

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DENETİM
REFORMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AHMET ANIL BİR

BALIKESİR, 2024

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DENETİM
REFORMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AHMET ANIL BİR

TEZ DANIŞMANI

DOÇ. DR. TAHSİN GÜLER

BALIKESİR, 2024

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüzün Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 201312529002 numaralı Ahmet Anıl BİR'in hazırladığı "TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DENETİM REFORMU" konulu YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca .../.../2024 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına OY BİRLİĞİ/OY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Üye (Başkan): Doç. Dr. Yasemin HAYTA

İmza

Üye (Danışman): Doç. Dr. Tahsin GÜLER

İmza

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Lütfi YALÇIN

İmza

Enstitü Onayı

ETİK BEYAN

Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

.../.../...

İmza

Ahmet Anıl BİR

ÖNSÖZ

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim Reformu çalışmasında Sosyal Güvenlik Denetim Sistemi ile denetim ve teftiş birimlerinin Kurum içindeki sorun ve problemleri üzerinde durulmakta, Sosyal Güvenlik Kurumu’nda yoğun ve karmaşık yapıdaki mevzuat sürecinin anlaşılmasına katkı sağlamak amacıyla Türkiye’de Sosyal Güvenlik Denetim sistemi ve reformları üzerinde durulmuş, kanunda yazdığı şekliyle “*Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütülür*” lafzından da anlaşılacağı üzere Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin görev, yetki ve sorumlulukları anlatılmaya çalışılmıştır.

Yapılmış, yapılmakta olan veya yapılması gereken reformlarla Sosyal Güvenlik Kurumu başta olmak üzere hem Denetmenler hem de Müfettişler açısından kurumda yaşanan sıkıntıları, görev ve sorumlulukları, bakış açıları, çözüm önerileri tarafsız ve nesnel bir bakış açısıyla ortaya konulmaktadır. Sosyal Güvenlik Denetim Sisteminin reforma tabi tutulacağı geçmişte sıklıkla dile getirilse de bu konuda istenilen düzeyde bir değişimin gerçekleştirilemediği görülmektedir.

Tez konusunun belirlenmesi ile başlayan, planlaması ve yazım aşamalarının her safhasında yardımlarını esirgemeyerek, özverisi ve bilgisi ile yoluma ışık tutarak akademik ve bilimsel boyut kazandıran, birlikte çalışma onuruna erdiğim, her konuda yardım ve desteğini esirgemeyen değerli danışman hocam Sayın Doç. Dr. Tahsin GÜLER başta olmak üzere tüm hocalarıma ve tüm eğitim hayatım boyunca bana her türlü desteği vererek, yardımlarını hiç esirgemeyen aileme sonsuz teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Son olarak çalışmayı yapmama ilham kaynağım olan mensubu olmaktan mutluluk, gurur ve şeref duyduğum Sosyal Güvenlik Kurumuna teşekkür ederim.

BALIKESİR, 2024

AHMET ANIL BİR

ÖZET

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DENETİM REFORMU

BİR, Ahmet Anıl

Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Tahsin GÜLER

2024, 96 Sayfa

Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu, 2006 yılında Resmi Gazete' de yayımlanan 5502 sayılı Kanunun 2008 yılında yürürlüğe girmesiyle kurulmuştur. Sosyal Sigorta (SSK), Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar (BAĞ-KUR) ve Emekli Sandığı Kurumları lağvedilerek yerine Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tek çatı altında kurulmuştur.

Çalışmanın ilk bölümünde sosyal güvenlik ve sosyal sigorta kavramlarının kelime anlamları, bu kavramların dünyada ve Türkiye'de ortaya çıkışı, gelişimi ve değişimi üzerinde durulmuştur. Cumhuriyet öncesi ve sonrasındaki dönemlerde sosyal güvenlik denetim ve teftiş sistemlerinde reformların tarihsel gelişimi incelenmiştir. Bahse konu kurumların çeşitli dönemlerdeki değişimleri açıklanmıştır.

Son olarak tezin konusu da olan Sosyal Güvenlik Kurumu ve denetim sisteminde yaşanan sorunlar, çözüm önerileri ve reformları hakkında daha önce yapılan Kamu Politikaları reformları ile Kalkınma Planları, Özel İhtisas Komisyon Raporları, Eylem Planları, Kurum Faaliyet Raporları, Kurum İdari Kurul Raporları ve bu tür araştırmaları nesnel olarak değerlendirecek kaynaklar incelenmiş ve reform önerileri, bu kurum ve kuruluşlarca yapılan tespitler ile birlikte değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sigorta, Denetmen, Müfettiş, Reform.

ABSTRACT

AUDIT REFORM IN THE SOCIAL SECURITY SYSTEM IN TURKEY

BİR, Ahmet Anıl

Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Tahsin GÜLER

2024, 96 Pages

The Social Security Institution in Türkiye was established by Law No. 5502, published in the Official Gazette in 2006, and came into force in 2008. The Social Security Institution (SGK) was founded under the same roof when the Social Security Institution (SSK), the Pension Fund Institution, and the Social Security Institution for Craftsmen and Other Self-Employed Persons (BAĞ-KUR) were abolished.

The meaning of the terms social security and social insurance and the emergence, development and change of these terms in Türkiye and the world are emphasized. The historical development of the reforms of the social security audit and inspection systems in the before-republic and post-republic periods is examined. The changes in the names of the mentioned institutions in different periods are explained.

Finally, the problems encountered by the Social Security Institution and its audit system, the proposed solutions and improvements that are the subject of thesis, previous reforms, as well as Development Plans, Specialization Commission Reports, Action Plans, Institution Activity Reports, Institution Administrative Board Reports and such sources that allow objective evaluation of researchs, were examined and evaluated together with the findings of these institutions and organizations in the formulation of reform recommendations.

Anahtar Kelimeler: Social Security, Insurance, Auditor, Inspector, Reform.



Çok Değerli Aileme

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİL LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
1. GİRİŞ.....	1
1.1. Araştırmanın Problemi (Konusu)	1
1.2. Araştırmanın Amacı.....	1
1.3. Araştırmanın Önemi.....	2
1.4. Araştırmanın Varsayımları.....	2
1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları.....	2
1.6. Tanımlar.....	3
2. İLGİLİ ALANYAZIN.....	6
2.1. Kuramsal Çerçeve.....	6
2.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı.....	6
2.1.2. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı.....	7
2.1.3. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı.....	7
2.1.4. Küresel Çapta Sosyal Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi.....	9
2.1.5. Ülkemizde Sosyal Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi.....	11
2.1.6. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Benzeri Kurum ve Kuruluşlar.....	13
2.1.6.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleşimi.....	14
2.1.6.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Kuruluşu.....	15
2.1.7. Sosyal Güvenlik Kurumunda Denetim ve Teftiş Sistemleri.....	15

2.1.7.1. Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim ve Teftiş Sistemlerinin Tarihsel Gelişimi.....	16
2.1.7.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Öncesindeki Denetim Birimleri ve Teftiş Kurulları.....	17
2.1.7.3. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kuruluşu, Teşkilat Yapısı ve Sonrasındaki Denetim Reformları.....	21
2.2. İlgili Araştırmalar.....	29
3. YÖNTEM.....	30
3.1. Araştırmanın Modeli.....	30
3.2. Evren ve Örneklem.....	30
3.3. Veri Toplama Araçları ve Teknikleri.....	30
3.4. Verilerin Toplanma Süreci.....	31
3.5. Verilerin Analizi.....	31
4. BULGULAR ve YORUMLAR.....	32
4.1. Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı'nın Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Denetim Yapısının İncelemesi.....	32
4.2. Kalkınma Planları, Özel İhtisas Komisyon Raporları, Eylem Planları ve Diğer Raporlar.....	43
4.2.1. Dokuzuncu Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu ve Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı.....	43
4.2.1.1. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).....	43
4.2.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu “Sosyal Güvenlik” Raporu (2007-2013).....	44
4.2.1.3. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010).....	46
4.2.2. Onuncu Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu ve Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı.....	47
4.2.2.1. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).....	47
4.2.2.2. Özel İhtisas Komisyon Raporu (2014-2018).....	48
4.2.2.3. Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı (2014-2018).....	50

4.2.3. On Birinci Kalkınma Planı ve Özel İhtisas Komisyon Raporu.....	51
4.2.3.1. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023).....	51
4.2.3.2. On Birinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon “Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği” Raporu (2019-2023).....	52
4.2.4. On İkinci Kalkınma Planı ve Kayıt Dışı Ekonomi İle Mücadele Eylem Planı.....	53
4.2.4.1. On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028).....	53
4.2.4.2. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planı (2023-2025).....	53
4.2.5. Kurum İdare Kurul Görüşme Raporları ve Kurum Faaliyet Raporu.....	54
4.2.5.1. Kurum İdari Kurulu Görüşme Raporları (2023/Ekim ve 2024/Nisan).....	54
4.2.5.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Faaliyet Raporu 2023.....	55
4.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Reform Önerileri.....	58
4.4. Emeklilik Sisteminde Reform Önerileri.....	64
4.5. Teknolojik Yenilikler Konusunda Reform Önerileri.....	66
4.6. Sosyal Güvenlik Mevzuatında Reform Önerileri.....	69
4.7. Sosyal Güvenlik Kurumu Ve Denetim Sisteminde Yaşanan Sorunlar, Çözüm Önerileri Ve Reformlar.....	76
4.8. Sosyal Güvenlik Personellerini İlgilendirilen Özel Durumlara Reform Önerileri.....	82
5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	86
5.1. Sonuçlar.....	86
5.2. Öneriler.....	86
KAYNAKÇA.....	89

TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
<u>Tablo:1</u> İllere Göre Denetmen ve Yardımcı Sayıları.....	33
<u>Tablo:2</u> Kurumdan Ayrılan Denetmen Ve Denetmen Yardımcısı Sayıları.....	35
<u>Tablo:3</u> Usulsüzlük Denetimlerinde Yetki-Görev Çakışmaları.....	36
<u>Tablo:4</u> İdari Teftişte Yetki-Görev Çakışmaları.....	37
<u>Tablo:5</u> Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Yetki-Görev Çakışmaları.....	37
<u>Tablo:6</u> Diğer Görevlerde Yetki-Görev Çakışmaları.....	38
<u>Tablo:7</u> Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar.....	55
<u>Tablo: 8</u> Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar.....	55
<u>Tablo: 9</u> KADİM Servislerince Gerçekleştirilen Denetim Sonuçları.....	56
<u>Tablo: 10</u> RTB Tarafından Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar.....	56
<u>Tablo: 11</u> RTB Tarafından Yapılan Denetim Sonucu Rapor Sayısı.....	57
<u>Tablo: 12</u> RTB Tarafından Yapılan Kurum İçi Denetim.....	57
<u>Tablo: 13</u> RTB Tarafından Türk Ceza Kanunu'nu Gereği Yapılan İşlemler.....	57
<u>Tablo: 14</u> RTB Tarafından Yürütülen Uzlaşma Faaliyeti Bilgileri.....	58

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa
<u>Sekil:1</u> Denetmen ve Denetmen Yardımcıları Oranı.....	33



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
APHB	: Aylık Prim Hizmet Belgesi
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Genel M¼d¼rl¼đ¼
Bakan	: Çalışma ve Sosyal G¼venlik Bakanı
Başkan	: Sosyal G¼venlik Kurumu Başkanı
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
ES	: T¼rkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Genel M¼d¼rl¼đ¼
EBYS	: Elektronik Belge Y¼netim Sistemi
EYT	: Emeklilikte Yaşa Takılanlar
DYS	: Dok¼man Y¼netim Sistemi
GİB	: Gelir İdaresi Başkanlığı
GM	: Genel M¼d¼rl¼k
İMF	: Uluslararası Para Fonu
İSK	: İşçi Sigortaları Kurumu
KADİM	: Kayıt Dışı İstihdamla M¼cadele
KADİMBİS	: Kayıt Dışı İstihdamla M¼cadele Bilişim Sistemi
KADİMPERİ	: Kayıt Dışı İstihdamla M¼cadele Performans İstatistik
KEP	: Kayıtlı Elektronik Posta
KHK	: Kanun H¼km¼nde Kararname
KKÇ	: Kanun Kapsamından ıkmış
MHPB	: Muhtasar Prim Hizmet Belgesi
M¼SİAD	: M¼stakil Sanayici ve İş Adamları Derneği
SGD	: Sosyal G¼venlik Denetmeni
SGİM	: Sosyal G¼venlik İl M¼d¼rl¼đ¼

SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SGM	: Sosyal Güvenlik Müfettişi
SGMM	: Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü
SPEK	: Sigorta Primi Esas Kazanç
SPGM	: Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü
SSİY	: Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğı
SSK	: Sosyal Sigorta Kurumu
RG	: Resmî Gazete
ROK	: Rapor Okuma Komisyon
RTB	: Rehberlik Teftiş Başkanlığı
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TKB	: Teftiş Kurulu Başkanı
TTK	: Türk Ticaret Kanunu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneğı
VDK	: Vergi Denetim Kurulu
VHKİ	: Veri Hazırlama ve Kontrol Memuru
VUK	: Vergi Usul Kanunu
YÖK	: Yükseköğretim Kurumu

1. GİRİŞ

Tez araştırmasının konusu Sosyal Güvenlik Kurumu ve Denetim sisteminde yaşanan sorunların neler olduğu, var olan bu sorunlara getirilen çözüm önerileri ve bu bağlamda denetim sisteminde gerçekleştirilmesi gereken reformlara odaklanmaktadır.

1.1. Araştırmanın Problemi (Konusu)

Tezde temel olarak Sosyal Güvenlik Kurumu ve denetim sisteminin tarihsel süreçleri ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Sosyal Sigorta ve Sosyal Güvenlik kelimelerinin anlamları ve bu kavramların ortaya çıkışı, Türkiye’de gelişimi ve etkileri, bu kavramların ülke çapında denetim ve teftişini yapan meslek mensuplarının ortaya çıkışı, amaçları, yetki, görev ve sorumluluklarının neler olduğu üzerinde durulmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluşu ve öncesindeki Denetim ve Teftiş sistemlerinin gelişimi, Sosyal Güvenlik sisteminde etkin rol alan meslek gruplarının kimler olduğu hakkında bilgi verilerek, bu meslek mensuplarının karşılaştırmalı çalışma hayatındaki hak ve sorumlulukları, yetkileri, iş ve işlemlerinin bölüşümü ve bunların ortak paydaları ve farklılıkları neler olduğu tezin konusu olarak ilerleyen bölümlerde işlenmiştir. Denetim ve teftiş ile görevli meslek mensuplarının aralarındaki yetki çakışması ve çalışma hayatında birlikteliğin olmaması hakkında güncel bir meslek sorununu bu çalışmada ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tezin son bölümünde ise Sosyal Güvenlik Kurumu ve denetim sisteminde yaşanan problemler, sorunlar ve uygulanan kamu politikaları ve mevzuatsal eksikliklerin neler olduğu, bu politikaların yetersizliklerini belirten analizler, kurum içi denetim ve kontrol ile görevli meslekler arasındaki yetki çakışmasının etkileri, çözüm önerileri ve sonuçları değerlendirilmektedir.

1.2. Araştırmanın Amacı

Bu tez Sosyal Güvenlik Kurumunun yıllardır süre gelen yenilikçi reformlarına rağmen bir türlü düzeltilemeyen ve halen devam etmekte olan problemlerinin tespit edilmesi, kamu politikaları analizi, kalkınma planları, kurum idari kurul raporları, SGK’nın çeşitli verileri ve bu tür diğer belgelerin araştırılması neticesinde mevzuat

değişikliği önerileri ve problemlerin çözümünü içeren reformları geliştirmek amacıyla yazılmıştır.

1.3. Araştırmanın Önemi

Sosyal Güvenlik Sistemi ve bu sistemin sağlıklı bir şekilde işleminin sağlanması denetim sisteminin de iyi işleminin gerektirmektedir. Dolayısıyla Denetim Sisteminde bilinen veya göz ardı edilen sorunların ortaya konulması ve bunlara çözüm getirilerek sistemin iyileştirilmesi son derece önemlidir. Sosyal Güvenlik Sisteminin toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren kapsayıcı ve ihmal edilemeyecek bir önemde olması bu sistemin iyi işleyişine katkı sunacak çalışmaların önemini artırmaktadır.

1.4. Araştırmanın Varsayımları

Tez çalışması, Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluşunun öncesi ve sonrasında denetim sisteminde gerçekleştirilen değişikliklerin kurumun yaşadığı sorun ve problemlerin teşhisinde ve çözümünde bir türlü çare olamadığı, mevcut sorunların çözümünün ve sistemin iyi işleyişinin rasyonel, yaratıcı ve günün koşullarına göre şekillenen interaktif bir bakış açısıyla geliştirilen reform önerileriyle mümkün olacağı varsayımına dayanmaktadır.

1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları

- Bu araştırma; kuramsal çerçeve açısından ulaşılabilen alanyazınla sınırlıdır.
- Bu araştırma, veri kaynağı olarak, 2006 yılında yayınlanarak yürürlüğe giren 5502 ve 5510 sayılı Kanunlar ile Sosyal Güvenlik Kurumu hakkında çıkartılan mevzuatlar ile yazılan ve kendi sitesinde var olan belgeli bilgiler, lisansüstü ve doktora tezleri, akademik, bilimsel makaleler, kitaplar, yürürlükten kalkmış ve halen yürürlükte olan tez konusuyla ilgili mevzuatlar, hakemli ve hakemsiz konusunda güvenilir dergiler, Kalkınma Planları, Kalkınma Özel İhtisas Komisyon Raporları, sosyal medyaya yansımış ve tezin ortaya koyduğu problemleri kanıtlar nitelikte web sitelerinin haberleri, konunun muhatabı olan Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği

ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri Derneği siteleri ve yayımladıkları yayınları ile sınırlı kalınarak incelenmiştir.

1.6. Tanımlar

Çalışmanın bu bölümünde tezde yer alan kurum ve kavramlar hakkında temel bilgiler ve tanımlamalar yer almaktadır.

1.6.1. Sosyal Sigorta Kurumu

1945 yılı ve 4792 sayılı Kanun ile yayınlanan idari ve mali haklarıyla özerk bir kamu kurumu olarak kurulmuş ve hizmet akdiyle çalışan kişileri kapsayan kurumdur (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 21). Sosyal Sigorta tekniği itibariyle devlet tarafından zorunlu olarak uygulanan bir teknik olması nedeniyle diğer sigortalılık çeşitlerinden ayrılmaktadır (Arıcı, 2018, s. 8). Kuruluşunun öncesinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile işçiler için İşçi Sigortaları Kurumu var iken sonrasında SSK olarak bilinen sigortalılık şekli günümüz itibariyle 5510 sayılı yasanın 4. Maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde düzenlenmiştir.

1.6.2. Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu

1971 yılında yayınlanan 1479 sayılı Kanunla kurulan (Oral, 2019, s. 3-4) ve kendi nam ve hesabına çalışanları kapsamı altına alan kurum 2006 yılında 5502 sayılı Kanunu ile sigorta kurumlarının birleştirilmesi sonucu Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumunun varlığına son verilmiştir. Günümüz itibariyle Bağ-Kurlu olan sigortalılar 5510 sayılı yasanın 4. Maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yazılı sigorta haklarından yararlanmaktadır.

1.6.3. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı

1949 yılında yayınlanan ve 01/01/1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı yasa ile çeşitli memur grupları için kurulan Emekli Sandığı yapıyı tek elden yürütülmüştür. İlgili yasanın 1. Maddesinde yazdığı üzere Maliye Bakanlığı'na bağlı

bir kurum olarak Merkezi Ankara’da kurulmuştur. Ancak sonrasında T.C. Emekli Sandığının tüzel kişiliği 16 Mayıs 2006 tarihinde yayınlanan 5502 sayılı yasa ile varlığına son verilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumuna devir olmuştur. Günümüzde ise bu sigortalılık şekli aslında 5510 sayılı yasanın 4. Maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde düzenlenmiştir (Gerek, 2019, s. 95).

1.6.4. Sosyal Güvenlik Kurumu

Sosyal Güvenlik Kurumu, 2006 yılında yayınlanan ve 01/10/2008 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı yasa Sosyal Güvenlik Kurumu’nun teşkilat kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası yasası ile sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesini sağlamıştır. En önemli ve en radikal reformlardan birisi olan ve 2006 yılında gerçekleştirilen “Sosyal Güvenlik Reformu” farklı norm ve standartlara göre hizmet sunan SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı kurumlarını tek çatı altında birleştirmesi olmuştur (http-1). SGK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olmakla birlikte idari ve mali açıdan özerk, kendine has bütçesi bulunan, kamu tüzel kişiliğine sahip ve Sayıştay denetimine tabidir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 22).

1.6.4.1. Sosyal Güvenlik Denetmeni

2011 yılında 6111 sayılı yasanın 164. maddesi ile 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu teşkilat yasasında değişiklik yapılmasıyla “Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarından Kurumca yapılan yeterlik sınavında başarılı olanların Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrolarına atanmaları uygun görülmüş” şeklinde düzenlenmiştir (http-6).

1.6.4.2. Sosyal Güvenlik Müfettişi

Türkiye’de sosyal güvenlik/ sosyal sigorta müfettişlik sistemlerinin yapısında 2006 yılında yayınlanan 5502 ve 5510 sayılı yasalarla Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kurulmasıyla teşkilatında önemli bir değişiklik yapılarak kamu kurumları tek çatı altında toplanmış, kapatılan kurumların bünyelerinde yer alan teftiş kurulları, (T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu, BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü Teftiş

Kurulu, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Teftiş Kurulu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu) SGK'na bağlı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı altında teftiş ve denetim tek bir kurumun çatısı altında toplanmıştır (http-8).

Her ne kadar sosyal güvenlik müfettişleri derneği resmi sitesinde “sosyal güvenlikte teftiş ve denetim tek elde toplanmış” yazıyor olsa da Sosyal Güvenlik Denetmenleri kadrosu itibariyle SGK'nın taşra teşkilatında il müdürlerine tabi çalışmaktadır. Yani Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bağlı/tabii çalışan bir meslek kadrosu değildir.



2. İLGİLİ ALANYAZIN

Bu bölümdeki çalışmada araştırmanın dayanağı olan kuramsal kavramlar, incelenen konunun alanyazını ayrıntılı bilgilere yer verilerek alt başlıklar halinde anlatılmıştır.

2.1. Kuramsal Çerçeve

Çalışmanın bu bölümünde denetim ve teftiş kavramları, sosyal haklar, sosyal sigorta ve sosyal güvenlik haklarının ortaya çıkışı, gelişimi ve Türkiye’ye yansımalarını yasal, yetki, görev ve sorumluluklarından yola çıkılarak sorun ve problemleri anlatılacaktır.

2.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

“Sosyal Güvenlik” kelimesi çok geniş bir kavrama işaret etmektedir. Hakkında birçok uzman tarafından yapılan farklı tanımlamalar mevcuttur. Tarihte ilk kez 1935 yılında “Amerikan Sosyal Güvenlik Kanununda yer almıştır (Demir, 2013, s. 3). Sonrasında ise sırayla 1941 yılında “Atlantik Paktı Sözleşmesinde kullanılmış, (Işık Erol, 2021, s. 1) “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22’nci ve 25’inci maddelerinde sosyal güvenlik, temel haklardan biri olarak sayılmıştır (http-3). İlerleyen yıllarda Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1952 tarihli (Selvi, 2014, s. 5) ve Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki 102 sayılı Sözleşmesinde en geniş şekilde sosyal güvenlik kavramına yer vermiş ve bu alandaki ilk temel düzenlemeler gerçekleşmiştir (Sümer, 2020, s. 5).

Kelime anlamı olarak Sosyal Güvenlik kavramının ilk kelimesi olan “Sosyal” kelimesi anlam olarak günümüzde de pek çok alanda kullanılagelen bir kelime olduğu, Batılı diller ailesinden Latince kökenli olup daha öncesinde dilimizde kullanılan “içtimai” (Yazgan, 1992, s. 17) kelimesinin önüne geçerek dilimizde yaygın bir kullanım alanı oluşturmuştur.

“Güvenlik” kelime anlamı olarak emniyet ve garanti gibi anlamlara geldiği, tehdit, tehlike ve risklere karşı kendini emniyet, koruma alma ihtiyacından doğmuştur.

Ancak bu tez çalışmasında güvenlik kelimesi daha çok insanların gelirlerini koruma, daha iyi yaşam beklentilerini güvence altına alma anlamı kastedilmektedir (Standing, 1999, s. 208).

İnsanoğlu yaradılışı gereği çeşitli tehdit ve risklere maruz kalmakta ve bu tehdit ve risklere karşı korunma ihtiyacı hissetmektedir. Bu yüzden güvenlik ihtiyacı insanlık tarihi boyunca çeşitli zamanlarda farklı isimlendirilmiş olsa da var olmuş bir kavramdır. Sosyal ve Güvenlik kelimeleri birleştirildiğinde ise topluluğun korunması gibi bir anlama gelmektedir. Bu da bize gösteriyor ki insanoğlu tarih öncesi çağlardan beridir hayatının her aşamasında güven ve huzur içerisinde geleceğe yönelik kendini güvence altına almayı hedeflemiş ve buna yönelik ister resmi ister gayri resmi bazı kurum ve kuruluşlar oluşturma çabası içerisinde girmiştir.

2.1.2. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı

Kavram, kişilerin çağdaş ve yaşanılabilir bir hayata sahip olmaları, var olanın daha da iyileştirilmesi, geleceklerinde meydana gelebilecek tehdit ve olumsuz durumlara karşı güvence altında olma ihtiyacından ortaya çıkmıştır.

Sosyal Güvenlik konusunda sağlanacak kriterler meydana gelebilecek risk, tehdit ve olumsuzluklara karşı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte bunu etkileyen sosyo-ekonomik ve siyasal faktörlerin yanı sıra vatandaşların talep ve istekleri de önemli rol oynamaktadır. Ancak çağdaş sosyal güvenlik sisteminin zorunlu olarak vatandaşların karşılaşacağı tehditler karşısında (İş Kazası, Cenaze Ödeneği, Meslek Hastalığı, Analık, Evlenme Ödeneği, Hastalık, Malullük, Yaşlılık ve Ölüm) (Andaç, 2010, s. 74) aylık/ gelirin bağlanma koşullarının oluşması halinde sosyal risklerden korunması amaçlanmaktadır. Yani dar anlamda vatandaşların ekonomik olarak kendilerini güvence altına alma ihtiyacından ortaya çıkmıştır (Oral, 2001, s. 4).

2.1.3. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı

Geniş anlamda Sosyal Güvenlik kavramı; insanları çalışma hayatında maruz kalabilecekleri olumsuzluklara karşı korumak, iş hayatındaki tehlikeleri minimal seviyeye indirmek, tehdit ve problemleri oluşturmasını engellemek ve riskleri en aza indirmek, (Diamond, 2002 s. 3) oluşması muhtemel risklerin sonuçlarını telafi

etmek, toplumdaki gelir eşitsizliğinin etkilerine maruz kalarak sağlık ihtiyaçları ve gereksinimlerine ulaşamayanlara yardımcı olmak, maruz kalınan olumsuzluk sonrası tedavi ve bakımını yapmak, insan hakkı ve devletin görevi olarak herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olması ilkesinin yerine getirilmesini ifade etmektedir. Bu bakımdan kavram sadece muhtaç durumdaki vatandaşları değil koşul ve şartları sağlayan tüm vatandaşların vatandaşlık hakkı olarak yararlandığı bir sistemdir (http-1).

Bahse konu yardımlar gelir bağlanması, emeklilik koşullarını sağlayanlara aylık bağlanması hastane ve eczane yardımları, sadece çalışanların değil bakmakla yükümlü oldukları kişilerin de insan onuruna yaraşır bir şekilde yaşamalarını temin etmek anlamına gelmektedir. Ancak Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu bilhassa anayasal güvence altına aldığı bu hakkı her bir vatandaşı için öngörse de bazı hak ve yükümlülükler tabi tutmuştur. Örneğin tüm vatandaşların Sosyal Güvenlik hakkı bulunmakla birlikte bu, maruz kalınan bütün olumsuzlukların garanti altına alınacağı anlamını da taşımamaktadır.

Her devletin ülkesinde uyguladığı, sosyal yardımlar, sosyal politikalar ve buna bağlı çalışan sosyal güvenlik kurum ve kuruluşları değişkenlik göstermektedir. Türkiye’de de Sosyal Güvenlik kavramı ve kurumu devletin vatandaşlarını koruma, daha iyi yaşam standartlarını sağlaması, anayasal olarak verilen zorunlu bir hak olup bunun tesis edilmesi ve bu hakkın korunmasını sağlamaktadır. Devlet haricindeki diğer kaynakların sosyal sigorta olarak yeterli güvenceyi sağlayamayabileceğinden hareketle devletlerin bunu sistemik bir biçimde sunması mecburiyeti getirilmiştir (Euzeby, 2000, s. 10).

Dünyada etkisini özellikle 19. yüzyıldan itibaren artıran sosyal güvenlik kurumları vatandaşın haklarının özel kuruluş ve işletmelere devredilemeyecek kadar önemli olduğunu göstermektedir. İster kurum ve kuruluşların ismi ve yönetilişi ile olsun isterse yardım destek ve politikadaki değişim ile olsun sosyal güvenlik kavramı zaman içinde tüm toplumu ilgilendirir hale gelmiştir. Bu sebeple sosyal güvenliğin ihtiyaçtan öte bir zorunluluk olduğu, yasaların uygulanmaması halinde idari para cezaları öngörüldüğünden de anlaşıldığı üzere toplumun tüm fertlerinin kişilere devlet eliyle sunulan hak ve talepleri hiçbir denetim, kontrol ve teftiş mekanizması olmadan yerine getirmekle yükümlü olduğu görülmektedir. Bir diğer görüşe göre sosyal güvenlik, sosyal adaleti sağlamak için doğuştan gelen

dezavantajların ve eşitsizliklerin yeniden dağılımını yaparak, refah seviyesi farklılıklarının giderilmesine, her bir bireyin imkanlardan hayat boyu eşit yararlanması amacına hizmet etmektedir (http-9).

2.1.4. Küresel Çapta Sosyal Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenlik, sosyal yardımlaşma ve sosyal haklar ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiğinden toplumun ihtiyaçlarına göre şekillenmekle birlikte tüm sosyal sigorta/güvenlik haklarının genel olarak yoksulluğun azaltılması, ekonomik eşitlik, sürekli gelir ile yaşam kalitesinin korunması ve sosyal haklara erişimde geniş kitlelerin yararlanmasını içeren dört temel amacı bulunmaktadır (Lindert, 2002, s. 6,7).

Bu bölümde küresel çapta insanlığın sosyal hakkı olan sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkışı ve Türkiye'ye olan yansımaları bu bölümde anlatılmıştır.

Modern anlamda Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimi ile başlayan hak arama süreci ve işçi hakları sosyal güvenlik bilincinin oluşmaya başlamasında ilk başlangıç dönemi olup yaklaşık olarak 1800'lü yılları kapsamaktadır. Bu dönemin hem savaş yılları olması hem de sanayi devriminin getirdiği kötü çalışma koşullarıyla anılması sosyal güvenlik kavramına olan ihtiyacı gün yüzüne çıkarmıştır (Işık Erol, 2021, s. 23).

