



**T.C.
HİTİT ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**ÇALIŞMA HAYATINDA DENETİMİN ETKİNLİĞİ VE YENİ
DENETİM SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ**

Yüksek Lisans

Turay KEZER

Çorum 2023

ÇALIŞMA HAYATINDA DENETİMİN ETKİNLİĞİ VE YENİ DENETİM SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ

Turay KEZER

**Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
İnsan Kaynakları Yönetimi Anabilim Dalı**

Yüksek Lisans

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Yavuz Kağan YASIM

Çorum 2023

KABUL ONAY SAYFASI

Turay KEZER tarafından hazırlanan “Çalışma Hayatında Denetimin Etkinliği ve Yeni Denetim Sistemi Model Önerisi” başlıklı bu çalışma, 25/04/2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği / ~~oyçokluğu~~ ile başarılı bulunarak yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Yavuz Kağan YASIM

.....

Doç. Dr. Mete Kaan NAMAL

.....

Dr. Öğr. Üyesi Özlem DÜNDAR

.....

Hitit Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulunun 10/05/2023 tarih ve E-66860060-302.1406-2300034007 Sayılı kararı ile Turay KEZER'ın “İnsan Kaynakları Yönetimi” Anabilim Dalında Yüksek Lisans derecesi alması onanmıştır.

Prof. Dr. Muhammed Asif YOLDAŞ
Enstitü Müdür V.

TEZ BİLDİRİMİ

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yaptığımı beyan ederim.

Turay KEZER

ÇALIŞMA HAYATINDA DENETİMİN ETKİNLİĞİ VE YENİ DENETİM SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ

Turay KEZER

ORCID: 0000-0003-0236-4089

HİTİT ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Yüksek Lisans Tezi

Nisan 2023

ÖZET

Çalışma hayatı, Türk idare sisteminde ve toplumunda her zaman önemli bir yer edinmiştir. Denetim konusu çalışma hayatının ayrılmaz bir parçasıdır. Çalışma hayatının denetiminin tam olarak sağlanamamasının bir sonucu olarak ortaya çıkabilecek risklerin artacağından hareketle, denetim olgusu çalışma yaşamının önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Güncel durumda sosyal güvenlik denetmenliği, sosyal güvenlik müfettişliği ve bakanlık iş müfettişliği gibi üçlü parçalı bir yapıda denetim organizasyonu yürürlükte. Bu anlayışın yerine kamu yararını da düşünerek çalışma hayatının denetiminde tekliğin sağlanması, çalışanların ve sigortalıların çalışma yaşamı içerisinde karşılaştıkları problemlerin çözüme kavuşturulması noktasında başvurulacak mercii belirsizliğinin ortadan kaldırılması, çalışma yaşamında birbirleri ile benzer yada bağlantılı olan başta sigortalılık, ölümlü ve yaralanmalı iş kazaları, ücret, ihbar ve kıdem tazminatı, yıllık izin ve kayıt dışı istihdam gibi birçok konuda tek denetim elemanı ile muhatap olunması, çalışma yaşamında yer alan işverenlerin üç farklı denetim elemanın incelemesine maruz kalması nedeniyle ortaya çıkan denetim baskısının ortadan kaldırılması, sigortalılar bakımından bu sorunların devletin tek bir denetim birimi ile ve daha kısa zaman dilimi içerisinde çözülebilmesi gerektiği açıktır. Çalışmamız bağlamında; Bakanlık Teftiş Kurulunun yeniden kurulması, idari teftiş ile çalışma yaşamının denetiminin birbirinden ayrıştırılması önerilmektedir. SGK denetmenliği, SGK müfettişliği ve Bakanlık iş müfettişliğinin “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığı” çatısı altında “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müfettişi” ünvanıyla birleştirilmesi ile denetim grup başkanlıklarının bir hizmet birimi olarak kurulması esas alınmalıdır.

Anahtar kavramlar: Çalışma hayatı, denetim, inceleme, teftiş, Sosyal Güvenlik Kurumu

Bilim Kodu: 114704



EFFICIENCY OF INSPECTION IN WORKING LIFE AND NEW MODEL PROPOSAL FOR INSPECTION

Turay KEZER

ORCID: 0000-0003-0236-4089

HITIT UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL

Master of Science Thesis

April 2023

ABSTRACT

Working life has always taken an important place in the Turkish administrative system and society. Audit subject is an integral part of working life. Considering that the risks that may arise as a result of the inability to fully control the working life will increase, the phenomenon of auditing constitutes an important pillar of the working life. In the current situation, an audit organization is in force in a three-part structure such as social security inspectorate, social security inspectorate and ministry labor inspectorate. Considering the public interest instead of this understanding, ensuring uniformity in the control of working life, eliminating the uncertainty of the authority to be resorted to in terms of solving the problems encountered by the employees and the insured in working life, in working life; Dealing with a single supervisor on many issues that are similar or related to each other, such as insurance, occupational accidents with death and injury, wages, notice and severance pay, annual leave and unregistered employment, exposure of employers in working life to the examination of three different supervisors It is clear that these problems should be resolved with a single inspection unit of the state and in a shorter period of time for the insured. In the context of our study; It is suggested that the Ministry's Inspection Board be re-established and that administrative inspection and inspection of working life should be separated from each other. The establishment of the inspection group presidencies as a service unit should be based on combining the SGK inspectorate, SGK inspectorate and Ministry labor inspectorate with the title of "Labour and Social Security Inspector" under the roof of "Labor and Social Security Guidance and Inspection Presidency.

Key Terms: Audit, examination, inspection, work life, Social Security Institution

Science Code: 114704



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
TABLolar DİZİNİ	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

1.BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURUMSAL ÇERÇEVE

1.1. Çalışma ve İlişkili Kavramlar	2
1.1.1. Çalışma Kavramı.....	2
1.1.2. İstihdam ve Kayıtdışı İstihdam	5
1.2.3.İşsizlik	7
1.2. Denetim ve Denetimin Tarihsel Gelişimi.....	8
1.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatında Denetimin Önemi.....	10
1.4. Sosyal Güvenlik Kurumu Özelinde Denetimin Tarihçesi	12
1.5. Türk Çalışma Hayatındaki Kurumlar	14
1.5.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	14
1.5.2. Sosyal Güvenlik Kurumu	18
1.5.3. Türkiye İş Kurumu.....	22

2. BÖLÜM

TÜRK ÇALIŞMA HAYATINDA YER ALAN CEZA TÜRLERİ

2.1. İdari Para Cezası Kavramı	25
2.2. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Bağlamında İdari Para Cezalarının Değerlendirilmesi	26
2.3. 4857 Sayılı İş Kanunundaki İdari Para Cezalarının Değerlendirilmesi	28

3. BÖLÜM

TÜRK ÇALIŞMA HAYATININ MEVCUT DENETİM SİSTEMİ

3.1. Sosyal Güvenlik Denetmenleri Aracılığıyla Denetim.....	29
3.2. İş Müfettişleri Aracılığıyla Denetim.....	34

3.3. Sosyal Güvenlik Müfettişleri Aracılığıyla Denetim.....	37
3.4. İş Mahkemeleri Aracılığıyla Denetimi	39
3.5. Türk Çalışma Hayatının Denetiminde Arabuluculuk Kurumu	40
3.6. Çalışma Hayatının Denetiminde Diğer Kamu İdarelerinin Tespitleri	42

4. BÖLÜM

TÜRK ÇALIŞMA HAYATINDA DENETİMİN ETKİNLİĞİNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ

4.1. Uluslararası Çalışma Mevzuatı Bağlamında Çalışma Hayatının Tek Elden Denetimi	43
4.2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Çalışma Hayatının Denetimi	46
4.2.1. Fransa.....	47
4.2.2. İspanya.....	47
4.2.3. İtalya	48
4.2.4. Almanya.....	48
4.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatının Mevcut Denetim Sistemindeki Problemler	49
4.3.1. Görev ve Yetki Çakışması	50
4.3.2. Parçalı Yapı ve Çok Başlılık	53
4.3.3. Verimlilik ve Etkinlik Sorunu	54
4.3.4. Zaman ve Maliyet Problemi	55
4.3.5. Denetimin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	56
4.3.6. Sosyal Güvenlik Denetmenlerin Ücret ve Özlük Hakları	57
4.4. Oluşturulacak Tekli Denetim Mekanizmasının İşlevselliği ve Görev Çevresi	58
4.5. Bakanlık Teftiş Kurulunun Yeniden Kurulması	61
4.6. Denetimde Tek Çatı Modeli Yönünden Ülkemizde Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler	62
SONUÇ VE ÖNERİLER	63
KAYNAKÇA	65

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo	Sayfa
Tablo 1.1. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri	4
Tablo 1.2. Sektörlere Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları.....	5
Tablo 1.3. Yönetmelikler.....	16
Tablo 1.4. Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Mevzuatlar	20
Tablo 1.5. Çalışma Hayatına İlişkin Yasal Mevzuat Sayısı	21
Tablo 1.6. Türkiye İş Kurumunun Organları.....	23
Tablo 2.1. SGK İdari Para Cezaları.....	25
Tablo 2.2. 4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre Uygulanacak İdari Para Cezaları	27
Tablo 4.1. Yetki –Görev Çakışması Tablosu.....	39
Tablo 4.2. Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar	40
Tablo 4.3. Sosyal Güvenlik Müfettişlerince Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar.....	41
Tablo 4.4. Denetim Grup Başkanlıkları.....	42

KISALTMALAR

ÇŞGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
BAĞ-KUR	Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
SSİY	Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği
R.G.	Resmî Gazete
YÖKAK	Yükseköğretim Kalite Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
YÖK	Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı
SSGSS	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası

GİRİŞ

Çalışma hayatının denetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için izlenmesi gereken yol ve yöntemler tartışma konusudur. Tarihsel arka planı olan bu denetimin sürekli dinamik bir yapıya haiz olduğu ifade edilebilir. Bu dinamik yapı evrimsel sürecinde çeşitli sorunları barındırdığı ve en önemli sorunlardan birinin denetimin parçalı yapıda oluşu ve bu bağlamda etkinliğin sağlanamaması olduğu görülmektedir.

Bu çalışmanın konusunu çalışma hayatı ve onun denetimi oluşturmaktadır. Çalışmanın temel amacı ise çalışma hayatının denetimi ve süreçlerini irdelemek ve bu bağlamda yeni bir model önerisi sunmaktır. Çalışmanın hipotezini, mevcut denetim mekanizmasının etkin olmayışından kaynaklı olarak yeni tasarlanan modelin mevcuda göre daha faydalı olacağı oluşturmaktadır. Çalışmada araştırma yöntemi olarak bir nitel araştırma yöntemi olan literatür taraması kullanılmıştır.

Tezin birinci bölümünde çalışma olgusu kavramsal ve kuramsal çerçevede ele alınarak Türk çalışma hayatındaki kamu kurumlarına değinilmiştir. İkinci bölümde Türk çalışma hayatında yer alan idari para cezaları bağlamında 5510 sayılı Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanunu incelenmiştir. Üçüncü bölümde hayatının mevcut denetim sistemi ortaya konulmuş olup bu kapsamda SGK Denetmenleri, SGK Müfettişleri, Bakanlık İş Müfettişleri gibi denetim meslek mensuplarına, uluslararası çalışma mevzuatı bakımından çalışma hayatının tek elden denetimine değinilmiş, ayrıca yargı denetimi, diğer kamu idarelerinde gelen-giden ve bilgi-belgenin muteberliği hususlarına da değinilmiştir. Dördüncü bölümde etkin olmadığı değerlendirilen mevcut denetim sistemi yerine yeni bir modele yer verilmiştir. Sonuç ve öneriler kısmında ise çalışma hayatında denetimin etkinliğini arttıracak yeni bir model önerilmiştir.

1.BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURUMSAL ÇERÇEVE

1.1. Çalışma ve İlişkili Kavramlar

1.1.1. Çalışma kavramı

Çalışma kavramının etimolojisi, pre-modern toplumlarda çalışmaya yüklenen anlamlar açısından oldukça önemli ipuçları vermektedir. Örneğin Batı dillerinde çalışma anlamına gelen *travail*, Latince işkence aletini ifade eden "tripalium"dan türemiştir. Yine Romalıların çalışma için kullandıkları "labour" sözcüğü, *zahmet*, *yorgunluk*, *acı*, *ızdırıp* gibi çağrışımlara sahiptir (Arendt, 1994, s.115; Savater, 2000, s. 100). Eski Hint-Avrupa dilinde ise "yapmak" anlamına gelen *werg* kelimesinden türediği varsayılan *work* kelimesi, Oxford Sözlüğünde isim olarak yirmi bir ve fiil olarak kırk farklı tanıma sahip olsa da çalışma eylemi daima bir tür ceza olarak kabul edilmiştir (Budd, 2016, s. 14).

Çağdaş anlamda ise "çalışma" kavramı kapitalizmin ortaya çıkışı ile gelişmeye başlamıştır. 17. yüzyıla kadar çalışma kavramı tüketim maddeleri veya yaşamak için gerekli olan ve ertesi güne bir şey bırakmadan her gün yenilenmesi gereken hizmetleri üreten serfler ve gündelik işçilerin yaptıkları işi belirtmekteydi (Lordoğlu vd., 1999, s. 5).

Gorz (2007)'e göre "Çalışma, bir kavram olarak, modernliğin bir ürünüdür.. Çalışmak bireylerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için kaçınılmaz ve sürekli yinelenen bir eylemler bütünüdür ve özünde bu eylemlerden çeşitli şekillerde fayda sağlayan birey bulunur. Başkaları için yapılan ve insanın kendisi için yaptığı işler arasında, "çalışmak" açısından bir fark olmamasına karşın, yapılan işin karşılığı açısından bir fark mevcuttur. Başkaları için yapılan işler "kamusal alan" ile ilgilidir ve karşılığında genellikle maddi faydalar elde edilir, insanın kendisi için yaptığı işler ise "özel alan" ile ilgilidir ve büyük çoğunlukla maddi getirilerden ziyade manevi birtakım faydalar sağlar" (Gorz, 2007, s. 27).

Tüm bunlar yanında, bir tür doğayı değiştirme çabası olan "çalışma" kavramının tam bir tanımını vermek de son derece güçtür. Neyin çalışma sayılacağı, bu eylemin gerçekleştirildiği özel toplumsal koşullar ve bunların nasıl yorumlanacağıyla alakalıdır. Belli bir faaliyetin, *çalışma*, *boş zaman*, ikisi birden ya da hiçbiri olarak yapılması, var olan zamansal, mekânsal ve kültürel koşullarla sıkı sıkıya ilişkilidir. Çoğu sosyolojik araştırma, çalışma kavramı ile ücretli çalışmayı kast etmektedir (Grint, 1992, s. 11).

"Çalışma nedir sorusu geçmişten günümüze değin sürekli sorgulanan ve üzerinde çeşitli görüşler serdedilen bir kavram olagelmıştır. Yazın dünyasında çalışma olgusunun kendisi kabul edilirken bu kavramın tanımı üzerinde net bir tanım söz konusu değildir. Yani üzerinde uzlaşısı yoktur. Daha çok genel açıklamalar görülmektedir. Özellikle teknolojik imkanların gelişmesi ve çalışma hayatını etkileyen pandemi gibi bazı olayların ortaya çıkması gibi durumlarda çalışma hayatının şekli ve süreci değişebilmektedir. Bu nedenle de daha oturmamış bir

kavramsal düzlemin olduğunu ifade edebiliriz. Çalışma kavramını genel olarak değerlendirecek olursak bir hedef uğrunda uğraş vermek, bir işi yerine getirmek ve gayret etmek şeklinde tanımlayabiliriz” (Yılmaz, 2016, s. 161).

Çalışma, iş görenin emeğini pazarlamasına paralel olarak ve işgücü de dahil her şeyin bir fiyatı olduğu prensibinden hareketle aylık, haftalık, günlük ya da saatlik bir ödeme faaliyeti olarak ele alınabilir (Edgel, 2016).

Günümüz modern toplumlarında “çalışmak”, insan için en temel ve en önemli faaliyetlerden birisidir. Brief ve Nord (1990), England ve Misumi (1986) ve Mannheim’a (1993) göre çalışmanın sağladığı getiriler bireyin hayatında merkezi ve hayati bir tutmaktır (Harpaz ve Snir, 2003, s. 300). Ancak tarih boyunca, “çalışma” oldukça farklı şekillerde algılanmış ve yorumlanmış, özellikle fiziksel çalışmaya karşı olumsuz bir tutum söz konusu olmuştur (Azam ve Brauchle, 2003, s. 188).

Çalışma kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için “çalışma” ve “iş” arasındaki farkların ortaya konulması gereklidir. İş insanların geçimlerini sağlamalarının bir yoludur, çalışma ise bir şeyi tamamlama, bitirme ve bir şeye nail olma hislerini barındırır. İşin sonucunda ortaya çıkan şeyler tüketilmek için verilir, bunun yanında çalışma insanların hayatlarında kullanacakları mal ve hizmetler yaratır. Çalışma, bireyin amaçları ve değerleri ilgilidir, ancak bunları iş yoluyla ifade eder (Kincheloe, 1999, s. 64).

Çalışma aynı zamanda bir olgu olması nedeniyle bu kavramın içeriğini, sürecini ve neticesini sorgulayabilmek için öncelikle istihdam ve işsizlik kavramlarına değinilmesi gerekmektedir. Çünkü bu iki kavram çalışma olgusunun temelini oluşturmaktadır. Şöyle ki işsiz olan birinin çalışma hayatına katılmasıyla birlikte istihdam edilmesi sonucu oluşacaktır.

Ülgener (1980)’e göre “İşgücü piyasalarının önemli göstergelerinden diğeri olan istihdam, dar anlamda, emek faktörünün üretim sürecine dahil edilmesi iken geniş anlamda, tüm üretim faktörlerinin üretim sürecine katılması anlamına gelmektedir.

Çalışma kavramı mevcut durumda sadece klasik bağlamda kol gücüyle yapılan bir süreç olarak değerlendirilemez. Özellikle üretim sürecinin dijitalleşmesi ile insan unsuruna olan ihtiyacın ve bu bağlamda da emek yoğun üretim sürecinin azaldığı ifade edilebilir. Örneğin yapay zekâ, makine öğrenmesi gibi teknoloji cephesinde gelişen durumların üretim süreçlerine entegre edildiği ve bu minvalde çalışma hayatının işleyişinde değişikliklere sebebiyet verildiği açıktır (Yasım, 2020, s. 46-49).

“Çalışanlar açısından, herhangi bir işte ücret, maaş vb. karşılığı işgücünün o işverenin işine tahsis edilmesi, işverenler açısından ise bir bedel karşılığı çalışana çalışma imkânı sağlanması istihdam olgusuna işaret etmektedir” (Ülgener, 1980, s. 73).

Çalışma olgusu devletlerin tarihi seyri içinde gelişen bir kavram olagelmıştır. Devleti tanımlama sürecinde mülk devlet, polis devlet, hazine teorisi ve hukuk devleti şeklinde tanımlama durumlarının olduğu bilinmektedir. Mülk devlet, orta çağ zihniyetinin tezahürü

konumunda olan feodal düzeni anlatır. Polis devleti, siyasi bağlamdaki gücün geniş tasarrufunu ifade eder. Hukuk devletinin ise daha çok unsurları bağlamında insan onuru, adalet, eşitlik, özgürlük, demokrasi, insan haklarının önemi gibi maddi ve/veya şekli unsurlara dayandığı söylenebilir (Akyılmaz vd., 2016, s. 103). Çalışma hayatına dair süreçleri bütün olarak değerlendirecek olursak mülk ve polis devletinde çalışanların haklarının çok kısıtlı olduğu ve hukuk devletine evrilen süreçte bu haklar ve değerlerin arttığı şeklinde bir yorum ortaya konulabilir.

Çalışma kavramı denilince genel bağlamda işçi anlaşılmaktadır. İşçilerin yanı sıra işverenler de çalışma hayatının önemli bir parçasıdır. Buna karşın çalışma hayatındaki süreçlerden en çok fayda ya da zarar gören kesimin işçi kesimi olduğu ifadesi yersiz bir ifade olmayacaktır (Kılıç, 2016, s. 9).

Çalışma hayatı daha çok aktif olarak değerlendirilebilecek kazanç dönemi ve pasif olarak değerlendirilebilecek bunları tüketme veya bunlardan istifade etme dönemi olarak iki evreye ayrılır. Çalışma mefhumu, hayatın önemli ve verimli zaman dilimlerinde bir faaliyet olarak kabul edilir. Bir faaliyetin çalışma olgusu bağlamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği içinde bulunan ve faaliyetin geçtiği mekân ve zaman bağlamında sorgulanmalıdır. Ayrıca faaliyetin gerçekleştiği dönemdeki yürürlükte olan mevzuata önemlidir. Çalışmanın ne ve nasıl olduğunun tanımlanması, açıklanması, unsurlarının belirtilmesi olası sorumluluk ve yükümlülük bağlamında önem içermektedir.

Çalışma olgusu ile sosyal güvenlik olgusu birbiriyle ilişkili bir kavram olmakla birlikte her çalışan sosyal güvenlik sistemine dahil olmak zorunda olmadığı görülmektedir. Örneğin 5510 Sayılı Kanununa göre gerçek kişi işverenlerin kendi işyerlerinde herhangi bir ücret ödemediği bir fiil çalışan kadın veya erkek eş için bir istisna getirdiği anlaşılmaktadır. Bu durum esasında çalışma hayatının veya çalışma olgusunun daha geniş bir alana denk geldiği hususunu ortaya koymaktadır.

Çalışma hayatının derinleşen sorunları bağlamında bir uzlaşma kültürünün yakalanması da önemlidir. Uzlaşmanın tersi hareketler içerisinde bulunan idarelerin ya da işletmelerin uzun vadede istikrarını koruması ve varlığını devam ettirmesi mümkün olmayıp, uzlaşma kültürüyle birlikte bu idrakin ammeyi de kapsamak suretiyle toplumu ilgili planlarda gönence ve huzura kavuşturacaktır (Yaman, 2020, s. 76-77).

Çalışma özelinde birçok başlıkta fikir beyan edildiği ve bu fikirlerin gerek yargı kararlarına gerekse de yazın dünyasına yansıdığı bilinmektedir. Bu konuda esas kanun olan 4857 sayılı İş Kanunu'na genel olarak bakıldığında bu Kanunun muhtevasında da işverenler, işçiler, sözleşme türleri, kısa çalışma, izin mefhumu, idari yaptırımlar gibi birçok hususa yer verildiği görülmektedir. Bu bağlamda çalışma hayatı ve çalışma kavramının içeriği daha da çeşitlenmekte ve bu zenginleşmeyle paralel olarak çeşitli sorunlar da ortaya çıkmaktadır.

Çalışma yaşamında istihdam, kayıt dışı istihdam ile birlikte diğer önemli faktör olan işsizlik kavramının ne olduğunun ve ülkemizdeki durumunun da kısaca açıklanması çalışmamız açısından faydalı olacaktır.

1.1.2. İstihdam ve kayıtdışı istihdam

İstihdam, bir ekonomide belli bir dönemde üretim öğelerinin var olan teknolojik düzeye göre ne ölçüde kullanıldığıdır (Karakayalı, 1995, s. 232).

Literatürde kayıt dışı istihdam kavramı ise ilk kez, “Enformal Sektör” olarak ILO tarafından 1970 yılında düzenlenen Dünya İstihdam Programı kapsamında hazırlanan Kenya Raporu’nda kullanılmıştır. Kayıt dışı istihdam hem resmi hem gayri resmi sektörde hem de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan ve faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımayan ve istatistiksel olarak tam hesaplanamayan istihdam şekillerinin tümünü ifade etmektedir (Alper, 2009, s. 21). Daha genel olarak ise vergi idaresi ve sosyal güvenlik kurumlarının bilgisi ve denetimi dışında kalan ve bu nedenle çalışma koşullarını düzenleyen standartlara ve iş mevzuatına uymadan gerçekleştirilen istihdam türü olarak tanımlanmaktadır (Meydanal, 2008).

Ülkemizde de en önemli sorunlardan başında gelen kayıt dışı istihdamın; ekonomik, sosyal, kamudan, çalışma ve sosyal güvenlik sisteminden kaynaklı birden çok nedenin olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdamı doğuran nedenler tablo 1.1 ‘de gösterilmektedir.

Tablo 1.1. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Ekonomik Nedenler	Sosyal nedenler	İşletmeden kaynaklı nedenler	Kamudan kaynaklı nedenler	Sosyal güvenlik ile vergi sisteminden kaynaklı nedenler
İşsizlik ve formel sektörün işgücü arzını karşılayamaması	Göç ve çarpık kentleşme	Küçük işletmelerin çokluğu	Bürokratik işlemlerin fazlalığı	Sık çıkarılan vergi ve sosyal güvenlik afları
İşgücü üzerindeki vergi ve sigorta prim yükünün fazlalığı	Nüfus artışı	İşletmelerin rekabet gücünün düşük olması	Sosyal güvenlik ve vergi mevzuatının karışıklığı	Prim ile edim arasındaki dengesizlik

Gelir ve vergi dağılımındaki adaletsizlik	İşgücü niteliğinin düşük olması	Kurumsallaşamama	Kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği	Sosyal güvenlik ve vergi sisteminin bazı çalışma şekillerini kapsam dışı bırakması
Yoksulluk		Marka yaratamama	Kamu hizmet ve harcamalarına olumsuz bakış	Sosyal güvenlik hizmetlerinden yaşanan olumsuzluklar
Çalışma hayatındaki değişim ve yeni çalışma düzenleri		Fason üretim	Denetimin yetersizliği ve zorluğu	Emeklilik yaşı ve sistemi

Kaynak: (Karaaslan, 2012, s. 56).

Türkiye ekonomisinin yapısal bir sorunu haline gelen kayıt dışılığın temelinde, makroekonomik istikrarsızlık, yüksek enflasyon, yüksek vergi ve prim oranları, idari-mali-yasal yükler gibi ekonomik, denetim sisteminin etkin olmaması, kamu kurumları arasında ki koordinasyon eksikliği, sosyal ve yapısal nedenler yer almaktadır (Kamalıoğlu, 2014, s. 115).

