

SGK'DA DENETİM

İSA KARAKAŞ*

GİRİŞ

Günümüz devletlerinde iki büyük güvence hayati önemiyet arz etmektedir. Bunlardan ilki olan "Sivil güvenceler", temel hak ve özgürlükleri garanti eder ve bir hukuk devleti çerçevesinde mülklerin ve kişilerin güvenliğini sağlarlar. Diğeri "Sosyal güvenceler" ise, hastalık, kaza, malullük, işsizlik, parasız pulsu geç en yaş lılık, hayatta insanın başına gelebilen ve sonu toplumsal düşkünlüğe varan talihsizlikler gibi, bireylerin koşullarında olası bir düşüşün yol açabileceği belli başlı risklere karşı "koruma" fonksiyonu görürler.¹

Sosyal güvencelerin, günümüzdeki ifadesi ile sosyal güvenlik, en büyük sistem olan toplumsal sistemin bir alt sistemi olarak toplumdaki bireyleri çeşitli sosyal risklere karşı korumayı ve onları başkalarına muhtaç duruma düşmekten kurtararak, asgari bir hayat standardına ulaştırmayı amaçlar.²

1-Robert CASTEL, *Sosyal Güvencesizlik, İletişim Yayınları, Çeviren: Işık ERGÜDEN, s.9.*

2-Şebnem SEÇER, "Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı:3, 1999 s.48-68.*

Sosyal güvenlik politika ve sistemleri, her ülkenin iktisadi, sosyal ve siyasal yapı ve şartlarının bir ürünüdür.³

Ülkemizde Anayasamızın amir hükümleri gereğince, sosyal güvenliğin, toplumun tamamına etkin, adil ve kolay erişilebilir bir şekilde yaygınlaştırılması görevi, Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) verilmiştir.

SGK, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak amacıyla kurulmuştur. Primli sistem esasına göre kurulan SGK'nın, amacını gerçekleştirmesinde en önemli finansman kaynağı, beyan usulüne göre tahsil edilen primlere dayanmaktadır. Bu sistemde, Kurumun prim gelirlerini toplaması, işverenin kendi payı ile birlikte, sigortalı payını da kaynakta kesip, sigortalıyla ilişkilendirerek, gerçeğe uygun olarak sigortalıları, prim matrahı olan kazançlarını ve prim ödeme gün sayılarını Kuruma bildirmesine bağlı bulunmaktadır. Bu bağlamda, başta çalışanların kayıt altına alınması,

3-Ali GÜZEL-Ali Rıza OKUR, *Sosyal Güvenlik Hukuku, Betaş, Yenilenmiş 10.Bası, Ekim-2004 İstanbul, s.26.*

*SGK Başmüfettişi/A Sınıfı İş Güvenliği Uzmanı

sahte sigortalılığın, sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası suiistimallerinin bertaraf edilmesi, SGK aracılığıyla yürütülmekte olan prim teşviklerinden haksız faydalanmaların önüne geçilmesi olmak üzere, sosyal güvenlik mevzuatının yerinde ve zamanında uygulanmasını sağlamak, haksız çıkarları önleyip, caydırıcılığı egemen kılmada, SGK'da denetim hayati öneme haiz bulunmaktadır.

1. SGK DENETİM SİSTEMİNİN ORGANİZASYONU

SGK'da denetim sistemi, kademeli olarak, merkez ve taşra olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Merkezi denetim elemanları, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde, üç büyük (İstanbul, Ankara ve İzmir) ildeki grup başkanlıklarında bulunmakta ve ülke bazında denetimler yapmaktadır. Bu denetim elemanları Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Teftiş Kurulu, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu olmak üzere dört teftiş kurulunun birleştirilmesi ile teşkil edilmiştir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, doğrudan Kurum Başkanına bağlı olup, müfettişler de Başkan adına görev yapmaktadır.

Sosyal güvenlik denetmenleri ise, Kurumun 81 ildeki taşra teşkilatında yeralan ünitelerde bulunmakta olup, görev yaptıkları il çapında denetim yapmaktadır. Başlangıçta "Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu" adı altında denetim yapan bu denetim ele-

manları, 13.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanunla⁴ 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda yapılan değişiklik ile Sosyal güvenlik denetmeni adını almıştır. Denetmen ve denetmen yardımcıları, sosyal güvenlik merkez müdürlüğünden intikal eden denetim gerekçeleri de dâhil, il müdürü veya görevlendireceği il müdür yardımcısı tarafından verilen yazılı emir üzerine görev yapmaktadır.