Sosyal güvenlik sisteminin tarihsel süreçte devletten devlete, ihtiyaçlardan ihtiyaca değişkenlik gösterdiği bilinmekle birlikte dünyada modern ve çağdaş anlamda ilk olarak Almanya'da (Prusya) Bismarck tarafından oluşturulduğu bilinmektedir (Creddy and Disney, 1988, s. 50). Almanya'da ekonomik buhran ile sosyal güvenlik ve iş sağlığı ve güvenliğine dair ilk düzenlemeler hastalık, sakatlık, iş kazası ve yaşlılık sigortalılık konularını oluşturmaktadır. Almanya'da halkın çok büyük çoğunluğu özel sosyal sigorta sistemine zorunlu olarak dahil edilmiştir. Ancak belirli sınırlar içerisinde bulunanların sosyal sigortaya üye olmaları zorunlu iken üst sınırı aşan kazançları olanlar zorunlu sigortalılık kapsamı dışında tutulmuştur (Clasen and Freeman, 1994, s. 86). Sağlık sigortalarından bazıları zorunlu bazıları ise gönüllü olmak üzere toplamda 8 sigorta kuruluşunca faaliyet göstermekle birlikte bu sigorta kollarında yaklaşık 1100 civarında özerk sağlık kurumu birlikte faaliyet göstermektedir (Hill, 1996, s. 104). Sosyal sigorta, sosyal güvenlik ve sosyal yardımların sağlanması

teknikleri itibariyle Alman devleti tarafından bir görev kabul edilmiştir. Daha sonraki yıllarda diğer ülkeleri de etkisi altına alan bu düzenlemeler bazı ülkelerde ihtiyaca binaen hemen kabul görürken bazı ülkelerde geçiş süreçleri sancılı olmuştur (Selvi, 2014, s. 5).

Sosyal güvenlik hakkının gelişim dönemlerinden birisi olan Birinci ve İkinci Dünya Savaşına kadar olan dönemde aynı zamanda hem ordunun ihtiyaçları hem de yaşam koşullarının ve sivil hayatın sekteye uğraması nedeniyle kişilerin yaşam güvenliğinin yanında çalışma güvenliğinin de sağlanması gerektiği anayasal metinlere eklenmiştir (Oral, 2001, s. 11). Her iki dünya savaşı arasında tüm dünyayı etkisi altına alan 1929 yılı Dünya Ekonomik Buhranının da sosyal güvenlik kavramının gelişimine katkısı olmuştur. Bu dönem, devletin piyasaya müdahalelerinin uygun görüldüğü, sistemdeki risklere karşı sosyal güvenlik sisteminin benimsendiği klasik liberalizmden refah devleti anlayışına geçişin altyapısının oluşturulduğu bir dönem olmuştur (George, 1968, s. 1).

1941 yılı Atlantik Şartı'nda sosyal güvenlik kelimesi olarak geçen kavram daha sonrasında 1942'de İngiliz Lord William Beveridge tarafından hazırlanan ve Beveridge Raporu bilinen Birleşmiş Milletler belgesiyle tüm dünyaya yayılmıştır (Sümer, 2020, s. 12). Beveridge Raporunda Atlantik Şartının kapsamı daha da genişletilerek vatandaşlara daha iyi çalışma koşulları, ekonomik ve sosyal refahı amaçlayan anlaşmaya taraf ülkelerin aralarında tam bir uyum içinde sosyal güvenlik kavramının geliştirileceği, tüm insanları kapsayıcı, tıbbi ve temel ihtiyaçlara yönelik bir kavram olması öngörülmüştür (Humblett and Silva, 2002, s. 2).

Aynı dönemlerde ABD'de, Başkan Roosevelt tarafından 1935'de çıkarılan Sosyal Güvenlik Yasasıyla (Social Security Act) iş kazası haricinde sakatlık, yaşlılık, işsizlik ve ölüm gibi haklar vatandaşlara tanınmıştır (Dupeyroux, 1975, s. 69; Göçmen, 2018, s. 16). Sosyal Güvenlik kelimesi ilk defa bir kanuna ismini vermiştir.

Gelişen dünya ve kapitalizmin etkisiyle birey daha da öne çıkmaya başlamış, bireysel hak ve hürriyetleri artması sosyal güvenlik ve iş hayatına da sirayet etmiştir. İşçi ve işveren arasındaki ilişki, iş ve işçi hakları, iş sağlığı ve güvenliği, çalışma koşulları saat ve ücretlendirme vb. birçok konuda değişimler yaşanmıştır. Uluslararası alanda sosyal güvenlik hakkı ilk kez Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1944 tarihli Philadelphia Bildirgesi ile gündeme gelmiş, bu bildirgeyle geleceğe yönelik

riskleri en aza indirmek ve oluşabilecek tehdit ve tehlikelere karşı bireylerin haklarını güvence almak için meslek hastalığı, hastalık, yaşlılık, iş kazası, ölüm, malullük, analık vb. hak ve yükümlülüklerden bahsedilmiştir (Demir, 2013, s. 3). İkinci Dünya Savaşından sonra bildirgede sosyal sigorta konusunda tıbbi tedaviye ihtiyacı olanlara yönelik herkesin temel ihtiyaçlarının sağlanması, anne ve çocukların korunması, gıda, barınma vb. imkanların erişilebilir düzeye getirilmesi, işverenlerin işçilere en azından asgari geçimlerini sağlayacak ücret ve geliri sağlaması hususları eklenmiştir (http-13).

İkinci Dünya Savaşından sonra ise devletler savaşlardan bunalan halklarına daha iyi yaşam standartları sağlamak için birbiriyle yarışmış, sosyal güvenlik, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) (http-19) başta olmak üzere pek çok uluslararası sözleşme ve belgede insan hakkı olarak kabul edilmiştir (Oral, 2019, s. 22).

2.1.5. Ülkemizde Sosyal Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de sosyal güvenlik/ sigorta sisteminin tarihsel süreci konusunda kesin bir dönemselleştirme yapılamamakla birlikte Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal kuruluşlar olarak dernekler, vakıflar vb. yardımlaşma birimlerinin bu fonksiyonları temel anlamda yerine getirmeye çalıştığı görülmektedir. Cumhuriyetin kurulmasından sonra ise ülkede sosyal sigorta/ güvenlik bilincinin oluşması ve bu konuda görev yapacak kurumların oluşturulması söz konusudur. Tüm sosyal güvenlik kurumlarının Sosyal Güvenlik Kurumu adıyla tek çatı altında toplandığı 2006 yılı sonrası ise geçmişten oldukça farklı yeni bir dönemi ifade etmektedir.

Osmanlıda, Tanzimat Fermanıyla başlayan Batılılaşma hareketleri içerisinde sosyal güvenlik haklarının gelişimini görmek mümkündür. Osmanlı döneminde halkın kendi oluşturduğu, sosyal yardımlaşma kuruluşları, birbirleriyle ortak birlikteliği pekiştirmiş, dini öğretilere göre şekillenen hayır kurumları ve vakıflar toplumun ihtiyacını önemli ölçüde gördüğü için sosyal güvenlik/ sigorta bilinci ülkemizde diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha geç gelişmiştir. Lonca ve ahilik meslek örgütleri, kadılık gibi dönemin adalet ve sosyal hak sağlama birimleri sosyal güvenlik ismiyle olmasa da genel ihtiyacı karşılamıştır. Loncalar, dayanışma sandıkları ile hastalık, kaza, doğum vb. beklenilmeyen durumlara karşı oluşturulmuş yardım

mekanizmalarına sahip olup ayrıca Orta Sandığı veya Teavün Sandığı ismiyle anılan lonca mensuplarının bağışları ve üyelerin aidatlarından toplanan paralarla oluşturulan yardım fonlarına sahipti. Osmanlı'da loncaların yanı sıra oluşturulmuş Müesseratı Hayriye ve Avarız isimli vakıflarda bulunmaktaydı. Müesseratı Hayriye ve Avarız vakıfları Osmanlı'nın toprak sisteminde devletin sosyal güvenlik ve sosyal politikaları alanında önemli görevler üstlenmiştir. Tımar arazilerinden elde edilen gelirler, devlet hizmetinde görev yapan kişilere yaşlanmaları veya gazi olmaları durumunda yaşlılık ve gazilik dönemlerinde oluşabilecek sosyal yaşam tehditlerine karşı sigortalılık için oluşturulmuş bir sosyal güvenlik/ sigorta şeklidir (Göçmen, 2018, s. 22, 23).

Ülkemizde Batılı anlamda ilk sosyal sigorta oluşumlarına Tanzimat Döneminde kurulan/düzenlenen 1866 tarihli Askeri Tekaüt Sandığı, 1880 tarihli Sivil Memurlar (Mülki İdare) Emekli Sandığı, 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesini sayabiliriz. Bu kurumlarda ilk kez sosyal güvenlik kelimesi lafzen geçtiği gibi çalışma koşullarının iyileştirilmesini amaçlamaktadır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010, s. 28).

Cumhuriyetin ilanı ile savaştan yeni çıkmış ve harap halde olan memleketin ve vatandaşlarının kalkınabilmesi amacıyla çeşitli kanunlarla kalkınma ve gelişmeleri destekleyici teşvikler verilmiştir. Bunlardan en önemlilerinden biri 5 yıllık Kalkınma Planlarıdır. Her ne kadar ilk yıllarda dar anlamda sosyal hak ve özgürlüklere yer verilmiş olsa da ilerleyen zamanlarda sosyal güvenlik alanında ilk sistematik yeni hak, yükümlülükler ve sosyal sorumluluklar konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Kalkınma planlarının getirilerinden ilki Cumhuriyeti'nde ilki sayılabilecek 3008 sayılı İş Kanunu denilebilir (Sümer, 2020, s. 14). Ancak çalışma hayatını ve sosyal güvenliği düzenleyecek örgütlerin kurulup aktif hale getirilmesi 2. Dünya Savaşı yüzünden savaş sonuna ertelenmiştir. Nihayetinde iş hayatını düzenleyici, destekleyici, denetleyici ve teşvik edecek bakanlık olan Çalışma Bakanlığının kuruluşu bu dönemde gerçekleşmiştir. 16.07.1945 tarihli İşçi Sigortaları Kurumu'nun kuruluşu (Yaşar, 2017, s. 211-232) ile başlayan sigortalılık süreci İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ve İhtiyarlık Sigortası Kanunlarıyla sosyal güvenlik süreci pekiştirilmiştir. İlerleyen dönemlerde kanunların ihtiyaçlara cevap verememesinden ötürü Malullük, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortalı Kanunu ile analık sigortası kaldırılarak hastalık sigortası ile birlikte kapsama altına alınmıştır (Göçmen, 2018, s. 27).

Sosyal sigorta ve sosyal güvenlik anlamında yukarıda isimleri geçen Kanunlar 1961 Anayasasının yayınlanmasına kadar olan süreçte nüfusun çok az bir kısmını etkisi altına aldığı anlaşılmış, kendi nam ve hesabına çalışan işverenler adına herhangi bir değişikliğe gidilmediğinden sosyal sigorta ve sosyal güvenlik sistemi hayatın her alanına ve her bir vatandaşa ulaşamadığı ortaya çıkmıştır.

1961 Anayasası ile sosyal güvenlik/ sigorta Anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir. Bu görevi yapma, denetleme ve sürdürme görevi üst merci olarak devlete verilmiştir. Uluslararası düzeyde sosyal sigorta ve sosyal güvenlik hakları ilerleme göstererek İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde, her insanın sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Bizde de 1982 Anayasası'nda da tekrarlanarak bir hak olarak korunmuş ve bu doğrultuda koruyucu tedbirler kanun yollarıyla alınmıştır (Demir, 2013, s. 36).

2.1.6. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Benzeri Kurum ve Kuruluşlar

Her ülke kendi bünyesinde çıkartmış olduğu kanunlara uyduğu gibi üye olup bağlı oldukları uluslararası kurum ve kuruluşların da çıkarmış olduğu kanunlara uymak ve uygulamak zorundadır (Charpentier, 1968, s. 1). Bu yüzden dünyada oluşan sosyal sigorta haklarındaki gelişmelere ülke olarak kayıtsız kalınmayarak 1920’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) kurulmasından Cumhuriyetin ilanına kadar geçen sürede iki önemli kanun çıkarılmıştır. Söz konusu kanunlar 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanunu ile 151 sayılı Ereğli Havzai Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunlarıdır. 114 sayılı yasa ile Ereğli kömür havzası içinde üretimde arta kalan kömür tozlarının satılmasıyla elde edilen gelirin çalışan maden işçilerine harcanmasını amaçlanmıştır (Çalış, 2008, s. 54,55).

151 sayılı yasa ise ihtiyat ve teavün sandıklarının kurulmasını emretmekle birlikte fonların işçi ve işverenlerden alınacak aidatlarla ödeneceğini ve bütün işçilerin katılımını şart koşması bakımından 114 sayılı Kanuna göre çok daha önemli hüküm ve içerikler barındırıyordu. Bu açıdan ilgili Kanun mahiyeti itibariyle dar kapsamlı görünüyor olsa da Türkiye’nin ilk sosyal sigortalar/ güvenlik sisteminin temellerinin kurulduğu söylenebilir. Bu sandıklar daha sonrasında isim değişikliğine giderek Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir (Zeybek, 2012, s. 97).

2.1.6.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleşimi

Türkiye’de kronolojik olarak ilk önce çıkartılan 16.07.1945 tarih 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Yasası ile çalışan işçilerin sosyal haklarının korunması için İşçi Sigortalar Kurumu kurulmuş, sonrasında 1964 yılında isim değişikliğine gidilerek Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) kurulmuştur (Çalış, 2008, s. 55). Diğer yandan devlet memurlarının sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla 08.06.1949 tarihli 5434 sayısıyla yayınlanan T.C. Emekli Sandığı Yasası yayınlanarak T.C. Emekli Sandığı Kurumu kurulmuştur (Andaç, 2010, s. 70). Son olarak bağımsız çalışanların (işverenlerin) sosyal güvenliklerini korumak amacıyla 02.09.1971 tarihli Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası kabul edilerek BAĞ-KUR kurulmuştur (Zeybek, 2012, s. 103). Her üç sosyal güvenlik/sigorta kurumu arasında vatandaşların sisteme yapmış oldukları ödemeler ile sistemden hak sahiplerine sağlanan yardım, destek ve hizmetler açısından farklılıklar bulunmaktadır (Oral, 2019, s. 3). Bu farklılıklardan halk arasında en bilineni ise emeklilik koşullarında görülmektedir.

Kapatılan üç kamu kurumunun (SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı) merkez teşkilatlarında görev yapan teftiş ile görevli 4 çeşit meslek mensubu müfettişler SGK’nin Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı uhdesinde birleştirilmiştir. Merkez teşkilatlarındaki teftiş mekanizmasının taşradaki vatandaşa ulaşmasında yaşanan aksaklıklar ile Kurumun teftiş ihtiyacına yetememesinden ötürü zorunlu reform ihtiyacına istinaden taşrada merkezdeki teftiş birimine yardımcı olması amacıyla denetim mekanizması oluşturulmuştur. Taşrada çeşitli dönemlerde oluşturulmuş olan denetim birimlerinde sırasıyla isim değişikliğine de gidilerek SSK/SGK’da Sigorta Yoklama Memuru, Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve BAĞ-KUR’da BAĞ-KUR Denetmenleri isimli denetim ve kontrolle görevli birimler kurulmuştur.

SSK kapatılmadan öncesinde taşra teşkilatında aktif olarak görev yapan denetim mesleği olan “Sigorta Yoklama Memuru” kadrosunda 2006 yılında SGK’nin kurulmasıyla unvan değişikliğine gidilerek “Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru” olarak değiştirilmiştir. Türkiye’de fiiliyatta devam eden ve Sosyal Güvenlik Denetim Sisteminde en son radikal reform değişikliği 2011 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren 6111 sayılı yasa ve 5502 sayılı yayınlanan yasanın 31. maddesinde yapılan değişiklik ile “Sosyal Güvenlik Denetmeni” meslek kadrosunun ihdas edildi. Sosyal

Güvenlik Kontrol Memuru kadrosuna sahip kişiler SGK'nın açtığı unvan değişikliği sınavı ile bir kereye mahsus Kurum içi sınavla “Sosyal Güvenlik Denetmeni” kadrolarına geçiş yaparak Denetmenlik mesleğinin temelleri de atılmış oldu.

2.1.6.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Kuruluşu

Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) ve Emekli Sandığı (ES) kurumlarının 20.05.2006 tarih ve 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” ile birleştirilmiş, ilgili kanun 2008 yılı sonunda yürürlüğe girmiştir (Oral, 2019, s. 24, 25). Kapatılan üç kamu kurumundan sigortalılığa hak kazananların hakları lehe yönelik olarak korunur iken bu tarihten sonraki hak sahibi olan vatandaşlar için 16.06.2006 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile hakları korunmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu görev, yetki, iş ve işlemleri açısından idari ve mali açıdan özerktir. SGK, yıllar itibariyle ismi birçok kez değişse de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (Emekli Sandığı hariç, daha öncesinde Maliye Bakanlığına bağlıydı) (Çalış, 2008, s. 64) “ilgili” kuruluşudur. 5502 sayılı Yasa gereği bu üç kurumun hukuki ve mali yapısı sona erdiğinden “Sosyal Güvenlik Kurumu” artık çalışma hayatının en etkin kurumlarından birisi olmuş, sigortalılıkta/sosyal güvenlikte tek çatı haline gelmiştir.

Kapatılan bu kurumların yerine yeni kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu'yla farklı mevzuatlar, normlar, kanunlar birleştirilerek çalışma hayatında yeknesaklık sağlanmıştır, reform sürecinde Kurumun merkez ve taşra teşkilatları oluşturulmuş, vatandaşlara daha iyi ve kapsamlı hizmetler verebilmenin arayışı içinde olunmuştur.

Sosyal güvenlikte uygulanan tek çatı politikası, sağlıktan yararlanma şartları, emeklilik şartları, işsizlik yardımı, teşvik, destek, maaş vb. kurumlar arası dengesizlik ve farklılıkların ortadan kaldırılması veya en aza indirgenmesi amacıyla oluşturulmuştur.

2.1.7. Sosyal Güvenlik Kurumunda Denetim ve Teftiş Sistemleri

Türkiye'de sosyal güvenlik haklarının yasalar ile güvence altına alınmasıyla yetinilmemiş, düzenleyici ve denetleyici olarak adil, eşit ve hakkaniyetli dağılımının

sağlanması için yıllar itibariyle değişik isimlerle kurumlar oluşturulmuştur. Çalışma hayatını denetleyici ve düzenleyici kanunlar ile Sigorta Yoklama Memurluğu, Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu, Sosyal Güvenlik Müfettişi ve Sosyal Güvenlik Denetmeni gibi idari birimler oluşturulmuştur.

SGK, toplumun gelecekte beklenen ve tereddütlerine göre kayıt dışı istihdamın önlenmesi, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, iş kazası ve meslek hastalığı, çalışırken veya işin sona ermesinden sonra yapılan işin olumsuz sonuçlarının ortaya çıkması yaşlılık, hastalık, analık, engellilik, emeklilik, malullük, doğum, işsizlik ve ölüm sonrası insanların refah seviyelerini güvence altına almak ve geliştirmek (Euzeby, 2004, s. 107-117) için kapsadığı sosyal güvenlik ve iş hayatı düzenleyen, doğru yapıp yapılmadığını denetleyen idari para cezaları ile resen yapma ve yaptırma yetkisine haiz meslekler ile çalışma hayatının olmazsa olmazıdır.

İşyerlerinin anayasayla korunan ve yasalarla açık bir şekilde kullanılan sosyal güvenlik ve sosyal sigorta haklarının gerektiği şekilde uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi devletin sorumluluklarından biridir. Devlet bu sorumluluğunu yıllar itibariyle çeşitli kamu kurumlarına havale etmiştir. Yapılan bu yetki devir işlemlerinde Denetim, Kontrol, Yoklama ve Teftiş adı altında cezai müeyyideleri de kapsayıcı işlemler tesis edilmektedir. İşyerlerinin belli ve belirsiz aralıklarla denetlenmesi, tutulması ve saklanması zorunlu iş yeri kayıt ve belgelerinin incelenmesi, karşıt inceleme yapılması, sigortalıların ifade ve şahitliklerine başvurulması vb. çeşitli tekniklerle işinde uzmanlaşmış, mevzuatsal bilgi birikimine sahip, tarafsız hareket eden kamu görevlileri tarafından yürütülmesi kayıt dışı istihdamla mücadeleyi de olumlu şekilde etkilemektedir.

2.1.7.1. Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim ve Teftiş Sistemlerinin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de çalışma hayatının denetimi ve teftiş sistemi denildiğinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının İş Müfettişleri, Bakanlığın ilgili kuruluşu olan SGK’nın Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri ilk aklı gelen meslek kadrolarıdır (Tan, 2021, s. 17). SSK, BAĞ-KUR ve ES Kurumlarının kendi içerisinde var olan kendilerine ait kontrol, denetim ve teftiş kurulları, sosyal

güvenlik sisteminde denetim ve teftişte yetki ve etkileri sınırlı olduğu ve istenilen kontrol ve denetim mekanizmasını sağlayamadığından kaldırılmıştır.

2.1.7.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Öncesindeki Denetim Birimleri ve Teftiş Kurulları

Çalışma hayatının görev ve sorumlulukları, işveren işçi arasındaki anlaşmazlıklar, mevzuatların doğru uygulanıp uygulanmadığının denetim ve kontrol yükümlülüğü tüm ülkelerde olduğu üzere bizim ülkemizde de devlete bırakılmıştır. Uygulama birliğinin adil ve dengeli olup olmadığının kontrolü gerektiğinde üzerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirmeyenler içinde idari para cezası ve yaptırımları uygulama yetkisine haiz denetim ve teftiş ile görevli kadrolar ihdas edilmiştir.

SSK'da bir dönem Teftiş Kurulu ve Sigorta Teftiş Kurulu olmak üzere iki teftiş, bir Sigorta Yoklama Memurluğu birimi bulunduğu, BAĞ-KUR'da biri Teftiş Kurulu, diğeri kadük Denetim birimi olmak üzere incelemeler yaptığı ve Emekli Sandığı ise sadece bir Teftiş Kurulundan oluşmaktaydı (http-7).

2.1.7.2.1. Sosyal Sigortalar Kurumunun Denetim Birimleri ve Teftiş Kurulları

SSK, Teftiş Kurulu ile tüm Kurum personelinin yapmış olduğu işleri denetleyen Merkez Teşkilatı içerisinde kurulu İç Denetim birimidir. Sigorta Teftiş Kurulu ise yine Merkez Teşkilatı içerisinde kurulu vatandaşların sigortalılık denetimini yapan Dış Denetim birimidir. Merkezdeki iki teftiş kurulunun haricinde birde Taşra Teşkilatı içerisinde Dış Denetim birimi olarak vatandaşların sigortalılık denetimini yapan Sigorta Yoklama Memurluğu meslek mensuplarından oluşmaktadır (Taşbaşı, 2009, s. 12).

1. Sosyal Sigortalar Kurumu Teftiş Kurulu (İç Denetim/Merkez Teşkilatı):

SSK Başkanlığına doğrudan bağlı olan Teftiş Kurulu, SSK'nın içerisinde hiyerarşik, idari teftiş yapma yetkisine haiz, merkez ve taşra teşkilatlarındaki Kurum

personeli hakkında tüm işlemleri yapma yetkisine sahiptir. SSK Başkanlığı Teftiş Kurulu ve Kurulda görevli müfettişlerin merkezi Ankara'dır.

1948 yılında yayınlanan "İşçi Sigortaları Kurumu" (İSK) Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile Teftiş Kurulu Müdürlüğü kurulmuştur. Görevlerini yaparken 1974 yılında yayınlanan SSK Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile unvan değişikliğine gidilmiş makamın ismi "Teftiş Kurulu Başkanlığı" olarak revize edilmiştir. Müfettişler Kurumunun hem merkez hem de taşra teşkilatlarında görev yapmıştır (Işık Erol, 2021, s. 83, 84).

2. Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Teftiş Kurulu (Dış Denetim/Merkez Teşkilatı):

SSK'da müfettişlerin çalıştığı diğer birim Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığıdır. 506 sayılı Sosyal Sigorta Kanununa göre görevlerini icra eden Kurul doğrudan SSK Başkanına bağlı ve Başkan adına görev yapmaktadır (Çavuş, 2017, s. 531). Sigorta Teftiş Kurulu'nun merkezi Ankara'da olmakla birlikte denetimin sürekliliği nedeniyle yurdun coğrafi şartları, sigortalı, işveren sayıları da göz önünde bulundurularak merkezden koordine edilerek büyük illerde görev merkezleri tesis edilebilir. Görev merkezi sayısı 8'i geçemeyeceğinden müfettişler Ankara haricinde İstanbul, İzmir, Bursa, İzmir, Diyarbakır ve Trabzon illerinde teftiş birim merkezlerinde görev yapmaktadır (Taşbaşı, 2009, s. 50-53).

Sigorta Müfettişleri, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanı tarafından kendilerine yönetmelikle verilen görevleri SSK Başkanı adına yapmakla birlikte Sigorta Müfettişleri, SSK Başkanı ve Sigorta Teftiş Kurulu Başkanı dışında hiçbir makamdan emir ve talimat alamaz.

04.10.2000 tarihli 616 sayılı KHK ile SSK'nın teşkilat yapısı son olarak yeniden düzenlenmiş, ilgili KHK'nın 15. maddesinde sigorta müfettişlerinin bağlı oldukları Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Kurum Başkanına doğrudan bağlı teftiş birimi olacak şekilde revize edilmiştir (http15).

3. Sosyal Sigortalar Kurumunda Denetim Mesleğinin Başlangıcı Sigorta Yoklama Memurluğu (Taşra Teşkilatı/Dış Denetim):

Sigorta Yoklama Memurluğu kadrosu SSK'nın Taşra Teşkilatında görevli ve Kurumun Dış Denetimi ile görevli meslek kadrosudur. Sigorta Yoklama Memuru olup atanabilmek için fakültelerin 4 yıllık hukuk, işletme, mühendislik vb. ilgili bölümlerinden mezun olma şartı aranmakla birlikte şartlara sahip personel bulunmadığında ise en az iki yıllık yüksek okul mezunu olmak şartının yanı sıra 35 yaşını bitirmemiş olmak, başvuru tarihinde Kurumda memur, veri hazırlama ve kontrol memuru (VHKİ), bilgisayar işletmeni vb. ilgili kadrolarda çalışmış olma ve mülakat sınavlarında başarılı kabul edildikleri takdirde mesleğe alındıkları kadro ihdas edilmiştir (http-2).

Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonomi kayıplarının önlenmesi, sosyal sigorta denetiminin etkin bir şekilde yürütülmesi için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası 14. maddesinde 506 sayılı Yasanın 130. maddesinde değişikliğe gidilerek Sigorta Yoklama Memurluğu birimi kurulmuş ve SSK Yönetim Kurulu tarafından "Yoklama Memuru Görevlendirilmesi, Yoklama Memurlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Yapacakları Tespitler Hakkında Yönetmelik" yayınlanarak yoklama memurluğu mesleği Kurumun taşra teşkilatında dış yoklamasını yapan birimi haline gelmiştir (Taşbaşı, 2009, s. 63).

5502 sayılı Kanunun "Teşkilâta ve kadrolara ilişkin hükümler" başlığının Geçici 2. Maddesi uyarınca: devredilen kurumlarda sigorta yoklama memuru kadrosunda bulunanlar ise Kurum bünyesindeki sosyal güvenlik kontrol memuru kadrolarına mevcut kadro dereceleri ile birlikte başka bir işleme gerek kalmaksızın atanmışlardır sayılırlar.

2.1.7.2.2. BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü Denetim ve Teftiş Birimleri

BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü'nün Merkez Teşkilatındaki Teftiş birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Taşra Teşkilatı birimi olan İl Müdürlüğüne bağlı Denetim birimi olmak üzere 2 farklı denetim ve teftiş görevi yapan meslek grubu olduğu, bu 2 meslek mensupları SSK'daki gibi iç ve dış denetim birimi olarak değil de Merkez ve Taşra Teşkilatı şeklinde ayrıma gidilerek hem Kurumun iç idari hem de dışsal vatandaş taleplerine yönelik hizmetler yapmaktadır.

1. BAĞ-KUR Teftiş Kurulu (Merkez Teşkilatı/İç ve Dış Denetimleri):

BAĞ-KUR Teftiş Kurulu, 22 Nisan 1994 tarihinde Resmi Gazete yayınlanarak yürürlüğe giren BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile kurulmuştur. Genel Müdür tarafından verilen görev, yetki ve sorumlulukların belirlendiği iş yerleri hakkında denetim ve inceleme yapmakla yükümlü, merkez ve taşra birimlerinin bulunduğu teftiş birimidir. Görevlerini yaparken İş Kanunu'nda bahsedilen teftiş, denetleme ve kontrol yetkilerine haizdirler (Çalış, 2008, s. 110).

2. BAĞ-KUR Denetmenliği (Taşra Teşkilatı/Dış Denetimi):

BAĞ-KUR Denetmenleri görev ve yetkileri itibariyle BAĞ-KUR adına meslek kuruluşları, vergi daireleri, belediyeler, özel idareleri, ilgili diğer kurum ve kuruluşları, muhtarlıklar, Kurumun protokol yaptığı sağlık kurum ve kuruluşları, eczanelerde ve iş yerlerinde yetkileri dahilinde yapmış oldukları işleri gereği tespitler yapmak, kontrol etmek, sigortalılığı sona erenlerin tespiti ile adres değişiklikleri tespiti, İl Müdürlüğünce verilen diğer görevleri yapmak ve idari para cezalarını uygulamakla görevli BAĞ-KUR Denetmeni ve Denetmen Yardımcısı kadroları ihdas edilmiştir (Işık Erol, 2021, s. 83, 84). Ancak BAĞ-KUR Denetmenliği kadrosuyla alım yapılmadığı için bu meslek grubu kadük ve işlevsiz bir şekilde kalmıştır (Söylemez, 2019, s. 35).

BAĞ-KUR Denetmenleri en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından, yapılacak sınav sonucunda mesleğe denetmen yardımcısı olarak alınırlar ve en az 3 yıl çalıştıktan sonra, bu süredeki çalışmaları olumlu bulunanlar Kurumca açılacak yeterlik sınavında başarılı olmak şartıyla ilgili buldukları denetmen kadrolarına atanırlar.

BAĞ-KUR Denetmenleri ve Denetmen Yardımları meslek mensupları Kurum adına İl Müdürü tarafından verilen görevler haricinde nitelikleri ve yetkileri çalışma usul ve esasları hakkında yönetmelikle belirlenmiştir. 5510 sayılı Kanunda Sosyal Güvenlik Denetmenlerine yetki verildiği gibi BAĞ-KUR Denetmenleri de İş Kanunu'nda bahsedilen teftiş ve denetleme yetkilerine haizdir. 4956 sayılı kanunda BAĞ-KUR Denetmeni ve Yardımları kadrolarının ihdası ve kadro sayılarına dair ihdas edilen bilgiler tablo halinde kanuna eklenmiştir. BAĞ-KUR denetmeni ve yardımcısı sayısı için kadro tahsisi yapılmıştır.

2.1.7.2.3. T.C. Emekli Sandığı Teftiş Kurulu (Merkez Teşkilatı/İç Denetim)

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Yasası'na ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki ilgili memurlarını temsil etme Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Kurum bünyesindeki teftiş ile görevli meslek mensuplarının Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 10. Maddesine göre görev yapan Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde çalışan müfettişlerin görevidir (Taşbaşı, 2009, s. 13).

Sandığın bütün yapılan işlerini mevzuata göre yürütülüp yürütülmediğinin araştırma, soruşturma, incelemesi ve teftişini yapmakla görevli müfettişler, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz, Kimsesiz ve Sakat Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Yönetmeliğinin 20'nci maddesine göre işlem yapmak, aylık bağlamak, gerektiğinde sorumlu personel hakkında soruşturma isteminde bulunmak, Sandığa ait veya sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu bütün teşekkül, şirket ve işletmeler, resmi ve özel bütün sağlık kurumları, anlaşmalı eczane, gözlükçü, dişçi, protez imalat veya satıcıları ile benzeri yerleri, bütün Sağlık Kuruluşları, kamu kurum ve teşekkülleri ile özel kuruluş ve iş yerlerinde teftiş, araştırma ve inceleme yapmak ve soruşturma isteminde bulunmaktadır.

