

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

TÜRKİYE' DE ÇALIŞMA HAYATININ DENETİMİ
VE
KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ENGİN ARVAS

BALIKESİR, 2024

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

TÜRKİYE' DE ÇALIŞMA HAYATININ DENETİMİ
VE
KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ENGİN ARVAS

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 202112533004 numaralı Engin ARVAS' ın hazırladığı "TÜRKİYE' DE ÇALIŞMA HAYATININ DENETİMİ VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ" konulu YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 10.06.2024 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına OY BİRLİĞİ/ÖY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Üye (Başkan) Prof. Dr. Şeniz ANBARLI BOZATAY İmza

Üye (Danışman) Doç. Dr. Tahsin GÜLER İmza

Üye Dr. Öğretim Üyesi Ersoy KUTLUK İmza

Enstitü Onayı

ETİK BEYAN

Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kuralları' na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- 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 çalışmada 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.

.../.../20...

İmza

Engin ARVAS

ÖNSÖZ

Devlet, yasama erki ile yasal düzenlemeleri yürürlüğe koyar ve bu yasal düzenlemelerin uygulanıp uygulanmadığını yine bizzat kendisi, idarenin eli ile denetlemektedir. Çalışma hayatının denetimi, belirtilen hususa örnek teşkil etmektedir.

Hazırlanan bu tez çalışmasında, Türkiye’ de çalışma hayatının denetimi ve kayıt dışı istihdamla mücadele konusu, ilgili mevzuat ve istatistiki veriler çerçevesinde denetim odaklı olarak analiz edilmiş, sahaya ilişkin denetim sonuçları irdelenmiş, yapılan araştırmalar neticesinde elde edilen bulgulara ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler yapılmış, sisteme ilişkin aksaklıklar ortaya konularak çözüm önerileri sunulmuştur.

Bu çalışmanın tamamlanması sürecinde, bilgi ve tecrübeleri ile desteğini esirgemeyen, araştırmaya katkıda bulunan değerli danışman hocam, sayın Doç. Dr. Tahsin GÜLER’ e teşekkür ederim.

Beni doğuran, yetiştiren ve bugünlere getiren, kıymetli anneme; desteğini daima hissettiğim değerli aileme, saygı ve sevgilerimi sunuyorum. Ayrıca küçük yaşlarda kaybettiğim, değerli babama rahmet diliyorum. Hayatımın her bir evresinde karşıma çıkan, hayatıma dokunan ve beni, ben yapan isimsiz şahsiyetlere, şairlere, düşünörlere ve ilim adamlarına, şükranlarımı sunuyorum. Son olarak meslek hayatımda, yetiştirilmem konusunda bana katkılar sunan, bilgi birikimleri ve tecrübeleri ile yol gösteren, değerli üstatlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

BALIKESİR, 2024

ENGİN ARVAS

ÖZET

TÜRKİYE' DE ÇALIŞMA HAYATININ DENETİMİ VE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ

ARVAS, Engin

Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Tahsin GÜLER

2024, 139 Sayfa

Denetim, suistimallerin önlenmesinde uygulanan en etkili yöntemdir. Bu bağlamda, çalışma hayatının denetimi ile çalışanların, işverenlerin ve devletin menfaatleri korunmaktadır.

Türkiye' de çalışma hayatının denetim yapısı, iş ve sosyal güvenlik hukuku temelli olarak üç denetim biriminden oluşmaktadır. Bu açıdan, çalışma hayatının denetimi yetkisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına (ÇSGB) verilmiştir. İş mevzuatına ilişkin bu yetki, Bakanlık bünyesinde görev yapan İş Müfettişlerine aittir. Bakanlığın ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ise çalışma hayatının sosyal güvenlik alanına ilişkin denetimleri, merkez teşkilatında görevli Sosyal Güvenlik (SG) Müfettişleri ve taşra teşkilatında görevli SG Denetmenleri eli ile yürütmektedir. Dolayısıyla İş Müfettişleri, SG Müfettişleri ve SG Denetmenlerinden oluşan bu üçlü denetim yapısı, denetimin etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Söz konusu olumsuzluk, kayıt dışı istihdamla mücadeleyi de zorlaştırmaktadır.

Türkiye' de çalışma hayatının denetimi konusu, bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalı, iş mevzuatı ile sosyal güvenlik mevzuatının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu iki alana ilişkin denetim faaliyetleri, tek bir birim ve aynı denetim elemanı tarafından yürütülmelidir. Böylece bir yandan kamu harcamaları azalacak ve denetimde etkinlik sağlanacak bir yandan da işverenler üzerindeki üçlü denetim baskısı sona erecektir.

Bu çerçevede, çalışma hayatının denetimi, tarihsel süreç ve mevcut durum göz önünde bulundurularak ilgili mevzuat kapsamında denetim odaklı olarak analiz edilmiş ve kayıt dışı istihdamla mücadele konusu bağlamında, denetim yapısında var

olan aksaklıklar ortaya konulmuştur. Araştırmanın problemi, istatistiksel veriler kullanılarak desteklenmiştir.

Araştırmanın sonucunda elde edilen bulgular, bir bütün olarak değerlendirilerek çalışma hayatının denetim yapısının, yeniden yapılanması gerektiğine ilişkin öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Kayıt Dışı İstihdam, Müfettiş, Denetmen.



ABSTRACT

INSPECTION OF LABOUR LIFE AND METHODS OF FIGHT AGAINST INFORMAL EMPLOYMENT IN TÜRKİYE

ARVAS, Engin

Master Thesis, Political Science and Public Administration

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Tahsin GÜLER

2024, 139 Pages

Inspection is the most effective method to prevent abuses. In this context, the inspection of labour life protects the interests of employees, employers and the state.

The inspection structure of labour life in Türkiye consists of three inspection units based on labor and social security law. In this respect, the authority to supervise labour life has been given to the Ministry of Labor and Social Security (MLSS). This authority regarding labor law belongs to the Labor Inspectors working within the Ministry. The Social Security Institution (SSI), the relevant institution of the Ministry, conducts audits in the field of social security law by Social Security (SS) Inspectors in the central organization and SS Auditors in the provincial organization. Therefore, this tripartite inspection structure consisting of Labor Inspectors, SS Inspectors and SS Auditors negatively affects the effectiveness of the inspection. This negativity also complicates the fight against informal employment.

The inspection of labour life in Türkiye should be handled with a holistic approach and labor legislation and social security legislation should be evaluated together. Inspection activities in these two areas should be carried out by a single unit and the same inspectorate. This will reduce public expenditures and ensure efficiency in supervision, while ending the pressure on employers to carry out triple inspections.

In this context, the inspection of labour life has been analyzed with a focus on inspection within the scope of the relevant legislation, taking into account the historical process and the current situation, and the shortcomings in the inspection structure in the context of combating informal employment have been revealed. The problem of the research was supported using statistics.

The findings obtained as a result of the research as a whole were evaluated and suggestions were made regarding the need to restructure the control structure of labour life.

Keywords: Inspection, Informal Employment, Inspector, Auditor.





Neyi kaybettiğini hatırlayanlara...

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	ix
TABLolar LİSTESİ	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xv
1. GİRİŞ	1
1.1. Araştırmanın Problemi	2
1.2. Araştırmanın Amacı	3
1.3. Araştırmanın Önemi.....	3
1.4. Araştırmanın Varsayımları.....	3
1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları	3
1.6. Tanımlar	3
2. İLGİLİ ALANYAZIN	6
2.1. Kuramsal Çerçeve	6
2.1.1. İşçi ve Sigortalı Kavramları	6
2.1.2. İşveren, İşveren Vekili ve Alt İşveren Kavramları	8
2.1.3. İşyeri Kavramı.....	9
2.1.4. İş Sözleşmesi/Hizmet Akdi	10
2.1.5. Sigorta Primi	11
2.1.6. Çalışma Hayatı	14
2.1.7. İşsizlik, İstihdam ve İşgücü.....	15
2.1.8. Kayıt Dışı İstihdam	17
2.1.9. Denetim Kavramı	18
2.1.10. Sosyal Sigorta	20
2.1.11. Sosyal Güvenlik	22
2.2. İlgili Araştırmalar	24
3. YÖNTEM.....	27
3.1. Araştırmanın Modeli	27
3.2. Evren ve Örneklem	27
3.3. Veri Toplama Araçları ve Teknikleri.....	27

3.4. Verilerin Toplanma Süreci.....	28
3.5. Verilerin Analizi.....	28
4. BULGULAR VE YORUMLAR	29
4.1. Çalışma Hayatı	29
4.1.1. Çalışma Hayatı Tarihsel Gelişimi	29
4.1.2. Çalışma Hayatına İlişkin Yasal Düzenlemeler	31
4.1.2.1. İş Mevzuatına İlişkin Yasal Düzenlemeler	31
4.1.2.1.1. İş Mevzuatının Gelişimi.....	31
4.1.2.1.2. Mer' i İş Mevzuatı.....	33
4.1.2.1.2.1. 4857 Sayılı İş Kanunu.....	34
4.1.2.1.2.2. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu.....	35
4.1.2.1.2.3. 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu.....	36
4.1.2.2. Sosyal Güvenlik Mevzuatına İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	37
4.1.2.2.1. Sosyal Güvenlik Mevzuatının Gelişimi	37
4.1.2.2.2. Mer' i Sosyal Güvenlik Mevzuatı	40
4.1.2.2.2.1. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun	40
4.1.2.2.2.2. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	40
4.1.2.2.2.3. Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği	41
4.1.2.2.2.4. İlgili Genelgeler	42
4.1.2.3. İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatına İlişkin Yasal Düzenlemeler	43
4.1.2.3.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatının Gelişimi.....	44
4.1.2.3.2. Mer' i İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı	45
4.1.2.3.2.1. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu.....	46
4.1.2.3.2.2. İlgili Yönetmelikler	48
4.1.3. Türkiye' de Çalışma Hayatının Denetimi	49
4.1.3.1. Denetim Standartları	50
4.1.3.1.1. Genel Standartlar.....	50
4.1.3.1.2. Çalışma Standartları.....	53
4.1.3.1.3. Raporlama Standartları	53
4.1.3.2. Denetim İlkeleri	54
4.1.3.2.1. Merkezi Bir Otorite Tarafından Denetim İlkesi.....	54
4.1.3.2.2. Yerinde Denetim İlkesi	55
4.1.3.2.3. Etkinlik ve Verimlilik İlkesi	55
4.1.3.2.4. İş Birliği İlkesi	56
4.1.3.3. Denetim Yöntemleri.....	56

4.1.3.3.1. İşyerinde Denetim Gerçekleştirilmesi.....	57
4.1.3.3.2. İşyeri Yasal Defter ve Belgelerin İncelenmesi.....	57
4.1.3.3.3. Kurumlar ile Yazışma Yapılması.....	58
4.1.3.3.4. İfade Alınması.....	58
4.1.3.4. Türkiye’ de Çalışma Hayatının Denetim Yapısı.....	59
4.1.3.4.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	61
4.1.3.4.1.1. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı.....	62
4.1.3.4.1.2. Bakanlık Denetim Elemanları: İş Müfettişleri	64
4.1.3.4.2. Sosyal Güvenlik Kurumu.....	67
4.1.3.4.2.1. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı.....	69
4.1.3.4.2.2. Merkez Teşkilatı Denetim Elemanları: Sosyal Güvenlik Müfettişleri.....	71
4.1.3.4.2.3. Taşra Teşkilatı Denetim Elemanları: Sosyal Güvenlik Denetmenleri	74
4.1.3.4.3. Türkiye İş Kurumu.....	76
4.2. Kayıt Dışı İstihdam	77
4.2.1. Kayıt Dışı İstihdam Türleri	77
4.2.1.1. Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumuna Hiç Bildirilmemesi	79
4.2.1.2. Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumuna Kısmen Bildirilmesi	80
4.2.1.2.1. Çalışanların Kazançlarının Eksik Bildirilmesi.....	80
4.2.1.2.2. Çalışanların Günlerinin Eksik Bildirilmesi.....	81
4.2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	82
4.2.3. Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri	84
4.2.4. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Yöntemleri	86
4.2.4.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Önleyici Yöntemler.....	87
4.2.4.1.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Yasal Düzenlemeler	87
4.2.4.1.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Teşvikler.....	88
4.2.4.1.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Rehberlik Faaliyetleri.....	90
4.2.4.1.4. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Projeler	91
4.2.4.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Caydırıcı Yöntemler.....	92
4.2.4.2.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetimler.....	92
4.2.5. Türkiye’ de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu.....	93
4.3. Çalışma Hayatına İlişkin Yapılan Denetimlerin Değerlendirilmesi	95
4.3.1. İş Müfettişleri Tarafından Yapılan Denetimler.....	95
4.3.2. Sosyal Güvenlik Müfettişleri Tarafından Yapılan Denetimler	98
4.3.3. Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler	101

4.3.4. Çalışma Hayatına İlişkin Yapılan Denetimlerin Ortak Değerlendirmesi	104
5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	119
5.1. Sonuçlar	119
5.2. Öneriler	122
KAYNAKÇA	125



TABLolar LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1. Yıllara Göre Sigortalı Sayısı	8
Tablo 2. Yıllara Göre İşyeri Sayısı.....	10
Tablo 3. 4/a Kapsamında Çalışan Sigortalılara Ait Prim Oranları	11
Tablo 4. 4/b Kapsamında Çalışan Sigortalılara Ait Prim Oranları.....	12
Tablo 5. 4/c Kapsamında Çalışan Sigortalılara Ait Prim Oranları	13
Tablo 6. SG Reformundan Önceki Yasal Düzenlemeler.....	39
Tablo 7. İş Müfettişleri Tarafından Gerçekleştirilen Teftiş Sayısı.....	96
Tablo 8. İş Müfettişleri Tarafından Gerçekleştirilen Denetim Sonuçları.....	97
Tablo 9. İş Müfettişleri Tarafından Yapılan İK/MH İncelemesi Sayısı.....	98
Tablo 10. SG Müfettişleri Tarafından Gerçekleştirilen Denetim Sonuçları.....	99
Tablo 11. SG Müfettişleri Tarafından SHS Alanında Yapılan Denetim Sonuçları	100
Tablo 12. SG Müfettişlerince Yapılan Asgari İşçilik ve Uzlaşma Sonuçları.....	101
Tablo 13. SG Denetmenleri Tarafından Gerçekleştirilen Denetim Sonuçları.....	102
Tablo 14. SG Denetmenlerince Yapılan Yaygın Yoğun Denetim Sonuçları.....	103
Tablo 15. SG Denetmenlerince Yapılan Sektörel Denetim Sonuçları	103
Tablo 16. İş Müfettişi Başına Düşen Denetlenen İşyeri Sayısı	106
Tablo 17. SG Müfettişi Başına Düşen Denetlenen İşyeri Sayısı.....	106
Tablo 18. SG Denetmeni Başına Düşen Denetlenen İşyeri Sayısı.....	107
Tablo 19. Meslek Gruplarına Göre Denetlenen İşyeri Sayısı.....	108
Tablo 20. Meslek Gruplarına Göre Denetlenen İşyeri Oranı	108
Tablo 21. Denetim Elemanı Başına Düşen Sigortalı Sayısı.....	109
Tablo 22. Denetim Elemanı Başına Düşen İşyeri Sayısı.....	110
Tablo 23. Türkiye Genelinde Denetlenebilen İşyeri Oranı	111

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1. Sigortalılık Statüleri.....	7
Şekil 2. Sosyal Sigorta Kolları.....	21
Şekil 3. Sosyal Riskler	23
Şekil 4. Çalışma Hayatının Denetim Yapısı	60
Şekil 5. ÇSGB RTB Teşkilat Şeması.....	64
Şekil 6. Yıllara Göre İş Müfettişi Sayısı.....	66
Şekil 7. SGK Teşkilat Şeması.....	68
Şekil 8. SGK RTB Teşkilat Şeması	71
Şekil 9. Yıllara Göre SG Müfettişi Sayısı.....	73
Şekil 10. Yıllara Göre SG Denetmeni Sayısı.....	75
Şekil 11. Kayıt Dışı İstihdam Türleri.....	78
Şekil 12. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri.....	83
Şekil 13. Yıllara Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları	94
Şekil 14. Kayıt Dışı İstihdam Oranı ve Denetim Elemanı Sayısı.....	112

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AÇSHB	: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
CK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CSBB	: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
ÇV	: Çalışma Vekâleti
DPT	: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı
EC	: Avrupa Komisyonu
EHGM	: Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü
ES	: Emekli Sandığı
GİB	: Gelir İdaresi Başkanlığı
GC	: Gecikme Cezası
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
GZ	: Gecikme Zammı
IALI	: Uluslararası İş Teftişi Birliği
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İK	: İş Kazası
İPC	: İdari Para Cezası
İSG	: İş Sağlığı ve Güvenliği
İSGK	: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
İSK	: İşsizlik Sigortası Kanunu

İŞK	: İş Kanunu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
İŞKURK	: Türkiye İş Kurumu Kanunu
KB	: Kalkınma Bakanlığı
KVSK	: Kısa Vadeli Sigorta Kolları
MH	: Meslek Hastalığı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
RTB	: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
SG	: Sosyal Güvenlik
SGDP	: Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SHS	: Sağlık Hizmet Sunucusu
SPGM	: Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü
SSGSSK	: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
SSİY	: Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
ÜİK	: Uluslararası İşgücü Kanunu
UVSK	: Uzun Vadeli Sigorta Kolları

1. GİRİŞ

Çalışma olgusu, insanların hayatını devam ettirebilmesi açısından oldukça değerlidir. İşçi, işveren ve işyeri ilişkisini içerisinde barındıran çalışma hayatı, temelde iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku çerçevesinde şekillenmektedir. İş hukukuna göre işe başlayan işçi, sosyal güvenlik hukuku ile sigortalı sıfatına haiz olmaktadır. Çalışanın, çalışma koşulları iş hukuku ile belirlenirken sigortalının; mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik risklere karşı korunması, sosyal güvenlik hukuku ile sağlanmaktadır. Sigortalının işyerinde sağlıklı bir şekilde çalışması ise iş sağlığı ve güvenliği içerisinde değerlendirilmektedir.

Devlet, çalışma hayatına ilişkin kuralları yasal normlarla belirler ve bu kuralların uygulanıp uygulanmadığını, kamu görevlileri aracılığı ile bizzat denetler. Bu bağlamda, Türkiye’ de çalışma hayatının denetimi yetkisi, ÇSGB’ ye verilmiştir. İş mevzuatına ilişkin bu yetki, Bakanlığın Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (RTB) birimi bünyesinde görev yapan İş Müfettişlerine aittir. Bakanlığın ilgili kuruluşu olan SGK ise çalışma hayatının sosyal güvenliğine ilişkin denetimlerini, Kurumun RTB biriminde görevli SG Müfettişleri ve il müdürlüklerinde görevli SG Denetmenleri eli ile yürütmektedir.

Türkiye’ de, 2023 yılı itibari ile görev yapan 917 İş Müfettişi, 520 SG Müfettişi ve 2.589 SG Denetmeni bulunmaktadır. Bu üç denetim birimi, hemen hemen aynı mevzuat kapsamında denetim ve teftiş yetkisine haizdir. Yine aynı şekilde kayıt dışı istihdamla mücadele ve iş kazası incelemeleri, bu üç denetim biriminin ortak görevleri arasında sayılmıştır.

Türkiye’ de çalışma hayatının denetim yapısındaki dağınıklık, denetimlerin etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Etkin bir denetim mekanizmasının kurulamamış olması, doğal olarak kayıt dışı istihdamla mücadeleyi de sekteye uğratmaktadır. Bu sebeple Türkiye’ de kayıt dışı istihdam, yapısal bir sorun olmaya devam etmektedir.

Türkiye’ de çalışma hayatının denetimi konusu, bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gereken bir konudur. Bir başka anlatımla iş mevzuatı ve sosyal güvenlik

mevzuatı birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu iki alana ilişkin denetimlerin aynı denetim elemanı tarafından yürütülmesi ile bir yandan kamu harcamalarının azaltılması ve denetimde etkinlik sağlanacak bir yandan da işverenler üzerindeki üçlü denetim baskısı sona erecektir. Bunun için kısa vadede SG Denetmenlerinin, Kurumun merkez teşkilatında grup başkanlığı şeklinde yapılanmalarının sağlanması, uzun vadede ise denetim kanunu çıkarılarak üç denetim biriminin tek bir bağımsız kurul olarak yeniden yapılanması ve tek bir unvanın ihdas edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde, bu araştırmada öncelikle çalışma hayatı, denetim odaklı olarak ilgili mevzuatla birlikte ele alınmış, ardından kayıt dışı istihdam konusu ayrıntılı bir şekilde analiz edilmiştir. Araştırmanın son kısmında ise çalışma hayatına ilişkin olarak denetim elemanları tarafından, Türkiye genelinde yapılan denetimlerin sonuçları, ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiştir.

1.1. Araştırmanın Problemi

Türkiye’ de çalışma hayatının denetimi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmektedir. Bu alandaki denetimler, Bakanlığa bağlı İş Müfettişleri ile Kuruma bağlı SG Müfettişleri ve SG Denetmenleri mahareti ile gerçekleştirilmektedir. Çalışma hayatının denetim yapısındaki bu üçlü mekanizma, çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Neredeyse aynı mevzuat hükümlerine tabi olan bu üç meslek grubu, aralarında herhangi bir koordinasyon olmadan işyeri denetimlerini gerçekleştirmektedir. Örneğin, bir işverenin aynı gün içerisinde, üç farklı denetim elemanı ile muhatap olma ihtimali bulunmaktadır. Bu husus, denetimi etkisizleştirmekte, devletin imajını zedelemekte, kaynakların verimli kullanılmasını engellemekte, emek ve zaman kaybına yol açmaktadır.

Bu bağlamda araştırmanın problemi, çalışma hayatının denetimine ilişkin üçlü yapının etkisizliği ve bu denetim yapısı içerisinde kayıt dışı istihdamla mücadelenin olumsuz etkilenmesidir.

1.2. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın temel amacı, çalışma hayatının denetimine ilişkin mevcut görünümünü ortaya koymak ve bu çerçevede kayıt dışı istihdamla mücadelenin mevcut denetim yapısındaki yerini irdelemektedir. Bu temel amaç bağlamında, çalışma hayatının denetimin yapısına ilişkin yeni bir sistem kurulup kurulamayacağı ve bu yeni sistemin kayıt dışı istihdamla mücadeleye ne şekilde katkı sunacağı sorularına yanıt aranmaktadır.

1.3. Araştırmanın nemi

Bu araştırma konusunun ‘‘Türkiye’ de alışma Hayatının Denetimi ve Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Yöntemleri’’ şeklinde belirlenmesinin sebebi, çalışma hayatına ilişkin mevcut denetim yapısının problemlerini tespit etmek ve bu problemlere ilişkin olarak uygulama alanına katkı sunabilecek çözüm önerilerine ilişkin değerlendirmeler yapmaktadır.

1.4. Araştırmanın Varsayımları

Türkiye’ de çalışma hayatının denetimine ilişkin l denetim yapısının, çeşitli problemlere yol açtığı ve çalışma hayatının denetimi ile kayıt dışı istihdamla mücadelenin, bu durumdan olumsuz bir şekilde etkilendiği varsayılmaktadır.

1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu araştırma; Türkiye’ deki çalışma hayatının denetim yapısı ve kayıt dışı istihdamla mücadelenin ilgilendiği alanlar ile sınırlıdır. Araştırmada, sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili olarak yalnızca primli rejimlere yer verilmiştir. Araştırmada yer verilen istatistikler, sırasıyla 2011-2023 ve 2019-2023 dönemleri ile sınırlıdır.

1.6. Tanımlar

Çalışmanın bu alt başlığında, araştırma konusunun temelini oluşturan kavramların tanımları yapılmıştır.

Bakanlık: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını ifade etmektedir.

Kurum: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığını ifade etmektedir.

Sigortalı: Bir işverene bağlı olarak hizmet akdiyle çalışanlar ile kendi nam ve hesabına çalışanları ve kamu idarelerinde çalışan kamu görevlilerini, ifade etmektedir.

Sosyal Sigortalar: Kısa ve uzun vadeli sigorta kollarını, ifade etmektedir.

Kısa Vadeli Sigorta Kolları (KVSK): İş kazası (İK) ve meslek hastalığı (MH) ile hastalık ve analık sigortası kollarını, ifade etmektedir.

Uzun Vadeli Sigorta Kolları (UVSK): Malullük ve yaşlılık ile ölüm sigortası kollarını, ifade etmektedir.

Prim Ödeme Gün Sayısı: Uzun vadeli sigorta kollarına tabi olacak şekilde sigortalı adına bildirilen toplam gün sayısını, ifade etmektedir.

Prime Esas Kazanç: Sosyal güvenlik sisteminde, prim hesaplamasına esas teşkil eden toplam kazancı, ifade etmektedir.

Prim: Sosyal güvenlik sistemine dahil olan sigortalılardan, sistemin finansmanını sağlamak amacıyla alınan zorunlu bir tutarı, ifade etmektedir.

Sahte İşyeri: Fiili olarak var olmayan ancak varmış gibi Kuruma bildirilen ve tescil edilen yerleri, ifade etmektedir.

Sahte Sigortalı: İşyerinde, bir hizmet akdi kapsamında fiili olarak çalışmadığı halde, çalışıyor gibi sigortalı olarak Kuruma bildirilen ve gerçekte sigortalı sayılmayan kişileri, ifade etmektedir.

İş Sağlığı ve Güvenliği (İSG): Çalışanları, iş kazası ve meslek hastalıklarına karşı, bir başka ifade ile işyerinde ortaya çıkabilecek risk ve tehlikelere karşı koruyan, çalışanların sağlıklı ve emniyetli bir ortamda çalışmasını sağlayan standartları, ifade etmektedir.

Tehlike: Çalışanların sağlığını veya işyerini etkileyebilecek, zarar verme potansiyeli olan durumları, ifade etmektedir.

Risk: Tehlikeli bir olayın, zarar verme olasılığını, ifade etmektedir.

Denetim: Önceden belirlenen kurallara uygun hareket edilip edilmediğinin somut bulgular üzerinden incelenmesi faaliyetidir.

Teftiş: Bir görevin doğru bir şekilde ifa edilip edilmediğinin denetlenmesidir.

İdari Teftiş: İlgili kurum içerisinde, her türlü hesap ve yapılan işlemlerin mevzuata uygunluğu ile bu kurum çalışanlarının her türlü hal ve hareketlerinin incelenmesi ve soruşturulmasını, ifade etmektedir.

İş Teftişı: Çalışanların ücret ve çalışma süreleri ile iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin konuları kapsayan, işgücü piyasasındaki çalışma koşulları ve ortamına ilişkin tüm yasaların uygulanması ile ilgili olarak devlet adına yapılan teftişı, ifade etmektedir. Bir başka ifade ile çalışma hayatına ilişkin mevzuatın uygulanıp uygulanmadığının, devlet tarafından denetlenmesidir.

Denetim Elemanı: Bu araştırmada denetim elemanı, İş Müfettişı ve SG Müfettişı ile SG Denetmenini ifade etmektedir.



2. İLGİLİ ALANYAZIN

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle yapılan araştırmaya temel dayanak oluşturacak kavramlar “Kuramsal Çerçeve” alt başlığında açıklanmakta olup araştırma konusu ile ilgili olarak daha önce yapılan araştırmalar “İlgili Araştırmalar” alt başlığında yer verilmektedir.

2.1. Kuramsal Çerçeve

Bu başlık altında araştırmaya dayanak olan temel kavramlardan işçi ve sigortalı kavramları, işveren, işveren vekili ve alt işveren kavramları, işyeri kavramı, iş sözleşmesi/hizmet akdi kavramı, sigorta primi kavramı, çalışma hayatı, istihdam, işsizlik ve işgücü kavramları, kayıt dışı istihdam, denetim, sosyal sigorta ve sosyal güvenlik kavramları açıklanmaktadır.

2.1.1. İşçi ve Sigortalı Kavramları

İşçi kavramı, sanayileşme ile birlikte ortaya çıkmış bir kavramdır (Erol, 2020, s. 277). İşçi olarak ifade edilen kişiler hem ekonomik olarak hem de hukuki olarak bir veya birden fazla işverene bağlı olarak çalışan kişilerdir (Arıcı, 2022, s. 2). Bu bağlamda, 1877 tarihli Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye’ de, nefsinin kiraya veren kimse olarak tanımlanan işçi (Güçlü, 2023, s. 140), 4857 sayılı İş Kanunu’ nun (İŞK) 2’ nci maddesinde, bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi, şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, işçi kavramında belirleyici unsur, çalışanın bir iş sözleşmesine dayanarak çalışmasıdır.

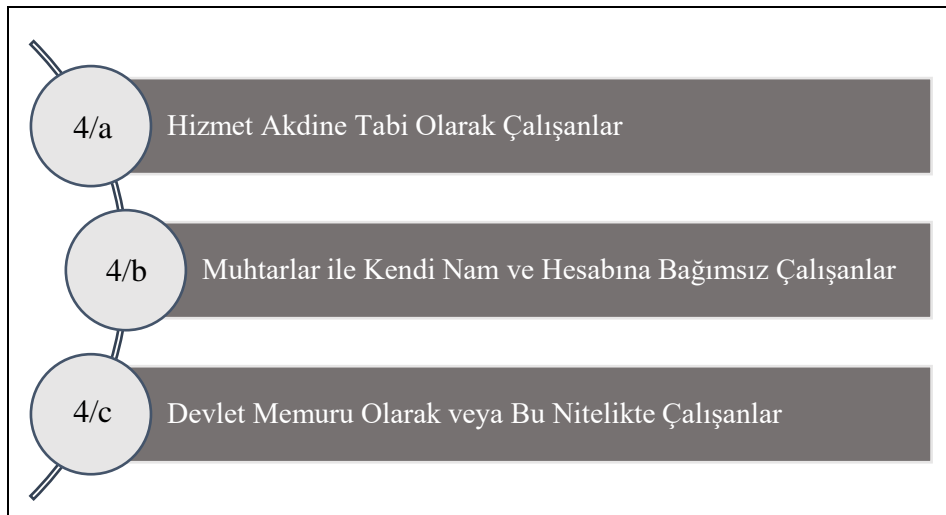
Sigortalı kavramı ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK), 3’ ncü maddesinde, kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları bakımından adına prim ödenmesi gereken veya kendi adına prim ödemesi gereken kişi olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifade ile sigortalı, bir işverene bağlı olarak hizmet

akdiyle çalışanları, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanları veya kamu idarelerinde çalışan kamu görevlilerini ifade etmektedir (Sosyal Güvenlik Kurumu [SGK], 2020a, s. 4).

İlgili mevzuatta yer alan sigortalı tanımından da anlaşılmaktadır ki bir kişi adına prim ödenmesinin gerekmesi yeterli olup bu kişi adına primin ödenmesi şart değildir. Bir diğer anlatımla, bir kişinin kayıt dışı çalıştırılması, onun sigortalı olmadığı anlamına gelmemektedir. Önemli olan adına prim ödenmesini, hak etmesidir.

İşçi, daha çok iş hukuku alanında kullanılan bir kavram iken sigortalı, sosyal güvenlik hukuku alanında kullanılan bir kavramdır. Bu ayrıma karşılık işçi kavramı, sigorta olgusu ile birlikte, yasal düzlemde, sigortalı kavramına dönüşmektedir.

Türkiye’ de sigortalı sayılanlar, 5510 sayılı SSGSSK ile düzenlenmiştir. Anılan kanunun 4’ ncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, hizmet akdine göre bir veya birden fazla işverene bağlı çalışanları, (b) bendi muhtarlar ile kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanları, (c) bendi ise devlet memurlarının sigortalılıklarını düzenlemiştir. Bu sebeple uygulamada, 4/a, 4/b ve 4/c sigortalı ifadeleri kullanılmaktadır. Bu husus, aşağıdaki Şekil 1’ de özetlenmektedir.



Şekil 1. Sigortalılık Statüleri

Aşağıda yer alan Tablo 1’ de, Türkiye’ deki aktif sigortalı sayılarına yer verilmektedir. Tablo 1’ de görüldüğü gibi güncel SGK verilere göre Türkiye’ de yaklaşık 16 milyon 4/a sigortalısı, 3 milyon 4/b sigortalısı, 3 buçuk milyon ise 4/c

sigortalısı bulunmaktadır. Toplam sigortalı sayısı ise 22 milyon kişiyi aşmış bulunmaktadır.

Tablo 1. Yıllara Göre Sigortalı Sayısı

Yıl	4/a Sigortalı Sayısı	4/b Sigortalı Sayısı	4/c Sigortalı Sayısı	Toplam Sigortalı Sayısı
2023	16.419.741	3.012.391	3.531.616	22.963.748
2022	16.790.935	3.062.220	3.218.817	23.071.972
2021	15.850.857	2.964.058	3.150.800	21.965.715
2020	14.569.542	2.802.345	3.121.419	20.493.306
2019	14.203.847	2.793.242	3.058.356	20.055.445

Kaynak: SGK, İstatistik Uygulaması'ndan Yararlanılarak Oluşturulmuştur (<http-1>).

Yukarıda bulunan Tablo 1' deki verilere bakıldığında, yıllar itibari ile toplam sigortalı sayısında ciddi dalgalanmaların olduğu görülmektedir. Bu husus, daha çok 4/a sigortalı sayısında meydana gelen dalgalanmalardan kaynaklanmaktadır. Devlet memurları ile kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanların, iş bırakma veya değiştirme konusunda hizmet akdine bağlı olarak çalışanlara göre daha rijit olmalarının buna sebep olduğu değerlendirilmektedir.

2.1.2. İşveren, İşveren Vekili ve Alt İşveren Kavramları

Sosyal güvenlik mevzuatında *işveren* kavramı, 5510 sayılı SSGSSK' nin 12' nci maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre işveren, sigortalı sayılan kişileri çalıştıran gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlardır. İş mevzuatında yer alan işveren tanımı da benzer şekilde olup yalnızca sigortalı yerine işçi kavramı kullanılmaktadır.

İşveren, çalışandan hizmeti yerine getirmeyi talep etme ve talimat verme hakkını elinde bulundurandır (Senyen Kaplan, 2017, s. 34). Öte yandan 5510 sayılı SSGSSK' nin 12' nci maddesi ile 4857 sayılı İŞK' nin 2' nci maddesinde, *işveren vekili*, işveren adına hareket eden ve yapılan işin bütününe yöneten kişi olarak

tanımlanmaktadır. Uygulamada işveren vekili, daha çok işverene hizmet akdi ile bağlı olan bir çalışan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Alt işveren kavramı gerek sosyal güvenlik mevzuatında gerekse iş mevzuatında benzer bir tanımla yer almaktadır. Bu anlamda 5510 sayılı SSGSSK' nin 12' nci maddesinde alt işveren, bir işverenden iş alan ve bu işle ilgili olarak sigortalı çalıştıran üçüncü kişi olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan 4857 sayılı İŞK' nin 2' nci maddesinde ise bu tanıma ek olarak işverenden alınan işin, teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olması gerektiği vurgulanmaktadır. Uygulamada alt işveren, daha çok taşeron veya aracı kavramlarıyla karşımıza çıkmaktadır.

2.1.3. İşyeri Kavramı

İşyeri, 21. yüzyılda özellikle teknolojik gelişmelere bağlı olarak yeni çalışma şekillerinin ortaya çıkması ile birlikte önemli dönüşümler yaşamış bir kavramdır (Erol, 2020, s. 281). Ancak temelde, tarafların ortak menfaatleri doğrultusunda örgütlendiği birim olan işyeri, işçi ve işverenin hak ve yükümlülükleri bakımından önemli bir bağlama noktasıdır (Yıldız, 2024).

Klasik anlamda işyeri kavramı, 4857 sayılı İŞK' nin 2' nci maddesinde; işveren tarafından, mal veya hizmet üretmek amacıyla maddî olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birim olarak tanımlanmaktadır.

İşyeri kavramı sosyal güvenlik mevzuatında da benzer bir tanımla yer almaktadır. Buna göre 5510 sayılı SSGSSK' nin 11' inci maddesinde işyeri, sigortalı sayılanların maddî olan ve olmayan unsurlar ile birlikte işlerini yaptıkları yerler olarak tanımlanmaktadır. İşyerinde üretilen mal veya verilen hizmet ile nitelik yönünden bağlılığı bulunan ve aynı yönetim altında örgütlenen işyerine bağlı yerler, dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden veya meslek eğitimi yerleri, avlu ve büro gibi diğer eklentiler ile araçlar da işyerinden sayılmaktadır.

Dolayısıyla iş ve sosyal güvenlik mevzuatı birlikte ele alındığında işyeri kavramı, sigortalı sayılanların maddi olan ve olmayan unsurları ile birlikte mal ve hizmet ürettikleri yerler, eklentiler ve araçlar olarak tanımlanabilmektedir.

Türkiye genelinde faaliyet gösteren toplam işyeri sayısı, aşağıda yer alan Tablo 2' de gösterilmektedir.

Tablo 2. Yıllara Göre İşyeri Sayısı

Yıl	Özel İşyeri Sayısı	Kamu İşyeri Sayısı	Toplam İşyeri Sayısı
2023	2.132.463	46.660	2.179.123
2022	2.139.548	50.293	2.189.841
2021	2.040.047	47.645	2.087.692
2020	1.915.738	45.173	1.960.911
2019	1.840.468	51.044	1.891.512

Kaynak: SGK, Veri Uygulaması' ndan Yararlanılarak Oluşturulmuştur (<http-2>).

Yukarıda yer alan Tablo 2' de görüldüğü üzere SGK kayıtlarına göre 2023 yılı itibari ile Türkiye' de faaliyet gösteren toplam işyeri sayısı, 2.179.123' tür. Bu işyerlerinin, 2.132.463' ünü özel işyeri, 46.660' ını ise kamu işyerleri oluşturmaktadır. Diğer yıllara ilişkin veriler tabloda belirtildiği gibidir.

2.1.4. İş Sözleşmesi/Hizmet Akdi

İş sözleşmesi, iş hukukunun temelini oluşturmaktadır (Akyiğit, 2023, s. 108). Sosyal güvenlik hukuku bağlamında dahi, yani 5510 sayılı SSGSSK' nin 2' nci maddesinde yer alan hizmet akdi tanımına bakıldığında, Borçlar Kanunu ile iş mevzuatında yer alan iş sözleşmesine atıfta bulunulduğu anlaşılmaktadır.

Buna göre 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu' nun 393' üncü maddesinde hizmet sözleşmesi, işçinin işverene bağımlı olarak belirli veya belirli olmayan süreyle iş görmeyi ve işverenin de ona, zamana veya yapılan işe göre ücret ödemeyi üstlendiği sözleşme olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte iş mevzuatında yer alan iş sözleşmesi benzer bir tanımdır. Nitekim 4857 sayılı İŞK' nin 8' inci maddesine göre iş sözleşmesi, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden doğan sözleşmedir. Bu tanımlardan yola çıkılarak iş sözleşmesinin, iş görme, bağımlılık, süre ve ücret unsurlarını barındırdığını söylemek

mümkündür. Ancak aynı hususun, iki farklı kanun ile iki tanım yapılmasının, yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

İş sözleşmesinin, sürekli veya süreksiz, belirli veya belirsiz, kısmî veya tam süreli gibi sözleşme türleri bulunmaktadır (Senyen Kaplan, 2017, s. 64). Yukarıda yer alan her iki tanım birlikte ele alındığında, hizmet akdi veya iş sözleşmesi, sigortalının bir işverene bağlı olarak iş görmeyi ve işverenin de yapılan iş karşılığında ücret ödemeyi taahhüt ettiği sözleşme olarak tanımlanabilir.

2.1.5. Sigorta Primi

Sigorta primi, 5510 sayılı SSGSSK ile diğer ilgili kanunlara göre sigortalılar adına belirlenen prime esas kazanç tutarları üzerinden, önceden belirlenen oranlar esas alınarak hesaplanan tutardır (SGK, 2013a). Bir başka ifade ile sigorta primi, Kurumun, sosyal riskleri gidermek için yaptığı hizmetlerin giderini karşılamak üzere sigortalının ücreti üzerinden hesaplanan ve sigortalı ile işverenden alınan tutardır (Uşan ve Erdoğan, 2023, s. 374). Bu ifadelerden de anlaşılmaktadır ki alınan primin matrahı, sigortalının prime tabi olan brüt ücretidir.

Sigorta primi, sigortalının tabi olduğu kanuna, sigortalılık türüne ve emekli olup olmamasına göre değişkenlik göstermektedir. Mer' i mevzuata göre 4/a kapsamında sigortalı sayılanların prim oranları, aşağıdaki Tablo 3' te gösterilmektedir.

Tablo 3. 4/a Kapsamında Çalışan Sigortalılara Ait Prim Oranları

Sigorta Kolları	Sigortalı Payı (%)	İşveren Payı (%)	Toplam (%)
Kısa Vadeli Sigorta Kolları Primi (Analık, Hastalık, İK ve MH Sigortaları)	0,00	2,00	2,00
Uzun Vadeli Sigorta Kolları Primi (Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortaları)	9,00	11,00	20,00
Genel Sağlık Sigortası Primi	5,00	7,50	12,50
	14,00	20,50	34,50

Kaynak: 5510 sayılı SSGSSK' nin 81' inci Maddesi Esas Alınarak Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 3' te görüldüğü üzere 4/a kapsamındaki sigortalıların toplam prim oranı, işsizlik primi hariç %34,50' dir. Bu oranın %14' ü sigortalı, %20,50' si işveren payıdır. Sigortalı payının %9' unu UVSK primi, %5' ini genel sağlık sigortası (GSS) primi oluşturmaktadır. İşveren payının ise %2' si KVSK primi, %11' ini UVSK primi, %7,50' sini ise GSS primi oluşturmaktadır. Bununla birlikte 5510 sayılı SSGSSK' nin 81' inci maddesine göre 4/a kapsamındaki sigortalının 60 gün fiili hizmet süresi zammından yararlanması halinde 1 puan, 90 gün yararlanması halinde 1,50 puan, 180 gün yararlanması halinde ise 3 puan, uzun vadeli sigorta prim oranına eklenmektedir. Bu farkın tamamı işveren tarafından ödenmektedir.

Emekli olduğu halde işyerinde hizmet akdi kapsamında çalışan sigortalıların prim oranı, normal sigortalıların prim oranından farklıdır. Nitekim 5510 sayılı SSGSSK' nin geçici 14' üncü maddesine göre hizmet akdi kapsamında çalışan kişinin emekli olması halinde, sosyal güvenlik destek primi (SGDP) kapsamında, %32 oranında prim alınmaktadır. Bu oranın %24,50' si işveren, %7,50' si ise sigortalı payıdır.

Sigortalının işsizlik sigortasından yararlanması durumunda da prim oranı farklılık göstermektedir. Şöyle ki 4447 sayılı İşsizlik Sigortalı Kanunu' nun (İSK) 49' uncu maddesine göre sigortalılar adına işsizlik sigortası primi ödenmesi halinde, %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 devlet payı olmak üzere prim alınmaktadır.

Mer' i mevzuata göre 4/b kapsamında sigortalı sayılanların prim oranları, aşağıdaki Tablo 4' te gösterilmektedir.

Tablo 4. 4/b Kapsamında Çalışan Sigortalılara Ait Prim Oranları

Sigorta Kolları	Sigortalı Payı (%)	İşveren Payı (%)	Toplam (%)
Kısa Vadeli Sigorta Kolları Primi (Analık, Hastalık, İK ve MH Sigortaları)	2,00	0,00	2,00
Uzun Vadeli Sigorta Kolları Primi (Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortaları)	20,00	0,00	20,00
Genel Sağlık Sigortası Primi	12,50	0,00	12,50
	34,50	0,00	34,50

Kaynak: 5510 sayılı SSGSSK' nin 81' inci Maddesi Esas Alınarak Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 4' te görüldüğü üzere 4/b kapsamındaki sigortalıların toplam prim oranı, %34,50' dir. Bu kapsamda olan sigortalıların işverenleri bulunmadığından, primlerin tamamı sigortalı payı olarak hesaplanmaktadır. Sigortalı payının %20' si UVSK primi, %2' si KVSK primi, %12,50' si ise GSS primi oluşturmaktadır.

Mer' i mevzuata göre 4/c kapsamında sigortalı sayılanların prim oranları, aşağıdaki Tablo 5' te gösterilmektedir.

