

Siz Stratejinize Odaklanın;

Consulta olarak 40 yılı aşkın tecrübemiz, deneyimli kadromuz ve teknolojik alt yapımız sayesinde sizlere doğru bir çözüm ortaklığı sağlıyoruz.

Bizlerden alacağınız danışmanlık hizmeti ile zaman ve para tasarrufu elde ederken, kendi hedeflerinize odaklanabileceksiniz.



BAKIŞ AÇISI



Dosya / Çalışma ve Sosyal Güvenlik Denetimi

- ✓ Türkiye'de Çalışma Hayatının Denetiminde Çok Başlılık Sorunsalı
- ✓ İş Kazaları Denetimi
- ✓ Asgari İşçilik Denetimi
- ✓ Ücret Denetimi
- ✓ Sahte Sigortalılık Denetimi

Uzaktan Çalışmanın
Sosyal Güvenlik Boyutu ve
Sahte Sigortalılık Bağlamında
Bir Değerlendirme

Ahmet İSPİR



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin

BAKIŞ AÇISI

Sahibi

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Adına
Cemal TAN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Ahmet AKSU

Editör

Dr. Okan Güray BÜLBÜL

Yayın Türü

Ulusal Süreli

Yayın Aralığı

6 Ay (Aralık)

Dili

Türkçe ve İngilizce

Basım Yeri

Atalay Matbaası
Büyük Sanayi 1. Cadde Elif Sok 7/236-237
İskitler/Ankara
Tel: 0312 384 41 82 • Sertifika No: 15689

Basım Tarihi

Aralık 2021

ISSN: 2149-9438

İletişim Bilgileri

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Kavaklıdere Mahallesi, Kızılırmak Cd. No:18/2
06680 Çankaya/Ankara
Tel: 0312 995 07 43 / 0501 339 77 43
www.sgd.org.tr e-mail: yonetim@sgd.org.tr

Yayın Kurulu

Dr. Okan Güray BÜLBÜL Ahmet AKSU
Cansu KARABACAK

Hakem Kurulu

Prof. Dr. Abdurrahman İlhan ORAL Prof. Dr. Aysen TOKOL
Prof. Dr. Coşkun SARAÇ Prof. Dr. Dilek BAYBORA
Prof. Dr. Gürol ÖZCÜRE Prof. Dr. Hatice EROL
Prof. Dr. MÜJDAT ŞAKAR Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Prof. Dr. Yusuf ALPER Doç. Dr. Çağatay Edgücan ŞAHİN
Doç. Dr. Erdem CAM Doç. Dr. Fatma KOCABAŞ
Doç. Dr. Hande Bahar AYKAÇ Doç. Dr. Nagihan DURUSOY ÖZTEPE
Doç. Dr. Seda TEKELİ Doç. Dr. Serdar ORHAN
Dr. Öğretim Üyesi Aslı KAVURMACI Dr. Öğr. Üyesi Dilek DULAY YANGIN
Dr. Öğr. Üyesi Emre KOL Dr. Öğr. Üyesi Erhan GÜLCAN
Dr. Öğretim Üyesi Işıl KURNAZ Dr. Ömer Can ÇEVİK

Bu Sayının Hakemleri

Prof. Dr. Abdurrahman İlhan ORAL Dr. Öğretim Üyesi Aslı KAVURMACI
Dr. Öğr. Üyesi Dilek DULAY YANGIN Dr. Öğretim Üyesi Işıl KURNAZ
Dr. Öğr. Üyesi Erhan GÜLCAN

Derginin tüm hakları saklıdır. Dergideki bilimsel çalışmalar 5846 sayılı Kanun hükümlerine tabidir. Derginin tamamı veya bir kısmı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulu'nun izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi veya herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Editör' den	2
Başkan' dan	4
Dernek' ten	6

Türkiye' de Çalışma Hayatının Denetiminde Çok Başlılık Sorunsalı Cemal TAN	17
--	----

İş Kazaları Denetimi Mustafa DUMAN	21
---	----

Asgari İşçilik Denetimi Recep NALBANTCI	41
--	----

Ücret Denetimi Osman TULUN	49
---	----

Sahte Sigortalılık Denetimi Semih BİTİRMİŞ - Süleyman YILMAZ	75
---	----

Uzaktan Çalışmanın Sosyal Güvenlik Boyutu ve Sahte Sigortalılık Bağlamında Bir Değerlendirme Ahmet İSPİR	93
--	----

Yayın İlkeleri	113
Makale Yazım Kuralları	115

2022'NİN GÜNDEMİ: ÇALIŞMA HAYATININ DENETİMİ



2021 yılı koronavirüs salgınının gölgesinde geçen bir yıl oldu. Bu yıl bütün dünya salgının olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak atılan adımların yansımaları ve ortaya çıkan yeni sosyal sorunlarla mücadele etti. Türkiye açısından da durum farklı değildi. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin Bakış Açısı dergisinin Haziran 2021 sayısında koronavirüsün işgücü piyasalarına etkilerinin sosyal güvenlik alanına yansımalarını ve özellikle kısa çalışma uygulamasını yayın kurulu olarak dosya konusu olarak belirleyerek bu konuda yazılara yer vermiştik. Aralık 2021 sayısı için ise dosya konusu belirlerken yine koronavirüs salgını süresince önemi daha da artan bir konuyu, çalışma hayatının denetimini dosya konusu olarak belirleme kararı aldık.

Çalışma hayatının denetimi konusu koronavirüs salgını süresince ve sonrasında çok daha önemli bir hale geldi. Sosyal güvenlik açısından denetimin en önemli odağı olan kayıt dışı istihdam ve eksik bildirim refaha erişememe sonucunu doğurduğu özellikle kısa çalışma ve nakdi ücret desteği uygulamaları ile çok daha net bir şekilde görüldü. Diğer yandan salgın süresince artan sosyal harcamaların finansmanı noktasında prim kaybının tahammül edilemez bir durum olduğu da gözler önüne serilmiş oldu. Diğer yandan Aralık ayı ile birlikte başlayan ve sosyal diyalog mekanizmalarının çok etkin bir şekilde kullanılması ile Aralık ayının son haftasına dahi kalmadan tamamlanan asgari ücret görüşmeleri sonucunda asgari ücrette gerçekleşen yüzde 50'lik artış ve tüm ücretlilerin ücretlerinin asgari ücret kadarki kısmının gelir ve damga vergisinden istisna tutulması 2022 yılının denetim konusunda çok daha önemli olması sonucunu doğurdu.

Bu çerçevede çalışma hayatının denetimi, kayıt dışı istihdam ve eksik bildirim konularının 2022 yılında çalışma hayatının en önemli konularından biri olacağı görülüyor. Bu çerçevede yayın kurulu olarak belirlediğimiz dosya konusunu alt başlıklara ayırarak dosya konusu yazısı çağrısına çıktık. Çalışma hayatında sosyal güvenlik denetmenlerinin ön planda olduğu sahte sigortalılık, ücret, iş kazası ve asgari işçilik denetimlerini alt başlıklar olarak belirleyerek bu dört alanda denetimin aksayan yönlerini ve çözüm önerilerine dikkat çekmeyi amaçladık.

İlk olarak Cemal TAN "Çalışma Hayatının Denetiminde Çok Başlıklık Sorunsalı" başlıklı yazısıyla konunun sorunlu noktalarını gözler önüne serdi ve genel anlamda bu sorunların çözümünü için benimsenebilecek yaklaşımın esaslarını ortaya koydu. Recep NALBANTÇI "Asgari İşçilik Denetimi, Sorunlar ve Çözüm Öneriler" başlıklı yazısıyla asgari işçilik uygulamasının sorunlarını ortaya koymakla kalmayıp uygulamanın sorunlarına çözüm önerileri ortaya koydu. "İş Kazaları Denetimi Sorunlar ve Çözüm Öneriler" başlıklı yazısıyla Mustafa DUMAN geniş bir perspektiften iş kazası denetiminde uygulamada yaşanan aksaklıkları ve sosyal güvenlik

denetmenlerinin bu konudaki özverili ve zaman zaman yerleşme nedeniyle etkin bir şekilde işleyemeyen denetim süreçleri hakkında detaylı değerlendirmelerde bulundu. Semih BİTİRMIŞ ve Süleyman YILMAZ sahte sigortalılık kavramını derinlemesine ele alarak, hukuki çerçevede kavramın unsurlarını ortaya koyup yargı kararları ışığında sahte sigortalılığın yansımalarını değerlendirdiler. Sahte sigortalılığın engellenmesine yönelik uygulamaların ayrıntılarına yer veren BİTİRMIŞ ve YILMAZ, sahte sigortalılığın bütün unsurlarını ele alarak geniş çerçevede bir değerlendirmede bulundular. Osman TULUN ise ücret kavramını bütün unsurlarıyla ele alarak ücret denetiminde iş müfettişleri, sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını ortaya koyduğu yazısında bütüncül yaklaşımın önemine değinerek bu konudaki çözüm önerilerine yer verdi. Özellikle dergimizin çözüm önerilerini ortaya koyup bunları kamuoyunun değerlendirmesine sunma yaklaşımına katkı sağlayan yazıları nedeniyle dosya konusu yazarlarımız Cemal TAN, Recep NALBANTÇI, Mustafa DUMAN, Semih BİTİRMIŞ, Süleyman YILMAZ ve Osman TULUN'a tekrar teşekkür ederiz.

Dergimizin Aralık ayı sayısının hakemli makale bölümünde yazarlarımıza konu belirlenmesi noktasında destek olmak adına "Uzaktan Çalışmanın Sosyal Güvenlik Boyutu" ile ilgili bir yönlendirmede bulduk. Koronavirüs salgını süresince uzaktan çalışma konusunda neredeyse bütün ülkeler devasa bir laboratuvar haline geldiler. Daha önce hiç uzaktan çalışma deneyimi olmayan milyonlarca kişi uzaktan çalışmaya başladı. Türkiye'de de salgın süresince uzunca bir süredir hazırlık çalışmaları yürütülen Uzaktan Çalışma Yönetmeliği devreye alındı. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu'nun uzaktan çalışmaya ilişkin gün sayısını bildirme yönündeki uygulama değişikliği de bu konuda ilerleyen dönemde farklı bir yaklaşımın ortaya çıkabileceğine dair düşünceleri beraberinde getirdi. Diğer yandan hakemli makalelerin dosya konusuyla bağlantılı olması ve derginin bütüncül bir yaklaşımla hali hazırda çalışma hayatında yaşanan sorunlara yönelik değerlendirmeye ve çözüm önerileri ortaya koyma yaklaşımını, geleceğe yönelik öngörüler ve potansiyel sorun alanlarını belirleme şeklinde genişletme yönündeki irademiz nedeniyle uzaktan çalışmanın sahte sigortalılık ile olan ilişkisini de değerlendiren Ahmet İSPİR'in makalesinin dergimizin bakış açısını desteklemesi söz konusu oldu. Bu açıdan Ahmet İSPİR'e tekrar teşekkürlerimizi sunarız.

Aralık ayı sayısına katkı sağlayan bütün yazarlara, derginin sizlere ulaşması noktasında kıymetli katkılarını sunan yayın kuruluna, hakemli makaleler için değerlendirmelerde bulunan değerli hocalarımıza tekrar teşekkürlerimizi iletiriz. 2022 yılının bütün emekçilerin emeklerinin karşılığını alabildiği, ülkemizde refah ve esenliğin tüm topluma yayıldığı bir yıl olması dileğiyle Aralık ayı sayımızı değerlendirmelerinize sunuyoruz.

MESLEĞİMİZE SAHİP ÇIKARAK DERNEĞİMİZİ DAHA DA GÜÇLÜ KILMALIYIZ



Vazgeçilemez ve devredilemez olan “Sosyal Güvenlik Hakkı” ; toplumdaki insanlara, insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlamak ve onları korumakla görevli devletten bu yönde gerekli

tedbirleri almasını ve teşkilatları kurmasını talep hakkıdır.

Anayasamızın 60 ncı maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” hükmü yer almaktadır.

Yine anayasamızın 61 nci maddesinde Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenlerle ilgili hükümlere yer verilmiş olup “Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malül ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, devletçe korunur, yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.” hükmü yer almaktadır.

Anayasamızın 62 nci maddesinde ise “Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır.” hükmü ile yurt dışında çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik hakkı düzenlenmiştir.

İşte bu minvalde, vatandaşlarının sosyal güvenlik hakkını teminen, devletimizin kurmuş olduğu Sosyal Güvenlik Kurumu’nun denetim ve kontrolle görevli memurlarından biri olan Sosyal Güvenlik Denetmenleri, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar

Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile alt mevzuatının kendisine vermiş olduğu yetki ve sorumluluklar çerçevesinde vatandaşlarımızın sosyal güvenlik hakkına erişmesinde en büyük engel olan kayıt dışı istihdam başta olmak birçok hususla mücadele etmektedir.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri bu mücadelesini sürdürürken, doğrudan ve adaletten ayrılmadan, çalışma hayatının tarafları olan işveren, çalışan ve devlet arasındaki hassas dengenin kurulması ve haklının hakkını almasını sağlamaktadır.

Mesleğimizizin asli ve meslektaşlarımızın birleştirici unsuru olan derneğimizizin 10 uncu olağan Genel Kurulunu, büyük bir katılımıla, Kurumumuz Başkanlık binasında yer alan Erdoğan ÖZEN salonunda 23.10.2021 tarihinde gerçekleştirmiş bulunmaktayız.

Saygıdeğer üstatlarımız ve değerli meslektaşlarımızın teveccühleri sayesinde yeni yönetim kurulu olarak seçilmenin gururu ve onuru ile derneğimizizin yönetimini devir aldık. Yönetim kurulu olarak; mesleğimizizin hakkettiği statüye kavuşması, mesleğimizizin ve meslektaşlarımızın yaşadığı sıkıntıların giderilebilmesi noktasında büyük sorumluluk üstlendiğimizizin farkındayız.

Bugüne kadar olduğu gibi bundan sonra da Sosyal Güvenlik Denetmenleri olarak; birlik, beraberliğimiz ve haklılığımıza olan inancımızı yitirmeden, mesleğimize sahip çıkarak Derneğimizi daha da güçlü kılmalıyız.

Bu minvalde, saygıdeğer üstatlarımız ve değerli meslektaşlarımızın bizimle beraber olduğunu bilmek gücümüze güç katmaktadır.

Cemal TAN
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Yönetim Kurulu Başkanı

DERNEK GENEL KURULUMUZ REKOR KATILIMLA GERÇEKLEŞTİRİLDİ



Derneğimiz 10'uncu Olağan Genel Kurulu 23 Ekim Cumartesi günü yapılmıştır. Yönetim Kurulu üyesi Zahide Akbulut Kösa'nın açılış konuşması ile başlayan toplantı Divan Kurulunun oluşturulması ile devam etmiştir. Süleyman Demir, Fatma Hacıoğlu, Mustafa Duman ve Zafer Ali Ürkmez'den oluşan Divan Kurulu'nun yönetiminde öncelikle tüzük değişiklikleri görüşülüp oylanmış, seçimin çarşaf liste değil blok liste halinde yapılmasına, yıllık aidat ücretinin 300TL olmasına ve genel kurul toplantılarının elektronik ortamda yapılabilmesine ilişkin değişiklik teklifleri kabul edilmiştir.



Akabinde dernek yönetimi seçimine geçilmiş, iki başkan adayı olarak seçime katılan Cemal Tan ve Mesut Hakses tarafından oluşturulan dernek yönetimi listeleri oylanmıştır. Sonuç itibariyle 448 oy kullanılmış, Cemal Tan 242, Mesut Hakses 198 oy almış, 8 oy geçersiz sayılmış, Cemal Tan başkanlığındaki aday listesi seçimi kazanmıştır.



Çeşitli illerden gelen çok sayıda meslektaşımızın katılımıyla gerçekleşen genel kurulumuz, dernek tarihinin en yoğun katılımına sahne olmuştur. Gün içerisinde dernek yönetimimizin çay, poğaçaya, kuru pasta ve döner ekmeğe ayrılan ikramları olmuştur.

Derneğimizin yeni Yönetim Kurulu, Cemal Tan'ın başkanlığında Mehmet Önder, Yusuf Turan, Münire Ensonra Doğan, Halit Bacanlı, Hatice Güngör, Volkan Özyurt, Salih Yurdugül ve Ilgaz Şimşek'ten oluşmaktadır.

DEVİR TESLİM TÖRENİ YAPILDI

23 Ekim Cumartesi günü SGK Kurum Başkanlığında yapılan Derneğimizin 10'uncu Genel Kurulu neticesinde, göreve başlayacak olan yeni yönetim için 27 Ekim Çarşamba günü Dernek Genel Merkezinde devir teslim işlemleri gerçekleştirilmiştir.



İSTANBUL ŞUBE GENEL KURULU YAPILDI

Derneğimiz İstanbul Şubesinin 5'inci Olağan Genel Kurulu 26 Haziran Cumartesi günü İstanbul Fatih Sosyal Güvenlik Merkezi'nde gerçekleştirilmiştir.

Dernek Başkanımız Sinan Uzunpınar, İstanbul Şube Başkanımız Mustafa Yaman ve Şube Başkan adayı Mustafa Şahin'in konuşmaları ile başlayan Genel Kurul, Şube Yönetim ve Denetim Kurulu üyeleri seçimi ile devam etmiş,

yapılan seçim sonucunda Mustafa Şahin İstanbul Şube Başkanı olarak seçilmiştir.

Genel Kurul sonunda, 2019'dan bu yana İstanbul Şube Başkanlığı görevini yürüten Mustafa Yaman'a dernek başkanımız Sinan Uzunpınar tarafından plaket takdim edilmiş ve mesleğimiz ve derneğimiz için yaptığı önemli hizmetler için kendisine teşekkür edilmiştir.



DERNEK YÖNETİMİ İL ZİYARETLERİNDE BULUNDU



İzmir il ziyareti

Derneğimizin yeni seçilen yönetimi, istişarelerde bulunmak amacıyla geniş kapsamlı bir ziyaret turu gerçekleştirmiştir. Kasım ayının son haftasında İstanbul, Bursa, İzmir, Manisa ve Denizli illerinde görev yapmaktaki olan

meslektaşlarımız ziyaret edilmiştir.

