prim ödeme gün sayıları dikkate alınır denilmektedir.

Çalışmaları esnasında kuruma bildirilmeyen sigortalılar işten ayrıldıktan itibaren 5 yıl içinde mahkemeye başvurur ve hizmetlerini hizmet tespit ilamı ile ispatlayabilirlerse, bu hizmetler kurumca değerlendirilmektedir.

Kurum, sigortalı ve işverenin birbirleri ile ve kendi dışındaki taraflarla olan ilişkilerinde ortaya çıkan ve kurumun idari kararlarıyla çözülemeyen uyuşmazlıklar yargı organları tarafından çözüme kavuşturulmaktadır (Alper, 2003).

Kurumca çalışması tespit edilemeyenlerin çalışmalarının tespiti, iş kazası ve meslek hastalığı olaylarında kusur oranlarının tespiti ve rücu işlemleri, İdari aşamada sonuçlandırılmayan, kurum tarafından resen tahakkuk ettirilen primlerin iptali (veya onanması), kurumun uyguladığı idari para cezalarına itiraz işlemleri, kurum alacaklarının tahsilinde 6183 sayılı kanunun uygulanmasından doğan sorunlar yargı kararlarıyla sonuçlandırılmaktadır.

Yargı denetimi, hem kurumun yaptığı idari işlemlerin denetimi, hem de idari olarak çözülemeyen sigortalılık olaylarının denetimi şeklinde gerçekleşmektedir.

Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrasında yer alan "Yasama ve yürütme organlarıyla idare mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez" hükmü idareye; "derhal" ve "aynen" uygulama yükümlülüğü (Durmaz, 2006) getirmiştir. Anayasanın emredici kuralı dolayısıyla, kurum yargı kararlarını geciktirmeksizin uygulamakla yükümlüdür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SGK İÇİN DAHA ETKİN BİR DENETİM SİSTEMİ MODELİ ÖNERİSİ

Sosyal güvenlik insani bir hak olup, ülkemizde bu hakkın primli sistemle uygulayıcısı olan Kurum Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. Sosyal Güvenlik Kurumu primli sistemin doğrudan uygulayıcısı, primsiz sistem olarak adlandırılan sosyal yardımların pek çoğunun aracısı konumundadır. Dağınık bir yapıda bulunan sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler, 663 sayılı KHK ile tek elde, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır. Adı geçen bakanlıkça yapılan pek çok sosyal yardım SGK vasıtasıyla ödenmektedir.

Primli sistemde bulunan sigortalılar, emekliler ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler yaklaşık olarak 63 milyon kişidir. 63 milyon kişinin doğrudan hizmet aldığı, geriye kalan nüfusun da dolaylı olarak kurum hizmetlerinden yararlandığı düşünüldüğünde, neredeyse ülkenin tamamına hizmet sunan bir kurumdur. Böyle bir kurumun güvenilir olması, sistemini sürdürebilir olması, gelirlerini takip etmesi, gelir kaybına meydan vermemesi, giderlerinin sıkı kontrol etmesi, hizmet satın aldığı kurum ve kuruluşlara, almadığı bir hizmet için ödeme yapmaması gerekmektedir.

Tüm bunlar iyi bir denetim sistemi ile sağlanabilecek olaylardır. Denetim sistemi hantal olursa, denetim elemanları konusunda uzman olmaz ve aralarında rekabet bulunursa, denetimler sıklıkla yapılmazsa, kişilerde denetleneceği endişesi bulunmazsa yukarıda bahsedilen "olması gerekenlerin" hiç biri olmaz ve tersi olaylar meydana gelir.

Sosyal güvenlik denetimlerinin etkin ve verimli olması, sosyal güvenlik sisteminin ve kurumun da etkinliğini artıracaktır. Kayıt dışı istihdamın azaltılması, kuruma hazineden yapılan transferleri azaltacak, vatandaşlar kuruma daha fazla güven duyacaklardır. Yaptıkları işlerden dolayı güven duydukları kuruma kayıtlı olarak çalışmak isteyecekler, kayıt dışı çalışmayı reddedeceklerdir.

Denetimin etkinliği, iyi bir denetim sistemi kurulması, bu sistem içinde denetim elemanları içinde farklı konumlandırmadan dolayı rekabet olmaması aksine işbirliği olması (Perver, 2005), denetim elemanlarının her türlü bağımsızlık içinde hareket

etmesi, yetkilerinin geniş olması, denetim elemanlarının konularında uzman olması, denetimlerin sıklıkla yapılması (Zengin, 2008), denetim sonuçlarının titizlikle ve hızlı uygulanması gibi hususlara bağlıdır.

Etkin denetim, etkin sosyal güvenlik uygulamalarını getirecektir. Kaynakların yerinde kullanılmasını, kaynak israfının önlenmesini dolayısıyla vatandaşların daha iyi hizmet almasını sağlayacaktır.

Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili bilgilerin önceden oluşturulmuş ilkelere uygunluk derecesini belirlemek ve sonuçlarını bu bilgilerle ilgili olanlara bildirmek amacıyla objektif olarak kanıt toplayan ve bu kanıtları değerlendiren sistematik bir süreçtir (Yaman, 2008).

Bu sürecin iyi işlemesi, iyi bir denetim sisteminin kurulmasına ve bu sistem içinde konularında uzman, rekabete dayalı çalışmayıp işbirliği endeksli çalışan yeteri kadar denetim elemanı bulunmasına bağlıdır.

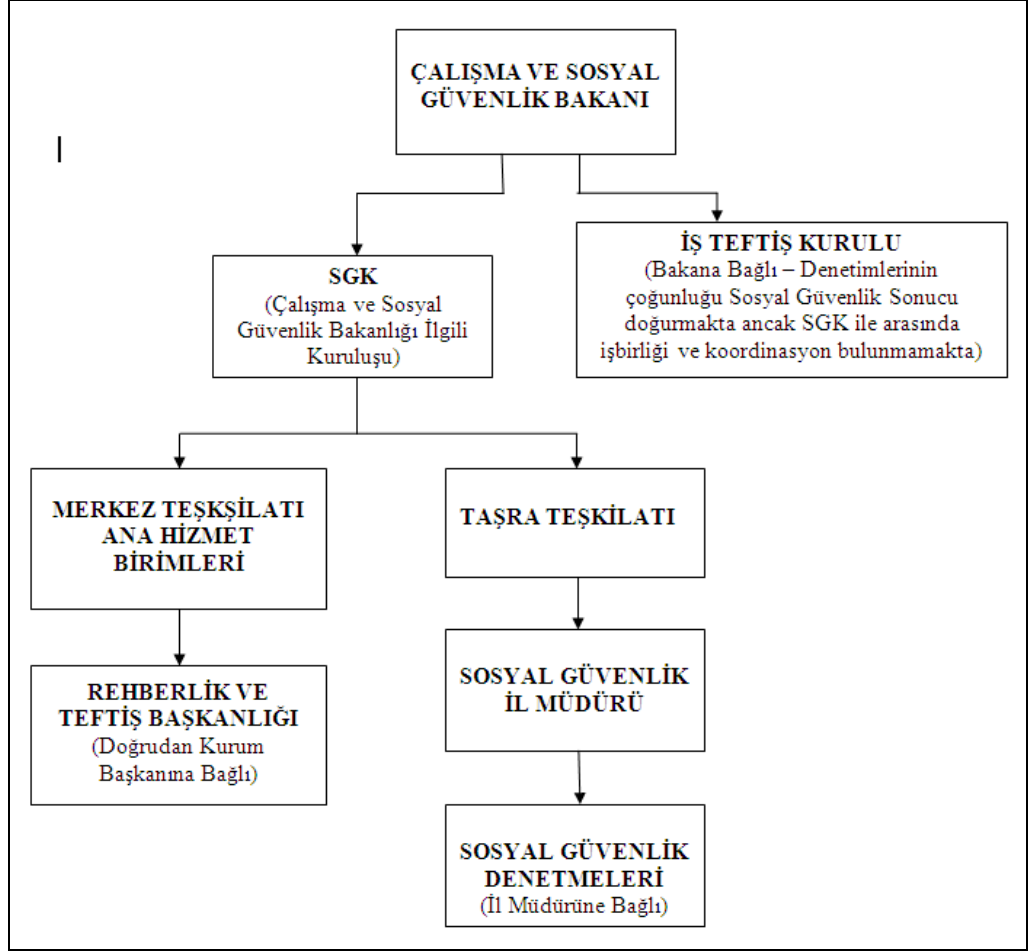
Denetimin amacı, var olanın olması gerekenle kıyaslanmasıdır. Bu yönüyle sosyal güvenlik denetimi, Sosyal Güvenlik Yasası'nın uygulanıp uygulanmadığının, yasalara ne ölçüde uyulduğunun, sorumluların sorumluluklarını ne kadar yerine getirdiğinin denetimi şeklinde tanımlanabilir.

Sosyal güvenlik denetimi ile iş denetimi birbirinden bağımsız olarak değerlendirilmemelidir (Çukur, [tarihsiz]). Sosyal güvenlik denetimleri iş Denetimlerinin sosyal güvenlik kısmını teşkil etmektedir (Karakaş, 2007). Bu yüzden önerilen denetim modeli sisteminde sosyal güvenlik denetim sistemi ile iş denetim sistemi arasında sıkı bir koordinasyon ve bilgi alışverişi öngörülmektedir.

Mevcut sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenlerinin yanı sıra iş müfettişleri de modelde yer almıştır. Ancak modelde iş müfettişleri ile sosyal güvenlik müfettişlerinin birleşmesi öngörülmemiş, birbirleri arasında bilgi işlem ağı kurulması ve koordinasyon sağlanması öngörülmüştür.

3.1. SOSYAL GÜVENLİKTE MEVCUT DENETİM SİSTEMİ YAPISI

Sosyal güvenlik denetim sistemi, kurum başkanına bağlı Rehberlik ve Teftiş Kurulu, bu kurula bağlı grup başkanlıkları ile taşra teşkilatında il müdürüne bağlı olarak görev yapan sosyal güvenlik denetmenlerinden oluşmaktadır. Kurumda Aralık 2011 itibariyle SGK'da yaklaşık 600 kadar müfettiş, 670 denetmen ile 400 kadar da yeni alınan denetmen yardımcısı (Tezel, 2011) görev yapmaktadır.



Şekil 3: Sosyal Güvenlikte Mevcut Denetim Sistemi

Sosyal güvenlik denetimleri, iş denetimlerinin sosyal güvenlik boyutunu oluşturduğundan İş Teftiş Kurulu da şekilde yer almıştır. Ayrıca iş müfettişlerinin görevlerinin pek çoğu sosyal güvenlik ile ilgili sonuç doğurmaktadır.

Şekil 3'te görüldüğü gibi kurumda ikili bir yapı mevcuttur. Denetimlerinin çoğunluğu sosyal güvenlikle ilgili sonuç ortaya çıkaran iş teftiş kurulu ile kurum denetim yapısı arasında herhangi bir bağlantı- iletişim veya işbirliği bulunmamaktadır.

Sosyal güvenlik müfettişlerinin, sosyal güvenlik denetmenlerinin ve iş müfettişlerinin görev yetki ve sorumlulukları ikinci bölümde açıklanmıştır.

Uygulamada sosyal güvenlik müfettişleri, kurum içi idari denetim, sağlık hizmet sunucularının denetimi, maluliyet ve ölümle sonuçlanan iş kazalarının denetimleri, meslek hastalığı denetimleri ile asgari işçilik denetimleri yapmaktadırlar.

Ölüm ve maluliyetle sonuçlanmayan iş kazası denetimleri, ihbar ve Őikyete bağlı denetimler, işyeri devri ile ilgili denetimler, sahte sigortalılık bildirimleri denetimleri, işkolu kodu denetimleri, tescilsiz iş yeri denetimleri, meslek odası kayıtlarının incelenmesi, sonradan verilen prim belgelerinin denetimi, inşaatların yapılan yapılmayan kısımlarının tespiti, ana babaya aylık bağlanması ile ilgili denetimler, muvazaalı boşanma denetimleri gibi denetimler de sosyal güvenlik denetmenlerce yapılmaktadır.