2.1.7.3. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kuruluşu, Teşkilat Yapısı ve Sonrasındaki Denetim Reformları

20 Mayıs 2006 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanan 5502 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu" başlıklı kanun ve Sosyal Güvenlik reformları 2008 yılında yürürlüğe girmiştir. Bunlardan en önemlisi SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı kurumlarını birleştirerek SGK bünyesinde tek çatı altında toplamasıdır. Bu kanun ile kapatılan üç kamu kurumunun bünyelerindeki teftiş ve denetim birimleri birleştirilmiştir. Bu kanuna ilave "5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" ile desteklenerek birliktelik pekiştirilmiştir. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde en son radikal değişiklik 5510 sayılı Yasanın, 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile yeniden tekrar reform sürecine girerek yenilenmesi olmuştur (http-1).

Sosyal güvenlik sisteminin işlerliği, devletin, iş yerleri ve vatandaşlarına yaptığı denetim ve teftişler ile kontrol mekanizmalarını kullanarak idari cezalar ve yaptırımlar uygulaması ile sağlanmaktadır. Çalışma hayatında yıllardır bu yetki, görev ve sorumluluklar dönemin o zamanki kurumlarının müfettişleri, kontrol, yoklama ile görevli denetim elemanlarınca yürütülmüştür. Bu işlemlerin büyük çoğunluğu taşra teşkilatlarında görev yapan meslek mensuplarınca yapılmıştır. Günümüz itibariyle Sosyal Güvenlik Kurumunun yayınlanan mevzuatlarına Türkiye genelinde uyulup uyulmadığının denetim ve teftişi işi merkez teşkilatında görevli Müfettişlerin bağlı oldukları Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ve taşra teşkilatında İl Müdürlüklerinde görevli olan Denetmenlerce yapılmaktadır.

4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Otuzuncu Bölümü SGK'na ayrılan bölümdür. SGK, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali açıdan özerk, 5502 sayılı Kanunda ve 4 sayılı CBK'nde hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi, bakanlığın ilgili kuruluşu olup merkezi Ankara'dır. Kurum Sigorta Primleri, Emeklilik Hizmetleri, Genel Sağlık Sigortası ve Hizmet Sunumu Genel Müdürlüklerinden oluşmaktadır. Kurumun organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık'tır.

CBK'nin 405. Maddesinde, "Kurumun amacı ve görevleri" başlığıyla yayınlanan mevzuat:

"(1) Kurumun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir.

(2) Kurumun görevleri şunlardır:

a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.

b) Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak.

c) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası anlaşmaları uygulamak.

ç) Sosyal güvenlik alanında eğitim, araştırma ve danışmanlık faaliyetleri yapmak ve yaptırmak, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

d) Mevzuat ile Kuruma verilen görevleri yapmak." Hükümleri amirdir.

Kurum teşkilat yapısı itibariyle Merkez ve Taşra teşkilatlarından meydana gelmektedir. Başkan, kurumun en üst amiri olup yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Kurum Başkanına yardımcı olması için 3 başkan yardımcı görevlendirilebilir, yardımcıları başkana karşı sorumludur. Tezin konusu itibariyle sınırlı kalınarak açıklanacak olup çok ayrıntıya girilmeden Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı vb. birimlerden bahsedilecektir.

Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü'nün belli başlı görevleri şunlardır: Kurumun prim alacaklarını tahsilini, icra takibini yapmak, işsizlik sigortası primlerinin tahsil ve takibini yapmak, işverenleri mevzuatlar konusunda bilgilendirmek vb. diğer iş ve işlemleri yapmakla görevlidir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın belli başlı görevleri şunlardır: RTB adına görevlerini yaptıkları, kayıt dışı istihdamı önlemek, mevzuatın suiistimallerini engellemek, denetlemek, riskli sektörler hakkında analizler yapıp teftiş etmek, kurumun merkez ve taşra teşkilatındaki işlemler hakkında teftiş yapmak vb. diğer birimlerden oluşmaktadır.

Kurumun Taşra Teşkilatı her ilde var olan ve il müdürlüklerine bağlı kurulacak merkezlerden oluştuğu, il ve ilçelerde nüfus, sigortalı, iş yeri sayıları göz önüne alınarak sosyal güvenlik merkezleri kurulabilir veya kaldırılabilir. Sosyal Güvenlik Uzmanı, Müfettişi, Denetmeni ve bunların yardımcıları aynı madde de açıklanmıştır.

Özellikle 5510 sayılı Kanunun "Kurumun denetleme ve kontrol yetkisi" başlıklı 59. Maddesinde:

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

...Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları görevlerini yaparken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı gösterir ve yardımcı olurlar.

Bu Kanunun uygulanması bakımından, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, 4857 sayılı İş Kanununda belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisini de haizdir.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." Hükümleri amirdir.

Yukarıdaki mevzuatta Teftiş, Denetmen, Sigorta Yoklama Memuru, Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru ve Müfettiş vb. ibareler yer almamakla birlikte merkez ve taşra ayrımı da bulunmamaktadır.

5510 sayılı Kanunda yer alması da fiiliyatta kapatılan Kurumların Teftiş Kurullarında görev yapan müfettişleri birleştirilerek SGK Rehberlik Teftiş Başkanlığı kurulmuş, Rehberlik Teftiş Başkanlığı'nın merkezi Ankara olmakla birlikte İstanbul

ve İzmir İllerinde Grup Başkanlığı şeklinde örgütlenmiş ve işlemlerini Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı altında yürütmektedir (Ağamoğlu, 2021, s. 23). Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu kadrosu 2011 yılında isim değişikliğine gidilerek Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleği ihdas edilmiş oldu. Hem denetmenlik mesleğinin ihdas edildiği 2011 yılında hem de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkartıldığı 2018 yıllarında mevzuatlarda yapılan değişiklikler ile Müfettiş ve Denetmen ayrımı da git gide mevzuattan çıkartılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri taşra teşkilatında sayılmamaktadır. Günümüzde ise SGK'nın denetim ve kontrol ile yetkili birimleri, merkezde Kurum Başkanına bağlı çalışan ve üç ilde Grup Başkanlığı bulunan müfettişler ve taşrada 81 ilde İl Müdürlüklerinde faaliyet gösteren Sosyal Güvenlik Denetmenlerinden oluşmaktadır.

2.1.7.3.1. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Taşra Teşkilatındaki Denetim Reformları

Sigorta Müfettişlerinin sayısı gelen dosya ve şikayetlerin oluşturduğu iş yükü karşısında yetersiz olması, artan iş yeri sayısı ve sigortalı sayıları, sigortasızlığın çok olduğu, merkezden taşraya hakimiyetin zorluğu, sahaya uzak olmanın getirdiği olumsuz durumların yanı sıra hemen aksiyon alamama, merkezden sahaya inmenin Kuruma maliyeti hem Kurumun gelir kaybı, hem de çalışanların büyük bir kısmının sosyal güvenlik haklarından yoksun kalmalarına sebep olduğu değerlendirilmiştir. Şikayetlerin güncelliğini yitirmesi, servislerde birikmiş işlerin bitirilememesi, acil işlerin yapılamaması gibi sebepler nedeniyle taşra teşkilatında çalıştırılmak üzere 81 ilde Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrosu ihdas edilmiştir. Yani Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu kadrosu ihtiyaca binaen ve sistemdeki aksaklığa çözüm yolu olarak düşünülmüş, bu reformist hareket günümüze Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleği olarak evrilmiştir.

2011 yılında 6111 sayılı Kanun ile 5502 sayılı Kanunun 31. Maddesine eklenen değişiklik ile Sosyal Güvenlik Denetmenleri meslek kadrosu ihdas edildiğinden bu zamana kadarki iş ve görevleri yapan Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru unvanlı kişiler SGK'nın açtığı unvan değişikliği sınavı ile bir kereye mahsus Kurum içi sınavla Denetmenlik mesleğine adım atmışlardır (Işık Erol, 2021, s. 90).

1. Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu (Taşra Teşkilatı/Dış Denetimi):

Sosyal Sigortalar Kurumunun Taşra Teşkilatında görevli ve Kurumun Dış Denetimi ile görevli meslek grubu olan Sigorta Yoklama Memurlarının yetkileri yapılması istenilen iş ve işlemlerde yetersiz kalması nedeniyle SSK'den SGK'ye geçişte bu kadrolarda unvan ve yetki değişikliğine gidilmiştir.

SGK'nin kurulmasıyla bazı unvan ve meslekler için geçiş süreci yaşanmış, ilgili meslek mensupları mesleklerine uygun unvana/ kadrolara geçiş yapmıştır. Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu kadrosu için ilk kanuni dayanak 506 sayılı Kanunun "Teftiş, kontrol ve denetleme yetkisi" başlıklı 130. maddesi ile sağlanmıştır. 130. Maddenin 7. fıkrasında:

"Kurum, sigorta yoklama memurları vasıtasıyla iş yerlerinin mevcut durumları, faal olup olmadığı, sigortalı çalıştırılıp çalıştırılmadığı, çalıştırılıyorsa kimlerin, hangi sürede ve ücretle çalıştırıldıkları, prime esas kazanç ve prim ödeme gün sayılarıyla diğer bilgileri içeren ilgili belgelerin iş yerlerinde asılı olup olmadığı ile bu hususların tutanağa kaydedilmesi, adres, mal varlığı ve sağlık yardımlarına müstahaklık ve kendilerine verilecek benzeri görevlerde inceleme, araştırma, tespit ve yoklama yaptırabilir." Lafzı hakimdir.

Aynı Kanunun aynı maddesinin 4. Fıkrasında: "Bu maddenin uygulamasında teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahip olanlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar muteberdir." İfadesiyle Müfettişler ve Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarının yetkilerini aynı maddede yer verilmiştir.

5502 sayılı Kanunun eski halinde "Sosyal Güvenlik Denetmenliği ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılığı" başlıklı 31. Maddesinde:

"Sosyal güvenlik il müdürlükleri bünyesinde... Sosyal güvenlik kontrol memuru kadrosuna atanabilmek için; kurumda en az üç yıl görev yapmış olmak, en az dört yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak ve açılacak sınavda başarılı olmak şartları aranır." (http-10) Hükmü hakimdir.

Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları, İl/İlçe Müdürünün yazılı emirleriyle Sosyal Güvenlik mevzuatının usulüne uygun uygulanıp uygulanmadığının tespitine dair denetim ve kontrole yetkili memurlarıdır.

Sosyal Sigorta Yoklama Memurlarını Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarından ayıran önemli bir hususta işyerine ait tutulması zorunlu yasal defter, kayıt ve belgelerin incelemesini yapamadıklarından böyle bir ihtiyaca binaen böyle bir kadro tahsisi uygun görülmüştür. Bir diğer hususta ölümlü iş kazaları ile özel bina inşaatlarının denetim ve kontrolünün haricindeki işleri yapmakla görevli olmalarıdır.

Daha çok yetki verilmesi ve kurumlarında birleşmesine istinaden hem unvan olarak kontrol memurluğu bir ihtiyaç ve zorunluluğundan kaynaklandığı hem de kontrol mekanizması da eklenerek daha çok yetki, görev ve sorumluluk verilmiştir.

Zaten taşra teşkilatındaki Sigorta Yoklama Memurluğu unvanı eksik sigorta gün sayısı ve kazanç kayıplarını engellemek, kayıt dışı sigortasızlık ile mücadele ve ilgili tarihlerde yürürlükteki Sosyal Güvenlik mevzuatlarına uyulup uyulmadığının incelenmesi amacıyla kurulmuştur. Ancak sonrasında mahkeme tarafından Yoklama/ Kontrol Memurlarınca yazılmış olan raporların bozulması, Kurum avukatlarının mahkemede vatandaşlara karşı kaybetmesinin artması nedeniyle yetki aşımı/yetkisizlikten dolayı Yoklama/ Kontrol Memuru unvanlarının yetersiz gelmesi nedeniyle yine yeniden bir denetim sisteminde reform hazırlıkları yapılmış, vatandaşlar ve işverenler için sadece yoklama ve kontrol eden bir mekanizma yerine denetleyen bir yapı kurulma ihtiyacı zorunluluk haline geldiğinden Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu meslek unvanı da zaman içinde Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak reform edilmiştir.

Maliyedeki Denetim ve Teftiş sistemleri ile SGK'daki Denetim ve Teftiş sistemleri hakkında kısa bir karşılaştırma yapıldığında temel olarak işyerlerinin açılış ve kapanışına yoklamalarını Gelir Uzmanları yapıyorken inceleme, araştırma ve soruşturmayı ise Vergi Müfettişleri tarafından yapılmaktadır. Ancak SGK'de işyerlerini hakkında her tür inceleme, araştırma, soruşturma, yoklama ve kontrol görevi aynı meslek mensuplarına verilmiştir. Bu yüzden SGK'nın yapısı maliyedeki gibi kapsamlı bir denetim sistemi kurulu değildir.

Sosyal Güvenlik mevzuatlarına uyulup uyulmadığının incelenmesi, eksik sigorta gün sayısı ve kazanç kayıplarını engellemek, kayıt dışı sigortasızlık ile mücadeleye dair denetim ve teftiş ile görevli meslek mensuplarınca yapılan inceleme ve soruşturmalar sonucu kayıt dışı kayıp oranı her geçen yıl azalmaktadır. Ancak yine de 5502 sayılı Kanun ile Sigorta Yoklama Memurları Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğuna dönüştürülmüş, sonrasında ise kayıt, defter ve belge inceleme yetkisinin de verilmesiyle yetki aşımına da neden olmamak için taşrada görevli müfettiş yetkilerine haiz Sosyal Güvenlik Denetmenleri hem işyerlerine inceleme hem de yoklama yapan bir mekanizması haline gelmiş oldu.

2. Sosyal Güvenlik Denetmenliği (Taşra Teşkilatı/Dış Denetimi):

Sosyal Güvenlik Denetmeni mesleği kadrosu ihdas edilmeden öncesinde lağvedilen eski 3 Kamu kurumu (SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı) ile aidiyet ilişkisi düşünüldüğünde Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleği ile en fazla birbirine benzer olduğu düşünülen Taşra Teşkilatında kurulu ve Dış Denetim yapan Sosyal Sigorta Yoklama Memurluğu ve Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu meslek mensuplarıdır. SGK'da denetim ve kontrol işi Sigorta Kontrol Memurluğu kadrosundan Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrosuna devredilmiştir. Günümüz itibariyle denetimlerin büyük çoğunluğu Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılmaktadır (Demir ve Canbay, 2013, s. 461).

Ancak her ne kadar Sosyal Güvenlik Denetmenliği mesleği SGK'da Taşra Teşkilatı içerisinde Dış Denetim birimi olarak vatandaşların taleplerine cevap veren ve işverenleri denetleyen bir denetim mekanizması olsa da yetki ve görevleri itibariyle karşılaştırma yapıldığında, SSK'nın Merkez Teşkilatında görev yapan Dış Denetim birimi Sosyal Sigorta Müfettişlerinin sahip oldukları yetkilerden daha fazlasına haiz olduğu görülmektedir. Sosyal Sigorta Müfettişlerinin sayıca az olmaları, şikayet ve ihbarlara yetişememeleri ve Başkanlık nezdinde görev yapmaları nedeniyle sahadan uzak olması da eklenince çalışma hayatında teftiş yetkilerine haiz ancak taşrada görev yapacak bir kontrol ve denetim birimi kurulması ihtiyaca hasıl olduğundan Denetmenlik mesleğinin temelleri de atılmış oldu.

6111 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle 164. maddesi ile 5502 sayılı Kanunun ilgili maddelerine eklenerek değişiklik yoluna gidilmiştir.

“MADDE 164- 5502 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir. Personele dair geçiş hükümleri GEÇİCİ MADDE 8- Bu maddenin yürürlük tarihi itibariyle,

a) Kurum Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrolarında çalışanlardan altı ay içinde açılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrolarına atanırlar. Bunların Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğunda geçen süreleri Sosyal Güvenlik Denetmenliğinde geçmiş sayılır.

b) (a) bendi gereği Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrolarına atanamayan Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrolarında çalışanlar, bu Kanuna ekli ihdas edilen şahsa bağlı Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrolarına atanmış sayılırlar. Bunların herhangi bir şekilde bu kadrolardan ayrılmaları halinde, şahsa bağlı olarak ihdas edilen Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadroları kendiliğinden iptal edilmiş olur.

Bu maddeye göre yapılacak yeterlik sınavlarının usul ve esasları Kurumca belirlenir.” Hükmü hakimdir.

SGK tarafından sadece bir kereye mahsus olmak üzere Kurum İçi sınavla Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarına yapılan Yeterlik Sınavında başarılı olanların KPSS A Grubu kariyer meslek olarak Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrosuna atanmaları uygun görülmele birlikte Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrosunda geçen hizmet süreleri de Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrosunda geçmiş sayılmıştır.

Günümüz itibariyle 5502 ve 5510 sayılı Kanunlarının ön gördüğü vatandaşların ve işyerlerinin sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri yerine getirip getirmediğinin incelenmesini, uyulmaması halinde ise resen yetki kullanan denetim ve teftişi birimleri hali hazırda Sosyal Güvenlik Denetmenleri/ Yardımcıları ve Sosyal Güvenlik Müfettişleri/ Yardımcıları/ Başmüfettiş kadroları görev yapmaktadırlar oluşmaktadır (http-17).

2.1.7.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Merkez Teşkilatında Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın Kuruluşu ve Reformları (Merkez Teşkilatı/İç ve Dış Denetimleri):

Sosyal Güvenlik Reformuyla kapatılan SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı Kurumları tek çatı altında birleştirildiği gibi bu üç kurumun dört tane olan Teftiş Kurulu Başkanlıkları da tek çatı altında birleştirilmiştir. SSK'nın Teftiş Kurulu ve Sigorta Teftiş Kurulu'nun yanında BAĞ-KUR'un Teftiş Kurulu ve son olarak Emekli Sandığı'nın Teftiş Kurullarında görev yapan müfettişler tek bir merkezden ve tek bir Rehberlik ve Teftiş Başkanlığından yönetilmeye başlandı. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Türkiye'de vatandaş odaklı "rehberlik" adıyla kurulmuş alanında ilk denetim birimidir (http-1).

5502 sayılı Kurumun Teşkilat Kanunu olacakta bilinen kanuna göre 17. Maddesinde "Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı" başlığında ve 30. Maddesinde "Sosyal Güvenlik Uzmanı, Müfettiş ve bunların yardımcıları" başlığında Müfettişler ve Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı görev, sorumlulukları Kurum Başkanına bağlı oldukları ve onun adına işlem tesis ettikleri ayrıntılı açıklanmıştır. Daha sonrasında Denetmen ve Müfettiş ayırımına neden olan 17. madde ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5502 sayılı Kanunun "Teşkilâta ve kadrolara ilişkin hükümler" başlıklı Geçici 2. Maddesinin 5. fıkrasında:

“Devredilen kurumlarda Başmüfettiş, Sigorta Başmüfettişi, Müfettiş, Müfettiş (özelleştirme), Sigorta Müfettişi, Müfettiş Yardımcısı ve Sigorta Müfettiş Yardımcısı kadrolarında çalışanlar, (...) bu Kanunla ihdas edilen Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarına; Sosyal Güvenlik Uzman Yardımcısı, Sosyal Sigorta Uzman Yardımcısı ve Sosyal Sigorta Uzmanı unvanını haiz olanlar ilgisine göre Kurum bünyesindeki Sosyal Güvenlik Uzman Yardımcısı ve Sosyal Güvenlik Uzmanı kadrolarına mevcut kadro dereceleri ile birlikte başka bir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılır.” Hükmü hakimdir.

2.2. İlgili Araştırmalar

Tezin araştırma konusuna istinaden daha önce birçok araştırma yapılmıştır. Kapatılan SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı Kurumlarının yanında birde SGK hakkında birçok yazara çalışma konusu olmuştur. Kurum mevzuatı ve kurumun yapmış olduğu yayınlar başta olmak üzere kurum personelinin yayınlamış olduğu makalelerde konusu itibarıyla teze dahil edilmiştir. Diğer bakanlıklar tarafından SGK ve sosyal güvenlik/sigorta sistemi üzerine nesnel bir yaklaşım ile eksik yönleri üzerinde incelemeler yapılmıştır. Çalışma hayatının her alanına etki eden sosyal güvenlik haklarından yararlanmak herkesin insani hakkı olduğu, ancak herkesi kapsamaması üzerinde durulmuştur. Her bir bireyi kapsamasının önündeki engeller ise mevzuatın anlaşılır olmaması, kurumun yapısı, denetim sisteminde çok başlı yapı, teknolojik ve alt yapı yetersizliği, çağın ihtiyaçlarına tam olarak cevap verememesi, kapatılan eski kurumların mülga olmuş kanunları vatandaşlar arasında ayrımcılık yapması, sosyal güvenlik personelini ilgilendiren özel durumlar ve reformların geniş kapsamlı yapılmaması hakkında yapılan yeniliklerin kamu politikalarının analizi yapılmaktadır.

Sosyal güvenlik/ sigorta sisteminin eksik yönleri daha önce yapılan reform çalışmaları, denetim sisteminden kaynaklanan problemler ve çözüm yollarını ortaya konulmaya çalışılmıştır. Denetim sistemi aktörlerinin görev, yetki ve sorumlulukları karşılaştırma yapılarak analiz edilmiş ve açıklanmıştır.

3. YÖNTEM

3.1. Araştırmanın Modeli

Yapılan çalışmanın bu bölümünde araştırmanın modeli, evren ve örneklem, veri toplama araçları, verilerin toplama süreci ile verilerin analizine yer verilmektedir. Bu hususların her biri aşağıda ayrı ayrı alt başlıklar şeklinde açıklanmaktadır.

Yapılan bu çalışma, nitel bir araştırmadır. Bu kapsamda araştırma konusuna ilişkin literatür araştırması yapılmış, resmî kurumların veri tabanları kullanılmış, basılı kitap ve interaktif kaynaklardan faydalanılmış, konuya ilişkin mer'î mevzuat irdelenmiş; makale ve rapor okumaları ile birlikte ilgili istatistikler ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Bununla birlikte konuya ilişkin yüksek lisans ve doktora tezleri ile uzmanlık tezlerinden de yararlanılmıştır. Dolayısıyla araştırma konusuna ilişkin bir durum tespiti yapılmıştır. Yapılan araştırmalar neticesinde elde edilen bulgulara bu çalışmadaki ilgili alt başlıklarda sistematik bir şekilde yer verilmiştir.

3.2. Evren ve Örneklem

Yapılan bu araştırmanın evrenini Türkiye'deki çalışma hayatının denetim yapısının ilgilendiği alanlar oluşturmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu, çalışma hayatının denetiminde aktif rol alan iki önemli meslek grubu olan Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri bu çalışmada ayrı ayrı ele alınarak bu çerçevede değerlendirmelere yer verilmektedir.

3.3. Veri Toplama Araçları ve Teknikleri

İşbu araştırmanın hazırlanması evresinde yazılı ve elektronik kaynaklardan faydalanılmıştır. Bu kapsamda bilimsel nitelikteki kitap, dergi, makale ve bildirimler ile ilgili kurumlarca hazırlanan rapor ve istatistikî veriler incelenmiştir. Çalışmanın hazırlık aşamasında yüksek lisans, doktora ve uzmanlık tezlerinden de yararlanılmıştır. Bununla birlikte araştırma konusuna ilişkin mer'î mevzuat taraması yapılmıştır. Bu çerçevede ayrıca resmi kurum ve kuruluşların resmi internet sayfalarından

faydalanılmıştır. Ayrıca bu çalışmanın hazırlık sürecinde mesleki tecrübe ve sahaya yönelik gözlemlerden yararlanılmıştır.

Yukarıda belirtilen kaynaklardan elde edilen veriler sistematik bir şekilde analiz edilmiş ve ulaşılan bulgulara ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler yapılmıştır.

3.4. Verilerin Toplanma Süreci

Araştırma konusu ile ilgili olarak öncelikle gerek konu başlığı gerekse konu başlığı ile ilişkili kavramlar esas alınarak ayrıntılı bir şekilde literatür taraması gerçekleştirilmiştir. Literatür taraması neticesinde elde edilen kaynaklar, türüne ve konu başlıklarına göre gerek fiziki olarak gerekse bilgisayar ortamında tasnif edilmiştir. Araştırma konusunun yasal düzenlemeler ile ilişkili olması hasebi ile mer' i mevzuat ayrıntılı bir şekilde irdelenmiştir.

Araştırma ile ilgili veriler toplanırken etik kurallara bağlı kalınarak incelemeler gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda yapay zekâ araçları etkin bir şekilde kullanılarak emek ve zaman kaybına yol açmadan verimli ve etkin bir şekilde kaynaklara ulaşılmıştır.

Yazılı ve elektronik kaynaklardan veriler toplanırken bir yandan da araştırma konusunun paydaşları ile görüşmeler gerçekleştirilmiş, öneri ve talepler alınmıştır. Ayrıca mesleki tecrübe ve gözlem neticesinde sahaya yönelik elde edilen veriler bu çalışmanın çerçevesini oluşturmaktadır.

3.5. Verilerin Analizi

Yapılan araştırma neticesinde elde edilen bulgular kullanılarak bütüncül bir içerik analizi yapılmıştır. Bu çalışmada yapılan analizler, konunun denetim yönü üzerinde durulmuş ve mer' i mevzuata dayalı bir yaklaşım benimsenmiştir.

4. BULGULAR ve YORUMLAR

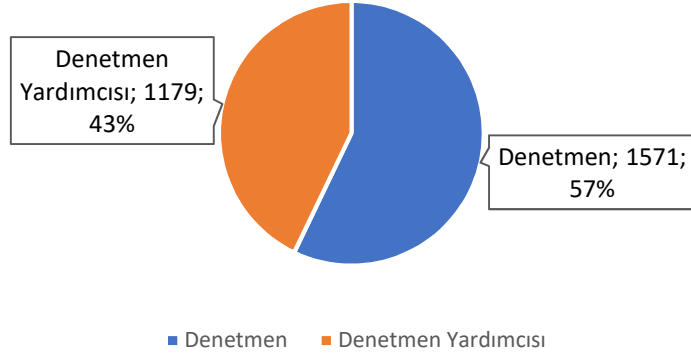
Bu başlık altında tezin inceleme konusu “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim Reformu” yapılması gerektiğini destekleyen sorun ve çözüm önerilerinin nesnellliğini arttırıcı SGK’nın Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı’nın ‘Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Denetim Yapısının İncelemesi’ başlıklı belgesi, Kalkınma Planları, Özel İhtisas Komisyon Raporları, Eylem Planları ve diğer objektif belge ve bilgiler incelenmiştir.

4.1. Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı’nın Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Denetim Yapısının İncelemesi

SGK, Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı’nın 2022 yılında yayınlamış olduğu, “SGK’nin Denetim Yapısının İncelemesi” başlıklı belgesinde Kurumda çalışan denetim elemanlarının %57’si Denetmen iken %43’ü Denetmen Yardımcısı kadrolarından ihdas edildiği ve bu oranın 2024 yılı itibariyle yeterliğe giren denetmen sayısı ve denetmen yardımcılığı ile karşılaştırıldığında oranın Denetmen lehine arttığı görülmektedir. Ancak yeni Denetmen Yardımcısı alım ilanına çıkılmaması durumunda görevde olan 2021 yılı Aralık ayı itibariyle görevde olan 1.571 Denetmen ve 1.179 Denetmen Yardımcısının sosyal güvenlik denetim sisteminin ihtiyacını karşılayamadığı görülmektedir.

En fazla denetmen ve yardımcısının görev yaptığı 5 il sırasıyla İstanbul (646), Ankara (395), İzmir (193), Bursa (115), Antalya (90) olurken en az denetmen ve yardımcısının görev yaptığı 8 il sırasıyla Kars (2), Kilis (2), Artvin (3), Bingöl (3), Çankırı (3), Gümüşhane (3), Tunceli (3) ve Ardahan (3)’dir.

Kurumda Görev Yapan Denetmen ve Denetmen Yardımcısı Sayıları ve Oranları (2021)



Şekil 1: Denetmen ve Denetmen Yardımcıları Oranı

Kaynak: SGK Personel Daire Başkanlığı Verilerinden Derlenmiştir.

Tablo 1: İllere Göre Denetmen ve Yardımcı Sayıları

Adana	48	Gümüşhane	3	Sinop	6
Adıyaman	7	Hakkari	4	Sivas	16
Afyonkarahisar	19	Hatay	32	Tekirdağ	32
Ağrı	9	Isparta	16	Tokat	13
Amasya	9	Mersin	50	Trabzon	26
Ankara	395	İstanbul	646	Tunceli	3
Antalya	90	İzmir	193	Şanlıurfa	18
Artvin	3	Kars	2	Uşak	11
Aydın	37	Kastamonu	13	Van	14
Balıkesir	37	Kayseri	46	Yozgat	11
Bilecik	5	Kırklareli	11	Zonguldak	15
Bingöl	3	Kırşehir	5	Aksaray	9
Bitlis	5	Kocaeli	72	Bayburt	4
Bolu	15	Konya	57	Karaman	9
Burdur	7	Kütahya	13	Kırıkkale	11

Bursa	115	Malatya	27	Batman	7
Çanakkale	23	Manisa	43	Şırnak	4
Çankırı	3	Kahramanmar aş	23	Bartın	6
Çorum	16	Mardin	11	Ardahan	3
Denizli	33	Muğla	48	Iğdır	4
Diyarbakır	18	Muş	4	Yalova	13
Edirne	13	Nevşehir	9	Karabük	6
Elazığ	10	Niğde	6	Kilis	2
Erzincan	6	Ordu	22	Osmaniye	5
Erzurum	17	Rize	10	Düzce	16
Eskişehir	29	Sakarya	35	Çeşitli Görevlendirme- ler	17
Gaziantep	43	Samsun	36		
Giresun	11	Siirt	6		
				TOPLAM:	2.750

Kaynak: SGK Personel Daire Başkanlığı Verilerinden Derlenmiştir.

Tablo-1’de görüldüğü üzere Türkiye’nin en büyük ve en gelişmiş 5 büyükşehirinde denetmen sayısı toplam denetmen sayısının yaklaşık olarak yarısına tekabül etmektedir.

Kurumda görev yapan Denetmen ve Yardımcılarının yaş ortalaması %68 ile 35 yaşından küçük olduğundan kurum için işyerine denetim yapılması açısından avantajlı bir durumdur. Kıdeme göre bakıldığında 2011 yılında Denetmenlik mesleği ihdas edildiği göz önüne alındığında Kurumda 5 yıl ve üzeri Denetmenlik mesleğini yapan %58’lik bir büyük çoğunluğu sahiptir.

Denetmen Yardımcıları alımları ve Denetmen sayıları incelendiğinde 2022 yılına kadar çeşitli nedenlerle kurumdan ayrılan Denetmen ve Yardımcıları alımlarına

bakıldığında yaklaşık 1/3'ünün kurumdan ayrıldıkları bu sayının kıdemlilerde oransal olarak daha fazla olduğu anlaşılmaktadır.

Araştırmanın “Dördüncü Bölüm Denetmenlik Mesleğinin Sorunları” üst başlığının “1. Denetimde Görev ve Yetkinin Çakışması” ve “4. Merkez Teşkilatında Denetmenlerden Sorumlu Birimin Olmaması” alt başlıklarında da ayrıntılı açıklandığı üzere konu SGK tarafından açıklandığından tezde yer verilecektir. Türkiye’de çalışma hayatı ve sosyal güvenlik incelemeleri üçlü bir yapıyla sürdürülmektedir. Nitekim bu durum tezde de iddia edilen çalışma hayatında üçlü yapının olmaması gerektiğini hususunu doğrular niteliktedir. Bu üçlü yapı; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının İş Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Kurumunun Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenlerinden oluşmaktadır.

