

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

SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM VE TEFTİŞ

Yüksek Lisans Tezi

EKREM TAŞBAŞI

İstanbul, 2009

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

SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM VE TEFTİŞ

Yüksek Lisans Tezi

EKREM TAŞBAŞI
Danışman: PROF.DR.ALİ RIZA OKUR

İstanbul, 2009

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLE. Anabilim Dalı İŞ HUKUK VE SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi EKREM TAŞBAŞI nın SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM VE TEFTİŞ adlı tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 16.07.2009 tarih ve 2009/12-34 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 3. / 9. / 2009

1) Tez Danışmanı : PROF. DR. ALİ RIZA OKUR

2) Jüri Üyesi : PROF. DR. MÜJDAT ŞAKAR

3) Jüri Üyesi : DOÇ. DR. NURŞEN CANIKLIOĞLU



GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı	: Ekrem TAŞBAŞI
Anabilim Dalı	: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Programı	: İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Ali Rıza OKUR
Tez Türü ve Tarihi	: Yüksek Lisans – Ağustos 2009
Anahtar Kelimeler	: Sosyal Güvenlik, Denetim, Teftiş

ÖZET

SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİM VE TEFTİŞ

Anayasamızda güvence altına alınan sosyal güvenlik hakkının kişilerden yoksun kılınmaması için devletin bu alana müdahale etmesi ihtiyaçtan öte bir zorunluluktur. Çünkü kişilerin sosyal güvenlik konusundaki bilinç düzeyi yeterli olmayacağı gibi, kişiler kısa vadeli düşünerek sosyal güvenliğin maliyetinin kendilerine fayda olarak yansıtılmasını isteyebilmektedirler. Daha da önemlisi ekonomik, siyasi ve benzeri alanlarda zayıf olan işçiler sosyal güvenliğin sağlanması konusunda yeterli olamamaktadırlar.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile üç sosyal güvenlik kurumu Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında birleşmiş ve bu birleşme sonucunda sosyal güvenlik kurumları bünyesinde yer alan dört teftiş kurulu da Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı altında birleştirilmiştir. Teftiş kurullarının birleşmesi sonucunda sosyal güvenlikle teftiş ve denetim tek elde toplanmış bu sayede daha eşit ve adil bir denetim sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.

Denetimin adil, caydırıcı, etkin ve verimli olması gibi temel ilkeleri sosyal güvenlikle denetimde de geçerlidir. Ancak sosyal güvenlikle denetime ilişkin mevzuatın

oluşturulması ve değiştirilmesi aşamalarında sosyal güvenliğin yapısının ve denetim elemanlarının bilgi, görgü ve deneyiminin de dikkate alınması yerinde bir uygulama olacaktır.

Sosyal güvenlikte kayıt dışılığın azaltılmasına yönelik olarak daha çok fiilin işlenmesinden sonra devreye giren denetimden fayda beklemek yerine vatandaşların sosyal güvenlik bilincini artıracak rehberlik hizmetlerine ağırlık vermek yerinde olacaktır. Özellikle son yıllarda kutlanan sosyal güvenlik haftası kapsamında gerçekleştirilen rehberlik hizmetleri bu amacı en iyi şekilde yerine getirmektedir.

GENERAL KNOWLEDGE

Name/Surname	: Ekrem TAŞBAŞI
Department	: Labor economy and Industrial relationship
Program	: Law of Labour and Law of Social Security
Thesis advisor	: Prof. Dr. Ali Rıza OKUR
Type of Thesis and Date	: MS – August 2009
Key Words	: Social Security, Inspection, Investigation

ABSTRACT

INSPECTION AND INVESTIGATION IN SOCIAL SECURITY

It is not a necessity but an obligation for our government to intervene in social security field in order not to make citizens deprive of the right of social security which is guaranteed in our constitutional law. The reason behind it is that citizens generally think in short term and they may not be conscious enough about social security so they may want to be paid the premiums instead of payment to the social security institution. It is more important to mention that workers who are weak in economical, social and political issues cannot manage to be safe in social security.

Three social security institutions in our country have been combined to Social Security Institution with the Social Security Institution law, Article No: 5502. After that combination, four inspection committees which were in the body of social security institutions have also been combined to the presidency of Guidance and Investigation.

After combination, investigation and inspection in social security field have been carried out by one institution. In this way it is aimed to found more equal and fair inspection system.

The principles such as fairness, dissuasiveness, effectiveness and fertility are valid for inspection in social security. However, while making and changing the regulations about inspection in social security, it will be an appropriate application to consider the frame of social security, knowledge and experience of the inspectors.

In order to lessen off-the-books in social security field, instead of trying to benefit from inspection after completed actions, it would be effective to focus on guidance services which will increase the consciousness of citizens in this field. Especially the guidance activities which are performed in the social security weeks celebrated in recent years have served perfectly for this aim.

ÖNSÖZ

Anayasamızda güvence altına alınan sosyal güvenlik hakkı bireylerin tercihlerine bırakılmaması gereken bir haktır. Nitekim Anayasanın 60 ıncı maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, Devletin bu güvenliğı sağlayacak tedbirleri alacağı ve teşkilatı kuracağı düzenlenmiştir.

5502 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuş, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı bu Kuruma devredilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde yer alan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı sosyal güvenliğin sağlanması konusunda denetim görevini yerine getirmektedir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın idari olarak konumunun güçlü olması sosyal güvenliğin sağlanmasında görevini en iyi şekilde yerine getirmesinde yardımcı olacaktır. Bu çalışma ile sosyal güvenlikle denetim ve teftişten bahsedilmiş ve etkin bir denetim sisteminin sağlanması için önerilerde bulunulmuştur.

Bu çalışmayı sonuçlandırmamda görüşleri ile katkıda bulunan değerli hocam Prof. Dr. Ali Rıza OKUR'a ve desteğini esirgemeyen eşim Sevda'ya çok teşekkür eder, çalışmanın tüm ilgililere yararlı olmasını dilerim.

İstanbul, 2009

Ekrem TAŞBAŞI

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DENETİM

§ 1. GENEL OLARAK DENETİM	4
I. İç Denetim	4
II. Dış Denetim	8
§ 2 TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İÇ DENETİM	12
I. İç Denetim Yapanlar	12
A. Sosyal Sigortalar Kurumu Müfettişleri	12
B. Bağ-Kur Denetim Elemanları	13
C. Emekli Sandığı Denetim Elemanları	13
II. Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri	15
A. Müfettişlerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	15
B. Müfettişlerin Uyacakları Hususlar ve Etik Kurallar.....	21
C. Yükselme, Kıdem ve Müfettişlik Güvencesi.....	22
D. Müfettişlerin Çalışma Anlayışları	23
E. Müfettişlerce Düzenlenen Raporlar	25
1. Cevaplı Teftiş Raporu	25
2. Genel Durum Raporu	26
3. İnceleme Raporu	26
4. Personel Performans Değerlendirme Raporu.....	27
5. Soruşturma Raporu	28
6. Ön İnceleme Raporu	28
7. Asgari İşçilik İnceleme Raporu	29

III. Merkez ve Taşra Birimlerinin Teftişi	29
IV. Soruşturma	32
A. Tahsis Soruşturmaları	32
B. Disiplin Hukuku ve Soruşturmaları	33
1. Uyarma Cezası	33
2. Kınama Cezası	34
3. Aylıktan Kesme Cezası	36
4. Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezası	37
5. Devlet Memurluğundan Çıkarma Cezası	38
6. Disiplin Cezalarında Ortak Hükümler	40
7. Görevden Uzaklaştırma	45
V. Ön İnceleme	48
§ 3 TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DIŞ DENETİM	50
I. Dış Denetim Yapanlar	50
A. Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişleri	50
B. Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları	53
C. Kamu İdarelerinin Denetim Elemanları	58
1. Genel Olarak	58
2. Yapılan Tespitler	59
D. Denetimin Özerkleştirilmesi: Meslek Mensupları	61
II. Programlı Denetim(Sektörel Denetim)	63
III. İş Kazası, Meslek Hastalığı ve Hastalık İncelemeleri	71
A. İş Kazası İncelemeleri	71
B. Meslek Hastalığı İncelemeleri	81
C. Hastalık İncelemeleri	86
IV. Geç Verilen Prim Belgeleri Hakkında Yapılan İncelemeler	88
V. Tehlike Sınıf ve Dereceleri Hakkında Yapılan İnceleme	94
VI. İhale Konusu İşler ve Özel Bina İnşaatı İncelemeleri	96
A. Devamlı İşyeri İşçileri İle Yapılma	96
B. İhale Konusu İş İncelemeleri	100

C. Özel Bina İnşaatı İncelemeleri	104
D. Araştırma ve Re'sen Yapılacak İşlemlerde Ortak Hükümler	105
VII. İşyeri Devri İle İlgili İnceleme	109
VIII. Şirket Ortaklarının Sigortalılığı İle İlgili İncelemeler	113
IX. İhbar ve Şikayetler Hakkında Yapılan İncelemeler	117
X. Hizmet Tespit Yöntemleri	121
A. Fiilen Tespit	125
B. İşyeri Kayıtları	126
C. Kamu Kuruluşlarınca Düzenlenen Belge ve Alınan Bilgiler	128
D. Yemin Hariç Her Türlü Delil	128
XI. Sahte Bildirimler İle İlgili İncelemeler	129
XII. Yerel Denetimler	130
XIII. Kayıt ve Belge İnceleme Usulleri	131
XIV. İdari Para Cezaları	135
XV. Sigorta Primine Tabi Olan ve Olmayan Ödemeler	139
XVI. Soruşturma	140
A. Sağlık Hizmeti Satın Alma İle İlgili Soruşturmalar	141
B. Tıbbi Malzeme Alımı İle İlgili Soruşturmalar	147
C. Eczane Soruşturmaları	149
D. Optik Soruşturmaları	151
E. Meslek Kuruluşlarına İlişkin İnceleme ve Soruşturmalar	152

İKİNCİ BÖLÜM
SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİMİN ETKİNLİLİĞİNİN ARTIRILMASI

§ 4. DENETİM KAPASİTESİ VE HEDEFLERİN BELİRLENMESİ	156
I. Kayıt İçi Faaliyetlerin Özendirilmesi	156
II. Denetim Kapasitesinin ve Yaptırımların Caydırıcılığının Artırılması	158
§ 5. KAMU KURUMLARIYLA BİLGİLERİN PAYLAŞILMASI	165
SONUÇ.....	169
KAYNAKÇA	173

KISALTMALAR

Bağ-Kur	Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
m ²	Metrekare
No	Numara
R.G.	Resmi Gazete
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SMMM	Serbest Muhasebeci Mali Müşavir
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SSİY	Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği
SUT	Sağlık Uygulama Tebliği
vb.	ve benzeri
YMM	Yeminli Mali Müşavir

GİRİŞ

Sosyal güvenlik insanlığın en temel ihtiyaçları içerisinde yer almaktadır. Yeme, içme, barınma güvenlik nasıl insanın temel ihtiyaçları arasında yer almaktaysa sağlık ve sosyal güvenlikle bu ihtiyaçlar arasında yer almaktadır.İnsan haklarının önem kazanması, paralelinde sosyal güvenliğin gelişmesini sağlamış ve gün geçtikçe de önemini artırmıştır.

Anayasamızda güvence altına alınan sosyal güvenlik hakkından kişilerin yoksun kılınmaması için devletin bu alana müdahale etmesi ihtiyaçtan öte bir zorunluluktur. Çünkü kişilerin sosyal güvenlik konusundaki bilinç düzeyi yeterli olmayacağı gibi, kişiler kısa vadeli düşünerek sosyal güvenliğin maliyetinin kendilerine fayda olarak yansıtılmasını isteyebilmektedirler. Daha da önemlisi ekonomik, siyasi ve benzeri alanlarda zayıf olan işçiler sosyal güvenliğin sağlanması konusunda yeterli olamamaktadırlar.

Sosyal bir hukuk devleti olmanın gereği olarak sosyal güvenlik devlet kontrolünde olmalıdır. Ancak bu kontrol sadece sosyal güvenliğin sağlanması noktasında olmalıdır. Sosyal güvenliğin sağlandığı kaynakların siyasi birtakım gerekçelerle kullanılmasına yönelik bir devlet müdahalesi tam tersi bir sonuç verebilecektir.

Ülkemizde 5502 sayılı Kanunla oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu ncesinde SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı olmak üzere üç farklı emeklilik, sağlık ve sosyal güvenlik rejime sahip sosyal güvenlik kurumu bulunmaktaydı. Bu sosyal güvenlik kurumlarının işlemlerinin birbirinden farklı olması adaletsizliğe yol açıyordu. Bu amaçla 5502 sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Kurumların sunduğu sosyal güvenlik hizmetleri arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi ve sosyal güvenlik kurumlarındaki açıkların azaltılması amacıyla atılan bu adım oldukça yerindedir.

Sosyal güvenlik reformunun ikinci görünümü de genel sağlık sigortasının getirilmiş olmasıdır. Bu sayede sağlık hizmetlerinin kapsamının dışında kimsenin

kalmaması amaçlanmıştır. Bu yıllardan beri düşünölen ancak bir türlü gerçekleştirilemeyen bir projeydi.

Sosyal güvenlik reformunun bu ve bunun gibi birçok faydasının dışında birtakım olumsuzlukları olduğu da görölmektedir. Öncelikle kurumların birleşmesiyle uygulamada birlik sağlanamadığı gibi çok başlılığın olduğu uygulamalar da söz konusudur. Ayrıca yeni mevzuatın uygulanması konusunda gerek kurum personeli ve gerekse ilgililer yeterli bilgiye sahip değildir. Sosyal güvenlik reformunun önemli eksiklerinden birisi de bu alandaki akademisyenlerin bilgi, görüş ve deneyiminden yeterli ölçüde faydalanılmadan gerçekleştirilmesidir. Bundan sonraki süreçte ikincil mevzuatın oluşturulması aşamalarında akademisyenlerden faydalanılması reformun sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve yürütölmesi açısından oldukça önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik hizmeti sunan birimlerin birleşmesi ile birlikte bu sosyal güvenlik kurumları bünyesinde yer alan dört teftiş kurulu da birleşmiştir. Bunlar T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Teftiş Kurulu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kuruludur. Teftiş kurullarının birleşmesi sonucunda Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı oluşturulmuştur.

Teftiş kurullarının birleşmesi sonucunda sosyal güvenlikle teftiş ve denetim tek elde toplanmış ve bu sayede daha eşit ve adil bir denetim sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Teftiş kurulları birleşme öncesinde kurumların yani idarenin ana hizmet birimleri dışında idareyi denetleyen ve danışma ve denetim hizmeti veren birimler içerisinde yer almaktaydılar. Ancak yeni düzenlemede Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Sosyal Güvenlik Kurumunun ana hizmet birimleri içerisinde yer almaktadır. Bu durum denetimin etkinliğini ve caydırıcılığını azaltabilecek sonuçlara yol açabilecektir. Her ne kadar 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Kurumun herhangi bir biriminin denetim kapsamı dışında tutulamayacağı belirtilse de bahsedilen sakınca devam edecektir.

Denetimin adil, caydırıcı, etkin ve verimli olması gibi temel ilkeleri sosyal güvenlikte denetimde de geçerlidir. Bu çerçevede sosyal güvenlikte denetime ilişkin mevzuatın oluşturulması ve değiştirilmesi aşamalarında sosyal güvenliğin yapısının ve denetim elemanlarının bilgi, görgü ve deneyiminin de dikkate alınması yerinde bir uygulama olacaktır.

Sosyal güvenliğin sağlanması ve uygulanmasına ilişkin mevzuata uygun davranılmasının sağlanması oldukça önemlidir. Bu nedenle verilen sosyal güvenlik hizmetlerinin mevzuata uygunluk denetimi ve bunun yanında rehberlik faaliyetlerinin yapıp yapılmadığı yada ne derece yapıldığının denetlenmesi oldukça önem arz etmektedir. Ancak bu sayede sosyal güvenliğin sağlanması yeterli olacaktır. Bu da ancak etkin, adil, etkili, yetkili, donanımlı ve güçlü bir denetim mekanizması ile mümkündür. Bu sebeple sosyal güvenlikte denetim ve teftişe ilişkin bir çalışma yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Sosyal güvenlik reformu da dikkate alındığında mevcut denetim ve teftiş sisteminin uygulanabilirliği ve güçlü ve zayıf yönleri üzerinde durularak daha etkin bir denetim sisteminin nasıl olması gerektiği üzerinde durulmuş ve buna ilişkin önerilerde bulunulmuştur. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile denetim ve teftişe ilişkin bazı ek idari para cezalarının getirilmesi, bunun yanında rehberlik faaliyetlerine önem verilmesi etkin ve caydırıcı denetim sisteminin oluşmasına yardım etmektedir.

Tezin isminde yer alan denetim ve teftiş kelimeleri aslında aynı anlamı ifade etmektedirler. Teftiş kelimesi denetim kelimesinin Arapça karşılığını oluşturmaktadır. Aslında denetim kelimesi teftiş kelimesini de içeren daha geniş bir kavramdır. Ancak Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 66 ıncı maddesine göre teftiş “Kurumun merkez ve taşra birimlerinin iş, işlem ve süreçlerinin mevzuata uygunluğu ile performans ve kaynakların etkin kullanımının sağlanması, Kurum alacaklarının takip ve tahsiline yönelik sektörel veya kurumsal denetimlerin yapılması, bunlara dayalı çözüm ve öneriler geliştirilmesine yönelik olarak belirli zaman aralıklarıyla Yıllık Çalışma Plan ve Programı çerçevesinde teftişler yapılması olarak tanımlanmıştır. Yönetmelikteki tanım da dikkate alınarak tezin isminde denetim ve teftiş kelimelerini ayrı ayrı kullanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DENETİM

1. GENEL OLARAK DENETİM

I. İç Denetim

Denetim, kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birimi tarafından kanıt toplama ve değerlendirme sürecidir¹.

Denetim, işlemlerin tümünün sonuna kadar yazılımı ve tekrar gözden geçirilmesi, plan ve amaçlar çerçevesinde bu işlemlerin çözümlenmesi, önceden planlanmış amaçlara ulaşmak için bu işlemlerin plana göre yönetilmesi ve gerektiğinde gerekli değişikliklerin yapılmasıdır².

Çalışma hayatının denetimi ve teftişine devlet yetkilidir. Toplumı yakından ilgilendiren iş mevzuatının noksansız uygulanıp uygulanmadığının denetimi kamu düzeni ile ilgili olduğundan bu görev, bütün ülkelerde devlete ait bulunmaktadır³.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 63 üncü maddesi uyarınca iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

¹Türk Dil Kurumu İktisat Terimleri Sözlüğü, “Denetim”, <http://tdkterim.gov.tr/?kelime=denetim&kategori=terim&hng=md>, (18.02.2009).

² Türk Dil Kurumu Tecim Maliye, Sayışmanlık ve Güvence Terimleri Sözlüğü, “Denetim”, <http://tdkterim.gov.tr/?kelime=denetim&kategori=terim&hng=md>, (18.02.2009).

³ ÇELİK, Nuri, **İş Hukuku Dersleri**, 21.Bası, İstanbul, Beta Basım, 2008, 28.

“Kamu harcamaları, bütçe ile tahsiline izin verilen kamu gelirleri ile kamu giderlerinin yapılmasına izin verilen hukuki bir metindir. Bu belgede yürütülecek faaliyetler uluslar arası sınıflandırmalara göre tertiplenir. Bu tertipler yürütülecek olan hizmeti gösterir ve her bir tertip için yapılabilecek harcamanın üst sınırı ilgili bütçe tertibinde gösterilir ve buna da ödenek denir.”⁴

5018 Sayılı Kanunun 64 üncü maddesi uyarınca kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.

İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

- a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

⁴ KARASU, Mehmet, 5018 Sayılı Kanun ve Uygulama, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 168.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri Başbakanın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Bunların 67 nci maddede belirtilen görevleri yapabilecek niteliklere sahip olması şarttır. Maliye Bakanı tarafından önerilecek adaylardan birinin ekonomi, maliye, muhasebe, işletme alanlarından birinde doktora derecesine sahip öğretim üyeleri arasından olması şartı aranır. Üyeler, bu sürenin sonunda yeniden atanabilirler.

5018 Sayılı Kanunun 67 nci maddesi uyarınca İç Denetim Koordinasyon Kurulu, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere aşağıdaki görevleri yürütür:

a) İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.

b) Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.

c) Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak.

d) Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.

e) Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.

f) İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.

g) İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.

h) İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak.

i) İşlem hacimleri dikkate alınmak suretiyle ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.

j) İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.

k) İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.

Kamu yönetiminde birikmiş ve ağırlaşmış sorunların çözülmesi, yolsuzlukların ve suiistimallerin önlenmesi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak bir mali yönetim ve denetim sisteminin hayata geçirilmesi hususları, Avrupa Birliği müktesabatına uyum kapsamında taahhüt edilen bir gereklilik olması yanında, modern dünya ülkelerinin kabul ettiği ve uyguladığı mali yönetim ve denetim anlayışı, ülkemizin ihtiyacı olarak da önem arz etmektedir.

“Kamu mali yönetimimizin çağdaş yönetim anlayışının ilke ve gereklerini karşılamaktan uzak oluşu denetimi de olumsuz etkilemektedir. Denetim sisteminin nesnel tabanını oluşturan Türk kamu mali yönetim sisteminin ve kamu maliyesi alanındaki yasal çerçevenin pek çok yetersizliği ve eksikliği, denetimin etkinleştirilmesinin önündeki en ciddi handikaplardan biri olarak durmaktadır. Mevcut denetim sistemimiz aşağıda bahsedilen hususlar nedeniyle gerek yapılanması gerekse fonksiyonları itibarıyla Avrupa Birliği’nin yanı sıra ülke içindeki çeşitli kurum ve

kuruluşlar ile konuyla ilgilenen çeşitli sivil toplum kuruluşlarının yaptığı eleştirilere maruz kalmaktadır.”⁵.

II. Dış Denetim

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 68 inci maddesi uyarınca Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

⁵ GÜRKAN, Nazmi Zariği, “Yeni Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sisteminde İç Denetim”, *E Yaklaşım Dergisi*, Ekim 2005, Sayı: 27, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2005107087.htm, (18.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.

Sayıştayın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.

“Bağımsız denetim; ortaklıkların ve sermaye piyasası kurumlarının kamuya açıklanacak veya Sermaye Piyasası Kurulu tarafından istenecek mali tablolarının, genel kabul görmüş muhasebe kavram, ilke ve standartlarına uygunluğu ile bilgilerin doğruluğunun ve gerceği dürüst bir biçimde yansıtıp yansıtmadığının, denetçiler tarafından denetim ilke ve kurallarına göre, defter, kayıt ve belgeler üzerinden incelenmesini ve tespit edilen sonuçların rapora bağlanmasını ifade etmektedir.Bağımsız denetim sisteminin denetiminin ve gözetiminin (oversight) nemi 1998 yılında Uzakdoğu’dan başlayarak tüm dünyaya yayılan ve birçok ABD firmasının battığı krizle ve 2001 yılında yaşanan Enron skandalıyla birlikte anlaşılmıştır. Bu bağlamda öncelikle harekete geçen Amerika Birleşik Devletleri olmuş ve 2002 yılında ıkarılan Sarbanes-Oxley yasası ile bağımsız denetim sisteminin gözetimi düzenlenmiştir.Sarbanes Oxley yasasının ardından başta İngiltere olmak üzere Avrupa lkeleri bağımsız denetimin denetimini sağlamak üzere yeni kanunlar çıkar mışlar ve bu denetimi ve gözetimi sağlayacak yeni kurumlar oluştur muşlardır. Nihayetinde 2005 yılında Avrupa birliği 8 nolu direktifi güncelleştirilmiş ve kamu gözetimi sistemini de içeren köklü değişiklikler yapılmıştır.Gerek Sarbanes Oxley yasasında gerekse Avrupa Birliği 8 nolu direktifinde bağımsız denetimin gözetimi temel olarak, denetçi bağımsızlığının ölçülmesi, denetçi yetkinliğinin ölçülmesi ve denetim sisteminin denetlenip disiplinize edilmesine dayanır. Bu kapsamda gerek ABD’de gerekse Avrupa lkelerinde Kurulan kamu gözetimi Kurullarına bağımsız denetim yapan tüm şirketlerin kayıt olması zorunlu tutulmuştur. Kurulun istediği standartları yerine getiremeyen

şirketlerin kayıt başvuruları olumsuz cevaplanmış yani bu şirketlerin bağımsız denetim yapmaları yasaklanmıştır. Ayrıca yarı bağımsız bir şekilde örgütlenen bu Kurullara bağımsız denetim şirketlerini periyodik olarak denetleme yetkisi de verilmiştir.Ülkemizde de Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde yakın bir gelecekte bağımsız denetim mevzuatını Avrupa Birliği 8. direktifine yakınlaştırmak üzere bir takım mevzuat değişiklikleri yapılacaktır. Bu durumda Türkiye'de de bağımsız denetim sistemini denetleyen kamu gözetimi Kurulunun Kurulması söz konusu olacaktır.”⁶

“Denetim Örgütü, federal hükümetin işlemleri üzerinde bağımsız denetim yaparak hükümet harcamalarının hesaplanabilirliğine ve kontrol edilebilirliğine yardımcı olur. Bu denetimler parlamento üyelerine objektif bilgiler sunarak onların hükümetin işlemlerini denetlemelerine ve kontrol altında tutmalarına yardımcı olur. Denetim Örgütü'nün etkili olabilmesi için objektif olması önemlidir. Parlamento bu objektifliğin sağlanmasına yardım etmek için Denetim Örgütü'nün hükümetten bağımsız olması için adımlar atmıştır. Denetim Örgütü başkanı hükümetten bağımsızdır ve başkanı 10 yıllık bir dönem için seçilir. Örgüt kendi personelini seçme ve bu personelin çalışma koşullarını belirleme konusunda bağımsızdır. Denetim Örgütü başkanı Denetim Örgütü Yasası'nda belirtilen konularda işi ile ilgili konularda hükümetten her türlü bilgiyi isteme hakkına sahiptir. Buna ilave olarak Denetim Örgütü başkanı raporunu Parlamenta (Avam Kamarasına) sözcü vasıtasıyla doğrudan sunmaktadır.”⁷

“Sosyal güvenlik reformu çerçevesinde sosyal güvenlik denetiminde de yapılan yeniden yapılandırma neticesinde “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” çatısı altında görev yapmakta olan sosyal güvenlik müfettişleri hem idari hem de dış denetimle görevli ve yetkili kılınmışlardır. Anılan müfettişlerin görev ve yetkileri arasında sayılan; iş sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumların saptanması, İş kazaları- meslek hastalığı-hastalık ve diğer sigorta olaylarının araştırılıp incelenmesi, işçilerin gerçek ücret ve çalışma

⁶ TUNÇ, Mehmet Akif, “Bağımsız Denetimde Yeni Bir Perspektif: Kamu Gözetimi Kurulu”, *Yaklaşım Dergisi*, EYaklaşım, Mayıs 2007, Sayı: 46, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2007059266.htm, (18.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

⁷ DURAN, Metin, “KANADA’da Kamusal Denetim”, *E Yaklaşım Dergisi*, Aralık 2003, Sayı: 5, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2003124102.htm, (19.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

sürelerinin belirlenerek sosyal güvenceye kavuşturulmasına yönelik denetimleri aynı zamanda ILO’nun 81 Nolu Sözleşmesi çerçevesinde iş denetimi kapsamına girmektedir.”⁸

⁸KARAKAŞ, İsa, “Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişlerin İş Denetimindeki Yeri”,*EYaklaşım Dergisi*,Ekim2007,Sayı:51,http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2007109973.htm, (18.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

§ 2. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İÇ DENETİM

I. İç Denetim Yapanlar

A. Sosyal Sigortalar Kurumu Müfettişleri

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığına doğrudan bağlı olarak SSK iç (idari) denetimini yapan, yani tüm merkez ve taşra birimlerinin işlemleri ve personeli hakkında soruşturma yapma yetkisine haiz diğer bir birim de Teftiş Kurulu Başkanlığıdır. SSK Başkanlığı bünyesinde kurulu olarak çalışan Teftiş Kurulu Başkanlığı, SSK iç (idari) denetimini yapmakla görevlidir. Teftiş Kurulu Başkanlığı müfettişleri, SSK merkez ve taşra teşkilatları ile Kuruma bağlı diğer hizmet birimlerinin işlemlerini ve personeli ve hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için Kurum ile sözleşme yapan gerçek ve tüzel kişileri de denetlemektedir.

9.8.1948 tarihli ve 391 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile kabul edilen İşçi Sigortaları Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği kabul edilmiş, kurul yirmi dört yıl boyunca "Teftiş Kurulu Müdürlüğü" unvanı ile görev yapmış daha sonra 15.2.1974 tarih ve 1/1951 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile kabul edilen Sosyal Sigortalar Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile Teftiş Kurulu Müdürlüğü unvanı "Teftiş Kurulu Başkanlığı" ünvanına dönüştürülmüştür. 1974 tarihli yönetmelik, Sosyal Güvenlik Bakanlığının 29.8.1983 tarih ve SGK-530-20/1 5489 sayılı onayı ile Sosyal Sigortalar Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin yayınlanması ile yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile Teftiş Kurulu Başkanlığı doğrudan Genel Müdür adına görev yapan bir birim haline dönüşmüştür.

Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 113. maddesinde, " Bu yönetmelik 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 11. maddesinin (D) bendine istinaden düzenlenmiştir" denilerek yönetmeliğin yasal dayanağı belirtilmiştir. En son 616 sayılı KHK'nın 14. maddesinde Kurum Başkanına doğrudan bağlı denetim birimi olarak Teftiş Kurulu Başkanlığı düzenlenmiş ve 14. maddeye dayalı olarak Teftiş Kurulu öngörülmüştür.

B. Bağ-Kur Denetim Elemanları

4956 sayılı Kanuna göre Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı danışma ve denetim birimleri içerisinde yer almaktaydı.

1479 sayılı Yasa uyarınca esnaf ve bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlayan Bağ-Kur Genel Müdürlüğü bünyesindeki müfettişler ve denetmenler ile hem kurum işlem ve memurlarını denetletmekte hem de meslek kuruluşlarında, vergi dairelerinde, belediyelerde, özel idarelerde, ilgili diğer kurum ve kuruluşlarda, muhtarlıklarda, iş yerlerinde; Kuruma tescili gerekenleri, sigortalılığı sona erenleri ve adres değişikliklerini tespit etmekte, Kurumun protokol yaptığı sağlık kurum ve kuruluşları ile eczanelerde sağlık sigortası uygulamasını kontrol etmekte, meslek kuruluşlarında, vergi dairelerinde, belediyelerde, özel idarelerde, ilgili diğer kurum ve kuruluşlarda, muhtarlıklarda, işyerlerinde, Kurumun yaptığı protokol veya sözleşme hükümleri uyarınca, sağlık kurum ve kuruluşları ile eczanelerde kontrol ve inceleme yapmaktadır.

C. Emekli Sandığı Denetim Elemanları

5434 sayılı Kanun uyarınca devlet memurlarının sosyal güvenliğini sağlayan Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nde denetimle görevlendirilmiş birim, Teftiş Kurulu Başkanlığı'dır. Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 10. maddesi hükmünce müfettişler;

a) Sandığın bütün birimlerinde yapılan işlerin, ilgili kanun, tüzük ve yönetmelikler ile yürürlükteki mevzuata göre yürütölüp yürütölmediğinin soruşturulmasını, incelenmesini ve teftişini yapmak,

b) Tediye merkezi ve kurumların Sandığın gelirlerini doğru olarak tahakkuk ettirip ettirmediğini ve bu gelirleri kanunda öngörölün süreleri içinde ve noksansız olarak Sandığa gönderip göndermediklerini denetlemek, sorumlular hakkında 5434 Sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde işlemde bulunmak, 2022 Sayılı Kanunun 8'inci maddesi ile bu kanuna ilişkin 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz, Kimsesiz ve Sakat Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Yönetmeliğin 20'nci maddesine göre araştırma ve soruşturma yapmak,

c) Sandığımızca yürütülen aylık bağlama işlemleri ile yapılan her türlü ödemelerin, doğruluk derecesini tespit etmek amacıyla, kamu kurum ve teşekkülleri ile özel kuruluş ve işyerlerinde teftiş, araştırma ve inceleme yapmak ve gerektiğinde soruşturma isteminde bulunmak,

d) Mülkiyeti Sandığa ait veya sermayesinin yarısından fazlasına Sandığın sahip olduğu bütün teşekkül, şirket ve işletmelerde (Otel, otogar, işhanı vb. yerlerde), Sandığa karşı vecibelerin yerine getirilip getirilmediğinin tespiti yönünden araştırma, inceleme, teftiş ve denetimde bulunmak, gerektiğinde sorumlu personel hakkında soruşturma isteminde bulunmak,

e) 5434 Sayılı Kanunun geçici 139'uncu maddesi uyarınca, Sandığımızca yapılan sağlık yardımlarının; aynı Kanuna istinaden çıkarılan Tüzük hükümlerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek üzere, resmi ve özel bütün sağlık kurumları, anlaşmalı eczane, gözlükçü, dişçi, protez imalat veya satıcıları ile benzeri yerlerde, araştırma ve inceleme yapmak, gerektiğinde sorumlu şahıslar hakkında soruşturma isteminde bulunmak,

f) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 188'inci maddesine istinaden, Sandık personeli ile yakınlarına yapılan tedavi ve muayene giderlerinin doğruluğunu araştırmak maksadıyla, yukarıda sayılan bütün Sağlık Kuruluşlarında araştırma ve inceleme yapmak, sorumlular hakkında soruşturma isteminde bulunmak,

g) Sandık işlemleri ile ilgili olarak bütün resmi veya özel kurum, teşebbüs ve şirketlerden yazılı bilgi almak, gerektiğinde bu yerlerde araştırma ve inceleme yapmak,

h) Teftiş ve inceleme sırasında öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan usulsüzlükler veya yolsuzlukların incelenmesini ve soruşturma yapılmasını teminen, durumu derhal Teftiş Kurulu Başkanına bildirerek, alınacak yazılı talimata göre hareket etmek,

ı) Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde inceleme yaparak, görülen yanlışlık ve eksikliklerin giderilmesi ve düzeltilmesi yollarını araştırmak, Sandığın ve bağlı kuruluşlarının verimli çalışması, mali ve iktisadi yönden ilerlemesini

sağlayıcı düşünce, tavsiye ve tekliflerini bir raporla Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirmek,

i) Genel Müdürlük Makamı'nca veya Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca, tespit edilecek konularda yurtiçinde veya yurtdışında araştırma ve incelemelerde bulunmak, Sandığı veya Kurulu temsilen görevlendirilecekleri komisyon, kurs, seminer ve toplantılara katılmak,

j) Sandıkla ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik düzenleme ve tashih çalışmaları ile Genel Müdürlük veya Başkanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak,

k) 3628 Sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde belirtilen suçlarla ilgili soruşturma yapmak,

l) Bu Yönetmeliğin 11'inci maddesi hükümleri çerçevesinde görevden uzaklaştırma isteminde bulunmak,

m) İşlemleri teftiş edilen Sandık mensupları hakkında gizli personel denetleme raporu düzenlemek,

o) Refakatlerinde çalışan Müfettiş Yardımcıları hakkında yazılı mütalaada bulunma görevlerini genel müdür adına yerine getirmekteydiler.

II. Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri

A. Müfettişlerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

“Hazırlanan kanun taslaklarını görünce Reform çalışmalarını yürütenlerin ne ölçüde bu işe ehil olduklarını düşünmek bile insanı ürpertmektedir. Bakanlık'ta kimlerin hazırladığı meçhul olan ve gelen tepkiler üzerine şimdilik geri çekilen **“Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortalı Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı”**na bir göz atmak bile Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'ne yapılmak istenenlerden endişelenmek için yeterli bir örnektir. IMF zorlamalarıyla panik içinde, zaten iyi işlemeyen sistemi iyice altüst edecek bir reformu onaylamak mümkün değildir. Üstelik, 29 Temmuz 2004'te sunulan **“Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi”** Raporuyla

“Kurum”dan “Genel Müdürlük”e çevrilen Emeklilik Sigortaları fikrinden vazgeçilmiş de değildir.”⁹

“Sosyal Koruma Kurumu (SKK) Hizmet Ofisleri kanalıyla gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaların, 3 yıllık geçiş döneminin ardından tümüyle hayata geçirileceği mesajı verilirken, 2004’te veri tabanlarının oluşturulması, taslakların hazırlanıp, yasalaşması; 2005’te SKK’nın kurumsal altyapısının oluşturulup, hizmetlerin tam otomasyona geçişi, pilot uygulama, bütün kurumların SKK’ya bağlanması, SKK’nın personel politikasının tanımlanıp, çekirdek kadronun oluşturulması ve pilot SKK hizmet ofislerinin oluşturulup, personel eğitiminin tamamlanması; 2006’da pilot SKK hizmet ofislerinin hizmet sunmaya başlaması, altyapı çalışmalarının tamamlanıp, SKK ilçe hizmet ofislerinin de hizmet sunmaya başlaması; 2007’de de tüm SKK hizmet ofislerinin aktifleştirilmesi, bütün kuruluşların SKK bünyesinde bütünleştirilmesi gibi bir süreç öngörülüyor.”¹⁰

“5510 sayılı Kanun ile eskiden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’na tabi olan hizmet akdi ile çalışanlar, Kanun’un 4. maddesinin I. fıkrasının (a) bendine göre sigortalı sayılırken (bunlara kısaca 4/ a’lı diyoruz), Bağ-Kur’lular “4/ b’li”, TC. Emekli Sandığı iştirakçileri ise “4/ c’li” olarak anılmaya başlanmışlar ve hepsi 5502 sayılı Kanunla kurulan **Sosyal Güvenlik Kurumu** çatısı altında toplanmışlardır.”¹¹

“Önce mevcut kurumların kendi içindeki adaletsizlikler, denetim ve otomasyon sorunları çözülüp, mevzuattaki anlamsız farklılıklar giderildikten ve ekonomiyi kayıt altına alıcı tedbirlerden sonra, uzun vadeli ve köklü reform çalışmalarına girişilmelidir. Sadece SSK’nın eski ve yeni emeklileri arasındaki “**intibak**” sorununu dahi yıllardır çözemeyen, belki bu konunun farkında bile bulunmayan bir heyetin, alelacele reform yapmaya kalkması, “**ehil olmayan bir kişinin**

⁹ ŞAKAR, Müjdat, “Yeni Sosyal Güvenlik Reformu Hakkında Görüşler”, *Yaklaşım Dergisi*, Kasım 2004, Sayı:143, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2004114953.htm, (28.04.2008), Sayfa Numarası Yok.

¹⁰ ŞAKAR, “Reform Hakkında Görüşler”, Sayfa Numarası Yok.

¹¹ ŞAKAR, Müjdat, “5510 Ya Da “Şaka Gibi Kanun”!”, *Yaklaşım Dergisi*, Temmuz 2008, Sayı:187, 154.

beyin ameliyatı yapması” kadar insanı dehşete düşürmektedir. Hazırlanan kanun taslaklarını gören her sosyal güvenlik uzmanı bu kaygıya kapılmaktadır.”¹²

“Elli yıllık sosyal güvenlik hukuku birikimini berhava eden, yapılan eleştirilere kulaklarını tıkamış bir ekibin yaz-boz tahtasına çevirdiği, 8 Mayıs 2008’de **“yama kanunu”** 5754 çıkmışken, yürürlüğe girmeyen Kanun’a 26 Mayıs 2008’de yayınlanan 5763 sayılı **“istihdam paketi”** namıyla maruf Kanun ile yama üstüne yama atıldığını görürseniz, bu ciddiyetsizliği şaka sanmaz mısınız? Bitmedi, toplu iş hukukuna ilişkin yasa taslakları içinde de **“yamanın yaması”** hükümler yolda, geliyor! Hani sirkte pantolonunu toplamaya çalışan palyaço yere yuvarlanır da herkes güler, toparlanır kalkarken tekrar düşer. 5510’a ve onu toparlamaya çalışırken daha da rezil edenlere baktıkça, artık kızmak yerine kendimi sirkte sanmaya başladım.”¹³

“5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan öteki mevzuat hükümlerinin sağlıklı bir biçimde uygulanması, etkili bir denetimi zorunlu kılar.”¹⁴

“Ülkemizde yaygın olan kaçak(sigortasız) işçi istihdamını önlemek oldukça büyük bir önem taşımaktadır.Bu amaçla 5510 sayılı Kanunda da daha etkin denetim sağlanmak istenmiştir. Kanunun 59. maddesine göre, 5510 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetimi, Kurumun denetim ve Kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütülür.”¹⁵

“... iş müfettişleri İş Kanunu’nda hangi yetkiye sahipse iseler, sosyal sigortalar müfettişleri de aynı yetkiye sahiptirler.”¹⁶

16.05.2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 4 üncü maddesine göre Kurum genel kurul, yönetim kurulu ve başkanlıktan oluşmaktadır. Kurumun teftiş, denetim ve kontrol faaliyetlerini yürüten Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ana hizmet birimleri içerisinde yer almaktadır.

¹² ŞAKAR, “Reform Hakkında Görüşler”, Sayfa Numarası Yok.

¹³ ŞAKAR, “Şaka Gibi Kanun”, 153.

¹⁴ GÜZEL, Ali; OKUR, Ali Rıza; CANİKLİOĞLU, Nurşen, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 12.Bası, İstanbul, Beta Basım, 2009, 213.

¹⁵ GÜZEL; OKUR; CANİKLİOĞLU, 214.

¹⁶ BAYRAM, Fuat, **Türk İş Hukukunda İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi**, 1.Baskı, İstanbul, Beta Basım, 2008, 64.

Sosyal Sigortalar Kurumunun teftiş kurulları 4958 sayılı Kanunla Kurumun denetim danışma ve destek birimleri arasında yer almaktaydı. Bu durum teftiş kurullarının idareyi ve piyasayı denetleme ve bu denetimin etkinliğinin sağlanması açısından oldukça önemli ve yerindeydi. Ancak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bir ana hizmet birimidir. Bu durum denetimin caydırıcılığı fonksiyonunun yeterince yerine getirilmesini önleyeceği gibi, denetimin etkinliğini de azaltabilecektir. Çünkü teftiş heyetleri idarenin dışında olan ve idarenin ilgili Kanunlara uygun davranıp davranmadığını denetleyen kurullardır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Başkanlığı Yönetmeliğinin 13 üncü maddesi uyarınca Müfettişler Başkan adına;

a) Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usûlsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkaran bir anlayışla denetlemek,

b) Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında kanun, tüzük, yönetmelik, çalışma plan ve programı ve Başkanlık talimatları çerçevesinde, teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmak, bu görevlerini yürütürken, gerek gördüğünde hakkında yeterli kanaat edinilen personel ile ilgili, personel performans değerlendirme raporu düzenlemek,

c) Sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak, Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, yürütülen inceleme veya soruşturmanın gerektirdiği hallerde, ilgili kişi, kurum veya kuruluşlardan her türlü bilgi, belge ve kayıtları istemek,

ç) 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile ilgili suçların soruşturulmasında bu Kanunun hükümleri ile ilgili usul ve esaslar uyarınca hareket etmek, görev verilmesi halinde 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında ön inceleme yapmak,

d) Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma görevlerinin gerektirdiği hallerde, Kurumun merkez ve taşra ünitelerindeki görevlilerin muhafazasına verilmiş

olan aynı, nakdi, menkul ve gayrimenkul her türlü varlıklara ilişkin sayım yapmak, bunlara ait gizli olsun veya olmasın her türlü evrak, dosya, vesika ve elektronik, manyetik ve benzeri bilgi işlem ortamındaki verileri tetkik etmek veya almak, gerektiğinde tasdikli örnek veya fotokopilerini bırakmak suretiyle belgelerin asıllarını almak,

e) Yönetmeliğin 84 üncü maddesi hükmü çerçevesinde ilgili personeli görevden uzaklaştırmak,

f) Kayıtdışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek,

g) Görevleriyle ilgili tüm resmi ve özel gerçek ve tüzel kişiler ile tüm kurum ve kuruluşlara ait her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak, mevzuat gereği tutulması zorunlu bulunan her türlü kayıt ve belgeleri işyerinde veya teftiş elverişli gördüğü bir yerde teftiş etmek ve incelemek üzere istemek, bunlara ilişkin gerektiğinde tutanak düzenlemek,

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

h) Görevleri sırasında gerekli gördükleri kimselerin, yazılı ifadelerine başvurmak,

ı) Görevlerinin yürütülmesi sırasında, sigortalıların hayatına, iş sağlığı ve güvenliğine, dinlenmesine ve çalışmasına uygun olup olmadığının tespitine yönelik olarak, işyerleri ve tüm eklentilerini her zaman görmek, araştırmak ve incelemek, işyerlerindeki iş sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumları saptamak,

i) İş kazaları, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigorta olaylarını araştırmak ve incelemek,

j) Programda yer almamakla birlikte çeşitli nedenlerle denetime alınan işyerlerinde, gerekli görülmesi halinde, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının belirlenmesine yönelik önerisini Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,

k) Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma çalışmaları neticesinde raporlar düzenleyerek Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,

l) Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma çalışmaları sırasında öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluk veya soruşturma açılmasını gerektiren konularda, gecikmeden hadiseye el koyabilmek üzere durumu Rehberlik ve Teftiş Başkanına bildirmek, gecikmesinde zarar umulan veya delillerin kaybına meydan verebilecek hallerde delilleri toplamak,

m) Kurum faaliyetleriyle ilgili olarak görevlendirildikleri konularda yurtiçinde ve yurtdışında araştırmalar yapmak, eğitim, komisyon, kurs, seminer ve toplantılara görevli veya gözlemci olarak katılmak, görevlendirildikleri konularda kurs, seminer ve eğitim vermek, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında denetim ile ilgili konularda, kendisinin kabulü ve Başkanın izni ile uzman veya bilirkişi olarak hizmet vermek,

n) Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde inceleme yaparak, görülecek yanlışlık ve eksikliklerin giderilmesi ve düzeltilmesi yollarını araştırmak ve işlerin istenilen seviyede yürütülmesini sağlamak için alınması gereken tedbirleri ve düşüncelerini inceleme raporu veya yazıyla Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,

o) Refakatlerine verilecek müfettiş yardımcılarının meslekte yetiştirilmelerini sağlamak, liyakat, temsil, çalışma azmi ve başarıları hakkında düzenleyecekleri gizli yazıyı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,

ö) Kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuatla ilgili çalışmalar yapmak,

p) Kanun, tüzük ve yönetmelikler çerçevesinde teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma ile ilgili Başkan veya Rehberlik ve Teftiş Başkanı tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek görev ve yetkilerini haizdirler.

B. Müfettişlerin Uyacakları Hususlar ve Etik Kuralları

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Başkanlığı Yönetmeliğinin 15 nci maddesi uyarınca müfettişler, görev ve sıfatlarının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunamazlar.

Müfettişler:

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

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

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

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

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

e) İcra müdahale edemezler.

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

g) Aralarında üçüncü dereceye kadar kan (üçüncü derece dahil) ve ikinci dereceye kadar kayın (ikinci derece dahil) hısımlık veya çıkar birliği bulunan, yahut tarafsızlığı hakkında kuşku uyandıracak derecede uyuşmazlık halleri var olan Kurum personeli, işveren veya sigortalılarla ilgili işlere bakamazlar, kendilerine bu tip işlerin verilmesi halinde durumu yazılı olarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bildirirler.

C. Yükselme, Kıdem ve Müfettişlik Güvencesi

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Başkanlığı Yönetmeliğinin 48 inci maddesi uyarınca Yeterlik sınavında başarılı olup, Başkanın Onayı ile müfettişliğe atanan müfettiş yardımcılarının, maaş dereceleri itibariyle müteakip terfileri genel hükümlere göre yapılır. Yönetmeliğinin 48 uncu maddesi uyarınca müfettiş yardımcılığı dâhil müfettişlik mesleğinde en az on yıl çalışan müfettişlerden, görev ve sorumluluk bilinci, mesleki bilgileri, çalışma ve gayretleri, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca yeterli bulunanlar, Rehberlik ve Teftiş Başkanının teklifi üzerine Başkan tarafından Başmüfettişliğe atanır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 50 nci maddesine göre müfettişlik kıdeminde esas alınan süre, müfettiş yardımcılığında, müfettişlikte, müfettişlik sıfat ve kadrosu muhafaza edilmek şartıyla idari görevlerde ve ücretli ve ücretsiz tüm kanuni izinlerde geçirilen süredir. Müfettişlik kıdemine esas süreleri aynı olanlar için kıdem sırası; müfettiş yardımcıları açısından giriş sınavındaki, müfettişler için yeterlik sınavındaki başarı derecelerine göre tespit edilir. Başmüfettişlerin kıdem sırası, müfettişlerden öncedir. Başmüfettişler arasındaki kıdem sırasının tespitinde Başmüfettişliğe atanma tarihi, aynı tarihte atananlar için müfettişlik kıdemi, müfettişlik kıdemi de aynı olanlar için yeterlik sınavındaki başarı derecesi esas alınır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı yaptıktan sonra bu görevden ayrılanlar istekleri halinde müfettişliğe dönerler ve dönemlerinin en kıdemlisi sayılırlar. Aynı dönemde bu durumda birden fazla müfettiş olması durumunda, bunların kıdem sırasının tespitinde

müfettişlik kıdemi esas alınır. Aynı giriş sınavı ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında göreve başlayan müfettiş yardımcılardan, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğin 47 nci maddesinin birinci¹⁷ ve üçüncü¹⁸ fıkralarındaki nedenler ile müfettişliğe geç atananların kıdemleri, kendi dönemlerinden olan müfettişlerden sonra gelir.

Aynı Yönetmeliğin 47 nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca Kurum içinde veya dışında başka bir göreve atanan ya da istifa ederek ayrılan müfettişler, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında boş kadro bulunduğu ve meslekten ayrı kaldıkları süre içinde müfettişlik mesleğinin şeref ve onurunu zedeleyici harekette bulunmadıkları, ayrıca, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına yararlı olabilecekleri anlaşıldığı takdirde, Rehberlik ve Teftiş Başkanının teklifi üzerine Kurum Başkanınca yeniden müfettişliğe atanabilirler. Kurum içinde bir göreve atananlar yeniden müfettişliğe dönmek istediklerinde, yukarıdaki usul ve esaslar dikkate alınarak öncelikle atamaları yapılabilir. Üçüncü fıkrası uyarınca müfettişlik sıfatını kazandıktan sonra bu görevden ayrılanlardan müfettişliğe dönenlerin kıdemi, müfettişlikten ayrıldıkları tarihteki müfettişlik süresine göre belirlenir.