Bu kapsamda İstanbul Sosyal Güvenlik İl Müdürü ve derneğimizin eski başkanlarından olan değerli meslek büyüğümüz Sayın Tuncay CEVHEROĞLU, Bursa Sosyal Güvenlik İl



İstanbul İl ziyareti



Abdullah MERSİN ziyareti

Müdürü değerli meslek büyükümüz Sayın Erhan KARACA, Denizli Sosyal Güvenlik İl Müdürü Sayın



Erhan KARACA ziyareti

Abdullah MERSİN makamlarında ziyaret edilerek, mesleğimiz hakkındaki temel konular ile yapılan iş ve işlemler konusunda istişarelerde



Tuncay CEVHEROĞLU ziyareti



Oğuz Karadeniz ziyareti

bulunulmuştur.

Yine bu temaslar çerçevesinde Pamukkale Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanı Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ ve eski



Bursa il ziyareti

meslektaşlarımızdan Kale Kaymakamı Sayın Abdulkadir ŞAHİN ziyaret edilerek mesleğimiz ve derneğimizle ilgili gelişmeler hakkında görüşme imkânı bulunmuştur.



Abdulkadir ŞAHİN ziyareti

DERNEK YÖNETİMİ KURUM VE BAKANLIK BÜROKRATLARINI MAKAMLARINDA ZİYARET ETTİ



Ertuğrul SOYSAL ziyareti



Cevdet CEYLAN ziyareti



Lütfi AYDIN ziyareti

Derneğimiz Yönetim Kurulu Başkanı Cemal TAN önderliğinde derneğimiz yönetim kurulu üyelerinden oluşan ekipler Kasım ayının sonu ile Aralık ayının ilk haftalarında Kurum ve Bakanlık bürokratlarını ve idarecilerini ziyaret ederek

derneğimiz ve mesleğimizle ilgili bilgilendirici sunumlarda bulunmuş ve mesleğimizle ilgili iş ve işlemlere dair istişarelerde bulunmuştur.

Bu kapsamda 25 Kasım'da Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadele Daire Başkanımız değerli meslek büyüğümüz Sayın Nedim CAN, 26 Kasım'da Strateji Geliştirme



Ali Osman AKALAN ziyareti



Oğuzhan TEKİN ziyareti



Muhiddin ŞAHİN ziyareti

Başkanı Sayın Dr. Muhiddin ŞAHİN, 2 Aralık'ta Sigorta Primleri Genel Müdürü Sayın Savaş ALIÇ, 3 Aralık'ta Kurumumuz Rehberlik ve Teftiş Başkanı Sayın Oğuzhan TEKİN, 4 Aralık'ta Ankara

Bakanımızın Özel Kalem Müdürü Sayın Dr. Ali Osman AKALAN, 10 Aralık'ta Kurum Başkan Yardımcısı Sayın Lütfi



Savaş ALIÇ ziyareti

AYDIN, 11 Aralık'ta Büro Memur-Sen Genel Başkanı Yusuf YAZGAN ve 15 Aralık'ta Kurumumuz Eğitim, Araştırma ve Geliştirme



Ayhan GEYLANİ ziyareti

Sosyal Güvenlik İl Müdürü Sayın Yavuz KURT, 6 Aralık'ta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakan Yardımcısı Sayın Ertuğrul SOYSAL, 7 Aralık'ta Kurum Başkanımız Sayın Cevdet CEYLAN, yine 7 Aralık'ta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı ve



Nedim CAN ziyareti

Merkezi Başkanı Ayhan GEYLANİ makamlarında ziyaret edilmiştir.



Yavuz KURT ziyareti



Yusuf YAZGAN ziyareti

DERNEK ÖNCEKİ YÖNETİMİN TEMASLARI



Lutfihak ALPKAN ziyareti



Faruk ÖZÇELİK ziyareti

23 Ekim tarihindeki genel kurul öncesinde görev yapmakta olan Sinan UZUNPINAR başkanlığındaki dernek yönetimi, mesleğimiz ve derneğimizle

ilgili gelişmeleri takip etmek ve istişarelerde bulunmak üzere çeşitli temaslarda bulunmuştur.

Bu kapsamda, 2 Haziran'da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bakan Yardımcısı Sayın Prof. Dr. Lutfihak



Ertuğrul SOYSAL ziyareti



Adnan ERTEM ziyareti

ALPKAN, 10 Haziran'da Kurumumuz Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanı Ayhan GEYLANİ, 25 Haziran'da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bakan Yardımcısı



Hüseyin SEYREKOĞLU ziyareti

Sayın Adnan ERTEM, 28 Temmuz'da Büro-Memur Sen Genel Başkanı Yusuf YAZGAN ve Genel Başkan yardımcıları, 29 Temmuz'da Büro Memur Sen 1 nolu Şube



Yusuf Yazgan ziyareti

Başkanı Hasan AYDOĞAN, 30 Temmuz'da Türk Büro Sen Genel Başkanı Osman EKSERT, 23 Eylül'de Çalışma



Hasan AYDOĞAN ziyareti



Ayhan GEYLANİ ziyareti

ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bakan Yardımcısı Sayın Faruk ÖZÇELİK ve Sayın Ertuğrul SOYSAL ile Çalışma Genel Müdür Yardımcısı Hüseyin SEYREKOĞLU makamlarında ziyaret edilmiştir.



Osman EKSERT ziyareti

YETKİ VE YETERLİK SINAVLARI



Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcıları Yetki Sınavı 12 Haziran, Sosyal Güvenlik



Denetmen Yardımcılığı Yeterlik Sınavı ise 19 Haziran tarihlerinde Ankara'da üç ayrı



noktada kurulan sınav merkezlerinde gerçekleştirilmiştir. Yönetim Kurulu üyelerimiz tüm sınav noktalarında hazır bulunmuş ve derneğimiz ikramlarını katılımcılara sunmuştur.



Dosya

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ

TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA HAYATININ DENETİMİNDE ÇOK BAŞLILIK SORUNSALI

Cemal TAN

Sosyal Güvenlik Denetmeni

Türkiye’de çalışma hayatı ve sosyal güvenlik sisteminin denetimi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın denetim birimi olan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesindeki iş müfettişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesindeki Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve kurum müfettişleri tarafından yapılmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın denetim birimi olan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesindeki iş müfettişleri, çalışma süreleri, ücretler, iş sağlığı ve güvenliği, işçilerin refahı, çocuk ve gençlerin çalıştırılması, kayıt dışılık, işsizlik, istihdam ve işgücü piyasası uygulamaları gibi çalışma şartlarına ve ortamına ilişkin tüm mevzuat hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak araştırma, inceleme ve denetlemeyi yapmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesindeki Sosyal Güvenlik Denetmenleri; ihbar, şikayet ve kayıt dışı istihdama ilişkin denetimler, iş kazaları ve meslek hastalıkları olaylarının araştırması ve incelemesi, sahte sigortalı bildirim ve sahte işyeri incelemeleri, meslek kodu incelemeleri, muvaazalı boşanma araştırması, gelir tespiti araştırması, çok zor durum halinin tespiti incelemesi, APHB/MPHB kabulüne ilişkin incelemeler, hastalık ve analık olaylarının incelenmesi, tashihi belli olmayan ihaleli işlerde maliyet hesaplaması incelemeleri, fiili hizmet tespitini ilişkin araştırmaya ve inceleme, görevleriyle ilgili her türlü kayıt-belgeyi inceleme vb. daha birçok konuda araştırma, inceleme ve denetlemeyi yapmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri ise, Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturması, Kayıtdışı istihdamı önlemeye yönelik teftiş, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele edilmesine yönelik teftiş, asgari işçilik incelemeleri, sağlık ve optik uygulayıcılarına yönelik teftiş, görevleriyle ilgili her türlü kayıt-belgeyi incelemeyi yapmaktadır.

Görüldüğü üzere üç denetim biriminin, çalışma hayatının denetimi bağlamında, yapmakta olduğu işler birbirine benzer nitelikte ve hatta birçok noktada aynıdır. Bu üç denetim biriminde görev alan denetmen ve müfettiş kadrosundaki memurlar kariyer meslek grubunda yer almakta olup mesleğe alınma şartları ve usulleri açısından da benzerlik taşımaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminde denetimin çok başlı yapısı ve bu durumun neden olduğu yetki ve görev karmaşası, en önemli sorunların başında gelmektedir. Diğer önemli sorunlar arasında öne çıkanlar; sosyal güvenlik sisteminin denetiminde bağımsızlık sorunu ve denetim elemanlarının sayısal yetersizliğidir.

Sosyal güvenlik sistemimizdeki denetim mekanizması, merkezi ve yerel olarak organize edilen çoklu denetim yapısı ile bütüncül bir yapıya sahip olmaktan uzaktır. Bu ikili denetim yapısı çoğu zaman gereksiz ve mükerrer işlemlere neden olmakta ve denetimin etkinliğini zayıflatabilmektedir.

Türkiye'nin de imzaladığı ve tarafı olduğu 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.

Denetimde bağımsızlık, bilgi-belgelerin edinilmesi aşamasından değerlendirilmesi ve sonuçların raporlanması aşamasına kadar denetimin tüm aşamalarında tarafsız hareket edilmesi gerektiğini ifade etmektedir.

Denetmen, tüm denetim faaliyetlerini gerçekleştirirken yaptığı iş ile ilgili tüm konularda bağımsız hareket etmek durumundadır. Nitekim bağımsızlık ilkesi denetim mesleğinin temelini oluşturduğundan, denetmen tarafından düzenlenerek sunulan denetim raporunun güvenilirliğine zarar gelmemesi için bağımsızlık ilkesine uyulmalıdır.

Bağımsızlık, tüm denetimlerin vazgeçilmezi ve ana koşulu olarak kabul edilmektedir. Denetim prosedürleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, denetim bulgu, tavsiye ve sonuçlarının “tarafsız” olmasını sağlamak için denetmen ile bağlı bulunduğu denetim birimi ve kurumunun bağımsız olması gerektiği konusunda mutabık kalmıştır. Bir anlamda bağımsızlık sadece denetlenenden bağımsız olmak değildir; her türlü dış müdahaleden uzak olmayı da içerir. Bağımsızlığın kurallarla güçlendirilmesi ve güvence altına

alınması, uygulamada işlevsellik ve işlerlik kazandırılması gibi konular üzerinde durulması gereken önemli ve gerekli konulardır (DPT, 2000: 97).

Maalesef ki taşra teşkilatında sosyal güvenlik denetmenleri birbirinden kopuk bir şekilde istihdam edilmektedir. Çoğu zaman denetim, her il müdürünün inisiyatifi çerçevesinde gerçekleştiğinden denetim stratejisi yoktur. Ayrıca denetmenler, yerelleştirme nedeniyle denetimi etkin bir şekilde yerine getirememesi riskiyle karşı karşıya kalabilmektedir (DPT, 2014: 34). Oysaki, 5 Mart 1951 tarihinde Türkiye’de de yürürlüğe giren ILO’nun 81 sayılı İş Teftiş Sözleşmesi’nin 4. maddesinde “işgücü denetimi, merkezi bir otoritenin gözetim ve denetimi altına alınacaktır” hükmü yer alırken; 81 sayılı İş Teftiş Sözleşmesi’nin 6. maddesinde ise “sosyal güvenlik denetim birimi, statüleri ve hizmet koşulları, istihdam şekilleri güvence altına alınan ve hükümet değişikliklerinden ve uygunsuz dış etkilere bağımsız olan kamu görevlilerinden oluşacaktır” hükmü yer almaktadır (Labour Inspection Convention, No:81).

Kısacası sosyal güvenlik denetimi yapan denetmenlerin görevlerini yerine getirirken bağımsızlık ve özerkliğe sahip olmaları, denetimin kalitesi ve güvenilirliği açısından oldukça önemlidir. Bu nedenle denetmenlere görevlerinin doğası gereği bağımsızlık ve özerklik sağlanmalıdır. Aksi takdirde ifa ettikleri görevlerin bir anlamı kalmayacaktır. Denetmenlerin bağımsızlığı; kurumun diğer faaliyetlerine dahil olmamaları, gerekli tüm rapor ve belgelere erişim sağlanması, kurum personelinin bağımsız olmaları vb. birçok yönden ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik denetimi; devletin, çalışma hayatına işçi, işveren ve kendi yararı adına yaptığı bir müdahaledir. Bu kapsamda sosyal güvenlik denetim elemanları tarafından gerçekleştirilen denetim, inceleme ve kontroller ile mevcut durumun mevzuatın emredici hükümlerine göre ne kadar uygun olduğu tespit edilmektedir.

Sosyal güvenlik denetimi sadece işgücünün kayıt dışı istihdam edilmesini önlemekle kalmaz ayrıca işverenlerin de kayıt dışı işçi çalıştırmalarını engelleyerek işverenler arasındaki haksız rekabeti de önler. Böylece SGK’nın alacağı prim korunmuş olmaktadır.

Denetim eksikliği bir yandan, işverenlerin çalışma hayatına ilişkin mevzuatın emredici hükümlerine aykırı davranışlarına neden olurken öte yandan, mevzuatın emredici hükümlerine göre hareket eden işverenlerin, mevzuata uygun hareket etmeyen işverenlere göre daha

yüksek üretim/hizmet maliyetlerine maruz kalmasına neden olmaktadır. Bu durum çalışanların haklarının ihlal edilmesine, çalışma barışının zedelenmesine ve SGK'nın da zarar görmesine neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin denetim sorunları arasında yer alan üçlü denetim yapısı, bağımsızlık sorunu ve denetim elemanlarının sayısal yetersizliği gibi sorunlar denetim maliyetini arttırmakla kalmayıp sayıca yeterli olmayan denetim elemanlarının aynı/benzer konularda görevlendirilmesi de sosyal sermaye kaybına neden olmaktadır.

Uluslararası sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması, geliştirilmesi, denetlenmesi ve sürdürülmesine rehberlik eden en önemli kurumlardan biri şüphesiz ILO'dur. 1919 yılındaki kuruluşundan bu yana, sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik çabaları, ILO'nun her zaman çalışmalarının merkezinde yer almıştır. ILO'nun sosyal güvenlikle ilgili genel nitelikteki Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının yanında sosyal güvenlik denetimine ilişkin genel nitelikteki Sözleşme ve Tavsiye Kararları ile ILO uluslararası sosyal güvenlik denetiminde çok önemli rehberlik sağlamaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik denetimi sadece ulusal düzeyde değil, uluslararası düzeyde de ele alınması gereken bir konudur.

Aslında çalışma hayatındaki iş ve işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülüp yürütülmediği ancak denetim ile ortaya çıkmaktadır. Fakat sosyal güvenlik sisteminde denetimin varlığından ziyade etkinliği daha ön plana çıkmaktadır. Keza etkin olmayan bir denetim sistemi kayıt dışı istihdam başta olmak üzere çalışma hayatıyla ilgili birçok sorunu önlemek yerine varlığına neden olmaktadır. Öte yandan çalışma hayatı üzerinde devlet otoritesini temsil eden bir etkin denetim mekanizmasının varlığı ise sosyal barış, sosyal adalet ve sosyal refah hedeflerine ulaşmak için sosyal politikanın önemli bir aracı olan sosyal güvenlik açısından büyük önem taşımaktadır.

İŞ KAZALARI DENETİMİ: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Mustafa DUMAN
Sosyal Güvenlik Denetmeni

İnsanlık var olduğundan beri olası riskler altında yaşamını sürdürmektedir. Bu riskler hayatın her alanında vardır. Bu riskleri azaltıcı tedbirlerin alınmasında devlet önemli bir rol oynamaktadır. Devlet kişisel olmayan tüzel bir otoriteyi temsil etmektedir. Kurallar koyarak bir kişinin hürriyeti diğer kişinin hürriyetinin başladığı yerde biter düsturunu yaratır.

İnsan hayatını tehdit eden bu risklerden bir tanesi de mesleki bir risk olan iş kazalarıdır. Aslında ilk kez 19. Yüzyıl sonunda sanayi devrimi ile ortaya çıkan bu kavram aslında öncesinde de hep var olmuştur. Buhar makinelerinin keşfi, farklı alanlarda faaliyet gösterecek fabrikaları, fabrikaların birleşmesi de çeşitli endüstrileri ortaya çıkarmıştır. İnsana her zamankinden fazla ihtiyaç duyulan bu sistem işçi sınıfını ortaya çıkarmış ve uzmanlaşamama, iş güvenliği tedbirlerine uymama, fazla çalışmadan kaynaklanan dikkatsizlik, makineleşmenin getirdiği riskler iş kazalarını ortaya çıkarmıştır.

Bir kere ne olursa olsun insan faktörü her şeyin her şeyin üzerindedir. Şeyh Edebali'nin dediği gibi "insanı yaşat ki devlet yaşasın". Bu nedenle devletin kural koymasındaki temel amaç insanı yaşatmak olmalıdır. Devletin iş ve sosyal yaşantımızı düzenlemek istemesinin temel sebebi de budur. Bu nedenle iş hayatını düzenleyen çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. İş hukuku işçi, işveren ve devlet arasındaki temel ilişkileri düzenler. İş hukuku kavramına baktığımız zaman kavramın ilk kez Fransa'da XIX. Yüzyılda ortaya çıktığını görürüz. Bu yüzyılda 1. Napolyon askere elverişli kişileri seçmek için bir komisyon oluşturur. Ancak görürler ki gençlerin çoğu askere elverişli değildir. Çoğunda kalsiyum ve fosfor eksikliğinden kaynaklı biçimsel bozuklukları ifade eden raşitizm hastalığı vardır. Bunun üzerine o devrin ünlü hekimi Villermé bir soruşturma yapar ve bu gençlerin çoğunun maden ocaklarında 7 yaşından itibaren zor şartlarda, günde 10 saat çalıştıklarını tespit eder. Bunun üzerine çalışma saatleri ile ilgili bir kanun yürürlüğe girer. (SÜZEK, Sarper: İş Hukuku, İstanbul 2019) İlk iş kanunu Fransa'da 1910 yılında çıkarılmıştır.