Canbay ve Demir (2013)' a göre *"Kayıt dışı istihdam öncelikli olarak devletin prim gelirlerini azalttığı sosyal güvenlik harcamalarını ise artırdığından hareketle, buna bağlı olarak artan sosyal güvenlik açıklarını gelir dağılımının, gayri safi yurtiçi hasılanın ve borçlanmanın, devletin genel bütçeden sosyal güvenlik sistemine ödenek aktarımlarını artırdığı gibi ekonomik unsurlar üzerinde olumsuz etkiler ortaya çıkarmaktadır.*

Tablo 1.2. Sektörlere Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranları (%)

Yıllar	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
2002	90,14	31,74	36,4	29,19	-	52,14
2003	91,15	31,55	36,43	29	-	51,75
2004	89,9	33,83	37,28	31,96	-	50,14
2005	88,22	34,32	38,11	32,27	-	48,17
2006	87,77	34,06	38,12	31,88	-	46,97
2007	88,14	32,34	35,51	30,63	-	45,44
2008	87,84	29,76	31,61	28,77	-	43,5
2009	85,84	30,08	33,43	28,4	-	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	-	43,25
2011	83,85	27,76	31,5	25,71	-	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	-	39,02

2013	83,28	22,4	25,23	20,9	-	36,75
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	36,61	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	35,58	33,57
2016	82,09	21,72	20,2	20,35	35,76	33,49
2017	83,33	22,1	20,03	20,95	35,8	33,97
2018	82,73	22,28	20,29	21,46	34,39	33,42
2019	86,62	22,96	20,03	22,55	37,74	34,52
2020	83,46	19,3	16,46	18,76	34,72	30,59
2021	84,56	17,49	14,16	17,16	31,95	29,0

Kaynak: TÜİK, 2021.

Yukarıda yer alan Tablo 1.2.'de Türkiye'de 2002-2018 dönemine ilişkin kayıt dışı istihdam oranları verilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere yıllar itibari ile kayıt dışı istihdam oranında düşüş görülmektedir. 2002 yılında %52,14 olan genel kayıt dışı istihdam oranının, her geçen gün azalmakta olduğu, 2018 yılına gelindiğinde ise %33,42 oranına düştüğü görülmektedir. Çalışma hayatının denetlenmesi bakımından, özellikle kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda denetim sisteminin daha etkin hale getirilmesi ile yetersiz olan denetim mekanizmasının ve rehberlik faaliyetini ön planda tutan anlayış benimsenmelidir.

"5510 sayılı Kanundan önce çok az denetim elemanı aracılığı ile kayıt dışı istihdam ile mücadele edilmeye çalışılmış fakat istenilen elde edilememiştir. Günümüzde ise sosyal güvenlik alanında denetimler Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılmaktadır. Bu noktada özellikle Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrosunun ihdas edilmesiyle birlikte daha aktif denetim yapılmaya başlanılmıştır (Canbay ve Demir, 2013).

1.2.3.İşsizlik

Günümüzde, çalışma olgusu irdelenirken, gelişen teknolojik süreçlerin ve makineye ilişkin çıktıların ve özellikle de yapay zekâ uygulamalarının somut bir biçimde değerlendirmeye dahil edilmesi veya en azından bir unsur olarak dikkate alınması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu esasında uluslararası alanda da istihdam üretemeyen bir büyümeye işaret etmektedir. Bu gelişmeler işsizlik kavramını sürekli gündemde tutmaktadır.

ILO'ya göre işsizlik; çalışma gücüne sahip bulunan ve çalışmak isteyen ancak geçerli ücret ve çalışma koşullarında iş bulamayan kimseler olarak ifade edilmektedir. İşsizliğin uluslararası standart tanımında; işi olmamak, çalışmaya hazır olmak ve iş arıyor olmak üzere üç temel kriter yer almaktadır. Kişilerin işsiz tanımı içersine girebilmesi için belirtilen bu üç kriterin tümünün taşınıyor olması gereklidir.

Türkiye’de özellikle 1980’lerden sonra, küreselleşme ve teknolojik gelişme gibi faktörlerle artmaya başlayan işsizlik, 1990’larda evrensel oranlara göre yüksek sayılan düzeylere ulaşmıştır. 2001 krizi ile birlikte, işsizlik daha da belirginleşmiş ve kriz sonrasında istihdam sorunu çözülememiştir. Hızlı nüfus artışı, eğitim politikasındaki sorunlar, yatırım yetersizliği, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi nedenler bu sorunu daha da tetiklemiştir (Ay, 2012, s. 322).

Modern toplumlarda mücadelesi zorunlu en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından biri haline gelen işsizlik, genel hatlarıyla çalışma istek ve arzusu olmasına rağmen mevcut piyasa koşullarında iş arayıp bulamama olgusudur. Başka bir tanıma göre ise işsizlik, çalışma gücü ve arzusuna sahip olduğu halde cari ücret düzeyinde çalışmaya razı olduğu halde iş bulamayan işgücü olarak tanımlanmaktadır (Yıldırım, 2003).

Çalışma olgusu varlığını paydaşlarından, yürürlükteki mevzuattan ve çalışanların emeğini çeşitli şekillerde ortaya koymasından alır. Bu olgu bir bütün olarak irdelenmek suretiyle teknolojik gelişmeler, işçinin emeği, yapay zekâ algoritmaları, işçi işveren sendikaları, yürürlükteki mevzuat ve evrensel esaslar birlikte ele alınarak konu hakkında fikir beyan edilmeli ve bu minvalde çağın güncel durumuna göre lüzumlu sistemler-modeller geliştirilmelidir.

1.2. Denetim ve Denetimin Tarihsel Gelişimi

Denetim kavramının İngilizce karşılığı “audit” ve bu ifadenin kökeni “duymak, dikkatlice dinlemek” anlamına gelen Latince “audire” kelimesidir (Kır, 2010, s. 48). Dilimizdeki denetim kelimesinin eski karşılığı, “rükub” kökünden gelen “murakabe”dir (Yaşar ve Korkut, 2018, s. 41). Murakabe ise “gözlemlemek, denetlemek, gözaltında tutmak, kontrol etmek” demektir (İslam Ansiklopedisi, 2020).

Teftiş kelimesinin Arapça “fetş” kökünden geldiği ve bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için kullanıldığı ifade edilebilmektedir. Teftiş sözcüğünün Türkçede kullanılan denetim sözcüğü ile aynı anlamı içermesine rağmen daha çok resmi bir otoriteyi içerdiği ve Latince “specere” bakmak, “in-specere” içine bakmak manasında, yakından incelemek, resmi olarak araştırmak ve soruşturmak manalarına geldiği belirtilmektedir (Kenger, 2001).

“Milattan Önce (M.Ö) 3500 yılına dayanan denetim kavramı, mali işlemler de dahil olmak üzere inceleme yöntemi olarak nitelendirilebilecek bazı imgelerin yer aldığı Mezopotamya kayıtlarından öne çıkmıştır. Antik Roma döneminde, memurların kayıtlarını diğer kayıtlarla karşılaştırdıkları bir “hesap sorgulama yöntemi” oluşturulmuştur. Bu hesap sorgulama yöntemi sonucunda “denetim (audit)” kavramı ortaya çıkmıştır” (Khan, 1995, s.2).

“Dünyada denetim M.Ö. 3000 yılına dayanmaktadır. Bu yıllarda kuraklık ve kıtlık tehlikelerine karşı ambarlarda tutulan yiyeceklerin sayımı ile görevlendirilen

memurlar vasıtasıyla denetim yapılmaya başlanmıştır. Daha sonrasında medeniyetlerin beşiği olan Mezopotamya’da şehirleşmelerle birlikte denetim daha çok maliye ve vergi alanına kaymıştır” (Tek ve Çetinkaya, 2004, s. 3).

Dewar (1985) çalışmasında hesap verme sorumluluğunun gelişimin XVII. yüzyıl İngiltere'sine dayandığını, bu yüzyılın sonlarına doğru 1690 senesinde İngiltere'de öncelikle Kamu Hesapları Komitesinin kurulduğunu İngiliz Sayıştay'ı oluşturulduğunu açıklamıştır (Dewar, 1985, s. 10-12). Esasen denetim, bir kuruluşun veya bireyin kayıtlarının doğru olup olmadıklarını ve geçerli kurallara, düzenlemelere ve yasalara uyup uymadıklarını belirlemek için gözden geçirme sürecidir. Sanayi Devrimi'nin bir sonucu olarak büyük ölçekli üretimin gelişmesi, “modern denetim” anlayışını geliştirmiş ve denetim kavramının bugünkü niteliğini kazanmasına neden olmuştur (Rcvacademy, 2020).

Denetim; kamu kurumunun veya özel sektörde varlık gösteren işletmeye dair bilgi ve belgelerin daha öncesinde tespit edilmiş kriterlere uygun olup olmadığının belirlenmesi ve raporlaştırılması maksadı ile bağımsız ve tarafsız olan uzman bir birim, kişi veya kurul tarafından söz konusu bilgi ve belgeler ile bunlara dayanak oluşturan her türlü kanıtın bir araya getirilmesi ve değerlendirilmesi sürecinin tamamı olarak ifade edilebilir.

Çelik (2008), çalışmasında devletin faaliyetlerinin sürekli olarak gözetlenmesini ve denetlenmesini, kamusal kaynakların uygun yerde kullanılıp kullanılmadığı hususunun tespit edilmesi, örgütsel verimliliklerin artırılmasına dönük önlemlerin yerine getirilmesinin mecburi olduğunu, bu yönüyle denetim unsurunun vazgeçilemez önemde olduğunu ifade etmiştir (Çelik, 2008, s. 28).

Büyüksenar vd., (2019) çalışmalarında Osmanlı Devleti’nde denetim sisteminin genel itibari ile kamu yararı gözetilerek yerine getirildiğini, mali hususlarda yapılan yolsuzluklar ile ilgili olarak konunun incelenmesi amacı ile devlet tarafından görevlendirilen kişilere müfettiş denildiğini, Osmanlı Devleti’nde bakanlık sisteminin oluşturulması ile birlikte teftiş ve denetim faaliyetlerinin başladığını ifade etmiştir (Büyüksenar, vd., 2019).

Ülkemizde II. Mahmut dönemi sonrasında Osmanlı Devleti’nde; Avrupa örneğine benzer bir şekilde Bakanlık teşkilatlarının kurulmaya başlanması ile birlikte, bunların ilk çekirdeğini oluşturan yazışma ve özlük şubeleri arasında teftiş birimleri de yer almış, bu birimlerde görevlendirilenlere ise müfettiş denilmiştir. Türk kamu yönetiminde denetleme hizmetlerinin bağımsız bir birim tarafından yürütülmesine de bu dönemden sonra başlanılmıştır (Coşkun, 1997, s. 258).

Cumhuriyet dönemi ile beraber denetim olgusunun kurumsallaşmaya başladığı görülmektedir. Bilhassa Kurtuluş Savaşı sonrasında devletin paraya ihtiyacı daha da artmıştır. Bu kapsamda özellikle dürüstlüğü ile ön planda olan öğrenim görmüş kişilere vergi inceleme yetkisi verilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devletinde denetim kelimesi kavramsal olarak ilk defa 1987 yılında Türk Ticaret Kanunda yer verilmiştir. Günümüzde ise denetim faaliyetleri her bakanlığın kurumlarının kendi bünyesinde oluşturulan müfettiş, denetmen, denetçi, kontrolör

vasıtasıyla yapılmaktadır. Diğer yandan Sayıştay Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsmanlık) Cumhurbaşkanlığı makamı ve TBMM adına denetim faaliyetlerinin sürdürüldüğü görülmektedir.

1.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatında Denetimin Önemi

Bedük ve Mete (2006, s. 24) kişilerin iradeleri dışında meydana gelen hastalık, kaza, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi sebepler dolayısıyla gelir ve kazanç unsurundan eksik kalabildiklerini, sosyal güvenlik sisteminin belirtilen riskler karşısında kişilerin güvencede kalmalarını sağlamak amacıyla meydana geldiğini, sosyal güvenlik sistemiyle devletçe bu yardımların sağlandığını sosyal güvenlik sisteminin bu hedef doğrultusuyla kurulduğunu ifade etmiştir.

Gerek çalışma hayatı gerekse sosyal güvenlik sistemi birbirleri ile çok sıkı bir ilişki içinde bulunmaktadır. Esasında çalışma ve çalışma hayatının bir sonucu olarak sosyal güvenlik bir bütün olarak ele alınmalı her iki unsur da birbirlerinin tamamlayıcı ve ayrılmaz birer parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir yönden bakıldığında ise sosyal güvenliğin, çalışma olgusunun bir sonucu olduğu, çalışma hayatının içerisinde yer alan asıl unsurun çalışmanın kendisi olduğu görülmektedir.

Sosyal güvenlik kavramı, “sosyal risk” olarak tanımlanan bazı olayların sonuçlarının ortadan kaldırılmasını veya en aza indirilmesi amacını taşımaktadır. Bu nedenle sosyal risk kavramı ile sosyal güvenlik kavramı birbiri ile sıkı bir ilişki içerisinde bulunmakta, sosyal güvenlik sisteminin kuruluş amacının; aniden gelişebilen veya bir süreç veya zaman dilimi neticesinde ortaya çıkan sosyal risklerinin varlığına bağlıdır. ILO tarafından 28 Haziran 1952 tarih ve 102 Sayılı Sözleşme ile bu riskler kabul edilmiştir. Bunları; mesleki riskler, fiziksel riskler ile sosyo ekonomik riskler üç ana başlığında; “iş kazası ve meslek hastalıkları, analık, hastalık, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve işsizlik olarak” yedi alt başlık halinde düzenlenmiştir.

Sosyal güvenlik çalışma hayatındaki kişilerin gerek çalışırken gerekse çalıştıktan sonra karşılaştıkları başta hastalık, iş kazası veya meslek hastalıkları sonucu ortaya çıkan ölüm, yaralanma, yaşlılık, engellilik hali ile kadın çalışanların analık halleri gibi sosyal ve ekonomik riskleri en asgari düzeye indirmede gerekli ekonomik dayanışmayı ortaya koyan sistem bütünüdür.

Can (1996) çalışmasında sosyal güvenliğin günümüz koşullarında çok önemli bir yeri bulunduğunu, sosyal güvenlik kapsamı altında kişilere sağlanan her türlü sosyal faydanın devlet tüzel kişiliği tarafından sunulmakta olduğunu, bir güvence olan sosyal sigortanın gerek işçi gerek işverenlerden prim alınması suretiyle, devletin de bizzat prim katkısı yaparak, devlet tarafından yönetilen sigorta olduğunu ifade etmiştir (Can, 1996, s. 14).

Çalışma hayatının içerisinde her zaman insan unsuru yer almaktadır. Çalışmanın doğal bir sonucu olan sosyal güvenlik ortaya çıkmakta, sosyal güvenlik sistemi gerek bağımlı çalışanları

gerek bağımsız çalışanlar ile kamuda istihdam edilenlerde dahil olmak üzere tüm kesimleri yakından ilgilendirmektedir. Emeğini ortaya koyan çalışanlar çalışma yaşamlarında doğal olarak çok çeşitli riskler ile karşı karşıya kalmakta, bunun bir sonucu olarak iş kazası sonucunda ölüm, yaralanma, hastalık, yaşlılık hali ile istihdam edildiği ve yaptığı iş ve meslek dolayısı ile meslek hastalıkları meydana gelebilmekte, çalışanın veya ailesinin hayatını sürdürebilmeleri bakımından ekonomik olarak desteğe ihtiyacı bulunmaktadır. Bu noktada sosyal güvenlik büyük önem arz etmektedir. Kişilerin çalışma yaşamında işverenlerce sosyal güvenliklerinin sağlanması, kayıt dışı çalışmalarının önüne geçilebilmesi, sigortalı gün ve kazançlarının gerçek ücretleri üzerinden bildirilmesi, meydana gelen iş kazaları ile meslek hastalıkları veya kadın sigortalıların çalışmadıkları süreçte ihtiyaç olunan desteğin Kurumca sağlanabilmesi bakımından sosyal güvenlikte denetim ve kontrol unsuru öne çıkmaktadır. Söz konusu teftiş ve denetim sayesinde çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik sistemi denetlenebilir olmaktadır. Etkin ve işlevsel olmayan bir teftiş ve denetim mekanizması, çalışma hayatındaki tüm kesimlerin mağduriyetine neden olmaktadır.

Meriç ve Topaloğlu (2014) çalışmalarında, çalışma yaşamındaki kişilerin sosyal güvenliklerinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemelerin gerekli bulunduğunu, bununla birlikte çalışma yaşamının denetiminin de bir o kadar önemli olduğunu, şayet çalışma hayatının denetimi tam olarak sağlanamamış ise bunun bir sonucu olarak ortaya çıkabilecek risklerin daha çok artabileceğini, dolayısıyla denetim olgusunun sosyal güvenlik sisteminin önemli bir ayağını oluşturacağını, bu amaç doğrultusunda sosyal güvenliğe ilişkin denetimlerin gerek ulusal gerekse uluslararası boyutta önemli ve üzerinde durulması gereken bir konu olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemlerindeki sürdürülebilir yapıyı devam ettirmede sosyal güvenlik kurumlarındaki gelir ile harcama unsurlarının önemli bir etken olarak ortaya çıktığını, bu durumlarda ise sosyal güvenlik kurumundaki denetim mekanizmasının etkinliğinin yadsınamaz bir hal olarak ortaya çıktığını, sosyal güvenlik sistemlerinde ise denetimin etkinliğin gerçekleştirilebilmesi amacıyla günümüz denetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması ile denetimin etkinliğinin artırılmasına yönelik düzenlemelere ihtiyaç bulunduğunu, bu doğrultuda güncel tartışmaların, yenilikçi denetim yaklaşımları ve yeni denetim modelleri konularında çalışmalar yapılması gerektiği üzerinde durmuştur (Meriç ve Topaloğlu, 2014).

Sosyal güvenlik sisteminin denetimi, devletin çalışma hayatına işveren, işçi ile doğrudan devlet tüzel kişiliğinin ve daha açık bir ifade ile kamunun kendi yararına yapmış olduğu bir düzenlemedir. Dolayısıyla bu doğrultuda sosyal güvenlik hayatında gerçekleştirilen teftiş, denetim, inceleme ve kontroller ile kanun ve yönetmeliklerle sınırların belirlenmiş olduğu yasal hükümlere ne ölçüde yerine getirilip getirilmediğini ortaya koymaktadır. Sosyal güvenliğin denetimi yalnızca kayıt dışı istihdamı önleme ve azaltmaya yönelik kalmamakta işverenler açısından ise haksız rekabeti ortadan kaldırmaya ve azaltılmasında da önemli bir rol oynamakta devlet açısından ise SGK'nın prim alacaklarını da güvence altına almaktadır.

Çalışma hayatının sosyal ve ekonomik açıdan gelişmesinde devlet, işveren ve işçi kuruluşlarının birlikte ve uyum içerisinde hareket etmesinin büyük payı söz konusudur. Bu sebeple sosyal güvenlik denetimi, sosyal güvenliğin tarafları olan çalışanlar, işverenler ve devlet bakımından oldukça önemlidir. Dolayısıyla devlet, sosyal güvenlik denetimleri aracılığıyla çalışma yaşamına doğrudan katılmakta, çalışan ve işveren ile fonksiyonel bir ilişki sağlamaktadır. Bu yönü açısından sosyal güvenlik denetimi, ekonomik verimliliğin artırılması başta olmak üzere, işyerindeki çalışma barışını sağlamada ve dolayısıyla çalışma barışına olumsuz yönden etki eden dengesizlikleri gidererek kamu düzenini sağlamaktadır (Aktay vd., 2019, s. 6).

“İş ve sosyal güvenlik mevzuatının doğru şekilde uygulanabilmesi, etkili bir iş ve sosyal güvenlik denetimine bağlıdır. Denetmenler, işyerinde ulusal çalışma standartlarının nasıl uygulandığını inceler; işverenlere ve işçilere, çalışma süresi, ücretler, çocuk işçiliği, iş sağlığı ve güvenliği gibi alanlarda ulusal hukukun uygulanmasının nasıl iyileştirilebileceği konusunda tavsiyelerde bulunurlar. Yetkili makamların dikkatini mevzuattaki boşluklara ve kusurlara yönlendiren denetmenler, iş kanununun tüm işverenlere ve işçilere eşit olarak uygulanmasını sağlamada da önemli bir rol oynamaktadır” (Erol, 2021, s. 74).

“Devlet otoritesini temsil eden denetim birimleri tarafından iş hayatı etkin ve düzenli bir şekilde denetlenmezse, işçi ile işveren arasındaki çalışma barışı bozulur ve sosyal ilişkilerin düzenli gelişimi derinden sarsılır. Bu nedenle, işverenlere daha iyi çalışma koşulları sağlayacak denetim sisteminin yetersizliği, hatta herhangi bir denetim sisteminin olmaması çalışma hayatında sosyal barışın, hukukun ve kamu düzeninin bozulmasına neden olur” (Çavuş, 2017, s. 526).

Sosyal güvenliğin amacı, çalışma gücünü, beden ve ruh sağlığını devam ettirmek için gelir kaynaklarını sürekli yada geçici bir biçimde yitirenlere toplum olarak yardım etmek suretiyle onların gereksinimlerin tutsaklığından kurtarmaktır (Talas, 1997, s. 398).

1.4. Sosyal Güvenlik Kurumu Özelinde Denetimin Tarihçesi

5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’nun 2006 yılında yürürlüğe girmesi ile beraber, farklı sosyal güvenlik kurumlarının içerisinde yer alan denetlemekle görevli birimler olarak, “T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Teftiş Kurulu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu” vasıtasıyla denetleme sürdürülmüştür.

Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK, kendi kurumlarında özdenetim fonksiyonu ile yetkilendirilmiş ve görevlendirilmişlerdir. Yani söz konusu teftiş ve denetim kurulları, bağlı oldukları kurumlarda denetim inceleme ve teftiş faaliyetlerini yürütmektedir (SGK, 2008, s. 7). Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu, sosyal güvenlik açısından iş yerlerinin incelenmesi noktasında faaliyetlerini yürüten denetim mekanizması şeklinde oluşturulmuştur.

2006 yılına gelindiğinde üç farklı sosyal güvenlik kurumu; 5502 sayılı Kanun ile, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK birleştirilmiş, yeni bir yapı olarak SGK kurulmuştur. Birleşme sonrasında söz konusu kurumların denetim ve kontrol ile görevli birimleri de Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı uhdesinde yeniden yapılandırılmıştır. SSK müfettişleri, Emekli Sandığı müfettişleri ile Bağ-Kur müfettişleri bu yapı içerisinde yeniden düzenlenmiştir.

SGK'nın denetim elemanlarının denetim yetkileri, 5510 Sayılı Kanun'un 59. Maddesine göre "Kurumun denetleme ve kontrol yetkisi" başlığına dayanmaktadır.

"Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetimi, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilen memurları tarafından yürütülür. Askerî işyerlerinin sigorta işlemlerinin denetim ve kontrolü, askerî iş müfettişleri tarafından yapılabilmektedir. Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından görevleri sırasında tespit edilen, Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler, yemin dışında her türlü delile dayandırılabilir. Bunların düzenlediği tutanaklar aksi ispat edilinceye kadar geçerlidir. İşverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri, tasfiye ve iflâs idaresi memurları, işle ilgili gerçek ve tüzel kişiler, Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarına bilgi verilmek üzere çağrıldıkları zaman gelmek, gerekli defter, belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek, görevlerini yerine getirebilmeleri için her türlü kolaylığı sağlamak ve bu konudaki taleplerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler. Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları görevlerini yerine getirirken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı gösterir ve gerekli yardımı sağlarlar. Bu Kanunun uygulanması bakımından, Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları, 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisine sahiptir" (RG, 31.5.2006, Sayı:26200).

13.02.2011 tarih ve 6111 Sayılı Kanun ile Kurum taşra teşkilatında Sosyal Güvenlik Denetmeni ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı istihdam edilmesi hususunda düzenlemeye gidilmiştir. Sonuç olarak Sosyal Güvenlik Kurumunda; Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı uhdesinde müfettiş ile yine taşra teşkilatında 5510 Sayılı Kanun'un teftişi ve denetiminden sorumlu iki farklı denetim yapısının oluşturulduğu görülmektedir.

Kurumun denetimle ve kontrolle görevli birimleri 5510 Sayılı Kanun'un gereğince Kanunun 14'ncü, 59'uncu, 85'nci ve 86'ncı maddeleri gereğince birbirleri ile aynı yetkilerle donatılmıştır. Diğer yandan Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Kurum Müfettişleri 5510 Sayılı Kanun'un 59'uncu maddesi gereğince Kanunun tatbiki yönünden, 4857 Sayılı İş Kanunu'nda yer verilen denetleme, teftiş etme ve kontrol yetkilerine sahip bulunmaktadır. İş Kanunu'nun tatbiki yönünden ise denetleme, inceleme ve kontrol ile sorumlu İş Müfettişlerinin bire bir yetkilere sahip olduğu ifade edilmektedir. SGK'da denetim elemanı olarak görev yapan gerek sosyal güvenlik müfettişleri gerekse sosyal güvenlik denetmenleri aracılığıyla yürütülen denetim faaliyetleri ülkemizce kabul edilmiş, ILO'nun 81 sayılı İş Teftişine Dair Uluslararası Çalışma Sözleşmesi kapsamında iş teftişi hususunun sosyal güvenlik boyutunu oluşturmaktadır.

1.5. Türk Çalışma Hayatındaki Kurumlar

1.5.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

1945 yılında Türk idare sistemi içerisinde Cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile Çalışma Bakanlığı (bundan sonrasında Bakanlık olarak anılacaktır) kurulmuş olup akabinde bu Bakanlığın kuruluş ve çalışma esaslarını ihtiva eden 4763 Sayılı Kanun 27 Haziran 1945 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Bu kanununa 1946 yılında bazı düzenlemeler eklenerek, Bakanlığın görev tanımı genişlemiştir. Ayrıca hem merkez hem de taşraya ilişkin hükümler getirilmiştir. 1974 yılında Cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile Bakanlıktan ayrı bir bakanlık olarak Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuştur. Dönemin SSK Kurumu ve Bağ-Kur Kurumu, söz konusu bakanlığa bağlanmak suretiyle daha da belirgin bir işleyişe sahip kılınmıştır. 1983 yılında her iki bakanlık birleştirilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ismini almıştır. Düzenlemeler bununla da sınırlı kalmamış olup, 2000 yılında 618 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte yeniden bir yapılandırma sürecine girilmiş olup, bu minvalde “*Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü*” kurulmuştur (www.csgb.gov.tr, 2022).

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte bu anayasa maddelerinin 2018 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte mevcut bakanlık Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak tanzim edilmiş ve bir süre bu şekilde hizmet vermiştir. 2021 yılında bu iki bakanlık tekrar ayrılmak suretiyle tekrar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ismini alarak ayrı bir bakanlık olarak düzenlenmiştir (www.csgb.gov.tr, 2022).