İş müfettişleri tarafından yapılan iş kazası meslek hastalığı denetimleri, işçilerin fazla çalışmaları ve ücretleri hakkında denetimler, tatillerde ve bayram günlerinde çalıştırılmaları hakkında denetimler, sonuçları itibariyle sosyal güvenlik uygulaması meydana getiren denetimlerdendir.

3.2. MEVCUT DENETİM SİSTEMDE YAŞANAN SORUNLAR

Burada denetim birimlerinin genel sorunları üzerinde durulmayacaktır. Sosyal güvenlik denetimlerinde yapısal nedenlerden kaynaklanan sorunlar üzerinde durulacaktır. Denetim yapılması denetimin etkinliğinde çok önemli bir husustur. İyi yapılanmamış denetim sistemi etkin bir denetim gerçekleştiremez. Denetim etkin olmaması, denetim elemanına ve kurumuna güven ve saygınlığını kaybettirir.

Denetim sistemi iyi işleyen bir kurumun itibarı artacaktır. Kurumun itibarıyla birlikte denetim elemanlarının da saygınlığı artacaktır. Sistemin iyi işlemesi için iyi bir yapı oluşturulmalıdır. Yapı sağlam olunca diğer eksiklikler de giderilebilir. Oluşturulan yapıda rekabete zemin hazırlanmamalı, denetim birimleri arasında gizli de olsa çekişme olmamalı, görev tanımları çok iyi yapılmalıdır.

3.2.1. İkili Yapı Sorunu

İyi bir denetim sistemi için ikili bir denetim sistemi oluşturulmamalıdır. SGK'daki denetim sistemi ikili bir yapıda oluşturulmuştur. Bu ikili yapıda merkez teşkilatında doğrudan kurum başkanına bağlı sosyal güvenlik müfettişleri ile taşra teşkilatında il müdürüne bağlı sosyal güvenlik denetmenleri bulunmaktadır. Ancak denetim elemanlarının ikili bir sistem oluşturularak yapılandırılması bazı sorunları da beraberinde getirir. Örneğin ikili bir denetim yapılanmasında görev çakışmaları kaçınılmaz olacak, ancak görevi sahiplenen olmayacaktır. Negatif rekabet ve çekişme gibi olumsuzluklar ortaya çıkacaktır.

Eğer denetim elemanı, denetim işi yapıyorsa, bunların bir kısmının adını başka koyup, diğer bir kısmı karşısında daha aşağıda ya da yukarıda bir konumda konumlandırılırsa mutlaka gözle görülmesi de bir çekişme olacaktır ve bu tip yapılanmalarda çekişmeden kaçınmak mümkün olmayacaktır.

Maliye Bakanlığı'nda denetim görevi yapan birimlerin farklı statülerde konumlandırılması verimli olmadığı için 10 Temmuz 2011 tarihli resmi gazetede yayınlanan 646 sayılı KHK ile denetim birimleri tek bir yapıda birleştirilmiştir. Birleştirmede, denetimde uzmanlaşma sağlanması için farklı grup başkanlıkları oluşturulmuştur (Darıcı, 2011).

Denetim elemanının konusunda uzman olması gerekmektedir. Bu açıdan grup başkanlıklarının uzmanlaşmaya göre tasnif edilmesi hiç şüphesiz yerinde bir uygulamadır. Ancak oluşturulan farklı grup başkanlıklarında görevlendirilen denetim elemanlarının seçiminde ve özlük haklarında farklılık olması, tek bir yapının tam anlamıyla oluşmadığını, eskiden var olan kast sisteminin biraz daha yumuşayarak devam ettiğini göstermektedir.

Kurum denetim görevi verdiği ve yetkilerle donattığı denetim elemanlarını, farklı statülerde konumlandırmayıp, hepsine aynı statüyü verse ne kaybeder, ne kazanır? Burada şöyle bir soru sorulabilir. Bu statü farklılığı neden oluşturulmaktadır? Yoksa alt statüdekilere güvenilmemekte midir? Eğer güvenilmiyorsa neden denetim görevi verilmektedir. Kurumun denetim görevi verdiği kişilere güvenmesi, onları desteklemesi, beklenen verimin alınmasına, aksi de verimsizliğe sebep olur.

Teftiş ve denetim birimlerinin bir kısmı, yönetim kademesinin en üstüne, bir kısmı ise alt kademe yöneticilerine bağlı olması uygulamada, koordinasyon eksikliği

nedeniyle, çok sayıda denetim elemanının mükerrer denetim yapmasına neden olmaktadır. (www.turmob.org.tr (08.11.2007))

Daha etkin ve verimli denetim için denetim elemanları arasındaki kıdem dışında kalan statü farklılıklarının giderilmesi, denetim elemanlarının merkezi yapıya bağlı olarak tek bir yapıda ve uzmanlaşma esasına göre örgütlenmeleri gerekmektedir.

Mevcut sistemde kayıt ve belge inceleme, soruşturma, uygulamanın yasalara uygunluğunu kontrol etmek olan denetim ile sadece gözle kontrol şeklinde tarif edilebilen yoklama da birbirinden ayrılmamıştır. Denetim görevi ile görevli denetmenler aynı zamanda yoklama işlerini de yapmaktadırlar. Denetmenler yoklama işleri ile harcadıkları zamanı denetime ayırmalı, yoklama işleri ise bu işle görevlendirilecek memurlara verilmelidir.

3.2.2. Görev Çakışması Sorunu

Denetim sistemi ikili bir yapı üzerine kurulduğunda görev çakışması kaçınılmazdır. 5510 sayılı yasada kurumun denetim elemanlarına verilen görevlerde araştırma yapılmamıştır. Tüm denetim gerektiren işlerde “kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları” ifadesi kullanılmıştır.

Sosyal güvenlik müfettişlerinin görevlerine bakıldığında kayıt dışı istihdamı önlemek ifadesi vardır. Aynı ifade iş müfettişlerinin görevleri arasında da sayılmaktadır. Sosyal güvenlik denetmenlerinin görevleri arasında doğrudan “kayıt dışını önlemek” ifadesi kullanılmamakla beraber görevleri arasında sayılan,

— Sigortalıların ve sigortalı olması gerekenlerin kuruma bildirilip bildirilmediğinin,

— Sigortalıların kimlik bilgilerinin, çalışma sürelerinin, ücretlerinin ve prime esas kazançlarının tespit edilmesi gibi görevler kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik denetimlerdir.

Bir başka görev çakışması yine üç denetim biriminin de görev alanına giren, iş kazası ve meslek hastalığı olaylarının incelenmesidir.

Sosyal güvenlik müfettişleri, iş kazaları, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigorta olaylarını araştırmak ve incelemekle görevli iken, sosyal güvenlik denetmenleri de ölüm ve malullkle sonuçlanmayan iş kazası ve meslek hastalığı hallerinin incelenmesi ve/veya soruşturulması ve hastalık iddiası olaylarının incelenmesi ile görevlendirilmiştir. Yine iş kazası olaylarının soruşturulması iş müfettişlerini de öncelikli görevleri arasındadır.

Sosyal güvenlik denetmenlerinin görevleri arasında bulunan iş kazası ve meslek hastalığı soruşturma yetkisi, ölüm veya maluliyet olmayan olayları kapsamaktadır. Ancak kazadan hemen sonra ölüm veya maluliyet olmayıp üç - beş –on ay sonra ölüm veya maluliyet olabilmektedir. Bu durumda denetmen tarafından yazılan rapor geçersiz konuma düşmektedir.

Çakışan başka bir görev de kurumun sözleşme yaptığı kişi ve kuruluşların denetimidir. Teftiş Kurulu Yönetmeliği’nde, sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak, kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, yürütülen inceleme veya soruşturmanın gerektirdiği hallerde, ilgili kişi, kurum veya kuruluşlardan her türlü bilgi, belge ve kayıtları istemek şeklinde olan görev tanımı,

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Yönetmeliği’nde de dört başlık altında;

— İl müdürü tarafından denetimi uygun görülen eczane, hastane, tıbbi malzeme ve tedavi edici ürünler temin eden işyerleri, optisyenlik gibi müesseseler gibi sağlık hizmet sunucularının, sigortalıların sosyal güvenlik mevzuatı kapsamındaki iş ve işlemlerinin mevzuata, kurumla yapılan sözleşme ve protokollere uygunluğu konusunda inceleme, tespit, denetim ve tarama yapılması,

— Sağlık hizmet sunucularının vermiş olduğu sağlık hizmetlerinin, sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin ödeme belgeleri ile eklerinin, ilgili mevzuat ve kurum ile sağlık hizmet sunucuları arasında akdedilen sözleşme hükümleri çerçevesinde düzenlenip düzenlenmediğinin kontrol edilmesi ve incelenmesi,

— Sağlık hizmet sunucularının denetiminde, denetim konusu ile ilgili olarak her türlü bilgi, belge ve kayıtların ibrazının istenmesi, bunların incelenmesi, gerektiğinde tasdikli örnek ve fotokopilerinin alınması,

— Sağlık hizmet sunucularının denetimi sonucunda tutanak veya rapor düzenlenmesi şeklinde düzenlenmiştir.

Müfettişlere bir maddede verilen görev denetmenlere dört farklı maddede verilmiştir. Aslında müfettişlere bir maddede verilen görev ile denetmenlere dört maddede verilen görev arasında farklılık bulunmamaktadır.

Görev çakışmaları hem verimi düşürmekte hem de denetim maliyetini artırmaktadır (Şen, 2009). Denetim maliyeti de günümüzde önem kazanan bir konu haline gelmiştir. En az maliyetle en etkili denetimi yapmak gerekmektedir. Bunun için iyi bir denetim sistemi kurulmalıdır.

Bir olay için iki bazen üç ayrı denetim elemanının denetim yapması hem maliyeti artırmakta, hem de denetim elemanın ve denetleyen kurumların itibarını sarsmaktadır. Farklı denetim elemanlarının aynı olayda denetim yapması farklı tavsiyelerin de (Albracht, 2005:67) çıkmasına sebep olabilmektedir. Bu durumda, denetlenen kişi denetim elemanlarına güven duyamayacak haklarında şüphe duyacaktır.

Denetimin daha sağlıklı ve etkili olması için ikili yapıya son verilmeli, daha etkin, hızlı uzmanlaşmış bir denetim mekanizması kurulmalıdır. Önerdiğimiz modelde bu hususlara dikkat edilmiştir.

3.2.3. Bağımsızlık Sorunu

Sosyal güvenlik denetimleri, iş denetimlerinin bir bölümüdür. İş denetimiyle ilgili uluslar arası düzenleme olan, İLO'nun 19.06.1947 tarihli 81 nolu Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki Milletlerarası Çalışma sözleşmesi ülkemiz tarafından da imzalanmış ve 13.12.1950 tarihli 5690 sayılı yasa ile yürürlüğe girmiştir (Temir, 2002:73).

Sözleşmenin 4. maddesinde iş denetimini merkezi bir yapıya bağlı olması gerektiği ifade edilmektedir. 6. maddesinde de teftiş personelinin memuriyette istikrarlarını sağlayacak ve hükümet değişikliklerini ve yerinde olmayan dış etkilere tabi bulunmalarını önleyecek şekilde, bir statü ve hizmet şartlarından yararlanan kamu görevlilerinden oluşması (Temir, 2004) gerektiği belirtilmektedir.

Ülkemizce kabul edilen 81 nolu İLO sözleşmesinde denetim birimlerinin merkezi bir yapıda olması ve her türlü dış etkiden uzak, tam manasıyla bağımsız olması gerektiği ifade edilmektedir.

Denetim süreçleri, ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Bununla beraber denetim delil, bulgu, sonuç ve tavsiyelerinin “tarafsız” olmasını sağlamak açısından denetçinin ve denetim kurumlarının bağımsız olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır (DPT, 2000:91-96; Ak, 2003:156; Yaman,2008).