Osmanlı Devleti'nde iş hukuku örf ve adetlere göre yürümüştür. Ülkemizde Cumhuriyetin ilanında önce 1921 yılında "Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Mütteallik Kanun" çıkmıştır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte 08.06.1936 tarih ve 3008 sayı ile yürürlüğe girmiştir. Uzunca bir süre 3008 sayılı kanunu yürürlükte kalmıştır. İkinci dünya savaşından sonra iş hukuku alanında kanun çalışmaları hızlanmış ve birçok yeniliklere imza atılmıştır. 1946 yılında Çalışma Bakanlığı kurulmuştur. 1947 yılında işçi ve işveren sendikaları hakkında kanun çıkarılmıştır. 1952 yılında Basın İş Kanunu ve Deniz İş Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yine aynı döneme denk gelen 506 sayılı Sosyal Sigortalar kanunu çıkarılmıştır.

Günümüzde ise iş hukuku; 10.06.2003 tarihinde kabul edilen ve birçok kesimin katılımı ile yazılan, bu durumdan ötürü İLO tarafından da takdir edilen 4857 sayılı iş kanunuyla yürütülmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun ile birlikte SSK, BAĞKUR ve Emekli Sandığı tek bir çatı altında toplanmıştır. Son olarak 30.06.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6331 sayılı İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu iş kazalarının önlenmesine yönelik kurallar ve tedbirleri ortaya koymaktadır.

Görüldüğü üzere özellikle teknolojik gelişmeler ve yeniliklerle birlikte iş hayatı da sürekli yenilenmiş, iş hukuku dinamik bir şekilde her dönem yenilenmeye ihtiyaç duyan bir kavram olarak önümüze çıkmıştır.

1. DENETİMİN TARİHÇESİ

Dünyada denetim M.Ö. 3000 yılına dayanmaktadır. Bu yıllarda kuraklık ve kıtlık tehlikelerine karşı ambarlarda tutulan yiyeceklerin sayımı ile görevlendirilen memurlar vasıtasıyla denetim yapılmaya başlamıştır. Daha sonrasında medeniyetlerin beşiği olan Mezopotamya'da şehirleşmelerle birlikte denetim daha çok maliye ve vergi alanına kaymıştır (Khan, 1995:2).

Hesap verme sorumluluğu kavramının gelişimi XVII. Yüzyıl İngiltere'sine dayanmaktadır. Bu yüzyılın sonlarında, 1690 yılında İngiltere'de önce Kamu Hesapları Komitesi oluşturulmuş ve İngiliz Sayıştay'ı kurulmuştur. Kamu maliyesindeki parlamentonun üstünlüğü ilkesi de ilk kez bu dönemde yaşama geçirilerek yasama organının yürütmeyi kontrolü esası benimsenmiştir (Dewar, 1985: 10-12 / Muhammet BEZİRCİ-Fehmi KARASİOĞLU).

Osmanlı Devleti'nde denetim hizmetlerinin genelde kamu yararına yapıldığı görülmektedir. Özellikle mali alanda yolsuzluk yapıldığında bu konuyu incelemek için gönderilen devlet görevlilerine müfettiş dendiği görülmektedir. Mali alanda kadılara tam yetki verildiği incelenen konuları şeriye sicillerine aktardığı belirlenmektedir. Osmanlı devletinde bakanlıkların kurulması II. Mahmut dönemine rastlamaktadır. Bakanlıkların oluşumu ile teftiş sistemi hayata geçirilmiş ve bağımsız denetleme mekanizmaları kurulmuştur (Büyükşalvarcı, Bezirci, Uz, Güven).

Cumhuriyet dönemi ile birlikte denetim mekanizması daha da kurumsallaşmaya başlamıştır. Özellikle ilk yıllarında Kurtuluş mücadelesi vermiş olan devletin paraya ihtiyacı vardır. Bu minvalde özellikle dürüstlüğü ile ön planda olan öğrenim görmüş kişilere vergi inceleme yetkisi verilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devletinde denetim kavramı ilk kez 1987 yılında Türk Ticaret Kanunda yer almıştır. Yine aynı yıllarda fon sağlayan bankaların ve uluslararası şirketlerin oluşumu ile bağımsız denetim faaliyetleri başlamıştır. Günümüzde denetim faaliyetleri her bakanlığın ve kurumların kendi bünyesinde oluşturulan denetmen, denetçi, kontrolör ve müfettiş eliyle yürütülmektedir. Aynı zamanda Sayıştay Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı ve Kamu Denetçiliği Kurumu(ombudsmanlık) Cumhurbaşkanlığı makamı ile TBMM adına denetim faaliyetlerini sürdürmektedirler.

2. ÇALIŞMA HAYATININ DENETİMİ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında denetimler Sosyal Güvenlik Denetmenleri, İş Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Müfettişleri vasıtasıyla yapılmaktadır. İş müfettişleri genel itibariyle çalışma mevzuatı ile ilgili denetimleri gerçekleştirmekle birlikte iş sağlığı ve güvenliği konularında, şimdilerde ise daha çok önleyici güvenlik tedbirlerini denetlemektedir. İş müfettişlerinin Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nde 8.maddesinde geçen bazı görevleri şunlardır;

“a) Çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çerçevesinde programlı veya program dışı teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak.

b) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu uyarınca işyerlerinde inceleme yapmak, iş ve işlemleri teftiş etmek.

c) Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek.

ç) Kayıt dışılık ile ilgili tespit yapılması halinde ilgili kurumlara gereği için bildirimde bulunmak. d) Müfettişlerin iş teftişi ile ilgili faaliyet ve işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturmaları yürütmek.

d) Çalışma şartları, çalışma ortamı, çalışma ilişkileri, iş kazaları ve meslek hastalıkları, kayıt dışılık, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik ihlaller ve benzeri risk kriterlerine dayanarak işyerleri ve sektörler düzeyinde analizler yapmak; müfettiş sayısı ve Kurulun diğer kaynakları göz önünde bulundurularak denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek esaslara göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerdeki işyerlerinin denetimine öncelik vermek.”

şeklinde belirtilmiştir.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Sosyal Güvenlik Müfettişleri ise kayıt dışı istihdam ile mücadele etmekle birlikte, kurum zararı doğuran ve doğuracak işlere de bakmakta iş kazası gerçekleşikten sonraki kusur oranı tespitlerini yapmaktadır. Burada ki ayrıntılardan biri de ölümlü kazalara Sosyal Güvenlik Müfettişleri, yaralanmalı ve uzuv kaybı yaşanan kazalar ise Sosyal Güvenlik Denetmenleri denetimi yapmaktadır.

Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin ilgili yönetmeliğindeki bazı görevleri 24. Maddesinde şöyle ifade edilmiştir.

a) Yapılacak inceleme, denetim ve kontrol sonucunda;

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

2) İşyerinin faal olup olmadığı ile işyeri tescilinde verilen bilgilerin doğruluğunun,

3) İşyerlerinde yapılan işin niteliği ile yapılan işte değişiklik olup olmadığının,

5) Sigortalıların ve sigortalı olması gerekenlerin Kuruma bildirilip bildirilmediğinin,

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

7) Sigortalıların/iştirakçilerin fiili hizmet veya itibari hizmet uygulamasından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususlarının,

tespit edilmesi,

b) İşyerleri ve işverenlerin defter ve belgelerinin incelenmesi,

h) (Değişik:RG-22/2/2013-28567) 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,

ı) Denetimi uygun görülen eczane, hastane, tıbbi malzeme ve tedavi edici ürünler temin eden işyerleri, optisyenlik gibi 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,

i) 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,

j) 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,

k) Sağlık hizmet sunucularının denetimi sonucunda tutanak veya rapor düzenlenmesi,

l) Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasıyla ilgili olarak işverenlere, sigortalılara ve diğer üçüncü kişilere hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirme yapılması,” denilmektedir.

Sosyal güvenlik müfettişlerinin bazı görevleri ise yine ilgili yönetmeliğin 13. Maddesinde şöyle ifade edilmiştir.

- a) Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkararak bir anlayışla denetlemek,
- b) Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında kanun, tüzük, yönetmelik, çalışma plan ve programı ve Başkanlık talimatları çerçevesinde, teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmak, bu görevlerini yürütürken, gerek gördüğünde hakkında yeterli kanaat edinilen personel ile ilgili, personel performans değerlendirme raporu düzenlemek,
- c) Sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak, Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, yürütülen inceleme veya soruşturmanın gerektirdiği hallerde, ilgili kişi, kurum veya kuruluşlardan her türlü bilgi, belge ve kayıtları istemek,
- ç) Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek,
- d) 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,
- e) 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,
- f) İş kazaları, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigorta olaylarını araştırmak ve incelemek,” şeklinde ifade edilmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bu üç denetim birimi esasında çalışma hayatı ile ilgili bütün denetimin yükünü çekmektedir. Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Müfettişleri aynı zamanda 4857 iş teftiş yetkisine haizdir.

3. İŞ KAZASI NEDİR?

İş kazası, 6331 sayılı İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanununun 3. Maddesinin (g) bendinde “İşyerinde veya işin yürütümü nedeniyle meydana gelen, ölüme sebebiyet veren veya vücut bütünlüğünü ruhen ya da bedenen engelli hâle getiren olay” olarak tanımlanmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 13. Maddesi de iş kazasını şöyle tanımlanmıştır.

Sigortalının işyerinde bulunduğu sırada, işveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle sigortalı kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıyorsa yürütmekte olduğu iş nedeniyle, bir işverene bağlı olarak çalışan sigortalının, görevli olarak işyeri dışında başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda, bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki emziren kadın sigortalının, iş mevzuatı gereğince çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda, sigortalıların, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş gelişi sırasında, meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen engelli hâle getiren olaya iş kazası denilmektedir.

Geniş bir tanım yapacak olursak iş kazası; sigortalının, işyeri mahalli ya da işyeri mahalli dışındaki işin yürütümü sırasında, emziren annenin bu süreler için ayrılan zamanında ya da işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş gelişi sırasında meydana gelen, ölüme sebebiyet veren veya vücut bütünlüğünü ruhen ya da bedenen engelli hâle getiren olaya denilmektedir. Demek ki ister mesai saati içerisinde ister mesai saati dışında olsun işin yürütümü esnasında meydana gelmişse ve ölüm ile ruhen ve bedenen yaralanmaya sebebiyet sebep olmuşsa biz buna iş kazası diyoruz.

Örneğin sigortalının işyerinde kalp krizi geçirerek vefat etmesi, işyeri mahallinde spor yaparken yaralanması, işyerinin içinde bulunan havuza düşerek boğulması, işverenin tahsis ettiği serviste kaza geçirmesi, çalıştığı yerde ağaçtan meyve toplarken düşmesi vb. olaylar birer iş kazası sayılmaktadır.

4. ÜLKEMİZDEKİ İŞ KAZASININ NEDENLERİ

4.1. İşveren Kaynaklı Nedenler

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK) 4. maddede işverenin genel yükümlülükleri düzenlenmiştir.

Hükme göre işverenin genel yükümlülükleri;

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu 4. Maddesinde;

“(1) İşveren, çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olup bu çerçevede;

a) Mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi için çalışmalar yapar.

b) İşyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyulup uyulmadığını izler, denetler ve uygunsuzlukların giderilmesini sağlar.

c) Risk değerlendirmesi yapar veya yaptırır.

ç) Çalışana görev verirken, çalışanın sağlık ve güvenlik yönünden işe uygunluğunu göz önüne alır.

d) Yeterli bilgi ve talimat verilenler dışındaki çalışanların hayati ve özel tehlike bulunan yerlere girmemesi için gerekli tedbirleri alır.

(2) İşyeri dışındaki uzman kişi ve kuruluşlardan hizmet alınması, işverenin sorumluluklarını ortadan kaldırmaz.

(3) Çalışanların iş sağlığı ve güvenliği alanındaki yükümlülükleri, işverenin sorumluluklarını etkilemez.

(4) İşveren, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin maliyetini çalışanlara yansıtamaz.” Hükümü geçerlidir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu 17. maddesinde; “İşveren, çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerini almasını sağlar. Bu eğitim özellikle; işe başlamadan önce, çalışma yeri veya iş değişikliğinde, iş ekipmanının değişmesi hâlinde veya yeni teknoloji uygulanması hâlinde verilir. Eğitimler, değişen ve ortaya çıkan yeni

risklere uygun olarak yenilenir, gerektiğinde ve düzenli aralıklarla tekrarlanır.” denilmektedir.

İşveren iş sağlığı ve güvenliği hususunda pratikte ve teoride kalan eğitimler vermek, gerekli koruyucu malzemeleri sağlamak, kullanımını zorunlu tutmak ve işçisini gözetmek gibi sorumlulukları vardır.

4857 sayılı kanunun 77. Maddesinin 1. Fıkrasında “İşverenler işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için her türlü önlemi almak, araç ve gereçleri noksansız bulundurmak, işçilerde iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınan her türlü önleme uymakla yükümlüdürler.”2. fıkrasında ise “İşverenler işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği eğitimini vermek zorundadırlar...” hükmü yer almaktadır. Yargıtay’ın iş kazalarına ilişkin bir kararında aynen “Her işveren işyerinde işçilerin sağlığını ve iş güvenliğini sağlamak için gerekli olanı yapmak ve bu husustaki şartları sağlamak ve bulundurmakla yükümlüdür.” denilmektedir.

Görüldüğü üzere iş kazalarının önlenmesinde işverenin payı büyüktür. Bu nedenle mevzuattaki hükümlere disiplinli bir şekilde riayet etmeli ve taviz vermemelidir. Alınabilecek bütün önlemlere almalı, verilebilecek bütün koruyucu malzemeleri işçisine vermeli ve bunları kullanması sağlanmalıdır. Bununla birlikte işçisini gözetmelidir.

4.2. İşçi Kaynaklı Nedenler

6331 sayılı kanunun Çalışanların yükümlülükleri başlıklı 19. Maddesinde;

(1) Çalışanlar, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili aldıkları eğitim ve işverenin bu konudaki talimatları doğrultusunda, kendilerinin ve hareketlerinden veya yaptıkları işten etkilenen diğer çalışanların sağlık ve güvenliklerini tehlikeye düşürmemekle yükümlüdür.

(2) Çalışanların, işveren tarafından verilen eğitim ve talimatlar doğrultusunda yükümlülükleri şunlardır:

a) İşyerindeki makine, cihaz, araç, gereç, tehlikeli madde, taşıma ekipmanı ve diğer üretim araçlarını kurallara uygun şekilde kullanmak, bunların güvenlik donanımlarını doğru olarak kullanmak, keyfi olarak çıkarmamak ve değiştirmemek.

b) Kendilerine sağlanan kişisel koruyucu donanımı doğru kullanmak ve korumak. c) İşyerindeki makine, cihaz, araç, gereç, tesis ve binalarda sağlık ve güvenlik yönünden ciddi ve yakın bir tehlike ile karşılaştıklarında ve koruma tedbirlerinde bir eksiklik gördüklerinde, işverene veya çalışan temsilcisine derhal haber vermek.

ç) Teftişe yetkili makam tarafından işyerinde tespit edilen noksanlık ve mevzuata aykırılıkların giderilmesi konusunda, işveren ve çalışan temsilcisi ile iş birliği yapmak.

d) Kendi görev alanında, iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için işveren ve çalışan temsilcisi ile iş birliği yapmak.” denilmektedir.

İş kazalarının bir kısmını işçi kaynaklı nedenler oluşturmaktadır. İşçinin verilen iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerini pratikte bir kültür haline getirememesi veya reddetmesi iş kazasını beraberinde getirmektedir. Koruyucu malzemeler verilmesine rağmen kullanmayı reddetme, emniyetsiz çalışma, hızla hareket etme, koruyucu malzemeleri usulüne uygun kullanmama ve kişisel ve duygusal nedenler (üzgünlük ve telaşlı olma hali) işçiden kaynaklı iş kazalarına neden olmaktadır.

İşçi kaynaklı kazaların biri de mesleki körlüktür. Mesleki körlük, kıdemli bir çalışanın aşırı özgüven ile birlikte iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini yok sayma halidir. Bana bir şey olmaz, şimdiye kadar hep böyle yaptık, kaç yıldır bu işi yapıyoruz, alıştık artık gibi gereksiz bahanelerle birlikte kaza olayını da beraberinde getirmektedir.

4.3. Uzmanlaşma

Uzmanlaşma belli bir alanda alınan eğitim ve tecrübe ile birlikte, o alanda verimliliğin artırılması manasına gelmektedir. İş kazalarının çokça gerçekleştiği inşaat, maden vb. alanlarda iş bölümü ve uzmanlaşma önemlidir. İş kazalarının önemli bir kısmı işe yeni giren tecrübe kazanamamış çalışanlardan oluşturmaktadır. Eğitime ve uzmanlaşmaya önem veren firmalar iş kazalarını en aza indirebilir.

4.4. Makineleşme

Makineleşme ile birlikte iş kazaları fazlasıyla artmıştır. Kuşkusuz makine kullanımı işleri kolaylaştırmış ve zaman/emek kazanımına sebep olmuştur. Ancak aynı zamanda makineyi kullanmayı bilmeme ya da makinelerinin bakımını yapmama gibi nedenlerden dolayı iş kazaları artış göstermiştir.

Bilinçsiz makine kullanımı ile birlikte koruyucu ekipmanları kullanmama bu kazanın şiddetini arttırmaktadır. Makinenin bakımlarının yapılmaması, yanlış makine kullanımı ya da işe uygun olan makine türlerinin kullanılmaması iş kazalarının artmasındaki diğer nedenlerdir.

4.5. Fazla Mesai Ve Ağır Çalışma Şartları

Fazla çalışma (mesai), iş yasası kapsamında haftalık 45 saati aşan çalışmalardır. Günümüzde ağır çalışma şartları ve fazla mesai çalışan kişilerde dalgınlık ve yorgunluğa sebebiyet vermektedir. Özellikle dikkat gerektiren işlerde yasa dışı olarak fazla mesainin de üzerinde yapılan çalışmalar iş kazalarına neden olmaktadır. Bu durum usta bir şoförün yasal sınırların üzerinde 11 saat araba kullanıp sonunda kazaya netice bulması gibidir. Bu nedenle maden gibi ağır işlerde mesai saati günde en çok 7,5 saat, haftada ise en çok 37,5 saat şeklinde sınırlandırılmıştır.