Bakanlıktan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin muhtevasında yer alan hükümlere göre verilen görev ve yetkilerini kullanmaktadır. Bu kararname tetkik edilecek olursa Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bu kararnamede 86 ila 96-Ç maddeleri arasında hüküm altına alındığı görülmektedir. Burada yer alan hükümlerden hareketle Bakanlığın görev ve yetkilerine, hizmet birimlerine ve bu hizmet birimlerinin nelerden sorumlu olduklarına yer verildiği görülmektedir. Bu kararnamede yer alan düzenlemeye göre Bakanlığın genel olarak çalışma hayatına, iş ve işveren ilişkilerine, istihdam ve tam çalışmayı sağlayacak tedbirleri almaya, uluslararası iş gücüne dair politikaların oluşturulması bağlamında çalışmalar yapmaya, mesleki eğitimleri sağlamaya ve çalışma hayatını denetmeye dönük birçok görev ve yetkisinin olduğu, bunlarla ilgili gerekli tedbirleri alması ve çözüm önerileri getirmesi yönünde bir yükümlülük altında olduğu görülmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Bakanlığın hizmet birimlerine yer verilmiş olup bunların sırasıyla; “*Çalışma Genel Müdürlüğü, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Özel Kalem Müdürlüğü*” şeklinde olduğu, bunlardan “*Çalışma Genel Müdürlüğü, İş Sağlığı ve Güvenliği*

Genel Müdürlüğü, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü ve Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı”na çalışma hayatıyla ilgili doğrudan bazı görevlerin tevdi edildiği ve bu hizmet birimlerine bakanlıktan ayrı müstakil bir birim olması yerine doğrudan uhdesinde görevli bir hizmet birimi olarak yer verildiği ifade edilebilir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde İş Müfettişleri aracılığıyla denetim konusunda Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına değinilecek olması nedeniyle bu hizmet birimi dışında çalışma hayatı ile doğrudan görevli ve yetkili olan ve çalışmanın temelini oluşturan Çalışma Genel Müdürlüğü, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ve Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü adlı hizmet birimlerine ve mevzuatın yüklediği görevlerine değinilmiştir. Bu üç hizmet biriminin doğrudan Bakanlığın uhdesinde yer aldığı ve bakanlıktan ayrı bir yapılanmaya izin verilmediği 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden anlaşılmaktadır.

1.5.1.1. Çalışma Genel Müdürlüğü

Çalışma Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri bağlamında çalışma hayatına ilişkin mevzuatın uygulanması, işçi ve işveren ilişkilerin düzenlenmesi, çalışmaya ilişkin taslak çalışmaların hazırlanması, sendika ve toplu iş sözleşmesine ilişkin yürürlükteki mevzuatın öngördüğü işlerin yerine getirilmesi, Yüksek Hakem Kurulu ile Bakanlık arasındaki ilişkilerinin yürütülmesi gibi bazı görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Ayrıca Çalışma Genel Müdürlüğü’nün çalışma hayatında çalışma barışının yerine getirilmesi, TBMM’ye verilen teklifler ile ilgili olarak görüşlerin oluşturulması, kendi alanları hakkında konularda Meclise verilmiş olan önergelerin cevaplarının hazırlanması ve sunulması, hazırlanmış bulunan kanunlar, yönetmelikler ve diğer alt mevzuatlar kapsamında genel müdürlük doğrultusunda görüşler sunmak gibi çeşitli görev alanı bulunmaktadır.

1.5.1.2. İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü’nün genel olarak *“meslek hastalıkları ve iş kazalarına ilişkin olarak çeşitli incelemeler yapmak, işyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önlemek ve koruyucu hizmetleri yürütmek üzere görevlendirilecek işyeri hekimlerini, iş güvenliği uzmanlarını ve diğer görevlilerin iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili eğitim ve belgelendirme usul ve esaslarını belirlemek olduğu, çalışanların iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunmaları amacıyla gerekli çalışmaları yaparak tedbirlerin alınmasını sağlamak, iş sağlığı ve güvenliği alanında ölçüm, analiz, teknik kontrol, risk analizi ve değerlendirmesi, eğitim, danışmanlık, uzmanlık hizmetlerini yapmak ve hizmet verecek özel ve tüzel kişi ve kuruluşların niteliklerini belirlemek, yetki vermek, yetkilerini iptal etmek ile gerekli kontrol ve denetimini sağlamak”* gibi bazı görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Bununla birlikte 4857 sayılı İş Kanunu’nun 91’nci maddesinde belirtildiği üzere devlet, çalışma hayatı mevzuatının uygulanmasının denetim ve teftişini yapmaktadır. Söz konusu teftiş ve denetleme, Bakanlık bünyesinde iş müfettişleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu kapsamda, 6331 Kanun ile beraber çalışma yaşamında önemli yeri bulunmaktadır. 6331 Sayılı

Kanun'un 24'üncü maddesinde Kanun hükümlerinin uygulanması ile iş sağlığı ve güvenliği (İSG) bakımından denetlenmesinin iş müfettişleri tarafından yapılacağı açıklanmıştır. İSG yasasının 26'ncı maddesinde idari para cezaları hususuna ilişkin yaptırımlar belirlenmiştir. Bu kapsamda teftiş ve denetimlerin kaliteli hale getirilmesi; denetim unsuruna olan güvenin artması, denetim mekanizmasının tam olarak amacına ulaşabilmesi, denetim görevini üstlenen kişilerin yetkinlik ve yeterliliklerinin arttırılması, diğer yandan günümüz koşullarına uygun bir denetim yapısıyla yakın ilişkilidir.

1.5.1.3. Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü

Bir diğer hizmet birimi olan Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü'ne, yabancı istihdamı işlemleriyle çalışma izni ve muafiyeti konularında faaliyetleri yürütmek, uluslararası işgücü göçüne ilişkin hizmetlerin yürütümünü sağlamak, uluslararası işgücüne ilişkin olan konularda çalışmalar yapmak, yabancı çalışanların çalışma izin belgeleri ile sosyal güvenliklerinin sağlanması ile yabancı çalışanların ülke içerisinde takibini yapmak gibi bir dizi görev ve yetki verilmiştir.

Görüldüğü üzere bu her üç hizmet biriminin görev ve yetkilerinin doğrudan çalışma hayatının düzenlenmesi ve mevzuatta çalışma hayatına ilişkin yer verilen hükümlerin icrasına ilişkindir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 86. Maddesine göre Bakanlığının görevleri ve yetkileri aşağıdaki şekildedir:

- *“Çalışma hayatındaki mevcut ve muhtemel meseleleri ve çözüm yollarını araştırmak, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici tedbirleri almak “*
- *“İstihdamı ve tam çalışmayı sağlayacak, çalışanların hayat seviyesini yükseltecek tedbirleri almak “*
- *“Uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak ve belirlenen politikanın uygulanmasına ilişkin ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmak “*
- *“İş sağlığı ve güvenliğini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını izlemek “*
- *“Çalışma hayatını denetlemek “*
- *“Yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerinin çalışma hayatı ve sosyal güvenlikle ilgili meselelerine çözüm yolları aramak,*
- *“İşyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önleyici ve koruyucu hizmetleri yürütenlerin niteliklerini belirlemek, “*

Bakanlığın görevinin ve yetkilerinin daha da detaylı anlaşılabilmesi için bakanlığı doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren bazı yönetmelikler aşağıdaki Tablo 1.3'de ismen yer verilmiştir.

Tablo 1.3. Yönetmelikler

İLGİLİ YÖNETMELİKLER
<i>“Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Piyasa Gözetimi ve Denetimi Yönetmeliği”</i>
<i>“Uluslararası İşgücü Kanunu Uygulama Yönetmeliği”</i>
<i>“Korumalı İşyerleri Hakkında Yönetmelik”</i>
<i>“Uzaktan Çalışma Yönetmeliği”</i>
<i>“Kişisel Koruyucu Donanım Yönetmeliği”</i>
<i>Tozla Mücadele Yönetmeliği”</i>
<i>“Alt İşverenlik Yönetmeliği”</i>
<i>“Analık İzni veya Ücretsiz İzin Sonrası Yapılacak Kısmi Süreli Çalışmalar Hakkında Yönetmelik”</i>
<i>“İşyerlerinde İşveren veya İşveren Vekili Tarafından Yürütülecek İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerine İlişkin Yönetmelik”</i>
<i>“Engelli ve Eski Hükümlü Çalıştırmayan İşverenlerden Tahsil Edilen İdari Para Cezalarını Kullanmaya Yetkili Komisyona Dair Yönetmelik”</i>
<i>“İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Desteklenmesi Hakkında Yönetmelik”</i>
<i>“Tozla Mücadele Yönetmeliği”</i>
<i>“Yapı İşlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği”</i>
<i>“Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği”</i>
<i>“Sağlık ve Güvenlik İşaretleri Yönetmeliği”</i>
<i>“Geçici veya Belirli Süreli İşlerde İş Sağlığı ve Güvenliği Hakkında Yönetmelik”</i>
<i>“Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik”</i>
<i>“Kişisel Koruyucu Donanımların İşyerlerinde Kullanılması Hakkında Yönetmelik”</i>
<i>“İşyerlerinde Acil Durumlar Hakkında Yönetmelik”</i>
<i>“Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”</i>
<i>“İş Ekipmanlarının Kullanımında Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği”</i>

<i>"Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi Yönetmeliği"</i>
<i>"İş Kanunu'na İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği"</i>
<i>"İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği"</i>
<i>"İş Sağlığı ve Güvenliği Risk Değerlendirmesi Yönetmeliği"</i>
<i>"İşkolları Yönetmeliği"</i>
<i>"Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik"</i>
<i>"Ücret, Prim, İkramiye ve Bu Nitelikteki Her Türlü Ücret, Prim, İkramiye ve Bu Nitelikteki Her Türlü İstihkakın Bankalar Aracılığıyla Ödenmesine Dair Yönetmelik"</i>
<i>"Alt İşverenlik Yönetmeliği"</i>
<i>"Asgari Ücret Yönetmeliği"</i>
<i>"İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği"</i>

(<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/kurum/24304011>, erişim tarihi 18.11.2022).

Sonuç olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarihsel süreci ve bu bağlamdaki birikimiyle birlikte yürürlükteki mevzuat kapsamında kendisine tevdi edilen yetki ve görevlerin yanı sıra çalışma hayatının temeli niteliğindeki bakanlık/kurum olarak varlığını devam ettirmektedir.

1.5.2. Sosyal Güvenlik Kurumu

Sosyal Güvenlik Kurumu diğer birçok kurum veya kuruluş gibi belirli bir tarihsel evreden geçmek suretiyle bugünlere gelmiştir. Diğer kurum ya da kuruluşlara nazaran bu Kurumun doğmamış, doğacak, yaşayan, vefat etmiş, vefat edenlerin yakınları gibi birçok tarafı ilgilendirmesi ve kapsamı açısından hukuki gelişimi ve mevcut durumu önem ihtiva etmektedir.

"Modern anlamda Türk Sosyal Güvenlik Sistemi II. Dünya Savaşı sonrasında oluşturulmuştur. Ülkemizde 2006 yılına kadar sosyal sigorta hizmetlerini sunan üç kurum vardır. Bunlar, 1949 yılında 5434 Sayılı Kanun ile kurulmuş T.C. Emekli Sandığı, 1945 yılında 4792 Sayılı Kanun ile kurulmuş Sosyal Sigortalar Kurumu, 1971 yılında 1479 Sayılı Kanun ile kurulmuş Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu'dur. Bu kurumlar kuruluşlarında çalışanların mesleki faaliyet esasına göre örgütlenmiştir. Bu üç kurum 2006 yılında çıkarılan 5502 Sayılı Kanun ile kurulan yeni bir kuruma, tek çatı olarak da bilinen Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) devredilmiştir" (Gümüş, 2010, s.7).

5510 Sayılı Kanun 1.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Buradan hareketle Sosyal Güvenlik Kurumu'nun günümüzdeki hukuki konumuna gelinceye değin üçlü bir yapıda olduğu, bu

yapıların muhatapları açısından farklılık arz ettiği ve sosyal güvenlik uygulamaları bağlamında tek başına olmadığı görülmektedir.

2006 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik reformu adı altında üç kurumun birleştirilmesi amaçlanmış ve bununla ilgili olarak 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe konulmuş olup, sigortalılık hizmetlerine dönük uygulama kanunu olarak 5510 Sayılı Kanun yürürlüğe konularak, uygulamada birlik amaçlanmıştır. Her ne kadar kurum olarak tek bir kurum oluşturulsa da uygulamada sigortalılık kazanma şekilleri ve emeklilik işlemleri genel hatlarıyla tarafları bakımından halen memur/kamu görevlisi, işçi ve esnaf/tacir/şirket ortağı ayrımının devam ettiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle de 4-a, 4-b ve 4-c bünyesindeki sigortalılıkların ve bu minvalde emeklilik işlemlerinin devam ettiği vakadır. Bu birleşme mefhumunun binalarda yani fiziki yapılarda ve bir nebze de yönetim organizasyonunda olduğu söylenebilir. Özellikle 5510 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte süregelen bu reformun tamamlayıcı unsurunu teşkil etmektedir (Elma, 2015, s. 99).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Sosyal Güvenlik Kurumu, Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak öngörülmüştür. Burada Bakanlığın taşra teşkilatıdır ibaresine yer verilmediği, özellikle merkezinin Ankara olduğu hususuna yer verildiği dikkate değerdir. Kurumun esas amacının hem etkin hem ulaşılabilir hem de mali açıdan sürdürebilir bağlamda çağdaş eşiklerde sosyal güvenlik sistemini idare etmek olarak belirtilmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Kurumun hizmet birimleri ile görev alanları, görev ve yetkileri aşağıdaki şekildedir.

- *“Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü “*
- *“Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü “*
- *“Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü “*
- *“Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü “*
- *“Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı “*
- *“Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı “*
- *“Strateji Geliştirme Başkanlığı “*
- *“Personel Daire Başkanlığı “*
- *“Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı “*
- *“İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı “*
- *“Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı “*
- *“Hukuk Müşavirliği “*

- “Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği “şeklinde konuşlandırıldığı açıktır.

Taşrada da il ve merkez müdürlükleri şeklinde örgütlenme yapısı oluşturulmuştur. Kurum bu örgüt yapısı içerisinde hizmet vermeye devam etmektedir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 405. Maddesine göre SGK’nın görevleri aşağıdaki gibidir:

- “Ulusal kalkınma strateji ve politikaları sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak “
- “Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak “
- “Sosyal güvenliğe ilişkin konularda uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile iş birliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, uluslararası antlaşmaları uygulamak”
- “Sosyal güvenlik alanlarında gerekli eğitim, araştırma ve danışmanlık faaliyetlerin yürütülmesini sağlamak, kamu idareleri arasında koordinasyon ve iş birliğini sağlamak “

Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilgili olarak mevzuat.gov.tr’den veya kendi iç uygulamasından mevzuat açısından bir araştırma yapıldığında kanun ve kararnameden daha çok alt mevzuata sahip olduğu, bunların da örneğin yönetmelik, genelge ve tebliğ olduğu görülmektedir. Yürürlükte birçok kanun, kararname, yönetmelik, genelge ve tebliğ olmakla birlikte sosyal güvenliği doğrudan ilgilendirenlerden bazıları isim ve numara bazında aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1.4. Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Mevzuatlar

Kanun	“1982 Anayasa “5502 Sayılı Kanun “ “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu“ “3201 Sayılı Kanun “
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	“1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi “ “4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi “
	“Genel Sağlık Sigortası Uygulamaları Yönetmeliği “ “Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği “

Yönetmelik	<i>"Sosyal Güvenlik Kurumunca Elektronik Ortamda Yapılacak Tebligata İlişkin Yönetmelik"</i> <i>"Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği "</i> <i>"Fiili Hizmet Süresi Zammı Uygulamasının Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"</i> <i>"Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik"</i>
Genelge	<i>"İşveren İşlemleri Genelgesi "</i> <i>"İdari Para Cezası Genelgesi "</i> <i>"Asgari Ücret Desteği Hakkında Genelge "</i> <i>"Korona Virüs Genelgesi "</i>
Tebliğ	<i>"Ev Hizmetlerinde 5510 Sayılı Kanunun Ek 9. Maddesi Kapsamında Sigortalı Çalıştırılması Hakkında Tebliğ "</i>

Her ne kadar yukarıdaki tabloda ilgili mevzuattan sondajlama-örneklem olarak ismen yer verilmiş ise de bunların sayısal büyüklüklerinin kaysis.gov.tr. adresinden alınacak veriler eşliğinde belirtilmesi mümkün olup, bu veriler ışığında ilgili sayılar aşağıdaki tabloda yer verildiği gibidir.

Tablo 1.5. Çalışma Hayatına İlişkin Yasal Mevzuat Sayısı

Mevzuat İsmi	Sayısı
Kanun	4
Bakanlar Kurulu Kararları	3
Uluslararası Antlaşmalar	30
Kurum Yönetmelikleri	57
Kurum Genelgeleri	315
Esas ve Usuller	35
Tebliğler	58
Yönergeler	17

Talimat-İç Emir	14
Kurul-Komisyon-Konseyl Kararı	2
Sözleşme-Protokoller	12
Genel Yazılar	271

(<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/22620739>, erişim tarihi 20.11.2022).

Yukarıdaki tablodaki veriler incelendiğinde Kurum Genelgeleri ile Genel Yazıların diğer kategorilere göre belirgin bir şekilde fazla olduğu açıktır. Bunun nedenlerinden biri SGK'nın dinamik bir yapıya sahip olması kaynaklı olduğu ifade edilebilir.

Diğer taraftan kuruma verilen görevler ve gelişen teknolojiye göre üst mevzuatın (kanun-yönetmelik) çıkarılmasının süreç alması nedeniyle görece daha kolay bir yöntem olan genelge çıkarma ve genel yazı gönderme prensibi edinildiği söylenebilir. Bu belgelerin takip edilmesi hem muhataplar-paydaşlar bakımından hem de kurum çalışanları açısından oldukça zorlayıcı olmaktadır.

Adalı (2018), sosyal güvenlik mevzuatının okunabilirlik düzeyine ilişkin yapmış olduğu çalışmada kanun, yönetmelik ve tebliğ olmak üzere toplamda 72 adet mevzuat metninin okunabilirlik düzeylerini hesaplamış ve "çok zor" çoğunlukta olmak üzere "zor" ve "çok zor" metinler olduklarını tespit etmiştir. Bu durum, kurum ile sigortalılar veya hak sahipleri arasında uyumsuzlukların artmasına neden olmaktadır. Nitekim kurum, mevzuatın nasıl uygulanacağına yönelik sık sık çıkardığı genelgelerle de uygulamalara açıklık getirmeye çalışmakta, uygulama değişikliklerine gitmekte, bu durum uyumsuzlukları daha da artırmaktadır (Yasım, 2021, s. 390).

Her ne kadar ismen Sosyal Güvenlik Kurumu'nda tek bir ana çatı altında bir bileşme olsa da bu hususun mevzuat birlikteliğine yansıdığını ifade etmek güçtür.

Hülasa olarak Sosyal Güvenlik Kurumu bir devrim içinde mevcut hukuki konumuna ulaşmış olup en son reform adı altındaki düzenlemelerden bugüne kadar yaklaşık 16 yıl geçtiği açıktır. Her geçen gün sosyal güvenlik ve çalışma alanında ciddi değişim eğilimleri olmaktadır. Ayrıca hem nüfusun artması hem de teknolojinin gelişmesinden dolayı bu alanda yeni yapısal reformlara ihtiyaç olduğu yönünde değerlendirme yapılabilir.

1.5.3. Türkiye İş Kurumu

Türkiye İş Kurumu'nun tarihsel evredeki ilk yasası 1936 tarihli 3008 Sayılı İş Kanunudur. Daha sonra bu alanda 1946 yılında 4837 Sayılı Kanun'la İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. Fakat bu kurumun temel görevleri ancak "1971 tarihli 1475 Sayılı İş Kanunu'nda "belirtilmiştir. 4 Ekim 2000 tarih ve 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu

kapatılarak, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur. Ancak bu kararname Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiştir. Mevcut durumda illerde etkin hizmet verebilmek amacıyla Bölge Müdürlüklerinin yerini İl Müdürlükleri almıştır (İŞKUR, 2022).

Kurum güncel durumda 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer verilmiştir. Bu kararnameye göre kurum, Bakanlığın ilgili kurumu olarak teşkilatlandırılmıştır, ayrıca kamu tüzelkişiliğine haizdir. Bu kararnamenin 617. Maddesine göre görev ve yetkiler aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- “Ulusal istihdam politikalarının ortaya konulması, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yapmak “
- “İş gücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derleyerek, analizlerini yapmak, yorumlamak ve yayımlamak, iş gücü arzının ve talebinin belirlenmesine dair iş gücü ihtiyaç analizlerinin yapılmasını sağlamak “
- “İş analizleri ile meslek analizlerini yürütmek, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, istihdamının artırılmasına dönük olarak uyum programları geliştirmek ve uygulamak “
- “Uluslararası kuruluşların iş gücü, istihdam ve çalışma yaşamına dair alınan kararların izlenilmesini, Türkiye’nin tarafı bulunduğu kendi görev alanında bulunan gerek ikili gerekse birden çok taraflı anlaşmaların, sözleşmelerin diğer yandan tavsiye kararlarının uygulanmasını yerine getirmek “

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Türkiye İş Kurumunun organları “Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam Kurulları “olarak belirtilmiştir. Bu organların görevleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1.6. Türkiye İş Kurumunun Organları

	Genel Kurulun Görevler
1	<i>Gerek ekonomik gerek ise sosyal politikalarının belirlenmesine katkıda bulunmak</i>
2	<i>İstihdamın korunmasına, ülke geneline yaygın hale getirilmesine diğer taraftan ve işsizliğin daha aza indirilmesine katkı sağlamak,”</i>
3	<i>Kurumun gerçek ve tüzel kişilere verdiği hizmetleri geliştirici faaliyetleri yerine getirmek.</i>
	Yönetim Kurulunun Görev ve Yetki

1	<i>Kaynaklarının piyasa şartlarında değerlendirilmesini sağlamak.</i>
2	<i>Gelirler ile giderlerin denetimini yapmak, buna ilişkin raporların açıklanmasını yürütmek</i>
3	<i>Aktüeryal projeksiyonları yürütmek.</i>
4	<i>Kurumun bütçesini, bilançosunu, gelir gider tablolarını karara bağlamak.</i>
5	<i>Kurumun faaliyet raporlarını incelemek ve onaylamak.</i>
Genel Müdür Görev, Yetki Sorumluluk	
1	<i>Kurum hizmetlerini kurumun kendi amaç ve politikaları ile stratejik planına uygun olarak düzenlemek ve yürütmek.</i>
2	<i>Görev alanına giren hususlarda geliştirilen politika ve stratejilere uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak.</i>
3	<i>Kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini denetlemek.</i>
4	<i>Yönetim Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak.</i>

Türkiye İş Kurumunun hizmet birimleri “İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İş ve Meslek Danışmanlığı Dairesi Başkanlığı, İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler ve Projeler Dairesi Başkanlığı, İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı” olup, ayrıca taşra teşkilatı da mevcuttur. Taşra teşkilatı il müdürlükleri aracılığıyla yürürlükteki mevzuat bağlamında hizmet vermektedir. İŞKUR mevcut halinde bu şekilde görev ve faaliyetlerini icra ederken, bazı sorunların var olduğu bir gerçektir.

Kumaş (2010)’e göre “Türkiye’de kamu istihdam hizmeti veren İŞKUR, tarihi boyunca gerek doğrudan iş gücü piyasası gerekse Avrupa Birliği istihdam stratejisine uyum ihtiyacı nedeniyle iki temel yasal değişiklik geçirmiştir. Ancak kurumun mevcut yapısı ile iş gücü piyasasının değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlarına etkin ve verimli biçimde yanıt verdiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Yasal, yönetim, personel, fiziki ve teknik sorunlara sahip olan kurumun daha etkin biçimde çalışmasını sağlayacak yeni yapılanmalara ihtiyacı bulunmaktadır.”

2. BÖLÜM

TÜRK ÇALIŞMA HAYATINDA YER ALAN CEZA TÜRLERİ

Türk çalışma hayatına ilişkin cezaların mevzuatta idari ceza ve adli ceza olarak düzenlendiği görülmektedir. Burada para cezası ve diğer yaptırımlardan bahsedilebilir. Türk çalışma hayatı denilince, iş hayatı ve buna bağlı olarak da sosyal güvenlik alanı anlaşılmalıdır. Bu minvalde konuyla ilgili olarak temel cezalar bağlamında 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 4857 Sayılı İş Kanunu ve 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ele alınmıştır. Bu kanunlar cihetinde idari para cezası irdelenmeden önce idari para cezasının kavramsal çerçevede ele alınması faydalı olacaktır.

2.1. İdari Para Cezası Kavramı

İdari anlamdaki müeyyide herhangi bir yargı kararı olmadan ilgili idarenin araya başka bir mekanizma koymadan (direkt) idari usul kapsamında tazyik ettiği bir müeyyide türüdür (Can, 2017, s. 408). Bu ceza türünde temelde bir yasal düzenleme bulunmakta, bu düzenlemeye aykırılık halinde bu ceza uygulanabilmektedir.

Çalışma ve sosyal güvenlik alanlarında idareye sağlanmış olan idari para cezası uygulama yetkisi devlet teşkilatı içerisindeki bakanlık, başkanlık ve diğer kurumların sunmuş oldukları hizmetler dolayısıyla, bu hizmetlerin veya yerine getirilen görevlerin amaca uygun uygulanıp uygulanmadığı konularında denetleme, düzenleme ile kamu yararının hedeflenerek yürütülmesi esas alınmaktadır. Bu itibarla idareye verilen idari para cezası uygulama yetkisi genel olarak sosyal güvenlik hak ve menfaatlerinin yerine getirilmesi bakımından çalışma yaşamındaki kişilerin korunmasına yönelik olduğu açıktır. Gerek iş ve çalışma yaşamı gerekse sosyal güvenlik alanlarında uygulanan idari para cezası yaptırımları başta sosyal devlet ilkesi olmak üzere kamu düzeninin sürekliliğinin sağlanması kapsamında önemli bir yaptırım olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan idareye para cezası uygulama yetkisi verilmiş ise de söz konusu bu yetki Anayasanın 125'nci maddesinde belirtilen "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü karşında yargı denetimine tabidir.