Bağımsızlığın kurallarla güçlendirilip güvence altına alınması kadar pratikte işlerlik ve işlevsellik kazanması da bağımsızlık için önemli bir husustur. Türkiye’de denetimdeki bağımsızlığın bütün boyutları ile yerleşmemiş olması denetimden istenildiği biçimde sonuç alınamamasının önemli nedenlerinden biri sayılmaktadır. (DPT, 2000:89)

Denetim bir meslek olmaktan çok, kalkınmanın, çağdaşlaşmanın, toplumsal refaha ulaşmanın vazgeçilmez bir halkası, ülkeyi geliştiren girişimlerin itici gücü, bir yerde kalkındıran unsurların birbiriyle pekişmesi ve kaynaşması için gerekli harçtır (Aytuna, 1986:9) Denetimin bu tanımına ancak iyi bir denetim sistemi ve denetim elemanlarının bağımsız olmasıyla uygunluk sağlanabilir.

Bağımsızlık, denetimin en kritik meselelerinden biridir (Ak, 2003:134-159). Denetimde bağımsızlık, bir anlamda hem denetlenilenden bağımsız olmayı, hem de her türlü dış müdahaleden uzak olmayı gerektirir.

Denetim elemanının bağlı olduğu denetim biriminin bağımsız olması, denetim fonksiyonunun objektif, mesleki gereklere uygun ve kaliteli ürünler üretmesinin temel koşuludur. Denetimden beklenen sonuca ulaşılabilmesi için bağımsızlığı zedeleyen mevzuat hükümleri ve fiili uygulamaların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Denetim, birim organ ve kurumları ile denetim elemanlarının bağımsızlığı uluslararası standartlara uygun bir biçimde güvence altına alınmalıdır (Arslan, 2004).

Sosyal Güvenlik Kurumu’nda ikili bir denetim yapısının taşra teşkilatında yer alan sosyal güvenlik denetmenlerinin, il müdürüne, il müdür yardımcısına bağlı olması hatta Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Teşkilatı Yönetmeliği ile merkez müdürü ve yardımcısına bağlı hale getirilmesi sosyal güvenlik denetmenlerini dış müdahalelere

karşı zayıf ve dirençsiz kılmakta, bağımsızlıkları zedelenmekte, görevlerini objektif bir şekilde sürdürme imkanı azalmaktadır (Gerçek, 2011).

Sosyal güvenlik denetim elemanlarına denetim faaliyetini, hiçbir idari ve siyasi baskıya maruz kalmaksızın objektif olarak yapabilecekleri bir ortam sağlanmalı (Alper, 2001), denetim sistemi buna göre yapılanmalıdır. Önerilen yeni modelde denetim elemanlarının dış tesirlerden uzak, bağımsız bir yapıda örgütlenmelerine, özen gösterilmiştir.

3.3. MODEL ÖNERİSİ VARSAYIMLARI

3.3.1. Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi

Sosyal güvenlik sistemini mali krize sürükleyen en önemli sorunlardan biri kayıt dışı istihdamdır. Bilhassa bu konuya ilişkin yapılan denetimlerin yetersizliği işyerlerinin birçoğunda kaçak işçi statüsündeki sigortasız kişilerin istihdam edilmesine yol açmaktadır. Kayıt dışı uygulamalar, genellikle yeni işe başlayan işyerleri ile toplu iş sözleşmesi dışında sendikasız işçi çalıştıran iş yerlerinde görülmektedir (Egeli, 2008:113).

Çalışanların sosyal güvenlik kurumuna hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi halinde Hazine ve SGK kayba uğrar (Alper, 2001:45). Kayıt dışılığa; tamamen sistem dışında kalanların yanı sıra, kayıtlı olup geliri gerçek gelir üzerinden gösterilmeyen çalışanlar da neden olabilmektedir. Dolayısıyla kayıt dışı istihdam, bağımlı ya da bağımsız çalışanların çalışmalarının vergi dairesi ve sosyal güvenlik kurumuna hiç bildirilmemesi ya da gün ve/veya ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde de ortaya çıkmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004). Bu durum sigorta prim gelirlerini azalttığı gibi, gelir vergisi kaynaklarını da etkileyerek sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin finansmanında ciddi sıkıntılara yol açabilmektedirler. Ayrıca kayıt dışı ekonomi, kayıt altında bulunan kişilerin yükümlülüklerini de artırarak haksız rekabetin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (DPT,2006:40).

Türk sosyal güvenlik sisteminin uzun yıllardan beri devam eden, çözüme kavuşturulma ümidi azaldığı için kronikleşen sorunlarından biri aslında sadece sosyal

güvenlik sisteminin değil, tüm mali sistemin temel sorunlarından biri olan, kayıt dışı çalışmanın yaygınlığıdır (Korkmaz vd., 2007:108). Kayıt dışı sektörün varlığı, bir yandan kaçak (kayıt dışı) çalışanların kapsama alınmasını güçleştirirken, diğer yandan da sosyal risklerin artmasına neden olmaktadır (Tepekule, 2008).

İstihdam ve üretimin genişlemesi, sosyal güvenliğin yaygınlaşması, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin belli bir standarda kavuşturulması, sosyal güvenlik kurumları ve devlet maliyesindeki mali krizlerin ortadan kalkması için (Süngü, 2004) kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesini ve kayıt dışılık oranının düşürülmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın en çok tahrip ettiği kurum elbette Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. Çünkü kurum gelirinin yaklaşık %85'ini sigorta primlerinden meydana gelmektedir. Çalışan kişilerin sigortasız olarak çalışması, kurumu büyük miktarda mali kayba uğratmaktadır. Bir de işverenler kayıt dışı işçilerinin aşırı mali külfet gerektiren sigorta olayları ile karşılaştıklarında sigortalarını yaptırıp kurumu büyük miktarda zarara uğrattıkları gözlemlenmekte (Süngü,2004), bu da kayıt dışı istihdamın SGK'ya maliyetini daha da artırmaktadır.

Kayıt dışı çalıştırılan kişiler için sosyal güvenlik primi ödenmemekte dolayısıyla kuruma bir katkıları olmamaktadır. Aileden bir kişinin sosyal güvenceye sahip olması o kişinin anne, baba, eş ve çocuklarına da sosyal güvenlik yardımlarından faydalanma olanağı sağlamakta fakat bu kişiler faydalandıkları yardımlar için kuruma bir ödemede bulunmadıkları için kurumu mali açıdan kayba uğratmaktadırlar (Karan, 2006).

Çalışanlarını kayıt dışı istihdam eden bir işletme şüphesiz ki çalışanlarını kayıtlı istihdam eden bir işletmeye oranla çok daha düşük maliyetle iş yapma olanağına sahiptir. Bu maliyet farkını gerek ürettiği mamulleri düşük fiyata satarak gerekse üretimini daha ucuza yapmasını sağlayacak teknolojik donanıma yatırım yaparak kullanabilir. Bu hem adaletsizliği doğurmakta hem de kayıtlı işyerinin devlete olan güvenini sarsmakta ve onu da kayıtlı ekonomiden uzaklaşmaya yönlendirmektedir.

Kayıt dışı istihdam, kamu açıklarının ve borçlarının artmasına, enflasyonun beslenmesine, üretim, ihracat ve yatırımın düşmesine, beyin göçüne, işsizliğin artmasına, rekabet gücünün azalmasına, kurumsallaşamama hastalığına, sendikal sistemden

uzaklaşmaya, verimsiz ve kalitesiz üretime, sosyal güvenlik kapsamının daralmasına ve iş sağlığı koşullarının kötüleşmesine neden olmaktadır (Alptürk, 2003).

Kayıt dışı istihdamın sıfır düzeyine getirilmesi mümkün olmayabilir. Ancak makul bir seviyeye indirilmesi, en azından % 10'un altında bir orana indirilmesi gerekmektedir. Sadece SGK'nın ve sadece denetim elemanlarının çalışmalarıyla kayıt dışı istihdamın istenilen seviyelere düşürülmesi mümkün değildir. Ancak iyi bir denetim sistemi kayıt dışı istihdamın azaltılması konusunda önemli destek sağlayacaktır.

Etkin bir sosyal güvenlik denetimi oluşturulan sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini güvence altına aldığı gibi, sosyal güvenlik politika ve uygulamalarının da başarısını artırır. Ayrıca etkin bir denetim sistemi, Yasa koyucunun ve kurumun aldığı kararların ne derece uygulandığını, kurum paydaşlarının yükümlülüklerine ne ölçüde uyduklarını görmek ve uyumlarını sağlamak suretiyle kurumu güçlü kılacaktır.

Çalışanlarını kayıt dışı istihdam eden işletmelerin, sosyal güvenlik kurumunun etkinliğine ve prim gelirlerine olumsuz etkisinin giderilmesi etkili bir denetim sisteminin kurulması ile mümkündür. Kayıt dışı istihdamın azaltılması aynı zamanda kayıt dışı ekonominin de küçülmesini sağlayacaktır.

Önerilen sosyal güvenlik denetim sistemi modelinde kayıt dışı istihdamla mücadele ile görevli özel grup başkanlıkları kurulması öngörülmektedir.

3.3.2. İkili Denetim Sistemi Yapısının Kaldırılması

Kurumun mevcut denetim sistemi ikili bir yapıya sahip olup, sosyal güvenlik müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenlerinden oluşmaktadır. Bu ikili yapıda pek çok görev çakışması bulunmaktadır. Görev çakışmalarından bazıları daha önceki bölümlerde açıklanmıştır. İkili yapı nedeniyle bazı denetimlerin yapılmasında gecikmeler yaşanmaktadır. Denetim birimleri görevin diğer denetim birimine ait olduğu gerekçesi ile denetim istemlerini iade etmekte, ancak bu iade işlemi bazen uzun süreler geçtikten sonra yapılabilen bu gibi durumlar da görevin diğer denetim birimine intikalini geciktirmekte dolayısıyla denetim de gecikmektedir. Denetimin etkin olması

için geciktirilmeksizin yapılması gerekmektedir. Geciken adalet tam adalet olmadığı gibi, geç yapılan denetimle de istenilen sonuç alınamamaktadır.

Daha önce SSK'da bulunan teftiş kurulu ile sigorta teftiş kurulunun birleştirilmesi 4447 sayılı kanunun çıktığı 1999 yılında tartışılmaya başlanmış ve nihayet 2006 yılında yapılan sosyal güvenlik reformuyla denetim işi yapan birimler tek bir kurulda birleştirilmiştir. Ancak teftiş kurulu ile sigorta teftiş kurulunun birleştirilmesiyle birlikte yoklamayla görevli kontrol memurluğu kadrosu ihdas edilmiş, görevleri yoklama olması gereken kontrol memurları zamanla denetim işi yapar hale gelmişlerdir. Denetimle görevlendirilen bu memurlara denetmenlik kadrosu verilmesi kaçınılmaz olmuş ve 2011 yılında 6111 sayılı yasa ile bu kadro kontrol memurlarına verilmiştir.

Denetmenlik kadrosu verilmesi ve görevlerinin artırılması ile sosyal güvenlik kurumunda tekrar sigorta teftiş kurulu ile teftiş kurulu yapılanmasına benzer, ama ondan da kötü bir tablo ortaya çıkmıştır. Her ne kadar denetim elemanlarından bir kısmının unvanı denetmen, bir kısmının unvanı müfettiş de olsa, aslında her iki unvan da denetim işi yapmaktadırlar. Bir tarafta müfettiş unvanlı ve merkezi bir örgütlenme varken, diğer tarafta denetmen unvanlı ve taşra teşkilatı içinde bağımsızlık sorunu bulunan bir örgütlenme vardır. İkili örgütlenme modeli denetim birimleri arasında statü farklılığı da ortaya çıkarmıştır. Daha önce vergi denetim birimlerinde olan ve yaşanan sıkıntılar nedeniyle terk edilen çoklu denetim örgütlenmesi bu defa Sosyal Güvenlik Kurumu'nda ortaya çıkmıştır.