Tablo 2: Kurumdan Ayrılan Denetmen ve Denetmen Yardımcısı Sayıları

Promosyon	Alım Tarihleri	Alınan Denetmen Yardımcısı Sayıları	Ayrılan Denetmen ve Yardımcı Sayılar	Oran
1. Dönem	2011/04	400	261	%65,25
2. Dönem	2012/05	200	121	%60,50
3. Dönem	2012/12	300	227	%75,66
4. Dönem	2013/05	275	108	%39,27
5. Dönem	2013/12	185	72	%38,91
6. Dönem ¹	2015/12	360	66	%18,33
7. Dönem	2016/07	400	42	%10,50
8. Dönem	2017/02	400	70	%17,50
9. Dönem	2017/09	400	69	%17,25
10. Dönem	2019/07	400	25	%6,25
11. Dönem	2021/09	50	-	-
Toplam		3.370	1.061	%31,48

İş müfettişleri iş ve işçi sağlığı, güvenliğini korumak, işyerlerinin buna uyup uymadıklarını kamu otoritesi adına teftiş etmekle görevlendirilmiştir (Dahl and Starren, 2019, s. 1). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, İş Kanunu’ndan almış oldukları yetkiyle SGK mevzuatı haricindeki işlerinin yanında iş

¹ Her ne kadar 6. dönem için 360 kişi denilse de aslında 380 kişilik ilana çıkılmıştı. Ayrıntılı bilgi için Merkez Bankası (Resmigazete.Gov.Tr) incelenebilir.

kazaları, meslek hastalıkları, kayıt dışılık ve iş sağlığı ve güvenliğine dair işlemleri yapmakla görevlidirler.

Sosyal Güvenlik Müfettişleri, kayıt dışı istihdam ile mücadele, sosyal güvenlik ve sosyal sigorta kaçaklarının önlenmesi, araştırma, soruşturma, inceleme ve teftişler yapmak, iş kazalarını incelemek, hastalık ve diğer sigorta olaylarını soruşturmak, iş sağlığı ve güvenliğine aykırı durumlarda işlem yapmakla görevlidirler. İş kazalarının denetlenmesi yetkisi, müfettişlerin sayıca az olmaları idari ve teftiş anlamında işlere yetişememeleri, iş yüklerinin fazla olmasından ötürü bir genelge ile Denetmenlerden alınmış ancak 8 yıl sonra (2013-2020) tekrar Denetmenlere geri verilmiştir (Duman, 2021, s. 37).

Sosyal Güvenlik Denetmenleri, Kuruma çeşitli yollar ile intikal eden ihbar, şikayet, iddialar ile ilgili iş kazaları, meslek hastalıkları, kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik denetimler, sahte sigortalılık ve sahte işyeri incelemeleri, meslek kodu incelemeleri, muvazaalı/ anlaşmalı/ 5510 sayılı Kanununun 56. Maddesine istinaden yapılan incelemeler, gelir tespiti, oda kayıtları, mücbir sebep durum incelemeleri, yasal süresi sonrasında verilen APHB/ MHPB'nin Asıl, Ek ve İptal işlemleri, hastalık, analık incelemeleri, ihaleli işler, inşaat incelemeleri, fiili hizmet süresi zammı ve itibari hizmet süresi işleri ve her türlü kayıt ve belge incelemeleri ile görevlidirler.

Tablo 3, 4, 5 ve 6'dan da görüldüğü üzere üç farklı meslek mensupları birbirine benzer iş ve işlemler hakkında mükerrer işler yapmaktadır. Kesişen bu işlerden dolayı denetim maliyetini arttırdığı, gereksiz/ mükerrer işlemlere neden olduğu, denetim etkisinin zayıflatıldığı, kayıt dışı istihdam başta olmak üzere çalışma hayatında birçok soruna neden olduğu ve işverenin aynı işlemi bir seferde bitirme ihtimaline karşın birden çok kuruma gelerek farklı meslek mensuplarına tekraren işini yaptırmaya çalışmasına neden olmaktadır.

Tablo 3: Usulsüzlük Denetimlerinde Yetki-Görev Çakışmaları

	İş Müfettişleri	Sosyal Güvenlik Müfettişleri	Sosyal Güvenlik Denetmenleri
İş Mevzuatı	X		
Sosyal Güvenlik Mevzuatı		X	X

İş Sağlığı Ve Güvenliği Mevzuatı	X		
---	----------	--	--

Kaynak: SGK Eğitim, Ar-Ge Merkezi Başkanlığı'nın 20. sayfasındaki verilerinden alınmıştır.

Daha önce yukarıda ayrıntılı yer verildiği üzere 5510 sayılı SGK Kanununda denetime ilişkin “Kurumun denetim ve kontrol ile görevli memurlar” hükmünden anlaşılan Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleridir. Her iki meslek mensubu arasındaki görev ayrımı alt mevzuatlarda düzenlenmiş olmakla birlikte sürekli görev değişikliği denetimin etkinliğinin azalmasına neden olmakta ve denetimin bütünlüğünü olumsuz etkilemektedir. 2013 yıllarında İş Kazaları Sosyal Güvenlik Denetmenlerince yapılıyor iken 2020 yılına kadar Sosyal Güvenlik Müfettişleri bu iş ve işlemleri bünyelerinde bulundurmuş, Çalışma Talimatın çıkmasının akabinde “Ölümlü” İş Kazalarının haricinde “Yaralanmalı” ve “Uzuv Kopmalı” İş Kazaları tekrar yaklaşık 7 yıl sonra Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin yetkisine verilmiştir.

Tablo 4: İdari Teftişte Yetki-Görev Çakışmaları

	İş Müfettişleri	Sosyal Güvenlik Müfettişleri	Sosyal Güvenlik Denetmenleri
Bakanlık	X		
Sosyal Güvenlik Kurumu	X	X	

Kaynak: SGK Eğitim, Ar-Ge Merkezi Başkanlığı'nın 20. sayfasındaki verilerinden alınmıştır.

Tablo-4'e bakıldığında İş Müfettişleri, bakanlığın diğer kuruluşlarında çalışanlar üzerinde teftiş yetkisine haiz iken aynı zamanda bünyesinde Sosyal Güvenlik Müfettişleri kadro ihdas edilen SGK ve Müfettişlerini de idari teftiş yetkisine haizdir.

Tablo 5: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Yetki-Görev Çakışmaları

	İş Müfettişleri	Sosyal Güvenlik Müfettişleri	Sosyal Güvenlik Denetmenleri
Şikayet		X	X
Planlı Sektörel	X	X	X

Kaynak: SGK Eğitim, Ar-Ge Merkezi Başkanlığı'nın 20. sayfasındaki verilerinden alınmıştır.

Tablo 5'te anlaşıldığı üzere çalışma hayatı ve sosyal güvenlik sisteminin teftiş, denetim ve kontrol ile görevli şikayetlere yönelik inceleme SGK bünyesinde bulunan Denetmenler ve Müfettişler tarafından yapıldığı gibi planlı ve sektörel denetimler olduğunda sisteme İş Müfettişleri de dahil olmaktadır.

Tablo 6: Diğer Görevlerde Yetki-Görev Çakışmaları

	İş Müfettişleri	Sosyal Güvenlik Müfettişleri	Sosyal Güvenlik Denetmenleri
İş Kazası	X	X	X
Asgari İşçilik		X	X²
Sağlık Hizmet Sunucuları		X	X

Kaynak: SGK Eğitim, Ar-Ge Merkezi Başkanlığı'nın 20. sayfasındaki verilerinden alınmıştır.

Tablo 6'da dikkat edilmesi gereken husus İş Kazalarının incelemesini her üç meslek mensubunun da yapabiliyor olmasıdır. Diğer önemli husus ise her ne kadar tabloda asgari işçilik hesaplamaları sütununda denetmenler işaretlenmiş olsa da fiiliyatta denetmenler tarafından değil de Kurum müfettişleri tarafından yapılmaktadır.

Denetim mekanizmaları etkin kullanılmadığından denetim sisteminin başarılı olmadığı, bu yüzden iyi bir denetim sisteminin getirilmesi gerektiği, denetim ve teftiş yapan meslek mensuplarının görevlerini bağımsız, özerk ve özgür olmaları gerektiğini ifade edilmektedir (Özsuca ve Gökbayrak, 2012, s. 51).

SGK'nda saha denetimleri ağırlıklı olarak 81 ilde görev yapan denetmenlerce yapılmaktadır. İstanbul SGİM'nce hazırlanan "Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetimin Etkinliği" raporunda işyeri sayısı az olan illerde sürekli denetmen bulundurulması yerleşme sonucu denetimin tarafsızlığına gölge düşürmektedir. Kurumun taşra

² Yönetmelikte Denetmenlerin görevleri arasında yer almasına rağmen fiiliyatta bu iş ve görevler Denetmenler tarafından yapılmamaktadır.

teşkilatında görev yapan denetim biriminin bulunması Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerinde öngörülen ve tavsiye edilen merkeze bağlı denetim anlayışına ters bir durum oluşturmaktadır. Bu durum denetmenleri olduğu kadar idarecileri de zor durumda bırakabilmekte bu durum raporda eleştirilmektedir (SGK, 2021).

Kalkınma Bakanlığının Onuncu Kalkınma Planında Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği başlıklı Özel İhtisas Komisyon Raporunda da Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin, İl Müdürlüklerinin altında örgütlenmesi eleştirilmiş, taşra teşkilatında birbirinden kopuk istihdam edilen denetmenlerin kendi inisiyatifleri ile görev ve işlerini yaptıkları, bütünsel olarak denetim stratejisi olmadığı, denetimlerin il müdürünün inisiyatifleri ile gerçekleştirildiği, merkezi denetim stratejisi olmadığı ve bunun da denetimin etkinlik ve verimliliğini olumsuz etkilediğinden söz edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 35).

Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin, İl Müdürlüklerinin altında taşra teşkilatında örgütlenmesinin nedeni daha hızlı hizmet sunulması istenmesindedir. Ancak il bazında taşra teşkilatında örgütlenme, iş yükü dağılımının dengesiz dağıtılmasına ve adaletsizliklere neden olmaktadır. Yapılan denetimlere ait istatistikî verilerde il bazında denetim sonuçlandırılması ve denetmen başına düşen iş sayısı olmak üzere 2 gösterge üzerine yapılan 2020 yılına ait SGK verilerinde Türkiye geneli 352.113 denetim gerekçesi bulunmakta olup yaklaşık 110.000 kadarı İstanbul'a aittir. Yaklaşık 110.000 işin yüzdesel olarak %30-33 oranında işin olduğu İstanbul iline 646 Denetmen ve Yardımcısı sayısı ile Türkiye genelinde görev yapanların içerisinde yaklaşık %24 oranında Denetmen istihdam edildiği, istatistiklere bakıldığında ise toplam denetmen sayısının işe bölünmesi sonucu İstanbul'a yaklaşık 860 Denetmen ve Yardımcısı ihtiyacı olduğu, yani özetle 214 kişi eksik çalışıldığı, bu da fiilen İstanbul'da çalışan sayısının 1/3 gibi büyük bir oranda eksik personel ile sürdürülmeye çalışıldığını göstermektedir. Büyükşehirlerde denetim gerekçesi sayıları 10.000 sayılarını aşar iken küçük şehirlerde sayı birkaç yüz civarındadır. Bu da Türkiye geneli uzmanlaşma, işlemlerin koordinasyonu, insan kaynağı açısından İl Müdürlükleri arasında farklılıklara neden olduğundan homojen ve standart bir yapının oluşturulmasına engel teşkil etmektedir.

2020 yılına ait toplam denetim gerekçesinin en yüksek olduğu iller sırasıyla İstanbul, İzmir, Ankara, Antalya, Bursa, Konya, Adana, Hatay, Mersin ve Kocaeli illeri iken en az denetim gerekçesinin olduğu iller sırasıyla Hakkari, Bayburt, Tunceli,

Ardahan, Bingöl, Gümüşhane, Şırnak, Muş, Kars ve Sinop illeridir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken diğer bir husus iş yükü ile denetmen sayısının dengesiz olduğu illerdir. Bazı illerde işler aylık 3-5 civarı dağıtılabilir iken bazı illerde ayda iş günü kadar dağıtılsa bile iş yoğunluğuna denetmen sayısının yetmediği bu da kurum içi meslektaşların arasındaki çalışma barışını olumsuz etkilemektedir. Örneğin Ankara ili denetmen sayısı olarak İzmir ilinden yaklaşık 2 katı fazla iken denetim havuzunda bekleyen iş adedi olarak birbirine çok yakındır. Bu da denetmen sayılarının iller arasında ilin nüfusuna veya işyeri sayısına göre dengeli dağıtılamadığını göstermektedir.

İller arasında denetmen başına düşen iş yükü sayısına bakıldığında Türkiye’de ortalama 125,62 denetim gerekçesi sayısı iken en fazla denetmen başına iş düşen iller sırasıyla Hatay (247,61), Osmaniye, Edirne, Sivas, Elazığ, Antalya (217,26), Tekirdağ, Malatya, Uşak ve Zonguldak (174) ilidir. Denetmen başına en az iş düşen iller sırasıyla Bayburt (30,75), Hakkari, Tunceli, Sakarya, Nevşehir, Ankara (50,73), Bolu, Şırnak, Ardahan ve Bingöl (63)’dür. Ancak burada dikkat edilmesi gereken diğer bir husus denetmen başına düşen iş yükü sayısının yine dengesiz olduğu illerdir. Yukarıda açıklandığı gibi bazı illerde aylık dağıtılan iş sayısı az iken en fazla iş günü kadar iş dağıtılabileceğinden iş yoğunluğuna yetişilememektedir. Değerlere bakıldığında denetmen başına düşen iş yükü en fazla olan 10 il ortalaması yaklaşık 200 iken en az olan illerde ise 50 olduğu, bu da iller arasındaki iş dağılımındaki dengesizliğin yaklaşık 4 kat olduğunu göstermektedir. Ankara denetmen başına en az iş yoğunluğu olan iller arasında Türkiye’nin en büyük 2. şehri olarak yer almaktadır. Bu da bize İstanbul’da iş yoğunluğundan denetmen azlığını, Ankara’da ise denetmen fazlalığı ile iş azlığını ortaya koymaktadır.

Denetim gerekçesi sayısının Denetmen sayısına oranı bize hangi illerde iş yoğunluğunun gerçek anlamda fazla olduğunu göstermektedir. İllerde denetmen başına düşen iş sayısı ile sonuçlandırılan iş sayısı oranına bakıldığında iş yükü ile işlerin tamamlanma oranı arasında ters yönlü güçlü bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir. İş yükü farklılıklarının denetim faaliyetlerini olumsuz etkilediği anlaşılmıştır.

Kurumda görev yapan denetmenlerin faaliyetlerindeki gerçekleşme oranlarına bakıldığında dengesizliğin sadece denetmen sayısı ve iş yoğunluğunda değil fiiliyatta denetmenlerin gerçekleştirdiği/ sonuçlandırdığı denetim gerekçeleri sayısı ve

oranlarında da sürdüğü görülmektedir. Buna göre en fazla olan iller sırasıyla Nevşehir (%84,55), Bayburt, Bartın, Karaman, Bolu, Gümüşhane (%68,32), Sakarya, Yalova, Bingöl, Tokat olurken en az iller ise sırasıyla Elazığ (%6,95), Malatya, Mardin, Osmaniye, Tekirdağ, İstanbul (%24,42), Edirne, Kastamonu, Giresun ve Çanakkale illeridir.

Türkiye ortalaması %33,83 iken %70 üzerinde olan iller performansının yüksekliğini göstermekle birlikte %25 altında olan iller ise performansının düşüklüğünü göstermektedir. Yukarıda da bahsedildiği üzere iş yükü yoğunluğu fazla olması iş performansını olumsuz etkilemektedir.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcıları, İl Müdürlüklerine atanarak görev yapmaktadır. Ancak denetimin ülke saatinde etkinliğinin sağlanabilmesi için Denetmenlere ilişkin planlama, raporlama, yetiştirilme süreci, eğitim verilmesi, sınav yapılması vb. işler ise merkez teşkilatınca yürütülmesi gerekmektedir. Ama fiiliyatta gerçekleşen ise Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Daire Başkanlığı (KADİM) servislerince sadece mevzuatsal olarak Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği'nin 18. Maddesinde Yeterlik Kurulu Üyesi olarak açık bir görevlendirilmesi bulunmaktadır. Denetmenler ile ilgili merkez teşkilatında sorumlu müstakil bir birime bağlı olmaması, denetmen yardımcılarının yetiştirilme süreci, eğitim ve sınav düzenlemeleri ile yeterlik sınav sonrası atama işlemlerinde karışıklığa neden olmaktadır (İstanbul Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü, 2021).

Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Merkez Teşkilatında toplanmasına dair İstanbul Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü'nün görüşü:

“Denetmenlerin Kurumun merkez teşkilatı ile olan ilişkilerini düzenleyen ve organize eden etkin bir birimin bulunmaması, denetmen yardımcılarının yetiştirilme süreçleri ile eğitim ve sınav organizasyonlarının düzenlenmesi gibi yapısal sorunların yanında özellikle mevzuat ve kurumsal uygulamalar ile denetmenlerin iş tanımları yönünden aksaklıkları ortaya çıkartmaktadır. Merkez teşkilatındaki her bir birimin birbirinden bağımsız olarak denetmenler için yeni görev ve iş tanımı oluşturmaları, kendi birimlerini ilgilendiren işler için süre, yöntem ve ölçüt belirlemeleri birbiri ile çelişen düzenlemeler yapılmasına neden olmaktadır. Denetmenler tarafından yürütülen soruşturmalar sırasında ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi için merkez birimlerinden istenen görüş taleplerinin zaman zaman birbiri ile çelişmesi il müdürlükleri arasında uygulama birliğinin sağlanmasını engel olmakta, Kurum hizmetlerinden yararlanan kişilerin farklı işlemlere tabi tutulmasına neden olmaktadır.” denilmektedir.

Denetmenlik mesleğinin sorunları ana başlığının alt başlıklarında görev ve yetki çakışması, denetimin tarafsızlığı ve bağımsızlığı, iş yükü dağılımı, merkez

teşkilatında sorumlu bir birimin olmaması, denetmen yardımcılarının yetiştirilme süreci, özlük hakları, tecrübeli denetmenlerin kurumdan ayrılmaları vb. sebepler Denetmenlik mesleğinin sorunlarından bazılarıdır.

Sonuç ve çözüm önerileri kısmında ise yeni denetmen yardımcısı alımı ve yetiştirilmesi, mesleki eğitimler, yetki ve görev çakışmasının engellenmesi, özlük haklarının düzenlenmesi, bölge denetim gruplarının kurulması, merkez teşkilatında denetmenlerden sorumlu birim oluşturulması vb. teklifler Denetmenlik mesleğindeki sorunlara çözüm önerilerinden bazılarıdır.

Sadece Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı alım ilanına çıkılması sorunların çözümü için yeterli olmamaktadır. Çünkü mesleğe başlayan kişinin en az bir yıl boyunca yetkisiz olduğu düşünüldüğünde kuruma katma değer olarak rapor yazım aşamasına gelmesi en erken bir buçuk yılı bulmaktadır. Etkin bir çözüm olmamakla birlikte iş yükünü azaltmak amacıyla özellikle en fazla denetmen başına düşün iş yükü yoğunluğu fazla olan illerle birlikte artan nüfusu da göz önünde bulundurarak çok sayıda Denetmen Yardımcısı alım ilanlarına çıkılması ve sayılarının artırılması gereken acil bir işlemdir.

Denetmen yardımcılarının alım ilanından itibaren yetki sınavından başarılı olmalarına kadar geçen bir yıllık süreçte nitelikli bir eğitim almaları gerekmektedir. İşin konusuna (özel durumlardaki işler için denizcilik, maden, gemi adamları, fiili hizmet süresi zamları, itibari hizmet süreleri, ödeme aczine düşme) özel eğitim verilmesi gerekmektedir.

SGK'nda görev yapan Denetmenler, Müfettişler ve bakanlıkta görev yapan İş Müfettişleri arasında görevleri bakımından benzer işleri yaptıkları iş paylaşımları ve yetkileri arasında çakışan alanların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdam oranının %1 azaltılmasına karşılık Türkiye ekonomisine prim geliri olarak 6.2 Milyar TL katkı sağladığı göz önüne alındığında kayıt dışı istihdamla mücadelenin büyük bir öneme sahip olduğu görülmektedir. Hatta enflasyon oranı ile kayıt dışı istihdam ile sigortasız çalışma oranı arasında ters yönlü ilişkiden bahsedilebilir. Yapılan akademik araştırmalar bu kanıyı desteklemektedir (Bracha and Burke, 2017, s. 6-8).

4.2. Kalkınma Planları, Özel İhtisas Komisyon Raporları, Eylem Planları ve Diğer Raporlar

Bu başlıkta ve ilerleyen bölümlerde tez çalışmasının da konusu olan SGK ve Denetim sisteminde yaşanan sorunları, yanlış uygulanan kamu politikalarının analizi, başka bir bakanlıkça nesnel olarak hazırlanan Kalkınma Planları, Eylem Planları ve Özel İhtisas Komisyon Raporlarına “Sosyal Güvenlik” başlığı ile incelemeye alındığı, yıllardır süre gelen reformist yaklaşımlar ile düzeltilmeye çalışılsa da halen problemlerin devam ettiği ortaya konulmaktadır.

SGK ile Kalkınma Planları stratejileri yıllar itibariyle birbirlerinin benzeri politikaları uygulamıştır. Bunun en bilinenlerinden biri de sosyal güvenlik / sosyal sigorta alanında faaliyet gösteren kurumların tek çatı altında birleştirilmesi düşüncesi ilk kez Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967) yer almıştır (Oral, 2019, s. 24).

4.2.1. Dokuzuncu Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu ve Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı

4.2.1.1. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Beşeri gelişme ve sosyal yardımlaşma alanındaki politikaların başlıca oluşturulma sebebi, vatandaşların temel kamu politikalarından ve sosyal korumadan gerektiği kadar faydalanmasını sağlamak, yaşam kalitesini ve refah düzeyini yükseltmektir. Bunun için de kayıt dışı çalışan kişilerin sosyal güvenlik sistemine dahil edilerek kayıt altına alınması ve sigortalı işlerde çalışması için gerekli tedbirler alınmalıdır.

Kalkınma Planında insan odaklı, vatandaş memnuniyeti esaslı, istikrar içerisinde büyüyen gelirin daha adil paylaşıldığı, istihdamın arttırıldığı, kamu hizmetlerinin kalite etkinliğinin arttırıldığı, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirildiği, etkin bir Sosyal Güvenlik Sisteminin oluşturulması planlanmıştır. Bu amaca hizmet edecek şekilde, İşyeri kurulması kolaylaştırılmış, mali müşavir ve muhasebecilerin yetiştirilmesi, bilgilendirilmesi ve eğitilmesi, işverenlerin adaptasyon süreçleri, kolay işverenlik, yabancı yatırımcılar için istenilen sermaye tutarı kaldırılmış ve kamudan izin alma sisteminden bilgilendirme veya beyanname sistemine geçilmiştir. İşyeri kurma işlemlerinde yabancı ve yerli yatırımcılar arasındaki

farklılıklar giderilmiş, Türkiye’de çalışacak yabancılara verilecek çalışma izin belgeleri kolaylaştırılmış ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu izinler hakkında tek yetkili kamu kurumu olmuştur. Dokuzuncu Kalkınma Planının “5.2.2. *Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması*” başlığında:

“Kayıt dışı ekonomi nedeniyle artan kamu finansman ihtiyacının vergi oranlarının yükseltilecek karşılanması, vergiye karşı direnci artırarak kayıt dışılığı besleyen bir kısır döngü oluşturmaktadır. Ayrıca, kayıt dışı ekonomi, ilk aşamada işletmeler açısından rekabet avantajı yaratıyor gibi görünse de girdiler üzerinde artan vergi yükü ve düşen emek verimliliği sonucunda uluslararası rekabette dezavantaj yaratmaktadır.” denilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2006, s. 22).

Dokuzuncu Kalkınma Planının “5.4.4. *Sosyal Güvenlik Sisteminin Etkinliğinin Artırılması*” başlığında 2000’lerde sosyal sigorta programları nüfusun yüzde 82,2 kapsarken 2005 yılında ise yüzde 91,4’ünü kapsadığı belirtilmektedir.

Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminde; tüm nüfusun kapsanamaması, kuruluşlarca sağlanan hakların ve yükümlülüklerin farklı olması, bilgi işlem altyapısının yetersiz olması, ortak bir veri tabanının olmaması ve sistemdeki denetim mekanizmalarının etkin işlememesi gibi sorunlar bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemindeki bu sorunların giderilmesine yönelik olarak; sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ve genel sağlık sigortasının kurulması amacıyla hazırlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, TBMM tarafından kabul edilmiştir” (Kalkınma Bakanlığı, 2006, s. 44).

Türkiye’de ilk adımları somut olarak 1998 yılında atılan e-devlet çalışmalarına (Güler ve Şahnagil, 2017, s. 20, 23) paralel olarak 2003 yılında kamu kurum ve kuruluşları e-Dönüşüm Türkiye Projesi ile tek bir merkezde birleştirilmiş, sosyal sigorta ve sosyal güvenlik programlarının daha verimli ve daha uyumlu yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlanması hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2006, s. 89).

4.2.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu “Sosyal Güvenlik” Raporu (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporunda sosyal güvenlik hakkının insan hakkı olduğu ve devletin vatandaşlarına asgari yaşam kalitesi sağlamanın devletin temel yükümlülüklerinden birisi olduğu belirtilmektedir. Çağdaş bir sosyal güvenlik sisteminde; sistemin etkili ve sürdürülebilir finansmanını sağlayacak bir model oluşturulması, kurumlar arası ortak veri tabanı kurulması, hak kayıpları ve mükerrer ödemeleri engelleyici etkili, çağdaş ve özerk bir yapı oluşturulması, norm birliğinin sağlanması, nesnel kriterler ile ortak standartların oluşturulması, sağlık hizmetleri, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin hiçbir ayırım

gözetilmeksizin tüm vatandaşlara eşit, adil ve en iyi bir şekilde sunulması gerekmektedir (Gough, 2000, s. 895-97).

İlgili Raporda, Sosyal güvenlik kuruluşlarının örgütlenme şekliyle politika farklılıklarının yanında dağılık yapıları, kurumlar arası iş birliğinin bulunmaması, sigortalı sayısının tam olarak belirlenememesi, kontrol eksikliği, sigorta faaliyetlerinin dağılıklığı nedeniyle hizmetlerin aksaması ve sigortalıların kuruluşlardan faydalanamaması, her ne kadar mevzuatta idari ve mali açıdan özerk yazıyor olsa da fiilen bunun gerçekleştirilememesi, kurumlarca sağlanan hak ve yükümlülüklerin farklı olması, çıkarılan af ve borçlanma yasaları ile kurumların prim gelirlerinin ucuz kredi olarak kullanılması, sağlanan sigorta yardımlarının yetersizliği, SSK ve BAĞ-KUR alacaklarının takip edilememesi, prim tahsilinde güçlükler yaşanması, aktif dönemde sağlanan katılım ile pasif dönemde sağlanan yardımların dengeli olmaması, sağlık harcamalarının giderek artması ve sistemde kontrol ve denetim mekanizmasının etkin olarak işlememesi kurum sorunları arasında sayılmaktadır.

Sosyal güvenlik/ sigorta sisteminde kontrol ve denetim mekanizmasının etkin olarak işlememesinin nedenleri arasında verimli olmayan, teknolojik yeniliklere ayak uydurmakta zorlanan/geri kalmış yapının yapılan denetim, teftiş ve incelemelerin etkinliğini azaltması sayılmaktadır.

Sosyal sigorta/ güvenlik sisteminin kendisine has yapısı itibariyle zayıf yönleri bulunmaktadır. Kayıt dışı istihdam oranının çok fazla olması, kayıt dışılıktan kaynaklanan diğer problemleri de arttırmaktadır. Tüm toplumu kapsamaması, sosyal yardımları hak niteliğinden ziyade devletin vatandaşlarına borcu olarak görülmesi, erken emeklilik ile aktif/ pasif sigortalı dengesinin bozulması, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal alt yapısının yetersiz olması ve özerkliğin tam olarak hayata geçirilememesi, sigorta sistemi ve ilkelerine aykırı siyasi müdahalelerin artması, yıllar önce kurulmasına rağmen SGK'nda halen norm ve standart birliğinin olmaması (http-20), sistemin zaafı olarak sayılmakta (Kalkınma Bakanlığı, 2007, s. 62), norm ve standart birliğinin sağlanamaması hususunun halen bir problem olarak devam ettiği görülmektedir.

4.2.1.3. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)

2009 yılındaki Başbakanlık Genelgesinin Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı'nda Türkiye'nin en önemli iktisadi problemlerinden birisi olan kayıt dışılık ile mücadeleye dikkat çekilmiştir. Eylem Planı, kayıt dışı ekonomi ile mücadele için rekabet gücünün artırılması, kurumlar arası iş birliği/ entegrasyon/ eşgüdümün olması, kurumlar arası bilgi alışverişi/ koordinasyonun daha verimli olması, kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve desteği, kayıtlı ekonomi ve istihdamın teşvik edilmesi, kurum mevzuatlarının basitleştirilmesi, etkin ve aktif bir denetim ve teftiş mekanizmaları ile cezai müeyyidelerin uygulanmasını sağlamak amacıyla hazırlanmıştır

Eylem Planı'nın (2008-2010) da kayıt içi faaliyetleri özendirmek ve istihdamı güçlendirmek, denetim sistemleri açısından iş birliği, sorunların çözümü ve reformu amacıyla 4447 sayılı Kanunla kayıt dışı denetimi ve bildirim yükümlülükleri genişletilmiş, Gelir İdaresi Başkanlığı Koordinatörlüğünde SGK ve Maliye arasında iş birliğini arttırıcı düzenlemeler yapılmıştır.

Bu süreçte işveren prim paylarının 5 puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanmasıyla işveren üzerinde maliyetin azaltılmasıyla, işgücünün teşvik edilmesi ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi amaçlanmıştır. Sigortalı sayısında artış ve prim tahsilat oranlarında artış performansı hedeflenmiştir. Aynı Kanunda 18-29 yaş arası gençler ve kadın sigortalı istihdam eden işyerleri için işveren prim hisselerine işsizlik fonundan karşılanması suretiyle genç ve kadınların çalışmaya katılmaları teşvik edilmesinin, işverenlerin primlerinin yarısı Hazine tarafından karşılanmasının ve işyeri açılışlarındaki bürokrasinin azaltılmasının gerekliliği ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 2, 3).

Yine aynı Planda, işçi ücretlerinin banka kanalıyla ödenmesi, hiç sigortalı beyan etmeyen işyerleriyle sigortalı bildirim olduğu halde bildirimde bulunulan sigorta primlerindeki düşüklüklerin kontrol edilmesi, kısmi çalışan (Part-time) sigortalıların ve esnek çalışanların da isteğe bağlı sigortalılığı ve bu tür çalışmaların teşvik edilip desteklenerek kayıtlı istihdama özendirilmesinin kayıt dışı istihdam sorununun çözümüne katkı sağlayacağı belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 4, 5).

Diğer taraftan “*Sosyal Güvenlik Bilgi Notları*” ile işverenlere, insan kaynakları ve personel yönetici birimlerine, mali müşavirlere, işyeri sahip, ortakları ve sigortalılarına bir rehberlik fonksiyonu üstlenen yaklaşım ile kayıt dışı istihdamın durdurulması ve/ veya azaltılmasına yönelik bütün vatandaşlara yönelik sosyal güvenlik sistemi hakkında bilinçlendirme ve bilgilendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, denetim kapasitesinin güçlendirilerek sektörel denetimlerin artırılması ve caydırıcı yaptırımların uygulanması gerektiği belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 12-13). Bu konuda yapılması gereken diğer bir husus ise işlemlerin basitleştirilerek beyanname ve bildirim formlarının açık ve anlaşılır şekilde güncellenerek elektronik bildirimlere uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

4.2.2. Onuncu Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu ve Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı

4.2.2.1. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de genç nüfus yapısına sahip olması nedeniyle sağlık harcamaları ilerleyen yıllarda artacağı düşünülmektedir. Yaşlanma olgusu gelişmiş ülkelerde sağlık harcamaları bakımından teknolojik gelişmeler nedeniyle yaşam süresinin de artmasıyla sosyal güvenlik sisteminde finansal krizlere sebep olabileceği gibi gelişmekte olan ülkelerde genç nüfusun da fazla olması ilerleyen dönemlerde yaşlı nüfusu arttıracaktır (Esping-Anderson, 1990, 2006, s. 53-100; Taylor-Gooby, 2001, s. 133-147; Bonoli, 2003, 2004, s. 399-416; ILO, 2005; Seeleib Kaiser, 2008, s. 1-14; O’Rand, A. M., Ebel, D. and Isaacs, K., 2009, s. 429-443). Türkiye’nin nüfusunun yaşlanması ve geleceğe yönelik sosyal hayatlarının güvence altına alınabilmesi için emekli aylıklarının hesaplamasında kullanılan parametrelerin vatandaşların çalışma hayatında daha uzun süre kalmalarını destekleyecek şekilde düzenlenmelidir (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 11-48).