2. GENEL OLARAK SGK DENETİM ELEMANLARININ GÖREV VE YETKİLERİNİN, İŞ TEFTİŞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. SGK MÜFETTİŞLERİ

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde, kurum başkanı adına müfettişler genel olarak aşağıdaki görev ve yetkilere haiz bulunmaktadır:⁵

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

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

4- R.G:25.02.2011/27857 (mükerrer)

5- Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği, R.G: 10.08.2007/26609.

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

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

Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma görevlerinin gerektirdiği hallerde, Kurumun merkez ve taşra ünitelerindeki görevlilerin muhafazasına verilmiş olan aynı, nakdi, menkul ve gayrimenkul her türlü varlıklara ilişkin sayım yapmak, bunlara ait gizli olsun veya olmasın her türlü evrak, dosya, vesika ve elektronik, manyetik ve benzeri bilgi işlem ortamındaki verileri tetkik etmek veya almak, gerektiğinde tasdikli örnek veya fotokopilerini bırakmak suretiyle belgelerin asıllarını almak,

İlgili mevzuat çerçevesinde ilgili personeli görevden uzaklaştırmak,

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

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

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

Görevleri sırasında gerekli gördükleri kimselerin, yazılı ifadelerine başvurmak,

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

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

Programda yer almamakla birlikte, çeşitli nedenlerle denetime alınan

işyerlerinde, gerekli görülmesi halinde, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının belirlenmesine yönelik önerisini Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,

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

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

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

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

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

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

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

2.2.SGK DENETMENLERİ

SGK denetmen ve denetmen yardımcılarını, sosyal güvenlik merkez müdürlüğünden intikal eden denetim gerekçeleri de dâhil, il müdürü veya görevlendireceği müdür yardımcısı veya merkez müdürü tarafından verilen yazılı emir üzerine yapılacak inceleme, denetim ve kontrol sonucunda;

İşyerinin mevcut durumunun, gerektiğinde ruhsatsız yapılmış olanlar da dâhil olmak üzere, özel bina inşaatlarının yapı, sınıf ve grubunun belirlenmesi için inşaatın niteliğinin ve yükölçümünün, yarım kalan inşaatların yapılmış olan kısımlarının seviyelerinin, başlama ve bitiş tarihlerinin,

İşyerinin faal olup olmadığı ile işyeri tescilinde verilen bilgilerin doğruluğunun,

İşyerlerinde yapılan işin niteliği ile yapılan işte değişiklik olup olmadığının,

Prim borçlarına halef olma şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin, Sigortalıların ve sigortalı olması

gerekenlerin Kuruma bildirilip bildirilmediğinin,

Sigortalılık başlangıç ve bitişi ilgili kurum ve kuruluşlardaki vergi mükellefiyeti, tescil ve sicil işlemlerine bağlanmış sigortalıların sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin,

Sigortalıların kimlik bilgilerinin, çalışma sürelerinin, ücretlerinin ve prime esas kazançlarının,

İşten ayrıldığı bildirilen sigortalının, fiilen çalışmalarının devam edip etmediğinin tespit edilmesi ile aylık prim ve hizmet belgesi ve sigortalı hesap fişi bilgilerinin farklı olduğunun tespit edilmesi halinde, sigortalıların işten ayrılış tarihinin ile Sigortalıların/ iştirakçilerin fiili hizmet veya itibari hizmet uygulamasından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususlarının, tespit edilmesi ile görevli bulunmaktadır. Ayrıca;

İşyerleri ve işverenlerin defter ve belgelerinin incelenmesi,

Kurumun ilgili birimlerince yapılan yazışmalar sonucu işverenlerin, araçların, sigortalıyı devir alan işverenlerin, sigortalıların ve diğer şahıs veya kuruluşların adreslerinin tespit edilememesi halinde gerekli araştırmaların yapılması,

Kurum alacağının tahsili amacıyla ilgililerin hacze kabil mal varlığının olup olmadığının araştırılması,

Sigortalı işe giriş tarihinde, sigortalının bildirim ile işverenin/bildirim yükümlülüğü bulunan ilgili kurum ve kuruluşların bildirim arasında farklılık olması halinde, farklılık nedeninin tespit edilmesi,