Denetim görevlilerinin eğitimine ağırlık verilmesi, benzer denetim görevlileri arasındaki statü ve denetim görevlileri arasındaki unvan farklılıklarının giderilmesi, denetim görevlilerinin mali hakları ve özellikle geçici görev yolluklarının mesleğin gereklerine ve saygınlığına uygun hale getirilmesi (Okur, 2010:570-586) denetimlerin verimliliğini artıracaktır.

Önerilen denetim sistemi modelinde ikili yapı ortadan kaldırılmakta, denetim elemanlarının tek bir kurulda birleştirilmeleri öngörülmektedir. Denetim elemanları arasındaki farklı statüler kaldırıldığından ve denetim birimi tek yapıda örgütlendiğinden, önerilen denetim modeli, denetim birimleri arasındaki dağılımı, rekabeti, çekişmeyi ve görev paylaşımında yaşanan sorunları ortadan kaldıracak, yerine

işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı bir yapı ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Sistem ile sosyal güvenlik denetimleri daha etkin ve verimli olacaktır.

3.3.3. Denetim Elemanları Arasında Koordinasyonun Sağlanması

SSK sigorta teftiş kurulu ile SSK teftiş kurulu yapısına benzeyen fakat daha vahim bir tablo meydana getiren ikili denetim sisteminde, denetmenler SSK sigorta teftiş kurulu gibi merkezi bir yapıya bağlanmamış taşra örgütlenmesi içinde il müdürlerine bağlanmış bu da hem denetmenlerin kendi aralarında iletişim eskiliği meydana getirmiş hem de diğer denetim birimi ile aralarında gerekli koordinasyonun sağlanamamasına neden olmuştur.

Yerinden denetim gerekçesiyle oluşturulan ikili denetim sistemi bir yandan mükerrer denetimlere ve kaynak israfına, diğer yandan da denetim kargaşasına ve denetim birimleri arasında koordinasyonsuzluğa sebep olmaktadır (Acar ve Merter, 2005:5-27).

İş kazası ve meslek hastalığı olayları mevcut denetim sisteminde hem sosyal güvenlik müfettişleri, hem sosyal güvenlik denetmenleri hem de iş müfettişleri tarafından incelenmektedir. Bir konu hakkındaki denetimin farklı denetim elemanlarınca yapılmasıyla bazen farklı sonuçlar ortaya çıkabilmekte, denetim elemanlarının yaptığı öneriler bir biriyle çelişebilmektedir.

Farklı denetim elemanlarınca farklı sonuçlar ortaya çıkması, denetime konu ilgili tarafların denetime ve kurumlara olan güvenini sarsmakta, denetimin etkinliği sağlanamamaktadır. Bu gibi farklılıkların ortaya çıkmasının nedeni denetim birimleri arasında yeterli koordinasyonun bulunmamasıdır.

Modelde, sosyal güvenlik denetim birimleri tek yapıda ve uzmanlık alanlarına göre oluşturulmuş grup başkanlıklarında toplanmakta, iş müfettişleri ile aralarında bilgi işlem ağı tesis edilmektedir. Her iş müfettişi veya sosyal güvenlik müfettişi yaptıkları denetimleri ve sonuçlarını bu ağ üzerinden oluşturulan denetim veri tabanına giriş yapacak, sosyal güvenlik denetim elemanı veya iş müfettişi kendisine görev verildiğinde denetime çıkmadan önce kurulan ağ sisteminden, verilen görev hakkında

daha önce denetim yapıp yapılmadığını, yapılmışsa ne gibi işlemlerin yapıldığını ve sonuçlarını öğrenebilecektir.

Modelde öngörülen bilgi ağının ve veritabanının kurulmasıyla, aynı konu için belki ikinci bir denetime ihtiyaç kalmayacak, ikinci denetime gerek görülse dahi ikinci denetimi yapan denetim elemanı, daha önce yapılan işlemleri bildiği için denetimine bu bilgiler doğrultusunda yön verecek ve farklı denetim elemanları tarafından farklı sonuçların ortaya çıkması engellenecektir.

3.3.4. Denetim Elemanlarının Bağımsızlığının Sağlanması

Sigorta teftiş kurulu ve sigorta müfettişleri kurum en üst yöneticisine bağlı olarak görev yapmakta iken dahi iki ayrı denetim biriminin bulunması eleştirilen bir konu olmuştur. Geline nokta ise yine iki ayrı denetim birimi oluşturulmuş, daha da kötüsü denetim biriminin biri olan sosyal güvenlik denetmenleri, kurum en üst yöneticisine değil taşrada il müdürüne bağlanmış, son olarak Aralık 2011'de çıkan SGK Taşra Teşkilatı Çalışma Yönetmeliği ile il müdürünün iki basamak daha altında bulunan Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlerine bağlanmışlardır.

Bu durum denetmenleri rahatsız etmiş denetim faaliyetlerini etkin ve bağımsız olarak gerçekleştiremeyecekleri kanaatinin yaygınlaşmasına yol açmıştır. Sosyal güvenlik denetmenlerinin taşra teşkilatı içinde yapılandırılması, Kurum için önemi çok büyük olan denetimin etkinliği, bağımsızlığı denetim organının yeri ve denetim elemanlarının statüsü ile ilgili olarak olumsuzluk oluşturmaktadır.

Mevcut denetim sisteminde kurum taşra teşkilatında il müdürüne hatta merkez müdürüne bağlı olarak denetim faaliyetinin gerçekleşmesi, denetim elemanlarını siyasi ve idari baskılara maruz bırakabilmektedir.

Denetim elemanlarının taşra teşkilatına bağlı olarak faaliyet göstermeleri ve denetimler neticesinde meblağı oldukça yüksek para cezalarının ve teşviklerden yararlanamama gibi yaptırımların uygulanması nedeniyle il müdürleri de siyasi ve nüfuz baskılarına maruz kalmaktadır. Bu baskılar denetmenlerin tarafsızlığı ve bağımsızlığını zedelenmektedir.

İLO normlarına göre iş denetiminin bir parçası olan sosyal güvenlik denetimlerinin de merkezi bir teşkilata bağlı olması, bununla birlikte yerel örgütlenmesinin sağlanması gerekmektedir. Merkezi yapıya bağlılıkla bağımsızlık sağlanmış olacak, yerel örgütlenme ile denetime başlama süreci hızlanacaktır.

Model önerisinde, sosyal güvenlik denetim elemanlarının merkezde doğrudan kurum başkanına bağlı bir kurula bağlanmaları, bununla birlikte ihtiyaç duyulan yerlerde grup başkanlıkları oluşturulması, bu grup başkanlıklarından kayıt dışı istihdamla mücadele grup başkanlıklarının daha yaygın olarak kurulması önerilmektedir.

3.3.5. Denetim Elemanlarının Uzmanlaşmasının Sağlanması

Sosyal güvenlik mevzuatı oldukça geniş ve sürekli değişim gösteren bir mevzuat türüdür. Sosyal güvenlik denetimleri de oldukça çeşitlidir. Kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik denetimler, sigorta suiistimallerinin denetimi, kurumla sözleşme yapan kişi ve kuruluşların denetimi, kurum içi idari denetim, kurma bildirilmesi gereken en az işçilik miktarının tespitine yönelik denetimler v.b. pek çok alanda denetim yapılmaktadır.

Bir sosyal güvenlik denetim elemanının denetim konularının tamamı hakkında denetim yapma beceri ve kabiliyeti vardır. Ancak denetim elemanınca çok kısa zaman aralıklarında değişik konularla ilişkin denetimlerin yapılması, denetim konularının sıklıkla değişmesi hem verimi düşürür hem de denetim elemanının denetime yoğunlaşarak bir bütün halinde bakmasına engel olur.

Denetim türlerinin sıklıkla değişmemesi için uzmanlaşma esasına göre bir yapılanma gerekmektedir.

Önerilen modelde, denetim türlerine göre dört farklı grup başkanlığı oluşturulmuştur. Denetim elemanı görev yaptığı grup başkanlığının görev alanına giren konularda denetim yapacağından konusunda uzmanlaşacaktır.

Denetim konularına göre grup başkanlıkları oluşturularak, uzmanlaşma ve iş bölümünün sağlanmasıyla zaman içinde çağdaş denetim tekniklerinin hayata geçirilmesi sağlanacaktır.

Çağdaş denetim tekniklerinin geliştirilmesiyle denetim maliyeti azalacak, zaman ve kaynak tasarrufu sağlanacak, denetim etkinleşecek, denetim süreçleri kısılacak, denetime konu olan tarafların mağdur olmalarının önüne geçilecek aynı zamanda denetime duyulan güven artacaktır.

3.3.6. Denetime Başlama Sürecinin Kısaltılması

Denetimin etkinliği için en erken sürede denetime başlanması gerekmektedir. Zamanında yapılmayan denetimden istenilen sonuçlar alınamayacağı gibi çeşitli mağduriyetler de oluşmaktadır. Örneğin işyerinde çalıştığı sırada sigortasız çalıştırılması ile ilgili şikâyette bulunan bir işçi hakkının yenmesine daha fazla tahammül edemeyip işini bırakabilir. İşçiyi sigortasız çalıştıran işveren, işçisine ödediği ücretleri de yasal defterlerine işlememiş olacaktır. Bu durumda geç yapılan denetimde, işçinin işyerinde fiilen çalıştığı görülemeyecek, işveren kayıtları incelendiğinde buradan da bir sonuç elde edilemeyecektir. Denetimle bir sonuç alınamaması nedeniyle, işçi mahkemeye yönlendirilecek, işçi ekonomik yönden zayıf olmasından dolayı bu yola başvurmayacaktır. İşçi çalıştığı halde sosyal güvenliğinin sağlanmaması nedeniyle mağdur olacaktır. İşveren de denetimden kendisi için olumsuz bir sonuç çıkmadığı için yasa dışı uygulamalar konusunda daha da cesaretlenecektir. İşverenin bu yolla cesaretlenmesi daha çok mağduru ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Oysa denetim hızlı yapılıyorsa, şikâyetten sonra kısa bir zaman içinde işyerinde denetime başlansaydı, işçinin çalışması fiili olarak tespit edilecek başka kayıt ve belge bulunamasa da işçiye yasanın sınırlaması dolayısıyla en azından geriye yönelik bir yıllık hizmeti kazandırılacaktı. Yine işveren cezai yaptırımlara muhatap olacak denetimin riskini üzerinde hissederek, kayıt dışı çalıştırma konusunda cesareti kırılacak, belki bir daha bu yola tevessül etmeyecektir. İşverenin sigortasız işçi çalıştırması nedeniyle uğradığı maddi zarar, komşu işyerleri tarafından da duyulacak onlarda da kayıt dışı çalıştırma düşüncesinin önüne geçilecektir.

Önerilen denetim modeli merkezi bir yapıya bağlı olursa da özellikle kayıt dışı istihdamla mücadele grup başkanlıklarının ülkenin her tarafında kurulması öngörülmektedir. Böylelikle merkezi yapıya bağlılık ile bağımsızlık korunacak aynı

zamanda grup başkanlıklarının yerelde oluşturulmasıyla, müfettişlere olaylara daha hızlı müdahale etme imkanı sağlanacaktır.

Mevcut denetim sisteminde, iş kazası ve meslek hastalığı olaylarında ölüm veya maluliyet olmaması halinde denetim sosyal güvenlik denetmenlerince yapılmaktadır. Ancak denetmenlerde ellerindeki iş yükünden dolayı soruşturmaya hemen başlayamayacak ve belli bir süre sonra başlayabilecek, daha sonra soruşturmasını tamamlayarak rapor düzenleyecektir. Bu arada bir miktar daha zaman geçmiş olacaktır. Denetmenler incelemeye başladıktan sonra kaza geçiren sigortalının kazaya bağlı sağlık sorunları artar ve malul duruma düşerse veya ölüm gerçekleşirse bu defa denetmenlerin yetkisi olmadığından soruşturmayı tamamlayamayacaktır. Aynı şekilde soruşturma tamamlandıktan sonra da maluliyet veya ölüm gerçekleşirse denetmenlerin yazdığı rapor hükümsüz olacak ve müfettişlerce yeniden inceleme yapılması gerekecektir. Ölüm olayından sonra hak sahiplerine gelir ancak müfettiş raporundan sonra bağlanabilecektir. Bu denetim sürecinin dağınıklığı ve uzunluğu sigortalıları ve hak sahiplerini mağdur etmektedir.