Dokuzuncu Kalkınma Planında önerilen hedeflere ilave olarak nüfusun yaşlanması ve özellikle Türkiye şartlarında yaşlı ve engelli bireylerine aile üyeleri ve yakınları baktığı (Beşe Canpolat, 2022, s. 76) düşünüldüğünde 5510 sayılı Kanuna bakıma muhtaç olanlar için özel bir sigorta kolu daha eklenmesi gerekebilir (Ağören, 2017, s. 1-26). Onuncu Kalkınma Planı’nda bir önceki Planda olduğu gibi kayıt dışılık konusunda etkili bir mücadele için denetim, kurumlar arası iş birliğinin artırılması,

teknolojik alt yapının kurulması ve toplumsal bilinç oluşturulması, mevzuat itibariyle sade, anlaşılır, herkesi kapsayan ve bürokratik formaliteleri azaltabilecek bir yapının kurulması gerekliliği vurgulanmaktadır.

4.2.2.2. Özel İhtisas Komisyon Raporu (2014-2018)

SGK'nun kurulması sonrasında 5502 ve 5510 sayılı yasalarla birlikte Kurumun yapısı çeşitli güçlendirilmeye çalışılmıştır. Onuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda “*Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği*” başlıklı hedeflerine ulaşabilmesi için önerdiği politikaları ve stratejileri olarak: kayıt dışı istihdam ile mücadele de sosyal güvenlik denetimlerinin etkinliğinin artırılması, sosyal güvenliğin kapsamının genişletilerek sisteme girişlerin artırılarak sigortalı sayısının ve prim miktarının artırılması, sık sık çıkartılan af, muafiyet, borçlandırma ve yapılandırmaların azaltılması, teşviklerin sahaya etkisinin artırılması, riskli sektörlere yönelik özelliklerine uygun yaygın yoğun/ sektörel denetimlerin artırılması ve bunlara yönelik politikaların incelenmesi, sosyal güvenlik sisteminde sigortalı sayısının artırılması ve sistemde katılım süresini arttırıcı reformların hayata geçirilmesi, emeklilik sisteminde reform, sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi desteklenmesi, yurtdışı borçlanma koşul ve şartlarının revize edilmesi, kadınların işgücüne katılma oranı ve sosyal güvenlik sistemine kayıtlı katılımcı sayılarının artırılması, sosyal güvenlik mevzuatının sade ve anlaşılır olması gerektiği dile getirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 38-50).

Kayıt dışı istihdam kavramı en basit anlamıyla çalıştırılan kişilerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ya hiç bildirilmemesi ya da çalıştıkları gün sayısı ve kazançların eksik bildirilmesini (Bednarski, 2008, s. 21) ifade etmektedir. Türkiye’de sigortasız çalışmaya neden olan temel sebepler ortadan kaldırılmadığı sürece uygulanan teşvik/ ceza uygulamalarının sigortasız çalışma oranlarına orta ve uzun vadede bir etkisi olmayacaktır. Onuncu Kalkınma Planı ve Özel İhtisas Komisyon Raporunun hazırlanma sürecinde en fazla üzerinde durulan “Kayıt dışı istihdamın oluşturduğu sosyal güvenlik prim kayıpları ile kayıtlı istihdamın teşviki” konusu tüm komisyonlarca görüşmelerde dikkati üzerine çekmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a s. 20).

Sosyal güvenlik reformuyla birlikte emeklilik sisteminin mali açıdan sürdürülebilirliğini sağlamak için emeklilik koşullarında farklılıklar yapılmaya çalışılmış, primlerini düzenli ödeyen ve kayıt dışı sigortasız işçi çalıştırmayan işverenlere teşvik verilmesi gerektiği, denetim elemanı sayısının artırılması ve eğitilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun artırılıp iş birliğinin güçlendirilmesi, sigortasız işçi çalıştıranlara yönelik yaptırımların artırılmasına çalışılmıştır.

Ayrıca GİB başta olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları sosyal güvenlik mevzuatı ve denetimi konusunda eğitim ihtiyaçları bulunmaktadır. Söz konusu çalışanlar, denetimi ve veri paylaşımını ya kendi görevleri olarak görmemekte ya da ek bir yük olarak hissetmektedirler (Karadeniz, 2011a). Bazen de söz konusu memurların sigortasız çalışma ile ilgili tuttukları tutanaklar SGK'nın istediği verileri içermemekte, bu nedenle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve kayıt dışı istihdamla etkin mücadele kapsamında eğitilerek konuyu içselleştirmeleri sağlanmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 29).

Sosyal Güvenlik Denetmenleri taşra teşkilatında birbirinden kopuk çalışmakta ve yerleşme nedeniyle denetimi etkin şekilde yerine getirememesi riski ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Denetmenlerin büyükşehir olan iller dışındaki illerde yapmış oldukları yerel denetimlerde inceleme görevlerinde işveren, işçi vb. gibi araştırmaya konu olan şahısları SGK'ya çağırıp inceleme ve soruşturmalarda muhatap olduğu işyeri çalışanları ve işverenler ile günlük hayatta sosyal alanlarda çoğu kez fiziki açıdan karşılaşma ihtimalleri bulunmaktadır. Bu verimi azaltan durumların başında denetmenlere yerel baskı vb. gibi sebeplerden ötürü denetmenlerin kendilerini tam anlamıyla bağımsız hissedememekte ve güven açısından rahat hissetmediği bu tarz yerlerde çok fazla kalmadan başka yerlere tayin isteyip gitmektedir. Ayrıca denetmenlerin, yerleşme nedeniyle denetimi nesnel, bağımsız ve istendiği şekilde yerine getirilemeyeceği riski de bulunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 34).

Komisyon Raporunda Sosyal Güvenlik Denetmenleri 30 büyükşehirde grup başkanlığı şeklinde yapılanması ve bu yönetim şekliyle var olan yerleşmenin meydana getirmiş olduğu olumsuzlukları azaltacağı iddia edilmiştir (Duman, 2021, s. 36, 37). Böylece Türkiye sathında iller arasındaki denetim sayısı ve denetmen sayısı farkı ve farklılıklarının da önüne geçilecektir. 81 İl ve bazı ilçelerde görevlendirilen

denetmenler böylece SGK Başkanlığına bağlı merkez teşkilatının bir üyesi halinde gelip yerel baskılardan ve sosyal güvenlik haklarının uygulanmasını engelleyici olumsuzluklardan uzak bir yapı hakim olacaktır. Denetmenler merkez teşkilatına alınmasıyla özlük hakları ve ek göstergelerinde de iyileştirmeler yapılmalıdır. Denetim elemanlarının özlük haklarının düzeltilmesi çalışma motivasyonunu etkileyeceği için yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Birçok denetim elemanının özlük hakları ve teşkilat yapısı nedeniyle kurumdan ayrıldığı görülmektedir.

Ayrıca SGK denetmenlerince yapılan yerel denetimlerde inceleme konusu olan sigorta primine esas kazanç incelemelerinde SGK ile bankalar arasında da şahısların hesaplarına giren çıkan ve harcama kalemlerinin analizi yapabilecek programlara ihtiyaç vardır. Bu sayede işverenlerin sistemin denetlendiğini hissetmeleri sağlanarak çalışma karşılığındaki tüm ücretin bankadan yatırılması sağlanabilecektir.

4.2.2.3. Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı (2014-2018)

Kayıt dışı istihdamla mücadelenin bileşenleri arasında kayıt dışılığın boyutunun belirlenmesi, denetim kapasitesinin daha da güçlendirilmesi, SGK mevzuatının tekrar gözden geçirilmesi ve kurumlar arası koordinasyon hedeflenmiştir. Hukuki, idari ve teknik anlamda alt yapının oluşturulması, hatta inşaatta sigortasız kayıt dışı çalışanlar ile ilgili Akademik Danışma Kurulu oluşturulması gibi çözümler öne sürülerek sisteme katılımcı sayısı arttırılmaya çalışılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 10).

Sigorta Primine Esas Kazançların Kuruma bildirilen meslek kodlarıyla uyumlu olup olmadığı ve meslek gruplarına karine teşkil edilebilecek ücret skalaları belirlenmeli ve bu skalalara uymayan sektörlerde denetim ve rehberlik faaliyetinin arttırılması gerekmektedir. İş ve meslek gruplarına ayırarak kişilerin alabilecekleri ücretlerin meslek kodlarına yönelik tahmin ve tespitler ile suiistimaller önlenmeye çalışılmıştır. Böylece vatandaşlar kendilerine ödenen ücretler ile Kuruma bildirilen ücret arasında fark olup olmadığını hesaplayan bilgisayar programları geliştirilip SGK'nın internet sayfasından halka açılması hedeflenmiştir. Sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi yapılması teşvik edici programlar ve düzenlemelerin yapılması önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 43).

Ücret, prim, ikramiye ve benzeri maaş ödemelerinin pilot olarak seçilecek sektörlerin genişletilmesi, 10 kişi ve üzeri işçi çalıştıranların ücretlerini bankadan ödenmesinin sağlanması hedeflenmiş 01.01.2009 tarihinden itibaren 10 kişi sayısı 01.06.2016 tarihinde 5 kişiye düşürülerek sigortasızlığın önlenmesinde önemli bir denetim mekanizması haline gelmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 15).

Kayıt dışı istihdamla ilgili denetimlerde etkinliğinin artırılması amacıyla, tüm denetim sürecinin elektronik ortamda yürütülmesini sağlayacak otomasyon programlarının hazırlanması, denetim kapasitesinin artırılması amacıyla SGK'da görev yapan denetmen sayısının 5000'e çıkarılması ve sosyal güvenlik bilincinin oluşturulması açısından görsel medyada programların yapılması gerektiği ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 20-24).

4.2.3. On Birinci Kalkınma Planı ve Özel İhtisas Komisyon Raporu

4.2.3.1. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)

Onuncu Kalkınma Planı döneminde toplumun zayıf ve güçsüz kesimlerinin güçlendirilmesine yönelik nitelikli politikalar geliştirilmiş, daha çok kimseyi içine alan bir sosyal güvenlik sistemi ön görülmüştür. Yapılmaya çalışılan bu programlar sonucunda kesin yoksulluk ortadan kaldırılmış ve nispi yoksullukta da gerileme kaydedilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 24). Planın sosyal güvenlik ile ilgili hedeflerinin:

“Sosyal güvenlik sisteminde denetim uygulamaları geliştirilecek ve çeşitlendirilecek, risk odaklı denetim uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin etkin bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.

Sosyal güvenlik mevzuatı, sade ve anlaşılır şekilde düzenlenecektir.

Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) bilişim sistemleri güçlendirilecektir.

Sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları, değişen işgücü piyasası koşullarına ve çalışma şekillerine uyumlu hale getirilecektir” şeklinde belirlendiği görülmektedir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 51).

Bu planda da geçmiş planlarda yer alan sosyal güvenlik kapsamında olan katılımcı kişi sayısını arttırılması, sisteme yeni girişlerin kolaylaştırılması, denetim sistemin daha verimli hale getirilmesi, vatandaşların emeklilik gelirlerinin arttırılması gibi hedefler tekrarlanmıştır.

4.2.3.2. On Birinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon “Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği” Raporu (2019-2023)

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemindeki başlıca sorunlar arasında norm ve standart birliğinin olmaması çeşitli yazarlar tarafından dile getirilmektedir (Alper, 2011, s.7-47). Sistemde yeniden yapılanma anlamında ilk kapsamlı düzenlemelerden biri 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte bir diğer reform ise 2006 yılında sosyal güvenlik alanında görevli üç kamu kurumunun 5502 sayılı Kanun ile tek çatı altında birleştirilmesidir.

Kayıt dışılıkla mücadele konusunda da ilerleme sağlanmış, 2007 yılında çalışanların %45,4’ü sigortasız iken 2017 yılında bu oran %34’e düşürülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 12-14).

Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminde; emeklilik parametrelerindeki aylık bağlama oranı, bireysel emeklilik fonlarında tasarrufların artırılması, mevzuattan kaynaklı sorunlar, kurumsal yapıdan kaynaklanan, sigortalılığı artırılmasına yönelik destek ve primlerin artırılması, sadeleştirilmesi, kayıt dışı istihdam sorunu, gençlerin ve kadınların çalışma hayatına kazandırılması, asgari ücrete dair düzenlemeler yapılması, gelişen şartlar altında yeni sosyal riskler, yabancı ve göçmenlerin sigortalılık sorunu ve sosyal yardım ve hizmetlerin etkinliğinin artırılması konularında sorunlar devam etmiştir.

Mevzuattan kaynaklanan sorunlar arasında bir şekilde sosyal güvenlik mevzuatında daha önce olmayan ve sistemden dışlanan grupların var olması, düşük gelirli ile çiftçi ve esnafları gerektiği kadar sisteme dahil edememesi sonucunda sigortalı sayısı ve sigorta primine esas kazanç gelirleri artmamakta hatta azalmasına yol açmaktadır (Alper, 2011, s. 7-47; Arıcı, 2011, s. 48-61; Karadeniz, 2011b, s. 84-127). Mevzuatın sadeleştirilmesi halinde sigortalı sayısının artabileceği, yeni sosyal güvenlik mevzuatının 9 yıllık (2008-2017) kısa bir sürede 5510 sayılı Kanunda 46 kez değişikliğe gidildiği, sadeleşmeye gidilmesi gerektiği yerde tam tersi geriye yönelik kazanılmış hak, ileriye yönelik beklenen haklar, hak kayıplarına neden olmakta sosyal adalet dengesini de bozma tehlikesi barındırmaktadır (Akın, 2006, s. 48-61). Sosyal güvenlik sisteminin toplumun her kesimi tarafından anlaşılabilmesi bir yapıda olması, herkesi kapsamı ve belirsizlik oluşturmayan bir yapının oluşturulması gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 30, 31).

4.2.4. On İkinci Kalkınma Planı ve Kayıt Dışı Ekonomi İle Mücadele Eylem Planı

4.2.4.1. On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)

31/10/2023 tarihli onaylanan en son güncel kalkınma planı öncesinde yayınlanan belgelerdeki hedeflere ilave olarak ekonomik dalgalanmalar, Covid-19 salgını, doğal afetler vb. riskler nedeniyle esnek çalışma ihtiyacı artmıştır. Cumhuriyetin 2053 vizyonu çerçevesinde kalkınma planlarının hedeflerine ulaşması konusunda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının iş birliği yapması ve sürecin Cumhurbaşkanına raporlanması öngörülmüştür. Planda ülkelerin demografik yapısının iş gücü piyasalarını ve sosyal güvenlik sistemlerini etkilediğinden hareketle kamu politikalarının yaşlı nüfus baz alınarak uyarlanması gerektiği vurgulanmıştır (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023, s. 11-45).

Planda, Türkiye'nin geleceğe yönelik sosyal güvenlik sistemlerinin daha aktif, daha işlevsel bir şekilde sigortalılık istihdamını ve aylık ücret ödemelerini yaptığı, çalışma hayatına tüm insanların dahil edildiği, kadınların çalışma hayatındaki varlığının istenilen seviyelere çıktığı örnek gösterilen bir ülke olması hedeflenmiştir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023, s. 47).

On İkinci Kalkınma Planında önceki planlarda vurgulanan yapılması gerekenlere ilave olarak gelişen koşullar ve dijitalleşme ile birlikte geleneksel iş yeri kavramının dışında ortaya çıkan yeni nesil çalışma yöntemlerinden esnek çalışma, hibrit çalışma, evden çalışma vb. isimlendirmeler ile uyumlu yeni çalışma modellerinin teknik ve hukuki altyapısının güçlendirilmesi için çalışmaların yapılmasının gerektiği ifade edilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023, s. 77).

4.2.4.2. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planı (2023-2025)

2023-2025 yıllarına yönelik "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planı" başlıklı çalışmada daha öncede 2008-2010, 2011-2013, 2015-2017 ve 2019-2021 yılları arasında Eylem Planları hazırlanmıştı. Planda kayıt dışı ekonomi boyutunun ölçülmesi, analiz edilmesi (3 eylem), toplumsal farkındalık, gönüllü uyum seviyesinin yükseltilmesi (6 eylem), kurumlar arası iş birliğinin veri paylaşımını geliştirmesi (4 eylem), hukuki, idari ve teknik önlemlerin alınması (25 eylem) ve denetim

kapasitesinin artırılması (6 eylem) konularına dikkat çekilmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2023, s. 4-6).

Eylem planında SGK hakkında toplumsal bilincin artırılması için yazılı ve görsel medyanın daha çok kullanılması gerektiği, esnek/ uzaktan çalışma gibi teknolojinin ilerlemesi ile yeni çalışma metotlarının kayıt dışı istihdamla mücadeleye katkı sağlamak, işverenlerin ücret ödemelerinin bankadan gerçekleştirmesi, önerilmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2023, s. 11-19).

4.2.5. Kurum İdare Kurul Görüşme Raporları ve Kurum Faaliyet Raporu

4.2.5.1. Kurum İdari Kurulu Görüşme Raporları (2023/Ekim ve 2024/Nisan)

Kurum İdari Kurul Raporunda tezin konusuyla ilgili olarak aşağıda belirtilen hususlar değerlendirilmiştir:

- Talep edilen Sosyal Güvenlik Tazminatı konusunda, 666 sayılı KHK ile Kamu Kurumlarının mali haklara ilişkin değişikliklerin Maliye Bakanlığının yetkisinde olması nedeniyle Kurumca yapılacak bir işlem olmadığı,

- Taşrada Sosyal Güvenlik Uzmanı kadrosu ihdas edilerek Kurum içi sınavla bu kadrolara personel alınması isteğinin, talep edilen isteğin Kanun değişikliğini gerektirmesi nedeniyle Kurum tarafından yapılamayacağı,

- Kurumun, prim borç ve alacakları veya idari para cezaları vb. gelirlerinden bir kısmının tüm personele eşit oranda ödenmesi isteği, teknolojik malzemelerin yenilenmesi isteği ile pandemi öncesinde verilen kurum içi eğitimlere yeniden başlanması taleplerine çeşitli sebeplerle olumlu cevap verilmemiştir.

- İl Müdürlüklerine bağlı görev yapan Sosyal Güvenlik Denetmen ve Denetmen Yardımcılarının Grup Başkanlığı'na bağlanması talep edilmiş, istek hem denetim faaliyetinin bağımsızlığı ilkesi hem de denetim ruhuna uygun ikamet yerinde denetim görevinin yapılmasının uygulamada oluşturabileceği olumsuzluklar bakımından Kurumun ilgili birimlerinin de olumlu görüş vermesi halinde mevzuat değişikliğiyle talebin gerçekleştirilebileceği hakkında olumlu görüş verdiği anlaşılmıştır (SGK, 2023b; 2024).

4.2.5.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Faaliyet Raporu 2023

SGK'nın 2023 yılına ait Faaliyet Raporunda Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından sonuçlandırılan görev emirlerinin sayısının artırılması ve güçlü denetim mekanizmaları ile kayıt dışı istihdamın azaltılması hedeflenmiştir.

Çalışma hayatının en büyük problemlerinden birisi de kayıt dışı istihdam nedeniyle kurum prim ve vergi kaybına uğramakta işverenler arasında haksız rekabete neden olmaktadır. Sigortasız çalışan işçilerin geleceklerinden çalınan sosyal hakları nedeniyle gelecek beklentilerini de güvence altına alamamaktadırlar. Kayıt dışı istihdamla mücadelenin yıllardır aralıksız sürdürülmesinin bir sonucu olarak 2023 yılının son dördüncü çeyreğinde kayıt dışı oranı %25,42'ye düşürülmüştür.

2023 yılı Denetim Programında yapılan işlemler tablo 7 ve 8'de gösterildiği üzere yıl içerisinde gelen 197.380 denetim gerekçesinin 156.945 tanesi rapor ile sonuçlandırılmış, kalan yaklaşık 40.435 tane denetim gereği Denetmenlerin görev alanına girmediği için ya iade edilmiş ya da üst yazı ile sonuçlandırılmıştır.

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar

Denetim Detayı/Tutar Detayı	Sayı/Tutar
Denetmenler Tarafından Sonuçlandırılan Denetim Gerekçesi Sayısı	197.380
Denetmenler Tarafından Düzenlenen Rapor Sayısı	156.945
Denetlenen İş Yeri Sayısı	101.794
Kayıtlı Olarak Çalıştığı Tespit Edilen Kişi Sayısı	1.010.054
Kayıt Dışı Çalıştığı Tespit Edilen Yabancı Uyruklu Kişi Sayısı	2.264
Kayıt Dışı Çalıştığı Tespit Edilen Toplam Kişi Sayısı	20.811
Tescil Edilen İş Yeri Sayısı	537

Kaynak: SGK 2023 yılı Faaliyet Raporunun 71. sayfasındaki verilerden alınmıştır.

Tablo 8: Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar

Denetim Detayı/Tutar Detayı	Sayı/Tutar
Tespit Edilen Sahte İş Yeri Sayısı	1.533
Tespit Edilen Sahte Sigortalı Sayısı	88.455
İKMİH ile ilgili Yapılan Denetim Sayısı	5.570
Boşandığı Eşi İle Birlikte Yaşama Nedeniyle Yapılan Denetim Sayısı	2.979
Boşandığı Eşi İle Birlikte Yaşama Nedeniyle Yapılan Denetimler Sonucu Gelir/Aylık Kesilmesi Önerilen Kişi Sayısı	2.418
Yapılan Denetimler Sonucunda Tahakkuk Önerilen Prim Aslı (TL)	50.596.788
Yapılan Denetimler Sonucunda Tahakkuk Önerilen İPC (TL)	1.263.159.040

Kaynak: SGK 2023 yılı Faaliyet Raporunun 72. sayfasındaki verilerden alınmıştır.

Tablo 7 ve 8’den de görüldüğü üzere denetmenlerin işi sadece işyerlerinde kayıt dışı istihdam denetimi olmayıp işyerinin tescil edilmesi, sahte işyerlerinin iptal edilmesi, kişilerin sigortalı yapılması, sahte sigortalıların iptal edilmesi, iş kazası ve meslek hastalıkları ve 5510 sayılı Kanununun 56. Maddesi gereği boşandığı eşi ile aylık alabilmek için muvazaalı/ anlaşmalı boşanma incelemeleri sonucunda aylık kesme vb. diğer iş ve işlemler sonucunda idari para cezalarının tespitinde yetkilidir.

Tablo 9: KADİM Servislerince Gerçekleştirilen Denetim Sonuçları

Genel Bilgi	Tescilsiz Sigortalı 4/1-(a)	Tescilsiz Sigortalı 4/1-(b)	Tescilsiz İş yeri	Tescilsiz Emekli Sayısı (SGDP)	Toplam Tescilsiz Sigortalı
Kimlik Bildirme Formları	10.003	73	296	164	10.240
Bankalar, Kamu Kurumları Diğer Kurumlar	86.937	3.099	13.267	3.539	93.575
Yoklama Fişi Bilgileri	1.019	529	726	31	1.579
Kamu İdarelerinin Denetim Raporları	2.997	54	325	107	3.158
Diğer Bilgi ve Belgeler	3773	18	829	78	3869
Toplam	104.729	3.773	15.443	3.919	112.421

Kaynak: SGK 2023 yılı Faaliyet Raporunun 72. sayfasındaki verilerden alınmıştır.

Tablo 9’da sadece denetim elemanlarınca değil diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevli kişilerce yapılan tespitler denetime sevki yapılmadan denetim elemanlarınca yapılmış gibi sisteme kaydedilir.

Tablo 10: RTB Tarafından Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar

Denetim Detayı/Tutar Detayı	Sayı	Tutar (TL)
Denetlenen İş Yeri Sayısı	3.004	-
Denetlenen Sigortalı Sayısı	58.394	-
Kayıt Dışı Çalışan Sayısı	1.028	-
Tespit Edilen Sahte Sigortalı Sayısı	201	-
İncelemelerde Tespit Edilen Ek Matrah Tutarı	-	97.132.268,49
Önerilen İPC Tutarı (5510 sayılı Kanun/102. md)	-	31.185.734,87
İncelenen İKMH Sayısı	2.277	-
İKMH Sonucu İşverene Rücu Sayısı	1.626	-
İKMH Sonucu Üçüncü Kişiye Rücu Sayısı	467	-
Toplam		128.318.003,36

Kaynak: SGK 2023 yılı Faaliyet Raporunun 72. sayfasındaki verilerden alınmıştır.

SGK müfettişlerince yapılan iş ve işlemler Tablo 10, 11, 12, 13 ve 14'te ayrıntılı gösterildiği üzere konularında raporlar yazıldığı ve bu raporlara istinaden idari para cezaları önerildiği anlaşılmıştır.

Tablo 11: RTB Tarafından Yapılan Denetim Sonucu Rapor Sayısı

Raporun Konusu	Raporun Türü						Toplam
	İnceleme	Asgari İşçilik İnceleme	Soruşturma	Cevaplı Teftiş	Genel Durum	n İnceleme	
İş Kazası	2.093	-	-	-	-	-	2.093
Meslek Hastalığı	184	-	-	-	-	-	184
Asgari İşçilik	-	166	-	-	-	-	166
Diğer Sigorta Olayları	16	-	5	-	-	-	21
Hastane	31	-	46	-	-	-	77
Tıp Merkezi	4	-	4	-	-	-	8
Eczane	16	-	38	-	-	-	54
Diğer SHS	20	-	8	-	-	-	28
Personel	102	-	98	-	-	-	200
n İnceleme	-	-	-	-	-	27	27
Genel Durum	-	-	-	-	1	-	1
Cevaplı Teftiş	-	-	-	36	-	-	36
Diğer	12	-	-	-	-	-	12
Toplam	2.478	166	199	36	1	27	2.907

Kaynak: SGK 2023 yılı Faaliyet Raporunun 73. sayfasındaki verilerden alınmıştır.

Tablo 12: RTB Tarafından Yapılan Kurum İçi Denetim

Denetim Türü	Kişi Sayısı	Tutar (TL)
4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Gereği Soruşturma İzni Verilmesi nerilen Kişi Sayısı	20	-
Disiplin Soruşturması Yapılan Kişi Sayısı	860	-
Disiplin Soruşturmalarında Ceza nerilen Kişi Sayısı	164	-
Tespit Edilen Kurum Zararı Toplamı	-	1.066.479.948,99
Toplam		1.066.479.948,99

Kaynak: SGK 2023 yılı Faaliyet Raporunun 73. sayfasındaki verilerden alınmıştır.

Tablo 13: RTB Tarafından Türk Ceza Kanunu'nu Gereği Yapılan İşlemler

TCK Gereği Yapılan İşlem Sayısı	Sayı
Suç Duyurusunda Bulunulan Kişi Sayısı	1.669

Kaynak: SGK 2023 yılı Faaliyet Raporunun 73. sayfasındaki verilerden alınmıştır.

Tablo 14: RTB Tarafından Yürütülen Uzlaşma Faaliyeti Bilgileri

Uzlaşma Faaliyeti	Sayı	Tutar (TL)
Uzlaşma Talebi Sayısı	14	-
Uzlaşma Sağlanan Talep Sayısı	9	-
Uzlaşmaya Konu Olan Prim Aslı, Gecikme Zammı ve Gecikme Cezası Toplamı	-	11.095.936,59
Uzlaşma ile Tahsiline Karar Verilen Prim Aslı, Gecikme Zammı ve Gecikme Cezası Tutarı	-	2.119.084,96
Uzlaşmaya Konu Olan İPC Toplamı	-	289.346,00
Uzlaşma İle Tahsiline Karar Verilen İPC Tutarı	-	186.882,14

Kaynak: SGK 2023 yılı Faaliyet Raporunun 73 ve 74. sayfalarındaki verilerden alınmıştır.

SGK kayıt dışı istihdamla mücadele edebilmek için planlı ve plansız (yoğun-yaygın, sektörel) denetimler yapılmaktadır. Yıllık Çalışma Plan ve Programı kapsamında sürekli olarak iş yerlerine denetim ve teftiş faaliyetleri yapılmaktadır. Teftiş Kurulunda çalışan müfettişlerce:

“İş ve işlemlerin iş akış düzeninin belirlenmesi, otokontrollerinin yapılması, müfettişlerin çalışmalarının etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi ve geri bildirimlerinin sağlanması, gerekli istatistiki verilerin hazırlanması, denetimlerin daha kısa sürede bitirilmesinin takip edilmesi, iş dağılımında adaletin sağlanması ve işlemlerin basitleştirilmesi amacı kullanılmaktadır.” Teftiş Yönetim sistemi adı verilen program tarafından iş ve işlemlerin takip ve kontrolü yapıldığı anlaşılmıştır (2023 Yılı SGK Faaliyet Raporu, 2023a, s. 75).

4.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Reform Önerileri

Sosyal Güvenlik Denetim sisteminde reform yapılması gereken en önemli sorunlardan biri olan kayıt dışı istihdam ile mücadele gelmektedir.

1- Devletin, işverenlerin sigortasız işçi çalıştırmalarının önüne geçebilmesi için birçok yeni düzenleme yapması gerekmektedir. Yıllardır süre gelen eski düzenlemeler Kurumun yıllar itibariyle istatistiksel olarak kayıt dışı istihdamı azalttığı ortada olsa da yeterli gelmediği aşikardır. Yeni düzenlemelerin yanında eskiden süre gelen kayıt dışılığın azaltılmasına yönelik yapılan iş ve işlemlerin revize edilmesi de gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 49)

2- İşverenler üzerlerine yük olarak gördükleri vergiler ve sigorta primlerini yansıtma yoluyla kaçınmaya başvurduklarında ya işverenler sigortasız işçi çalıştırmakta ya da çalışanlarını almış oldukları değil daha düşük bir ücret üzerinden SGK'na bildirme eğilimi göstermektedirler (Kalkınma Bakanlığı, 2006, s. 22).

3- İşverenlerin ve bunların mali müşavir ve muhasebecilerinin sigortasız işçi çalıştırdıkları tespit edilmesine rağmen sigortasız işçi çalıştırmaya devam etmeleri halinde zorunlu eğitim programına alınabilecekleri bir sistem geliştirilebilir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 59).

4- İşveren, mali müşavir ve muhasebecilerin sahte sigortalığı/ işyerini meslek edinmeleri halinde belge ve yetkilerinin askıya alınabileceğini daha katı yaptırımları olan bir sistem geliştirilebilir.

5- Prim ve teşvikler kayıtlı istihdamı artıracak şekilde düzenlenmelidir. İşverenlere, üzerlerindeki prim yükünü hafifletecek ölçüde ve sigortalı işçi çalıştırmaları için daha işlevsel teşvik ve destekler verilmelidir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 49).

6- İşverenlere, Kuruma sürekli ve düzenli prim ödemeleri durumunda takdirname ve teşekkür belgelerinin verilmesi, yanı sıra ek ilave teşvik ve desteklerin verilmesi gerekmektedir (SGK, 2013, s. 139).