Yönetmeliğin 52 nci maddesi uyarınca müfettişler teftiş hizmetlerinin gerekleri ile bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz, kendi istekleri dışında diğer idari görevlere atanamazlar. Sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlik hallerinin; müfettiş raporu, sağlık raporu veya yargı kararı ile tevsiki esastır.

D. Müfettişlerin Çalışma Anlayışları

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğin 53 üncü maddesinde müfettişlerin çalışma anlayışlarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre Müfettişlerin Kurum içerisinde ve Kurum dışında yaptıkları teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma faaliyetlerinde esas amaç, Kurumun daha iyi hizmet vermesine, başta insan

¹⁷ Bu fıkra göre müfettişlik yeterlik sınavında başarı gösteremeyenlere yeterlik sınavından itibaren bir yıl içinde bir hak daha verilir. Bu süre sonunda da yeterlik sınavında başarı gösteremeyenler Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı dışında durumlarına uygun diğer kadrolara atanırlar.

¹⁸ Bu fıkra göre müfettişlik yeterlik sınavında başarılı olmasına rağmen yabancı dil belgesini ibraz edemeyenlere, yabancı dil belgesini ibraz etmeleri için, yeterlik sınavından itibaren iki yıl süre tanınır. Bu süre sonunda da yabancı dil belgesini ibraz edemeyenler Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı dışında durumlarına uygun diğer kadrolara atanırlar.

kaynağı olmak üzere kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına, yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin en aza indirilmesine yönelik çözümler ve öneriler getirmektir.

Müfettişler bu esastan hareketle;

a) Kurumun, mevcut hukuki düzenlemeler içerisinde amaçlarına zamanında ve verimli olarak ulaşp ulaşmadığını, amaca yönelik olarak benimsenen ilke, politika ve yöntemleri ile yapılan işlem ve eylemlerin doğruluk ve etkinliğinin araştırılması, incelenmesi ve denetlenmesi,

b) Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanması ile ilgili işlemlerin, mevzuat hükümlerine uygun biçimde yürütülmesi, mevzuattan ve standartlardan sapmalar varsa, bunların nedenlerini tahlil ederek sapmaların düzeltilmesi ve Kurum hizmetlerinin etkin ve verimli bir düzeye ulaşması için ilgili mercilere önerilerde bulunulması,

c) Sosyal güvenlik sistemindeki yolsuzluk ve usulsüzlüklerin en aza indirilmesi,

ç) Sigortalı ve işveren ile Kurum ilişkilerinin daha iyi yürütülmesi,

d) Sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması,

e) Sigortasız işçi çalıştıran, prime esas kazanç ve prim ödeme gün sayıları noksan bildirilen işyerlerinde, inceleme yapmak suretiyle, çalışanların sosyal güvenlik haklarının sağlanması ve Kurumun prim kaybı ile haksız rekabetin önlenmesi,

f) Haksız çıkarların önlenip, caydırıcılığın egemen kılınması,

g) Eğitime katkıda bulunulması sonucunda hizmetlerin gereğince ve zamanında hak sahiplerine ulaşmasının sağlanması suretiyle sosyal güvenliğe olan güvenin pekiştirilmesi amaçlarını göz önünde tutarlar.

Müfettişlerin çalışma anlayışı; rehberlik anlayışına dayanan eğitici, verimli, iktisadi, caydırıcı ve etkin bir denetim sistemini öngörür.

E. Müfettişlerce Düzenlenen Raporlar

1. Cevaplı Teftiş Raporu

Cevaplı teftiş raporu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğin 72 nci maddesinde düzenlenmiştir. Cevaplı Teftiş Raporu; Kurumun merkez ve taşra teşkilatına ilişkin yapılan teftişlerde noksan ve hatalı bulunan, düzeltilmesi veya tamamlanması gereken işlemler hakkında, her ünite için ayrı ayrı tanzim edilen raporlardır.

Cevaplı teftiş raporları, yapılan teftişlerde noksan ve hatalı bulunan, düzeltilmesi veya tamamlanması gereken işlem, eylem ve hareketler hakkında her servis için ayrı ayrı düzenlenecektir¹⁹.

Kendilerine cevaplı teftiş raporu gönderilen veya verilen ilgililer, tenkit olunan işlemleri usul ve mevzuat dairesinde düzeltmek ve cevaplarında bunu göstermekle görevlidirler.

Teftiş edilen birimlerin yetkilileri, tenkit maddelerinden bir kısmı veya tamamı hakkında müfettişten ayrı bir düşüncede bulundukları takdirde, dayandığı haklı ve kanuni sebepleri cevaplarında açık ve kısa bir şekilde belirtirler. Teftiş edilen birimin cevabı müfettişin son mütalaasında uygun görülmemesi halinde konu hakkında ilgili birimin nasıl hareket edeceği Rehberlik ve Teftiş Başkanının teklifi ve Başkanın Onayı ile belirlenir.

Bu esaslar dahilinde hazırlanan cevapların bir örneği müfettişlik görüşü ile birlikte teftiş dosyasında saklanır ve diğer örneği de bir yazı ekinde ilgili müfettişe verilir veya gönderilir.

Cevapların alt bölümü teftiş edilen ünitenin amiri ve ilgili servisin bağlı bulunduğu ikinci derece imza yetkilisi tarafından imzalanır.

¹⁹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **2008/7 Sayılı İç Emir**, Ankara, 2008, 2

Cevapların, ilgili ünitece, müfettiş tarafından yedi günden az olmamak üzere öngörülen sürede verilmesi, gecikerek gönderilmesi halinde, gecikme sebeplerinin açıklanması zorunludur.

2. Genel Durum Raporu

Genel durum raporu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğin 73 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Genel Durum Raporu; Kurum merkez ve taşra birimlerinin iş, işlem ve süreçlerinin mevzuata uygunluğu ile yönetsel performans ve kaynakların etkin kullanımının ortaya çıkarılmasına, bunlara dayalı çözüm ve öneriler geliştirilmesine yönelik olarak belirli zaman aralıklarıyla Yıllık Çalışma Plan ve Programı çerçevesinde yapılan çalışmaların sonucundan, özet olarak Başkana bilgi vermek amacıyla düzenlenir.

Genel durum raporları; “Giriş”, “Sayımlar”, “Servisler İtibarıyla Ünitenin Genel Durumu”, “Ünitenin Bina ve Yerleşim Durumu”, “Personelin Yapısına İlişkin Genel Bilgiler” ve “Diğer Hususlar” bölümlerinden oluşur²⁰.

3. İnceleme Raporu

İnceleme raporu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğin 74 üncü maddesinde düzenlenmiştir. İnceleme Raporu;

a) Başkan veya Rehberlik ve Teftiş Başkanı tarafından incelenmesi istenilen konular,

b) Yürürlükteki mevzuatın uygulanmasında görülen noksanlık ve aksaklıklara ilişkin olarak doğrudan müfettişçe belirlenen konular ile mesleki ve bilimsel çalışmalar,

c) Sosyal güvenlik mevzuatı çerçevesinde sigorta olayları incelemeleri ve işyeri denetimleri neticesinde tespit edilen hususlar,

ç) Şikayet ve ihbarlar üzerine yapılan çalışmalar sonucunda soruşturma açılmasına gerek görülmeyen durumlar hakkında düzenlenir.

²⁰ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 2008/7 Sayılı İç Emir, 3.

İnceleme raporları; “Giriş”, “Yapılan İnceleme ve Araştırmalar”, “Alınan İfadeler”, “Konunun Değerlendirilmesi” ve “Sonuç ve Kanaat” bölümlerinden oluşacaktır²¹.

4. Personel Performans Değerlendirme Raporu

Personel performans değerlendirme raporu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğin 75 inci maddesinde düzenlenmiştir. Personel Performans Değerlendirme Raporu; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 110 uncu maddesinde öngörülen, denetlenen birimlerin amir ve memurları hakkında müfettişlerin görüş ve kanaatini belirten formlar doldurularak hazırlanır. Bu formlarda denetlenen birimlerin amir ve memurlarının

- a) Mesleki bilgileri, mevzuata uyma dereceleri,
- b) Çalışmaları, intizamları,
- c) Yaratıcı zeka ve kavrayış kabiliyetleri,
- ç) Görevleri sırasında muhatap oldukları kişilere, amirlerine ve personele karşı davranışları,
- d) Görevlerindeki başarı dereceleri, hangi görevlerde başarılı olabilecekleri ve daha fazla sorumluluk taşıyan görevler yüklenip yüklenemeyecekleri,
- e) Teknolojik gelişme ve yeniliklere uyum sağlayıp sağlayamadıkları hususlarında müfettişin objektif bilgi ve gözlemine dayanan kanaatleri belirtilir. Yetersiz ve delillendirilmemiş hususlarda görüş belirtilmez.

Personel Performans Değerlendirme Raporları, müfettiş tarafından tek nüsha olarak düzenlenip, üzerinde ilgili personelin adı, soyadı, unvanı ve sicil numarası yazılı kapalı zarf içerisinde, hakkında Personel Performans Değerlendirme Raporları düzenlenen personeli gösterir iki nüsha listenin eklendiği bir yazıyla, ilgili personelin tayin, terfi ve sicil raporu tanzimi gibi işlemleri sırasında değerlendirilmesini teminen,

²¹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı , 2008/7 Sayılı İç Emir, 4.

İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı birimine iletilmek üzere Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına tevdi edilir.

Her teftiş, türüne göre, genel teftiş raporu, kontrol raporu ve inceleme raporu biçiminde bir rapor haline getirilir²².

5. Soruşturma Raporu

Soruşturma raporu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğin 76 ıncı maddesinde düzenlenmiştir. Soruşturma Raporları; Kurumun merkez ve taşra birimlerinde görevli bütün personel ile suça iştirak eden ve suç işleyen diğer şahısların, kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata aykırı cezai ve hukuki sorumluluklarını gerektirecek nitelikte olan, adli suç veya disiplin suçu ya da kusurlu sayılacak eylem ve davranışları hakkında yapılan soruşturmalar sonucunda düzenlenen raporlardır.

Soruşturma raporları; “Giriş”, “Yapılan İnceleme ve Araştırmalar”, “Alınan İfade ve Savunmalar” “Konunun Değerlendirilmesi” ve “Sonuç ve Kanaat” bölümlerinden oluşur²³.

6. Ön İnceleme Raporu

Ön inceleme raporu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğin 77 inci maddesinde düzenlenmiştir. Ön İnceleme Raporları, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamına giren memur ve diğer kamu görevlileri için, yetkili merci tarafından verilecek izin üzerine, bu Kanun kapsamına giren eylem ve işlemleri hakkında yapılan inceleme ve araştırma çalışmaları sonucunda düzenlenen raporlardır.

Ön İnceleme raporları; “Giriş”, “Yapılan İnceleme ve Araştırmalar”, “Alınan İfadeler”, “Konunun Değerlendirilmesi” ve “Sonuç” bölümlerinden oluşur²⁴.

²² BAYRAM, Denetim, 234.

²³ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 2008/7 Sayılı İç Emir, 5.

²⁴ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 2008/7 Sayılı İç Emir, 6.

7. Asgari İşçilik İnceleme Raporu

Asgari işçilik inceleme raporu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğın 78 inci maddesinde düzenlenmiştir. Asgari işçilik inceleme raporu;

a) İşverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütölmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğının saptanması halinde, işin yürütölmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını, yapılan işin niteliğı, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak devamlı işyerleri hakkında,

b) İhale konusu işler ve özel bina inşaatı işyerlerinden, Kuruma yapılan işçilik bildirimlerinin, Kurumca yapılan araştırma sonucunda yeterli olmadığıın saptanması halinde yapılan inceleme ile gerektiğinde işin yürütölümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunulduğunun tespitine ilişkin mevsimlik ve geçici işyerlerinde asgari işçiliğın tespitine ilişkin düzenlenen raporlardır.

Asgari İşçilik İnceleme raporları; “Giriş”, “Saptanan Hususlar”, “Değerlendirme” ve “Sonuç ve Kanaat” bölümlerinden oluşur²⁵.

III. Merkez ve Taşra Birimlerinin Teftişı

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğının 66 ıncı maddesine göre Kurumun merkez ve taşra birimlerinin iş, işlem ve süreçlerinin mevzuata uygunluğu ile performans ve kaynakların etkin kullanımının sağlanması, Kurum alacaklarının takip ve tahsiline yönelik sektörel veya kurumsal denetimlerin yapılması, bunlara dayalı çözüm ve öneriler geliştirilmesine yönelik olarak belirli zaman aralıklarıyla Yıllık Çalışma Plan ve Programı çerçevesinde teftişler yapılır.

²⁵ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 2008/7 Sayılı İç Emir, 7.

Teftiş: Kurumun merkez ve taşra birimlerinin belirli zaman aralıklarıyla Başkanlıkça hazırlanan teftiş programı çerçevesinde denetlenmesidir²⁶.

Merkez ve taşra birimlerinin teftişinin amacı merkez ve taşra ünitelerindeki işlemlerin yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge ve yazılı talimatlara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak, ünite ve birimleri doğru, adaletli, süratli, düzenli, ekonomik ve etkin bir şekilde çalışmaya sevk etmek, her personelin, bağlı olduğu birimin özel amacını kavramasını, o amaca uygun olarak çalışmasını ve hareket etmesini, birimini ilgilendiren mevzuat ve emirlerin lafzına uymasını, ruhuna da sadık kalmasını sağlamak, kusurlu hareketleri önlemek ve yayılmadan ortaya çıkartmak, Kurum işlemlerinde yeknesaklığı temin etmek amaçlarıyla, merkez ve taşra üniteleri, Yıllık Çalışma Plan ve Programında belirtilen süreler içerisinde denetlemektir.²⁷.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 83 üncü maddesine göre teftiş ve tahkike tabi olanların yükümlülükleri şunlardır:

a) Kurum personeli, ayni, nakdi, menkul ve gayrimenkul her türlü varlıklarla, bunlarla ilgili belge ve defterleri, gizli de olsa bütün vesikaları, sözlü veya yazılı ilk talebinde müfettişe göstermek veya vermek, saymasına ve tetkik etmesine yardımda bulunmak zorundadır. Kurum teşkilatı; müfettişlerin görevlendirildikleri konularda, bilgi işlem sistemleri, raporlama araçları, internet, intranet ve benzeri ağlar ile veri tabanlarına erişimini sağlamak, elektronik, manyetik ve benzeri bilgi işlem ortamlarındaki bilgiler ve kayıtları, sözlü veya yazılı ilk talebinde müfettişe göstermek ve incelemesine sunmak zorundadır.

b) Kurum personeli, müfettişin gerekli gördüğü evrak, kayıt ve belgelerin suretlerini veya asıllarını, elektronik, manyetik ve benzeri ortamdaki bilgiler ve kayıtların kopyalarını vermek zorundadır. Asılları alınan evrak ve belgelerin müfettişin mühür ve imzası ile tasdik edilmiş suretleri, dosyasında saklanmak üzere, evrak ve belgelerin alındığı ilgili birimlere verilir.

²⁶ ŞUVAK, Sabahattin, Merkez ve Taşra Birimlerinin Teftişi, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Antalya, Haziran 2007, 139.

²⁷ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, Ankara, 2008, 7.

c) Kurumun merkez ve taşra teşkilatındaki tüm birim yöneticileri, teftiş hizmetlerinin gereklerine uygun biçimde yürütülebilmesi için, müfettişlere görevleri süresince konumlarına uygun bir çalışma yeri sağlamak ve gerekli diğer tedbirleri almak zorundadırlar.

ç) Teftiş veya tahkike tabi personele verilmiş olan izinlerin kullanılması, hastalık ve bunun gibi mücbir sebepler dışında, müfettişin isteği üzerine teftiş veya tahkik sonuna kadar durdurulur. İzinde olan görevliler de müfettişin isteği üzerine çağrılır.

d) Kurumun merkez ve taşra teşkilatındaki birimlerin yöneticileri bir teftiş defteri ve dosyası tutmak, tüm teftiş raporlarını ve bunlar üzerine yapılan yazışmaları bu dosyada muhafaza etmek, görev değişimlerinde ilgililere zimmetle teslim etmek zorundadırlar.

e) Kurum teşkilatı müfettişlere, görevlerinin ifası sırasında gereken her türlü kolaylığı göstermek ve yardımda bulunmak mecburiyetindedir.

f) Tüm Kurum personeli, müfettişçe sorulan sözlü ve yazılı soruları geciktirmeden cevaplandırmakla yükümlüdür.

Devredilen Bağ-Kur taşra birimlerinin (il müdürlükleri) teftişinde muhasebe işlemleri, sağlık işlemleri, sigortalama işlemleri, tahsis işlemleri üzerinde durulmaktadır²⁸.

Devredilen SSK taşra birimlerinin (sigorta/sigorta il müdürlüklerinin) teftişinde muhasebe işlemleri(banka işlemleri, geçici borçlu ve alacaklı hesapların tasfiyesi, fişler ve diğer servislerle mutabakat, avanslar, kasa işlemleri, ödenek – tahsisat işlemleri, diğer muhasebe işlemleri); Personel işlemleri(izin işlemleri, disiplin – ödüllendirme – şikayet – mesai işlemleri, tahakkuk (harcırah – fazla mesai – ek ödeme – tazminat, eğitim – atama – tayin – nakil – görevlendirme); Alım/satım ve ayniyat işlemleri(alım-satım işlemleri, kamu ihale yasası, ayniyat işlemleri, hurda işlemleri, depo – ambar işlemleri, taşıt araçları, telefon işlemleri); İş kazası ve hastalık işlemleri; sigorta primleri

²⁸ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 8-13.

takip ve tahsilat (işyeri – işveren) işlemleri(işyeri iz dosyaları, faal – gayri faal işyerleri, rapor ve tutanakların değerlendirilmesi, primlerin tahakkuk ve tahsili, idari para cezası tahakkuk ve tahsili, ilişiksizlik belgeleri, temizlik şirketlerinin işlemleri, icra işlemleri); Tahsis işlemleri(tescil işlemleri, sicilsiz tahakkuklar, idari para cezası uygulaması, tahsis gelir dosyalarının yeniden değerlendirilmesi, isteğe bağlı sigorta uygulaması, e-bildirge uygulamaları, bilgi işlem – otomasyon işlemleri; Evrak-arşiv işlemleri üzerinde durulmaktadır²⁹.

Devredilen Emekli Sandığı Taşra Birimlerinin (Bölge Müdürlüklerinde) teftişinde birimlerin normal işlemlerinin, hizmet vermiş olduğu hak sahiplerinin sağlık karneleri ile ilgili işlemlerin, hak sahiplerine yapılan ödemelerin (hastane, diş, gözlük, protez, işitme cihazı, kaplıca, tıbbi malzeme ve yolluk), mal ve hizmet alımları (temizlik ve personel taşıma hizmeti) ile ilgili işlemlerin, personel durumu, personel giderleri, ısıtma-aydınlatma-haberleşme giderleri ile ilgili işlemlerin teftişleri ile birlikte, görevlerini daha etkili ve verimli bir şekilde yürütmeleri için alınması gereken tedbirler üzerinde durulur³⁰.

IV. Soruşturma

A. Tahsis Soruşturmaları

Tahsis İşlemleriyle İlgili Yürütülen Soruşturmaların Süreci aşağıdaki gibidir; İlgili Daire Başkanlığı'ndan, Olur'da belirtilen hak sahibinin sicil dosyası temin edilerek incelenir.(Kurumu yanıltıcı beyan, evlenme, ölüm vs olayların zamanında bildirilmesi) Ödemenin yapıldığı banka şubesinden ödeme belgeleri temin edilerek, ödemelerin kime, nasıl yapıldığı ve bankanın sorumluluğu tespit edilir. Nüfus Müdürlüğü nezdinde, ilgili Yönetmeliğe göre, hak sahiplerinin ölüm, evlenme, vatandaşlıktan çıkarma gibi durumların Kurumumuza zamanında bildirilip bildirilmediği araştırılır. Kurum personelinin sorumluluğu ve kusuru tespit edilerek, gerekirse hakkında soruşturma talep edilir. Ödemeleri haksız yere çeken kişilerin ve varsa ilgililerin (banka çalışanı ya da Kurumumuz çalışanı) ifadesine başvurulur. Kurum

²⁹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 15-32.

³⁰ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 33.

zararı tespit edilir. (İlgili kişinin varsa yapmış olduğu geri ödemeler dikkate alınır.) ve rapor düzenlenir³¹.

B. Disiplin Hukuku ve Soruşturmaları

Disiplin Hukuku, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda yer almaktadır.

Disiplin amirleri; kurumların kuruluş ve görev özellikleri dikkate alınarak Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne dayanılarak özel yönetmeliklerinde tayin ve tesbit edilecek amirlerdir.

Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet Memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.

Ceza Hukuku temelde toplumsal düzeni korumak amacıyla bu düzene aykırı hareketleri cezalandırır. Disiplin hukuku kurumun hedeflerine ulaşabilmesi amacıyla kurum düzenini sağlamak amacına yöneliktir³².

1. Uyarma Cezası

Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarmadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde uyarma memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesi olarak tanımlanmıştır. Aynı maddeye göre uyarınca uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller:

³¹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 227-228.

³² KARYAĞDI, Müjgan, Disiplin Suçları Cezaları ve Yargısal Denetimi, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 10.

a) Verilen emir ve grevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,

b) Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek,

c) Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,

d) Usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak,

e) Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,

f) Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak,

g) Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,

h) Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunma olarak sıralanmıştır.

Disiplin suçu teşkil eden eylemlerin gerçekleşmesi veya öğrenilmesinden itibaren belirli süreler içinde soruşturma açılması, tamamlanması ve ceza verilmesi gereklidir. Aksi takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar³³.

2. Kınama Cezası

Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde kınama cezası memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Aynı madde uyarınca kınama cezasını gerektiren fiil ve haller:

a) Verilen emir ve grevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak,

³³KARYAĞDI, 20.

b) Eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek,

c) Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak,

d) Hizmet dışında Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,

e) Devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak,

f) Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzeri eşyayı kaybetmek,

g) İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak,

h) İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak,

ı) Görev mahallinde genel ahlak ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek ve yapmak,

j) Verilen emirlere itiraz etmek,

k) Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak,

l) Kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak.

m) Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç verme olarak sıralanmıştır.

Disiplin amirleri veya yetkili kurullar tarafından verilen disiplin cezaları, bazı istisnalar dışında geri alınamaz veya değiştirilemez. Esasen 657 sayılı Yasanın 132. maddesinde de belirtildiği gibi disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve hemen uygulamaya konulur. İdari yargı mercileri tarafından yürütmenin

durdurulmasına ilişkin bir karar verilmedikçe, dava açılmış olması da, cezanın uygulanmasına engel olmaz³⁴.

3. Aylıktan Kesme Cezası

Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde aylıktan kesme memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılması olarak tanımlanmıştır. Aynı madde uyarınca aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller:

a) kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak,

b) Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek,

c) Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak,

d) Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak,

e) Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek,

f) Görev yeri sınırları içerisinde her hangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak,

g) İkamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terketmek,

h) Toplu müracaat veya şikayet etmek,

ı) Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunma olarak sıralanmıştır.

j) Yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmak.

³⁴ KARYAĞDI, 19.

Memur hakkında uygulanıp kesinleşen disiplin cezalarının üst makamlarca değiştirilmiş olması da ayrı bir disiplin suçu oluşturur³⁵.

4. Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezası

Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde kademe ilerlemesinin durdurulması fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulması olarak tanımlanmıştır. Aynı madde uyarınca kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller:

- a) Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek,
- b) Özürsüz ve kesintisiz 3 - 9 gün göreve gelmemek,
- c) Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak,
- d) Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak,
- e) Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak,
- f) Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek,
- h) Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,
- ı) Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşüncü, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak,
- j) Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak,
- k) Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak,

³⁵ KARYAĞDI, 19.

l) Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek,

m) Diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla Devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemediği yurda dönmek,

n) Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak,

o) Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak olarak sıralanmıştır.

Soruşturma ile ilgili zamanaşımı süresi fiilin öğrenildiği tarihten başladığı halde, ceza verme yetkisi konusundaki iki yıllık genel zamanaşımı süresi eylem tarihinden başlamaktadır. Hakaret suçunun 18.05.1987 tarihinde dilekçe ile bildirildiği bir olayda, bir aylık süre geçtikten sonra, 26.06.1987 gününde verilen soruşturma emri ile başlatılan disiplin soruşturması sonucu verilen cezada zamanaşımı bulunduğu gerekçesiyle, davanın esastan reddine dair mahkeme kararı Danıştay’ca bozulmuştur³⁶.

5. Devlet Memurluğundan Çıkarma Cezası

Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde Devlet memurluğundan çıkarma bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarma olarak tanımlanmıştır. Aynı madde uyarınca Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller:

a) İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak,

³⁶ KARYAĞDI, 20.

b) Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek,

c) Siyasi partiye girmek,

d) Özürsüz olarak (...) bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek,

e) Savaş, olağanüstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak,

f) Amirine ve maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunmak,

g) Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,

h) Yetki almadan gizli bilgileri açıklamak,

ı) Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek,

j) Yurt dışında Devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak,

k) 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işleme olarak sıralanmıştır.

Disiplin suçunun birden fazla işlenmesi halinde (tekerrür), memurun uslanmadığı, suç işleme alışkanlığı ve çalışma düzenine karşı direnişini sürdürdüğü düşünülerek cezanın artırılması yoluna gidilmiştir³⁷.

Memuriyet görevi sırasında görev ile ilişik kesilmeden görevden ayrılmaya ilişkin düzenleme “aylıksız izin” başlıklı düzenlemedir. “Aylıksız izin” konulu düzenleme, memurlar için çok özel bir statü yaratmakta olup, memurun kendisi, eşi ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler yönünden çok farklı hukuklar ortaya çıkarmaktadır.

³⁷ KARYAĞDI, 16.

Söz konusu sürelerin sosyal güvenlik yönünden hizmet olarak değerlendirilebilmesi için, kesenek ve karşılıklarının ödenmesi zorunluluk arz eder³⁸.

6. Disiplin Cezalarında Ortak Hükümler

Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesine göre disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların sicilden silinmesine ilişkin süre içinde tekrarründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir. Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir. Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.

Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesine göre öğrenim durumları nedeniyle yükselebilecekleri kadroların son kademelerinde bulunan Devlet memurlarının, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesini gerektiren hallerde, brüt aylıklarının 1/4'ü - 1/2'si kesilir ve tekrarründe görevlerine son verilir. Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır. Yukarıda yazılı disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel teşkil etmez.

Devlet Memurları Kanununun 126 ıncı maddesinin birinci fıkrasına göre uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir.

Devlet Memurları Kanununun 126 ıncı maddesinin üçüncü fıkrasına göre Devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.

³⁸ YILDIRIM, Gürsel, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Antalya, Haziran 2007, 86.

Devlet Memurları Kanununun 126 ıncı maddesinin dördüncü fıkrasına göre disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder. Ret halinde atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler. Beşinci fıkrasına göre özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır.

Anayasanın 129. maddesinde açıkça belirtildiği üzere, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Memurlar için buna paralel bir hüküm 657 sayılı Yasanın 130. maddesinde yer almış, soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun yedi günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memurun bu hakkından vazgeçmiş sayılacağı belirtilmiştir³⁹.

Teftiş Kurulları gibi bu iş için özel olarak görevli örgütleri olmayan kurumlarda veya işin niteliği nedeniyle bunların görevlendirilmesine olanak bulunmayan durumlarda tamamen idari hiyerarşi içinde yer alan kamu görevlilerinin muhakkik sıfatıyla inceleme ve soruşturma yapmakla görevlendirilmeleri söz konusu olmaktadır⁴⁰.

Devlet Memurları Kanununun 127 inci maddesinin birinci fıkrasına göre Kanununun 125 inci maddesinde sayılan fiil ve halleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren;

a) Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına,

b) Memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına,

Başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. İkinci fıkrasına göre disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren

³⁹ KARYAĞDI, 15-16.

⁴⁰ KARYAĞDI, 13.

nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Devlet Memurları Kanununun 128 inci maddesinin birinci fıkrasına göre disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içinde vermek zorundadırlar. İkinci fıkrasına göre kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde tevdi edilir. Disiplin kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirir. Üçüncü fıkrasına göre memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami altı ay içinde bu kurulca, karara bağlanır.

Devlet Memurları Kanununun 129 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin sicil dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler. İkinci fıkrasına göre hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, sicil dosyası hariç, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.

Mevzuatımızda açık bir kural olmamakla birlikte, Danıştay soruşturmacı olarak görevlendirilecek soruşturmacının unvan ve kadro bakımından hakkında soruşturma yapılandan daha üst ya da en azından aynı statüye sahip olmasını gerekli görmekte ve aksi uygulamayı bir iptal nedeni saymaktadır⁴¹.

Devlet Memurları Kanununun 130 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. İkinci fıkrasına göre soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az

⁴¹ KARYAĞDI, 13.

olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.

Devlet Memurları Kanununun 131 inci maddesinin birinci fıkrasına göre aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. İkinci fıkrasına göre memurun ceza kanununa göre mahkum olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz. Üçüncü fıkrasına göre 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması hakkında Kanunun 4 üncü maddesinde sayılan kuruluşlarda çalışan personel hakkında; görevden doğan veya görevi sırasında işledikleri suçlarla kişisel suçları sebebiyle Cumhuriyet savcıları veya askeri savcılar veya sorgu hakimlikleri veya Memurin Muhakematı Hakkında Kanun uyarınca yetkili kurullarca yapılan soruşturma sonunda düzenlenen takipsizlik, meni muhakeme, iddianame, talepname veya lüzumu muhakeme karar suretleri ile ilgili mahkemelerce verilen kesinleşmiş karar suretleri bu personelin bağlı olduğu bakanlık veya kurum veya kuruluşa gönderilir.

Devlet Memurları Kanununun 132 inci maddesinin birinci fıkrasına göre aynı disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır. İkinci fıkrasına göre aylıktan kesme cezası, cezanın verilmiş tarihini takip eden aybaşıda uygulanır. Üçüncü fıkrasına göre verilen disiplin cezaları sıralı sicil amirine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Dördüncü fıkrasına göre kendilerine disiplin cezası olarak aylıktan kesme veya kademe ilerlemesini durdurma cezası verilenler, valilik, büyükelçilik, müsteşar, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, genel müdür yardımcılığı ve daire başkanlığı görevlerine atanamazlar. Beşinci fıkrasına göre atamaları Bakanlar Kurulu Karara ile yapılanlar hakkında da bu hükümler uygulanır.

Devlet Memurları Kanununun 133 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre disiplin cezaları memurun siciline işlenir. Devlet memurluğundan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezasına çarptırılmış olan memur uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından 5 sene, diğer cezaların uygulanmasından 10 sene sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezalarının sicil dosyasından silinmesini isteyebilir. İkinci fıkrasına göre memurun, yukarıda yazılan süreler içerisindeki

davranışları, bu isteğini haklı kılacak nitelikte görülürse, isteğinin yerine getirilmesine karar verilerek bu karar sicil dosyasına işlenir. Üçüncü fıkrasına göre kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının sicilden silinmesinde disiplin kurulunun mütalaası alındıktan sonra ikinci fıkra hükmü uygulanır.

Yürütülen kamu hizmetinin gerektiği şekilde görülmesini, memurun görevine bağlılığını ve memur statüsünün korunmasını sağlamaya yönelik disiplin cezaları, kamu düzenini korumak ve toplumu savunmak esasına dayanan ceza yasalarının getirdiği cezalardan farklı nitelik taşırlar. Bu nedenle, bir kamu görevlisinin ceza yasasına göre mahkûm olması veya olmaması, kamu görevlisinin eyleminin, personel hukukuna göre değerlendirilmesine ve disiplin suçu kabul edilip, disiplin cezasıyla cezalandırılmasına engel değildir⁴².

Devlet Memurları Kanununun 134 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre Disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere Kurum Merkezinde bir Yüksek Disiplin Kurulu ile her ilde, bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda bölge merkezinde ve kurum merkezinde ayrıca Milli Eğitim müdürlüklerinde birer Disiplin Kurulu bulunur.

Devlet Memurları Kanununun 135 inci maddesinin birinci fıkrasına göre Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı itiraz, varsa bir üst disiplin amirine yoksa disiplin kurullarına yapılabilir. İkinci fıkrasına göre aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.

Devlet Memurları Kanununun 136 ıncı maddesinin birinci fıkrasına göre disiplin amirleri ve disiplin kurulları tarafından verilen disiplin cezalarına karşı yapılacak itirazlarda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren 7 gün dür. İkinci fıkrasına göre bu süre içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir. Üçüncü fıkrasına göre itiraz halinde, itiraz mercileri kararı gözden geçirerek verilen cezayı aynen kabul edebilecekleri gibi cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler. Dördüncü fıkrasına göre itiraz edilmeyen kararlar ile itiraz üzerine verilen kararlar kesin

⁴² KARYAĞDI, 12.

olup, bu kararlar aleyhine idari yargı yoluna başvurulamaz. Beşinci fıkrasına göre itiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin, kendilerine intikalinden itibaren 30 gün içinde kararlarını vermek zorundadırlar. Altıncı fıkrasına göre kaldırılan cezalar sicilden silinir.

Kamu personeli ile ilgili hükümler içeren yasalarda, uyarma ve kınama cezalarına kaşı yargı yoluna başvurmayı engelleyen hükümler yoksa böyle bir kısıtlamanın tüzük veya yönetmelik gibi alt düzenlemelerle getirilmesine olanak yoktur. Son olarak; dava yolu açık olan disiplin cezalarına karşı itiraz yoluna başvurulması durumunda dava açma süresinin durmayacağını da belirtmek gerekir⁴³.

Kanunda öngörülen sürelerde mal bildiriminde bulunulmaması (mal bildiriminde bulunması için ihtarda bulunulmadığı veya ihtarda bulunulupta bir ay içinde mal bildiriminde bulunulduğu durumlarında suç oluşmaz.) ve bildirimin yenilenmemesi fiilleri disiplin cezasını gerektirecektir⁴⁴.

7. Görevden Uzaklaştırma

Devlet Memurları Kanununun 137 inci maddesinin birinci fıkrasında görevden uzaklaştırılma, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbir olarak tanımlanmıştır. İkinci fıkrasına göre görevden uzaklaştırma tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilir.

Devlet Memurları Kanununun 138 inci maddesinin birinci fıkrasına göre görevden uzaklaştırmaya yetkililer:

- a) Atamaya yetkili amirler;
- b) Bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri;
- c) İllerde valiler;

⁴³ KARYAĞDI, 21.

⁴⁴ ÇOLAK, Hüseyin, 3628 Sayılı Kanun ve Uygulaması, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 100.

ç) İlçelerde kaymakamlar (İlçe idare şube başkanları hakkında valinin muvafakati şarttır.) olarak sayılmıştır. İkinci fıkrasına göre Valiler ve kaymakamlar tarafından alınan görevden uzaklaştırma tedbiri, memurun kurumuna derhal bildirilir.

Devlet Memurları Kanununun 139 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre görevinden uzaklaştırılan Devlet memurları hakkında görevden uzaklaştırmayı izleyen 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanması şarttır. İkinci fıkrasına göre memuru görevden uzaklaştırdıktan sonra memur hakkında derhal soruşturmaya başlamayan, keyfi olarak veya garaz veya kini dolayısıyla bu tasarrufu yaptığı, yaptırılan soruşturma sonunda anlaşılan amirler, hukuki, mali ve cezai sorumluluğa tabidirler.

Devlet Memurları Kanununun 140 ıncı maddesine göre haklarında mahkemelerce cezai kovuşturma yapılan Devlet memurları da yukarıda belirtilen yetkililer tarafından görevden uzaklaştırılabilirler.

Disiplin mevzuatında öngörülen suçların soruşturulması takibi şikâyetle bağlı olmadığı gibi, şikayetten vazgeçilmesi soruşturmayı sona erdirmez⁴⁵.

Devlet Memurları Kanununun 141 inci maddesinin birinci fıkrasına göre görevden uzaklaştırılan ve görevi ile ilgili olsun veya olmasın herhangi bir suçtan tutuklanan veya gözaltına alınan memurlara bu süre içinde aylıklarının üçte ikisi ödenir. Bu gibiler 657 sayılı Kanunun öngördüğü sosyal hak ve yardımlardan faydalanmaya devam ederler. İkinci fıkrasına göre 143 üncü maddede sayılan durumların gerçekleşmesi halinde, bunların aylıklarının kesilmiş olan üçte biri kendilerine ödenir ve görevden uzakta geçirdikleri süre, derecelerindeki kademe ilerlemesinde ve bu sürenin derece yükselmesi için gerekli en az bekleme süresini aşan kısmı, üst dereceye yükselmeleri halinde, bu derecede kademe ilerlemesi yapılmak suretiyle değerlendirilir.

Devlet Memurları Kanununun 142 nci maddesinin birinci fıkrasına göre soruşturma sonunda disiplin yüzünden memurluktan çıkarma veya cezai bir işlem uygulanmasına lüzum kalmayan Devlet memurları için alınmış olan görevden uzaklaştırma tedbiri, 657 sayılı Kanunun 138 inci maddedeki yetkililerce (Müfettişler tarafından görevden uzaklaştırılanlar hakkında atamaya yetkili amirlerce) derhal

⁴⁵ KARYAĞDI, 10.

kaldırılır. İkinci fıkrasına göre görevden uzaklaştırma tedbirini kaldırmayan görevli hakkında 139 uncu maddede belirtilen hüküm uygulanır.

Devlet Memurları Kanununun 143 üncü maddesine göre soruşturma veya yargılama sonunda yetkili mercilerce:

- a) Haklarında memurluktan çıkarmadan başka bir disiplin cezası verilenler;
- b) Yargılamanın men'ine veya beraatına karar verilenler;
- c) Hükümden evvel haklarındaki kovuşturma genel af ile kaldırılanlar;
- ç) Görevlerine ve memurluklarına ilişkin olsun veya olmasın memurluğa engel olmayacak bir ceza ile hükümlü olup cezası ertelenenler;

Bu kararların kesinleşmesi üzerine haklarındaki görevden uzaklaştırma tedbiri kaldırılır.

Devlet Memurları Kanununun 144 üncü maddesine göre 140 ıncı ve 142 nci maddelerle 143 üncü maddenin a, b, c, fıkralarında yazılı olanlar hakkındaki görevden uzaklaştırma tedbiri, Devlet Memurunun soruşturmaya konu olan fiillerinin, hizmetlerini devama engel olmadığı hallerde her zaman kaldırılabilir.

Devlet Memurları Kanununun 145 nci maddesinin birinci fıkrasına göre görevden uzaklaştırma bir disiplin kovuşturması icabından olduğu takdirde en çok 3 ay devam edebilir. Bu süre sonunda hakkında bir karar verilmediği takdirde memur görevine başlatılır. İkinci fıkrasına göre bir ceza kovuşturması icabından olduğu takdirde görevinden uzaklaştırmaya yetkili amir (Müfettişlerin görevinden uzaklaştırdıkları memurlar hakkında atamaya yetkili amir) ilgilinin durumunu her iki ayda bir inceleyerek görevine dönüp dönmemesi hakkında bir karar verir ve ilgiliye de yazı ile tebliğ eder.

V. Ön İnceleme

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunun 28. maddesinde belirtildiği üzere; “Yönetim Kurulu üyeleri ile Kurum personeli, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun uygulanmasında kamu görevlisi sayılır ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine tâbidir.” denmekte olduğundan Kurumun taşra ve merkez kadrolarında çalışan personeli hakkında yetkili merciin Olur’u ile 4483 sayılı kanuna dayanılarak ön inceleme yapılabilir⁴⁶.

Kurum taşra teşkilatında; ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam, ilde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında vali, Kurumun merkez teşkilatında görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı tarafından yokluklarında ise vekilleri tarafından bizzat soruşturma izni yetkisi kullanılır⁴⁷.

Bilindiği üzere ceza yargılamasında kişi ve fiil olmak üzere iki temel unsur söz konusudur. Öncelikle suçun olduğu iddia olunan olayın kimler tarafından gerçekleştirildiği, ikinci olarak da bu kişilerin hangi fiil işledikleri belirlenmelidir⁴⁸.

Yetkili merciin saptanmasında, memur veya kamu görevlisinin suç tarihindeki görevi esas alınır⁴⁹.

02.12.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4483 sayılı Yasa önceki Yasadan farklı olarak idari güvence sistemlerinden tahkik sisteminden ayrılarak ‘izin sistemini’ öngörmüştür⁵⁰.

⁴⁶ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 275.

⁴⁷ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 275.

⁴⁸ AKKOÇ, Nazan; KINAY, E.Yavuz; KONOKMAN Recep, Memur Suçları ve Soruşturma Usulü, Vergi Denetmenleri Derneği Yayını, Ankara, 2002, 186.

⁴⁹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 275.

⁵⁰ ŞAHİN, İlyas, Ceza Muhakemeleri Kanunu Kapsamında Memur Suçları, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 59.

Teftiş ve denetimde görevli Müfettişler gerek doğrudan gerekse ihbar veya şikayet üzerine bir suç tespit ederlerse, derhal gerekli belgeleri toplayarak, soruşturma izni vermeye yetkili merciin SGK Başkanı dışındaki yetkililer olması halinde, düzenleyecekleri bir yazı ile ilgili makamlara intikal ettirilerek yazının bir örneğini de bilgi için Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına gönderirler. Yetkili merciin SGK Başkanı olması durumunda ise düzenleyecekleri yazıyı SGK Başkanlığına göndererek ön inceleme onayı isterler. Tespit edilen suçun 4483 sayılı Kanun kapsamına girmemesi halinde SGK Başkanlığından, usulüne uygun inceleme emri talep ederek düzenleyecekleri raporları Başkanlığa sunarlar⁵¹.

“.....memurların görev nedeniyle işledikleri suçlar nedeniyle 4483 s.k.’nın uygulanacağıdır. Görevle ilişkin olmayan ve görev sırasında işlenen suçlar ise genel hükümlere tabidir”⁵².

Suçun memuriyet görevinden doğmuş sayılması için memuriyet işleriyle ilgili olması, diğer bir anlatımla suçu doğuran fiil ile kişinin görevi arasında illiyet bağı bulunması gerekmektedir⁵³.

⁵¹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 278-279.

⁵² ARSLAN, Alp, 4483 Sayılı Kanun ve Uygulaması, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Afyon, 9-14 Aralık 2007, 126.

⁵³ KOÇ, Halil, 4483 Sayılı Kanun Uygulamasının Yargısal Süreci, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 149.

§ 3 TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DIŞ DENETİM

I. Dış Denetim Yapanlar

A. Sosyal Güvenlik Kurumu Sigorta Müfettişleri

4958 sayılı Kanuna göre Sosyal Sigortalar Kurumu genel kurul, yönetim kurulu ve başkanlıktan oluşmaktaydı. Kurumun denetim danışma ve destek birimleri ise Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Finansman, Aktüerya ve Plânlama Daire Başkanlığı ve Muhasebe ve Malî İşler Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı ve Savunma Uzmanlığı'ndan oluşmaktaydı. Kurum Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğünden oluşmaktaydı.

“Sigorta Teftiş Kurulunun, Sigorta Genel Müdürlüğüne bağlanmasıyla birlikte, işyerlerinde yürütülen denetim çalışmalarının, sağlık ve güvenlik boyutu olamayacak; böylece kaza ve hastalıkların önlenmesinden ya da incelenmesinden doğan Kurum yararı da ortadan kaldırılmış olacaktır. Böylece Kurumun kendini savunma olanakları elinden alınmış olmaktadır.”⁵⁴

Müfettiş tutanağının aksinin yazılı delillerle kanıtlanması gerekir⁵⁵. Sigorta müfettiş tutanağı aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir⁵⁶.

“Bilindiği üzere 616 sayılı KHK Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi. İptal kararı 10.11.2000 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmış olup, iptal kararı yayımından itibaren bir yıl sonra yürürlüğe girecek. Buna göre, iptal kararının yürürlüğe gireceği 11.11.2001 tarihine kadar sigorta müfettişlerinin, işyerinde eksik işçilik bildiriminde bulunulup bulunulmadığına ilişkin inceleme yetkileri bulunmuyor. Dolayısıyla 4792 sayılı yasanın 6. maddesine göre inceleme yapmaları, rapor düzenlemeleri ve Kurum’unda bu raporlara göre resen prim tahakkuk ettirmesi söz

⁵⁴ FİŞEK, A.Gürhan, Sigorta Teftiş Kurulu’nun SSK Başkanlığı Genel Müdürlüğü’ne Bağlanması Hakkında Bilimsel Değerlendirme, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 40-43.

⁵⁵ Yargıtay 10.HD.9.2.2004 T.2003/9143 E. 2004/664 K., ASLANKÖYLÜ, Resul, **Sosyal Sigortalar Kanunu ve İlgili Kanunlar**, 2.Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004, 2133.

⁵⁶ Y. HGK. 23.6.1999 günlü, E.1999/10, K:1999/534, ARASLI, Utkan, **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar**, 1.Bası,Cilt II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, 1332.

konusu olmayacak. Ancak bildiğimiz kadarıyla 616 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılan yetkinin, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na getirilmesini öngören düzenleme şu anda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bulunan "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanun Tasarısı"nda yer alıyor.4447 sayılı Yasa ile kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik olarak işyerinin işçi çalıştırılmaya başlanılmadan önce, çalıştırılacak kimselerin çalıştırılmaya başlanılmadan önce bildirilmesi, çalışmaya başlayan sigortalıların çalışmaya başladıklarını işe başladıkları tarihten itibaren 30 gün içinde Kurum'a bildirmeleri, SSK dışındaki kurumların denetim elemanlarının kendi mevzuatları uyarınca işyerlerinde yapacakları denetim ve incelemeler sırasında çalıştırılanların sigortalı olup olmadıkları yönünden de tespit yapmaları, işyerlerinde yoklama ve tespit yapmak üzere Kurum, yönetim kurulu kararı ile memur görevlendirilmesi gibi düzenlemeler yapılmışken, sigorta müfettişlerinin inceleme yetkilerinin bilinçli olarak kaldırılması pek akla yakın gelmiyor.Bize göre şimdi yapılması gereken, sigorta müfettişlerinin inceleme yetkileri gerçekten bilinçli olarak tırpanlanmadıysa, tasarısının süratle kanunlaşmasını sağlayarak alınan yetkinin iade edilmesi, bu süreç içinde de eksik işçilik bildirimi ile ilgili olarak inceleme yapıp rapor düzenlenmemesi, rapor düzenlenmiş olsa bile rapora göre resen ek prim tahakkuk ettirilerek Kurum ile işveren arasında gereksiz uyuşmazlıkların yaratılmamasıdır.”⁵⁷

“..... ‘Sigorta Teftiş Kurulunun Yıpratılması ve Misyonuz Bırakılması’ faaliyetlerinden derhal vazgeçilerek, Kurul’a görevinin gerektirdiği hukuki statü kazandırılmalıdır. Bu konuda geri gitmek değil, daha da ileri gitmek gerektiği, Sigorta Teftiş Kurulu’na Etkin bir denetim için gerekli olan bağımsız, baskıdan uzak, gerekli tüm yetkilerle donatılmış bir ortam hazırlanmasının zorunlu olduğu, açıkça bellidir”⁵⁸.

“Getirilmek istenen yeni düzenleme Türk İdari Hukukunun geleneklerine de aykırılık içermektedir. Bağımsız ve tüzel kişiliği olmayan makamlara Teftiş Kurullarının bağlanması alışılmadık bir uygulama başlatırken idari fonksiyonların zaafa

⁵⁷ ÖZCAN, Sezgin, “SSK Müfettişlerinin Kaldırılan Denetim Yetkisi”, *Yaklaşım Dergisi*, Haziran 2001, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2001062636.htm, (19.02.2009)

⁵⁸ OKUR, Ali Rıza, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığına İlişkin Bir Değerlendirme, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 33.

uğratılmasına yol açacaktır.”⁵⁹.

“Etkin bir teftiş ve denetim ise;iyi organize olmuş bir teşkilat içerisinde iyi yetiştirilmiş, iyi motive edilmiş müfettişler eliyle gerçekleştirilebilir. Teftiş teşkilatının ve müfettişlerin her türlü müdahale ve baskıya karşı korunmalarının ve masumiyetlerinin sağlanması ise teftişin etkinliği bakımından olmazsa olmaz bir husustur.

SSK sistemi içerisinde ise Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı doğrudan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanına bağlı olarak çalışması sağlanır ve bütün müdahalelerden uzak bir çalışma ortamında çalışmasına imkan sağlanır ise etkin bir teftiş yapma imkanına kavuşturulmuş olur.”⁶⁰.

“..... Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın yetkileri daha da artırılmak gerektiği halde Mecliste görüşülmekte olan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı yasa tasarısında bu yetkilerin kısıtlanması, yine tasarıda Sigorta Müfettişlerinin asgari işçilik tespitlerinin dayanak ve kıstaslarının belirtilmemiş olması, Teftiş Kurulu yine Başkanlığa bağlı bırakılırken aynı statüde olması gereken Sigorta Teftiş Kurulunun, Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü’ne bağlı hale getirilmesi, yasa yapma tekniğine, yerleşmiş uygulamalara, eşitliğe ve 81 no.lu uluslar arası sözleşmeye aykırılık teşkil edecektir.Bu da Kurumun işyerlerini denetimlerde yetersiz kalmasına, dolayısıyla Kurumun ve ülkenin büyük ölçüde gelir kaybına, sigortalıların haklarını ve Kuruma olan inançlarını yitirmelerine sebep olacaktır.”⁶¹.

“Sosyal Sigortalar Kurumunun özerkliği onun iç örgütlenmesinin de belirleyici etkisidir. Anayasanın 123.maddesindeki “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve Kanunla düzenlenir” hükmü özerk bir idarenin iç örgütlenmesinin de bunu sağlayacak tutarlılıkta olmasını gerekli kılmaktadır. Aksi halde, kendi iç bütünlüğünden yoksun

⁵⁹ AKTAY, Nizamettin, “Bilimsel Görüş Sosyal Sigortalar Kanunu Sigorta Teftiş Kurulu İle İlgili Yapılmak İstenen Yeni Hukuki Düzenleme”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 45

⁶⁰ ARICI, Kadir, “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı’nda Sigorta Teftiş Kurulu’nun Bağlı Olması Gereken Makam Meselesi”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 49.