Sicilsiz tahakkuklara ilişkin bildirimlerin hak iddia eden kişiye ait olup

olmadığının tespitinde, denetim sonucuna göre karar verilebilme ihtimalinin bulunması halinde, ihtiyaç duyulan bilgi ve belgelerin neler olduğunun açıkça belirtilerek araştırılması,

6/8/2003 tarihinden önce ölen sigortalının ana ve babasının geçimlerinin, sağlığında sigortalı tarafından sağlanıp sağlanmadığı hususunda gerektiğinde araştırma işleminin yapılması,

Sigortalılar ile Kurumdan gelir veya aylık alanların geçindirmekle yükümlü buldukları kimselerinin olup olmadıkları ile bunların sağlık yardımlarına müstehak bulunup bulunmadıklarının araştırılması,

Sigortalı veya diğer hak sahiplerinin gelir veya aylık alma şartlarını taşıyıp taşımadıkları veya bu şartları taşımaya devam edip etmediklerinin tespitinin yapılması,

Başkan veya yetki devrettiği genel müdür tarafından uygun görülmesi halinde, ölüm ve malullükle sonuçlanan iş kazası ve meslek hastalığının soruşturulması, ölüm ve malullükle sonuçlananlar dışındaki iş kazası ve meslek hastalığı hallerinin incelenmesi ve/veya soruşturulması ve hastalık iddiası olaylarının incelenmesi,

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

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

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

Sağlık hizmet sunucularının denetimi sonucunda tutanak veya rapor düzenlenmesi,

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

İl müdürü veya görevlendireceği il müdür yardımcısı tarafından yapılacak benzeri inceleme, araştırma, tespit, denetim ve tarama yapılması görevlerini ve bu hususlarda ilgililerin beyanlarını alarak tutanağa kaydedilmesi işlemlerini yürütmektedir.

2.3.İŞ TEFTİŞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Ülkemiz tarafından da kabul edilen Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun 81 sayılı İş Teftişine Dair Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin; 2. Maddesinde, "Sinai işyerlerinde iş teftiş sistemi çalışma şartlarına ve işçilerin işleriyle meşgul buldukları sırada korunmalarına dair konulan kanuni hükümlerin uygulanmasını sağlamakla,

iş müfettişlerinin vazifeli buldukları bütün işyerleri hakkında uygulanır."

3. Maddesinde "İş teftiş sisteminin vazifeleri şunlar olacaktır:

a. Çalışma müddetleri, ücretler, iş emniyeti, işçilerin sağlığı ve refahı, çocuk ve gençlerin çalıştırılması ve bunlarla ilgili diğer hususlar gibi, çalışma şartlarına ve işçilerin işleriyle meşgul buldukları sırada korunmalarına dair kanuni hükümlerin mezkûr hükümlerin tatbikini temin etmekle iş müfettişlerinin vazifeli buldukları nispette uygulanmasını sağlamak;

b. İşverenlere ve işçilere, kanuni hükümlere riayet etmeyi sağlayacak en müessir yollar hakkında teknik malumat vermek ve tavsiyelerde bulunmak,

c. Mevcut kanuni hükümlerin sarıh şekilde derpiş etmemiş olduğu kusur veya suistimalleri yetkili makamın dikkatine arz etmek;

İş müfettişlerine tevdi edilebilecek diğer vazifelerin, esas vazifelerini ifaya mani olmaması veya işverenler ve işçilerle olan münasebetlerinde müfettişler için zaruri bulunan nüfuz ve tarafsızlığa hanel vermemeleri lazımdır." Maddeleri ile sözleşmenin diğer hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, SGK denetim elemanları tarafından yapılan denetimlerden, özellikle dış denetim boyutu, tamamen iş teftişinin sosyal güvenlik boyutunu oluşturmaktadır.