Çadırcı (2020), çalışmasında yaptırımların Kabahatler Kanununda belirtildiği üzere idari yaptırım ve idari para cezası yaptırımı şeklinde ayrılmış olduğunu, para cezası yaptırımlarına yine aynı Kanunda yer verildiğini ifade etmiştir.

İdari para cezalarının temel amacı birey ve kurumları-İlgili hukuki düzenlemeye uymaya zorlamayarak caydırıcılık etkisi yaratmaktır. İdari müeyyide kapsamında birçok kamu kurumunda bu türden idari para cezaları olduğu gibi 5510 Sayılı Kanun'da ve 4857 Sayılı Kanun'da da idari para cezaların düzenlendiği görülmektedir.

2.2. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Bağlamında İdari Para Cezalarının Değerlendirilmesi

5510 sayılı Kanun, sosyal güvenlik ve iş hayatı kapsamında önemli bir kanun olup, ilgili idari para cezasına ilişkin müeyyideler bu Kanunun 102. Maddesinde belirtilmiştir. Aşağıda yer verilen Tablo 2.1, Kanun kapsamında kurumca uygulanan idari para cezalarının SGK'nın denetim ve kontrolü ile görevli hem kurum müfettişleri hem de SGK denetmeni tarafından uygulandığının gösterilmesi bakımından faydalı ve aynı idari para cezalarının aynı kurumda görevli iki farklı denetim elemanınca uygulanabildiğini göstermesi bakımından yol gösterici olacaktır. Tablo 2.1.'de SGK idari para cezaları ve cezanın hangi denetim elemanı tarafından uygulandığı belirtilmiştir.

Tablo.2.1. SGK İdari Para Cezaları

İlgili Kanun Maddesi	Uygulanacak İdari Para Cezasına Neden Olan Fiil ve Ceza Miktarı	Ceza Uygulayıcısı	
		SGK Müfettişi	SGK Denetmeni
102/1/a/1	<i>"İşe giriş bildirgesinin verilmemesi, Kanunda belirtilen şekilde kuruma verilmemesi"</i>	X	X
102/1/a/2	<i>"Sigortalı işe giriş bildirgesinin verilmediğinin mahkeme kararından, denetim elemanlarının tespitlerinden ve diğer kurum ve kuruluşlardan alınan belgelerden tespit edilmesi durumunda"</i>	X	X
102/1/a/3	<i>"Bir yıl içinde (102/1-a/2) durumlardan biriyle tekrar bildirge verilmediğinin anlaşılması halinde asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır".</i>	X	X
102/1/a-1	<i>"İşe giriş bildirgesi bildirgesinin yasal süresi geçtikten sonra ilgililerce kendiliğinden 30 gün içinde kuruma verilmesi durumunda 102/1-a/1 bendinde öngörülen ceza 1/4 üzerinden uygulanır".</i>	X	X

102/1/b/1	<i>"Kamu idareleri ve bilânço defteri tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanır".</i>	X	X
102/1/b/2	<i>"Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır".</i>	X	X
102/1/b/3	<i>"Defter tutmakla yükümlü olmayanlar hakkında bir aylık asgari ücret idari para cezası uygulanır".</i>	X	X
102/1/c/1	<i>"Belge asıl ise aylık asgari ücretin iki katını geçmemek kaydıyla belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, aylık asgari ücretin beşte biri tutarında idari para cezası uygulanır. "</i>	X	X
102/1/c/2	<i>"Belge ek ise belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına, aylık asgari ücretin sekizde biri idari para cezası uygulanır".</i>	X	X
102/1/c/3	<i>"Ek belgenin aylık 30 günden az bildirim sebebiyle Kurumca re'sen düzenlenmesi işlemlerinde aylık asgari ücretin yarısı idari para cezası uygulanır ".</i>	X	X
102/1/c/4	<i>"Belgenin mahkemece denetim elemanlarınca tespitleri hallerinde, aylık asgari ücretin iki katı idari para cezası uygulanır ".</i>	X	X
102/1/e	<i>"İşyeri defter, kayıt ve belgelerini on beş gün içinde mücbir sebep olmaksızın ibraz etmeyenlere idari para cezası uygulanır ".</i>	X	X
102/1/e/1	<i>"Kamu idareleri ile bilânço defter tutmakla zorunda bulunanlar hakkında asgari ücretin on iki katı tutarında idari para cezası uygulanır ".</i>	X	X
102/1/e/2	<i>"Diğer defterleri tutmakla zorunlu olanlar hakkında ise, aylık asgari ücretin altı katı tutarında idari para cezası uygulanır".</i>	X	X

102/1/e/3	<i>"Defter tutma zorunluluğu olmayanlar hakkında ise, asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanır".</i>	X	X
-----------	--	----------	----------

2.3. 4857 Sayılı İş Kanunundaki İdari Para Cezalarının Değerlendirilmesi

İş hayatına ilişkin olan İş Kanunu idari para cezalarını idari ceza hükümleri adı altında 4857 Sayılı İş Kanunun sekizinci bölümünde düzenlediği görülmektedir. Aşağıda Tablo 2.2.'de İş Kanunu gereğince uygulanan idari para cezalarına ve söz konusu cezaların uygulanması noktasında yetkili denetim elemanlarına yer verilmiştir.

Tablo.2.2. 4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre Uygulanacak İdari Para Cezaları

Ceza Mad.	Cezaya Konu Fiil	2022 Yılında Uygulanacak Ceza Miktarı (TL)	Ceza Uygulamada Yetkili Denetim Elamanı
98	<i>"İşyerini muvazaalı olarak bildirmek"</i>	47.409TL	İş Müfettişi
102/a	<i>"Ücret ortaya çıkan ücreti kasten ödememek veya eksik ödemek"</i>	429TL	İş Müfettişi
102/a	<i>"Ücret, pirim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakını zorunlu tutulduğu halde özel olarak açılan banka hesabına ödenmemesi"</i>	429TL	İş Müfettişi, SGK Müfettişi ve Denetmeni
102/a	<i>"Asgari ücreti ödememek veya eksik ödenmesi"</i>	429TL	İş Müfettişi, SGK Müfettişi ve Denetmeni
102/c	<i>"Fazla çalışmalara ilişkin ücreti ödememek, fazla saatlerde yapılacak çalışmalar için işçinin onayını almaması"</i>	755TL	İş Müfettişi
103	<i>"Yıllık ücretli izni yasaya aykırı şekilde bölmek"</i>	755TL	İş Müfettişi

103	"İzin ücretini yasaya aykırı şekilde ödemek veya eksik ödenmesi"	755TL	İş Müfettişi
103	"Yıllık izin kullandırmamak veya eksik kullandırılması"	755TL	İş Müfettişi
104	"Çalışma sürelerine aykırı davranmak"	4.173TL	İş Müfettişi
104	"Telaflı çalışması usullerine uyulmaması "	755TL	İş Müfettişi
104	"Ara dinlenmesinin uygulanmaması"	4.173TL	İş Müfettişi
104	"Çocukları yaşına ve çalıştırma yasağına aykırı hareket etmesi"	4.173	İş Müfettişi, SGK Müfettişi ve Denetmeni
104	"Yer ve su altında çalıştırma yasağına uyulmaması"	4.173TL	İş Müfettişi
104	"Çocuk ve genç işleri gece çalıştırmak ya da ilgili yönetmelik hükümlerine riayet edilmemesi"	4.173TL	İş Müfettişi, SGK Müfettişi ve Denetmeni
104	"İşçi Özlük dosyasını düzenlenmemesi"	4.173TL	İş Müfettişi, SGK Müfettişi ve Denetmeni
104	"Çalışma sürelerine ilişkin yönetmeliklere aykırı davranılması"	4.173TL	İş Müfettişi
107/1	"Müfettişlerinin görevlerinin yapılmasını ve sonuçlandırılmasını engellemek"	37.928	İş Müfettişi, SGK Müfettişi ve Denetmeni

Kaynak: ÇSGB,2022.

3. BÖLÜM

TÜRK ÇALIŞMA HAYATININ MEVCUT DENETİM SİSTEMİ

3.1. Sosyal Güvenlik Denetmenleri Aracılığıyla Denetim

Sosyal güvenlik alanının denetiminde SGK denetmeni, denetimlerin önemli bir bölümünü yerine getirmektedir. Bu meslek mensupları ile ilgili olarak; güncel durumda 4 sayılı

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığında denetmen istihdam edilebilir şeklinde yer almıştır.

“Sosyal güvenlik denetmenleri” 81 ilde SGK’nın taşra teşkilatında Sosyal Güvenlik Denetmenliği biriminde bulunmakta ve görev yaptıkları il içerisinde denetim, inceleme ve kontrol faaliyetlerini yürütmektedirler. Bu meslek mensuplarının kendi alanlarıyla ilgili olarak Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği adı altında 2011 yılında yönetmeliğin yayımlandığı ve bu yönetmelik ile bu mesleğin kapsamlı olarak ifade edildiği görülmektedir. Sosyal Güvenlik Denetmenleri mesleklerine yarışma sınavı yapılarak alınmakta, yeterlilik sınavı neticesinde denetmen olarak atanmaktadır. Bu yönetmeliğe göre denetmen ve denetmen yardımcılarının görevleri aşağıdaki şekildedir:

- “Sigortalıların SGK’ya bildirilip bildirilmediğinin araştırılması, sigortalıların sigorta başlangıçları ve bitişleri ile ilgili kurum ve kuruluşlardaki vergi mükellefiyeti, tescil ve sicil işlemlerine bağlanmış sigortalıların sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin, çalışma sürelerinin, ücretlerinin ve prime esas kazançlarının (belirlenmesi mi, ne yapılması gerektiği yazılmalı, anlatım bozukluğu giderilmeli) işten ayrıldığı bildirilen sigortalının, fiilen çalışmalarının devam edip etmediğinin tespit edilmesi”
- “İşyerleri ve işverenlerin defter ve belgelerinin incelenmesi”
- “Kurum alacağının tahsil edilmesi maksadıyla ilgili gerçek ve tüzel kişiler nezdinde hacze kabil mal varlığının araştırılması”
- “Sigortalı işe giriş tarihinde, sigortalının bildirim ile işverenin/bildirim yükümlülüğü bulunan ilgili kurum ve kuruluşların bildirim arasında farklılık olması durumunda söz konusu, farklılık nedenlerinin araştırılması “
- “Sigortalılar ve gelir ya da aylık alan kişilerin bakmak ile yükümlü oldukları kişilerin olup olmadığı hususlarının araştırılması varsa bu kişilerin sağlık yardımlarına hak kazanıp kazanmadıkları durumlarının incelenmesi “
- “Sigortalı ya da hak sahiplerinin gelir veya aylık alma koşullarına haiz bulunup bulunmadıkları, söz konusu koşulların halen devam edip etmediği hususlarında gerekli incelemelerin yapılmasını sağlamak “
- “Kurumca uygun bulunması durumunda ölüm ve malullükle neticelenmiş iş kazaları ile meslek hastalıklarının soruşturulması, ölüm ve malullükle neticelenmiş iş kazası ve meslek hastalığı durumlarının araştırılması “
- “Sağlık hizmet sunucularından hastane, eczane ve optisyenlik hizmeti sağlayıcılarının işlemlerin kurum ile gerçekleştirilen sözleşmelere ve protokollere uygun olarak yerine getirilip getirilmediği konusunda gerekli incelemeleri yapmak”

- “Sağlık hizmet sunucularının denetimlerinde, denetim konusu hakkında her türlü bilgi, belge ve kayıtların ibrazlarının istenilmesi, incelenmesi, gerekmesi halinde tasdikli örneklerinin alınması sağlamak “
- Mevzuatının uygulanması ile ilgili olarak işverenlere, sigortalılara ve diğer üçüncü kişilere bilgilendirme yapılması“

Sosyal Güvenlik Denetmenliği yönetmeliğine göre görevlerini icra ederken denetmen ve denetmen yardımcılarının yetkileri aşağıdaki şekildedir:

- “Denetmen ve denetmen yardımcıları, Kanunun uygulanması yönünden 22/5/2003 tarihli ve 4857 Sayılı İş Kanunu’nda yer verilen denetleme ve kontrol yetkilerine sahiptirler“
- “İşyerlerinde yapılan fiili tespitlerde çalıştıkları tespit olunan sigortalılar ile ilgili olmak üzere, işyeri kayıt ve belgelerinde bu çalışmalara yer verilmeyen veya prime esas kazançlarının kuruma bildirilmediği tespit olunan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalılar hakkında incelemeler yapmak “
- “Denetmen ve denetmen yardımcılarının görevleri sırasında tespit ettikleri kurum alacağını ortaya koyan işlemler, yemin hariç olmak üzere her türlü delile dayandırılır. SGK Denetmeni tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir “
- “İşyerine serbestçe girmek, işverenleri, aracıları, sigortalıyı geçici olarak devir alan işverenleri, sigortalılar, işle ilgili gerçek kişiler ve tüzel kişilerin ya da tüzel kişiliği olmayanların temsilcilerini ve konuyla ilgili olan kişileri dinlemek, bu kişilerden gerekli bilgileri istemek ve ifadelerini almak, defterleri, belgeleri ve delilleri, yapılan denetim sırasında ilgililerin kimliklerini “şeklindedir.

Sosyal Güvenlik denetmenlerinin, genel olarak bakıldığında işyerlerinde fiili tespit yapma, işyerlerinin yasal kayıt ve belgelerini inceleme, iş kazaları ile meslek hastalıklarına ilişkin tespit yapma, gelir tespiti yapma, inşaatların başlangıç, bitiş, metrekaşe ve yapı sınıflarına ilişkin tespit yapma gibi birçok konuda görevleri ve bu görevleriyle orantılı da yetkileri mevcuttur.

Denetmenlik birimi, SSK içinde daha önceki yıllarda kontrol memurluğu müessesesi olarak faaliyet göstermiştir. 22.5.1973-15243 tarih-Sayılı Resmi Gazete ’de yayınlanan ‘Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişliği Servislerinin Kuruluşu ile Sigorta Müfettişleri ve Kontrol Memurlarının Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmeliğin’ birinci maddesinde düzenlenen ‘SSK iller teşkilatı şube müdürlüklerinde, bir şef yönetiminde yeteri kadar sigorta müfettişi, müfettiş adayı, kontrol memuru ile ayrıca memur ve daktilodan meydana gelen bir sigorta müfettişliği servisi bulunur....’ hükmü ile sigorta müfettişinin yanında ve ayrı olarak kontrol memurluğu müessesesi kurulmuştur. 25.02.2011-27857 tarih-Sayılı 1. Mükerrer Resmi Gazete’de yayınlanan 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde

Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 14.10.2011 tarihinden itibaren Sosyal Güvenlik Denetmeni ünvanı ile görev yapmaya başlayan sosyal güvenlik denetmenleri, SGK'nın taşra (yerel) teşkilatında sosyal güvenlik il müdürü veya il müdürünün görevlendireceği il müdür yardımcısı tarafından verilen görevleri yapmaktadırlar (Çavuş, 2017, s. 531-532). Buradan hareketle SGK teftişin yanı sıra SGK denetmenliğinin mevcut olması çalışma hayatının denetimi bakımından parçalı yapıyı ifade ettiği ve buna göre kurgulandığı görülmektedir.

Sosyal Güvenlik denetmenleri kuşkusuz Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliğinin yanı sıra 2020-39 Sayılı Genelge ve genelgenin alt mevzuatı olan Çalışma Talimatı kapsamında faaliyetlerini icra etmektedir. Denetmen ve denetmen yardımcıları bakımından ana mevzuatın temeli 5510 Sayılı SSGSS Kanunu, temel yönetmelik ise, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğidir. Denetmenler bu iki ana mevzuat düzenlemesine göre tespitlerini yaparlar ve ilgili raporlarını tanzim ederler.

Karakaş'ın *"SGK denetmen ve denetmen yardımcıları, sosyal güvenlik merkez müdürlüklerinden intikal eden denetim gerekçeleri de dâhil, il müdürü ya da görevlendireceği il müdür yardımcısı, merkez müdürü tarafından verilen yazılı emir üzerine yapılacak"* denetimlerde bulunabileceğini ifade ettiği görülmüştür (Karakaş, 2015, s. 232).

Konuyla ilgili olarak Sosyal Güvenlik denetmenlerinin iş ve işlemlerine ilişkin 2020-39 Sayılı Genelge Hükümlerine göre Sosyal Güvenlik denetmeni ve yardımcılarının görevleri, yetkileri ile sorumluluklarıyla mesleğin temel ilkeleri ve uyulacak etik ilkeler aşağıdaki şekildedir:

- *"Denetmen ve denetmen yardımcıları denetim, inceleme, araştırma, tespit ve tarama ile ilgili çalışmalarını yürütürken, anılan Yönetmeliğin 25 inci maddesinde belirlenen yetkileri kullanırlar ve 27. maddesinde sayılan sorumluluklar kapsamında faaliyetlerini gösterirler"*
- *"Denetim faaliyetleri esnasında açık ve dürüst olunmalı, taraflar açısından güven oluşturulmasına ve böylece verilen hükümler ile tesis edilen işlemlere itimat edilmesine yönelik bir zemin hazırlanmalıdır. Denetimi yapanlar görevleri dışında dahi dürüstlük ilkesi ile bağdaşmayacak hareketlerden kaçınmalıdır "*
- *"Denetim süreci içinde inceleme konusuyla ilgili bilgi toplama, değerlendirme ve raporlama aşamalarında mesleki objektiflik ön planda tutulmalıdır "*
- *"Denetmen ve denetmen yardımcıları, yeterli hukuki ve teknik bilgi ile mevzuat bilgisine sahip olmalıdır. Denetim hizmetleri yürütülürken gerekli özen gösterilmeli, özenle çalışılmalı, mesleki inceliklerin uygulanması ihmal edilmemelidir. Ayrıca denetimlerin yürütülmesinde ve raporlanmasında mümkün olan en yüksek kalitedeki ölçütler uygulanmalı, Genelge ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri Çalışma Talimatında belirtilen standartlara bağlı kalınmalıdır "*

- “Denetim süreci boyunca öğrenilen ve gizli olması gereken bilgiler korunmalı, bu bilgiler gerekli yasal izin alınmadan ya da meslek açısından bir durum gerektirmedikçe kullanılmamalı”
- “Mesleğin gerekli kıldığı tutarlı hal ve durumda davranışlar sergilenmeli, aksi hareketlerden mümkün olduğu kadar kaçınılmalıdır”
- “Denetmen ve denetmen yardımcısı görevini yaparken dışarıdan herhangi bir müdahale olmaksızın bağımsız olarak hareket etmelidir”
- “Denetmen ve denetmen yardımcılarının yürüttükleri denetimler incelemeler, araştırma ve soruşturmalarla kontrol ve tarama faaliyetlerinin ana gayesi temelinde kurumun daha iyi hizmet vermesine, kamusal kaynakların en etkili bir şekilde kullanılmasının sağlanmasına katkıda bulunmalıdır”
- Denetmen ve denetmen yardımcıları çalışmalarında sosyal güvenlik sistemindeki yolsuzluk ve usulsüzlüklerin en aza indirilmesi, sigortalı ve işveren ile kurum ilişkilerinin daha iyi yürütülmesi, çalışanların sosyal güvenlik haklarının sağlanması ve yaygınlaştırılması”
- “Denetmen ve denetmen yardımcılarının çalışma ilkeleri; rehberliğin ön planda bulunduğu bir düzene dayanan bir sistem olmalıdır”
- “Denetmen ve denetmen yardımcılarının gerek, mesleklerinde etkin ve mesleğin gerektirdiği yetkinliğe sahip, gerekse görevlerini yerine getirirken tarafsız olmaları gereklidir”

Hukuk Muhakemeleri Kanununun 199’uncu maddesinde yer aldığı üzere SGK denetmenleri ve denetmen yardımcıları görev ve yetkileri dahilinde usulüne uygun olarak elde edilmiş olmak kaydıyla görüntü, ses ve fotoğraf kayıtlarından ve kamuoyuna açık olarak paylaşılmış sosyal medya içeriklerinden denetim süreci içinde yararlanabilirler. Ancak söz konusu içerik ve kayıtlar, denetmen ve denetmen yardımcısı tarafından bizzat oluşturulmadan diğer bir ifadeyle hali hazırda mevcut ise kullanılabilir.

Sosyal Güvenlik Kurumu’nun güncel verilerine göre toplam 2750 adet denetmen ve denetmen yardımcısı olup, bunların çoğunluğu Ankara ve İstanbul illerinde yer almaktadır. Bu illeri İzmir, Bursa ve Antalya takip etmektedir. Bu beş ilde toplam sayı 1.439’dur. Diğer illere nazaran beş il için bu sayı yüzde 52 daha fazladır. Çeşitli sebeplerle kurumdan ayrılan denetmen ve denetmen yardımcısı sayısı yıllara sâri olarak 1061’dir (SGK Eğitim, Araştırma, Geliştirme Merkezi Başkanlığı, 2022, s. 9-12).

Sosyal Güvenlik denetmenleri ve yardımcıları ülke sathına yayılmış olan il müdürlükleri ve/veya merkez müdürlükleri bünyesinde görev yapmaya devam etmektedir. Her ilde denetmen ve denetmen yardımcısı olup, etkin bir denetim birimi niteliği taşımaktadır. Bu

minvalde denetim anlayışının hissedilebilir olduğu ifade edilebilir. Ancak durum bu şekilde olsa da denetmen ve denetmen yardımcılarının gerek özlük haklarından gerekse gittikçe yerleşme unsurundan dolayı çeşitli sorunları olduğu bilinmektedir. Bu sorunlara aşağıdaki örnekler verilebilir:

- Denetmenler ve denetmen yardımcıları yerelde görev yaptıklarından dolayı tanınma olasılıkları yüksektir.
- Denetmenler görevlerini yaparken aynı işyeri/işveren veya bunların yakınlarının işyerlerinin denetimlerinin gelme ihtimali yüksektir.
- Yerel siyaset bakımından baskı altında kalabilmektedirler.
- Büyük iller dışında kalan veya merkeze görece daha uzak kalan illerde yer yer güvenlik kaygısı taşımaktadırlar.
- Sağlıklı bir denetim işleyişinden uzak ve kaygılı-stresli ortamlarda bulunmaktadırlar.
- Yaptıkları iş ve aldıkları riskle özlük hakları arasında ciddi farklar bulunmaktadır.
- Denetmenlerin illere dengesiz dağılımı sonucunda, iller arası iş yükünün dengesiz dağılımına neden olmaktadır.
- Denetmen yardımcılarının yetiştirme sorunlarının mevcudiyeti vardır.

3.2. İş Müfettişleri Aracılığıyla Denetim

Çalışma hayatının denetiminin temelleri, 17 Şubat – 4 Mart 1923 tarihlerinde yapılan İzmir İktisat Kongresinde atılmıştır. İlk İş Kanunu olan ve 1936 yılında yürürlüğe konulan 3008 sayılı Kanunla İş Dairesi kurulmuştur. “İş İdaresi”nin omurgasını iş başmüfettişleri ve iş müfettişleri oluşturmuştur. ILO, 11.07.1947 tarihli ve 81 Sayılı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki Sözleşmesi, iş denetiminin uluslararası dayanağını oluşturmaktadır. Ülkemiz, 13.12.1950 tarih ve 5690 sayılı yasayla bu sözleşmeyi onaylayarak yükümlülük altına girmiştir. 81 sayılı ILO Sözleşmesinin 4. maddesinde “iş teftişinin merkezi bir makamın denetimi altında yapılacağı” belirtilmiş olup, söz konusu hükme uygun olarak 1979 yılında çıkarılan “İş Teftişi Tüzüğü” ile Çalışma Bakanlığı “İş Teftiş Kurulu Başkanlığı” kurulmuştur. “2011 tarihinde yürürlüğe konulan 665 sayılı KHK ile birlikte İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu Teftiş Kurulu ve Bakanlık Teftiş Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı altında tek çatı altında birleştirilmiştir. 31.10.2012 tarihli ve 28453 sayılı resmî gazete yayımlanan “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği” ile; 16/11/1991 tarihli “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği” 16/10/1996 tarihli “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği” 10/10/2004 tarihli “Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği” yürürlükten kaldırılmıştır” (R.G. 31.10.2012, Sayı: 28453)

Çalışma yaşamının düzenlenmesi yasal dayanağını doğrudan T.C. Anayasasından almaktadır. Anayasamızın 49. Maddesi “Devlet, çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam oluşturmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.” Hükmü yer almakta olup dolayısıyla bu yükümlülük ile ilgili olarak devlet çalışma yaşamına müdahalesi ortaya çıkmaktadır.

İş teftişinin yasal dayanağını İş Kanunu’nun 91. maddesinden almaktadır. İş Kanunu’nun 91. maddesinde “Devlet, çalışma hayatıyla ilgili mevzuatın uygulanmasını gözler, denetler ve teftiş eder. Bu görev Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikte teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişleri tarafından yapılır” hükmü bulunmaktadır (ÇSGB, 2012: 18). İş müfettişleri, görevlerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı’na bağlı olarak yerine getirmektedirler. İş Kanunda bahsedilen söz konusu hükmün yerine getirilebilmesi amacıyla iş müfettişlerine çalışma yaşamı ile ilgili olarak birtakım yetkiler verildiği görülmektedir.

Bu bağlamda İş Kanunu’nun 92. Maddesinde; “iş hayatını izlemek, denetlemek ve teftişi ile görevli iş müfettişleri; işyerleri ve eklentilerini, iş için gerekli olan malzemeleri, ham ve işlenmiş maddeleri, cihaz ve makineleri, araç ve gereçleri, işin yapılış şekli ve ilgili belgeleri gerekli zamanlarda ve işçilerin sağlığına, yaşamına, güvenliğine, eğitimine, dinlenmesine, oturmasına, yatmasına dinlenmesine ilişkin tesis ve tertipleri her zaman görmek, incelemek ve araştırmak ve bu Kanunla suç sayılan eylemleri tespit ettiği zaman bu konuda Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikte belirtilen şekillerde bu halleri önlemek yetkisine sahiptirler” hükümlerine yer verilmiştir (RG, 22.05.2003, Sayı: 25134).

İş müfettişleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Bakanlık bünyesinde “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” adı altında örgütlenmiştir. Temelde 4857 Sayılı İş Kanunu ve söz konusu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler çerçevesinde hareket etmektedirler. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 95’inci maddesine göre Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı’nın görev ve yetkileri özet olarak aşağıdaki şekildedir:

- “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında iş yerlerinde inceleme yapmak, iş ve işlemleri teftiş etmek”
- “Kayıt dışı istihdam ile mücadele edilmesi, bu doğrultuda denetimlerin sürdürülmesi ve söz konusu hususlar hakkında gereken önlemlerin alınması ve uygulanmasını sağlamak”
- “Kurumun personellerinin gerek idari gerek mali yönden gerekse hukukî iş ve işlemleri bakımından teftiş, inceleme, soruşturmasını yapmak”

Bakanlıkta teftiş ve denetlemenin iş müfettişlerince yapıldığı görülmektedir. Bu kanuna göre iş müfettişleri 91’inci madde hükmünün uygulanması için iş hayatının izlenmesi, denetlenmesi ve teftişi yetkilerine haizdirler.