Denetim türlerine göre uzmanlaşma öngörüldüğünden, hangi denetimin hangi grup başkanlığı tarafından gerçekleştirileceği açıkça, karmaşaya yer vermeyecek şekilde belirlenecek, denetim birimleri arasında git gel yapan denetim istemleri ortadan kalkacaktır. Denetime konu olay daha kısa sürede denetime alınacak, ilgililerin mağdur duruma düşmelerinin önüne geçilecektir.

3.3.7. Denetimin Etkinliğinin Artırılması

Yasanın buyurduğu yasalara ve yükümlülüklere uyulma sağlanmadıkça yasa boş ve anlamsız kelimeler yığımindan ibaret kalır (Çenberci, 1985:693).

Bu açıdan sosyal güvenlik mevzuatının özellikle işverenler tarafından uygulanıp uygulanmadığının, sağlık hizmet sunucularının sağlık uygulama tebliği ve sözleşme şartlarında belirtilen hususlara riayet edip etmediklerinin gözetimi ve denetimi, sigortalılar ve genel sağlık sigortalıları kadar Kurum yönünden de önem taşımaktadır.

Gerek görev dağılımından kaynaklanan sorunlar gerekse yapılanmadan kaynaklanan sorunlar denetimin etkinliğinin sağlanmasında engel oluşturmaktadır. İkili

yapının ortadan kaldırılarak denetim görevi yapan bütün denetim elemanlarının tek bir yapıda birleştirilmeleri denetimin etkinliğine olumlu katkı sağlayacaktır.

İşçisini kayıt dışı çalıştıran işletme, Sosyal Güvenlik Kurumu'na sözleşme doğrultusunda hizmet satan sağlık kuruluşları, yasaları suiistimal etmek isteyen kişiler, yüksek oranda denetlenme riski taşıdıklarına inandıklarında bu davranışlarından vazgeçeceklerdir. Etkin bir denetim ile kayıt dışı azalır, kurumun prim gelirleri artar, kurumun yapmak zorunda olduğu sosyal güvenlik harcamaları azalır, suiistimaller nedeniyle uğradığı zarar asgariye iner.

Denetim, yönetimin fonksiyonlarından biridir. Yönetim ve denetimin birbirinden bağımsız olarak gelişmesi beklenemez. Etkili denetimler neticesinde kurumun gelirlerinin giderlerini karşılama oranı artar, hazineden alacağı yardımlar azalır, böylece devlet tarafından primsiz olarak sağlanan sosyal yardımlara ayrılan bütçe ile diğer yatırımlara ayrılan bütçe artırılabilir. Denetimin etkinliğinin artmasıyla yönetimde etkinliği artacak, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ve bir bütün olarak devletin denetimler neticesinde elde edilen etkinlikle saygınlığı artacaktır.

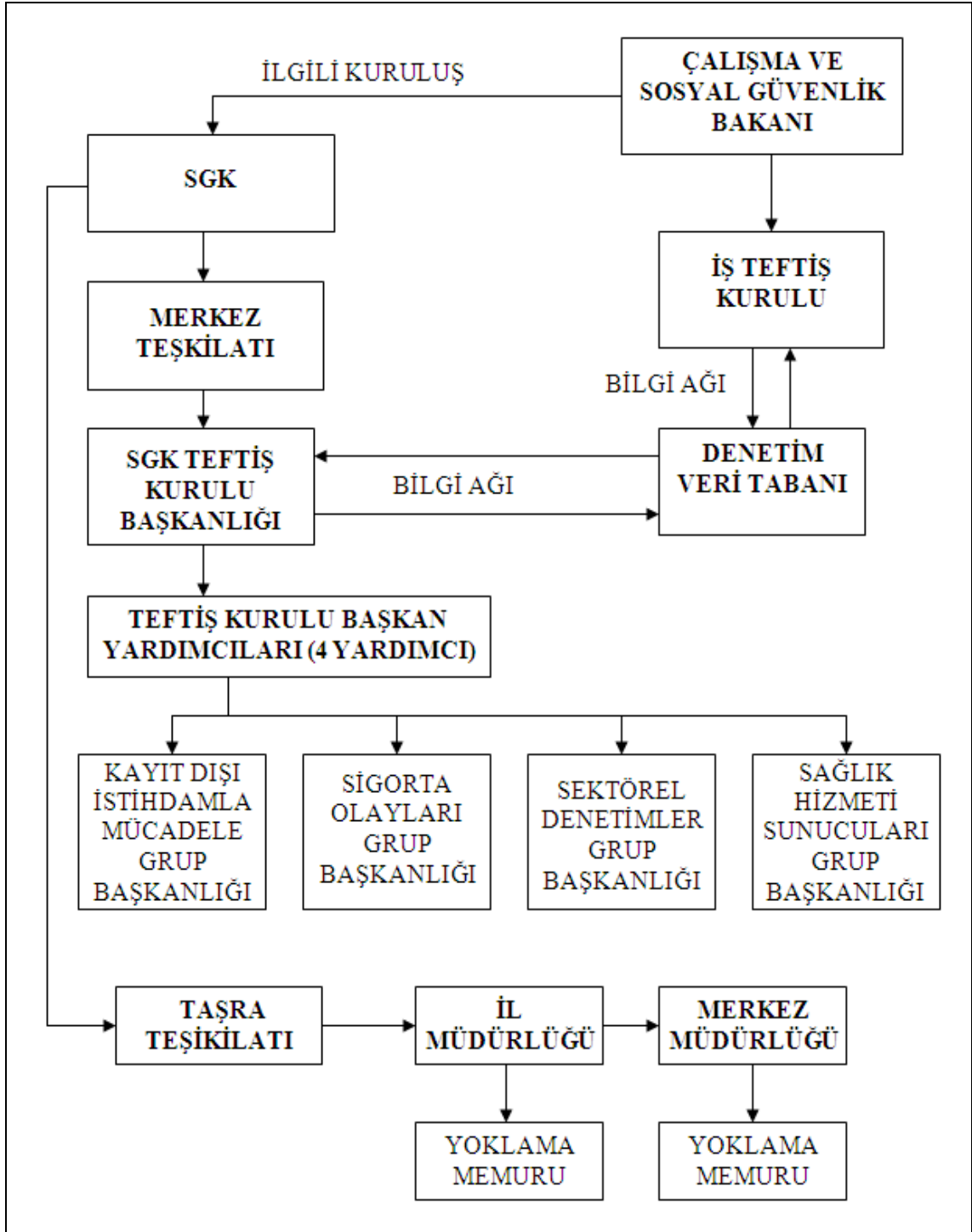
Denetimin etkinliği öncelikle denetim yapısının iyi oluşturulmasına ve denetim sisteminin planlı ve organize işlemesine, denetimin sürekliliğine bağlıdır. Denetimin etkinliğinde bir diğer hususta denetim elemanlarının mesleki doyuma ulaştırılmasıdır. Özlük haklarının diğer kurumlarda benzer işleri yapanlarla aynı seviyelere getirilmesi, taşıdıkları risklerinde göz önüne alınarak gerekli güvenlik tedbirlerinin alınması ve gerekli yetkilerle donatılması gerekmektedir.

Denetim elemanları arasında, kıdem dışında statü farklılığı oluşturulmaması, aynı işi veya benzer işi yapanların farklı statülerde konumlandırılmaması da denetimden istenilen sonucun alınması açısından önemlidir. Önerilen denetim sistemi modelinde dört farklı grup başkanlığı oluşturulmuş olup, grup başkanlıkları arasında statü farklılığı öngörülmemiştir.

3.4. ÖNERİLEN YENİ DENETİM SİSTEMİ MODELİ

Önerilen yeni denetim modelinde, mevcut sosyal güvenlik denetmenleri ve sosyal güvenlik müfettişleri Teftiş Kurulu Başkanlığı çatısı altında birleşmişlerdir.

Böylelikle ikili yapı ortadan kaldırılmış olup ikili yapı nedeniyle yaşanan sorunlar sona erecektir.



Şekil 4 : Sosyal Güvenlikte Önerilen Yeni Denetim Sistemi Modeli

Sistemde uzmanlaşma esaslı denetim öngörölmüş, denetim konularına göre dört farklı grup başkanlığı kurulmuştur. Böylelikle müfettişler yaptıkları denetimlerde uzmanlaşacak, yeni denetim teknikleri geliştirecek, denetim maliyeti azalacak, verim yükselecektir. Bu grup başkanlıkları ihtiyaca göre yeteri sayıda kurulabilecektir. Özellikle kayıt dışı istihdamla mücadele grup başkanlığı diğerlerine göre çok fazla sayıda kurulacaktır.

Her grup başkanlığının bağlı olduğu bir teftiş kurulu başkan yardımcısı bulunacak, başkan yardımcısı, değişik illerde açılan aynı grup başkanlıklarının koordinasyon ve işleyişinden sorumlu olacaktır. Teftiş kurulu başkan yardımcıları keline bağlı grup başkanlıklarının görev alanları ile ilgili denetim teknikleri geliştirmek, mevzuat çalışmaları yapmak, görüş bildirmek, uygulama birliğini sağlamak vb. konularda görevlidir. Görüş bildirme yazıları teftiş kurulu başkanının onayından sonra işleme konulur.

Taşra teşkilatında yoklama memurlarının çalıştırılması öngörölmüştür. Ancak SSK – SGK'nın geçmişte yaptığı gibi yoklama memurlarına denetim işi verilmeyecektir. Denetim ile yoklama Maliye Bakanlığı'nda olduğu gibi birbirinden ayrılacaktır. Basit yoklama işleriyle denetim elemanları zaman kaybetmeyip, asıl işleri olan denetim ve denetime bağlı işlere yoğunlaşacaklardır.

Sosyal güvenlik denetimleri, iş denetiminin bir bölümü olduğundan İş Teftiş Kurulu ile SGK Teftiş Kurulu arasında koordinasyon sağlanması ve ortak bir veri tabanı üzerinden bilgi alışverişi yapmaları sağlanmıştır.

Grup başkanlıkları teftiş kurulu başkanının önerisi ve kurum başkanının onayı ile kurulup kaldırılabilir. Müfettişlerin, grup başkanlıkları arasında görevlendirme ve yer değiştirme teftiş kurulu başkanının önerisi ve kurum başkanının onayı ile yapılır.

Grup başkanlıkları arasında statü farklılığı bulunmamaktadır. Tüm grup başkanlıklarında görevlendirme eşit şartlarda gerçekleştirilir. Her hangi bir grup başkanlığında görev almak için grup başkanlıklarının da ihtiyacı dikkate alınarak müfettişlerin tercihi esas alınmalıdır. Aynı grup başkanlığını ihtiyaç duyulan sayıdan fazla tercih eden olması durumunda müfettişlikte geçen kıdem, kidedin eşit olması durumunda yaş gibi kriterler esas alınmalıdır. Aynı grup başkanlığının başka illerde bulunan gruplarına görevlendirme de aynı kıstaslarda yapılmalıdır. Öğrenim durumu,

sağlık durumu, eş durumu gibi özel durumları bulunanlar ile çocuğu merkezi sınav sonucuna göre öğrenim gören müfettişlere öncelik tanınmalıdır.

Müfettiş yardımcılığına alınanlar her grup başkanlığında 6 aydan az olmamak üzere müfettişlerin refakatinde denetim yaparlar. Yetki verilmesinde sonra ilk Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı'nda çalıştırılırlar. Bu grup başkanlığında en az üç yıl görev yapmadan başka grup başkanlıklarına geçemezler.