4.6. Kaçınılmazlık İlkesi

5510 sayılı kanunun 21. Maddesinde” İşverenin sorumluluğunun tespitinde kaçınılmazlık ilkesi dikkate alınır.” denilmektedir. Bazen iş kazaları bilimsel ve teknik olarak alınabilecek tüm önlemleri almasına rağmen gerçekleşebilmektedir. Buna kaçınılmazlık ilkesi denilmektedir.

4.7. Fiziki Nedenler

Fiziki şartlarda iş kazalarına sebep olan nedenlerden biridir. Madenlerdeki eğimin fazlalığı, inşaatlardaki fiziki şartlar, iş yapılan makine ve tezgahların uygun zemin ve alanlarda olmaması, çalışma ortamının darlığı ve genişliği iş kazalarını tetikleyen faktörlerdir.

5. İŞ KAZASI DENETİMLERİ

İş sağlığı ve güvenliği alanında devletin yaptığı denetimler iki türdür. Birincisi önleyici denetimlerdir ki bunu İş Müfettişleri gerçekleştirmektedir. İkincisi ise Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve müfettişleri tarafından yapılan kazadan sonra kurum zararına yönelik gerçekleşen denetimlerdir.

Özellikle 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile birlikte işverenlerin işçilerini nasıl koruyacağı ile ilgili sınırlar çizilmiş, alt yönetmeliklerde iş kolu koduna göre tedbirler sıralanmıştır. Bu kanunla birlikte Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi (OSGB), işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlığı ve bunların eğitimini düzenleyen kurumlar oluşturularak dışarıdan bağımsız denetimin de yolu açılmıştır.

İş kazalarında devletin müdahalesi idari ve adli olmak üzere iki başlıkta söz konusu olmaktadır. İş müfettişleri özellikle mühendis denetim kadrosu ile önleyici denetimler yaparak eksiklik gördüğü iş yerlerinde işin durdurulmasından para cezasına kadar idari yaptırım kararları alabilmektedir. İş müfettişlerinin bir kısmı mühendis kadrodan oluşması temelde bu iş ile ilgili ayrıntılara vakıf olmasını ve işine hâkim bir şekilde teftiş yapmasına neden olmaktadır.

İş kazalarına idari müdahale kapsamında yer alan SGK, sigortalıların maruz kalabileceği (hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm) risklere karşı sigortalamakta, bu risklere maruz kalan kişilere de gerekli yardımları yapmaktadır. İş kazası da bu risklerden birisi olup, kazaya maruz kalan sigortalılara SGK tarafından çeşitli gelir, yardım ve ödenekler verilmektedir. Bunlar ölüm halinde hak sahiplerine bağlanan gelir bağlanması, evlenme ile cenaze yardımı ödenmesi, iş göremezlik ödenekleri ve geçici iş göremezlik ödeneği verilmesidir.

SGK denetimleri, iş kazası olup olmadığı, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyup uymadığı, kusur oranlarının belirlenmesi, sigortalı ve iş kazası bildirimlerinin zamanında yapılıp yapılmaması ve prime esas kazançlar noktasında yapılmaktadır.

6. SAYILARLA İŞ KAZALARI

Türkiye ölümlü iş kazalarında dünyada El Salvador ve Cezayir'in ardından 3. Sırada olduğu, Avrupa'da ise ilk sırada yer aldığı belirtilmiştir.

YILLAR	2015	2016	2017	2018	2019
SAYILAR	1252	1405	1636	1542	1736

Türkiye 2018 Yılı İş Kazası Meslek Hastalığı Sayısı

	Kadın	Erkek
İş Kazası	76682	354594
Meslek Hastalığı	78	969

İŞ KAZALARININ YILLARA GÖRE DEĞİŞİMİ

YILLAR	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SAYILAR	191389	221366	241547	286068	360344	432029	423551

Çalışma Bakanlığı İstatistikleri

7. İŞ KAZALARINDA DENETİM VE ÖZDENETİM SORUNSALI

Önleyici denetimlerin çalışan ve işveren açısından önemi büyüktür. Bu denetimler en başta işverenin bir hizmet olarak zorunlu bir şekilde kendine sağladığı OSGB'ler ve devletin denetim fonksiyonunun bir parçası olarak İş Müfettişleri tarafından yapılan denetimlerdir. Aynı zamanda işçi ve işverenin özdenetimi de önemli bir husustur.

7.1. Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimlerinin Denetim Sorunu

6331 sayılı kanun ile gündemimize giren Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi, kamu kurum ve kuruluşları, şirketler ve organize sanayi bölgelerinde faaliyet gösteren işyerlerine iş sağlığı ve güvenliği hizmetini sunmak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na görevlendirilen şirketlere denir. Bu birimler şirketlere iş güvenliği eğitimi, yıllık eğitim ve çalışma planı, risk değerlendirmesi, saha

denetimi, aykırı işlemlerin raporlanması, periyodik sağlık kontrolleri ve bunlarla ilgili genel değerlendirme yapar.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile birlikte önemi iyice artan OSGB'lerin denetim yapmasındaki en büyük sorunu yaptığı hizmetin ücretini işverenden almasıdır. OSGB'ler sahada yaptıkları iş sağlığı ve güvenliği denetimlerinde eksik gördükleri hususları derhal Bakanlığa bildirmek durumdadır. Ancak pratikte iş sağlığı ve güvenliği uzmanı böyle bir bildirimde bulunduğu iş akdi işveren tarafından sonlandırılmaktadır. Bu da rahat denetim yapamayan işverenin iradesi ile sınırlı bir denetim anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan aksaklıklar göz ardı edilmesiyle birlikte kazalar kaçınılmaz bir hale gelmektedir.

Yine yasanın ilk çıkış zamanından günümüze iş sağlığı ve güvenliği uzmanı sayısı plansız bir şekilde artmış, kalite azalmıştır. Bu da önleyici denetimlerin iyi yapılamamasına ve İş Sağlığı ve Güvenliği hizmetlerinin kalitesinin düşmesine sebep olmaktadır.

7.2. İş müfettişleri tarafından yapılan denetimler

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu yönetmeliğine göre iş müfettişi, çalışma süreleri, ücretler, iş sağlığı ve güvenliği, işçilerin refahı, çocuk ve gençlerin çalıştırılması, kayıt dışılık, işsizlik, istihdam ve işgücü piyasası uygulamaları gibi çalışma şartlarına ve ortamına ilişkin tüm mevzuat hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak araştırma, inceleme ve denetlemeyi de kapsayan ve devlet adına gerçekleştirilen teftiş faaliyetleri ile mevzuat ile verilen diğer teftiş faaliyetlerini yürütmektedir.

İş kazalarında daha çok önleyici denetim yapan ve bunu da etkili bir şekilde gerçekleştiren iş müfettişleri, işverenlerin 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde belirtilen tedbirlere uyup uymadığı hususunda teftişler gerçekleştirmektedir. Sahada yaşanan en önemli sorunlar da bu tedbirlere uyulmaması hususunda ortaya çıkmaktadır. İş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uymayan işverenler hakkında kapatma, geçici olarak faaliyete ara verme ve para cezası gibi yaptırımlar uygulanmaktadır.

Sayıları esasında çok az olan iş müfettişleri yoğun iş temposunda bu işleri layıkıyla yapmaya çalışmaktadırlar. Denetlenecek işyeri sayısının fazlalığı ve buna karşın teftiş elemanının az olması her yerin denetlenememesine ya da geç denetlenmesine sebebiyet vermektedir.

7.3. Öz Denetim Sorunu

İş sağlığı ve güvenliğinin korunması için Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana birçok kanun ve yönetmelik çıkarılmıştır. Çıkarılan mevzuattan daha çok işçi ve işveren açısından iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin bir kültür haline gelmesi elzemdir. Bu içselleştirme için ilk öğretimden başlayan bir eğitim süreci gereklidir. İşveren ve çalışanın öncelikle kendi öz denetimi yapması iş kazalarının önlenmesinde önem arz etmektedir.

7.4. SGK Denetimlerinde Karşılaşılan Sorunlar

Sosyal Güvenlik Kurumu, kısa vadeli sigorta kollarından olan iş kazası ve meslek hastalığı, analık ve hastalık için işverenden prime esas kazancın %2'si oranında prim kesmektedir. Buna karşın oluşabilecek kaza ya da hastalık durumunda iş göremezlik geliri bağlanması, geçici iş göremezlik ödeneği, emzirme ödeneği verilmesi gibi imkanlar sağlamaktadır. Özellikle iş kazası ve meslek hastalıklarında kusuru olan tarafa kısmen ya da tamamını rücu etmektedir. Kusur oranının belirlenmesi Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrol ile görevli memurları eliyle yürütülür.

SGK'nın 2016/20 sayılı Kısa Vadeli Sigorta Kolları başlıklı genelgesine göre bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonun olayı iş kazası olarak yorumlama yönünde de bir yetkisi vardır. Buna göre itiraz edilen komisyon kararına istinaden gerekçesi belirtilerek sigortalının itirazına esas olarak sunduğu yeni bilgi ve belgeler eklenmek suretiyle dosya oluşturulmalıdır. Denetim talebi ile birlikte ilgili dosya ölümlü olmayan vakalarda sosyal güvenlik denetmenlerine, ölümle sonuçlanan vakalarda ise Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının ilgili Grup Başkanlığına iletilecektir.

Denetim elemanları kazazedenin sigortalı olup olmadığını, prime esas kazancını, işverenin 5510 sayılı kanununun 13. Maddesinde belirtilen iş kazasını takip eden 3 iş günü içerisinde Kuruma bildiren bildirmediğini ve 6331 ile 4857 sayılı kanun ve yargı kararları çerçevesinde kusur oranlarını tespit etmektedir.

5510 sayılı kanununun 4/a kapsamında çalışanlar, aynı kanununun 8. Maddesine istinaden kuruma bildirimleri zorunludur. Bu kapsamda sigortası yapılmadan iş kazası geçiren işçi sahada en çok karşılaşılan sorunlardan biridir. Çünkü genelde tecrübesiz kesimden oluşan bu grup, gerekli eğitimleri almadan ve tecrübe kazanmadan işe başlarsa, kaza geçirmeye müsait hale gelmektedirler. Bu kapsamda idari

yaptırımlarda peş peşe gelmektedir. 5510 sayılı kanunun 23. Maddesinde “Yukarıdaki fıkrada belirtilen hallerde, Kurumca yapılan ve ileride yapılması gerekli bulunan her türlü masrafların tutarı ile gelir bağlanırsa bu gelirin başladığı tarihteki ilk peşin sermaye değeri tutarı, 21 inci maddenin birinci fıkrasında yazılı sorumluluk halleri aranmaksızın, işverene ayrıca ödetirilir.” denilmektedir.

Diğer bir husus ise iş kazası olduktan ya da öğrenildikten sonra işverenin Kuruma sonraki 3 gün içerisinde bildirme sorumluluğudur. Buda sıkça karşılaşılan sorunlardandır. Bu da işverenin kusur oranını arttırmaktadır. 5510 sayılı kanunun 22. Maddesinde “13’üncü maddenin ikinci fıkrasının (b) bendinde belirtilenler tarafından iş kazasının anılan bentte belirtilen süre içinde Kuruma bildirilmemesi durumunda, sigortalıya yapılacak iş göremezlik ödenekleri bildirim tarihinden itibaren ödenir.” denilmektedir.

Prime esas kazançlar kazazedeye bağlanacak aylığı etkileyeceğinden hak kaybına uğranılmaması açısından bu denetimler önem arz etmektedir. İşverenin eksik bildirmesi, ücretin bir kısmını elden bir kısmını bankadan ödemesi ve benzeri sorunlar var ise işyerinin yasal tutması gereken defter ve belgeler denetim elemanı tarafından incelenerek, bir sorun varsa aynı kanunun 102. Maddesinin (e) bendi gereğince işlem yapılmaktadır.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanunu gereği işveren gerekli önlemleri almaması ya da işçiyi gözetme sorumluluğunu yerine getirmemesi ile birlikte işçinin de alınması gerekli önlemleri almaktan kaçınması kazalara sebep olmaktadır. Burada yapılan en kritik denetimler kusur oranı tespitiyle ortaya çıkmaktadır. Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve müfettişleri kusur oranını işçi ile işverenin, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyum sağlamaması noktasında denetlemektedir. Burada belirlenecek kusur oranı kişilere ödenecek yardımların miktarına göre kusurlu kişilere rücu edilmektedir.

Sosyal güvenlik denetmenlerinin sahada yaşadığı en büyük sorunlardan birisi idari olarak yerel idareye bağlı olarak görev yapmasıdır. Bu durum yerel anlamda idari bir baskıya yol açmakta ve denetim işlerini rahat yapmalarına engel olmaktadır. Aslında 10. Kalkınma Planının (2014-2018) tarihleri arasındaki tespitlerinde şu hususlara yer vermiştir. “Sosyal güvenlik denetmenleri, taşra teşkilatında birbirinden kopuk biçimde istihdam edilmektedir. Denetim, her il müdürünün inisiyatifi çerçevesinde gerçekleşmekte ve denetim konusunda bir strateji bulunmamaktadır. Hatta 2013 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile il müdürlüklerine bağlı çalışan sosyal

güvenlik denetmenleri, ilçelerde görev yapan merkez müdürlüklerine bağlanmışlardır. Söz konusu durum, denetimin etkinliğini olumsuz yönde etkileyecektir. Ayrıca denetim elemanları, yerelleşme nedeniyle denetimi etkin şekilde yerine getirememeye riski ile karşı karşıya kalmaktadırlar.”

Sorunun nasıl çözüleceği ise şöyle ifade edilmiştir; “Sosyal güvenlik denetmenlerinin bölgeler bazında grup başkanlığı bazında örgütlenmesi ya da büyükşehirler bazında (30 büyükşehirde) kurulacak bürolardan yönetilmesi, denetimde yerleşmenin ortaya çıkaracağı riskleri azaltacaktır. Böylelikle iş yoğunluğu ve denetim gerekçesi sayısı az olan nüfus olarak küçük illerdeki denetmenler işlerin yoğun olduğu büyük illerde görevlendirilecek ve kayıt dışı istihdam, sosyal sigorta suistimalleri gibi işler daha kısa sürede sonuçlandırılacaktır. Nüfus olarak küçük illere ise yılın belirli dönemlerinde denetmen görevlendirilecektir. Sosyal güvenlik denetmenleri il müdürlükleri ya da ilçelerdeki merkez müdürlüklerine bağlı olmaktan çıkarılacak ve SGK Başkanlığı merkez teşkilatına bağlanarak, gruplar halinde örgütlenecek özlük hakları iyileştirilecektir.”

Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin sayılarının azlığı idari ve diğer denetim anlamında iş yükünü arttırmaktadır. Son 8 yılda iş kazalarının genelleşmesi ile Sosyal Güvenlik Denetmenlerinden alınıp, sonrasında yoğunluk oluşunca yine denetmenlere verilmesi bunun göstergesidir.

8. SONUÇ

Denetim ve iş kazalarının tarihçesinden günümüze kadar getirdiğimiz makalemizde iş kazalarını azaltmanın yolu tüm vatandaşların eğitim hayatında iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri alarak bu durumu içselleştirmesinden geçmektedir. Günümüze kadar bu konuda bir çok yasa çıkarılmasına rağmen, ülkemizde iş kazaları oranı maalesef düşürülememiştir. Bu durum işçi ve işverenlerin çıkarılan mevzuatla bir anlayış değişikliğine gitmediğini göstermektedir. İş sağlığı ve güvenliğini bir kültür haline getirmedikçe iş kazalarının düşmeyeceği aşikardır.

Diğer bir husus da önleyici denetimlerdir. Şirketlerin iş sağlığı ve güvenliği eksikliklerini denetlemek ve gereken düzenlemeleri yapmak için 6331 sayılı Kanun ile kurulan ortak sağlık ve güvenlik birimlerinin inceleme yaptığı şirketten ücret alması nedeniyle işveren iradesi ile denetim yapması, birçok sorunu da beraberinde

getirmektedir. Ayrıca günümüzde çok fazla iş sağlığı ve güvenliği uzmanı olması iş sağlığı ve güvenliğinin denetimi noktasında kaliteyi düşürmüştür.

Tabii burada sendikalaşma oranı da önemlidir. Etkin bir sendikalaşma oranı işverenin bu noktalarda daha dikkatli hareket etmesine işçinin ise kurallara uyum noktasında özenli olması sonucunu doğuracaktır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı üç başlı bir denetim sistemi var. Esasen her üç denetim birimi de ilgili Kanunları gereği birbirlerinin denetim yetkilerine haizdir. Yani temel denetim görevi iş hukuku uygulamaları olan iş müfettişleri, yaptıkları denetimlerde başta kayıt dışı istihdamla mücadele olmak üzere sosyal güvenlik hukuku uygulamalarına yönelik de denetim yapmakta, aynı şekilde temel denetim görevi sosyal güvenlik hukuku uygulamaları olan sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri ise iş hukuku uygulamaları çerçevesinde de denetim yapabilmektedirler.

Önleyici denetim yapan iş müfettişlerinin ve sosyal güvenlik müfettişlerinin sayısı oldukça azdır. Sosyal güvenlik denetmenlerinin de içinde bulunduğu denetim birimleri arasında iyi bir iş bölümü yapmak, etkili bir denetim modeli ortaya çıkacaktır. Bu durum iş kazalarının azalmasına vesile olacaktır. Her şeyden önemlisi çalışma hayatının denetiminde bir reform yapılması şarttır. Zira bu terazi o kadar sıkleti artık çekmemektedir.

Netice itibarıyla insan hayatının söz konusu olduğu bir yerde kurallara uymayı bir adet haline getiren işçi ve işveren ile bunun etkin denetimini yapan kural koyucu devlet, iş kazalarının azalmasına vesile olacaktır.