Tablo 5. 4/c Kapsamında Çalışan Sigortalılara Ait Prim Oranları

Sigorta Kolları	Sigortalı Payı (%)	İşveren Payı (%)	Toplam (%)
Kısa Vadeli Sigorta Kolları Primi (Analık, Hastalık, İK ve MH Sigortalıları)	0,00	0,00	0,00
Uzun Vadeli Sigorta Kolları Primi (Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortalıları)	9,00	11,00	20,00
Genel Sağlık Sigortası Primi	5,00	7,50	12,50
	14,00	18,50	32,50

Kaynak: 5510 sayılı SSGSSK' nin 81' inci Maddesi Esas Alınarak Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 5' te görüldüğü üzere 4/c kapsamındaki sigortalıların toplam prim oranı, %32,50' dir. Bu oranın %14' ü sigortalı, %18,50' si ise işveren payıdır. Sigortalı payının %9' unu UVSK primi, %5' ini GSS primi oluşturmaktadır. İşveren payının ise %11' ini UVSK primi, %7,50' sini ise GSS primi oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki sigortalılar hakkında, KVSK uygulanmadığından buna ilişkin prim alınmamaktadır. Bununla birlikte 5510 sayılı SSGSSK' nin 81' inci maddesine göre 4/c kapsamındaki sigortalıların 60 gün fiili hizmet süresi zammından yararlanması halinde 3,33 puan, 90 gün yararlanması halinde 5 puan, 180 gün yararlanması halinde ise 10 puan, uzun vadeli sigorta prim oranına eklenmektedir. Bu farkın tamamı işveren tarafından ödenmektedir.

2.1.6. Çalışma Hayatı

Çalışma hayatında çalışan olarak yer alan bireyler, önceden kuralları belirlenen örgüt içerisinde, ortaya koydukları bedensel ve zihinsel eylemler neticesinde çalışma fiilini gerçekleştirmektedirler. Burada bahsi edilen çalışma, bir ücretin karşılığı olan çalışmadır (Savcı, 1999, s. 148). Başka bir anlatımla çalışma, ekonomik niteliği olan bir faaliyettir. Bu faaliyeti yerine getirene ise çalışan denilmektedir (Arıcı, 2022, s. 1).

Çalışma olgusu, toplumsal ilişkilerin bir ürünüdür. Sosyal hayatın bir parçası olan çalışma hayatı, etimolojik anlamdan kaynaklı olarak, işin uygulanması için sarfedilen emekten doğan bir yorgunluğu ve zahmeti ifade etmektedir. Çalışma, ekonomik bir getirinin yanında, toplumda bir statü elde etmeyi amaçlamakla birlikte insana sosyo-psikolojik olarak da katkılar sağlamaktadır. Çalışma hayatından yoksun olan insanlar, maddi ve manevi açıdan eksik kalmaktadır.

Yapılan bir işin, resmîyette “çalışma” olarak kabul edilebilmesi için öncelikle o işin kayıt altına alınması gerekmektedir. Bu kayıt altına alınma da bir sosyal güvenlik sistemine dahil olmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla modern anlamda sosyal güvenlik sisteminin gelişimi dikkate alındığında, çalışma kavramı, sanayileşmenin getirdiği bir olgudur. Sanayi Devrimi’nden önce çalışma, bireylerin fizyolojik ihtiyaçlarını gidermek için gerçekleştirdikleri bir eylem olması sebebi ile günümüz manasıyla bir çalışmadan söz edilemez. Ev ve iş hayatı ayrımının olmadığı bu faaliyetlerde, insanlar yalnızca kendileri için üretip kendileri tüketmekteydi. Dolayısıyla bu dönemde çalışanların sosyal haklarının varlığından söz edilememektedir. Sanayi Devrimi’nden sonra ise çalışma olgusu, yasal bir organizasyon içerisinde iş yapmayı ve bunun karşılığında ücret almayı, ifade etmektedir. Sanayi Devrimi ile birlikte üretimde fabrikasyona geçilmiş, ev ve iş hayatı keskin bir şekilde birbirinden ayrılmıştır. Teknolojik gelişmeler, iş bölümünü zorunlu kılması ile birlikte üretimde verimliliği arttırmıştır. Bu gelişmelerin neticesinde refah artmış, kırsaldan kente göç hızlanmış bu da beraberinde sosyal sorunlar doğurmuştur (Ören ve Yüksel, 2012, s. 35-59).

Çalışma ilişkileri, tarihsel süreçte farklı hukuk normları ile tatbik edilmiştir. Bu bağlamda Sanayi Devrimi’nden önce çalışma ilişkileri medeni hukuk normlarına dayanırken, Sanayi Devrimi’nden sonra bu ilişkiler iş hukuku normları çerçevesinde şekillenmiştir (Bagdanskis ve Usonis, 2011).

Çalışma kavramı, insanlığın en ilkel döneminden itibaren var olan bir olgudur. Sanayi Devrimi ile günümüz formuna ulaşan çalışma kavramı, tarihsel süreç içerisinde çeşitli dönüşümler geçirmiştir. İlkel toplumlarda avcı ve toplayıcılık şeklinde karşımıza çıkan çalışma, feodal toplumlarda efendi ve köle ilişkisine evrilmiş, Sanayi Devrimi ile birlikte üretim sistemlerinin değişmesi neticesinde günümüz anlamına ulaşmıştır. Çalışma olgusu, ilkel toplumlarda daha çok fizyolojik ihtiyaçları gidermeye yönelik insan gücüne dayanırken Sanayi Devrimi'nden sonra teknolojik gelişmelere bağlı olarak makine gücüne dayanmaktadır (Ören ve Yüksel, 2012, s. 35-59).

Günümüzde ise geleneksel çalışma, bir başka boyuta evrilmiş, mesai ve mekân kavramı ortadan kalkmış, uzaktan çalışma gibi yeni çalışma modelleri ortaya çıkmıştır. Çalışma olgusunun, geçmişten günümüze kadar fiziksel eylemden zihinsel eyleme dönüştüğü değerlendirilmektedir.

Çalışma hayatı ile özel hayat arasındaki makasın giderek kapandığı günümüzde, çalışma olgusu farklı formlarda karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda uzaktan çalışma, evden çalışma gibi yeni çalışma biçimleri beraberinde çeşitli sorunları da getirmektedir. İnsan nefsi açısından evden çalışma cezbedici olsa da toplumdaki izole olan bireylerde psiko-sosyal bozukluklar meydana gelebilmektedir. Bunun yanında güvencesiz çalışma, bireyleri mali veya sosyal açıdan zorlayabilmektedir. İş sağlığı ve güvenliğine ilişkin alınamayan tedbirler ise bir başka riski oluşturmaktadır. Dolayısıyla çalışma olgusu, yalnızca fizyolojik ihtiyaçların giderildiği bir eylem değil, psikolojik, sosyolojik, ekonomik ve statüsel tarafı olan çok yönlü ilişkiler bütünüdür.

Bu araştırmada çalışma hayatı, iş mevzuatı ve sosyal güvenlik mevzuatı birlikte ele alınarak işyeri-işveren-çalışan ilişkisine dayalı, çalışma olgusu bağlamındaki sistem anlamında kullanılmaktadır.

2.1.7. İşsizlik, İstihdam ve İşgücü

Modern ekonomi sisteminin bir ürünü olan *işsizlik*, özellikle gelişmekte olan ülkelerin önemli bir sosyo-ekonomik problemidir. Kavramsal olarak işsizlik, çalışmak isteyip de iş bulamayan insanların durumunu ifade etmektedir. Türkiye' de işsizlik sorunu, genç nüfusun fazla olması ve nüfus artış hızı gibi demografik unsurlarla ilişkili olduğu kadar göç olgusu ile ilişkilidir (Aydemir, 2013).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde önemli bir sorun olan işsizlik, ülkeden ülkeye değişkenlik gösterse de sosyal güvenlik açısından, uluslararası bir boyut kazanmış olup işsizlik sigortasının ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Çilkaya ve Ersoy, 2020, s. 348).

Arapça kökenli olan *istihdam* kavramı, sözlükte, bir işte veya görevde kullanma şeklinde tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu [TDK], 1998, s. 1107). Çalışma, emek harcamayı ifade ederken, istihdam daha kapsamlı bir kavram olarak, başkasının emeğini kullanma olarak karşımıza çıkmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004, s. 30). Günümüzde istihdam biçimleri değişmiş, daha esnek ve standart dışı çalışma ilişkileri ortaya çıkmıştır. Artık birçok insan, serbest çalışmayı tercih etmektedir. Bu bağlamda, esnek çalışma gibi yeni istihdam biçimleri, çalışanların özel hayatlarına daha fazla zaman ayırmalarına, eğitim odaklı kişisel gelişimlere ve farklı uzmanlıkların edinilmesine fayda sağlamaktadır (Bagdanskis ve Usonis, 2011).

İşgücü, ülkedeki çalışanlar ile iş arayanları ifade etmektedir. Bir başka ifade ile işgücü, istihdam edilen kesim ile işsizlerin toplam nüfusudur. Nüfusun gelir düzeyi, yaş, işgücü talebi, nüfus yapısı gibi niceliksel hususlar, işgücüne katılım oranını etkilemektedir. İşgücünün niteliğini belirleyen ise eğitimidir. İşgücü niteliğinin artması ile verimlilik ve üretkenlik artmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004, s. 47). İşgücü piyasasındaki en önemli sorun hızlı nüfus artışıdır (Aydemir, 2013). Hızlı nüfus artışı, göç unsuru ile birleşince hem işgücüne katılım oranı hem de işgücünün niteliği düşmektedir.

Türkiye’ de işgücü piyasasının düzenlenmesine yönelik aktif ve pasif istihdam politikaları, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından yürütülmektedir. Mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, engelli ve eski hükümlü projeleri, toplum yararına programlar ve çalışanların mesleki eğitimi gibi uygulamalar, aktif istihdam politikalarını oluşturmaktadır. Aktif istihdam politikaları, işsizliğin oluşmasını önleyen, istihdamı destekleyen ve buna yönelik yeni alanlar açan, emek arz ve talep dengesini destekleyen politikalardır. Öte yandan işsizlik ödeneği, iş kaybı tazminatı, nakdi ücret desteği ve yarım çalışma ödeneği gibi pasif istihdam politikaları da bulunmaktadır. Pasif istihdam politikaları, işsizlik olgusu meydana geldikten sonra, işsizliğin olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik uygulamalardır (Özpinar vd., 2011; http-3 ve http-4).

2.1.8. Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin işgücü piyasalarının en belirgin özelliklerinden biridir. Bu özellik hem kısa hem de uzun vadede, kayıt dışı çalışanların; sağlık giderleri, işsizlik ödemeleri ile emeklilik gibi birçok sosyal güvenlik hakkını etkilemekte ve bu kişileri, belirtilen haklardan mahrum bırakmaktadır (Ceni, 2017).

Kayıt dışı istihdam, bağımlı ya da bağımsız çalışanların faaliyetlerinin, kamu kayıtlarına yansıtılmadığı istihdam şeklidir (Yereli ve Karadeniz, 2004, s. 45). Bir başka anlatımla, yasal düzenlemelerin kapsamında olmayan ve vergilendirilemeyen her türlü istihdam, kayıt dışı istihdamı ifade etmektedir (Argente ve García, 2015).

Kayıt dışı istihdam kavramı, ilk kez Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1970 yılında yayımlanan bir raporda, “Enformel Sektör” olarak kullanılmıştır (Kalaycı ve Kalan, 2017, s. 18). Bu kavram, işgücü piyasasındaki kayıt dışı istihdamı ifade etmektedir. Sosyal güvenlik açısından kayıt dışı istihdam;

- Çalışan kişilerin, gün ve kazançlarının Kuruma hiç bildirilmemesi,
- Çalışan kişilerin, gün veya kazançlarının eksik bir şekilde bildirilmesidir.

Çalışma olgusunun kayıt altına alınması, daha çok vergi hukuku, iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku ile ilişkilidir (Yereli ve Karadeniz, 2004, s. 30). Kayıt dışı istihdam, ILO kaynaklarına göre işsizliğin, beyan edilen sektörlerce kabul görmemesi sonucunda ortaya çıkan, bir standart dışı istihdam şeklidir. Bununla birlikte Avrupa Birliği (AB) raporlarında kayıt dışı istihdam, kamu kurumlarına bildirilmeyen ücretli faaliyetler olarak ele alınmaktadır (Avcıoğlu, 2021). Bu bağlamda kayıt dışı istihdam, kayıtlı olması gereken ancak ilgili kamu kurumlarında kayıtlı olmayan iş ilişkisi olarak ifade edilebilir (European Commission [EC], 2018, s. 2).

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından yayımlanan bir raporda, kayıt dışılıkla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşları arasında gerekli koordinasyonun sağlanması ve konu ile ilgili olarak bütün verilerin toplandığı bir sistem önerilmektedir. Bununla birlikte aynı raporda, kayıt dışı istihdamla ilgili olarak işgücüne yönelik verilecek eğitimlerin önemine vurgu yapılmaktadır (OECD, 2012, s. 18). Esasen SGK tarafından 11.11.2015 tarihinde yayımlanan Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele konulu 2015/25 sayılı Genelge ile Türkiye’ de kamu kurumlarının,

sigortalılıkla ilgili verileri, Kuruma aktarılmasını sağlamak açısından önemli bir mekanizma kurduğu söylenebilir.

İşçi ve işveren arasında kurulan iş ilişkilerindeki belirsizlikler ve maliyetler, tarafları farklı davranışlara sürüklemektedir. Bu davranışlar, yasal yükümlülüklerden kaçınma şeklinde ortaya çıkmaktadır. Resmileştirilmeyen iş ilişkileri, kayıt dışı istihdamı doğurmaktadır. Kayıt dışı istihdam ise çalışanları, sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan haklardan mahrum bırakmakta ve devletin gelir dengesini olumsuz etkilemektedir (Bagdanskis ve Usonis, 2011).

Kayıt dışı istihdam oranındaki düşüş, çalışma hayatındaki yapısal sorunların giderilmesine katkıda bulunurken sosyal güvenlik sisteminin aktüerya dengesine ve vergi gelirlerinin arttırılmasına katkıda bulunmaktadır (Aydemir, 2013). Kayıt dışı istihdam, kısa vadede işsizliğe çözüm olup istihdamı arttırsa da uzun vadede çalışana, işverene ve devlete, sosyal ve mali açıdan zarar vermektedir (Taşdemir, 2021).

Dolayısıyla çalışanlara ilişkin hizmetlerin, Kuruma bildirilmemesi şeklinde özetlenen kayıt dışı istihdam, denetim mekanizmasının bir eksikliği olarak karşımıza çıkan, standart dışı bir istihdam şeklidir.

2.1.9. Denetim Kavramı

Sanayi Devrimi ile birlikte kamu otoritesinin piyasaya müdahale ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra daha da belirginleşmiş ve bu yönde uygulamalar ortaya konulmuştur (Kandegör ve Alıcı, 2012). Devletin, toplumun menfaatine ilişkin olan düzenleyici ve denetleyici rolü, yönetimin kalitesi dolayısıyla denetimin kalitesi ile ilişkilidir (SGK, 2013b, s. 4). Bu sebeple denetim fonksiyonu, daha da önemli hale gelmektedir.

Denetim kavramı sözlükte, denetleme işi, murakabe ve kontrol olarak yer almaktadır (TDK, 1998, s. 553). Yönetimin fonksiyonlarından biri olan denetim, bir kurumun, daha önce belirlenen kurallara ve standartlara uygun faaliyet gösterip göstermediğinin, yaptırımli bir şekilde incelenmesi ve tespit edilen aksaklıkların giderilmesi eylemidir (Aydın, 2018, s. 100). Bir başka anlatımla denetim; ilgili kurumların faaliyet ve işlemlerinde, hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışan ve kuruluşların gelişimine rehberlik etmek, yönetim ve kontrol sistemlerini etkin, güvenilir ve tutarlı hale getirmek; faaliyet ve sonuçları mevzuata, önceden belirlenmiş

amaç ve kurallara uygun olarak objektif bir şekilde analiz, karşılaştırma ve ölçüm yaparak elde edilen delillere göre değerlendirmek ve raporlamaktır (SGK, 2013b, s. 4).

Uygulamada, denetim ve teftiş kavramları birbirinin yerine sıklıkla kullanılabilir. Ancak bu iki kavram arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır (Yücesoy, 2019a, s. 17). Teftiş kavramı sözlükte, bir görevin doğru bir şekilde ifa edilip edilmediğinin araştırılması, denetlenmesi; denetim, olarak yer almaktadır (TDK, 1998, s. 2167). Teftiş, biten bir faaliyetin soruşturulması iken denetim, sürekliliği olan ve yapılmaya devam edilen bir çalışmanın incelenmesidir (Çavuş, 2016, s. 71). Denetimde, gözlem unsuru ön planda olup somut bulgular üzerinden inceleme yapılmaktadır. Teftişte ise gözlem unsurundan öte gerçeği ortaya koymak adına soyut ilişkilerin her yönden incelenmesidir (Gökbayrak, 2009). Dolayısıyla teftiş, izlemek ve incelemek gibi anlamlara gelmektedir. Ayrıca teftiş kavramı, önleyici tedbirlerin alınmasına ilişkin politikaların izlenmesini de kapsamaktadır (Aktay, 2019a, s. 97).

Denetim, doğası gereği tepki çeken, denetlenenler tarafından istenmeyen bir olgudur. Bu tepki, direnme, aldatma, veri saklama veya şiddet olarak ortaya çıkabilmektedir (Aydın, 2018, s. 101). Bu sebeple uygulamada, “denetimin yüzü soğuktur” tabiri kullanılmaktadır.

Denetim, yasama denetimi, yargı denetimi ve idari denetim olarak sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırma, erkler ayırımına dayanmaktadır. Bu çalışmaya konu olan denetim, idari denetim kapsamında ele alınmaktadır. Bu açıdan denetim, genel olarak iç denetim ve dış denetim olarak da kategorize edilmektedir.

İç denetim, risk ve zayıflıkların tespit edilmesi, oluşabilecek hataların önüne geçilmesi, doğru uygulamaların yaygınlaştırılması gibi amaçlarla kurum içerisinde iç denetim elemanlarınca yapılan denetimlerdir. Yapılan kontroller neticesinde düzenlenen raporlar ile kuruma değer katılması amaçlanmaktadır. Böylece gerekli iyileştirmelerin yapılması sağlanmaktadır. Dış denetim ise hesap verilebilirlik ilkesi doğrultusunda, kurum dışında ve bağımsız kurumların denetim elemanlarınca yapılan denetimlerdir (SGK, 2013b, s. 5). Dış denetimin amacı, gerçek veya tüzel kişilerin, yasal normlara uygun hareket etmediklerinin tespit edilmesidir.

Çalışma hayatı bağlamında, dış denetim ile bir yandan çalışan ve işverenlerin önceden belirlenen kurallara uygunlukları denetlenirken bir yandan da sistemin mali

sürdürülebilirliğine katkı sunulmaktadır (Meriç ve Topaloğlu, 2014, s. 159; Özşuca ve Gökbayrak, 2012, s. 51).

Etkin bir denetimden söz edilebilmesi için bazı unsurların varlığı şarttır. Bu unsurlar; önceden belirlenmiş kurallar, değerlendirme standartları, hesap verilebilirlik, bağımsızlık ve delillerdir (Işık Erol, 2021, s. 32). Denetim hedeflerine ulaşmak için önceden belirlenen sürenin yeterli olması, denetim sürecinin kısa tutulması açısından oldukça önemlidir. Bu anlamda yapılan denetimler, ekonomik, esnek ve şeffaf olmalıdır (Bozkurt, 2013).

Yeni kamu yönetimi sistemi, daha küçük ve daha etkin bir sistem öngörmesi sebebi ile devlet yönetiminde dönüşümler meydana gelmiştir. Bu durum, denetim mekanizmasını da etkilemiştir. Türkiye’ de denetim mekanizmasının değişimi, teşkilat isimlerinden de anlaşılmaktadır. Örneğin denetim birimleri, merkez teşkilatında, “Teftiş Kurulu Başkanlığı” ile isimlendirilirken bugün, “Teftiş Başkanlığı” ismini almış, “Kurul” ibaresi “Başkanlığa” dönüşmüştür. Bu husus, klasik denetim ve danışma yapısını, sıradan bir daire başkanlığına dönüştürmektedir. İsim değişikliklerindeki şekli dönüşümler, görev ve yetki bakımından esası da etkilemekte dolayısıyla denetimin mantığını değiştirmektedir (Kandeğer ve Alıcı, 2012).

Denetim mekanizmalarının yeniden yapılandırılması, özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin, doğru işleyişini sağlamak ve sürdürülebilir kılmak için elzemdir (Meriç ve Topaloğlu, 2014, s. 146). Bu anlamda, denetim mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesi ile sosyal güvenlik sisteminin, hedeflerine ulaşılmasını ve vatandaşlara daha iyi hizmet sunulmasını sağlayacaktır.

2.1.10. Sosyal Sigorta

Sosyal sigorta kavramı, 5510 sayılı SSGSSK’ ye göre iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortasını içerisinde barındıran kısa vadeli sigorta kolları ile malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasını ihtiva eden uzun vadeli sigorta kollarını, ifade etmektedir. Sosyal sigorta kolları, aşağıdaki Şekil 2’ de gösterilmektedir.



Şekil 2. Sosyal Sigorta Kolları

Sosyal sigortalar, ekonomik, fizyolojik veya sosyal risklerden dolayı geliri düşen sigortalının, devlet güvencesine alındığı zorunlu bir sistemdir (SGK, 2013a, s. 57). Bir başka anlatımla sosyal sigorta, geliri düşen çalışanları korumak sureti ile hem sigortalının hem de bakmakla yükümlü olduğu kişilerin geleceğini güvence altına alan, zorunlu sigorta sistemidir (Uşan ve Erdoğan, 2023, s. 355). Bu bağlamda, sosyal sigorta kapsamının genişletilmesi, toplumun refahı açısından önem arz etmektedir. Bunun için de sosyal sigortaların, evrensellik, adalet, şeffaflık ve mali sürdürülebilirlik gibi ilkelere sahip olması gerekmektedir (Işık Erol, 2021, s. 17). Bununla birlikte sistemin daha kapsayıcı olabilmesi için devletin, teşvik edici politikalar izlemesi de önemli bir husustur.

Yukarıda yer alan hususları özetlemek gerekirse sosyal sigortalar;

- Çalışanlar için zorunlu olan,
- Kâr amacı gütmeyen,
- Her sigortalı için prim miktarı aynı olan,
- Finansmanı sigortalı, işveren ve devlet tarafından sağlanan,
- Yalnızca sosyal risklere karşı koruma sağlayan,
- Alınan primler ile sağlanan hizmetler arasında sıkı bir bağın olmadığı, sistemdir.

2.1.11. Sosyal Güvenlik

İnsanlar, tarih boyunca işsizlik, yaşlılık, hastalık veya ölüm gibi risklerin getirdiği belirsizliklere maruz kalmışlardır. Bu risklere karşı, özellikle ekonomik olarak tehdit altında olduğundan, bir güvenceye ihtiyaç duyulmuştur.

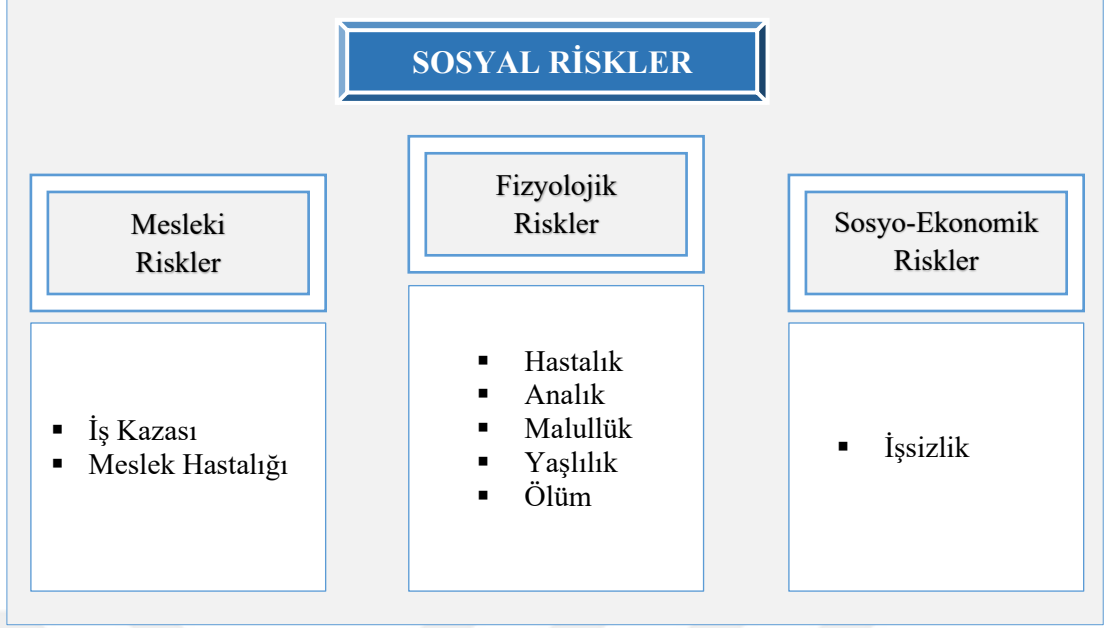
Türkiye’ de sosyal güvenlik bir hak olarak 1982 tarihli T.C. Anayasası’ nın 60’ ıncı maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre devlet, sosyal güvenliğe ilişkin örgütlenmeyi kurmak ve buna ilişkin tedbirleri almakla yükümlüdür.

İlk defa 1918 yılında Sovyetler Birliğinde yayımlanan bir kararnamede kullanılan sosyal güvenlik kavramı (Akkaya, 2000, s. 82), modern anlamda ilk defa 1935 yılında Amerikan Sosyal Güvenlik Kanunu’ nda yer almaktadır (Arıcı, 2018, s. 4). Sosyal güvenlik, insanları, hayatları boyunca karşılaştıkları sosyal tehlikelere karşı koruyan, onların geleceklerini güvence altına alan sistemi ifade etmektedir.

Osmanlı İmparatorluğunda toplumsal ve inanç temelli olan sosyal güvenlik, Cumhuriyet döneminden sonra bugünkü kurumsal yapısına kavuşmuştur. Sosyal güvenlik uygulamaları, özellikle İkinci Dünya Savaşı’ ndan sonra, refah devleti anlayışı ile şekillenmiştir (Güvercin, 2004).

Sosyal güvenlik, insanların yaşamları boyunca karşılaşılabilecekleri tüm tehlikelere karşı koruyan bir sistem olmayıp yalnızca sosyal risklere karşı koruyan bir sistemdir (Sümer, 2023, s. 5). Dolayısıyla sosyal güvenlik, risk kavramı ile ilişkilidir. Bu bağlamda, sosyal güvenlik; mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik risklerden kaynaklı olarak çalışma gücünü sürekli veya geçici olarak kaybeden insanların, gelirini veya ihtiyaçlarını telafi eden bir sistemdir (SGK, 2019c, s. 9). Yapılan işten kaynaklanan iş kazaları veya meslek hasatlıkları, mesleki risklerdir. Hastalık, analık, malullük, yaşlılık veya ölüm gibi olaylar ise fizyolojik riskleri oluşturmaktadır. Sosyo-ekonomik riskler ise işsizlik gibi olaylardır. Belirtilen riskler, insanların istek ve iradesi dışında meydana gelmektedir. Devletin insanları bu risklere karşı koruması, sosyal devlet anlayışının bir gereğidir.

Sosyal riskleri, Türkiye’ nin de imzalamış olduğu ILO’ nun 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi bağlamında, aşağıda bulunan Şekil 3’ teki gibi sınıflandırmak mümkündür (Uşan ve Erdoğan, 2023, s. 346; <http://5>);



Şekil 3. Sosyal Riskler

Sosyal güvenlik, bireylerin isteğine bağlı olmayıp zorunlu bir sistemdir. Nitekim bu husus, 5510 sayılı SSGSSK' nin 92' nci maddesinde, sosyal sigortalar kapsamında olan kişilerin, sigortalı olmalarının zorunlu olduğu, sigortaya ilişkin hak ve yükümlülüklerin ortadan kaldırılması, vazgeçilmesi yahut devredilmesi için konulan sözleşme hükümlerinin geçersiz olduğu, belirtilmektedir. Sistemin finansmanı, sigortalılar, işverenler ve devlet tarafından sağlanmaktadır. Dolayısıyla bu üç kalemden elde edilen parafiskal gelirler, sosyal risklerin etkilerinin giderilmesi için kullanılmaktadır. Sistemin denetimi ise doğrudan devlet tarafından yapılmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin zorunlu olmasında amaç, bireyleri evrensel nitelikte koruma düşüncesidir. Sosyal güvenlik sisteminin zorunlu olmasının, sigortalı ve işverenler açısından farklı sebepleri vardır. Sigortalılar açısından bakıldığında, çalışanların geleceğe yönelik uzun vadeli düşünmemesinden kaynaklı olarak korunma ihtiyaçları olmasıdır. İşverenler açısından bakıldığında ise kârlarını maksimize etmek amacıyla maliyetlerden kaçınma isteklerinin olması, bu sistemleri zorunlu kılmaktadır (Özşuca ve Gökbayrak, 2012, s. 65). Dolayısıyla sistemin sürdürülebilirliği açısından gerek sigortalıların gerekse işverenlerin yasal kurallara uymaları önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik, insanları muhtaç duruma düşme endişesinden kurtarmaktadır. İnsanlara gelir güvencesi sağlayan sosyal güvenlik sistemi, onların daha korkusuz ve uzun vadeli planlar yapmasına olanak sunmaktadır (Arıcı, 2015, s. 5).

Sosyal güvenlik, insan onuruna yakışır bir şekilde, toplum içerisinde başkasına muhtaç olmadan yaşamanın ve şahsi özgürlüğün bir güvencesidir (SGK, 2013b, s. 1). ILO' nun hedefleri doğrultusunda, insana yakışır iş düsturunun olmazsa olmaz şartı, sosyal güvenliktir. Ancak yaşanan nüfus, artan işsizlik, gittikçe esnekleşen istihdam, kayıt dışılığın artması, sosyal güvenlik mekanizmalarının zorlanmasına neden olmaktadır (Çiloğlu Yörübulut, 2020).

Sosyal güvenlikte genel anlamda iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan biri primli sistem diğeri ise primsiz sistemdir. Primli sistemde adından da anlaşılacağı üzere sosyal güvenlikten faydalanacak kişiler, kanunla belirlenen oranlarda prim ödemek zorundadır. Öte yandan primsiz sistemde ise kişilerin prim ödeme zorunluluğu bulunmamaktadır. Türkiye' de uygulanan sosyal sigortalar, primli sisteme dayanmaktadır (Uşan ve Erdoğan, 2023, s. 351). Bu çalışmada da primli sistem uygulamaları esas alınmıştır.

Sosyal güvenlik kavramı içerisinde yer alan “güvenlik” kavramının, bir askeri/savunma alanına ilişkin olduğu açıktır. Bu açıdan, iki büyük dünya savaşının topluma getirmiş olduğu savunma ihtiyacının, “güvenlik” kavramı ile “sosyal” kavramının birbirine bağlanmasına sebep olduğu değerlendirilmektedir.

2.2. İlgili Araştırmalar

Araştırmanın konusu ile ilgili olarak daha önce yapılan çalışmalar aşağıda yer aldığı şekilde özetlenmiştir.

Özşuca ve Gökbayrak (2012) tarafından yapılan “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması” adlı çalışmada, değişen sosyal şartlar çerçevesinde, sosyal güvenlik alanındaki denetim sistemlerinin rolü ile etkinliği analiz edilmiştir. Çalışmada, sosyal güvenlik denetim elemanları ile yapılan görüşmelerle elde edilen bulgular neticesinde, denetim mekanizmalarının yeniden yapılması gerektiği sonucuna varılmış, bu doğrultuda sosyal güvenlik kurumları ve ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonun geliştirilmesi, yenilikçi denetim modelleri doğrultusunda, denetim elemanlarının niteliklerinin

arttırılması ve katılımcı denetim mekanizmalarının kurulması gerektiği vurgulanmaktadır.

Demir (2013) tarafından yapılan “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)” adlı doktora tezi çalışmasında, sosyal güvenlik açıklarının azaltılmasında denetim unsurunun önemi analiz edilmiş, Manisa ili özelinde yapılan denetimlerin sosyal güvenlik sistemine olan katkısı ele alınmıştır. Çalışmada, sosyal güvenlik bilincinin arttırılması çerçevesinde, etkin bir denetim sistemi ile kayıt dışı istihdamın önlenmesi neticesinde sosyal güvenlik açıklarının kapatılabileceği belirtilmektedir.

Meriç ve Topaloğlu (2014) tarafından yapılan “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Denetimin Rolü ve İşlevleri” adlı çalışmada, Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminde denetimin etkinliği, rolü ve işlevi ile kurumsal örgütlenme ve denetim yapısı analiz edilmiştir. İlgili çalışmada, çalışan ve işverenlerin sisteme uyumunu sağlayan denetim mekanizması ile ilgili olarak kurumsal kapasitesinin arttırılması, kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesi ve denetim elemanı sayısının arttırılmasının, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliği açısından gerekli olduğu vurgulanmaktadır.

Marhan (2015) tarafından yapılan “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında Ortak Denetim Sistemi Üzerine Bir Değerlendirme ve Bir Denetim Modeli Önerisi” adlı çalışmada, çalışma hayatının denetimine ilişkin mevcut sorunlar ortaya konulmuş ve denetim elemanlarının tek bir yapıda teşkilatlanmasına yönelik yeni bir denetim modeli önerilmiştir.

Altın (2015) tarafından yapılan “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesine Yönelik Düzenlemeler” başlıklı doktora tezi çalışmasında, Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele konusu, hükümet programları ve yasal düzenlemeler kapsamında analiz edilmiştir. Söz konusu çalışmada, kayıt dışı istihdam konusunda iş birliği, koordinasyon ve tüm kesimin katkısının önemli olduğu, bu alanda güncel düzenlemelerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Çavuş (2017) tarafından yapılan “Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri” adlı çalışmada, denetim kavramı ve ilkeleri ele alınmış, sosyal güvenlik denetimleri gerçekleştiren SG Müfettişleri ile SG Denetmenlerine ilişkin hususlar analiz edilmiştir. Çalışmada, bu alanda yapılan denetimlerin önemi, denetim

elemanlarının sayısal yetersizliği ve SG Denetmenlerinin merkez teşkilatına bağlı olarak görev yapmaları gerektiği vurgulanmıştır.

Kalaycı ve Kalan (2017) tarafından yapılan “Türkiye’ de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi” adlı çalışmada, kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda Türkiye’ de uygulanan politikalar ele alınmış ve kayıt dışı istihdamın boyutu analiz edilmiştir. Yapılan araştırmada, vergi oranlarının düşürülmesi, işveren açısından sosyal güvenlik maliyetlerinin azaltılması, etkin denetim mekanizmasının kurulması, işsizliği azaltmaya yönelik politikaların uygulanması, tarım sektöründeki istihdam payının azaltılması, toplumun eğitim seviyesi ve kalitesinin yükseltilmesi, yapılandırma olarak ifade edilen vergi ve para cezalarına ilişkin yapılan afların uygulanmaması gibi politikalar önerilmektedir.

Işık Erol (2021) tarafından hazırlanan “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim” adlı çalışmada, ilgili mevzuat kapsamında Türkiye’ deki sosyal güvenlik sisteminin denetim yapısı ele alınmıştır. Yapılan çalışmada, bir sosyal politika aracı olarak sosyal güvenlik sistemlerinin, bireyleri sosyal risklere karşı korumada etkili bir mekanizma olduğu, bu mekanizmanın sağlıklı işleyebilmesi için etkin bir denetim sisteminin kurulması gerektiği vurgulanmaktadır. İlgili çalışmada ayrıca sosyal güvenlik sisteminde yer alan ikili denetim yapısı ve yeterli denetim elemanının bulunmaması ile denetim elemanlarının bağımsızlık sorunlarının gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Araştırma konusu ilgili olarak yapılan literatür taramasından da anlaşılmaktadır ki Türkiye’ de çalışma hayatının denetimine ilişkin yeterli çalışma bulunmamaktadır. Öte yandan kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda yapılan çalışmaların ise uygulamaya yönelik olmadığı daha çok kayıt dışı istihdamın sebep ve sonuçları üzerinde durulduğu, konunun teorik yönünün irdelendiği anlaşılmaktadır.

3. YÖNTEM

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 yer alan ilgili alt başlıklar altında açıklanmaktadır.

3.1. Araştırmanın Modeli

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 mevzuat irdelenmiş; bilimsel 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. Yapılan araştırmalar neticesinde elde edilen bulgular, 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. Çalışma hayatının denetiminde aktif rol alan üç önemli meslek grubu olan İş Müfettişleri, SG Müfettişleri ve SG Denetmenleri, bu çalışmada ayrı ayrı ele alınarak konuya ilişkin ayrıntılı değerlendirmelere yer verilmektedir.

3.3. Veri Toplama Araçları ve Teknikleri

İşbu araştırmanın hazırlanması evresinde, yazılı ve elektronik kaynaklardan yararlanılmıştır. Bu kapsamda, akademik ve bilimsel makaleler, kitaplar, lisansüstü

tezler ve ilgili kurumların internet sayfaları ile bu kurumlarca hazırlanan rapor ve istatistiklerden faydalanılmıştır. Bununla birlikte araştırma konusuna ilişkin yasal mevzuat metinleri incelenmiştir. 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.

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

3.5. Verilerin Analizi

Yapılan araştırma neticesinde elde edilen bulgular, bilgisayar ortamında istatistik verileri 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

Araştırmanın bu bölümünde, ilgili alanyazın başlığında yapılan değerlendirmeler çerçevesinde, çalışma hayatı ve kayıt dışı istihdam ile saha denetimlerine ilişkin konular, derinlemesine ele alınacaktır. Yapılan araştırma neticesinde elde edilen bulgular, çalışmanın konusunu destekleyecek şekilde analiz edilmiş ve konuya ilişkin istatistikler irdelenerek ayrıntılı değerlendirmeler yapılmıştır.

4.1. Çalışma Hayatı

Bu alt başlık altında çalışma hayatının tarihsel gelişimine ilişkin hususlar ele alınmış, ardından çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemelere yer verilmiş ve son olarak çalışma hayatının denetimine ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler yapılmıştır.

4.1.1. Çalışma Hayatı Tarihsel Gelişimi

İnsanoğlu, hayatını devam ettirebilme noktasında tarih boyunca bir mücadele içerisinde olmuştur. Üretim odaklı bu mücadele, insanlığın ilkel dönemlerinden günümüze kadar farklı formlarda karşımıza çıkmaktadır. İlkel dönemlerde, bireysel olarak insan, doğa ile karşı karşıya iken modern dönemde insan, sigortalı statüsünde işveren ile çalışma ilişkisi kurmuştur.

İnsanlık tarihini, tarım toplumu, sanayi toplumu ve sanayi ötesi toplum şeklinde üç kısımda incelemek mümkündür. Tarım toplumu, insanların tarımsal üretime geçmesi ile Sanayi Devrimi arasında geçen dönemi ifade etmektedir. Sanayi toplumu, teknolojik gelişmelere bağlı olarak ekonomik, siyasi ve toplumsal değişimlerin ortaya çıkardığı toplumu ifade etmektedir ki bu dönemin, İkinci Dünya Savaşı'na kadar devam ettiği kabul edilmektedir. İçerisinde bulunduğumuz ve sanayi ötesi toplum olarak nitelendirilen bu dönem, bilgi ve teknoloji çağını ifade

etmektedir (Güloğlu, 2012). Bu üç dönemin sınıflandırılmasında insanların üretim tarzları, dolayısıyla çalışma şekilleri belirleyici olmuştur.

Türkiye’ de çalışma hayatına bakıldığında, Cumhuriyet öncesi dönemde çalışma hayatını düzenleyen en önemli teşkilatlardan biri Ahilik Teşkilatı’ dır. Bu teşkilat, 13. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar faaliyet göstermiştir. Teşkilat üyelerine bir yandan dini ve ahlaki dersler verilirken bir yandan da mesleki eğitim verilmekteydi. Bu bağlamda, Ahilik Teşkilatı, istihdama katkı sunmasının yanında toplumsal ve esnaf dayanışmasına katkı sağlamaktaydı. Cumhuriyet öncesi dönemde çalışma hayatını düzenleyen bir diğer teşkilat ise Lonca Teşkilatı’ dır. Ahilik Teşkilatı’ nın zayıflaması ile birlikte ortaya çıkan bu teşkilatta, Ahilik Teşkilatı’ ndan farklı olarak üyelere din eğitimi verilmemekteydi. Çalışma hayatına ilişkin ilk yasal düzenlemeler, yine Cumhuriyet dönemi öncesinde karşımıza çıkmaktadır. Bu düzenlemelerin ilki olarak kabul edilen 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi, Ereğli Kömür Havzasındaki çalışmaları düzenlemekteydi. Çalışma hayatına ilişkin hükümlerin olduğu bir diğer düzenleme ise 19. yüzyılda Ahmet Cevdet Paşa başkanlığındaki kurul tarafından hazırlanan, Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye’ dir. Medeni kanun olarak kabul edilen düzenleme, mesai saatlerinin işçi-işveren tarafından karşılıklı olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir (Güloğlu, 2012).

Cumhuriyet öncesi dönemde, çalışma hayatı, tarım dışı çalışmanın sınırlı olduğu küçük işletmelerde usta-çırak ilişkisine dayanan bir yapıda olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu dönemde, çalışma hayatında kapsamlı bir düzenleme veya teşkilatlanma görülmemektedir.

Cumhuriyet öncesi dönemde, sosyal güvenlik alanındaki uygulamalar geleneksel bir özellik göstermekteydi. Buna dini ve mesleki yardım uygulamaları örnek gösterilebilir. Sonrasında bu geleneksel uygulamalar yerini kuralları önceden belirlenmiş modern uygulamalara bırakmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, doğrudan bu alanda düzenlemeler yapılamamış olsa da 1926 tarihli Borçlar Kanunu, 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve 1936 tarihli İK gibi yasal düzenlemeler çalışma hayatına yönelik yapılan ilk düzenlemeler olarak kabul edilmektedir (Akkaya, 2000; Güvercin, 2004). Bu dönemlerde yapılan yasal düzenlemeler, genellikle dar kapsamlı ve bölgeseldir (Uşan ve Erdoğan, 2023, s. 349).

Cumhuriyet döneminden sonra 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu, 1946 yılında İş ve İşçi Kurumu ile Çalışma Bakanlığının kurulması neticesinde çalışma hayatı daha kurumsal bir zemine oturtulmuştur. Sonrasında yürürlüğe konulan çeşitli yasalar ile bu durum daha da pekiştirilmiştir (Gülerman, 2020). Ancak asıl kurumsal dönüşümler, 2006 yılındaki sosyal güvenlik reformu ile olmuştur. Bu dönüşümlere ilişkin ayrıntılı değerlendirmelere, ileriki kısımlarda yer verilmiştir.

4.1.2. Çalışma Hayatına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemeler, iş mevzuatı, sosyal güvenlik mevzuatı ve iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı olmak üzere üç ana başlıkta ele alınacaktır. İlgili mevzuat, denetim odaklı olarak değerlendirilmiştir.

4.1.2.1. İş Mevzuatına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Bu bölümde öncelikle iş mevzuatının gelişimi açısından daha önce uygulanan yasal düzenlemeler ele alınacak sonrasında ise yürürlükte bulunan mevzuat değerlendirilecektir.

4.1.2.1.1. İş Mevzuatının Gelişimi

İş hukukuna ilişkin mevzuat, esasen Sanayi Devrimi' nin bir ürünüdür. Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan işçi sınıfının haklarına yönelik düzenleme yapılması ihtiyacı, iş hukukunu doğurmuştur (Sarıoğlu, tarihsiz, s.7). Oysaki iş ilişkilerinde sözleşme serbestisi ilkesi hakimdir. İşçi haklarının korunması için devletin bu alana müdahale etmesi, iş hukukunu doğurmuştur. Bu çerçevede iş hukuku, işçi-işveren ilişkisini düzenlemektedir (Arıcı, 2022, s. 13).

İş mevzuatı, bir hizmet akdine dayanarak ve bir işverene bağlı olarak çalışan işçilerin tabi olduğu yasaları ifade etmektedir. Bu bağlamda 1982 Anayasası' nın 49' uncu maddesinde; devletin, çalışanları koruma ve destekleme, işsizliği önleme ve bu hususlara ilişkin tedbirleri alma, yükümlülüğü bulunmaktadır. Dolayısıyla iş mevzuatı hem özel hukuk hem de kamu hukuku özellikleri taşıdığından karma hukuk dalı içerisinde değerlendirilmektedir.

Cumhuriyet döneminden önce iş hukukuna ilişkin ilk düzenleme, maden işçilerinin sorunlarını ele alan 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi olarak kabul edilmektedir. Daha sonra çıkartılan 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin eksikleri tamamlamıştır. Yine 1877 yılında Ahmet Cevdet Paşa tarafından hazırlanan Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye, iş hukuku ile ilgili olarak bazı dolaylı düzenlemeleri içermektedir. Öte yandan 1909 yılında Tatil-i Eşgal Kanunu çıkarılarak grev kısıtlanmıştır. Daha sonra, 1921 yılında çıkartılan 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun ile kömür madenlerinde çalışacak kişilerin yaş, ücret, çalışma süreleri ve iş sağlığı gibi konuları düzenlemiştir (Akyiğit, 2023; Arıcı, 2022; Sümer, 2022). Görüldüğü gibi bu dönemlerde yürürlüğe konulan düzenlemeler, tek bir düzenleme yapılmak yerine, her bir iş koluna özel ayrı düzenleme yapılması yoluna gidilmiştir (Erol, 2020, s. 263).