⁶¹ DEMİR, Fevzi; SÖZER, Ali Nazım; SARAÇ Coşkun, , Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Yasa Tasarısında Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın Mevcut Statü ve Fonksiyonunda Öngörülen Değişikliklere İlişkin Bilimsel Görüş, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 52.

olan özerk idarenin genel idare içindeki uyum yeteneği de örselenmiş olacaktır.”⁶²

“Bu bağlamda asgari işçiliğin etkin bir şekilde uygulanarak Kurumun temel amacını gereğince yerine getirebilmesi için asgari işçiliğin bütün sektörler için geçerli bir denetim modeli olarak düşünülmesi özellikle devamlı ve mevsimlik işlerde bu uygulamanın etkinliğinin artırılması gerekmektedir.Bunu için ise uygulamayı yapacak olan sigorta müfettişlerinin geleneksel çalışma şekilleri tamamen değiştirilmeli ve görev tanımlaması yoluna gidilmesi zorunludur.Bu meyanda Sigorta müfettişlerinin denetim gerekçesine bağlı olarak çalışmalarına son verilmelidir.”⁶³

“Sigorta müfettişleri tarafından tutulup imza sahipleri tarafından düzenlenen tutanağın aksi soyut tanık söyleriyle kanıtlanmış olmaz.”⁶⁴

B. Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları

“Sosyal Sigortalar Kurumu’nun dış denetiminde sigorta yoklama memurları, işyeri yasal kayıt ve belgeleri üzerinde inceleme yapılması hariç (Sigorta Yoklama Memurları Yönetmeliği ile belli şartlarla kayıt ve belge inceleme yetkisi verilmiştir. Söz konusu durumun yasal olarak mümkün gözükmeyeceği düşünülmektedir. 4958 sayılı Kanun’un ilgili hükmünden, sigorta yoklama memurlarına kayıt ve belge inceleme yetkisinin varlığının anlaşılması zor görünmektedir. Esas olan, sigorta denetmenliği kadrosunun ihdası ile sigorta yoklama memurlarının kanun metnindeki görevlerinin yerine getirilmesidir.) işyerlerinin mevcut durumu, faal olup olmadığı, sigortalı çalıştırılıp çalıştırılmadığı, çalıştırılıyorsa kimlerin hangi sürede ve ne kadar ücret ile çalıştırıldıkları, adres ile mal varlığı tespitleri, sağlık yardımlarına hak kazanabilme gibi görevlerle donatılmıştır. Sigorta yoklama memurluğu sisteminin getirilmesindeki esas espri, sigortasız çalışanları sosyal güvenlik kapsamına almak ve prim kaçaklarının önlenmesi düşüncesidir.”⁶⁵

⁶² ADAK, Agah, Sigorta Teftiş Kurulunun Konumuna İlişkin Görüş, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 56.

⁶³ KARAKAŞ, İsa, “ Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulamasında Asgari İşçilik”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 2004, 188.

⁶⁴ ASLANKÖYLÜ, 2133.

⁶⁵ ÇOLAK, Mahmut, “Sigorta Yoklama Memurlarına 4958 Sayılı Kanun, İşyeri Kayıtları Üzerinde Denetim Yetkisi TanıyorMu?”, *EYaklaşımDergisi*, Mart2005, Sayı:20, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2005036365.htm, (18.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

Sosyal güvenlik kontrol memurları, sosyal güvenlik il müdürü veya görevlendireceği sosyal güvenlik il müdür yardımcısı yada sosyal güvenlik merkez müdürü tarafından verilen yazılı emir üzerine inceleme, denetim ve kontrol yapmaktadırlar⁶⁶.

Sosyal güvenlik kontrol memurlarının görevleri sırasında tespit ettikleri Kurum alacağını doğuran olay ve buna benzer işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılır. Bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir⁶⁷.

Sosyal güvenlik kontrol memurlarınca, 4857 sayılı İş Kanununun 69 uncu maddesi gereğince gece çalışılan işyerlerinde sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim, tarama yapılabilir⁶⁸.

Sosyal güvenlik kontrol memurlarının, Kanunun uygulanmasından doğan inceleme, araştırma ve denetim görevlerini yerine getirmeleri sırasında işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler, görevlerinin yapılmasına engel olamazlar; engel olanlar hakkında eylemleri başka suç oluştursa dahi, asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır. Ayrıca, sosyal güvenlik kontrol memurlarının görevlerini engellemek amacıyla cebir veya tehdit kullanan işveren, sigortalı, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 265 inci maddesinin birinci fıkrasına göre cezalandırılır. Bu suçu işleyenler hakkında ayrıca asgari ücretin on katı tutarında idari para cezası uygulanır.

Sosyal güvenlik kontrol memurları, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin konularda sosyal güvenlik il müdürü veya görevlendireceği sosyal güvenlik il müdür yardımcısı ya da sosyal güvenlik merkez müdürünün yazılı emri üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve kontrolle görevli memurları ile ortak çalışma yapabilirler.

⁶⁶ Sosyal Güvenlik Kurumunun 23.02.2009 tarih ve 2009/31 Sayılı Genelgesi 2.

⁶⁷ 2009/31 Sayılı Genelgesi 3.

⁶⁸ 2009/31 Sayılı Genelgesi 3.

Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarına ölümlü iş kazaları ile konusu işler ve özel binaları dışındaki denetim gerekçelerini sonuçlandıracaklardır⁶⁹

Sosyal güvenlik kontrol memurlarınca, işyeri defter, kayıt ve belgelerin istenilmesi halinde işverence 15 gün içinde ibraz edilmesi zorunludur. Ancak, yapılacak tebligat üzerine defter ve belgeler, incelemeyi yapacak ilgili sosyal güvenlik kontrol memurunun tebligatta gösterdiği adrese getirilir. İşveren, aracı ya da sigortalıyı devir alan işveren tarafından defter ve belgelerin işyerinde ya da belge ile kanıtlanması kaydıyla işletme merkezinde, işletme merkezi bulunmuyorsa kanuni ikametgahında incelenmesi yazılı olarak istenir veya bu istek bir tutanak ile tespit edilir ve ilgili sosyal güvenlik kontrol memurunca da incelemeye elverişli bulunursa inceleme orada yapılır⁷⁰.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının teklifi, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğünün görüşü ve Başkanın onayı ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Müfettişlerinin koordinasyonunda sektörler, işyerleri, işverenler ve diğer üçüncü kişiler nezdinde sosyal güvenlik kontrol memurlarınca tarama yapılabilir. Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü veya Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğünün talebi, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğünün teklifi ve Başkanın onayı ile sağlık hizmet sunucuları, sektörler, işyerleri, işverenler ve diğer üçüncü kişiler nezdinde sosyal güvenlik kontrol memurlarınca tarama yapılır⁷¹.

Sosyal güvenlik kontrol memurları tarafından düzenlenen raporlar, Yönetmelikte⁷² belirtilen usul ve esaslar ile sosyal güvenlik mevzuatına uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği yönlerinden sosyal güvenlik il müdürü veya görevlendireceği sosyal güvenlik il müdür yardımcısı tarafından incelenir. Sosyal güvenlik il müdürü, gerektiğinde sosyal güvenlik merkez müdürlerinden birine veya bir ya da birden fazla sosyal güvenlik kontrol memuruna da rapor inceleme görevi verebilir. İnceleme sonucu uygun görülen raporlar uygulanmak üzere ilgili birime üst yazı ekinde

⁶⁹ Sosyal Güvenlik Kurumunun 23.02.2009 tarih ve 2009/31 Sayılı Genelgesi ile bu düzenleme yapılmıştır.

⁷⁰ Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği, Madde 10, R.G., 4.1.2009, 27100.

⁷¹ Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği, Madde 11, R.G., 4.1.2009, 27100.

⁷² Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları Yönetmeliği, R.G., 5.2.2009, 27132

gönderilir. İlgili birimler raporlardaki önerilerle ilgili işlemleri raporların kendilerine intikal tarihinden itibaren en geç onbeş iş günü içinde yapmak zorundadırlar⁷³.

Sosyal güvenlik il müdürü veya sosyal güvenlik il müdür yardımcısı ya da kendilerine sosyal güvenlik il müdürü tarafından görev verildiği durumlarda sosyal güvenlik merkez müdürü veya sosyal güvenlik kontrol memurları tarafından raporların incelenmesi sonucunda, raporda düzeltilmesi veya tamamlanması gereken hususlar varsa bunların giderilmesi, gerekçeleri de belirtilmek suretiyle, raporu düzenleyen sosyal güvenlik kontrol memurundan, inceleyenler tarafından yazılı olarak istenir. Sosyal güvenlik kontrol memurunun isteğe katılmaması halinde rapor, ekleri ve iade gerekçeleri ile birlikte sosyal güvenlik il müdürüne gönderilir. Sosyal güvenlik il müdürü, taraflardan birinin görüşünü uygun bularak uygulanmasını isteyebileceği gibi, tereddüt edilmesi halinde raporu ekleri ve iade gerekçeleri ile birlikte ilgili Genel Müdürlüklerin merkez birimine gönderebilir. Rapor hakkında, gerek görülmesi halinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının da görüşü alınmak suretiyle Genel Müdürlüklerin ilgili merkez biriminin görüşü doğrultusunda işlem yapılır⁷⁴.

“Maliyedeki denetim sistemi ile SGK’deki denetim sisteminin birbirinden çok farklılıklar arz ettiği ortadadır. Maliye idaresi, yoklama ile incelemeyi birbirinden ayırmasına rağmen, SGK idaresi ise fiili tespit ile incelemeyi ayırma yoluna gitmemiştir. Ayrıca, SGK’de maliyedeki gibi kapsamlı bir denetim sistemi de öngörülmemiştir. Yapılması gereken, buna benzer bir denetim sistemi modelinin hayata geçirilerek kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir rol kazanmaktır. SGK’de denetim sisteminin zayıf ve yetersiz kalmasından dolayı, sisteme öncelikle sigorta yoklama memurları devreye sokulmuş, daha sonra ise Kurum dışı kesimler sisteme dâhil edilerek (kamu idarelerinin denetim elemanları ile SMMM/YMM) sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması yoluna gidilmiştir. Kurumda sigorta yoklama memurluğu sisteminin getirilmesindeki esas espri, sigortasız çalışanları sosyal güvenlik kapsamına almak ve prim kaçaklarının önlenmesi düşüncesi idi. Bugün gelinen nokta, 5502 sayılı Kanunla sosyal güvenlik kontrol memurlarına görevleri ile sınırlı kalmak üzere işyeri kayıt ve belgelerini incelemeye kadar getirilmiş olmasıdır. Sosyal güvenlik kontrol memurlarına

⁷³ 2009/31 sayılı Genelge 6.

⁷⁴ 2009/31 sayılı Genelge 6.

kayıt ve belge inceleme yetkisinin verilmesi “denetmenlik” müessesinin yetkilerine karşılık gelmektedir.”⁷⁵.

“Sosyal Güvenlik Kurumu olarak kayıt dışını son derece önemsiyoruz. Kayıt dışının önlenmesinin kurumumuzun geleceği açısından önem arz ettiğini biliyoruz. Bu bakımdan öncelikle kurumsal yapı anlamında Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde İzleme,Değerlendirme, Bilgilendirme Daire Başkanlığı oluşturuldu. Bu daire başkanlığının öncelikli görevlerinden biri, kayıt dışı istihdamın takibi ve önlenmesi ile ilgili çalışmalardır. Bu kurumsal yapı oluşturulduktan sonra merkezdeki teşkilata paralel İl Müdürlüklerimiz ve Sosyal Güvenlik Merkezleri bünyesinde de kayıt dışı istihdamla mücadele servisleri oluşturuldu. Burada görevlendirmeler yapıldı. Dolayısıyla her ünitemizde kayıt dışı istihdamla ilgili bir bölüm bulunmaktadır. Bunun yanında Kontrol Memurları, kayıt dışı istihdamla ilgili aktif olarak çalışmaktadırlar. Kontrol Memuru sayısının artırılması noktasında da en son yapılan yasal düzenlemelerle 300 ilave kadro alındı. Bu kadrolara ilişkin sınavlar yapıldı. Sınavlar neticesinde atamalar yapıldı. Bu gün itibariyle yedi yüzün üzerinde Kontrol Memuru görev yapmakta. Kayıt dışı istihdam ile ilgili çalışmaları iki noktada toplamakta yarar var. Bunlardan bir tanesi, alan denetimi. Bu alan denetiminde kontrol memurlarının önemli bir görevi var. Bu amaçla kurum kadrosuna konulan bir unvan. Diğer çalışma boyutu, çalışma hayatı ile ilgili. Kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurumların nezdindeki verilerin değerlendirilmesidir. Bu da veri tabanlı bir kayıt dışı istihdamı önleme çalışmasıdır. Ben bu çerçevede 2008 yılı içerisinde ilk olarak Sağlık Bakanlığı ile yapılan çalışmaları anlatmak isterim. Özellikle gıda sektöründe çalışanların mutad muayeneleri bulunmaktadır. Sağlık il Müdürlüklerinden portör muayene listeleri düzenli olarak alınıp, kurum kayıtları ile karşılaştırılmaya başlandı. Kayıtlı olmayanların tespiti yapılarak tescili yapıldı. Bu çerçevede bugüne kadar 10 binin üzerinde kişinin tespit ve tescili gerçekleştirildi. Eğlence yerleri ile ilgili düzenlemeler yapıldı. Eğlence yerleri kimlik bildirim kanununa göre kolluk kuvvetlerimize (emniyet, jandarma kuvvetleri olmak üzere) bildirimler yapmaktadırlar. İş yerlerinin çalışanları ile ilgili yaptıkları bu kimlik bildirimleri, yönetmelikte gerekli form değişikliği yapılarak listeler halinde

⁷⁵ ÇOLAK, Mahmut, “Sosyal Güvenlikte Denetim Sistemine Farklı Bir Bakış Açısı”, *EYaklaşım Dergisi*,Ekim2007,Sayı:51,http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2007109974.htm, (18.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

kuruma düzenli gelmesi sağlandı. Bu listeler Kurum Kayıtları ile karşılaştırılarak kontrol edildi. Kontrol neticesinde yaklaşık 4 bin kayıt dışı çalışan tespit edildi. Diğer tarafta 5510 sayılı kanunda kayıt dışı istihdam ile ilgili önemli düzenlemeler var. Bunlardan bir tanesi bankalarla ilgili yapılan düzenlemeler. Diğerleri ise kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili yapılan düzenlemeler. Bunlara yaptıkları işlemlerle ilgili sigorta sorgulama yetki ve yükümlülüğü getirildi. Bu çerçevede bütün bankalarla ve 14 ayrı Kamu Kurum ve Kuruluşu ile çalışmalar yapıldı. Hangi işlemlerden çalışan bilgilerinin alınacağı tespit edildi. Buna ilişkin mevzuat taraması gerçekleştirildi. Dolayısı ile 2008 Ekim itibari ile bankalar başta olmak üzere diğer 14 kurum ve kuruluştan bilgiler gelmeye başladı.”⁷⁶.

D. Kamu İdarelerinin Denetim Elemanları

1. Genel Olarak

Kamu idareleri, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen kamu idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların bağlı idare, ortaklık, müessese ve işletmeleri ve yukarıda belirtilenlerin ödenmiş sermayesinin % 50’sinden fazlasına sahip oldukları ortaklık ve işletmelerden Türk Ticaret Kanununa tabi olmayanlarla özel kanunlarına göre personel çalıştıran diğer kamu kurumlarını ifade etmektedir. Kamu idareleri denetim elemanı ise kamu idarelerince tabi oldukları kanun ve diğer mevzuat uyarınca ülke, bölge ve il düzeyinde denetim, soruşturma ve inceleme yetkisi verilmiş denetim elemanı sıfatına haiz kişileri ifade etmektedir⁷⁷.

“Kurumun denetim elemanı sayısının yetersiz olması nedeniyle sadece SSKurumu müfettişleri değil, genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetimle ilgili elemanları da kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her

⁷⁶ ULAŞ, İbrahim, Kayıt Dışı İstihdama İbrahim ULAŞ’ın Bakışı(Röportaj), **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Ocak-Şubat-Mart 2009, Yıl:1-Sayı:1, SFN Yayıncılık, Ankara 2009, 60-61.

⁷⁷ Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarının Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik, Madde 4, R.G., 27.09.2008, 27010

türlü denetim ve incelemeler sırasında çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını tespit ve Kuruma bildirmekle görevli ve yetkili kılınmışlardır.”⁷⁸

5510 sayılı Kanunun 59 uncu maddesinin yedinci fıkrası uyarınca kamu idarelerinin denetim elemanları kendi mevzuatı gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadır. Bu kurumlar ayrıca kendi mevzuatları gereğince yaptıkları inceleme ve tespitler sırasında bu Kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesi sonucunu doğuran tespitlerini de en geç bir ay içinde Kuruma bildirirler. Kurum bu bildirimleri esas almak üzere gerekli yasal işlemi yapar. İlgililerin itiraz hakları saklıdır⁷⁹.

2. Yapılan Tespitler

Kamu idarelerinin denetim elemanları, kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, işyerlerinde çalıştırılanların Kanun gereği sigortalı olup olmadığını tespit ederek sigortasız çalıştırılanları ve Kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesine ilişkin tespitlerini en geç bir ay içinde Kuruma bildirirler. Sigortalı olması gerekenlerin sigortasız çalıştırıldığı veya sigortalı olması gerekenlerin Kuruma bildirimini yapılmadığının ya da sigortalı gün sayılarının ve prime esas kazanç tutarlarının eksik bildirildiğinin tespit edilmesi durumunda, örneği Yönetmelik ekinde bulunan fiili tespit veya kayıt inceleme tutanağı düzenlenerek, bağlı bulunduğu birimin üst yazısı ekinde tespit yapılan işyerinin bulunduğu Kurumun ilgili ünitesine intikal ettirilir⁸⁰.

Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan tespitler dikkate alınarak, işyerinde fiilen veya kayden çalıştırıldığı tespit edilen sigortalılar ile sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesine

⁷⁸ TUNCAY, A.Can; EKMEKÇİ, Ömer, **Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları**, Birinci Bası, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2008, 287.

⁷⁹ 17/4/2008 tarihli ve 5754 sayılı Kanunun 65 inci maddesiyle; bu fıkra da yer alan “denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurları,” ibaresi “denetim elemanları” şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

⁸⁰ Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik, Madde 5, R.G., 27.09.2008, 27010

ilişkin fiili tespit veya kayıt inceleme tutanağı, ilgili ünite tarafından Kurum mevzuatına uygun olarak işleme alınır. Fiili tespit veya kayıt inceleme tutanağında eksiklik olması halinde, eksikliklerin kamu idaresinin denetim elemanlarınca tamamlanması amacıyla, tutanak bir yazı ekinde ilgili kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. İlgili kamu kurum ve kuruluşundan gelen yazıda belirtilen tespitler hakkında ayrıca denetim yapılmaksızın işlem yapılır. Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan soruşturma, denetim ve incelemelerden; kayıt ve belgelere dayanmaksızın çalıştığı belirlendiği halde, prime esas gün sayıları veya prime esas kazançları Kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye yönelik hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının, en fazla tespitin yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin kısmı Kurumca yapılacak değerlendirmeden sonra dikkate alınır⁸¹.

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

a) Sigortalı işe giriş bildirimleri,

b) Aylık prim ve hizmet belgesi bir aylık süreli tebligat ile işverenden, alt işverenden veya sigortalıyı geçici olarak devralan işverenden istenir. Denetime konu işyerinin Kurumda tescilli olmadığına da tespit edilmesi halinde, işyeri bildirgesi de aynı şekilde işverenden istenir. Kuruma verilmesi gereken belgelerin, yapılan tebligata rağmen bir ay içerisinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler Kurumca re'sen düzenlenir. Bu belgelerin Kurumca re'sen düzenlenmesi işverenlerin bu belgeleri Kuruma verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz⁸².

Belgelerin muhteviyatı primler, 5510 sayılı Kanunun 89 uncu maddesi de dikkate alınmak suretiyle ünitece re'sen hesaplanarak işverene tebliğ olunur. İşveren, tahakkuk ettirilen prim ve diğer Kurum alacaklarını tebliğ tarihinden itibaren bir ay

⁸¹ Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik, Madde 6, R.G., 27.09.2008, 27010

⁸² Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik, Madde 7, R.G., 27.09.2008, 27010.

içinde öder.Kamu idarelerinin denetim elemanlarının tespitleri ile ilgili olarak Kurum alacağının tahsilinde, zaman aşımı süresi, soruşturma, denetim ve inceleme sonuçlarının Kuruma intikal ettiği tarihten itibaren on yıl olarak uygulanır⁸³.

1/5/2004 öncesi dönemler için aylık sigorta prim bildirgesi, dört aylık sigorta prim bordrosu ve aylık sosyal güvenlik destek primi bordrosu da istenebilir⁸⁴.

“İş müfettişlerinin denetimleri yazılı bir belge haline getirilir. Bu belgeler aksi ispatlanana kadar delil sayılırlar(İşK.md.92). Teftiş sonucu **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü**’ne bildirilir.”⁸⁵

D. Denetimin Özerkleştirilmesi: Meslek Mensupları

3568 sayılı Kanuna göre, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliğince ruhsat verilmiş çalışanlar kütüğüne kayıtlı serbest muhasebeci mali müşavirler ile yeminli mali müşavirlere meslek mensubu adı verilmektedir⁸⁶.

5510 sayılı Kanunun 59 uncu maddesinin dördüncü fıkrasına göre ihaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine, Kuruma prim borçlarının bulunmadığını gösteren ilişiksizlik belgesinin verilmesinde, 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanununa göre yetki verilmiş serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda Kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğu, Kurumun denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla, esas alınabilir. Beşinci fıkrasına göre usûl ve esasları Kurumca belirlenmiş hesaplama yöntemine uygun olarak serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlerce düzenlenen rapor ile Kuruma yeterli işçilik bildirilmediği anlaşılan işyeri ve işverenlerinin, tespit edilen fark işçilik tutarı üzerinden hesaplanacak prim, gecikme

⁸³ Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik, Madde 8, R.G., 27.09.2008, 27010.

⁸⁴ Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik, Geçici Madde 1, R.G., 27.09.2008, 27010.

⁸⁵ ŞAKAR,Müjdat, **İş Kanunu Yorumu**, 4.Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2009, 674.

⁸⁶Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik, Madde 4, R.G., 27.09.2008, 27010.

cezası ve gecikme zammı tutarını 102 nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendi ile (e) bendinin (4) numaralı alt bendi uyarınca verilecek idarî para cezaları ile birlikte ödemeleri kaydıyla ilişiksizlik belgesi verilebilir.

Meslek mensuplarınca 2005 ve 2006 yıllarında toplam 13 adet özel bina inşaatı işinden dolayı inceleme yapıldığı dikkate alındığında, yasal olarak tanınan inceleme yetkisinin tam olarak kullanılmadığını göstermektedir. Gerek ihale konusu gerekse özel bina inşaatı işlerinden dolayı işverenlerin taleplerinin en kısa sürede karşılanması ve Kurum'un denetim elemanlarının da iş yoğunluğu da göz önüne alınarak meslek mensuplarının daha fazla inceleme yapılmasının önü açılması gerekmektedir. Bunun için öncelikle yönetmelikte de belirtildiği gibi eğitim çalışmalarına da öncelik verilmelidir⁸⁷.

Meslek mensuplarınca rapor düzenlenmesi, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca işin asgari işçilik miktarının tespiti hususunda inceleme yapılmasına engel oluşturmaz. Meslek mensuplarınca düzenlenen raporlar Kurumca gerek duyulan hâllerde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca belirlenecek yöntemlerle her zaman incelenebilir. Meslek mensubunca işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda düzenlenen raporda ödenmesi önerilen borcun tahsil edilmesi veya işverenin borçlarını karşılayacak miktarda banka teminat mektubu, Devlet tahvili, hazine kefaletini haiz tahvil veya bonoların üniteye teminat olarak verilmesi hâlinde, o işyerinden kaynaklanan başkaca borcu da yoksa, soğuk damgalı ilişiksizlik belgesi verilir. Ancak, alınan teminat, teminatın üniteye verildiği tarihi takip eden ayın sonuna kadar nakde çevrilerek, Kurum mevzuatına göre ilgili hesaplara mahsup işlemleri yapılır⁸⁸.

Meslek mensupları;

a) Hariçten işçi çalıştırılmaksızın daimi nitelikteki işyerlerinin sigortalıları ile yapılan işler,

⁸⁷ HANÇER, Bekir, "SMMM ve YMM Tarafından İşyeri Kayıt ve Belgelerinin İnceleme Usul ve Esasları-I(Özel Bina İnşaatı İşyerlerinde İnceleme)", *Yaklaşım Dergisi*, Şubat 2009, Sayı:194, 167.

⁸⁸ Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik, Madde 7, R.G., 27.09.2008, 27010.

b) Kurumda tescil edilmemiş veya tescil edilmiş olmakla birlikte işçilik bildiriminde bulunulmamış olan ihaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri hakkında göre rapor düzenleyemez⁸⁹.

Meslek mensuplarınca rapor düzenlenebilecek işlerin istihkak ve maliyet tutarlarının sınırları Kurum Yönetim Kurulunca belirlenir⁹⁰.

Meslek mensupları, gerçeğe aykırı rapor düzenleyerek Kurum zararına sebebiyet verdikleri takdirde, oluşan Kurum zararından işveren ile müştereken ve müteselsilen sorumludurlar. Bu durumda ilgililer hakkında ayrıca genel hükümlere göre işlem yapılır. Düzenledikleri rapor ile Kurum zararına sebebiyet verdiği, Kurumca tespit edilen meslek mensuplarınca daha sonra düzenlenen raporlar da işleme konulmaz. Meslek mensuplarının şirket hâlinde çalışması durumunda, düzenlenecek raporlardan doğacak cezai ve malî sorumluluk raporu düzenleyen meslek mensubuna aittir⁹¹.

II. Programlı Denetim (Sektörel Denetim)

17.07.1964 tarihli Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 130. maddesi, Kurumun teftişe yetkili memurları yönünden temel ve genel düzenleme niteliğinde olup, İş Kanununda belirtilen teftiş, kontrol ve denetim yetkisini esas alan temel yapısı korunmuş olmakla birlikte, teftişe yetkili kişi ve konular yönünden değişimler göstermiş, sonuçta yasa iptallerinden doğan boşlukları da karşılayan geniş bir içeriğe sahip olmuştur⁹².

16.05.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 85 inci maddesi ile Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurların Asgari İşçilik uygulama yetki, usul ve esasları düzenlenmiştir.

⁸⁹ Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik, Madde 8, R.G., 27.09.2008, 27010.

⁹⁰ Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik, Madde 9, R.G., 27.09.2008, 27010.

⁹¹ Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik, Madde 13, R.G., 27.09.2008, 27010.

⁹² TURAN, Ercan, İşyeri Denetim Raporlarının Yargısal Süreci, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 24.

85 inci maddenin birinci fıkrasında;

“ İşverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu tespit halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak tespit edilir. Söz konusu tespitler, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları tarafından yapılır” hükmü yer almaktadır.

Kanunun 59 uncu maddesinde;

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

Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının görevleri sırasında tespit ettikleri Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir. İşverenler ve sigortalılar ile işyeri sahipleri, tasfiye ve iflâs idaresinin memurları, işle ilgili gerçek ve tüzel kişiler, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarına bilgi verilmek üzere çağrıldıkları zaman gelmek, gerekli olan defter, belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek, görevlerini yapmak için her türlü kolaylığı sağlamak ve bu yoldaki isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler. Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları görevlerini yaparken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı gösterir ve yardımcı olurlar.

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

Başkanlık Sigorta Müfettişi⁹³, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının tespitini yaparken; yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşünün alınması gibi unsurları dikkate almak durumundadır⁹⁴.

Maddede yer alan “gibi unsurlar” ibaresi, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarının maddede sayılanlarla bağlı kalmayıp, diğer benzer hususları da göz önünde bulundurabileceğini, diğer bir ifade ile dikkate alınacak unsurların sayılı ve sınırlı olmadığını, sayılanların başlıca hususlar olduğunun ifadesi olarak belirtilmiştir.

Ayrıca Başkanlık Sigorta Müfettişleri, görev olarak verilen işle ilgili çalışma sırasında, Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin olarak asgari işçilik miktarının tespitinde yemin hariç her türlü delili kullanabilir⁹⁵.

Bir işyerinden Kuruma bildirilen sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının işin yürütülmesi için yeterli olup olmadığının tespit yetkisi “Kuruma” verilmiştir⁹⁶.

Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca, asgari işçiliğin belirlenmesinde kullanılacak kıstaslar sıralamaya tabi tutulursa öncelikle yapılan işin niteliği dikkate alınmalıdır.

Yapılan işin niteliğinin tespiti, arza sunulacak mal veya hizmetin tüm aşamalarının dikkate alınmasını gerektirmektedir. Bu anlamı ile üretim safhalarının tespiti zorunludur. İşyerinde yapılan iş/işler, genel olarak işyerinde yapılan işin niteliğini de belirler. İşyerinde yapılan iş veya işlerin üretim aşamalarına göre ayrılması durumunda, her aşamada istihdam edilecek emeğin niteliğini de belirleyeceğinden önemlidir. Üretimin aşamalara ayrılması sonucu vasıflı işgücü istihdam edilmesi gereken üretim aşamaları ile vasıfsız işgücünün kullanıldığı üretim aşamaları tespit

⁹³ Sosyal Güvenlik Kurumlarının bünyelerinde yer alan teftiş kurulları birleştikten bu yetki artık Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde görev yapan Sosyal Güvenlik Müfettişlerine aittir.

⁹⁴ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2003/1 Sayılı İç Emir**, Ankara, 2003, 1

⁹⁵ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2003/1 Sayılı İç Emir**, 2.

⁹⁶ 2003/1 Sayılı İç Emirde Sosyal Sigortalar Kurumunda olan bu yetki mevcut durumda Sosyal Güvenlik Kurumuna aittir.

edilmiş olacak, böylece işyerlerinde çalışanların aynı SPEK (Sigorta Primine Esas Kazanç) üzerinden Kuruma bildirilmesinin önüne geçebilecektir.

Sigorta Müfettişince yapılacak asgari işçilik incelemesinde, yapılan işin niteliği sağlıklı bilgi edinilmesini ve bu bağlamda doğru sonuç oluşturulmasını temin bakımından mutlaka dikkate alınacaktır. İşyerinde vasıfsız işçiler, vasıflı işçiler, ustalar, ustabaşları, mühendislerin olduğu durumlarda, bu sigortalıların tümünün aynı miktarlar üzerinden Kuruma bildirilmesi işin niteliğine, iş yaşamı ve ticari hayatın işleyiş ve teamüllerine aykırı olacağı gibi Yargıtay’ ın sık sık kullandığı bir ilke olan “hayatın olağan akışına da” uygun düşmeyecektir.

Yapılan işin niteliği asgari işçiliğin belirlenmesinde kullanılacak bir yöntem olmayıp “göz önünde bulundurulacak” hususlardan biridir⁹⁷.

Asgari işçiliğin belirlenmesinde kullanılacak kıstaslardan birisi de işin bünyesinde kullanılan teknolojidir. Yapılan iş/işlerin yürütümünde, sermaye/emek oranının bilinmesi asgari işçiliğin belirlenmesinde önem taşımaktadır. Benzer iş kollarında faaliyet gösteren iki işyerinin sermaye/emek oranı farklı ise, doğal olarak işyerinden Kuruma yapılan bildirimler de farklı olacaktır. Bu nedenle, bir işyerinden yapılan bildirim eskiye nazaran önemli ölçüde düşüş göstermiş ve daha sonra sabite yakın bir seviyeden devam etmişse (normal şartlar altında), işyerinin sermaye/emek rasyosunun büyümüş olması, diğer bir ifadeyle işverenin sermayeyi emeğe ikamesi söz konusu olabilir. Aksi durumların da söz konusu olabileceği unutulmamalıdır.

İşverenin teknolojiye yatırım yapması her zaman daha az sigortalı çalıştırmasını gerektirmeyebilir. İşverenin kullandığı makinelerin ekonomik ömrünü bitirmesi, devamlı arızalara sebep olması v.b. sebeplerle tüm makineleri yenilese bile, bu teknolojik değişim işyerinde yapılan işin sermaye/emek katsayısını değiştirmedeği takdirde, işçilik miktarlarında da değişim olmayacaktır.

Örneğin; ekmeklerin, hamurun elle karılıp tartıldığı ve şekillendirildiği, pişirilmesinde odunun kullanıldığı fırın ile hamurun makine ile karıldığı, otomatik

⁹⁷ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2003/1 Sayılı İç Emir, 4.

olarak tartılıp şekillendirildiği, elektrikli makinelerde pişirildiği fırında, teknolojik farklılık nedeni ile çalışan sayısı da aynı olmayacaktır.

İşyerinde yapılan iş/işlerin yürütümünde kullanılan teknoloji asgari işçiliğin tespitinde kullanılabilecek bir yöntem olmayıp, “göz önünde bulundurulacak” hususlardan biridir⁹⁸.

İşyerinin Büyüklüğü de kıstaslardan birisidir. Yapılan işin niteliği ve kullanılan teknoloji aynı kalmış olsa bile, zaman içinde çalışanların niteliklerindeki değişimden veya kapasite kullanım oranından kaynaklanan bildirim farkları doğabilir.

İşyeri büyüklüğü, sosyal yönleri de dikkate alan bir kavramdır. Şöyle ki, işyerinde çalışanların ücretlerinin ancak karşılanabildiği, yapılan işin yörenin temel ihtiyaçlarına yönelik olduğu veya akrabalık ilişkileri içinde belli bir üretimin gerçekleştirildiği hallerde, bu bilgilerin de asgari işçiliğin inceleme yoluyla tespit edilmesinde işyeri büyüklüğü kavramı içinde ele alınması gerekmektedir.

İşyerinin büyüklüğü asgari işçiliğin tespitinde kullanılabilecek bir yöntem olmayıp, “göz önünde bulundurulacak” hususlardan biridir⁹⁹.

Asgari işçiliğin belirlenmesinde Benzer - Emsal İşletmelerinde göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Kurumun denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurlarınca asgari işçilik tespiti yapılırken benzer-emsal işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısının dikkate alınması mümkün bulunmaktadır. Kanun metninde her ne kadar işçi ibaresi geçmiş olsa da, işçi kavramı olarak sigortalılığı tam olarak karşılamamaktadır. Benzer işletme kavramı ile emsal işyeri kavramları aynı anlamda kullanılmıştır.

Benzer-Emsal işletmelerin bulunduğu yerlerin, temel ekonomik ve gelişmişlik seviyeleri ile işgücü ve diğer maliyetlerin yapısı da benzer olmalıdır. Benzer-emsal

⁹⁸ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2003/1 Sayılı İç Emir**, 4

⁹⁹ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2003/1 Sayılı İç Emir**, 4.

işletme farklı bir il dışından seçilmişse, iki işletmenin benzerliklerinin ortaya konulması gerekmektedir¹⁰⁰.

Meslek veya Kamu Kuruluşlarının Görüşünün alınması da önemlidir. Yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, iş yerinin büyüklüğü gibi unsurlar asgari işçiliğin tespitinde dikkate alınması gereken hususlar iken, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü, yeterli bilgiyi taşıdığı kanaatine varılması halinde, asgari işçiliğin tepsinde kıstas olarak kullanılabilir.

Meslek Kuruluşları; Meslek Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Sendikalar, Meslek Dernekleri v.b.

Kamu Kuruluşları; Bakanlıklar ve Genel Müdürlükler ile taşara teşkilatları olan Bölge ve İl Müdürlükleri, Belediyeler, Üniversiteler v.b.

Görüşü alınacak Meslek Kuruluşu, işyerinin kurulu bulunduğu yer olabileceği gibi, işyerinin kurulu bulunduğu yer ile benzer ekonomik sosyal özellikler taşıyan yerler ve ilgili meslek kuruluşunun merkezi de olabilir.

Bilgi ve görüş alma yazılarında; İşyerinin kurulu bulunduğu İl ve İlçe, yapılan işin niteliği, işyerinin büyüklüğü (makina, araç ve gereçleri, teknolojisi, m² kullanım alanı), saptanabildiği takdirde günlük birim üretim kapasitesi, gerçekleştiği kayıtlardan saptanan günlük, haftalık, aylık, yıllık veya belirli süredeki birim üretim miktarı ve gerekli görülen diğer bilgiler belirlenerek, işin yürütümü için gerekli olan en az gün işçi sayısı, çalışma süresi (prim ödeme gün sayısı) ve günlük ücret tutarının en az ne kadar olması gerektiği sorulacaktır.

Mevsimlik işyerleri hakkındaki görüş istemlerinde konuya açıklık getirilecektir.

Kanun'da¹⁰¹, ilgili meslek kuruluşunun görüşünün “dikkate alınacağı” öngörüldüğünden bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak, meslek kuruluşları belli bir

¹⁰⁰ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2003/1 Sayılı İç Emir, 5.

¹⁰¹ 2003/1 Sayılı İç Emirde 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kastedilmektedir. Mevcut uygulamada 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası anlaşılmaktadır.

uzmanlık gerektiren faaliyetlerine ilişkin konularda, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarından daha fazla deneyim ve teknik bilgi sahibi olmaları nedeniyle meslek kuruluşundan alınan bilgi ile sigorta müfettişinin uygun gördüğü kriterlere göre tespit ettiği asgari işçilik miktarları arasında açık bir orantısızlık bulunması halinde kuşkuya yer vermeyecek şekilde gerekçesi belirtilmelidir.

Sigorta Müfettişi, meslek kuruluşundan aldığı bilgileri incelemeye esas kriter olarak kullanmak suretiyle, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçiliği tespit edebilir.

İlgili Meslek veya Kamu Kuruluşlarından alınacak Kapasite Raporları üzerinde yazılı bilgiler esas alınmak suretiyle işin yürütümü için gerekli olan asgari işçiliğin tespiti mümkündür.

Kapasite Raporları ileriye dönük 2-3 yıllık süreler için düzenlenmesi nedeniyle fiili durumu her zaman yansıtmayabilir. Bu nedenle, kapasite raporlarında belirtilen kullanım oranlarının yıllık gerçekleşme durumlarının ilgili Kamu veya Meslek Kuruluşundan alınacak bilgi ile teyit edilmesi doğru sonuç oluşturulmasını sağlayacaktır.

1978-1987 yılları arasında yargıya yansıyan uyuşmazlıklarda; Kurumun ölçümleme hakkının mutlak olmayıp, yasaca belirlenen durumlarda, yargısal denetime tabi olarak kullanılan bir yetki olduğu ve ölçümleme hakkının dürüstlük kuralları çerçevesinde kullanılması gereğine değinilmiştir¹⁰².

SSK Başkanlık Sigorta Müfettişlerinin yapacakları her inceleme için ilgili meslek kuruluşundan görüş istemesi, meslek kuruluşlarını cevap verememe durumuna getirebilir. Bu nedenle, ilgili Meslek veya kamu Kuruluşlarınca önceden yayınlanan bilgilerin veya Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının Meslek Kuruluşları nezdinde yapacağı girişimler sonucu, iş alanları için kapasite durumlarına göre çalıştırılacak işçi sayısı ve yapılan işlerin niteliği bakımından çalışanların alacakları ücretler konusunda genel bilgilerin tespit edilmesi mümkün bulunmaktadır¹⁰³.

¹⁰² TURAN, Ercan, İşyeri Denetim Raporlarının Yargısal Süreci, 44.

¹⁰³ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2003/1 Sayılı İç Emir, 6.

Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar, bu maddenin uygulanmasıyla ilgili Kurumca istenilecek bilgileri ve belgeleri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermeye mecburdur. Bu yükümlülüğünü yerine getirmedikleri takdirde 5510 sayılı Kanunun 102 nci maddesinin birinci fıkrasının ‘f’ bendi uyarınca, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır. 506 sayılı Kanunda buna ilişkin bir yaptırım olmadığı için gerekli bilgiler verilmemekteydi veya yetersiz olarak verilmekteydi.

Yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, çalışanların nitelik ve sayıları gibi bilgiler esas itibariyle yerel denetimle mümkün olduğundan, incelemeye alınan işyerlerinde mutlaka yerel denetim yapılmalıdır.

Müfettişleri inceleme görevi verilen sürekli ve mevsimlik işyerleri hakkında, işyeri dosyasında bulunan bilgiler, işyerinde yapılan yerel denetim sonucu edinilen bilgiler ve işyeri kayıtlarının tetkikinden saptanan hususlar ile ilgili Kamu veya Meslek Kuruluşlarından temin edilen bilgiler ve bulunabiliyorsa emsal işyerleri de göz önünde bulundurularak, İşin yürütümü için gerekli olan aylık asgari;

- a) Çalıştırılması gereken işçi/sigortalı sayısı,
- b) Sigortalılara ödenmesi gereken ücretler,
- c) Prim ödeme gün sayısı,

yönünden her ay için ayrı ayrı yapacakları karşılaştırmalarda, çarpıcı farklılıklar görmeleri ve işverence de konuya açıklık getirilememesi halinde, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarını tespit edecektir¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2003/1 Sayılı İç Emir, 6.

III. İş Kazası, Meslek Hastalığı ve Hastalık İncelemeleri

A. İş Kazası İncelemeleri

Bilindiği üzere, 16.06.2006 tarihli ve 26200 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (Kanun) ile 08.05.2008 tarihli ve 26870 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna göre kısa vadeli sigorta kolları 2008 yılı Ekim ayı başından itibaren yürürlüğe girmiştir.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bendi ile 5 inci maddesinin (a),(b),(c),(e) ve (g) bentleri ile getirilen hak ve yükümlülüklerine ilişkin usul ve esasları belirleyen Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği(Yönetmelik) ise, 28.08.2008 tarihli ve 26981 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.10.2008 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

Diğer taraftan Kanun ve Yönetmeliğe dair Kısa Vadeli Sigorta Kolları Uygulama Tebliği 28.09.2008 tarih ve 27011 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

İş Kazası 5510 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin birinci fıkrasında sayılan hal ve durumları sonucunda meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen yada ruhen özre uğratan olay olarak tanımlanmıştır.

Son 12 ay içinde istihdam edilenlerden % 2.9’u bir iş kazası geçirmiştir. Bu oran erkeklerde % 3.6 iken, kadınlarda % 1.3 olarak gerçekleşmiştir. Toplam iş kazası geçirenlerin % 86.8’ini erkekler oluşturmaktadır¹⁰⁵.

İş kazası sayabilmek için; Kazayı geçiren kişinin sigortalı olması, kazanın meydana gelmesi, kaza ile sonuç arasında uygun bir illiyet bağının bulunması kaza sonucu bedence veya ruhça özre uğraması ve bu unsurların bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak İş kazası işin yürütümü sırasında meydana gelen olayı ifade

¹⁰⁵ Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni, 2006-2007 İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları, Sayı:50, 25 Mart 2008, 1, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3916> (24.04.2009)

etmekte ise de, yapılan işle ilgisi olmayan hal ve durumlarda meydana gelen olayları da kapsamaktadır¹⁰⁶.

İş kazası sigortası hükümleri Kanunun¹⁰⁷ 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bendi ile 5 inci maddesinin (a), (b), (c), (e) ve (g) fıkralarında sayılan sigortalıları için geçerlidir. İş kazasına tabi sigortalılar dışındaki diğer sigortalılar ile sigortalı sayılmayanlara iş kazası hükümleri uygulanması söz konusu değildir.

İş kazası sayılma hal ve durumları Kanunun 13 üncü maddesinin birinci fıkrası ile Yönetmeliğin 37 inci maddesinde beş bent olarak sayılmıştır. Bunlardan ilki sigortalının işyerinde bulunduğu sırada iş kazasının meydana gelmesidir. Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5 inci maddesinin (a), (b), (c), (e) ve (g) bentlerinde sayılan sigortalılar ile Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde sayılan sigortalıların iş yerinde bulunduğu sırada meydana gelen olaylar iş kazası sayılacaktır.

İşyeri, Kanunun 11 inci maddesinde, sigortalı sayılanların maddî olan ve olmayan unsurlar ile birlikte işlerini yaptıkları yerler olarak tanımlanmış olup, işyerinde 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 sayılmıştır.

Sigortalının işyerinde bulunduğu sırada meydana gelen olayların yapılan işle ilgili olup olmadığına bakılmaksızın iş kazası sayılması gerekmektedir. Bu bakımdan sigortalıların avluda yürürken düşmesi, dinlenme saatinde top oynarken ayağının burkulması, bahçedeki meyve ağacından meyve toplarken düşmesi, yemek yerken elini kesmesi, dinlenme odasında dinlenirken sobadan zehirlenmesi, işyerinde intihar etmesi, işyeri sınırları içinde bulunan havuzda boğularak ölmesi, ücretli izinli bulunduğu sırada

¹⁰⁶ Sosyal Güvenlik Kurumu, **23.12.2008 tarih ve 2008/108 sayılı Genelge**, Ankara, 2008, 1.

¹⁰⁷ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Kanununun 11 inci maddesinin (A) fıkrasında tanımlanmıştır.

çalıştığı işyerindeki arkadaşlarını ziyaret için geldiğinde kaza geçirmesi, araçlarla çalışanların bu araçlarda geçirecekleri kazalar iş kazası olarak kabul edilecektir¹⁰⁸.

İş kazası geçirenlerin sektörel dağılımları incelendiğinde; iş kazası geçirenlerin oranının en yüksek olduğu sektörün % 10.1 ile madencilik ve taşocakçılığı olduğu görülmektedir. Bunu % 7.7 ile elektrik, gaz ve su sektörü izlemektedir¹⁰⁹.

Birden fazla işyeri ile sigortalılık niteliği bulunan Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalı sayılanlar, her bir işyerinde meydana gelen olayların bu kapsamda değerlendirilmesi gerekmektedir. Sigortalının işyeri Kuruma yapılan bildirimlerden tespit edilebileceği gibi, yapılacak araştırmalarla sigortalılık niteliğine ilişkin elde edilebilecek belgelerden de tespit edilebilir. Kollektif, limited şirketlerin ortaklığı ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketin komandite ortaklığını aynı anda üzerinde bulunduran sigortalı üç şirkete ait işyerlerinden herhangi birinde denetim yaparken düşmesi sonucu yaralanması iş kazası sayılacaktır.

Ancak, Kanunun 11 inci maddesindeki; “sigortalının işini yaptığı yer” ifadesinden sigortalının fiilen çalıştığı yani esas işini gördüğü yerin anlaşılması gerekmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrası hükmüne göre de işin niteliği bakımından iş yerine bağlı bulunan yerlerle diğer eklentilerinde işyerinden sayılması gerektiğinden maden işletmeleri, kara yolları, demir yolları gibi işletmelerde çalışanların esas işini gördüğü yerden tamamen ayrı bir bölgede ve işin yürütümü ile ilgili olmaksızın bulunduğu sırada meydana gelen bir kazanın, olayın sadece işyeri sınırları içinde meydana gelmesinden dolayı iş kazası sayılmasına imkan bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, herhangi bir olayla ilgili olmaksızın işyerinde geçirdiği bir kalp krizi veya başka bir hastalık nedeniyle vefat eden sigortalının ölümünün iş kazası olarak kabulüne imkan bulunmamaktadır¹¹⁰.

Grevde bulunan sigortalının, grev süresinde uğradığı kaza da, iş kazası değildir. Hatta grevcinin, işverenin çağırdığı toplantıya katılmak veya grevden önce

¹⁰⁸ Sosyal Güvenlik Kurumu, 2008/108 sayılı Genelge, 2.

¹⁰⁹ Türkiye İstatistik Kurumu, 2006-2007 İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları, 1.

¹¹⁰ Sosyal Güvenlik Kurumu, 2008/108 sayılı Genelge, 2.

hakettiği ücretini almak üzere, işyerine gidiş veya dönüşü ya da işyerinde bulunduğu sırada maruz kaldığı olay, iş kazası kabul edilmez¹¹¹.

İş kazası sayılma hal ve durumlarından ikincisi kazanın yürütülmekte olan iş nedeniyle meydana gelmesidir. Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5 inci maddesinin (a), (b), (c), (e) ve (g) bentlerinde sayılan sigortalıların işverenleri tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle işyerinde veya işyeri dışında; Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde sayılan sigortalıların yürütmekte olduğu iş nedeniyle işyeri dışında meydana gelen kazalar iş kazası olarak sayılacaktır.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre sigortalı sayılanlar bakımından “işverenleri tarafından yürütülmekte olunduğu iş” ifadesiyle, sigortalının işyerinde veya işyeri dışında meydana gelen kazanın işverenin görevlendirmesi veya işin niteliği gereği yapıldığı sırada karşılaşılabileceği kaza riskine karşı teminat altına alınmaktadır. Buna göre, torna atölyesinde çalışan sigortalının elini torna makinesine kaptırması, tarlasında çalışan sigortalının ilaçlama yaparken zehirlenmesi, tarlasında çalışan sigortalının traktörü devirerek yaralanması, beyaz eşya tamir bakım servis işyerinde çalışan sigortalının buzdolabı tamiri için gittiği binada dengesini kaybederek düşmesi sonucunda yaralanması gibi olaylar işlerin yürütümü sırasında ve çalışma konusunda meydana geldiğinden iş kazası sayılması gerekmektedir.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde sayılan sigortalıların işyeri dışında yürütmekte olduğu iş nedeniyle meydana gelen kazalar iş kazası sayılacaktır. Kasaphane işyeri işleten sigortalının getirilen etleri almak için işyeri dışına çıktığında bir aracın kendisine çarpması, marangoz atölyesi işleten sigortalının işyeri dışında mutfak dolabı monte ederken ayağına parçalardan birinin düşmesi sonucu yaralanması gibi kazalar iş kazası olarak kabul edilecektir¹¹².

¹¹¹ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, Ankara, 2000, 144.

¹¹² Sosyal Güvenlik Kurumu, 2008/108 sayılı Genelge, 3.

Kum ocağı işyerinde kepçe ile ırmaktan kum çıkaran kepçenin kayarak yan yatması sonucu kepçe operatörünün yaralanması bir iş kazasıdır¹¹³

İş kazası sayılma hal ve durumlarından üçüncüsü işveren tarafından görev ile başka bir yere gönderilmesi yüzünden meydana gelmesidir. Sigortalının işveren tarafından görev ile başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda meydana gelen kazalar iş kazası sayılması gerekmektedir. Burada göz önünde bulundurulması gereken husus, meydana gelen kazanın işverenin sigortalıya vermiş olduğu görevle ilgili olup olmadığı, görevin yapılması için geçen süre içinde meydana gelip gelmediğinin tespitine bağlı bulunmaktadır.