KAYNAKÇA

(Khan, M. Arkam., “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş,” Çev.:Faruk Eroğlu, Sayıştay Dergisi, S.19, Ekim-Aralık 1995

Dewar, A. David; “Value for Money Audit; The First 800 Years,” Public Finance and Accountancy, August 1985, 1985: 10-12

Muhammet BEZİRCİ-Fehmi KARASİOĞLU (Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi)

Büyükşalvarcı, A., Bezirci, M., Uz, M., Güven,M., “Records Of Kadı” Fundamental Of Accrual Accounting:SÜZEK, Sarper: İş Hukuku, İstanbul 2019

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı istatistikleri

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği

Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Denetmen Yardımcıları Yönetmeliği

Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği

ASGARI İŞÇİLİK DENETİMİ: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Recep NALBANTCI
Sosyal Güvenlik Denetmeni

1. ASGARI İŞÇİLİK TANIMI VE ÖZEL BİNA İNŞAATLARINDA ASGARI İŞÇİLİK

“Asgari İşçilik” uygulaması temel olarak işverenin Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)’na bildirdiği prime esas kazançlar toplamının, ihaleli işlerde istihkak bedeline ve özel bina inşaatlarında da yaklaşık maliyet bedeline uygulanacak işçilik oranları sonucunda hesaplanan işçilik tutarlarının karşılaştırılması temeline dayanmaktadır.

Kuruma bildirilen prime esas kazançların tutarı, hesaplama neticesinde bulunan işçilikten fazla ise işverenin yeterli düzeyde işçilik bildirdiği, yani çalıştırdığı tüm işçileri Kuruma bildirdiği kabul edilir. Prime esas kazançların toplamı hesaplama neticesinde bulunan işçilik tutarından az ise; bu defa çalıştırdığı tüm işçileri Kuruma bildirmediği kabul edilecek ve aradaki fark tutarı işverenden “fark işçilik tutarı” olarak tahsil edilecektir. Bu yönüyle asgari işçilik varsayıma dayanan bir uygulamadır. Sigortalıların geçmişe dönük hizmetlerine yönelik herhangi bir hak sağlamadan, yalnızca işverenlerin çalıştırdıkları işçilerin sosyal güvenlik primlerinin tahsili amacıyla; işin emsaline, kapsam, nitelik ve kapasitesine göre gereken sigortalı sayısının, çalışma süresinin ve prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunulduğunun tespiti halinde SGK tarafından yapılan işin niteliği, işte kullanılan teknoloji, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı gibi ölçütlere göre işin yürütülebilmesi için gereken asgari işçilik miktarının saptanması olarak da tanımlanabilir. Yani bu yönüyle asgari işçilik, sosyal güvenlik primleri hiç ödenemeyen ya da eksik ödenen işçiler bakımından herhangi bir hak doğurmamakta; sadece ödenmesi gereken prim tutarından daha az prim ödendiği saptanırsa fark olarak çıkan prim tutarının tahsili ile yetinilmekte, bu prim tutarlarının hangi işçi ya da işçilerin hangi dönemki çalışmalarına ait olduğuna yönelik bir tespit yapılmamaktadır. (Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Asgari İşçilik Uygulaması – Doğukan EKER –Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi Sayı:16 Aralık 2020 s.163-201)

Asgari işçilik uygulaması, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kayıt dışı istihdamla mücadele için başvurduğu bir yöntemdir. İhale konusu işler ile özel bina inşaatları dahil olmak üzere bütün işyerlerinde asgari işçilik uygulaması yapılabilmektedir. Ancak ihale konusu işler ile özel bina inşaatlarında kural olarak asgari işçilik uygulaması varken; diğer devamlı mahiyetteki işyerlerinde istisnai olarak asgari işçilik uygulanmaktadır.

Asgari işçilik uygulaması 01.01.1994 tarihinden itibaren uygulanan bir yöntemdir. Özel bina inşaatlarında asgari işçilik hesabı yapabilmek için;

-İnşaatın Kanun Kapsamına Alınış Tarihi (İnşaatın ilk defa sigortalı çalıştırılmaya başlanılan tarih)

-İnşaatın bitiş tarihi,

-İnşaatın yapı sınıf ve grubu

-İnşaatın toplam alanı

-Yapının tamamlanma alanı ve oranı

-Uygulanacak birim fiyatı

-Uygulanacak işçilik oranı

Bilgilerine ihtiyaç duyulmaktadır.

İnşaatın Kanun kapsamına alınış tarihi inşaatın ilk işçi çalıştırılmaya başladığı tarihtir. Bu tarih itibariyle inşaat için SGK'da işyeri dosyası açılmalı ve çalışan sigortalılar bu dosya üzerinden Kuruma bildirilmelidir. Zaten günümüzde yapı ruhsatı alınmasına müteakip işveren müracaat etmese dahi, SGK tarafından re'sen işyeri dosyası tescil edilmektedir. İnşaat tamamlandığı zaman da inşaatın tamamlandığı tarih de belirtilerek Kuruma dilekçe verilmesi ve dosyasının kapatılması için başvuru yapılması gerekir. Ayrıca inşaatın bir kısmı tamamlanmış ise ve işverenin de kısmi olarak asgari işçilik hesabı yapılmasına ilişkin talebi varsa tamamlanan kısımlara ilişkin hesaplama yapılabilir. Ancak genel kural inşaatın tamamlandığı tarih baz alınarak asgari işçilik hesabının yapılmasıdır.

İnşaatın yapı sınıf ve grubu ise inşaatın ait yapı ruhsatında belirtilmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı "Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak Yapı

Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ” ile her sene hangi çeşit yapıların hangi yapı sınıf ve grubuna girdiğini ve yapının birim metrekare maliyetini (birim fiyatı) Resmi Gazete yoluyla ilan etmektedir. İnşaatın başladığı yılda tamamlandığı durumlarda ilgili yıl, başladığı yıldan sonraki yıl ya da yıllardan birinde tamamlanması durumunda inşaatın bittiği tarihten bir önceki yılın maliyet bedeli ve yapının toplam alanı çarpılmak suretiyle asgari işçilik hesaplamasına esas yapı maliyetinin hesaplanması yoluna gidilmektedir. İnşaatın toplam alanı da yapı ruhsatında belirtilmektedir.

Uygulanacak işçilik oranı ise yüzde olarak SGK Asgari İşçilik Tespit Komisyonu tarafından “Çeşitli İşkollarına Ait Asgari İşçilik Oranlarını Gösterir Tebliğ” ile Resmi gazete yolu ile yıllara göre ilan edilmektedir.

Asgari İşçilik Hesaplama Formülü;

Tüm Yapı Maliyeti = Toplam İnşaat Alanı * Birim Fiyat * Yapının Tamamlanma Oranı

İşin Yürütümü İçin Gerekli Olan En Az İşçilik Miktarı = Tüm Yapı Maliyeti * Uygulanacak İşçilik Oranı

Bildirim Eksiği = İşin Yürütümü İçin Gerekli Olan En Az İşçilik Miktarı – SGK’ya bildirilen işçilik miktarı (Sigorta Matrahı)

Yapılan hesap sonrasında bildirimlerde eksiklik olması durumunda iskana konu İlişiksizlik belgesi verilmemektedir. İşveren, kendisine yapılan borç ödeme tebliği tarihinden itibaren Kuruma 1 ay içinde dilekçe ile başvurarak aradaki fark primini öderse ilişiksizlik yazısı alabilir. Ödeme yapmaması halinde müfettiş incelemesi safhasına geçilir.

Bu bilgiler ışığında öncelikle Ünitece yani dosya memuru tarafından ön değerlendirme (araştırma) işlemi yapılmaktadır. Bu işlemin yapılabilmesi için ise;

-İnşaat ile ilgili olarak işyeri dosyasının inşaat bitmeden önce tescil edilmiş olması,

-Tescil edilmiş olmakla birlikte yasal süre içinde Kuruma bildirimde bulunulması gerekmektedir.

Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan özel bina inşaatı işyerleri hakkında Ünitece yapılacak olan araştırma, bina maliyetine Kurumca yayımlanan tebliğ ile belirlenen asgari işçilik oranının % 25 eksiği uygulanmak suretiyle yapılmaktadır.

Ünite tarafından yapılan araştırma sonucunda tespit edilen ve Kuruma bildirilmediği anlaşılan asgari işçilik miktarı üzerinden bulunan; gerçek veya tüzel kişiler tarafından inşa edilen bina inşaatı işyerlerinde hesaplanan prim tutarı, faaliyet süresinin son ayına mal edilerek tahakkuk ettirilmekte ve gecikme cezası / gecikme zammı ile birlikte ödenmek üzere işverene tebliğ edilmektedir.

2. İHALELİ İŞLERDE ASGARİ İŞÇİLİK

Kamu İdareleri ile döner sermayeli kuruluşlar ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, Kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar, ihale yolu ile yaptıkları her türlü işleri üstlenenleri ve bunların adreslerini 15 gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür.

İşverenlerin hak edişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenmektedir.

Kesin teminatları ise ihale konusu işle ilgili olarak Kuruma borçlarının bulunmadığının tespit edilmesinden sonra diğer bir ifade ile teminat iadesine konu yazı alındıktan sonra iade edilmektedir.

İhaleli işlerde, maliyet hesaplamasında istihkak bedeli (hak ediş bedeli) baz alınmaktadır.

Bu istihkak bedeli; müteahhide ödenen ve kesin hesap raporunda kayıtlı bulunan toplam istihkak tutarıdır.

İhale konusu işlerde ilgili müteahhide daha sonradan ödenen fiyat farkı (malzeme için) ve akreditif bedeli toplam istihkaka dahil edilir. Hesaplamaya esas alınacak hak ediş tutarı KDV hariç tutardır. Ünitece yapılacak araştırma; belirtilen istihkak tutarına, işin asgari işçilik oranının %25 eksiği uygulanmak suretiyle yapılmaktadır.

İhaleli İşlerde Asgari İşçilik Formülü;

Bildirilmesi Gereken İşçilik = Ödenen Hak Ediş Bedeli * İşçilik Oranı

Fark Prim = Bildirilmesi Gereken İşçilik * %34,5

Ancak işin sözleşmesinde çalıştırılacak sigortalı sayısı belli ise öncelikle bu sigortalıların kişi / gün sayısı üzerinden Kuruma bildirilmiş olup olmadığı araştırılır.

Bu araştırma sonucunda Kuruma bildirilmeyen sigortalılar ile ilgili belgelerin verilmesi, yapılacak bir ay süreli tebligat ile işverenden istenilir. Belgelerin verilmemesi veya eksik verilmesi halinde bu belgeler ünitece re'sen düzenlenmektedir. (<https://archive.ismmmo.org.tr/docs/SeminerNotlar/01032017/ismmmoAsgari%20İşçilik%20Uygulamalarıkisa.pdf> – Erişim Tarihi: 13.10.2021)

Sözleşmesinde kişi sayısı belirtilmiş olan ihale konusu işlerde, kişi sayısı üzerinden değerlendirme yapılması gerektiğinden ve kişi sayısı eksik bildirilmiş ise eksik bildirilen kişi sayısı üzerinden aylık prim ve hizmet belgelerinin (Muhtasar ve prim hizmet beyannamesi) düzenlenmesi mümkün olduğundan ayrıca istihkak tutarına işçilik oranının %25 eksigi uygulanmak suretiyle araştırma işlemi yapılmasına mahal bulunmamaktadır. İşin sözleşmesi ile Kuruma yapılan bildirimler arasında bir eksikliğin bulunması halinde söz konusu eksikliğin üzerinde durulmaz. (SGK 2011/13 Sayılı İlişiksizlik Belgesi Konulu Genelgesi)

İhaleli işin birden fazla konuyu kapsıyor olması ve her bir işin asgari işçilik oranının bilinmesi halinde, işverenin yazılı isteği üzerine araştırma, bu işlerin en yükseğine ilişkin asgari işçilik oranı dikkate alınarak yapılabilir.

Araştırma yapılırken, ihale konusu işlerde kesin kabulün ya da geçici kabulün noksansız yapıldığı tarihe kadar Kuruma bildirilmiş olan işçilik miktarı dikkate alınır.

İşin bitiş tarihinden sonra malzeme toplama, bekçi çalıştırılması gibi işler için de makul bir süre sigortalı istihdam edilse dahi bu bildirimler hesaplamalarda dikkate alınmamaktadır.

Asgari işçilik uygulamasına konu olan işin bazı kısımlarının fatura karşılığı başka işverenlere yaptırılması söz konusu ise, bu durumda belirtilen malzemeli ve salt işçilik faturaları değerlendirmede dikkate alınmaktadır. Fakat bu durumda asgari işçilik oranında %25 eksiltme yapılmamaktadır.

İhale konusu bir işin yapımını yüklenen müteahhidin 5510 Sayılı Kanuna göre işveren sayılabilmesi için ihale suretiyle aldığı işin

yapımı dolayısıyla işçi çalıştırması ve bu işçilerin ihale konusu işte çalıştırılmak üzere işe alınmış olması gerekmektedir, taahhüt edilen işin ayrıca işçi alınmaksızın müteahhidin esasen mevcut olan devamlı işyeri işçileriyle yapılmış olması halinde ihale konusu işten dolayı işverenlik sıfatı söz konusu olmayacağından taahhüt edilen işin ayrı bir işyeri olarak tesciline gerek bulunmamaktadır. (<https://archive.ismmmo.org.tr/docs/SeminerNotlar/01032017/ismmmoAsgari%20İşçilik%20Uygulamalarıkisa.pdf> – Erişim Tarihi: 13.10.2021)

3. ASGARİ İŞÇİLİK DENETİMİ

Çalışmanın önceki bölümlerinde etraflıca değinildiği üzere asgari işçilikle alakalı hesaplamalar ünitece yerine getirilmektedir. Ancak ünitece asgari işçilik hesabına esas bilgilerin temin edilememesi ve/veya şüpheli bildirimlerin, ihbar ve şikâyetin olması durumunda konu incelenmek üzere Sosyal Güvenlik Denetmenlerine havale edilmektedir. Denetmenlerce asgari işçilik hesaplaması değil; asgari işçiliğin hesaplanmasına esas olan bilgiler (inşaatın başlangıç bitiş tarihi, yapı sınıf grubu, toplam yapı alanı gibi) tespit edilmekte ve ilgili ünitece bu veriler ışığında asgari işçilik hesaplamasının yapılması talep edilmektedir.

İhaleli işlerde ya da özel bina inşaatlarında ünitece yapılan asgari işçilik hesaplamalarına yapılan itiraz süreçlerinde de konu denetime sevk edilmektedir. Ancak uygulamada ünitece gerekli yazışmalar ve araştırma işlemleri yapılmaksızın direkt olarak asgari işçilik dosyalarının denetime sevk edildiği görülmektedir. Bu da Denetmenlerin üzerinde olan iş yükünü daha da artırmakta ve ünitece yapılabilecek işlemlerin gereksiz yere denetime sevk edilmesine neden olmaktadır. Zaten asgari işçilik hesaplaması varsayım üzerinden yapılan ve kişilere hizmet kazandırmaksızın, Kurumun prim tahsilatı yapması için getirilen bir uygulamadır. Hal böyle iken inşaatta ya da ihaleli işte kim ya da kimlerin çalıştığına ilişkin görev emirlerinin denetime sevk edilmesi gereksiz emek ve zaman kaybına yol açmaktadır.

Bir diğer husus ise konu ile direkt olarak alakalı olan Belediyelerin SGK'nın inşaatla alakalı talep ettiği teknik bilgileri eksik ve/veya yanlış olarak göndermesi ya da konuyla alakalı hiç bilgi vermemesidir. Yazışma ile sonuçlandırılabilen bu dosyalar ne yazık ki sağlıklı veri akışı sağlanamadığından denetmence tekraren araştırmaya konu olmakta ve asgari işçilik hesaplama süreci

uzamaktadır. İşverenlerin de konuyla alakalı bilgi sahibi olmamaları, yani inşaatın bitirdikleri zaman SGK'ya başvurmaları yönünde bilgileri olmadığı için; çoğu zaman yıllar sonra denetmence çok daha önceki bir tarihte tamamlandığı tespit edilen özel bina inşaatları için gecikme zammı ve gecikme cezası tahakkuku ile çok yüksek fark işçilik tutarları işverenlere tebliğ edilebilmektedir. Bu konunun asıl muhatabı olan Belediyelerce belirli periyotlarla inşaatın bitip bitmediği, yüzde kaçının tamamlandığı, yapı ruhsatına aykırı ilave kat, tadilat gibi işlemlerin yapılıp yapılmadığı gibi hususlarda tutanaklar düzenlenmeli ve SGK'ya düzenli olarak gönderilmelidir. SGK birçok kurumla yaptığı protokollerle düzenli veri akışı sağladığı gibi Belediyelerle de yapılacak bir protokolle asgari işçilik hesaplamalarında bilgi akışının sağlanmasını gerçekleştirmelidir.

Yine ihaleli işlerde ihaleyi yapan Kamu Kurumları SGK'ya işin bitim tarihini belirtirken; genelde kendi uygulama ve mevzuatlarındaki işlemlere göre bitiş tarihi ve son işçinin çalıştırıldığı tarihten farklı bir tarih belirtmektedir. Bu da daha önce de değindiğimiz üzere asgari işçilik hesabı sürecini uzatmakta ve işverenlerin hak edişlerini ve kesin teminatları alma süreçlerini uzatmaktadır. Bu hususta SGK ile diğer kurumların mevzuat hükümleri ve ihaleli işlerde asgari işçilik hesabına ilişkin hususlarda gerekli koordinasyonun sağlanması gerekmektedir.