İş müfettişleri bakımından 2012 yılında Bakanlığın “İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği” yayımlandığı bilinmektedir. Bu yönetmeliğe göre Teftiş Kurulunun görevlerine ve yetkilerine aşağıdaki yer verilmiştir.

Bakanlık İş Teftiş Kurulu Yönetmeliğine göre iş müfettişlerinin görevleri özet olarak aşağıdaki şekildedir:

- “İş kanunu gereğince işyerlerinde denetim ve teftiş faaliyetleri icra etmek”
- “İlgili Kanunlar gereğince denetim süreçlerine ilişkin her türlü kayıt ve belgelerin tetkik edilmesi”
- “Denetim gerekçeleri hakkında söz konusu kişilerin ifadelerinin alınmasını sağlamak”
- “İşyerlerinde çalışan işçiler özelinde gerek yaş, cinsiyet gerekse sağlık durumlarına dair eksiklik ve uyumsuzluklar noktasında gerekli işlemleri yürütmek “
- “Kayıt dışı istihdamı önleyici sektör bazında denetim faaliyetlerini sürdürmek”

İş müfettişleri ülkemiz genelinde beş grup başkanlığı şeklinde örgütlenmiş olup bu grup başkanlıkları; Ankara, İstanbul, İzmir, Adana ve Bursa Rehberlik ve Teftiş Grup Başkanlıkları olarak çalışma hayatının denetiminde tam yetkili olan meslek memurlardır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde düzenlemeleri mevcut olup, görevleri bağlamında genel olarak idari teftiş ve çalışma hayatına ilişkin olarak mesai, fazla mesai, iş sağlığı güvenliği, kayıt dışılık, ücret ve benzeri tespitleri yapma noktasında çeşitli görevleri bulunmaktadır.

“Türkiye’de iş teftişlerinin yürütülmesi ise iki tür teftiş ile sağlanmaktadır. Bunlardan ilki programlı ikincisi ise incelemelerden oluşan program dışı teftişlerdir. Programlı teftiş, “Genel Çalışma Planı” içerisinde planlanan ve çalışma yaşamındaki problemlerin incelenmesi ve önceliklendirilmesi sonucu iş yerlerinde yapılan teftişlerdir. İnceleme, iş mevzuatı kapsamında yapılan istek üzerine veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına gelen belgelerden teftiş hizmetiyle bağdaşır nitelikte olanların teftiş programı kapsamına dahil edilmesi ile iş yerlerinde yapılan teftişlerdir” (İş Teftişi Hakkında Yönetmelik, 2022).

İş müfettişleri temelde ikiye ayrılmaktadırlar. Bunları sosyal iş müfettişleri ve teknik iş müfettişleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal iş müfettişleri daha çok işçi ile işveren arasındaki; ücret, kıdem ve ihbar tazminatı, yıllık izin, fazla mesai, gibi konulara; teknik iş müfettişleri ise genel olarak, çalışma ortamı nedenli risklerin kontrol edilmesi, iş sağlığı ve güvenliği konularında teftiş, inceleme yapmaktadırlar. Diğer taraftan teknik iş müfettişleri üniversitelerin mühendislik fakültelerinden mezun müfettişler görev yapmaktadırlar.

Çalışma hayatı ile ilgili hukuki metinlerde yer alan düzenlemeler içerisinde devlet de bazı görevler üstlenmekte ve bu sebeple de çalışma hayatına müdahale edebileceği iş teftişlerinden yararlanmaktadır. Çünkü pratikte uygulanmayan teorik düzenlemeler çalışma hayatına

yansımayacağından düzenli ve adil bir sistemin yaratılması mümkün olmayacaktır (Çiçek, 2020: 48).

Çalış ve Çalış (2022), iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin denetim ve teftişlerin iş kazalarındaki etkilerini incelemişlerdir. Denetim ve teftişlerin eksik olunanın görülmesi ve bilinmesi kapsamında temel nokta olduğu, çalışmaları kapsamında; meydana gelen iş kazası olaylarının azaltılabilmesi bakımından denetimlerin süreklilik sağlamasının büyük önem arz ettiği, iş kazalarının azaltılabilmesi yönünden teftişin etkin bir yöntem olduğu dolayısıyla devletin iş sağlığı ve güvenliğine dair politikaların geliştirilmesi noktasında denetim olgusuna büyük önem gösterilmesi gerektiği, teftişin tam manası ile yerine getirilmesinin sağlanması gerektiği, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında yapılacak habersiz teftişlerin ve uygulanacak idari para cezalarının iş kazalarının azaltılmasında pozitif rol oynadığını belirtmişlerdir. Çalışmalarında, konumuz bağlamında teftiş ve denetimlerin kalitesinin artırılması sürece olan güven unsurunun sağlanması, denetim elemanlarının yeterliliklerinin değerlendirilebileceği bir yapının oluşturulması gerektiği, iş sağlığı ve güvenliği konusunda yetkili ve görevli denetim birimlerinin merkezi bir yapılanma ile sürdürülmesinin daha faydalı olacağı hususları belirtilmiştir (Çalış ve Çalış, 2022, s. 282).

3.3. Sosyal Güvenlik Müfettişleri Aracılığıyla Denetim

5510 sayılı Kanunu'nun 59. maddesi gereğince; kurum müfettişleri ile denetmenler, SGK'nın denetim ve kontrolle görevli memurları olarak düzenlenmiştir. Konu bağlamında SGK'da denetim yapısı esas itibari ile, merkez ve taşra olmak üzere iki kademeli şekilde yapılandırılmıştır. Merkezde bulunan denetim elemanları, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı altında, İstanbul Anadolu, İstanbul Avrupa, Ankara ve İzmir grup başkanlıkları olarak yapılandırılmıştır.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, SGK Başkanına doğrudan bağlıdır. Sosyal güvenlik müfettişleri görevlerini Kurum Başkanı adına yürütmektedirler. Sosyal Güvenlik Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Kurumu uhdesinde idari teftiş, asgari işçilik uygulamaları, ölümlü iş kazaları ve Sağlık Uygulama Tebliğinden kaynaklı hastane denetimleri gibi çeşitli denetimleri icra etmektedir.

Sosyal Güvenlik müfettişleri, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Sosyal Güvenlik Kurumu bölümünde yer verildiği görülmektedir. Bu müfettişler, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bir hizmet birimi olan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bağlı olarak görevlerini ifa etmektedir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görevleri aşağıdaki şekildedir:

- “Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasının usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkaran bir anlayışla denetimini yapmak”

- “Kayıt dışı istihdamı önlemek, bu maksat ile sektör analizleri yaparak denetim faaliyetleri yürütmek”
- “Prim ödeme yükümlülerini gruplar ve sektörler halinde analiz ederek, denetimi yapılacak sektörlerin belirlenmesini sağlamak”
- “Görevleriyle ilgili kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak”
- “İşin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarını tespit etmek”
- “Kurumun merkez ve taşra teşkilâtında görevli personelleri denetimlerini yapmak”

Sosyal Güvenlik müfettişleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da yer almakla birlikte görevleri ve yetkileri kendi unvanları için çıkarılan yönetmelikle belirlenmiştir. Bu yönetmelik, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği’dir. Bu yönetmeliğe göre Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı’nın görev ve yetkileri aşağıdaki şekildedir:

- “Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek”
- “Görevleriyle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak, sigortalıların ve genel sağlık sigortalılarının Sosyal Güvenlik mevzuatı kapsamındaki işlemleri ile ilgili olarak tüm kurum ve kuruluşlarda denetim, inceleme ve soruşturma yapmak”
- “İşin yürütümü açısından yeterli bulunan asgarî işçilik tutarının tespitlerini sağlamak”
- “Gerekmesi halinde, iş kazası olaylarının, meslek hastalıkları olaylarının iş sağlığı ile güvenliğine aykırı bulunan hallerin tespitlerini sağlamak”
- “Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak, kurumla sözleşme imzalamış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme yapmak”
- “Görevleri ile ilgili olmak üzere uygun olmayan hallerin tespitlerini sağlamak”
- “İş kazalarının, meslek hastalıklarının, hastalık hallerinin soruşturulması gibi görev ve yetkilerine haizdirler”

“Merkezi denetim personeli, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde üç büyük ilde (İstanbul, Ankara ve İzmir) grup başkanlıklarında ulusal ölçekte denetimler yapmaktadır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, SGK Başkanına bağlıdır, ‘sosyal güvenlik müfettişleri’ başkan adına çalışırlar” (Erol, 2021, s. 74). Buradan hareketle SGK müfettişlerinin ülke sathında teftişler gerçekleştirdiğini ve görevleri bağlamında hem kurum için idari teftiş hem de piyasa denetimi

manasında ölümlü iş kazaları, hastane teftişleri ve asgari işçilik uygulamalarına ilişkin teftişleri olduğu görülmektedir.

3.4. İş Mahkemeleri Aracılığıyla Denetimi

Türk hukuk sisteminde iş mahkemeleri ilk kez 1950 tarihli, 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu ile yer bulmuştur. Daha sonrasında ise 25.10.2017 tarihli ve 7036 sayılı İş mahkemeleri kanunu önceki kanun yürürlükten kaldırılmıştır. İş yargısı hukuksal yargılama içerisinde geniş bir alan tutmaktadır. Diğer yandan iş mahkemeleri ortaya çıkardığı kamusal niteliği ve kendi içerisindeki birtakım özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı bir yasal düzenleme yapılmıştır. İş mahkemeleri; işçi işveren arasındaki iş uyuşmazlıkların, ücret, fazla mesai, ihbar ve kıdem tazminatı, iş akdinin sonlandırılması, işçinin işe iadesi, prim alacakları, sigorta primine esas kazançların SGK'ya eksik bildirilmesi, ulusal bayram ve resmi tatil günleri ücretleri gibi çalışma ve sosyal güvenlik yaşamının en temel sorunlarının çözüm mercii olarak karşımıza çıkmaktadır (Yasım, 2021, s. 363). Buna karşın ilgili mevzuatta yapılan bir değişiklikle sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklı bazı uyuşmazlıklarda, öncelikle Kuruma başvuru zorunluluğu getirilmiştir. 25.10.2017 tarih ve 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanununun 4. maddesi ile getirilen düzenlemeye göre, 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile diğer sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklarda, hizmet akdine tabi çalışmaları nedeniyle zorunlu sigortalılık sürelerinin tespiti talepleri hariç olmak üzere, dava açılmadan önce Sosyal Güvenlik Kurumuna başvurulması zorunludur

“İş yargılaması ayrı bir uzmanlık gerektirdiğinden isabetli bir şekilde genel yargılama mevzuatından ayrı olarak İş Mahkemeleri Kanunu çıkarılmıştır. İş Mahkemelerinde görülen dava çeşitliliği oldukça fazla olup Hukuk Muhakemeleri Kanununda belirtilen tüm dava çeşitleri ile karşılaşılmaktadır. İş davalarında hizmet tespiti, ücret, fazla çalışma ücreti, prim, ikramiye, yakacak, çocuk yardımı gibi sosyal haklar, ulusal bayram ve genel tatil günleri ücreti yıllık izin ücreti alacakları, kıdem ve ihbar tazminatı sayılabilir. Bunların dışında farklı tespit ve itiraza ilişkin dava türleri ile de karşılaşılmaktadır. Müfettiş raporuna itiraz, iptal, sigortalı hizmet sürelerinin tespiti, prime esas kazancın tespiti, kurum işleminin iptali, iş kazası olduğunun tespiti davaları örnek olarak sayılabilir” (Canpolat, 2016, s. 255).

İş hayatının yargısal süreçteki esas mahkemesi İş Mahkemeleridir. Bu mahkeme aracılığı ile hizmet tespiti, ücret tespiti, fazla mesai tespiti gibi çeşitli tespitler yapılarak, işçi veya işveren lehine ya da aleyhine hükümler verilebilmektedir. Bu konuda 7036 Sayılı İş Mahkemeleri Kanununun yürürlükte olduğu bilinmektedir. İş Mahkemeleri bu kanuna göre aşağıdaki davalara bakmaktadır:

- *“İş Kanunu'na ya da Türk Borçlar Kanunu'nun düzenlenen hizmet sözleşmelerine tabi işçiler ile işveren arasında iş ilişkisi nedeniyle sözleşmeden veya kanundan doğan her türlü hukuk uyuşmazlıkları”*

- “İdari para cezalarına ilişkin olarak yapılan itirazlar ve 5510 Sayılı Kanun’un geçici 4’üncü maddesinde belirtilen uyuşmazlık durumları hariç olmak üzere Kurumu ya da Türkiye İş Kurumu’nun tarafı bulunduğu iş mevzuatından veya sosyal güvenlik mevzuatlarından ortaya çıkan uyuşmazlıklar”dır.

“Çalışma yaşamının endüstri devrimi sonrasında bir değişime uğradığını, bu değişimin etkisi ile bir diğer yönden küreselleşme etkisi işin içerisine alındığında bahse konu değişimin daha da belirgin hale geldiğini, bunun bir sonucu olarak gerek işveren kesiminde gerek ise işçi kesiminde yer alan çalışma ve iş ilişkilerinin bir farklılığa uğradığını, çalışma yaşamında yer alan yasal mevzuatların bu duruma uyum sağlamaya çalıştığını, işçilerin hak ve menfaatlerini koruma ana prensibinin günün koşullarında etkisini daha çok gösterdiğini” ifade etmiştir (Çelik, 2013, s. 14).

Yasım (2021) çalışmasında etiğin zayıf olması durumunun denetim yetersizliği ile birleştğinde dava sayılarının artış gösterdiğini, iş yükünün azaltılması için çözümün çalışma ve sosyal güvenlik hayatında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların engellenmesi olduğunu, dolayısıyla bunun yolunun çalışma hayatının mevzuata daha uygun yürütülmesinin sağlanması olduğu, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun çalışma yaşamını denetimde yetersiz kaldığını, söz konusu durumun iş yargısının yükünü yükselttiğini, denetimle yükümlü kurumların çalışmanın sona ermesinden evvel yapılacak tespit ve denetimlerle uyuşmazlıkların azalmasına katkı sağlayacağını, netice itibari ile bu durumun iş yargısının yükünü düşüreceğini belirtmiştir. Bunların yanı sıra sürekli bir değişime uğrayan yasal düzenlemelerin, kayıt dışı istihdamın ve işsizlik oranlarının yüksek olmasıyla birlikte, yeterince denetlenemeyen çalışma ve sosyal güvenlik yaşamının iş uyuşmazlıklarını artırdığını belirtmiştir.

İş Mahkemeleri yargısal bir mercii olması hasebiyle çalışma hayatına ilişkin tespitleri bağlamında verdiği yargı kararları bir ay içinde ilgili idarece veya muhataplarınca uygulanmak zorundadır. Yargı denetimi her ne kadar belirli bir süreç işi olsa da en etkin denetim türlerinden biridir. İş Mahkemesinin kararları sonrası istinaf-temyiz süreçleri de olabilmektedir.

3.5. Türk Çalışma Hayatının Denetiminde Arabuluculuk Kurumu

Çalışma yaşamının temel sorunlarının başındagelen, işçi ve işveren ilişkilerinden kaynaklı bireysel iş uyuşmazlıkları gelmektedir. Bu uyumsuzlukların gün geçtikçe artması günümüzde geçerli uygulamalar ve yargısal çözüm konusunu da zorlaştırmaktadır. İşçi ile işveren arasındaki bu durumun çözümünde yetersiz kalınması her iki tarafı da olumsuz etkilemektedir. Bundan dolayı alternatif çözüm yollarından biri olarak karşımıza çıkan arabuluculuk, yargının iş yükünün azaltılmasında ve işçi ile işveren taraflarının sonuca daha kısa sürede ulaşmalarına katkıda bulunmaktadır (Orhan ve Eşiyok, 2021, s. 83).

Yağcıoğlu (2018)'e göre *“Kanun koyucunun iş yargılamasında arabuluculuk şartını getirmesindeki temel amaç, iş mahkemelerinin, bölge adliye mahkemelerinin ve Yargıtay’ın iş yükünü hafifletmek ve uyuşmazlıkları kolay, hızlı, ucuz ve etkili bir biçimde çözmektir.*

Arabuluculuk müessesesi, Türk iş hayatına ilişkin atılan önemli adımlardan biridir (Oğuz, 2019 s. 276). Buna karşın tarafların eşit güce sahip olmaması ve kanunların verdiği temel hakların pazarlık konusu edilebilmesi nedeniyle eleştirilmektedir. Fakat Anayasa Mahkemesinin 2018 tarihli kararında arabuluculuk kurumunun şahısların adil yargılanma hususuna aykırılık teşkil etmediğini, aynı şekilde bahse konu kararında şahısların yargıya başvurma imkanlarını ortadan kaldırmadığını ifade etmiştir.

Buradan hareketle de bu müessese *“7036 Sayılı İş Mahkemeleri Kanunu’nda ismen yer alarak, dava şartı olma hususiyetini korumuştur. Konuyla ilgili olarak 6325 Sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanununa bakılacak olursa anlaşılması halinde kararların ilam niteliğinde olduğu vurgulanmaktadır.*

Arabuluculuk Kanunu’nda dava şartı arabuluculuğa ilişkin hükümlerden bazıları aşağıdaki gibidir:

- *“İlgili kanunlarda arabulucuya başvurulmuş olması dava şartı olarak kabul edilmişse de arabuluculuk sürecine aşağıdaki hükümler uygulanır“*
- *“Arabulucu, başvuruyu görevlendirildiği tarihten itibaren üç hafta içinde sonuçlandırır. Bu süre zorunlu hâllerde arabulucu tarafından en fazla bir hafta uzatılabilir”*
- *“Arabulucu, taraflara ulaşamaması ya da taraflar katılmadığı için görüşmelerin yapılamaması veya tarafların anlaşması yahut tarafların anlaşamaması hâllerinde arabuluculuk faaliyetini sona erdirir ve sonrasında tutanağı düzenleyerek durumu arabuluculuk bürosuna bildirir”*
- *“Tarafların arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaları durumunda ise, arabuluculuk ücreti, aksi kararlaştırılmadıkça eşit karşılanır”*
- *“Arabuluculuk bürosuna başvurulmasından son tutanağın düzenlendiği tarihe kadar zamanaşımı durur ve hak düşürücü süre işlemez“*
- *“İlgili kanunlarda dava şartı olarak arabuluculuğa ilişkin kabul edilen özel hükümler saklıdır“*

Taraflar, arabulucuda anlaşmaya varmaları halinde kararın ilam niteliğinde olduğu, uzun yargı sürecini kısalttığı ve en azından tarafların hak ve menfaatlerini koruduğu ve bu bağlamda da Türk iş hayatına olumlu etkisinin olduğu ifade edilebilir.

3.6. Çalışma Hayatının Denetiminde Diğer Kamu İdarelerinin Tespitleri

Türk iş hayatı bağlamında tarafın konusuna bakan idareye başka bir idare tarafından gönderilen bilgi ve belgeler de muteber kabul edilmektedir. Örneğin, 5510 Sayılı Kanunun 86. Maddesinin 7. Fıkrasına göre *“Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca, fiilen yapılan denetimler sonucunda veya işyeri kayıtlarından yapılan tespitlerden ya da kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatı gereğince yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler neticesinde veya kamu kurum ve kuruluşları ile bankalar tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalıştığı anlaşılan 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. İşveren, bu maddeye göre tebliğ edilen prim borcuna karşı tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde, ilgili kurum ünitesine itiraz edebilir. İtiraz, takibi durdurur. İtirazın reddi halinde işveren kararın tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde yetkili iş mahkemesine başvurabilir. Yetkili mahkemeye başvurulması, prim borcunun takip ve tahsilini durdurmaz. Mahkemenin kurum lehine karar vermesi halinde 88 inci ve 89 uncu maddelerin prim borcuna ilişkin hükümleri uygulanır.”* hükmü bulunmaktadır.

Konu bağlamında ister SGK müfettişi ister SGK denetmeni isterse de Bakanlık iş müfettişi gibi denetim elemanı olmasa da kolluk görevlilerinin tespitleri veya kamu kurum ve kuruluşlarına çeşitli nedenlerle intikal eden belgeler ilgili idareye gönderildiğinde bu hususlar ve belgeler aksi sabit oluncaya kadar geçerli kabul edilir ve hukuk dünyasında uygulayıcı işlem olarak hayata geçmektedir.

Konu bağlamında yine *“Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmeliğin* *“mevcut ve yürürlükte olduğu bilinmektedir. Bu yönetmelik kapsamında “kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatları gereğince, işyerlerinde yapacakları her türlü soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yönünden sigortalı olması gerekenlerin sigortalı olup olmadığının tespiti ile sigortasız çalıştırılanların ve tespitler sırasında kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının ve/veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesine ilişkin tespitlerin”* Kuruma bildirimini düzenlenmiştir.

Bu yönetmeliğe göre; *“kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler esnasında, işyerlerinde çalıştırılan kişilerin ilgili kanunca sigortalı olup olmadığını tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları ve Kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesi hususları hakkında tespitlerini en geç bir ay içinde kuruma bildirirler. Sigortalı olması gereken kişilerin sigortasız olarak çalıştırıldığının veya sigortalı olması gerektiği halde bildirim yapılmadığının gerek sigortalı günlerinin gerekse kazançlarının tam olarak bildirilmediğinin tespit edilmesi hallerinde, işyerinin bulunduğu Kurumun ilgili ünitesine intikal ettirilir. “Hükümlerinin yer aldığı açıktır. Dolayısıyla, çalışma ve sosyal güvenlik hayatının denetimi ile ilgili olarak iş müfettişi, sosyal*

güvenlik müfettişi ile sosyal güvenlik denetmeni haricinde de diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kendi denetim elemanları da bu konuda görev üstlenmişlerdir.

İş mevzuatlarında da bu türden hükümlere rastlamak mümkündür. Yine 5510 Sayılı Kanun'un 100. Maddesi kamu idareleri ve bankalardan, özel ve tüzel kişilerden bilgi ve belge isteme ve gelen yazılara göre işlem tesis edebilmeye ilişkin hükme yer vermiştir. Ancak bu düzenlemeler olmasaydı bile 1982 Anayasasında yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi mevcut olduğu sürece bilgi ve belge paylaşımı olmalı ve gelen-giden resmi yazılara göre sosyal güvenlik ve iş hayatı bağlamında gerekli işlemlerin ilgili kurumlarca tesis edilmesi gerekmektedir.

4. BÖLÜM

TÜRK ÇALIŞMA HAYATINDA DENETİMİN ETKİNLİĞİNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ

4.1. Uluslararası Çalışma Mevzuatı Bağlamında Çalışma Hayatının Tek Elden Denetimi

Çalışma hayatı ile ilgili olarak temel ilke, prensipler ve yasal mevzuatları ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir. Bu kapsamda çalışma hayatına dair düzenlemelerin belirli bir ana yapıya kavuşturulması, küresel ölçekte bir örgütlenmenin kurulması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler teşkilatına bağlı bir ihtisas kuruluşu olarak ILO'nun yer aldığı görülmektedir.

ILO,1919 yılında kurulmuştur. Türkiye ILO' ya 1932 yılında üye olmuştur. Örgütün bugüne kadar 185 sözleşme ve 195'in üzerinde de tavsiye kararı aldığı bilinmektedir. Ülkemizin ise 56 ILO sözleşmesini kabul ettiği, çalışma yaşamını da kabul edilen bu sözleşmelere göre düzenlemeye çalıştığı açıktır. Ülkemizin kabul ettiği sözleşmeler dikkate alındığında 81 numaralı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Sözleşmesi, 155 numaralı İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme ve 161 sayılı Sağlık Hizmetlerine İlişkin Sözleşmelerin çalışma hayatının denetimi hakkında olduğu görülecektir.

ILO tarafından "19 Haziran 1947 tarihinde kabul edilen, 5690 sayılı Kanunun 05 Mart 1951 tarihinde ülkemizde yürürlüğe konulan ILO'nun 81 sayılı İş Teftiş Sözleşmesi incelendiğinde bu sözleşmenin üç ana bölüm altında olduğu birinci bölümde "Sanayide İş Teftişi", ikinci bölümde "Ticarete İş Teftişi" ve üçüncü bölümde ise "Muhtelif Tedbirler" olduğu görülecektir.

ILO'nun 81 sayılı İş Teftiş Sözleşmesinin 1'inci maddesine bakıldığında ILO'ya üye ülkelerin mutlak suretle bir teftiş sistemi kurması gerektiği belirtilerek "*Hakkında bu Sözleşmenin yürürlükte bulunduğu Milletlerarası Çalışma Teşkilatının her üyesinin sınai işyerlerinde bir teftiş sistemi bulundurması lazımdır*" hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu sözleşmenin 2'nci maddesi "*Sınai işyerlerinde iş teftiş sistemi çalışma şartlarına ve işçilerin işleriyle meşgul*

bulundukları sırada korunmalarına dair konulan kanuni hükümlerin uygulanmasını sağlamakla iş müfettişlerinin vazifeli bulundukları bütün işyerleri hakkında uygulanır.” Denilmiştir. 4’ncü maddesinde” işgücü denetimi, merkezi bir otoritenin gözetim ve denetimi altına alınacaktır” hükmü ile yine aynı şekilde 6’ncı maddesinde “denetim birimi, statüleri ve hizmet koşulları, istihdam şekilleri güvence altına alınan ve hükümet değişikliklerinden ve uygunsuz dış etkenlerden bağımsız olan kamu görevlilerinden oluşacaktır “hükmü açık bir şekilde yer almaktadır.

ILO’nun 81 sayılı İş Teftiş Sözleşmesinin ikinci bölümünde “Ticarette İş Teftişi” başlıklı bölümünde ise; üye ülkelerin ticari işyerlerinde de bir teftiş sistemi kurmaları gerektiği belirtilmiştir. 81 sayılı Sanayi ve Ticarette İş Teftişi Hakkındaki Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi yukarıda belirtilen hükümler sayesinde çalışma hayatının teftişi ile ilgili olarak zamanının şartlarına göre oldukça ileri, oldukça önemli sayılabilecek düzenlemeler getirmiştir. Getirilen düzenlemelerin zamanında birçok ülkede çalışma hayatının teftişi ile ilgili önemli adımların atılmasına katkı yaptığı bilinmektedir. Bilhassa Sözleşmenin 3. maddesi 1. paragrafının tanımladığı iş denetim sisteminin temel işlevleri zamanına göre oldukça önemli bir adım olarak kabul edilmelidir. Emeğin korunması anlamında iş denetimine önem verilmesinin önünü açan bu düzenlemeler birçok uluslararası standardın da gelişmesine yol açmıştır (Wolfgang, 2003, s.11).