İşveren tarafından, işyerinde çalışan bir sigortalının işverenin evindeki bir malzemeyi almak üzere görevlendirilmesi halinde işverenin evine sigortalının gidip gelmesi sırasında uğradığı, muhasebe bürosunda çalışan sigortalının işvereni tarafından mükellefin hesaplarını kontrol etmek için görevlendirilmesi halinde sigortalının bu iş için gidip gelmesi sırasında ve mükellefin bulunduğu yerde çalışması sırasında meydana gelen olayların iş kazası sayılması gerekmektedir.

Ancak, görevli olarak gönderilen sigortalının görev konusu ile ilgili olmayan ve görevinin dışında meydana gelen kazalar iş kazası sayılmaz. Bu nedenle görevli gönderilen sigortalının işi dışında eğlenmek için gittiği sinema veya gece kulübünde herhangi bir nedenden dolayı uğradığı kazanın iş kazası olarak kabul edilmesi mümkün değildir¹¹⁴.

“..... Kurum uygulamaları yönünden olayın, yerine getirilecek görev sebebiyle geçen sürelerde ve görevin yapılması ile ilgili olup olmadığı hususlarına göre değerlendirilmesi icap etmektedir”¹¹⁵

İş kazası sayılma hal ve durumlarından dördüncüsü emziren kadın sigortalının çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda meydana gelmesidir. Emziren kadın sigortalının çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda geçirdiği kazalar da iş kazası sayılmaktadır. Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5 inci

¹¹³ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 114.

¹¹⁴ Sosyal Güvenlik Kurumu, **2008/108 sayılı Genelge**, 3.

¹¹⁵ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 114.

maddesinin (a) ve (g) bentlerinde sayılan sigortalıların, 4857 sayılı İş Kanununun 74 üncü maddesine istinaden bir yaşına kadar, çocuklarını emzirmeleri için bu Kanunda belirtilen sürelerde sigortalının işveren tarafından ayrılan emzirme odasında veya çocuğun bulunduğu yer ile bu yere gidiş geliş sırasında ve emzirme sürelerinde geçirdiği kazalar iş kazası sayılacaktır. Kadın sigortalının çocuğunu emzirmek için belirlenen zamanda işyerindeki emzirme odasında merdivenden düşmesi sonucu meydana gelen kaza, çocuğun bulunduğu yere gidiş-gelişi esnasında geçirdiği trafik kazaları iş kazası sayılmalıdır¹¹⁶.

İş kazası sayılma hal ve durumlarından beşincisi işverence sağlanan taşıtla işin yapıldığı yere gidiş ve geliş sırasında meydana gelmesidir¹¹⁷. Sigortalıların işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş-gelişi sırasında meydana gelen kazalar iş kazası sayılacaktır. Burada önemli olan işverence sağlanan bir taşıtın bulunması ve sigortalıların işin yapıldığı yere getirilip götürülmeleri keyfiyetidir. İşverenin kiraladığı bir minibüs veya işyerine ait servis aracı ile sigortalıların sabah evlerinden işyerine, işin bitiminde de işyerlerinden evlerine getirilip götürülmeleri sırasında meydana gelen trafik kazası, tam olarak durmamış araçtan sigortalının inerken düşerek yaralanması veya araç içinde herhangi bir nedenle meydana gelen olay iş kazası sayılması gerekmektedir. Ancak, sigortalının işe gitmek için bindiği servis aracından indikten sonra yolun karşı tarafında bulunan işyerine geçmek için yolu geçerken uğradığı trafik kazası, sigortalının getirilip götürülme hali sona ermesi nedeniyle iş kazası sayılamayacaktır.

Belirtelim ki, günlük hayatın ihtiyaçları ve bazı zorunluluklar nedeniyle, sigortalının olağan güzergahını değiştirmesi her zaman mümkündür. Bu gibi hallerde meydana gelen kazanın, sigortalının olağan güzergahında olup olmadığı ya da olağan güzergahın değiştirilmesini gerektiren zorunlu hallerin neler olduğu zamanla uygulamada belirlilik kazanacaktır. Bu açıdan, örneğin, sigortalının benzin almak amacıyla olağan güzergahını terk etmesi sıklıkla karşılaşılabilecek bir durumdur. Bizce,

¹¹⁶ Sosyal Güvenlik Kurumu, **2008/108 sayılı Genelge**, 3.

¹¹⁷ 506 sayılı Kanunun 11 nci maddesinin (A) bendinin (e) fıkrasına göre sigortalıların, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere toplu olarak götürülüp getirilmeleri sırasında meydana gelen kazalar iş kazası olarak kabul edilmiştir. 5510 sayılı Kanundaki 'toplu' ibaresi kaldırıldığından sigortalının kendisine tahsis edilen araçta işe gidip gelmesi sırasında meydana gelen kazalar da iş kazası sayılmaktadır.

bu konuda bir ayırım yapılması ve sigortalının yolun üzerinde bulunan benzin istasyonuna uğrayarak benzin alması sırasında meydana gelen kazanın iş kazası sayılması gerekir. Buna karşılık, sigortalının benzin almak amacıyla olağan yolundan ayrılıp bir başka yere gitmesi halinde, bu sırada meydana gelen kaza, olayın özelliği daha farklı bir sonuca ulaşmayı gerekli kılmıyorsa, bizce iş kazası sayılmamalıdır¹¹⁸.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dışındaki kamu kurum ve kuruluşları, işyerlerinde yapacakları iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili teftiş ve denetlemelerinin sonuçlarını ve yapacakları işlemleri o yer için yetkili bölge müdürlüğüne bildirmek zorundadır(İş K.m. 95/II)¹¹⁹.

İş kazasının bildirimi ve süresi Kanunun 13 üncü maddesinin ikinci fıkrası ile Yönetmeliğin 38 inci maddesinde düzenlenmiştir.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan sigortalılar ile Kanunun 5 inci maddesinin (a), (b), (c), ve (e) bendinde sayılan sigortalıların iş kazası geçirmeleri halinde işverenleri tarafından kazanın olduğu yerdeki yetkili kolluk kuvvetlerine derhal, Kuruma kazadan sonraki **üç iş günü** içinde¹²⁰, Kanunun 5 inci maddesinin (g) bendinde sayılan sigortalının iş kazası geçirmesi halinde, işvereni tarafından kazanın olduğu ve ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmayan ülkelerdeki yerel kolluk kuvvetlerine derhal, Kuruma kazadan sonraki üç iş günü içinde bildirilmesi gerekmektedir.

Sigortalıların, işverenin kontrolü dışındaki yerlerde iş kazası geçirmeleri halinde ise iş kazası ile ilgili bilgi almasına engel olacak durumlarda, iş kazasının öğrenildiği tarihten itibaren bildirim süresi üç iş günüdür. Samsun’da kurulu bulunan kamyon servis işi yapan kalfanın araç bakımı yaparken 24.11.2008 tarihinde gözünden yaralanması olayı 27.11.2008 tarihide dahil Kuruma bildirilmesi gerekmektedir. Ancak kalfanın işyerinden Nevşehir’de yolda kalan aracın tamiri için görevlendirilmesi üzerine yolda 24.11.2008 tarihinde geçirdiği trafik kazasını işverenin 01.12.2008 tarihinde bilgi

¹¹⁸ CANIKLIOĞLU, Nursen, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısına Göre Kısa Vadeli Sigorta Hükümleri”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı:8, <http://www.calismatoplum.org/sayi8/NursCaniklioglu.doc>, 60, (15.06.2009), 60.

¹¹⁹ ÇELİK, 29.

¹²⁰ 506 sayılı Kanunun 27 nci maddesinin birinci fıkrasına göre işveren, iş kazasını, o yer yetkili zabıtasına derhal ve Kurumada en geç kazadan sonraki **iki gün** içinde yazı ile bildirmekle yükümlüdür.

sahibi olması durumunda 03.12.2008 (dahil) tarihine kadar Kuruma bildirim yapılması gerekecektir.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5 inci maddesinde sayılan ve kara, deniz, hava ulaştırma araçlarında çalışan veya işleriyle ilgili bu araçlarda bulunan sigortalıların bu sırada meydana gelen iş kazası veya meslek hastalığı ile ilgili bildirim, aracın Türkiye'ye döndüğü günü takip eden ilk iş gününden itibaren işlemeye başlayacaktır. Dönüş tarihinin tespitinde deniz ulaştırma araçlarının ilk Türk limanına girdiği, hava ulaştırma araçlarının ilk Türk havaalanına indiği, kara ulaştırma araçlarının ise, sınır kapılarından Türkiye'ye girdiği tarihin esas alınması gerekmektedir. Ancak, herhangi bir nedenle aracın Türkiye'ye gelememesi halinde sigortalının gümrükten geçiş tarihi esas alınacaktır¹²¹.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sayılan sigortalıların iş kazası geçirmeleri halinde; kazanın meydana geldiği tarihten itibaren bir aylık süreyi geçmemek ve geçirilen kazadan dolayı ortaya çıkan rahatsızlığın hekim raporu ile belgelenmesi şartıyla, bildirim yapmaya engel olmadığı günden sonra kendisi tarafından üç işgünü içinde bildirilmesi gerekmektedir. İş kazası nedeniyle sağlık tesislerince 07.12.2008 tarihinde tedavi altına alınan sigortalının 01.01.2009 tarihinde taburcu olması halinde bildirim yapmasını engelleyecek durumun kalkması nedeniyle 04.01.2009 tarihine kadar Kuruma bildirilmesi gerekecektir. Tedavisi kazadan sonra bir aylık süreyi aşan sigortalılar ise en son 07.01.2009 tarihine kadar bildirim yapmaları gerekecek, bu sigortalılardan durumu belgeleyen hekim raporu istenecektir.

Bildirim süreleri işgünü olarak belirlendiğinden cumartesi pazar ile ulusal bayram ve genel tatil günleri hesaba katılmayacak, bu günlere rasgelen günleri takip eden günden itibaren üç günün hesabına devam edilecektir.

Mücbir sebebe bağlı olarak süresinde bildirim yapamayan Kanunun 4 üncü maddesi birinci fıkrasının (a) ve (b) bendi kapsamındaki sigortalılar, mücbir sebebi belgelemeleri şartıyla, mücbir sebebin ortadan kalktığı tarihten sonraki üç iş günü içinde Kuruma iş kazasının bildirilmesi gerekecektir.

¹²¹ Sosyal Güvenlik Kurumu, 2008/108 sayılı Genelge, 4.

Bildirim Kanunun 4 üncü maddesi birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalılar için işverenlerince, (b) bendi kapsamındaki sigortalılar için kendilerince “iş kazası ve meslek hastalığı bildirim formu” ile(Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği Ek-7) yapılacaktır. Bildirge e-Sigorta ile Kuruma bildirilebileceği gibi doğrudan ya da posta yoluyla da ilgili üniteye gönderilebilir. Adi posta ile yapılan bildirimlerde Kurum kayıtlarına intikal tarihi, taahhütlü, iadeli taahhütlü veya acele posta ile yapılan bildirimlerde postaya verilış tarihi esas alınır. İşveren veya sigortalı tarafından “iş kazası ve meslek hastalığı bildirgesi” yerine bildirgede bulunan bilgileri içeren ve onaylarını taşıyan yazılarla bildirimde bulunması halinde kabul edilecektir. Bildirim yapılan yazıda sigortalının, sicil numarası, adı ve soyadı, doğum tarihi, işyerinde yaptığı iş, işyerinde çalışmaya başladığı tarih, iş kazasının vuku bulduğu yer, tarih ve saat, oluş şekli, tanıkların ad ve soyadları, işyerinin adresi, işverenin adı, soyadı, unvanı ve ikametgah adres bilgileri, şirket merkezi bilgileri, imzalarının da bulunması gerekmektedir.

Bildirimler Kurumun işyerinin bağlı bulunduğu Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü / Sosyal Güvenlik Merkezlerine yapılması gerekmektedir. Ancak Kurumun başka bir müdürlüğüne yapılan bildirimler bağlı bulunduğu müdürlüğe yapılmış gibi kabul edilecektir. Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü / Sosyal Güvenlik Merkezleri kendilerine yapılan bildirimleri kayıtlarına geçirdikten sonra, işyerinin bağlı olduğu Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü / Sosyal Güvenlik Merkezlerine, kendilerine bildirim yapılan tarihi belirterek göndereceklerdir¹²².

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen sigortalıların iş kazası geçirmeleri halinde, yukarıda açıklanan sürelerde işverence bildirim yapılmaması durumunda, bildirimin Kuruma yapıldığı tarihe kadar sigortalıya ödenecek geçici iş göremezlik ödeneği Kurumca işverenden tahsil edilmesi için gerekli işlemler yapılacaktır. Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalı olanların iş kazası geçirmeleri ve süresinde bildirilmemesi hâlinde, bildirim tarihine kadar geçen süre için geçici iş göremezlik ödeneği kendilerine

¹²² Sosyal Güvenlik Kurumu, 2008/108 sayılı Genelge, 4.

ödenmeyecektir. Bildirim tarihinden sonraki sürelerle ait geçici iş göremezlik ödeneği 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalılara ödenecektir¹²³.

İş Kazası Olaylarının İncelenmesi haberdar olunan olaya maruz kalanın 506 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre sigortalı olup olmadığı, olay ile olaya neden olan etkenler arasında sebep-sonuç (illiyet) bağının kurulması, diğer bir ifade ile olayın (506/11-A) maddesinde sayılan hal ve durumlar kapsamında bulunup bulunmadığı, işverenin (506/10-15-26-27 ve 90.md.) ve üçüncü şahısların (506-26/2.md.) yönünden sorumluluklarının bulunup bulunmadığı, olayın meydana gelmesinde sigortalının (506/17,110 ve 111.md.) yönünden sorumluluğunun olup olmadığı, işyeri kayıtlarının usulüne uygun düzenlenip düzenlenmediği hususlarının araştırılması amacıyla yapılmaktadır.

İş kazası ve meslek hastalığının meydana gelmesinde, işverenin veya sigortalıların sağlığını koruma ve iş güvenliği mevzuatına aykırı bir hareketi olmasa bile yapılan giderler işverene ödettirilecektir. Zira, zararlandırıcı sigorta olayının meydana gelmesinde işverenin kusurlu olmaması onu sorumluluktan kurtaramamaktadır. Burada işverenin sorumluluk, çalıştırdığı sigortalıları Kuruma bildirme yükümlülüğünü yerine getirmemesidir. Buna **kusursuz sorumluluk** da denilmektedir¹²⁴.

Taslağın adı ile içeriği de farklıdır. Sadece emeklilik sistemini değil, iş kazası, meslek hastalığı, analık gibi kısa dönemli sigorta kollarını da düzenlemeye çalışmaktadır. Taslak sadece işçileri ele almakta, memur ve bağımsız çalışanların özelliklerini göz-ardı etmektedir. 506 sayılı Kanunu kopyalayarak özensiz ve acele hazırlanan **“gayri ciddi”** Taslağın 139. maddesinde yürürlükten kaldırılan Yasalar sayılırken 5434 sayılı Kanun’un tarihi boş bırakılmış, Taslağı hazırlayanlar bu tarihe bakıp metne yazmaya bile üşenmişlerdir. 4857 sayılı İş Kanunu ile **“hizmet akdi”** terimi **“iş sözleşmesi”** haline gelmişken, aynı Bakanlığın ehliyetsiz ellerde hazırlandığı hemen sırttan Taslağı’nda hâlâ **“hizmet akdi”**nden bahsedilmektedir¹²⁵.

¹²³ Sosyal Güvenlik Kurumu, 2008/108 sayılı Genelge, 5.

¹²⁴ BİLGİLİ, Özkan, **Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması**, Ankara, Ankara SMMMO, 2008, 217.

¹²⁵ ŞAKAR, “Reform Hakkında Görüşler”, Sayfa Numarası Yok.

“...esasinda emredici özel hukuk kuralı olarak gözetme borcunun içeriğine giren gerekli önlemler, soyut bir şekilde değil, işin ve işçinin niteliği, işyeri şartları, ekonomik, mali durumu, teknik imkanları gibi faktörler göz önüne alınarak hakkaniyet gereği işverenden beklenebilecek önlemlerdir¹²⁶.”

B. Meslek Hastalığı İncelemeleri

Meslek hastalığı sigortası, 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde sayılan sigortalılar ile 5 inci maddesinin (a), (b), (c), (e) ve (g) fıkralarında sayılan sigortalılara uygulanmaktadır.

Kanunun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasında meslek hastalığı, sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal özrürlük halleri olarak tanımlanmıştır. Madde metninin tetkikinden de anlaşılacağı üzere, meslek hastalığı işin niteliğine göre tekrarlanan bir sebeple meydana gelen veya işin yürütüm şartları yüzünden uğranılan hastalık, bedensel veya ruhsal hastalık halleridir.

Meslek hastalığı sayabilmek için sigortalı olunması, hastalık veya sakatlığın yürütülen işin sonucu olarak ortaya çıkması, sigortalının bedence veya ruhça bir zarara uğraması, hastalığın 11.10.2008 tarih ve 27021 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliğinde yer alması ve belirtilen süre içinde meydana çıkması, hastalığın hekim raporu ile tespit edilmesi unsurlarının bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir.

İş kazası derhal veya kısa bir zaman içinde meydana gelen zarar verici bir olay iken, meslek hastalığı uzun sürede meydana gelen sağlık bozulmasıdır. Damlaların zamanla su birikintisi meydana getirmeleri gibi, işin niteliğine göre tekrarlanan sebeple, tekrarlana tekrarlana sakatlık ve hastalığa neden olmasıdır. Bu nedenle, meslek hastalığının, sigortalının çalıştırıldığı işin niteliğine göre tekrarlanan bir sebeple ortaya çıkmasında anilik veya bir defalık tekrarlanma durumu sözkonusu değildir¹²⁷.

¹²⁶ MOLLAMAHMUDOĞLU, Hamdi, **İş Hukuku**, 2.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005, 752.

¹²⁷ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 119.

İş kazası mesleki nitelikte bulunmayan olayları da kapsamına karşılık, meslek hastalığı tamamen yürütülen işle ilgili olayları kapsamaktadır. İş kazası ani bir hareket sonucu gerçekleşirken, meslek hastalığı zamanla oluşmaktadır¹²⁸.

Kömür madenlerinde çalışan sigortalıların tutuldukları, “Pnömokonyoz” ve “Antrekozis”mermer ocakları veya kot taşlama işyerlerinde çalışanların tutuldukları “Silikoz”, tütün işletmelerinde çalışan sigortalıların yakalandıkları “Tabakoz” gibi hastalıklar, işin niteliğine göre tekrarlanan bir sebeple meydana gelen meslek hastalıklarından olduğu gibi, sıtma savaş işlerinde çalışan sigortalıların, bataklıkların kurutulması işinde çalıştıkları sırada yakalandıkları “Sıtma” hastalığı veya hayvanlarla ilgili işte çalışanların yakalandıkları “Şarbon” hastalığında, işin yürütüm şartları yüzünden meydana gelen meslek hastalıklarından sayılmaktadır.

Sigortalının çalıştığı işten dolayı meslek hastalığına tutulduğu Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları tarafından usulüne uygun olarak düzenlenen sağlık kurulu raporu ve bu raporun dayanağı ve diğer tıbbi belgelerin ve Kurum tarafından gerekli görülmesi hallerinde işyerindeki çalışma şartlarını ve buna bağlı tıbbi sonuçlarını ortaya koyan denetim raporları ve gerekli diğer belgelerin Kurum Sağlık Kurulunca incelenmesiyle tespit edilecektir.

Meslek Hastalığı tespitine esas teşkil edecek sağlık kurulu raporları; Aynı branştan en az üç uzman hekim veya ilgili uzmanların bulunması kaydıyla farklı branşlardan beş uzman hekim tarafından düzenlenmiş olacaktır. Düzenlenecek bu raporlarda aşağıdaki hususlar belirtilir¹²⁹.

Meslek hastalığı sigortalının işten ayrıldıktan sonra meydana çıkmış ve sigortalının çalıştığı işten kaynaklanmış ise, eski işinden fiilen ayrılmasıyla hastalığın meydana çıkması arasında bu hastalık için, Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliğinde belirtilen süreden daha uzun bir sürenin geçmemiş olması şartı aranacaktır. Bu durumdaki sigortalının hastalıklarına ait hekim raporu ve diğer tıbbi belgelerle doğrudan Kuruma müracaat etmesi gerekmektedir. Ancak herhangi bir meslek hastalığının klinik ve laboratuvar bulguları ile belirlendiği

¹²⁸ Sosyal Güvenlik Kurumu, 2008/108 Sayılı Genelge, 6.

¹²⁹ Sosyal Güvenlik Kurumu, 02.01.2009 tarih ve 2008/113 sayılı Genelge, Ankara, 2009, 4.

ve meslek hastalığına yol açan etkenin işyerindeki inceleme sonunda tespit edildiği hallerde, meslek hastalıkları listesindeki yükümlülük süresi aşılmış olsa bile, söz konusu hastalık Kurumun veya ilgilinin başvurusu üzerine Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun onayı ile meslek hastalığı sayılacaktır.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalıların tespit edilen meslek hastalığı tespit tarihinde yürüttüğü faaliyete ilişkin olup olmadığı araştırılacak, tespit tarihindeki faaliyetten önceki başka faaliyet konusundan kaynaklanması halinde, bu faaliyete ilişkin bilgilerin toplanması gerekmektedir. Daha önceki faaliyetine ilişkin meslek hastalığına tutulan sigortalılar içinde yükümlülük sürelerinin geçip geçmediği araştırılmalıdır.

Meslek hastalığının bildirilme ve Kuruma bildirim verilme süresi Kanunun 14 üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Meslek hastalığına yakalanan sigortalıya gerekli yardımların yapılabilmesi, Kurumun haberdar olmasına bağlıdır. Bu nedenle işveren bildirmekle yükümlü kılınmıştır¹³⁰.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan sigortalılar ile Kanunun 5 inci maddesinin (a), (b), (c), ve (e) bendinde sayılan sigortalıların meslek hastalığına yakalanmaları halinde, **işverenleri tarafından bu durumun öğrenildiği günden başlayarak üç iş günü içinde**¹³¹, Kanunun 5 inci maddesinin (g) bendinde sayılan sigortalının meslek hastalığına yakalanmaları halinde işvereni tarafından bu durumun öğrenildiği günden başlayarak üç iş günü içinde, aynı süre içinde sigortalı tarafından Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü / Sosyal Güvenlik Merkezlerine bildirilecektir.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalıların ise kendisi tarafından, meslek hastalığına tutulduğunun öğrendiği günden

¹³⁰ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 121.

¹³¹ 506 sayılı Kanunun 28 nci maddesinin birinci fıkrasına göre işveren, bir sigortalının meslek hastalığına tutulduğunu öğrenirse veya durum kendisine bildirilirse bunu, örneği Kurumca hazırlanacak haber verme kağıdı ile ve **öğrendiği günden başlayarak iki gün içinde** Kuruma bildirmekle yükümlüdür.

başlayarak üç iş günü içinde Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü / Sosyal Güvenlik Merkezlerine bildirim yapacaklardır.

Silikoz meslek hastalığına tutulduğunu hekim raporundan 10.11.2008 tarihinde öğrenen sigortalı işverenine 17.11.2008 tarihinde bildirmiştir. İşverenin 19.11.2008(dahil) tarihine kadar meslek hastalığını Kuruma bildirmesi gerekecektir.

Bildirim Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalılar için işverenlerince, (b) bendi kapsamındaki sigortalılar için kendilerince Yönetmelik Ek-7’de yer alan “iş kazası ve meslek hastalığı bildirim formu” ile yapılacaktır. İş kazası bölümünde “iş kazası ve meslek hastalığı bildirim formu”nun Kuruma verilme usulü, iş günü ve mücbir sebepler için açıklanan hususlar meslek hastalığı için de geçerli olacaktır. Meslek hastalığının yazıyla bildirilmesinde işveren veya sigortalıların imzalarının bulunması, sigortalının, sicil numarası, adı ve soyadı, doğum tarihi, işyerinde yaptığı iş ve mahiyeti, işyerinin adresi, işverenin adı, soyadı, unvanı, şirket merkezi ve ikametgah adres bilgilerinin bulunması gerekmektedir¹³².

Meslek hastalığı zabıtaı ilgilendirmediğı için bildirme sözkonusu değildir¹³³.

Kanunun 14 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında meslek hastalığı bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen veya yazılı olarak bildirilen hususları kasten eksik yada yanlış bildiren işverene veya Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalıya, Kurumca meslek hastalığı için yapılmış bulunan masraflar ile ödenmiş ise geçici iş göremezlik ödenekleri rücu edilecektir.

Kuruma yapılan meslek hastalığı bildirimlerinde, meslek hastalığının süresi içinde bildirilip bildirilmediğı tespit edilmelidir. Süresi içinde bildirilmeyen meslek hastalıklarında Kuruma bildirildiğı tarihten önce yapılan masraflar ile ödenen geçici iş göremezlik ödenekleri işverenden veya sigortalıdan istenecek, Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalıya ödenmemiş ise verilmeyecektir. Ancak, Kurumun haberdar olduğı tarihten itibaren yapılmış masraflar ile geçici iş göremezlik ödenekleri Kurumca karşılanacaktır.

¹³² Sosyal Güvenlik Kurumu, 2008/108 Sayılı Genelge, 7.

¹³³ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 122.

5510 sayılı Kanunun 13 ve 14 üncü maddelerine göre gerektiğinde, kazanın iş kazası olup olmadığı ile hastalığın meslek hastalığı olup olmadığının Kurumun denetim ve kontrol ile görevli memurları tarafından veya **Bakanlık iş müfettişleri tarafından** soruşturulacaktır. Kurumun yapacağı soruşturmaların usul ve esasları Yönetmeliğin 41 inci maddesinde belirlenmiştir.

İş kazası ve meslek hastalığı soruşturmaları, iş kazası ve meslek hastalığı bildirim formu ile bildirilen olayın iş kazası sayılıp sayılmayacağı ve bu sigorta kollarından yararlanma koşullarının gerçekleşip gerçekleşmediği, işverenin sorumluluğunun tespitinde kaçınılmazlık ilkesinin uygulanıp uygulanmayacağı, olayın meydana gelmesinde sigortalının kastı, ağır kusuru, işverenin kastı veya sigortalıların sağlığını koruma ve iş güvenliği mevzuatına aykırı bir hareketi ile üçüncü şahısların kusurlu halleri sonucu meydana gelip gelmediği hakkında karar verilebilmesi için yapılmaktadır¹³⁴.

Kurum, olayın meslek hastalığı sayılıp sayılmayacağını, meslek hastalığı ise, meydana gelmesinde sigortalının kasdı, suç sayılır eylemi, bağışlanmaz kusuru ve işveren ile üçüncü şahısların sorumluluk hallerinin olup olmadığını araştırabilir¹³⁵.

Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü / Sosyal Güvenlik Merkezleri;

a) Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrası (a) bendi kapsamında olan sigortalıların meydana gelen iş kazası ile ilgili olarak işverenlerince düzenlenen iş kazası ve meslek hastalığı bildirim formu, iş kazası tespit tutanağı, kolluk kuvvetlerince düzenlenecek tutanağın ve şahit ifadelerinden, kamu kurum ve kuruluşlarında meydana gelen iş kazası dolayısıyla düzenlenen resmi belge, bilgi ve konuyla ilgili düzenlenen tutanakların incelenmesinden, olayın iş kazası olduğunun anlaşılması halinde,

b) Bakanlık iş müfettişlerinin rapor ve tutanaklarında gerekli bilgilerin yer alması veya yargı kararının bulunması durumlarında,

¹³⁴ Sosyal Güvenlik Kurumu, **2008/108 Sayılı Genelge**, 8.

¹³⁵ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 121.

c) Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrası (b) bendi kapsamında olan sigortalıların geçirdikleri iş kazası için; kolluk kuvvetlerince düzenlenmesi gereken tutanağın dışındaki yukarıda belirtilen diğer belgeler ile olay nedeniyle başvurduğu sağlık tesisince düzenlenecek raporun bulunması halinde başkaca bir araştırma yapmadan iş kazaları hakkında karar verebilir.

İşveren, kasdı bulunmamak koşuluyla bildirimin doğruluğunu garanti etmekle yükümlü kılınmadığı için, Kurum bildirim üzerine yapmak zorunda kaldığı yersiz giderleri işverenden isteyemez¹³⁶.

Kuruma bildirilen iş kazası veya meslek hastalığı olayına ilişkin düzenlenen belge ve bilgilerin gerçeğe uymadığı ve olayın incelenmesi sonucu iş kazası veya meslek hastalığı olmadığına anlaşılmaması halinde, Kurumca bu olay için yersiz olarak yapılmış ödemeler, ödemenin yapıldığı tarihten itibaren gerçeğe aykırı bildirimde bulunanlardan Kanunun 96 ncı maddesi gereğince 27.09.2008 tarihli, 27010 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Fazla Veya Yersiz Ödemelerin Tahsiline İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre tahsil olunacaktır¹³⁷.

C. Hastalık İncelemeleri

5510 sayılı Kanunun 15 inci maddesinde hastalık hali, sigortalının iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş göremezliğine neden olan rahatsızlıklar olarak tanımlanmaktadır.

Son 12 ay içinde istihdam edilenlerden % 3.7’si çalıştığı işe bağlı bir rahatsızlık geçirmiştir. Bu oran erkeklerde % 3.9 iken, kadınlarda % 3’tür¹³⁸.

506 sayılı Kanunun 33 ncü maddesi 4 ncü fıkrasında, çocuk düşürme hastalık hali sayılmıştır. Bu itibarla, sigortalı kadınların ve sigortalı erkeklerin sigortalı olmayan eşlerinin çocuk düşürmeleri halleri, hastalık sigortası hükümlerine tabi olacaktır. Bu nedenle, "çocuk düşürme hali" nin tanımlanması gerekmektedir. Tıbben, 180 günlükten aşağı çocukların dünyaya gelmesi "düşük", 180 ve daha fazla günlük çocukların

¹³⁶ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 122.

¹³⁷ Sosyal Güvenlik Kurumu, **2008/108 Sayılı Genelge**, 8.

¹³⁸ Türkiye İstatistik Kurumu, **İş Kazası Araştırma Sonuçları**, 2.

dünyaya gelmesi ise "doğum" olarak kabul edilmiştir. Buna göre, sözü edilen kimselerin dünyaya gelen çocuklarının 180 ve daha fazla günlük olması halinde, haklarında "analık" sigortası hükümlerinin uygulanması icap etmektedir¹³⁹.

Son 12 ay içinde istihdam edilen fertlerden, işe bağlı bir sağlık sorununa maruz kaldığını belirtenlerin % 63'ü 35 ve daha yukarı yaştadır. 15-24 yaş grubundaki fertlerde işe bağlı bir sağlık sorunu yaşayanların oranı % 1.6 iken, 35-54 yaş grubunda bu oran % 4.7, 55 ve daha yukarı yaştakilerde ise % 4.5'tir¹⁴⁰.

Kanunun 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine istinaden, Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 5 inci maddesinin (b) bendi kapsamında sayılan aday çırak, çırak ve işletmelerde eğitim gören öğrenciler ile (g) bendi kapsamında sigortalı sayılan sigortalılara geçici iş göremezlik ödeneği verilecektir. Bu sigortalılar dışındakilere hastalığa bağlı geçici iş göremezlik ödeneği ödenmeyecektir.

Bu sigorta kolunda hastalık haline bağlı olarak ortaya çıkan iş göremezliğin üçüncü gününden başlamak üzere her gün için geçici iş göremezlik ödeneği verilmektedir.

Geçici iş göremezlik ödeneği ödenebilmesi için;

a) Sigortalılık niteliğinin sona ermemesi,

b) İş göremezliğin başladığı tarihten önceki 1 yıl içinde en az 90 gün kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olması,

c) Kurumca yetkilendirilen hekim veya sağlık kurullarından istirahat raporu alınmış olması gerekmektedir.

Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan sigortalıların, 01.10.2008 tarihinden önce başlayan ve aralıksız olarak bu tarihten sonra da devam eden iş göremezlik hallerinde, 120 gün prim ödeme şartı yerine

¹³⁹ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 144.

¹⁴⁰ Türkiye İstatistik Kurumu, **İş Kazası Araştırma Sonuçları**, 2.

gelmediğinden geçici iş göremezlik ödeneği ödenmeyen ancak, istirahatın başladığı tarihten geriye doğru bir yıl içinde 90 günlük prim ödeme şartının bulunması durumunda 01.10.2008 (dahil) tarihinden itibaren istirahatın başladığı tarih itibarıyla bulunacak günlük kazanç üzerinden geçici iş göremezlik ödeneği verilecektir¹⁴¹.

Yeşil kart sahibi olanların sağlık yardımları da Devlet Hastanelerince ücretsiz karşılandığından, sağlık yardımları Kurumumuzca sağlanmayacaktır¹⁴².

“....işçinin maddi ve ekonomik kişiliğini (yaşam, sağlık ve vücut bütünlüğünü, ücret sosyal güvenlik) korumayı amaçlayan ilke günümüzde özgürlükler başta olmak üzere manevi kişilik değerlerini de içine almış ve böylece işçinin tüm kişilik değerlerini koruma alanına dahil etmiştir¹⁴³.

IV. Geç Verilen Prim Belgeleri Hakkında Yapılan İncelemeler

5510 sayılı Kanunun 86 ncı maddesine göre işverenler, bir ay içinde aynı Kanunun 4 üncü ve 5 inci maddelerine tabi çalıştırdığı sigortalıların, sosyal güvenlik destek primine tabi sigortalıların, 4857 sayılı İş Kanununun 7 nci maddesine göre iş görme edimini yerine getirmek üzere başka işverene geçici olarak devrettiği sigortalıların ve 5434 sayılı Kanuna göre iştirakçi olup Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılanların,

- a) Sosyal güvenlik sicil numaralarını (T.C. Kimlik Numaralarını),
- b) Ad ve soyadları ile ikinci soyadı almış olan sigortalıların ilk soyadlarını,
- c) Prim ödeme gün sayılarını,
- ç) Prime esas kazanç tutarlarını,
- d) İşe başlama ve işten çıkış tarihlerini,

¹⁴¹ Sosyal Güvenlik Kurumu 2008/108 Sayılı Genelge, 10.

¹⁴² SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 156.

¹⁴³ BAYRAM, Fuat, **Borçlar Kanunu Tasarısı Işığında İşverenin İşçinin Kişiliğini Koruma Borcu**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30.Yıl Armağanı, Ankara, TŞOF Plaka Matbaacılık, 2006, 43.

e) Ayın bazı günlerinde çalışmamış olmaları hâlinde, eksik çalışma nedenlerini,

f) Ay içinde işten ayrılmış olmaları hâlinde, işten çıkış nedenlerini,

g) Sigorta primi, işsizlik sigortası primi ve sosyal güvenlik destek primlerini,

ğ) Varsa 3568 sayılı Kanuna tabi olan meslek mensubunun adı ve soyadı ile bunların meslekî oda kayıt numarasını,

h) İşverenin kamu idaresi olması hâlinde tahakkuk veya tediye görevlisinin adı ve soyadını,

ı) Kurumca belirlenen diğer bilgilerini,

taşıyan ve çalıştırılan sigortalının durumuna uygun aylık prim ve hizmet belgesi ile aylık fiilî hizmet süresi zammı prim belgesini, süresi içinde Kuruma vermekle; sigortalıyı çalıştırmaya son verdiği durumda, sigortalı çalıştırmaya son verilen tarihten itibaren 15 gün içinde durumu ilgili üniteye bildirmekle yükümlüdür.

Yasal süresinde veya yasal süresi geçirildikten sonra Kuruma verilen tüm sigorta prim belgelerinin en önemli dayanağı, kuşkusuz, iyeri kayıt ve belgeleridir. Bu bakımdan, geç verilen sigorta prim belgeleri ile ilgili olarak işyeri kayıt ve belgeleri çok titiz ve kapsamlı bir incelemeye tabi tutulmalıdır¹⁴⁴.

Diğer Kanunlar gereği defter tutmakla yükümlü olan işverenlerin, devamlı nitelikteki işyerlerinden Kurumumuza yasal süresi geçirildikten sonra verdikleri asıl veya ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgeleri, yasal olarak verilmesi gereken ayın sonundan başlayarak 2 ay içinde verilmiş olması halinde, doğruluğunun tespiti için ayrıca kayıt tetkikine başvurulmadan işleme alınacaktır¹⁴⁵.

Kayıt ve belgelerin biçimsel olarak geçerli olması, bu kayıtlarda yer alan bilgilerin her zaman gerçekleri yansıttığını göstermediği gibi, biçimsel yönden usulsüz

¹⁴⁴ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 264.

¹⁴⁵ Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/361 Sayılı Genelge**, Ankara, 2005, 4.

ve noksan düzenlenmiş işyeri kayıtlarının bazen fiili durumla örtüştüğü ve gerçeği yansıttığı bilinmektedir.

Bu nedenle, yasal süre geçirildikten sonra verilen aylık prim ve hizmet belgelerinin; işveren, işyeri, işyerinde çalışanlar ve gerektiğinde üçüncü kişilerin bildirimleri ile işyeri kayıtlarından saptanan bilgiler ile birlikte değerlendirilmek suretiyle, soruşturma bir bütünselliğe ve yasal gerekçelere dayandırılarak, işleme alınıp alınmayacağı sonucuna varılmalıdır.

Her şeyden önce, olayın özüne bakmalı, bir yandan gerçek dışı sigortalılık önlenmeye çalışılırken, diğer taraftan salt işverenin kusurundan kaynaklanan biçimsel eksiklikler veya nedenlere (defterlerin yasal sürede onaylatılmaması, kayıt ve belgelerin incelemeye çıkarılmaması, ödenen ücretlerin yasal deftere yazılmaması, ücret ödeme bordrolarındaki eksiklikler gibi...) dayanılarak gerçek sigortalıların sosyal güvenlik haklarına zarar verilmemelidir. Zira, işverenin kusuru, Kurum uygulamaları yönünden ayrı bir boyutta cezalandırılmaktadır. Bu bakımdan, işverenin kusurundan dolayı gerçekten çalışan sigortalının hak kaybına uğramaması, Kurumumuz kuruluş amaç ve politikalarına da uygun düşecektir¹⁴⁶.

İşveren tarafından yasal süresi geçirildikten sonra Kuruma verilen asıl, ek veya iptal mahiyetteki aylık prim ve hizmet belgesi, aylık fiilî hizmet süresi zammı prim belgesi ve yıllık itibari hizmet süresi prim belgesi muhteviyatının işyeri defter ve belgelerinden tespit edilecek her türlü bilgi ya da kamu idareleri tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgi ile doğrulanması hâlinde işleme konulur. Diğer kanunlar gereği defter tutmakla yükümlü olan işverenlerce yasal süresi geçirildikten sonra verilen aylık prim ve hizmet belgelerinin fiilî tespitler sonucunda işleme alınmasında geriye doğru en fazla bir yıllık süre esas alınır.

Defter tutmakla yükümlü olmayan işveren, alt işveren veya sigortalıyı devir alanlar tarafından yasal süresi geçirildikten sonra üç ay içinde verilen aylık prim ve hizmet belgeleri, Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından yapılacak

¹⁴⁶ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 265.

incelemeye göre işleme konulup konulmayacağı karara bağlanır. Söz konusu üç aylık süre dışında verilen aylık prim ve hizmet belgeleri ise işleme alınmaz.

Defter tutmak zorunda olan işveren, alt işveren ve sigortalıyı devir alanlar tarafından yasal süresi geçirildikten sonra ve cari yıl içinde verilen aylık prim ve hizmet belgeleri için, aksine yapılmış bir tespit yoksa aylık prim ve hizmet belgesinde bulunan sigortalıların, işe giriş bildirelerinin yasal süresi içinde verilmiş olması hâlinde ayrıca incelemeye gidilmez.

Kayıt ve belgelerin biçimsel olarak geçerli olması her zaman gerçekleri yansıtmayacağı gibi, biçimsel yönden eksik ve yetersiz düzenlenmiş işyeri kayıtlarında gösterilenlerin de eylemli çalışmayanlar şeklinde düşünülmesi mümkün değildir¹⁴⁷.

İhbar, şikayet ve şüphe hâllerinde, birinci fıkrada belirtilen belgelerden, sonradan verilenlerin içeriği bildirimleri işverenin yasal kayıt ve belgelerinden doğrulanması koşuluyla kabul edilir.

5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde sayılan sigortalıların, ihbar, şikayet ve şüphe hâlleri bulunmadığı sürece sonradan verilen aylık prim hizmet belgesi kayıt incelemesine gidilmeden kabul edilir.

Daha önce belge türü veya kanun numarası hatalı seçilerek Kuruma verilmiş aylık prim ve hizmet belgelerine ilişkin düzeltme amaçlı olarak yasal süresi dışında verilen aylık prim ve hizmet belgelerinin, belgede kayıtlı sigortalılar ve bu sigortalıların prim ödeme gün sayısı ile prime esas kazanç tutarı aynı olmak kaydıyla, incelemeye gerek kalmaksızın işleme alınır. Bu amaçla verilen aylık prim ve hizmet belgelerine idarî para cezası uygulanmaz.

Yasal süresi geçirildikten sonra verilen iptal nitelikteki prim belgelerinin devamlı veya özel nitelikteki işyerlerince düzenlenip düzenlenmediğine, yasal verilme süresinden itibaren iki ay içinde verilip verilmediğine ya da işverenin diğer kanunlara

¹⁴⁷ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 265.

göre defter tutmakla yükümlü olup olmadığına bakılmaksızın yasal süresi geçirildikten sonra verilmesi halinde, doğruluğunun tespiti için kayıt tetkikine başvurulacaktır¹⁴⁸.

Yasal süresi geçirildikten sonra verilen ve işleme konulmaması gereken Aylık Prim ve Hizmet Belgelerinden dolayı idari para cezası uygulanmayacak, uygulanmış ise iptal edilecektir¹⁴⁹.

Cumhuriyetimizin temel niteliklerinden olan Sosyal Devlet ilkesi yanında Hukuk Devleti ilkesinin var olması sosyal güvenlik sistemi içerisinde sosyal taraflar kadar idarenin de hukuka bağlı olması gerektiği anlamını taşımaktadır. Özellikle denetim elemanları tarafından yapılan fiili veya kaydi tespitler neticesinde saptanan eksik bildirimlerde sadece **hiç bildirimi yapılmayan** sigortalılara ait prim ve hizmet belgesinin sonradan verilmesi sebebiyle asgari ücretin 3 katı tutarında idari para cezası uygulanmalıdır. Burada önemli ve milat kabul edilen 5198 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 24.06.2004 tarihidir. Bu tarihten önceki tespitler ya da kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenen belgelerden hizmetleri veya kazançları Kurum'a bildirilmediği veya eksik bildirildiği saptanan sigortalılarla ilgili olması halinde yani ay içinde 30 günden eksik bildirilen sigortalılar için yapılan tespitlerde ise asgari ücretin 3 katı tutarında değil asgari ücretin 1/8 tutarında idari para cezası uygulanması gerekmektedir. Ayrıca prim ve hizmet belgelerine ait idari para cezalarının işverene tebliğinden önce işverence prim ve hizmet belgesi kağıt ortamında verilirse yine asgari ücretin 3 katı tutarında değil belgede kayıtlı olan sigortalı başına asgari ücretin 1/5 tutarında idari para cezası uygulanmadır. Bu husus uygulanan idari para cezalarının itirazsız 15 günlük sürede ödenmesi halinde uygulanan % 25 oranındaki indirim gibi, vergi hukukunda bulunan uzlaşma gibi işverence yapılan tespitler üzerine kendiliğinden verilecek prim ve hizmet belgeleri için işverenin tutumu sebebiyle yapılan indirim ve teşvik olduğu kanısındayız. Uygulamada birlikteliğin sağlanması açısından ister denetim sonucu isterse diğer hallerde işverence kendisine idari para cezası tebliğ edilmeden verilecek prim ve hizmet belgeleri

¹⁴⁸ Sosyal Güvenlik Kurumu, **16/361 Sayılı Genelge**, 5.

¹⁴⁹ Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/318 Sayılı Genelge**, Ankara, 2004, 7.

için uygulanacak idari para cezasının 506 sayılı Kanun'un 140. maddesi (c) fıkrası ikinci fıkrası hükmü uygulanması için düzenleme yapılması gerektiğini düşünmekteyiz¹⁵⁰.

Yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden önce sigortalı olmak isteyenlerin Nisan 2008 Türkiye'sinde oluşturduğu kuyruklar da şaka gibiydi. Yasa'nın şakalarından kurtulmaya çalışanlar sigortalı sayısında patlamaya yol açarken, yeni yasanın olumsuzluklarından bebeklerini kurtarmaya çalışan ebeveynlerin çabası göz yaşartıcıydı. Bu arada Sayın Cumhurbaşkanı'nın oğlunun da 2006 sonunda (5510 sayılı Kanun iptal ve ertelemeler yaşanmasaydı 2007 yılbaşında yürürlüğe girecekti.) sigortalı olduğu basında haber konusu oluverdi. Sigortalı patlamasıyla aktif/pasif sigortalı oranı 1,90'dan 2,30'a yükselmişken, bir şaka da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan geldi. Bakanlık sigortalıların durumunu inceleyip, sigortalılıkları iptal etmekle halkı tehdit etti. Yeni sigortalıların sistemde kalmasını sağlamaya yönelik düzenlemelere kafa yorması gerekenlerin bu davranışı herhalde ciddi olamaz. Olsa olsa şakadır!¹⁵¹.

Diğer kanunlar uyarınca defter tutmakla yükümlü olan ve işin niteliği itibarıyla tek sigortalı çalıştıran (örneğin apartman kapıcılığı, eczane, berber. Kasap vb. işyerleri gibi) işverenler tarafından devamlı nitelikteki işyerinden cari yıla ait olmak kaydıyla yasal süresi dışında (geriye yönelik olarak) verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde tek sigortalının kayıtlı olması halinde, belgede kayıtlı sigortalının o işyerinden daha önce sigortalı işe giriş bildirgesinin yasal süre içinde verilmiş ve yasal süresi dışında verilen belgenin ait olduğu aydan bir önceki ve bir sonraki aylara ait prim belgelerinde de aynı sigortalının bildirilmiş olması durumunda kayıt tetkikine başvurulmadan işleme konulacaktır¹⁵².

¹⁵⁰ OLGAC, Cüneyt, "Denetim Sonucu Verilmesi Gereken Prim Ve Hizmet Belgeleri İçin Uygulanacak İdari Para Cezaları İşverene Tebliğ Edilmeden İşverence Prim Ve Hizmet Belgesinin SGK'ya Verilmesi Halinde İdari Para Cezaları İçin İndirim Uygulanmalı mıdır?", *EYaklaşım Dergisi*, Ağustos 2007, Sayı: 49, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2007089567.htm, (18.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

¹⁵¹ ŞAKAR, "Şaka Gibi Kanun", 154.

¹⁵² Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/361 Sayılı Genelge**, 6.

V. Tehlike Sınıf ve Dereceleri Hakkında Yapılan İnceleme

5510 sayılı Yasanın 83'üncü maddesinde:“ Kısa vadeli sigorta kolları primi, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre tespit edilir. İş kolları tehlikenin ağırlığına göre sınıflara, bu sınıflar da özel iş şartlarına ve tehlikeyi önlemek için alınmış olan tedbirlere göre derecelere ayrılır. Hangi iş kollarının hangi tehlike sınıfına girdiği, tehlike sınıf ve derecesine ait prim oranlarının ve tehlike derecelerinin belirlenmesinde uygulanacak esaslar, ilgili bakanlıkların görüşleri de alınarak Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulacak bir tarife ile tespit edilir. Prim tarifesi gerekli görülürse aynı usûlle değiştirilebilir.

Yapılan işin birinci fıkrada belirtilen tarifeye göre hangi tehlike sınıf ve derecesine girdiği ve ödenecek kısa vadeli sigorta kolları primi oranı Kurumca belirlenerek işverene ve 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanlara tebliğ edilir. İş kazasını ve meslek hastalığını önleyecek tedbirler hakkındaki mevzuat hükümlerine uygun bulunmadığı tespit edilen işler, Kurumca daha yüksek primli derecelere konulabilir.

Kurum, işyerinin tespit edilmiş bulunan tehlike sınıf ve derecesini yaptıracığı incelemelere dayanarak kendiliğinden veya işverenin ya da 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanların isteği üzerine değiştirebilir. Kurumca yapılacak değişikliklere ilişkin kararın takvim yılından en az bir ay önce işverene, işveren tarafından değişiklik isteğinin de takvim yılından en az iki ay önce Kuruma bildirilmesi şarttır.

Böylece karara bağlanacak değişiklikler, karar veya istekten sonraki takvim yılı başında yürürlüğe girer.

İşverenler ile 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanlar, tehlike sınıf ve derecesi ile prim oranı hakkında Kurumca yapılacak yazılı bildirimi aldıktan sonra bir ay içinde Kuruma itiraz edebilir. Kurum, bu itirazı inceleyerek en geç üç ay içinde karara bağlayarak sonucunu itiraz edene bildirir. İlgililer, Kurumun kararı üzerine, kararın tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde yetkili

mahkemeye başvurabilir. Kuruma itiraz edilmesi veya mahkemeye başvurulması, primlerin takip ve tahsilini durdurmaz.

İşverenin veya 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanların itirazı; işyerinin tehlike sınıfı ve derecesi ile kısa vadeli sigorta kolları prim oranının tebliğine ilişkin yazının işverence veya 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanlar tarafından tebellüğünden itibaren bir ay içinde yapılmış ise, değiştirilen iş kolu kodu ve tehlike sınıfı ile tehlike derecesinin hatalı uygulandığı tarihten, bir aylık süre dışında yapılmış ise, itirazın Kurum kayıtlarına intikali tarihini izleyen yılbaşından, üçüncü fıkrafta belirtilen sürelerin aşılması durumunda ise, Kurumca yapılacak değişikliğe ilişkin kararın tebliğini izleyen takvim yılı başından geçerli olarak uygulanır.