Çalışma hayatında sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası denetimi, sosyal sigorta ilişkisi kapsamında işveren, sigortalı, hak sahibi ve üçüncü kişileri de kapsayan ve sigortalıların

dışa dönük denetimini ifade etmektedir. Keza, bu açıdan bakıldığında, başta çalışanların kayıtlılığı olmak üzere, tüm sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasını ifade etmektedir. Bu açıdan hareketle, en geniş anlamda gerek ulusal gerekse ülkemiz tarafından kabul edilmiş olan tüm iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uymayan işverenden ve iş kazası, hastalık, meslek hastalığı olaylarında sorumluluğu bulunan üçüncü kişilerin tespit edilerek, bunların kusurlarının belirlenerek, Kurum tarafından tazmininin sağlanması, başta sahte sigortalılık olmak üzere, sosyal sigorta ve sağlık suiistimalleri ile mücadele edilmesi gibi konuları içermektedir.⁶ Bu bağlamda, sosyal güvenlik de iş teftişinin bir parçasıdır. İş teftişi, işçilerin sosyal güvenliklerinin sağlanıp sağlanmadığını da kapsamaktadır.⁷

Ülkemiz tarafından da kabul edilen ILO'nun 81 sayılı İş Teftişine Dair Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin 4. maddesinde ve 129 sayılı Tarım İş Teftişine Dair Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin 7. maddesinde, iş denetiminin merkezi bir otoritenin kontrolü altında düzenlenmesi zorunluluğuna uygun olarak, ülke çapında denetim yapan SGK müfettişleri doğrudan doğruya Kurum Başkanı adına görev yapmaktadır.

SGK denetmenleri ise il bazında ihbar-şikayet gibi olaylara doğrudan ve acil müdahale etmek ve bulun-

dukları Ünitelerin işlerini kolaylaştırmak üzere denetim yapmaktadır.

3. SGK'DA ÖZELLİKLİ DENETİMLER

3.1.ASGARİ İŞÇİLİK DENETİMLERİ 3.1.1. ASGARİ İŞÇİLİK KAVRAMI

Asgari işçilik kavramı, ilk defa 08.12.1993 tarihinde yürürlüğe giren 3917 sayılı Kanun⁸ ile hukuk terminolojimizde yer almıştır. Belirtilen Kanunun 4.Maddesinde yer alan, "...İşin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya Kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak Sigorta Müfettişince saptanır..." hükmü ile "Asgari İşçilik" kavramı tanımlanmış olup, tek taraflı kanuni bir işlemdir.

Başka bir anlatımla, Kanunda belirtilen prim matrahının eksik beyan edildiğinin tespit edilmesi nedenlerinden⁹ herhangi birinin vuku bulmuş olması halinde Kurum, işverenin veya başka bir kurumun, ya da kuruluşun iradesine bağlı kalmaksızın, tek taraflı olarak bu işlemi uygulamasıdır.¹⁰

Primli sisteme dayanan Kurumun yaşaması, ancak sisteme düzenli olarak katılımların sağlanarak, kayıtdışı istihdamın önlenmesi ile mümkün-

8- 8.12.1993 tarih ve 21782 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

9- 4958 sayılı Yasa'nın 49.maddesi ile 506 sayılı yasa'nın 130.Maddesine yapılan eklemede; İşin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunulması olmak üzere üç neden sayılmıştır.

10- İsa KARAKAŞ, SSK Uygulamasında Asgari İşçilik, Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, Gazi Üniv. Ankara-2005, s.46.

6- İsa KARAKAŞ, Sosyal Güvenlik ve İşsizlik Sigortası Uygulamalarında İdari Para Cezaları İtiraz ve Davaya Yolları, Yaklaşım Ankara-2006. S.378.

7- Chriss Teunissen,, Jan Slijpen, Training as a Tool for Integration Policy for Labour Inspectorates Integrating Labour Inspection: Functions, Effectiveness and Training Conference Report 21-23 September 2003, Borovetz, Bulgaria www.ilo.org (01.09.2004)

dür. Kurumun gittikçe büyüyen finansman açığı ve bozulan aktüeryal dengesine çözüm bulunması, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ile etkin denetimin sağlanması, 3917 sayılı Kanun ile önceden uygulanan ölçümleme sistemine benzer, ancak, değişik özelliklere sahip "Asgari işçilik" uygulamasının 08.12.1993 tarihinde yürürlüğe girmesine neden olmuştur. Anılan Kanun maddesinde yer alan "...işverenin Kuruma, emsaline veya yapılan işin nitelik ve kapsamına göre işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunması..." hükümleri, aynı zamanda asgari işçiliğin doğuşu ve gereksinim nedenleridir. Keza, bu hükümlerde yer alan gerekli sigortalı sayısı, çalışma süresi ve prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunulması, kayıtdışı istihdamın Kuruma yansıyan değişik türleridir.¹¹

SGK'nın uygulama Kanunu olan 5510 sayılı Kanun, 2008/Ekim ayı başından tüm hükümleriyle birlikte yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Kanunun "Asgari İşçilik Uygulaması ve Uzlaşma" başlıklı 85.Maddesiyle, bu uygulama halen devam etmektedir.