Cumhuriyet' in ilanından sonra çıkartılan 1924 tarih, 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun ile çalışanların haftada bir gün, cuma günü tatil yapmaları düzenlenmiştir. Tatil günü, 1935 yılında pazar günü olarak değiştirilmiştir. İş hukukuna ilişkin kısmi düzenlemelerin yer aldığı başka bir kanun ise 1926 tarih, 818 sayılı Borçlar Kanunu' dur. Bu kanun, hizmet sözleşmesine ilişkin konuları çağdaş anlamda ilk defa düzenlemiştir. Yine aynı dönemde çıkartılan 1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenîsi ile örgütlenme hakkı düzenlenmiştir. Çocuk işçilere yönelik düzenlemelerin yer aldığı 1930 tarih, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, bu alanda çıkartılan bir diğer kanundur (Arıcı, 2022). İlgili kanun ile çalışma hayatının denetlenmesi ve çalışanların risklere karşı korunmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır (Aktay, 2019b, s. 86).

Türkiye'de işçilere yönelik yapılan ilk önemli yasal düzenleme, ilk iş kanunu, 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İŞK' dir. Bu yasa ile çalışma saatleri düzenlenmiş ve sosyal sigorta kurumlarının kurulması için ilk temeller atılmıştır. Ancak bu alana yönelik adımlar, İkinci Dünya Savaşı' ndan sonra atılabilmektedir (Çımrın ve Durdu, 2015). Yukarıda da görüldüğü üzere 1936 tarih, 3008 sayılı İŞK çıkartılana kadar iş mevzuatı dağınık bir halde, belirli işçi grubu veya bölgeye yönelik düzenlemeler içermiştir. Bu bağlamda 3008 sayılı İŞK ile birlikte az da olsa bir bütünlük sağlamıştır.

İşçilerin ilk defa sendikal haklara kavuşması, 1947 yılında çıkartılan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları Kanunu ile mümkün olmuştur. Öte yandan 1967

yılında 3008 sayılı İŞK yürürlükten kaldırılmış ve 931 sayılı İŞK yürürlüğe girmiş olsa da bu kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra 1971 yılında 1475 sayılı İŞK yürürlüğe girmiştir (Arıcı, 2022, s.16-17). Ancak 1475 sayılı İŞK' nin ihtiyaçlara cevap verememesi ve uluslararası mevzuata uyum açısından sorunların ortaya çıkması sebebi ile 2003 yılında 4857 sayılı İŞK yürürlüğe girmiştir.

Türkiye' de, iş mevzuatı özelinde, çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler anayasalarda da yer edinmiştir. Örneğin 1961 tarihli T. C. Anayasası, çalışma hayatına ilişkin önemli esasları güvence altına almıştır. Bu bağlamda 1961 Anayasası, toplu sözleşme hakkı, dinlenme hakkı, sendika hakkı, çalışma hakkı ve çocukların çalışma hayatında korunması gibi sosyal ve ekonomik haklara, ilk kez yer vermiştir (Kocabaş, 2019, s. 9). Öte yandan 1982 tarihli T.C. Anayasası ise çalışma ve sözleşme hürriyeti ile dinlenme hakkı, sendika, grev ve lokavt hakkı gibi çalışma hayatına ilişkin diğer hak ve ödevlere, ayrıntılı bir şekilde yer vermektedir.

4.1.2.1.2. Mer' i İş Mevzuatı

İş mevzuatı denildiğinde, yalnızca iş kanunları anlaşılmamaktadır. Bu bağlamda iş hukukunun birçok hukuk alanı ile de ilişkisi bulunmaktadır. Bu başlık altında öncelikle iş mevzuatı ile ilişkili hukuk dallarına değinilecek, sonrasında iş hukukuna dayanak oluşturan kanunlara ilişkin açıklamalar yapılacaktır. En son ise bu çalışmanın konusu bağlamında, iş mevzuatına dayanak oluşturan kanunlar alt başlıklar halinde ele alınacaktır.

İş hukukunun en çok ilişkili olduğu alan borçlar hukuku alanıdır. Bu durum, iş sözleşmesinin, bir borç ilişkisi olmasından kaynaklanmaktadır. Esasen iş sözleşmesi hükümleri, Türkiye' de hem İŞK' de hem de Borçlar Kanunu' nda yer almaktadır. Dolayısıyla İŞK' de hüküm bulunmayan durumlarda Borçlar Kanunu hükümleri esas alınmaktadır (Arıcı, 2022, s. 11). İş sözleşmesinin, hizmet sözleşmesi olarak kabul edildiği 2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu' nun 393 ila 469' uncu maddeleri arasında, konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır. Bu bağlamda, hizmet sözleşmesinin başlaması ve sona ermesi, hizmet sözleşmesi türleri gibi hususlar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. İlgili kanunun 417' nci maddesinde ise işverenin, çalışanların kişilik haklarını korumakla ve işyerinde iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin gerekli tüm tedbirleri almakla yükümlü olduğu hususu düzenlenmiştir. Ayrıca kanunun 53 ila 56' ncı maddelerinde ise çalışanların iş kazası

veya meslek hastalığına maruz kalmaları halinde işverenin maddi ve manevi tazminat ödemesi gerektiği, tedavi giderlerini karşılaması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

İş hukuku, medeni hukuk ile de ilişkilidir. Özellikle sendika ve toplu iş sözleşmeleri gibi örgütlenme hukuku bağlamında, iş hukuku, medeni hukuktan beslenmektedir. İş mevzuatında hüküm bulunmaması durumunda Medeni Kanun’ dan yararlanılmaktadır. İş mevzuatı içerisinde önemli bir yeri olan bir diğer kanun, 1967 tarihli ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu’ dur. Özel nitelikli olan bu kanun, denizlerde ve akarsularda seyreden gemilerde çalışan gemi adamlarının, işverenleri ile olan hukuki ilişkilerini düzenlemektedir (Arıcı, 2022, s. 11-26). İlgili kanunun, “Denetim ve Teftiş” başlıklı 49’ uncu maddesi, çalışma hayatının denetimine ilişkin hükümlere atıfta bulunmaktadır.

Yine özel nitelikte olan bir diğer önemli kanun, 1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun’ dur. Basın İş Kanunu olarak bilinen bu kanun, iş sözleşmesi ile bir veya birden fazla işverene bağlı çalışan gazeteci ve basın mensuplarının hukuki ilişkilerini düzenlemektedir. İlgili kanunun, “Teftiş ve Murakabe” başlıklı 24’ üncü maddesi, çalışma hayatının denetimine ilişkin hükümlere atıfta bulunmaktadır.

Yukarıda da görüldüğü gibi iş mevzuatı dağınık bir durumda olup bütün iş mevzuatını içine alacak şekilde yeni bir yasal düzenlemeye ihtiyaç olduğu, tek bir kanun ile dağınıklığın giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

4.1.2.1.2.1. 4857 Sayılı İş Kanunu

Çalışma hayatına ilişkin 1971 tarih, 1475 sayılı İŞK’ nin ihtiyaçlara cevap verememesi sebebi ile 2003 yılında 4857 sayılı İŞK yürürlüğe konulmuştur. İşçi ve işveren ilişkilerini düzenleyen bu kanun ile iş mevzuatı, AB iş mevzuatı ile uyumlaştırılmış, esnek çalışma gibi yenilikler getirilmiş ve çalışanlara iş güvencesi sağlanmıştır (Arıcı, 2022, s. 20). Ancak buna rağmen bahse konu olan kanun, klasik işçi, işveren ve işyeri ilişkisinden kurtulamamış, teknolojik gelişmelere ve yeni çalışma yöntemlerine yeterince ayak uyduramamıştır (Erol, 2020, s. 266).

Yürürlükte bulunan 4857 sayılı İŞK hükümleri, kanunun 4’ üncü maddesine göre aşağıda yer alan istisnalar dışında kalan bütün işçi, işveren ve işyerlerine uygulanmaktadır:

- Gemilerden yapılan yükleme ve boşaltma işleri ile havacılığın yer tesislerinde yapılan işler hariç olmak üzere deniz ve hava taşımacılığında,
- Çalışan sayısı 50 kişiden daha az olan tarım ve orman niteliğindeki işyerlerinde,
- Tarım işletmeleri hariç olmak üzere tarımla ilişkili olarak aile ekonomisi içerisinde yapılan yapı işlerinde,
- Ailenin üyeleri (üçüncü dereceye kadar) arasında, evlerde ve el sanatlarının yapıldığı işlerde,
- Ev hizmetlerinde,
- Çıraqlara, sporculara ve rehabilite edilenlere,
- 507 sayılı Kanun' un 2' nci maddesine göre üç kişinin çalıştığı işyerlerinde,
- 854 sayılı Kanun kapsamına giren ve tarım işlerinden sayılan, su ürünleri üreticilerine,
- Halka açık veya işyeri eklentisi olmayan park ve bahçelere,
- Atölye ve fabrikalarda, tarım aletlerinin yapımına ilişkin işler dışında kalan işlerde.

Kanunda yer alan çalışma hayatının denetimi ile ilgili hükümler, yedinci bölümde “Çalışma Hayatının Denetimi ve Teftişi” başlığı ile 91 ila 97' nci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre ilgili maddelerde, çalışma hayatının denetimi yetkisi, ÇSGB' ye verilmiştir.

4.1.2.1.2.2. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu

İşsizlik sigortasına ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere 4447 sayılı İSK, 08.09.1999 tarihinde Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, işyerinde çalışan sigortalıların, kasıt ve kusurları olmaksızın işlerini kaybetmeleri halinde, sigortalılara işsiz kaldıkları dönemde, gelir kayıplarının belirli bir süre ve tutarda karşılanmasını amaçlamaktadır. İşsizlik sigortasının finansmanı, 4447 sayılı İSK' nin 49' uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre işsizlik sigortası primi, sigortalının prime esas brüt kazancı üzerinden %1 oranında sigortalı, %2 oranında işveren, %1 oranında da devlet katkısı olmak üzere toplanmaktadır. Primlerin tahsili

ile görevli kurum SGK olup diğer tüm hizmet ve işlemlere ilişkin görevli kurum İŞKUR' dur.

İşsizlik ödeneğinin miktarı ve ödenme süreleri, 4447 sayılı İSK' nin 50' nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre işsizlik ödeneği, çalışanın son dört aylık ortalama brüt kazancının %40' ıdır. Öte yandan işsiz kalan çalışanın, son 120 gün sigortalı olması halinde, son 3 yıl içinde, 600 gün çalışması olması durumunda 180 gün; 900 gün çalışması olması durumunda 240 gün; 1080 gün çalışması olması durumunda 300 gün boyunca işsizlik ödeneği ödenmektedir.

Son olarak 4447 sayılı İSK' nin 52' nci maddesine değinmekte fayda vardır. İlgili maddeye göre kanunun uygulanması ile ilgili olarak İş Müfettişleri ve SG Müfettişlerinin denetim ve kontrol yetkisine haiz oldukları; SG Denetmenlerinin ise işsizlik ödeneğinden yararlanan kişilerin herhangi bir işte çalışıp çalışmadıklarına yönelik tespiti yapmakla görevli oldukları vurgulanmaktadır.

4.1.2.1.2.3. 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu

Yabancıların çalışma izinlerine ilişkin usul ve esaslar ile uluslararası işgücüne ilişkin hususları düzenlemek amacıyla 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK), 13.08.2016 tarihinde Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. UİK, Türkiye' de çalışan yabancılar ile bunların işverenlerini kapsamaktadır.

Yabancıların çalışma izni almadan Türkiye' de çalışması veya çalıştırılması 6735 sayılı UİK' nin 6' ncı maddesi ile yasaklanmıştır. Çalışma iznine ilişkin başvurular, Bakanlıkça değerlendirilmekte ve uygun görülmesi halinde çalışma izni, Bakanlıkça verilmektedir.

UİK, yüksek nitelikli yabancı işgücünden yararlanmak amacıyla Turkuaz Kart uygulamasını düzenlemiştir. Anılan kanunun 11' inci maddesine göre uluslararası işgücü politikası doğrultusunda; yüksek nitelikli işgücü ve yatırımcılar ile bilim adamları ve kültürel, sanatsal veya sportif açıdan başarılı olan yabancılar, başvuruları uygun görülmesi halinde Bakanlıkça Turkuaz Kart verilmektedir. Turkuaz Kart sahibi yabancılar, Türkiye' de süresiz çalışma izni hakkına sahip olmaktadır. Uygulamanın ayrıntıları, 2017 tarihli Turkuaz Kart Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Buna göre Turkuaz Kart, ilk üç yıl için geçiş süresi kapsamında verilmektedir. Bu süre içerisinde, Bakanlıkça bir uzman görevlendirilmekte, kart sahibi yabancıların faaliyetleri

raporlaştırılmaktadır. Tanzim olunan rapor neticesinde, tespit edilen eksiklerin giderilmesi için yabancıya üç aylık süre verilmektedir. Bu süre içerisinde eksikliklerin giderilmemesi halinde, yabancıнын Turkuaz Kart' ı iptal edilmektedir. Dolayısıyla bu uygulama ile yüksek nitelikli işgücünden yararlanılması ve bu kişilerin kayıt altına alınması sağlanarak ülke ekonomisine ve istihdamına katkı sunmaları amaçlanmaktadır.

Kanun' un uygulamasına ilişkin denetim yetkisi, 23' üncü maddede düzenlenmiştir. Buna göre 6735 sayılı ÜİK' ye ilişkin yükümlülüklerin uygulanıp uygulanmadığının denetimi, İş Müfettişleri ve SG Müfettişleri ile SG Denetmenleri tarafından gerçekleştirileceği, hükmü amirdir. Denetim elemanlarınca yapılan denetimler neticesince uygulanması gereken idari yaptırımlar, İŞKUR tarafından uygulanacağı ilgili kanunda düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin yerinde olmadığı, söz konusu idari yaptırımların, denetimi gerçekleştiren kurum tarafından uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.1.2.2. Sosyal Güvenlik Mevzuatına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Bu bölümde öncelikle sosyal güvenlik mevzuatının gelişimi açısından, daha önce uygulanan yasal düzenlemeler ele alınacak sonrasında ise yürürlükte bulunan mevzuat değerlendirilecektir.

4.1.2.2.1. Sosyal Güvenlik Mevzuatının Gelişimi

Sosyal güvenlik hukuku, kişilerin geleceğini sosyal güvenlik sistemi ile güvence altına alan ve buna ilişkin hakları düzenleyen hukuk dalıdır. Sosyal güvenlik mevzuatı çalışanlara, sosyal koruma sağlanması arayışı ile ortaya konulmuş düzenlemelerdir (Arıcı, 2022, s. 12)

Türkiye' de, sosyal güvenlik ilkesi ile sosyal haklara ilişkin düzenlemelerin, 1924 Anayasası' nı saymazsak, diğer anayasalarda yer edindiğini görmekteyiz. Özellikle 1961 tarihli T.C. Anayasası, sosyal haklar açısından önemli esasları benimsemiştir. Örneğin 1961 Anayasası' nın 41' inci maddesinde, iktisadi ve sosyal hayatın, herkesin insanlık haysiyetine uygun yaşam standartlarının sağlanmasına yönelik düzenleneceği ve bunun, devletin ödevi olduğu güvence altına alınmıştır (Akin

ve Akad, 2022, s. 231). Dolayısıyla 1961 Anayasası, Türkiye’ de yaşayan herkese, sosyal güvenlik hakkını en geniş anlamda anayasal hak olarak sağlayan anayasadır. Bu çerçevede 1961 Anayasası’ nın ilgili maddesi, sosyal devlet ilkesinin insani yönünü, hukuk normu içerisinde en açık şekilde ortaya koymaktadır.

1982 tarihli T.C. Anayasası ise 60’ ncı madde ile sosyal güvenliği bir hak olarak kabul etmiş ve “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” denilerek devlete önemli yükümlülükler getirmiştir.

Sosyal güvenlik hakkının anayasal bir hak olarak kabul edilmesi ile birlikte bu alanda önemli adımlar atılmıştır. Türkiye’ de 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı SSGSSK’ ye kadar farklı statülerde bulunan çalışanlara, farklı kanunlar uygulanmıştır. Çalışanların sigortalılığına ilişkin üç kanun, 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile tek bir kanunda birleştirilmiştir. Böylece daha önce İşçi Sigortaları Kurumu adıyla hizmet veren kurum, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) adıyla hizmet vermeye başlamıştır. Daha sonra yapılan önemli düzenlemelerden biri de 1971 yılında yürürlüğe giren 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu’ dur. Kısaltılması BAĞ-KUR olan bu kurumun kurulması ile bağımsız çalışanlar ilk defa sigorta kapsamına alınmıştır. Sonraki yıllarda ise tarımda çalışanların sigortalılığı ile ilgili olarak önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda, 1976 yılında kamuda çalışan tarım ve orman işçileri, 1983 yılında 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile tarım işlerinde geçici olarak çalışan işçiler ve yine 1983 yılında 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile kendi nam ve hesabına çalışan çiftçiler sigorta kapsamına alınmışlardır. Öte yandan 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 1949 tarih ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı (ES) Kanunu ile kamuda çalışan memurlara ilişkin düzenlemeler yapılmış, ilgili kurum Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur (Arıcı, 2022; Uşan ve Erdoğan, 2023, s. 351).

Türkiye’ de sosyal güvenlik alanında yapılan yasal düzenlemeleri özetlemek gerekirse 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı SSGSSK’ ye kadar aşağıdaki Tablo 6’ da belirtilen yasal mevzuat uygulanmıştır.

Tablo 6. SG Reformundan Önceki Yasal Düzenlemeler

Yasal Düzenleme	Kapsamında Olan Sigortalılar
5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu	Devlet Memurları
506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu	Hizmet Akdine Tabi Çalışanlar
1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu	Kendi Nam ve Hesabına Bağımsız Çalışanlar
2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu	Tarımda Hizmet Akdine Tabi Süreksiz Çalışanlar
2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu	Tarımda Kendi Nam ve Hesabına Bağımsız Çalışanlar

Kaynak: Uşan, M. F. ve Erdoğan, C. (2023). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku* (4. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Sosyal güvenlik alanındaki en kapsamlı düzenlemeler, 2006 yılında Sosyal Güvenlik Reformu ile yapılmıştır. Yukarıdaki Tablo 6' da yer alan sigortalıları kapsayan beş farklı emeklilik sisteminin, tek bir emeklilik sistemine dönüştürülmesi amacıyla 20.05.2006 tarihinde Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun ile kurulan SGK; SSK, BAĞ-KUR ve ES' yi tek bir çatı altında toplamıştır. Böylece SSK, BAĞ-KUR ve ES tüzel kişilikleri, bu dönemde sona ermiştir.

SGK' nin kurulması ile birlikte sosyal güvenlik alanında norm ve standart birliği sağlayan 5510 sayılı SSGSSK, 16.06.2006 tarihinde Resmî Gazete' de yayımlanmış ancak Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sebebi ile bu kanun ancak 01.10.2008 tarihinde tam olarak yürürlüğe girmiştir. Bu bağlamda ilgili mevzuat da tekleştirilmiştir.

4.1.2.2.2. Mer' i Sosyal Güvenlik Mevzuatı

Çalışanları, iş kazası ve meslek hastalığı gibi mesleki; hastalık, analık, yaşlılık, malullük ve ölüm gibi fizyolojik; işsizlik gibi de sosyo-ekonomik risklere karşı korumayı hedefleyen sosyal güvenlik, sigortalıların sadece bugününü değil ayrıca geleceğini de güvence altına almaktadır. Bu alanda yapılan yasal düzenlemeler, belirtilen hedeflere ulaşmak için temel teşkil etmektedir.

Bu alt başlıkta araştırmanın konusu bağlamında, yürürlükte bulunan 5502 sayılı Kanun, 5510 sayılı SSGSSK, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği (SSİY) ve ilgili genelgelere ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

4.1.2.2.2.1. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun

İlk ismi Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu olan 5502 sayılı Kanun, SGK' nin kuruluş kanunu olup 02.07.2018 tarihinde mevcut ismini almıştır. Kurumun yapısı, daha sonra 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CK) ile yeniden düzenlenmiştir. Konu ile ilgili olarak bu araştırmanın "4.1.3.4.2. Sosyal Güvenlik Kurumu" alt başlığında gerekli açıklamalar yapıldığından, bu alt başlıkta ayrıca değerlendirme yapılmamıştır.

4.1.2.2.2.2. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

Sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası kapsamında bireyleri koruma altına almak ve bu kişilerin hak ve yükümlülükleri ile buna ilişkin finansmanı belirlemek, sistemin işleyişini düzenlemek amacıyla 5510 sayılı SSGSSK, 16.06.2006 tarihinde Resmî Gazete' de yayımlanmış, tümüyle ancak 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun, sosyal sigortalardan kapsamında olan tüm sigortalı ve işverenleri kapsamaktadır.

Oldukça kapsamlı ve girift olan 5510 sayılı SSGSSK; 506, 1479, 5434 ile 2926 ve 2829 sayılı kanunların temel düzenlemelerini, tek kanunda toplamıştır. Bu Kanun, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık ile yaşlılık, malullük, ölüm ve genel sağlık sigortasını ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

5510 sayılı SSGSSK' nin 59' uncu maddesinde sosyal güvenliğe ilişkin denetim ve kontrol yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre Kanun' un uygulanmasına ilişkin denetimi, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları (SG Müfettişleri ile SG Denetmenleri) tarafından yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının, 4857 sayılı İŞK' de belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisini de sahip oldukları hüküm altına alınmıştır. Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, görevlerini ifa ederken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı göstermek ve yardımcı olmak zorundadırlar. Askerî işyerlerinde bu denetimler, askerî iş müfettişleri tarafından da yapılabileceği ilgili maddede düzenlenmiştir. Aynı kanun maddesine göre Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, denetim anında yapılan tespitleri, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Buna ilişkin tutanaklar aksi ispatlanıncaya kadar geçerlidir.

5510 sayılı SSGSSK' nin 59' uncu maddesine göre denetim kapsamında, işverenler ve sigortalılar ile işle ilgili gerçek ve tüzel kişiler, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca çağrıldıkları zaman gelmek, gerekli olan kayıt ve delilleri ibraz etmek, görevlerinin ifası için her türlü imkânı sağlamak ve buna ilişkin isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler.

Yine 5510 sayılı SSGSSK' nin 59' uncu maddesinde, diğer kamu idarelerinin denetim elemanları kendi iç mevzuatlarına göre işyerlerinde yapacakları denetimler neticesinde, çalışanların sigortalılık durumlarını tespit ederek Kuruma bildirmek zorunda oldukları, düzenlemesi yer almaktadır. Kurum, bu tespitlere ilişkin işlemleri re' sen yapar ancak ilgililerin itiraz hakları saklıdır.

4.1.2.2.3. Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği

5510 sayılı SSGSSK ile getirilen sosyal sigortaya ilişkin hak ve yükümlülükleri düzenlemek amacıyla SSIY, 12.05.2010 tarihinde Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. SSIY, Kanun ile belirlenen tüm sigortalı ve işverenleri kapsamaktadır.

5510 sayılı SSGSSK' de yer alan hususları daha detaylı bir şekilde düzenleyen SSIY' nin bu araştırma açısından önemi Kanun' da belirtilen Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının kimler olduğuna açıklık getirmesidir. Bu

bağlamda, SSİY' nin 114' üncü maddesine göre Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının, SG Müfettişleri ile SG Denetmenleri olduğu hususu düzenlenmiştir. Kanun ile yapılmayan bu ayrımın yönetmelikle yapılmasının yerinde olmadığı, bu hususun ya kanun ile düzenlenmesi ya da söz konusu ayrımın, SSİY' den kaldırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.1.2.2.2.4. İlgili Genelgeler

Sosyal sigortalara ilişkin olarak SGK tarafından yayımlanan yüzlerce genelge bulunmaktadır. Ancak bu alt başlıkta yalnızca araştırmanın konusu ile ilişkili olan genelgelere yer verilecektir.

İlişiksizlik Belgesi konulu 2011/13 sayılı Genelge: Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü (SPGM) tarafından yayımlanan bu genelge, 5510 sayılı SSGSSK' nin 85 ve 90' ıncı maddeleri doğrultusunda, asgari işçilik uygulamasına ilişkin hususları ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

Sigortalılık İşlemleri konulu 2013/11 sayılı Genelge: Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü (EHGM) tarafından yayımlanan bu genelge, alandaki en kapsamlı genelgedir. Genelge, 5510 sayılı SSGSSK ile SSİY' deki sigortalılık işlemleri ile ilgili hususları, en ayrıntılı şekilde düzenlemektedir.

Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele konulu 2015/25 sayılı Genelge: SPGM tarafından yayımlanan bu genelge, kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında, bankalar ile kamu kurum ve kuruluşlarından alınacak bilgi ve belgeler ile diğer kamu idarelerinin denetim elemanları tarafından yapılan tespitler ve konuya ilişkin diğer hususları düzenlemektedir.

Kısa Vadeli Sigorta Kolları Uygulamaları konulu 2016/21 sayılı Genelge: EHGM tarafından yayımlanan bu genelge, 5510 sayılı SSGSSK ile belirlenen kısa vadeli sigorta kollarından iş kazası ve meslek hastalığı ile hastalık ve analık sigortası hükümlerini ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir. Özellikle iş kazası ve meslek hastalıklarına yönelik inceleme ve soruşturmalarda, bu genelge esas alınmaktadır.

Emeklilik İşlemleri konulu 2018/38 sayılı Genelge: EHGM tarafından yayımlanan bu genelge, 5510 sayılı SSGSSK ile belirlenen uzun vadeli sigorta

kollarından yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası hükümlerini ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

İdari Para Cezaları konulu 2020/8 sayılı Genelge: SPGM tarafından yayımlanan bu genelge, 5510 sayılı SSGSSK' nin 102' nci maddesinde yer alan idari para cezalarına (İPC) ilişkin hususları ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

İşveren İşlemleri konulu 2020/20 sayılı Genelge: SPGM tarafından yayımlanan bu genelge, işyeri ve işverenlere ilişkin hususları ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri konulu 2020/39 sayılı Genelge: SPGM tarafından yayımlanan bu genelge, SG Denetmenlerinin iş süreçlerine ilişkin usul ve esasları düzenleyerek çalışmalarda norm ve standart birliğini sağlamaktadır.

4.1.2.3. İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatına İlişkin Yasal Düzenlemeler

İşyerinde çalışanların sağlığının korunması ve yapılan işin güvenli bir şekilde yürütülmesine ilişkin tüm tedbirler, iş sağlığı ve güvenliği kapsamında değerlendirilmektedir.

İş sağlığı ve güvenliği, yalnızca çalışanların sağlığı ile ilişkili olmayıp ortaya çıkan ekonomik maliyet açısından da oldukça önemlidir. Dolayısıyla bu alanda reaktif değil proaktif düzenlemelerin ön planda olması gerekmektedir. Bu bağlamda konu ile ilgili denetimlerin artırılması büyük önem taşımaktadır (Kalkan ve Kalkan, 2016, s. 98).

Hukuki, ekonomi, mühendislik ve hekimlik yönü olan iş sağlığı ve güvenliği, gelişmekte olan ülkelerde toplumsal kalkınmada önemli bir rol oynamaktadır. Birçok disiplini içerisinde barındıran iş sağlığı ve güvenliği, işyerlerinin işgücü verimliliğinin düşmesini, sigortalıların sosyal kayıplarını ve ülke ekonomisinin zarar görmesini önlemektedir (Dinç, 2016, s. 38). Bu çerçevede, aşağıda öncelikle iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının gelişimi değerlendirilecek ardından yürürlükte bulunan ilgili mevzuata ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

4.1.2.3.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatının Gelişimi

İş sağlığı ve güvenliği, temelde işyerindeki fizyolojik, kimyasal, biyolojik ve psikososyal risk etmenleri ile ilgilidir (Friis, 2021). Amaç çalışanların iş kazası ve meslek hastalıklarına karşı korunmalarını sağlamak ve işyerinde sağlıklı, emniyetli çalışma ortamının oluşturulmasıdır. Sanayi Devrimi ile birlikte çalışanların işyerlerinde karşılaşabilecekleri risk ve tehlikeler artmıştır. Bu sebeple çalışanların sağlığını korumaya yönelik çalışmalar ortaya çıkmıştır. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bu yönde adımlar atılmıştır.

Cumhuriyet döneminden önce daha çok madencilik alanında düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda iş sağlığı ve güvenliği konusunda yapılan ilk yazılı düzenleme, 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi olarak kabul edilmektedir. Daha sonra çıkartılan 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin eksikleri tamamlamış, işyerlerinde doktor bulundurma zorunluluğu getirilmiştir. Yine 1877 yılında Ahmet Cevdet Paşa tarafından hazırlanan Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye ile iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin olarak tazminat gibi bazı konular düzenlenmiştir. Bu alanda yapılan bir diğer düzenleme ise 1921 tarihli ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun’ dur. Bu kanun ile on sekiz yaşından küçüklerin madenlerde çalıştırılması yasaklanmış, çalışanların çalışma sürelerine ilişkin düzenlemeler yapılmış, işyerlerinde hastane ve eczane yapılması sağlanmış, iş kazası meydana gelmesi halinde ücretsiz tedavi imkanları sunulması ve buna bağlı tazminat konuları düzenlenmiştir. Cumhuriyet döneminden sonra Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemeler aşağıda kronolojik olarak verilmiştir (Sümer, 2022, s. 15-17);

- 1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu ile haftada bir gün olmak üzere çalışanlara dinlenme hakkı getirilmiştir.
- 1926 tarih ve 818 sayılı Borçlar Kanunu ile çalışanların işyerinde emniyetli bir şekilde çalışabilmeleri için işverene koruyucu tedbirler alma yükümlülüğü ile meydana gelebilecek iş kazası ve meslek hastalığı vakalarında, işverenin hukuki sorumluluğu düzenlenmiştir.
- 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile çalışanlara yönelik koruyucu tedbirler düzenlenmiş ve elliden fazla çalışmanı bulunan işyerlerinde hekim çalıştırılması zorunlu hale getirilmiştir.

▪ 1936 tarih ve 3008 sayılı İK ile çalışanlara bilgilendirmeler yapılması ve çalışanların korunması için çeşitli önlemlerin alınması gibi iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin konular ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

▪ 1946 yılında, Çalışma Bakanlığı kuruluş kanunu ile iş sağlığı ve güvenliği konusu, ilgili bakanlık bünyesinde kurulan daire başkanlığı nezdinde takip edilmesi sağlanmıştır.

▪ 1971 tarih ve 1475 sayılı İK' de, iş sağlığı ve güvenliği konusu ayrı bir bölümde ele alınmış, çalışanların iş kazası ve meslek hastalığı gibi risklere maruz kalmalarını önleyecek koruyucu tedbirlerin alınması ve işyerinde çalışanın emniyetini korumaya yönelik iş ekipmanlarının bulundurulması ile işyerinde hekim bulundurma zorunluluğu getirilmiştir.

▪ 2003 tarih ve 4857 sayılı İŞK ile birlikte iş sağlığı ve güvenliği konusu ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve buna yönelik alt mevzuat düzenlemeleri yürürlüğe konulmuştur.

▪ 2012 yılında yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile işyerinde çalışanların, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik olarak işverenin her türlü tedbiri almakla yükümlü olduğu, aksi takdirde hangi kapsamda yaptırım uygulanacağı ve çalışanların iş kazası veya meslek hastalıklarına maruz kalmaları halinde maddi/manevi tazminat hakları düzenlenmiştir.

Çalışma hayatının dinamik yapısı, yeni çalışma ortamları ile yeni çalışma şekillerini beraberinde getirmektedir. Bu durum, yeni risk ve tehlikeler anlamına gelmektedir ki iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin düzenlemelerin de söz konusu değişimlere uyum sağlaması gerekmektedir (Esenlikci, 2020, s. 447). Bu doğrultuda yapılan en önemli yasal düzenleme, 2012 yılında kabul edilen 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)' dur. İş sağlığı ve güvenliği alanında temel teşkil eden bu kanun ile birlikte alandaki mevzuat dağınıklığı giderilmiş ve konuya ilişkin birçok yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

4.1.2.3.2. Mer' i İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı

İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak yürürlükte bulunan çeşitli yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak çalışma konusu bağlamında bu bölümde yalnızca

6331 sayılı İSGK ile bu kanuna göre yürürlüğe konulan yönetmeliklere yer verilecektir.

4.1.2.3.2.1. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu

Sigortalıların işyerinde daha sağlıklı ve güvenli şekilde çalışmalarını sağlamak amacıyla 20.06.2012 tarihli ve 6331 sayılı İSGK yürürlüğe konulmuştur. Kanunun yürürlüğe girmesi ile kamu/özel bütün işyerleri ve bu işyerlerindeki tüm çalışanlar bu kanun kapsamına alınmıştır.

6331 sayılı İSGK' nin hazırlanmasında reaktif yöntemlerden çok proaktif yöntemler benimsenmiş olup yasanın temel felsefesini bu husus oluşturmaktadır (Başaga ve Çelik, 2016, s. 105). Bununla birlikte çalışma hayatında devletin denetiminin, hayati olduğu açıktır. Ancak bazen devlet tarafından yürütülen denetimler yetersiz olabilmektedir. Bu bağlamda iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak 6331 sayılı İSGK, sigortalı ve işverenlere çeşitli yükümlülükler getirerek bir nevi kendi otokontrol mekanizmalarının kurmasını teşvik etmiş olup onlara kendi kendilerini denetleme görevi vermektedir (Aktay, 2019c, s. 162).

6331 sayılı İSGK ile 4857 sayılı İŞK' deki iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin kısımlar bu kanuna alınmış ve böylece bu konudaki en temel kanun haline gelmiştir. Bu kanunun en önemli özelliği gerek özel gerekse kamudaki bütün çalışanları kapsamasıdır (Arıcı, 2022, s. 26).

6331 sayılı İSGK toplam beş bölümden oluşmaktadır;

Birinci bölümde, kanunun amacı ve kapsamı ile konuya ilişkin bazı kavramların tanımları verilmektedir.

İkinci bölümde, işveren ve sigortalıların konuya ilişkin görev, yetki ve yükümlülükleri düzenlenmektedir.

Üçüncü bölümde, konuya ilişkin teşkilatlanma (Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi/İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu) yapısı ile iş sağlığı ve güvenliği koordinasyonu düzenlenmektedir.

Dördüncü bölümde, konu ile ilgili olarak çalışma hayatının teftişi ve ilgili idari yaptırımlar düzenlenmektedir.

Beşinci bölümde ise geçici maddeler ile diğer hükümler düzenlenmektedir.

6331 sayılı İSGK hükümleri, kanunun 2' inci maddesine göre aşağıda yer alan istisnalar dışında kalan bütün işçi, işveren ve işyerlerine uygulanmaktadır:

- Bazı istisnalar (bakım merkezi, dikimevi vb.) dışında Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilâtı ve genel kolluk kuvvetlerinde,
- Acil durum ve afet teşkilatlarının müdahale işlerinde,
- Ev hizmetlerinde,
- Çalışanı bulunmayan işyeri sahiplerine,
- Tutuklu ve hükümlüler için oluşturulan tesis, atölye vb. faaliyetlerde.

6331 sayılı İSGK, işverene, çalışana ve devlete konu ile ilgili olarak önemli yükümlülükler getirmiştir.

Bu bağlamda 6331 sayılı İSGK' nin 4 ila 18' inci maddelerine göre işverenin genel olarak;

- Tedbir alma,
- Uyarma ve bilgilendirme,
- Eğitim verme,
- Denetleme,
- Risk değerlendirmesi yapma veya yaptırma,
- Acil durum planları yapma,
- Bildirme ve kayıt altına alma,
- Çalışanların yönetime katılmasını sağlama,
- Örgütlenme (İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu, İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimi kurma),
- İş Güvenliği Uzmanı ve İşyeri Hekimi bulundurma veya buna yönelik hizmet alma,
- Çalışan temsilcisi görevlendirme, yükümlülükleri bulunmaktadır.

Çalışanların ise 6331 sayılı İSGK' nin 19' uncu maddesine göre genel olarak;

- Alınan tedbirler ile eğitim ve talimatlara uygun davranma,

- Kişisel koruyucu ekipmanlarını doğru kullanma,
- Tehlikeyi işverene bildirme,
- Konu ile ilgili görevlendirilen kişilerle iş birliği yapma, yükümlülükleri bulunmaktadır.

Devletin ise 6331 sayılı İSGK' nin 24 ila 27' nci maddelerine göre genel olarak;

- İlgili mevzuatı hazırlama, geliştirme ve eksikleri giderme,
- Gerekli teşkilatlanmayı kurma,
- Kanunun uygulamasını denetleme, yükümlülükleri bulunmaktadır.

Araştırmanın konusu bağlamında, 6331 sayılı İSGK' nin 24' ncü maddesine göre bu kanunun uygulanmasının izlenmesi ve teftişi, İş Müfettişleri tarafından yapılmaktadır. Ancak özellikle iş kazası incelemelerinde, sigortalı ve işveren kusurunun tespitinde gerek SG Müfettişleri gerekse SG Denetmenleri, bu kanuna göre denetimlerini sonuçlandırmaktadırlar.

4.1.2.3.2.2. İlgili Yönetmelikler

Yürürlükte bulunan 6331 sayılı İSGK ile birlikte iş sağlığı ve güvenliği alanında temel yasal çerçeve belirlenmiştir. Uygulamaya ilişkin asıl düzenlemeler alt mevzuatla, yönetmeliklerle yapılmıştır. Bu bağlamda, her alan için ayrı bir yönetmelik yürürlüğe konulduğu söylenebilir. Araştırmanın konusu ile ilgili olarak önem teşkil eden bazı yönetmeliklere aşağıda yer verilmiştir.

2012 tarihli İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik: Yönetmelik, iş güvenliği uzmanlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir. Yönetmeliğin yedinci maddesine göre az tehlikeli işyerlerinde C sınıfı, az tehlikeli ve tehlikeli işyerlerinde B sınıfı, az tehlikeli, tehlikeli ve çok tehlikeli işyerlerinde ise A sınıfı belgeye sahip iş güvenliği uzmanları görevlendirilebilirler. Yönetmeliğin on ikinci maddesinde, iş güvenliği uzmanlarının görevlendirme süreleri, tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre belirlenmiştir. İş güvenliği uzmanı görevlendirmeleri, genel anlamda rehberlik niteliğindedir.

2013 tarihli Yapı İşlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği: Yönetmelik, yapı işleri ile ilgili olarak asgari iş sağlığı ve güvenliği şartlarını düzenlemektedir. Yönetmelik ayrıca yapı işlerinde iş sağlığı ve güvenliği konusunda, işçi ve işverenlerin yükümlülüklerine de yer vermektedir.

2013 tarihli İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik: Yönetmelik, işyeri hekimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir. Yönetmeliğin on ikinci maddesinde, işyeri hekimlerinin görevlendirme süreleri, tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre belirlenmiştir.

2012 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği: Yönetmelik, işyeri sağlık ve güvenlik birimlerinin kuruluşu ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslarını düzenlemektedir. Yönetmelikte ayrıca işveren ve çalışanların yükümlülükleri ile yetki belgelerine dair hükümler yer almaktadır.

2013 tarihli Kişisel Koruyucu Donanımlarının İşyerlerinde Kullanılması Hakkında Yönetmelik: Yönetmelik, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak işyerinde kullanılan kişisel koruyucu donanımlarına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Yönetmeliğe göre çalışanların kullanacağı her türlü koruyucu ekipmanı sağlamak ve buna ilişkin bilgilendirmeleri yapmak, işverenin yükümlülüğüdür.

2013 tarihli Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik: Yönetmelik, çalışanlara verilecek iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinin, usul ve esaslarını düzenlemektedir. Yönetmeliğin altıncı maddesinde eğitimlerin verileceği periyodlar; on birinci maddesinde ise çalışanlara verilecek eğitim süreleri, tehlike sınıflarına göre belirlenmiştir. Konuya ilişkin eğitimlerin verilmesini sağlamak, işverenin yükümlülüğüdür.

4.1.3. Türkiye’ de Çalışma Hayatının Denetimi

Devlet, çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemeleri yapmakta ve bu yasal düzenlemelerin uygulanıp uygulanmadığını bizzat denetlemektedir. Bu anlamda iş mevzuatına ilişkin devletin denetim yetkisi, 4857 sayılı İŞK’ nin 91’ inci maddesinde düzenlenmişken sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin devletin denetim yetkisi, 5510 sayılı SSGSSK’ nin 59’ uncu maddesinde düzenlenmiştir.

Uluslararası alanda, çalışma hayatının denetimine ilişkin olarak temelde iki yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan biri caydırıcı denetim modeli iken diğeri teşvik edici denetim modelidir. Caydırıcı denetim modelinde, nicelik ön planda olup yasal normlara aykırılık durumunda cezai yaptırımlar uygulanmaktadır. Bu şekilde ilgililerin sisteme uyumu sağlanmaktadır. Teşvik edici denetim modelinde ise nitelik ön planda olup muhatapların bilgi eksiklikleri giderilerek yaptırım uygulanmadan, bir başka ifade ile rehberlik edici, yol gösterici yöntemlerle sisteme uyumları sağlanmaktadır (Piore ve Schrank, 2008; Weil, 2008).

Yukarıda belirtildiği anlamda çalışma hayatına ilişkin denetimleri, reaktif ve proaktif şeklinde ele almak mümkündür. Reaktif veya tepkisel denetim modelinde, standartlara uyumsuzluk, meydana geldikten sonra denetimler gerçekleştirilmektedir. Örneğin çalışanın kayıt dışı çalıştırıldığına yönelik şikâyet üzerine işyerinde denetim gerçekleştirilmesi, reaktif denetim modeline örnek teşkil etmektedir. Proaktif veya önleyici denetim modelinde ise yasal normlara uyumsuzluk ortaya çıkmadan, önleyici tedbirlerin alınmasına yönelik denetimler gerçekleştirilmektedir. Örneğin işyerinde gerçekleştirilen rehberlik faaliyetleri, bu tip denetimlerdir.

Bu çerçevede, çalışma hayatında etkin bir denetim mekanizması kurulabilmesi için öncelikle rehberlik edici yöntemlerin uygulanması, bu yöntemlerin yetersiz kalması halinde cezai yöntemlere başvurulması gerektiği değerlendirilmektedir ki bunun için de karma sisteme ihtiyaç vardır. Türkiye’ de bu hususlara uygun olarak karma denetim modeli uygulanmaktadır. Bu araştırmada, daha çok denetimin reaktif özelliği üzerinde durulmaktadır.

4.1.3.1. Denetim Standartları

Denetim alanında temel olarak kabul edilen genel standartlar, çalışma standartları ve raporlama standartları bulunmaktadır. Araştırmanın bu kısmında, çalışmanın konusu özelinde, üç başlık altında değerlendirmelerde bulunulmuştur.

4.1.3.1.1. Genel Standartlar

Denetim alanında kabul gören genel standartlar ile denetim elemanlarının, bağımsız bir şekilde düşünebilme mantığına ve tecrübeye sahip, gerekli teknik eğitimi

almış, denetim süreçlerinde ve incelemeye ilişkin raporun tanziminde gerekli özen ve titizliği gösteren uzman kişiler olması gerektiği, öngörülmektedir. Bir başka anlatımla genel standartlar, daha kaliteli bir denetim için denetim elemanlarının sahip olması gereken tutum, davranış ve karakter gibi kişisel özellikleri belirlemektedir (Şengür, 2016, s. 56-57).

Denetim, esasen bir riskin, önceden belirlenmiş olan kurallara aykırı olma olasılığını ifade etmektedir. Etkin bir denetim faaliyetinden söz edilebilmesi için denetimin kalitesine önem verilmesi gerekmektedir. Denetim faaliyetlerinin kalitesi ise denetleyenler için önceden belirlenen ölçütlere bağlıdır.

Yukarıda yapılan açıklamalar dikkate alındığında, ILO' nun konuya ilişkin standartları ile ÇSGB ve SGK' nin yayınlamış olduğu alt düzenlemeler çerçevesinde, denetim elemanları, görevlerini yerine getirirken aşağıdaki temel standartlara uymak zorundadırlar (International Association of Labour Inspection [IALI], 2008, 2014; International Labour Office [ILO], 2024; SGK, 2013b; T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [ÇSGB], 2011b);

▪ **Dürüstlük:** Denetim elemanı, görevini yerine getirirken açık ve dürüst olmalı, görevi dışında dahi bu davranışlara yaraşır şekilde hareket etmeli ve sorumlu davranmalıdır. Denetim elemanının dürüstlüğü, güven oluşturarak, vereceği hükme itimat edilmesine zemin hazırlamalıdır.