Bu değişiklik nedeniyle tehlike sınıf ve derecesinin yükselmesi halinde, kararın işverene veya 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanlara tebliğ edildiği tarih ile yürürlük tarihi arasındaki süreye ilişkin kısa vadeli sigorta kollarına ait prim farkının tebliği tarihini takip eden bir ay içerisinde Kuruma ödenmesi halinde, fark prim için gecikme cezası ve gecikme zammı alınmaz. Aksi takdirde, fark primi 89 uncu madde uyarınca gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil olunur. Tehlike sınıf ve derecesinin düşmesi halinde ise, kısa vadeli sigorta kolları sigortası prim farkı, işverenin varsa borçlarına mahsup edilir, yoksa iade edilir. Bir ay içinde iade edilmesi halinde faiz ödenmez” denilmiştir.

5510 sayılı Yasanın 84’üncü maddesi birinci fıkrasında belirtilen; “İşverenler ile 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanlar, tehlike sınıf ve derecesini etkileyebilecek her türlü değişikliği bir ay içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür. Bu bildirim üzerine Kurum, yaptıracığı incelemeler sonunda tehlike sınıf ve derecesini değiştirebilir. Tehlike sınıf ve derecesini etkileyebilecek değişiklik bir ay içinde bildirilirse bu konuda Kurumca verilecek karar, değişikliğin meydana geldiği tarihten sonraki ay başından başlanarak uygulanır.

Tehlike sınıf ve derecesini etkileyebilecek değişiklik bir ay içinde bildirilmezse;

a) Tehlike sınıfı yükseliyorsa, değişikliğin meydana geldiği,

b) Tehlike sınıfı düşüyorsa, değişikliğin Kurumca öğrenildiği,

tarihler esas alınmak ve bu tarihlerden sonraki ay başından itibaren uygulanmak üzere, Kurumca karar alınır ve ilgililere tebliğ olunur denilmiştir.

Bu fıkranın uygulanmasında esas olan, yapılan işin mahiyetinin tehlike sınıfının ilk defa verildiği veya sonradan değiştirildiği tarihten beri aynı kalmış ve tasnif edildiği işkolu kodu ile tehlike sınıflarının yapılan işe uymadığının Kurumca saptanmış olmasıdır. Bu iki hususun birlikte olmadığı durumlarda bu fıkra uyarınca karar alınması olanaklı değildir.

VI. İhale Konusu İşler ve Özel Bina İnşaatı İncelemeleri

A- Devamlı İşyeri İşçileri İle Yapılma

Bina inşaatı, tamirat, tesisat ve benzeri işler ile ihale konusu işlerin yapımını yüklenen müteahhidin 506 sayılı Kanuna göre işveren sayılabilmesi için kat karşılığı anahtar teslim inşaat sözleşmesi, ihale v.s. suretle aldığı işin yapımı dolayısıyla işçi çalıştırması ve bu işçilerin münhasıran söz konusu işte/işlerde çalıştırılmak üzere işe alınmış olması gerekmektedir. Taahhüt edilen işin ayrıca işçi alınmaksızın müteahhidin esasen mevcut olan devamlı işyeri işçileriyle yapılmış olması halinde ihale konusu işten dolayı ayrı bir işverenlik sıfatı söz konusu olmayacağından taahhüt edilen işin tesciline gerek bulunmamaktadır.

İhale konusu işlerin, mahiyetleri icabı mevcut işyeri dışında çalışma yapılmasını gerektirmeyen, malzeme satımı, mal teslimi, proje çizimi ve benzer (Nakliye-mal teslimi hariç montaj dahi içermeyen ve mahallinde herhangi bir çalışma yapılmayan) işlerden olması halinde, işin yapımı esnasında sırf bu işte çalıştırılmak üzere işçi alınmış olsa dahi (işin yapıldığı ayrı ve bağımsız bir işyeri mevcut olmayacağından) ihale konusu işten dolayı tescili gereken ayrı bir işyeri ve yeni bir işverenlik durumu söz konusu olmayacaktır.

İşyeri, işveren ve çalışanlarla ilgili bilgiler, işyeri kayıt ve belgelerinin tetkik edilmesi ve her kesimle görüşme yapılması suretiyle toplanmalıdır¹⁵³.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 13 üncü maddesi son fıkrası ve Sigorta Primlerinin Hakedişlerden Mahsup Edilmesi Ve Ödenmesi İle Kesin Teminatların İadesi Hakkında Yönetmelik'in 5 inci maddesi kapsamında ihaleli işin konusu piyasadan hazır halde alınıp satılan mal alımı işlerinden ise teminat iadesi hususunda ilişiksiz belgesi aranmasına ve dolayısıyla ihale konusu işin devamlı işyeri işçileri ile yapılıp yapılmadığının araştırılmasına gerek bulunmamaktadır¹⁵⁴.

İncelemelerde sırasıyla işyeri dosyası ile işyerine ilişkin yasal kayıt ve belgeler incelenmeli ve gerekirse işyerinde yerel denetim yapılmalıdır.

İşyeri dosyasından alınan bilgilere göre yapılan değerlendirmede, teftiş döneminin tümünün veya bir bölümünün teftişinde sigortalıların özlük hakları veya Kurum yararı olduğu sonucuna varıldığında teftişin yapılması yoluna gidilecektir¹⁵⁵.

Yukarıda belirtilen araştırmalar ve incelemeler sonucu yapılan tespitler ile gerektiğinde ihale makamından, kamu veya meslek kuruluşlarından alınan bilgi ve belgeler karşılaştırılarak yapılacak değerlendirme sonucu;

İncelemesi yapılan iş/işlerin devamlı işyerinin işkolu kodu ile uygunluğu da dikkate alınarak, inceleme dönemi içerisinde devamlı işyerinden gerçekleştirilen diğer faaliyetler ile birlikte denetime konu işin/işlerin devamlı işyerinde çalışan sigortalıların (dışarıdan fatura karşılığı alınmış malzemeli veya salt işçilik hizmetleri, işveren ve sigortalılık niteliğine haiz olmayan kişilerin çalışmaları dahil) çalışmaları ile yapılıp yapılamayacağına karar verilecektir.

Devamlı işyeri sigortalılarının denetime konu iş/işleri üçüncü kişilere yaptırılan iş/işler de gözetilerek nicelik ve/veya nitelik bakımından yapmaya yetmeyeceği, diğer bir anlatımla sözü edilen işlerde devamlı işyeri sigortalılarının dışında nicelik ve/veya nitelik bakımından ayrıca işçi çalıştırılmasının kaçınılmaz bir olgu olduğu delillere

¹⁵³ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 215.

¹⁵⁴ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 99-100

¹⁵⁵ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 216.

dayandırılmak suretiyle ortaya konması halinde, her bir işin ayrı ayrı tescil edilmesi sağlanmalı ve işin yürütümü için gerekli olan asgari işçiliğin tespiti çalışmaları yapılmalıdır.

Yine, özel bina inşaatı veya ihale konusu işlerin yapımı süresinde devamlı işyerine giren ve çıkan ya da söz konusu işlerin başlamasıyla beraber devamlı işyerine girişi yapılan ve işin bitmesiyle birlikte devamlı işyerinden çıkışı yapılan sigortalıların, devamlı işyerinde değil de sadece söz konusu işlerin yapımında çalıştırılmak üzere işe alındıkları, devamlı işyeri ile ilgili hiçbir ilişkilerinin ve çalışmalarının bulunmadığının saptanması durumunda da anılan işler için geçici mahiyette ayrı bir işyeri dosyası tescil ettirilmeli ve işin yürütümü için gerekli olan asgari işçiliğin tespiti çalışmaları yapılmalıdır.

Yapılacak inceleme ve araştırmalar sonucunda bina inşaatı, tamirâtı ve benzeri işler ile ihale konusu işlerin, işleri ifa eden işverenlere ait bulunan ve Kurumda daha önceden tescilli olan devamlı işyeri işçilerinin çalışmaları ile (dışarıdan fatura karşılığı alınmış malzemeli veya salt işçilik hizmetleri, işveren ve sigortalılık niteliğine haiz olmayan kişilerin çalışmaları dahil) yapılamayacağı ortaya konan ve ayrı bir işyeri dosyası tescil ettirilen işyerleri için yapılan asgari işçilik değerlendirmeleri sırasında, söz konusu işlerde çalıştığı saptanan devamlı işyeri çalışanlarının faaliyetlerinin de (çalışma süreleri ve ücret tutarları tespitinin yapılması şartıyla) içeriğine göre Kuruma bildirilmiş işçilik veya malzemeli işçilik olarak dikkate alınması gerekmektedir.

Sadece ihale konusu işlerle ilgili olarak, mahiyetleri icabı mevcut işyeri dışında çalışma yapılmasını gerektirmeyen malzeme satımı, mal teslimi, proje çizimi ve benzer (montaj dahi içermeyen ve mahallinde herhangi bir çalışma yapılmayan) işlerde, işin yapımı esnasında sırf bu işte çalıştırılmak üzere devamlı işyerine sigortalı alınmış olsa dahi (işin yapıldığı ayrı ve bağımsız bir işyeri mevcut olmayacağından) tescili gereken bir işyeri ve yeni bir işverenlik durumu söz konusu olmayacaktır. Aynı durum, mevcut işyeri dışında çalışma yapılmasını gerektirmeyen işlerden olmak şartıyla 506 sayılı Yasaya göre tescilli bir işyeri bulunmayan ve aldığı ihale nedeni ile devamlı nitelikte bir işyeri tescil ettiren işverenler için de geçerlidir.

Asgari işçilik incelemesine tabi ihale konusu bir işin veya özel bina inşaatının işverenlere ait devamlı işyeri sigortalılarının çalışmaları ile yapılamayacağı belirlenmiş olması, o iş için mutlak anlamda geçici bir işyeri dosyası tescili gerektiği anlamına gelmemektedir. Zira yapılan işin, işverenin devamlı işyeri sigortalıları ile ikmal edilmiş olduğu ancak eksik işçiliğin işveren tarafından devamlı işyerinde istihdam edilen ve fakat Kuruma bildirilmeyen sigortalıların çalışmalarından kaynaklanmış olduğunun tespiti halinde de ayrı bir işyeri tesciline gidilmeksizin devamlı işyeri ile ilgili eksik işçilik tahakkuku yapılması gerekmektedir¹⁵⁶.

Uzlaşma müessesesi, mükellefi vergi yargısına gitmekten alıkoyarak, yargı organlarının işleyişini hafifletmek ve verginin bir an önce hazineye intikalini sağlamak gibi gayelerle kabul edilmiştir¹⁵⁷.

506 sayılı Kanunda yer almamakla birlikte 5510 sayılı Kanunun 85 inci maddesinin dokuzuncu fıkrasına göre Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından devamlı mahiyetteki işyerlerinde yapılan asgari işçilik incelemesi sonucunda tespiti yapılan ve sigortalılara mal edilemeyen fark sigorta primine esas kazanç matrahı üzerinden gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte hesaplanacak sigorta primi ve buna bağlı uygulanacak idari para cezalarında, konuya ilişkin raporun Kurumun ilgili birimine gönderilmesinden önce işverenle uzlaşma yapılabilir. Uzlaşmaya varılması halinde, bu durum tutanakla tespit edilir. Uzlaşılan tutarlar kesin olup, uzlaşma konusu yapılan tutarlar hakkında işverence dava açılmaz ve hiçbir mercie şikayet ve itirazda bulunulamaz. Uzlaşılan prim ve idari para cezaları, uzlaşma tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde ödenir. İşveren, uzlaşılan idari para cezası tutarı için ayrıca peşin ödeme indiriminden yararlandırılmaz. Uzlaşılan tutarların, bu sürede tam olarak ödenmemesi halinde uzlaşma bozulur ve uzlaşılan tutarlar kazanılmış hak teşkil etmez. Uzlaşmanın temin edilememiş veya uzlaşma müzakeresinde uzlaşmaya varılamamış olması veya uzlaşmanın bozulması hallerinde işveren, bu konuya ilişkin daha sonra uzlaşma talep edemez.

¹⁵⁶ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 216.

¹⁵⁷ BİLİCİ, Nurettin, **Vergi Hukuku**, 19.Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, 115.

Uzlaşma sağlandıktan sonra aynı inceleme dönemlerine ilişkin olarak Kurum veya mahkeme kararıyla sigortalılara mal edilecek fark sigorta primlerinin ortaya çıkması halinde, daha önce eksik tahsil olunan sigorta primleri, sigortalının çalıştığı süre ve sigorta primine esas kazancı dikkate alınarak gecikme cezası, gecikme zammı ve ilgili idarî para cezası ile birlikte tahsil olunur¹⁵⁸.

5510 sayılı Kanunun 85 inci maddesinin onuncu fıkrasına göre ise uzlaşma neticesinde indirim yapılması nedeniyle tahsil edilmemiş olan sigorta primlerinin daha sonra Kurum veya mahkeme kararıyla sigortalılara mal edilmesi halinde, daha önce eksik tahsil olunan sigorta primleri, sigortalının çalıştığı süre ve sigorta primine esas kazancı dikkate alınarak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil olunur.

Teftiştten vazgeçme, aynı dönemin tümünün veya bir bölümünün gerektiğinde teftişinin yapılmasına engel değildir¹⁵⁹.

B-İhale Konusu İş İncelemeleri

Gerek kapsamdan çıkarılan tüm işyerlerinin teftişinin yarattığı güçlüğü önüne geçilmesi, gerekse düzenli prim ödeyen işverenler ile düzenli prim ödemeyen işverenlerin ayırt edilmesi ve düzenli prim ödemediği anlaşılan işverenlerin etkin bir şekilde takibe alınması amacıyla, inşaat işyerleriyle ihale konusu işler için 07.07.1994 tarihinden itibaren 16/86 Ek sayılı Genelge ile asgari işçilik konusunda ön değerlendirme yapılmaya başlanmış ve akabinde konu ile ilgili bir dizi genelge yayımlanmıştır¹⁶⁰.

Asgari işçilik uygulaması, dosya memurunca, işveren dosyası üzerinde bir ön değerlendirme sonucu dosyası incelenen işveren işlemlerinin ilgili denetim elemanının incelemesine gönderilip gönderilmeyeceğinin belirlenmesine yönelik idari bir işlem iken, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 79'uncu maddesine 4958 sayılı Yasa ile eklenen fıkralar ve S.S.İ.Y.nin 38. maddesi uyarınca yeni bir uygulama (ön değerlendirme yerine araştırma işlemi) başlatılmıştır. Konu ile ilgili olarak 13.05.2004

¹⁵⁸ Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği, R.G, 25.04.2009, 27210, 4.

¹⁵⁹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 216.

¹⁶⁰ Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, **16/118 Sayılı Genelge**, Ankara, 1995, 1.

tarikh, 16/318 ek sayılı genelge yayımlanmıştır.5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun 85’inci maddesinde de yer bulmuştur.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun 85’inci maddesi uyarınca işverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunun tespiti halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak tespit edilir. Söz konusu tespitler, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları tarafından yapılır.

“,,,,,,,,,,,,,ihale konusu işin eksik kalan kısmının daha sonra düzenlenen sözleşmeye istinaden işi devir alan tarafından yapılması ve üstlenilen kısımlar için ayrı ayrı teminat alınması halinde, işin devrine idarece muvafakat edildiğine ilişkin yazılı sözleşmenin ibraz edilmesi ve bu sözleşmede, işin önceki kısımlarından dolayı işi devir alanın sorumluluğunun bulunduğu hususunda herhangi bir hükme yer verilmemesi şartıyla; işi devir alan adına ayrıca işyeri dosyası açılarak eksik kalan kısımlar ile ilgili işlemlerin açılacak bu dosyadan yürütülmesi uygun görülmüştür¹⁶¹.

Yüklendiği işin konusu ne olursa olsun, müteahhit bu işin yapılmasında 506 sayılı Kanun açısından sigortalı olması gerekenleri çalıştırdığı sürece işverenlik sıfatı devam edecektir¹⁶².

Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işlerden ve özel nitelikteki inşaat işlerinden dolayı bu işleri yapan işveren tarafından yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığı Kurumca araştırılır. Bu araştırma sonucunda yeterli işçiliğin bildirilmemiş olduğu anlaşılırsa, eksik bildirilen işçilik tutarı üzerinden hesaplanan prim tutarı, 89 uncu madde gereği hesaplanacak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte bir ay içinde ödenmek üzere işverene tebliğ edilir. Tebliğ edilen prim ve

¹⁶¹ Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/312 Sayılı Genelge**, Ankara, 2004, 1.

¹⁶² ÖZTÜRK, İsmail; HANCIOĞLU, Yüksel, SSK Kanunu Açısından Asgari İşçilik Uygulaması ve İdari Para Cezaları, Mustafa Kitabevi, Ankara, 2004, 12.

gecikme cezası ve gecikme zammının ödendiği veya ödeneceğinin işveren tarafından yazılı olarak taahhüt edilmesi halinde borç kesinleşir. Kuruma verilecek taahhütnamede üstlenilen ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde, işveren hakkında 88 inci ve 89 uncu maddeler uyarınca işlem yapılır. Tebliğ edilen prim ve gecikme cezası ve gecikme zammının ödenmemesi, taahhütname verilmemesi veya Kurumca işyerinin denetlenmesine gerek görülmesi durumunda Kurumca inceleme yapılır.

5510 sayılı Kanunun 85'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında belirtilen usûllerle Kuruma bildirilmediği tespit edilen asgarî işçilik tutarı üzerinden Kurumca re'sen tahakkuk ettirilen sigorta primleri, 88 inci ve 89 uncu maddeler dikkate alınarak işverene tebliğ edilir. İşveren, tebliğ edilen prim borcuna karşı tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde Kuruma itiraz edebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazın reddi halinde işveren, kararın tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde yetkili iş mahkemesine başvurabilir. Mahkemeye başvurulması, prim borcunun takip ve tahsilini durdurmaz.

Kurumun denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurlarınca, Kuruma asgarî işçilik tutarının bildirilmediği tespit edilen işyerleri hakkında ayrıca 102 nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendi ile (e) bendinin (4) numaralı alt bendi uyarınca idarî para cezası uygulanır.

Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar, bu maddenin uygulanmasıyla ilgili Kurumca istenilecek bilgileri ve belgeleri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermeye mecburdur.

5510 sayılı Kanunun 85 inci maddesi ikinci fıkrasında belirtilen kurum ve kuruluşlar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan her türlü işlerde ünitece yapılacak araştırma; işin kesin kabulünün ya da geçici kabulünün noksansız olarak yapıldığı tarihten sonra ve işverene ödenmesi gereken Katma Değer Vergisi hariç, malzeme fiyat farkı ve akreditif bedeli dâhil toplam istihkak tutarına, işin asgarî işçilik oranının yüzde 25 eksiği uygulanmak suretiyle yapılır.

İşin sözleşmesinde çalıştırılacak sigortalı sayısı belli ise, öncelikle bu sigortalıların kişi/gün sayısı üzerinden Kuruma bildirilmiş olup olmadığı araştırılır. Bu araştırma sonucunda Kuruma bildirilmeyen sigortalılar ile ilgili belgelerin verilmesi,

yapılacak bir ay süreli bir tebligat ile işverenden istenir. Belgelerin verilmemesi veya eksik verilmesi hâlinde bu belgeler ünitece re'sen düzenlenir. Belgelerin ünitece düzenlenmesinin mümkün olmadığı hâllerde ise birinci fıkrada öngörüldüğü gibi işlem yapılır. İşin sözleşmesi ile Kuruma yapılan bildirimler arasında herhangi bir eksikliğin bulunması hâlinde söz konusu eksikliğin ihale makamınca doğrulanması durumunda bazı aylardaki kişi/gün sayısı eksikliği üzerinde durulmaz.

Asgari işçilik oranları, Kurum bünyesinde oluşturulan Asgari İşçilik Tespit Komisyonunca belirlenir ve bu oranlar tebliğ ile yayımlanır.

İhaleli işin birden fazla konuyu kapsıyor olması ve bünyesindeki her bir işin asgari işçilik oranı daha önce belirlenmiş olmak kaydıyla, ihale makamı tarafından her bir işe ait istihkak tutarlarının ayrı ayrı bildirilmesi hâlinde, araştırma işlemi, her bir işe ait asgari işçilik oranları dikkate alınarak yapılır. Her bir işe ait istihkak tutarının ayrı ayrı bildirilmemesi hâlinde ise, işverenin yazılı isteği üzerine araştırmada, bu işlerin en yükseğine ilişkin asgari işçilik oranı dikkate alınır. İşveren tarafından yapılan işlere ilişkin en yüksek asgari işçilik oranının uygulanmasının kabul edilmemesi durumunda işin asgari işçilik oranı Asgari İşçilik Tespit Komisyonu tarafından belirlenir.

İdarece, işverene ödemelerin döviz şeklinde yapılması durumunda, döviz tutarı, ödemenin yapıldığı tarihlerdeki Merkez Bankasıncı belirlenen döviz satış kuru üzerinden Yeni Türk Lirasına çevrilerek işlem yapılır.

Fiilen işin başlangıç ve bitiş tarihlerinin, işverence resmî makamlardan alınacak belgelerle kanıtlanması istenebilir. Bu tarihlerin resmî belge ile kanıtlanamaması hâlinde, ihale makamının bildirmiş olduğu tarihlere itibar edilerek işlem yapılır.

“... işverenin mirasçılarının mirası açık irade beyanı ile kabul etmeleri durumunda irade beyanının yapıldığı tarihin intikal tarihi olarak mirasçıların açık irade beyanı ile mirası kabul ettiklerini bildirmemeleri halinde ise işverenin (murisin) ölüm tarihinden itibaren geçecek üç aylık sürenin son gününün işyerinin intikal tarihi olarak

kabul edilmesi ve işyeri bildirgesinin asgari bu tarihlerden bir gün önce Kurumumuza verilmesi halinde idari para cezası uygulanmaması gerekmektedir¹⁶³.

Müfettiş incelemesinde ihale konusu işlerde işçilik içeren faturalar bildirilmesi gereken asgari işçiliğin hesabında dikkate alınmakta, işçilik içermeyen faturalar ise bir anlam ifade etmemektedir¹⁶⁴.

C- Özel Bina İnşaatı İncelemeleri

Gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği haiz olmayan kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan özel nitelikteki inşaat işyerleri hakkında ünitece yapılacak araştırma; inşaat maliyetine Kurumca yayımlanan tebliğ ile belirlenen asgari işçilik oranının %25 eksiği uygulanmak suretiyle yapılır.

Bina maliyeti, belediyeler, valilikler ve ruhsat vermeye yetkili diğer makamların vermiş olduğu inşaatın ruhsatnamesinde yazılı bulunan, ruhsatnamesi yoksa ünitece tespit edilecek yüzölçümü ile birim maliyet bedelinin çarpımı suretiyle bulunacak tutar üzerinden hesaplanır.

İnşaatın niteliği dikkate alınarak, inşaatın ruhsatnamesi ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca tespit edilen listede kayıtlı yapının sınıfı ve grubunun farklı olduğunun anlaşılması hâlinde, inşaatın yapı grup ve sınıfı, Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca mahallinde düzenlenen tespit tutanağına istinaden ünitece belirlenerek işlem yapılır; ünitece tespit edilen yapı sınıf ve grubuna gelen itirazlar ise karara bağlanmak üzere Asgari İşçilik Tespit Komisyonuna intikal ettirilir. İnşaatın sınıfı veya grubunun, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yayımlanan listede daha alt bir yapı sınıfı veya grubunda tasnif edilmesi yönünde yapılan değişiklikler, araştırma veya inceleme işlemi sonucu tespit edilen borcun kesinleşmesine kadar dikkate alınır.

Başladığı yıl içinde bitirilmiş olan inşaatın maliyetinin hesaplanmasında o yıl için tespit edilen, başladığı yıldan sonraki yıllarda bitirilmiş inşaatın maliyetinin hesabında ise bitirildiği yıldan önceki yıla ait birim maliyet bedeli esas alınır.

¹⁶³ Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/199 Sayılı Genelge**, Ankara, 1999.

¹⁶⁴ KARAKAŞ, İsa; KARAKAŞ, Ali, **Asgari İşçilik Uygulamaları İhtilaflar İtiraz ve Dava Yolları**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2007, 222.

Araştırma, bina inşaatının bittiği tarihten sonra yapılır. Ancak, bu işlem, inşaatın el değiştirmesi ve zorunlu hâllerde, inşaat, inşaatın ikmal edilen kısmının bina maliyetine oranlarını gösterir tabloda gösterilen durumlara uygun bulunduğu takdirde bu oranlar aynen, uymadığı takdirde ise, yapılmayan kısımlar yapılan kısımlara oranlanarak bulunacak maliyet esas alınmak suretiyle inşaatın herhangi bir safhasında da yapılabilir.

Gerektiğinde, inşaatın başladığı ve bitirildiği tarihin işverence resmî makamlardan alınacak belgelerle kanıtlanması istenebilir. İnşaatın başladığı tarihin resmî belge ile kanıtlanamaması hâlinde, yapı ruhsat tarihi inşaatın başladığı tarih olarak kabul edilir.

“„„„„işvereni gerçek kişi olan özel bina inşaatı işyerleri ile ilgili olarak işverenin ölümü nedeniyle inşaat tamamlanmadan işyerinin varislere intikal etmesi ve mirasın reddedilmeyerek işe varislerce devam edilmesi halinde; varisler adına ayrıca işyeri dosyası açılmayıp isim tashihi yapılarak aynı işyeri dosyası üzerinden işlemlere devam edilecektir”¹⁶⁵.

D. Araştırma¹⁶⁶ ve Re’sen Yapılacak İşlemlerde Ortak Hükümler

Araştırma yapılırken, ihale konusu işlerde kesin kabulün ya da geçici kabulün noksansız yapıldığı, özel nitelikteki inşaat işyerlerinde de inşaatın bitirildiği tarihe kadar Kuruma bildirilmiş olan işçilik miktarı dikkate alınır. İşin başlangıç tarihinden önce ve bitim tarihinden sonra Kuruma bildirilmiş olan sigorta primine esas kazanç tutarları ile gün sayıları araştırma işleminde dikkate alınmaz. Ancak, aksine tespit yoksa iptali de yapılmaz.

Kurumda tescil edilmemiş veya tescil edilmiş olmakla beraber hiç işçilik bildirilmemiş işyerleri ya da gerekli görülen diğer hâllerde işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarı, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş

¹⁶⁵ Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/312 Sayılı Genelge**, 2.

¹⁶⁶ Kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işlerden ve özel nitelikteki inşaat işlerinden dolayı bu işleri yapan işveren tarafından yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığı hususunda Kurumca yapılan değerlendirmeyi ifade etmektedir.

memurlarınca¹⁶⁷ tespit olunur. İhale konusu ve özel nitelikteki inşaat işlerinde ünitece yapılacak araştırma, söz konusu işlerin Kuruma tesciline ve bildirimde bulunulması koşuluna bağlıdır. Şu kadar ki, faaliyet süresinin tümü zamanaşımına uğramış olan bu tür işlerde ünitece prim tahakkuku ve tahsilinin yapılabilmesi için yukarıda belirtilen işlerin tescili ve bildirim koşulu aranmaz.

Ünitece¹⁶⁸ ihale konusu işlerde yapılan araştırma sonucunda tespit edilen ve Kuruma bildirilmediği anlaşılan asgari işçilik miktarı üzerinden, gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği haiz olmayan kurum ve kuruluşlarca yapılan özel nitelikteki inşaat işyerlerinde hesaplanan prim tutarı, aksine bir tespit olmaması hâlinde, faaliyet süresinin son ayına mal edilerek tahakkuk ettirmek suretiyle gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte ödenmek üzere işverene tebliğ olunur. İşverence borcun tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödeneceğinin ve daha sonra Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca inceleme yapılması istenilmeyeceğinin bir dilekçe ile bildirilmesi hâlinde, borç kesinleşir ve işlemler sonuçlandırılır. Kesinleşen fark prime esas kazanç tutarları Gelir İdaresi Başkanlığının ilgili birimine bildirilir.

Ünitece hesaplanan borcun yapılan tebligata rağmen ödenmeyeceğinin bildirilmesi veya tebligatta belirtilen sürede bildirimde bulunulmaması durumunda, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca inceleme yapılır.

Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca inceleme yapılmasına başladıktan sonra inceleme sonucuna göre işlem yapılır. Ancak, denetim ve kontrole başlanmakla birlikte, işverenin borcu ödeyeceğine ilişkin üniteye yazılı başvurusu üzerine, ünitenin bu isteği ön kabulü, Kurum denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarının uygun bulması koşuluyla inceleme durdurulur. En geç 15 gün içinde borcun ödendiğine ilişkin yazının Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarına ulaşması üzerine, kontrol ve inceleme işleminden vazgeçilmiş sayılır ve yasal kayıt ve belgeleri işverene iade edilir. İşverenin borcu ödememesi durumunda ise incelemeye devam edilir.

¹⁶⁷ Bunlar Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarıdır.

¹⁶⁸ Merkezde daire başkanlığını, taşrada sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik merkezlerini ifade eder.

İşyerleri hakkında ünitece araştırma yapılmış olması gerektiğinde, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının tespiti hususunda inceleme yapılmasına engel oluşturmaz. Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca sonradan inceleme yapılması durumunda, daha önce ödenmiş prim ile varsa gecikme cezası ve gecikme zammı tutarı, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarı üzerinden hesaplanan ve Kuruma ödenmediği anlaşılan prim ile varsa gecikme cezası ve gecikme zammından mahsup edilir.

Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca yapılan incelemede asgari işçilik oranından %25 indirim uygulanmaz. İstihkak miktarından veya inşaat maliyetinden malzemeli işçilikler düşülür. Bulunan tutara asgari işçilik oranı uygulanır. Bulunan tutardan salt işçilikler düşülür. Bu tutar işverenin Kuruma bildirdiği tutarla karşılaştırılır. Bildirim yetersizse bu tutar ek aylık prim ve hizmet belgesi ile işverenden istenir.

Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca yapılan incelemede işin yürütümü için gerekli olduğu saptanan asgari işçilik miktarının Kuruma bildirilmediğinin veya eksik bildirildiğinin tespiti hâlinde, bildirilmeyen tutar, hangi aylara ait olduğu hususunda bir tespit varsa o aylara; tespit yoksa faaliyette bulunulan son aya mal edilir ve Kanunun 102 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi¹⁶⁹ ile (e) bendinin (4) numaralı alt bendi¹⁷⁰ de dikkate alınarak gerekli işlem yapılır.

¹⁶⁹ 5510 sayılı Kanunun 102 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre Kanunun 59 uncu maddesi uyarınca Kurumun defter ve belge incelemeye yetkili denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları tarafından veya 59 uncu maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlerce düzenlenen raporlara istinaden, Kuruma bildirilmediği tespit edilen eksik işçilik tutarının mal edildiği her bir ay için, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.

¹⁷⁰ 5510 sayılı Kanunun 102 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin (4) numaralı alt bendine göre Tutmakla yükümlü bulunulan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak kaydıyla; defter ve belgelerin tümünü verilen süre içinde ibraz etmekle birlikte; kanunî tasdik süresi geçtikten sonra tasdik ettirilmiş olan defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmı, işçilikle ilgili giderlerin işlenmemiş olduğu tespit edilen defterler, sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkân vermeyecek şekilde usûlsüz veya noksan tutulmuş defterler, herhangi bir ay için sigorta primleri hesabına esas tutulması gereken kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin (sigorta primine esas kazancın ödemeye bağlı olduğu durumlar dahil) o ayın dahil bulunduğu hesap dönemine ait defterlere işlenmemiş olması halinde, o aya ait defter kayıtları geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik hallerinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için, aylık asgari ücretin yarısı tutarında; kullanılmaya başlanmadan önce tasdik ettirilmesi zorunlu olduğu halde tasdiksiz tutulmuş olan defterler geçerli sayılmaz ve tutmakla yükümlü bulunulan defter türü dikkate alınarak bu bendin (1) ve (2) numaralı alt bentlerine göre; Vergi Usûl Kanunu gereğince bilanço esasına göre defter tutulması gerekirken işletme hesabı esasına göre tutulmuş defterler geçerli sayılmaz ve bu bendin (1) numaralı alt bendine göre idari para cezası uygulanır.

İşyerlerinde;

a) Fiilen veya işyeri kayıtlarından tespit edilecek her türlü bilgidan ya da kamu idareleri ile 5411 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar tarafından düzenlenen belge veya bilgilerden, çalıştığı tespit edildiği hâlde bu çalışmalarını Kuruma bildirilmeyen veya eksik bildirilen,

b) Ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığına veya eksik ücret ödendiğine dair belgeleri Kuruma verilmeyen veya verilen bu belgeler Kurumca geçerli sayılmayan sigortalılar ile ilgili olarak düzenlenmesi gereken, sigortalı işe giriş bildirgesi ve aylık prim ve hizmet belgesi ünitece yapılacak bir ay süreli tebligat ile ilgili işveren veya alt işverenden istenir. Söz konusu belgeler, yapılan tebligata rağmen verilmediği takdirde ünitece re'sen düzenlenir.

“.....ihale yoluyla yapılan işlerin konsorsiyum şeklinde üstlenilmesi hâlinde, konsorsiyumu oluşturan üstlenicilerin her birine müstakilen istihkak ödenmesi ve bu üstleniciler tarafından idareye ayrı ayrı teminat verilmiş olması kaydıyla üstlenicilerin her birine, verecekleri işyeri bildirelerine istinaden Kurumca ayrı ayrı sicil numarası verilebilir. İhale konusu işin iş ortaklığı şeklinde üstlenilmesi durumunda ise, işyeri, iş ortaklığı adına ve tek işyeri sicil numarası verilerek tescil edilir”¹⁷¹.

“.....ihale konusu işin eksik kalan kısmının sonradan düzenlenen sözleşmeye istinaden işi devir alan tarafından yapılması ve üstlenilen bu kısım için ayrıca teminat alınması halinde, işin devrine idarece muvafakat edildiğine ilişkin yazılı sözleşmenin ibraz olunması kaydıyla, bu nitelikteki sözleşmede, işin önceki kısımlarından dolayı işi devir alanın sorumluluğunun bulunduğu hususunda herhangi bir hükme yer verilip verilmediği üzerinde durulmaksızın, işi devir alan adına ayrıca işyeri dosyası açılarak eksik kalan kısımlar ile ilgili işlemler açılacak yeni dosyadan yürütülecektir”¹⁷²

“..... hiç tescil edilmemiş veya tescil edilmiş olmakla birlikte, hiç işçilik bildiriminde bulunulmamış olan ihale konusu işler ile özel nitelikteki bina inşaatı

¹⁷¹ Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, R.G., 28.08.2008, 26981, Madde:29/5; Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/312 Sayılı Genelge**, 2-3.

¹⁷² Sosyal Sigortalar Kurumunun 16/324 Sayılı Genelgesi, Ankara, 2004, 1.

işyerleri ile ilgili olarak sigorta müfettişince işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının tespiti gerekmekte ise de, gerek işverenlerin gecikmeden kaynaklanacak mağduriyetlerini önlemek, gerekse gayri faal bu tür işyeri dosyalarının bir an evvel tasfiyesini sağlamak amacıyla, her halükarda işin 01.05.2004 tarihinden önce bitmiş ve aynı zamanda işin bittiği tarihi izleyen takvim yılı başından başlayarak en az 5 yıllık bir sürenin geçmiş olması kaydıyla (bu iki koşul bir arada aranacaktır), 16-118 Ek sayılı Genelgede belirtildiği gibi isteyen işverenlerin taahhütname vererek hesaplanacak tutarı gecikme zammı ile birlikte ödemeleri halinde, müfettişlik incelemesi yaptırılmaksızın, kendilerine ilişiksizlik belgesi verilmesi uygun görülmüştür¹⁷³.

“...ihale konusu olmakla beraber, sigortalı niteliğinde bir kişi çalıştırmaksızın bizzat yüklenicilerin çalışması ile yürütülüp ikmal edildiği ve yeterli sürücü belgesinin bulunduğu ihale makamlarınca bildirilen, personel ve öğrenci nakli işlerinin araç sahiplerinin de Bağ-Kur sigortalısı olduğunun resmi bir yazı ile belgelenmesi durumunda; 506 sayılı Kanun kapsamına alınacak nitelikte olmayan bu tür işlerin gerek yüklenicilerin sızlanmalarının önlenmesi ve gerekse sigorta müfettişlerinin emek ve zamanlarının diğer bekleyen işlere yönlendirilmesi bakımından denetiminden sarfınazar edilmesi Yönetim Kurulumuzun 31.5.2002 tarih ve 11/1520 sayılı kararı ile uygun görülmüş bulunmaktadır”¹⁷⁴.

VII. İşyeri Devri İle İlgili İnceleme

5510 sayılı Kanunun 11 inci maddesinin beşinci fıkrası gereği, sigortalı çalıştırılan bir işin veya işyerinin başka bir işverene devir olunması veya intikal etmesi halinde, yeni işveren bildirge vermekle yükümlüdür. Bu işlerde çalışan sigortalıların sigorta hak ve yükümleri devam eder.

5510 sayılı Kanunun 89 uncu maddesi gereği ise, sigortalının çalıştırıldığı işyeri aktif veya pasifi ile birlikte devralınır veya intikal ederse ya da başka bir işyerine katılır veya birleşirse eski işverenin Kuruma olan prim ile gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarından, aynı zamanda yeni işveren de

¹⁷³ Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/362 Sayılı Genelge**, Ankara, 2006, 1.

¹⁷⁴ Sosyal Sigortalar Kurumu, **16/268 Sayılı Genelge**, Ankara, 2002.

müştereken ve müteselsilen sorumludur. Bu hükme aykırı sözleşme hükümleri Kuruma karşı geçersizdir.

5510 sayılı Kanunda işyerinin devri tanımlanmamışsa da işyeri devrinin hüküm ve sonuçlarına ilişkin değerlendirmeler 506 sayılı Kanunun 4, 11 ve 89 uncu maddelerinin birlikte yorumlaması suretiyle yapılabilir¹⁷⁵.

Zira, 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının ‘a’ bendinde hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanların sigortalı sayılacakları, aynı Kanunun 11 inci maddesinde sigortalıların işlerini yaptıkları yerlerin işyeri sayılacağı belirtildiğine göre, 506 sayılı Kanunun 89 nci maddesinde belirtilen “işyerinin devri”nden bahsedebilmek için; satış, kira ve benzeri ilişkiler sonucunda devredilen işletmenin devir tarihinde 506 Sayılı Kanunun 11 inci maddesi kapsamında “işyeri” niteliğinin devam etmesi, bir başka anlatımla, devredilen işyerinde en azından bir sigortalının çalışmasını sürdürmesi gerekmektedir.

5510 sayılı Kanunun uygulanmasında, bir işyerinin devri, işyerinin tesisatı (tamamının olması gerekmez) ve işçisi ile birlikte faaliyet halinde iken başkasına geçmesi demektir.

İşyerinin faaliyet halinde olmasından kasıt, işyerinin işçileri ile birlikte devir edilmesi, yeni işverenin çalışanların hizmet akitlerini tanınmasıdır.

İşyerinin faaliyet halinde başkasına geçmesi yanında, daha önce işyerinde çalıştığı saptanan tüm işçilerin devredilen işyerinde çalışmaya devam etmeleri, başka bir anlatımla önceki işverenle birlikte çalışan tüm işçilerin iş akitlerinin, işyerini devir alan yeni işveren tarafından tanınmasına gerek bulunmamaktadır.

İşyerini devreden işveren tarafından daha önce çalıştırılmakta olan işçilerden bazılarının iş akitlerinin devir tarihinden önce feshedilmesi, aynı işyerinde çalışmakta olan bazı işçilerin eski işverenin başka bir işyerinde çalıştırılmaya başlaması gibi durumlarda dahi, işyerinde çalışmakta olan işçilerden bir tanesinin bile hizmet akdinin

¹⁷⁵ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 105

işyerini devir alan yeni işveren tarafından tanınması halinde (5510 Sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının ‘a’ bendi doğrultusunda sigortalı çalıştırmakta iken) diğer unsurların da bulunması şartıyla 506 sayılı Kanunun 8 ve 82 nci maddeleri kapsamında işyeri devrinin gerçekleştiği kabul edilmelidir.

İşyerinin hangi sözleşmeler ile el değiştirmesi halinde devir olarak değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin bir sınırlama 5510 sayılı Kanunda bulunmamaktadır. İşyerinin devri (faaliyet halinde başkasına geçmesi), işyerinin mülkiyet sahibinin de değişmesi sonucunu doğuracak satış sözleşmesi veya zilyetliğin değişmesine sebep olan kira sözleşmesi, bağış sözleşmesi gibi ilişkilerle gerçekleştirilebilir.

İşverenin ölümü üzerine işyerinin faal halde iken sigortalıları ile birlikte mirasçılara intikal etmesi de işyeri devri olarak kabul edilmelidir.

Gayri faal durumda bulunan dolayısıyla sigortalı çalıştırılmayan bir işyerinin bina, makina ve tesisatlarının satılması veya mevcut bir işyerinde faaliyete ara verilerek sigortalıların işten çıkarılmasından sonra başka bir işveren tarafından aynı yerde yeni bir işyeri açılması durumları devir olarak kabul edilmemelidir.

İşyerinin devri halinde, eski işverene ait kayıt ve belgelerin işyerini devir alan yeni işverenden istenilmesine ve ibraz edilmemesi nedeniyle yeni işveren adına idari para cezası uygulanmasına imkan bulunmamaktadır.

İşyeri devrinin gerek devreden işveren, gerekse devir alan işveren yönünden önemli sonuçları bulunduğundan, faaliyet mahalli bir başkası tarafından kullanılmaya başlayan işyerlerinin 5510 sayılı Kanun kapsamında devredilip devredilmediğinin doğru bir şekilde tespit edilmesi gerekmektedir.

Bu inceleme öncelikle işyeri dosyasının incelenmesi gerekmektedir. İşyerinin kanun kapsamına alınış tarihi, işyeri bildirgesinde kayıtlı iş/işlerin niteliği, her iki işveren tarafından çalıştırılan sigortalıların aynı kişiler olup olmadığı gibi hususlar saptanarak ilgili belge örnekleri alınmalıdır.

Devir ettiği ve devir aldığı iddia edilen gerçek ya da tüzel kişi işverenlerin her ikisinin devir tarihi olarak iddia edilen dönem dahil olmak üzere en az bu tarihten önce ve sonraki makul bir süreye ait yasal kayıt ve belgelerinin incelenmesi gerekmektedir. Söz konusu incelemeler sırasında;

a- Aynı işyerini işleten her iki işverenin işyerinde aynı faaliyeti yapıp yapmadığının belirlenmesi açısından, her iki işverene ait gelir ve gider belgeleri içeriklerinin incelenerek işyerinde yapılan iş/işlerin tespit edilmesi,

b- İşyeri mahallinin ve işyerine ait alet, makine ve malzemelerin işyerini devir aldığı iddia edilen işveren tarafından satın alınıp alınmadığının ve kullanılıp kullanılmadığının yasal kayıt ve belgelerden tespit edilmesi,

c- İşyerinin devir edildiği iddia edilen tarih öncesi ve sonrasında, her iki gerçek ya da tüzel kişi işveren tarafından çalıştırılan sigortalıların isim olarak tespit edilmesi, aynı kişilerin her iki işveren tarafından çalıştırılması halinde yeni işverenin, sigortalıların eski işveren dönemindeki çalışma sürelerine ait yıllık izin, kıdem ve ihbar tazminatlarının ödenmesini kabul edip etmediği ile anılan tazminatların ödenip ödenmediğinin saptanması,

d- Hile ve muvazaaya dayalı işlemler olup olmadığı, (Devir alan ve devir eden şirketler arasındaki mali ve hukuksal ilişi, şirketlerin sermayelerinin kimler tarafından oluşturulduğu, şirketlerin içi ie geçmiş kardeş kuruluşlar olup olmadığı, bir takım satış işlemleriyle devir durumunun kamufle edilip edilmediği gibi durumların araştırılması) gerekmektedir.

İşyerinde çalışmakta olan işçilerin eski işverenle olan hizmet akitlerinin yeni işveren tarafından tanındığı mı, yoksa yeni işverenle yeni bir iş sözleşmesi mi yapıldığı hususlarında değerlendirme yapılabilmesi için, gerekmesi halinde gerek işyerini devir ettiği ve devraldığı iddia edilen gerçek ya da tüzel kişi işverenlerin/işveren vekillerinin ve gerekse her iki işveren tarafından da çalıştırıldığı tespit edilen sigortalıların konu ile ilgili ifadelerine başvurulması gerekmektedir.

Gerektiğinde (yukarıda belirtilen araştırma ve incelemeler sonucunda işyeri devrine ilişkin kesin bir kanaate ulaşılamaması durumunda) işyerinde yerel denetim ve çevre soruşturması da yapılarak tespit edilen bilgilerin sonuç oluşturmada dikkate alınması gerekmektedir¹⁷⁶.

VIII. Şirket Ortaklarının Sigortalılığı İle İlgili İncelemeler

5510 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının 'b' bendine göre;

“Köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan ise;

1) Ticarî kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usûlde gelir vergisi mükellefi olanlar,

2) Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlar,

3) Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları sigortalı sayılmaktadır. 5510 sayılı Kanunda 4/b'li olarak isimlendirilenler bu Kanun öncesinde Bağ-Kur kapsamında sigortalıydılar.

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğünün 9.2.1993 tarih ve 16-60 sayılı Genelgesinde şirket ortaklarının sigortalılığı düzenlenmiştir. Buna göre;

a. Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar sigortalılıkları sürerken çalıştıkları işyerine veya başka bir şirkete ortak anonim şirkette ise kurucu ortak veya yönetim kurulu üyesi ortak oldukları takdirde 5510 Sayılı Kanuna tabi sigortalılıkları kesintiye uğrayıncaya kadar 5510 sayılı Kanuna göre 4/b'li olmayacaklardır.

Ancak; kollektif şirket ve adi şirket ortaklarının, aynı şirkette bir hizmet akdine dayanarak çalışmaları yasal olarak olanaklı görülmediğinden, bu durumda olanların 4/b'li olmaları gerekmektedir.

¹⁷⁶ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 109-110.

b. Şirket ortağı ya da anonim şirketlerde kurucu ortak veya yönetim kurulu üyesi olmaları dolayısıyla 4/b'li olanlar sigortalılıkları sürerken bir hizmet akdine dayanarak çalışmaya başladıkları takdirde, 4/b'ye ilişkin sigortalılıkları kesintiye uğrayıncaya kadar 4/a kapsamında sigortalı olmayacaklardır.

5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (3) numaralı alt bendinde belirtilen anonim şirketlerin kurucu ortaklarından daha önce 1479 sayılı Kanunun 24 üncü maddesine tabi olarak sigortalı olanlardan sigortalılıklarını devam ettirmek isteyenlerin bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren(01.10.2008) altı ay içinde yazılı talepte bulunmaları halinde sigortalılıkları aynen devam ettirilir. Bu süre içerisinde talepte bulunmayanların sigortalılıkları ise bu Kanunun yürürlük tarihi itibarıyla sona erer.

c. 4/a veya 4/b.kapsamında sigortalılığı devam etmekte iken sigortalılık niteliği değişenlerin, önceki sigortalılığının kesintiye uğraması durumunda ise, kesinti tarihinden itibaren son çalışmalarının gerektirdiği sigortalılığa tabi olacaklardır. Ancak; geçici işgöremezlik dolayısıyla geçen süreler ile hafta sonu ve resmi tatil süreleri, sigortalılığın kesintisi olarak değerlendirilmemektedir.

Yukarıda açıklanan durumların,aynı işverene ait değişik işyerlerinde veya birden fazla işverene ait işyerlerinde gerçekleşmesi (kollektif şirketler ile adi şirketler için sözkonusu olan ve yukarıda belirtilen özel durum hariç) uygulamayı değiştirmemektedir.

d. 1479 sayılı Bağ-Kur Kanununun 2654 Sayılı Kanunla değiştirilen 25 inci maddesi hükmü gereğince sigortalı sayılanlardan, 20.4.1982 tarihine kadar Bağ-Kur'a kayıt ve tescilini yaptırmamış olanların, anılan Kanunun Ek Geçici 13 üncü maddesine göre, her türlü hak ve yükümlülükleri 20.4.1982 tarihinden itibaren başlayacağından, 01.10.1972 ile 20.04.1982 tarihleri arasında şirket ortağı olması dolayısıyla Bağ-Kur ile ilgilendirilmeleri gerekirken Bağ-Kur'a tâbi tutulmayan ve aynı şirkette (kollektif şirket ve adi şirket hariç) ya da başka bir işyerinde 20.04.1982 tarihinden önceki bir tarihte hizmet akdine dayanan çalışmaları dolayısıyla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile ilgilendirilen sigortalıların, bu Kanun kapsamındaki sigortalılığı, 20.04.1982 tarihinden

sonra da kesintiye uğradığı tarihe kadar devam ettirilecek, kesintiye uğraması halinde ise kesinti tarihinden itibaren sona erdirilecektir.

1479 sayılı Bağ-Kur Kanununun 4956 sayılı Kanunla değiştirilen 25 inci maddesi hükmü gereğince sigortalı sayılanlardan 04.10.2000 tarihine kadar Bağ-Kur’a kayıt ve tescilini yaptırmamış (hiçbir şekilde Bağ-Kur’a kayıt ve tescil yaptırmamış olanlar kastedilmektedir) olanların, her türlü hak ve yükümlülükleri 04.10.2000 tarihinden başlayacağından, 01.10.1972 ile 04.10.2000 tarihleri arasında şirket ortağı olmaları dolayısıyla Bağ-Kur ile ilişkilendirilmeleri gerekirken Bağ-Kur’a tabi tutulmayan ve aynı şirkette (Kollektif şirket ve adi şirket ile komandit şirket ortakları ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketin komandite ortakları hariç) ya da başka bir şirkette 04.10.2000 tarihinden önceki bir tarihte bir hizmet akdine dayanan çalışmaları dolayısıyla 506 sayılı Kanun ile ilişkilendirilen sigortalıların bu Kanun kapsamındaki sigortalılığı 04.10.2000 tarihinden sonra da kesintiye uğradığı tarihe kadar devam ettirilmeli, kesintiye uğraması halinde ise kesinti tarihinden itibaren sona erdirilmelidir¹⁷⁷.

5510 sayılı Kanunun Geçici 8 inci maddesine göre Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (4) numaralı alt bendi hariç¹⁷⁸ diğer alt bentlerine göre sigortalılık niteliği taşıdıkları halde¹⁷⁹ bu Kanunun yürürlük tarihine¹⁸⁰ kadar kayıt ve tescillerini yaptırmayanların sigortalılık hak ve yükümlülüğü bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren başlar. Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (4) numaralı alt bendine göre sigortalı sayılanların hak ve yükümlülüğü ise 7 nci maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre başlar¹⁸¹.