3.1.2.ASGARI İŞÇİLİK DENETİM ŞEKİLLERİ

Kurum uygulamasında asgari işçilik denetimi özel inşaat işlerinde yaklaşık maliyetten hareketle, asgari işçiliğin matrahı belirlenmektedir. Buna göre, bina yaklaşık maliyeti inşaata ait yapı ruhsatnamesinde yazılı bulunan

alanı (yüzölçümü), yapı ruhsatı yoksa başka bir deyimle kaçak yapılmışsa, Kurumca belirlenen yüzölçümü ile her yıl Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yayımlanan listelerde yer alan metrekare maliyet bedelinin çarpılması ile bulunmaktadır.

İhale konusu işlerde ise, ihaleli işi üstlenen yükleniciye, katma değer vergisi hariç olmak üzere ödenen bütün hak edişler, malzeme ve fiyat farkları ile akreditif bedeli toplamı esas alınarak, asgari işçiliğin matrahı belirlenmektedir.

İnşaat ve ihaleli işlerde müfettiş tarafından yapılan denetimlerde genel olarak öncelikle işyeri kayıt ve belgelerinden bulunacak maliyet yüksek ise, bu maliyetten hareketle, Kuruma bildirilmesi gereken işçilik miktarı tespit edilmektedir. Bulunamaması halinde, yukarıda belirtilen şekilde bulunacak maliyet bedellerine, Kurum tarafından önce belirlenen işçilik oranlarında herhangi bir eksiltme yapılmadan uygulanması ile bulunmaktadır. İşveren tarafından ibraz edilmesi halinde işçilik faturaları da dikkate alınmaktadır. Devamlı ve mevsimlik işlerde yapılan denetimler ise bu uygulamadan tamamen ayrılmaktadır.

Faaliyet konusu ne olursa olsun, herhangi bir devamlı veya mevsimlik işyerinde asgari işçiliğin saptanması için, öncelikle işyeri mahalinde denetimin yapılması, işyerinin büyüklüğü, bünyesinde kullanılan teknolojinin yapısı, sigortalıların çalışma şekillerinin (kısmi-tam süreli veya çağrı üzerinde çalışma gibi) saptanması, akabinde yapılan işin konusuna göre ilgili sanayi odasından kapasite rapo-

11- Ali KARAKAŞ- İsa KARAKAŞ, *Asgari İşçilik Uygulamaları, İhtilaflar ve Çözüm Yolları Adalet Yayınevi, Ankara-2007, II.Baskı, s.543*

ru veya diğer ilgili kamu kuruluşunun görüşünün alınması, bu işlemlerden sonra işyerinin Kurum bazındaki kayıtları ile muhasebe kayıtlarının incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, devamlı ve mevsimlik işlerinde yapılacak asgari işçilik incelemeleri, başta maliyet muhasebesi, ticari hesap, işletme ve hukuk gibi bilgilerin yanı sıra, çağdaş denetim teknik ve araçları ile donatılmış nitelikli denetim elemanlarını zorunlu kılmaktadır. Belirtilen neden ve zorunluluklardan hareketle, Kanun koyucu, asgari işçiliğin Kurum mevzuatına kazandırıldığı ilk yasa olan 3917 sayılı Kanunda, asgari işçiliğin saptanması ve sistemin işleyişini tamamen Müfettişlere bağlamıştır. SGK uygulamasında da halen bu denetimler Kurum müfettişleri tarafından yapılmakta olup, denetmenlerin yetkisi bulunmamaktadır.

Devamlı ve mevsimlik işlerinde yapılacak asgari işçilik uygulamasında temel amaç, sigorta prim matrahının gerçek veya gerçeğe en yakın miktarının saptanmasıdır. Bu saptama da ancak müfettişlerce yapılacak dört boyutlu¹² inceleme sonucu düzenlenen rapor ile mümkün olmaktadır. Aksi takdirde, yapılacak saptama iş kolu bazında işçilik oranı belirlenerek, bunun bütün işyerleri-

ne seyyanen uygulanması, tamamen gerçeklerden yoksun ve dayanaksız bir saptama olacaktır.