▪ **Bağımsızlık:** Denetim elemanı, görevini yerine getirirken dış müdahalelere fırsat vermeyecek şekilde, bağımsız olmalıdır. Bağımsızlık, yalnızca tarafsızlık ve dürüstlük gibi bir tasavvur olarak değil, üçüncü kişileri şüpheye düşürebilecek durumları da engelleyecek şekilde uygulanmalıdır. Denetim elemanı, kendisini üçüncü kişilere bağımlı hale getirecek mali ve sosyal nitelikteki hiçbir ilişkiye giremez. Bağımsızlık, denetim faaliyetlerinin vazgeçilmez unsudur.

▪ **Tarafsızlık:** Denetim elemanı, görevini yerine getirirken ön yargılardan ve dış etkilerden sıyrılmış, kayırmacı veya dışlayıcı ve menfaat çatışmalarından uzak, objektif kanaate ulaşacak şekilde, herhangi bir yönlendirme olmaksızın tarafsız davranmalıdır. Denetim elemanı, eşitlik ilkesine bağlı kalmalı; dil, din, ırk ve cinsiyet ayrımı yapmaksızın görevini ifa etmelidir. Tarafsızlık ilkesi gereğince, görevin icrasını etkileyebilecek sosyo-kültürel, siyasi, ekonomik, idari, duygusal veya psikolojik nitelikteki gerek şahsi gerekse maddi menfaatlerden kaçınmalıdır.

▪ **Objektiflik (Nesnellik):** Denetim elemanları, yürütmekte oldukları incelemeler ile ilgili olarak her tarafın ileri sürdüğü tüm bilgi ve belgeyi alıp nesnel bir şekilde değerlendirmelidir. Toplanan veriler neticesinde tespit edilen bulgular, değerlendirilirken ve rapor tanzim edilirken kişisellikten uzak, mümkün olan en üst objektiflik ve denge sergilenmelidir.

▪ **Sır Saklama ve Gizlilik:** Denetim elemanları görevleri sırasında edindikleri gizli bilgileri, izinsiz veya görevi dışında kullanmamalı ve paylaşmamalıdır. Denetim elemanı, görevinden dolayı vakıf olduğu mesleki sırları saklamak için her türlü tedbiri almak zorundadır. Bu gizlilik ve sır saklama, işletmenin imalat ve ticari sırları ile işyeri hakkında yapılan şikâyetin kaynağını açıklamaktan kaçınmayı da kapsamaktadır.

▪ **Mesleki Davranış:** Denetim elemanı, mesleki saygınlığın gereklerine uygun şekilde tutarlı hareket etmeli ve mesleğin itibarını zedeleyecek davranışlardan uzak durmalıdır. Denetim elemanı gerek meslektaşlarına karşı gerekse üçüncü kişilere karşı saygı ve nezaket çerçevesinde ölçülü ve saygılı davranmalıdır.

▪ **Mesleki Eğitim ve Uzmanlık (Ehil Olma):** Denetim elemanı, özellikle iş ve sosyal güvenlik hukuku ile muhasebe gibi konularda yeterli teknik bilgi ve tecrübeye sahip olmalı, denetim sırasında buna ilişkin birikimini ortaya koymalıdır.

▪ **Mesleki Yeterlik ve Gerekli Özen:** Denetim elemanı, mesleğe olan saygının bir gereği olarak, salt bir görevi yerine getirmenin çok ötesinde, görevi sırasında gerekli çaba ve ihtimamı göstermeli, titizlikle çalışmalı ve mesleki incelikleri kullanabilecek yeterlikte olmalıdır. Denetim elemanı, alana ilişkin yenilikleri takip etmeli, mesleki gelişimini en üst seviyeye çıkarmak için çaba göstermelidir. Ayrıca denetimlerin gerçekleştirilmesinde ve tanzim olunan raporlarda, uygulanması mümkün olan en yüksek kalitedeki kriterler kullanılmalıdır.

Denetim elemanlarının, yukarıda sayılan standartlar ile etik kurallarını ihlal etmesi durumunda uygulanması gereken yaptırımlara ilişkin mekanizmaların kurulması, yasal düzenlemelerin yapılması ve sonuçlarının net olarak belirlenmesi gerekmektedir (ILO, 2024, s. 30).

Denetim elemanları, modern denetleyici kurumlarının özelliklerini taşırlar. Bu açıdan, dışa dönük ve şeffaflık kültürünü teşvik eden denetim elemanları, uzmanlık konusunda çeşitliliği ve bir dengeyi karakterize etmektedir. Faaliyetlerinde profesyonelliği ve dürüstlüğü ön planda tutan denetim elemanları, denetimlerinde

bütüncül bir yaklaşım sergilemektedirler. Dolayısıyla denetim elemanlarının bağımsız karar almalarını sağlayacak çalışma ortamlarının sağlanması ve kaliteyi artırıcı eğitimlerin desteklenmesi önem taşımaktadır (IALI, 2014).

Denetim elemanlarının genel standartları, bağlı oldukları kurumlar bünyesinde yayımlanan alt mevzuat ile düzenlenmiştir. Toparlamak gerekirse bu standartlar genel anlamda, denetim elemanlarının göreve atanma süreçleri, atandıktan sonra yetiştirilme süreci ve görevlerini yerine getirirken sahip olmaları gereken temel kriterlere ilişkin usul ve esaslar ile ilgilidir.

4.1.3.1.2. Çalışma Standartları

Denetim alanında kabul gören çalışma standartları ile denetim faaliyetinin etkin bir şekilde planlanması ve uygun denetim zamanlamasının yapılması, öngörülmektedir. Bir başka anlatımla çalışma standartları, denetimin başlamasından raporlama aşamasına kadar olan süreçte, yapılması gereken işlemleri belirleyen standartlardır (Şengür, 2016).

Türkiye genelinde yürütülen denetim faaliyetlerinde uygulama birliği sağlanması, çalışma standartlarına ne düzeyde bağlı olduğu ile doğrudan ilişkilidir. Denetim elemanının bu standartlara bağlı kalması ve benimsemesi, doğru planlanmış bir eğitim süreci ile mümkündür. Doğru yetiştirilmiş denetim elemanlarının varlığı, denetim sürecinin de kalitesine katkı sunacağı açıktır.

Denetim elemanlarının çalışma standartları, bağlı oldukları kurumlar bünyesinde yayımlanan alt mevzuat ile düzenlenmiştir. Bu standartlar genel anlamda, işyeri denetimleri, işyeri yasal defter ve belgelerin incelenmesi, ifade alınması ve yapılan yazışmalara ilişkin usul ve esaslar ile ilgilidir.

4.1.3.1.3. Raporlama Standartları

Çalışma hayatına ilişkin olarak gerçekleştirilen her denetim faaliyetinin sonucu, bir rapora bağlanır. Bu, denetim süreci açısından genel bir kuraldır. Genel anlamda konusuna göre teftiş, kontrol, inceleme, araştırma ve durum tespiti gibi rapor türleri bulunmaktadır.

Denetim alanında kabul gören raporlama standartları ile inceleme neticesinde tanzim olunan raporların, önceden belirlenen kriterlere göre hazırlanması, aksi kanıtlanıncaya kadar geçerli kabul edilen bir kanaati içermesi, öngörülmektedir. Bir başka anlatımla raporlama standartları, denetim raporunun şekil esasları ve raporun hazırlanması ile ilgili kriterleri belirlemektedir (Şengür, 2016).

Denetim elemanlarınca tanzim olunan raporlar, inceleme konusuna ilişkin tüm bilgi ve delilleri barındırmalı; eksiksiz, sade, anlaşılır ve tarafsız bir şekilde yazılması gerekmektedir. Raporlarda, elde edilen bulgular ile sonuçlar arasında, mantıksal bağlantılar kurulması gerekmektedir. Raporun nihai bölümünü oluşturan sonuç ve kanaatler, ön yargılardan uzak, açık bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir.

Denetim elemanlarının raporlama standartları, bağlı oldukları kurumlar bünyesinde yayımlanan alt mevzuat ile düzenlenmiştir. Bu standartlar genel anlamda, rapor türleri, raporların yazımı, sayfa düzeni ve mühürlenmesi, raporlara tarih ve sayı verilmesi, ek listesinin düzenlenmesi ve raporlara esas teşkil edecek tutanakların, şekil şartlarına ilişkin usul ve esaslar ile ilgilidir.

4.1.3.2. Denetim İlkeleri

Bu başlık altında, çalışma hayatının denetimi ile ilgili olarak kabul gören ve araştırmanın konusuna ilişkin denetim ilkelerine yer verilecektir.

4.1.3.2.1. Merkezi Bir Otorite Tarafından Denetim İlkesi

ILO' nun 129 ve 81 sayılı sözleşmelerinde, çalışma hayatına ilişkin denetimin, bir merkezi otorite kontrolünde yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir. İş denetimine göre sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin zor olması hasebi ile bu ilke sosyal güvenlik denetimlerinde tam olarak uygulanamamaktadır. Bu sebeple sosyal güvenlik alanında farklı sistemler kurularak etkinlik sağlanamaya çalışılmaktadır. Ancak bu defa da her birim, yalnızca kendi alanında denetimler gerçekleştirmesine sebep olmaktadır (Çavuş, 2017).

Sosyal güvenlik alanında denetimin tek bir otoritede toplanması önem arz etmektedir. Böyle bir sistemin kurulması ile denetim elemanları sayısındaki yetersizlikler ve işverenler üzerindeki mükerrer denetim baskısı gibi sorunlara çözüm

getirilmekte, daha planlı denetim programları hazırlanması sağlanmaktadır (ILO, 2011).

Dolayısıyla çalışma hayatının denetimi açısından, denetim elemanlarının merkezi bir otorite koordinasyonunda yapılanmalarının, daha stratejik, programlı ve risk odaklı denetimler gerçekleştirilmesi ve sistemin sürdürülebilirliği açısından oldukça önemli bir ilke olduğu değerlendirilmektedir.

4.1.3.2.2. Yerinde Denetim İlkesi

Çalışma hayatına ilişkin denetim ilkelerinden bir diğeri ise yerinde denetim ilkesidir. Bu ilke, denetim elemanlarının işyerinde fiili olarak bulunmasını ve denetimi gerçekleştirmesini ifade etmektedir. Özellikle sosyal güvenliğe ilişkin işyeri denetimleri, genellikle ani ve habersiz yapılmaktadır. Bu husus, denetimin salahiyeti açısından elzendir.

Yerinde denetim, işveren veya sigortalıların işyerinde tespit edilmesi, gerektiğinde tanık beyanlarının alınması, yürütülen denetim faaliyeti açısından önem arz etmektedir. Ayrıca gerekli durumlarda işyeri yasal defter ve belgeleri, işyeri ortamında incelenebilmektedir. Öte yandan bu ilkenin uygulanması, suistimallerin önlenmesi açısından, bir caydırıcı unsur oluşturmaktadır.

4.1.3.2.3. Etkinlik ve Verimlilik İlkesi

Çalışma hayatının denetiminde kamu kaynaklarını verimli ve etkin bir şekilde kullanılması, özellikle denetim yapısı açısından önemlidir. Denetimde etkinlik ve verimlilik ilkesi, emek ve zaman kaybına yol açmadan, mümkün olan en kısa sürede denetimin sonuçlandırılmasını, kamu kaynaklarının en etkili şekilde kullanılmasını ve en az harcama ile en üst sonuca ulaşılmasını ifade etmektedir.

Denetim yapısının etkin bir şekilde işlemesi, gerek sigortalının hak ve yükümlülüklerinin korunmasını gerekse sistemin finansmanını, önemli ölçüde etkilemektedir. Ayrıca bu ilke, çalışma mevzuatına aykırı hareket eden işverene en adil idari yaptırımın uygulanmasını da ifade etmektedir. Çünkü denetim sürecinin uzaması, idari yaptırımın niteliğinin değişmesine sebep olabilmektedir.

4.1.3.2.4. İş Birliği İlkesi

Çalışma hayatında etkin bir denetim mekanizması kurulabilmesi için iş birliği ilkesinin benimsenmesi şarttır. Bu iş birliği gerek denetim elemanları arasında gerekse kurumlar arasında olması gerekmektedir.

Denetim elemanları arasında iş birliği ve koordinasyonun sağlanması kamu kaynaklarının etkin kullanılması açasından önem teşkil etmektedir. Uygulamada, Bakanlığın RTB birimi bünyesinde görev yapan İş Müfettişleri iş mevzuatına ilişkin denetimleri gerçekleştirirken SGK bünyesinde görev yapan SG Müfettişleri ve SG Denetmenleri sosyal güvenliğe ilişkin denetim faaliyetleri yürütmektedirler. Çalışma hayatının bir bütün olarak ele alınması, denetimlerin bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bahsi geçen denetim elemanları arasında herhangi bir koordinasyon ve iş birliği bulunmadan denetim faaliyetleri yürütölmektedir.

Kurumlar arası iş birliğine bakıldığında ise diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının gerek iş mevzuatına göre gerekse sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin yaptıkları tespitleri ilgili kamu kurumlarına bildirmekle yükümlüdürler. Bu husus, Türkiye’ de iç mevzuatla düzenlendiği gibi ILO’ nun 81 sayılı sözleşmesinde de belirtilmektedir (Çavuş, 2017).

Denetim elemanları ve kurumlar arasında iş birliğinin geliştirilmesi ile işyeri denetimlerine ilişkin bir ortak veri havuzunun oluşturulması yerinde olacaktır. Gerekli yazılım ve uygulamalar kullanılarak işyeri denetimlerine ilişkin tespitlerin bu veri havuzu üzerinden takip edilmesi ile kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılacağı, denetim süreçlerinin kısılacağı, işyerlerinde yapılan mükerrer denetimlerin önüne geçileceği dolayısıyla emek ve zaman kaybının önlenebileceği değerlendirilmektedir.

4.1.3.3. Denetim Yöntemleri

Denetim yöntemlerini, işyerinde denetim gerçekleştirilmesi, işyeri yasal defter ve belgelerinin incelenmesi yoluna başvurulması, kurumlar ile yazışma yapılması ve ifade alınması şeklinde alt başlıklarda incelemek mümkündür.

4.1.3.3.1. İşyerinde Denetim Gerçekleştirilmesi

Çalışma hayatının denetimi ile ilgili olarak denetim elemanları tarafından en sık başvurulan denetim yöntemi, işyerinde fiili denetim gerçekleştirilmesidir. Bu yöntem, anlık tespit gerektiren, özellikle ihbar ve şikâyet gibi incelemeler açısından, önem teşkil etmektedir. Uygulamada, işin gereği olarak iş mevzuatına ilişkin denetimler haberli yapılırken sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin denetimler, habersiz ve ani bir şekilde yapılmaktadır.

Denetim elemanları, görevleri ile ilgili olarak işyerlerine serbestçe girme yetkisine sahip olup işyerinde kendilerine gerekli kolaylığın sağlanması gerekmektedir. Denetimin engellenmesi halinde ise işveren veya ilgililer hakkında idari yaptırım uygulanmaktadır.

İşyerinde denetim gerçekleştirilmesi neticesinde, işveren ve sigortalılar ile birebir iletişime geçilmektedir. Yapılan tespitler denetim sırasında tutanak altına alınmaktadır. Bu tutanaklar, gerek 4857 sayılı İŞK' nin 92' nci maddesi gerekse 5510 sayılı SSGSSK' nin 59' uncu maddesine göre aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir. Denetim sırasında toplanan deliller neticesinde denetim elemanı tarafından rapor tanzim edilmektedir. Böylece tespit edilen mevzuata aykırı hususlar için işveren hakkında gerekli idari yaptırımlar uygulanmaktadır.

4.1.3.3.2. İşyeri Yasal Defter ve Belgelerin İncelenmesi

Çalışma hayatının denetimi ile ilgili olarak denetim elemanları tarafından başvurulan bir diğer denetim yöntemi, işyeri yasal defter ve belgelerinin incelenmesidir. Bu yöntem, fiili değil kaydi tespit yapmaya yöneliktir.

Yürütülen inceleme ve soruşturmalarla ilgili olarak gerek 4857 sayılı İŞK gerekse 5510 sayılı SSGSSK' ye göre işyeri kayıtlarının, ilgili mevzuatta belirlenen süre boyunca saklanması ve denetim elemanları tarafından istenilmesi halinde işveren tarafından ibraz edilmesi zorunludur. Aksi durumda, işveren hakkında idari yaptırım uygulanmaktadır.

İşyeri kayıtlarının incelenmesi, çalışma mevzuatına ilişkin hususlar ile işçilik giderlerinin yasal kayıtlara işlenip işlenmediği, kayıt dışı çalışmaların tespiti veya

işveren ve sigortalının iş kazasından dolayı kusur tespitine yönelik olabilmektedir. Bu denetim yöntemi, daha çok reaktif bir yöntemdir.

4.1.3.3.3. Kurumlar ile Yazışma Yapılması

Çalışma hayatının denetimi ile ilgili olarak denetim elemanları tarafından başvuru denetim yöntemlerinden bir diğeri, ilgili kurumlar ile yazışma yapılmasıdır. Bu yöntem de yine kaydi tespit yapmaya yönelik olup resmi yazışmalara dayanmaktadır.

İşyerleri ile ilgili olarak yürütülen denetim faaliyetleri kapsamında bazen ilgili banka veya kurumlar ile yazışma yapılması gerekmektedir. Örneğin kayıt dışı çalıştırılmaya yönelik şikayetlerde, ücretlerin banka yolu ile ödenmiş olması halinde, ilgili banka ile yazışma yapılmakta ve tespit olması halinde geriye yönelik herhangi bir süre sınırı olmadan sigortalıya hizmet kazandırılmaktadır. Bununla birlikte herhangi bir kamu kurumunca düzenlenen resmî belge, kayıt dışı çalıştırılma iddialarına delil teşkil edebilmektedir. Dolayısıyla gerekli durumlarda kamu kurumları ile gerekli yazışmalar yapılarak denetim faaliyetleri sonuçlandırılmaktadır.

4.1.3.3.4. İfade Alınması

Çalışma hayatının denetimi ile ilgili olarak denetim elemanları tarafından başvuru denetim yöntemlerinden sonuncusu, ifade alınmasıdır. Yürütülen inceleme ve soruşturmalara esas teşkil etmesi bakımından sık sık başvuru bir yöntemdir. Bu kapsamda gerek sigortalı ve işveren gerekse tanık beyanlarına başvurulabilmektedir. Burada amaç, incelemeye ilişkin delillerin toplanması ve yerinde bir kararın verilmesidir.

Yürütülen inceleme ve soruşturmalarda ilgili olarak gerek 4857 sayılı İŞK' nin 92' nci maddesi gerekse 5510 sayılı SSGSSK' nin 59' uncu maddesine göre işveren ve sigortalılar, denetim elemanları tarafından çağrıldıkları zaman gelmek ve ifade, bilgi vermek zorundadırlar.

İfade alınması yöntemine en çok sahte sigortalılık incelemelerinde başvurulmaktadır. İşyerinden hizmetleri bildirilen sigortalıların işyerinde fiili olarak

çalışıp çalışmadıklarının tespit edilmesi amacıyla sigortalıların ayrı ayrı ifadelere başvurulmakta ve ayırt edici bilgiler toplanarak sahte sigortalılar saptanmaktadır.

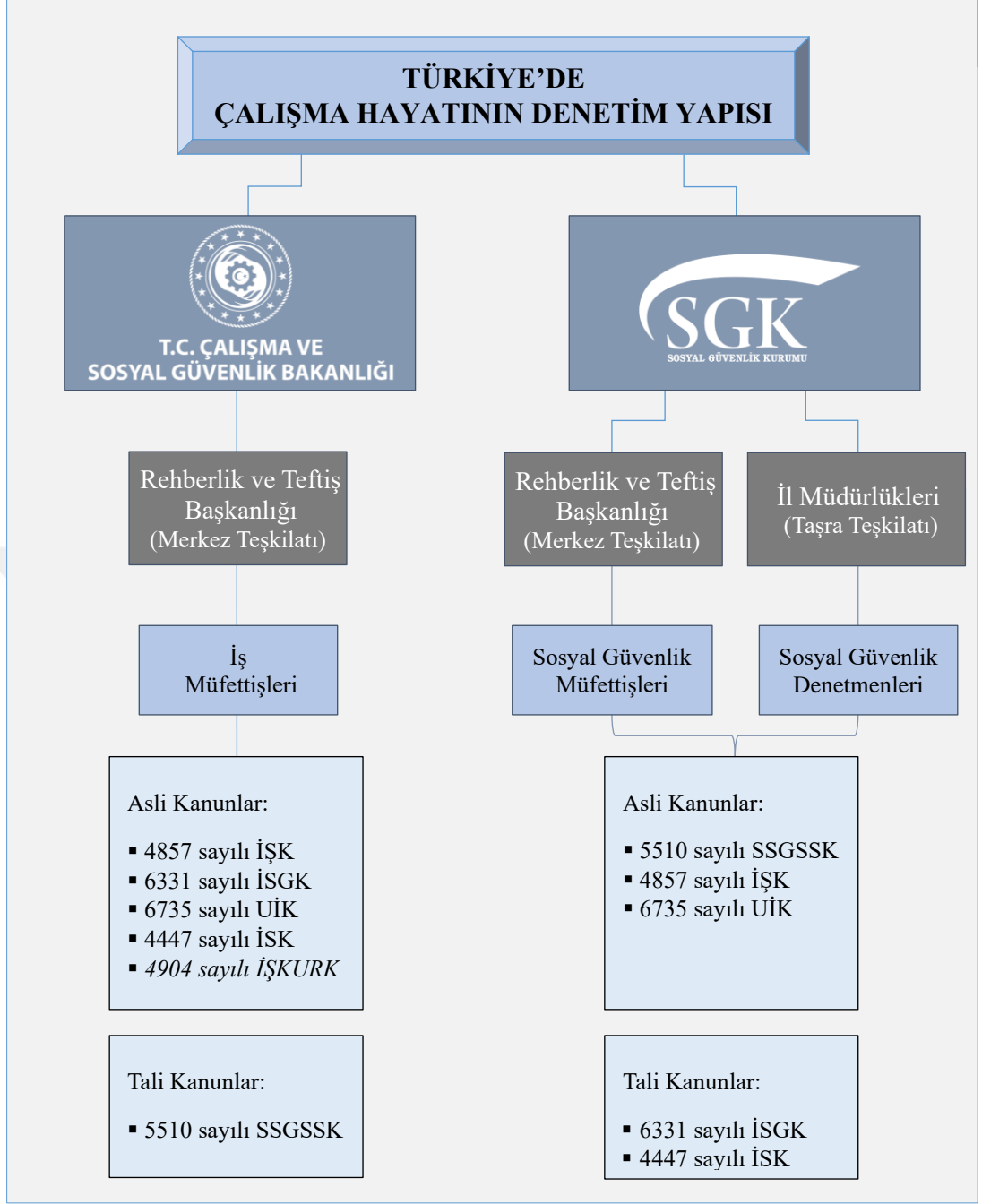
4.1.3.4. Türkiye’ de Çalışma Hayatının Denetim Yapısı

Hükümet, işçi ve işveren temsilcilerinin katılımıyla ILO tarafından 2011 yılında gerçekleştirilen 100. Uluslararası Çalışma Konferansında, çalışma yönetimi sisteminin temel fonksiyonlarından biri olarak ele alınan çalışma hayatına ilişkin denetim faaliyetlerinin, merkezi otoriteye bağlı olarak kamu yönetimi sistemi içerisinde teşkilatlanması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca bu hususun koordinasyon, planlama ve gözetim açısından oldukça önemli olduğu, vurgulanmaktadır (ÇSGB, 2011b, s. 32). Bu bağlamda merkezi otoriteye bağlı olarak teşkilatlanmanın, çalışma hayatına ilişkin mevzuatın ülke genelinde aynı şekilde tatbik edilmesi bakımından da gereklidir (Çalışma Vekâleti [ÇV], 1956, s. 7).

Türkiye’ de çalışma hayatının denetim yapısına bakıldığında, temelde iki kurum ve üç meslek grubundan oluşan dağınık bir yapıda olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumu daha da somutlaştırmak gerekirse çalışma hayatının denetimi, ÇSGB bünyesinde iş mevzuatı çerçevesinde İş Müfettişleri; SGK bünyesinde sosyal güvenlik mevzuatı çerçevesinde SG Müfettişleri ve SG Denetmenleri tarafından yapılmaktadır.

Bakanlık bünyesinde görev yapan İş Müfettişleri, Bakanlığın merkez teşkilatına bağlı, RTB biriminde görevlerini ifa etmektedirler. Öte yandan SG Müfettişleri, Kurumun merkez teşkilatında yer alan RTB biriminde; SG Denetmenleri ise SGK il müdürlüklerinde görev yapmaktadırlar. SG Denetmenlerinin il müdürlerine bağlı olarak görevlerini yürütmeleri, denetimin yerelleşmesine sebep olmaktadır. Ayrıca bu durum, denetimin bağımsızlığını da zedelemektedir.

Çalışma hayatının denetim yapısına ilişkin şema ve denetim elemanlarının görevlerini yerine getirirken esas aldıkları kanunlar, aşağıdaki Şekil 4’ te gösterilmektedir.



Şekil 4. Çalışma Hayatının Denetim Yapısı

Yukarıda yer alan Şekil 4' te görüldüğü üzere asli kanunlar ile tali kanunlara yer verilmiştir. Asli kanunlar, çalışma hayatı ile ilgili olarak denetim elemanlarının, doğrudan denetim ve teftiş yetkisine haiz oldukları kanunları ifade etmektedir. Tali kanunlar ise denetim elemanlarının doğrudan denetim ve teftiş yetkisine haiz olmadıkları ancak çeşitli inceleme ve soruşturmalarda yararlanılan yardımcı kanunları ifade etmektedir. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki denetim elemanlarının denetim

ve teftiş yetkisine haiz oldukları başka kanunlar da bulunmaktadır. Ancak araştırmanın konusu dikkate alınarak bu kanunlara yer verilmemiştir.

Bu başlık altında öncelikle ÇSGB, daha sonra ise SGK ve İŞKUR yapılarına değinilip denetim elemanlarına ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

4.1.3.4.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Bakanlığın teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin hususlar, 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No' lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir. Kararnameye göre Bakanlık, çalışma hayatını düzenlemek, izlemek denetlemek ve buna ilişkin koruyucu tedbirler almak, işgücüne ilişkin politikalar geliştirmek, çalışanların refah seviyesini yükseltecek tedbirler almak, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin uygulamaları izlemek, denetlemek ve sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmek, sosyal sigorta hizmetlerini sağlamak ve yaygınlaştırmak, yabancı ülkelerdeki işçilerimizin çalışma hayatından doğan hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulmuştur.

Çalışma hayatını, devlet adına izleyen ve denetleyen Bakanlık, ilk olarak Çalışma Bakanlığı adı ile 1946 tarih ve 4841 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetler 1974 yılına kadar bu bakanlık bünyesinde yürütülmüştür. Daha sonra 1974 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurularak sosyal güvenlik ayrı bir bakanlık olarak faaliyetlerine devam etmiştir. Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı 1983 yılında tek bir bakanlık olarak ÇSGB şeklinde teşkilatlanmış ve halen çalışma hayatı ile sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetler bu bakanlık tarafından yürütülmektedir (Arıcı, 2022, s. 48).

Bu araştırmanın konusu bağlamında, çalışma hayatını düzenlemek ve denetlemek, işgücüne ilişkin politikaları yürütmek, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin uygulamaları izlemek ve sosyal sigortalara ilişkin faaliyetleri yürütmek ÇSGB' nin görevleridir.

Bakanlık, çalışma hayatına ilişkin teftiş ve denetim yetkisini, hem 4857 sayılı İŞK' den hem de kuruluş mevzuatından almaktadır. Bu çerçevede, 4857 sayılı İŞK' nin 91' inci maddesine göre Devlet, Bakanlığa bağlı teftiş ve denetlemeye yetkili İş Müfettişleri marifeti ile çalışma hayatına ilişkin yasaların uygulanmasını izlemekte,

denetlemekte ve teftiş etmektedir. Bakanlığa bağlı denetim elemanları, RTB bünyesinde görevlerini yerine getirmektedirler.

Bakanlık alışma hayatı ile ilgili temel olarak çalışma ortamı ve çalışma koşulları alanında denetimler gerçekleştirmektedir. Çalışma ortamı; fiziksel, kimyasal, biyolojik ve psiko-sosyal gibi risk etmenleri karşısında, çalışanların iş sağlığı ve güvenliğini koruma ile ilgilidir. Çalışma koşulları ise risk grubunda yer alan ocuk, genç ve kadın işçilerin çalıştırılması ile çalışma süreleri ve ücretlerle ilişkilidir. Bu alanlarda gerçekleştirilen denetim faaliyetleri ile çalışanların iyilik hallerinin sağlanması amaçlanmaktadır (Aktay, 2019a, s. 98).

Araştırmanın konusu bağlamında, Bakanlığın RTB birimi ile İş Müfettişleri aşağıda iki alt başlıkta ele alınarak gerekli değerlendirmeler yapılmıştır.

4.1.3.4.1.1. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Bakanlığın RTB birimi ya da daha önceki adıyla İş Teftiş Kurulu, halihazırda 31.10.2012 tarih ve 28453 sayılı çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile 19.04.2022 tarih ve 31814 sayılı İş Teftişi Hakkında Yönetmelik doğrultusunda faaliyetlerini yürütmektedir. İlgili mevzuata göre merkezi Ankara' da bulunan RTB; başkan, başkan yardımcıları, grup başkanları ve müfettişlerden oluşmaktadır.

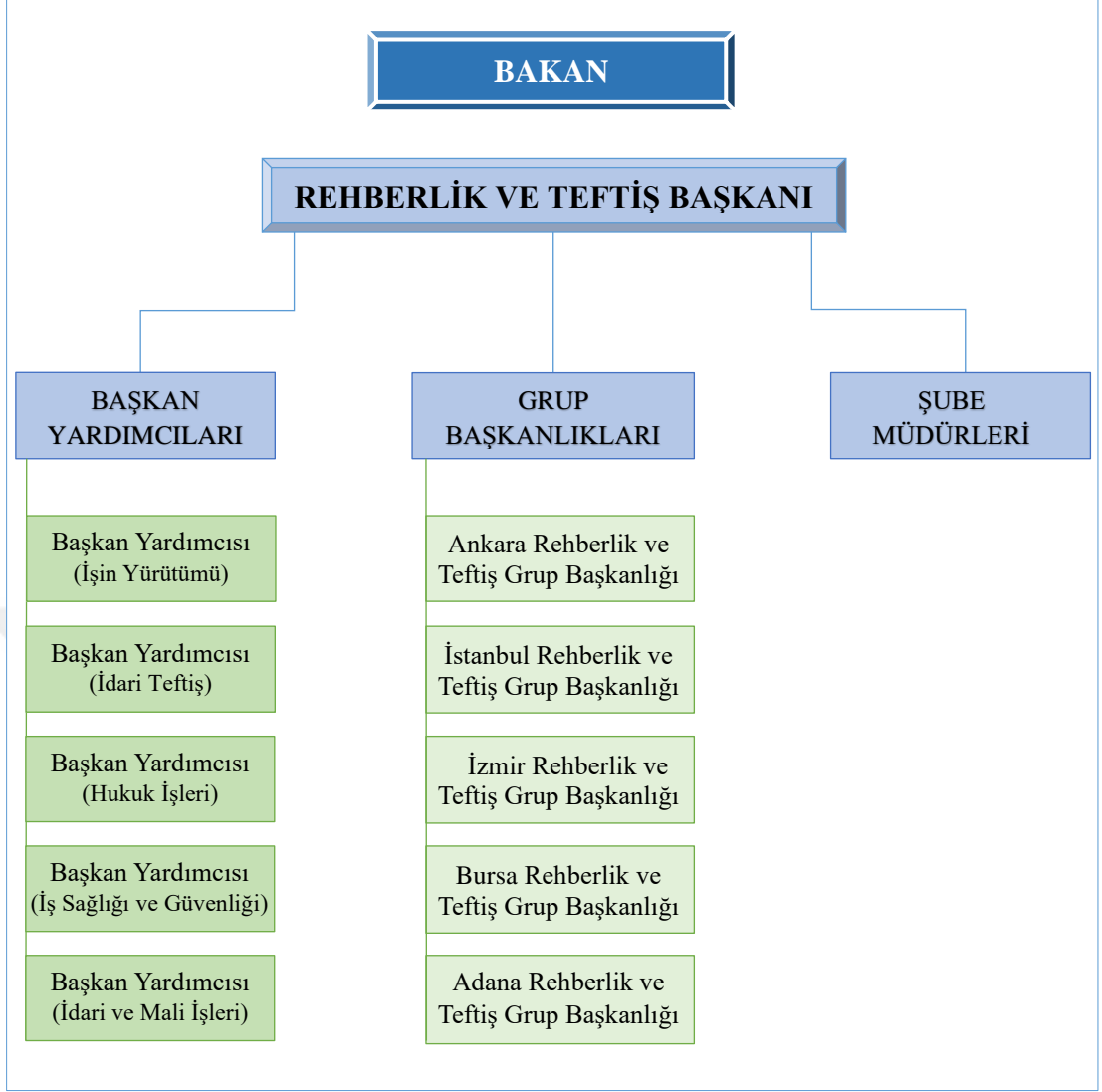
Bakanlığın RTB biriminin teşkilatına ilişkin hususlar, çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin sekizinci maddesine göre RTB' nin görev ve yetkilerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

- Özel kanunlarla verilen görevler de dahil olmak üzere çalışma hayatına ilişkin mevzuatın uygulanmasını izlemek ve buna ilişkin inceleme, soruşturma ve teftiş yapmak,
- 4447 sayılı İSK ile 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu (İşKURK) kapsamında işyerlerini denetlemek,
- Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek,

- Bakanlık teşkilatına bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların faaliyetleri ile Müfettişler de dahil olmak üzere buralarda çalışan kamu görevlilerini teftiş etmek,
- Görev alanı ile ilgili olarak işyeri ve sektör bazlı analizler yapmak, öncelikli olarak denetlenecek işyerlerini her yıl belirlemek,
- Çalışma hayatına ilişkin denetim faaliyetlerini geliştirmek ve bunu sağlamak için görüş ve önerilerde bulunmak,
- Alana ilişkin teknolojik, sosyal ve mevzuatsal güncel değişikliklerin, yasalara yansıtılması için görüş sunmak,
- İşgücü piyasasına katkıda bulunacak şekilde, çalışanların refahını yükseltecek öneri ve tekliflerde bulunmak,
- Alana ilişkin mevzuat çalışması yapmak, yapılan teftişler neticesinde mevzuattaki eksiklikleri tespit edip alınması gereken tedbirler için Genel Değerlendirme Raporu hazırlamak,
- İş Teftişi Genel Değerlendirme Raporunu hazırlayarak Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürlüğüne göndermek,
- Yapılan denetimlere ilişkin istatistikleri toplayıp değerlendirmek.

Bakanlığın RTB birimi teşkilat yapısına bakıldığında, Türkiye genelinde beş grup başkanlığı şeklinde örgütlendiği görülmektedir. İş Müfettişleri, bu grup başkanlıklarında görevlerini yürütmektedirler.

Doğrudan bakana bağlı olan başkan ve beş başkan yardımcısı ile şube müdürlerinden oluşan RTB biriminin teşkilat şeması, aşağıdaki Şekil 5' te yer aldığı gibidir.



Şekil 5. ÇSGB RTB Teşkilat Şeması

Kaynak: ÇSGB, Resmî Web Sayfasından Yararlanılarak Hazırlanmıştır (<http-6>).

Yukarıda yer alan Şekil 5' te görüldüğü üzere Türkiye genelinde RTB, Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa ve Adana olmak üzere toplam beş grup başkanlığı şeklinde teşkilatlanmıştır.

4.1.3.4.1.2. Bakanlık Denetim Elemanları: İş Müfettişleri

İş Müfettişleri, ilk olarak 1937 yılında İktisat Bakanlığına bağlı olarak kurulan İş Dairesi bünyesinde görev yapmaya başlamış, 1946 yılında ise Çalışma Bakanlığı bünyesinde görevlerini ifa etmişlerdir. İş sağlığı ve güvenliği denetimleri de 1963 yılına kadar işin yürütümüne ilişkin denetimleri gerçekleştiren İş Müfettişleri tarafından yapılmıştır. Aynı dönemde İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğü bünyesinde İş

Güvenliği Müfettişliği kadrosu ihdas edilmiştir. İlk dönemlerde SSK ile ilişkili olan bu meslek grubu, 1977 yılında Çalışma Bakanlığına bağlanmıştır. Daha sonra 1979 yılında, Çalışma Bakanlığı bünyesinde İş Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuş, böylece İş Güvenliği Müfettişliği ile İş Müfettişliği meslekleri İş Müfettişi olarak İş Teftiş Kurulu Başkanlığında birleştirilmiş, merkezi denetim yapısına kavuşmuştur. İş Müfettişleri, 1995 yılında doğrudan Bakana bağlı bir statüye getirilmiştir (Aktay, 2019a, s. 98).

İş Müfettişliği mesleğinin dayanağı ILO' nun 81 sayılı Sözleşmesi' dir. Bu yönü ile dayanağı, uluslararası bir sözleşme olan tek denetim grubudur (http-7). İş Müfettişleri, mesleğe İş Müfettişi Yardımcısı unvanı ile atanmaktadırlar. Daha sonra ise belirli süreçlerden geçilmesinin ardından İş Müfettişi ve ardından İş Başmüfettişi unvanını almaktadırlar.

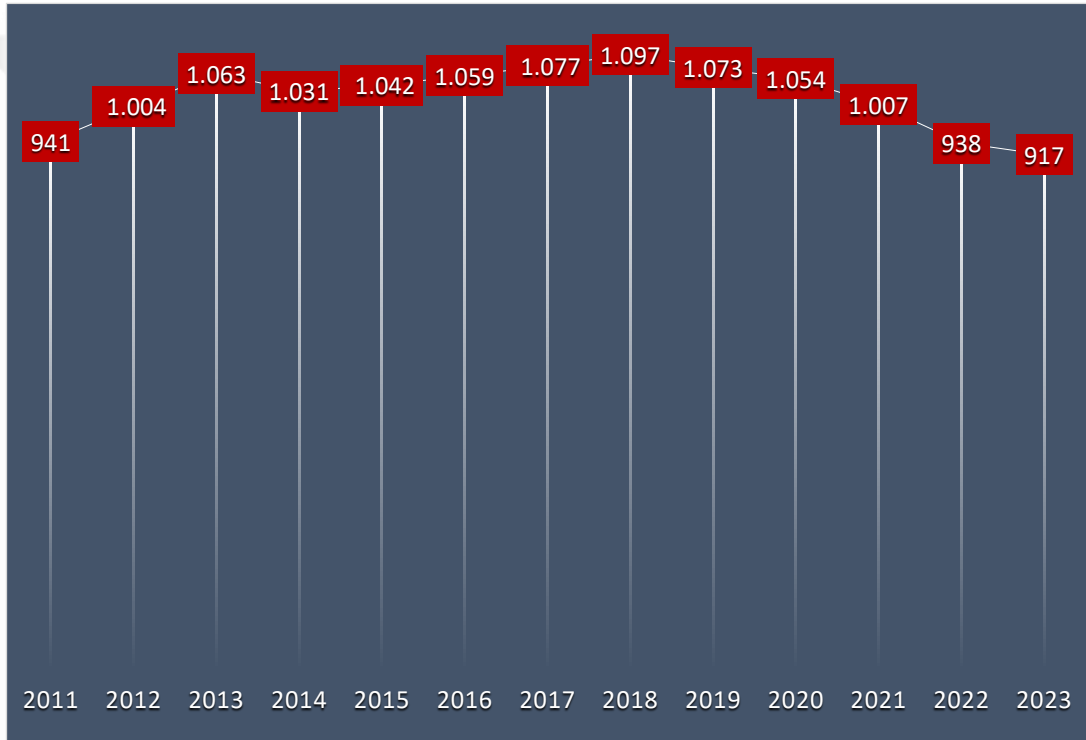
İş Müfettişleri kendi içerisinde sosyal ve teknik iş müfettişi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Teknik iş müfettişleri, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin denetimleri gerçekleştirirken sosyal iş müfettişleri işin yürütümü açısından denetimleri gerçekleştirmektedir (Şen, 2009, s. 415).

Resmi Gazete' de 19.04.2022 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren İş Teftişi Hakkında Yönetmeliğin 6' ncı maddesine göre İş Müfettişlerinin görev, yetki ve yükümlülükleri aşağıdaki şekilde özetlenmiştir;

- İş teftiş ile ilgili görevleri yürütmek ve yapılan çalışma neticesinde tanzim olunan raporları RTB' ye göndermek,
- İşyerlerine serbestçe girmek ve çalışma mevzuatına ilişkin gerekli incelemeleri yapmak,
- İşyerinde bulundurulması zorunlu olan kayıtların olup olmadığını saptamak,
- Yapılan görev kapsamında ilgili kişileri dinlemek ve ifadelerini almak amacıyla davet etmek,
- İşyerlerine ait her türlü defter ve belgeyi incelemek, bu kayıtları istemek,
- İşyerinde iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin incelemeleri yapmak, yapılan tespitleri kayıt altına almak,
- Teftiş programında bulunmasa bile işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin görülen tehlikeleri RTB' ye bildirerek işyerinde inceleme yapmak,

- 6331 sayılı İSGK kapsamında işin durdurulması ile ilgili görevleri yapmak,
- Çalışanların yaş, cinsiyet ve sağlık durumları ile ilgili olarak mevzuata aykırılık durumu tespit edilmesi halinde, bu kişilerle ilgili işlem yapılması için mülki amire yazılı talepte bulunmak,
- Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında sektörel denetimler gerçekleştirmek ve buna ilişkin tavsiyelerde bulunmak.

Yıllara göre Türkiye genelinde görev yapan İş Müfettişi sayısı, aşağıdaki Şekil 6' da gösterilmektedir.



Şekil 6. Yıllara Göre İş Müfettişi Sayısı

Kaynak: ÇSGB, Yıllık Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı [AÇSHB], 2019, 2020b, 2021; ÇSGB, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017b, 2018, 2022b, 2023b, 2024a).

Buna göre Şekil 6' da görüldüğü gibi 2011 yılında, 941 olan İş Müfettişi sayısı, yıllar içerisinde çok fazla bir artış göstermemiş olup aksine 2023 yılı itibari ile bu sayı 917 kişiye düşmüştür. Yıllar içerisinde İş Müfettişi sayısındaki dalgalanmanın düşük olduğu görülmektedir. Bu dalgalanmanın sebebinin ise meslekten ayrılanlar değil, idari görevlendirmeler olduğu değerlendirilmektedir.

4.1.3.4.2. Sosyal Güvenlik Kurumu

Primli rejimler kapsamında değerlendirilen sosyal güvenlik kurumları, Türkiye’ de İkinci Dünya Savaşı’ ndan sonra kurumsal yapıya kavuşmuştur. Bu açıdan, 1949 yılında ES, 1965 yılında SSK ve 1971 yılında ise BAĞ-KUR gibi yapıların oluşturulması ile sosyal güvenlik sisteminin kurumsal temeli atılmıştır.