Diğer taraftan Türkiye olarak bu sözleşmeye göre çalışma hayatını ve çalışma hayatının denetiminde yer alan kurum ve kuruluşlarını sözleşmede belirttiği istikamette düzenleyeceğini taahhüt etmiş bulunmaktadır. Türkiye’nin imzaladığı ve tarafı olduğu Uluslararası ILO’nun 81 sayılı Sözleşmesinde belirtilen, çalışma hayatının teftiş ve denetimine dair birlik, bağımsızlık ile merkezilik ana ilkesine aykırılık teşkil edecek şekilde bu yapı çalışma hayatının denetiminde çok başlılık ile yetki ve görev kargaşası, diğer taraftan ise işverenler, ve sigortalılar açısından ise gerek emek gerek zaman kaybının artmasına, denetim süreçlerinin ciddi manada uzamasına, denetimin etkin ve verimli olması ana presine aykırı mükerrer denetim faaliyetlerinin ortaya çıkmasına neden olduğu görülmektedir.

“İç hukuk kaynaklarının denetim ile ilgili düzenlemeler getirmesinin yanında, uluslararası kaynakların da denetim düzenlemeleri getirmesi sistemin işlemesi bakımından katkı sağlamaktadır. Bilhassa Türkiye’nin üyesi olduğu ILO ve Avrupa Birliği normlarının çalışma hayatının denetimi ile ilgili getirdiği düzenlemelerin sağlıklı bir biçimde uygulanması çalışma hayatının denetiminde beklenen sonuçların alınmasına imkân sağlayacaktır” (Aktay, 2012, s. 34).

ILO’da 1981 yılında kabul edilen ve ülkemizde de 13.01.2004 tarihinde yürürlüğe konulan 155 sayılı “İş Sağlığı Ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşmesi”, iş sağlığı ve güvenliği konularında birtakım düzenlemeler ve yükümlülükler ile alınması gerekli tedbirler belirlenmiştir. Sözleşmeye imza koyan üye ülkelerin kendi yasal düzenlemeleri ile iş sağlığı ve güvenliği politikalarının belirlenmesi ile buna ilişkin denetim yapısının oluşturulması

amaçlanmıştır. Nitekim 155 sayılı iş bu sözleşmenin 4'ncü maddesinde “Her üye, ulusal koşullar ve uygulamaya göre ve en fazla temsil kabiliyetine sahip işçi ve işveren kuruluşlarına danışarak iş güvenliği, iş sağlığı ve çalışma ortamına ilişkin tutarlı bir ulusal politika geliştirecek, uygulayacak ve periyodik olarak gözden geçirecektir. Bu politikanın amacı, işle bağlantılı olan veya işin yürütümü sırasında ortaya çıkan kaza ve yaralanmaları, çalışma ortamında bulunan tehlike nedenlerini mümkün olduğu ölçüde asgariye indirerek önlemek olacaktır.” düzenlemelerine yer verilmiştir. Aynı şekilde sözleşmenin 9'uncu maddesinde “İş sağlığı ve güvenliği ve çalışma ortamına ilişkin ilgili mevzuatın uygulanması uygun ve yeterli bir denetim sistemi ile güvence altına alınacaktır.” denilmiştir.

ILO'nun 155 sayılı bu sözleşmesi ile ulusal bazda iş sağlığı ve güvenliği politikalarının belirlenmesi konu edinilmiştir. Üye ülkelerden söz konusu politikaları hayata geçirmelerini bakımından sözleşmeyi imzalayan ülkelerden bazı düzenlemeler yapılması istenilmiştir. Bu kapsamda sözleşmenin 11'nci maddesi ile düzenlenmiş ve şu şekilde düzenlenmiştir.

“Yetkili makamlar tarafından tayin edilen usullerinin uygulanmasının belirlenmesinde olduğu gibi, tehlikelerin niteliği ve derecesinin gerektirdiği yerlerde işyerlerinin tasarımı, inşası ve düzenlenmesi ve bunların faaliyetlerinin başlaması, onları etkileyen önemli değişiklikler ve amaçları doğrultusunda değişimler, işte kullanılan teknik donanımın güvenliği konularının belirlenmesi; maruz kalınması yetkili makam veya makamların kontrolü veya iznine bağlanacak veya yasaklanacak, sınırlandırılacak maddelerin, etkenlerin ve çalışma usullerinin belirlenmesi; birden fazla madde veya etkenlere aynı anda maruz kalınmasından ortaya çıkan sağlık tehlikelerinin; iş kazaları ve meslek hastalıklarının, işverenlerce, uygun olduğu durumlarda, sigorta şirketlerince veya doğrudan ilgili diğer kişilerce bildirilmesi usullerinin oluşturulması ve uygulanması, iş kazaları ve meslek hastalıkları istatistiklerinin yıllık olarak hazırlanması; İş kazaları ile meslek hastalıkları ve diğer sağlığa aykırı durumların iş sırasında veya işle ilgili olarak ortaya çıktığı ve ciddiyet arz ettiği hallerde soruşturma yapılması; Sözleşmenin 4. Maddesinde atıfta bulunulan politika uyarınca alınılan önlemler ve işin icrası sırasında veya işle ilgili olarak ortaya çıkan diğer sağlığa aykırı durumlar dahil, iş kazaları, meslek hastalıkları veya diğer sağlık sorunları ile ilgili bilgilerin yıllık yayımı;Ulusal şartlar ve imkanlar göz önüne alınarak, işçilerin sağlığına verdikleri risklerle ilgili olarak, kimyasal, fiziksel ve biyolojik etkenlerin incelenmesi sisteminin oluşturulması veya genişletilmesi” (ILO, 155 Sayılı Sözleşme).

İş ve sosyal güvenlik mevzuatının doğru şekilde uygulanabilmesi, etkili bir iş ve sosyal güvenlik denetimine bağlıdır. “Denetmenler, işyerinde ulusal çalışma standartlarının nasıl uygulandığını inceler; işverenlere ve işçilere, çalışma süresi, ücretler, çocuk işçiliği, iş sağlığı ve güvenliği gibi alanlarda ulusal hukukun uygulanmasının nasıl iyileştirilebileceği konusunda tavsiyelerde bulunurlar. Yetkili makamların dikkatini mevzuattaki boşluklara ve kusurlara yönlendiren denetmenler, iş kanununun tüm işverenlere ve işçilere eşit olarak uygulanmasını sağlamada da önemli bir rol oynamaktadır. Sosyal güvenlik denetiminin önemi uluslararası alanda kabul edildiğinden, ILO, 81 ve 129 sayılı iki denetim sözleşmesinin onaylanmasına öncelik vermiştir”(ILO, 2021).

Uluslararası Sosyal Güvenlik Kurumu (ISSA) kaynaklarına dayanılarak yapılan çalışmada, özellikle sistem katkılarının toplanması ve sisteme uyumun sağlanması açısından, denetim birimlerinin yapılanmasında dünyadaki sosyal güvenlik sistemleri üçe ayrılmıştır. Buna göre; merkezi sistemler (İngiltere, İsveç, Norveç, İtalya, İrlanda, Macaristan, ABD, Kanada); yarı-merkezi olarak (Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Meksika) ve ademi merkezi olarak da (Almanya, Fransa, Japonya, Romanya) olmak üzere üç grupta sınıflandırmaktadır (Watanabe, 2006, s. 5-6). Türkiye’de yarı merkezi sistemler arasında yer almaktadır. Sosyal güvenlik kurumu genel bütçe dışında yarı mali özerkliğe sahip bir kurum olarak yer almaktadır.

Sosyal güvenliğin yönetimine ilişkin olarak, 152 sayılı ILO Sözleşmesi, sosyal güvenlik ile ilgili hizmetler ve kurumların yönetimi için, üye ülkelerin genel sorumluluğunu kabul etmekte ve sosyal güvenlik kurumlarının yönetimine, sosyal tarafların katılımını zorunlu kılmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin denetim birimleri ise, sosyal güvenlik kurumları içinde doğrudan kurumun en üst düzey yöneticisine bağlı bağımsız ve özerk bir yapılanma olarak şekillenmektedir (ILO, 2010).

Sosyal güvenlik sisteminde gözlemlenen genel bir eğilim, sosyal güvenlik katkılarının toplanması ve denetiminde vergi yönetimi ile birlikte, merkezi bir sisteme doğru geçilmekte oluşudur. Vergi yönetimlerinin görece geniş bilgi, kayıt ve denetim sistemlerinin olmasının, sosyal güvenlik katkılarının toplanması ve denetimine büyük ölçüde yardımcı olacağı beklenilmektedir (Lender, 2006, s. 23).

Sosyal güvenlik sistemine uyumu sağlama açısından örgütlenme modelinin ötesinde ortaya çıkan en önemli sorunlar, denetim açısından ortak çalışma alanları bulunan iş ve sosyal güvenlik denetim örgütleri arasında koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması yönünde olduğu ifade edilmektedir. Birçok teftiş kurulu arasında iş birliği ve koordinasyona ilişkin yaşanan sorunlar, çoğu zaman aynı konunun farklı birimlerce denetlenmesine, farklı denetim sonuçlarına ya da denetimlerde boşluklara neden olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle iki denetim sisteminin birbirini etkisizleştirdiği durumlar ortaya çıkabilmektedir. Benzer işbirliği ve koordinasyon sorunu, İŞKUR denetim birimi ile İş Teftiş Kurulu ve SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı arasında da bulunmaktadır (Özsuca ve Gökbayrak, 2012, s. 69).

4.2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Çalışma Hayatının Denetimi

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının mevcut durumunun ülkemizdeki işleyişi ve yapısına değinildikten sonra, gelişmiş ülkelerde çalışma hayatının denetiminin nasıl yapıldığı sorusu akıllara gelmektedir. Bu bağlamda ülkemiz açısından Avrupa Birliği üyesi ülkelerin çalışma ve sosyal güvenlik yaşamının denetim ve teftiş yapısı, bu yapının ülkemiz ile benzer veya farklı olan yönleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin çalışma yaşamı model örnekleri incelendiğinde genel olarak modeller, ülkeler arası farklılıklar gösteriyor olsa da genel düzenlemelerin çalışma yaşamının yönetiminde birliğin ve etkinliğin esas alındığı

görülmektedir. Avrupa Birliği üyesi ülkelerde etkin ve yaygın olarak çalışma ve sosyal güvenlik denetimleri yapılmakta, bu kapsamda başta İspanya’da bu denetimler tek bir çatı altında yerine getirilmektedir. Benzer bir şekilde Almanya’da ise söz konusu teftiş ve denetimler iki farklı denetim birimi yapmasına rağmen aralarında görev ve yetki konularında herhangi bir karmaşa bulunmamaktadır.

4.2.1. Fransa

“İş güvenliği ile ilgili işyerleri uygulaması Çalışma Bakanlığı bünyesindeki iş güvenliği müfettişleri tarafından denetlenmekte, Milli Sigorta Kurumunun müfettişleri de yeni iş kazalarından korunmak ve önlemek konularında faaliyet göstermektedirler. İş kazaları ve meslek hastalıklarının tedbirlerin alınmasında bölgesel sandıklar önemli vazifede bulunmaktadır. Fransız sisteminin özelliği, milli düzeyde iki üst kuruluşun çalışma hayatının denetimi ile ilgili faaliyetlerde bulunmaları ve aralarında koordinasyon kurulunca iş birliği sağlanmasıdır. Alt düzeydeki faaliyetlerde de koordinasyonu sağlayan kurullar bulunmakta, böylece müesseseyi dağınıklık giderilmeye çalışılmaktadır” (Süzek, 1985, s. 104).

“Fransa’da iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmak olup iş teftişi çoğunlukla Çalışma, Tarım ve Ulaştırma Bakanlıklarının altında gerçekleştirilir fakat bu konuda asıl sorumlu Çalışma Bakanlığının kendisidir. Belirtili bu üç bakanlığın dışında diğer Bakanlıklardan da iş müfettişleri bulunmaktadır. İş teftiş politikası Çalışma Bakanlığı ve Mesleki Tehlikelerin Önlenmesi ve Çalışma Şartları alt Müdürlüğünce merkezde belirlenir. İş teftiş, coğrafi olarak organize edilmiştir. Her bir 95 bölümde iş istihdam departmanı ve iş kanunun uygulanması bakımından devlet politikasının uygulanmasından sorumlu mesleki eğitim müdürlüğü vardır. Her bölüm müdürlükleri 7 uzmanlık birimden oluşur. Bunlardan bazıları iş teftiştan sorumludur ve bir veya birden fazla alt müfettiş tarafından desteklenen bir iş müfettişinin denetimi altındadır” (ÇŞGB, 2014).

4.2.2. İspanya

Ülkemiz ile gerek ekonomik gerekse nüfus yapısı gibi birçok noktada benzer özelliklere sahip bulunun İspanya’da genç nüfus fazladır. Diğer yandan ülkemizde olduğu gibi tarım sektöründe de kayıt dışı istihdam oranlarında nispeten daha yüksek oranlar görülmektedir.

İspanya son 20 yılda aşırı göçe maruz kalmıştır. 2006 yılı itibarı ile bir milyona yakın yasa dışı göçmenin İspanya’da yaşadığı tahmin edilmektedir. Ülkeye yönelik göç ve göçün neden olmuş olduğu yabancı kaçak işçilik, kayıt dışı istihdamın artış göstermesine neden olmuştur (Süzek, 1985, s.106).

“İspanya hükümeti, çalışma yaşamı mevzuatını düzenleme konusunda tüm yetkiye sahiptir. İş sağlığı ve güvenliği alanındaki düzenlemeler, İş ve Göç Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Özerk bölgeler bu düzenlemelere uymakla yükümlüdürler. Merkezi hükümet yönetimi, risklerin önlenmesi konusunda mevzuatın kontrolü ve çalışanların gözetimi görevlerini yerine

getirmektedir. Bu amaçla İş ve Sosyal Güvenlik Teftişi kurulmuştur. Ceza yetkisine sahiptir. Etkili denetim gerçekleştirmek için, işletme ve işçilere bilgilendirme ve danışmanlık hizmeti sunmaktadır. İş kazaları da müfettişler tarafından incelenmektedir. İş teftişi kapsamında her 10.000 çalışan başına 1 müfettiş düşmektedir. Fransa’da olduğu gibi, müfettişler genel teftişle görevli olup diğer görevlerinin yanında İSG ile ilgili konularda da teftiş yapmaktadırlar. İspanya, bölgesel özerkliklerden oluşan yapısı ile iş sağlığı ve güvenliği alanında da merkez ve bölgeler arasında dinamik bir yapıya sahiptir. Bu kurumlar, 19. yy’ın sonları, 20. yy’ın başlarında, konsolide iş sağlığı ve güvenliği alanındaki girişimlerinde bulunmaya başlamışlardır. İş kazaları Kanunu, İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği ve iş teftişin kuruluşu bunlardan bazılarıdır” (ÇŞGB, 2014).

4.2.3. İtalya

İtalyan teftiş sistemi son yıllarda büyük bir reformdan geçmiştir. Hükümet ve parlamentonun çabaları sonucu son 20 yıl içinde günümüz şirketleri ve organizasyon modelleri de dikkate alınarak teftiş sistemi bugünkü halini almıştır. 2004’ten beri potansiyel araç gereçlerin önemi iş teftiş müfettişleri tarafından anlaşılmaya ve kullanılmaya başlansa da bunların tümüyle uygulamaya konması için daha süreye ihtiyaç vardır. Yeni uygulamaların öncelikle ülke mevzuatına adapte edilmesi gerekmektedir. Diğer Avrupa ülkeleri ile birlikte İtalyan teftiş sistemindeki en büyük değişiklik diğer kurumlarla olan iş birliği ve diyalogun arttırılmasıdır. Son yıllarda elde edilen verilere göre denetlenen işyeri sayısında azalma yaşanmasına rağmen hukuka aykırılıklarda artış gözlemlenmektedir. Yeni reformla birlikte İtalyan teftiş sistemi çalışma mevzuatıyla daha uyumlu hale gelmiş ve kayıtsız ile mücadelede büyük bir aşama kaydedilmiştir. Bütün bu uygulamalar Avrupa Birliği direktifleri ve İLO standartlarına paralel bir şekilde yürütülmektedir (ÇŞGB, 2014, s. 41).

4.2.4. Almanya

Almanya’ da iş teftiş yapısı İSG konusunda en önemli yapılanmaya sahiptir. Lander yetkilileri tarafından Çalışma bakanlığı bünyesinde yürütülmektedir. İş müfettişleri iş yerinde kazaların önlenmesinin sağlanmasından, iş kanunlarının iş yerinde uygulanmasından, çalışma saatlerinin kısıtlanmasında ve genç çalışanların korunmasından sorumludur. İş müfettişleri iş yerlerine girmeye, gerekli gördüğü testleri yapmaya ve çalışanlara soru sorma gücüne sahiptirler (ÇŞGB, 2014, s. 44).

Yurdakul (2014)’ un verdiği bilgiye göre, “Almanya’da, iş sağlığı ve güvenliğindeki aktörler; Devlet, Kanuni Kaza Sigortası Meslek Sandıkları, İşletmeler ve İşçilerdir. Meslek sandıkları, önleyici faaliyetler, rehabilitasyon ve tazminat gibi hususlarla ilgilenir. Alman İSG sisteminde

hukuki yaptırımlar devlet eliyle ve meslek sandıkları tarafından yapılır. Gerek devlet gerekse meslek sandıkları iş birliği içinde çalışırlar ve duruma göre teftişler yaparlar. Bu teftişler;

1. Devlet tarafından yapılan, devletin koyduğu yasalara uyulmasının denetimi,
2. Meslek sandıkları tarafından yapılan, kazaları önleme mevzuatlarına ve devletin kurallarına uyulmasının meslek sandıklarının teknik müfettişleri tarafından denetlenmesi şeklindedir.

Kanun, denetim yetkisini Federal Maliye Bakanlığı'na bağlı Gümrük İdaresine vermiştir. 43 merkez birim ve yardımcı 271 birimi bulunmaktadır. Bu birimde çalışan 6700'den fazla kayıt dışı istihdam ile mücadeleye karşı müfettişi bulunmaktadır. Bununla birlikte, iş kurumu, emeklilik kurumu, mahkemeler ve meslek odaları gibi 13 resmi kurumla da iş birliği yapma yükümlülüğü getirmektedir. Ayrıca kanunda; kayıt dışı çalışma ve çalıştırma, çalışmaları eksik bildirme veya hatalı bildirme, oturuma veya çalışma izni bulunmayan kaçak işçileri çalıştırma, insan kaçakçılığı kapsamında kayıt dışı istihdam ve 18 yaşın altındakileri çalıştırma durumları için adli ve idari cezalar öngörülmüştür" (Yurdakul, 2014, s. 57).

Ayrıca Almanya' da İşletme Denetim Büroları bulunmaktadır. Bu bürolar ülke genelinde 20 merkez başta olmak üzere 2000 müfettişin üzerinde denetim elemanı bulunmaktadır. Bu denetim elemanları denetime bilgi verilmeden gidilmesi gerekmiyorsa işverene bilgi vermek zorundadır. Görevli müfettişler yıllık ortalama 300-350 civarında işyeri denetimi yapmaktadır. İş Teftiş Birimi Merkezi Yönetim ve Taşra Birimleri olarak iki ana birimde hizmet vermektedir. Mevzuatın hazırlanması ve ulusal düzeyde teftiş ile ilgili stratejiler geliştirir. Aynı zamanda kurumun halkla ilişkilerini merkezi yönetim düzenler.

Taşra Birimleri 19 ayrı merkezde faaliyet göstermektedir. Bu birimler kendilerine bağlı bölgelerdeki teftişleri gerçekleştirir. Aynı zamanda bazı bölgelerde inşaat birimleri olarak adlandırılan ve görevleri inşaatları denetlemek olan ayrı bir oluşum faaliyet göstermektedir (ÇŞGB, 2014, s. 45).

4.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatının Mevcut Denetim Sistemindeki Problemler

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının denetimindeki bir takım sorunlar bulunmaktadır. Denetim yapısının çok başlı ve parçalı olması ve bu hususun ortaya çıkardığı yetki ve görev karışıklığı en başta göze çarpmaktadır. Bakanlığın denetleme birimi olarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde iş müfettişi, Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı bünyesindeki kurum müfettişleri, aynı şekilde Kurum bünyesindeki Sosyal Güvenlik denetmenlerinden oluşan bu üç farklı birim tarafından çalışma hayatının teftiş ve denetimi yürütülmektedir.

4.3.1. Görev ve yetki çakışması

Türkiye’de çalışma ve sosyal güvenlik ile ilgili denetimler aşağıda yer verilen üçlü yapı ile yürütülmektedir.

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı- İş Müfettişleri
- Sosyal Güvenlik Kurumu- Sosyal Güvenlik Müfettişleri
- Sosyal Güvenlik Kurumu- Sosyal Güvenlik Denetmenleri

Bu üçlü yapıda ilgili mevzuatın verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde çalışma hayatının denetiminde yaşanan çakışmalar tablo 4.1’ de gösterilmiştir.

Tablo. 4.1. Yetki –Görev Çakışması Tablosu

	İş Müfettişi	Sosyal Güvenlik Müfettişi	SGK Denetmeni
Usulsüzlük Denetimler			
İş Mevzuatına göre	X		
Sosyal Güvenlik mevzuatına göre		X	X
İş sağlığı ve güvenliği mevzuatına göre	X		
İdari Teftiş			
Bakanlık	X		
Sosyal Güvenlik Kurumu		X	X
Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele			
Şikayet üzerine denetim		X	X
Planlı sektörel denetim	X	X	X
İş Kazası Denetimleri	X	X	X
Asgari İşçilik Denetimleri		X	X
Sağlık Hizmet Sunucularının Denetimi		X	X

Kaynak: SGK Eğitim, Araştırma, Geliştirme Merkezi Başkanlığı, 2022.

Sosyal Güvenlik Kurumu özelinde bir değerlendirme yapıldığında 5510 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda denetim ve teftişe dair kanun hükümlerinde “*Kurumun denetim ve kontrole görevli memurları*” ifadesi yer verildiği görülmektedir. Kurumun denetim ve kontrole görevli memurları ifadesinden ne anlaşılması gerektiği ise 31/5/2006 tarihli ve 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun sosyal sigorta hükümleri ile getirilen hak ve yükümlülükleri ve sosyal sigorta işlemlerine ilişkin usul ve esasları

düzenlemek amacı ile yürürlüğe konulan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin “Kontrol, Denetim, Soruşturma” başlıklı birinci bölümünün 114’ncü maddesinde (Değişik:RG-21/8/2013-28742) “Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda belirtilen kurum müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleridir” hükümlerine dair yasal düzenlemenin karşımıza çıktığı görülmektedir.

2021 yılına ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından gerçekleştirilen denetimlere dair istatistiki bilgilerin tablo halinde karşılaştırılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Bilindiği üzere SGK ’da denetimler müfettişler ve SGK denetmenleri aracılığıyla yapıldığından gerek SGK müfettişleri gerekse SGK denetmenleri tarafından söz konusu denetimlere ilişkin sayısal verilere aşağıda Tablo 4.2 ve Tablo 4.3’de ayrı ayrı yer verilmiştir.

Tablo 4.2. Sosyal Güvenlik Denetmenlerince Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar

Denetim Detayı	Sayı
Denetmenler Tarafından Sonuçlandırılan Denetim Gerekçesi Sayısı	254.318
Denetmenler Tarafından Düzenlenen Rapor Sayısı	215.819
Denetlenen İşyeri Sayısı	145.906
Kayıtlı Olarak Çalıştığı Tespit Edilen Kişi Sayısı	1.031.437
Kayıt Dışı Çalıştığı Tespit Edilen Yabancı Uyruklu Kişi Sayısı	4.391
Kayıt Dışı Çalıştığı Tespit Edilen Toplam Kişi Sayısı	36.082
Tescil Edilen İşyeri Sayısı	1.329
Tespit Edilen Sahte İşyeri Sayısı	3.230
Tespit Edilen Sahte Sigortalı Sayısı	106.180
Boşandığı Eşi ile Birlikte Yaşama Nedeni ile Yapılan Denetim Sayısı	5.759
Boşandığı Eşi ile Birlikte Yaşama Nedeni ile Yapılan Denetimler Sonucu Gelir/Aylık Kesilmesi Önerilen Kişi Sayısı	4640

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2021.

Tablo 4.3. Sosyal Güvenlik Müfettişlerince Yapılan Denetimlere İlişkin Sonuçlar

Denetim Detayı	Sayı
Denetlenen İşyeri Sayısı	9.304
Denetlenen Sigortalı Sayısı	101.241
Kayıt Dışı Çalışan Kişi Sayısı	1.039

Tespit Edilen Sahte Sigortalı Sayısı	178
İncelenen İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sayısı	2.687
İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu İşverene Rücu Sayısı	1.766
İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Üçüncü Kişiye Rücu Sayısı	607

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2021.

Sosyal Güvenlik Kurumunda 2022 yılı haziran ayı itibari ile toplamda 2750 SGK denetmeni ve denetmen yardımcısının bulunduğu, SGK müfettişi ve yardımcısının sayısının ise 454 olduğu görülmektedir. Söz konusu sayılara idari görevde bulunan müfettiş ve denetmen sayılarının dahil değildir. (SGK Eğitim, Araştırma, Geliştirme Merkezi Başkanlığı, 2022).