Müfettişler tarafından yapılan asgari işçilik uygulamasında sadece asgari işçiliğin nicel olarak, başka bir ifade ile miktar olarak saptanması söz konusudur. Müfettiş raporunda saptanan asgari işçilik veya asgari işçilik matrah farkı üzerinden ilgili ünite (sigorta müdürlüğü) sigorta primini hesaplayarak ilgiliye tebliğ etmektedir.

3.2.İŞ KAZASI VE MESLEK HASTALIĞI DENETİMLERİ

İş Kazası veya meslek hastalığı olarak işveren tarafından iş kazası ve meslek hastalığı bildirgesiyle ya da sigortalı ve diğer kişiler tarafından dilekçe ile bildirilen olayın iş kazası, meslek hastalığı olup olmadığı hususu ile ilgili soruşturmalar, sadece SGK müfettişleri tarafından yapılabilir. ¹³ Kurum, bütün iş kazalarının soruşturmasını yapmamaktadır. Özellikle, yüksek maluliyetle ve ölümlerle sonuçlanan iş kazaları ile şüphe ve tereddüde mahal veren iş kazaları soruşturulmaktadır. İşverenin bildiri veya ihbar-şikayet sonucu Kuruma intikal eden iş kazaları, Müfettişler tarafından olayın oluşumunun tespiti amacıyla olay mahallinde incelemeler yapılmakta, tanık sigortalı, görgü tanıkları, sigortalı ve işverenin ifadeleri alınmakta, işyeri kayıt ve belgeleri ile olaya ilişkin düzenlenmiş diğer her türlü kayıt ve belgeler (olayla ilgili polis tutanakları, hastane kayıtları, bilirkişi tutanakları, diğer belgeler, vs.) de in-

12- Yapılan incelemenin ilk boyutu asgari işçilik uygulanacak işyerinin Kurum bazında tutulan kayıtlarının incelenmesidir. İkinci boyutu işyeri mahallinde yerel denetim yapılarak kullanılan üretim araç ve teknolojisi, çalışan sayısı, çalışma şekilleri, vardiya sayısı, ücret yapısı... v.s hususların saptanmasıdır. Üçüncü boyutu ise inceleme yapılacak döneme ilişkin işyerine ait muhasebe kayıt ve belgelerinin incelenmesidir. Dördüncü boyut ise işyerinin faaliyet konusuna bağlı olarak ilgili resmi veya meslek odasının görüşünün alınmasıdır.

13- İsa KARAKAŞ, SGK Meslek Hastalığı Uygulamaları Ve Dava Yolları, Bilge Yayınevi Ankara-2012. 2.Baskı, s.234.

celenerek, olayın iş kazası olup-olmadığına karar verilmekte ve Kanununun ilgili maddeleri uygulanmaktadır.¹⁴

İş kazaları ve meslek hastalığı soruşturmalarında izlenen ilk adım, kazaya/hastalığa maruz kalan kişinin, sigortalılık niteliğinin bulunup-bulunmadığının araştırılmasıdır. Zira, iş kazası veya meslek hastalığından söz edebilmek için kazaya uğrayanın ya da hastalığa yakalananın her şeyden önce sigortalı olması ve kısa vadeli sigorta kollar kapsamında bulunması gerekmektedir.¹⁵

İş kazası ve meslek hastalığı soruşturmaları, sigortalılık durumu, iş kazası ve meslek hastalığı bildirgesinde bildirilen olayın iş kazası sayılıp sayılmayacağı, işyerinde sigortalının çalıştığı birimin meslek hastalığına sebep olup olmayacağı, işveren sorumluluğunun tespitinde kaçınılmazlık ilkesinin uygulanıp uygulanmayacağı, olayın meydana gelmesinde sigortalının kastı, ağır kusuru, işverenin kastı veya sigortalıların sağlığını koruma ve iş güvenliği mevzuatına aykırı bir hareketi ile üçüncü şahısların kusurlu hâllerinin olup olmadığı müfettiş tarafından yapılan soruşturma sonucunda düzenlenen rapora göre karar verilmektedir. Yapılan soruşturmada işverenin, sigortalının ya da üçüncü kişilerin iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına aykırı olup olmadığı incelenmekte ve müfettiş tarafından kusur oranları ilgililer hakkında uygulanmaktadır.

14- İsa KARAKAŞ, "Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulamasında İş Kazalarının Soruşturulması" *Yaklaşım Dergisi*, Kasım/2003, Sayı:131.