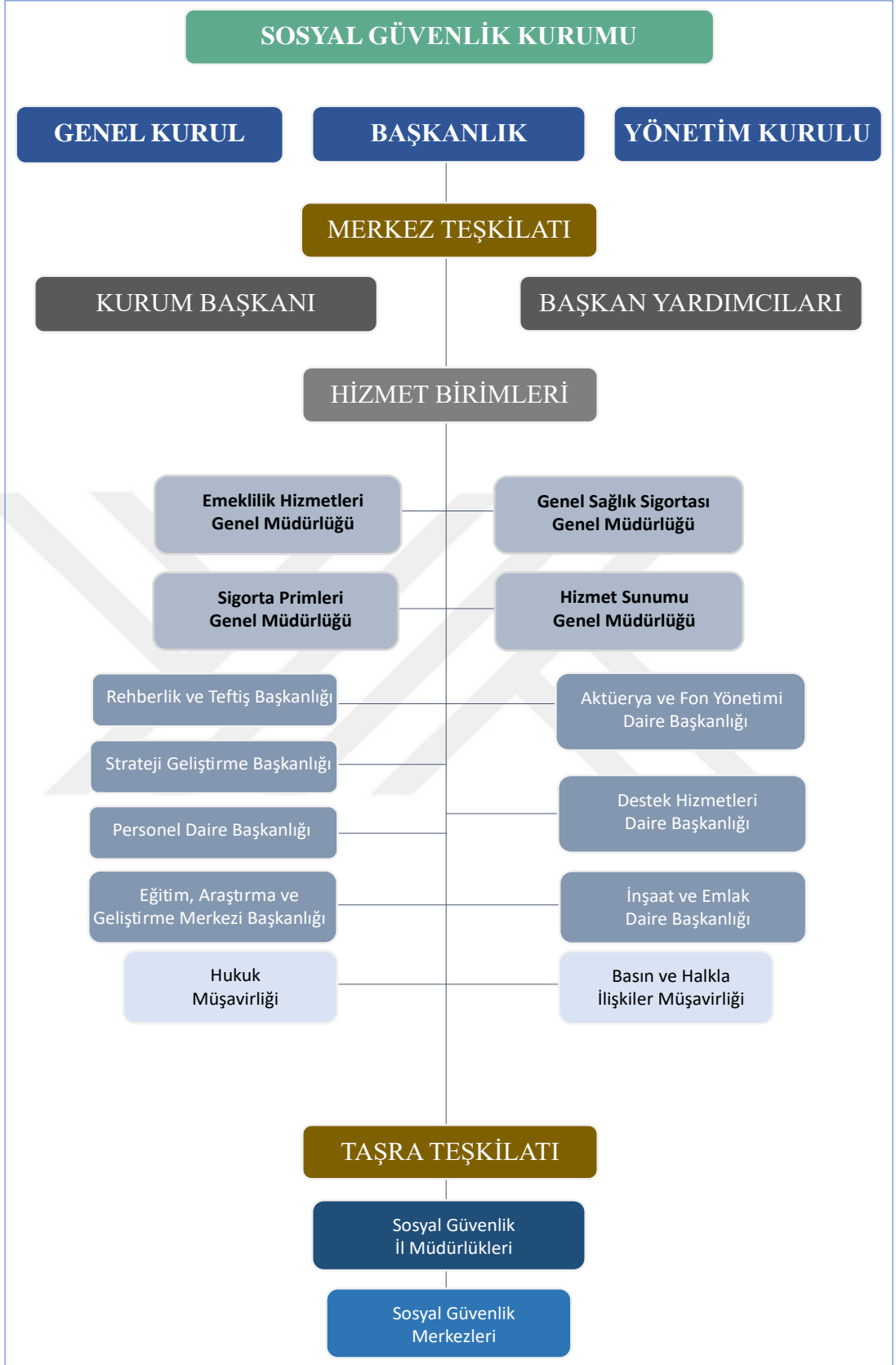
Sosyal Güvenlik Kurumu, 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. Böylece SSK, BAĞ-KUR ve ES tek çatı altında toplanmıştır.

Sosyal güvenlik alanında, her ülkenin kendi iç dinamiklerine bağlı olarak, çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmekte ve buna yönelik yeniden yapılanma ihtiyaçları ortaya çıkabilmektedir. Türkiye’ de sosyal güvenlik sisteminin tek çatı altında toplanması, uluslararası standartlarla uygun şekilde atılmış bir adımdır (Özşuca ve Gökbayrak, 2012, s. 69). Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ile birlikte ayrıca ES, SSK ve BAĞ-KUR denetim elemanları da Kurumun RTB birimi çatısında toplanmışlardır (Meriç ve Topaloğlu, 2014, s. 160).

Tüm personelin gerek bireysel gerekse kurumsal enerjisinden yararlanarak tek bir emeklik sisteminin kurulmasını ve daha kaliteli hizmet sunulmasını sağlamak amacıyla sosyal güvenlik kurumları aynı çatı altında birleştirilmiştir (SGK, 2019c, s. 10).

Kurumun yapısı, 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı CK ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre idari ve mali açıdan özerk olan Kurum, Bakanlığın ilgili kuruluşudur. Kurumun teşkilat yapısı, aşağıda yer alan Şekil 7’ de gösterilmektedir (SGK, 2023c).

SGK tarafından yapılan dış denetimler iki birim tarafından yürütülmektedir. Bunlar, merkez teşkilatına bağlı RTB bünyesinde görev yapan SG Müfettişleri ile taşra teşkilatında il müdürlüklerine bağlı olarak görev yapan SG Denetmenleridir. Şekil 7’ de yer alan SGK teşkilat şemasında da görüldüğü üzere RTB, Kurumun merkez teşkilatında, hizmet birimleri arasında yer almakta olup SG Müfettişleri bu birimde görev yapmaktadırlar. Buna karşılık yine Kurumun denetim elemanlarından olan SG Denetmenleri, il müdürlüklerine bağlı olarak 81 ilde görev yapmaktadırlar. Bu durumun denetimin bağımsızlığı açısından yerinde olmadığı ve denetimde yerleşme sorununa yol açtığı değerlendirilmektedir.



Şekil 7. SGK Teşkilat Şeması

Kaynak: SGK, 2024-2028 Stratejik Planı'ndan Yararlanılarak Oluşturulmuştur (SGK, 2023c).

SG Müfettişleri, daha çok iç denetim faaliyetleri ile asgari işçilik ve sektörel risk analizlerine dayalı denetim faaliyetleri yürütürken SG Denetmenleri, daha çok saha denetimlerine ilişkin görevleri yürütmektedirler (zŐuca ve Gökbayrak, 2012, s. 61).

5510 sayılı SSGSSK' nin 59' uncu maddesinde sosyal güvenliğe ilişkin denetim ve kontrol yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre sosyal güvenlik mevzuatının uygulanıp uygulanmadığının denetimi, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları tarafından yrtleği hüküm altına alınmıştır. Askeri işyerlerinde bu denetimler, askeri iş müfettişleri tarafından da yapılabileği ilgili maddede düzenlenmiştir. Aynı kanun maddesine göre Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, denetim anında yapılan tespitleri, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Buna ilişkin tutanaklar, aksi ispatlanıncaya kadar geçerlidir. Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, görevlerini ifa ederken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı göstermek ve yardımcı olmak zorundadırlar. Bununla birlikte Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, 4857 sayılı İŞK' de belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisini de sahiptirler.

Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının kimler olduğu, alt mevzuatta, 2010 tarihli SSIY' de düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 114' üncü maddesinde, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının, SG Müfettişleri ile SG Denetmenleri olduğu belirtilmektedir.

4.1.3.4.2.1. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

SGK' nin kurulması ile birlikte BAĞ-KUR ve ES bünyesinde bulunan dört farklı teftiş kurulu, kurum içi ve kurum dışı denetim ve teftiŐleri yapmak üzere RTB çatısında toplanmıştır (SGK, 2013b, s. 3).

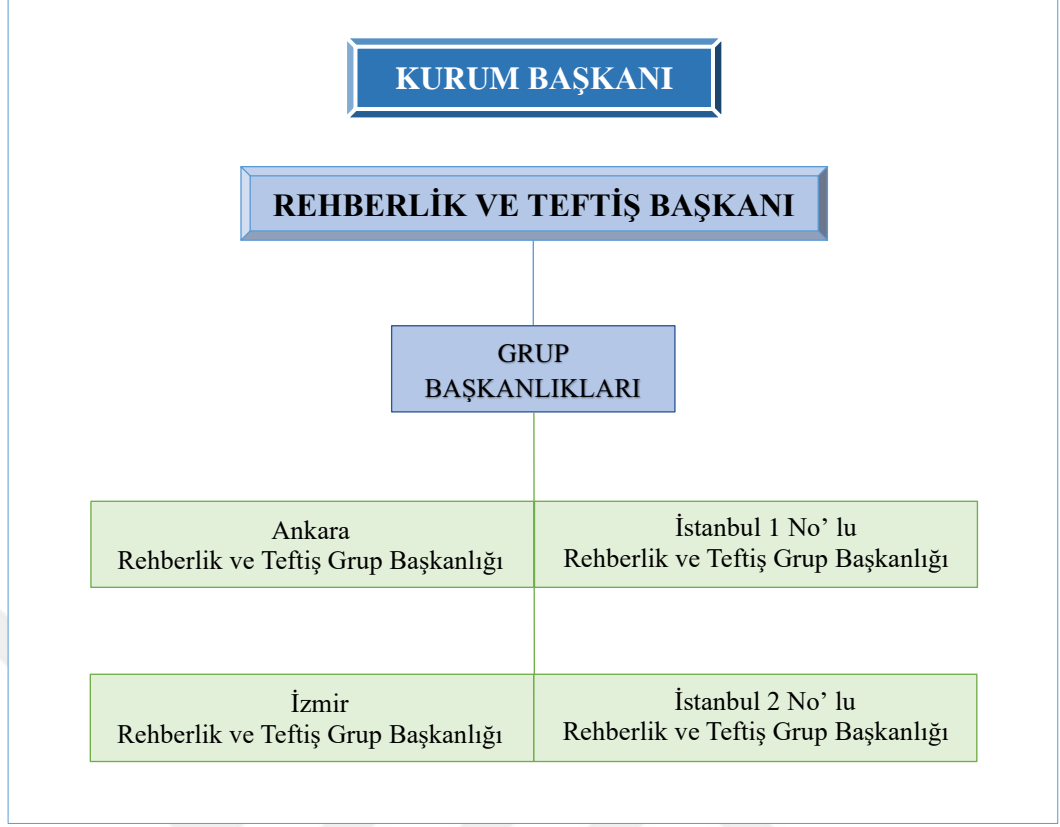
Türkiye'de gerek isim gerekse iŐleyiŐ bakımından "rehberlik" adı altında kurulan ilk denetim birimi olan SGK RTB, 5502 sayılı Kanun' un mülga 17' nci maddesine göre kurulmuş olup 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı CK ile yapısı yeniden ihdas edilmiştir. Merkezi Ankara' da bulunan RTB; başkan ile baŐmüfettiŐ, müfettiş ve müfettiş yardımcılardan oluşmaktadır. Doğrudan SGK Başkanına bağlı olan RTB, kurum içi ve kurum dışı teftiş ve denetim faaliyetlerini yürüten önemli bir hizmet birimidir ([http-8](http://8)).

Kurumun RTB birimi teşkilatına ilişkin hususlar, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin yedinci maddesine göre RTB' nin görev ve yetkilerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

- Sosyal güvenlik ile ilgili olarak rehberlik odaklı denetimler gerçekleştirmek,
- Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, bu konuda sektörel analizlere dayalı denetimler gerçekleştirmek ve buna ilişkin tavsiyelerde bulunmak,
- İşverenleri, risk odaklı analiz etmek ve denetimlerde bunlara öncelik vermek,
- Asgari işçilik incelemesi yapılmasını sağlamak,
- İK ve MH kapsamında, işyerlerindeki mevzuata aykırılıkları, İSG açısından tespit etmek,
- Müfettiş raporlarını değerlendirmek ve buna ilişkin istatistikleri toplamak, değişiklik yapılması gereken mevzuata ilişkin önerilerde bulunmak,
- Kurumun bütün birimlerinde hukuki, idari ve mali açıdan teftiş faaliyetleri yürütülmesini sağlamak,
- Sağlık hizmet sunucuları (SHS) hakkında inceleme yapılmasını sağlamak,
- Denetimlerin etkinliğini arttırmak için müfettişlere ilişkin öneriler sunmak, rehberler hazırlamak ve bu konuda tedbirler almak,
- Kurumun verimliliği ve kalitesi ile ilgili olarak Kurum başkanına görüş ve öneriler sunmak.

Kurumun RTB birimi teşkilat yapısına bakıldığında, Türkiye genelinde dört grup başkanlığı şeklinde örgütlendiği görülmektedir. SG Müfettişleri bu grup başkanlıklarında görevlerini yürütmektedirler. Bununla birlikte Türkiye' nin 81 ilinde de geçici görevlendirmelerle faaliyetlerini sürdürmektedirler.

SG Müfettişlerinin görevlerini ifa ettiği, Kurumun RTB birimi teşkilat şeması, aşağıdaki Şekil 8' de yer aldığı gibidir.



Şekil 8. SGK RTB Teşkilat Şeması

Kaynak: SGK, Resmî Web Sayfasından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (<http-9>).

Yukarıdaki Şekil 8’ de görüldüğü gibi SGK RTB, Ankara, İzmir, İstanbul 1 No’ lu ve İstanbul 2 No’ lu Grup Başkanlığı olmak üzere Türkiye genelinde toplam dört grup başkanlığı şeklinde teşkilatlanmıştır. Başkanlık, sosyal güvenlik uygulamaları ile ilgili olarak daha çok önleyici ve rehberlik edici bir düstur ile denetim faaliyetleri gerçekleştirmektedir.

4.1.3.4.2.2. Merkez Teşkilatı Denetim Elemanları: Sosyal Güvenlik Müfettişleri

Kurumun kuruluş kanunu olan 5502 sayılı Kanun’ un, mülga 30’ uncu maddesinde yer alan SG Müfettişliği, 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı CK’ nin 428’ nci maddesi ile yeniden kadro ihdası sağlanmıştır.

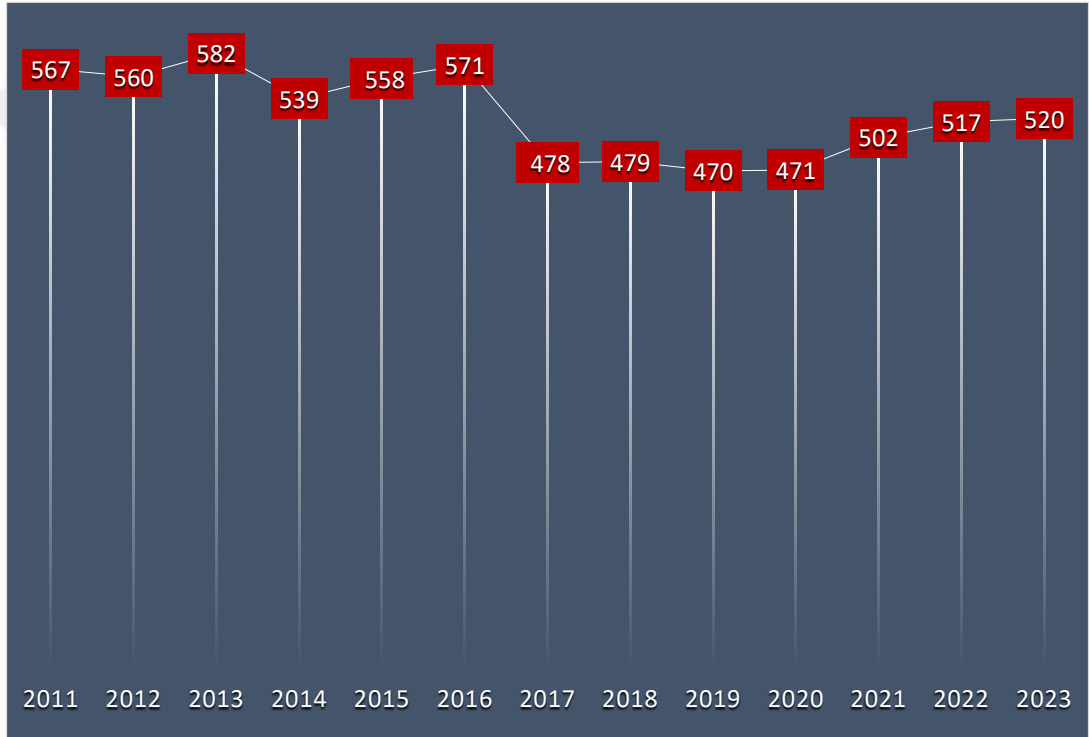
Bu bağlamda 10.08.2007 tarihli ve 26609 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği’ nin 13’ üncü maddesine göre SG Müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki şekilde özetlenmiştir;

- Sosyal güvenlik mevzuatı ile ilgili olarak rehberlik odaklı denetimler gerçekleştirmek, işyeri kayıtlarını incelemek ve ilgililerin ifadelerine başvurmak,
- Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, bu konuda sektörel denetimler gerçekleştirmek ve buna ilişkin önerilerde bulunmak,
- Kurumun bütün birimlerinde hukuki, idari ve mali açıdan teftiş faaliyetlerini yürütmek, gerekli durumlarda personellerle ilgili performans değerlendirme raporu düzenlemek,
- Sağlık hizmet sunucuları hakkında inceleme yapmak ve bunlara ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi istemek,
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında inceleme yapmak,
- Kurumun her türlü varlıklarına ilişkin inceleme yapmak,
- Gerekli hallerde personel hakkında görevden uzaklaştırma yetkisini kullanmak,
- Asgari işçilik miktarını tespit etmek,
- İşyerlerini İSG açısından incelemek,
- İK, MH ve hastalık ile diğer sigorta olaylarını incelemek,
- Yapılan inceleme ve soruşturmalar neticesinde tanzim olunan raporları RTB' ye göndermek,
- Kurumun faaliyetleri ile ilgili eğitim, seminer vb. toplantılara katılmak ve bu alanda eğitim vermek, diğer kamu idarelerine bilirkişi veya uzman olarak katkıda bulunmak,
- Mevzuat çalışmalarını yapmak, mevzuatın uygulanmasına ilişkin aksaklıkları tespit etmek ve buna ilişkin önerileri RTB' ye göndermek,
- Müfettiş yardımcılarının yetiştirilmesini sağlamak ve buna ilişkin işlemleri yapmak.

Özetlemek gerekirse SG Müfettişleri, klasik teftiş düşüncesinden çok rehberlik ve vatandaş odaklı bir anlayişla görev yapmaktadırlar. SG Müfettişleri, idari teftişin

yanı sıra kayıt dışı istihdamla mücadele, asgari işçilik incelemesi ve sağlık hizmet sunucularına yönelik incelemeler ile sosyal güvenlik sistemine katkı sunmaktadırlar (http-10).

SG Müfettişleri toplamda dört grup başkanlığında görev yapmaktadırlar. Ancak geçici görevler ile birlikte Türkiye geneline hizmet vermektedirler. Bu bağlamda, SG Müfettişi sayısına bakıldığında oldukça düşük bir seviyede olduğu görülmektedir. Türkiye genelinde görev yapan SG Müfettişi sayısına, aşağıdaki Şekil 9’ da yer verilmektedir.



Şekil 9. Yıllara Göre SG Müfettişi Sayısı

Kaynak: SGK, Yıllık Faaliyet Raporları ile Performans Programlarından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (SGK, 2011, 2012, 2013c, 2013d, 2014a, 2014b, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b, 2022b, 2022c, 2023a, 2023b, 2024).

SGK tarafından personele ilişkin veriler şeffaf bir şekilde paylaşılmadığından, SG Müfettişi sayısına birden fazla kaynaktan yararlanılarak ulaşılmış ve Şekil 9’ da yer verilmiştir. Yukarıdaki Şekil 9’ da görüldüğü gibi 2023 yılı itibari ile Kurumda toplam 520 SG Müfettişi görev yapmaktadır. Öte yandan 2011 yılında, 567 olan SG Müfettişi sayısı, yıllar içerisinde çok fazla bir artış göstermemiş olup aksine 2023 yılı itibari ile bu sayı, 520 kişiye düşmüştür. Yıllar içerisinde SG Müfettişi sayısındaki

dalgalanmanın düşük olduğu gör÷lmektedir. Bu dalgalanmanın sebebinin ise meslekten ayrılanlar değil, idari görevlendirmeler olduğu değerlendirilmektedir. Yapılan iřin niteliği ve hizmet alanı dűřünüldüğünde, SG Műfettiři sayısının oldukça az olduğu, bu sayının arttırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.1.3.4.2.3. Taşra Teşkilatı Denetim Elemanları: Sosyal Güvenlik Denetmenleri

Kurumun kuruluş kanunu olan 5502 sayılı Kanun' un, mülga 31' inci maddesinde yer alan SG Denetmenliği, 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı CK' nin 428' nci maddesi ile yeniden kadro ihdası sağlanmıştır.

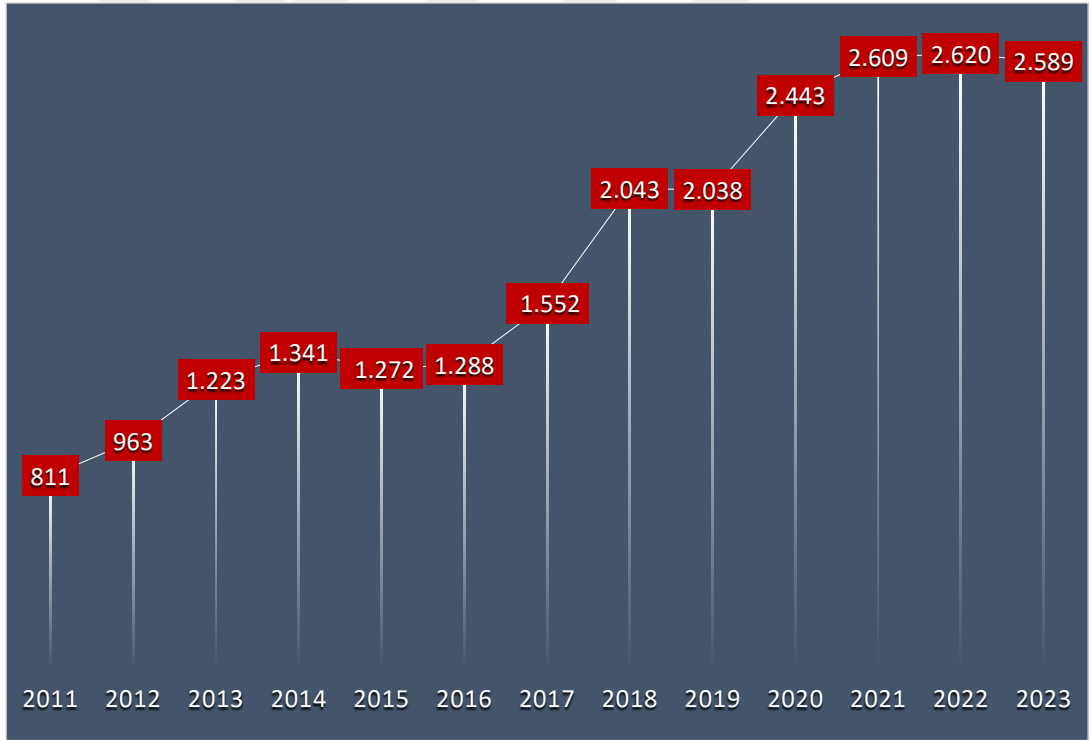
Sosyal güvenlik alanında denetimleri gerçekeştiren önemli yapılardan biri SG Denetmenliđi' dir. Bu meslek grubu daha önce "Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru" unvanı ile görevlerini ifa ederken 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanun ile "Sosyal Güvenlik Denetmeni" unvanına dönüştür÷lmüştür (Aktay, 2019d, s. 144). SGK' nin kurulması ile birlikte Sigorta Műfettiřleri tarafından yapılan yerel denetimler, Sosyal Güvenlik Denetmenlerine devredilmiştir.

SG Denetmenleri, il mūdűrlüklerine bađlı olarak görevlerini yerine getirmektedirler. Sosyal Güvenlik Denetmenliđi Yönetmeliđi' nin 24' üncü maddesine göre SG Denetmenlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ařađıdaki řekilde özetlenmiřtir;

- Sosyal güvenlik mevzuatı ile ilgili olarak işyerinde yerel denetim yapmak ve işyeri kayıtlarını incelemek,
- Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek,
- Ölümlü olmayan iş kazalarına ilişkin inceleme ve soruşturmaları yapmak,
- Sahte işyeri ve sahte sigortalılık açısından inceleme yapmak,
- Sosyal güvenlik alanında rehberlik faaliyetinde bulunmak,
- Özel bina inşaatlarının yapı, sınıf ve grubu ile niteliği ve yüzölçümünün belirlenmesi, inşaatın başlangıç ve bitiş tarihi ile mevcut durumunu tespit etmek,
- İşyerinin faal olup olmadığı ile işyerinde yapılan işin niteliğini tespit etmek,

- Ölüm aylığı talebinde bulunan ana ve babanın gelir tespitine ilişkin araştırma işlemlerini yapmak; sigortalı ve hak sahiplerinin gelir veya aylık alma şartlarını sağlamaya devam edip etmediklerinin tespit etmek,
- Sağlık hizmet sunucularının sözleşme ve protokollere uygunluğu açısından denetlemek ve buna ilişkin kayıtları incelemek,
- Boşandığı halde eşyle fiilen birlikte yaşamaya devam eden hak sahiplerinin araştırılması.

Yıllara göre Türkiye genelinde görev yapan SG Denetmeni sayısı, aşağıdaki Şekil 10' da gösterilmektedir. Buna göre kadro ihdası yapılan 2011 yılında, 811 olan SG Denetmeni sayısı, yıllar içerisinde bir artış eğilimi göstererek, 2023 yılı itibari ile 2.589 kişiye ulaşmıştır.



Şekil 10. Yıllara Göre SG Denetmeni Sayısı

Kaynak: SGK, Yıllık Faaliyet Raporları ile Performans Programlarından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (SGK, 2013d, 2014b, 2015b, 2016b, 2017b, 2018b, 2019b, 2020c, 2020b, 2024).

SG Denetmeni sayısının, 5.000 kişiye çıkarılması hedefi, SGK 2016 Yılı Faaliyet Raporunda yer almaktadır (SGK, 2017a, s. 9). Ancak buna rağmen gelinen noktada bu hedefin henüz yarısına ulaşıldığı anlaşılmaktadır. Gerek iş yoğunluğu

gerekse çalışma koşulları ve özlük hakları sebebi ile mesleğe atanan kişilerin belli bir süre sonra başka kurum veya mesleklere geçiş yaptıkları gözlemlenmektedir.

SG Denetmenliği mesleğinden ayrılanların durumu SGK tarafından hazırlanan raporlara da yansımaktadır. Örneğin 2022 yılında SGK tarafından hazırlanan “Sosyal Güvenlik Kurumunun Denetim Yapısının İncelenmesi” raporunda, 2011 yılında mesleğe alınan 400 kişinin %65,25’ inin, 2012 yılında alınan 300 kişinin %75,66’ sının, 2017 yılında alınan 800 kişinin %34,75’ inin meslekten ayrılığı belirtilmektedir. Ayrıca ilgili raporda, 2022 yılına kadar mesleğe alınan toplam 3.370 kişiden 1.061 kişinin meslekten ayrıldığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla bu toplam sayıya göre 2022 yılına kadar olan süreçte, SG Denetmenliği kadrosuna alınanların %31,48’ i çeşitli sebeplerle meslekten ayrılmıştır (SGK, 2022d). SG Denetmenlerinin yetiştirilme süreçleri dikkate alındığında, yapılan görevin uzmanlık gerektiren bir görev olması hasebi ile Kurumun yetiştirilmiş insan kaynakları açısından büyük bir kayıp olduğu değerlendirilmektedir.

4.1.3.4.3. Türkiye İş Kurumu

Bakanlığın ilgili kuruluşu olan İŞKUR, 4 sayılı CK ile teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Bahsi geçen CK’ ye göre İŞKUR, idari ve mali açıdan özerk bir kurumdur.

İŞKUR’ un temelleri Cumhuriyet dönemine kadar dayanmaktadır. Bu açıdan 1924 yılında yürürlüğe konulan Umumi İş Kanunu ile çalışma ilişkilerine ilişkin ilk düzenlemeler yapılmış, 1936 yılında ise 3008 sayılı İK ile daha kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanun doğrultusunda, 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. Söz konusu kurum, 2003 yılına kadar faaliyet göstermiştir. İşgücü piyasasının değişmesi ile birlikte bu kurum, 2003 yılında İŞKUR’ a dönüştürülmüş olup halen hizmet vermeye devam etmektedir (http-11).

İşgücü piyasasına ilişkin analizler yapmak, işsizlikle mücadele etmek, işgücü arz ve talebini dengelemek, mesleki eğitimler vermek, istihdamı kurmak ve geliştirmek, İŞKUR’ un temel görevlerindedir. Merkez ve taşrada teşkilatlanan İŞKUR, 81 ilde il müdürlükleri şeklinde hizmet vermektedir (Türkiye İş Kurumu [İŞKUR], 2024).

Bilindiği gibi 4857 sayılı İŞK' nin 30' uncu maddesine göre elli ve üzeri çalışanı bulunan özel ve kamu işyerlerinde belli oranlarda engelli, eski hükümlü veya terörle mücadelede yaralanan kişilerin çalıştırılması zorunludur. Bu oranlar, özel işyerlerinde çalışanların yüzde üçü engelli; kamu işyerlerinde çalışanların ise yüzde dördü engelli ve yüzde ikisi eski hükümlü veya terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralanan kişiler, olacak şekilde belirlenmiştir. Bu hususlara ilişkin denetim ve teftiş hükümleri, Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik ile belirlenmiştir. Yönetmeliğin 21' inci maddesine göre bu alanda yapılacak denetimler, 4857 sayılı İŞK kapsamında, İŞKUR tarafından yürütülmektedir. Mevzuatta belirtildiği şekilde işçi çalıştırmayan işverenlere, idari para ceza uygulanacağı öngörülmüştür.

Bu araştırma açısından İŞKUR' un önemi, işsizlik sigortasına ilişkin iş ve işlemlerin yürütülmesi, ücretlere ilişkin şikayetlerin bu kurum üzerinden İş Müfettişlerine intikal ettirilmesi ve bu alanda çalışmaların yürütülüyor olmasıdır.

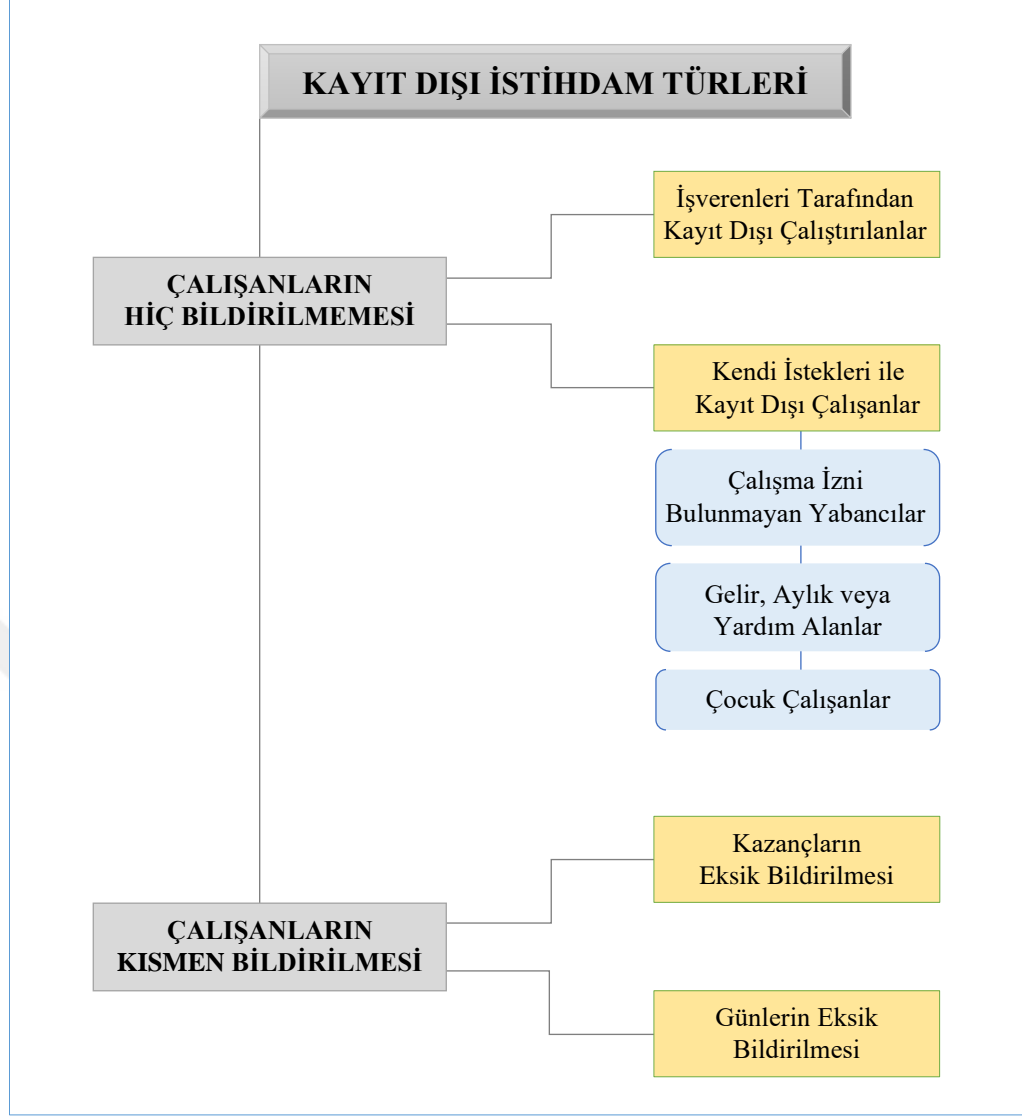
4.2. Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı ekonomi kavramının içerisinde değerlendirilen kayıt dışı istihdam, çalışanların gün ve kazançlarının sosyal güvenlik kurumlarına bildirilmemesidir. Bir başka anlatımla kayıt dışı istihdam, resmi kayıtlara girmeyen çalışma ilişkisidir. Bu başlık altında öncelikle kayıt dışı istihdam türleri, nedenleri ve etkileri üzerinde kısaca durulacak daha sonra Türkiye' de kayıt dışı istihdamın boyutu ele alınacaktır. Son olarak ise kayıt dışı istihdamla mücadele alanında uygulanan yöntemlere yer verilecektir.

4.2.1. Kayıt Dışı İstihdam Türleri

Kayıt dışı istihdam, uygulamada çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Türkiye' de kayıt dışı istihdam türlerini, temelde iki grupta incelemek mümkündür. Bunlardan ilki, çalışanların Kuruma kısmen bildirilmesi, ikincisi ise hiç bildirilmemesidir.

Aşağıda bulunan Şekil 11' de kayıt dışı istihdam türlerine yer verilmiştir.



Şekil 11. Kayıt Dışı İstihdam Türleri

Kaynak: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele İsimli Eserden Yararlanılarak Tarafımızca Oluşturulmuştur (Tekinarslan, 2014).

Yukarıdaki Şekil 11’ de görüldüğü üzere çalışanların kısmen bildirilmesini, kazanç ve gün açısından ayrı ayrı sınıflandırmak gerekmektedir. Çalışanların Kuruma hiç bildirilmemesi ise bazen çalışanların kendi iradelerinden bazen de işverenin iradesinden kaynaklanabilmektedir. Çalışanların kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışmaları, yabancı olmaları halinde çalışma izninin bulunmaması, gelir, aylık veya sosyal yardım almaları durumunda bunlardan mahrum kalma korkusu veya çocuk işçi olma gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır. Konuya ilişkin ayrıntılı değerlendirmelere aşağıdaki ilgili alt başlıklarda yer verilmiştir.

4.2.1.1. Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumuna Hiç Bildirilmemesi

Sosyal güvenlik mevzuatında bazı istisnalar olmakla birlikte ana kural, çalışanın, işe başlamadan bir gün önce işe giriş bildirgesi ile Kuruma bildirilmesidir. Çalışanların hiç bildirilmemesi, kayıt dışı istihdamın en yaygın şeklidir. Bu durum bazen çalışanın iradesi ile bazen de iradesi dışında, işverenin iradesi ile ortaya çıkmaktadır.

Çalışanlar bazen kendi istekleri ile kayıt dışı çalışabilmektedirler. Bunun ilk örneği çalışma izni bulunmayan yabancılardır. Bilindiği gibi yabancı uyruklu işçilerin, Türkiye’ de çalışabilmeleri için belirlenen usuller çerçevesinde öncelikle çalışma izni almaları gerekmektedir. Ancak çalışma izni almak için gerek bürokratik süreç gerekse yasal şartların sağlanamaması gibi sebeplerle çoğu zaman yabancı çalışanlar kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışmayı kabul etmektedirler. Çünkü çalışma izni bulunmayan yabancı işçinin kayıt altına alınması durumunda, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’ nun 54’ üncü maddesi gereğince, yakalanıp sınır dışı edilecektir. Türkiye’ de çalışma hayatına ilişkin olarak yapılan saha denetimlerinde, yabancı uyruklu kişilerin kayıt dışı çalıştırılmasında son dönemlerde artış olduğu gözlemlenmektedir. Bu duruma düzensiz göç olgusunun ana etken olduğu değerlendirilmektedir.

Çalışanların kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışmalarına ikinci örnek ise ilgili kamu kurumlarından aylık veya sosyal yardım alan işçilerdir. Bilindiği gibi mevcut uygulamaya göre malullük aylığı veya ölüm aylığı alan kişiler, kayıtlı bir şekilde çalışmaya başladıkları zaman bu aylıkları kesilmektedir. Bu kategoride olan çalışanlar, aldıkları aylıklardan mahrum kalmamak için zaman zaman kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışmayı kabul etmektedirler. Yine aynı şekilde yaşlılık aylığı alanlar da kayıtlı bir şekilde çalışmaya başladıklarında, aylıklarının kesileceğini düşünerek bu yönde hareket etmektedirler ki bu yanlış bilinmektedir. Çünkü yaşlılık aylığı almakta iken çalışanlar sosyal güvenlik destek primi kapsamında hizmetleri bildirilmekte olup bu kişilerin yaşlılık aylıkları kesilmemektedir. Öte yandan hizmet akdi kapsamında çalışan emeklilerin sigortalı olmasına gerek olmadığı yönünde bir inanış da vardır. Bir diğer husus ise sosyal yardım alan kişilerin kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışmalarınıdır. Bu grupta yer alan kişilere, işsizlik ödeneği alanları örnek göstermek mümkündür. İşsiz kalan dönemde, bir sosyal destek olarak alınan işsizlik ödeneği, kişinin kayıtlı bir şekilde çalışmaya başlaması ile birlikte kesilmektedir. Bu sebeple işsizlik ödeneği

alan kişiler, bir süre daha bu ödenekten faydalanmak için kayıt dışı çalışmayı kabul etmektedirler.

Çalışanların kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışmalarına üçüncü örnek çocuk işçilerdir. Bilindiği gibi iş mevzuatı, belli bir yaşın altındaki çocukların çalışmasını yasaklamıştır. Çocuk işçilerin tespiti halinde derhal işten el çektirilmesi yoluna başvurulmaktadır. Bu noktada kimlerin çocuk sayıldığı önem arz etmektedir. Bilindiği gibi Türk Medeni Kanunu' na göre 18 (on sekiz) yaşını doldurmamış kişiler küçük sayılmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004). İş mevzuatında çocuk işçi, 14 (on dört) yaşını doldurmuş ancak 15 (on beş) yaşını doldurmamış ve ilköğretimini tamamlamış kişi olarak tanımlanmaktadır. Kural olarak 15 (on beş) yaşını doldurmamış çocukların çalışması yasaktır (ÇSGB, 2017a, s. 4). Umumi Hıfzıssıhha Kanunu' nun 173' üncü maddesine göre ise 12 (on iki) yaşından küçük çocukların çalışması yasaklamıştır.

Yasal düzenlemelere rağmen uygulamada zaman zaman küçük yaşta çocukların çalıştırıldıkları gözlemlenmektedir. İş mevzuatına göre küçük çocukların çalıştırılması yasak olsa da sosyal güvenlik mevzuatı açısından böyle bir yasak bulunmamaktadır. Yani küçük yaştaki çocukların, hizmet akdi kapsamında çalışmaları halinde, iş mevzuatı açısından yaptırımı olsa da sosyal güvenlik mevzuatı açısından hizmet bildirimini gerektirmektedir. Dolayısıyla iş mevzuatındaki yasaktan kaçınmak isteyen çocuk işçiler, kayıt dışı çalışmayı kabul ettikleri görülmektedir.

4.2.1.2. Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumuna Kısmen Bildirilmesi

Kayıt dışı istihdamın bir diğer türü, sigortalı hizmetlerinin kısmen Kuruma bildirilmesidir. Bir başka ifade ile sigortalılar, daha yüksek ücret almalarına veya ay içerisinde daha fazla çalışmalarına rağmen sigortalıların, ücret tutarı ve gün sayıları eksik bir şekilde bildirilmektedir. Dolayısıyla konuyu iki alt başlıkta detaylandırmak mümkündür.

4.2.1.2.1. Çalışanların Kazançlarının Eksik Bildirilmesi

Çalışanların kısmen Kuruma bildirilmesinin ilk örneği sigortalılara ait kazançların eksik bir şekilde bildirilmesidir. Daha da somutlaştırmak gerekirse sigortalıların hak ettikleri brüt ücret esas alınarak sigorta hizmetleri bildirilmektedir.

Bu da yüksek tutarda prim ödemek anlamına gelmektedir. Yine aynı şekilde vergi tutarları da bu hak edilen ücrete göre hesaplanmaktadır. Bu sebeple maliyetlerini minimize etmek isteyen işveren, sigortalının hak ettiği ücret yerine hizmetlerini asgari ücret üzerinden bildirmektedir. Böylece daha düşük prim ve vergi ödemektedir. Saha denetimlerinde, kazançların, sigortalılar adına Kuruma bildirilen kısmı banka üzerinden ödendiği, kalan kısmının ise elden ödendiği gözlemlenmektedir. Uygulanan bu yöntem ile sigortalılara yapılan elden ücret ödemeleri, kayıt altına alınamamaktadır. Dolayısıyla elden ödenen ücretin bu kısmından, prim ve vergi alınamamaktadır.

Eksik kazanç bildirim, kurumsal işyerlerinde de karşımıza çıkmaktadır. Gerekli tecrübe, bilgi ve eğitime sahip olan, bir başka ifade ile kalifiyeli çalışanların asgari ücret üzerinden bildirildiği gözlemlenmektedir (Yereli ve Karadeniz, 2004, s. 45). Bu bağlamda kayıt dışı istihdam büyük şirketlerde, çalışanın tamamen kayıt dışı çalıştırılmasından öte kazançlarının daha düşük bir şekilde bildirilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Sigortalılar adına kazanç tutarlarının eksik bir şekilde bildirilmesinde, sigortalılar açısından uzun vadede çeşitli mali sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin mevcut uygulamaya göre sigortalı emekli olduğunda bağlanacak yaşlılık aylığı, sigortalı adına daha önce çalıştığı işyerlerinden Kuruma bildirilen kazanç tutarları esas alınarak hesaplandığından, sigortalının emekli aylığının daha düşük olmasına sebep olabilmektedir. Yine aynı şekilde sigortalı işyerinde iş kazası geçirmesi halinde, sigortalıya yapılacak ödemelerin daha düşük bir şekilde hesaplanmasına neden olabilmektedir. Sosyal güvenlik mevzuatından habersiz olan çoğu sigortalı ancak bu durumlarla karşılaştıklarında, konunun ciddiyetinin farkına varmaktadırlar.

4.2.1.2.2. Çalışanların Günlerinin Eksik Bildirilmesi

Çalışanların kısmen Kuruma bildirilmesinin ikinci örneği sigortalılara ait gün sayılarının eksik bir şekilde bildirilmesidir. Daha da somutlaştırmak gerekirse kural olarak sigortalılar, çalıştıkları gün kadar hizmetleri bildirilmektedir. Ancak bazen maliyetlerini minimize etmek isteyen işveren, ay içerisinde tam olarak çalışan sigortalının gün sayılarını eksik bir şekilde bildirmektedir. Böylece daha düşük prim ve vergi ödemektedir. Saha denetimlerinde, sigortalılara ait gün sayılarının eksik bir

şekilde bildirilmesinde daha çok puantaj usulü çalışma veya kısmi istihdam gibi yasal dayanaklar kötüye kullanılarak bildirimlerin yapıldığı gözlemlenmektedir.