7- İşverenlerin, ülke çapında sigortasızlık ve işsizliği azaltmak amacıyla ilave ek sigortalı çalıştırması halinde kendilerine özel yardımlar/ teşvik/ destekler verilmelidir. Bu durumda ek sigortalı çalıştırmayla kayıt dışılığın azaltılmasına, sistemde sigorta gün sayısı ve kazanç miktarının arttırılmasıyla da ülke ekonomisine fayda sağlanacaktır (SGK, 2013, s. 43-48).

8- Sigortasız çalıştırma ve çalıştırılmanın önlenmesi açısından sadece işverene idari para cezası ve yaptırımlar uygulanırken sigortasız çalıştırmaya isteyerek veya istemeden izin veren işçilere de (karşılıklı sorumluluğunun tesisi açısından) 5510 sayılı Kanunun 102. Maddesindeki en az idari para cezası olan asgari ücretin 1/10 oranında idari para cezaları verilmesi ile ilgili çalışmalar yapılabilir.

9- Kayıt dışı istihdamla mücadelede hayata geçirilebilir ve rasyonel Eylem Planları ile yıllık performans kriterleri ve ölçütleri oluşturularak yıl sonunda değerlendirmeleri yapılmalıdır.

10- Kayıt dışılığın çok olduğu tespit edilen meslek mensuplarına yılın bazı dönemlerinde Kurumda eğitim verilmesi ile sosyal güvenlik bilincinin arttırılması sağlanmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 60).

11- Vatandaşların kuruma gelerek dilekçe vermesi yanında Alo 170 ve CİMER gibi iletişim hatlarından ihbar ve şikâyet yapılabildiği gibi Kuruma gelmeden doğru, hızlı ve güvenilir bilgi alabilecekleri bir mekanizmanın oluşturulması gerekmektedir. Gerektiği takdirde çok ayrıntılı sorulara cevap verilememesi halinde ilgili İl müdürlüklerine özel iletişim kanalları ile bilgi verilmesi veya ilgili birimlerden geri bildirim için talep oluşturulması gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 53).

12- Sosyal Güvenlik Denetmenleri her ne kadar buldukları İl Müdürlüğüne tabi olarak çalışsalar da yaptıkları iş itibariyle Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Daire Başkanlığına yönelik bir aidiyet duygusu içerisindedirler. Eğitimler, işe alımlar, denetmenlerin ihtiyaçları KADİM tarafından Başkanlığa veya ilgili birimlere sunulmaktadır. Haliyle KADİM'in Daire Başkanlığından daha üst bir Grup Müdürlüğü veya Genel Müdürlük seviyesinde Strateji Geliştirme Başkanlığı gibi Denetim Grup Başkanlığı'na benzer bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

13- Her ilde yapılan ihbar ve şikayetlere zamanında gidilebilmesi için özel denetim birimleri oluşturulabilir. Görevleri sadece işyerlerine denetim ve çevresel soruşturma ile yetkili kılınan bu birim Grup Başkanlığı olması halinde görevlendirme ile gidilen illerde kısa zamanda tüm denetimleri yapmakla yükümlü olabileceği gibi Kurumun ilerleyen zamanlarda sadece Maliyedeki gibi örgütlenmesi halinde yoklama yapan Gelir Uzmanları gibi sadece yoklama yapacak Yoklama Memurluğuna benzer bir kadronun tekrar ihdası yapılabilir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 65).

14- Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Daire Başkanlığınca, Özel İhtisas Birimleri veya Risk Analizi ve Denetimi Birimleri oluşturularak kayıt dışılığın çok olduğu, ihbar ve şikayetin yoğun olduğu sektörlerin farklı periyotlarla denetlenebilmesinin sağlanması gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 53, 54).

15- İcraya düşmüş kişilerin bankadan aldıkları maaşların kesintiye uğraması nedeniyle maaşlarını işverenden elden alma yoluna gittikleri hatta bazı işverenlerin işçisini kaçırmamak için işçinin ısrarıyla maaşı elden verdiği hatta işçisini tamamen kayıt dışı olarak sigortasız çalıştırdığı durumlarla karşılaşmaktadır. Bu durumda kişi borcunu ödemekten kaçındığı gibi işverenin prim ödemesi de düşmektedir. İcra birimlerinin kişinin borçlarını tahsil ederken istemeden de olsa yol açtıkları sigortasızlığa sevk etme durumunun önüne geçilmesi için çözüm üretilmelidir.

16- Her il müdürlüğünün yapısı ve konumu itibariyle incelediği dosyalar farklılık göstermektedir. Örneğin Beyoğlu SGMM’de Denizcilik ve Gemi Adamları dosyaları yoğunlukta iken, Zonguldak başta olmak üzere yer altı maden kaynaklarının olduğu yerlerde muvazaalı/ anlaşmalı boşanma/ (5510s.K/56. maddesi) ve kömür, Karabük’te demir ve çelik, Eskişehir’de maden ve Bor, Balıkesir’de gübre ve bor, Rize ve Trabzon’da inşaat vb. değişik şehirlerde farklı yoğunluklarda şikayet ve ihbarlar gelmektedir. Denetmenler daha önce hiç karşılaşmadıkları bahsi geçen incelemelerle karşılaştığında mevzuatsal olarak ne yapabileceklerini bilememelerinin yanında neyi nasıl inceleyeceklerini bilmediklerinden vatandaşın da zaman kaybına neden olmaktadır. Aynı şekilde Rapor Okuma Komisyonlarının da o bahsi geçen illerde yoğunluğunun olması halinde veya tam tersine eşine az rastlanır bir işin gelmesi halinde konusunda ihtisaslaşmış Denetmenlerce raporun yazılması ve sonrasında kurum içi eğitim ile diğer denetmenlerin bilgilendirilmesi sağlanmalıdır.

17- Bankadan maaş veya ödeme yapılması halinde bankaya sigortalıların isim listesi paylaşıldığında bu kişilere işyeri veya işverenin ödeme yapması halinde kurulacak bir sistem ile kurumdaki bildirimden fazla tutarda ücret ödenmesi halinde izahatı için işveren kuruma bilgi vermesi istenecek bir sistemin hayata geçirilmesi ile çok yönlü kayıt dışılığın önlenmesine dair işlemler yapılmış olacaktır. Bankacılık sektöründe SGK’na sigortasızlıkla mücadelede iş birliği için bankalarla ikili anlaşmalar yapılmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 52).

18- Banka sistemlerine entegre edilecek bir hesaplama mekanizması ile daha maaşlar bankaya yatırıldığında içerisinde işçi ve işveren payı gibi prim ödemelerinin kaynaktan kesilerek kesilenin Kuruma kalan net tutarın ise işçiye maaş olarak ödenmesi Kurumun prim tahsilatını artıracak bir uygulama olacaktır (SGK, 2013, s. 81). Fransa’da ulusal anlamda 1930 yılında çıkartılan Sosyal Sigortalar Kanuna istinaden sigorta primleri işveren tarafından bankaya yatırılan ücret içerisine dahil edilerek ödendiğinden sigortalıların ücretlerinden banka tarafından kesilmiştir (Lasse, Lasse and Jinks 1997, s. 153).

19- İşyerlerinde yapılan yerel denetimler sadece ceza yazılıp idari para cezası uygulanması noktasından çıkartılarak işyerlerine sigortasızlık, sigorta primine esas kazançların Kuruma doğru bildirilmesi, meslek kodlarının, işe giriş tarihlerinin bildirimlerini geciktirmeden, işten çıkış kodlarını doğru verilmesi vb. birçok konuda rehberlik etme misyonuna dönüştürülmelidir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 70).

20- Kayıt dışılığın önlenmesi amacıyla hem sosyal sigortanın kapsamı genişletilmeli hem de sigortalı olmak kolaylaştırılmalı, sosyal güvenlik denetiminde etkinlik sağlanmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, 21).

21- Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi yapma teşvik edilmelidir. Böylelikle iş gücü piyasasında işverenlere karşı dezavantajlı durumdaki işçilerin destek alabilecekleri, kendilerinin oluşturdukları bir mekanizma olacaktır. Ancak yapılan bazı araştırmalar sendikalaşma oranının giderek azaldığını göstermektedir. Özellikle ilk işe başlayacak gençlerde sendikalaşma, yasal hakların ve yükümlülüklerin bilincinde olunması için sendika sayıları ve sendikalı işçi sayılarının arttırılmasına yönelik planlar yapılmalıdır (Palaz ve Poyraz, 2019, 59,71).

22- Ödenmemiş primlerin yapılandırılmaları istisnai haller dışında uygulanmamalı veya yapılandırmadan yararlanma koşul ve şartları oluşturulmalıdır. Çünkü geçmiş yıllarda yaklaşık her 2 yılda bir çıkartılan yapılandırmalarda çoğunlukla aynı kişilerin yapılandırmaya başvurdukları dolayısıyla bazıları için yapılandırma uygulamalarının primini ödememenin bir yolu olarak kullanıldığını göstermektedir. Bu da yoğun bir iş yükü olan kurum personeline ek iş yükü getirmekte sadece sistemde yapılandırma başvurusu bulunması için dilekçe veren bir kısım işverenler nedeniyle asıl işlerin yapılması gecikmektedir (SGK, 2013, s. 27-31).

23- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonominin Maliye ve SGK'ya olan prim ve vergi kaybının zararının önüne geçilmesi için her iki kurum başta olmak üzere entegrasyonun arttırılmasının sağlanması gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 63).

24- Sosyal Güvenlik Kurumunda ilk işe giriş emeklilik sistemini ve tabi olunacak şartları etkilediğinden çok önemli bir husustur. Ancak sigortasız çalışma ile milat tarihleri kaçıran vatandaşların ve işverenlerin kayıt dışılığını azaltmak amacıyla ilk işe giriş yapacak kişilerin devlet tarafından bir aylık veya taktir edeceği süre boyunca primleri devlet tarafından karşılanması yoluyla hem kayıt dışılığı azaltmakta hem de sigortasızlığın ve işsizliğinde önüne geçilecektir. Böylece işverenlere hiçbir maliyeti olmayan ilk bir aylık süre Kuruma sigorta bildiriminde bir tereddüte mahal vermeyecektir.

25- Kayıt dışılığın azaltılması ve sahte sigortalılığın engellenmesi için işverenlere verilen sorumluluk yanında Mali Müşavirlerinde sorumluluklarının

arttırılması gerekmektedir. Mali Müşavirler işyeri üzerinde kontrol mekanizmalarını yerine getirmemeleri halinde işveren ile birlikte müteselsil sorumlu tutulması kayıt dışı istihdamı azaltıcı etki yapacaktır.

26- SGK, Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Müfettişi alım ilanlarına çıkması ve istihdam edilecek yeni personelin kayıt dışılığa etkisinin ne oranda olacağına ilişkin parametrelerin belirlenerek hangi ilde ne kadar denetmene ihtiyaç olduğu, yeterlik sonrası hangi illere yeniden denetmen alımı gerektiğine ilişkin değerlendirilmelerin yapılarak kadroların buna göre açılması gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 67).

27- Merkez ve Taşra Teşkilatları arasında kayıt dışılıkla ilgili Kısa, Uzun ve Orta Vadeli strateji hedefleri belirlenmelidir (SGK, 2013, s. 132).

28- Alo 170'e yapılan yabancı uyruklu sigortasız çalıştırılanlar ile ilgili iddialar hakkında SGK Denetmenlerinin yanı sıra İl Göç İdaresi, Emniyet veya konumu gereği Jandarmaya da haber ve/ veya bilgi verilmesi gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 70).

29- Aylık ücret ödemelerini bankadan yapmayan işvereni uyarmak ve işvereni SGK'na bildirme konusunda Mali Müşavirler yükümlü kılınmalıdır.

30- Mali Müşavirler işyerlerinden aldıkları ve deftere kaydettikleri fatura ve belgeler gibi banka dekontları ile sigortalılara ödenen ücretlerin mutabık olup olmadığını ön incelemesini yapmakla sorumlu tutulup fazla ve yersiz ödemeleri SGK'na bildirmekle yükümlü tutulmalılar.

31- İşyerinin prim ve vergi borçlarının bildirim yaptığı ilk aydan itibaren kontrolünün sağlanması, 10, 30 veya 60 katlarına ulaşmış herhangi bir ödeme de yapılmadığında mucip çıkarılıp sığağı sığağına yerel denetim yapılması gerekmektedir.

32- İşyerinin borç miktarı söz konusu işyerinden Prime Esas Kazanç bildirimlerinin toplamının 10 katına ulaştığında İstanbul ve İzmir illeri başta olmak üzere Ünitelerde denetim süreçlerini ağırlaştırarak, denetim havuzlarındaki diğer işlerin aksamasına neden olan sahte sigortalılık denetimlerini önleme amacıyla işverence hiç ödeme olmadığı, yerel denetimden geriye dönük bir yıllık işlem yetkisi süreci de bulunduğu tarih aralığında bildirim yapılanların sahte sigortalılığı engellenecektir.

33- Yabancı çalıştırma izni ve bürokratik prosedürlerin azaltılarak yabancıların da sosyal güvenlik sistemine katılımını sağlayarak sistemde katılımcı sayısı arttırılmalıdır.

34- Denetim ve kontrol ile görevli personel sayısının illerin ihtiyaçları gözetilerek dengeli bir biçimde arttırılması gerekmektedir.

35- Karalama amacı taşıyan, yersiz ve usulsüz ihbar, iddia ve şikâyetlerin yapılmasını önleyecek tedbirlerin alınmasıyla gereksiz zaman kayıplarının önüne geçilmesi gerekmektedir.

36- Yerel denetim esnasında denetmenlere yönelik oluşabilecek tehdit ve risklere karşı güvenlik ve korunma yollarının yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 72).

37- Denetmenlerin, mucibin verildiği tarihten raporun yazıldığı tarihe kadar olan süreç içerisinde Kurum içerisinde ve/veya dışarıdan gelebilecek tüm baskı ve yerel etkilerden uzak olmasını sağlamak gerekmektedir.

4.4. Emeklilik Sisteminde Reform Önerileri

Sosyal Güvenlik sisteminde her ne kadar tek çatı altında birleştirildi denilse de emeklilik sisteminin halen reforma ihtiyacı vardır.

1- Sosyal güvenlik hakkı öncelikle devletin vatandaşlarına hatta ülkede çalışan sözleşme yapılan insanlara verilen/ vermesi gereken bir hak olmakla birlikte emeklilik dilekçelerinin ve sigortalıların emeklilik işlemlerinin yapılması, prim tahsilatı gibi birtakım standartlaştırılarak daha hızlı ve etkin yapılmasına yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

2- Sosyal Güvenlik Kurumunu oluşturan SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı Kurumu 2006 yılında 5502 ve 5510 sayılı Kanunların yürürlüğe girmesiyle birleşmiş olsa da halen lağvedilen bu kurumların mülga olmuş mevzuatları kazanılmış haklar nedeniyle devam etmektedir. SGK kurulmadan öncesinde emeklilik koşul ve şartları yaş, prim ve gün sayısı az iken ilerleyen yıllar itibariyle kademeli olarak artmaktadır. Kapatılan kurumlar arasında farklı kanunların halen yürürlükte olması nedeniyle başta emeklilik sistemi olmak üzere farklılıklar mevcuttur. Kişiler 9000 günden BAĞ-KUR'dan emekli olmak yerine 7200 veya kendilerinin hak sahibi oldukları daha az

sigorta gün sayısı ve kazanç miktarı ile SSK'dan emekli olabilmek için kendilerini sahte sigortalı yaparak, kurumlar arası mevzuat farklılıkları nedeniyle sosyal sigorta/güvenlik sistemin kusuru ve açığını kullanarak kendilerini sahte sigortalılık avantajlı konuma sokmak istemektedirler. Bu durumun engellenmesine yönelik çalışmalar yapılması gerekmektedir (SGK, 2013, s. 31-33).

3- Artan nüfus ve EYT gibi uygulamalar ile birlikte Türkiye'de emekli sayısı hızlı bir şekilde artmıştır. Sistemde pasif çalışan olarak nitelenen emekli olduğu halde çalışan sayısının çoğalması Kuruma ve ekonomiye olumsuz olarak yansımaktadır. Bu yansıma emeklinin fiilen çalıştığı halde sigortalı olmaya ihtiyaç duymaması, işverenlerin de bu durumda olanlar için Kuruma sigorta gün sayısı ve kazanç bildirmemesine ve/ veya eksik bildirmesine neden olmaktadır. Bu durumun önüne geçilebilmesi için denetimlerin artırılması ve caydırıcı önlemlerin alınması gerekmektedir.

4- Kişilerin vefat eden aile üyelerinden hak sahibi olmaları nedeniyle almakta oldukları gelir ve/ veya aylıkların sigortalı çalışmaları nedeniyle kesilmesine dair mevzuatın halen yürürlükte bulunduğu süre boyunca kişiler maddi durumlarının kötü olmasını gerekçe göstererek sigortasız çalışmayı göze almakta hatta bazı durumlarda işverenlerden, almış oldukları aylık/ gelirlerin kesilmemesi için sigortasız çalıştırma/ çalışmaya dair böyle bir talepte bulunmaktadırlar. Bu suiistimalleri önlemeye yönelik denetimlerin artırılması ve caydırıcı önlemlerin alınması gerekmektedir.

5- Sigortalıların işsiz kaldıklarında mevzuatta yazan koşulları sağlamaları durumunda kendilerine ödenen İşsizlik maaşının kesilmemesi için yeni bir işe başlasalar dahi işsizlik maaşı aldıkları süre boyunca sigortasız çalışmayı istemeleri durumuyla sıkça karşılaşılmaktadır. Bu konuda ödeneğin isminin İşsizlik Maaşı olarak değil de başka bir isimlendirme ve koşullarda ödenmesi ya da işsizlik maaşı alan kişinin sigortasız çalışırken tespit edilmesi halinde kırmızı listeye alınarak bir daha İşsizlik Maaşı ödenmemesi gibi ya da işverene de ilave ceza verilmesi veya destek ve teşvikten yararlanma hakkının sınırlandırılması şeklinde yaptırımlar uygulanabilmelidir.

6- 2019 Ağustos öncesinde yurt dışı borçlanma yapanlar ile bu tarihten sonra borçlanma yapanlar arasında %32'den %45'e çıkarılmış bir prim farkının uygulanması yanında sigortalılığın statüsü SSK'dan BAĞ-KUR'a çevrilerek bu durumdaki kişilerin

SSK'dan emeklilikleri zorlaştırılmıştır. Prim oranının %45'e çıkartılması Kurum açısından bir sorun teşkil etmese de 2006 yılında üç sosyal güvenlik kurumunun birleştirilmesi ve standart uygulamalara geçilmesi hedeflenirken halen daha SSK ve BAĞ-KUR ayırımının yapılması aslında birleşmenin tam olarak sağlanamadığının bir göstergesidir. Emeklilik parametrelerinde reformlar yapıp halen devam ettirilen (yurt dışı borçlanma) ayrımcılığının önüne geçilmesi gerekmektedir (SGK, 2013, s. 18).

7- Emeklilik için başvuran vatandaşların hak etmiş ise aylık bağlamanın, hak edilmediyse de yetersizliğin ilgiliye bildirilmesi sürelerinin kısaltılması gerekmektedir (SGK, 2013, s. 120).

4.5. Teknolojik Yenilikler Konusunda Reform Önerileri

Sosyal Güvenlik ve Denetim sistemindeki reformun teknolojik yenilikler ile desteklenmelidir.

1- Sosyal Güvenlik Denetmen raporlarının Maliye'deki Vergi Müfettişlerinde olduğu gibi raporlarını dijital ortama aktararak DYS/EBYS ortamında yazılması gerektiği, dijital ortamda yazılan bu raporlara özel yetki izni ile girilerek bakılması gerektiği, örneğin memur ve şeflerin sınırlı yetkilerle sadece rapor olup olmadığına bakabilecekleri müdürlerin ise raporun kendisini görebilecekleri bir sistemin oluşturulması gerekmektedir.

2- Alo 170 Bilgilendirme, İhbar ve Şikayet Hattının daha aktif kullanılması ve yaygınlaştırılmasına yönelik iş ve işlemler yapılmalıdır. Bilgi edinme hakkı, bireyin hak ve özgürlüklerini geliştirilmesine yönelik olarak yapılan bu tür düzenlemeler ile temelinde hesap verilebilir, şeffaf ve katılım düzeyini arttırıcı şikayet mekanizmalarının gelişimi desteklenmelidir (Güler, 2020b, s. 63).

3- Bireylerin e-devlet vb. yasal ve resmi uygulamaları kullanarak sosyal güvenlik ve sosyal haklara erişiminin kolaylaştırmanın yanı sıra vatandaşla ile devlet arasında iletişimin güçlendirilerek bilgi edinme hakkının etkin kullanımıyla iyi yönetimin sağlanmasına özel önem verilmelidir (Güler, 2020a, s. 285).

4- Diğer kurumların yapmış oldukları denetim, yoklama, tutanaklarının KADİMPERİ uygulamasına yüklenmesi veya fiziksel olarak SGK'na bildiriminin yasal zorunluluk hale getirilmesi sağlanmalıdır. KADİMPERİ uygulamasının daha

aktif, sadeleştirilmesi ve güncellenmesi elzem bir şekilde gerekmektedir. Diğer kamu kurumu evraklarında sigortasız çalıştığı tespit edilen kişiler Kuruma ibraz edilmediğinden tespiti de yapılamamaktadır. Sigortasızlığın denetmenlere intikal etmeden memurlarca tespitini ve kayıt dışı istihdamın yanında kaçak ekonominin de önüne geçilmiş olacaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 74).

5- SGK personeline merkezin yaptığı teknolojik değişimlerin eğitimler yoluyla anlatılması ve bu yeniliklerin kısa sürede hayata geçirilip sahaya tesir etmesi sağlanmalıdır (SGK, 2023b, s. 7).

6- İşçilerin sigortasız çalıştırıldıkları dönemlerle ilgili kendi bildirimlerini yapabileme mekanizmalarının aktif şekilde kullanılabilir olması gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 75).

7- Kurumda teknolojik büro ekipmanlarının (tarayıcı, yazıcı, tablet vb.) çalışan personelin ihtiyacına yetecek seviyede karşılanması gerekmektedir (SGK, 2024, s. 7).

8- KADİMBİS denilen, işyerinde iken işyerine ait bilgilerin Kurum alt yapısı sayesinde görüldüğü uygulamanın güncellenmesi gerekmektedir (SGK, 2013, s. 82).

9- Maliye Bakanlığında olduğu gibi SGK'da da işyerlerine yerel denetime gidildiğinde tabletler aracılığıyla dijital ortamda tutanaklar tutulmalı ve kağıt israfının yanında zaman ve emek kaybının da önüne geçilmesi, tutulan tutanakların KADİMPERİ ve SGK sistemine yüklenmesi ile isteyen ve yetki sahibi olan kişilerin görebilmesi sağlanmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 53).

10- DYS/ EBYS sisteminde ifadeye davet/ temini veya işyerinin tutmakla zorunlu olduğu kayıt, defter ve belgeleri inceleme yazıları sekmeler halinde matbu şekilde olmalı kişinin/işverenin kimlik numarası yazıldığında tüm bilgilerin sisteme aktarılarak hazır hale getirileceği bir uygulamanın oluşturulması sağlanmalıdır.

11- Çalışanların kendilerinin sigortasız çalıştırıldıklarını kanıtlayabilecekleri mobil uygulamalar ile örneğin: işyerinin SGK/ E-devlette kurulacak programa konum paylaşma, işyerine ait fotoğraflar veya belgeleri yükleyebilecekleri ilgili tarihlerde sonradan değiştirilemeyecek şekilde uygulamalar geliştirilmeli, hatta işyerlerinin sosyal medya hesaplarından paylaştıkları fotoğraf, video vb. paylaşımların gerektiğinde resmi belge gibi kabul edilebilir olması sağlanmalı, bu uygulamaların kötüye kullanılmaması için de gerekli önlemler alınmalıdır.

12- Vatandaşların emekli olmak istemeleri halinde hemen her an dilekçe verebileceklermiş gibi dijital ortama ilk işe giriş evrakları ve BAĞ-KUR belgelerinin eklenmesi, gerekli tüm belgelerin DYS/ EBYS ortamında bulundurulması, vatandaşların da e-devlet üzerinden ilgili belgeleri görebilecekleri bir sistem kurulmalıdır (SGK, 2013, s. 145-148).

13- Kuruma olan borçların zaman aşımına uğramaması için sistemin belirli bir süre öncesinden yetkili kullanıcılara alarm vererek iş yoğunluğu vb. sebeplerle gözden kaçırılan süreler yüzünden kurumun zarar uğramasının önüne geçilmelidir.

14- İşverenlerin hangi şartlarda hangi destek ve teşviklerden yararlanabilecekleri, mevcut durumda hangilerine hakları olduğunu, eksikliklerinin neler olduğunu vb. hususları güncel olarak gösteren bir dijital platformun hayata geçirilmesi gerekmektedir.

15- Gelir Tespiti incelemelerinde kişilerin aylık gelirlerinin asgari ücretin net/ brüt altında/ üstünde olup olmadığının incelenmesi yapılmaktadır. Ancak sistemde muhtar, köy korucusu, polis, asker vb. meslekler Hizmet Dökümü sisteminde görülemediğinden hesaplamaya dahil edilememekte bu durum haksız yararlanmalara ve Kurumun zarara uğramasına neden olmaktadır.

16- E-Deftere geçen işyerlerinin kayıtlarının SGK/ Maliye sisteminde kayıtlı ve sonradan değiştirilip düzeltilemeyecek kilitli bir sistem ile sadece yetkisi olanların girebildiği ve kaydedildiği bir platform/ uygulama yoluyla incelenmesiyle işyerinin çeşitli sebeplerle kamu kurum ve kuruluşlarına kayıtlarını ibraz etmemesinin önüne geçilmiş olacaktır.

17- Sosyal güvenlik mevzuatı geniş ve kapsamlı olması ve hayatın hemen hemen her alanını ilgilendirmesi nedeniyle her konuda uzmanlaşma sağlamanın zorluğu göz önüne alındığında işlerin doğru ve hızlı bir şekilde yapılabilmesi için dosya memurları/ denetmenlerde ihtisaslaşmanın sağlanması gerekmektedir.

18- Esnaf ve Sanatkarlar Odaları, Meslek Odaları vb. kuruluşların Oda Kayıtlarının incelenebilmesi için Odaya denetime gidilmektedir. Bu tarz evrakların taranarak sisteme değiştirilmemek üzere yüklenmesi pratik bir yöntem olup bir şüphe hasıl olması durumunda odaların kayıtlarını incelemeye gidilmesi daha uygun olacaktır.

19- Denetmenler başta olmak üzere ilgili personele spesifik/ özel durumlarla karşılaştığında hangi işlemin yapılıp yapılmayacağına ilişkin rehberlik edecek bir görüş havuzunun oluşturulması zaman ve emek kaybının önlenmesine, işin doğru yapılmasına ve standart uygulamaların yerleşmesine olanak sağlayacaktır.

20- 2008 de açılan ancak yaygın olarak 2023 yılından itibaren kullanılmaya başlanan ve yalnızca işyerlerine gönderilen E-tebligatların E-devlet üzerinden vatandaşları da kapsayacak hale getirilmesi süreçleri hızlandırdığı gibi kaynak israfını da önleyecektir (SGK, 2013, s. 63).

21- SGK'nin gizli olanlar hariç tüm arşivinin dijitalleşmesi gerekmektedir (SGK, 2013, s. 150-151).

22- Diğer pek çok kamu kurumunda var olan ve SGK'nin de ihtiyaç duyduğu bir kısım verilere ulaşma yetkilerinin Kurum sistemine tanımlanması için ilgili kurumlarla ek protokollerin imzalanarak gereksiz yazışma ve emek kaybının önüne geçilmesi gerekmektedir (SGK, 2013, s. 48-54).

23- Vatandaşların dilekçelerinin takibini kolaylaştıran ve hangi aşamada olduğunu gösterir uygulamaların yaygınlaştırılması gerekmektedir (SGK, 2013, s. 151-161).

24- Yukarıda bahsedilen tüm teknolojik yeniliklerin etkin şekilde kullanılabilmesi için SGK personeline bunlar hakkında eğitimler verilmesi gerekmektedir (SGK, 2013, s. 159).

4.6. Sosyal Güvenlik Mevzuatında Reform Önerileri

Sosyal Güvenlik ve Denetim sisteminde etkinliğin sağlanması için herkese eşit ve adil olarak hitap eden mevzuat oluşturulmalıdır.

1- En öncelikli durum kurum mevzuatının sadeleştirilmesi gerektiği, mevzuatı okuyan herkesin anlayabileceği şekilde herkesin internet ortamından kolaylıkla erişebileceği bir SGK'nin kendisinin tasnif hale getireceği bir site oluşturulmalıdır (SGK, 2013, s. 92-102).

2- Sosyal Güvenlik Kurumu, SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı kurumlarının mevzuatlarının birleştirilmiş haline ilave yeni çıkartılan kanunlar ile faaliyetini devam ettiriyor olsa da halen lağvedilen kurumları mülga olmuş mevzuatları kazanılmış

haklar nedeniyle devam etmektedir. Bu nedenle işe yeni başlamış memurun bütün mevzuat bilgisine sahip olması çok zor bir durum olmakla birlikte yapılan mevzuat değişikliklerine ayak uydurmak için konusunda ve işinde uzmanlaşmış bir sistem geliştirilmelidir (SGK, 2024, s. 1).

3- Sosyal Sigorta/ Güvenlik programlarında norm ve standart birliği sağlanacak şekilde düzenlenmelidir (SGK, 2013, s. 1).

4- Kurum personelinin kuruma aidiyet duygusunun azalması nedeniyle ister istifa ederek ister emeklilik şartlarını sağlar sağlamaz dilekçe vermeleri sonucunda Kurumdan haklarını talep eden vatandaşların işlerinin aksamasına neden olmaktadır. Bir diğer faktör başka kurum personelleri ile aynı maaşı aldıkları, ancak vatandaş yoğunluğunun çok olmasının yanında ağır iş yükü nedeniyle daha zor çalışmaktadır. Bu açığın kapatılması için Kurum personeline Sosyal Güvenlik Tazminatı veya unvan değişikliği ile ek ödemeler veya daha iyi çalışma koşulları oluşturulmalıdır (SGK, 2023b, s. 1).

5- Mevzuat derinliği çok yoğun olan ve ister yapılandırma isterse EYT vb. özel durumlar nedeniyle çalışan memur/ amirlerin kişilerin taleplerini karşılayacak sayıda olmadıkları da aşikardır. Yeni memur alımı ile işe başlayanların SGK mevzuatını bilmediği gibi memurların yetiştirilme süreci ve kurumdan ayrılmaları halinde kaybedilen personel, zaman ve emek kaybına neden olacaktır.

6- Kuruma olan sorumluluklarını yerine getirip bildirimlerini doğru yapan basiretli tacir gibi hareket eden ve idari para cezası uygulanmayan işverenlere diğer işverenlerden farklı olarak bir ödüllendirme sistemi uygulanması gerekmektedir.

7- Her Türlü Yerel Denetime Gidilmesi: Çalışma Talimatı ilk çıktığı yıllarda sadece şikayetlerde ve gerek görülmesi halinde iş yerlerine yerel denetime gidildiği, ancak daha sonrasında Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Daire Başkanlığı yazısında “Her türlü ihbar ve şikayette yerel denetime gidilmesi gerektiği” yazılmıştır. Ancak yapılan bu denetimlerde; İstanbul özelinde ayda belli ve bazı günler denetim arabası sırasının gelmesi, şikayetçi veya ihbarda ismi geçen kişi işten çıkmış hatta başka bir yerde çalıştığı halde yine de iş yerine denetime gidilmesi, işyerinin kapanmış, KKÇ veya İz olsa bile iş yerine denetime gidilmesi, yerel denetim ile 1 yılı aşan sürelerde geriye yönelik hizmet vermemizin mümkün olmadığı, şikayetçi/ ihbarcının iddiaları ile ilgili elinde kanıtı yoksa denetime gidilmemesi, Kamuda Tasarruf Tedbirleri ile

bağdaşmayan gereksiz yerel denetim yapılarak yakıt israfıyla mücadele vb. sebepler bulunmaktadır. Çözüm yine eskisi gibi şikayetçi iş yerinde çalışıyorsa veya şikayet/ ihbarın konusu gereği gerek görülmesi halinde iş yerine yerel denetim yapılması uygun olacaktır.