¹⁷⁷ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 114

¹⁷⁸ Tarımsal faaliyette bulunanlar

¹⁷⁹ Ticarî kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usûlde gelir vergisi mükellefi olanlar, gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlar ve anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları

¹⁸⁰ Kanunun maddelerinin tamamına yakınının yürürlük tarihi 2008 yılı Ekim ayı başıdır.

¹⁸¹ 5510 sayılı Kanunun 7 nci maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalı sayılanlardan, gelir vergisi mükellefi olanlar ile şahıs şirketlerinden kolektif, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları ve donatma iştiraki ortaklarının vergi mükellefiyetlerinin başladıkları tarihten; sermaye şirketlerinden limited şirket ortakları ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortaklarının, şirketin ticaret sicil memurluklarınca tescil edildikleri tarihten; anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortaklarının yönetim kuruluna seçildikleri tarihten; gelir vergisinden muaf olanların ise esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı oldukları tarihten; tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar için tarımsal faaliyetlerinin kanunla kurulu ilgili meslek

Ancak, 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) ve (3) numaralı alt bentlerine göre sigortalı sayılanlardan bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren sigortalılıkları başlatılanların, bu Kanunun yürürlük tarihi ile 4/10/2000 tarihi arasında geçen vergi mükellefiyet süreleri bulunmak kaydıyla, sigortalının bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren 6 ay içinde¹⁸² talepte bulunması halinde, vergi mükellefiyet sürelerinin tamamı için 80 inci maddenin ikinci fıkrasının (a) bendine göre¹⁸³ talep tarihindeki prime esas kazancının % 32'si üzerinden borçlanma tutarı hesaplanır ve sigortalıya tebliğ edilir. Sigortalının kendisine tebliğ edilen borçlanma tutarının tamamını tebliğ tarihinden itibaren 6 ay içinde ödemesi halinde, bu süreler sigortalılık süresi olarak değerlendirilir. Sigortalıya tebliğ edilen borç tutarının bu süre içerisinde tam olarak ödenmemesi halinde bu süreler sigortalılık süresi olarak değerlendirilmez ve ödenen tutar bu Kanunun 89 uncu maddesine göre¹⁸⁴ iade edilir.

İncelemelerde sigortalı şahsi dosyası ve hizmet dökümleri incelenmeli, sigortalının yaptığı iş/işler, şirket ortaklığını kazanmadan ve kazandıktan sonraki sürelerde 4/a kapsamındaki sigortalılığının kesintisiz sürüp sürmediği gibi hususlar belirlenmeli ve gerektiğinde belge örnekleri alınmalıdır. 4/a kapsamındaki sigortalının ortak olduğu şirket türü, şirket ortaklığını kazandığı tarih, müdürlük görevi, yönetim kurulu üyeliği, kurucu ortaklığı bulunup bulunmadığı gibi hususlar tespit edilmeli ve gerekiyorsa belge örnekleri alınmalıdır. İşyeri kayıtları incelemelerinde işyeri kayıt ve belgelerinden saptanan ücret ödemeleri, karar defterlerinin tetkiki ile üçüncü bir şahsın yapacağı işi yapıp yapamayacağı ve bu çalışması karşılığı ücret ödenmesine karar verilip verilmediği, üçüncü bir kişinin yapacağı işi yaptığının iddia edildiği durumlarda, öğrenim durumu, üçüncü kişinin yapabileceği işi yapabilecek bilgilere sahip olup olmadığı (örneğin muhasebecilik belgesinin bulunup bulunmadığı gibi), defter ve

kuruluşlarınca veya kendilerince, bir yıl içinde bildirilmesi halinde kaydedildiği tarihten, bu süre içinde bildirilmemesi halinde ise bildirim Kuruma yapıldığı tarihten; köy ve mahalle muhtarları için seçildikleri tarihten; 4 üncü maddenin üçüncü fıkrasında belirtilenler için ise lisans belgesine istinaden fiilen çalışmaya başladıkları tarihten itibaren sigorta hak ve yükümlülükleri başlamaktadır.

¹⁸² 01.10.2009-01.04.2009

¹⁸³ a) Prime esas kazançların hesabında;

1) Hak edilen ücretlerin,

2) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların,

3) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin brüt toplamı esas alınır.

¹⁸⁴ Bu maddede prim borçlarına halef olma, gecikme cezası ve gecikme zammı ile iadesi gereken primler düzenlenmektedir.

kayıtlarda bulunan yazıları ve ücret alıp almadığı tespit edilmelidir. Gerekğinde konu ile ilgili olarak işyerinde yerel denetim yapılmalı, sigortalının çalışma şekli ve görevleri konusunda işyeri çalışanlarının ve komşu işyeri sahiplerinin bilgilerine başvurularak sonuç oluşturulmalıdır¹⁸⁵.

Meslek kuruluşlarına gerçekte üye olmadığı halde, sonradan usulsüz olarak üye kaydı yapılmak suretiyle düzenlenen sahte sigortalılık belgelerinin veya sahte giriş bildirgelerinin Kurum kayıtlarına ibraz edilmesi, bu belgelerle sahte sigortalılık sürelerinin kazanılması veya sahte emekli olunması sonucunda, bu hususların tespit edilmesi veya bu kayıtların doğruluğu hakkında şüphelenilmesi hallerinde, ilgili meslek kuruluşu kayıtları inceleme – soruşturma konusu yapılmaktadır¹⁸⁶.

Daha önce de başka yazılarımızda işaret ettiğimiz Kanun'daki başka bir şakayı da yeniden vurgulamak gerekir: **Kısmi süreli (part time) olarak 4/a'lı statüsünde çalışanlar**, ay içindeki eksik günlerini isteğe bağlı sigortalı olarak kendileri ödeyebileceklerdir. Ancak, isteğe bağlı sigortalılık 4/b statüsündedir. Kısmi süreli çalışanlar, 4/a'lı ve 4/b'li olarak ödenen primleri dikkate alınarak ya SSK'lı ya da Bağ-Kurlu gibi emekli olma durumunda olduklarından durumlarını izleyip değerlendirmelidirler¹⁸⁷.

IX. İhbar ve Şikâyetler Hakkında Yapılan İncelemeler

İhbar ve şikâyetlerle ilgili soruşturmalara, şikâyetçi ya da ihbarda bulunan kişi veya kuruluşun yetkilisinin ifadesine başvurularak başlanılmalıdır. Gönderilen tebligata icabet edilmemesi veya tebligat yapılamaması halinde de soruşturmaya devam edilmelidir.

Şikâyetçinin veya ihbarcının ifadesinin alınması sırasında, çalışma olgusunu ortaya koyabilecek bilgi ve belgeleri olup olmadığı araştırılmalı ve varsa iddiasını ispatlamaya yönelik deliller istenmelidir.

¹⁸⁵ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 122-123.

¹⁸⁶ BULUT, Musa, Meslek Kuruluşlarına İlişkin İnceleme ve Soruşturmalar, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 271.

¹⁸⁷ ŞAKAR, “Şaka Gibi Kanun”, 155.

Denetlenen işyerinde, kontrol memurları tarafından düzenlenmiş yerel denetim tutanağı bulunsu bile, gerek görülmesi halinde işyerinde yerel denetim yapılarak, yapılan tespitler sigortalı hizmet kazandırmada değerlendirilmelidir.

Fiilen çalışmasına rağmen sigortasının yaptırılmadığını bildiren çalışanın, kontrol saatinde işyerinde görülmemekle beraber diğer çalışanlardan uygun sorgulama yöntemi ile çalışmaya devam ettiği ancak görevle gönderildiğinin öğrenilmesi halinde, başka bir saatte veya günde yeniden yapılacak yerel denetimle çalışmalarının fiilen tespiti yoluna gidilebilir.

Çalışanların isimlerinin bildirildiği ihbar veya şikayet dilekçelerinde, iddia edilen çalışmaları fiilen saptanamayanların, çalışma gün ve kazançlarının tespiti amacıyla işyeri kayıt ve belgelerinin incelenmesi yoluna gidilmelidir.

Kayıtların incelenmesi sırasında, ücret tediye bordrosu, ücret ödeme makbuzu ve gider makbuzu gibi belgelerin yanı sıra tüm gelir ve gider belgeleri de incelenmek suretiyle çalışma olgusunun tespitine çalışılmalıdır.

Araştırılan hizmete ilişkin kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgiler de, bu bağlamda araştırılmalı ve sonuç oluşturmada dikkate alınmalıdır.

Yukarıda belirtilen usuller ile hizmetlerin tespit edilememesi durumunda, 5510 sayılı Kanunun 59 uncu maddesinin ikinci fıkrası paralelinde işlem yapılmalıdır. Buna göre şikayetçinin çalışmalarının geçtiğini iddia ettiği dönemde işyerinden Kuruma bildirim yapılan veya fiilen çalıştığı tespit edilen sigortalılardan ifadelerine başvuru alanların bildirimlerinden edinilen bilgiler, diğer tespitlerle birlikte dikkate alınmalıdır.

Yakınmacı, işveren ve diğer çalışanlar ile çevre soruşturmasında bağlantı kurulan şahısların bildirimlerinin farklılık göstermesi durumunda, konuya açıklık getirilmesi amacıyla yeniden ifadeleri alınmalı ve kesin kanı oluşturacak bilgiler edinilmeye çalışılmalıdır.

Bildirimlerine başvuru alanların kimlik tespitleri yapılarak iş veya konut adresleri ile telefon numaraları alınmalıdır.

İhbar ve yakınma konularında işverenin/işveren yetkilisinin de ifadesi alınmalıdır. İşveren veya işyeri yetkilisi denetim konusunda alınan ifadesinde, inkar ya da ikrarda bulunabilir. Hizmet kazandırılması gereken durumlarda kanuna karşı hile veya muvazaa ile hizmet kazanımlarının önlenmesi bakımından, çalışma olgusunun tespitinde sadece işveren/işyeri yetkilisi ve iddia sahibi beyanlarına dayandırılarak sigortalı hizmet kazandırılmamalı, tanık ifadeleri, araştırılan konudaki tüm belgeli bilgiler ve gerektiğinde çevre soruşturmasından saptanan tüm veriler birlikte değerlendirilerek sonuç oluşturulmalıdır.

Soruşturma konusunda elde edilen bilgilerin sigortalı hizmet kazanımı veya sigorta olayının tespitinde yeterli olmaması halinde, konuya açıklık getirmek ve doğruyu saptamak adına olanaklar dahilinde çevre soruşturması da yapılmalıdır.

Yapılan incelemelerde olayın gerçek mahiyetinin araştırılması, kayıt ve belgelerin incelenmesinin yanı sıra fiili tespit, kamu kurum ve kuruluşlarından temin edilen belge veya bilgi, alınan ifadeler ve çevre soruşturması sonucu yapılan tespitlerin ve elde edilen verilerin birlikte değerlendirilerek bir kanaate varılması esastır.

5510 sayılı Kanunun değişik 86 ncı maddesinin yedinci fıkrası gereğince çalışmanın fiilen, işyeri kayıtlarındaki her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgiden tespit edilmesi halinde çalışanlara sigortalı hizmet kazandırılması gerekmektedir. Ancak, işyeri kayıt ve belgelerinden bilgi edinilememesi veya kayıtların tebligata rağmen denetime çıkarılmaması, kamu kuruluşlarından belge ya da bilgi edinilememesi gibi sebeplerle, 5510 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi gereği saptanamayan hizmet iddialarının, 5510 sayılı Kanunun 59 uncu maddesi kapsamında ortaya konulmasına çalışılmalıdır.

5510 sayılı Kanunun 59 uncu maddesi kapsamında hizmet kazandırılması gerekebilecek durumlarda işveren ve şikayetçinin kendi aralarında anlaşmalarının da mümkün olabileceği göz önünde bulundurularak, çalışma olgusunun tespitinde salt işveren/işyeri yetkilisi ve iddia sahibi beyanlarına dayandırılarak sigortalı hizmet kazandırılmamalıdır. Araştırılan konudaki tüm belgeli bilgiler de tespit edilmeli, tanık ifadelerine başvurulmalı, ifadeler arasında çelişkiler varsa giderilmeli ve gerekmesi

halinde çevre soruşturması yoluyla bilgi edinilerek sigortalı hizmet hiçbir tereddüte ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde net olarak ortaya konulmak suretiyle kanaat oluşturulmalıdır.

Çalışmanın saptanmasına ilişkin edinilecek tüm bilgi tespitlerinde, aylık çalışma gün sayısı ve kazanç tutarı da saptanmalıdır.

Aylık çalışma gün sayısı ve kazanç tutarı tespiti, kayıtlardan tespit edilecek her türlü bilgi esas alınarak belirlenebileceği gibi, kamu kuruluşlarından edinilecek belge veya bilgiden de saptanabilir.

Kayıtlardan tespit edilecek her türlü bilgiden, çalışıldığı belirlenen süre için aylık çalışma gün ve kazanç saptaması yapılamadığı takdirde, kayıt niteliğinde olmak üzere incelenen belgelerdeki bilgiler de göz önünde bulundurulmak suretiyle, gerektiğinde alınacak ifadelerden edinilen bilgiler de dikkate alınarak aylık çalışma gün ve kazanç tutarı tespit edilmelidir.

Yine, kamu kuruluşlarından alınacak belge veya bilgiden çalıştığı anlaşılmakla beraber aylık çalışma gün sayısı ve kazanç tutarının belirlenememesi halinde de çalıştığı saptananlar için, işveren ve diğer çalışanlar ile gerektiğinde çevre soruşturmasında elde edilecek bilgiler doğrultusunda aylık çalışma gün ve kazanç tespiti yapılmalıdır.

Ayrıca, kayıtlardan bilgi edinilememesi veya kayıtların tebligata rağmen denetime çıkarılmaması, kamu kuruluşlarından da belge ya da bilgi edinilememesi sebepleriyle işveren, çalışan, tanık bildirimleri ve gerektiğinde çevre soruşturması sonucu çalıştığı anlaşılanlar için de, alınacak ifadelerde aylık çalışma gün ve kazanç tespitine gidilmeli, aylık çalışma günleri saptanmakla birlikte kazancın belirlenemediği durumlarda günlük/aylık sigorta primine esas kazanç olarak, asgari sigorta primine esas kazanç tutarı dikkate alınmalıdır.

Sigortalı hizmetin kişiselleştirilmesi bakımından, çalıştığı tespit edilenlerin ad ve soyadları yanında, sigortalı tescilini teminen işe giriş bildirgelerinde bulunması gereken diğer alt kimlik bilgilerinin de (ana-baba adı, doğum yeri, tarihi, mernis no, nüfusa kayıt bilgileri ve diğerleri) mutlaka tespiti yapılmalıdır. Kişisel alt kimlik

bilgilerinin, kayıtlardan veya kamu kuruluşlarından alınan (çalışıldığına ilişkin bilgileri içeren) belgelerden saptanamaması halinde, alınacak ifadelerle de tespiti mümkün bulunmaktadır.

Saptanan sigortalı hizmetin, tüm araştırmalara rağmen kişiselleştirilmesinin (kişinin alt kimlik bilgilerinin tespit edilememesi) mümkün olmadığı hallerde, yine aylık çalışma gün ve kazanç tespiti yapılmalı ve raporlarda, prim tahakkuk ve tahsiline esas olması bakımından saptanan aylık çalışma gün ve kazanç tutarları üzerinden aylık prim ve hizmet belgelerinin istenilmesi, verilmemesi halinde re'sen düzenlenmesi önerisi ile yetinilmeli, ancak Kuruma verilmemiş olan sigortalı işe giriş bildirgeleri ile asıl/ek aylık prim ve hizmet belgeleri için ve şartların bulunması halinde işyeri kayıtları yönünden 5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesi gereğince idari para cezası tahakkuku önerilerinde bulunulmalıdır¹⁸⁸.

X. Hizmet Tespit Yöntemleri

Bilindiği üzere, 16.05.2006 günlü Resmi Gazetede yayımlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun;

86 ıncı maddesinin yedinci fıkrası ***"Fiilen veya işyeri kayıtlarından tespit edilecek her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalıştığı tespit edilen sigortalılara ait olup, bu Kanun uyarınca Kuruma verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler Kurumca re'sen düzenlenir ve muhteviyatı sigorta primleri Kurumca tespit edilerek işverene tebliğ edilir."*** şeklinde yeniden düzenlenmiş ve aynı maddeye eklenen fıkra ile ***"Kamu idare ve müesseseleri(Kamu hizmeti ifa eden kurum ve kuruluşlar dahil) Kurumca yazı ile istenilecek bilgileri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermeye mecburdurlar. "***,

Ayrıca, 59 uncu maddesinin ikinci fıkrasında ***"Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının görevleri sırasında tespit ettikleri Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir.***

¹⁸⁸ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 123-127

Bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir
....."hükümleri yer almaktadır.

506 sayılı Kanunun değişik 86 ıncı maddesinin yedinci fıkrası gereğince, yönetmelikle¹⁸⁹ tespit edilen ve sigortalı hizmet kazanımına ilişkin belgeleri işveren tarafından verilmeyen çalışanlar için sigortalı hizmet kazandırma, Kanuna yazılı tespit usullerinden biri gereğince saptanmasına bağlıdır.

Bu anlamda, sigortalı hizmet kazandırılabilmesi için çalışmanın fiilen, işyeri kayıtlarındaki her türlü bilgidен ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya bilgidен tespit edilmesi gerekmektedir.

Yine, Kurumun Müfettiş ve Kontrol Memurlarına özgü olarak, verilen görev sırasında saptanan Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler yemin hariç her türlü delille ispatlanabilecek, diğer bir ifadeyle Kurumun Müfettiş ve Kontrol Memurları gerek hizmet tespitlerinde, gerekse sigorta olayları soruşturmaları ve işin yürütümü için gerekli olan asgari işçiliğin saptanması dahil yemin hariç, hiçbir sınırlamaya tabi olmadan Kurum alacağını tespit etmekle görevlendirilmiştir.

Uygulamada, Kanuna karşı hile yoluyla hizmet kazanımlarının varlığı bilinciyle işyerlerinde yapılan fiilen tespitlerde daha titiz bir inceleme yapılmakta, uzun süreli tespitlerde ise çalışmanın geçerli işyeri kayıt ve belgeleri ile doğruluğunun saptanması yoluna gidilmektedir. Bu nedenle, kanaatimizce SSIY.'nin 24. maddesindeki süre sınırının kaldırılarak denetimin daha etkin hale gelmesi yerinde olacaktır¹⁹⁰.

5510 sayılı Kanununun 86 ıncı maddesinin sekizinci fıkrasına göre Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca işyerinde fiilen yapılan tespitlerden ve kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatı gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemelerden kayıt ve belgelere dayanmaksızın çalıştığı belirlendiği halde, hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının Kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye yönelik hizmetlerinin veya prime esas

¹⁸⁹ Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, R.G., 28.09.2008, 26981.

¹⁹⁰ EVCİL, Cahit, "Kurum Uygulamaları ve Yargı Kararları Işığında Sigortalı Hizmetlerinin Tespiti", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2006, 39.

kazançlarının, en fazla tespitin yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin kısmı dikkate alınır.

Kurum müfettişince sürekli çalıştığı saptanan sigortalının, tutanağa itibar edilerek, çıkış belgelerine dayanılarak istemi reddolunmamalıdır¹⁹¹.SSK. m. 130 ve İK.m.89 gereğince tutanağın aksinin kanıtlandığı sonucuna varabilmek için mümzülerin dinlenmesi gerekir¹⁹².

Yargıtay verdiği bir kararda,“.....hak düşürücü süreyi kesen işlemlerden olan sigortalı işe giriş bildirgesi ve ücretlerden prim kesildiğine ilişkin ücret tediye bordrosu olmadığından hak düşürücü sürenin kesilmediği de ortadadır....”denmektedir¹⁹³.

16.01.2004 tarih ve 25348 sayılı Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 24 üncü maddesinde;

“Sigorta Müfettişleri, sigorta yoklama memurları ve genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarınca iş yerlerinde yapılan fiili tespit sonucunda çalıştığı belirlendiği halde, hizmetleri Kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği saptanan sigortalıların geriye yönelik hizmetlerinin, çalışmalarının mevcut olduğuna ilişkin yeterli ve inandırıcı delil ve bulgularla ortaya konulması kaydıyla, en fazla tespitin yapıldığı tarihten önceki bir yıllık süreye ilişkin kısmı dikkate alınabilir.

Bir yıllık süreyi aşan sigortalı çalışmalar ise, her zaman düzenlenebilir nitelikte olmayan kanunen geçerli işyeri kayıtları ile kanıtlanmak şartıyla dikkate alınır” hükümleri yer almaktadır.

1978 yılında 2167 sayılı Kanunla sanatçıların sosyal sigorta kapsamına alınmasından sonra sırasıyla 2959, 3395 ve 4056 sayılı Yasalarla, bunların prim

¹⁹¹ Y.HGK.2.4.1997 günlü,E:1997/21-12, K:1997/287, ARASLI, 1332.

¹⁹² Y.10.HD., 11.6.1981 T., 3203 E., 3422 K., ÖZET, ASLANKÖYLÜ, 2134.

¹⁹³ Y.21.HD.,26.10.1998, 7070/7035, YKD., C.:25, S:4, Nisan 1999, s.529 Aktaran: DUMAN, Barış, **Hizmetlerin Tespiti**, Birinci Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2001, 65

ödemeksizin geçen hizmet sürelerinin borçlanma yoluyla değerlendirilmesi olanağı verilmiştir¹⁹⁴.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği¹⁹⁵’nin 28 inci maddesinde ise;

“Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca, işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda yapılan tespitlerden çalıştığı belirlendiği hâlde, hizmetleri Kuruma bildirilmediği veya eksik bildirildiği saptanan sigortalıların geriye yönelik hizmetleri dikkate alınır.

Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının işyerinde yaptıkları durum tespiti sırasında, sigortalı, işyerinde çalışan diğer sigortalılar, işyeri mahallinde bulunanlar veya işveren beyanına dayanılarak yaptıkları ve tespit tarihinden önceki bir yıllık süreye ilişkin hizmetler de sigortalılıkta dikkate alınır.

Kamu idarelerinin denetim elemanlarınca yapılan denetimler sonucu belirlenen ve Kuruma bildirilen sigortalı çalışmalar üzerine, ilgili mevzuat uyarınca gerekli işlemler yapılır” hükümleri yer almaktadır. Yeni Yönetmelikle tespitin yapıldığı tarihten önceki bir yıllık süreye ilişkin hizmet kazandırma kolaylaşmıştır.

28.09.2008 tarih ve 26981 sayılı Yönetmelikte yer alan “yeterli ve inandırıcı delil ve bulgu” ibaresi yeni Yönetmelikte yer almaktadır. Buna karşılık yeni yönetmelikte “sigortalı, işyerinde çalışan diğer sigortalılar, işyeri mahallinde bulunanlar veya işveren beyanı” ibaresi yer almaktadır.

5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı çalıştırılması Kurum alacağını doğuran olaylardan biridir ve sigortalılara ait prim belgelerinin Kuruma verilmesi de bu olaya ilişkin bir işlemdir. Dolayısıyla sigortalı çalışma olgusu Kurumun Müfettiş ve Kontrol Memurları tarafından yemin hariç her türlü delille ispatlanabilecektir.

Kuruma bildirilmeyen çalışmaların saptanması davalarında; işveren aleyhine verilen tespite ilişkin kesinleşmiş karar veya çalışmaların belirlendiği sigorta müfettişi

¹⁹⁴ YILMAZ, Ataman, Tahsis Mevzuatı ve İşlemleri, SSK Yayın No:679, Ankara, 2004, 101.

¹⁹⁵ R.G., 28.09.2008/26981

raporunun varlığı halinde, sigortalı çalışanlardan Kurumun haberdar olmasından ötürü, artık dava açma süresinden söz edilemeyecektir¹⁹⁶.

A. Fiilen Tespit

Genel anlamda fiilen tespit, 5510 sayılı Kanunun uygulamasında yetkili denetim elemanlarının işyerinde yaptıkları denetimler sırasında, işyeri ve çalışanları hakkında tespit ettikleri bilgilerdir.

Çalışan yönünden fiili tespit, yetkili denetim elemanlarınca, 5510 sayılı Kanuna göre sigortalı olması gereken kişinin işyerinde çalıştığının görülmesidir. Sigortalı olması gereken kişinin işyerinde, işverenin emir ve talimatı altında hazır bulunduğu sırada görülmesi de fiilen tespit kapsamındadır.

Yetkili denetim elemanlarınca işyerinde çalışırken görülmeyen kişiler yönünden fiilen tespit söz konusu olmayacağı gibi, işveren ve diğer çalışanlar ile çevrede bulunan üçüncü şahısların bildirimlerinin "fiilen tespit" kapsamında kabul edilmesi mümkün değildir.

Fiili tespit için, yetkili denetim elemanlarınca, 5510 sayılı Kanun bakımından sigortalı olması gereken kişinin işyerinde çalıştığının görülmesi yeterli olup, çalışanın sigortalı işe giriş bildirgesi ile sigortalı hizmet kazandırmada gerekli olan prim belgelerinin temini ve ispat açısından saptanan bilgilerin tutanağa kaydedilmesi icap etmektedir.

5510 sayılı Kanunun 59 uncu maddesi gereğince işyerinde denetime yetkili olanlar; Kurum Müfettişleri, Kamu idarelerin denetim elemanları ile Sosyal Güvenlik Kontrol Memurlarıdır.

5510 sayılı Kanunun değişik 86 ncı maddesi yedinci fıkrası gereğince, çalışmaları fiilen tespit edilenlere, irade fesadı halleri (hata, hile, tehdit) hariç başkaca bir delile veya tespite gerek kalmadan hizmet kazandırılır.

¹⁹⁶ Y.21.HD.,10.12.1996, 6785/6844, YKD., C.: 23, S:5, Mayıs 1997, s.779 Aktaran: DUMAN, 67

“.....SSK’nun 79/8. maddesindeki sigortalıya tanınmış olan tespit olanağı ise, Kurumun gerekli denetimi yeterince yerine getirmediği durumlarda, sigortalının mağdur edilmemesi düşüncesiyle öngörülmüştür¹⁹⁷.”

B. İşyeri Kayıtları

506 sayılı Kanunun değişik 86 ıncı maddesinin yedinci fıkrası gereğince, çalışmaları işyeri kayıtlarındaki her türlü bilgiden tespit edilenlere, başka bir delile veya tespite gerek kalmadan (çalışmaya dayanmayan sigortalılık, sigortalılık niteliği bulunmama vb. hariç) hizmet kazandırılır.

Kayıt yönünden tabi olunan Kanun gereğince düzenlenmesi veya alınması zorunlu bulunan bir belgeye dayandırılmayan çalışmanın, işyeri kayıtlarından tespit kapsamında kabul edilmesi mümkün değildir.

“İşverenlerce tutulmakta olan defter ve dayanağı belgeler, yapılan işin türü, özelliği ve tutuluş amaçlarına göre çok çeşitli olmakla beraber, bu defterlerin hepsi işçilik ücretleri ile ilgili bulunmamaktadır.”¹⁹⁸

İşyeri kayıtları, işverenler tarafından bir yasa gereği tutulması zorunlu olan defterler ve dayanağı belgelerdir. Deftere tabi olmayanlar için ise, kayıt niteliğinde olmak üzere düzenlemek zorunda oldukları belgelerdir.

İşverenin tutmak zorunda olduğu defter ve belgelerden, bir Kanun gereğince tutmak zorunda olduğu defter ve belgelerin (Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usul Kanunu ve İlgili Diğer Kanunlar) anlaşılması gerekmektedir.

İşverenin tutanağı imzalamaktan kaçınması tutanağın delil gücünü ortadan kaldırmaz¹⁹⁹.S.müfettiş tutanağı imzalanmış ise gerekli inceleme yapılman tanık sözlerine geçerlilik verilmez²⁰⁰.

Sosyal güvenlik yasalarının alan olarak geniş yorumlanması ilkesi, vatandaşlar arasında ayırım yapmama, sonradan Türk vatandaşlığını kazananların da tüm sosyal

¹⁹⁷ DUMAN, 68.

¹⁹⁸ EVCİL, 46.

¹⁹⁹ Y.10.HD., 11.6.1981 T., 3203 E., 3795 K., ÖZET, ASLANKÖYLÜ, 2134.

²⁰⁰ Y.HGK., 26.3.1986 günlü, E.;1984/10, K: 1986/272, ARASLI, 1333..

güvenlik haklarından yararlanması ilkesi birlikte dikkate alındığında, yurtdışındaki çalışma sırasında da Türk vatandaşlığı arayan YHGK kararına katılmak mümkün olmamaktadır²⁰¹.

5754 sayılı Kanunun 79. maddesi ile 3201 sayılı Kanuna eklenen geçici 6. maddede, sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerden 01.01.1989 tarihinden 08.05.2008 tarihine kadar **zorunlu göçe** tabi tutulduktan sonra Türk vatandaşlığına geçenlerin geldikleri ülkedeki hizmetlerin borçlanma yoluyla değerlendirilmesi imkânı getirilmiştir. İlgili yasalarda yalnızca Bulgaristan’dan Türkiye’ye gelenler için “zorunlu göçe tabi tutulup” ifadesi kullanıldığından bu borçlanma hakkından, sadece bu ülkeden 1989 yılından sonra gelen ve Türk vatandaşlığına geçen kişiler yasada belirtilen şartları yerine getirmek kaydıyla yararlanabileceklerdir. Geçici 6. maddede borçlanma kapsamında yalnızca çalışma süreleri gösterilmiş, bu çalışma süreleri arasında veya sonunda çalışılmayan sürelerle ev kadınlığında geçen süreler, borçlanma kapsamı dışında tutulmuştur. Borçlanma hakkı sadece ilgilinin kendisine tanınmış olup, hak sahipleri borçlanmadan yararlanamayacaklardır. Geçici 6. madde hükümleri uygulanmak suretiyle borçlandırılan hizmetler, yalnızca yaşlılık aylığı (5434 sayılı Kanuna göre bağlanan emekli aylıkları dahil) bağlanmasında değerlendirileceğinden, malullük ve ölüm aylığı bağlanmasında, bu şekilde borçlanılan hizmetler dikkate alınmayacaktır. Görüldüğü gibi zorunlu göçe tabi tutularak gelenler borçlanma hakkından çok sınırlı bir şekilde yararlanabileceklerdir. Kanımızca, yapılan bu son değişikliklerle, zorunlu göçle Türkiye’ye gelen soydaşlarımıza, çok sınırlı da olsa, borçlanma yoluyla sosyal güvenlik haklarına kavuşma yolunun açılması isabetli olmuştur²⁰².

²⁰¹ OKUR, Ali Rıza, “Yurt Dışı Hizmet Borçlanması ve Türk Vatandaşlığı Koşulu”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı: 10, http://www.calismatoplum.org/sayil0/Okur_Kararinceleme.doc, 133, (15.06.2009), 133.

²⁰² ERGİN, Hediye, “Göçmenlerin Yurtdışı Hizmet Borçlanması”, *Yaklaşım Dergisi*, Ekim 2008, Sayı: 190 http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=20081012996.htm, (17.06.2009), Sayfa Numarası Yok.

C. Kamu Kuruluşlarınca Düzenlenen Belge ve Alınan Bilgiler

5510 sayılı Kanunun 100 üncü maddesinde belirtildiği üzere başka bir delile veya tespite gerek kalmadan hizmet kazandırılabilmesini mümkün kılan bir diğer husus da, kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalışma olgusunun tespit edilmekte ve hizmet kazandırılmaktadır.

D. Yemin Hariç Her Türlü Delil

5510 sayılı Kanunun 59 uncu maddesinin ikinci fıkrasında " Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının görevleri sırasında tespit ettikleri Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir " hükmü yer almaktadır.

Buna göre, Müfettişler tarafından düzenlenen tutanakların (Kayıt İnceleme veya İfade) ispat kuvveti artırılmış olmasının yanı sıra,Kurum alacağını doğuran olayın her türlü delil ile ispatının mümkün kılınması ile de ispat kolaylığı sağlanmıştır²⁰³.

Tekrarlayarak belirtelim ki, işverenin bildirim yükümlerini yerine getirmemesi çalışanın sigortalılığını değil fakat kazanılması süre ve/veya belirli bir prim ödeme gün sayısına bağlanmış haklarını engeller. İşte SSK m.79/10'daki hükmün amacı, sigortalıların açacakları bir dava ile işverenin Kuruma vermediği belgelerde bulunması gereken hususları tespit edilerek bunların Kurum tarafından nazara alınmasını sağlamaktır²⁰⁴.

²⁰³ Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2003/3 Sayılı İç Emir**, Ankara, 2003.

²⁰⁴ ÖZTÜRK, Özgür, "Sigortalı Hizmetin Tespiti", Çimento İşveren D., C.12, S.1, Ocak 1998, s. 31 Aktaran: EVCİL, 83.

XI. Sahte Bildirimler İle İlgili İncelemeler

Bir kimsenin 506 sayılı Kanun uygulamasında sigortalı sayılabilmesi için;

1- İş ilişkisinin kural olarak hizmet akdine dayanması,

2- Hizmet sözleşmesinin çalışana yüklediği iş görme borcunun işverene ait işyerinde veya işveren tarafından görevlendirilen yerde görülmesi,

3- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 6 ıncı maddesinde belirtilen sigortalı sayılmayan kimseler arasında yer almama,

Koşullarının hep birlikte gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Belirtilen üç koşuldan birinin eksikliği halinde 506 sayılı Kanun kapsamında sigortalılıktan söz edilemeyecektir.

Buna karşılık, 5510 sayılı Kanunda belirtilen yardımlardan yararlanabilmek için, çalışmalarının gerçek ve eylemli olmamasına rağmen sigortalı hizmet bildirimlerinin olduğu da bilinmektedir²⁰⁵.

Sahte sigortalılık incelemeleri yapılırken gerektiğinde işyeri dosyasının tetkik edilmesi, gerektiğinde sigortalının şahsi dosyasının tetkik edilmesi, gerektiğinde işyerinde yerel denetim yapılması, adına sigortalı hizmet bildirilenlerin ifadesinin alınması, bordro tanıklarının (işyeri çalışanlarının) ifadesinin alınması, işyeri muhasebecisinin tespiti ve ifadesinin alınması, işyeri mahallinde ve sigortalının ikamet bölgesinde çevre araştırması yapılması, işyeri kayıt ve belgelerinin incelenmesi ve işveren/işveren vekilinin ifadesinin alınması gerekmektedir.

Sigortalı bildirilen kişinin çalışmalarının gerçek ve eylemli olmadığı yani sahte sigortalılığın saptanması durumunda,

a- Söz konusu kimse adına Kuruma bildirilen sigortalı hizmetlerinin ve eğer ilk tescil ise sigorta sicil numarasının iptali,

²⁰⁵ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 139

b- Sigortalı bildirildiği dönemdeki aylar itibariyle, işyeri kayıt ve belgelerinin Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca geçersiz sayılarak her bir geçersizlik hali için ayrı ayrı idari para cezası uygulanması,

c- Sigortalı hizmet bildirilen kişi veya bakmakla yükümlü olduğu kimseler için yersiz olarak yapılmış masrafların işverenden/sigortalıdan müştereken tahsili,

ç- Gerçeğe aykırı belge düzenlenmesi nedeniyle sorumlular hakkında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulması,

d- Ödenen primlerin Borçlar Kanunun 65 inci maddesi uyarınca Kuruma irat kaydedilerek iade edilmemesi hususlarının değerlendirilmesi gerekmektedir²⁰⁶.

Bilindiği gibi, özellikle son dönemlerde gerçekte faaliyeti bulunmayan şirketler kullanılarak çalışmaları gerçek ve eylemli olmayan bir çok kişinin para karşılığı Kuruma bildirildiği, primlerinin ödenmediği, bir çok kişinin bu yolla emekli edildiği tespit edilmektedir²⁰⁷. Bu tür işyerleri ile ilgili olarak yapılacak araştırma ve soruşturmalarda Bilindiği gibi, özellikle son dönemlerde gerçekte faaliyeti bulunmayan şirketler kullanılarak çalışmaları gerçek ve eylemli olmayan bir çok kişinin para karşılığı Kuruma bildirildiği, primlerinin ödenmediği, bir çok kişinin bu yolla emekli edildiği tespit edilmektedir.

XII. Yerel Denetimler

Çalışanların sosyal güvenlik haklarının korunması ve Kurumun prim kaybı ile haksız rekabetin önlenmesi bakımından işyerlerinde durum tespiti yapılması büyük önem taşımaktadır.

5510 sayılı Kanunun 86 ıncı maddesinde öngörülen prim belgelerinin istenilmesi ile gerektiğinde resen düzenlenmesi, sigortalıların sigortalılık haklarının sağlanamaması sonucu mağdur edilmelerinin önlenmesi ve işverenlerle ihtilafa düşülmemesi; durumun tespitlerinin hiçbir kuşku ve tereddüde yer vermeyecek şekilde noksansız yapılmasına bağlıdır.

²⁰⁶ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 143

²⁰⁷ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 143

Durum tespitleri;

a) 506 sayılı Yasa uygulamasına girecek niteliği olmasına karşın, Kuruma, "işyeri bildirgesi" verilmek suretiyle tescilleri sağlanmamış işyerlerinde,

b) İlgili makamlardan (özellikle Belediye ve ihale makamlarından) ruhsat alınmış, ihalesi yapılmış işlere ait gönderilen yazılara istinaden varlığı öğrenilen işyerlerinde,

c) Yasa kapsamına girecek nitelikte olduğu veya sigortalı işe giriş bildirgesi ve sigorta prim belgeleri verilmediği ihbar ve yakınma (sigortalı, üçüncü kişiler, sendikalar gibi...) sonucu öğrenilen işyerlerinde,

d) Sigorta olayları soruşturulan veya teftişleri yapılan işyerlerinde yapılmaktadır. Herhangi bir işyerinde durum tespiti yapılması görevlendirmeye bağlıdır²⁰⁸. Görevlendirme olmadan yerel denetim yapılmaması esas olmakla birlikte, zorunlu ve gerekli görülen hallerde, gerekçeleri ile birlikte bağlı olunan Grup Başkanlığına bildirilmek ve izin alınmak şartıyla doğrudan yerel denetim yapılabilir²⁰⁹.

Yerel Denetim yapılırken işveren/işveren vekili veya işyeri yetkilisi ve sigortalılar ile görüşüldükten sonra tutanak düzenlenmelidir.

XIII. Kayıt ve Belge İnceleme Usulleri

Türk Ticaret Kanununun 66. maddesinin son fıkrasına göre tacirler, işletmeleriyle ilgili işler dolayısıyla aldıkları mektup, yazı, telgraf, fatura, cetvel, senet gibi vesika ve kağıtlarla ödemelerini gösteren vesikaları ve yazdığı mektup, yazı ve telgrafnamelerin kopyalarını ve mukaveleleri, taahhüt ve kefalet ve sair teminat senetleri ve mahkeme ilamları gibi belgeleri muntazam bir tarzda dosya halinde saklamaları zorunludur.

Türk Ticaret Kanununun 68 inci maddesine göre defter tutmak mecburiyetinde bulunan kimse ve işletmeye devam eden halefleri, defterleri son kayıt tarihinden ve

²⁰⁸ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı, 245-246

²⁰⁹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 151

saklanması mecburi olan diğer hesap ve kağıtları tarihlerinden itibaren on yıl geçinceye kadar saklamak zorundadırlar.

Hakiki şahıs olan tacirin ölümü halinde mirasçıları ve ticareti terk etmesi halinde kendisi defter ve kağıtları birinci fıkra gereğince saklamakla mükelleftirler. Ancak, mirasın resmi tasfiyesi halinde defter ve kağıtlar birinci fıkrada yazılı müddetle Sulh Mahkemesi tarafından saklanır.

Kollektif ve Adi Komandit Şirketlerin her ne suretle olursa olsun infisahı halinde bunlara ait defter ve kağıtlar, şirket merkezinin bulunduğu yerdeki Selahiyetli Mahkeme tarafından birinci fıkra gereğince saklanmak üzere ortaklardan birine veya Notere, diğer şirketlerin infisahı halinde ise Notere tevdi olunur. Noter harç ve ücreti şirket mevcudundan ödenir²¹⁰.

5510 sayılı Kanunun 86 ıncı maddesinin ikinci fıkrasına göre işveren, işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle, kamu idareleri otuz yıl süreyle, tasfiye ve iflâs idaresi memurları ise görevleri süresince, saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi halinde onbeş gün içinde ibraz etmek zorundadır.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 114 üncü maddesine göre işverenler, işyeri sahipleri ve alt işveren işyeri ile ilgili tüm defter ve belgeleri, istenilmesi hâlinde, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş ilgili memurlarına göstermek üzere, ilgili bulundukları yılı takip eden takvim yılından başlayarak 10 yıl süreyle, Kamu idareleri 30 yıl süreyle, tasfiye ve iflas idaresi memurları ise görevleri süresince saklamak zorundadırlar.

Sigortalıyı devir alan işverenler, devredilen sigortalılarla ilgili yükümlülüklerini yerine getirmişler ise, yükümlülüklerini yerine getirdikleri sigortalılarla ilgili kendilerine ait işyeri kayıt ve belgelerini yukarıdabelirtilen sürelerle saklamak zorundadır.

²¹⁰ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 182.

Yapılacak tebligat üzerine defter ve belgeler, incelemeyi yapacak denetim ve kontrolle görevlendirilmiş ilgili memurun tebligatta belirttiği adrese getirilir. Ancak, işverenler, işyeri sahipleri, alt işveren ya da sigortalıyı devir alan işveren tarafından defter ve belgelerin işyerinde ya da belge ile kanıtlanması kaydıyla işletme merkezinde incelenmesinin yazılı olarak istenilmesi veya bu isteğin bir tutanakla tespit edilmesi hâlinde, denetim ve kontrolle görevlendirilmiş ilgili memurca da teftişe elverişli bulunursa inceleme orada yapılabilir.

Denetim ve kontrolle görevlendirilmiş ilgili memurların istemeleri hâlinde işverenler, bilgisayar ortamında sakladığı işyeri kayıt ve belgelerini manyetik ortamda verirler. İşveren, denetim ve kontrolle görevlendirilmiş ilgili memurlara uygun donanım ve yazılımlar, terminallere ulaşım imkânları ve uzman personel sağlamak zorundadır.

Defter ve belgeler Kanunun 99 uncu maddesi gereğince 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanununa göre yapılacak bildirim ile istenilebileceği gibi, işveren, işveren vekili, işyeri sahibi, alt işveren veya sigortalıyı devir alan işveren ile düzenlenecek tutanakla da istenebilir.

Yapılacak tebligata rağmen, 15 gün ya da haklı bir sebep ileri sürülerek yazılı istekte bulunulması veya bu durumun ilgililerin şahsen başvurusu ile bir tutanakla tespiti üzerine verilen mehil süresi içinde ibraz edilmeyen defter ve belgelerin daha sonra ibraz edilmesi hâlinde de gerekli inceleme yapılır.

İşveren, işyeri sahibi, işveren vekili, alt işveren veya sigortalıyı devir alan işveren tarafından haklı bir sebep ileri sürülerek istenilen mehil süresi, ilgili denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurca belirlenir ve ilgiliye yazılı bildirilir. Zamanaşımının söz konusu olduğu hâllerde mehil süresine ilişkin istekler kabul edilmez.

Defter ve belgelerin ibraz edilmeyeceği veya mevcut olmadığı işveren, işyeri sahibi, işveren vekili, alt işveren veya sigortalıyı devir alan işveren tarafından yazılı olarak bildirildiği ya da bu durum ilgili denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurca bir tutanakla tespit edildiği takdirde, ilgililere defter ve belgelerin ibrazı hususunda ayrıca tebligat yapılmaz.

Türk Ticaret Kanununun 68 inci maddesine göre bir tacirin saklamak zorunda olduğu defter ve kağıtlar yangın, su baskını veya yer sarsıntısı gibi bir afet sebebiyle ve kanuni müddet içinde ziyana uğrarsa tacir ziyarı öğrendiği tarihten itibaren 15 gün içinde ticari işletmesinin bulunduğu yerin yetkili mahkemesinden kendisine bir vesika verilmesini isteyebilir. Mahkeme lüzumlu gördüğü delillerin toplanmasını da emredebilir. Böyle bir vesika almamış olan tacir defterlerini ibrazdan kaçınmış sayılır.

İşyerine ait kayıt (defterler) ve müstenidatı belgelerin, anılan kanunda belirtilen sebeplerden biri dolayısıyla yok olduğunu (zayi) ileri süren işverenler, bu beyanlarının doğruluğunu mahkemeden (belgeyi veren mahkeme yetkili sayılır) alacağı vesika (belge) ile tevsik (ibraz etmek - belgelemek) etmek zorundadırlar. Belgeyi gösteremedikleri takdirde kayıt ve belge ibraz etmemiş sayılır.

Kanunda, bir tacirin saklamakla mükellef olduğu defter ve kağıtlar ifadesi yer aldığından, tacir olmayan işverenlerin, mahkemeden böyle bir belge almaları da mümkün olmadığından, bu durumdaki işverenlerden, ilgili resmi makamlardan alacakları belgeleri tevsik etmeleri istenecektir (İtfaiye Müdürlüğü, Savcılık veya Zabıta tutanakları gibi)²¹¹.

Vergi Usul Kanununun 238 inci maddesine göre işverenler her ay ödedikleri ücretler için (ücret bordrosu) tanzim etmeye (tutmaya) mecburdurlar. Gelir vergisi kanununa göre vergiden muaf olan ücretlerle diğer ücret üzerinden vergiye tabi hizmet erbabına yapılan ücret ödemeleri için bordro tutulmaz.

İşverenler, Kuruma verdikleri prim belgesinde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte olmak üzere aylık ücret tediye bordrosu düzenlemekle yükümlüdürler.

Aylık ücret tediye bordrosunda; 5510 sayılı Kanunun 102 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin beş numaralı alt bendine sayılan işyerinin sicil numarası, bordronun ilişkin olduğu ay, sigortalının adı, soyadı, sigortalının sosyal güvenlik sicil numarası, ücret ödenen gün sayısı, sigortalının ücreti, ödenen ücret tutarı ve ücretin alındığına dair sigortalının imzasının bulunması zorunludur. Belirtilen unsurlardan herhangi birini ihtiva etmeyen (imza şartı yönünden makbuz mukabilinde veya banka

²¹¹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 183.

kanalıyla yapılan ödemeler hariç) ücret tediye bordroları geçerli sayılmaz ve her bir geçersiz ücret tediye bordrosu için aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır.

XIV. İdari Para Cezaları

Sosyal güvenlik mevzuatını uygulayan ile uygulamayan işverenler arasındaki en önemli fark mevzuata uyan işverenlerin mali yüklerinin daha fazla artmasıdır. Bu durum da piyasada haksız rekabete sebebiyet vermektedir. Sosyal güvenlik denetimleri sayesinde bu yönde yapılacak tespitlerle sosyo-ekonomik eşitlikte sağlanmış olacaktır²¹².

İdari para cezalarına ilişkin hükümler 5510 sayılı Kanunun 102 nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre idari para cezaları başlıklar altında aşağıda yer almaktadır.

5510 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde belirtilen işyeri bildirgesinin sigortalı çalıştırmaya başlanılan tarihte (miras yolu ile intikalde 3 ay, devir ve il dışı nakilde 10 gün içinde, şirket nevi değişirse o gün, adi şirkete yeni ortak alınırsa 10 gün içinde) Kuruma verilmesi gerekir. Bu yükümlülüğün yasal süresi içerisinde yerine getirilmemesi halinde 5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesinin birinci fıkrasının ‘b’ bendi uyarınca bilanço usulü defter tutanlar için asgari ücretin 3 katı, diğer defter tutanlar için asgari ücretin 2 katı ve defter tutmayanlar için asgari ücretin 1 katı tutarında idari para cezası uygulanır.

5510 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde belirtilen sigortalı işe giriş bildirgesinin herhangi bir istisna kapsamına girmeyen sigortalılarda başlamadan önce, inşaat/balık/tarım işyerlerinde işe başlatıldığı gün, ilk defa işyeri bildirgesi verilen işyerlerinde 1 ay süre içindeki tüm işe girişler 30 gün doluncaya kadar, yurtdışı görevde 3 ay, deniz nakliye araçlarında çalışanlar 1 ay içinde 4/C liler 15 gün içine Kuruma verilmesi gerekir. Bu yükümlülüğün belirtilen yasal sürede Kuruma verilmemesi halinde 5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesinin birinci fıkrasının ‘b’ bendi uyarınca her bir sigortalı için 1 asgari ücret, Mahkeme, müfettiş, kontrol memuru, banka-kamu

²¹² BULUT, Mehmet, **İdari Para Cezaları İtiraz ve Dava Yolları**, 2.Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2009, 122.

kurumundan gelen belgeden tespit halinde her bir sigortalı için 2 asgari ücret ve bunun yıl içinde tekrarı halinde her bir sigortalı için 5 asgari ücret idari para cezası uygulanır.

5510 sayılı Kanunun 86 ıncı maddesinde belirtilen sigorta prim belgelerinin takip eden ayın 23. gününe kadar resmi işyeri 15'inde maaş alanlar için ise takip eden ayın 7. gününe kadar verilmemesi halinde 5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesinin birinci fıkrasının 'c' bendi uyarınca 2 asgari ücreti geçmemek üzere asıl nitelikte prim belgesi için belgedeki her sigortalı için 1/5 asgari ücret, ek nitelikte prim belgesi için belgedeki her sigortalı için 1/8 asgari ücret, eksik gün bildirimi tamamlamada belgedeki her sigortalı için 1/2 asgari ücret, hiç belge verilmezse re'sen tahakkuk 2 asgari ücret, mahkeme/müfettiş/kontrol memuru/ banka-kamu kurumundan gelen belgeden tespitte ise 2 asgari ücret idari para cezası uygulanır.

5510 sayılı Kanunun 59 uncu maddesine göre Denetim Elemanı ve Mali Müşavir/Yeminli Raporuna İstinaden Asgari işçiliğin maledildiği her ay için 5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesinin birinci fıkrasının 'd' bendi uyarınca asgari ücretin 2 katı para cezası uygulanır.