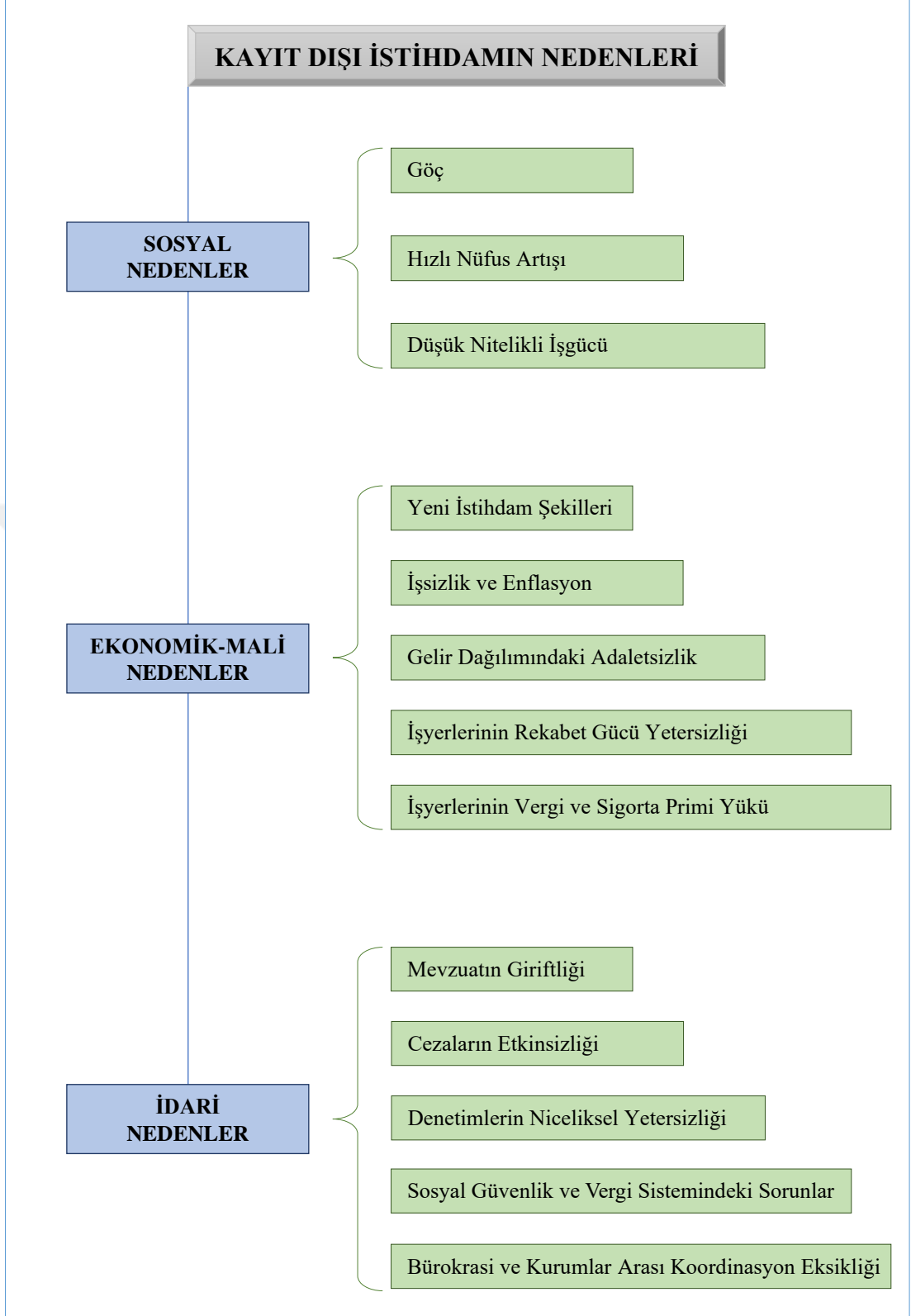
Sigortalılar adına gün sayılarının eksik bir şekilde bildirilmesinde, sigortalılar açısından uzun vadede çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin mevcut uygulamaya göre sigortalıların emekli olabilmeleri için gereken şartlardan biri, yeterli prim ödeme gün sayısının bildirilmiş olmasıdır. Günleri eksik bir şekilde bildirilen sigortalılar, uzun vadede daha fazla çalışmalarına, dolayısıyla daha ileriki yaşlarda emekli olmalarına sebep olabilmektedir. Günlerin eksik bildirilmesinden yalnızca sigortalı değil, hak sahipleri de olumsuz etkilenmektedir. Örneğin aktif bir sigortalı vefat ettiğinde, hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanabilmesi için mevcut durumda sigortalı adına dokuz yüz gün bildirilmiş olması gerekmektedir. Söz konusu gün şartının sağlanamaması halinde, hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanamamaktadır. Dolayısıyla sigortalı adına günlerin eksik bir şekilde bildirilmesinde gerek sigortalı gerekse hak sahipleri, sosyal güvenceden yoksun kalabilmektedir.

4.2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Türkiye’ de kayıt dışı istihdamın en önemli nedenleri, kayıtlı olarak faaliyet gösteren işyerlerinin, çeşitli yasal uygulamalarla karşı karşıya kaldıkları, yüksek vergi ve prim oranları ile istihdam zorunlulukları gibi yüklerdir (T.C. Kalkınma Bakanlığı [KB], 2014a, s. 62).

Türkiye’ de kayıt dışı istihdamın nedenleri her ne kadar çok yönlü olsa da konuyu genel anlamda sosyal, ekonomik-mali ve idari açıdan incelemek mümkündür. Kayıt dışı istihdamın nedenleri aşağıdaki Şekil 12’ de gösterilmektedir (Yereli ve Karadeniz, 2004).

Kayıt dışı istihdamın nedenlerinden ilki *sosyal* nedenlerdir. Ahlaki bilinçten yoksunluk ve işgücü eğitim seviyesinin düşük olması bu nedenlerin başında gelmektedir (Demir, 2013, s. 81). Kayıt dışı istihdam, bazen kırdan kente olan iç göçlerle bazen de ülkeye giren dış göçlerle birlikte artabilmektedir. Bu durum iç dinamiklerle birlikte hızlı nüfus artışına sebep olmakta ve neticede işgücünün niteliğini etkileyen eğitim ve sosyal güvenlik bilincinde erozyona sebep olmaktadır. Dolayısıyla niteliksiz işgücü, kayıt dışı istihdamın artmasına yol açmaktadır.



Şekil 12. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kaynak: Yereli, A. B. ve Karadeniz, O. (2004). *Kayıt Dışı İstihdam*. Ankara: Odak Yayınevi.

Kayıt dışı istihdamın nedenlerinden bir diğeri *ekonomik-mali* nedenlerdir. Türkiye’ de kayıt dışı istihdamın yapısal bir problem olmasında, enflasyon ile vergi ve prim oranlarının yüksek olması, işsizlik ve yoksulluk gibi hususlar sebep olmaktadır (Çilkaya ve Ersoy, 2020, s. 345). İşverenler, vergi ve prim yüküne ilişkin maliyetlerini minimize edip kârını maksimize etmek için en kolay yol olarak kayıt dışı istihdama yönelmektedir. Çalışan ise daha yüksek ücreti elde edip kısa vadede gelirini arttırmak için bu duruma razı gelmektedir. Çalışanın üzerindeki işsizlik ve enflasyon baskısı, bu razı olmanın ana sebepleri arasındadır. Öte yandan çalışma hayatının yapısındaki değişimler, yeni istihdam şekillerini ortaya çıkartmaktadır. Evden çalışma, uzaktan çalışma, alt işveren gibi yeni uygulamalar, kayıt dışı istihdamı etkileyen diğer ekonomik-mali nedenler arasında sayılabilir. Esnek çalışma modelleri, işverenin maliyetlerini düşürürken çalışanların kayıt dışı çalıştırılmasına sebep olabilmektedir. Bununla birlikte gelir dağılımındaki adaletsizlik, çalışanların daha fazla gelir elde etme isteğini arttırarak onların güvencesiz çalışmasına etki etmektedir.

Kayıt dışı istihdamın nedenlerinden bir diğeri ise *idari* nedenlerdir. Kayıt dışı istihdam yalnızca işveren ve sigortalıdan kaynaklanmamakta olup bazen de sistem sorunlarından kaynaklanmaktadır. Örneğin ilgili mevzuatın karmaşıklığı, denetimlerin sayısal yetersizliği ve cezaların etkisizliği, sosyal güvenlik ve vergi sistemlerindeki sorunlar ile bürokratik süreçler ve kurumlar arası koordinasyonun yeterli olmaması, idari nedeler olarak sayılabilir.

4.2.3. Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri

Kayıt dışı istihdam hem ekonomik hem de sosyolojik bir sorundur. Bu açıdan kayıt dışı istihdam gerek işveren ve çalışanları gerekse devleti olumsuz yönde etkilemektedir. Prim gelirlerinin azalması, devlet açısından en önemli ekonomik problemdir. Kurumlar arası iş birliği ve veri paylaşımı için alt yapının yetersiz olması, risk odaklı denetimlerin yeterli bir şekilde yapılamaması, caydırıcılığın yanında rehberlik niteliğindeki denetimlerin yetersiz olması gibi nedenlerle prim gelirlerinin azalmasına ve Kurumun aktüeryal dengesinin bozulmasına sebep olmaktadır (SGK, 2023b, s. 63-64).

Kayıt dışı istihdamın, çalışanlar, işverenler ve devlet açısından olumsuz etkileri olduğu yukarıda ifade edilmişti. Bunu daha da detaylandırmak mümkündür. Çalışanlar

açısından bakıldığında, kayıt dışı istihdamın hem kendileri hem de aileleri için korumasız bir gelecek sunuyor olması, en önemli sonuçtur. Kayıt dışı işçi çalıştıran işverenler, maliyetlerini düşürse de diğer işverenler karşısında haksız rekabete yol açmaktadır. Bununla birlikte kayıt dışı çalışmanın tespiti halinde idari para cezaları gibi yaptırımlarla karşı karşıya kalınmaktadır. Kayıt dışı istihdamın bir diğer etkisi ise devletin, vergi ve prim kaybına yol açmasıdır.

Çalışanların kayıt dışı çalıştırılması neticesinde gerek kendisi gerekse bakmakla yükümlü olduğu kişiler, sosyal riskler karşısında korumasız hale gelmektedirler. Daha da somutlaştırmak gerekirse çalışanın kayıt dışı çalıştırılması halinde; hastalık, doğum, iş kazası ve meslek hastalığı ile yaşlılık, malullük, ölüm ve işsizlik gibi mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklerle karşı karşıya kalınmaktadır. Kayıt dışı çalışan kişiler, yalnızca sosyal sigortalar açısından değil iş mevzuatının sağlamış olduğu ödenek ve tazminatlardan da yoksun kalmaktadırlar.

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler, çalışanların hiç bildirilememesi ile ilgili hususlardı. Bir de çalışanların kısmen yani gün veya kazançların eksik bir şekilde bildirilmesinin sonuçları bulunmaktadır ki bu sonuçlar genellikle uzun vadede fark edilmektedir. Örneğin, sigortalının prim ödeme gün sayısının eksik bildirilmesi halinde, sigortalının hastalanması durumunda, ilgili mevzuat kapsamında gün şartı sağlanmaması sebebi ile iş göremezlik ödeneğine hak kazanamamaktadır. Bir başka örnek vermek gerekirse sigortalıya ait gün veya kazançların eksik bir şekilde bildirilmesi halinde, sigortalı daha geç emekli olabilmekte ayrıca emekli olduğunda daha düşük yaşlılık aylığı almasına sebep olmaktadır. Bununla birlikte prim ödeme gün sayısının eksik bildirilmesi durumunda, sigortalının vefatı halinde, hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanabilmesi için gerekli olan gün şartı sağlanamamakta ve bu sebeple hak sahiplerinin mağduriyeti ortaya çıkmaktadır. Yapılan açıklamalardan da anlaşıldığı üzere kayıt dışı çalışmanın yalnızca sigortalı açısından değil, hak sahipleri açısından da olumsuz sonuçları bulunmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın işverenler açısından etkilerine bakıldığında şu değerlendirmeler yapılabilir. İşveren açısından en önemli sonuç haksız rekabettir. Kayıt dışı çalışanı olan işverenler, çeşitli yasal dolayısıyla mali yükümlülükleri yerine getirmemektedir. Kayıt dışı çalışanı bulunan işverenler, vergi ve prim ödeme yükümlülüğünden kaçınmakla, maliyetleri düşürmektedir. Ayrıca bu durumdaki işverenler, iş mevzuatındaki fazla mesai ve tazminat ödemeleri gibi mali yüklerden de

kaçınmaktadırlar. Sonuç olarak bu grupta yer alan işverenler, yasal yükümlüleri yerine getiren işverenler karşısında daha fazla kâr etmekte ve böylece haksız rekabete yol açmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın devlet açısından etkilerine bakıldığında ise bu etkilerin daha çok ekonomik etkiler olduğu görülmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere kayıt dışı istihdam neticesinde, devletin vergi ve prim kaybı oluşmaktadır. Bir başka anlatımla kamu gelirleri azalmaktadır. Devletin bu gelir kaybı sosyal güvenlik harcamalarını olumsuz yönde etkilemektedir. Kayıt dışı çalıştırılan kişiler, sosyal transfer niteliğinde olan sosyal güvenlik harcamalarından yoksun kalmaktadırlar. Bu da gelir dağılımında adaletsizliğe yol açmaktadır. Yereli ve Karadeniz (2004, s.141)' e göre gelir dağılımı, üretim faktörlerinin (emek, sermaye, doğal kaynaklar ve girişim) üretime katılması neticesinde aldıkları paydır. Dolayısıyla gelir dağılımında adaleti sağlama görevi bulunan devlet, kayıt dışılık durumunda bu görevini tam olarak yerine getirememekte ve böylece gelir dağılımında bozulmalar meydana gelmektedir.

4.2.4. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Yöntemleri

Türkiye' de kayıt dışı istihdam sorunu, topyekûn mücadele gerektiren bir sorundur. Bu bağlamda Kayıt dışı istihdamla etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi için aşağıdaki politikaların birlikte uygulanması gerekmektedir (Williams, 2022, s. 29);

- Devlete olan güvenin artırılması ile önleyici tedbirlerin benimsenmesi,
- Sosyal güvenlik bilincinin arttırılmasına yönelik uygulamalar,
- Kayıtlı istihdamı teşvik edici politikalar,
- Caydırıcı cezalara dayalı denetimler.

Yukarıda yer alan ilk üç madde, proaktif yani önleyici yöntemlerdir. Son madde ise reaktif yani caydırıcı yöntemdir. Proaktif yöntemler, sosyal güvenlik sistemine uyumun arttırılmasına yönelik uygulamalardır. Reaktif yöntemler ise daha çok ihbar ve şikayetler üzerine uygulanan denetim yöntemleridir (Demir, 2013, s. 102). Dolayısıyla kayıt dışı istihdamla mücadele yöntemlerini, önleyici ve caydırıcı olmak üzere iki alt başlıkta ele almak mümkündür.

4.2.4.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Önleyici Yöntemler

Kayıt dışı istihdamla etkin bir mücadele için öncelikle önleyici yöntemlerin uygulanması, yani öncelikle konu ile ilgili olarak proaktif yöntemlere başvurulması gerekmektedir. Bu kapsamda gerekli yasal düzenlemelerin yapılması, kayıtlı istihdamı arttırmaya yönelik teşvikler ile projelerin uygulanması ve konu hakkında bilgilendirme faaliyetleri yürütülmesi gerekmektedir. Bu yöntemlerin her biri, aşağıda bulunan ilgili alt başlıklarda ayrı ayrı incelenmiştir.

4.2.4.1.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Yasal Düzenlemeler

Kayıt dışı istihdamla mücadele ile ilgili olarak yasal düzenlemeler, önleyici yöntemlerin başında gelmektedir. Bu alana ilişkin önemli yasal düzenlemeler yukarıda bulunan ilgili alt başlıklarda ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Dolayısıyla söz konusu yasal düzenlemelere bu başlık altında aşağıdaki şekilde kısaca değinilmiştir;

- 5510 sayılı SSGSSK ve ilgili alt düzenlemeler,
- 4447 sayılı İSK ve ilgili alt düzenlemeler,
- 4857 sayılı İŞK ve ilgili alt düzenlemeler,
- 6735 sayılı UİK ve ilgili alt düzenlemeler.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusundaki en önemli yasal düzenleme, 5510 sayılı SSGSSK' dir. Kanun' un 8' inci maddesine göre işyerinde çalışmaya başlayan ve sigortalı sayılan kişilerin, bazı istisnalar dışında, işe başlamadan bir gün önce Kuruma bildirimleri gerekmektedir. Ayrıca aynı maddede, sigortalıların da kendilerini, işe başladıktan sonra en geç bir ay içerisinde bildirebilecekleri, hükmü yer almaktadır. Bahsi geçen kanuna göre çalışanların gerek kısa vadeli sigorta kolları gerekse uzun vadeli sigorta kolları kapsamındaki haklardan yararlanabilmeleri için sigortalı olmaları gerekmektedir. Bir başka anlatımla işyerinde çalışanların iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık veya yaşlılık, malullük ve ölüm gibi olaylardan dolayı çeşitli ödenek, gelir ve aylıklardan yararlanabilmeleri, geleceklerini güvence altına alabilmeleri için sigortalı olarak bildirimleri şarttır. Öte yandan söz konusu kanun, sigortalılık yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlere uygulanacak idari para cezalarını da düzenlemektedir. Dolayısıyla anılan kanun ile ilgili olarak belirtilen hususlar, çalışanların kayıt dışı çalıştırılmamasında önemli bir yer tutmaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele ile ilişkili olan bir diğer yasal düzenleme, 4447 sayılı İSK' dir. Bilindiği gibi bu kanun, kendi isteği dışında, herhangi bir kasıt ve kusuru olmadan işsiz kalan kişilere yapılacak işsizlik ödeneğini düzenlemektedir. İlgili kanuna göre söz konusu ödenekten yararlanabilmek için sigortalının hizmet akdi sona ermeden önce 120 gün sigortasının bildirilmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu düzenleme, çalışanın kayıt dışı çalışmasını önleyen önemli bir düzenlemedir.

İşçi-işveren ilişkilerini düzenleyen 4857 sayılı İŞK, kayıt dışı istihdamı önleyen bir diğer önemli kanundur. Bilindiği gibi söz konusu kanun, klasik iş sözleşmesi ile birlikte uzaktan çalışma, çağrı üzerine çalışma, kısmi süreli çalışma gibi alternatif çalışma şekilleri sunmaktadır. Burada amaç, işveren ve çalışana en uygun çalışma şeklini belirlemektedir. Böylece en uygun istihdam imkânı sunularak kayıt dışı istihdamın önüne geçilemeye çalışılmaktadır. Öte yandan çalışanın, ihbar ve kıdem gibi çeşitli tazminatlardan faydalanabilmesi için de belirli şartlar getirilmiştir. Dolayısıyla iş mevzuatının temelini oluşturan bu kanun, doğal olarak kayıt dışı istihdamı önleme özelliği taşımaktadır.

Türkiye' deki yabancı çalışanların çalışma izinlerine ilişkin usul ve esaslar, 6735 sayılı UİK ve ilgili alt mevzuatla düzenlenmiştir. Bilindiği gibi yabancıların Türkiye' de çalışmaları, izne bağlanmıştır. Bu kanuna göre yabancıların çalışmalarına ilişkin izin başvuruları, ÇSGB' ye yapılmaktadır. Bakanlıkça yapılan değerlendirmeler neticesinde başvuru sonucu işverenlere bildirilmektedir. Böylece yabancı çalışanların kayıt altına alınması sağlanmaktadır. Yabancıların çalışma izni ile kayıt altına alınmaları, beraberinde bu kişilerin sigortalı olmalarını da getirmektedir. Bununla birlikte çalışma izni olmadan yabancı çalıştıran işverenlere ilgili kanun ile çeşitli idari para cezaları öngörülmüştür. Dolayısıyla yukarıda belirtilen söz konusu düzenlemeler, yabancıların kayıt dışı çalıştırılmasını önlemede, önemli bir rol oynamaktadır.

4.2.4.1.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Teşvikler

Türkiye' deki prim oranlarının yüksek olması sebebi ile işverenlerin işgücü maliyetleri artmaktadır. Bu durum işverenleri, kayıt dışı çalışan istihdam etmeye sevk etmektedir. Bunu önlemenin bir yolu olarak prim teşvikleri uygulanmaktadır (Altın, 2015, s. 248). Böylece işverenlerin ödedikleri sigorta primlerinin bir kısmı, devlet tarafından karşılanmakta ve kayıtlı istihdamın artırılması sağlanmaktadır.

Mevcut durumda, yani 2024 yılı itibari ile uygulamada olan 16 adet teşvik bulunmaktadır. Bu teşvikler, 5510 sayılı SSGSSK' nin 81' inci, geçici madde 95 ve 101' inci, ek madde 2' nci; 4447 sayılı İSK' nin 50' nci, ek madde 4' üncü, geçici madde 10' uncu; 4857 sayılı İŞK' nin 30' uncu ve 6331 sayılı İSGK' nin 7' nci maddesi ile diğer çeşitli kanunlara göre uygulanmaktadır. Uygulamada olan teşvikler aşağıdaki gibidir (http-12);

- UVSK İşveren Payından Beş Puanlık İndirim,
- Yurtdışına Gönderilen Sigortalılar İçin Beş Puanlık İndirim,
- SGDP İşveren Payından Beş Puanlık İndirim,
- 4/b Beş Puanlık İndirim,
- Genç Girişimci Teşviki,
- Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararlar Uyarınca Uygulanan Teşvik,
- Asgari Ücret Desteği,
- İşsizlik Ödeneği Alanların İstihdamı Halinde Uygulanan Prim Teşviki,
- Çok Tehlikeli Sınıfta Yer Alan İşyerleri İçin İşsizlik Sigortası Primi Teşviki,
- Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamına Yönelik Teşvik,
- Engelli Sigortalıların İstihdamına Yönelik Teşvik,
- Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerine İlişkin Teşvik,
- Kültür Yatırımları ve Girişimlerine Yönelik Uygulanan Sigorta Primi Teşviki,
- Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Kişilerin İstihdamına Yönelik Teşvik,
- Sosyal Yardım Alanların İstihdamına Yönelik Teşvik,
- İSG Hizmetlerinin Desteklenmesi Teşviki.

İşverenlerin bu teşviklerden yararlanabilme şartlarının başında, kayıt dışı çalışan çalıştırmama şartı bulunmaktadır. Bu bağlamda işyerlerinde gerçekleştirilen denetimler neticesinde, kayıt dışı çalışan tespit edilmesi halinde, işverenler belli bir süre bu teşviklerden yararlanamamaktadırlar.

Özetlemek gerekirse kayıt dışı istihdamla mücadelede önleyici bir yöntem olarak teşvikler, işyerinde kayıt dışı çalışan çalıştırmamanın bir ödülü anlamında, işverenler desteklenerek prim yükü azaltılmakta ve bu yönde bir bilinç oluşturulması sağlanmaktadır.

4.2.4.1.3. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Rehberlik Faaliyetleri

Kayıt dışı istihdamla mücadelede önleyici yöntemlerden bir diğeri rehberlik faaliyetleridir. Bu kapsamda Türkiye genelinde sosyal güvenlikle ilgili olarak radyo, televizyon, sosyal medya gibi sosyo-kültürel araçlar kullanılarak vatandaşlara yönelik bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmaları yapılmaktadır. Yapılan rehberlik faaliyetleri yalnızca işveren ve çalışanlara yönelik olmayıp ayrıca çeşitli sektör temsilcilerine, sivil toplum örgütlerine yönelik de olmaktadır (SGK, 2023a, s. 84).

İşveren ve sigortalıların sosyal güvenliğe ilişkin konularda yetersiz bilgiye sahip olmaları, kayıt dışı istihdamla mücadeleyi olumsuz etkilemektedir. Kayıt dışı istihdamın boyutları düşünüldüğünde topyekûn bir mücadele stratejisinin uygulanması gerekmektedir. Bu sebeple konu ile ilgili olarak toplumun bütün kesimlerine yönelik bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi önemlidir. Bu doğrultuda, televizyon kanalları, sosyal medya, tanıtım filmleri ve eğitim gibi araçların etkin bir şekilde kullanılması, sosyal güvenlik bilincinin artırılması ile gönüllü uyumun sağlanması gerekmektedir (SGK, 2023b, s. 65-68).

Türkiye genelinde yapılan bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri ile kayıt dışı istihdamla mücadelede, gönüllü uyum sağlanması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 2023 yılında SGK tarafından, 1.424 adet kurum aracılığı ile 40.629 kişiye ulaşılmıştır. Bununla birlikte internet ortamında, 1.510.950 adet broşürün dağıtımı sağlanmıştır. Yine bu kapsamda, 79 farklı üniversitede çeşitli etkinlikler düzenlenmiş olup 17.511 öğrenciye ulaşılarak rehberlik faaliyetlerinden yararlandırılmıştır (SGK, 2024, s. 76).

Kayıt dışı istihdamla mücadelede, sağlıklı ve sürdürülebilir faaliyetlerin yürütülebilmesi, iyi yetişmiş işgücüne bağlıdır. Nitelikli işgücü oluşturulmasının yolu ise eğitimden geçmektedir. Bunun bilincinden hareketle yapılan rehberlik faaliyetlerinin artırılması, yüz yüze yapılan bilinçlendirme faaliyetlerinin düzenli periyotlarla tüm kesimleri kapsayacak şekilde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.2.4.1.4. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Projeler

Kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında başvuru alan önleyici yöntemlerden bir diğeri, uygulanan çeşitli projelerdir. Bu alanda uygulanan projelerin bir kısmı aşağıda özetlenmiştir.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) Projesi: Bu proje ile Türkiye’ de kayıt dışı istihdama neden olan faktörlerin ortadan kaldırılması ve yabancıların kayıt dışı çalışmasının önlenmesi amaçlanmaktadır. Proje; etkin denetim ve rehberlik uygulamaları, gerekli mevzuat değişiklikleri ve bürokratik engellerin kaldırılmasını kapsamaktadır (Altın, 2015, s. 211).

Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KİGEP): ILO, SGK ve ÇSGB iş birliği ile uygulanan Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı, Türkiye’ deki Suriyelilerin kayıtlı hale getirilmesi ve Türk vatandaşı çalışanların desteklenmesi amacıyla uygulanmıştır. Bu kapsamda ilgililere toplam 13.563.520,00 TL tutarında, çalışma izni ve destek ödemesi yapılmıştır (ILO, 2020; SGK, 2020a, s. 72).

Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KİGEP Plus): KİGEP projesinin devamı olarak Alman Kalkınma Bankası tarafından finanse edilmiş bir projedir. Bu proje kapsamında işverenlere toplam 866.204,50 TL tutarında, çalışma izni ve destek ödemesi yapılmıştır (SGK, 2022b).

Kayıtlı İstihdama Geçiş Programı (KİGEP-3): KİGEP ve KİGEP Plus programlarına benzer şekilde ILO, SGK ve ÇSGB ortaklığında yürütülen bir projedir. Bu proje kapsamında, geçici koruma altındaki Suriyeliler ile Türk vatandaşı çalışanlara toplam 134.632.856,00 TL tutarında, çalışma izni ve destek ödemesi yapılmıştır (SGK, 2024).

Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamı Destekleme (KİTUP-1) ve Etkin Rehberlik ve Denetim Yoluyla Kayıtlı İstihdamın Teşviki Operasyonu (KİTUP-2) Projeleri: Finansmanı AB olan bu projeler ile kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda kurumlar arası iş birliğinin artırılması, istihdam kapasitesinin artırılması ve vatandaşlara yönelik bilinçlendirme faaliyetleri amaçlanmıştır. Yürütülen bu projeler neticesinde, ilgili kurum ve kuruluşlara hibe destekleri sağlanmıştır (Altın, 2015, s. 218).

Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi (KİDEP): Diyanet İşleri Başkanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Devlet Tiyatroları ile SGK arasında 2017 yılında

iş birliği protokolü imzalanarak proje kapsamında, rehberlik ve denetim faaliyetleri gerçekleştirilmiştir (elik, 2023, s. 102).

İşyeri Karne Projesi: Bu proje ile Kuruma 4/a sigortalı bildiriminde bulunan işyerlerinin, geçmiş ve mevcut verileri kullanılarak bir genel işyeri profili oluşturulmaktadır. Böylece riskli işyerleri belirlenmekte ve gelecekteki davranışları tahmin edilmeye çalışılmaktadır (SGK, 2024, s. 78).

Uygulamaya konulan yukarıdaki projelerden de anlaşılmaktadır ki kayıt dışı istihdamla mücadele gerek uluslararası gerekse ulusal düzeyde, iş birliği ve topyekn bir mücadeleyi gerekli kılmaktadır.

4.2.4.2. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Caydırıcı Yöntemler

Kayıt dışı istihdamla etkin bir mücadele için uygulanan önleyici yöntemlerin yanında bir de caydırıcı yöntemler uygulanmaktadır. Önleyici yöntemlerin yeterli sonuç vermemesi neticesinde caydırıcı yöntemlere başvurulmaktadır. Reaktif olarak da ifade edilebilen bu yöntemlerin başında işyeri denetimleri gelmektedir.

4.2.4.2.1. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Denetimler

Kayıt dışı istihdamla mücadelede önleyici yöntemler kapsamında öncelikle yasal düzenlemeler yapılmakta, işverenlerin bu yasalara uygun hareket etmeleri sağlanmakta, bununla birlikte gönüllü uyumun sağlanması için çeşitli teşvikler ile projeler uygulanmakta ve rehberlik faaliyetleri yrtlmektedir. Ancak buna rağmen işverenler daha önce belirlenen yasal normlara aykırı hareket edebilmektedir. Bunun neticesinde çalışanlar, ihbar veya şikayetlerle yakınmalarını ilgili kamu kurumuna iletmektedirler. Bu yakınmalar neticesinde denetim elemanları tarafından işyerlerinde denetimler gerçekleştirmekte, yasal normlara aykırı durumlar tespit edilmekte, sigortalıların yakınmaları zlmekte ve işverenlere çeşitli idari yaptırımlar uygulanmaktadır. Yukarıda özetlenen süreç reaktif olup kayıt dışı istihdam konusunda işverenleri caydırmaya yönelik faaliyetlerdir. Bu araştırmanın ilerleyen kısımlarında, çalışma hayatının denetimine ilişkin ayrıntılı değerlendirmelere yer verildiğinden bu alt başlık altında yalnızca yukarıdaki değerlendirmelerin yapılması ile yetinilmiştir.

4.2.5. Türkiye’ de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu

Kayıt dışı istihdam, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin genel bir sorunudur. Ekonomik, idari ve sosyal nedenleri olan kayıt dışı istihdam, özellikle 1980’ li yıllardan itibaren, Türkiye’ de de yapısal bir sorun olmaya devam etmektedir.

Kayıt dışı istihdam *sektörlere* göre incelendiğinde, Türkiye’ de kayıt dışılığın en yaygın olduğu sektörün, tarım sektörü olduğu görülmektedir. Tarım sektörünü sırasıyla inşaat, hizmet ve sanayi sektörü takip etmektedir (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2024a). Özellikle tarım ve inşaat sektöründe kayıt dışı istihdamın daha fazla olmasında, bu sektörlerde yapılan işlerin süreklilik arz etmemesi, aile bireyleri arasında çalışma ilişkilerinin olması, işgücü niteliğinin düşük olması ve bu sektörlerdeki denetim eksikliğinin, etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Kayıt dışı istihdam *cinsiyete* göre incelendiğinde ise Türkiye’ de kadın ve erkek çalışanlar arasında, kayıt dışı istihdam oranı bakımından önemli bir fark olduğu anlaşılmaktadır. Konu ile ilgili olarak TÜİK verilerine bakıldığında, bu durum somut bir şekilde görülmektedir. TÜİK’ in 2023 yılı İşgücü İstatistiklerine göre kayıt dışı istihdam oranı, erkeklerde %23,10 seviyelerinde iken bu oran kadınlarda, %32,20 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2024a). Nitekim bu durum, saha denetimlerinde de gözlemlenmektedir. Kadın çalışanlarda kayıt dışılığın daha yüksek olmasında, evden çalışma, kısmi çalışma gibi standart dışı istihdam tipleri ile eşlerinin sigortalı olmasından dolayı sağlıktan yararlanma gibi çeşitli haklara sahip olmalarından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

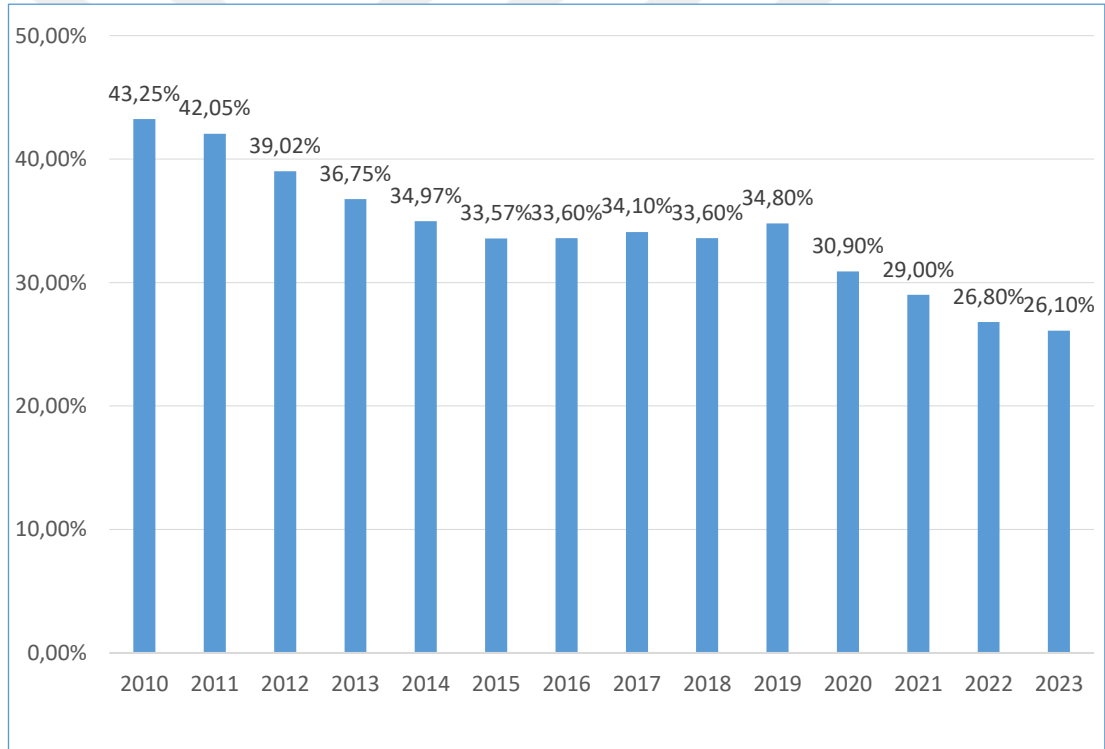
Türkiye’ de kayıt dışı istihdamın önemli bir kısmını, çalışma izni bulunmayan yabancı çalışanlar ile çocuk işçiler oluşturmaktadır. Kayıt dışı istihdamın yüksek olması, bu kesimi iş sağlığı ve güvenliği açısından olumsuz etkilemekte ve onları oldukça korunaksız hale getirmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunlarından biri olarak kayıt dışı istihdam, doğrudan sistemin ekonomik yönü ve çalışanların sosyal güvenlik hakkı ile ilişkilidir. Çalışanların korunması ve sistemin finansmanı açısından, kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik, değişen çalışma şartlarına uygun olarak yeni bir yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamla mücadelede, etkin bir denetim mekanizmasının kurulması, teşviklerin ön plana çıkarılması, prim oranlarının

düşürülmesi, sosyal güvenlik bilinci ile kurumlar arası iş birliğinin artırılması gerekmektedir (Çilkaya ve Ersoy, 2020, s. 326-376).

Kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik olarak yapılan düzenlemeler ve bu doğrultuda atılan adımlar neticesinde son yıllarda kayıt dışı istihdamın Türkiye’ de düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sigorta primlerine yönelik uygulanan teşviklerin, kurumlar arasındaki iş birliği ve denetim elemanları sayısındaki artış ile artan denetimlerin caydırıcılığının, bu düşüşte etkili olduğu, atılan bu adımların olumlu sonuç verdiği anlaşılmaktadır.

Türkiye’ de kayıt dışı istihdam oranının yıllar içerisindeki seyri, aşağıdaki Şekil 13’ te gösterilmektedir.



Şekil 13. Yıllara Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları

Kaynak: SGK, Yıllık Faaliyet Raporları ve TÜİK, İş Gücü İstatistikleri (SGK, 2011, 2012, 2013c, 2014a, 2015a, 2016a, 2017a, 2018a, 2020b, 2021a, 2022b, 2023a, 2024; TÜİK, 2024b).

Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik reformundan önce, örneğin 2004 yılında, %53 seviyesine kadar yükseldiği düşünüldüğünde (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2007, s. 47), yukarıda yer alan Şekil 13’ te görüldüğü üzere gerek yapılan yasal düzenlemeler gerekse uygulamaya konulan stratejiler neticesinde kayıt

dışı istihdamın 2023 yılında, %26,10 seviyesine kadar düşürülebildiği anlaşılmaktadır. Bu durum, yaklaşık yirmi yıllık bir süre içerisinde, kayıt dışı istihdam oranının yarı yarıya düşürülmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB) (2019, s. 134) tarafından hazırlanan On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) ile %28,50 olarak belirlenen 2023 yılı kayıt dışı istihdam oranı hedefine, başarılı bir şekilde ulaşılmıştır. Ancak T.C. Kalkınma Bakanlığı (2018, s. 102) tarafından hazırlanan konuya ilişkin özel ihtisas raporunda, kayıt dışı istihdamın tamamen ortadan kaldırılmasının güç olduğu, Türkiye için ideal olan kayıt dışı istihdam oranının %15 seviyesinin altı olduğu, belirtilmektedir.

4.3. Çalışma Hayatına İlişkin Yapılan Denetimlerin Değerlendirilmesi

Bu başlık altında öncelikle İş Müfettişleri, SG Müfettişleri ve SG Denetmenleri tarafından çalışma hayatına ilişkin yapılan denetimlere ayrı ayrı yer verilecek, daha sonra bu denetimlere ilişkin ortak değerlendirmeler yapılacaktır.

4.3.1. İş Müfettişleri Tarafından Yapılan Denetimler

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği' ne göre İş Müfettişleri tarafından yapılan teftişler, *İdari Teftiş* ve *İş Teftiş* olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. İdari Teftiş, kamu idarelerinde görev yapan kamu görevlilerine ilişkin inceleme ve soruşturmaları ifade ederken İş Teftiş, çalışma hayatına ilişkin olarak saha teftişlerini barındıran araştırma, inceleme ve denetimleri ifade etmektedir. Yapılan araştırmanın konusu dikkate alındığında bu alt başlıkta İş Müfettişlerinin yalnızca İş Teftişine ilişkin değerlendirmelere yer verilecek olup İdari Teftişlere yer verilmeyecektir.

İş Teftiş faaliyetleri, işin yürütümü ile iş sağlığı ve güvenliği yönünden yapılmaktadır. Bu tür teftişler, Programlı Teftiş ve Program Dışı Teftiş olmak üzere iki şekilde planlanmaktadır. *Programlı Teftişler*, çalışma hayatı ile ilgili olarak öncelikli olarak denetlenmesi gereken işyeri veya sektörlerde, bir başka anlatımla belirli risk grupları seçilerek, çalışma mevzuatının uygulanıp uygulanmadığına ilişkin yapılan denetimlerdir. *Program Dışı Teftiş* ise programlı teftişler dışında kalan ve daha çok çalışma mevzuatına ilişkin ihbar veya şikâyetler üzerine yapılan teftiş ve denetim faaliyetleridir (ÇSGB, 2023a, s. 72).

İş Müfettişleri denetimlerini; 4857 sayılı İŞK, 4447 sayılı İSK, 6735 sayılı UİK, 4904 sayılı İŞKURK ve 6331 sayılı İSGK kapsamında yürütmektedirler. İş Müfettişleri ayrıca 5510 sayılı SSGSSK kapsamında bir tespit yapmaları halinde bunu Kuruma bildirmekle yükümlüdürler. Aşağıdaki Tablo 7’ de son beş yıl içerisinde İş Müfettişleri tarafından Türkiye genelinde gerçekleştirilen teftiş sayıları yer almaktadır.

Tablo 7. İş Müfettişleri Tarafından Gerçekleştirilen Teftiş Sayısı

Yıl	İşin Yürütümü Yönünden		İş Sağlığı ve Güvenliği Yönünden		Toplam Teftiş Sayısı
	Programlı Teftiş Sayısı	Program Dışı Teftiş Sayısı	Programlı Teftiş Sayısı	Program Dışı Teftiş Sayısı	
2023	83	3.495	3.115	1.898	8.591
2022	148	8.444	15.761	2.081	26.434
2021	174	8.259	13.043	2.623	24.099
2020	4	5.329	1.851	1.986	9.170
2019	86	4.124	250	2.838	7.298

Kaynak: ÇSGB, Yıllık Faaliyet Raporları ile Çalışma Hayatı İstatistiklerinden Yararlanılarak Oluşturulmuştur (AÇSHB, 2020b, 2021; ÇSGB, 2021, 2022b, 2023b, 2024a).

Yukarıda yer alan Tablo 7’ de görüldüğü üzere İş Müfettişleri tarafından 2019 yılında toplam 7.298 teftiş, 2020 yılında 9.170, 2021 yılında 24.099, 2022 yılında 26.434 ve 2023 yılında ise 8.591 teftiş gerçekleştirilmiştir. Yapılan teftişlerin büyük bir kısmını İSG yönünden programlı teftişler oluşturmaktadır. İkinci sırada ise işin yürütümü yönünden yani ihbar ve şikayetlere dayalı program dışı teftişler gelmektedir.

Aşağıda bulunan Tablo 8’ de ise son beş yıl içerisinde, İş Müfettişleri tarafından Türkiye genelinde denetlenen işyeri sayısı, ulaşılan çalışan sayısı, uygulanan idari para cezası tutarı, kamuya aktarımı sağlanan vergi ve prim niteliğindeki ödeme tutarları ile çalışanlara ödenmesi sağlanan brüt ödeme tutarlarına yer verilmiştir.

Tablo 8. İş Müfettişleri Tarafından Gerçekleştirilen Denetim Sonuçları

Yıl	Denetlenen İşyeri Sayısı	Ulaşılan Çalışan Sayısı	Uygulanan İPC Tutarı(TL)	Çalışanlara Yapıtılan Brüt Ödeme Tutarı(TL)	Kamuya Aktarılan Ödeme Tutarı(TL)
2023	8.591	1.386.587	433.174.882,00	313.181.976,42	161.203.728,56
2022	26.434	2.412.203	497.158.021,00	232.749.055,09	88.720.507,00
2021	24.099	2.046.568	159.960.870,00	65.551.716,37	30.220.929,51
2020	9.170	1.003.306	64.347.920,00	78.520.170,53	22.878.849,07
2019	7.298	1.244.618	25.236.869,00	55.113.457,20	15.557.401,88

Kaynak: ÇSGB, Yıllık Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (AÇSHB, 2020b, 2021; ÇSGB, 2022b, 2023b, 2024a).

Yukarıda yer alan Tablo 8’ de görüldüğü üzere 2023 yılında toplam 8.591 işyeri denetlenmiş ve bu kapsamda 1.386.587 çalışana ulaşılmıştır. Denetlenen işyerleri hakkında, 433.174.882,00 TL tutarında İPC uygulanmıştır. Bu İPC tutarına, çalışma izni bulunmadan çalışan yabancılara ilişkin uygulanan İPC tutarları da dahil edilmiştir. Yapılan denetimler neticesinde, 2023 yılı içerisinde çalışanlara brüt 313.181.976,42 TL ödeme yaptırılmıştır. Ayrıca kamuya vergi ve prim niteliğinde toplam 161.203.728,56 TL aktarılması sağlanmıştır. Diğer yıllara ilişkin denetim sonuçları tabloda belirtildiği şekildedir. Tabloda yer alan yıllar arasında tutar açısından büyük farklar olmasının sebebi, denetlenen işyeri sayısındaki fark ile son dönemlerdeki yüksek enflasyondan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Aşağıda yer alan Tablo 9’ da ise İş Müfettişleri tarafından yapılan iş kazası ve meslek hastalığı incelemelerine ilişkin veriler sunulmuştur. Yıllar itibari ile yapılan incelemelerde genel olarak bir düşüş olduğu anlaşılmaktadır. Tabloda da görüldüğü gibi 2023 yılında toplam 69 adet iş kazası ve 2 adet meslek hastalığı incelemesi yapılmıştır. Bununla birlikte diğer yıllara ilişkin sonuçlar, Tablo 9’ da belirtildiği gibidir.

Tablo 9. İş Müfettişleri Tarafından Yapılan İK/MH İncelemesi Sayısı

Yıl	İş Kazası İncelemesi Sayısı	Meslek Hastalığı İncelemesi Sayısı
2023	69	2
2022	45	5
2021	42	1
2020	124	5
2019	374	4

Kaynak: ÇSGB, Yıllık Çalışma Hayatı İstatistiklerinden Yararlanılarak Oluşturulmuştur (AÇSHB, 2020a; ÇSGB, 2021, 2022a, 2023a, 2024b).

İş Müfettişleri tarafından yukarıda belirtilen denetimler dışında yabancıların çalışma izinleri, toplu işçi çıkarma, işkolu tespiti ve kısa çalışma uygunluk tespiti gibi daha birçok alanda yapılan incelemelere ilişkin teftiş sonuçları bulunmaktadır. Ancak araştırmanın konusu bakımından, diğer denetim elemanlarının denetim sonuçları ile karşılaştırma yapılabilmesi için bu istatistiklere yer verilmemiştir.

4.3.2. Sosyal Güvenlik Müfettişleri Tarafından Yapılan Denetimler

SG Müfettişleri, Kurumun RTB birimi bünyesinde çalışma hayatına ilişkin olarak oldukça önemli denetim faaliyetleri yürütmektedirler. SG Müfettişleri, sosyal sigortalara ilişkin denetimlerin yanı sıra kurum içi idari teftişler ile birlikte birçok alanda önemli teftişler gerçekleştirmektedirler. Ancak bu araştırmanın konusu bakımından, SG Müfettişlerinin yalnızca sosyal sigortalara ilişkin saha denetimlerine yer verilecektir.

SG Müfettişleri, doğrudan 5510 sayılı SSGSSK, 4857 sayılı İŞK, 6735 sayılı UİK kapsamında denetim yetkisine haiz olup ayrıca 4447 sayılı İSK ve 6331 sayılı İSGK kapsamında da denetim faaliyetleri yürütmektedirler. Aşağıdaki Tablo 10' da son beş yıl içerisinde SG Müfettişleri tarafından Türkiye genelinde gerçekleştirilen denetim sonuçları yer almaktadır.