Kurum içi idari denetimler teftiş kurulu başkanının görev verdiği ve bağlı olduğu grup başkanlığı fark etmeksizin tüm müfettişlerce yapılabilir. Grup başkanlıklarında görevli müfettişlere, grup başkanlığının görevi dışındaki denetim işleri teftiş kurulu başkanınca verilir.

Grup başkanlıklarında görevli müfettişlerde yer değiştirme esası bulunmaktadır. Ancak bu yer değiştirme, müfettişin kendi isteği, mahkeme kararı veya grup başkanı tarafından düzenlenen bir rapor olmadan 10 yıldan önce yapılmaz. Müfettişin yer değiştirmesine esas ve grup başkanı tarafından düzenlenen rapor idari denetim, soruşturma, ön inceleme veya inceleme kapsamında düzenlenen raporlardan olmalıdır.

Grup Başkanlığı kurulan illerde sosyal güvenlik il müdürlükleri binalarında uygun yer temini mümkünse bu binalarda görev yapılmasına öncelik verilmelidir. Müfettişlere konumlarına ve yaptıkları işe uygun yemek, servis, araba tahsisi, kırtasiye malzemesi temini, araç kiralanması v.b. idari işler il müdürlüğü tarafından yapılmalıdır.

3.4.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı

Kayıt dışı istihdamla mücadele grup başkanlığına öngörülen görevler;

— Kayıt dışı istihdamı önlemek, bu amaçla bu konuda alınması gerekli tedbirleri önermek,

— Kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu sektörlerde yaygın ve yoğun denetim yapmak,

— İhbar ve şikâyete dayalı denetimleri yapmak,

— İl, bölge, sektör bazlı tarama yapmak,

Bunlarla birlikte en yaygın grup başkanlığı olması dolayısıyla muvazaalı boşanmaların denetimi de bu grup başkanlığına bağlı müfettişlerince yapılacaktır.

Tablo 1: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığının Kurulması İçin Örnek Tablo

Grup Başkanlığının Adı	Grup Başkanlığının Kurulacağı İl	Grup Başkanlığına Bağlanan İller
Tekirdağ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Tekirdağ	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli
İstanbul Batı Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	İstanbul Avrupa Yakası	İstanbul Avrupa Yakası
İstanbul Doğu Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	İstanbul Anadolu Yakası	İstanbul Anadolu Yakası
Balıkesir Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Balıkesir	Balıkesir, Çanakkale
Bursa Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Bursa	Bursa, Yalova
Bolu Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Bolu	Bolu, Düzce
Zonguldak Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Zonguldak	Zonguldak, Karabük, Bartın
Eskişehir Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Eskişehir	Eskişehir, Bilecik
Antalya Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Antalya	Antalya
Şırnak Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Şırnak	Şırnak, Hakkari
Gaziantep Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Gaziantep	Gaziantep, Kilis
Van Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı	Van	Van

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı'nın kurulması öngörülen illerden bazılarına örnekler yukarıdaki tabloda gösterilmiştir.

İş yoğunluğu, işyeri ve sigortalı sayısı, illerin ulaşım kolaylığı gibi kriterler esas alınarak pek çok ilde yaygın bir şekilde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı kurulmalıdır.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Grup Başkanlığı'nın kurulması için ilin toplam nüfusu da esas alınabilir. Mesela nüfusu 400.000'den yukarı olan tüm illere grup başkanlığı kurularak, nüfusu bu rakamın altında kalan iller de grup başkanlığı bulunan ve ulaşımı en kolay olan ile bağlanabilir.

3.4.2. Sigorta Olayları Grup Başkanlığı

Sigorta olayları grup başkanlığına öngörülen görevler;

— Denetime ihtiyaç duyulan tüm, iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık olaylarına ilişkin denetimleri yapmak,

— Gerektiğinde, iş kazası olayları ile meslek hastalığı incelemelerinde sorumluların tespitine yönelik olarak işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğine aykırı durumları tespit etmek,

— İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık sigorta kollarında, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek,

Sigorta Olayları Grup Başkanlığı kurumca gerekli görülen yerlerde, Teftiş Kurulu Başkanın önerisi, kurum başkanının onayı ile yeteri sayıda kurulabilir. Sigorta olayları grup başkanlığı kurulacak yerler, sigorta olaylarının yoğun yaşandığı yerlere göre tespit edilecektir.

3.4.3. Sektörel Denetimler Grup Başkanlığı

Sektörel Denetimler Grup Başkanlığı'na öngörülen görevler;

— Sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek,

— İşverenin kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptaması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alarak tespit etmek,

— Kuruma bildirilmesi gereken en az asgari işçilik miktarının belirlenmesine yönelik denetimleri yapmak,

Sektörel Denetimler Grup Başkanlığı kurumca gerekli görülen yerlerde, teftiş kurulu başkanın önerisi, kurum başkanının onayı ile yeteri sayıda kurulabilir.

3.4.4. Sağlık Hizmeti Sunucuları Grup Başkanlığı

Sağlık Hizmeti Sunucuları Grup Başkanlığı'nın öngörülen görevleri;

— Eczane, hastane, tıbbi malzeme ve tedavi edici ürünler temin eden işyerleri, optisyenlik gibi sağlık hizmet sunucularının SUT ve kurumla yapılan sözleşmeler kapsamında denetimini yapmak,

— Sağlık hizmet sunucularının vermiş olduğu sağlık hizmetlerinin, sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin ödeme belgeleri ile eklerinin, ilgili mevzuat ve kurum ile sağlık hizmet sunucuları arasında akdedilen sözleşme hükümleri çerçevesinde düzenlenip düzenlenmediğinin kontrol edilmesi ve incelenmesi,

Sağlık Hizmeti Sunucuları Grup Başkanlığı kurumca gerekli görülen yerlerde, teftiş kurulu başkanın önerisi, kurum başkanının onayı ile yeteri sayıda kurulabilir.

3.4.5. Denetim Veri Tabanı Kurulması ve İş Teftiş Kurulu İle Koordinasyon

Kayıt dışının önlemek, iş sağlığı ve güvenliğine aygırı uygulamaları tespit etmek, iş kazası ve meslek hastalığı vakalarını soruşturmak, yasa ile hem iş müfettişlerine hem de sosyal güvenlik müfettişlerine verilen denetim görevleridir. Bu iki denetim biriminden biri doğrudan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanına bağlı diğeri de, bu bakanlığın ilgili kuruluşunun en üst yöneticisine bağlıdır.

Mevcut durumda bu iki teftiş kurulu arasında iletişim ve işbirliği bulunmamaktadır. İki teftiş kurulu da aynı konularda işyeri denetimi yaptığı halde, biri diğerinin yaptığı işlemlerden haberdar değildir. Aynı zamanda bir teftiş kurulunun kendi mufettişleri arasından da yapılan denetimler açısından bilgi akışını sağlayan bir sistem bulunmamaktadır.

Hem iş mufettişleri hem de sosyal guvenlik mufettişleri, yaptıkları denetimlerle ilgili sureğleri oluşturulan Denetim Veri Tabanına (DenVet) kaydedeceklerdir. Her mufettişe DenVet'e giriş yapma, yapılan girişleri gorebilme ve ęıktı alabilmeleri için şifre verilecek, mufettiş kendisine denetim gorev emri verildiğinde bu sisteme giriş yapacaktır. Denetimin ve sonuçlarının gizliliği ilkesine dikkat edilecek, mufettişler istediği zaman istediği kişilerin denetim bilgilerine ulaşamayacaktır.

Kendisine gorev emri verilen mufettiş sadece gorev emrinde bulunan işyeri veya işyerlerinin bilgilerini gorebilecektir. Mufettiş kendisine verilen şifre ile sisteme girdiğinde, sistem gorev emri numarası isteyecek, gorev emri numarası girilince ilgili işyeri hakkında daha once yapılan denetimlere ait tum veriler ekrana gelecek, mufettiş isterse bunların ęıktısını alabilecektir.

DenVet'te bilgiler şahıs işyerleri için T.C. kimlik numarası ile, tuzel kişiler için vergi numarası ile depolanacaktır. Sonuçlanmayan denetimler varsa bunlar da bu sistemde kayıtlı olacaktır. Mufettiş tarafından gorev emri ile sisteme girildiğinde, bu gorev emrini kapatan bir rapor numarası ve rapor bilgileri girilmediği surece, bu gorev emri sonuçlanmayan denetim olarak sistemde kayıtlı kalacaktır.

Mufettiş kendisine verilen gorev emri gereği, denetime çıkmadan, DenVet'ten işyerinin denetim geçmişi hakkında bilgi edinerek daha etkin ve verimli bir denetim yapabilme imkanına sahip olacaktır. Orneğin daha onceki denetimlerde, işyerinin kayıtlı adreslerine gonderilen tebligatlar iade edilmiş ise mufettiş bunları goreerek bu adreslere tekrar tebligat gondererek zaman kaybetmeyecektir.

DenVet genel, sektorel ve yaygın denetimler için de bilgi kaynağı olarak kullanılacaktır. Kısa zaman once denetlenen işyerleri tekrar denetim kapsamına alınmayacak, böylece aynı işyerleri sürekli denetim goreup, diğer işyerlerinin denetim dışında kalmaları onlenecektir.

DenVet ile zaman ve emek tasarrufu sağlanarak denetim maliyetinin düşürülmesi sağlanacaktır. Önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın alt birimleri olan iş teftiş kurulu ve SGK müfettişleri arasında başlayacak bu sisteme zamanla Maliye Bakanlığı Denetim Birimleri ile diğer bakanlık ve kurumların denetim birimleri de dâhil olabilecekler.

Böylelikle ülke genelinde Denetim Veri Tabanı uygulaması yaygınlaşacak, kısa zaman aralıklarında aynı işyerlerinin denetlenmesi bazı işyerlerinin hiç denetlenmemesi gibi hususlar ortadan kalkacak, denetim alanında kaynak tasarrufu sağlanacaktır.

3.4.6. Taşra Teşkilatında Yoklama Memuru Görevlendirilmesi

Önerilen modelde, Maliye Bakanlığı'nda olduğu gibi Sosyal Güvenlik Kurumun'da da denetim ile yoklama birbirinden ayrılmıştır. Yoklama görevi taşrada çalışan ve kurumca belirlenen nitelikleri taşıyan memurlara verilecektir.

SSK ve SGK'nın daha önce yaptığı gibi yoklama memurlarına yoklamanın ötesinde denetim mahiyetinde görevler verilmeyecektir.

Önerilen modele göre yoklama memurlarının görevleri;

- İşyeri açılış ve kapanışlarında yoklama,
- İşyerinin mevcut durumunun tespiti,
- Gerektiğinde ruhsatsız yapılmış olanlar da dâhil olmak üzere özel bina inşaatlarının yapı, sınıf ve grubunun belirlenmesi için inşaatın niteliğinin ve yüzölçümünün, yarım kalan inşaatların yapılmış olan kısımlarının seviyelerinin, başlama ve bitiş tarihlerinin tespiti,
- İşyerinin faal olup olmadığının tespiti,
- İşyerlerinde yapılan işin niteliğinin tespiti,
- Gerekmesi halinde, İşten ayrıldığı bildirilen sigortalının, fiilen çalışmalarının devam edip etmediğinin tespit edilmesi
- Aylık prim ve hizmet belgesi ve sigortalı hesap fişi bilgilerinin farklı olduğunun tespit edilmesi halinde, sigortalıların işten ayrılış tarihinin tespiti,

— Adres tespiti,

gibi işlemler tutanak tutulması suretiyle yapılacaktır.

Yoklama memurları vergi yoklama memurları gibi sadece tutanak tutacak ayrıca tutanağa ilişkin rapor düzenlemeyecektir. Yoklama memurları işyerinde bulunan belgeleri inceleyerek tutanağa kaydedebilecek ancak işyeri kayıtlarını inceleme yetkisine sahip olmayacaktır.