5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesinin birinci fıkrasının 'e' bendi uyarınca defter ve belge ibraz etmeyenlere bilanço usulü defter tutanlar için asgari ücretin 12 katı, diğer defter tutanlar için asgari ücretin 6 katı ve defter tutmayanlar için asgari ücretin 3 katı tutarında idari para cezası uygulanır. İbraz edilip geçersiz sayılan defter ve belgelerden dolayı ibraz etmiş olmakla beraber her bir geçersizlik hali için asgari ücretin yarısı idari para cezası uygulanır.

5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesinin birinci fıkrasının 'f' bendi uyarınca Kamu Kurumu ve Bankalar asgari işçilikle ilgili belgeleri yasal ihtarla rağmen 1 ay içinde vermezse asgari ücretin 2 katı idari para cezası uygulanır.

“İş Kanunu’nun 85.maddesine aykırı olarak ağır ve tehlikeli işlerde onaltı yaşından küçükleri çalıştıran veya Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği’nde gösterilen

yaş kayıtlarına aykırı işçi çalıştıran işveren ve işveren vekiline 904 YTL lira para cezası uygulanır.”²¹³

5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesinin birinci fıkrasının ‘f’ bendi uyarınca Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin Kuruma verilmesi gereken sürenin son gününü takip eden günden başlanarak, müteakip belgenin verilmesi gereken sürenin sonuna kadar(ayın 23’üne kadar), sigortalılar tarafından görülebilecek bir yere asmayanlara, aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.

5510 sayılı Kanunun 102 inci maddesinin birinci fıkrasının ‘ı’ bendi uyarınca işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler Müfettişi engellerse asgari ücretin 5 katı, cebir /tehdit kullanırsa asgari ücretin 10 katı idari para cezası uygulanır.

“5510 sayılı Kanun’un 99.maddesinin ikinci fıkrası hükmüne göre; bu Kanun gereğince yapılacak bildirimler hakkında, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebliğat Kanunu hükümleri uygulanaktır. Dolayısıyla ilgililer hakkında uygulanacak olan idari para cezaları ile ilgili olarak da 7201 sayılı Tebliğat Kanunu’nun uygulanması gerekmektedir.”²¹⁴

“..... Diğer birçok yabancı ülkede olduğu gibi, ülkemizde de ayrı bir “sosyal güvenlik yargısının” oluşturulması en uygun çözüm olacaktır.”²¹⁵

“5510 sayılı Kanun’a göre Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri ve Kontrol Memurları ile 4857 sayılı İş Kanunu’na göre iş müfettişleri tarafından fiilen veya kayden yapılan tespitler sonucu tutulan tutanakların işveren, sigortalı veya konu ile ilgili üçüncü kişi tarafından aksi kanıtlanıncaya kadar geçerli olacaktır. Ayrıca söz konusu Kanunlarda denetim yapma yetkisine sahip olan kişiler tarafından yapılan denetim ve teftişlerde işveren, sigortalı veya konu ile ilgili kişilerden istenen bilginin veya belgenin verilmesi ve gerekli kolaylıkların gösterilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde denetimin engellenmesi durumunda 5510 sayılı Kanun’a göre, asgari ücretin beş katı tutarında yani 3.193,5 YTL, işveren,

²¹³ BAYRAM, Denetim, 245.

²¹⁴ BULUT, 136.

²¹⁵ ARSLANKÖYLÜ, Resul, Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu, Ankara, 2003, 13-14 Aktaran: GÜZEL; OKUR; CANIKLIOĞLU, 216.

sigortalı veya üçüncü kişiler tarafından denetim elemanlarına cebir veya tehdit kullanılması durumunda ise iki yıldan dört yıla kadar hapis cezası ve asgari ücretin on katı tutarında yani 6.387,00 YTL idari para cezası, 4857 sayılı Kanuna göre 9.063,00 YTL idari para cezası uygulanacaktır. Gerek 5510 sayılı Kanun'da gerekse de 4857 sayılı Kanuna göre denetim yetkisine sahip kişiler tarafından yapılan denetimin işveren, sigortalı veya üçüncü kişi tarafından engellenmesi, cebir veya tehdit kullanılması başka Kanunlarda suç oluştursa dahi uygulanacak olması ve cezaların bu denli yüksek olması işverenlerin, sigortalıların veya konu ile ilgili üçüncü kişilerin daha dikkatli davranmaları, herhangi bir idari para cezası veya hapis cezası ile karşı karşıya kalmamaları için denetim esnasında gerekli özeni göstermeleri gerekmektedir.”²¹⁶

“4857 Sayılı İş Kanunu'nda iş hayatının denetim ve teftişi ile ilgili hükümlere aykırılıklara yönelik;

1. Teftiş sırasında davete gelmemek; belge, bilgi ve ifade vermemek, iş müfettişlerinin görevlerini ifa ederken bu yöndeki emir ve isteklerini yerine getirmemek,

2. İşverence ifade verenlere telkinde bulunmak, zorlamak veya işçilerin ilgili makamlara başvurmaları, haber ve ifade vermeleri üzerine, bunlara kötü davranmak,

3. İş müfettişlerinin İş Kanunundan veya diğer kanunlardan doğan her çeşit teftiş, denetleme yetki ve görevleri gereğince görevlerinin yerine getirilmesi sırasında, görevlerini yapma ve sonuçlandırmaya engel olmak hususlarına yönelik olarak 8.2.2008 tarihi itibarıyla 8.000 YTL idari para cezası uygulanacaktır.”²¹⁷

²¹⁶ TAŞALTIN, Abdullah, “İşyerinde Denetim Yaptırmayan İşverenlere Uygulanacak Müeyyideler”, *Yaklaşım Dergisi*, Aralık 2008, Sayı: 192, (18.02.2009), 201.

²¹⁷ KOÇ, Muzaffer, “İş Hayatının Denetim ve Teftişi İle İlgili İdari Para Cezaları”, *E Yaklaşım Dergisi*, Aralık 2008, Sayı: 192, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=20081213394.htm, (18.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

XV. Sigorta Primine Tabi Olan ve Olmayan Ödemeler

5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları aşağıdaki şekilde belirlenir.

Prime esas kazançların hesabında;

1) Hak edilen ücretlerin,

2) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların,

3) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin brüt toplamı esas alınır.

Aynı yardımlar, ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, seyyar görev tazminatı, kıdem tazminatı, iş sonu tazminatı veya kıdem tazminatı mahiyetindeki toplu ödeme, keşif ücreti, ihbar ve kasa tazminatları ile Kurumca tutarları yıllar itibarıyla belirlenecek yemek, çocuk ve aile zamları, işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen ve aylık toplamı asgari ücretin % 30'unu geçmeyen özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payı tutarları, prime esas kazançta tabi tutulmaz.

Yukarıda belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazançta tabi tutulur. Diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar Kanunun uygulanmasında dikkate alınmaz.

İncelemeler sırasında prime tabi olması gerektiği halde prime tabi tutulmayan ödemelerle karşılaşılabilir. Bu gibi durumda işverenler prime tabi tutulmayan ödemelerin primi ve buna ilişkin idari para cezasına muhatap olmaktadır.

“5510 sayılı Kanun’un 4.maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamındaki sigortalılara(Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri)geçici iş göremezlik ödeneği verildiği sürece uzun vadeli sigorta kolları primleri ile genel sağlık sigortası primleri işverence ödenmeye devam edilir.”²¹⁸

XVI. Soruşturma

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 68 inci maddesine göre yürürlükteki ceza mevzuatına göre suç ya da personel mevzuatına göre disiplin suçu oluşturan eylem ve işlemlerden dolayı ilgililer hakkında soruşturma yapılır.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 76 ıncı maddesine göre soruşturma Raporları; Kurumun merkez ve taşra birimlerinde görevli bütün personel ile suça iştirak eden ve suç işleyen diğer şahısların, kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata aykırı cezai ve hukuki sorumluluklarını gerektirecek nitelikte olan, adli suç veya disiplin suçu ya da kusurlu sayılacak eylem ve davranışları hakkında yapılan soruşturmalar sonucunda düzenlenen raporlardır.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğinin 79 uncu maddesine göre Müfettişler;

a) Hüviyeti belli kimseler tarafından kişi veya olayın belirtildiği, soyut ve genel nitelikte olmayan, açık adresli, imzalı ve suç teşkil edecek nitelikte iddiaları içeren, ancak iddiaların, sıhhati şüpheyne mahal vermeyecek belgelerle ortaya konulmuş olması halinde ad, soyad ve imza ile iş veya ikametgah adresinin doğruluğu şartı aranmayan ihbar veya şikayet dilekçelerinde belirtilen konularda,

b) Teftiş ve inceleme sırasında suç sayılan bir eylemi saptamaları halinde,

c) Başkan tarafından doğrudan emir verilmesi halinde soruşturma yapmak ve rapora bağlamakla yükümlüdürler.

²¹⁸ KAYNAK, Zeki, *Sosyal Güvenlik Sistemimizde Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası*, 2.Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2007, 58.

Yukarıdaki fıkranın (a) ve (b) maddeleri uyarınca soruşturmaya başlanabilmesi için durumun Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bildirilmesi gerekir. Ancak, geciktirilmesinde sakınca görülen veya anında el konulması gereken durumlarda, suç delillerinin saptanması amacıyla, müfettişler tarafından doğrudan doğruya soruşturmaya başlanır, gerekli önlemler alınır ve durum en seri vasıta ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bildirilir.

A. Sağlık Hizmeti Satın Alma İle İlgili Soruşturmalar

25.05.2007 tarih ve 26532 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayınlanan 15.06.2007 tarihinde yürürlüğe giren Sağlık Uygulama Tebliği ile sağlık yardımları Sosyal Güvenlik Kurumunca karşılanan kişilerin, sağlık kurum ve kuruluşlarında yapılan tedavilerine ait ücretler ile tedavi yardımlarının verilmesine ilişkin esas ve usullerin tespit edilmekteydi. Bu Tebliğ 15.06.2007-30.09.2008 tarihleri arasında yürürlükte kalmıştır.

Sağlık yardımları Sosyal Güvenlik Kurumunca genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, Kurumca finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri, yol, gündelik ve refakatçi giderlerinden yararlanma esas ve usulleri ile bu hizmetlere ilişkin Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunca belirlenen ödenecek bedellerin bildirilmesine ilişkin olarak 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 2008 yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği 29.09.2008 tarih 27012 sayılı 1. mükerrer Resmi Gazete yayınlanmıştır.

“Emeklilik Sigortalıları Kurumu Kanunu ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nın tek çatı altında birleştirilmesi, Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu ile de halen üç sosyal güvenlik kurumunca ayrı ayrı sağlanan sigortalılara ait sağlık hizmetlerinin, yeni kurulacak Emeklilik Sigortalıları Kurumu’na toplanacak sağlık primlerinin Sağlık Sigortalıları Kurumu’na devredilerek bu kurumca piyasadan satın alma yolu ile sağlanması amaçlanmıştır.”²¹⁹

“Kurum 2006 yılında; 1.573 milyon YTL hastane gideri, 1.766 milyon YTL ilaç gideri ve 283 milyon YTL optik, medikal ve şahıs ödemelerinden oluşan diğer

²¹⁹ ŞAKAR, “Reform Hakkında Görüşler”, Sayfa Numarası Yok.

giderler olmak üzere, toplam 3.622 milyon YTL sağlık gideri gerçekleştirmiştir. Bu rakam, toplam giderlerin %28'9'unu oluşturmaktadır”²²⁰

“Genel sağlık sigortası bazı kişiler için 1 Temmuz 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak sağlık yardımlarında 5510 sayılı Kanun hükümleri değil **“Sağlık Uygulama Tebliği”** uygulanmaya devam edecektir.

Tüp bebek tedavi yöntemine ilişkin koşullar 2008/59 sayılı Genelge’de 5510 sayılı Kanun’un 68. maddesindeki düzenlemeyle paralel şekilde düzenlenmiştir. Böylelikle tüp bebek tedavisi konusundaki Sağlık Uygulama Tebliği ile 5510 sayılı Kanun arasındaki farklı düzenlemeler ortadan kaldırılmıştır”.²²¹

Sağlık Harcamalarındaki artışın iki katına yaklaşması sonucunda 2008 yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği ile kısıtlayıcı birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler sağlık harcamalarındaki artışın kısmen önüne geçebilmiştir.

“Kurumun denetim ve kontrol yetkisini görevlendireceği personelle yürütmesi anlaşılabilir ise de, bu denetimin kamu kurumlarından veya özel kurumlardan hizmet satın alma yoluyla nasıl kullanılacağı anlaşılamamaktadır. Kanun özellikle genel sağlık sigortası ile ilgili olarak Kuruma bazı yetkiler vermiş, ayrıca ilgili işveren, sağlık hizmet sunucusu ve diğer gerçek ve tüzel kişilerin defter, belge ve bilgilerine ulaşma ve denetleme olanağı sağlamıştır. Bu geniş yetkileri Kurum ancak bizzat kullanabilir, kullanmayacaksa bu konuda başka Kurum ve kişileri hizmet satın alma yoluyla görevlendiremez.”²²²

5510 sayılı Kanun gereği sağlık hizmeti sunucuları Sağlık Bakanlığınca Sağlık hizmeti sunucuları sağlık kuruluşları ve sağlık kurumları olarak sınıflandırılmıştır.

²²⁰ ÖZCAN, Tefik, 1429 ve 2926 Sayılı Kanun Uygulamaları, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 44.

²²¹ ERGİN, Hediye, “Genel Sağlık Sigortası Yürürlüğe Girdimi?”, *Yaklaşım Dergisi*, Eylül 2008, Sayı: 189, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=20080912793.htm, (17.06.2009), Sayfa Numarası Yok,

²²² GÜZEL; OKUR; CANIKLIOĞLU, 758.

Sağlık kuruluşları birinci basamak resmi sağlık kuruluşu, birinci basamak özel sağlık kuruluşu ve serbest eczaneler olarak sınıflandırılmıştır.

Birinci basamak resmi sağlık kuruluşları, kamu idareleri bünyesindeki kurum hekimlikleri, sağlık ocağı, verem savaş dispanseri, ana-çocuk sağlığı ve aile planlaması merkezi, sağlık merkezi ve toplum sağlığı merkezi ile Sağlık Bakanlığı ile aile hekimliği sözleşmesi yapmış aile hekimleri, 112 acil sağlık hizmeti birimi, üniversitelerin medikososyal birimleri, Türk Silahlı Kuvvetlerinin birinci basamak sağlık üniteleridir.

Birinci basamak özel sağlık kuruluşları, Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik kapsamında açılan özel poliklinikler, Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Sunulan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik kapsamında açılan ağız ve diş sağlığı hizmeti veren özel sağlık kuruluşlarıdır.

“Paket tedavi, sık karşılaşılan ve hasta bazında içerik olarak fazla farklılık göstermeyen, bu nedenle yaklaşık maliyeti önceden tahmin edilebilen tedavi hizmetlerinin tek bedel üzerinden ödenmesidir.”²²³

Serbest eczaneler ise 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun kapsamında serbest faaliyet gösteren ve birinci basamak sağlık kuruluşu olan eczaneleridir.

Sağlık Kurumları ise ikinci basamak resmi sağlık kurumu, ikinci basamak özel sağlık kurumu ve üçüncü basamak resmi sağlık kurumu olarak sınıflandırılmıştır.

İkinci basamak resmi sağlık kurumları eğitim ve araştırma hastanesi olmayan devlet hastaneleri ve dal hastaneleri ile bu hastanelere bağlı semt poliklinikleri, entegre ilçe hastaneleri, Sağlık Bakanlığına bağlı ağız ve diş sağlığı merkezleri, tıp fakültelerinin bulunduğu ilin dışında yer alan uygulama ve araştırma merkezleri (üniversite hastaneleri) ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin eğitim ve araştırma hastanesi

²²³ KAYNAK, Zeki, Sağlık Hizmeti Satın Alma İle İlgili Soruşturmalar, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 111.

olmayan hastaneleri, belediyelere ait hastaneler ile kamu kurumlarına ait tıp merkezi ve dal merkezleridir.

İkinci basamak özel sağlık kurumları Özel Hastaneler Yönetmeliğine göre ruhsat almış hastaneler ile Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik kapsamında açılan tıp merkezleri ile Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmeliğin geçici ikinci maddesine göre faaliyetlerine devam eden tıp merkezleri ve dal merkezleridir.

Üçüncü basamak resmi sağlık kurumları ise eğitim ve araştırma hastaneleri, özel dal eğitim ve araştırma hastaneleri, üniversite tıp fakültelerinin bulunduğu ilde kurulu sağlık uygulama ve araştırma merkezleri (üniversite hastaneleri) ile bu hastanelere bağlı semt poliklinikleri ve üniversitelerin dış hekimliği fakülteleri, Türk Silahlı Kuvvetlerine bağlı tıp fakültesi hastanesi ile eğitim ve araştırma hastaneleri, vakıflara ait eğitim ve araştırma hastaneleridir.

“Genel sağlık sigortalısının ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin önceden başlayan ancak 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra faturalandırılan tedavi giderleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından karşılanacaktır.”²²⁴

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler, Sağlık Uygulama Tebliğinde belirtilen özel hükümler saklı kalmak kaydıyla Kurum ile sözleşmesi bulunan ayakta ve yatarak tedavi hizmeti sağlayan sağlık hizmeti sunucularına doğrudan veya sevk edilmek suretiyle müracaat edebilirler.

24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı “Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun” kapsamında aile hekimliği uygulamasına geçilen iller arasından Kurumca belirlenecek illerde, 1 Temmuz 2009 tarihinden itibaren ilk müracaatın aile hekimliğine veya aile hekimliği dışında kalan diğer birinci basamak resmi sağlık kuruluşlarına (ana çocuk sağlığı merkezi, toplum sağlığı merkezi, verem savaş dispanseri, ilgili mevzuatı doğrultusunda muayene ve tedavilerini yapmakla yetkili oldukları kişilerle sınırlı olmak üzere işyeri hekimleri ve kurum hekimlikleri, üniversitelerin medikososyal birimleri) yapılması zorunludur.

²²⁴ ŞİMŞEK, Akın, **Son Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik**, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2008, 243.

Sosyal Güvenlik Kurumu, kişilerin sağlık hizmetinden en iyi şekilde yararlanması ve sağlık kurum ve kuruluşlarının bütün süreçlerde kaliteli veri üretebilmesi, yapılacak ödeme işlemlerine de hız ve doğruluk kazandırılması amacıyla sağlık hizmeti kullanımına ilişkin bilginin elektronik ortama alınan MEDULA sistemini yürürlüğe koymuştur.

“506 Sayılı Kanun kapsamındaki aktif sigortalılar, sağlık kurum ve kuruluşlarına, işveren tarafından düzenlenen vizite kâğıdı ile müracaat edeceklerdir.”²²⁵

5510 sayılı Kanunun 5838 sayılı Kanunla değişik 97 inci maddesinin yedinci fıkrasına göre sağlık hizmeti sunucuları, sunmuş oldukları hizmetlere ilişkin bir ay içinde düzenledikleri fatura ve eki belgeleri izleyen ayın onbeşine kadar Kuruma teslim ederler. Fatura teslim tarihi; süresi içinde teslim edilen faturalar için teslim edildiği ayın onbeşinci günü, süresi içinde teslim edilmeyen faturalar için ise teslim edildiği ayı takip eden ayın onbeşinci günü olarak kabul edilir. Fatura bedelinin tamamı, fatura teslim tarihinden itibaren, altmış gün içinde, sağlık hizmet sunucularına avans olarak ödenir. Fatura ve eki belgeler, fatura teslim tarihinden itibaren üç ay içinde incelenerek avans hesabı kapatılır. İnceleme süresinin takip eden mali yıla sirayet etmesi durumunda, avans artıkları hakkında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 35 inci maddesindeki akreditiflere ilişkin hükümler uygulanır.

5110 sayılı Kanunun 103. Maddesi uyarınca Kurumca yapılan inceleme neticesinde;

- a) Sağlık hizmeti sunulmadığı halde sağlık hizmetini fatura ettiği,
- b) Faturayı veya faturaya dayanak oluşturan belgeleri, gerçeğe aykırı olarak düzenlediği,
- c) 5110 sayılı Kanunun 64 üncü madde gereğince kapsam dışı tutulan sağlık hizmetlerini²²⁶, kapsam içinde olan sağlık hizmetleri gibi gösterdiği,

²²⁵ TÜRKOĞLU, Sami; ALP, Korhan, MEDULA Sistemi ve Sağlık Uygulama Tebliği, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 176-181.

²²⁶ 5110 sayılı Kanunun 64 üncü maddesine göre Kurumca finansmanı sağlanmayacak sağlık hizmetleri şunlardır:

d) Sağlık hizmetlerine hak kazanmayan kişilere, sağlık hizmeti sunarak Kuruma fatura ettiği,

e) 5110 sayılı Kanunun 73 üncü madde gereğince²²⁷ belirlenen tavanın üzerinde ilave ücret aldığı tespit edilen sağlık hizmeti sunucuları hakkında genel hükümlere göre takip yapılır. Bu fiiller nedeniyle Kurumun yersiz ödediği tutar 96 ncı maddeye göre geri alınır. Ayrıca bu fiilleri işleyen veya sağlık hizmeti satın alınmasına ilişkin sözleşmelerde belirtilen hükümlere aykırı davrandığı tespit edilen sağlık hizmeti sunucularının Kurum ile yaptıkları sözleşmeleri feshedilebilir ve Kurumca belirlenecek süre içinde tekrar sözleşme yapılmaz.

5110 sayılı Kanunun 71 inci maddede yer alan kimlik tespiti yükümlülüğünü yapmayan ve bu nedenle bir başka kişiye sağlık hizmeti sunulması nedeniyle Kurumun zarara uğramasına sebebiyet veren sağlık hizmeti sunucularından uğranılan zarar geri alınır.

“... genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin kendi adına bir başkasının sağlık hizmeti almasını veya Kurumdan haksız bir menfaat temin etmesini sağlaması yasaktır. Bu fiilleri işleyenlerden Kurumun uğradığı zararın iki katı kanuni faiziyle birlikte müştereken ve müteselsilen tahsil edilir.”²²⁸

Sağlık hizmeti sunumlarında karşılaşılan usulsüzlüklerin başlıcaları endikasyonsuz tedavi(tıbbi, cerrahi), tetkik ve tahlillerin geniş tutulması ve/veya yapılmayan tetkik ve tahlillerin fatura edilmesi, mükerrer faturalandırma, cerrahi tedavilerin üst gruptan fatura edilmesi. (paket dışı tedavilerde), anestezi tipinin farklı faturalanması(PDT), anestezi, antibiyotik gibi ilaç sarfiyatlarının yüksek fatura edilmesi(yatan hastada), demirbaş ve basit (sıhhi) sarf malzemelerinin fatura edilmesi,

a) Vücut bütünlüğünü sağlamak amacıyla yapılan ve iş kazası ile meslek hastalığına, kazaya, hastalıklara veya konjenital nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan durumlarda yapılacak sağlık hizmetleri dışında estetik amaçlı yapılan her türlü sağlık hizmeti ile estetik amaçlı ortodontik diş tedavileri.

b) Sağlık Bakanlığınca izin veya ruhsat verilmeyen sağlık hizmetleri ile Sağlık Bakanlığınca tıbben sağlık hizmeti olduğu kabul edilmeyen sağlık hizmetleri.

c) Yabancı ülke vatandaşlarının; genel sağlık sigortalısı veya genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişi sayıldığı tarihten önce mevcut olan kronik hastalıkları.

²²⁷ 5110 sayılı Kanunun 73 üncü maddesinde sağlık hizmetlerinin sağlanma yöntemi ve sağlık giderlerinin ödenmesi düzenlenmektedir.

²²⁸ OLGAC, Cüneyt, **200 Soruda Sosyal Sigorta Uygulamaları ve Genel Sağlık Sigortası**, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2006, 260.

hasta yatış sürelerinin fazla gösterilesi, ameliyat sonrası enfeksiyon, komplikasyon vb nedenlerle hastaların hastanede uzun süre kalmaları(hijyenik koşulların olumsuzluğu), kullanılmayan kanların fatura edilmesi, tedavinin Kuruma bildirilen hekimin dışında hekim tarafından yapılması, ruhsatsız ve/veya lisansız birim ve cihazlarla tedavi yapılması, çoklu kullanımlı malzemelerin her hastaya ayrı ayrı fatura edilmesi, paket tedavilerde, paket kapsamındaki tahlil ve tetkiklerin ayrıca fatura edilmesi ve paket kapsamı dışında ilave muayene, tetkik ve tahlil yapılmasıdır²²⁹.

B. Tıbbi Malzeme Alımı İle İlgili Soruşturmalar

Ortez, protez, tıbbî araç ve gereç, kişi kullanımına mahsus tıbbî cihaz, tıbbî sarf, basit sıhhi sarf ve iyileştirici nitelikteki tıbbî sarf malzemeleri tıbbi malzeme kapsamında değerlendirilir.

Resmi sağlık kurum ve kuruluşlarınca temin edilen tıbbi malzeme bedelleri, tıbbi malzemenin KDV dâhil alış fiyatı üzerine; % 15 işletme gideri ilave edildikten sonra bulunan tutar üzerinden hazine kesintisi, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kesintisi ilave edilerek fatura edilir ve bedelleri Kurumca ödenir.

Yatarak tedavilerde temini zorunlu tıbbi malzemelerin, reçete düzenlenerek hastaya aldırılması durumunda; fatura tutarı hastaya ödenerek ilgili sağlık kurumunun alacağından mahsup edilir. Ancak, mahsup edilen malzemenin sağlık kurumunca ihale veya doğrudan alım yöntemi ile temin edilemediğinin başhekimlik onayı ile belgelendirilmesi halinde; SUT'un 20.2.2 nci maddesine²³⁰ göre tespit edilen tutar sağlık kurumuna iade edilir.

Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için %10, diğer kişiler için %20 oranında katılım payı alınır.

Tıbbi malzeme için ödenecek katılım payının tutarı, tıbbi malzemenin alındığı tarihteki brüt asgarî ücretin yüzde yetmişbeşini geçemez. Yüzde yetmişbeşlik üst sınırın hesaplanmasında her bir tıbbi malzeme bağımsız olarak değerlendirilir.

²²⁹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 221-222

²³⁰ Sağlık Uygulama Tebliğinin 20.2.2 nci maddesinde ayaktan tedavilerde reçete karşılığı hasta tarafından temin edilen tıbbi malzeme bedellerinin ödenmesi düzenlenmektedir.

Gözlük cam ve çerçeveleri, ağız protezleri (Sağlık Uygulama Tebliği eki “Dış Tedavileri Fiyat Listesi” nde (EK-7) yer alan 404.010, 404.020, 404.030, 404.040, 404.050, 404.170, 404.180, 404.181, 404.190, 404.200, 404.201, 404.210, 404.220, 404.230, 404.360, 404.370, 404.380, 404.390, 404.400, 404.410, 404.420 kod numarasında sayılanlar), vücut dışı kullanılan protezler ve ortezler, Vücut dışı kullanılan protezler ve ortezlerin dışında kalan ve sağlık raporunda (yatarak tedavilerde sağlık raporu veya epikrizde) hayati öneme haiz olduğu belirtilmeyen; iyileştirme araç ve gereçleri ile protez ve ortezlerden katılım payı alınmaktadır.

Gözlük cam ve çerçeveleri için katılım payı Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü olduğu kişiler için gelir ve aylıklarından mahsup edilmek suretiyle, diğer kişiler için ise Kurumla sözleşmeli optisyenlik müessesesi tarafından kişilerden tahsil edilir.

Ağız protezleri katılım payı için katılım payı Kurumla sözleşmeli sağlık kurum veya kuruluşlarınca yapılan ağız protezi katılım payları, sağlık kurum veya kuruluşlarınca kişilerden, Kurumla sözleşmesiz; serbest dişhekimlikleri ile sağlık kurum veya kuruluşlarında yaptırılan ağız protezi katılım payları, sosyal güvenlik il müdürlüklerince/ sosyal güvenlik merkezlerince ödeme aşamasında kişilerden tahsil edilir.

Kişilerce temin edilen ve Sağlık Uygulama Tebliği hükümleri gereği katılım payı tahsil edilmesi gereken tıbbi malzemeler Sosyal güvenlik il müdürlüklerince/ sosyal güvenlik merkezlerince ödeme aşamasında kişilerden tahsil edilir.

Sağlık kurumlarınca temin edilen ve Sağlık Uygulama Tebliği hükümleri gereği katılım payı tahsil edilmesi gereken tıbbi malzemelerin katılım payı tıbbi malzemeyi temin eden sağlık kurumlarınca kişilerden tahsil edilir.

Üremeye yardımcı tedavi (tüp bebek) katılım payı tedavinin yapıldığı merkez tarafından kişilerden tahsil edilir.

Tıbbi malzeme temin ve kullanımında karşılaşılan usulsüzlüklerin başlıcaları fiyatların yüksek tespiti, yüksek fiyatlı malzemelerin fatura edilmesi, fiyatların

güncelleştirilmesinde geç kalınması, hak sahibi olmayan kişilere kullanılan malzemelerin fatura edilmesi, süreli cihazların izlenememesi, sözleşme kapsamında olmayan malzemelerin fatura edilmesi, hatalı kur uygulamak, tek kullanımlık malzemelerin birden çok kere fatura edilmesi, malzemelerin hastalara temin ettirilmesidir²³¹.

“İthalatçı firmaların ithal faturalarında malzeme bedelini yüksek göstermeleri, yeterli ve sağlıklı pazar araştırması yapılamaması, satınalma birimlerindeki personelin malzemeyi yeterince tanımaması vb nedenlerden dolayı; ihale aşamasında fiyatlar yüksek tespit edilebilmektedir.”²³²

C. Eczane Soruşturmaları

Kurumca finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri, Kurumla sağlık hizmeti sunucuları arasında sağlık hizmeti satın alımı sözleşmeleri yapılması veya acil hallerde kişilerin sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından satın aldıkları sağlık hizmetleri giderlerinin kişilere ödenmesi suretiyle karşılanır. Ayrıca Kurum, ilaç teminine ilişkin serbest eczaneler ile yapacağı sözleşmeye esas oluşturmak üzere 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanununun 39 uncu maddesi (j) bendi kapsamında Türk Eczacıları Birliği ile protokol yapar.

Serbest Eczaneler 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun kapsamında serbest faaliyet gösteren ve birinci basamak sağlık kuruluşu olan eczaneleridir.

Reçete edilen ilaçlar, Kurumla sözleşme yapan eczanelerden temin edilmesi halinde bedelleri ödenir.

Acil haller dışında Kurum ile sözleşmesi olmayan eczanelerden temin edilen ilaçların bedelleri Kurumca karşılanmaz. Kurum sağlık yardımlarından yararlandırılan kişilerin sözleşmesiz eczanelerden acil haller nedeniyle temin ettikleri ilaç bedelleri acil

²³¹ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 225.

²³² KAYNAK, Zeki, Tıbbi Malzeme Alımı İle İlgili Soruşturmalar, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 124.

halin Kurumca kabul edilmesi şartıyla karşılanır. Bu şekilde temin edilen ilacın/ilaçların, Sağlık Uygulama Tebliğinin (14) numaralı maddesinde belirtildiği şekilde²³³ kamu iskontosu ile %4,5 eczacı indirimi ve hasta katılım payı düşüldükten sonra, kalan kısım Kurum tarafından ilgiliye ödenecektir. Bu ödemenin yapılabilmesi için, reçeteye ilaçların fiyat kupürlerinin tamamı ilacın ismi de yer alacak şekilde yapıştırılacaktır. Eczane tarafından verilen ilaçları ve tutarını gösteren faturanın da ilaç fiyat kupürleri yapıştırılmış olan reçete ile birlikte ibrazı zorunludur.

Kurum ilaç ödemesinde, ilacın veriliş tarihindeki perakende satış fiyatları esas alınır.

İlaçlar reçetenin tanzim tarihinden itibaren dört iş günü içinde sözleşme yapılan eczanelerden temin edilecektir. Bu sürenin dışındaki müracaatlarda reçete muhteviyatı ilaçlar eczanece verilmeyecektir.

Sağlık raporuna dayanılarak yazılan reçetelerde, Sağlık Uygulama Tebliği eki EK-2 Listesinde²³⁴ bulunan veya bulunmayan (kür ve tedavi planı olan ilaçlar hariç) ilaçlar, ilaç bitim tarihinden 7 gün öncesinde verilebilir.

Sağlık kurum ve kuruluşlarında yatarak sağlanan tedaviler sonucu doğan ilaç bedelleri Sağlık Uygulama Tebliği hükümlerine uyulmak kaydıyla Kurum tarafından karşılanır.

Ayakta yapılan tedavilerde kullanılan ilaç bedellerinden, ilaç kurum indirimi, eczane tarafından yapılan indirim ile birlikte hasta katılım payı düşüldükten sonra kalan tutarlar kurum tarafından ödenecektir.

Kurumla sözleşmeli eczaneler eşdeğer ilaçların azami fiyatı ile kişinin talep ettiği eşdeğer ilacın fiyatı arasında oluşacak fark ücretini, Kurumla sözleşmeli optisyenlik müesseseleri de kişinin talep ettiği gözlük cam ve çerçevenin bedeli ile Kurumca ödenen gözlük cam ve çerçeve bedeli arasında oluşacak fark ücretini

²³³ Sağlık Uygulama Tebliğinin (14) numaralı maddesinde ilaçlarda uygulanacak indirim oranları ve eşdeğer ilaç uygulaması düzenlenmektedir.

²³⁴ Sağlık Uygulama Tebliği eki EK-2 Listesinde hasta katılım payından muaf ilaçlar düzenlenmiştir.

kişilerden talep edebileceklerdir. Bu fark ücretinde %30 luk tavan uygulanmaz ve ilave ücret olarak değerlendirilmez.

Eczane İşlerinde Karşılaşılan Usulsüzlüklerin Başlıcaları Sahte Reçeteler, Sahte Raporlar, Sahte Fiyat Kupürü, Doktor-Eczacı İşbirliği ve Reçetelerde Tahrifat Yapılmasıdır²³⁵.

“Geçmişte hemen anlaşılabilen sahte ilaç kupürlerini, bugün için anlamanın o kadar kolay olmadığını belirtmek gerekir. Bu tip kupürleri anlayabilmek için bu konuda eğitim görmüş kişilerin bilirkişiliğine ihtiyaç duyulmaktadır. Öte yandan, bundan birkaç yıl öncesine kadar sadece kartonlar üzerine bilgisayar destekli ilaç kupürleri basılıp tedavüle sürülürken, artık ilaç kutularının birebir aynı olarak bastırılıp kullanıldığı bilgisine ulaşılmaktadır.”²³⁶

D. Optik Soruşturmaları

Gözlük cam ve çerçeveleri, 5193 sayılı Optisyenlik Hakkında Kanun hükümlerine uygun olarak faaliyetlerini sürdüren ve Kurumla optik sözleşmesi imzalayan sözleşmeli optisyenlik müesseselerinden temin edilmektedir.

Optisyenlik müesseseleri, hem kendi sistemleri üzerinden Kurum adına basılı olarak (üçer nüshalı), hem de MEDULA-optik sisteminden elektronik olarak; Kurum sağlık yardımlarından yararlandırılan kişilerin tümünü kapsayan tek bir fatura düzenlemektedir.

Eczane ve optisyenlik müesseseleri tarafından fatura ve eki belgeler, eczane ve optik sözleşmelerinde belirtilen esas ve usullere göre Kuruma teslim edilecektir.

Optik İşlerinde Genellikle Karşılaşılan Usulsüzlükler Kurum ile Optik sahibi arasında akdedilen sözleşmedeki hususların ihlal edilmesidir. Genellikle, sağlık

²³⁵ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 226-227.

²³⁶ DEMİRCİOĞLU, Şafak, Eczane Soruşturmaları, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 132.

karnesine yazdırılan gözlük ve camların, hak sahibine verilmemesi ya da güneş gözlüğü verilmesi şeklinde gerçekleşir²³⁷.

E. Meslek Kuruluşlarına İlişkin İnceleme ve Soruşturmalar²³⁸

Bilindiği üzere, zorunlu Bağ-Kur sigortalılığının başlangıç ve bitiş tarihlerinin belirlenmesinde, tarihsel süreç içerisinde uygulama zamanları değişiklik gösteren üç ayrı kayıt esas alınmıştır. Bunlar: vergi mükellefiyet kayıtları, meslek kuruluşu kayıtları, Esnaf ve Sanatkar Sicil Memurluğu kayıtlarıdır.

Kurumun²³⁹ kurulduğu 01.10.1972 tarihinden 2654 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği 20.04.1982 tarihine kadar, sadece meslek kuruluşu kayıtları sigortalılık süresinin tespitinde esas alınırken, 20.04.1982 ile 3165 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği 22.03.1985 tarihleri arasında sadece vergi mükellefiyet kayıtları esas alınmıştır. 22.03.1985 tarihinden 04.10.2000 tarihine kadar ise, her üç kayıt da sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin belirlenmesinde dikkate alınmıştır.

04.10.2000 tarihine kadar, bu üç kaydı sigortalılığa esas kayıtlar olarak kabul eden Bağ-Kur, bu tarihten sonra, vergi dışındaki diğer kayıtların sigortalılığa esas kayıtlar olarak kabul edilmesini, vergiden muaf olma şartına bağlamıştır. Diğer bir ifadeyle, gelir vergisi mükellefi olanların sigortalılıkları, mükellefiyet başlangıç tarihinden, gelir vergisinden muaf olanların sigortalılıkları ise Esnaf ve Sanatkar Sicili ile birlikte meslek kuruluşlarına kayıtlı olmak şartıyla talep tarihinden itibaren başlatılmaktadır.

Meslek kuruluşlarından herhangi birisinde üyelik kaydı bulunanlar ile ticari veya serbest meslek kazancı dolayısıyla gerçek veya basit usulde gelir vergisi kaydı bulunanlar, bu kayıtlarını Bağ-Kur İl Müdürlüklerine²⁴⁰ ibraz etmesi halinde, kaydın başladığı tarih itibariyle sigortalılığı başlatılmakta, kaydın bitiş tarihi itibariyle de sigortalılığına son verilmektedir.

²³⁷ Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, 227.

²³⁸ Bu bölüm Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Teftiş ve Denetim Rehberinin 228-231 sayfalarından alınmıştır.

²³⁹ Bu Kurum Bağ-Kur'dur.

²⁴⁰ Kurumların birleşmesi sonucunda Sosyal Güvenlik İl/Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüklerine ibraz edilmesi gerekmektedir.

Yasal düzenleme gereği, meslek kuruluşları ile vergi dairlerindeki kayıtlara göre sigortalılık süresinin belirlenmesi uygulaması, sigortalılık başlangıç tarihinin geriye götürölmesine ve geçmişten hizmet kazandırılmasına imkan tanımaktadır. Dolayısıyla, emekli olmaya hak kazanacak şekilde meslek kuruluşu veya vergi kaydı bulunan ve bu kayıtları Kuruma ibraz edenler, diğer şartları da yerine getirmeleri halinde bir gün içerisinde emekli olabilmektedir.

Herhangi bir meslek kuruluşuna üye olmayanlar ile gerçek veya basit usulde gelir vergisi kaydı bulunmayanlar, yasanın tanıdığı bu imkandan yararlanmak amacıyla, herhangi bir meslek kuruluşuna usulsüz bir şekilde üye kaydı yaptırabildikleri gibi gerçeğe aykırı olarak vergi kaydı da alabilmektedirler. Sahte olarak oluşturulan ve Kuruma ibraz edilen bu kayıtlara istinaden, kişilere emekli aylığı bağlanabildiği gibi sağlık karnesi de verilebilmekte yahut hizmetleri diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına bildirilebilmek suretiyle hak kazandırıcı bir işlem tesis edilebilmektedir.

Meslek kuruluşu kaydı usulsüz olduğu iddia edilen sigortalının, İl Müdürlüğünde bulunan dosyası incelendikten sonra, kaydın bulunduğu meslek kuruluşundan tüm üye kayıt defterleri ile yönetim kurulu karar defterlerinin ibrazı istenir. İbrahim edilen defterler; belirgin vasıflarının belirtildiği (noter tasdik tarihi ve yevmiye numarası, yaprak sayısı vb) bir tutanak mukabilinde teslim alınır ve incelemenin tamamlanmasından sonra yine tutanak mukabilinde iade edilir.

Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Personel-Muhasebe ve Muamelat Yönetmeliğine göre, meslek kuruluşları diğer bazı defterlerin yanı sıra“Üye Kayıt Defteri” ile “Yönetim Kurulu Karar Defteri” tutmak zorundadırlar. Kullanılmaya başlanmadan önce notere tasdik ettirilmesi gereken “Üye Kayıt Defterine” yönetim kurulu kararıyla üyeliğe kabul edilenlerin kimlik bilgileri kaydedilir ve üyenin bir fotoğrafı yapıştırılır. Oda’ya kaydedilen üyeye müteselsil sıra numarası takip eden “kayıt sicil numarası” verilir. Odadan çıkan veya çıkarılan üye hakkındaki yönetim kurulu kararının tarih ve sayısı da üye kayıt defterine yazılır. Yine, yönetim kurulu kararlarının yazıldığı “Yönetim Kurulu Karar Defterinin” kullanılmaya başlanmadan önce notere tasdik ettirilmesi gerekir.

Meslek kuruluğu kayıtları üzerinde yapılan incelemeler esnasında, sadece usulsüz olduğu iddia edilen kişiye ait kayıt değil, ibraz edilen defterlerin tamamı incelenir ve tespit edilen başkaca usulsüz kayıtlar da soruşturma kapsamına alınır.

Meslek kuruluğu kayıtları üzerinde gerçekleştirilen başlıca usulsüzlükler şunlardır:

a) Daha önce usulüne uygun olarak kaydı yapılan bir üyenin kimlik bilgileri üzerinde silinti, kazıntı veya başkaca usullerle değişiklik yaparak üye olmayan bir kişinin kimlik bilgilerini kaydetmek.

b) Üye kayıt defterinin daha önceden boş bırakılan bölümlerine, üye olmayanları geriye dönük olarak kaydetmek.

c) Üye kayıt defterinin eskimesi, yıpranması, yanması veya başkaca nedenlerle üye kayıtlarının yeni bir deftere aktarılması esnasında, üye olmayan başkaca kişileri kaydetmek.

d) Yönetim kurulu kararıyla kaydı silinin ve üye kayıt defterine bu kararın tarih ve sayısı yazılmak suretiyle şerh düşülen bir üye'ye, daha fazla sigortalılık süresi kazandırmak amacıyla, kararın tarihini silmek veya değiştirmek.

e) Yönetim kurulu karar metni içerisine, üye kaydı yapıldığına veya kaydın silindiğine ilişkin sonradan ilave yapmak.

Teslim alınan üye kayıt defterleri ile yönetim kurulu karar defterleri incelenirken, yukarıda başlıcaları sayılan usulsüzlükler göz önünde bulundurularak; silinti, kazıntı, ekleme veya başkaca usullerle yapılan değişikliklerin olup olmadığı, üye kayıtlarının müteselsil sıra takip edip etmediği, noter tasdik tarihinden önce yapılan üye kayıtlarının olup olmadığı, değişik gerekçelerle yapılan defter aktarma işleminin doğru olarak yapılıp yapılmadığı araştırılır.

Meslek kuruluğu kaydının usulsüz olduğu iddia edilen sigortalının, meslek kuruluşunda bulunan dosyası incelenir ve dosyada bulunması gereken ilk kayıt beyannamesinin tarihi ile Oda'ya kayıt tarihi karşılaştırılır. Ayrıca, Gelir-Gider Defteri

incelenmek suretiyle sigortalının, meslek kuruluşuna kayıtlı olduğu süreler içerisinde aidat ödeyip ödemediği araştırılır.

Meslek kuruluşundan ya da Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüklerinden temin edilebilen genel kurul toplantılarına ait “Hazirun Listeleri/Toplantıya Katılanlar Listesi” incelenir ve kaydının doğruluğundan şüphe edilen üyenin bu listelerde isminin olup olmadığı araştırılır.

Üç yılda bir yapılan ve Oda’ya kayıtlı üyelerden oluşan genel kurul toplantılarına ilişkin Hazirun Listeleri/Toplantıya Katılanlar Listesinde, diğer bazı bilgilerin yanı sıra üyelerin sicil numaraları ile ad ve soyadları yer alır. Bu listeyi, başkanlık divanını teşkil eden başkan, başkanvekili, tutanak katibi ve ayrıca Bakanlık Temsilcisi tarafından imza olunur.

Tüm bu araştırma ve incelemeler neticesinde, soruşturma konusu olan meslek kuruluşu kayıtlarının usulüne uygun olup olmadığı tespit edilir.

Vergi mükellefiyet kaydının gerçeğe aykırı olduğu iddia edilen sigortalının, Müdürlükte bulunan dosyası incelendikten sonra, ilgili vergi dairesi ile yazışma yapmak suretiyle vergi kaydının doğruluğu araştırılır.

Sahte olarak oluşturulan meslek kuruluşu kaydı ile vergi kaydını Kuruma ibraz eden sigortalılara ait belgelerin kimler tarafından tanzim ve tasdik edildiğinin tespit edilmesi açısından, gerekirse ilgililerin el yazı ve imza örnekleri alınır ve bu imzalar ile belgelerde atılı bulunan imzaların bilirkşi olarak tayin edilen grafoloji ve sahtecilik uzmanlarına kriminal karşılaştırılması yaptırılır.

Yapılan bu inceleme ve araştırmalardan sonra; sigortalı ya da hak sahibi, sahte kaydı ihtiva eden sigortalılık belgelerini imzalayan meslek kuruluşu yetkilileri, Kurum personeli ve diğer ilgililerin ifadesi alınır. Alınan bu ifadelerde, sahteciliğin tüm boyutlarıyla açığa çıkarılması ve bağlantıların ortaya konulması sorgulanır.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİKTE DENETİMİN ETKİNLİLİĞİNİN ARTIRILMASI

§ 4. DENETİM KAPASİTESİ VE HEDEFLERİN BELİRLENMESİ

Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede başarı kazanılması ve kayıt dışılığın azaltılması için kayıt dışı ekonomi ile mücadelenin devlet politikası olarak benimsenmesi, bu konuda sürekli bir çalışma grubunun oluşturulması, stratejik eylem planının hazırlanması, kurumlar arası işbirliği ve eşgüdüm sağlanması ve etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Şurası kesindir ki; kayıt dışılığı etkileyen dinamiklerin doğru analizine dayalı bir strateji ile etkin ve sonuç odaklı bir çözüm üretilebilecektir. Bu çerçevede 2008 Yılı Programında, **“Rekabet Gücünün Artırılması”** gelişme ekseninin alt başlıklarından birisi **“Ekonomide Kayıt Dışılığın Azaltılması”** şeklinde belirlenmiştir. Buna yönelik olarak alınan politika öncelikleri ve tedbirlerinden ilki de **“İlgili tüm tarafların katkısıyla kayıt dışı ekonomiyle mücadele stratejisinin oluşturulması”** olmuştur. Sorumlu kuruluşun Gelir İdaresi Başkanlığı olarak belirlendiği söz konusu tedbirde; işbirliği yapılan kurumlar Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’dur. Adı geçen kurumlarla yapılan toplantı ve çalışmalar sonucunda Haziran 2008’de “Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı” oluşturulmuştur²⁴¹.

I. Kayıt İçi Faaliyetlerin Özendirilmesi

Kayıt dışılığın azaltılmasına kayıtlılığın özendirilmesi ile başlanmalıdır. Bu başlık altında kayıt dışı ile kayıt içi arasında tercih yapmak durumunda kalan girişimciler ve çalışanların bu alandaki fayda/maliyet analizlerini etkileyecek bütün kurumsal ve ekonomik tedbirler değerlendirilmelidir. Burada amaç kayıt içi ekonomik

²⁴¹ Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı, 2009/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi, R.G, 5.2.2009, 27132.

faaliyetlerin ve istihdamın, girişimciler ve çalışanlar üzerindeki maliyetinin hafifletilmesi olacaktır.

“Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasında bürokratik engeller, yeterli istihdam imkanlarının yaratılmaması, vergi oranlarının ve sosyal güvenlik primlerinin yüksek olması ve denetimlerin yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır.”²⁴²

Çalışma hayatı ile ilgili olumsuz sonuçlar büyük ölçüde kayıt dışı istihdamdan kaynaklanmaktadır. Kayıt dışı istihdamın büyük boyutta olmasıyla birlikte çalışan nüfus sosyal güvenlik şemsiyesi altında kapsanamamakta, yeterli prim toplanamamakta, sosyal güvenlik kuruluşları da, başta finansman zorlukları olmak üzere çeşitli zorluklarla karşılaşmakta ve kendilerinden beklenen hizmetleri etkin olarak yerine getirememektedir. Çeşitli gerekçelerle kayıt dışı çalışma durumunda olanlar, sosyal güvenlik kapsamı dışında olma, çalıştıkları işyerinin ruhsatsız olması gibi nedenlerle, sağlıksız ortamlarda, işyeri ve iş güvenliği olmadan, pazarlık gücünden yoksun ve korumasız, istismara açık ve sigortasız olarak çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve çalışma ilişkilerinin ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın uzun dönemde yaratacağı sosyal ve ekonomik olumsuzluklar konusunda kamuoyu bilinçlendirilecektir.

Vergi mevzuatı ne kadar mükemmel olursa olsun, vergi idaresi de ne kadar verimli ve etkin çalışır duruma getirilirse getirilsin, toplumda vergi bilinci ve ahlaki yerleşmediği sürece kayıt dışı ekonomi tam anlamıyla önlenemeyecektir. Vergi bilincinin ve ahlakının geliştirilmesi için basın ve yayın (yazılı veya görsel) organları yoluyla vergi kaçakçılığının utanç verici bir suç olduğu düşüncesi aşılanacak; kayıt dışılığın önlenmesine yönelik çalışmalar, toplum desteğini güçlendirici kampanyalarla sağlanlaştırılacaktır. Diğer taraftan kamu ile birlikte özel sektörün de işbirliği ile yürütülecek çalışmalarda, öncelikle kayıt dışılığın yoğun olarak görüldüğü sektörlerin temsilcilerinden de destek alınacaktır.

²⁴² ÇALIŞKAN, Ömer; POLAT, Celal, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Etkili Yöntem:SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Sayı:12, 2001/Ağustos-Aralık 2001, 47.