Tablo 10. SG Müfettişleri Tarafından Gerçekleştirilen Denetim Sonuçları

	2019	2020	2021	2022	2023
Denetlenen İşyeri Sayısı	7.756	4.702	9.304	3.609	3.004
Tescil Edilen İşyeri Sayısı	-	-	-	-	-
Kayıt Dışı alışan Sayısı	2.783	1.509	1.039	942	1.028
Sahte İşyeri Sayısı	-	-	-	-	-
Sahte Sigortalı Sayısı	70	52	178	4.015	201
İncelenen İK/MH Sayısı	6.322	3.611	2.687	2.317	2.277
Tahakkuk Önerilen Prim Aslı (TL)	32.292.387,00	18.638.200,00	-	45.878.747,80	97.132.268,49
Tahakkuk Önerilen İPC (TL)	50.590.917,00	48.579.257,00	-	43.544.343,44	31.185.734,87

Kaynak: SGK, Yıllık Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (SGK, 2020b, 2021a, 2022b, 2023a, 2024).

Yukarıda yer alan Tablo 10’ da görüldüğü üzere SG Müfettişleri, işbu araştırmanın konusu çerçevesinde, çalışma hayatına ilişkin olarak kayıt dışı istihdam, sahte sigortalılık ve iş kazası ile meslek hastalığı kapsamında denetim faaliyetleri yürütmektedirler. Buna göre SG Müfettişleri tarafından 2023 yılında 3.004 işyeri denetlenmiştir. Yine 2023 yılında gerçekleştirilen denetimler neticesinde, 1.028 kayıt dışı çalışan tespit edilmiştir. Bununla birlikte aynı yıl içerisinde 201 sahte sigortalı tespiti yapılmış ve 2.277 adet iş kazası ve meslek hastalığı incelemesi yapılmıştır. Yürütülen denetim faaliyetleri neticesinde, 2023 yılında 97.132.268,49 TL prim tahakkuku sağlanmış ve toplam 31.185.734,87 TL tutarında İPC uygulanmıştır. Diğer

yıllara ilişkin denetim sonuçları ise tabloda belirtildiği şekildedir. İlgili tabloda görüldüğü gibi yürütülen denetim faaliyetleri neticesinde tespit edilen sahte işyeri ve tescil edilen işyeri sayılarına ilişkin herhangi bir veriye ulaşılamamıştır. Aynı şekilde 2021 yılında uygulanan İPC tutarına ve tahakkuk eden prim aslı tutarına da ulaşılamamıştır.

Aşağıda bulunan Tablo 11’ de, SG Müfettişleri tarafından sağlık hizmet sunucularına ilişkin yapılan denetim sonuçlarına yer verilmiştir. Buna göre eczane, hastane ve diğer sağlık hizmet sunucularına ilişkin olarak yapılan denetimler, ilgili tabloda toplam sayı olarak “Denetlenen SHS Sayısı” sütununda belirtilmiştir. SG Müfettişleri tarafından sağlık hizmet sunucularına ilişkin olarak 2023 yılında 1.898 işyeri denetlenmiş, yapılan denetimler neticesinde 271.051.871,20 TL tutarında Kurum zararının önüne geçilmiş ve bu kapsamda 1.024.420.649,89 TL tutarında İPC uygulanmıştır. Diğer yıllara ilişkin veriler tabloda gösterilmektedir. Tabloda boş bırakılan kısımlara ilişkin olarak ise herhangi bir veriye ulaşılmamıştır.

Tablo 11. SG Müfettişleri Tarafından SHS Alanında Yapılan Denetim Sonuçları

Yıl	Denetlenen SHS Sayısı	Tespit Edilen Kurum Zararı Tutarı (TL)	Önerilen İPC Tutarı (TL)
2023	1.898	271.051.871,20	1.024.420.649,89
2022	1.976	321.581.191,60	1.284.543.352,52
2021	672	-	-
2020	683	34.720.674,00	74.515.413,00
2019	1.507	47.001.090,00	201.269.610,00

Kaynak: SGK, Yıllık Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (SGK, 2020b, 2021a, 2022a, 2023a, 2024).

Aşağıda bulunan Tablo 12’ de, SG Müfettişleri tarafından yapılan asgari işçilik incelemeleri ile uzlaşmaya ilişkin denetim sonuçlarına yer verilmiştir. Buna göre SG Müfettişleri tarafından, 2023 yılında toplam 166 asgari işçilik incelemesi yapılmıştır. Prim aslı, gecikme zammı (GZ) ve gecikme cezası (GC) ile İPC’ lere ilişkin olarak ise 14 adet uzlaşma talebinde bulunulmuş olup 9 adet taleple ilgili uzlaşma sağlanmıştır. Bu kapsamda 2.119.084,96 TL prim aslı, gecikme zammı ve cezası ile 186.882,14 TL

İPC tahsiline karar verilmiştir. Diğer yıllara ilişkin veriler tabloda gösterilmektedir. Tabloda boş bırakılan kısımlara ilişkin olarak ise herhangi bir veriye ulaşılamamıştır.

Tablo 12. SG Müfettişlerince Yapılan Asgari İşçilik ve Uzlaşma Sonuçları

Yıl	Asgari İşçilik İncelemesi Sayısı	Uzlaşma Talebi Sayısı	Uzlaşma Sağlanan Talep Sayısı	Uzlaşma ile Tahsiline Karar Verilen Prim Aslı, GZ ve GC Tutarı (TL)	Uzlaşma ile Tahsiline Karar Verilen İPC Tutarı (TL)
2023	166	14	9	2.119.084,96	186.882,14
2022	185	14	11	258.079,57	94.459,52
2021	824	63	57	-	-
2020	284	38	31	1.246.461,00	224.319,00
2019	283	11	-	174.491,00	85.518,00

Kaynak: SGK, Yıllık Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (SGK, 2020b, 2021a, 2022b, 2023a, 2024).

Toparlamak gerekirse SG Müfettişleri tarafından sosyal sigortalara ilişkin olarak birçok alanda denetimler gerçekleştirilmektedir. Ancak yıllara göre bu denetimler incelendiğinde, işyeri denetimlerinin sayısı açısından çok fazla dalgalanmalar olduğu görülmektedir. Bu husus denetim programlarının sağlıklı bir şekilde yapılmadığı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte bazı yıllarda denetim sonuçlarına ulaşılamamıştır. Dolayısıyla denetim sonuçlarına ilişkin verilerin, Kurum tarafından daha şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.3.3. Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler

SG Denetmenleri, SGK il müdürlükleri bünyesinde çalışma hayatına ilişkin olarak oldukça önemli denetim faaliyetleri yürütmektedir. SG Denetmenleri, sosyal sigortalara ilişkin denetimlerin yanı sıra anlaşmalı boşanma, gelir tespiti, ihaleli iş, maliyet bedeli tespiti ve inşaat denetimleri gibi birçok alanda oldukça önemli denetimler gerçekleştirmektedirler. Ancak bu araştırmanın konusu bakımından SG Denetmenlerinin yalnızca sosyal sigortalara ilişkin saha denetimlerine yer verilecektir.

SG Denetmenleri, doğrudan 5510 sayılı SSGSSK, 4857 sayılı İŞK ve 6735 sayılı UİK kapsamında denetim yetkisine haiz olup ayrıca 6331 sayılı İSGK kapsamında denetim faaliyetleri yürütmektedir. Bununla birlikte SG Denetmenleri, 4447 sayılı İSK kapsamında, işsizlik ödeneğinden yararlanan kişilerin herhangi bir işte çalışıp çalışmadıklarına yönelik tespiti yapmakla da görevlidirler. Aşağıdaki Tablo 13’ te son beş yıl içerisinde SG Denetmenleri tarafından Türkiye genelinde gerçekleştirilen denetim sonuçları yer almaktadır.

Tablo 13. SG Denetmenleri Tarafından Gerçekleştirilen Denetim Sonuçları

	2019	2020	2021	2022	2023
Denetlenen İşyeri Sayısı	-	61.817	145.906	152.596	101.794
Tescil Edilen İşyeri Sayısı	13.071	922	1.329	1.251	537
Kayıt Dışı Çalışan Sayısı	32.121	22.676	36.082	47.596	20.811
Sahte İşyeri Sayısı	-	-	3.230	2.513	1.533
Sahte Sigortalı Sayısı	-	-	106.180	124.373	88.455
İncelenen İK/MH Sayısı	-	-	-	5.785	5.570
Tahakkuk Önerilen Prim Aslı (TL)	-	-	-	66.592.906,00	50.596.788,00
Tahakkuk Önerilen İPC (TL)	-	-	-	1.073.902.799,00	1.263.159.040,00

Kaynak: SGK, Yıllık Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Oluşturulmuştur (SGK, 2020b, 2021a, 2022b, 2023a, 2024).

Yukarıda yer alan Tablo 13' te görüldüğü üzere SG Denetmenleri, işbu araştırmanın konusu çerçevesinde, çalışma hayatına ilişkin olarak kayıt dışı istihdam, sahte sigortalılık ve ölümlü olmayan iş kazaları kapsamında denetim faaliyetleri yürütmektedir. Buna göre SG Denetmenleri tarafından, 2023 yılında 101.794 adet işyeri denetlenmiş ve toplam 537 adet işyeri kayıt altına alınmıştır. Yine 2023 yılında gerçekleştirilen denetimler neticesinde, 20.811 kayıt dışı çalışan tespit edilmiştir. Bunula birlikte aynı yıl içerisinde 1.533 adet sahte işyeri ve 88.455 sahte sigortalı tespiti yapılmıştır. İncelemesi yapılan iş kazası sayısı ise 5.570' tir. Yürütülen denetim faaliyetleri neticesinde, 2023 yılında 50.596.788,00 TL prim tahakkuku sağlanmış ve işverenler hakkında toplam 1.263.159.040,00 TL tutarında İPC uygulanmıştır. Diğer yıllara ilişkin denetim sonuçları, tabloda belirtildiği şekildedir. İlgili tabloda görüldüğü gibi yürütülen denetim faaliyetlerine ilişkin olarak bazı yıllarda herhangi bir veriye ulaşamamıştır.

SG Denetmenleri tarafından yıl içerisinde ayrıca rehberlik faaliyetleri ile birlikte Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) ve TÜİK verileri üzerinden yapılan analizler neticesinde sektörel ve yaygın yoğun denetimler olmak üzere programlı denetimler de gerçekleştirmektedir. Örneğin, 2019 yılı Ekim ve Kasım aylarında gerçekleştirilen yaygın yoğun denetimlere ilişkin sonuçlar aşağıdaki Tablo 14' te, sektörel denetimlere ilişkin sonuçlar ise Tablo 15' te gösterilmektedir.

Tablo 14. SG Denetmenlerince Yapılan Yaygın Yoğun Denetim Sonuçları

Yıl	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıt Dışı Çalışan Sayısı	Tahakkuk Edilen Prim Tutarı (TL)	Tahakkuk Edilen İPC Tutarı (TL)
2019	69.162	15.158	7.103.132,00	90.455.240,00

Kaynak: SGK, 2019 Yılı Faaliyet Raporu (SGK, 2020b).

Tablo 15. SG Denetmenlerince Yapılan Sektörel Denetim Sonuçları

Yıl	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıt Dışı Çalışan Sayısı	Tahakkuk Edilen Prim Tutarı (TL)	Tahakkuk Edilen İPC Tutarı (TL)
2019	29.342	7.314	3.407.995,89	22.674.349,19

Kaynak: SGK, 2019 Yılı Faaliyet Raporu (SGK, 2020b).

Yukarıda yer alan Tablo 14 ve Tablo 15’ te görüldüğü üzere SG Denetmenleri tarafından, 2019 yılında gerek sektörel gerekse yaygın yoğun denetimler kapsamında, toplam 98.504 adet işyeri denetlenmiş, 22.472 kayıt dışı çalışan tespit edilmiş ve bunun neticesinde toplam 10.511.127,89 TL prim tahakkuku sağlanmış, mevzuata aykırı hareket eden işverenler hakkında toplam 113.129.589,19 TL tutarında İPC uygulanmıştır. Bu veriler, açıklanan yıllık veriler içerisinde yer almadığından, yalnızca iki aylık bir süreyi kapsadığından, hatalı bir değerlendirmeye yol açmamak adına, yukarıda bulunan Tablo 13’ teki 2019 yılı verilerine dahil edilmemiştir.

Toparlamak gerekirse SG Denetmenleri tarafından çalışma hayatına ilişkin olarak birçok alanda denetimler gerçekleştirilmektedir. Ancak yıllara göre bu denetimler incelendiğinde, işyeri denetimlerinin sayısı açısından çok fazla dalgalanmalar olduğu görülmektedir. Bu husus denetim programlarının sağlıklı bir şekilde yapılmadığı anlamına gelmektedir. Ayrıca SG Denetmenleri tarafından gerçekleştirilen denetimlerle ilgili olarak, özellikle sektörel ve yaygın yoğun denetimler ile bazı yıllara ilişkin denetim sonuçlarına ulaşamamaktadır. Dolayısıyla denetim sonuçlarına ilişkin verilerin, Kurum tarafından daha şeffaf bir şekilde, kamuoyu ile paylaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.3.4. Çalışma Hayatına İlişkin Yapılan Denetimlerin Ortak Değerlendirmesi

Çalışma hayatına ilişkin olarak denetim elemanları tarafından gerçekleştirilen denetimler, yukarıda ayrı başlıklar altında değerlendirilmiştir. Bu başlık altında, yapılan denetimler, bir bütün olarak analiz edilecektir.

Bakanlığın RTB birimi bünyesinde görev yapan İş Müfettişlerinin, ağırlıklı olarak işin yürütümü açısından iş mevzuatına ilişkin ihbar ve şikayetler ile iş sağlığı ve güvenliği alanında, programlı ve program dışı denetimler gerçekleştirdikleri yukarıda bulunan ilgili alt başlıklarda açıklanmıştır. İşgücü piyasasında etkili denetimler gerçekleştiren İş Müfettişleri, başta 4857 sayılı İŞK ile 4447 sayılı İSK ve 6735 sayılı UİK olmak üzere 6331 sayılı İSGK ile 4904 sayılı İŞKURK kapsamında görevlerini ifa etmektedirler. Bakanlığın RTB biriminin, Türkiye genelinde Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa ve Adana illerinde toplam beş grup başkanlığı şeklinde teşkilatlandığı yine yukarıda ilgili alt başlıkta yer alan Şekil 5’ te; Türkiye genelinde

görev yapan İş Müfettişi sayısının ise 2023 yılı itibari ile 917 olduğu yukarıda yer alan Şekil 6' da belirtilmiştir.

Kurumun RTB birimi bünyesinde görev yapan SG Müfettişlerinin, ağırlıklı olarak sosyal güvenlik mevzuatı çerçevesinde ölümlü iş kazaları ve asgari işçilik incelemeleri ile SHS denetimleri ve rehberlik faaliyetlerini yürüttükleri yukarıda bulunan ilgili alt başlıklarda açıklanmıştır. Sosyal sigortalar alanında etkili denetimler gerçekleştiren SG Müfettişleri, başta 5510 sayılı SSGSSK, 4857 sayılı İŞK ile 4447 sayılı İSK ve 6735 sayılı UİK olmak üzere 6331 sayılı İSGK kapsamında görevlerini ifa etmektedirler. Kurumun RTB biriminin, Türkiye genelinde Ankara, İzmir, İstanbul 1 No' lu ve İstanbul 2 No' lu olmak üzere toplam dört grup başkanlığı şeklinde teşkilatlandığı yine yukarıda ilgili alt başlıkta yer alan Şekil 8' de; Türkiye genelinde görev yapan SG Müfettişi sayısının ise 2023 yılı itibari ile 520 olduğu yukarıda yer alan Şekil 9' da belirtilmiştir.

Kurumun il müdürlükleri bünyesinde görev yapan SG Denetmenlerinin, ağırlıklı olarak sosyal güvenlik mevzuatı çerçevesinde kayıt dışı istihdam, sahte sigortalılık ve ölümlü olmayan iş kazası incelemelerine ilişkin denetim faaliyetleri yürüttükleri yukarıda bulunan ilgili alt başlıklarda açıklanmıştır. Sosyal sigortalar alanında, özellikle kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda etkili denetimler gerçekleştiren SG Denetmenleri, başta 5510 sayılı SSGSSK ile 4857 sayılı İŞK ve 6735 sayılı UİK olmak üzere 6331 sayılı İSGK kapsamında görevlerini ifa etmektedirler. Bununla birlikte 4447 sayılı İSK kapsamında da SG Denetmenlerinin görevleri bulunmaktadır. Türkiye genelinde görev yapan SG Denetmeni sayısının, 2023 yılı itibari ile 2.589 olduğu yukarıda yer alan Şekil 10' da belirtilmiştir.

Türkiye genelinde yapılan denetim sonuçları, yukarıda ilgili alt başlıklarda ayrıntılı bir şekilde açıklanan veriler kullanılarak aşağıda öncelikle meslek grubu bazında ele alınacak ardından toplam denetim elemanı açısından analiz edilecektir. Yapılan hesaplamalarda, yetkisiz ve idari görevlerde bulunan denetim elemanları göz ardı edilmiştir.

Türkiye genelinde İş Müfettişleri tarafından denetlenen işyeri sayısı, İş Müfettişi sayısı ve İş Müfettişi başına düşen denetlenen işyeri sayısı, son beş yıl esas alınarak aşağıdaki Tablo 16' da gösterilmektedir.

Tablo 16. İş Müfettişi Başına Düşen Denetlenen İşyeri Sayısı

Yıl	İş Müfettişlerince Denetlenen İşyeri Sayısı	İş Müfettişi Sayısı	Bir İş Müfettişinin Denetlediği İşyeri Sayısı
2023	8.591	917	9,37
2022	26.434	938	28,18
2021	24.099	1.007	23,93
2020	9.170	1.054	8,70
2019	7.298	1.073	6,80

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 16’ da görüldüğü üzere 2023 yılında toplam İş Müfettişi sayısı 917 olup denetlenen işyeri sayısı, 8.591’ dir. İş Müfettişi başına düşen denetlenen işyeri sayısı ise 2023 yılı için 9,37’ dir. Bu da bir İş Müfettişinin aylık 0,78 adet işyerini denetlediği anlamına gelmektedir. Diğer yıllara ilişkin veriler tabloda belirtildiği gibidir.

Türkiye genelinde SG Müfettişleri tarafından denetlenen işyeri sayısı, SG Müfettişi sayısı ve SG Müfettişi başına düşen denetlenen işyeri sayısı, son beş yıl esas alınarak aşağıdaki Tablo 17’ de gösterilmektedir.

Tablo 17. SG Müfettişi Başına Düşen Denetlenen İşyeri Sayısı

Yıl	SG Müfettişlerince Denetlenen İşyeri Sayısı	SG Müfettişi Sayısı	Bir SG Müfettişinin Denetlediği İşyeri Sayısı
2023	3.004	520	5,77
2022	3.609	517	6,98
2021	9.304	502	18,53
2020	4.702	471	9,98
2019	7.756	470	16,50

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 17’ de görüldüğü üzere 2023 yılında toplam SG Müfettişi sayısı 520 olup denetlenen işyeri sayısı, 3.004’ tür. SG Müfettişi başına düşen denetlenen işyeri sayısı ise 2023 yılı için 5,77’ dir. Bu da bir SG Müfettişinin aylık 0,48 adet işyerini denetlediği anlamına gelmektedir. Diğer yıllara ilişkin veriler tabloda belirtildiği gibidir.

Türkiye genelinde SG Denetmenleri tarafından denetlenen işyeri sayısı, SG Denetmeni sayısı ve SG Denetmeni başına düşen denetlenen işyeri sayısı, son beş yıl esas alınarak aşağıdaki Tablo 18’ de gösterilmektedir. SG Denetmenleri tarafından 2019 yılında denetlenen toplam işyeri sayısına ulaşamadığından, yalnızca iki aylık sektörel ve yaygın yoğun denetimlere ilişkin verilere yer verilmiştir.

Tablo 18. SG Denetmeni Başına Düşen Denetlenen İşyeri Sayısı

Yıl	SG Denetmenlerince Denetlenen İşyeri Sayısı	SG Denetmeni Sayısı	Bir SG Denetmeninin Denetlediği İşyeri Sayısı
2023	101.794	2.589	39,31
2022	152.596	2.620	58,24
2021	145.906	2.609	55,92
2020	61.817	2.443	25,30
2019	98.504	2.038	48,33

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 18’ de görüldüğü üzere 2023 yılında toplam SG Denetmeni sayısı 2.589 olup denetlenen işyeri sayısı, 101.794’ tür. SG Denetmeni başına düşen denetlenen işyeri sayısı ise 2023 yılı için 39,31’ dir. Bu da bir SG Denetmeninin aylık 3,27 adet işyerini denetlediği anlamına gelmektedir. Diğer yıllara ilişkin veriler tabloda belirtildiği gibidir.

Türkiye genelinde, meslek gruplarına göre denetlenen işyeri sayısı, son beş yıl esas alınarak aşağıdaki Tablo 19’ da gösterilmektedir. SG Denetmenleri tarafından 2019 yılında denetlenen toplam işyeri sayısına ulaşamadığından, yalnızca iki aylık sektörel ve yaygın yoğun denetimlere ilişkin verilere yer verilmiştir.

Tablo 19. Meslek Gruplarına Göre Denetlenen İşyeri Sayısı

Yıl	İş Müfettişlerince Denetlenen İşyeri Sayısı	SG Müfettişlerince Denetlenen İşyeri Sayısı	SG Denetmenlerince Denetlenen İşyeri Sayısı	Denetlenen Toplam İşyeri Sayısı
2023	8.591	3.004	101.794	113.389
2022	26.434	3.609	152.596	182.639
2021	24.099	9.304	145.906	179.309
2020	9.170	4.702	61.817	75.689
2019	7.298	7.756	98.504	113.558

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 19’ da görüldüğü üzere 2023 yılında, denetlenen toplam 113.389 adet işyerinin, 8.591’ i İş Müfettişleri tarafından, 3.004’ ü SG Müfettişleri, 101.794’ ü ise SG Denetmenleri tarafından denetlenmiştir. Diğer yıllara ilişkin veriler tabloda belirtildiği gibidir.

Türkiye genelinde meslek gruplarına göre denetlenen işyeri oranı, aşağıdaki Tablo 20’ de gösterilmektedir. SG Denetmenleri tarafından 2019 yılında denetlenen toplam işyeri sayısına ulaşamadığından, yalnızca iki aylık sektörel ve yaygın yoğun denetimlere ilişkin verilere yer verilmiştir.

Tablo 20. Meslek Gruplarına Göre Denetlenen İşyeri Oranı

Yıl	İş Müfettişlerince Denetlenen İşyeri Oranı	SG Müfettişlerince Denetlenen İşyeri Oranı	SG Denetmenlerince Denetlenen İşyeri Oranı
2023	%7,58	%2,65	%89,77
2022	%14,47	%1,98	%83,55
2021	%13,44	%5,19	%81,37
2020	%12,12	%6,21	%81,67
2019	%6,43	%6,83	%86,74

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 20’ de görüldüğü üzere 2023 yılı itibari ile çalışma hayatına ilişkin olarak toplam işyeri denetimlerinin; %7,58’ i İş Müfettişleri tarafından, %2,65’ i SG Müfettişleri, %89,77’ si ise SG Denetmenleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Diğer yıllara ilişkin veriler tabloda belirtildiği gibidir.

Çalışma hayatının denetiminde etkinliğin ölçütlerinden biri, denetim elemanı başına düşen sigortalı sayısıdır. ILO’ nun kriterlerine göre ülkelerin gelişmişlik seviyeleri açısından, denetim elemanı başına düşen sigortalı sayısı aşağıdaki gibidir;

- Gelişmiş ülkelerde 1/10.000,
- Gelişmekte olan ülkelerde 1/20.000,
- Gelişmemiş ülkelerde 1/40.000 (Gökbayrak, 2009; ILO, 2006).

ILO’ nun yukarıda belirtilen kriterinden yola çıkılarak Türkiye genelinde gerek iş mevzuatı gerekse sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında çalışma hayatına ilişkin denetimleri gerçekleştiren toplam denetim elemanı (İş Müfettişi, SG Müfettişi ve SG Denetmeni) sayısı, sigortalı (4/a, 4/b ve 4/c) sayısı ve işyeri (özel ve kamu) sayısı, yukarıda ilgili alt başlıklarda bulunan tablo ve şekillerdeki veriler esas alınarak aşağıda toplu bir şekilde gösterilmektedir.

Türkiye’ de denetim elemanı başına düşen sigortalı sayısı, aşağıdaki Tablo 21’ de gösterilmektedir.

Tablo 21. Denetim Elemanı Başına Düşen Sigortalı Sayısı

Yıl	Toplam Sigortalı Sayısı	Denetim Elemanı Sayısı	Denetim Elemanı Başına Düşen Sigortalı Sayısı
2023	22.963.748	4.026	5.703,86
2022	23.071.972	4.075	5.661,83
2021	21.965.715	4.118	5.334,07
2020	20.493.306	3.846	5.328,47
2019	20.055.445	3.581	5.600,51

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Yukarıda bulunan Tablo 21’ de, Türkiye genelinde görev yapan denetim elemanı başına düşen sigortalı sayısı gösterilmektedir. Sigortalı sayısında, SGK verileri esas alınmıştır. Buna göre son beş yıla bakıldığında, denetim elemanı başına düşen sigortalı sayısının, beş bin seviyelerinde olduğu ancak az da olsa yükseliş eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Toplam denetim elemanı sayısına göre yapılan bu hesaplama bağlamında, yukarıda belirtilen ILO kriterine göre Türkiye’ nin gelişmiş ülke statüsünde olduğu görülmektedir. Ancak denetim sonuçlarına bakıldığında, denetim elemanlarından etkin bir şekilde yararlanılmadığı, bir başka anlatımla kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki her bir meslek grubunu ayrı ayrı değerlendirdiğimizde, örneğin İş Müfettişi, SG Müfettişi veya SG Denetmeni başına düşen sigortalı sayısına bakıldığında, Türkiye’ nin, ILO’ nun gelişmiş ülke kriterinden çok uzakta olduğu anlaşılmaktadır.

Çalışma hayatının denetiminde, etkinliğin ölçütlerinden birisi de ülke genelinde görev yapan denetim elemanı başına düşen işyeri sayısıdır. Bu daha çok niceliksel bir ölçüt olup caydırıcı denetim modellerinde ön plana çıkmaktadır. Önleyici denetim modellerinde ise niteliksel kriterler ön plana çıkmaktadır ki bu da yapılan denetimler neticesinde belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının saptanmasıdır. ILO’ nun denetim elemanı başına düşen sigortalı sayısı kriterinden yola çıkılarak denetim elemanı başına düşen işyeri sayısı, aşağıda bulunan Tablo 22’ de gösterilmektedir.

Tablo 22. Denetim Elemanı Başına Düşen İşyeri Sayısı

Yıl	Toplam İşyeri Sayısı	Denetim Elemanı Sayısı	Denetim Elemanı Başına Düşen İşyeri Sayısı
2023	2.179.123	4.026	541,26
2022	2.189.841	4.075	537,38
2021	2.087.692	4.118	506,96
2020	1.960.911	3.846	509,85
2019	1.891.512	3.581	528,20

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Yukarıda bulunan Tablo 22’ de, Türkiye genelinde görev yapan denetim elemanı başına düşen işyeri sayısı gösterilmektedir. İşyeri sayısında, SGK verileri esas alınmıştır. Buna göre son beş yıla bakıldığında, denetim elemanı başına düşen işyeri sayısının, beş yüz seviyelerinde olduğu ve az da olsa yükseliş eğiliminde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bir denetim elemanının, yaklaşık beş yüz adet işyerini denetlemekle yükümlü olduğu anlaşılmaktadır.

Aşağıda yer alan Tablo 23’ te ise Türkiye genelinde denetlenebilen işyeri oranı ve buna ilişkin veriler gösterilmektedir.

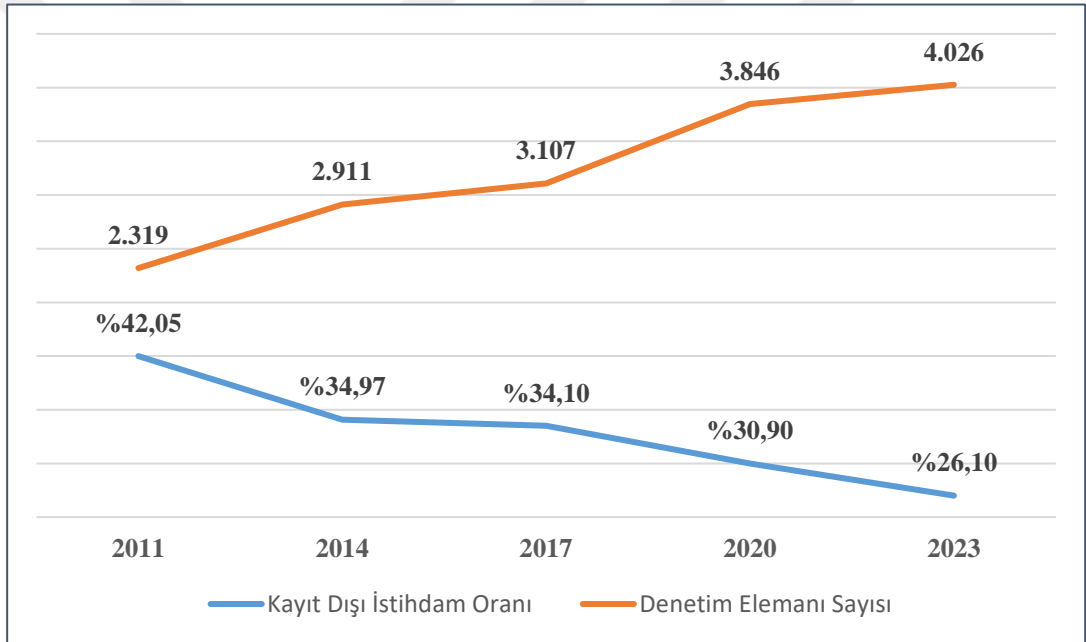
Tablo 23. Türkiye Genelinde Denetlenebilen İşyeri Oranı

Yıl	Toplam İşyeri Sayısı	Denetlenen İşyeri Sayısı	Denetim Elemanı Sayısı	Bir Denetim Elemanının Denetlediği İşyeri Sayısı	Denetlenebilen İşyeri Oranı
2023	2.179.123	113.389	4.026	28,16	%5,20
2022	2.189.841	182.639	4.075	44,81	%8,34
2021	2.087.692	179.309	4.118	43,54	%8,58
2020	1.960.911	75.689	3.846	19,67	%3,86
2019	1.891.512	113.558	3.581	31,71	%6,00

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 23’ e göre 2023 yılı itibari ile Türkiye’ de denetlenebilen işyeri oranı, yalnızca %5,20’ dir. Bu oranın oldukça düşük olduğu açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Bununla birlikte 2023 yılı verileri baz alındığında, bir denetim elemanı yılda yaklaşık 28,16 adet işyerini denetlemektedir. Bu da bir denetim elemanının, aylık 2,34 adet işyerini denetlemesi anlamına gelmektedir. Denetlenebilen işyeri sayısının bu kadar düşük olmasının sebebi, etkin bir denetim sisteminin kurulamamış olmasıdır. Çünkü ILO kriterlerine göre toplam denetim elemanı sayısının az olmadığı yukarıda açıklanmıştır. Sonuç olarak, 2023 yılı itibari ile Türkiye genelinde faaliyet gösteren toplam işyerlerinin, %94,80’ inin denetlenemediği, bir başka anlatımla toplam 2.065.734 adet işyerinin denetlenemediği anlaşılmaktadır. Diğer yıllarda denetlenemeyen işyeri sayısı, ilgili tabloda açık bir şekilde görülmektedir.

Türkiye’ de faaliyet gösteren işyerlerinin %94,80’ inin denetlenememesi, doğal olarak kayıt dışı istihdamla mücadeleyi de olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Oysaki kayıt dışı istihdamla mücadelede, bir yöntem olarak uygulanan işyeri denetimleri, bu alanda önemli bir yer tutmaktadır. Toplam denetim elemanı sayısında son yıllarda artış olduğu görülmektedir. Özellikle kayıt dışı istihdamla mücadele doğrudan görev alan SG Denetmenlerinin sayısında, son yıllarda artış olmasına rağmen etkin bir denetim gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır. Aşağıda yer alan Şekil 14’ te denetim elemanları sayısındaki artış ile kayıt dışı istihdam oranının yıllar içerisindeki seyri görülmektedir. Şekil 14, yukarıda bulunan Şekil 6, Şekil 9, Şekil 10 ve Şekil 13’ teki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.



Şekil 14. Kayıt Dışı İstihdam Oranı ve Denetim Elemanı Sayısı

Yukarıda yer alan Şekil 14’ te görüldüğü üzere 2023 yılında denetim elemanı sayısı, 2011 yılına oranla neredeyse %74 (SG Denetmeni sayısı özelinde yaklaşık %219) artmıştır. Buna karşılık 2023 yılında kayıt dışı istihdam, 2011 yılına oranla yaklaşık olarak %38 düşmüştür. Nitekim denetim elemanı sayısı ile kayıt dışı istihdam oranı arasındaki ilişki ayrıca araştırılması gereken bir konudur. Ancak denetim elemanı sayısındaki bu artışa rağmen kayıt dışı istihdamın yeterli bir oranda düşmediği değerlendirilmektedir.

Çalışma hayatında meydana gelen değişim ve dönüşümler, beraberinde çalışma hayatının denetiminde çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Standart dışı çalışma tiplerinin ortaya çıkması ve buna bağlı olarak yeni risklerin doğması, risk gruplarının artması, yapılan işlerin işyerinden uzaklaşması, iş mevzuatının değişen koşullara uyum sağlamada yetersiz kalması ve kayıt dışı istihdamın artması gibi sorunlar, çalışma hayatının denetimini zorlaştırmaktadır. Bu da çalışma hayatına ilişkin denetim sisteminin yeniden yapılanmasına ihtiyaç olduğu anlamına gelmektedir (Yücesoy, 2019b).

Sosyal güvenlik alanında denetim yapısının zayıf olmasını, çeşitli faktörler etkilemektedir. Yaşlı nüfus dolayısıyla emekli sayısının artması, yeni istihdam şekillerinin çıkması ile işgücü yapısının değişmesi, ekonomik krizler neticesinde sosyal güvenlik harcamaları ile sağlık harcamalarındaki artışlar, bu faktörlerden bazılarıdır (Meriç ve Topaloğlu, 2014, s. 148).

Bu noktada ILO, çalışma hayatında etkin bir denetim sisteminin kurulması için bazı stratejiler önermektedir. Söz konusu stratejiler, aşağıda özetlenmiştir (Yücesoy, 2019b, s. 198);

- Teknolojik değişimlere uyumun arttırılması (denetim elemanlarının eğitimi, üniversite gibi uzman kuruluşlarla iş birliğinin geliştirilmesi, değişimlerle uyumlu mevzuat ve rehberlerin hazırlanması),
- Farklı ve en korunaksız işgücü kesimlerinde (kısmi süreli çalışma, uzaktan veya evden çalışma ve küçük ölçekli işyerleri vs.) çalışanlara yönelik denetim politikalarının geliştirilmesi,
- Önleyici ve katılımcı denetim düşüncesinin geliştirilmesi (yol gösterici, önleyici denetim felsefesi ile meslek odaları, sendikalar, yerel yönetimler ve medya ile sosyal diyalogun geliştirilmesi),
- Kamu kaynakları azaltılırken verimlilik ile etkinliğin arttırılması (önceliklerin belirlenmesi, benzer hizmetler veren kurumların kaynaklarının birleştirilmesi, bütünleşik denetim sistemlerinin kurulması).

Özellikle son strateji, işbu araştırmanın konusu bakımından, denetim elemanlarının yaptıkları görevler düşünüldüğünde, önemli bir yer teşkil etmektedir.

Türkiye’ de mevcut durumda çalışma hayatının denetimi, yukarıda ilgili alt başlıklarda ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere, üç yapıya bir denetim mekanizması ile sağlanmaktadır. Bu açıdan denetim yapısındaki parçalı, düzensiz ve koordinasyonsuz yapılara son verilmeli, bütün denetim yapılarını kapsayan yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Anayasada idare kısmında denetim hizmetleri kısmı eklenerek denetim kanunu çıkarılması gerekmektedir (Kandeger ve Alıcı, 2012).

Bu noktada kayıt dışı istihdamla mücadelede bütüncül yaklaşım modeline değinmekte yarar görülmektedir. Anılan yaklaşıma göre kayıt dışı çalışan kişilerin, istihdam olanaklarının ortadan kaldırılması yerine kayıt dışı çalışanları, kayıtlı hale dönüştürülmesi amaçlanmaktadır. Böylece çalışmanın kayıt altına alınması ile ekonomiye katkı sağlanmaktadır. Bu yaklaşımın uygulanabilmesi için ise iş sağlığı ve güvenliği de dahil olmak üzere iş hukuku, vergi hukuku ve sosyal güvenlik hukuku paydaşlarının uygulamada bir araya getirilmesi ve birlikte çalışılmasının sağlanması gerekmektedir (Williams, 2022, s. 6).

Çalışma hayatının denetiminde bütüncül yaklaşımın benimsenmesi ile işyerini sadece tek bir denetim elemanı denetleyebilecektir. Bunun, İtalya ve İspanya gibi ülkelerde örnekleri bulunmaktadır. Belirtilen ülkelerde sosyal güvenlik denetimleri, İş Müfettişleri tarafından yapılmaktadır (Şen, 2009, s. 417). Öte yandan örneğin Belçika’ da İş Müfettişleri, kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin rol almaktadır (De Baets, 2003). İşyerini, farklı denetim birimlerinin denetlemesi hem kamu harcamalarını arttırmakta hem de denetim elemanlarının birbiri ile çelişen önerilerine sebep olabilmektedir.

Çalışma hayatının denetimindeki üçlü yapı, denetim mekanizmasını etkisizleştirmekte ve kamu kaynaklarının yerinde kullanılmamasına sebep olmaktadır. Bu da kayıt dışı istihdamla mücadeleyi zorlaştırmaktadır. İş mevzuatı ile sosyal güvenlik mevzuatının ayrı ayrı ele alınması ve farklı denetim elemanları aracılığı denetimlerin gerçekleştirilmesi, mükerrer denetimlere sebebiyet vermekte ve işverenler üzerinde denetim baskısı oluşturmaktadır. İşyerlerinde gerçekleştirilen denetimlerde, çalışanların; iş mevzuatı, sosyal güvenlik mevzuatı veya iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yakınmaları ile farklı denetim elemanlarının değil, aynı denetim elemanının ilgilenmesi yerinde olacaktır. Bu sebeple çalışma hayatının denetimi konusu, bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalı ve bütüncül denetim modeline geçilmesi gerekmektedir. Merkezi ve tek bir otorite ile denetim mekanizmasının

kurulması ile kısa, orta ve uzun vadeli eylem planlarının hazırlanması neticesinde, öncelikli grupta yer alan risklerin bertaraf edilmesine odaklanılacaktır. Böylece çalışmanın tüm risk unsurları birlikte ele alınarak daha yerinde adımlar atılması sağlanacaktır. Bu çerçevede, denetim yapısındaki dağınıklığın giderilmesi, İş Müfettişleri, SG Müfettişleri ve SG Denetmenlerinin tek bir yapıda ve aynı unvan ile birleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kayıtlı istihdamın artırılması için güçlü bir denetim mekanizmasının oluşturulması büyük önem arz etmektedir. Denetim elemanı sayısının az olması, güçlü bir kontrol mekanizmasının oluşturulmasına engel teşkil etmektedir. Bu doğrultuda hem denetim elemanı sayısı artırılması hem de denetim elemanlarının yetiştirilmesine önem verilerek nitelikli kapasitenin artırılması gerekmektedir (SGK, 2023c, s. 98).

Denetim elemanları; işçi, işveren ve devlet arasında yani sosyal taraflar arasında bir köprü görevi görmektedir. Kamu kurumlarının dışı açılan penceresi konumunda olan denetim elemanları, saha denetimleri ile yasal normlara uyumun sağlanmasında önemli rol oynamaktadırlar. Bu çerçevede, yasal düzenlemelerin kapsamlı olması, denetim elemanı sayısının artırılması gibi niceliksel düzenlemelerin yanında özellikle denetim elemanlarının doğru seçilmesi ve yetiştirilmesi gibi niteliksel iyileştirmelerin de yapılması, çalışma hayatında etkili denetimlerin gerçekleştirilebilmesi için önem arz etmektedir (Meriç ve Topaloğlu, 2014; Özşuca ve Gökbayrak, 2012).

Çalışma hayatının denetiminde görev alan denetim elemanlarının çalışma koşulları, iş yükü ve özlük haklarına ilişkin sorunlar, çalışma barışını bozmakta ve denetim elemanlarının motivasyonunu olumsuz etkilemektedir. Bu anlamda, İş Müfettişleri, SG Müfettişleri ve SG Denetmenlerinin çalışma koşulları ile özlük hakları, diğer kamu idarelerinde görev yapan denetim elemanlarının sahip oldukları haklara eşitlenmesi, aradaki farklılığın giderilmesi gerekmektedir.

SG Denetmenlerinin iş yoğunluğu, mevcut denetim kapasitesini oldukça olumsuz etkilemektedir. Bu husus, sistemin sürdürülebilirliği açısından risk oluşturmaktadır. Bununla birlikte denetim haricinde, SG Denetmenlerine çeşitli görevler verildiği görülmektedir. Bu bağlamda, SG Denetmenlerinin görev tanımları net bir şekilde yapılmalı ve konu ile ilgili olarak daha etkin görev almaları sağlanmalıdır (SGK, 2023c, s. 98). SG Denetmenlerine kayıt dışı istihdamla mücadele

dışında görevlerin verildiği, SGK tarafından 2022 yılında yayımlanan bir rapor ile ortaya konulmuştur. İlgili rapora göre SG Denetmenlerinin iş yükünün, yalnızca %34' ü kayıt dışı istihdamla mücadeleye yöneliktir. İş kazası, sahte sigortalılık/işyeri, gelir tespiti ve anlaşmalı boşanma gibi belli görevlerin iş yükü içerisindeki oranı, yaklaşık olarak %31' dir. Öte yandan içeriği belli olmayan, diğer kategorisinde yer alan görevlerin ise iş yükü içerisindeki oranının yaklaşık %35 olduğu, ilgili raporda belirtilmektedir (SGK, 2022a, s. 17).

Nitekim SG Denetmenlerinin iş yoğunluğu ve teşkilat yapısı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) İstihdam ve Çalışma Hayatı Özel İhtisas Komisyonu Raporu' nda yer bulmuştur. Anılan raporda, SG Denetmenlerinin iş yükünün, kayıt dışı istihdamı azaltacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve etkin çalışmayı sağlayacak bir teşkilat yapısına kavuşturulması gerektiği vurgulanmıştır (KB, 2014a, s. 62). Bu hususlar, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu' nda daha da somutlaştırılmıştır. İlgili rapora göre kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda görev alan SG Denetmenlerinin sayısında artış olmasına rağmen etkin bir mücadele ortaya konulmadığı, bunun sebeplerinden birinin il müdürlüklerinde görev alan SG Denetmenlerinin yoğun iş yükü ile birlikte kayıt dışı istihdamla ilgili olmayan, görevleri dışında iş verilmesi olduğu, belirtilmiştir. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu' nda ayrıca SG Denetmenlerinin il müdürlerine bağlı olarak herhangi bir stratejik plan olmadan görev yapmalarının, denetimin etkinliği ve bağımsızlığını zedelediği, denetimin yerleşmesine sebep olduğu vurgulanmıştır. Bunun önüne geçmek için ise SG Denetmenlerinin merkezi teşkilata bağlı olarak grup başkanlıkları şeklinde yapılanmaları ve SG Müfettişleri ile birlikte özlük haklarına ilişkin iyileştirmelerin yapılması gerektiği ilgili raporda önerilmektedir (KB, 2014b, s. 41).

SGK 2024-2028 Stratejik Planı ile Kurum içerisinde personel tarafından kullanılan uygulama yazılımlarının, teknolojik gelişimlere ayak uyduramaması neticesinde, uygulamaların birbiri ile uyumlu çalışmaması, emek ve zaman veya hak kayıplarına sebep olduğu ortaya konulmuştur. Bununla birlikte risk odaklı ve planlı denetim uygulamaları ile uygun veri analizleri kullanılarak denetim kapasitesinin daha etkin kullanması gerektiği belirtilmektedir (SGK, 2023c, s. 24).