SGK tarafından ilişiksizlik belgesi verilmeden yapı kullanma izin belgesinin de ilgili Kurumlarca verilememesi esas olmasına rağmen; maalesef uygulamada bu belge olmadan iskân (yapı kullanma izin belgesi) verilmekte ve elektrik su abonelikleri de alınabilmektedir. Halbuki mevzuat hükmü zaten SGK tarafından asgari işçilik hesaplamasının yapılmasını zorunlu tutmak ve bu işlem tamamlanmaksızın iskân verilmemesini temin etmek için getirilmiştir. İşverenler bu aşamada iskân alamadıkları zaman, SGK'ya zorunlu olarak başvurmakta ve asgari işçilik hesaplama süreci uzamamaktadır. Ancak uygulamada yaşanan bu durum SGK'ya işverenlerin başvurma zorunluluğunun fiiliyatta olmamasından ötürü asgari işçilik hesaplama sürecinin inşaatın bittiği tarihten yıllar sonra yapılmasına neden olabilmektedir. Süreç uzadıkça işverenlerin ve Kamuoyunun da Kuruma olan güveni maalesef sarsılmakta, yıllar itibarıyla inşaatla alakalı Kurum tarafından işlem tesis edilmeksizin yıllar sonra söz konusu inşaatla alakalı borcun tebliğ edilmesi işverenler nezdinde çok büyük güven kaybına yol açmaktadır.

Son olarak ise özel bina inşaatlarında ve ihaleli işlerde asgari işçilik hesaplamasının yapılması ve Kuruma hiç bildirim olmasa dahi belirli tutarda sigorta priminin tahsil edilecek olmasından ötürü

işverenlerin ve/veya muhasebecilerin bir kısmının söz konusu işyeri dosyaları üzerinden “sahte sigortalı” bildirimlerine yönelmesidir. Bu durumda karşımıza iki çeşit sahte sigortalılık türü çıkmaktadır. Birincisi işverenin devamlı mahiyetteki ihaleli işten ve özel bina inşaatından başka işyerlerinde çalışan (örneğin şirket, market gibi) işçilerin asgari işçilik hesaplaması yapılmasından ötürü asgari işçilik sonucu hesaplanacak olan prim tutarını doldurmak için söz konusu işyeri dosyaları üzerinden bildirilmesidir. İkinci tür olarak ise karşımızda hiç çalışmadığı halde emekli olmak isteyen işverenin akrabası tanıdığı ya da hiç tanımadığı kişilerin işveren ya da muhasebeci vasıtasıyla bu işyerleri dosyaları üzerinden sigortalı olarak bildirilmesidir. Böylece hem bu kişiler bu yolla emekli olmakta, hem de işveren asgari işçilik sonucu hesaplanacak olan olası fark işçilik tutarı borcundan kurtulmuş olmaktadır. Bu durum denetmenler tarafından tespit edildiğinde ise fiili çalışmaya dayanmayan tüm bu bildirimler iptal edilmekte; Kuruma ödenen tüm primler irat kaydedilmekte, iade edilmemekte, hem de söz konusu asgari işçilik hesaplaması silinen hizmetler sonrası tekrar hesaplanmakta ve işveren fark işçilik tutarı ödemek durumunda kalabilmektedir.

ÜCRET DENETİMİNİN YAPISI, SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Osman TULUN

Sosyal Güvenlik Denetmeni

Ücret, yapısı gereği emek ile organik bir bütündür. Emek ise insanın bedensel ve zihinsel faaliyetlerinin ekonomik anlam kazanmasıyla oluşur. Bu bağlamda ücretin beşerî bir özelliğe sahip olduğundan bahsedilebilmektedir.

Aynı zamanda ücretin emek kapsamında tek geçim kaynağı olma özelliği de mevcuttur. Bu özelliği nedeniyle de sosyal ve toplumsal bir hüviyete kavuşan ücretin, sermaye birikiminde de rol aldığı süregelen bir gerçekliktir.

Ekonomik hayat içerisinde de üretim faktörü olarak yer bulan emek, özellikle sanayi devriminde yüksek bir sömürüye maruz kalmış ve toplam üretimden ortaya koyduğu katma değere oranla yeterli ölçüde pay alamamıştır.

Bu bağlamda devletler emek sömürsünün önüne geçebilmek, çalışma barışının oluşturulmasını sağlamak ve bu barışı sürdürebilmek adına çalışma hayatına ilişkin birtakım düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemelerin önemli bir kısmı ücret özelinde gerçekleşmiştir.

Ücrete ilişkin çalışma hayatında oluşan problemlerin, çekişmelerin, ücrete dair yapılmış hukuki düzenlemelerin ve bu düzenlemelerin denetlenmesinin incelenmesi ve yapısal sorunlarına ilişkin tespit, değerlendirme ve çözüm önerilerin sunulması makalemizin konusu oluşturmaktadır.

GİRİŞ

İş hukukunun en önemli amaçlarından biri, çalışma ilişkilerinde, sosyal ve ekonomik açıdan güçsüz taraf olan işçilerin korunmasıdır. Emegın asıl sahibi ve tek kaynağı olan işçiyi korumak ise, ekonomik, sosyal, hukuki ve hatta kültürel açıdan büyük önem taşımaktadır. İnsanlar, toprağın altındaki hazinenin yani doğal kaynakların, madenlerin önemini bilmekte fakat ne acıdır ki insanda

saklı olan hazinenin yani “emeğin” değerini yeterince bilememektedir. Bu “emek” hazinesinin değeri yeterince bilinmediği için, iş hukuku, tarih içinde çalışma ilişkilerinin tarafını oluşturan işçi ve işverenlerin kanlı mücadeleleri içinde doğup boy vermiştir. Bu acı olayların toplumda yeniden yaşanmaması için devlet, çalışma ilişkilerine müdahale etmek, hatta gerekli önlemleri zamanında almakla ödevlidir. Ne var ki devletin bu önlemleri alabilmesi, ancak düzenli ve sürekli bir iş denetimiyle mümkün olabilmektedir (Sarı, 1993; 1).

1. KONUNUN ÖNEMİ

Makalemizin konusu olan “Ücret denetimi” her şeyden önce “sosyal ve ekonomik açıdan” büyük önem taşımaktadır. Hemen hemen her ülkede ekonominin asıl yükü, sermayeden çok, emeğin sırtındadır. Hatta sermayeyi de bundan önceki emeklerin birikmiş toplamı olarak düşünürsek, ekonomik hayatın en önemli kaynağının yine “emek”te toplanmış olduğunu görürüz. Ekonomik alanın can damarını oluşturan emeği korunmak ise, sadece emeğin sahibi olan işçiyi değil, dolaylı olarak ekonomiyi de korumak demektir. Bu korumayı gerçekleştirmek için, sadece iş yasalarının çıkarılmış olması yeterli görülemez. Çalışma ilişkilerinde bu yasalara uyulup uyulmadığının devletçe denetlenmesi ve gerekli yaptırımların uygulanması zorunludur. Dolayısıyla iş denetimi, sadece işçilerin değil, işverenlerin ve hatta tüm ülke ekonomisinin korunmasında çok önemli bir rol oynamaktadır. Ücret denetimi ekonomik açıdan olduğu kadar, “sosyal açıdan” da büyük bir önem taşır. Etkili bir iş denetimiyle, toplumun gerek duyduğu temel maddeleri ve hizmetleri üreten işçilerin korunmasıyla, huzurlu, mutlu bir toplumun oluşmasında önemli adımlar atılmış olur (Sarı, 1993:2).

Unutmamak gerekir ki etkili bir iş denetimine sahip olmayan bir iş hukuku düzenini, mevzuat hükümlerinin anlamsızlaşmasına ve bu durumun emeğin sömürüsüne doğru evrilmesine sebebiyet verebilecektir. Özellikle kapitalist ekonomi modellerinde güçlü sınıfın, güçsüz sınıfı sömürme iç güdüsü hakimdir. Bu bağlamda devletin ana görevlerinden biri olan regüle etme işlevini icra etmesi esas teşkil etmektedir.

Ayrıca ücret hususunda tarafların çokluğu, kamu maliyesinde ücret üzerinden yapılan kesintilerin önemli bir oranda yer tutması, kişilere tanınmış bazı sosyal hakların ücretler üzerinden hesaplanması özellikleri de konunun önemini artırmaktadır.

2. KONUNUN SINIRLANDIRILMASI

Ücret gerek ekonomiklik özelliği, gerek ücret olgusu üzerinde yer alan tarafların çokluğu, gerek sosyal bir özelliğe sahip olması gerekse de kişinin, ailesinin ve toplumun yapısına etki etmesi nedeniyle oldukça geniş bir inceleme alanına sahiptir.

Ücret denetimi ise, denetim özelinde ve aşamalarında birtakım sorunları barındırmakla birlikte denetim yapısının ayrıca irdelenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Oldukça geniş bir yelpazede değerlendirilebilen ücret olgusu, birçok sosyal bilim alanının inceleme konusuna da girebilmektedir. Ayrıca konu bir bakıma hukuksal alan içerisinde iş hukuku kapsamına girebilmekteyken, borçlar hukuku hatta ticaret hukuku kapsamında da değerlendirilebilmektedir. Bunun yanı sıra emek sahiplerinin yapmış oldukları iş, meslek sınıfları, çalıştıkları yerler ve iş verenleri kapsamında idare hukukuna da konu olabilmektedir.

Bu bağlamda makalemiz ücretin kamu idaresi kapsamında denetimi ve bu denetimin yapısı kapsamında ele alınmış, bağlamından sapılmaması adına da konu ile sınırlı kalmıştır.

2.1. Ücretin Tanımı, Özellikleri Ve Önemi

Gayri safi yurt içi hasıla (GSYH), bir ekonomideki yerleşik üretici birimlerin belli bir dönemde toplam faaliyetleri sonucu yaratmış oldukları tüm mal ve hizmetlerin üretim değeri toplamından bu mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan girdiler toplamının düşülmesiyle bulunan (Gayri safi milli hasıla) değerden net dış alem faktörlerinin düşülmesiyle hesaplanmaktadır.

Milli gelirin hesaplanmasında kullanılan bir yöntem de gelirler yöntemidir. Üretim faktörleri literatürde emek, sermaye, doğal kaynaklar ve girişim gücü olarak sınıflandırılır. Bu faktörlerin toplam üretimden aldıkları paylar ise emek için ücret, sermaye için faiz, doğal kaynaklar için kira geliri (rant), girişim gücü için kârdır.

Dolayısıyla ücret, emeğin üretime katılmasıyla ortaya çıkarılan toplam gelirden aldığı paydır. Gelirler yöntemi ile milli gelirin hesaplanma yönetimi ise üretim faktörlerinin toplam üretimden aldıkları payların toplamı şeklindedir.

Ücret geniş anlamda; “insan emeğinin bir bedeli”; genel anlamda ise “işletmelerin kâr ve zararına bağlı olmayan, işveren tarafından emek sahibine üretilen malın satışı beklenmeden ödenen,

miktarı önceden belirlenmiş bir gelir” olarak tanımlanmaktadır (Tokol, 2000:130). Gerçekte ücret kavramı oldukça tartışmalıdır. Tüm ekonomik ve sosyal olaylar gibi ücret de çeşitli açılardan bakıldığında farklı tanımları yapılabilen çok yönlü bir kavramdır (Işığışık, 2007:1). Ücret, “bedensel ve düşünsel emeğin bedeli”; “üretim emeği ile katılanların üretimden aldıkları pay” veya “işçiye yaptığı iş dolayısıyla yapılan her türlü ödeme” gibi bir objektif kritere göre tanımlanabileceği gibi; çalışanlara göre “sadece tek gelir”, “emek geliri” veya “bağımlı emeğin bedeli”; işverenlere göre “maliyet” veya “masraf faktörü” olarak tanımlanabilmektedir (Tuna ve Yalçıntaş, 1994:84-85).

Ücret, insanın bedensel ve/veya zihinsel aktiviteleri ile bütünlük faaliyetlerinin yapı ve/veya kişiye bağımlı olarak ekonomik bir anlam kazanmasıyla ortaya çıkmaktadır. İnsan kavramıyla bu denli iç içe geçmiş olan bu kazanç türü, bünyesinde barındırdığı özelliklerle, sosyal yaşamı ve sosyal politikayı yakından etkilemektedir.

Sosyal politika açısından ücret, sadece ekonomik veya hukuki özellikleri ile değil aynı zamanda taşıdığı “insancıl değer” yönünden de büyük bir anlam ve önem taşımaktadır (Altan, 2003: 151). Sosyal politika, ücreti; “verime” ve “ihtiyaca göre” ücret olmak üzere ikiye ayırmakta; aynı zamanda “güvence altına alınarak korunması gereken temel bir insan hakkı” olarak değerlendirmektedir. Verime göre ücret; ekonomik bir kavram olup, herkesin yaptığı işin değerlerine göre ücret almasını ifade etmektedir. İhtiyaca göre ücret ise sosyal bir kavram olarak, salt çalışana değil, aynı zamanda bakmakla yükümlü olduğu aile üye sayısına göre değişen miktarlarda ödenen aile tazminatları ile asgari ücreti de kapsayan geniş bir kavram özelliği sergilemektedir (Tokol, 2000:132).

Ücret, ekonomik ve sosyal yaşamın tüm alanlarını etkilemektedir. Ücret, gerek çalışanların gelirini ve hayat standardını belirleyen temel bir unsur olarak, gerek sanayinin gelişmesine etki eden önemli bir maliyet ögesi olarak ve gerekse milli gelirin farklı toplum kesimleri arasındaki dağılımı ve dolayısıyla bir ülkedeki sosyal adaletin göstergesi olarak çok yönlü bir öneme sahiptir (Zaim, 1997: 195). Bu durum ücretleri ülkelerin ekonomik kalkınmasında, sosyal gelişmesi ile siyasi istikrarının sağlanmasında anahtar bir faktör haline getirmektedir (Işığışık, 2018:168).

Ücret; çalışanlar açısından ekonomik, sosyal ve motive edici yönlerden büyük bir anlam ve önem taşırken; işverenler açısından hem maliyet ögesi olması hem de amaçlarını ve stratejilerini gerçekleştirmede başvurdukları bir araç olması bakımından büyük önem taşımaktadır. Sendikalar açısından, bir taraftan üyelerinin gelirini

ve dolayısıyla refah düzeylerini arttırma, diğer taraftan da adil ücret almalarını sağlama amacı olarak önem taşımaktadır. Devlet ve toplum açısından da gelir dağılımını, istihdamı, gelişme hızını, enflasyonu, yatırımları ve tasarrufları etkileme aracı dolayısıyla da sosyal barışı, toplumsal refahı, ekonomik istikrar ve fırsat eşitliğini sağlama aracı olması bakımından büyük öneme sahiptir (Işığışık, 2018:168).

Bu bağlamda ücret; birden fazla kesimi etkileyebilme, ekonomik faaliyetleri yönlendirme, toplumsal yaşam içerisinde refah aracı olarak bulunma gibi özelliklerle birlikte kişinin bedensel sağlığı, düşünel, ruhsal ve psikiyatrik gelişim ve düzeni içerisinde de kendisine yer bulabilmektedir. Bununla birlikte ücret; çalışanlar açısından; ekonomik güvence ve temel gelir kaynağı, refah düzeyinin belirleyicisi, işyerindeki ve sosyal yaşamındaki statüsünün belirleyicisi, motive edici, aile yaşamının düzeni ve aile yaşamındaki rolü, ruhsal ve düşünel sağlığı vb., işverenler açısından; temel maliyet unsuru, amaçları ve stratejileri gerçekleştirmede kullanılan bir araç, verimliliğin bir ölçütü, üretim kapasitesinin belirlenmesi vb., sendikalar açısından; üyelerinin gelirlerini artırma, adil ücret almalarını sağlama aracı, sendikal gelirlerin artırılması faktörü vb., devlet açısından; gelir vergisi, damga vergisi ve sosyal güvenlik kesintileri kapsamında bir kamu geliri matrahı, gelir dağılımını, istihdamı, gelişmeyi, kalkınmayı ve büyüme hızını, enflasyonu, yatırımları ve tasarrufları etkileme aracı; toplum açısından, sosyal barışı, toplumsal refahı, ekonomik istikrarı, kamusal düzen ve huzuru, fırsat eşitliğini sağlama aracı vb. öneme sahiptir.

Ücretin edimi, bir bireyin bedensel ve zihinsel emek gücüne dayandığından beşerî bir yapıya bürünmektedir. Bu haliyle ücret yalnızca edim çerçevesinde değil aynı zamanda bu edimin elde edilmesindeki imkân ve koşulların insanı doğrudan etkilemesiyle de ayrı bir öneme sahiptir.

2.2. Ücret Denetimi Ve Sorunları

Ücret, insanın bedensel ve/veya zihinsel aktiviteleri ile bütünleşik faaliyetlerinin ekonomik bir anlam kazanmasıyla ortaya çıkmakta olup bu kapsamda yapılan bağımlı iş görme yükümlülüğünün bir işveren tarafından alınmasıyla oluşur. İşveren kavramı, çalışma faaliyetleri ve ilgili olduğu mesleki alanlara göre farklılık oluştursa da genel hatlarıyla, bir kişiyi kendisine veya işletmesine bağımlı olarak çalıştırıp karşılığında bir ödeme yapan kimseye işveren denilmektedir. Bu husus ise bir akit oluşturmaktadır. Genel akitlerden spesifik özelliklerle ayrılmasıyla iş akdi yahut iş sözleşmesi olarak literatürde adlandırılmaktadır.

İş sözleşmesinin tanımı 4857 sayılı Kanun'da belirtilmiş ve Kanun'un "İş Sözleşmesi, Türleri ve Feshi Tanımı ve Şekli" başlıklı 8. maddesinde; "İş sözleşmesi, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir." denilmektedir.

Ayrıca 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 393'üncü maddesinde hizmet sözleşmesi; işçinin işverene bağımlı olarak belirli veya belirli olmayan süreyle iş görmeyi ve işverenin de ona zamana veya yapılan işe göre ücret ödemeyi üstlendiği sözleşme şeklinde tanımlanmıştır.

Ücretin tarafları ise genel anlamda; işçi, işveren, kamu ve ücretin tek geçim kaynağı olma özelliği nedeniyle de işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler olarak kabul edilebilir. Bunlardan işçi, işveren ve kamu doğrudan ücretin tarafları arasında yer alırken, işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler dolaylı taraftır. Geniş anlamda bakıldığında ise bu taraflara işçi ve işveren sendikaları da eklenebilir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde elde edilen bir (4857 sayılı Kanun'a göre) ücretten yapılan kesintiler ve ücretin matrah olarak kabul edilip ücret tutarına göre işverenler tarafından devlete yapılan ödemeler incelendiğinde ücretin doğrudan tarafları olan unsurlar daha net anlaşılacaktır.