8- İfade Temini: Sosyal Güvenlik Denetmenleri inceleme yaptıkları iş yerinden Kuruma sigortalı bildirilen kişileri ifadelerinin alınması amacıyla ikametgâh adreslerine ifadeye davet yazısı gönderirler, eğer ki inceleme yapılan il ile sigortalının ikamet ettiği il farklı ise kişinin bizzat ikamet adresine göndermek yerine buldukları ilin SĞİM'nde görevli Sosyal Güvenlik Denetmenlerine kişinin ifadesinin alınabilmesi için İfade Temini yazısı yazılmaktadır. Çözümüne yönelik kayıt, defter ve belgelerde olduğu gibi öncelikle incelemeyi yapan denetmen sigortalıların il dışında bulunan ikametgahlarına bizzat ifadeye davet yazısı göndermesi daha hızlı bir şekilde rapor yazım aşamasına geçileceğinden hem zaman aşımını dosyalarda hem mahkeme tarafından aciliyeti olan dosyaların işin bitim sürecini de hızlandırmış olacaktır.

9- Kurum içindeki hiyerarşi hem maaşsal olarak hem özlük hakkı olarak yeniden gözden geçirilmeli kendisine ait bütçesi olan SGK personeli ile diğer kurum ve kuruluşları arasındaki olumsuzlukların azaltılmasına dair işlemlerin yapılması gerekmektedir (SGK, 2013, s. 2).

10- Vatandaşların isteğe bağlı sigortalılığı eskiden olduğu gibi SSK'ye tabi olması gerektiği, günümüz itibariyle kişiler Bağ-kur'lu olmakta bu da vatandaşları SSK'den daha erken ve kolay emekli olabilme koşul ve şartları olduğundan kendilerini sahte sigortalı yaptırmaya meyil ettirmekte, hem denetmenlere iş yükü hem sonrasında emeklilik iptali nedeniyle hem memurlara mesai kaybı vb. külfetlerin yanında vatandaşların haksız aldıkları maaşların geri ödenmesi yaptırımını ile karşı karşıya kalınmaktadır.

11- Gelir tespiti incelemelerinde başvuru tarihinde 5510 sayılı Yasanın Ek-5 ve 4/1-b-4 sigortalısı veya eşi esnaf olan başvuru sahiplerinin eşlerinin beyan ettikleri gelir olan asgari ücret tutarının gelir tespitine dahil edilip edilmeyeceğinin çalışma talimatının gelir tespitine ilişkin 2.10.2 no.lu başlığı altında net olarak belirtilmesi, kafa karışıklığına ortadan kaldırarak uygulama birliği sağlamış olacaktır.

12- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları yurt dışına çalışmaya gidip sonrasında Türkiye'de emekli olabilmek için borçlanma yapmak istemeleri halinde bir süre

belirlenmelidir. Vatandaşlar yurt dışında bile olsalar gerekli evrakları içerir bir liste ve bu listedeki evrakları yükleyebilecekleri bir uygulamanın olması gerekmektedir. Yurt dışı belgelerini 10 yıllık zamanaşımı olması nedeniyle denetmenlerce her ne kadar işverenden talep etse de işyerinin kapanması, zamanaşımı olması nedeniyle saklama zorunluluğunun ortadan kalkması vb. nedenlerle ibraz etmemesi nedeniyle idari para cezası uygulanamayacağından ibraz edilmeyebileceği gibi kişinin hak kaybının yanında kurum alacağından da vazgeçmiş olmaktadır (SGK, 2013, s. 26).

13- Yurt dışında yaşayıp Türkiye Cumhuriyeti mevzuatlarına tabi olan ancak bilgi sahibi olmayanlar için kolay ve anlaşılabilir bir mevzuat hazırlanmalı, nelerin yapılıp nelerin yapılmamasına dair yurt dışında yaşayan vatandaşlara Sosyal Güvenlik Bilinci oluşturulması gerekmektedir. Mümkün olduğu ölçüde sözleşme yapılan ülkeler ile başlayıp bilgi ve danışma hatları kurulması gerekmektedir (SGK, 2013, s. 17).

14- EYT sürecinde olduğu gibi Sosyal Güvenlik Kurumundan hakları olduğunu iddia ve talep eden vatandaşlar açısından diğer önemli bir husus kişilerin Kısa Vade Sigorta kollarına tabi çalışmalarından dolayı staj, çırak vb. dönemlerdeki sigortalılıklarının Uzun Vade Sigorta Bildirimleri sayılmadığından kişilerin emeklilik hesaplamalarında sayılmamalarından kaynaklanmaktadır (SGK, 2013, s. 12).

15- Ancak sigorta gün sayısına karşılık kazanç miktarı asgari ücretin 7,5 (eskiden 6,5 katı idi) katını aşsa bile 7,5 katı oranında hesaplanmaktadır. Parametrelerin çoğaltılarak vatandaşların yüksek sigorta ücret bildirimlerini engellemeyecek bir program hazırlanmalıdır.

16- 2020/39 sayılı Genelgenin “3.4. Denetim Gereçlerinin Sosyal Güvenlik Denetmenlerine Dağıtımı ve İade Edilmesi İşlemleri- 3.4.1. Genel Esaslar” başlığının 17. paragrafında yer alan hükmün “... Ancak sahte iş yeri konulu denetim gereçleri için bu süre altı ay, iş kazası konulu denetim gereçleri için dört ay ve başka ünitelerden talep edilmiş olan ifade alınması talepleri için ise 15 gün olarak uygulanır. İşyerinin mevcut durumunun, 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 tespitine ilişkin denetim gereçlerinin ise en geç otuz gün içinde tamamlanması gerekir.” şeklinde değiştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Müfettişler tarafından yapılan teftişlerde görüldüğü

üzere Denetmenleri tahakküm altında bırakan en çok sorulan soru iki aylık sürede işin neden bitirilmediği, herkesin bildiği üzere yukarıda ayrıntılı yazıldığı üzere bazı işler istense bile İstanbul'da işlerin yoğunluğundan ötürü iki aylık sürede bitirilemeyeceği herkesin kabulüdür.

17- Kişiler he ne koşul ve şartta olursa olsun emekli olduktan sonra çalışmaları halinde maaşları kesilmemelidir. (2) kodlu Sosyal Güvenlik Destek Primine tabi 5510/4/1/a-b-c sigorta kollarından emekli olanların ayırım yapılmaksızın emekli aylıkları kesilmemeli SGK'na prim ödemelerini engelleyici bu tarz uygulamaları kaldırılması gerekmektedir. Diğer türlü vatandaşları sigortasız çalışmaya teşvik etmektedir.

18- Muvazaalı/ Anlaşmalı/ 5510 s. K. 56. Maddesine istinaden boşanan çiftlerin ölen aile üyelerinin maaşlarını alabilmek için resmiyette geçerli ancak fiiliyatta halen aynı evde karı-koca şeklinde yaşamlarını sürdürmelerinin tespiti halinde almış oldukları maaşlar kesilmekte ve ödenmiş ise geri istenmektedir. Başka bir husus kişilerin bir işte çalışıyor olmaları Kuruma sigorta primi bildirimlerinin yapılması halinde aylıklarının kesileceği yazmaktadır. Aynı şekilde sosyal yardımlar da kayıt dışılığı arttırdığı söylenebilir (Şener, 2010, s. 20). Kişinin çalışması ile müteveffadan kendisine bağlanan aylık kesilme şartının değişmesi gerekmektedir. Kişiler sadece kendilerinin hak sahibi oldukları ölüm aylığından hayatlarını idame ettiremediklerinden hem maaş hem de aylık olarak refah seviyelerini arttırma yoluna başvurabilmektedir (Karadeniz, 2011a). Kişiler sigortasız çalışmaya sevk edilememeli kişilerin boşanmalarının fiiliyatta gerçek olup olmaması yeterli görülmelidir.

19- Askerlik borçlanması, doğum borçlanması gibi konularda kişilerin sigorta statüleri (SSK, BAĞ-KUR) kendilerinin tayin edecekleri sigorta kolundan olmaları sağlanmalıdır (SGK, 2013, s. 3).

20- BAĞ-KUR sigortasına tabi olanların emeklilikte SSK çalışanına göre daha zor şartlarda olması, dilekçelerini Kuruma verdikten sonraki aşamalarının daha uzun sürmesi vb. diğer farklılıklar EYT sürecinde en uzun bekletilen kesimin BAĞ-KUR'dan emekli olmak isteyenlerin olduğu tespit edilmiştir. Bundan dolayı BAĞ-KUR'lulara Kurum olarak negatif ayrımcılığın etkisini kırmak amacıyla BAĞ-KUR çarpım oranının SSK işçisinin çarpım oranından daha da arttırarak en azından emekli maaşlarındaki farklılığa yansıtılması amaçlanmalıdır.

21- Teşvik ve Desteklerin hem konusu hem de süresinin arttırılmasının yanı sıra işyeri mahiyetlerine göre özel istihdam teşvik, destek veya yardımları yapılmalıdır.

22- SGK yeni çıkartmış olduğu mevzuatlarını daha kolayca takip edilebilmesi için personeline Kurum sisteminde uygulama ekranı oluşturması gerektiği, kullanımını bütün Türkiye'ye eşit şekilde yayabilmesi için bu işleri organize edecek Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezinin aktif rol alması gerekmektedir.

23- Görüş ve genel yazılarda belirtilen denetim teknikleriyle iş ve işlemlerin usul ve esaslarının çalışma talimatına konu edilmesi işlemlerin ve tekniklerin gizliliği ve etkinliği açısından daha uygun olacaktır. Bu tarz bir uygulama mevcut Çalışma Talimatıyla yapılamayacağı için (tıpkı kamu kurumlarının rehberlik ve teftiş başkanlıklarında çalışan müfettişlerin denetim konuları için ayrı ayrı çıkarılan iç emirler gibi) denetim konularının her biri için ayrı ayrı bir talimatın olması gerekmektedir (SGK, 2013, s. 78).

24- 5510 sayılı Kanunun 91 inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen ve 2020/20 sayılı Genelgeyle Kurum Denetmenliğine verilen "işverenin prim ödeme aczine düşüp düşmediğinin tespiti" konulu görevle ilgili iş ve işlemlerin usul ve esaslarına ilişkin SPGM'nin genel yazısının Çalışma Talimatına eklenmesi daha uygun olacaktır.

25- 5510 sayılı Kanunun "Sigortalı sayılmayanlar" başlıklı 6. Maddesinde; "*a) İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi,*" hükmü ile 2013/11 sayılı Genelge'nin "Sigortalı Sayılmayanlar- 1. İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi" başlığı altında; "*İşverenin işyerinde ücret karşılığı çalışan ve ücretleri işyeri kayıt ve belgelerine usulüne uygun bir şekilde intikal ettirilen eş sigortalı sayılacak, ancak herhangi bir ücret ödenmeyen eş ise sigortalı sayılmayacaktır.*" hükmü bulunmaktadır. Tüzel kişi şirkette şirket ortağının ücret almadan çalışan eşinin sigortalılığı hususunda net bir ibarenin bulunması nedeniyle Çalışma Talimatına hüküm eklenilmesi tereddütleri ortadan kaldırarak uygulama birliği oluşmasını sağlayacaktır.

26- İş kazaları incelemelerinde kusur oranları belirlenirken her olay üzerinde subjektif uygulamalardan kaynaklı adaletsizliği önlemek ve belirli bir standarda göre karar verebilmek adına kusur oranı cetveli eklenmesi çok faydalı olacaktır.

27- Çalışma Talimatının “2.13.3.2.6. Tespitlerin Değerlendirilmesi ve Rapor Düzenlenmesi” başlığı altında yer alan (h) maddesinde ve Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nin (SSİY) “Sigortalıdan kaynaklanan sebeplerle tedavi süresinin uzaması, iş göremezliğinin artması” başlıklı 44. Maddesinde yer alan ve belirtilen hallerin iş kazasına uğrayan kazalı sigortalının ağır kusuruna esas tutulacağı belirtilmiş olup sayılan durumlar çok kapsayıcı olduğundan bunların dışında bir tespit yapıp sigortalıya kusur atfetmek her ne kadar zor görünüyorsa da talimatta kazalı sigortalıya “ağır kusur” dışında bir “kusur” atfedilip edilemeyeceği hakkında açık bir hüküm bulunmadığından uygulamada farklılıklar ve rapor okuma komisyonları ile rapor yazan denetmenler arasında anlaşmazlıklar ortaya çıkarabilmektedir. Çalışma talimatına, kazalı sigortalıya “ağır kusur” dışında bir “kusur” oranı atfedilip edilemeyeceğine dair açık ve net bir ibare eklenildiği takdirde bahsi geçen belirsizlikler ortadan kalkmış olacaktır.

28- Sosyal Güvenlik Kurumunun mevzuatsal olarak en büyük sorunlarından biri de denetim ve yönetim sisteminde sürekli değişiklikler yapılması ve bu değişiklikleri işveren ve işçilerden hemen uyum sağlamasını beklenilmesinden kaynaklanmaktadır (Kılıçdaroğlu, 1996, s. 35).

29-Zamanaşımı: 5510 Sayılı Kanun’a ihbar ve şikayetler hakkında zamanaşımı sürelerinin eklenmesi 5510, 506, TTK vb. mevzuatlarda da görüldüğü üzere 5/ 10/ 30 yıl kayıt ve belge saklama zorunluluğu bulunmaktadır. İş Mahkemeleri davanın 5 yıllık zamanaşımına uğradığını söyleyerek kapatabildiği yerde Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş Mahkemesi Hakimlerinden bile daha geriye yönelik işlem yapmaktadır.

30- Denetmenlerin yapmış oldukları diğer işler ile pek benzemeyen ancak denetmenlerce yapılan işlemler gereği Gelir Tespiti’nde 100. madde ile aylık almak isteyen vatandaşların üzerinde var olan tapunun görülebildiği yapılacak Tapu/ Belediye ile matbu yazışmalar sonucu vatandaşların gelir elde etmediğine dair tespiti yapılmakta, bu belgenin yanında Tarım Orman İl Müdürlüklerinden ister vatandaşların isterse memurlarımızın belge alabileceği ve bu şekilde memurların hiçbir kanaat yetkisi kullanmadan salt belgelerle işlem yapılabilmesi, eğer sistemde bir aksilik çıkması veya anlaşılabilen, tereddüt edilen bir husus olması durumunda kanaat yetkisine ihtiyaç duyulması halinde Denetime sevk edilmesinin daha doğru olacağı, çözüm için gelir tespitine başvuranların 100. Maddesinde mal sahipliğine

bakılarak tapu/ arsa/ arazisi var ise belge getirmesi istenip doğrudan maaş bağlanıp bağlanmayacağı kanaati oluşturulabileceği, zaman kaybı, emek ve vatandaşların hak sahipliğini bekletmeme konusunda önemli bir etken olacaktır.

31- İş kazalarında bilindiği üzere 2020 yılından sonra Denetmenlere havale edilmiş, ancak Müfettişlerce kayıt incelemesi yapılmadan yazılan raporların aksine denetmenlerin tüm iş kazalarında işyerinden kayıtları istemektedir. İncelenen kayıtlarda özellikle tutulması zorunlu defterler gibi Ücret Bordroları da gereksiz yere incelendiği, asıl incelenmesi gereken iş kazası öncesinde koruyucu tedbir, tavsiyeler, iş sağlığı güvenliğine dair eğitim, koruyucu ekipmanların verilip verilmediği, iş kazasına sebep olan üçüncü kişinin olup olmadığı, hatta kazazedenin şikayeti olup olmadığı önemli bile olmadan direkt kayıt inceleme yoluna gidildiği, kazazedenin hiç şikayeti yoksa kayda girilmemesi, şikayeti varsa iddiaları ile ilgili belgesine göre kayda girilebileceği, kazazedenin işyerinden hiçbir şikayet, iddiası bulunmayıp bildirimlerin doğru olduğunu ifade etmesi halinde yine kayda girilmemesi gerektiği, iş yeri kayıtları incelenirken muhasebe kaynaklı cezaların işyerine ekstra ceza oluşturmaması, incelemenin mahiyetini aşmaması, işin konusu gereği kaza geçiren kişinin sigortalı olup olmadığı, kazanın iş kazası olup olmadığı, mahiyeti gereği işi yaparken mi gerçekleştiği, sigortalı, işveren ve üçüncü kişi kusur tespitleri yapıp rapor yazılması gerektiği, ayrıca bu kadar işlem yapılması denetmenlerin iş yükünü artırdığı gibi yine Çalışma Talimatında yazdığı üzere iki aylık sürede bitirilmesinin mümkün olmadığı, yapılan istatistiklerde de görüleceği üzere İş Kazaları hakkında hem mahkeme cevap yazıları olarak hem vatandaşların mağduriyeti arttırmakta İş Kazası konulu rapor yazımı uzun ve meşakkatli olduğundan diğer rapor konularına göre daha az yazıldığı “Her türlü kayıt incelemesinin olmaması” gerektiği aşıkardır.

4.7. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Denetim Sisteminde Yaşanan Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Reformlar

Tezin çalışma konusu da olan Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Denetim sistemindeki sorunlar, çözüm önerileri ve reformlar desteklenmelidir.

1- Denetmenlik mesleği itibariyle KPSS A Grubu kadrolar arasında yer almaktadır. Kuruma Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcı olarak atanmaktadır. Mesleğe başladıktan 3 yıl sonra Yeterlik denilen sınava Sosyal Güvenlik Denetmen

Yardımcıları girmekte sınav ve mülakatlarında başarıyla sonuçlananlar Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak görevlerine başlamaktadırlar. Sosyal Güvenlik Denetmeni olan denetmenler bir daha kurum içi sınava tabi olup bir yükselme yaşayamadıkları için geleceğe dair yükselme planının olmaması nedeniyle umutsuzluğa sevk etmektedir. Eğer kurum müfettişlerde olduğu gibi istenilen şart ve koşulları sağlaması halinde Sosyal Güvenlik Denetmenlerine Sosyal Güvenlik Başdenetmeni unvanı verilmesi durumunda kuruma karşı bir aidiyet duygusu mesleğe başladıktan 3 yıl sonra bitmeyip geleceğe dair yükselme imkanları oluşturulmalıdır.

2- İfadeye çağrıda sigortalı sayısı çok fazla olan iş yerlerine, unvan ve sicil veya dönem bazında sigortalıların tamamına veya bir kısmına tebligat gönderebilmeye imkan tanıyacak bir program yazılırsa özellikle sahte iş yeri incelemelerinin süresinin kısalıp etkinliğinin artmasına katkı sağlayacaktır.

3- Denetmenlik mesleğini icra edenlerin Denetmenlerin sayısında artışa karşın İl Müdürlüklerinde etkin istihdam edilmemeleri nedeniyle verimsizlik problemleri yaşanmaktadır. Denetmenler yapmış oldukları işlerinin sadece %26 kayıt dışı istihdam konusunda yapılan ihbar ve şikâyetler ile ilgilidir (Özmen, 2015, s. 221). İl Müdürlüklerinde görevli Denetmenler sosyal güvenlik sisteminde kayıt dışılığı azaltacak iş ve işlemlerle uğraşamamakta ve etkinliği az verimsiz çalıştırılmaktadır. Çok yoğun ve ağır iş yüküne sahip Denetmenler asıl görevleri olan yerel denetim yaparak kayıt dışı istihdamla mücadele etmek yerine kurumun diğer ilgili işlerine vakit ayırdığından denetime gerekli zamanı ayıramamaktadırlar.

4- İstanbul özelinde 2024 yılı itibariyle SGK tarihinde bir ilk olan sadece İstanbul'da görev yapacak şekilde 100 Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı ilanına çıkılmış (12. Dönem/ Promosyon) burada da dikkat edilmesi gereken husus alımın tam olarak yerini bulması ve ihtiyaca cevap verebilmesi için alınacak kişilerin İstanbul İlinde görev yapacak olması kendilerince kabul edilip edilmediği, eş durumu vb. özel sebeplerle il değiştirme talepleri olmayacak kişiler arasından seçilmesi gerektiği, ya da diğer kurumlarda olduğu üzere (3-5 yıl) yer değiştirmeme şartı ile kişilerle sözleşme yapılması gerektiği belirtilerek kadro ihdası yapılmalıdır.

5- Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü'nün Mali Tablo Okuma ve Analiz Teknikleri-Denetim Psikolojisi isimli 12.02.2024 tarihindeki eğitimde İstanbul genelinde yaklaşık olarak 518 Denetmen görev yaptığını, bunlardan sadece 460

Denetmenin iş ve görev dağılımına katıldığını, diğerlerinin görevlendirme ve görevleri nedeniyle iş almadığını, 2023 yılında yaklaşık 37.000 tane rapor yazıldığı, Denetmen başına yılda ortalama 80 Rapor yazıldığını göstermekle birlikte İstanbul mucip havuzunda daha havale edilmeyi bekleyen ve yetiştirilemeyen birçok evrakın olduğu İstanbul'a ivedi Denetmen ve Müfettiş alınması gerektiğini kanıtlar niteliktedir.

6- Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü'nün 12.02.2024 tarihinde yapmış olduğu Mali Tablo Okuma ve Analiz Teknikleri-Denetim Psikolojisi isimli eğitimini veren Vergi Müfettişi, yapmış olduğu konuşmasında yaklaşık 10 yıl önce Vergi Daireleri de SGK gibi incelemeleri eski tarihli olmakla birlikte artık cari yıl veya 1 yıl eskiye yönelik olduğu beyan edildi. Bu da gösteriyor ki SGK ve Maliye arasında entegrasyon eksikliği 2024 yılı itibariyle halen mevcuttur.

7- Türkiye geneli 80 ilde Sosyal Güvenlik Denetmenleri il merkezinde görev yapıyor iken sadece İstanbul özelinde 5 denetim bölgesine ayrılmış durumdadır. İstanbul özelinde denetmen başına düşen iş sayısının dengeli dağıtılması için gereken çözüm yolu Anadolu yakası için tek Kartal'da Denetmenlerin eskisi gibi birleştirilmesi, Avrupa yakasında da Esenyurt ve Zeytinburnu ilçe SGMM'lerinin dışına çıkılmaması Denetmenler açısından iş yükünü daha eşit ve daha adilane dağılımını kolaylaştıracaktır.

8- Sosyal Güvenlik Denetmenleri 81 ilde yaklaşık 2.500 personel olarak görev yapmakla birlikte Sosyal Güvenlik Müfettişleri 3 İlde yaklaşık 500 personel ile görev yapmaktadır. Ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının İş Müfettişleri de 5 ilde yaklaşık 1.500 personel ile görev yapmaktadır. Bu da gösteriyor ki yapılan işlerde kıyaslandığında Sosyal Güvenlik sisteminin, Denetimin ve sahanın aslında açık ara denetmenlerce yoklama, kontrol ve denetimini yapıldığını kanıtlar niteliktedir.

9- Denetmenler İl Müdürlüğüne bağlı iken, SGK Müfettişleri Kurum Başkanı adına işlemlerini tesis ederken İş Müfettişleri ise ilgili Bakan adına işlemlerini gerçekleştirirler. Bakanlığın İş Müfettişleri ile Kurumun Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Sosyal Güvenlik Müfettişleri gibi meslek mensupları arasında ortak yaptıkları iş gereği çakışmalar mevcuttur. İlgili Bakanlığın üçlü yapısı itibariyle verimlilik kaybına neden olmaktadır. Aynı olaya tek bir denetim/ teftiş personeli bakabilecek iken her üç personelin aynı/ ayrı zamanlarda bakması hem zaman kaybına neden olmakta hem de maliyetin artmasına neden olmaktadır. Bunların yanında iş

yerinin işleyişini ve kuruma olan bakış açısı ve itibarını etkilemektedir (Marhan, 2015, s. 66).

10- Uluslararası Çalışma Örgütü'nde (ILO) iş hayatında etkin, bütüncül, tek elden denetimi mecbur kılmaktadır. ILO'nun Çalışma Hayatının Denetimine Dair 81 No'lu Sözleşmesi'nde ülke olarak Türkiye'nin de altında imzası bulunmakla birlikte sosyal güvenlik denetim sistemi özerk, tek elden ve daha verimli aynı işi yapan birden çok meslek mensubunca çakışan yetkileri, karmaşık ve çok başlı olmasının sıkıntılarını fiilen görmekteyiz. Sosyal Güvenlik Kurumu, çalışma hayatının düzen, tertip ve denetimini düzenlerken sosyal güvenlik hukukuna göre yapmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında ise görevli İş Müfettişleri tarafından iş hukuku ve konusuna göre sosyal güvenlik mevzuatına göre incelemeler yapmaktadır. İş kazası ve meslek hastalığı gibi önemli olan konularda ise iş sağlığı ve güvenliği ile bire bir alakalı olan incelemeleri hem Sosyal Güvenlik Müfettişleri hem Sosyal Güvenlik Denetmenleri incelemekte hem de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında görevli İş Müfettişleri incelemektedir. İki kurumun mevzuatları idare tarafından genelgeler ve yönetmeliklerle ayrılrsa da incelenen ve soruşturulan işlemler birbirini tamamlamaktadır (Marhan, 2015, s. 67).

11- Maliyede iş yerinin açılış ve kapanışları Gelir Uzman ve Yardımcıları tarafından yapıldığından Vergi Müfettişleri iş yeri defter ve kayıtlarını incelemekte yapılan yoklamalara göre kendilerince işlemler tesis etmektedir. SGK'nda sadece yoklama/ kontrol yapacak Maliyedeki gibi iş yeri tescili için açılış yoklamalarını ve iş yerinin kanun kapsamından çıkartılması için kapanış yoklamalarını yapacak bir sistemin getirilmesi gerekmektedir.

12- Maliye'de Gelir Uzmanları iş yeri açılış ve kapanışlarında yoklamalarını yapmakta duruma göre iş yerinin açılış/ kapanışı onaylamaktadırlar. Ancak iş yerine ait fatura belge inceleme soruşturma yetkisi Vergi Müfettişlerinde bulunduğundan işvereni Kuruma çağırarak işlemlerini yapmaktadır. Ama SGK'nda iş yerine Sosyal Güvenlik Denetmenleri açılış ve kapanış yoklaması yapmasa dahi işyerinde kayıt dışı denetimi yapmakta ve eğer gerektiği takdirde iş yerine ait kayıt ve belgelerin incelenebilmesi için Kuruma çağırılmaktadır. Böylelikle iş yerine ikinci kez kayıtlardan ceza uygulaması işveren ile çok içli dışlı olduğu gibi nahoş bir durum olmaktadır.

13- İncelemeler esnasında ifade davetine icabet etmeyenlerden dolayı bazı denetim süreçleri zorlaşmakta ve gereksiz uzayabilmekte ve bazen ifade davetine icabet etmeyenler davete icabet edip ifade verenlere göre daha avantajlı hale gelebilmektedir. Sahte iş yeri incelemelerinde ifade vermeyenlerin hizmetlerinin silinemediği bazı durumlar olabilmektedir. 5510 sayılı Kanuna veya 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'na ifade davetine icabet etmeyenlere idari para cezası ön gören bir hüküm eklenmesi bu olumsuzlukların ortadan kalkmasına katkı sağlayacaktır.

14- Kayıt dışı istihdamın eğer gerçek anlamda engellenmesi isteniyorsa bu işi sahada yapan denetmenleri teşvik amacıyla yıllık yapmış oldukları işlere göre karne misali teşekkür, takdir belgeleri tebliğ edilmeli, buldukları ilin Türkiye geneli durumu pozitif ve negatif yönlerinin ele alınmasının yanında sigortasızlıkla mücadelede strateji ve risk analizi belgelerinin hazırlanması gerekmektedir (SGK, 2024, s. 3).

15- İşin mahiyeti itibariyle gece kulüpleri, bar, gazino vb. yerlere ihbar ve şikayetlerde yazmasa da gece vakti ve yılbaşı gibi yoğun olduğu dönemlerde gidilmeli, Matbaalara yılbaşında yoğun olduğu dönemlerde, fırınlara ekme ve unlu mamullerin çıkartıldığı sabaha yakın vakitlerde, sebze meyve hallerine gece mal geldiğinden mevsimine göre yoğun olduğu dönemlerde, kış turizmi ile yaz turizminden etkilenen otel ve konaklama yerlerine yerel denetimin sıklaştırılması gerektiği ve bunlara benzer denetimlerin arttırılarak kayıt dışılığın önüne geçilip kaçak ekonomi azaltılmalıdır.

16- Kurumun Mevzuat Takip Programı (Corpus, Sinerji vb.) lisansı satın alması gerekmektedir. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin ve diğer Kurum personellerinin mevzuat bilgisinin artmasına ve iş ve işlemlerde mevzuata uygunluğun sağlanmasına katkı sağlayacaktır. Güncel mevzuatın takip edilebilmesi adına, denetim süreçlerini doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren görüş, genel yazı ve genelgelerden müteşekkil bir mevzuat havuzu oluşturulması, ünitelerden üniteye farklılık gösteren uygulamaların asgari seviyeye indirilmesine katkı sağlayacaktır.

17- Sosyal Güvenlik Denetim Sistemi mesleki olarak hukuki bir güvencenin sağlandığı ortamda amacına uygun işleyecektir. Kontrol ve denetim elemanları statülerinin tartışma konusu yapıldığı bir ortamda güvenin zedeleneceği aşık olma ile birlikte denetim etkinliğinden söz edilemeyecektir. Denetim elemanları tüm denetim

baskısından (ister kişisel, siyasi, yakınlık) uzak, tarafsız, yerel ve uluslararası hukuka uygun çalışma hayatının olması gerektiği gibi bir denetim ve teftiş sistemi isteniliyorsa denetim elemanlarının da Kurum başkanına veya denetim yapılan yerel etkenlerden uzak tutulması gerekmektedir (Marhan, 2015, s. 72).

18- Denetim esnasında denetimi engelleme durumunda, kolluk kuvvetleri çağrıldığında bazı bölgelerde kolluk kuvvetlerinin görevini yapmama gibi durumlar ortaya çıkmaktadır. Bu konuda kolluk kuvvetlerine doğrudan gösterilecek detaylı bir resmi belge denetim anında devamlı surette taşınacak şekilde hazırlanması yerel denetim süreçlerini kolaylaştıracaktır.

19- Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin sahada yaşadığı en büyük sorunlardan birisi ve Onuncu Kalkınma Planında da yer alan yerel idareye bağlı olmadığı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri taşra teşkilatında sayılmamakla birlikte denetmenlerin çalışmış oldukları il müdürleri ve/ veya merkez (ilçe) müdürlerinin yerel denetim yetkileri de bulunmamaktadır.

20- Sahte iş yeri incelemelerinde vergi dairesi ile yapılan yazışmalarda Denetmenlere gelen cevabi yazıların bir kısmında iş yeri hakkında VDK Müfettişliğince yazılmış Vergi İnceleme Raporu, Vergi Tekniği Raporu ve Vergi Suçu Raporları yer almaktadır. İlgili raporların içeriğine daha hızlı ulaştırılması veya bu anlamda bir protokol yapılması, sahte iş yeri denetimlerinin hızını ve etkinliğini arttıracaktır.

21- Kurumda sicil kaydı olmayan vergi mükellefi şirketlerin bazı bilgilerini (Vergi numarası, adres, mali müşavir bilgisi vb.) yazışma yapmadan görebileceği bir ekran açılırsa yapılan incelemelerin hızını ve etkinliğini arttıracaktır.