Sosyal Güvenlik Kurumunda denetim ve kontrol ile görevli her iki meslek grubu olan gerek sosyal güvenlik denetmenleri gerekse sosyal güvenlik müfettişlerinin 2021 yılı içerisinde gerçekleştirdikleri denetim ve inceleme faaliyetleri Tablo 4.2 ve Tablo 4.3 karşılaştırıldığında; kurumda görevli denetmenler tarafından denetlenen iş yeri sayısının 145.906 iken, müfettişlerce denetlenen iş yeri sayısının 9.304 olduğu, denetmenler tarafından sonuçlandırılan denetim gerekçesi sayısının 254.318 olduğu, kayıt dışı çalışmaları saptanan kişi sayısının denetmenlerde 1.031.437, müfettişlerde 1.039 olduğu görülmüştür. Her iki tabloya göre denetmenler tarafından denetlenen iş yeri sayısı, kayıt dışı çalışan kişi sayısı, sonuçlandırılan görev emirleri ile diğer denetim faaliyetleri yönünden müfettişlerden çok daha fazla olduğu görülmüştür. Diğer farklı bir tespitin ise, denetmenlerin özellikle çalışma hayatının denetiminde daha etkin olduğu, söz konusu istatistiklerden anlaşılmaktadır

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının denetiminde görev ve yetki çakışması bağlamında iş kazası incelemeleri ile meslek hastalığı olaylarının soruşturulması karşımıza çıkmaktadır. Kurum müfettişlerinin görevleri içerisinde; “iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalıklar ve diğer sigorta olaylarını araştırmak ve incelemek” yer almaktadır. Diğer taraftan ise sosyal güvenlik denetmenleri ile ilgili olarak “Başkan veya yetki devrettiği genel müdür tarafından uygun görülmesi durumunda, ölüm ve malullükle sonuçlanan iş kazası ve meslek hastalığının araştırılması; ölüm ve malullükle sonuçlananlar dışındaki iş kazası ve meslek hastalıkları vakalarının incelenmesi ve/veya soruşturulması ve iddia edilen hastalık vakalarının incelenmesi” ile yetkilendirilmişlerdir. Buradan da anlaşılacağı üzere kurumun müfettişleri ile denetmenleri arasında görev tanımlarının aynı olabildiği dolayısıyla her iki denetim elemanları bakımından kimi zaman görev çakışmalarının ortaya çıktığı görülecektir.

Çalışma yaşamı içerisinde bulunan sigortalıların; iş kazası geçirmeleri veya meslek hastalıklarına yakalanmaları ile meslekte kazanma gücü kayıp oranının tespiti ile ilgili SGK tarafından yürütülen soruşturma, inceleme ve denetimler öncesinde, sadece kurum müfettişleri tarafından yapılmaktaydı. Daha sonrasında Sosyal Güvenlik Kurum Başkanlığı tarafından çıkarılan 23.09.2019 tarihli 2019/20 sayılı Genelge ile iş kazası ve meslek

soruşturmaları, herhangi bir kanun veya yönetmelik değişikliği gerekmeden alt mevzuat olan genelgeye “...olayın iş kazası olduğuna ya da olmadığına karar verilememesi halinde herhangi bir şart aranmadan dosya, belgeleri ve gerekçeleri ile birlikte soruşturulmak üzere; ölümlü olmayan vakalarda sosyal güvenlik denetmenlerine, ölümle sonuçlanan vakalarda ise Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının ilgili Grup Başkanlığına iletilecektir.”” ibaresi eklenerek, kurumun denetim ve kontrol ile yetkilendirilmiş diğer bir meslek mensupları olan sosyal güvenlik denetmenlerine verilmiştir. Buradan da görüleceği üzere aynı veya benzer konu hakkında bir dönem kurum müfettişleri tarafından yapılmakta olan inceleme ve soruşturmalar bir başka dönem kurum denetmenlerine verilebilmekte veya yine alt mevzuat olan başka bir genelge ile geri alınabileceği anlaşılmaktadır. Bu durum gerek işverenler gerek sigortalılar ile öte yandan konunun ilgilileri diğer üçüncü kişiler nezdinde denetimsel bir karmaşaya yol açmaktadır.

İstihdam edilenlerin sigortalılıkları yönünden sosyal güvenlik denetmenleri tarafından, bu kişilerin; ücret, fazla mesai, iş akdinin sonlandırılması, işten ayrılış kodlarının hatalı veya kasıtlı olarak mevzuata aykırı bildirilmeleri gibi konularında iş müfettişlerince inceleme yapılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin işverenlerin, belediye mücavir alan sınırları içerisinde toplam kadın çalışan sayısının 150 ve üzerinde olması durumunda, işverenlerce çalışma yerlerinin dışında ancak işyerine yakın bir yerde 0-6 yaş aralığındaki çocukların bakımı ve emzirilmesi için kreş açma zorunluğu bulunmakta, buna aykırı davranılan her ay için 6331 sayılı Kanunun 26.maddesi iş müfettişlerince gereğince idari para cezası uygulanmaktadır.

İş Kanunu uygulamasında, özel olarak kanuna aykırı olarak “çocuk işçi” çalıştırılmasının tespitinde ve yaptırım uygulanmasında 6735 sayılı Kanundaki düzenlemeye benzer bir hükme 4857 sayılı Kanunda da yer verilerek ülkemizin mevcut denetim kapasitesinden yararlanılabilmelidir. Bu yaklaşım, ileride çalışma ve sosyal güvenlik hayatını denetleyen denetim elemanlarının yeniden organize edilmesinin alt yapısını da oluşturabilir (Özşuca ve Gökbayrak, 2012, s. 49).

4.3.2. Parçalı yapı ve çok başlılık

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının mevcut denetim hayatı açısından en büyük sorunlardan birisi de, denetim ve teftiş hizmetlerinin tek olmayışı, yani parçalı bir yapıya sahip olmasıdır. Güncel durumda çalışma hayatının denetimi bağlamında SGK denetmeni, SGK müfettişi ve Bakanlık iş müfettişi yetkili olup ilgili denetimler kapsamında tanzim edilen raporlara göre işlemler tesis edilebilmektedir. Bu parçalı ve çok başlı yapının koordinasyonu, tek elden yürütülmek suretiyle etkin bir denetim mekanizmasının kurulması ve bunda da kamu yararının varlığı amaçlanmalıdır. Bu hususta her üç denetim mekanizmasının birleştirilmesi, bir diğer ifadeyle tek çatı altında toplanması gerekli görülmektedir.

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının denetimi ile ilgili olarak yine aynı konuda birden fazla denetim biriminin yetkili kılındığı görülmektedir. Bu kapsamda 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun "denetleme yetkisi" başlıklı 23.maddesi de konumuz bağlamında önem teşkil etmektedir. Söz konusu yasal düzenlemenin 23'üncü maddesin birinci fıkrasında "*Bu Kanun kapsamındaki yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediikleri Bakanlık iş müfettişleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından denetlenir. Bu Kanun gereğince yapılacak teftiş, denetim ve soruşturmalar, uygulamakla yükümlü olunan mevzuatın teftiş, denetim ve soruşturma hükümlerine göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır*" düzenlemesine yer verilmesi suretiyle çalışma yaşamını ilgilendiren bir başka hususta üç farklı denetim biriminin üç farklı meslek mensubunun yetkili ve görevli kılındığı açıktır.

"Türkiye'nin de imzalamış olduğu ILO'nun Çalışma Hayatının Denetimine Dair 81 No'lu Sözleşmesine göre çalışma hayatının denetiminin; tek elden, bağımsız, bütüncül ve etkin olması gerekmektedir. Çalışma hayatının etkin, verimli ve risk odaklı bir şekilde denetimi için, çalışma hayatı denetimindeki bu çok başlılığın giderilmesi gerekmektedir. Yakın zamanda Maliye Bakanlığı'ndaki dört farklı denetim biriminin "Vergi Denetim Kurulu" çatısı altında birleştirildiği gibi çalışma hayatını denetleyen denetim elemanlarının da "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Denetim Kurulu" çatısı altında "İş Müfettişi" veya "Çalışma Müfettişi" unvanlarından biri altında toplanması yerinde bir politika olacaktır" (Kaleli ve Karaca, 2019, s. 786).

Özşuca ve Gökbayrak (2012) çalışmalarında, çalışma hayatının denetimi ile kişilerin sosyal güvenlik haklarının sağlanabilmesi ile ilgili olarak; yeni bir yönetim anlayışının yanında denetim mekanizmalarının bütüncül bir bakış açısı ile yeniden gözden geçirilmesinin önemli olduğunu vurgulamıştır (Özşuca ve Gökbayrak, 2012, s.70). Gerek 5502 Sayılı gerekse 5510 sayılı Sayılı kanun ile Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği bir bütün olarak ele alındığında kurumun iş ve işlemlerinin denetim ve kontrolü ile ilgili olarak "müfettiş" "denetmen" ayrımına gitmeyip, "*Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları*" genel ifadesinin kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca her iki meslek grubuna ait görev ayrımları ise alt mevzuat düzenlemeleri yoluyla yapılmıştır.

4.3.3. Verimlilik ve etkinlik sorunu

Türk sosyal güvenlik sisteminde denetimler, merkezi ve yerel olarak organize edilen çoklu denetim yapısı ile bütüncül bir yapıya sahip olmaktan uzaktır. Sosyal güvenlik sisteminin bu ikili denetim yapısı çoğu zaman gereksiz ve tekrarlayan işlemlere neden olabilmekte ve denetimin etkinliğini zayıflatabilmektedir. Türkiye'nin de imzaladığı ILO'nun 81 sayılı Sözleşmesinde yer alan çalışma yaşamının denetimine ilişkin birlik, bağımsızlık ve merkezilik ilkesiyle çelişen bu yapı, çalışma yaşamının denetiminde ikili ve etkisi nispeten zayıf bir işleyiş meydana getirmektedir (Esen, 2013, s. 214).

Türkiye’de Bakanlık bünyesinde hâlihazırda çalışma hayatının denetimini yürüten üç farklı denetim birimi bulunmakta ve bu birimler yasalarda aynı yetkilerle donatılmış olmasına rağmen, uygulamada aralarında hiçbir koordinasyon bulunmamaktadır. Bu durum, Çalışma Bakanlığı’ndaki denetim mekanizmasının kilitlenmesine ve etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır. Örneğin; sigortasız çalışırken iş kazası geçiren ve sonucunda işten çıkarılan bir işçi; sigortasız çalıştırılma ile ilgili sosyal güvenlik denetmenlerine, iş kazası ile ilgili SGK müfettişlerine, ücretleri ile ilgili de iş müfettişlerine giderek ayrı ayrı şikâyetle bulunmak zorundadır. Bu kişi ile ilgili incelemeyi de haliyle aynı anda üç denetim görevlisi, birbirlerinden habersiz ayrı ayrı incelemektedir. Denetim sisteminde Türkiye’de olduğu gibi çok başlılığa yer vermeyen Avrupa ülkelerindeki mevcut iş kazaları ve çalışma hayatı istatistikleri göz önüne alındığında, ILO ve Avrupa Birliği Hukukunda belirtildiği şekilde Türkiye’de de denetim sisteminin köklü bir revizyona ihtiyaç duyduğu açıktır (Özbolat, 2014, s. 1).

4.3.4. Zaman ve maliyet problemi

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının denetimi ile ilgili olarak güncel durumda; SGK denetmeni, SGK müfettişi ve Bakanlık iş müfettişleri yetkili kılınmışlardır. Çalışanların sosyal güvenlik hak ve menfaatleri ile, kayıt dışı istihdam, kişilerin fiilen çalışmadıkları SGK’ya sigortalı olarak bildirilmeleri (sahte sigortalılık) ve sahte işyeri, iş kazaları (ölümle neticelenmeyen), meslekte kazanma gücü kayıp oranlarının tespit edilmesi, iş yeri yasal kayıt ve belgelerinin incelenmesi, işçi ücret ve alacaklarının banka veya PTT kanalı yerine elden ödenmesi halleri, geçmişe dönük sigortalı hizmet kazandırma halleri gibi konularda sosyal güvenlik denetmeni, asgari işçilik, sağlık hizmet sunucuları olan hastane , eczane ve tıp merkezi ve sağlık fatura ve reçetelerinin incelemeleri, asgari işçilik incelemeleri konularında ise sosyal güvenlik müfettişi; ücretin ödenmemesi, ihbar ve kıdem tazminatı, yıllık izin ile iş sağlığı ve güvenliği konularında ise iş müfettişleri denetim ve teftiş yapmaktadırlar.

Çalışma yaşamını ilgilendiren birbirleri daima yakın bir ilişki içerisinde bulunan daha açık bir ifade ile birbirlerine zincirin birer halkaları gibi bağlı olan çalışma yaşamını ilgilendiren tüm bu konularda farkı meslek gruplarının yetkili kılınmalarından ötürü; tek bir seferde denetimi yapılabilecek gerek çalışma yaşamı gerekse sosyal güvenlik alanına dair teftiş denetim ve kontrollerin üç farklı denetime yetkili birimce yapılmasının, başta işverenler ve sigortalılar diğer yandan devlet açısından gereksiz emek ve zaman kaybına, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin artmasına, hak kayıplarına ve mükerrer inceleme konularına dolayısıyla iş yükünün artmasına neden olduğu görülmektedir.

Buradan da görüldüğü üzere üç farklı meslek grubunun birbirine benzeyen hatta bazı noktalarda birbiri ile kesişen görev tanımları bulunmaktadır. Bu durumun çalışma ve sosyal güvenliğe ait denetimlerde denetim maliyetini artırdığı, gereksiz ve mükerrer denetimlere neden olduğu ve denetimin etkinliğini zayıflattığı değerlendirilmektedir. Ayrıca etkin olmayan

bir denetim sisteminin kayıt dışı istihdam başta olmak üzere çalışma hayatı ile ilgili birçok sorunu önlemek yerine bunların varlığına neden olduğu ifade edilmektedir (Tan, 2021, s.17-20).

4.3.5. Denetimin bağımsızlığı ve tarafsızlığı

Koçberber (2008) çalışmasında, denetim mekanizmalarının etkin kullanmayan ya da denetim sistemlerinin tam olarak gelişim göstermediği yönetsel sistemlerin başarılı olamadıklarını, başarısı yüksek bir yönetsel sistem bakımından iyi bir denetim örgütlenmesinin gerekli olduğunu belirtmiştir. Öte yandan dünyada ve ülkemizde farklı farklı denetim birimleri için çeşitli denetim ve teftiş ilkelerinin benimsenmiş olduğunu, bunlardan en önemlilerinin başında da bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin geldiğini belirtmiştir (Koçberber, 2008).

Sosyal güvenlik denetimi yapan denetmen ve müfettişlerin görevlerini yerine getirirken bağımsızlık ve özerkliğe sahip olmaları denetimin kalitesi ve güvenilirliği açısından oldukça önemlidir. Bu nedenle denetmen ve müfettişlere görevlerinin doğası gereği bağımsızlık ve özerklik sağlanmalıdır (Erol, 2021, s. 124-127).

Kalkınma Bakanlığı tarafından Onuncu Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği başlıklı özel ihtisas komisyonu raporunda da sosyal güvenlik denetmenlerinin il müdürlükleri altında örgütlenmesine yönelik eleştiriler yer almaktadır. Raporda denetmenlerin taşra teşkilatında birbirinden kopuk bir biçimde istihdam edildiği, denetimin her il müdürünün kendi inisiyatifi çerçevesinde gerçekleştirildiği, bütünlük bir denetim stratejisinin olmadığı ve bu durumun da denetimin etkinliğini olumsuz yönde etkilediği ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 35).

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının denetimi ile ilgili olarak, bakanlık iş müfettişleri, SGK denetmeni ve SGK müfettişinin içerisinde yer aldığı üçlü bir denetim yapısı bulunmaktadır. İş müfettişlerin ülkemizdeki teşkilat yapısı incelendiğinde; Ankara, İstanbul, İzmir, Adana ve Bursa Rehberlik ve Teftiş Grup Başkanlıkları şeklinde; sosyal güvenlik müfettişleri, *İstanbul Anadolu*, *İstanbul Avrupa*, *Ankara* ve *İzmir* grup başkanlıkları olarak 4 ilde yapılandırılmıştır. Bakanlık iş müfettişleri doğrudan Bakan'a, sosyal güvenlik müfettişleri ise doğrudan SGK Başkanına bağlı olarak çalışmaktadırlar.

Çalışma ve sosyal güvenlik yaşamının denetiminde etkin olarak görev alan sosyal güvenlik denetmenleri ise ülkemiz genelinde 81 ilimizde Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerinde ve Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüklerinde "Sosyal Güvenlik Denetmenliği Servisinde" istihdam edilmektedir. Bu noktada denetmenler il müdürüne veya yetki vermesi durumunda görevlendireceği il müdür yardımcısına; sosyal güvenlik merkez müdürlüklerinde ise merkez müdürüne bağlı olarak denetim, inceleme ve kontrol yapmaktadırlar. Taşra teşkilatında ve 81 ilde taşra teşkilatında örgütlenmenin getirmiş olduğu bu durum, denetimin ve denetmenin

bağımsızlığına, doğal olarak da denetim olgusunun ruhuna tamamen aykırı bir durum oluşturmaktadır. Özellikle işyeri sayısı az olan illerde daimî denetmen bulundurulması yerleşme riskiyle birlikte tarafsızlığa gölge düşürecek durumlar ortaya çıkarabilmektedir. Ayrıca Kurumun taşra teşkilatı olarak sigorta işlemlerini yürüten, gelir ve aylık bağlayan, ödenek tahsis eden il müdürlükleri bünyesinde aynı zamanda bir denetim biriminin bulunması ILO sözleşmelerinde öngörülen merkeze bağlı bağımsız denetim anlayışına aykırıdır. Bu durum hem denetmenleri hem de idarecilerini zor durumda bırakmaktadır. Sosyal güvenlik denetmenleri tarafından yapılan veya yapılacak her türlü teftiş, denetim, inceleme ve kontrollerde denetmenlerin, idarecilerin baskıları altında kalmalarının engellenmesi, denetimin yöneticilerin kişisel görüş ve düşüncelerinden arındırılması, yerelde görev yapmanın dezavantajı olan denetmene veya idareciye kolay ulaşabilmenin getirdiği bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması amacıyla, çalışmamızda önermiş olduğumuz denetim meslek elemanlarının bütüncül ve tek bir çatı altında örgütlenmesi öngörülmüştür.

4.3.6. Sosyal güvenlik denetmenlerin ücret ve özlük hakları

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının denetimde görev olan Bakanlık iş müfettişleri, sosyal güvenlik müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenlerinin özlük hakları ve ücretleri birbirleri kıyaslandığında; sosyal güvenlik denetmenlerinin aylık ücret ve özlük hakları bakımından gerek iş müfettişleri gerekse sosyal güvenlik müfettişlerinin altında kalmaktadır. SŞİ Yönetmeliğinde “kurumun denetim ve kontrol ile görevli memurları” olarak adlandırılan SGK müfettişleri ve denetmenlerinin almış olduğu aylık ücretleri, sahip oldukları ek göstergeleri ile denetim ve kontrol ile görevlendirildiklerinde almış bulundukları yurt içi görev harcırah ve yolluklarının çok daha düşük olduğu görülmektedir. Hali hazırda bakanlık iş müfettişleri ile SGK müfettişlerinin 1.derece bulunanların ek göstergeleri 4200, denetmenlerin 3600, iş müfettişleri ile SGK müfettişleri temsil ve makam tazminatlarına haiz iken denetmenler açısından bakıldığında temsil ve makam tazminatlarının bulunmadığı görülmektedir (RG. 05.07.2022-31887).

Bakanlık iş müfettişleri ile SGK müfettişlerinden 1. Derece 4. Kademedeki bulunanlar, bekar, çocuksuz ve 15 yıl kıdemi bulunan, bireysel emeklilik sistemine dahil bulunmayan, 2023 yılı ocak ayı maaşları 27.026,63 TL, aynı sosyal güvenlik denetmeninin ise 20.333,02 TL olduğu görülmektedir (www.memurlar.net/maashesaplama).

Buradan da anlaşılacağı üzere; kayıt dışı istihdamdan sahte sigortalılığa, iş kazası incelemelerinden birçok konuda denetim ve inceleme faaliyetleri yürüten denetmenlerin gerek özlük hakları gerekse aylık ücretleri bakımından geride kaldığı aşıkardır. Sosyal güvenlik denetmenleri yerine getirmiş oldukları görevler açısından çalışma hayatında stratejik öneme sahip bir denetim birimi olup gerek çalışma hayatının gerekse sosyal güvenlik sisteminin

denetiminde yapılacak bir iyileştirmenin başta SGK, işverenler ve çalışanlar bakımından faydaları olacaktır.

Sosyal güvenlik denetmenleri yönünden bir diğer problemin, denetmenlerin meslekte geçen kıdemleri ile ilgili olarak meslekte yükselişleridir. Gerek iş müfettişleri gerekse SGK müfettişleri mesleklerinde 10 yılı doldurduklarında “İş Başmüfettişliğine” ve “SGK Başmüfettişliğine” herhangi bir yazılı veya sözlü sınav olmaksızın atanmakta iken sosyal güvenlik denetmenleri bakımından hali hazır durumda kariyer planlaması içerisinde bu durum yer almamaktadır.

4.4. Oluşturulacak Tekli Denetim Mekanizmasının İşlevselliği ve Görev Çevresi

Yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında, SGK denetmenliği, SGK müfettişliği ve Bakanlık iş müfettişliğinin tek çatı altında birleştirilmek suretiyle “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müfettişi” unvanı verilmesi ve Bakanlık bünyesinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığının bir hizmet birimi olarak kurulması önerilmektedir. Bu birim kuşkusuz ki bakanlığa bağlı olarak görevlerini ifa etmelidir.

Birleşme sonrası grup başkanlıklarının kurulması ve ülke geneline bu grup başkanlıklarının yayılması sağlanmalıdır. Bu kapsamda, tablo 4.4’de; iş yoğunluğu ve coğrafi yakınlık da dikkate alınarak kurulması önerilen grup başkanlıkları ve bağlı iller yer almaktadır.

Tablo 4.4. Denetim Grup Başkanlıkları

*	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığı Denetim Grup Başkanlıkları	Kapsadığı İller
1	Ankara Grup Başkanlığı	Ankara, Kırıkkale, Kırşehir, Çorum, Çankırı
2	İstanbul Avrupa Yakası Grup Başkanlığı	İstanbul Avrupa Yakası
3	İstanbul Anadolu Yakası Grup Başkanlığı	İstanbul Anadolu Yakası
4	İzmir Grup Başkanlığı	İzmir, Aydın, Uşak, Manisa, Muğla, Denizli,
5	Antalya Grup Başkanlığı	Antalya, Burdur, Isparta
6	Kocaeli Grup Başkanlığı	Kocaeli, Düzce, Yalova

7	Kayseri Grup Başkanlığı	Kayseri, Nevşehir, Sivas, Yozgat.Tunceli
8	Erzurum Grup Başkanlığı	Erzurum, Kars, Iğdır, Ağrı, Bayburt
9	Trabzon Grup Başkanlığı	Trabzon, Rize, Artvin, Ardahan
10	Samsun Grup Başkanlığı	Samsun, Ordu, Giresun, Gümüşhane, Amasya, Tokat
11	Van Grup Başkanlığı	Van, Hakkari, Siirt, Bitlis, Muş, Şırnak,
12	Diyarbakır Grup Başkanlığı	Diyarbakır, Bingöl, Elazığ, Mardin. Batman
13	Adana Grup Başkanlığı	Adana, Hatay, Kilis, Osmaniye Mersin, Niğde,
14	Eskişehir Grup Başkanlığı	Eskişehir, Afyon, Bilecik
15	Konya Grup Başkanlığı	Konya, Aksaray, Karaman
16	Tekirdağ Grup Başkanlığı	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli
17	Sakarya Grup Başkanlığı	Sakarya, Bolu, Düzce, Zonguldak,
18	Bursa Grup Başkanlığı	Bursa, Kütahya, Balıkesir, Çanakkale
19	Gaziantep Grup Başkanlığı	Gaziantep, Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Malatya, Adıyaman
20	Kastamonu Grup Başkanlığı	Sinop, Kastamonu, Bartın, Karabük

Bahsi geçen grup başkanlıkları özellikle piyasa denetimine yoğunlaşmalıdır. Çalışma ve sosyal güvenlik müfettişleri SGK, İŞKUR ve çalışma hayatının tüm konularına giren hususlarda denetimde tam yetkili olmalıdır. 20 ilde tasarlanan grup başkanlıkları sayesinde idari teşkilat içerisinde piyasa denetiminin ağırlığı ve etkinliği ortaya konulmuş olacaktır. Diğer yandan söz konusu grup başkanlıklarının kurulması sonucu teftiş ve denetim mekanizması daha etkin, denetim ve teftiş süreleri hali hazırda bulunan duruma kıyasla daha kısa olacaktır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığının ve alt grup başkanlıklarının ülke genelini kapsayacak şekilde bölgesel denetime yoğunlaşması maksadıyla kurulması amaçlanmaktadır. Bu mekanizma idari teftiştten ayrı bir yapı olacağından ötürü, denetimin işlevi açısından daha etkin bir konuma gelmesinin sağlanması noktasında sürekli olarak denetim mekanizmasının kurulması öngörülmektedir.

Bu işleyiş içerisinde müfettişler, grup başkanlıklarının kapsamına giren illerdeki sosyal güvenlik ve çalışma hayatına ilişkin süreçleri yakından incelemek suretiyle olay ve olgulara daha özenle yaklaşılacak ve etkinliğin arttığı sürecin bir parçası olacaklardır. Bu bağlamda müfettişlerin temel görevi sosyal güvenlik, İŞKUR, iş sağlığı ve güvenliği ve Çalışma Bakanlığının konularına bütüncül yaklaşma fırsatı bulup ilgili raporlama işleminin tek elden sonuçlandırılması esasına dayalı olacaktır. Bu kapsamda müfettişlerin temel görevi idari teftiş hariç olmak üzere, piyasa denetimi kapsamında inceleme, tespit, denetim ve teftiş hizmetlerinin icrasını teşkil edecektir.

Çalışma hayatının denetimine katılan bu müfettişlere tevdi edilen denetim gerekçeleri için belirli bir sürede neticeye erdirilmesi bakımından kayıtlar konulmalıdır. Ayrıca ilgili denetim raporlarının hem sistem üzerinden takibi yapılmalı hem de grup başkanı tarafından onaylanmasına müteakip icrasına başlanmalıdır. Tanzim edilen müfettiş raporlarının konusuna göre ilgili kurumlara gönderilmesi de sağlanmalıdır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığının ve alt grup başkanlıkları, görev çevresi ve konu ayırımına göre değerlendirilebilir. Görev çevresi konusundan amaç bulunduğu coğrafyayla yani kapsadığı ille sınırlı olmasıdır. Konu bakımından kurum alacağı teşkil eden, çalışma hayatının denetimi bağlamında olan işyerlerinin tüm bilgi, belge, evrak, banka hareketliliği, yapım işleri gibi tüm unsurların çalışma hayatı boyutuyla incelenmesi görev çevresinin sınırı bakımından önem arz etmektedir. Bu bağlamda ister ilgili işyerinde isterse de kurumda denetime konu işyerlerinin kapsamlı incelenmesi aşamasında görev unsurunun sınırlarına dikkat edilerek hareket edilmesi hukuki güvenlik ilkesi bağlamında önem arz edecektir.