Kayıt dışı istihdamla mücadelede, teknolojik imkanlardan daha fazla yararlanılması ve veri analizine dayalı risk odaklı denetimlerin artırılması gerektiği, Orta Vadeli Program (2024-2026) ile vurgulanmıştır. Buna göre kayıt dışı istihdamla mücadelede, risk odaklı denetim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması ve böylece prim tabanın genişletilmesi, dijital ödemelerde kullanılan sanal varlıkların istihdamda kullanılması için ilgili mevzuatın hazırlanması, yeni çalışma tiplerine uygun mevzuatın hazırlanması ve bu hususlara ilişkin gerekli idari ve yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği, belirtilmektedir (CSBB, 2023, s. 68). Bu çerçevede yapay zekâ gibi yeni teknolojiler daha aktif kullanılarak risk odaklı denetim programlarının yapılması, öncelikli olarak denetlenmesi gereken işyerlerinin tespit edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda, kayıtlı istihdamın özendirilmesi, rehberlik odaklı yaklaşımın benimsenmesi, denetimlerin artırılması, alternatif denetim yöntemlerinin geliştirilmesi ve uygulamaya konulması gerekmektedir. Denetimlerin verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli teknolojik alt yapının oluşturulması önem arz etmektedir. Oldukça karmaşık olan sosyal güvenlik mevzuatının sadeleştirilmesi ile vatandaşa daha hızlı hizmet verilmesine katkıda bulunulacaktır. Mevzuatla ilgili olarak personele gerekli eğitimlerin planlı bir şekilde verilmesi de niteliğin artırılması açısından önemli bir husustur (SGK, 2023c).

Kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik olarak yapılan düzenlemeler ve bu doğrultuda atılan adımlar neticesinde, son yıllarda kayıt dışı istihdamın düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sigorta primlerine yönelik teşviklerin, kamu kurumları arasındaki iş birliği ve denetim elemanları sayısındaki artış ile artan denetimlerin caydırıcılığının, bu düşüşte etkili olduğu, atılan bu adımların olumlu sonuç verdiği anlaşılmaktadır. Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik reformundan önce örneğin, 2004 yılında %53 seviyelerinde olduğu düşünüldüğünde gerek yapılan yasal düzenlemeler gerekse uygulamaya konulan stratejiler neticesinde kayıt dışı istihdamın 2023 yılında, %26,10 seviyesine kadar düşürülebildiği anlaşılmaktadır. Kayıt dışı istihdamın tamamen ortadan kaldırılmasının güç olduğu, Türkiye için ideal olan kayıt dışı istihdam oranının %15 seviyesinin altı olduğu, belirtilmektedir.

Çalışma hayatının denetimi bağlamında işyerindeki fiili denetimler, önemli bir yer tutmaktadır. Denetim elemanları, işyerlerinde denetim görevini ifa ederken engellemelerle karşı karşıya kalabilmektedirler. Denetim elemanlarına yönelik

cebir/tehdit gibi tutum ve davranışların yanında, ölümlerle sonuçlanan olaylar da yaşanmaktadır. Denetimin engellenmesi ile ilgili olarak uygulanan şiddet, kamu görevini aksatırken aynı zamanda denetim elemanının çalışma ve hayat şartlarını olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Bu sebeple, denetimde etkinliğin artırılması ve denetim elemanlarının çalışma koşullarının iyileştirilmesi için işyerindeki engellemelere karşı korunmalarının sağlanması gerekmektedir (Kapar, 2005).

Çalışma hayatının denetiminde engellemeler, sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerde daha sık yaşanmaktadır. Bu duruma, işin doğası gereği, sosyal güvenlik alanında yapılan denetimlerin ani ve habersiz olması sebep olmaktadır. Bu anlamda, 5510 sayılı SSGSSK' nin 102' nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde, denetimi engelleyen işveren, sigortalı ile işyeri sahipleri veya üçüncü kişilere idari para cezası uygulanacağı hususu düzenlenmiştir. Buna göre denetimi engelleyen kişiler hakkında brüt asgari ücretin 5 (beş) katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır. Görevin ifasını engelleyecek şekilde cebir ve tehdit kullanılması halinde ise sorumlular, Türk Ceza Kanunu' nun 265' inci maddesine göre 6 (altı) aydan 3 (üç) yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Ayrıca ilgililer hakkında brüt asgari ücretin 10 (on) katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

Denetimin engellenmesine ilişkin ilgili mevzuatta düzenlenen yaptırımlara rağmen denetim elemanları özellikle saha denetimlerini gerçekleştirirken ciddi risklerle karşı karşıya kalmaktadırlar. Buna ilişkin önleyici tedbirlerin artırılması gerekmektedir. İdari yaptırımların artırılmasına ek olarak denetim elemanlarına, kolluk kuvvetleri desteği, hukuki destek gibi yardımları, hemen sağlayacak bir mekanizmanın kurulması gerekmektedir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuçlar

İnsanın, hayatını idame ettirebilmesi için çalışma olgusu şarttır. Temel ihtiyaçların giderilmesi ve daha insanca bir hayatın hayali, çalışmayı daha da değerli hale getirmektedir. Bir yandan emek ve sermaye bir araya getirilerek çalışma hayatı oluşturulurken diğer yandan bireyler, çalışma hayatı içerisinde işçi ve işveren sıfatına haiz olmaktadır. İşyerinde çalışmaya başlayan işçinin hak ve yükümlülükleri, iş hukuku ile belirlenmektedir. İşçinin, sigortalı olması ile birlikte hak ve yükümlülükleri, sosyal güvenlik hukuku ile düzenlenmektedir. Sigortalının işyerinde sağlıklı ve güvenli bir şekilde çalışması ise iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin düzenlemelere bağlıdır. Devlet, çalışma hayatı adı verilen bu sistemi düzenleyen, en güçlü otoritedir. Bu güçlü otorite, en etkili olarak denetim elemanları aracılığı ile sağlanmaktadır.

Türkiye’ de çalışma hayatının denetimi yetkisi, ÇSGB’ ye verilmiştir. İş mevzuatına ilişkin bu yetki, Bakanlığın RTB birimi bünyesinde görev yapan, İş Müfettişlerine aittir. Bakanlığın ilgili kuruluşu olan SGK bünyesinde ise çalışma hayatının sosyal güvenlik alanına ilişkin denetimler yürütülmektedir. Bu denetimler, Kurumun RTB biriminde görevli SG Müfettişleri ve il müdürlüklerinde görevli SG Denetmenleri mârifeti ile gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla çalışma hayatının denetim yapısına bakıldığında, iki kurum ve üç meslek grubu şeklinde, dağınık bir yapıda olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, denetimde etkinliği olumsuz etkilemekle birlikte kayıt dışı istihdamla mücadeleyi sekteye uğratmakta ve işverenler üzerinde üçlü denetim baskısı oluşturmaktadır.

Türkiye’ de, 2023 yılı itibari ile görev yapan 917 İş Müfettişi, 520 SG Müfettişi ve 2.589 SG Denetmeni olmak üzere toplam, 4.026 denetim elemanı bulunmaktadır. Bu üç denetim birimi, hemen hemen aynı mevzuat kapsamında denetim ve teftiş yetkisine haizdir. Yine aynı şekilde kayıt dışı istihdamla mücadele ve iş kazası incelemeleri, bu üç denetim biriminin ortak görevleri arasında sayılmıştır. Ancak hangi kayıt dışı istihdamın, hangi denetim biriminin görev alanına girdiği, net bir

şekilde belirlenmemiştir. Ayrıca mevcut uygulamada, bir işyerinde iş kazası meydana gelmesi neticesinde, kazalının yaralanması halinde konu SG Denetmenlerince; kazalının ölmesi halinde SG Müfettişlerince inceleme yapılmaktadır. İşyerine ilişkin iş sağlığı ve güvenliği incelemeleri ise İş Müfettişleri tarafından yapılmaktadır.

Tarafımızca yapılan araştırma neticesinde elde edilen bulgulara göre 2023 yılında, denetlenen toplam 113.389 adet işyerinin, 8.591' i İş Müfettişleri tarafından, 3.004' ü SG Müfettişleri tarafından, 101.794' ü ise SG Denetmenleri tarafından denetlenmiştir. Bu çerçevede, çalışma hayatına ilişkin olarak gerçekleştirilen toplam işyeri denetimlerinin; %7,58' i İş Müfettişleri tarafından, %2,65' i SG Müfettişleri tarafından, %89,77' si ise SG Denetmenleri tarafından yapıldığı, tespit edilmiştir. Dolayısıyla Türkiye' de, çalışma hayatına ilişkin olarak yapılan işyeri denetimlerinin, büyük bir kısmının, SG Denetmenleri tarafından gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Çalışma hayatında denetimin etkinliği, denetim elemanı başına düşen sigortalı ve işyeri sayısı baz alınarak ölçülmektedir. Bu doğrultuda, SGK kayıtları esas alınarak tarafımızca yapılan tespitlere göre 2023 yılı itibari ile Türkiye' de denetim elemanı başına düşen sigortalı sayısı, 5.703,86' dır. Öte yandan yine 2023 yılı itibari ile denetim elemanı başına düşen işyeri sayısı ise 541,26' dır. Konu ile ilgili olarak ILO' nun kriterlerine göre Türkiye' de çalışma hayatının denetiminde görevli üç denetim birimi, ayrı ayrı değerlendirildiğinde, sayılarının az olduğu ancak toplam denetim elemanı sayısına bakıldığında, sayının az olmadığı anlaşılmaktadır. Bu açıdan denetim sonuçlarına bakıldığında, etkin bir denetim mekanizması kurulamaması sebebi ile Türkiye genelinde denetlenebilen işyeri oranı, 2023 yılı itibari ile yalnızca %5,20' dir. Bir başka ifade ile 2023 yılı verilerine göre Türkiye' de faaliyet gösteren işyerlerinin, %94,80' i denetlenememektedir.

Türkiye' de kayıt dışı istihdam, yapısal bir sorun olmaya devam etmektedir. Bu sorunun sosyal, ekonomik-mali ve idari sebepleri bulunmaktadır. Niteliksiz işgücü, sosyal sebeplerin başında gelmektedir. İşgücünü niteliksiz hale getiren ise hızlı nüfus artışı, göç ve eğitim seviyesinin düşük olması gibi etkenlerdir. Yüksek enflasyon ile birlikte, vergi ve prim oranlarının yüksek olması, işsizlik ve yoksulluk ile standart dışı istihdam tipleri gibi etkenler, kayıt dışı istihdamın ekonomik-mali sebeplerini oluşturmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik mevzuatının karmaşıklığı, denetimlerin sayısal yetersizliği ve cezaların etkisizliği, sosyal güvenlik ve vergi sistemlerindeki

sorunlar, bürokratik süreçler ve kurumlar arası koordinasyon ile iş birliğinin yeterli olmaması, kayıt dışı istihdamın idari sebeplerini oluşturmaktadır.

Kayıt dışı istihdam hem ekonomik hem de sosyolojik bir sorundur. Bu açıdan kayıt dışı istihdam gerek işveren ve çalışanları gerekse devleti olumsuz etkilemektedir. Prim ve vergi gelirlerinin azalması, devlet açısından en önemli ekonomik problemdir. Prim gelirlerinin azalması, Kurumun aktüerya dengesinin bozulmasına sebep olmaktadır. Kayıt dışı istihdamın çalışanlar açısından en önemli etkisi, sosyal riskler karşısında güvencesiz bir gelecek sunmasıdır. İşverenler açısından ise haksız rekabete yol açmaktadır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda Türkiye’ de önleyici ve caydırıcı olmak üzere karma yöntem uygulanmaktadır. Konu hakkında yasal düzenlemelerin yapılması, kayıtlı istihdamı arttırmaya yönelik uygulanan çeşitli teşvik ve projeler ile rehberlik faaliyetleri, önleyici yöntemlerdir. Kayıt dışı istihdamla mücadelede bir yöntem olarak başvurulan işyeri denetimleri ise caydırıcı yöntem olarak uygulanmaktadır.

Türkiye’ de, sosyal güvenlik reformundan önce, örneğin 2004 yılında, %53 seviyelerinde olan kayıt dışı istihdam oranı, 2023 yılı itibari ile %26,10 seviyesine gerilemiştir. Kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik olarak yapılan düzenlemeler ve bu doğrultuda atılan adımlar neticesinde, son yıllarda kayıt dışı istihdamın düşüş eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Türkiye için ideal kayıt dışı istihdam oranının, %15 seviyesinin altı olduğu belirtilmektedir.

İş yoğunluğu, çalışma koşulları ve özlük hakları gibi çeşitli sebeplerle, birçok kişi denetim elemanlığı mesleğinden ayrılmaktadır. Bu durum, SGK tarafından yayımlanan raporlara da yansımaktadır. Örneğin, 2022 yılında konu ile ilgili olarak hazırlanan bir raporda, 2022 yılına kadar mesleğe alınan toplam 3.370 SG Denetmeninden 1.061 kişinin çeşitli sebeplerle meslekten ayrıldığı belirtilmektedir. Bu durum, 2022 yılına kadar olan süreçte, mesleğe alınan kişilerin, %31,48’ inin meslekten ayrıldığı anlamına gelmektedir. SG Denetmenlerinin, mesleğe alınması ve yetiştirilmesi gibi süreçler dikkate alındığında, Kurumun yetmişmiş insan kaynakları açısından büyük bir kayıp olduğu açıktır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda doğrudan görevli olan SG Denetmenlerine, yoğun iş yükü ile birlikte, kayıt dışı istihdamla ilgili olmayan

görevler verilmektedir. Bu durum, SGK tarafından 2022 yılında yayımlanan bir raporda, iş yükünün yalnızca %34' ünün kayıt dışı istihdamla mücadeleye yönelik olduğu, içeriği belli olmayan diğer kategorisinde yer alan işlerin ise %35 olduğu, ortaya konulmuştur.

5.2. Öneriler

Yapılan araştırma neticesinde elde edilen bulgular çerçevesinde, Türkiye' de çalışma hayatının denetimi ve kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda, kısa, orta ve uzun vadede atılması gereken yapısal adımlar bulunmaktadır. Bu açıdan öneriler, kısa vadeden uzun vadeye doğru aşağıda açıklanmıştır.

Öncelikle denetim elemanları ve kamu kurumları arasında iş birliği ve koordinasyonun sağlanması, kamu kaynaklarının etkin kullanılması açısından önem teşkil etmektedir. Uygulamada, İş Müfettişleri, SG Müfettişleri ve SG Denetmenleri arasında herhangi bir koordinasyon ve iş birliği bulunmadan, denetim faaliyetleri yürütülmektedir. Denetim elemanları ve kurumlar arasında iş birliğinin geliştirilmesi ile işyeri denetimlerine ilişkin, bir ortak *veri havuzunun* oluşturulması yerinde olacaktır. Gerekli yazılım ve uygulamalar kullanılarak işyeri denetimlerine ilişkin tespitlerin, bu veri havuzu üzerinden takip edilmesi ile kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılacağı, denetim süreçlerinin kısılacağı, işyerlerinde yapılan mükerrer denetimlerin önüne geçileceği dolayısıyla emek ve zaman kaybının önlenilebileceği değerlendirilmektedir.

SGK tarafından yürütülen denetim faaliyetlerine ilişkin istatistiki veriler, mevcut durumda yıllık faaliyet raporları veya konu ile ilgili olarak bazı dönemlerde yayımlanan çeşitli raporlar aracılığı ile kamuoyuna açıklanmaktadır. Yapılan araştırma neticesinde, sosyal güvenlik alanında yapılan denetim sonuçlarının, Kurum tarafından şeffaf bir şekilde paylaşılmadığı ya da eksik bir şekilde paylaşıldığı saptanmıştır. Bu bağlamda, sosyal güvenlik alanına ilişkin denetim istatistiklerinin paylaşılması noktasında, yukarıda belirtilen usullerle değil, yeni bir yayın şeklinde kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Yürütülen denetim faaliyetlerine ilişkin sonuçların, tüm verileri içerecek şekilde, Kurum tarafından oluşturulacak "*xxxx Yılına İlişkin Denetim İstatistikleri*" başlıklı yeni bir yayın ile paylaşılması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik

açısında yerinde olacaktır. Böylece denetimlere ilişkin tüm verilere ulaşılması ile daha yerinde analizler yapılarak sistemin iyileştirilmesine katkı sunulacaktır.

Çalışma hayatının denetiminde, işyerinde gerçekleştirilen fiili denetimler önemli bir yer tutmaktadır. Denetim elemanları, işyerlerinde denetim görevini ifa ederken çeşitli engellemelerle karşı karşıya kalabilmektedirler. Denetim elemanlarına yönelik cebir/tehdit gibi tutum ve davranışların yanında, ölümle sonuçlanan olaylar da yaşanmaktadır. Buna ilişkin önleyici tedbirlerin artırılması gerekmektedir. İdari yaptırımların artırılmasına ek olarak denetim elemanlarına, kolluk kuvvetleri ve hukuki desteği hemen sağlayacak bir *destek mekanizmasının* kurulması gerekmektedir.

Kayıt dışı istihdam oranında, istenilen seviyeye ulaşılabilmesi için bu alanda doğrudan görevli olan SG Denetmenleri sayısının, öncelikle belirlenen hedef doğrultusunda, 5.000 sayısına çıkarılması gerekmektedir. Öte yandan yoğun iş yüküne sahip SG Denetmenlerine, kayıt dışı istihdamla ilgili olmayan görevler verilmektedir. Bu anlamda, SG Denetmenlerinin görev tanımları net bir şekilde yapılmalı ve konu ile ilgili olarak daha etkin görev almaları sağlanmalıdır.

Dijital işgücü ile esnek çalışma, uzaktan çalışma gibi kayıt dışı istihdamı arttıran standart dışı istihdam tiplerine yönelik olarak, yasal düzenlemelerin uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte işgücünün, sosyal güvenlik ile ahlaki bilincinin artırılması, işveren maliyetlerinin azaltılması için prim oranlarının düşürülmesi, caydırıcılığın artırılması için bu alanda uygulanan ceza miktarının yükseltilmesi gerekmektedir. Ayrıca *yapay zekâ* gibi yeni teknolojiler kullanılarak risk odaklı analizler yapılmak sureti ile denetlenmesi gereken öncelikli işyerlerinin belirlenmesi ve denetim programlarının buna göre yapılması gerekmektedir.

Sosyal sigortalar alanında denetim ve kontrol yetkisi, 5510 sayılı SSGSSK' nin 59' uncu maddesi ile düzenlenmiştir. İlgili maddede, anılan kanunun uygulanmasına ilişkin denetim ve kontrolün, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları tarafından yürütüleceği, hüküm altına alınmıştır. Öte yandan kanun ile yapılmayan ayırım, SSİY' nin 114' üncü maddesi ile yapılmıştır. Yönetmeliğin ilgili maddesinde, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının, SG Müfettişleri ile SG Denetmenleri olduğu belirtilmektedir. Kanun ile yapılmayan bu ayırımın yönetmelikle yapılmasının yerinde olmadığı, düzenlemenin ya kanun ile yapılması ya da bu ayırımın yönetmelikten kaldırılması gerektiği düşünülmektedir.

Tarihsel süreç içerisinde, sosyal güvenlik alanındaki yasal düzenlemeler ve ilgili kurumlar, çeşitli birleşme süreçlerinden geçmiştir. Nitekim, 2006 yılında sosyal güvenlik kurumları, uluslararası standartlarla uygun şekilde, tek çatı altında toplanmıştır. Daha sonra yürürlüğe giren 5510 sayılı SSGSSK ile birlikte ilgili yasal düzenlemeler, tek bir kanun haline getirilerek norm ve standart birliği sağlanmıştır. Ancak sosyal güvenlik mevzuatının tekleştirilmesi gibi bir sürecin, iş mevzuatı alanında yaşanmadığı, dağınıklığın devam ettiği görülmektedir. Bu sebeple iş mevzuatı alanındaki ilgili yasal düzenlemelerin, tek bir kanun altında toplanması gerektiği değerlendirilmektedir. Yine bu paralellikte, denetim elemanlarının da tarihsel süreç içerisinde, aynı kurumlar altında toplandığı anlaşılmakla birlikte mevcut durumda, çalışma hayatının denetiminde görevli denetim elemanlarına ilişkin birleşme sürecinin henüz tamamlanmadığı, dağınıklığın devam ettiği görülmektedir. Geline aşamada, tüm personelin gerek bireysel gerekse kurumsal enerjisinden yararlanabilmek için çalışma hayatının denetiminde görevli üç denetim biriminin birleştirilmesi gerekmektedir. Bu durum, denetimde etkinliğin sağlanması ve işverenler üzerindeki üçlü denetim baskısının ortadan kaldırılması açısından, artık bir zorunluluktur.

Türkiye’ de, çalışma hayatının denetiminde bütüncül yaklaşımın benimsenmesi, iş mevzuatı ve sosyal güvenlik mevzuatının birlikte ele alınması, bu iki alanın aynı denetim elemanları tarafından denetlenmesi sağlanmalıdır. Bunun için öncelikle SGK bünyesinde il müdürlüklerine bağlı olarak görevlerini ifa eden SG Denetmenlerinin, Kurumun merkez teşkilatında yeniden yapılanması ve bunu teminen Türkiye genelinde yeterli sayıda grup başkanlığı kurulması, her ilde çalışma ofisleri bulunacak şekilde yeni bir düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Böylece denetimde yerleşmenin önüne geçilerek denetim elemanlarının bağımsız bir şekilde çalışması sağlanacaktır. Daha sonra ise çalışma hayatını kapsayacak şekilde, denetim kanunu yürürlüğe konulmalı ve belirtilen üç denetim birimi, bağımsız bir kurul altında toplanmalıdır. Aynı şekilde tek bir meslek unvanı ihdası sağlanarak yeniden yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir. Son olarak çalışma hayatının denetiminde görevli denetim elemanlarının, çalışma koşulları ile özlük haklarının yeniden düzenlenmesi, diğer kamu idarelerinde görevli denetim elemanlarının sahip olduğu özlük haklarına kavuşmaları gerektiği, değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akın, İ. ve Akad, M. (2022). Cumhuriyetin ellinci yılında temel hak ve özgürlükler. *Anayasa Mahkemesinin kuruluşunun 60. yılı anısına: 60 yıl 60 makale* içinde (s. 227-248). Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları.
- Akkaya, Y. (2000). Sosyal güvenlik tarihi üzerine notlar. *Toplum ve Hekim*, 15 (2), 82-91.
- Aktay, N. (2019a). Çalışma yaşamının Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından denetimi. N. Gökçek Karaca ve F. Kocabaş (Editörler), *Çalışma yaşamının denetimi* içinde (s. 46-189). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Aktay, N. (2019b). Çalışma yaşamının denetimine ilişkin resmî iç hukuk kaynakları. N. Gökçek Karaca ve F. Kocabaş (Editörler), *Çalışma yaşamının denetimi* içinde (s. 74-93). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Aktay, N. (2019c). Çalışma yaşamının işyerlerinin kendileri tarafından denetimi. N. Gökçek Karaca ve F. Kocabaş (Editörler), *Çalışma yaşamının denetimi* içinde (s. 160-189). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Aktay, N. (2019d). Çalışma yaşamının Türkiye İş Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sosyal Sigortalar Yüksek Sağlık Kurulu tarafından denetimi. N. Gökçek Karaca ve F. Kocabaş (Editörler), *Çalışma yaşamının denetimi* içinde (s. 138-159). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Akyiğit, E. (2023). *Bireysel iş hukuku* (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Altın, G. (2015). *Türkiye’de kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik düzenlemeler*. Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Argente, D. and García, J. L. (2015). The price of fringe benefits when formal and informal labor markets coexist. *IZA Journal of Labor Policy*, 4 (1), 1-12.
- Arıcı, K. (2015). *Türk sosyal güvenlik hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi.

- Arıcı, K. (2018). Genel olarak sosyal güvenlik (kavram amacı-konusu ve tarihî gelişimi). Y. Alper ve S. Tekeli (Editörler), *Sosyal güvenlik içinde*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Arıcı, K. (2022). *Türk iş hukuku-1 ferdi iş ilişkileri hukuku* (1. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Avcıoğlu, S. (2021). Kayıt dışı ekonominin temel unsurlarından biri olarak kayıt dışı istihdam sorunu ve OECD perspektifinden değerlendirilmesi. *ATLAS Journal*, 7 (43), 2072-2086.
- Aydemir, C. (2013). Türkiye’ de işgücü yapısı, işsizlik ve kırsal alan. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27 (1), 115-138.
- Aydın, A. H. (2018). *Yönetim bilimi* (7. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bagdanskis, T. and Usonis, J. (2011). Problems of qualifying an employment relationship and undeclared work in lithuania. *Jurisprudence*, 18 (3), 1101-1122.
- Başaga, H. B. ve Çelik, F. (2016). İnşaat sektöründe iş sağlığı ve güvenliği. B. Filizöz ve A. Kocabacak (Editörler), *Türkiye’ de iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları içinde* (s. 103-125). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bozkurt, P. (2013). Denetim kavramı ve denetim anlayışındaki gelişmeler. *Denetim*, 12, 56-62.
- Ceni, R. (2017). Pension schemes and labor supply in the formal and informal sector. *IZA Journal of Labor Policy*, 6 (8), 1-29.
- Çalışma Vekâleti. (1956). *İş müfettişlerine rehber* (Çev: C. Talas). İstanbul: Milletlerarası Çalışma Bürosu Yayınları.
- Çavuş, Ö. H. (2016). Sosyal güvenlik mevzuatına göre devamlı ve geçici işyerlerinde asgari işçiliğin saptanmasına yönelik denetim. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 6 (2), 68-92.
- Çavuş, Ö. H. (2017). Sosyal güvenlik sisteminin denetim yapısı ve denetim birimleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 24 (2), 523-542.

- Çelik, T. (2023). Türkiye' de kayıt dışı istihdam sorunu kalıtsal mıdır?. *Bandırma Onyedil Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6 (CEEİK 2023 Özel Sayısı), 93-110.
- Çımrın, F. K. ve Durdu, Z. (2015). Türkiye' de sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü ve bireysel emeklilik sistemi. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 4 (8), 60-75.
- Çilkaya, B. ve Ersoy, E. (2020). Çalışma hayatının geleceği açısından sosyal güvenliğin dünü bugünü yarımı. B. Yılmaz (Ed.), *Çalışma hayatının geleceği* içinde (s. 311-383). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çiloğlu Yörübulut, M. (2020). Çalışma hayatının geleceğinde insana yakışır iş. B. Yılmaz (Ed.), *Çalışma hayatının geleceği* içinde (s. 511-548). Ankara: Gazi Kitabevi.
- De Baets, P. (2003). The labour inspection of Belgium, the United Kingdom and Sweden in a comparative perspective. *International Journal of the Sociology of Law*, 31, 35-53.
- Demir, M. (2013). *Türkiye'de sosyal güvenlik açıklarının azaltılmasında denetimin önemi (Manisa ili örneği)*. Doktora Tezi. Manisa: Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dinç, A. (2016). İş sağlığı ve güvenliğinin ekonomik yönden analizi. B. Filizöz ve A. Kocabacak (Editörler), *Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları* içinde (s. 19-41). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Erol, A. (2020). Teknolojik gelişmelerin iş hukuku üzerindeki mevcut ve muhtemel etkileri. B. Yılmaz (Ed.), *Çalışma hayatının geleceği* içinde (s. 255-310). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Esenlikci, A. C. (2020). Çalışma hayatında iş sağlığı ve güvenliğinin geleceği. B. Yılmaz (Ed.), *Çalışma hayatının geleceği* içinde (s. 385-454). Ankara: Gazi Kitabevi.
- European Commission. (2018). *Glossary of terms*. Brussels: European Commission.
- Friis, R. H. (2021). *21. Yüzyılda iş sağlığı ve güvenliği* (Çev: A. R. Türker). Ankara: Palme Yayınevi.

- Gökbayrak, Ş. (2009). İş denetiminde yeniden yapılanma tartışmaları. P. Esin, İ. Savcı, Ş. Gökbayrak, M. Ersoy Kart ve F. Yıldırım Akkaya (Editörler), *Sosyal politikada güncel sorunlar* içinde (s. 359-380). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Güçlü, Y. (2023). *Mecelle-i ahkâm-ı adliyye* (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Gülerman, A. (2020). Çalışma hayatı ve teknolojik gelişmeler. *Çalışma Hayatında Yeni Zihniyet İhtiyacı ve Pratik Uygulama Zemini Olarak Kamu Görevlileri Sendikacılığı Kongresi*, Ankara: Memur Sendikaları Konfederasyonu, 11-34.
- Güloğlu, T. (2012). Türkiye’de çalışma hayatı ve gelişme. A. Seyyar (Ed.), *Türkiye’nin toplumsal ve ekonomik yapısı* içinde. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Güvercin, C. H. (2004). Sosyal güvenlik kavramı ve Türkiye’de sosyal güvenliğin tarihçesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57 (2), 89-95.
- IALI. (2008). *The global code of integrity for labour inspection*. South Australia: International Association of Labour Inspection.
- IALI. (2014). *International common principles for labour inspection*. South Australia: International Association of Labour Inspection.
- ILO. (2006). *Strategies and practices for labour inspection*: <https://www.ilo.org/media/121911/download> (Erişim Tarihi: 01.03.2024).
- ILO. (2011). *Labour administration and labour inspections. International Labour Conference, 100th Session*. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2020). *Kayıtlı istihdama geçiş programı birinci faz etki analizi çalışması* (İlk Basım). Ankara: ILO Türkiye Ofisi.
- ILO. (2024). *İş teftişinin genel ilkelerine ilişkin yönerge*. Cenevre: Uluslararası Çalışma Örgütü.
- Işık Erol, S. (2021). *Türk sosyal güvenlik sisteminde denetim*. Ankara: İksad Yayınevi.
- Kalaycı, C. ve Kalan, E. (2017). Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele politikalarının analizi. *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, 1 (1), 17-34.

- Kalkan, I. ve Kalkan, C. (2016). Gıda sektöründe iş sağlığı ve güvenliği. B. Filizöz ve A. Kocabacak (Editörler), *Türkiye' de iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları* içinde (s. 43-101). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kandeğer, B. ve Alıcı, O. V. (2012). Türk kamu yönetiminde denetimin “evrimi” ve “geleceği”. *Türk İdare Dergisi*, 475, 89-100.
- Kapar, R. (2005). İş denetiminde şiddet. *Sendikal Notlar Dergisi*, 26, 92-113.
- Kocabaş, F. (2019). İş ve sosyal güvenlik hukuku. H. N. Gerek ve F. Kocabaş (Editörler), *İş ve sosyal güvenlik hukuku* içinde. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Marhan, N. (2015). *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında ortak denetim sistemi üzerine bir değerlendirme ve bir denetim modeli önerisi*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Gelişim Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Meriç, M. ve Topaloğlu, S. (2014). Sosyal güvenlik sistemlerinde denetimin rolü ve işlevleri. 29. *Türkiye Maliye Sempozyumu: Kamu Maliyesinde Denetim*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, 145-179.
- OECD. (2012). *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy*. France: OECD Publishing.
- Ören, K. ve Yüksel, H. (2012). Geçmişten günümüze çalışma hayatı. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 1 (1), 34-59.
- Özpinar, Ş., Demir, Ö. ve Keskin, S. (2011). Türkiye’de istihdamın yapısının değerlendirilmesi (2000- 2010). *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3 (2), 133-142.
- Özşuca, Ş. T. ve Gökbayrak, Ş. (2012). Sosyal güvenlik sistemlerinde uyum sorunu ve denetim mekanizmalarında etkinliğin sağlanması. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2 (2), 49-83.
- Piore, M. J. and Schrank, A. (2008). Toward managed flexibility: the revival of labour inspection in the Latin World. *International Labour Review*, 147 (1), 1-23.
- Sarioğlu, H. İ. (Tarihsiz). *İş hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi.

- Savcı, İ. (1999). Çalışma yaşamı ile çalışma dışı yaşam alanlarının ilişkisi üzerine kuramsal yaklaşımlar. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 54 (4), 145-166.
- Senyen Kaplan, E. T. (2017). *Bireysel iş hukuku* (Yenilenmiş 8. baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2011). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2010 yılı faaliyet raporu*: http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/qXYLg+SGK_2010FaaliyetRaporu.pdf (Erişim Tarihi: 10.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2012). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2011 yılı faaliyet raporu*: <https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=249b6701-901e-4f37-b889-3470390ebfb6.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e> (Erişim Tarihi: 10.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2013a). *Sosyal güvenlik terimleri*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu Yayın No: 71.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2013b). *Denetim standartları*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu Yayın No: 76.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2013c). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2012 yılı faaliyet raporu*: <https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=33cb2ba7-3f66-4b2e-b47f-60bc50afa872.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e> (Erişim Tarihi: 15.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2013d). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2013 yılı performans programı*: <https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=0dd09bea-258f-475d-8bf2-c1b2b94e817c.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007> (Erişim Tarihi: 15.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2014a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2013 yılı faaliyet raporu*: <https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=04f4d382-c41e-45c8-9395-723300bc437d.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e> (Erişim Tarihi: 17.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2014b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2014 yılı performans programı*: <https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=8f8b240e-cef2-466b-b016-8c37f9b93702.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007> (Erişim Tarihi: 17.10.2023)

- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2015a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2014 yılı faaliyet raporu:*
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=78dab78c-dacc-4002-9793-82982a3d67f5.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 18.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2015b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı performans programı:*<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=d8e53064-a2a6-4c1c-805a-dbb4298b58e4.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007>
(Erişim Tarihi: 18.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2016a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı faaliyet raporu:*
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=7b56b4e4-e756-421a-a44f-abbe544832c7.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 20.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2016b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 yılı performans programı:*<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=fcaf55b4-59e9-4766-ad4c-61103b1205b0.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007>
(Erişim Tarihi: 20.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2017a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 yılı faaliyet raporu:*
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=fd796637-7e9b-413f-9628-d3009737a03e.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 25.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2017b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 yılı performans programı:*<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=edccad98-a7d7-41a7-a7c4-a7f4a2f33abd.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007>
(Erişim Tarihi: 26.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2018a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 yılı faaliyet raporu:*
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=6ad3961e-7023-4438-9dc0-c111adb2f718.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 29.10.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2018b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2018 yılı performans programı:*<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=6f02a2eb-6c12-4d59-8ec7-bec03cfef602.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007>
(Erişim Tarihi: 29.10.2023)

- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2019a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2018 yılı faaliyet raporu*:
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=d6f25dce-3dfa-4940-af68-843208ce98e0.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 01.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2019b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2019 yılı performans programı*:<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=e573ed9d-5585-4c7b-a67a-286df6fa0566.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007> (Erişim Tarihi: 01.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2019c). *Sosyal Güvenlik Kurumu ve sosyal güvenlik sistemi*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2020a). *Reform sonrası sosyal güvenlik (2010-2020)*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2020b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2019 yılı faaliyet raporu*:
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=a49967cb-ef82-4e2c-8498-a471c2961264.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 05.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2020c). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 yılı performans programı*:<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=acfb6f23-6981-45c4-af78-5a7877437710.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007> (Erişim Tarihi: 07.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2021a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 yılı faaliyet raporu*:
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=b30d135d-a189-41c1-a848-577e4d9985fe.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 07.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2021b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2021 yılı performans programı*:<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=4c9dade7-b42d-4f77-b85b-30fc161660cd.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007> (Erişim Tarihi: 07.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2022a). *2021 Yılı Sosyal Güvenlik Denetmenlerince yapılan denetimlere ilişkin sonuçlar*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü.

- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2022b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2021 yılı faaliyet raporu*.
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=545709ac-9407-4773-871b-026acaf70c94.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 10.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2022c). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 yılı performans programı*:<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=5f0a095e-9456-4092-ae3f-9e8cb8e8f6db.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007> (Erişim Tarihi: 17.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2022d). *Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim yapısının incelenmesi*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu, Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2023a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 yılı faaliyet raporu*:
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=63c0742f-0cf1-4a14-a630-4d730c19c97d.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 20.11.2023)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2023b). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2023 yılı performans Programı*:<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=159ba0f0-24c0-45ce-97b3-4a454a6e7866.pdf&d=879f740b-8cdd-4140-ab25-e77bc6c06007> (Erişim Tarihi: 07.02.2024)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2023c). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2024-2028 stratejik planı*:<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=9c97a40d-4834-447f-afa0-6d2e370e428d.pdf&d=6d2f60a3-62d5-403a-9116-bb7df8e7082a>
(Erişim Tarihi: 19.04.2024)
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2024). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2023 yılı faaliyet raporu*:
<https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFile?f=f4d5530f-d587-4d5d-ace9-a45698148e6e.pdf&d=65521b2e-039e-4819-abd1-77503ab4383e>
(Erişim Tarihi: 10.04.2024)
- Sümer, H. H. (2022). *İş sağlığı ve güvenliği hukuku* (6. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sümer, H. H. (2023). *Sosyal güvenlik hukuku* (4. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Şen, S. (2009). İnsanca iş ve iş denetimi boyutuyla ölçülebilirliği. *Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu*, Antalya: Akdeniz Üniversitesi, 410-422.
- Şengür, E. D. (2016). *Denetim*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayını.
- Taşdemir, F. D. (2021). TR21 bölgesi özelinde kayıt dışı istihdama genel bir bakış. *Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 101-111.
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2019). *T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2018 yılı faaliyet raporu*: <https://www.aile.gov.tr/media/81736/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 15.11.2023)
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2020a). *Çalışma hayatı istatistikleri-2019*. Ankara: T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü Yayın No: 45.
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2020b). *T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2019 yılı faaliyet raporu*: https://www.aile.gov.tr/media/49934/acshb_2019_yili_faaliyet_raporu.pdf (Erişim Tarihi: 14.11.2023)
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2021). *T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2020 yılı faaliyet raporu*: <https://www.aile.gov.tr/media/73627/2020-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 14.11.2023)
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Dokuzuncu kalkınma planı (2007-2013) işgücü piyasası özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2709.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *On birinci kalkınma planı(2019-2023)*:https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf (Erişim Tarihi: 06.04.2024)
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). *Orta vadeli program (2024-2026)*:https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf (Erişim Tarihi: 09.04.2024)

- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2011a). *İş teftişi rehberi*. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayın No:46.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2011b). *1-17 Haziran 2011 tarihleri arasında Cenevre' de düzenlenen 100. uluslararası çalışma konferansı raporu*: <https://media.iskur.gov.tr/15339/ilo-100-konferansi-sonuc-raporu.pdf>
(Erişim Tarihi: 03.01.2024)
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2012). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2011 yılı faaliyet raporu*: https://www.csgb.gov.tr/medias/2846/2011_faaliyetraporu.pdf
(Erişim Tarihi: 12.10.2023)
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2013). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2012 yılı faaliyet raporu*: https://www.csgb.gov.tr/medias/2849/2012_faaliyetraporu.pdf
(Erişim Tarihi: 19.11.2023)
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2014). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2013 yılı faaliyet raporu*: https://www.csgb.gov.tr/medias/2851/2013_faaliyetraporu.pdf
(Erişim Tarihi: 21.10.2023)
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2015). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014 yılı faaliyet raporu*: https://www.csgb.gov.tr/medias/2850/2014_faaliyetraporu.pdf
(Erişim Tarihi: 18.10.2023)
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2016). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2015 yılı faaliyet raporu*: https://www.csgb.gov.tr/medias/2888/2015_faaliyetraporu.pdf
(Erişim Tarihi: 18.10.2023)
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2017a). *30 Soruda çocuk ve genç işçilere özel çalışma koşulları*. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2017b). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2016 yılı faaliyet raporu*:

https://www.csgb.gov.tr/medias/4792/2016_faaliyetraporu.pdf

(Erişim Tarihi: 11.10.2023)

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2018). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2017 yılı faaliyet raporu:*

https://www.csgb.gov.tr/medias/8382/2017_faaliyetraporu.pdf

(Erişim Tarihi: 14.10.2023)

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2021). *Çalışma hayatı istatistikleri-2020*. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü Yayın No: 46.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2022a). *Çalışma hayatı istatistikleri-2021*. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü Yayın No: 47.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2022b). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2021 yılı faaliyet raporu:*

https://www.csgb.gov.tr/media/88190/2021_faaliyetraporu.pdf

(Erişim Tarihi: 13.10.2023)

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2023a). *Çalışma hayatı istatistikleri-2022*. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü Yayın No: 48.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2023b). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2022 yılı faaliyet raporu:*

<https://www.csgb.gov.tr/media/90634/2022-faaliyet-raporu.pdf>

(Erişim Tarihi: 11.10.2023)

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2024a). *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2023 yılı faaliyet raporu:*

<https://www.csgb.gov.tr/media/94407/csgb-2023-idare-faaliyet-raporu.pdf>

(Erişim Tarihi: 01.04.2024)

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2024b). *Çalışma hayatı istatistikleri-2023:* <https://www.csgb.gov.tr/media/95254/bolum3-rehberlik-ve-teftis-baskanligi-2023.xlsx> (Erişim Tarihi: 20.05.2024)

- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014a). *Onuncu kalkınma planı (2014-2018) istihdam ve çalışma hayatı özel ihtisas komisyonu raporu*: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu-Kalkinma-Plani-Istihdam-ve-Calisma-Hayati-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 25.12.2023)
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014b). *Onuncu kalkınma planı (2014-2018) sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği özel ihtisas komisyonu raporu*: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu-Kalkinma-Plani-Sosyal-Guvenlik-Sisteminin-Surdurulebilirligi-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 28.12.2023)
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *On birinci kalkınma planı (2019-2023) iş gücü piyasası ve genç istihdamı özel ihtisas komisyonu raporu*: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/IsgucuPiyasasi_ve_GencIstihdamiOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf (Erişim Tarihi: 29.12.2023)
- Tekinarslan, M. (2014). *Kayıt dışı istihdamla mücadele*. Ankara: Türk Metal Yayınları.
- Türk Dil Kurumu. (1998). *Türkçe sözlük* (9. Baskı). Ankara: Türk Dil Kurumu.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2024a). *İşgücü İstatistikleri*: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-2023-53521#:~:text=%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC%202023%20y%C4%B1nC4%B1nda%20bir%20%C3%B6nceki,ise%20%35%2C8%20oldu.> (Erişim Tarihi: 01.04.2024)
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2024b). *İşgücü İstatistikleri*: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1> (Erişim Tarihi: 21.04.2024)
- Türkiye İş Kurumu. (2024). *İŞKUR 2023 yılı faaliyet raporu*: <https://media.iskur.gov.tr/81435/2023-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 21.04.2023)
- Uşan, M. F. ve Erdoğan, C. (2023). *İş ve sosyal güvenlik hukuku* (4. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Weil, D. (2008). A strategic approach to labour inspection. *International Labour Review*, 147 (4), 349-375.

Williams, C. C. (2022). *Operationalising holistic approaches to tackling undeclared work*: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4286732 (Erişim Tarihi: 06.03.2024)

Yereli, A. B. ve Karadeniz, O. (2004). *Kayıt dışı istihdam*. Ankara: Odak Yayınevi.

Yıldız, M. ř. (2024). Toplu iş ilişkileri bakımından işyerinin sınırlarının belirlenmesinin önemli yansımaları. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13 (2), 1129-1177.

Yücesoy, Y. (2019a). Çalışma yaşamının denetimine ilişkin genel bilgiler. N. Gökçek Karaca ve F. Kocabaş (Editörler), *Çalışma yaşamının denetimi* içinde (s. 2-45). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

Yücesoy, Y. (2019b). Çalışma yaşamının denetiminde değişim ve yeniden yapılanma. N. Gökçek Karaca ve F. Kocabaş (Editörler), *Çalışma yaşamının denetimi* içinde (s. 190-219). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

http-1:

<https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Index/ab1d9b45-c8f8-4aaf-ae0-27210e5dfa14/>
(Erişim Tarihi: 04.05.2024)

http-2:

<https://veri.sgk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 04.05.2024)

http-3:

<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-isgucu-programlari/>
(Erişim Tarihi: 30.11.2023)

http-4:

<https://www.iskur.gov.tr/isveren/kayit/> (Erişim Tarihi: 30.11.2023)

http-5:

http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm (Erişim Tarihi: 15.02.2024)

http-6:

<http://www.csgb.gov.tr/rtb/contents/baskanlik/teskilat-semasi/>
(Erişim Tarihi: 02.01.2024)

http-7:

<https://www.csgeb.gov.tr/rtb/contents/baskanlik/tarihce/> (Erişim Tarihi: 05.01.2024)

http-8:

<https://www.sgk.gov.tr/Birimler/Hakkimizda/REHBERLIK-VE-TEFTIS-BASKANLIGI-2022-11-10-03-54-51> (Erişim Tarihi: 30.01.2024)

http-9:

<https://www.sgk.gov.tr/Birimler/OrganizasyonYapisi/REHBERLIK-VE-TEFTIS-BASKANLIGI-2022-11-10-03-54-51> (Erişim Tarihi: 02.01.2024)

http-10:

<https://sgmder.org.tr/sayfalar/sgk-mufettisligi-12/sgk-mufettisleri-hakkinda-48/>
(Erişim Tarihi: 25.10.2023)

http-11:

<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/tarihce/> (Erişim Tarihi: 20.02.2024)

http-12:

<https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/94a73f12-bf1c-450b-8100-3d746450dba9/Sigorta-Prim-Tesvikleri-Sunumu-2024-03-01-04-42-14>
(Erişim Tarihi: 01.05.2024)