Brüt ücret, işçinin belirli bir hizmet üzerine işverene sunmuş olduğu emeğinin karşılığı olarak elde etmeye hak kazandığı ödemenin herhangi bir kesintiye uğramamış halidir. Brüt ücret tahakkuku; uzun vadeli sigorta kolları primi, kısa vadeli sigorta kolları primi, genel sağlık sigortası primi, işsizlik sigortası primi, gelir vergisi, damga vergisi kesintisini doğurmaktadır. Bu kesintilerin ilişkin olduğu kurumlarsa ayrışmaktadır. Uzun vadeli sigorta kolları primi, kısa vadeli sigorta kolları primi, genel sağlık sigortası primi Sosyal Güvenlik Kurumu ile; işsizlik sigortası primi Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile, damga vergisi ve gelir vergisi Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkilidir. Bu bağlamda tahakkuk eden bir ücretin tarafları, işçi, işveren, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile doğrudan ilişkilidir. Dolayısıyla bir emeğin üretim faktörleri arasında yer alıp ücret kazanımı elde etmesi halinde, bu emek sahibinin kendisine, Sosyal Güvenlik Kurumuna, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne ve Hazine ve Maliye Bakanlığına bir gelir tahakkuku oluşturmaktadır. Bunun yanında ücretin kazanımı yani kişinin emek faktörünü üretim sürecine dahil etmesi çerçevesinde ise gerek iş sağlığı ve güvenliği yönünden, gerek çalışma koşulları, çalışma yeterlilikleri, çalışma

saatleri, çalışma yeterlilikleri ve gerekse işçi-işveren ilişkisinden doğan birtakım hususların düzenlenmesi, gözlemlenmesi ve denetlenmesi noktasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın görev ve yetki alanına girmektedir. Ayrıca emeğin ve ücretin beşeriliği kapsamında çalışma koşullarının ve iş sağlığı ve güvenliğine dair hususların çağdaş yaşam düzenine ve insani çalışma koşullarına uyumlu olması gerekmektedir. Bu minvalde ücret denetimi, ücretin kendisine, işçi-işveren ilişkisine ve ücret kazanım aşamalarına (çalışma koşullarına) dair olmaktadır.

Ücrete dair yapılan denetimler ise yargı denetimi ve idari denetim olarak ayrılabilir. Yargı denetimi İş Mahkemeleri aracılığıyla yapılırken, idari denetim Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı İş Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun taşra teşkilatları içerisinde dağınık bir yapıyla örgütlenmiş Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılmaktadır.

Ücretin önemi makalenin önceki bölümlerinde belirtilmişti. Ücrete yönelik yapılan denetimler sonucu ortaya konulan tespitler, ücretin haiz olduğu önemleri açığa çıkarmaya yahut artırmaya imkân tanımaktadır. Ancak böylesine önem arz eden bir noktada, farklı teşkilatlanmalarla dağınık bir ortamda ücrete yönelik denetimler yapılagelmektedir. Kaldı ki ücret, emek faktörünün üretimden aldığı pay olduğundan, emek ile ücreti birbirinden ayırmak da oldukça zordur. Bu yönde yapılacak denetimler esnasında ve süresince emeğin asıl faaliyeti olan üretime katılma olgusundan kısmen veya tamamen kopmasına sebebiyet verilmektedir. Her ne kadar ilgili denetim birimlerinin görevlerini ifaları sırasında üretimin aksamamasına dikkat edilmesi denetim standartlarının esas unsurlarından biri olsa da, ücret ile emeğin bölünmezliği ve bu noktada emek sahibinin bilgilerinin alınması, iddiaların dinlenilmesi ve çalışmalarına ilişkin delillerin toplanması sırasında bahsi geçen emek faktörünün üretimden kısa süreliğine dahi olsa ayrılması engellenememekte, ancak asgari düzeyde tutulabilmektedir. Bu gibi durumlar ilgili emek sahibinin icra etmiş olduğu işin önemine göre işyeri üretiminde önemli ölçüde bir duraksamaya yer vermeyeceği gibi, işyeri üretimini tamamen durdurabilmektedir. Ayrıca bu durum çalışma barışını etkilemekte, emeğin verimliliğini düşürmekte, dolayısıyla işletmelerin üretim olanaklarını kısa süreliğine de olsa daraltmakta ve verimliliği düşürerek marjinal maliyetlerini ve bu bağlamdan ileri giderek ürün maliyetlerinin artmasına sebebiyet verebilmektedir.

Ücretin, bir üretim faktörü olan emek faktöründen ayrılmazlığı özelliği nedeniyle üretimin azalmaması, üretim verimliliğinin düşmemesi, emek verimliliğinin düşmesinin önüne geçilmesi, ürün maliyetlerinin bu yollarla artmasının önüne geçilmesi, çalışma barışının bozulmasının önlenmesi, işçi-işveren arasındaki iletişimlerin aksamaması ve bozulmaması gibi nedenlerle ücret ve ücrete ilişkin yapılacak denetim ve kontrollerde, en verimli ve en etkin yöntemlerin belirlenmesi ve bu aksamaya en az süreyle sebebiyet verilmesi gerekmektedir.

Ancak ücret denetimleri hali hazırda dağınık yapılarda icra edilmektedir. İş müfettişleri, sosyal güvenlik müfettişleri, sosyal güvenlik denetmenleri ile yapılan denetimler her ne kadar farklı alanlarda ve farklı iş bölümlerinde gerçekleşse de ücretin beşerî bir özellik arz etmesi ile sosyal bir alanda ortaya çıkarılması kapsamında farklı yakınma ve başvurulara sebebiyet verebilmektedir. Bu farklılık standart bir incelemenin önüne geçmekte ve sosyal yaşam ile çalışma hayatında ortaya çıkan değişiklikler ve gelişmeler, ücrete dair farklı yakınmalara neden olabilmektedir. Ücret denetiminde yapılan bu iş bölümü bazı durumlarda ortak alanlara giren görev ve denetim faaliyetlerine temas ederken, bazı durumlarda ise bir konu hakkında birden fazla denetim biriminin faaliyet göstermesi ve bu denetim birimlerinin farklı kurumlar bünyesinde örgütlenmesi ile hızlı ve hukuka uygun iş bölümü yapılmasında gecikmelerin oluşmasına sebebiyet verebilmektedir. Dolayısıyla tek bir denetim organı ile mezkûr yakınmadaki hususların tamamına yönelik tespitler yapıp çözümler üretebilmek imkânı ortadan kalkmaktadır. Bu durum ise işyerindeki çalışma barışının bozulmasına, işçi-işveren ilişkilerinin olumsuz bir seyre girmesine, işyerinin üretiminde verimlilik düşüşüne, işveren ile devlet arasındaki iletişimin olumsuz yönde azalmasına sebebiyet verebilmektedir. Aynı zamanda işverenin denetime olan tahammülünün düşmesi ile sonraki denetim süreçlerinde istenmeyen durumlarla karşı karşıya kalınması ihtimali de artmaktadır.

Kaldı ki ücret denetiminde yetkili olan organların görev ve yetki alanları da büyük ölçüde ortaktır. Bu husus ise hangi ücret yakınmasının hangi denetim organınca yapılması gerektiği noktasında karmaşaya sebebiyet vermekte, bu kararsızlık yapılagelen incelemenin sonuçlanmasını uzatmakta, ayrıca farklı alanlara giren yakınmalarda ise yalnızca ilgili denetim organı kendi görev alanıyla sınırlı kalarak diğer yakınmaların ilgili birimlerce araştırılmasını önererek ilgili işyerinin ve yakınmanın denetim sürecinin ve bu süreçte katlanılan zahmetlerin uzamasına sebebiyet vermekte, bürokrasiyi artırmakta, kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına neden olmakta, yakınmada bulunan işçinin mağduriyetinin giderilmesinin uzamasına sebebiyet

vermekte, ücretin tek gelir olma özelliği nedeniyle işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sosyal yaşamlarının idamesi noktasında sorunlara sebebiyet vermekte, işçi ve ailesinin sosyal iletişimlerinin bozulmasına vb. neden olmaktadır ya da olabilmektedir.

Bu hususların varlığını daha ayrıntılı ortaya koyabilmek adına, iş müfettişleri, sosyal güvenlik müfettişleri, sosyal güvenlik denetmenlerinin ücret denetimi noktasında görev ve yetkilerinin ayrı ayrı ele almak gerekmektedir. Bununla birlikte zikredilen durumlara yönelik birtakım örneklerle yapılan açıklanarak pekiştirilecek ve akabinde çözüm önerileri ortaya konulacaktır.

2.2.1. İş Müfettişlerinin Ücret Denetimi ile İlgili Görev ve Yetkileri ile Sorumlulukları

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ana hizmet birimleri içerisinde örgütlenmiş Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesindeki İşin Yürütümü Teftişi Çalışma Grup Başkanlığı ve İş Sağlığı ve Güvenliği Teftişi Çalışma Grup Başkanlığı içerisinde iş müfettişi istihdamı yapılmaktadır. İşin Yürütümü Teftişi Çalışma Grup Başkanlığı; bireysel ve toplu iş ilişkileri teftişi, işgücü piyasası ve işsizlik sigortası teftişi, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinde işçi şikayetleri incelemesi işlemlerinin teftişi, program dışı teftişler ve benzeri işler kapsamında görev icra ederken, İş Sağlığı ve Güvenliği Teftişi Çalışma Grubu; maden işyerleri teftişi, yapı işyerleri teftişi, büyük endüstriyel kaza oluşabilecek işyerleri teftişi, kimya sanayi işyerleri teftişi, meslek hastalıkları, iş kazaları, program dışı teftişler, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda belirtilen yetkilendirme ve belgelendirme işlemlerinin teftişi, eğitim kurumlarının denetim ve kontrolü işlemlerinin teftişi, ortak sağlık ve güvenlik birimlerinin denetim ve kontrolü işlemlerinin teftişi ve benzeri işler kapsamında görev icra etmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yayınlanmış İş Teftiş Kurulu Yönetmeliğine göre İş Teftiş Kurulunun görev ve yetkileri aşağıdaki gibidir:

- a) Çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çerçevesinde programlı veya program dışı teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak.
- b) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu uyarınca işyerlerinde inceleme yapmak, iş ve işlemleri teftiş etmek.

c) Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek.

ç) Kayıt dışılık ile ilgili tespit yapılması halinde ilgili kurumlara gereği için bildirimde bulunmak.

d) Müfettişlerin iş teftişi ile ilgili faaliyet ve işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturmaları yürütmek.

e) Bakanın emri veya onayı üzerine Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü hesap, faaliyet ve işlemlerinin, ilgili mevzuat çerçevesinde uygulanması ile buralardaki amir, memur ve diğer görevlilerin görevleri ile hal ve hareketlerinin incelenmesini, teftişini, soruşturmasını ve ön incelemesini yapmak.

f) Özel kanunlarla verilen teftiş, denetim, soruşturma ve diğer görevleri yürütmek.

g) Çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemek.

ğ) Çalışma şartları, çalışma ortamı, çalışma ilişkileri, iş kazaları ve meslek hastalıkları, kayıt dışılık, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik ihlaller ve benzeri risk kriterlerine dayanarak işyerleri ve sektörler düzeyinde analizler yapmak; müfettiş sayısı ve Kurulun diğer kaynakları göz önünde bulundurularak denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek esaslara göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerdeki işyerlerinin denetimine öncelik vermek.

h) Çalışma hayatının denetimi ve raporlanmasına ilişkin ilke, yöntem, standart ve teknikleri geliştirmek, denetim rehberleri hazırlamak, denetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırıcı tedbirleri almak, bu konuda görüş ve önerilerde bulunmak.

ı) Sosyal değişimler, teknolojik gelişmeler ve uluslararası mevzuatta ortaya çıkan değişikliklerin çalışma hayatıyla ilgili mevzuata yansıtılması için görüş bildirmek.

i) Denetim sonuçlarına göre işgücü piyasasını geliştirecek ve çalışanların hayat seviyelerini yükseltecek tavsiye ve tekliflerde bulunmak.

j) Çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çalışmalarını yapmak, gerektiğinde, teftiş ve denetimler sonucunda, mevzuatın aksayan yönleri,

uygulanabilirliği, ilgili kurum ve kuruluşlarca alınması gereken önlemleri belirleyen Genel Değerlendirme Raporu hazırlamak.

k) Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki 81 numaralı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinin 20 nci maddesine göre İş Teftişi Genel Değerlendirme Raporunu hazırlayarak Milletlerarası Çalışma Bürosu Genel Müdürlüğü'ne göndermek.

l) Uluslararası sözleşmeler çerçevesinde işyerlerinde uygulamaları incelemek ve izlemek.

m) Denetim sonuçlarına ilişkin istatistikleri tutmak, derlemek, değerlendirmek ve yorumlamak.

n) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakan'a sunmak.

o) Bakan tarafından teftiş hizmetleri ile ilgili olarak verilen benzer görevleri yapmak.

İş Müfettişlerinin anılan Yönetmelik'e göre görev ve yetkileri ise şu şekildedir:

a) Bakan, Başkan veya Grup Başkanı tarafından kendilerine verilen iş teftişi faaliyetlerini yürütmek, çalışmalarını neticesinde düzenleyecekleri rapor veya yazıları Başkanlığa veya grup başkanlıklarına intikal ettirmek,

b) İş kanunları kapsamında olan veya kapsamda olduğu kanısına varılan işyerlerine, gündüz ve gecenin çalışılan herhangi bir saatinde işveren veya işveren vekillerine önceden haber vermeden girmek ve teftiş görevinin yerine getirilmesi işyerinin açılıp inceleme yapılmasını gerektiriyorsa, yasal bir sakınca olmamak koşuluyla, kapalı olan işyerlerini işveren veya vekiline açtırıp gerekli gördüğü incelemeyi yapmak,

c) İşyerinde çalışma mevzuatı gereği bulundurulması gereken kayıt ve belgelerin işyerinde bulundurulup bulundurulmadığını tespit etmek,

ç) Gerekli gördükleri kimseleri buldukları veya uygun gördükleri yerde dinlemek, bilgi ve ifadelerine başvurmak üzere çağırarak,

d) Görevleri ile ilgili gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel 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 teftişe elverişli gördüğü bir yerde teftiş etmek ve incelemek üzere istemek, bunların suretlerini almak, konusu suç ve/veya kabahat oluşturan belge ve kayıtları idari ve kazai mercilerde kesin hüküm oluşuncaya kadar tanzim edilecek bir tutanakla alıkoymak,

e) Çalışma koşullarıyla üretim ve yapım yöntemlerini incelemek, kullanılan makina, araç, gereç, aygıt, tesis vb. ile yapımda kullanılan veya işlenen hammadde ve bunların işlenmiş olanlarını görmek, iş sağlığı ve güvenliği bakımından zararlı, tehlikeli ve mevzuata uygun olup olmadıklarını incelemek ve araştırmak, gerektiğinde kullanılan veya işlenen hammaddelerle işyerindeki hava, duman, buhar, toz ve benzerlerinden örnekler alıp tahlil ve muayene etmek veya ettirmek, bu örnekleri işveren veya işveren vekili, bulunmadıklarında işyerinde çalışanlardan birinin önünde ve durumu bir tutanakla belgelemek ve bir kaba konup mühürlenmek suretiyle almak, gerektiğinde fotoğraf, video gibi kayıtlar yapmak,

f) Görevli oldukları mahallerde, programlarında bulunmayan, fakat iş sağlığı ve güvenliği yönünden hayati bir tehlike tespit ettiği işyerlerinde, Başkanlığa veya bağlı olduğu grup başkanlığına bilgi vererek teftiş yapmak,

g) İşyerlerinde işçilerin yaş, cinsiyet ve sağlık durumlarına ilişkin mevzuata aykırılıklar tespit edilmesi halinde, ilgili mülki amire gönderilecek bir yazı ile bu işçilerin çalışmaktan alıkonulmasını talep etmek,

ğ) Kayıt dışı istihdamla mücadele etmek amacıyla sektörel analizlere dayalı olarak belirlenen denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek,

h) Bakanın emri veya onayı üzerine Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü hesap, faaliyet ve işlemleri, buralardaki amir, memur ve diğer görevlilerin her türlü hal ve hareketleri ile ilgili olarak mevzuat ve Başkanlığın talimatları çerçevesinde teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmak; bu görevler yerine getirilirken görevlilerin muhafazasına verilmiş olan ayni, 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 ve erişebilmek; bir yolsuzluğun kanıtını oluşturan evrak ve belgelerin asıllarını, tasdik edilmiş suretlerini bırakmak suretiyle almak,

- ı) Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma sırasında öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluk veya soruşturma açılmasını gerektiren konularda, gecikmeden hadiseye el koyabilmek amacıyla durumu Başkanlığa bildirmek, gecikmesinde zarara veya kayba meydan verebilecek hallerde delilleri toplamak,
- i) 53 üncü madde hükmü çerçevesinde memurları görevden uzaklaştırmak,
- j) 19/4/1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile ilgili suçların soruşturulmasında söz konusu Kanun hükümleri uyarınca hareket etmek,
- k) Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma sonuçlarını bir rapora veya rapor gerektirmiyorsa bir yazıya bağlayarak Başkanlığa veya bağlı olduğu grup başkanlığına vermek,
- l) Mevzuatta gördükleri boşluk ve aksaklıkların giderilmesi için önerilerde bulunmak,
- m) Bakanlık faaliyetlerinin etkinliğini artırmak, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla teklifler hazırlamak ve Bakana sunulmak üzere Başkanlığa veya grup başkanlığına vermek,
- n) Başkanlık tarafından düzenlenen anketler ile ilgili işleri yürütmek ve istenen istatistikî bilgileri derlemek,
- o) Çalışma mevzuatı ve Bakanlığın faaliyetleriyle ilgili olarak; görevlendirildikleri konularda yurtiçinde ve yurtdışında araştırmalar yapmak, eğitim, komisyon, kurs, seminer ve toplantılara katılmak, kurs, seminer ve eğitim vermek,
- ö) Hizmet içi eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanmasına katılmak,
- p) Refakatlerine verilecek müfettiş yardımcılarının meslekte yetiştirilmelerini sağlamak, liyakat, temsil, çalışma azmi ve başarıları gibi konular hakkındaki kanaatlerini 30 uncu madde uyarınca Başkanlığa iletilmek üzere grup başkanlığına bildirmek,
- r) İdari teftiş faaliyetlerinde görevlendirilmeleri halinde, yürütölen teftiş, inceleme, soruşturma ve ön inceleme esnasında inceleme ve değerlendirilmesi uzmanlık bilgi ve tecrübesini gerektiren konuların

varlığını tespit ettiklerinde, konunun uzman kurum ve kişilerce incelettirilmesini ve uzman kurum veya kişilerin ücretleri ile inceleme giderlerinin ödenmesini Başkanlıktan talep etmek,

s) Bakan, Başkan veya Grup Başkanı tarafından teftiş hizmetleri ile ilgili olarak verilen benzer görevleri yapmak, ile görevli ve yetkilidir.