Görev çevresi denetime tabi işyerlerinin alanlarının, denetime konu sorunlarının ve aynı zamanda denetime konu işyeri sayısının sınırlarını belirlemeye yardımcı olacaktır. Bu durumda belirlilik ilkesinin somut görünümü haline gelecektir. Birleşmiş Milletler, ILO kapsamında çalışma müfettişliğinin tek çatı olmasıyla uluslararası alanda birliğin sağlanması, mevcut denetim elemanı sayısının aktif bir şekilde denetime sevkinin sağlanabilmesi ve maksimum fayda elde edilebilmesi sağlanmalıdır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığının ve alt grup başkanlıklarının kurulması ve faaliyete başlaması ile birlikte aşağıdaki maddelerde yer verilen hususlarda devlet ve toplumun fayda sağlayacağı öngörülmektedir.

- Denetimin parçalı yapısına son verilerek tekli bir düzene geçilmiş olması,
- Kimin hangi işyerini ne kadar süre denetlediğinin açık bir biçimde ortaya konulabilmesi,
- Bu konu hakkında tek bir bütçe, diğer ifadeyle ödenek hazırlanması,

- İşyerlerinin farklı unvanlardaki denetim süreçlerindeki baskıdan kurtularak, konuların bir kere ve tümünden denetimden geçmesinin sağlanması,
- SGK denetmenleri açısından birleşme sağlandığında denetim yerel baskılardan kurtarılmış olup denetim etkinliğinin görece bağımsızlığının sağlanmış olması,
- İdari teftiş mekanizmasından ayrılmasıyla birlikte daha da uzmanlaşma sağlanması ve sadece kendi çalışma hayatı denetimine odaklanması,
- Üçlü yapının birleştirilmesiyle birlikte yapılacak denetimlerde emek ve zaman kaybının azaltılması,
- Denetim süreçlerine ve rapor yazım aşamalarına ilişkin olarak mevzuat birlikteliğinin sağlanması, denetlenen işyeri sayısının, denetimde etkinliğin ve verimliliğin arttırılmasını sağlamak,
- Oluşturulacak yeni denetim yapısı ile beraber gerek işverenler gerek sigortalılar açısından çalışma yaşamından kaynaklı denetimler karşısında birden çok denetim birimleri ile karşı karşıya kalmalarının ortadan kaldırılması,
- Çalışma hayatında denetimi gerçekleştirenlerin uzmanlaşmaya doğru gitmesi,
- Proaktif denetim anlayışının oluşabilmesi,
- Grup başkanlıkları sayesinde denetimlerin ivedi ve pratik olabilmesidir.

4.5. Bakanlık Teftiş Kurulunun Yeniden Kurulması

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığının ve alt grup başkanlıklarının piyasa denetimi yapacağı ve doğrudan çalışma yaşamının içerisinde bulunacağı öngörülmektedir. Dolayısı ile bu yapının iç denetimine ilişkin durumların varlığı da önemlidir. Çünkü denetleyen yapıların denetlenmesi de dikkate değer bir konu ve sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Bakanlık bünyesinde; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığının dışında, başta Bakanlık merkez ve yurt dışı teşkilatı ile SGK ve İŞKUR ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü hesap ile faaliyetlerinin incelenmesi, idari teftişi, personel soruşturmaları Bakanlık Teftiş Kurulu müfettişleri ile yapılabilir. Bakanlık müfettişleri tarafından denetim gerekçesinin tevdiinden başlayan ve raporlama aşamasıyla bu denetim raporlarının çözülmesi, uygulamasının ne aşamada olduğuna kadar geçen süreçte, süreç odaklı bir denetim gerçekleştirebilir. İdari teftişin bu birleşme sonrası bu yapı içerisinde ayrıca teşkil edilmesinin devlet ve toplum menfaati bağlamında önemli olduğu kanaati öne çıkmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığının ve alt grup başkanlıklarının; doğrudan çalışma ve sosyal güvenlik yaşamını ilgilendiren tüm konularda teftiş, denetim, inceleme ve soruşturmalara odaklanması, Bakanlığın ve Bakanlığa bağlı ilgili veya bağlı kuruluşların kendi iç denetimini birbirinden ayırmak önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bakanlık teftiş ile yine Bakanlığa bağlı Rehberlik ve Denetim Başkanlığının görev tanımlarının tamamen farklı olmasının, esasında hem yetkili kılındıkları konular bağlamında bir uzmanlaşmanın sağlayacağı fayda olarak karşımıza çıkar iken bir diğer yönden ise personel soruşturmaları, ünite teftişleri yapacak denetim birimin ayrıştırılması ile ortaya çıkabilecek olumsuzlukların engellenmesidir. Daha açık bir ifade ile “denetlenenin” daha sonrasında “denetleyen” veya tam tersi konumunda olabileceği hususunu ortadan kaldırılmasına katkı sağlamaktır. Bakanlık Teftiş Kurulunun kurulması ve burada görev alacak müfettişlerine ise doğrudan “Bakanlık Müfettişi” unvanının verilmesinin uygun olacağı öngörülmektedir. Bakanlık müfettişleri tarafından yapılacak personel soruşturmaları, ünite teftişleri kapsamında suç unsuru varsa doğrudan ilgili başsavcılığa bildirilmelidir. Ortaya çıkan hukuka aykırılıkların mevcut olması ve bunun tespiti halinde de doğrudan Bakanlık Makamına gereği için bilgi verilmesinin makul ve tutarlı bir süreçte işaret ettiğini belirtmek yerinde olacaktır.

Bakanlık Teftiş Kurulunun yeniden kurulması aşamasında; yeteri kadar müfettişin görevlendirilmesi gerekmekte olup, bahse konu müfettişlerin kimlerden seçileceği veya buna ilişkin uygulamanın nasıl olacağı sorusudur. Bu noktada, Bakanlık is müfettişlerinden, SGK müfettişlerinden ve SGK Denetmenleri arasından Bakanlığın doğrudan kendisinin yapabileceği gibi başka bir kuruma da yaptırabileceği özel bir yarışma sınavı ile Bakanlık Teftiş Kurulunda görev alacak Bakanlık Müfettişlerin belirlenmesi yoluna gidilebilir. İlk aşamada 40 ya da 50 bakanlık müfettişinin seçilmesi, ilerleyen süreç içerisinde görevinden ayrılan, idari görevlere atanma gibi çeşitli konularda azalan müfettiş sayısının yine aynı usul üzerinden belirli zaman dilimlerinde tamamlanması sağlanabilir.

4.6. Denetimde Tek Çatı Modeli Yönünden Ülkemizde Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler

Model önerisi çerçevesinde değinilen SGK denetmenliği, SGK müfettişliği ve Bakanlık iş müfettişliğinin tek çatı ve tek unvan adı altında birleştirilmesi hususu ile ilgili olarak Türkiye’de yapılmış benzeri uygulamaların olup olmadığı araştırıldığında denetimde tek çatı modeline geçildiği, yeni bir denetim yapısının oluşturulduğu görülmüştür.

Bu doğrultuda Maliye Bakanlığı’nda, (10 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı adını almıştır), öncesinde farklı unvanlar adı altında Bakanlığın teftiş, denetim ve kontrolü ile görevli denetim elemanlarının bulunduğu, bu unvan ve meslek gruplarının bakanlık merkezi teşkilatı içerisinde görev yapan “Gelirler Kontrolörleri”, “Hesap Uzmanları” ve “Maliye Müfettişleri” ile yine Bakanlığın taşra

teşkilatında görevli “Vergi Denetmenleri” iken, yapılan yasal düzenleme ile birlikte 10 Temmuz 2011 tarihli 27990 Sayılı Resmi Gazete yayımlanan 646 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Bakanlığına bağlı Vergi Denetim Kurulu’nun kurularak, belirtili denetim elemanlarının unvanlarının “Vergi Müfettişi” adı altında yeni bir kadro ihdas edilerek, bakanlık bünyesinde parçalı halde bulunan denetim yapısı tekleştirilmiş, bir bütünlüğe kavuşturularak daha etkin bir yapıya dönüştürülmüştür.

Çalışma hayatı ile sosyal güvenlik sisteminin birbirinden ayrılmaz bir bütün olduğu, çalışma yaşamının doğal bir sonucu ve tamamlayıcısı olarak, sosyal güvenliğin ortaya çıktığı bilinmektedir. Çalışma hayatının denetiminde üç farklı denetim birimin olmasından kaynaklı ve aksaklılara neden olan mevcut yapı; denetimde etkinlik, verimlilik ve caydırıcılığın artırılmasıyla günün şartlarına uygun bütüncül bir yaklaşım doğrultusunda yeniden düzenlenerek, yeni bir denetim modeline geçilmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada, çalışma hayatının mevcut denetim yapısı incelenmiş ve mevcut duruma göre daha etkin bir denetim sisteminin kurulması model olarak önerilmiştir. Yeni önerilen modele yer vermeden önce çalışma hayatına ilişkin kavramsal çerçevenin ne olduğu, mevcut denetim sistemi ile denetim anlayışının hangi mevzuata göre ve kimler tarafından gerçekleştirildiği, bu kapsamda hangi idari para cezalarının uygulandığı, çalışma hayatının denetim yapısının ILO bağlamında nasıl yer aldığı ve ülkemiz nezdinde hangi düzenlemeler içerdiği hususlarına yer verilmiştir.

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının mevcut denetim yapısı içerisinde başlıca sorunların birisi denetim ve teftiş yapısının bütüncül ve tek olmayışı, parçalı, çok başlı bir yapıya sahip olmasıdır. Çalışma hayatının denetiminin güncel durumunda; sosyal güvenlik denetmenliği, sosyal güvenlik müfettişliği ve Bakanlık iş müfettişliğinden oluşan üçlü ve parçalı bir yapıda denetim organizasyonu yürütülmektedir. Denetim ve teftiş ile görevli her üç denetim birimi aynı veya benzer yetkilere sahip bulunmalarına rağmen, aralarında tam bir koordinasyon ve iş birliği yer almamaktadır.

Çalışma ve sosyal güvenlik hayatının denetimi ile ilgili, çalışma yaşamında birbirleriyle bağlantılı olan kayıt dışı istihdam, iş kazası ve meslek hastalıkları soruşturmaları, fiili çalışmalara dayanmayan sigortalılık hallerinden doğan sahte sigortalılık ve sahte işyeri bildirimleri, asgari işçilik incelemeleri, sağlık hizmet sunucularının denetimi ile işçi ücret alacakları, ihbar ve kıdem tazminatı, yıllık izin, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı kapsamındaki gibi birçok konuda üç farklı denetim birimi birbirinden kopuk bir biçimde teftiş, inceleme ve denetim yapmaktadır.

Etkin ve verimli olmayan bir denetim yapısının bir sonucu olarak, bu durum çalışma yaşamında işverenler, sigortalılar ve devlet nezdinde birtakım problemlere yol açmaktadır. İşverenler açısından, aynı veya benzer ya da birbirlerinin devamı niteliğinde sayılabilecek çalışma yaşamını ilgilendiren konularda farklı denetim birimleri tarafından denetlenmesi, işverenler üzerinde sürekli bir denetim ve denetlenme baskısının ortaya çıkmasına, sigortalılar açısından ise; tek bir seferde denetimi yapılabilecek bir konu hakkında üç farklı teftiş ve denetim birimine başvurulmasına ve bunun bir sonucu olarak hak kayıpların yaşanmasına, emek ve zaman kaybına, denetim süreçlerinin uzamasına, bürokrasi ve kırtasiyecilik ile iş yükü artışlarına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, ülkemizin imzaladığı ve tarafı bulunduğu ILO'nun 81 numaralı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Sözleşmesi, 155 numaralı İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme ve 161 sayılı Sağlık Hizmetlerine İlişkin Sözleşmeleri çalışma hayatının denetimi hakkındadır. ILO'nun, 81 sayılı Sözleşmesinde de açıkça belirtildiği üzere, çalışma hayatının denetimine ilişkin teklik, bağımsızlık ile merkezlilik gibi ana prensiplerine aykırılık oluşturacak şekilde, çalışma yaşamının mevcut denetim yapısının çok başlılığa, yetki ve görev karmaşasına, denetim yapan birimler arasında iş birliği ve yeterli koordinasyonun sağlanamamasına yol açmakta, dolayısıyla etkin ve verimli olmayan mevcut denetim yapısı devam ettirilmektedir. Bütün bu konulardan hareketle çalışma hayatının denetiminin sağlıklı ve etkin bir şekilde işlemediğini, bu sorunlu alan hakkında gerek mevzuata dayalı gerekse de uygulamada çeşitli somut adımlara ihtiyaç olduğu görülmekte, çalışma hayatındaki denetim anlayışının, idarenin bütünlüğü ilkesi, kamu yararı gibi hukuki kavram ve ilkeler ile uluslararası normlara aykırılık oluşturduğu değerlendirilmektedir.

Bu doğrultuda başta işverenler ve sigortalılar olmak üzere ilgili diğer tüm kesimlerin çalışma sosyal güvenlik hayatının denetim yapısına duydukları güven unsurunun arttırılmasını sağlamak, çalışma ve sosyal güvenlik hayatını ilgilendiren aynı veya birbirleri ile ilişkili tüm konularda farklı farklı denetim birimleri ile karşı karşıya kalmalarının engellenmesi, söz konusu bu durumun ortadan kaldırılması faydalı ve yerinde olacaktır. Ayrıca denetlenen işyeri sayısının arttırılması, geçici görev olgusu yerine, oluşturulacak denetim grup başkanlıkları sayesinde ülkenin genelinde daimî denetim anlayışının artırılması, proaktif bir denetim anlayışın benimsenmesi, denetim elamanlarının ve denetim mekanizmasının yerel baskılardan kurtarılabilmesi ile denetim birimleri arasındaki ücret ve özlük hakları ile yetki ve görev kargaşasının ortadan kaldırılması da amaçlanan diğer unsurlardır.

Daha öncesinde benzer şekilde Hazine ve Maliye Bakanlığındaki dört parçalı denetim yapısı içerisinde yer alan, Vergi Denetmenleri, Gelirler Kontrolörleri, Hesap Uzmanları , Maliye Müfettişlerinin “Vergi Denetim Kurulu” çatısı altında “Vergi Müfettişi” ünvanı ile birleştirildiği gibi; Sosyal Güvenlik Kurumunun iki denetim birimi olan, sosyal güvenlik denetmenliği ve sosyal güvenlik müfettişliği ile Bakanlık iş müfettişliği denetim mekanizmalarının, “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığı” çatısı altında “Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Müfettişı” ünvanıyla tek ve bütüncül bir denetim yapısı içerisinde birleştirilmesinin gerekli ve faydalı olacağı öngörülmektedir.

Her üç denetim biriminin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığı çatısı altında ve alt grup başkanlıkları şeklinde birleştirilmesi ve doğrudan çalışma ve sosyal güvenlik yaşamını ilgilendiren konuların denetiminde tam yetkili kılınmaların ardından, Bakanlığın ve Bakanlığa bağlı ve ilgili kurumların, idari teftiş ve kendi iç denetimini yeni oluşturulacak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Rehberlik ve Denetim Başkanlığından ayırmak adına, Bakanlık Teftiş Kurulunun yeniden kurulması, böylelikle Bakanlık Teftiş Kurulu ile Rehberlik ve Denetim Başkanlığının görev tanımları ve çalışma alanları ile yetkili kılındıkları konuların farklılık oluşturacak olmasının hem kendi alanlarında hem uzmanlaşmanın sağlanacağı hem de “denetlenenin” daha sonrasında “denetleyen” konumunda olmasının ortaya çıkarabileceği sorunların baştan itibaren engellenmiş olacaktır.



KAYNAKÇA

- Adalı, Ahmet. (2018). Sosyal Güvenlik Mevzuatının Okunabilirlik Düzeyi ve Buna İlişkin Bir Uygulama. Yüksek Lisans Tezi, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Denizli.
- Akıylmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2016). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aktay, N., Karaca, N. G., Kocabaş, F. ve Yücesoy, Y. (2019). *Çalışma Yaşamının Denetimi*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2757, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1715.
- Aktay, N. (2012). Sosyal Güvenliğin Sağlanmasında Önemli Bir Unsur Olarak Çalışma Yaşamının Denetimine İlişkin Uluslararası Düzenlemeler, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2(2). 9-34.
- Alper, Yusuf (2009). Kayıt dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Reformunun Başarısı, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2, 21-32.
- Association, European Regional Meeting, Erişim tarihi: 11 Aralık 2013. ISSA/ EUR/VILNIUS/06.
- Ay, Sema. (2012). "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 19(2). 321- 341.
- Azam, S. and Brauchle, P. E. (2003). A Study Of Supervisor and Employee Perceptions of Work Attitudes İn Information Age Manufacturing Industries. *Journal of Vocational Education Research*, 28(3), 185-215.
- Bedük, A. ve O. Mete, (2006). Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları, *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, 11, 24-42.
- Bezirci M. ve Karasioğlu F. (2011). Türkiye'de Denetimin Tarihsel Gelişimi, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(21), 571-592.
- Budd, J. W. (2016). Çalışma Düşüncesi, Çev. Fuat Man, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Büyükalvarcı, A., Bezirci, M., Uz, M., Güven, M. (2019). "Records Of Kadı" Fundamental Of Accrual Accounting. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Can, S. (2017). İdari Para Cezası. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (29), 407-430.
- Can, T. (1996). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Canbolat, T. (2016). Bilirkişilik Kanun Tasarı Taslağının İş Yargısı Yönünden Değerlendirilmesi. *İstanbul Hukuk Mecmuası*, Özel Sayı, 251-268.
- Coşkun, G. (1997). *Devlet Bütçesi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Çadırcı, A. (2020). *Türk Hukukunda İdari Para Cezaları*. (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Hacıbayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,(2014). Yayın No:12, Avrupa Birliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği, Ankara, s. 38-45.
- Çalış Ç. ve Çalış S. (2022). Sosyal Güvenlik Dergisi / *Journal of Social Security*, 12(2), 267-284.
- Çavuş, Ö. H. (2017). Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı Ve Denetim Birimleri, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 24 (2), 523-542.
- Çelik, N. (2013). *İş Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Yayınları .
- Çelik, N. (2008). *İş Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Basım.

Çiçek, K. (2020). *Türkiye’deki İş Teftişlerinin İrdelenmesi*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Esenyurt Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü. İstanbul.

ÇSGB, (2022). Erişim tarihi: 24 Aralık 2022. www.csqb.gov.tr/para-cezalari/idari-para-cezalari

Dewar, A. David. (1985). *Value for Money Audit; The First 800 Years, Public Finance and Accountancy*, 10-12.

Edgell, S. (2006). *The Sociology Of Work, Continuity and Change İn Paid And Unpaid Work*. Sage Publications.

Elma, R. (2015). *Örnekler Ve Uygulamalarla Sosyal Güvenlik Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Esen, B. (Eylül- Ekim 2013). Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Denetimlerini Engelleme Suçu Ve Sonuçları. *Mali Çözüm Dergisi*, (118), 213-220.

Gümüş, E. (2010). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler*. *Seta Analiz Dergisi*, 24, 1-24.

Gorz, A. (2007). *İktisadi Aklın Eleştirisi: Çalışmanın Dönüşümleri- Anlam Arayışı*. Çev. Işık Ergüden, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Grint, K. (1992). *The Sociology Of Work*, Polity Press, Blackwell.

Harpaz, I. and Snir, R. (2003). Workaholism: Its definition and nature. *Human Relations*, 56(3), 292-320.

ISSA; Erişim tarihi: 20 Ocak 2014. <http://www.issa.int/tr/the-issa>,.

Işık Erol, S. (2021). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim*. Ankara: İksad Yayınevi.

İnternet: iskur.gov.tr. (2022). Tarihçe, Erişim tarihi: 25 Kasım 2022. www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/tarihce/

İnternet: 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018, 10 Temmuz), Resmi Gazete (Sayı: 30474). Erişim Tarihi: 18 Kasım 2022. www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf

İnternet: 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018, 15 Temmuz), Resmi Gazete (Sayı: 30479), Erişim Tarihi: 20 Kasım 2022. [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf\(20.11.2022\)](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf(20.11.2022)).

İnternet: 4857 sayılı İş Kanunu, (2003, 10 Haziran), Resmi Gazete (Sayı:25134), Erişim Tarihi: 20 Kasım 2022. [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf\(20.11.2022\)](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf(20.11.2022)).

İnternet: 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, (2006, 16 Haziran), Resmi Gazete (Sayı:26200). Erişim Tarihi: 20 Kasım 2022. [www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5510.pdf\(19.12.2022\)](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5510.pdf(19.12.2022))

İnternet: Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği, (2007, 10 Ağustos), Resmi Gazete(Sayı:26609), Erişim Tarihi: 22 Aralık 2022. [www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11502&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5\(22.12.2022\)](http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11502&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5(22.12.2022))

Karakaş, İ. (2015). SGK’da Denetim. *KARATAHTA İş Yazıları Dergisi*, 3(1), 229-240.

Karakayalı, Hüseyin. *Türkiye’nin Ekonomik Yapısı ve Değişimi*, Emir Ofset: İzmir 1997.

Kılıç, M. (2016). *İşçilerin Çalışma Hayatıyla İlgili Haklarını Aramada Karşılaştıkları Sorunlar Ve Çözüm Önerileri*. (Yüksek Lisans Tezi), Denizli: Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kincheloe, J. L. (1999). *How Do We Tell The Works’s?: The Socioeconomic Foundations Of Work And Vocational Education*. Colorado: Westview Press.

Kenger, E.(2001). *Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu*, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçi Yardımcıları Eğitim Programı.

Kumaş, H. (2010). *Türkiye İş Kurumu Faaliyetleri ve İşgücü Piyasası İhtiyaçları Arasındaki Uyum. Sosyoekonomi.*, Erişim Tarihi: 17 Ekim 2022. dergipark.org.tr/tr/pub/sosyoekonomi/i sue/21071/226867.

Lender, A. (2006). The New Swedish Social Insurance Agency, *International Social Security*.

Lordoğlu K., Özkaplan N. ve Törüner M. (1999). Çalışma iktisadı, İstanbul: Beta Yayınları.

Meri. M.ve Topaloğlu S.(2014), Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Denetimin Rolü ve İşlevleri- 29. *Türkiye Maliye Sempozyumu- Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 16-20 Mayıs 2014*

Meydanal, R. (2008), Kayıtdışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir? Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul*.

Oğuz, Ö. (2019). Türk İş Hukukunda Arabulucunun Yükümlülükleri, *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 275-284.

Orhan, S. ve Eşiyok, Y. (2021). Bireysel İş Uyuşmazlıkları ve Alternatif Çözüm Yolları Üzerine. C. SELEK ÖZ (Ed.). Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar – V s.83-106), Sakarya: Değişim.

Özbolat, O. (2014). *Çalışma Hayatının Denetim Karmaşası*, Erişim Tarihi: 30 Mart 2018. <http://www.calismarehberi.com/calisma-hayatinin-denetim-karmasasi-haber.1059>.

Promoting Compliance in Social Security Pension Programmes. Erişim Tarihi: 01 Ocak 2014. ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4-Japan.

Richthofen, W.V., (2003). İş Denetiminde Yeni Önleme Stratejileri, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri Derneği*, Yayın No:5, Ankara, s.11.

Rcvacademy. (2020). Auditing Origin and Evolution- History Of Auditing. Erişim adresi: <https://www.rcvacademy.com/auditing-origin-evolution/#:~:text=The 20auditing%20origin%20can%20be,ancient%20Egyptians%2C%20Greeks>

Sarper S.(1985). İş Güvenliği Hukuku, Birinci Baskı, Savaş Yayınları, Ankara.

Social Protection. (2020b). Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102). Erişim adresi:<https://socialprotection-humanrights.org/instru/social-security-minimum-standards-convention-no-102-1952>

Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi Yıl: 19 Sayı: 44 Tarih: TEMMUZ- EYLÜL 2019 ISSN: 2148-9424.

SGK Eğitim, Araştırma, Geliştirme Merkezi Başkanlığı. (2022). *Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Denetim Yapısının İncelenmesi*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu

SGK, (2021). Sosyal Güvenlik Kurumu Yıllık İstatistik Bülteni. Erişim tarihi: 15 Ocak 2022. www.sgk.gov.tr/Istatistik/Yillik/fcd5e59b-6af9-4d90-a451-ee7500eb1cb4

Sosyal Güvenlik Kurumu. (2014). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: SGK Yayınları.

Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği. (2011, 26 Mayıs), Resmi Gazete (Sayı: 27945). Erişim Tarihi: 18 Aralık 2022. www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?MevzuatNo=15007&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeliği&mevzuatTertip=5

SGK, (2021). Sosyal Güvenlik Kurumu Yıllık İstatistik Bülteni. Erişim tarihi: 15 Ocak 2022. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari

Talas, C. (1997). *Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi*, Ankara: İmge Kitabevi.

Tan, C. (2021). Türkiye’de Çalışma Hayatının Denetiminde Çok Başlılık Sorunsalı, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin Bakış Açısı Dergisi*, 10, 17-20.

Tülin C, ve Müslim. (2013), Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi CBÜ *Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (3), 451-455.

Ülgener, S. F. (1980). *Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme*. İstanbul: Der Yayınevi.

Yağcıoğlu, K.M. (2018). Yeni İş Mahkemeleri Kanunu Uyarınca Arabuluculuk ve Arabuluculuğun İş Yargılamasına Etkileri, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(2), 457-486.

Yaman, E. (2020). *Çalışma Hayatında Uzlaşma*. MEYAD Akademi, 1(1), 66-78.

Yasım, Y. K. (2020). Endüstri 4.0: Çalışmanın Geleceği. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(1), 47-64.

Yasım, Y. K. (2021). İş Yargısında Bilirkişilik Kurumu. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(45), 363-409.

Yıldırım, K., ve Doğan, K. (2003). *Makro Ekonomi*. Eskişehir: Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları.

Yılmaz, C. (2016). İnsani Bir Aktivite Olarak Çalışma. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5(13), 161-166.

Yaşar, M., E. ve Korkut, F. (2018). Türkiye’de Denetim Ve Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar. *Atlas Journal*, 4(8), 40-52.

Yurdakul F.B.,(2014), Almanya’ daki Kayıt Dışı Mücadele İle Politikaları ve Uygulamalarının Yabancı İşgücüne Etkilerinin Değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2014.

Watanabe, N. (2006). Administrative Innovations to Improve Compliance and Enforcement