15- İsa KARAKAŞ, *İş Kazası ve Meslek Hastalığı İhtilafları ve Çözüm Yolları Muhasebe&Sosyal Güvenlik Kitabı*, Ankara-2012. 2.Baskı, s.189.

3.3.SAĞLIK SORUŞTURMALARI

Genel sağlık sigortasının uygulanması ile birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu, sağlık alanında adeta tek belirleyici sağlık hizmeti satın alan Kurum haline gelmiştir. Hal böyle iken, Kurumun kaçak sigortalılıktan sonra en büyük sorunu sağlık suiistimleridir.¹⁶

SGK müfettişleri, biryandan Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler (sağlık hizmet sunucuları, eczaneler) hakkında, bir yandan SGK Sağlık Uygulama Tebliğine uygunluk bazlı denetimler bir yandan da risk bazlı ya da ihbar ve şikayetler çerçevesinde sağlık suiistimallerine yönelik ülke bazında inceleme ve soruşturma yapmaktadır.

SONUÇ

SGK denetim elemanları tarafından yapılan denetimler, ülkemiz tarafından da kabul edilen, ILO'nun 81 sayılı İş Teftişine Dair Uluslararası Çalışma Sözleşmesine göre, iş teftişinin sosyal güvenlik boyutunu teşkil etmektedir.

SGK denetim elemanları tarafından yapılmakta olan denetimler, Kurumun tüm vatandaşlara yönelik sunmakta olduğu sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası hizmetleri ile vatandaşların kayıt altına alınması zorunluluğuna paralel olarak çok çeşitli ve kapsayıcı özellikler arz etmektedir. Bu yönüyle, diğer tüm denetim elemanları tarafından yapılan denetimlerden farklılık göstermektedir.

16- İsa KARAKAŞ, *Genel Sağlık Sigortası Uygulama Rehberi*, Adalet Yayınevi Ankara-2008, s.89.

Kurumun sunduğu hizmetlere ve topladığı prim gelirlerine göre denetim mekanizması zorunlu olarak kademe bir şekilde örgütlenmiştir.

Bu bağlamda, ülke çapında sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası suiistimalleri, ve usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkararak bir anlayışla denetlemek, kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek, prim ödeme yükümlülerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek risk değerlendirme kriterlerine göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerin denetimine öncelik vererek soruşturma görevini müfettişler yürütürken, SGK denetmenleri ise il bazında ihbar-şikayet gibi olaylara doğrudan ve acil müdahale etmek ve buldukları Ünitelerin işlerini kolaylaştırmak üzere denetim yapmaktadır.

Beyan usulüne göre prim toplayan Kurumun beyan usulünün sakıncalarının ortadan kaldırılmasında en önemli denetim şekli, asgari işçilik denetimleridir. Özellikle davalı işlerde asgari işçiliğin saptanması için öncelikle işyeri mahalinde denetimin

yapılması, işyerinin büyüklüğü, bünyesinde kullanılan teknolojinin yapısı, sigortalıların çalışma şekillerinin (kısmi-tam süreli veya çağrı üzerinde çalışma gibi) saptanması, akabinde yapılan işin konusuna göre ilgili sanayi odasından kapasite raporu veya diğer ilgili kamu kuruluşunun görüşünün alınması, bu işlemlerden sonra işyerinin Kurum bazındaki kayıtları ile muhasebe kayıtlarının incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda devamlı ve mevsimlik işlerinde yapılacak asgari işçilik incelemeleri, başta maliyet muhasebesi, ticari hesap, işletme ve hukuk gibi bilgilerin yanı sıra, çağdaş denetim teknik ve araçları ile donatılmış nitelikli denetim elemanlarını zorunlu kılmaktadır. Sadece SGK müfettişlerince yapılmakta olan bu denetimleri, nicel bazda kısa vadeli sonuçlarından ziyade uzun vadede sektör bazında domino etkisiyle doğrudan ve dolaylı olarak kayıt dışı sigortalılığın önlenmesinde büyük bir öneme sahip bulunmaktadır.

SGK müfettişleri tarafından yapılmakta olan çok çeşitli ve kapsayıcı denetimler göz önünde bulundurulduğunda, müfettişlerin halen görev yapmakta olduğu SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı çatısı altında ihtisaslaşmaya gidilmesi gerekmektedir.