Yoklama memurluğu ile asıl işi denetim olan birimlerin iş yükü azalacak, sadece yoklama yoluyla çözülebilecek işlemler için denetim elemanları zaman harcamayacaklardır. Denetime daha fazla zaman ayrıldığı için iş yığılmaları sona erecek denetim hızlanacaktır.

SONUÇ

İnsanlar kendi iradeleri dışında meydana gelen, hastalık, kaza, işsiz kalma, yaşlanma, ölüm gibi risklerle de karşılaşarak, gelirden veya kazançlarından yoksun kalabilmektedirler. Sosyal güvenlik olgusu, söz konusu risklere benzer durumlarda insanların kendilerini güvende hissetmelerini, asgari de olsa bir yaşam standardına sahip olmalarını istemeleri sonucunda ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik sistemi toplumsal yardımlaşmayı kişilerin vicdanına bırakmayıp kurumsal hale getirerek bu yardımlaşmayı devlet eliyle sağlamaktadır.

Sosyal güvenlik bir insan hakkıdır. Bu husus 1982 anayasasında da teminat altına alınmıştır. Anayasanın 60. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Vatandaşa anayasal bir hak olarak sunulan sosyal güvenliği sağlama görevi de yine anayasa ile devlete verilmiştir. 60. maddenin devamında Devletin, sosyal güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilatı kuracağı belirtilmiştir.

Sosyal güvenliğin çağımızda insan hakkı olarak (Çubuk, 1983:165) kabul edilmesi önemini ortaya koymaktadır. Bu denli önemli olması devletin sosyal güvenlik hizmeti sunumunda çok iyi yapılanmasını ve sosyal güvenlik uygulamasının etkin olmasını sağlaması gerektirmektedir. Bu amaçla daha önce farklı kesimlerin sosyal güvenliğini sağlayan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı gibi kurumlar tek çatı altında toplanmış ve Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur.

Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal güvenliğin en önemli olmazsa olmazı sosyal sigortalar yani primli sistem olarak faaliyet göstermektedir. Ülkemizde sosyal sigortalar gerek kapsam gerekse sağladığı sosyal güvelik garantisinin genişliği bakımından, adeta bütün sosyal güvenlik sistemimizi karakterize etmektedir. Bu bakımdan Türk sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigortalar üzerine kurulmuş bir sistem olarak tanımlanabilir

Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal sigorta (primli sistem) ile 2011 yılı Haziran ayı itibariyle sigortalı, emekli ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilerle birlikte yaklaşık 63 milyon vatandaşa hizmet veren bir kurumdur.

Genel sağlık sigortası da sosyal güvenliğin en önemli unsurlarından biri olup, bu hizmet de Sosyal Güvenlik Kurumunca sunulmaktadır. Bu yönüyle Sosyal Güvenlik

Kurumu, ÷lke n÷fusunun tamamına yakınına ilgilendiren ve tamamına yakınına hizmet sunan bir kurum durumundadır.

÷lke n÷fusunun tamamına yakınına hizmet veren bir kurumda, gerek suiistimallerin önlenmesi gerekse hak sahibi kişilerin bu haklarından tam olarak yararlanmasının sağlanması için denetim büyük önem taşımaktadır. Bir işin yolunda gidip gitmediğı, usulüne uygun yapıp yapılmadığı ancak denetimle ortaya çıkmaktadır. Denetim müessesesinin varlığı önemli bir husus olmakla birlikte, denetimin etkinliği de en az denetimin varlığı kadar önemlidir. Etkin olmayan bir denetim sistemi kuruma da, kurumun paydaşlarına da istenilen faydayı sağlamayacaktır.

Sosyal güvenlik uygulamalarının etkinliği ancak bu alanda yapılan denetimlerle tespit edilecek ve denetimler neticesinde etkinliği artırılacaktır. Etkinliğin sağlanması ve artırılması için denetim tek çözüm noktası olmayıp değişik yöntemler de uygulanmalıdır. Mesela toplumsal kültür oluşturulması da önemli bir etkidir. Fakat toplumsal kültür oluşturulsa dahi, denetim olmadığı durumda bu kültür zamanla etkisini yitirecektir. Denetim etkinliğin devamlılığını sağlar.

Sosyal güvenlik denetimi, sigortalı boyutu, işveren boyutu, hak sahibi boyutu, kurum boyutu ve devlet boyutu ile çok yönü ilgilendiren topyekün bir denetim sistemidir. Denetim sonucunda bazı taraflar fayda sağlarken bazı taraflar zarara uğrayabilmektedirler.

Denetim neticesinde, kayıt dışı istihdam azaltılmakta, sigortalılığı sağlanmayan bir çalışan sosyal güvenliğe kavuşmakta, sigortasız işçi çalıştıran işletme haksız rekabet etmekten men edilmekte, sigortasız işçi çalıştırmayan işletmeler diğer işletmelerin çalışanlarını kayıt dışı istihdam etmelerinden dolayı düştükleri maliyet dezavantajından kurtulmakta, kurum prim gelirin kavuşmakta, devlet sosyal adaleti sağlamakta aynı zamanda sosyal güvenlik kapsamına alınan kayıt dışı işçiden dolayı vergi geliri elde etmektedir. Sosyal güvenliğin yaygınlaşmasına yol açan denetim neticesinde, devlet sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de daha dengeli ve asıl ihtiyacı olanlara dağıtabilecektir.

Sosyal güvenlik açısından mevzuatın uygulanıp uygulanmadığı, çalışanların sigortalılık durumu, sigortalılara ödenen ücretlerin tam olarak kuruma bildirip bildirilmediğı, çalışanların gün sayılarının tam bildirilip bildirilmediğı, işyerlerinden

sahte sigortalı bildirim, kuruma bildirilmesi gerekli olan işçilik tutarı, kişilerin sigorta haklarından yersiz yararlanıp yararlanmadığı, çalışanlarla ilgili gerekli iş sağlığı güvenliği önlemlerinin alınıp alınmadığı, kurumla sözleşme imzalayan sağlık hizmet sunucularının sözleşme şartlarına uyup uymadıkları gibi konularda denetimler, Kurumun etkinliğini artırıcı, suistimalleri önleyici, giderleri azaltıcı, prim gelirlerini artırıcı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Kurumun prim kaybı olduğu yerde devletin de vergi kaybı var demektir. Aynı zamanda hem kurumun hem de devletin prestij kaybı söz konusudur. Kurumca yapılan denetimler sonucu kayıtsız çalışan işçiler kayıt altına alındığında, kurumun prim geliri artmakla birlikte devletin de vergi geliri artmaktadır.

Sosyal Güvenlik Denetimleri asıl olarak kurum denetim elamanları olan, Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenlerince yapılmaktadır. Bununla birlikte 5510 sayılı yasa ile

- İş kazası ve meslek hastalığı olaylarının soruşturulması hususlarında Bakanlık İş müfettişlerine,

- Askeri işyerlerinin denetimi ile sınırlı olmak üzere askeri iş müfettişlerine,

- İhaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine, kuruma prim borçlarının bulunmadığını gösteren ilişiksizlik belgesinin verilmesiyle ilgili olarak, işyeri kayıtlarının incelenmesi hususunda, 01.06.1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanununa göre yetki verilmiş serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlere,

- Kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını tespit etme hususunda, kamu idarelerinin denetim elemanlarına denetim yetkisi verilmiştir.

Çalışmada temel olarak sosyal güvenlik müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenlerinin üzerinde durulmakla beraber sosyal güvenlik alanında denetim yetkisi bulunan diğer denetim elemanları ve meslek mensuplarının sosyal güvenlik denetimindeki yetkileri de incelenmiştir.

Sosyal güvenlik denetimi iş denetiminin bir parçasıdır. Aynı zamanda iş müfettişlerinin yaptığı denetimlerin pek çoğu sosyal güvenlikle alakalı sonuç ortaya çıkarmaktadır. Bu yüzden iş müfettişlerinin görevleri de çalışmada yer almıştır.

Ülkenin tamamına hizmet sunan sosyal güvenlik kurumunun güvenilir olması, sisteminin sürdürülebilir olması, gelir kaybına meydan vermemesi, giderlerini sıkı kontrol etmesi, hizmet satın aldığı kurum ve kuruluşlara, almadığı bir hizmet için ödeme yapmaması gerekmektedir.

Tüm bunlar iyi bir denetim sistemi ile sağlanabilecektir. Denetim sistemi hantal olursa, denetim elemanları konusunda uzman olmaz ve aralarında rekabet bulunursa, denetimler sıklıkla yapılmazsa, kişilerde denetleneceği endişesi bulunmazsa “olması gerekenlerin” hiç biri olmaz ve tersi olaylar meydana gelir.

SGK'daki mevcut denetim sistemi ikili bir yapıda oluşturulmuştur. Bu ikili yapıda merkez teşkilatında doğrudan kurum başkanına bağlı sosyal güvenlik müfettişleri ile taşra teşkilatında il müdürüne bağlı sosyal güvenlik denetmenleri bulunmaktadır. Ancak denetim elemanlarının ikili bir sistem oluşturularak yapılandırılması bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Mevcut sistemde denetim ile yoklama da birbirinden ayrılmamıştır. Denetim görevi ile görevli denetmenler aynı zamanda yoklama işlerini de yapmaktadırlar.

Mevcut ikili denetim sisteminde pek çok görev her iki denetim biriminin görevleri arasında sayılmaktadır. İyi bir denetim sistemi için ikili bir denetim sistemi oluşturulmamalıdır.

Maliye Bakanlığı'nda denetim görevi yapan birimlerin farklı statülerde konumlandırılması verimli olmadığı için çoklu ve dağınık denetim yapısı terk edilerek tek çatı altında uzmanlaşma esasına dayalı bir denetim sistemi kurulmuştur.

Denetim sistemi iyi işleyen bir kurumun itibarı artacaktır. Kurumun itibarıyla birlikte denetim elemanlarının da saygınlığı artacaktır. Sistemin sağlıklı işlemesi için merkezi yapıya bağlı ve uzmanlaşma esasına dayalı iyi bir yapı oluşturulmalıdır. Oluşturulan yapıda rekabete zemin hazırlanmamalı, denetim elemanları arasında statü farklılıkları oluşturulmamalı ve görev tanımları çok iyi yapılmalıdır.

Ülkemizce kabul edilen 81 nolu İLO Sözleşmesi'nin 4. ve 6. maddelerinde denetim birimlerinin merkezi bir yapıda, her türlü dış etkiden uzak ve tam manasıyla bağımsız olması gerektiği ifade edilmektedir.

Denetimde bağımsızlık, bir anlamda hem denetlenilenden bağımsız olmayı, hem de her türlü dış müdahaleden uzak olmayı gerektirir. Türkiye'de denetimdeki bağımsızlığın bütün boyutları ile yerleşmemiş olması denetimden istenildiği biçimde sonuç alınamamasının önemli nedenlerinden biri sayılmaktadır.

SGK'nın mevcut ikili bir denetim yapısının taşra teşkilatında yer alan sosyal güvenlik denetmenleri, il müdürüne, il müdür yardımcısına hatta Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Teşkilatı Yönetmeliği ile merkez müdürü ve yardımcısına bağlı hale getirilmiştir. Bu durum denetmenleri dış müdahalelere karşı zayıf ve dirençsiz kılmakta, bağımsızlıkları zedelenmekte, görevlerini objektif bir şekilde sürdürme imkânı azalmaktadır. Sosyal güvenlik denetmenlerinin tam manasıyla bağımsız olduğunu söylemek mümkün değildir.

Sosyal güvenlik denetim elemanlarına, denetim faaliyetini, hiçbir idari ve siyasi baskıya maruz kalmaksızın objektif olarak yapabilecekleri bir ortam sağlanmalı denetim sistemi buna göre yapılmalıdır.