“Kayıtdışı istihdam olgusu büyük oranda, sosyal güvenlik mevzuatının yetersizliğinden ve SSK ile Maliye Bakanlığı arasında eşgüdümün olmamasından ortaya çıkmaktadır. Yaptığımız incelemeler özellikle kayıt altında bulunan işçiliklerin Maliye Bakanlığına bildirilmemesi ile yeni bir kayıt dışı işçilik türünü ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle Maliye Bakanlığı denetim birimleri ve SSK Sigorta Teftiş Kurulu arasında mutlak surette koordinasyona gidilmelidir. Zira, kayıtlı kaçak işçiliğin önlenmesi ve ortaya çıkan vergi kaybının önüne geçilebilmesi için bu gereklidir. Diğer denetim elemanlarına 4447 sayılı Yasa ile verilen kaçak sigortalıları tespit etme yetkisini Maliye Bakanlığının Denetim Birimleri ile Sigorta Teftiş Kurulu bilgi alışverişi sağlayacak koordinasyon içinde kullanmalıdır. Özellikle SSK’ya bildirilip de Maliye’ye bildirilmeyen vergi kaybına neden olan işçiliklerin önüne geçilmesi için bu şarttır.”²⁴³

II. Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi ve Yaptırımların Caydırıcılığının Artırılması

Kayıt içini cazip kılmak için yaratılan yöntemlerin sağlıklı uygulanabilmesi açısından kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunanları saptama ve cezalandırma kapasitesi de güçlendirilecektir.

Denetimlerin daha etkin hale getirilmesiyle, mükelleflerin beyanlarının sürekli denetim altında bulundurulması, gerek kayıt dışında kalma gerekse kayıt altında olup eksik beyan güdüsü gibi dirençleri zamanla azaltacaktır. Denetim sonucunda ortaya çıkacak suçlara uygulanacak cezalar arttırılarak caydırıcılık özelliğine kavuşturulacaktır.

Denetimler, cezalandırma amacından çok bilinçlendirme ve eğitime yönelik olarak yapılacaktır. Çünkü amacımız, kişilerin yasalara uygun olarak hareket etmelerini sağlamaktır. Diğer taraftan etkin bir denetim yasalara uygun bir toplum yaratacağı için kayıp, kaçak en aza inecek, ekonomide yasalara uyanla uymayan arasındaki rekabet eşitsizliği de ortadan kalkacaktır.

“..... denetimin asıl amaçlarından birisi, işletmeyi hatalarından arındırarak öncelikle yasalar karşısında hesap verebilme durumuna getirmeyi sağlamanın yanında

²⁴³ ÇALIŞKAN; POLAT, Denetim Birimlerinin Koordinasyonu, 53.

öteki önemli amacı da kârın ve kârlılığın yükseltilebilme yollarını ortaya koymaya yardımcı olma yönü ile

- Ortaklara,
- Kredi kuruluşlarına,
- Vergi dairelerine

hesap verilebilmesinin sağlanmasıdır. Ayrıca, bu yolla işletmenin sonraki dönemlerde büyümesinin sağlanmasına ait ip uçları da ortaya çıkartılmış olacaktır.

Kuşkusuz, yine değindiğimiz gibi, bu rasyoların bulunması da yeterli sayılmamalıdır. Öteki benzer işletmelerin rasyolarının göz önünde bulundurulması da gereklidir. Ayrıca, bu rasyoların daha iyi duruma yönlendirmede rekabet, tüketicilerin satın alma güçleri ve davranışları da göz önünde bulundurulması gereken önemli faktörlerden sayılmalıdır.”²⁴⁴

“Türkiye’de bilgisayarlı muhasebenin uygulanabilmesi ve gelişebilmesi için gerekli yasal ve teknik düzenlemeler yapılmalıdır. Aksi halde bilgisayarlı muhasebe denetiminin yapılması çok güçtür. Bunun için de bir an önce bilgisayarlı muhasebe uygulamalarının bir düzene sokulması ve disipline edilmesi zorunluluktur. Bu hali ile üretilen bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği çalışan personelin subjektif yargılarına kalmıştır. Bu sakıncaların ortadan kaldırılması için;

1-Mevzuatta, bir an önce bilgisayarlı muhasebe gerçeği kabul edilerek gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

2-Ülkemizde üretilen yazılımlar denetim altına alınmalı, standartlar belirlenerek, standartlara uygun yazılımların uygulamaya konulması sağlanmalıdır.

3-Bilgisayar uygulamalarında kullanılabilecek muhasebe ve denetim ilkeleri ve

²⁴⁴ GÜLERMAN, Adnan, “Denetimde Rasyo Analizleri”, *E Yaklaşım Dergisi*, Mart 2006, Sayı: 32, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2006037875.htm, (18.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

standartları bir an önce belirlenmeli ve uygulama alanına konulmalıdır.”²⁴⁵

“... -Tasarıdaki sakıncalı, anlamsız hükümler giderilmeli,-Sigorta Teftiş Kurulu doğrudan, yıllardır olduğu gibi en üst makama(SSK Başkanlığına) bağlanmalı, - Gerek Sigorta Teftiş Kurulundan, gerekse Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığından, geri alınan tüm yetkiler geri verilmeli, -1475(İş Kanunu), 506(Sosyal Sigortalar Kanunu), 4792(Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, bunun yerini alan 616 s.KHK ve yeni çıkarılacak olan Kanun) sayılı Kanunlar arasında gerekli uyum ve koordinasyon sağlanmalı, -Müfettişlere görevlerini baskıdan uzak, tarafsız vicdanları ile baş başa kalarak yapabilmeleri için, kişisel düzeyde tüm maddi, manevi ve hukuki koşullar hazırlanmalı, -Denetim sırasında ve denetim öncesinde müfettişlerin duymaları halinde, tüm ilgililer ve gerektiğinde kolluk güçleri müfettişlere istedikleri yardım ve kolaylıkları sağlamalıdır.”²⁴⁶

“Mevzuatın etkin denetimi açısından iki temel ilkenin yaşamsal önemi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Sigorta Müfettiş kadrolarının yeterli sayıda olmasıdır. Ülkemizde, tüm çabalara karşın, müfettişi kadroları, işyerlerinde istenilen ve gerekli denetimi sağlayabilecek bir sayıya ulaşamamıştır. Sosyal Sigortalar Kurumunun, yukarıda değinilen sorunlarının büyük bir bölümü de bu yetersizlikten kaynaklanmaktadır.

Etkin denetim açısından üzerinde titizlikle gereken ikinci önemli ilke, Sigorta Müfettişlerinin idari statüleri açısından bağımsız ve olabildiğince özerk bir biçimde görevlerini yapabilmeleridir.....”²⁴⁷

“Tasarının Uzun Dönemli Sigorta Dallarına ilişkin incelememizin sonuçlarını ana hatları ile şu şekilde özetleyebiliriz:

1. Tasarının Türkçe ve sistematik yönden tekrar ve ciddi olarak gözden geçirilmesi gerekmektedir.

²⁴⁵ TÜREDİ, Hasan; DİNÇ, “Engin, Bilgisayarlı Muhasebe Denetiminde Denetim”, *Yaklaşım Dergisi*, Şubat 1997, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=199702986.htm, (19.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

²⁴⁶ OKUR, Değerlendirme, 33.

²⁴⁷ GÜZEL, Ali, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı İşlevsiz Kılınmamalıdır, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 35.

2. Tasarıda hukuki kavram hataları vardır, düzeltilmelidir.

3. Tasarı 506 sayılı Kanunu esas almakla birlikte, yer yer bu kanundan ayrılmış yer yer de 506 s. K.'daki hataları tekrarlamıştır.

4. Tek çatı iddiası çok sayıdaki özel düzenlemeler nedeniyle havada kalmıştır.

5. Norm ve standart birliği sağlanacak yerde yeni yeni anlamsız ayrıcalıklar oluşturulmuştur.

6. Malullük, yaşlılık konusunda aktüaryal dengeler nedeniyle yer yer önemli geriye gidişler vardır.

7. Sosyal sigortalara yoksulluğu giderme misyonu yüklenerek TEK ÇATI devreye sokulmuş, ancak yoksulluğu asıl giderecek PRİMSİZ REJİM (Sosyal yardım ve sosyal hizmetler) henüz düzenlenmemiştir.

8. Sosyal Güvenlik Primli (Sosyal Sigortalar) ve Primsiz (Sosyal Yardım ve Hizmetler) rejimle, bir bütündür. Ayrıca Genel Sağlık Sigortası da Sistemin ayrılmaz parçasıdır.

Bu üç konunun aynı Kanunda, olmuyorsa eş zamanlı üç ayrı Kanunla düzenlenmesi gerekir. Aksi halde sistem yerli yerine oturmaz.

9. Bütün bu sistemin uygulayıcısı “Sosyal Güvenlik Kurumu” da sisteme derhal dahil edilmelidir. Yani bu dört konu ortaya konmadan,

- Primli Rejim (Sosyal Sigortalar)
- Primsiz Rejim (Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler)
- Genel Sağlık Sigortası
- Sosyal Güvenlik Kurumu

ne yapılırsa yapılsın, ne kadar iddialı sözler söylenirse söylensin sistem yerli yerine oturmaz, Sosyal Güvenlik Reformu değil, sosyal kargaşa ve sosyal kaos yaratılmış olur.”²⁴⁸

“Denetim ancak, mesleki güvencenin hukuken sağlandığı bağımsız bir ortamda amaca uygun olarak yapılabilir. Denetim elemanlarının statüsünün tartışma konusu yapıldığı, hukuksal güvenliğin zedelendiği durumda denetimin etkinliğinden bahsedilmek olanaksızdır.

Her türlü baskıdan uzak, tarafsız bir denetim hizmeti sağlanabilmesi için Sigorta Teftiş Kurulu, halihazırda olduğu gibi doğrudan SSK Kurum Başkanlığına bağlı bırakılmalıdır.”²⁴⁹

“.... Yapılmak istenen yeni düzenlemenin hem milli geleneklerei hem hukuk devleti anlayışınai hem Uuslararası Kurallara ve hem de İdare Hukukunun Temel İlkelerine aykırılık teşkil edeceği düşünülmektedir. Zikredilen faaliyetleri ihtiva eden Tasarının Türk çalışma hayatına katkı yapacağı söylenemez.

Bu sebeplerle Sigorta Teftiş Kurulu’nun Sigorta Kurum Başkanlığına bağlı kalması ve düzenlemenin ihyayı yerinde olacaktır.”²⁵⁰

“Sosyal sigorta tekniğinin etkin bir şekilde uygulanması, sigorta sistemimizde kayıt dışılığın önlenmesi ve bu suretle sistemin kaynak kaybının önlenmesi ve bir takım vatandaşlarımızın sosyal sigorta hakkından mahrum kalmasının önlenmesi için düğer tedbirler yanında etkin bir sigorta denetim teftişinin sağlanması bir mecburiyettir.”²⁵¹

“Denetim görevinin yapılabilmesi, bu görevi yapacak elemanların hukuki güvenliklerinin sağlanması ve tüm baskılardan uzak kalması ile sağlanabilir. Bunlar sağlanmadan etkin bir denetimden söz edilemez.

²⁴⁸ OKUR, Ali Rıza, “Sosyal Güvenlik Reformu:Uzun Vadeli Sigorta Dalları”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı:8, http://www.calismatoplum.org/sayi8/Aliriza_Okur.doc , 140-141(17.06.2009).

²⁴⁹ ŞAKAR, “Müjdat, Bilimsel Görüş”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 39.

²⁵⁰ AKTAY, Bilimsel Görüş, 45.

²⁵¹ ARICI, Sigorta Teftiş Kurulu’nun Bağlı Olması Gereken Makam Meselesi, 49.

Tarafsız, güvenli ve fonksiyonel bir denetim hizmetinin sağlanabilmesi Sigorta Teftiş Kurulu'nun mevcut yapıda olduğu gibi yine Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı'na bağlı olarak yapılandırılmasının hem ulusal ve hem de uluslararası normlara daha uygun olacağı düşünülmektedir.”²⁵²

“Ülkemizde iş sağlığı ve güvenliği denetiminin bütün yükü zaten sayıca yetersiz olan iş müfettişlerinin üzerindedir. İş Teftiş Kurulu bünyesindeki diğer personelin teftiş hizmetine profesyonel bir desteği söz konusu değildir. Grup Başkanlıkları altında, iş müfettişlerinin yönetiminde ve konu ile ilgili uzman personelden oluşan denetim birimleri oluşturulmalıdır.”²⁵³

“İş Müfettişleri, yaptıkları denetim sonucunda öğrendikleri işyerine ait bilgileri gizli tutmakla, bilgilerine başvuru veya ihbarda bulunan işçilerin ve diğer kişilerin adlarını açıklamamakla yükümlüdürler, Müfettişler görevlerini yaparken tarafsız olmak zorundadırlar. Eşlerine, üçüncü dereceye kadar olan kan ve sıhrî hısımlarına ait olan veya bunların yönetimindeki işyerlerinde denetim yapamazlar. Ayrıca, müfettişlerin yürürlükteki mevzuatın eleştirisini yapmaları da yasaktır.”²⁵⁴

“İş ve Sosyal güvenlik ile ilgili yasalarda kayıt dışı istihdamın önlenmesi için gerekli düzenlemeler yapılmış cezai hükümler konulmuştur. Sosyal Sigortalar Yasasındaki cezai müeyyideler işletme bazında belirlenmiş olup tek tiptir. Mesela Kayıt geçersizliğinin cezası birinci sınıf tacirler için oniki asgari ücrettir. Oysa cezai müeyyidelerin işletmelerin cirosuna göre uygulanması durumunda caydırıcılığı daha yüksek olacaktır. Fakat ülkemizin temel sorunu eğitim ve tabii ki bilinç eksikliğidir. Çalışanlara sosyal güvenlik hakkı, sigortalı çalışmanın avantajları, işverenlere sigortasız işçi çalıştırmanın maliyeti, sosyal sorumluluğu anlatılmamakta bu nedenle sosyal güvenlik ile ilgili bir bilinç oluşturulamamaktadır. Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı 2000 yılından beridir bu boşluğu gidermek için yılın belli aylarında tüm illerde meslek ve kamu kuruluşları, işveren örgütleri, işçi örgütleri ve yerel basın ile işbirliği halinde bilgilendirme toplantıları yapmaya başlamıştır. Çalışmanın olumlu sonuçlar verdiği

²⁵² TUĞ, Adnan, Görüşümüz SSK Sigorta Teftiş Kurulunun Bağlı Olması Gereken Makamın Tespiti Hakkındaki Görüşümüzdür, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 55.

²⁵³ BAYRAM, Denetim, 267.

²⁵⁴ ŞAKAR, **İş Kanunu Yorumu**, 673.

sigortalı çalışan sayısındaki artıştan gözlemlenebilir. Genel teftiş için hazırlanan yıllık programların uygulanmasına geçilmeden önce de bilgilendirme çalışmaları yapılarak işverenlere konu ile ilgili detaylı bilgi aktarılmaktadır. Son yapılan yasal düzenleme ile Teftiş Kurullarının birleştirilerek adının Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olarak değiştirilmesi Kurum denetiminin önceliğinin “rehberlik” olduğu görülmektedir. Vergi yüz­süzleri ve sigorta yüz­süzlerinin gazetelerde ilan edilmesi de sosyo psikolojik baskı yaratacaktır.”²⁵⁵

“İş Mevzuatının uygulanmasının sağlanarak yaşama geçirilmesinde sadece iş müfettişlerinin uzmanlaşması ve mesleki bilgilerinin geliştirilmesi yeterli değildir. Ayrıca, müfettişlerin bu bilgilerini her türlü dış etkiden ve endişeden uzak *bağımız* bir biçimde uygulamalarının ve iş denetimine ilişkin tüm davranışlarda tam bir *objektiflik* ve *tarafsızlığa* uymalarının da sağlanması gerekir.....”²⁵⁶

Bütün sosyal güvenlik kurumları yeniden oluşturulacak Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlanmalı, kurumların tek bir politika altında ortak standartlara kavuşturulması ve giderek tek bir “Milli Sosyal Güvenlik Kurumu” oluşturulması sağlanmalı; sosyal güvenlik kurumları arasındaki imtiyaz yarışı son bulmalıdır²⁵⁷

“Sosyal güvenlik ekonomiye bir yük olarak değil, dengeli ve sağlıklı bir toplumsal kalkınmanın aracı olarak algılanmalıdır. Bu nedenle, ekonomik politikalar ile sosyal politikaların uyum içinde olmasında yaşamsal bir zorunluluk bulunmaktadır. Bu kapsamda devletin görev ve sorumluluğu da ön plana çıkmaktadır. Sosyal güvenlik harcamalarını ve bütçeden yapılan transferleri kara delik gibi algılayıp, sistemi tasfiyeye yönelmek, “ülke geleceği ve toplumsal barış” açısından asıl tehlikenin tohumlarını ekmek anlamına gelecektir. Dünyadaki sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde, bugün ve gelecekte sosyal güvenliğin finansmanının, sadece işçi ve işverenlerin katkı payları ile karşılanamayacağı yönündeki bilimsel gerçek kesinlik kazanmaktadır. İşçi ve işveren katkısı yanında devletin de genel bütçeden düzenli katkı yapması kaçınılmaz görünmektedir. Örneğin Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal koruma gelirleri içinde devlet katkısı, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, %30 ortalamasına ulaşmaktadır. Türkiye’de bütçe açıkları dışında, devletin sosyal güvenliğin finansmanına düzenli bir

²⁵⁵ BODUR, Aysel, “Asgari İşçilik İncelemesi:Dershane İşletmeleri Üzerine Bir Uygulama”,**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Maltepe Üniversitesi SBE, İstanbul, 2007, 115.

²⁵⁶ SÜZEK, Sarper, **İş Hukuku**, 4.Baskı, İstanbul, Beta Basım, 2008, 860.

²⁵⁷ ŞAKAR, Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulaması El Kitabı**, 1.Bası, İstanbul, Beta Basım, 1994, 49.

katkısı söz konusu olmamıştır. Reform önerisi bu bilimsel gerçeği dışlayarak, bilinmezliklerle dolu projeksiyonlara yaslanmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazının aşılması ve Avrupa Birliği standartlarına uygun düzeyde sosyal koruma sağlanabilmesi için, bütçeden kaynak transferinin azaltılması yerine, düzenli olarak artırılması gerekmektedir. Bunun için de sistemin köklü bir biçimde değiştirilmesine gerek bulunmamaktadır.”²⁵⁸

“Yapılması gereken **geniş bir denetim ağı** oluşturmaktır. Denetim için sigorta müfettişi sayısı artırılmalı: iş müfettişleri, maliye müfettişleri gibi devletin diğer denetim elemanlarıyla, yerel yönetimler ve Devlet kurumlarıyla işbirliği sağlanmalıdır. Mesela, trafik denetiminde taksinin ruhsatını soran polis, sürücünün sigorta kartını da sormalıdır. İş birliği gereği, ILO raporunda da ifade edilmiştir. Bu doğrultu da 4447 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler olumludur.”²⁵⁹

“Sosyal güvencikte “Reform” çalışmaları doğumundan, gelişimine kadar sadece sorun üretmiştir. Sağlıklı ve bilimsel bir temelden yoksun çalışmalar, gerçi sonuçta bir yasa üretmiş ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 31.5.2006’da kabul edilmiş, 16.6.2006’da Resmi Gazetede yayınlanmıştır(RG. 16.6.2006, 26200.). Yasanın yayını ile birlikte sorunlar çözüleceğine daha da yoğunlaşıp karmaşılaşmıştır. Yasanın yürürlük hükümleri de bu karmaşadan ve özensizlikten nasibini almıştır.”²⁶⁰

§ 5. KAMU KURUMLARIYLA BİLGİLERİN PAYLAŞILMASI

31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 8 inci maddesinin yedinci fıkrası gereğince bankalar ve kamu idareleri ile diğer kuruluşlar, işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etmekle yükümlüdürler. Buna ilişkin usul ve esaslar 28.09.2008 tarih ve 27011 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5510 Sayılı Kanunun 8 inci Maddesinin Yedinci Fıkrasının Uygulanması Hakkında Tebliğ’de düzenlenmiştir.

²⁵⁸ GÜZEL, Ali, “Yasa Tasarısının Genel Değerlendirmesi”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı: 8, http://www.calismatoplum.org/sayi8/Ali_Guzel.doc, 178, (15.06.2009), 178.

²⁵⁹ ŞAKAR, Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, Yedinci Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2004, 92.

²⁶⁰ OKUR, Ali Rıza, “Hukuk Tarihimizin Yürürlük Özürlülük Yasası: 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, İşveren Dergisi, Mayıs 2008, Sayı: 11, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2051&id=99, Sayfa Numarası Yok, (15.06.2009)

Gerek bizzat bankaya gidilerek gerekse de internet ve telefon bankacılığı aracılığıyla ilk defa mevduat hesabı açtırılması, tüm kredi taleplerinin sonuçlandırılması, kredi kartı ve çek karnesi verilmesinde, başvuru sahibinden “meslek bilgileri” ve “çalışılan yerin unvanı ve açık adresi” bilgileri alınır. Bu bilgiler manuel olarak yapılan işlemlerde formlara eklenir ve internet işlemlerinde de zorunlu alan olarak bu bilgilere yer verilir. Bu alanların doldurulmadan işlem yapılmasına izin verilmez. Telefon bankacılığında da bu bilgiler alınmadan işlemler sonuçlandırılmaz. Bu bilgiler, sigortalılık kontrolü için Kurumca belirlenecek periyot ve elektronik ortamda verilecek şifreler aracılığıyla Kuruma gönderilir. Gönderilen bu bilgilerden ilgililerin sigortalı kaydının bulunup bulunmadığının tespiti Kurumca yapılır. Mevduat hesabı bulunan kişilerin bilgilerinde değişiklik olması durumunda, bankalarca; bu kişilere ait T.C. kimlik numarası ile güncellenen meslek bilgilerinin Kurum tarafından belirlenecek dosya formatı ve ortamında Kuruma gönderilmesi sağlanır.

İlk mevduat hesabı açıldıktan sonra şahıs bazında tüm mevduat işlemleri ile gerek bankaya gelinerek yüz yüze gerekse de internet veya telefon bankacılığıyla yapılan havale işlemleri ile bankada mevduat hesabı olanlar için telefon, su ve elektrik faturası tahsili gibi diğer işlemlerde, Kurumca, 6 aylık periyotlarda T.C. kimlik numarası bazında liste bilgileri bankalardan alınarak, bu işlemlerde daha önce sigortalılık sorgulaması yapılanların bilgilerinde değişiklik olup olmadığının kontrolü yapılır. Bankalarca gönderilecek kayıtlarda; bir kişi için aynı dönemde aynı banka veya birden fazla değişik bankada işlem yapılması durumunda, Kurumca bu kişiler için aynı dönemde bir kez sigortalılık sorgulaması yapılır.

Bu güne kadar bankalardan aldığımız veriler ve bundan sonra alacağımız veriler, tamamen çalışma ilişkilerine dayalı veriler. Bunlar meslek bilgileri, çalışan adı soyadı ve T.C. Kimlik numarası. Bunun dışında başka bir bilgi alınmamaktadır. Alınan bu bilgiler, kurum kayıtları ile karşılaştırılmaktadır. Kuruma kayıtlı olmayanlar tespit edildiğinde işlemi yapılmak üzere ilgili İl Müdürlüğüne gönderilmektedir. Bu çerçevede 2008 Ekim ayında aldığımız verilere baktığımızda yüz on yedi bin kayıt dışı tespit edildi ve işlemleri yapılmak üzere İl Müdürlüklerine gönderildi. Bunun akabinde diğer kurum ve kuruluşlardan veriler gelmekte. Bu veriler bizi kayıt dışı istihdam

alışmalarında ümitlendirmektedir. Örneğın Milli Eğitim Bakanlığından alışanlara ait on beş binlik bir veri kuruma intikal etti. Bu veriler kurum kayıtları ile karşılaştırılmakta ve kayıt dışı tespiti bu şekilde yapılmaktadır²⁶¹.

Bankalar dışında Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığınca, Ulaştırma Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, PTT Genel Müdürlüğü ve diğer kuruluşlar kendi mevzuatları gereğinde sigortalılıkla ilgili bilgilerin Kuruma bildirilmesi sağlarlar.

Genellikle ekonomik ve sosyal açıdan olumsuz sonuçları olan kayıt dışı ekonominin kayda alınabilmesi ve politikaların üretilebilmesi için alınacak önlemler çağdaş bir devlet olmanın gereğidir. Bunu gerçekleştirmek için toplumun tüm kesimlerinin ve birimlerinin çaba harcaması gerekmektedir. Kayıt dışılığın ülkeye ekonomik maliyetinin çok daha da ön plana çıkarılmasında yarar görölmektedir. Bu bağlamda kayıt dışılığın Türkiye’yi ikili bir yapıya mahkum ettiği, verimsiz yapıyı koruyarak ve ekonominin daha verimli bir nitelik kazanmasını engelleyerek Türkiye’nin daha müreffeh bir geleceğe yol almasını engellediği vurgulanacaktır. kayıt dışılığın sağladığı sanal sosyal koruma işlevinin, kayıt dışı ile mücadelede elde edilecek kazanımlar sayesinde güçlenen mali yapı ile Devlet tarafından daha iyi sağlanabileceği ifade edilecektir.

Ödediği vergilerin daha etkin kullanıldığını gören bireyler arasında vergi verme kültürü ve vergilendirilmemiş kazanca bakış açısı da değişecek ve böylelikle kayıt dışı ile mücadele için gerekli toplumsal desteğın elde edilmesi kolaylaşacaktır. Ayrıca toplumun daha doğru bilinçlendirilmesi amacıyla, kayıt dışılığın önlenmesine yönelik kampanyanın kamu/özel sektör işbirliği ile yürütölmesi sağlanacaktır. Bu bağlamda anılan kampanyanın sorumluluğunu üstlenecek kurumsal yapının, kayıt dışılığın yoğun olarak göröldüğü sektörlerin temsilcileri ile işbirliği yaparak kampanyalardan daha etkin sonuç alınması sağlanmış olacaktır. Bir sonraki aşamada ise bu kurumların da kayıt dışı ile mücadelede daha etkin bir rol oynamalarını sağlayacak yöntemler geliştirilecektir.

²⁶¹ ULAŞ, *Kayıt Dışı İstihdama İbrahim ULAŞ’ın Bakışı(Röportaj)*, 60-61.

“Kanun’un 8. maddesinde yer alan bir hükümle, kamu idareleri ile bankalar, Kurumca sağlanacak elektronik altyapıdan yararlanmak suretiyle, Kurumca belirlenecek işlemlerde, işlem yaptığı kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etmek ve sigortasız olduğunu tespit ettiği kişileri, Kurum’a bildirmekle yükümlü kılınmışlardır. Bu kuruluşların bu görevlerini yerine getirmemesi de idari para cezasına bağlanmıştır. Sigorta kaçağını önlemeye yönelik bu hükmü, olumlu bir hüküm olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak, bankaların ceza yaptırımını tehdidiyle müşterilerine karşı bu görevi yapmaktan ne kadar mutlu olacakları kuşkuludur.”²⁶²

“İdari para cezaları bakımından bir diğer önemli değişiklik de bankalar hakkında söz konusu olmaktadır. Bilindiği gibi, 5510 sayılı Yasayla, bankalar, Kurumca belirlenen bazı işlemlerde, işlem yaptığı kişilerin sigortalı olup olmadıklarını kontrol etmek ve sigortasız olduklarını saptadıkları kişileri Kuruma bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır (m.8/VII). Tasarı, bu yükümlülüğe uymayan bankalar hakkında, sigortalı başına aylık asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanacağını öngörmektedir.”²⁶³

²⁶²ŞAKAR, Müjdat, “5510 Sayılı Kanun’da “4/A”lı Sigortalılar Bakımından Yapılan Kapsam Değişiklikleri”, *Yaklaşım Dergisi*, Ağustos 2006, Sayı: 164, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2006088357.htm, (21.02.2009), Sayfa Numarası Yok.

²⁶³CANİKLİOĞLU, Nurşen, “5510 Sayılı Yasa Tasarısının İşverenlere Getirdiği Ek Yükümlülükler”, *İşveren Dergisi*, Mayıs 2008, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2028&id=98, (15.06.2009), Sayfa Numarası Yok.

SONUÇ

Sosyal güvenlikte denetim ve teftişin ana hatlarıyla çerçevesinin çizilmeye çalışıldığı ve bu alanda etkinliğin artırılmasının nelere bağlı olduğu anlatılmak istendiği bu çalışmada öncelikle denetimin tanımı ile denetim türleri açıklanmıştır. Bu sayede sosyal güvenlikte denetim ile diğer denetim türleri ile karşılaştırılması da sağlanması amaçlanmıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminde denetim türleri hakkında bilgi verilmeye çalışıldığı ikinci bölümde öncelikle idari denetim yapan birimler ve idari denetim türlerinden bahsedilmiştir. Burada daha sonra reform sonrası idari denetim yapan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığından bahsedilmiştir. Müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları, müfettişlerin uyacakları hususlar ve etik kurallar, yükselme, kıdem ve müfettişlik güvencesi ve müfettişlerin çalışma anlayışlarının anlatıldığı bölümlerin mesleğin temel ilkelerini oluşturmaktadır.

İç denetimden sonra dış denetime geçilmiş, burada da dış denetim yapan Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri, Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları ve reform sonrası oldukça önem kazanan kamu idarelerinin denetim elemanlarının denetimlerine ilişkin usul ve esaslardan bahsedilmiştir.

Dış denetim türleri içerisinde yer alan programlı denetim sosyal güvenlikte denetimin en önemli unsurlarından birisini oluşturmaktadır. Bu denetim ile her yıl belirli sektörler belirlenmekte ve kıstaslara göre denetlenmektedir. İş kazası, meslek hastalığı ve hastalık incelemeleri ise sosyal yönü olan ve daha kısa sürede sonuçlandırılması gereken incelemelerdir. Geç verilen prim belgeleri hakkında yapılan incelemeler ile tehlike sınıf ve dereceleri hakkında yapılan incelemeler bir program çerçevesinde olmayan ancak gerektiği hallerde ve işverenlerin başvuruları halinde yapılmaktadır.

İhale konusu işler ve özel bina inşaatı İncelemeleri de sosyal güvenlikte denetimin en önemli unsurları arasında yer almaktadır. Bu denetimin içerisinde yer alan devamlı işyeri işçileri ile yapılmaya ilişkin incelemelerde uzlaşma müessesesinin

getirilmiş olması uygulamada adaleti sağlayabileceği gibi uyuşmazlıkların idari aşamada çözülmesini sağlayacaktır. işyeri devri ile ilgili incelemeler ile şirket ortaklarının sigortalılığı ile ilgili incelemeler ise program çerçevesinde olmayan ancak gerektiği hallerde ve işverenlerin başvuruları halinde yapılmaktadır. 5510 sayılı kanunla şirket ortaklarının sigortalılığına ilişkin çok önemli düzenlemeler yapılmıştır. Vergi kaydı olup da Bağ-Kur sigortalılığı olmayanlara sigortalı olmaları için 01.10.2008 tarihinden itibaren 6 aylık sürede başvuru şartı getirilmesi, anonim şirketlerin kurucu ortakları ile Yönetim kurulu ortakları ve limited şirket ortaklarından sigortalı(hizmet akdine tabi) olup bunu devam ettirmek isteyenlere 01.10.2008 tarihinden itibaren 6 aylık sürede başvuru şartı getirilmesi ve 60 ayı aşan prim borcu olan Bağ-Kur sigortalılarına bunu sildirme olanağı getirilmesi bunlardan bazılarıdır.

Sosyal güvende denetim dendiğinde akla ilk akla gelen incelemeler de ihbar ve şikayetler hakkında yapılan incelemelerdir. Burada yazılı belge olmadan yerel denetim yapılması, ifade alınması ve çevre soruşturması yapılmasıyla 1 yılı kadar hizmet kazandırılabilir. 1 yılı aşan hizmet kazandırmalarında yazılı belge, mahkeme kararı ve diğer denetim elemanlarının yazılı belgeye dayanan tespitleri gerekmektedir.

Sahte bildirimler son yıllarda artmakta ve sayede Kurumun sağladığı sağlık ve sigorta yardımlarından usulsüz şekilde yararlanma amaçlanmaktadır. Yapılan inceleme sonucunda bildirimler iptal edilmekte, primler Kuruma irad kaydedilmekte ve suç duyurusunda bulunmaktadır. Dış denetim türlerinin birçoğunun önemli bir unsuru olan yerel denetimler artık sosyal güvenlik kontrol memurları tarafından yerine getirilmekte ve sosyal güvende caydırıcılığın en önemli yanını teşkil etmektedir.

Reform öncesinde daha çok kayıt ve belge ibrazı ve vermeye ilişkin olan idari para cezaları, yeni dönemde bilgi verme, denetimi engelleme gibi oldukça artmıştır. Prim belgelerinin verilmemesine ilişkin idari para cezasının asgari ücretin 3 katından 2 katına indirilmesi sonucunda adalet sağlanmaya çalışılırken denetimi engelleme, bilgi vermeye ilişkin idari para cezalarının getirilmesi denetimin etkinliğini ve caydırıcılığını da artıracaktır.

Sigorta primine tabi olmaya ilişkin incelemeler de oldukça önemlidir ve bu konuda yargı da farklı kararlar vermektedir. Belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazanca tabi tutulacağı ve diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar 5510 sayılı Kanun uygulanmasında dikkate alınmamasına ilişkin hükümler prim kaybının önlenmesini sağlayacak önemli düzenlemelerdir.

Sağlık hizmetlerinin özel sektöre açılması ve genel sağlık sigortasına geçilmiş olması vatandaşların sağlık hizmetlerine ulaşımını kolaylaştırmıştır. Ancak buna paralel olarak sağlık hizmet sunumunda usulsüz uygulamalar da artmıştır. Buna yönelik denetimler de hem Kurum sağlık sistemi(MEDULA), hem de müfettişler vasıtasıyla yapılmaktadır.

İşverenlerin bilgisayar altyapılarının ortak bir ağ vasıtasıyla ilgili denetim elemanlarına açılmasına ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Başbakanlık tarafından yayınlanan Genelgede bunun kısımları ve koordinesi belirlenmiştir. Kamu kurumlarıyla ve özellikle de bankalarla bilgilerin paylaşılması, bilgilerin verilmediği takdirde bu kurumlara idari para cezası uygulanması sosyal güvenlikte kayıt dışılığı azaltacak önemli bir düzenlemedir.

Sosyal güvenlikte kayıt dışılığın azaltılmasına yönelik olarak daha çok fiilin işlenmesinden sonra devreye giren denetimden fayda beklemek yerine vatandaşların sosyal güvenlik bilincini artıracak rehberlik hizmetlerine ağırlık vermek yerinde olacaktır. Özellikle son yıllarda kutlanan sosyal güvenlik haftası kapsamında gerçekleştirilen rehberlik hizmetleri bu amacı en iyi şekilde yerine getirmektedir.

Sosyal güvenlikte denetim ve teftişe ilişkin mevcut uygulamanın ortaya konulması, güçlü ve zayıf yönleri ile etkinliğin artırılmasına ilişkin bu çalışmada uygulamadan yararlanılması bu çalışmanın amacını yerine getirmesine katkıda bulunmuştur. Ancak denetime ilişkin yabancı kaynaklarının ve/veya bunlara ulaşılmasının güçlüğü çalışmanın amacını yeterince yerine getirmesini engellemiştir. Bu çalışmanın sosyal güvenliğin ve buna ilişkin etkin denetimin sağlanmasında,

uygulayıcılara ve yapılacak çalışmalara temel teşkil edeceği umulmaktadır. Etkin denetim sistemini uygulayan ülkelerin incelenmesi ve bu sistemin de bizim denetim sistemimize entegre edilmesi bundan sonraki çalışmaların amacını yerine getirmesini kolaylaştıracaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKKOÇ, Nazan; KINAY, E.Yavuz; KONOKMAN Recep, **Memur Suçları ve Soruşturma Usulü**, Vergi Denetmenleri Derneği Yayını, Ankara, 2002.

ARASLI, Utkan, **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar**, 1.Bası,Cilt II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

ASLANKÖYLÜ, Resul, **Sosyal Sigortalar Kanunu ve İlgili Kanunlar**, 2.Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004.

BAYRAM, Fuat, **Borçlar Kanunu Tasarısı Işığında İşverenin İşçinin Kişiliğini Koruma Borcu**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30.Yıl Armağanı, Ankara, TŞOF Plaka Matbaacılık, 2006.

BAYRAM, Fuat, **Türk İş Hukukunda İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi**, 1.Baskı, İstanbul, Beta Basım, 2008.(Denetim)

BİLGİLİ, Özkan, **Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması**, Ankara, Ankara SMMMO, 2008.

BİLİCİ, Nurettin, **Vergi Hukuku**, 19.Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008.

BULUT, Mehmet, **İdari Para Cezaları İtiraz ve Dava Yolları**, 2.Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2009.

ÇELİK, Nuri, **İş Hukuku Dersleri**, 21.Bası, İstanbul, Beta Basım, 2008.

DUMAN, Barış, **Hizmetlerin Tespiti**, Birinci Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2001.

GÜZEL, Ali; OKUR, Ali Rıza; CANİKLİOĞLU, Nurşen, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 12.Bası, İstanbul, Beta Basım, 2009.

TUNCAY, A.Can; EKMEKÇİ, Ömer, **Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları**, Birinci Bası, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2008.

KARAKAŞ, İsa;KARAKAŞ, Ali, **Asgari İşçilik Uygulamaları İhtilaflar İtiraz ve Dava Yolları**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2007.

KAYNAK, Zeki, **Sosyal Güvenlik Sistemimizde Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası**, 2.Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2007.

OLGAÇ, Cüneyt, **200 Soruda Sosyal Sigorta Uygulamaları ve Genel Sağlık Sigortası**, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2006.

MOLLAMAHMUDOĞLU, Hamdi, **İş Hukuku**, 2.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005.

ÖZTÜRK, İsmail;HANCIOĞLU, Yüksel; **SSK Kanunu Açısından Asgari İşçilik Uygulaması ve İdari Para Cezaları**, Mustafa Kitabevi, Ankara, 2004.

SSK Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı**, Ankara, 2000(Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı).

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Teftiş ve Denetim Rehberi**, Ankara, 2008.

SÜZEK, Sarper, **İş Hukuku**, 4.Baskı, İstanbul, Beta Basım, 2008.

ŞAKAR,Müjdat, **İş Kanunu Yorumu**, 4.Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2009.

ŞAKAR,Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, Yedinci Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2004.

ŞAKAR,Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulaması El Kitabı**, 1.Bası, İstanbul, Beta Basım, 1994.

ŞİMŞEK, Akın, **Son Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik**, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2008.

YILMAZ, Ataman, **Tahsis Mevzuatı ve İşlemleri**, SSK Yayın No:679, Ankara, 2004

Sürekli Yayınlar

AKTAY, Nizamettin, “Bilimsel Görüş Sosyal Sigortalar Kanunu Sigorta Teftiş Kurulu İle İlgili Yapılmak İstenen Yeni Hukuki Düzenleme”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 44-45(Bilimsel Görüş).

ARICI, Kadir, “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı’nda Sigorta Teftiş Kurulu’nun Bağlı Olması Gereken Makam Meselesi”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 46-49(Sigorta Teftiş Kurulu’nun Bağlı Olması Gereken Makam Meselesi).

CANİKLİOĞLU, Nurşen, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısına Göre Kısa Vadeli Sigorta Hükümleri”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı:8, <http://www.calismatoplum.org/sayi8/NursCaniklioglu.doc>, 50-92, (15.06.2009).

CANİKLİOĞLU, Nurşen, “5510 Sayılı Yasa Tasarısının İşverenlere Getirdiği Ek Yükümlülükler”, *İşveren Dergisi*, Mayıs 2008, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2028&id=98, Sayfa Aralığı Yok, (15.06.2009).

ÇALIŞKAN, Ömer; POLAT, Celal, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Etkili Yöntem:SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Denetim Birimlerinin Koordinasyonu”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Sayı:12, 2001/Ağustos-Aralık 2001, 44-57.(Denetim Birimlerinin Koordinasyonu)

ÇOLAK, Mahmut, “Sigorta Yoklama Memurlarına 4958 Sayılı Kanun, İşyeri Kayıtları Üzerinde Denetim Yetkisi Tanıyor Mu?”, *E Yaklaşım Dergisi*, Mart2005, Sayı:20, SayfaAralığıYok, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2005036365.htm, (18.02.2009)

ÇOLAK, Mahmut, “Sosyal Güvenlikte Denetim Sistemine Farklı BirBakışAçısı”, *EYaklaşımDergisi*, Ekim2007, Sayı:51, SayfaAralığıYok, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2007109974.htm, (18.02.2009).

DEMİR, Fevzi; SÖZER, Ali Nazım; SARAÇ Coşkun, “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Yasa Tasarısında Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın Mevcut Statü ve Fonksiyonunda Öngörülen Değişikliklere İlişkin Bilimsel Görüş”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 50-53.

DURAN, Metin, “KANADA’da Kamusal Denetim”, *E Yaklaşım Dergisi*, Aralık2003, Sayı:5, SayfaAralığıYok http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2003124102.htm, (19.02.2009).

ERGİN, Hediye, “Genel Sağlık Sigortası Yürürlüğe Girdi mi?”, *EYaklaşımDergisi*, Eylül 2008, Sayı: 189, Sayfa Aralığı Yok http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=20080912793.htm, (17.06.2009).

ERGİN, Hediye, “Göçmenlerin Yurtdışı Hizmet Borçlanması”, *EYaklaşımDergisi*, Ekim 2008, Sayı: 190, Sayfa Aralığı Yok, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=20081012996.htm, (17.06.2009).

FİŞEK, A.Gürhan, “Sigorta Teftiş Kurulu’nun SSK Başkanlığı Genel Müdürlüğü’ne Bağlanması Hakkında Bilimsel Değerlendirme”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı: 11, 40-43.

GÜLERMAN, Adnan, “Denetimde Rasyo Analizleri”, *EYaklaşım Dergisi*, Mart 2006, Sayı: 32, Sayfa Aralığı Yok http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2006037875.htm, (18.02.2009).

GÜRKAN, Nazmi Zarifi, “Yeni Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sisteminde İç Denetim”, *EYaklaşımDergisi*, Ekim 2005, Sayı: 27, Sayfa Aralığı Yok, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2005107087.htm, (18.02.2009).

GÜZEL, Ali, “Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı İşlevsiz Kılınmamalıdır”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı: 11, 35-36.

GÜZEL, Ali, “Yasa Tasarısının Genel Değerlendirmesi”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı: 8, http://www.calismatoplum.org/sayi8/Ali_Guzel.doc, 171-178, (15.06.2009).

HANÇER, Bekir, “SMMM ve YMM Tarafından İşyeri Kayıt ve Belgelerinin İnceleme Usul ve Esasları-I (Özel Bina İnşaatı İşyerlerinde İnceleme)”, *YaklaşımDergisi*, Şubat 2009, Sayı: 194, 164-167.

KARAKAŞ, İsa, “Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişlerin İş Denetimindeki Yeri”, *EYaklaşımDergisi*, Ekim 2007, Sayı: 51, Sayfa Aralığı Yok, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2007109973.htm, (18.02.2009).

KOÇ, Muzaffer, “İş Hayatının Denetim ve Teftişi İle İlgili İdari Para Cezaları”, *EYaklaşımDergisi*, Aralık 2008, Sayı: 192, Sayfa Aralığı Yok, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=20081213394.htm, (18.02.2009).

OKUR, Ali Rıza, “Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı: 11, 23-34. (Değerlendirme)

OKUR, Ali Rıza, “Yurt Dışı Hizmet Borçlanması ve Türk VatandaşlığıKoşulu”,Çalışma ve Toplum Dergisi Sayı: 10, http://www.calismatoplum.org/sayi10/Okur_Kararinceleme.doc, 101-133, (15.06.2009).

OKUR, Ali Rıza, “Sosyal Güvenlik Reformu: Uzun Vadeli Sigorta Dalları”,Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı: 8, http://www.calismatoplum.org/sayi8/Aliriza_Okur.doc, 105-146, (17.06.2009).

OKUR, Ali Rıza, “Hukuk Tarihimizin Yürürlük Özürlü İlk Yasası: 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, İşveren Dergisi, Mayıs 2008, Sayı: 11, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2051&id=99, Sayfa Aralığı Yok, (15.06.2009)

OLGAÇ, Cüneyt, “Denetim Sonucu Verilmesi Gereken Prim Ve Hizmet Belgeleri İçin Uygulanacak İdari Para Cezaları İşverene Tebliğ Edilmeden İşverence Prim Ve Hizmet Belgesinin SGK’ya Verilmesi Halinde İdari Para Cezaları İçin İndirim Uygulanmalı mıdır?”, *EYaklaşım Dergisi*, Ağustos 2007, Sayı: 49, Sayfa Aralığı Yok, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2007089567.htm, (18.02.2009).

ÖZCAN, Sezgin, “SSK Müfettişlerinin Kaldırılan Denetim Yetkisi”, *Yaklaşım Dergisi*, Haziran 2001, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2001062636.htm, (19.02.2009)

ŞAKAR, Müjdat, “Yeni Sosyal Güvenlik Reformu Hakkında Görüşler”, *Yaklaşım Dergisi*, Kasım 2004, Sayı: 143, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/readframe.asp?file_name=2004114953.htm, Sayfa Aralığı Yok, 28.04.2008, (Reform Hakkında Görüşler).

ŞAKAR, Müjdat, “Bilimsel Görüş”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı: 11, 37-39.

ŞAKAR, Müjdat, “5510 Sayılı Kanun’da “4/A”lı Sigortalılar Bakımından Yapılan Kapsam Değişiklikleri”, *Yaklaşım Dergisi*, Ağustos 2006, Sayı: 164, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2006088357.htm, Sayfa Aralığı Yok, (21.02.2009)

ŞAKAR, Müjdat, “5510 Ya Da “Şaka Gibi Kanun!”, *Yaklaşım Dergisi*, Temmuz 2008, Sayı: 187, 153-156 (Şaka Gibi Kanun).

TAŞALTIN, Abdullah, “İşyerinde Denetim Yaptırmayan İşverenlere Uygulanacak Müeyyideler”, *Yaklaşım Dergisi*, Aralık 2008, Sayı: 192, 199-201.

TUNÇ, Mehmet Akif, “Bağımsız Denetimde Yeni Bir Perspektif: Kamu Gözetimi Kurulu”, *EYaklaşım Dergisi*, Mayıs 2007, Sayı: 46, Sayfa Aralığı Yok, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=2007059266.htm, (18.02.2009).

TUĞ, Adnan, “Görüşümüz SSK Sigorta Teftiş Kurulunun Bağlı Olması Gereken Makamın Tespiti Hakkındaki Görüşümüzdür”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Mayıs-Temmuz 2001, Sayı:11, 53-55.

TÜREDİ, Hasan; DİNÇ, Engin, “Bilgisayarlı Muhasebe DenetimindeDenetim”,*YaklaşımDergisi*,Şubat1997,http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/read_frame.asp?file_name=199702986.htm,SayfaAralığıYok, (19.02.2009).

ULAŞ, İbrahim, “Kayıt Dışı İstihdama İbrahim ULAŞ’ın Bakışı(Röportaj)”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Sayı:1, Ocak-Şubat-Mart 2009, 60-61.

Diğer Yayınlar

ARSLAN, Alp, 4483 Sayılı Kanun ve Uygulaması, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 125-145.

BULUT, Musa, Meslek Kuruluşlarına İlişkin İnceleme ve Soruşturmalar, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 276-275.

BODUR, Aysel, “Asgari İşçilik İncelemesi:Dershane İşletmeleri Üzerine Bir Uygulama”,**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Maltepe Üniversitesi SBE, İstanbul, 2007.

ÇAVUŞ, Özgür Hakan, “ SSK Tarafından Yapılan Dış Denetim”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2003.

ÇOLAK, Hüseyin, 3628 Sayılı Kanun ve Uygulaması, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Afyon, 9-14 Aralık 2007, 91-124.

DEMİRCİOĞLU, Şafak, Eczane Soruşturmaları, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Antalya, Haziran 2007, 127-137.

EVCİL, Cahit, “Kurum Uygulamaları ve Yargı Kararları Işığında Sigortalı Hizmetlerinin Tespiti”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2006.

KARAKAŞ, İsa, “ Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulamasında Asgari İşçilik”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 2004.

KARASU, Mehmet, 5018 Sayılı Kanun ve Uygulama, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 162-175.

KARYAĞDI, Müjgan, Disiplin Suçları Cezaları ve Yargılar Denetimi, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını), Afyon, 9-14 Aralık 2007, 6-21.

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı, 2009/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi, R.G, 5.2.2009, 27132.

KAYNAK, Zeki, Sağlık Hizmeti Satın Alma İle İlgili Soruşturmalar, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 102-117.

KAYNAK, Zeki, Tıbbi Malzeme Alımı İle İlgili Soruşturmalar, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 118-126.

KOÇ, Halil, 4483 Sayılı Kanun Uygulamasının Yargısal Süreci, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Afyon, 9-14 Aralık 2007, 146-161.

ÖZCAN, Tevfik, 1429 ve 2926 Sayılı Kanun Uygulamaları, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, Antalya, Haziran 2007, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) 34-44.

SÜNGÜ, Yakup, “Kayıtdışı İstihdamın Mali Etkileri”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 2004.

ŞAHİN, İlyas, Ceza Muhakemeleri Kanunu Kapsamında Memur Suçları, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 55-90.

ŞUVAK, Sebahattin, Merkez ve Taşra Birimlerinin Teftişi, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 138-141.

TURAN, Ercan, İşyeri Denetim Raporlarının Yargısal Süreci, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 22-54.

Türk Dil Kurumu İktisat Terimleri Sözlüğü, “Denetim”, <http://tdkterim.gov.tr/?kelime=denetim&kategori=terim&hng=md>, (18.02.2009).

Türk Dil Kurumu Tecim Maliye, Sayışmanlık ve Güvence Terimleri Sözlüğü, “Denetim”, <http://tdkterim.gov.tr/?kelime=denetim&kategori=terim&hng=md>, (18.02.2009).

Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni, “2006-2007 İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları”, Sayı:50, 25 Mart 2008, 1, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3916>, (24.04.2009)

TÜRKÖĞLU, Sami; ALP, Korhan, MEDULA Sistemi ve Sağlık Uygulama Tebliği, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Afyon Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını) Afyon, 9-14 Aralık 2007, 176-189.

YILDIRIM, Gürsel, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, **Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Antalya Hizmet İçi Eğitim Semineri**, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Semineri(Kurum Yayını)Antalya, Haziran 2007, 74-101.