22- Denetim veya diğer inceleme işlemlerinde yazılan rapor neticesinde hasıl olan idari para cezaları konusunda, iptal edilen sahte hizmetler gibi durumlarda ilgili kişiler servislere gittiğinde işlemi hangi denetmenin yaptığına dair doğrudan isim verilmekte ve ilgili denetmen hedef gösterilmiş olmaktadır. Bu durum ile ilgili çalışma talimatına kesin ve net ifadeler konulmalı raporların sonuç ve kanaat kısmında ilgili kişilere itiraz yolları gösterilmeli ve hiçbir şekilde denetmene yönlendirilmemeli ibaresinin eklenme zorunluluğu konulmalı, aksi takdir de kurumda telafisi imkansız neticeler vuku bulabilir.

4.8. Sosyal Güvenlik Personellerini İlgilendirilen Özel Durumlara Reform Önerileri

Sosyal Güvenlik Kurumu ve Denetim elemanlarını ilgilendiren çeşitli reform önerilerine ihtiyaç duyulmaktadır.

1- Vatandaşların sosyal güvenlik sisteminde daha uzun süre çalışması teşvik edilmeli, özellikle kadınların iş gücüne sigortalı ve işveren olarak kayıtlı katılım oranının artırılması sağlanmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2006, s. 89).

2- Aylık ücret ödemelerinin banka kanalıyla ödemesinin 01.01.2009 tarihinde 10 kişi ve üzeri olması, 01.06.2016 tarihinden sonra 5 kişi ve üzerinin olması gerektiği belirtilmiş ve uygulanmaması halinde ise İş-Kur tarafından cezai müeyyideler konulmuştur. Ancak Maliyenin VUK'na göre zamanında yüksek olan 7.000 TL tutarı aşan tüm ödemelerin banka kanalıyla ödenmesi zorunluluğu günümüz itibariyle güncellenmesi gerekmele birlikte günümüzde her bir sigortalı için bankadan ödeme zorunluluğu getirilmesi gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 52).

3- SGK, sürekli vatandaş odaklı bir kurum olduğuna dair söylemde bulunuyor olsa da SGK'da dosyalar iş yeri bazlıdır. İnsanların sigortalılıklarının yanında kaç kez SGK'ya ihbar, şikayette bulunduğu, kaç kez iş kazası geçirdiği, sigortasız çalışma ve çalıştırılma durumu, kaç yerden sahte sigortalı yapıldığı, kaç kez emekli başvurusu yaptığı veya iptal edilen emeklilik nedenleri, iş yerlerinden sigorta bildirimi hep işsizlik maaşı alma koşullarını sağlamanın ardından gerekli kodlarla işten çıkışının yapıp işsizlik maaşına sürekli art niyet seviyesinde başvurup başvurmadığı vb. diğer parametreler ayarlanarak yukarıda tek tek açıklanan ve vatandaşların refahı için yapılması istenilen reformlarda art niyetli kişilerin önüne geçilmesi amacıyla kişisel bazda dosyalarında olması yerinde olacaktır.

4- Kurum İdare Kurulu Raporlarında İstanbul ilinde norm kadro sayısının çok altında %44,85 ile çalışıldığı, Türkiye geneli ekonomi, işverenlik ve sigortalılığının %25-33 arası olduğu söylenen İstanbul ilinde çok büyük miktarda sigorta primi kaçaklarına sebep olmaktadır. Acil ve fazla sayıda, İstanbul başta olmak üzere eksik Denetmen çalıştırılan iller tespit edilip personel alımına gidilmesi ivedi bir şekilde gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 67). Burada, Maliyede Gelir Uzmanları veya Milli Eğitimde öğretmenlikte olduğu gibi atandıkları illerden 3 yıl tayin olamama şartı ile başvuruların alınması KPSS alım ilanının etkinliğini arttıracak diğer bir

hususdur. Bir diğerk husus Kurum, İstanbul'da eksik personel nedeniyle İstanbul ilinden çeşitli sebepler ile gitmek isteyen personeline çıkış izni ve kadrosu vermediğinden çalışanları isteksizliğe ve yapamadığı yardımlardan ötürü de olumsuzluğa sevk etmektedir (SGK, 2023b, s. 5).

5- SGK avukatlarının vatandaş veya işverenler tarafına Kuruma açtıkları davalarda personel kaynaklı kaybedilmesi halinde eğitimlerde bu konu hakkında avukatların özellikle dava kaybetmelerine sebep olan işlemler hakkında işin gereği kimi ilgilendiriyorsa bilgi verilmesi, düzeltilecek bir husus olması halinde ise sonraki aşamalarda o konu hakkında daha dikkatli olunması gerekmektedir. Kaybedilen davalar hakkında örneğin Denetmenlerin yerel denetim esnasında sigortasız çalışan kişi/kişiler hakkında ayrıntılı bilgi yazmaması, tebligatı iş yeri yerine işverene göndermesi, çevre soruşturması yapmaması, gerekli incelemeyi yapmadan rapor yazım aşamasına geçilmesi, kayıtları incelemeden rapor yazma vb. veya mevzuat sisteminden kaynaklı hatalardan mı davaların kaybedildiğine dair yıllık kaybedilen davalar hakkında geri dönüşlerin yapılamaması kurum nezdinde zararları önleyebilecektir.

6- Kurulu düzeni olan ve memleketinde görev yapan denetmenlerin grup başkanlığı oluşturulması halinde turneye gitmeleri, rotasyona tabi olmaları, turnede konaklama ve ulaşım maliyetleri gibi maddi sıkıntılar vb. sistem reformlarının gelmesi halinde bazı denetmenlerce istenip istenmemesi, müfettişler ile aynı işi ve aynı yetkilere haiz olduğu halde aynı haklara sahip olamamanın kurum içi çalışma barışını etkilemesi, bu sebeple ek gösterge ve mali hakların iyileştirilmesi müfettişler ile denetmenlerin arasındaki fark kapatılmalı, taşrada il müdürü/ merkez müdürü ve yardımcı kadrolarının etkilerinden uzak merkez kadroda grup başkanlığı veya denetim müdürlüğü kadrosu oluşturulmalıdır.

7- Türkiye çapında her ilçede Sosyal Güvenlik Merkez (İlçe) Müdürlükleri bulunmadığı, kişilerin ya il merkezine gittikleri ya da en yakın ilçe müdürlüklerinden talep oluşturduklarından en azından İstanbul gibi büyükşehir ve metropol konumunda olan illerden başlanarak her ilçeye bir SGMM açılması uygun olacaktır (SGK, 2013, s. 129-131).

8- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Türkiye sathında genel itibariyle 80 ilde (İstanbul Hariç) İl Müdürlüklerinde görev yapmaktadır. Yaptıkları iş icabı gereği iş

yerlerine girdiği iş yerinin özelini gördükleri ve idari para cezalarının yanı sıra teşvik ve destekleri kestikleri, kişilerin emekliliklerinin bağlanmasını veya bağlanmamasını, bağlanmış aylıkların iptal edilmesini, sahte sigortalılık nedeniyle iptal edilen sigortalılık nedeniyle ödenmiş ise ödenen aylık ödemelerinin tahsiline karar verici bir mekanizma olduğu için 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda yazan 30 büyükşehir dışındaki 51 şehirde görev yapan denetmenlerin ceza yazdıkları işveren veya sigortalılar ile tekrar muhatap olmaları vb. sebepler yüzünden denetmenler için sahaya yakın ancak içli dışlı olmayacakları Grup Başkanlığı Denetim sisteminin ivedi bir şekilde getirilmesi elzendir (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s. 41).

9- EYT süreciyle daha da yıpranan kurum personeline SGK'nın unvan değişikliği (Sigorta Uzmanı, Sosyal Güvenlik Memuru vb.) ile diğer Kamu Kurumlarında çalışan memurlarından farklı bir statü vermesi gerekmektedir.

10- SGK'nda tek çatı iddiaları havada kaldığı, kapatılan kurumların halen daha mevzuatlarının birleşmediğinden gerçekçi temellere dayalı bir zemine oturtacak reformist yaklaşımlar yapılmalıdır. Sosyal Güvenlik hakları bakımından norm ve standart birliği oluşturulacağı yerde halen daha gereksiz ayrıcalıklar arttırılarak devam ettirilmektedir.

11- Günümüz itibariyle il müdürlerinin denetleme bulunmamaktadır. Hali hazırda İl Müdürlerinin 5510 sayılı Kanunda yazan "Denetim ve Kontrol ile görevli kişiler" arasında yer almadıkları, raporu yazan Denetmenlerin bu yetkiye haiz oldukları, ancak imzalayan müdürün haiz olmadığı ve bu sistemde Sosyal Güvenlik Denetim Sisteminde Reform yapılması gerektiğini kanıtlar niteliktedir.

12- Sosyal Güvenlik bilincinin arttırılması ve aşılması amacıyla ister üniversitelerde ilk sene verilen zorunlu derslerden biri olan Sosyal Güvenlik Hakları/ Hukuku (Giriş) isimli bir dersin eklenmesi için SGK ve YÖK arasında bir anlaşma imzalanmalıdır. TV programları, filmler, diziler ve yarışma programları veya reklamlarda aralarında sigortalılık/sigortasızlık konusu işlenmelidir. Hatta TRT başta olmak üzere TV kanallarında çizgi film kahramanı (Atrogis, Güven, Laysos) şeklinde süper kahraman biçiminde çocuklara Sosyal Güvenlik ve Vergi bilincinin aşılması gerekmektedir (SGK, 2013, s. 84, 135).

13- Sosyal Güvenlik Haftası olarak kutlanan her yıl Mayıs ayı içindeki 16 Mayıs tarihinin denk geldiği hafta SGK personeline hediye verme alışkanlığı

kazandırılması kuruma aidiyet ve bağıllık duygularını arttıracaktır (SGK, 2013, s. 138).

14- Bazı meslek mensuplarının asgari ücretle çalışmayacağı bilindiği halde kişiler Kuruma sigorta gün sayıları tam bildiriliyor olsa da kazanç miktarı eksik bildirilmesi halinde kişiler hakkında sistem meslek kodlarını entegrasyonunu sağlayarak uyarı verecek ve bu şekilde daha ilk bildirimde denetim istem yazısı çıkartılabilecektir. Böylelikle bunu bilen işverende (Mimar, Mühendis, Avukat vb.) mesleki itibarı olan veya kalifiyeli meslek mensuplarının bildirimlerinin asgari ücretle ödenmesinin önüne geçilmesi sağlanmalıdır (SGK, 2013, s. 82).

15- İller arasında yapılan koordinatör il müdürlüğü toplantıları denetmenler arasında da mevcut olmalıdır. Gerektiğinde bazı illerde iş yükü azalırken bazı illerdeki iş yükü baskısı tolere edilmelidir. İl müdürleri yaklaşık 14 koordine ilde belirli periyotlar ile yaptıkları görüşmelerin yanında İstanbul gibi norm kadronun çok altında Denetmenlerin çalıştırılması, Türkiye ekonomisinin en büyük payına sahip olması prim ve vergilerin en çok bu ilden toplandığı halde bu kadar az denetmen ve SGK personeli çalıştırılmasının önüne geçilmesi lazımdır. Ankara'da norm kadro fazlalığı olduğu, işlerin İstanbul iline göre çok az olması, denetmen ve iş sayısı oranına bakıldığında Ankara'da görev yapan Denetmenlerin büyük bir çoğunluğu geçici görevlendirme ile İstanbul ilinde görevlendirilmeleri halinde Ankara ili bundan etkilenmeyeceği gibi İstanbul'da Denetmen azlığından yapılamayan yeni işlere de bakılacaktır. Sadece İstanbul özelinde de değil yan yana bazı illerde iş çok iken diğer ilde iş yok olması Türkiye çapında Denetimin yeknesaklığını bozmaktadır.

16- Taşradaki illerde görev yapan personelin karşılaştıkları işleri icabı mevzuat derinliğine sahip olmadıklarından spesifik ortaya çıkan evraklar karşısında konusuna hakim kişilerce taşradaki iller birbiriyle entegrasyonu ve gerekirse işlemlerin taranarak merkezden görüş sorulma işini arttırılması gerekmektedir. Merkez teşkilatında görev yapanlarda kendilerine gelen sorular ölçüsünde yapılacak tasnif ve tahliller ile hangi ilde mevzuatsal sıkıntının olduğu, Türkiye geneli anlaşılamayan yeni çıkartılan mevzuat hakkında ne yapılacağına dair gerekirse eğitim, seminer verilmesi hazırlıklarını yapması gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2009, s. 68).

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuçlar

Çalışma hayatında sigortalılık ve denetim faaliyetleri hakkında birçok yazar tarafından çeşitli sorunlar dile getirilmiş, tez çalışmasında bu sorunların ortaya konulup çözüm yöntemleri ve yapılması gereken reformlar hakkında bir görüş belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Denetim sisteminden kaynaklı sorunlar işveren ve işçi kaynaklı olabildiği gibi kurumdan kaynaklı fiziksel, teknolojik eksiklikler, mevzuat dilinin ağır, anlaşılabilir olmasından kaynaklı yoğun ve çok olması, kayıt dışı istihdamla daha etkin mücadele edilmemesi, emeklilik ve denetim sistemlerinden kaynaklı sorunlar olabilmektedir.

Her devlet içinde bulunduğu sorunlarına ve demografik yapısına göre çözüm yolları türetmelidir. Devletlerin kendi koşullarına göre reform süreçleri tasarlayıp, çözüm yollarının en iyi şekilde uygulandığını denetlemesi gerekmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin de yeniden inşa edilmesi konusunda başarılı bir sonuç elde edebilmek için sosyal güvenlik reformunun güçlü bir ekonomik programla birlikte yürütülmesi ve sahada uygulanabilirliği uygun bir denetim reformuna ihtiyaç duyulmaktadır. Kayıt dışı istihdamın ve kayıt dışı ekonominin yaygınlaşması emek piyasalarını daha kötü ve istikrarsız bir şekle büründürmektedir. İşçilerin daha savunmasız ve kırılgan bir yapıya sürüklenmesine neden olmaktadır. Nüfusun artan oranda yaşlanması bu durumu daha da ağırlaştıracaktır. Çalışan işçilerde ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği sorgulanmaya bağlayacaktır. Kurumsal olarak SGK'nin yeniden yapılanması ve reform sürecine girmesi gerekmektedir.

5.2. Öneriler

Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin gereken özlük haklarının verilmemesi, merkezde teşkilatlanmamaları, rapor sayısı ve iş baskısı, denetim gerekçelerini bitirme hedef sürelerinin (2 ay ile 15 gün) zorluğu, mevzuat karışıklığı, mülga olmuş mevzuatların yürürlükte oluşu, kurumlar arası iş birliğinin olmaması ve/ veya eksik olmasından kaynaklı verimsiz çalışma koşulları, denetimde esnasında veya sonrasında yapılan müdahaleler, yerel denetimde güvenlik sorunu, bürokratik engellemeler,

gerçeği yansıtmayan asılsız ihbar, iddia ve Şikâyetlerin yanında her koŐulda yerel denetime gidilmesi, yine her koŐulda iş kazalarında kayıt incelenmesi gereksiz zaman kayıplarına neden olmakta ve denetim sisteminde çalışma barışını etkilemektedir

Kayıt dışı istihdamla m¼cadelede denetim elemanlarının özl¼k hakları başta olmak üzere denetmenlerin grup başkanlığı birimi oluşturulması gerektiği, hatta ilerleyen zamanda m¼fettiŐleri ile denetmenler arasında aynı işi yaptıklarından birleŐtirilmeleri ön¼nde hiçbir engel olmadığından birleŐtirilmeleri gerekmektedir. Maliyedeki gibi taşrada sadece yoklama yapacak bir kontrol mekanizması ile denetmenlere y¼klenen ağır iş y¼k¼n¼n hafifletilmesiyle T¼rkiye sahtında vatandaşların Kurumdan taleplerine daha hızlı cevap verilecektir.

İŞverenlere sadece Kurumun mevzuatlarına uymadığında cezai işleme maruz kalacağını değil sosyal güvenlik sisteminin gerektirdiklerini yapması halinde diğer iş yerlerinden ayrıcalıklı teşvik ve destekler verileceği güvencesi verilmelidir.

Sigortasızlığı engelleyici gelişen dijital çaağa ayak uydurabilecek uygulamalar aktif hale getirilerek kayıt dışılığın azaltılması sağlanmalıdır. Aynı zamanda esnek, dönüş¼ml¼, hibrit, evden vb. çalışma yöntemleri gelişen zamana ayak uydurabilecek yeni denetim modelleri ve bu programlara uyumlu politikalar üretilmelidir. İlerleyen yıllarda yaşlı nüfus oranının artması ile sigortalıları sistemde daha uzun tutulabilecekleri bir mekanizma oluŐturulmalı, kadın ve gençler başta olmak üzere sisteme aktif gelir düzeyi d¼Ő¼k vatandaşlarında katılabileceği ve sosyal güvenlik sisteminin herkesi kapsayabileceği bir yapı oluşturulmalıdır.

Sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi teşvik ve desteklenmeli kiŐilerde sosyal güvenlik bilinci oluşturularak haklarını kendileri işveren işçi iş birliği içinde karar verebilecekleri bir mekanizma kurulmalıdır.

B¼rokratik hantallıktan kurtulup kağıt israfı, kırtasiyecilik yerine dijitalleŐen teknoloji çaağı ile birlikte elektronik yollar ile vatandaş ile iletiŐime geçileceği sistem kurulmalıdır. Raporların fotokopi ile çoğaltılmadığı, taranarak sisteme y¼klenecek Şekilde bir uygulama sistemi ile raporların öncelikle kurum içerinde havale edilebildiği, sonrasında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyona geçilmesi halinde bilgi ve veri alışverişi yapılacak bir yapı oluşturulmalıdır. Raporların elektronik ortamda yazılması, mevzuat bulmayı kolaylaştıran uygulamaların geliŐtirilmesi, sigortalıların prime esas g¼n sayısı hesaplama programlarının

oluşturulması, KADİMPERİ, KADİMBİS vb. uygulamalara bilgi yükleyen kamu kurum ve kuruluşlarının sayısının nitelik ve nicelik olarak arttırılması gerekmektedir.

2023 yılı itibariyle EYT sürecinde vatandaşların aynı anda SGK'ya emekli olabilmek için başvurmaları sonucu sosyal güvenlik sistemi bu ağır yükü kaldırmamış, kişilerin aylıklarının bağlanması ayları bulmuştur. Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus SSK'lı olanların maaşları BAĞ-KUR'lu olanlara göre daha erken bağlandıdır. Mevzuatsal olarak SSK'lı olanlar zaten avantajlı iken iş emekli aylığı bağlamaya geldiğinde yine SSK'lı olanlar BAĞ-KUR'lu olanlardan yine avantajlı olmuştur. SSK'lının primlerini kendi primi ile birlikte Kuruma ödeyen işverenler BAĞ-KUR'lu olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu da gösteriyor ki eğer ilerleyen teknolojiye SGK ayak uydurmuş olsaydı ilçe ve iller arasında belge talep cevapları nedeniyle işler yavaşlamazdı. Sistemde taranmış ve yüklü halde bekleyen evraklar doğrudan karşı taraf tarafından sistemden çekilip emeklilik işlemleri yapılabilir.

Sosyal güvenlik ve sosyal sigortalar mevzuat derinliği kendi personellerinin bile okurken anlamakta zorluk çektikleri seviyeden her bir bireyin okuduğunda aynı anlamı anlayabileceği bir seviyeye evrilmesi gerekmektedir. Sade, anlaşılır, basit, herkesi kapsayan ve norm ve standart birliği bulunan, herkes için aynı emeklilik koşullarının olması, lağvedilmiş kurumların mülga olmuş kanunları kazanılmış hak olması nedeniyle halen işlemleri yapılmaktadır. Sürekli değişen mevzuatları takip etmekte zorlanan kurum personellerinin yanında dışarıdaki bir vatandaşın bunu takip edip olaylardan haberdar olması pek mümkün olmamakla birlikte kişileri sosyal güvenlik danışmanlarına yönlendirmektedir.

KAYNAKÇA

- Ağamoğlu, M. (2021). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu’nun yapısı ve kayıt dışı istihdamın incelenmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bursa Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ağören, V. (2017). Bakım sigortası ve Türkiye için model önerisi. *Sosyal Güvençe Dergisi*, 12, 1-26.
- Akın, L. (2006). Sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası kanun tasarısının kişiler açısından kapsamında yeni gelişmeler, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 1(8), 26-49.
- Alper, Y. (2011). Sosyal güvenlik reformu ve finansmanla ilgili beklentiler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 9.
- Andaç, F. (2010). *İşsizlik Sigortası*, Ankara: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Eğitim Yayını 2. Baskı.
- Arıcı, K. (2011). Sosyal sigorta sisteminin karadeliği: Sigortalı sayılmayanlar Düzenlemesi, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 48-61.
- Arıcı, K. (2018). *Sosyal Güvenlik*, Editörler: Alper, Y. ve Tekeli S., Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Bednarski, M. (2008). Causes of undeclared work in Poland, *The Report By The Ministry of Labor And Social Policy*, 21.
- Beşe Canpolat, Ş. (2022). Nüfusun yaşlanmasının ekonomik etkilerinin uzun dönemli bakım hizmetleri açısından incelenmesi: Türkiye için bağımlı nüfus projeksiyonları, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 12 (1), 53-84.
- Bonoli, G. (2003). Two worlds of pension reform in Western Europe, *Comparative Policies*, 35 (4), 399-416.
- Bonoli, G. (2004). The politics of pension reform: institutions and policy change in Western Europe, *Cambridge University Press*.
- Bracha, A. and Burke, M. (2017). Wage inflation and informal work, *Federal Reserve Bank of Boston Research Paper Series Current Policy Perspectives*.

- Clasen, J. and Freeman, R. (1994). Social policy in Germany, *Harvester Wheatsheat*.
- Charpentier, D. (1968). Institutions internationales, Paris: *Mementos Dalloz*.
- Creedy, J. and Disney, R. (1988). Social security: visions and revision, The Colombia Electronic Encyclopedia, *Colombia University Press*.
- Çalış, C. (2008). *Sosyal Güvenlik Kurumu kanununda yer alan denetim yapısının işyeri ve kurum denetimi açısından değerlendirilmesi*. Yayımlanmamış Tezsiz Yüksek Lisans Projesi. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çavuş, Ö. H. (2017). Sosyal güvenlik sisteminde denetim yapısı ve denetim birimleri. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24 (2), 149-170.
- Çelik, T. (2021). *Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim ve denetmenlerin rolü: İstanbul sosyal güvenlik merkezleri kapsamında bir araştırma*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dahl, Ø. and Starren, A. (2019). *The future role of big data and machine learning for health and safety inspection efficiency*. EU-OSHA: Bilbao. Spain, 1-7.
- Demir, S. (2013). *Türkiye’de sosyal güvenlik sistemindeki aksaklıklar*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Diamond, P. (2002). *Social security reform*, The Lindahl Lectures.
- Duman, M. (2021). İş kazaları denetimi. *Bakış Açısı Dergisi*, (10), 36-37.
- Dupeyroux, J. J. (1975). *Droit de la securite sociale*, Paris: *Precis Dalloz*.
- Enoff, L. D. (2010). *Main findings of the project on collection and compliance*, ISSA.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2006). Altın çağ sonrası? Küresel bir ekonomide refah devleti ikilemleri, *Sosyal politika yazıları içinde* (Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İstanbul: İletişim Yayınları, 53-100.
- Euzeby, A. (2000). The financing of social protection and employment in the context of economic globalization, Social Security in the Global Village-The Year 2000 International Research Conference on Social Security, *International Social Security Association*.

- Euzeby, A. (2004). "Social protection: values to be defended", *International Social Security Review*, 57, (2), 107-117.
- Gerek, N. (2019). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Editörler: Gerek, N. ve Oral, A. İ., Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 95.
- George, V. (1968). *Social security beveridge and after*, *Routledge and Kagan Paul, London*.
- Gough, I. (2000). *Welfare state*, *New Palgrave Dictionary Of Economics*, (4), 895-897.
- Göçmen, M. (2018). *Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde hizmet tespiti*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güler, T. (2020a). Türkiye'de bürokrasinin denetiminde hak arama mekanizmalarının rolü. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 273-287.
- Güler, T. (2020b). 2000'li yıllar Türkiye'sinde merkez-yerel ilişkilerinin gelişimi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, (18).
- Güler, T. ve Şahnagil, S. (2017). Dijital demokrasi ve yönetim ilişkisi çerçevesinde e-demokrasi/e-devlet uygulamaları. *Journal of Emerging Economies and Policy*, (2), 16-29.
- Güzel, A., Okur, A. R. ve Caniklioğlu, N. (2010). *Sosyal güvenlik hukuku*, İstanbul: Beta Basım, 13. Bası.
- Hill, M. (1996). *Social policy*. Prentice-Hall, 697-726.
- Humblet, M. and Silva, R. (2002). *21. yüzyıl için normlar: sosyal güvenlik*, Uluslararası Çalışma Bürosu Yayını (Çeviri).
- ILO, (2005). *Managing transitions: governance for decent work*, Seventh European Regional Meeting, Budapest, Report of Director General.
- Işık Erol, S. (2021). *Türk sosyal güvenlik sisteminde denetim*, Ankara: İksad Yayınevi.
- Karadeniz, O. (2011a). *Uluslararası trendler çerçevesinde kayıtlı istihdamın teşvik politikaları*, II. Uluslararası Sosyal Güvenlik Sempozyumu– "Sosyal Güvenlikte Yeni Riskler ve Yaklaşımlar" 17-18 Mayıs 2011, Ankara.

- Karadeniz, O. (2011b). Türkiye'de atipik çalışan kadınlar ve yaygın sosyal güvencesizlik, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 83-127.
- Karadeniz, O. (2012). SGK, Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi SAB II Raporu.
- Kılıçdaroğlu, K. (1996). Sosyal Güvenlik, Özel Sayısı, Ankara: *Hazine Dergisi*.
- Lasseby, L. M. Lasseby R. W. and Jinks J. M. (1997). *Health Care Systems Around the World*, Prentice-Hall.
- Lindert, K. (2002). *Survey of social assistance in OECD countries*, World Bank.
- Marhan, N, (2015). *Çalışma ve sosyal güvenlik bakanlığında ortak denetim sistemi üzerine bir değerlendirme ve bir denetim modeli önerisi*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Gelişim Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- O'Rand, A. M., Ebel, D. and Isaacs, K. (2009). *Private pension in international perspective*, International Handbook of Population Aging içinde (ed: P Uhlenberg), Springer, 429-443.
- Oral, A. İ. (2001). *Dünyada ve Türkiye'de sosyal sigortalar kapsamında sağlık sigortası uygulamaları*. Yayımlanmış Doktora Tezi. Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Oral, A. İ. (2019). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Editörler: Gerek, N. ve Oral, A. İ., Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 3-25.
- Özmen, Z. (2015). *Türk sosyal güvenlik sisteminin mali krizi ve çözüm önerileri*, Yayımlanmış Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özşuca, Ş. T. ve Gökbayrak, Ş. (2012). Sosyal güvenlik sistemlerinde uyum sorunu ve denetim mekanizmalarında etkinliğin sağlanması. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2, (2), 72-77.
- Palaz, S. ve Poyraz, O. (2019). Gençlerin sendikal algı ve tutumları üzerine bir araştırma. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, (17), 59-73.
- Seeleib-Kaiser, M. (2008). Welfare state transformation in comparative perspective: shifting boundaries of public and private social policy?, *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*, 1-14.
- Selvi, M. (2014). *Uluslararası kuruluşların Türkiye'deki sosyal güvenlik mevzuatının oluşmasındaki etkileri*. Yayımlanmamış Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi.

Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü.

- SGK, (2013). Sosyal Güvenlik Reformunun 4. Yılında 400 Yenilik, Ankara.
- SGK, (2021). İstanbul Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü, *Sosyal güvenlik sisteminde denetimin etkinliği*, İstanbul.
- SGK, (2023a). 2023 Yılı Faaliyet Raporu.
- SGK, (2023b). Kurum İdari Kurulu Görüşme Raporu (2023/Ekim).
- SGK, (2024). Kurum İdari Kurulu Görüşme Raporu (2024/Nisan).
- Söylemez, H. (2019). *Sosyal güvenlik hukukunda denetim usulleri ve uygulama sorunları*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Standing, G. (1999). *Global labour flexibility: seeking distributive justice*, Macmillan Press, s. 208.
- Sümer, H. H. (2020). *Sosyal güvenlik hukuku*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Tan, C. (2021). Türkiye’de çalışma hayatının denetiminde çok başlılık sorunsalı. *Bakış Açısı Dergisi*, (10), 17-20.
- Taşbaşı, E. (2009). *Sosyal güvenlikte denetim ve teftiş*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Taylor-Gooby, P. (2001). *Sustaining welfare state in hard times: who will foot the bill?*, *Journal of European Social Policy*, 11 (2), 133-147.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2022). On İkinci Kalkınma Planı 2024-2028, Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). On İkinci Kalkınma Planı 2024-2028.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023). Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planı 2023-2025.

- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Ankara Kalkınma Planı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı, *Sosyal Güvenlik, Özel İhtisas Komisyon Raporu 2007-2013*.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2009). Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014a). Onuncu Kalkınma Planı *Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, Özel İhtisas Komisyon Raporu 2014-2018*.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014b). Onuncu Kalkınma Planı Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). On Birinci Kalkınma Planı *Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği, Özel İhtisas Komisyon Raporu 2019-2023*.
- TÜSİAD, (2004). *Türk emeklilik sisteminde reform mevcut durum ve alternatif stratejiler*, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri.
- Turak, B. (2009). *Dünyada ve Türkiye’de önerilen sosyal güvenlik reform alternatiflerinin temel dinamikleri ve bir model önerisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yaşar, S. (2017). İşçi sigortaları kurumunun kuruluşu. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 7:2, 211-232.
- Zeybek, A. E. (2012). *G-20 platformunda sosyal koruma ve Türkiye’de sosyal koruma tabanının genişletilmesine yönelik öneriler*. Yayınlanmamış Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

http-1:

[Sosyal Güvenlik Kurumu \(sgk.gov.tr\)](http://sgk.gov.tr) (Erişim: 05.05.2024)

http-2:

[Yönetmelik \(Resmigazete.Gov.Tr\)](http://Resmigazete.Gov.Tr) (Erişim: 05.05.2024)

http-3:

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı | T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı | Anasayfa (csgb.gov.tr) (Erişim Tarihi: 05.05.2024)

http-4:

Ulusal Tez Merkezi | Anasayfa (yok.gov.tr) (Erişim: 05.05.2024)

http-5:

MERKEZ BANKASI (resmigazete.gov.tr) (Erişim: 19.04.2024)

http-6:

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği (sgd.org.tr) (Erişim: 19.04.2024)

http-7:

Sosyal Güvenlik Dünyası (sosyalguvenlikdunyasi.com) (Erişim: 19.04.2024)

http-8:

Sosyal Güvenlik Müfettişleri Derneği (sgmder.org.tr) (Erişim: 19.04.2024)

http-9:

mso2DD.PDF (uni-oldenburg.de) (Erişim: 05.05.2024)

http-10:

Danıştay Resmi Sitesi (danistay.gov.tr) (Erişim: 05.05.2024)

http-11:

İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları - Turan Yazgan - Google Kitaplar
(Erişim: 05.05.2024)

http-12:

Press Release: IMF Executive Board Completes First and Second Reviews Under Stand-By Arrangement for Turkey (Erişim: 05.05.2024)

http-13:

International Labour Organization (ilo.org) (Erişim: 19.04.2024)

http-14:

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA YÖNELİK REFORM SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ (mevzuatdergisi.com) (Erişim: 05.05.2024)

http-15:

TÜSİAD (tusiad.org) (Erişim: 05.05.2024)

http-16:

MÜSİAD | Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (musiad.org.tr) (Erişim: 05.05.2024)

http-17:

www.memurlar.net (Erişim: 05.05.2024)

http-18:

tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1116 (Erişim: 05.05.2024)

http-19:

İnsan hakları evrensel beyannamesi (hsk.gov.tr) (Erişim: 05.05.2024)

http-20:

Aydın İktisat Fakültesi Dergisi » Makale » SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ AÇIKLARININ ANALİZİ VE EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ (dergipark.org.tr) (Erişim: 05.05.2024)