Kayıt dışı istihdamla daha etkin mücadele edilmesi, sosyal güvenlik mevzuatının daha etkin uygulanması, kurumun etkinliğinin artması, sosyal sigorta ve sağlık alanında yapılan suiistimallerin önlenmesi, denetimden beklenen sonucun elde edilmesi, kurumun ve denetim elemanlarının saygınlığının artması amacıyla yeni bir sosyal güvenlik denetim sistemi önerilmiştir.

Önerilen denetim sistemi modelinde mevcut ikili sistem ortadan kaldırılarak tüm denetim elemanları merkezi bir yapıya bağlanmış, SGK Teftiş Kurulu Başkanlığı çatısı altında birleşmişlerdir. Uzmanlaşma esasına göre grup başkanlıkları oluşturulmuş, denetim elemanları arasındaki unvan ve statü farklılığı ortadan kaldırılmış, denetim elemanlarının bağımsızlığı temin edilmiş, denetim elemanları arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanmış, yoklama ile denetim birbirinden ayrılmıştır.

Önerilen modelde uzmanlaşmaya dayalı, görevleri birbirinden ayrı dört farklı grup başkanlığı kurulmuştur. Dört adet teftiş kurulu başkan yardımcılığı oluşturulmuş, her grup başkanlığı bir başkan yardımcısına bağlanmıştır. Teftiş kurulu başkan

yardımcıları, kendilerine bağı olan grup başkanlıklarının işleyişini ve koordinasyonunun sağlayacak, aynı zamanda görev alanları ile ilgili politikalar ve teftiş teknikleri geliştireceklerdir.

Uzmanlaşmaya dayalı oluşturulan grup başkanlıklarında hangi grup başkanlığının hangi denetimleri yapacağı net olarak ortaya konulduğundan, mevcut sistemde denetim birimleri arasında gel git yapan denetimler sona ererek denetime başlama süresi hızlanacaktır.

Gerek oluşturulan grup başkanlıkları gerekse SGK teftiş kurulu ile iş teftiş kurulu arasında iletişim, işbirliği ve koordinasyonun sağlanması amacıyla Denetim Veri Tabanı (DenVet) kurulması öngörülmüştür. Böylelikle aynı alanda denetim yapan birimlerin koordinasyonu sağlanarak, bazı işyerlerinin sık sık denetlenip, bazı işyerlerinin denetim dışı kalması önlenecektir.

Modelde, Maliye Bakanlığı'nda olduğu gibi denetim ile yoklama birbirinden ayrılmıştır. SGK taşra teşkilatında oluşturulan yoklama memurları, denetim bilgi ve tekniği gerektirmeyen ve denetim gerekmeyen, yoklama ile çözülebilecek alanlarda görev yapacaklardır. Ancak SGK'nın geçmişte yaptığı gibi yoklama memurlarına denetim kapsamına giren işler verilmeyecek, yetkileri yoklama ile sınırlı kalacaktır.

KAYNAKLAR

Albracht, G., (2005), Integradet Labour Inspection Systems: The Strategy of the İLO, The Global Challenges Of Labour inspection, Labour Education 2005/3-4, No.140-141, İLO, Geneva

Acar, İ. A., Merter, M. E. (2005), Türkiye'de 1990 Sonrası Dönemde Vergi denetimi ve Vergi Denetiminde Etkinlik Sorunu, *Maliye Dergisi*, S.147, ss.5-27.

Ak, M., (2003), Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi ve Sorunları, *Hazine Dergisi*, 80. Yıl Özel Sayı, ss.134-159

Alper, Y. (2001), Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim, *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, III, S.2, <http://www.isguc.org>, 24 Ekim 2011

Alper, Y. (2003), *Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, Ekin Kitapevi, Bursa

Alper, Y. (2007), Kurumsal Yapıda Tek Çatı Hayat Geçti, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* S.53, ss.142-171

Alptürk, E. (2003), Kayıtdışı İstihdamın Finansal Ve Vergisel Boyutu, *Vergi Sorunları Dergisi*, S.17

Arslan, A. (2004), Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılmasına İlişkin Öneriler, *E-Yaklaşım Dergisi*, S.14, Ankara

Aytuna, T. (1986), Felsefeci Gözüyle Denetim, *Denetim Dergisi*, S.10, Ankara

Bedük, A. ve O. Mete, (2006), "Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları", *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, S.11, Konya, ss. 24-42

Camkurt, M.Z., (2006), Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Özel Dershanelerin Genel Denetimi ve Asgari İşçilik İncelemeleri, *Yaklaşım Dergisi*, S.167, Ankara

Can, T. (1996), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul

Çavuş, H.Ö., (2006), 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na Göre Yoklama Memurları, *Yaklaşım Dergisi*, S.158, Ankara

- Çenberci, M., (1985), *Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi*, Olgaç Matbaası, Ankara
- Çolak, M., (2005), Sigorta Yoklama Memurlarına 4958 Sayılı Kanun, İşyeri Kayıtları Üzerinde Denetim Yetkisi Tanıyor Mu?, *E-Yaklaşım Dergisi*, S.20, Ankara
- Çolak, M., (2007), Sosyal Güvenlikte Denetim Sistemine Farklı Bir Bakış Açısı, *E-Yaklaşım Dergisi*, S.51, Ankara
- Çubuk, A. (1983), *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi Yayını, s.165, Ankara
- Çukur, M., [tarihsiz], *Türkiye’de İş Denetim Sistemi*, <http://www.lutfiinciroglu.com> (24 Ekim 2011)
- Demirci, E.S. (2009), Aylık Prim Ve Hizmet Belgelerinin Yasal Süresi Dışında Verilmesi, *Yaklaşım Dergisi*, S.203, Ankara.
- DPT, (2000), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- DPT, (2000), Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Durmaz, T.B., (2006), Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Sorumluluk, *Hukuk Gündemi Dergisi*, S.4, Ankara
- Egeli, H. (2008), *Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar*, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, İzmir.
- Gerçek, A., (2011), Vergi Denetim Birimlerinin Birleştirilmesi Ve Sonuçları, *Yaklaşım Dergisi*, S.224, Ankara.
- Güncel Türkçe Sözlük, (2011), “İhbar”, <http://tdk.org.tr>, (23.Aralık.2011)
- İEM, (2011), “Şikayet”, http://www.iem.gov.tr/iem/?menu_id=34, (23.Aralık.2011)
- Karan, K.G., (2006), *Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Ve Doğurduğu Vergi Kaybı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul
- Korkmaz, E., T. Akgeyik, B. E. Yılmaz, N. Oktayer, N. Susam ve M. Şeker, (2007), *Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları no:2006-21, İstanbul
- Köse, H.Ö., (2007), *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, T.C. Sayıştay 145. yıldönümü yayınları, Ankara

Kurt, R. (1999), *Sosyal Sigortalarda Denetim ve Özel Bir denetim Yöntemi Olarak Asgari İşçilik Uygulaması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi

Küçük, İ., (2010), Yurt Dışından Alınan Hizmetler İçin Düzenlenen Yabancı Menşeli Faturalar Asgari İşçilik İncelemelerinde İndirim Konusu Yapılabilir Mi? *Yaklaşım Dergisi*, S.213, Ankara

www.memurlar.net, (2011), <http://ilan.memurlar.net/ilan/14911>, (26 Aralık 2011)

Okur, Y., (2010), Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme, *Maliye Dergisi*, S. 158, ss.570-586

Ordu, H., (2010), Asgari İşçilik Uygulamasında Yeni Dönem, *E-Yaklaşım Dergisi*, S.212, Ankara

Özer, M. (1997), *Denetim*, Özkan Matbaacılık, Ankara

Perver, Z. (2005), Müfettişler Birleşiyor, Denetim Sıkılaşıyor, *Zaman*, 18.12.2005

SGK, (2009), *Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Çalışma Usul ve Esasları El Kitabı*, Ankara

SGK, (2011), Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü <http://www.sgk.gov.tr>, (20 Aralık 2011)

SGK, (2011), Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, <http://www.sgk.gov.tr>, (24 Aralık 2011)

SGK, (2011), Tarihçe, <http://www.sgk.gov.tr>, (22 Aralık 2011)

SGK, (2011), “2010 Yılı Faaliyet Raporu”, Ankara

SGMDER, (2011), Tarihçe, <http://www.sgmder.org.tr>, (22 Aralık 2011)

Süngü, Y., (2004), *Kayıt Dışı İstihdamın Mali Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara

Süngü, Y., (2007), Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler, *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C.XXI, S.2-3, ss.115-132

Şen, S. (2009), İnsanca İş ve İş denetimi Boyutuyla Ölçülebilirliği, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/sen.pdf> (10 Aralık 2011)

Temir, A. (2002) *Çalışma ve sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal İş Müfettişlerinin İş Doymu*, Çelik-İş sendikası Yayını, s.73, Ankara

Temir, A. (2004), İş Denetimi (Teftişi) ve İş Müfettişlerinin Yetkileri, *Yaklaşım Dergisi*, S.136, Ankara

Tepekule, U., (2008), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Reform Sürecinin Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi

Tezel, A. (2011), *Kayıt dışı bu kez ciddi tehdit altında*, Habertürk Gazetesi, 28.12.2011

Tezel, Ş. (2011), Sonradan Tespit Edilen Bağ-Kur Sigortalılıklarının Bağlanan SSK Aylığına Etkisi, *E-Yaklaşım Dergisi*, S.228, Ankara

Turmob, (2007), <http://www.turmob.org.tr>, (08 Kasım 2007)

TÜSİAD, (1997), *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma*, TÜSİAD yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217, Ankara

TUİK, (2011), İstihdam edilenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık Durumu, http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=8658&tb_id=2, (21 Aralık 2011)

Uğurlu, O.K. (2002), Sosyal Sigortalar Kurumunda Dış Denetim, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S.14

Umdü, E., (2011), Asgari İşçilik İncelemesi Kimler Tarafından Yapılabilir? *E-Yaklaşım Dergisi*, S.226, Ankara

Umdü, E., (2009), Yasal Süresi Dışında Verilen Aylık Prim Ve Hizmet Belgeleri Nasıl İşleme Konulur?, *E-Yaklaşım Dergisi*, S.200, Ankara

Yaman, A., (2008), Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme Ve Öneriler, *Mali Hukuk Dergisi*, S.133, Ankara

Yereli, A.B. Ve O. Karadeniz, (2004), “Türkiye’de Kayıt dışı İstihdamın Vergi Kayıp Ve Kaçakları Üzerine Etkisi”, *Türkiye’de Vergi Kayıp Ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları*, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, 10 – 14 Mayıs 2004, Antalya

Yıldız, M., (2011), Yap-İşlet-Devret Modeli İle Yapılan İşlerin Asgari İşçilik Uygulaması Kapsamında Olup Olmadığına İlişkin Bir Değerlendirme, *Yaklaşım Dergisi*, S.227, Ankara

Yıldız, R., (2011), Binalarda Yapılan Tamir Ve Tadilatların Asgari İşçilik İncelemesi, *Yaklaşım Dergisi*, S.228, Ankara

Yüksel, F., (2011), İş Kazası, Meslek Hastalığı Ve Hastalık Halleri Ve Bu Hallerde İşveren Ve Üçüncü Kişinin Sorumluluğu, *Yaklaşım Dergisi*, S.228, Ankara

Zengin, G.Ç., (2008), *Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Kayıtdışı İstihdam İle Mücadelede Sosyal Güvenlik Destek Primi Uygulamasının Etkisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi , İzmir

Zeybek, Ö. (2007), *Sosyal Sigortalarda Mevcut Denetim sistemi, Sorunları ve Bu Denetim Mekanizmasının Etkileştirilmesine Yönelik Model Önerisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Satı Mehmet KELEŞ
Doğum Yeri ve Tarihi : Karabük / 1979



Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Anadolu Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İşletme Bölümü
Yüksek Lisans Öğrenimi : Bilecik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri :

İş Deneyimi

Stajlar :
Projeler :
Çalıştığı Kurumlar : Sosyal Güvenlik Kurumu

İletişim

Adres : Bozüyük / Bilecik
Tel : 0228 314 06 11
E-Posta Adresi : smkeles78@hotmail.com

Tarih: 15.01.2012

İmza