Bu bağlamda iş müfettişleri ücret konusuna dair yapmış oldukları başlıca denetim konuları özetle şu şekildedir; ücretin ödenmemesi, ücretin geç ödenmesi, ücretin eksik ödenmesi, ücretin bankadan ödenmesi zorunlu tutulduğu halde bankadan ödenmemesi, ücretin eksik tahakkuk ettirilmesi, ücretin eksik hesaplanması, ücretin ödeme süreleri, belirlenen asgari ücretin altında ücret ödemesi yapılması, ücret eklerinin ödenmemesi veya geç ya da eksik ödenmesi, fazla çalışma ya da fazla sürelerle çalışma ücretlerinin ödenmemesi yahut eksik ya da geç ödenmesi, kısa çalışma ödeneği kapsamında yer alan iş ve işlemlerde mevzuat hükümlerine aykırılıkların bulunup bulunmadığı ve buna ilişkin gelen ihbar ve şikayetlerin incelenmesi, işçilerin işten ayrılış kodları ve buna bağlı fesih bildirim süreleri ile tazminatları, nakdi ücret desteği kapsamında ki incelemeler, kayıt dışı istihdamın tespiti vb.

2.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişlerinin Görev ve Yetkileri İle Sorumlulukları

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun ana hizmet birimleri içerisinde örgütlenmiş Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görev ve yetkileri Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'ne göre aşağıdaki gibidir:

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

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

c) Prim ödeme yükümlülerini gruplar ve sektörler itibariyle analiz etmek, denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek risk değerlendirme kriterlerine göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerin denetimine öncelik vermek,

- ç) 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,
- d) İşin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarını tespit etmek,
- e) Gerekteğinde, iş kazası olayları ile meslek hastalığı incelemelerinde sorumluların tespitine yönelik olarak işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğine aykırı durumları tespit etmek,
- f) Yıl boyunca müfettişler tarafından düzenlenen raporların sonuçlarını değerlendirmek, raporlar hakkında istatistikî bilgiler ile birlikte uygulamadaki sorunlara ve yapılması gereken mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler sunmak,
- g) Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak, sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak,
- ğ) Müfettişler tarafından yapılacak denetimlere ilişkin, yöntem ve teknikleri geliştirmek, standart ve ilkelerin oluşturulmasını sağlamak, denetim rehberleri hazırlamak, denetimlerin etkililiğini ve verimliliğini artırıcı tedbirleri almak, bu konuda görüş ve öneriler sunmak,
- h) Kurum hizmetlerinin geliştirilip etkinleştirilmesini, verimlilik ve kalitesinin artırılmasını, Kurumun mevzuat, plan, program ve projelere uygun olarak çalışmasını, aksaklıkların tespiti halinde yeni düzenlemeler yapılmasını sağlamak amacıyla inceleme ve araştırmalar yaparak gerekli görüş ve önerileri hazırlayıp Başkana sunmak,
- ı) Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak.

2.2.3. Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görev ve Yetkileri ile Sorumlulukları

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun taşra teşkilatında il müdürlükleri bünyesinde görevli, merkezi birimler içerisindeki örgütlenme modeli olmaksızın çalışan sosyal güvenlik denetmenlerinin Sosyal Güvenlik

Denetmenliği Yönetmeliği'nin 24'üncü maddesine göre görevleri aşağıdaki gibidir:

Denetmen ve denetmen yardımcıları, sosyal güvenlik merkez müdürlüğünden intikal eden denetim gerekçeleri de dâhil, il müdürü veya görevlendireceği il müdür yardımcısı veya merkez müdürü tarafından verilen yazılı emir üzerine;

a) Yapılacak inceleme, denetim ve kontrol sonucunda;

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

2) İşyerinin faal olup olmadığı ile işyeri tescilinde verilen bilgilerin doğruluğunun,

3) İşyerlerinde yapılan işin niteliği ile yapılan işte değişiklik olup olmadığının,

4) Kanununun 89 uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen prim borçlarına halef olma şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin,

5) Sigortalıların ve sigortalı olması gerekenlerin Kuruma bildirilip bildirilmediğinin,

6) Kanunda sigortalılık başlangıç ve bitiş ilgili kurum ve kuruluşlardaki vergi mükellefiyeti, tescil ve sicil işlemlerine bağlanmış sigortalıların sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin,

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

8) İşten ayrıldığı bildirilen sigortalının, fiilen çalışmalarının devam edip etmediğinin tespit edilmesi ile aylık prim ve hizmet belgesi ve sigortalı hesap fiş i bilgilerinin farklı olduğunun tespit edilmesi halinde, sigortalıların işten ayrılış tarihlerinin,

9) Sigortalıların/iştirakçilerin fiili hizmet veya itibari hizmet uygulamasından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususlarının, tespit edilmesi,

b) İşyerleri ve işverenlerin defter ve belgelerinin incelenmesi,

- c) Kurumun ilgili birimlerince yapılan yazışmalar sonucu işverenlerin, aracılardan, sigortalıyı devir alan işverenlerin, sigortalıların ve diğer şahıs veya kuruluşların adreslerinin tespit edilememesi halinde gerekli araştırmaların yapılması,
- ç) Kurum alacağının tahsili amacıyla ilgililerin hacze kabil mal varlığının olup olmadığının araştırılması,
- d) Sigortalı işe giriş tarihinde, sigortalının bildirim ile işveren/bildirim yükümlülüğü bulunan ilgili kurum ve kuruluşların bildirimleri arasında farklılık olması halinde, farklılık nedeninin tespit edilmesi,
- e) 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,
- f) 6/8/2003 tarihinden önce ölen sigortalının ana ve babasının geçimlerinin, sağlığında sigortalı tarafından sağlanıp sağlanmadığı hususunda gerektiğinde araştırma işleminin yapılması,
- g) Sigortalılar ile Kurumdan gelir veya aylık alanların geçindirmekle yükümlü buldukları kimselerinin olup olmadıkları ile bunların sağlık yardımlarına müstahak bulunup bulunmadıklarının araştırılması,
- ğ) Sigortalı veya diğer hak sahiplerinin gelir veya aylık alma şartlarını taşıyıp taşımadıkları veya bu şartları taşımaya devam edip etmediklerinin tespitinin yapılması,
- h) 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,
- ı) İl müdürü tarafından denetimi uygun görülen eczane, hastane, tıbbi malzeme ve tedavi edici ürünler temin eden işyerleri, optisyenlik gibi 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,
- i) 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,

j) 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,

k) Sağlık hizmet sunucularının denetimi sonucunda tutanak veya rapor düzenlenmesi,

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

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

(2) Birinci fıkranın (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde belirtilen işler, denetim gerekçesinin havale tarihinden itibaren en geç on beş gün, diğer bentlerde kayıtlı işler ise en geç iki ay içinde sonuçlandırılır.

2.4. İş Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin Görevlerine Dair Bütüncül Yaklaşım

Ücret denetiminde genel olarak görevli olan grup başkanlığı, İşin Yürütümü Teftişi Grup Başkanlığıdır. Bu grup başkanlığında faaliyet gösteren iş müfettişlerinin ücret denetimine ilişkin görevleri 4857 sayılı İş Kanunu başta olmak üzere diğer iş kanunları, çalışma hayatı ile ilgili diğer mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılacak incelemeler, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu uyarınca işyerinde yapılacak incelemeler, kayıt dışı istihdam ile mücadele etmek, kayıt dışı istihdam ile ilgili tespit yapılması halinde ilgili kurumları gereği noktasında bilgi vermek, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemek, çalışma şartları, çalışma ortamı, çalışma ilişkileri, iş kazaları ve meslek hastalıkları, kayıt dışılık, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik ihlaller ve benzeri risk kriterlerine dayanarak işyerleri ve sektörler düzeyinde analizler yapmak vb.'dir.

Çalışma hayatına ilişkin mevzuatlar incelendiğinde ise, oldukça geniş bir alana yayılmış, birden fazla kamu kurum ve

kuruluşları bünyesinde yapılmış düzenlemeleri içerdiği görülecektir. Örneğin Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Bakanlığı vb. bu kamu kurum ve kuruluşlarından bazılarıdır.

Kayıt dışı istihdam ile mücadele görevleri şüphesiz ücret denetimlerini de içermektedir. Zira kayıt dışı istihdam yalnızca iş hayatına emeğini bir ücret karşılığı arz eden bir kişinin ilgili kamu kurumları aracılığıyla gerekli kayıt ve sigortalılık işlemlerinin tescili noktasında sınırlı kalmayıp, söz konusu arz edilen emek karşılığı üretimden alınan pay olan ücretinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının tescil ve kayıtlarından uzak tutulmasını da kapsamaktadır. Ücretin doğurduğu kesintilerin; İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Hazine ve Maliye Bakanlığınca işlem görmesi, ücret tutarında yapılan eksik tescil işlemlerinin bu üç farklı kurumun mali yapısını etkileyebilmesi söz konusudur.

İş müfettişlerince yalnızca ücretin kendisine dair değil aynı zamanda ücretin kazanım koşullarına, çalışma ilişkilerine, çalışma ortamlarına, çalışma imkân ve saatlerine vb. yönelik denetim ve gözetim yaptığı da anlaşılmaktadır. Söz konusu hak ve yükümlülükler ilgili sektörlerin iş kanunları çerçevesinde (örneğin 4857 sayılı İş Kanunu, 854 sayılı Deniz İş Kanunu, 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlar ile Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun) yapılmaktadır. Genel olarak bu durumu ifade etmek gerekirse, ücrete hak kazandıran emek arzının; gerçekleştiği süreç, ortam ve imkanlara yönelik denetimlerden bahsedilebilir.

Çalışma hayatına dair denetim icra eden Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri, Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde örgütlü olarak çalışmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumunun işlemlerinde ana omurga niteliği gören kanun, 5510 sayılı Kanun'dur. Bu Kanun'un 59'ncü maddesinin üçüncü fıkrasında "Bu Kanunun uygulanması bakımından, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisini de haizdir." denilmektedir. Böylelikle 4857 sayılı Kanun hükümlerine istinaden teftiş ve kontrol yetkisine haiz üç farklı denetim personeli ortaya çıkmaktadır. Bunlar; iş müfettişleri, Sosyal Güvenlik Müfettişleri, Sosyal Güvenlik Denetmenleridir.

Ayrıca sosyal sigortalıların hak ve yükümlülüklerine esas teşkil eden ana unsurlardan biri sigorta primine esas kazançlardır. 5510 sayılı Kanun'un 80'nci maddesinde prime esas kazançlar düzenlenmiştir. Buna göre işçilerin sigorta primine esas kazançları şu şekildedir:

a) Prime esas kazançların hesabında;

1) Hak edilen ücretlerin,

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

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

brüt toplamı esas alınır.

b) Aynı yardımlar ve ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, seyyar görev tazminatı, kıdem tazminatı, iş sonu tazminatı veya kıdem tazminatı mahiyetindeki toplu ödeme, keşif ücreti, ihbar ve kasa tazminatları ile Kurumca tutarları yıllar itibarıyla belirlenecek yemek, çocuk ve aile zamları, işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen ve aylık toplamı asgari ücretin % 30'unu geçmeyen özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları tutarları, prime esas kazançta tabi tutulmaz.

c) (b) bendinde belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazançta tabi tutulur. Diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar bu Kanun'un uygulanmasında dikkate alınmaz.

d) Ücretler hak edildikleri aya mal edilmek suretiyle prime tabi tutulur. Diğer ödemeler ise öncelikle ödendiği ayın kazancına dahil edilir ve ücret dışındaki bu ödemelerin yapıldığı ayda üst sınırın aşılması nedeniyle prime tabi tutulamayan kısmı, ödemenin yapıldığı ayı takip eden aydan başlanarak iki ayı geçmemek üzere üst sınırın altında kalan sonraki ayların prime esas kazançlarına ilâve edilir. Toplu iş sözleşmelerine tabi işyerleri işverenlerince veya kamu idareleri veya yargı mercilerince verilen kararlara istinaden, sonradan ödenen ücret dışındaki ödemelerin hizmet akdinin mevcut olmadığı veya askıda olduğu bir tarihte ödenmesi durumunda, 82 nci madde hükmü de nazara alınmak suretiyle prime esas kazancın tabi olduğu en son ayın kazancına dahil edilir. Bu durumlarda sigorta primlerinin, yukarıda belirtilen mercilerin kararlarının kesinleşme tarihini izleyen ayın sonuna kadar ödenmesi halinde, gecikme cezası ve gecikme zammı alınmaz ve 102 nci madde hükümleri uygulanmaz.

e) Saatlik, günlük, haftalık veya aylık olarak belirli bir ücrete dayanmış olmayıp da komisyon ücreti ve kâra katılma gibi belirsiz zaman ve tutar üzerinden ücret alan sigortalıların prim ve ödeneklerinin hesabında esas tutulacak günlük kazançları, 82 nci madde hükmüne göre belirlenen alt sınırdır.

f) Bir işverene tabi olarak çalışan sigortalının belirli ücretinin dışında ayrıca (e) bendi kapsamında ücret alması halinde, prime esas günlük kazancı bunların toplamından oluşur.

g) Primlerin hesabına esas tutulacak günlük kazanç, sigortalının, bir ay için prime esas tutulan kazancının otuzda biridir. Ancak günlük kazancın hesabına esas tutulan ay içindeki bazı günlerde çalışmamış ve çalışmadığı günler için ücret almamış sigortalının günlük kazancı, o ay için prime esas tutulan kazancının ücret aldığı gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanır.

h) Sigortalıların günlük kazançlarının hesabında esas tutulan gün sayıları, aynı zamanda, bunların prim ödeme gün sayılarını gösterir. Ancak, işveren ve sigortalı arasında kısmî süreli hizmet akdinin yazılı olarak yapılmış olması kaydıyla, ay içerisinde günün bazı saatlerinde çalışan ve çalıştığı saat karşılığında ücret alan sigortalının ay içindeki prim ödeme gün sayısı, ay içindeki toplam çalışma saati süresinin 4857 sayılı İş Kanunu'na göre belirlenen haftalık çalışma süresine göre hesaplanan günlük çalışma saatine bölünmesi suretiyle bulunur. Bu şekildeki hesaplamada gün kesirleri bir gün kabul edilir.

ı) İşveren ve sigortalı arasında çağrı üzerine çalışmaya dayalı yazılı iş sözleşmesinde taraflar arasında çalışma süresi gün, hafta ve ay olarak belirlenmemiş ise, sigortalının ay içindeki prim ödeme gün sayısı haftalık çalışma süresi en az yirmi saat kararlaştırılmış sayılarak (h) bendi hükmüne göre hesaplanır.

i) 88 inci maddenin dördüncü fıkrasına göre ay içerisinde 30 günden az prim ödeme gün sayılarına ait eksik günlerin genel sağlık sigortası primleri, eksik çalışma süreleri dikkate alınmak suretiyle hesaplanır.

j) Milli Eğitim Bakanlığına bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumlarında ek ders ücreti karşılığında ilgili mevzuatı çerçevesinde uzman ve usta öğretici olarak çalıştırılanların prim ödeme gün sayısı 30 günü aşmamak kaydıyla, bir takvim ayı içerisinde hak kazandıkları brüt ek ders ücreti toplam tutarının, prime esas günlük kazanç alt sınırına bölünmesi sonucu bulunur. Bu şekilde yapılacak hesaplamalarda tam sayıdan sonraki küsuratlar dikkate alınmaz.

k) Yükseköğrenimleri sırasında staja tabi tutulan öğrenciler, kamu kurum ve kuruluşları tarafından desteklenen projelerde görevli bursiyerler ve 2547 sayılı Kanununun 46 ncı maddesine tabi olarak kısmi zamanlı çalıştırılan öğrencilerden aylık prime esas kazanç tutarı 82 nci maddeye göre belirlenen günlük prime esas kazanç alt sınırının otuz katından fazla olmayanlar ile kursiyerlerin prime esas günlük kazançlarının hesaplanmasında prime esas günlük kazanç alt sınırı dikkate alınır. Aday çırak, çırak, işletmelerde mesleki eğitim, mesleki ve teknik ortaöğretim sırasında staj, tamamlayıcı eğitim ya da alan eğitimi gören öğrencilerin prime esas kazançları ilgili kanunlarında öngörüldüğü şekilde belirlenir.

Görüldüğü üzere sigorta primine esas kazançlar ile ücretlerin birbiri ile kuvvetli bir bağı bulunmaktadır. Bunun yanı sıra iş kanunları ve diğer ilgili mevzuatlar ölçüsünde ikramiye, prim ve bu nitelikteki her çeşit istihkak, fazla çalışma ücretleri, işverenler tarafından işçiye yapılan özel sağlık sigortaları ve bireysel emeklilik sistemi ödemeleri, komisyon ücreti, kâra katılma gibi belirsiz zaman ve tutar üzerinden alınan ücret niteliğindeki ödemeler de prime esas kazançlar üzerine etki etmektedir. Bunun yanı sıra ücret ekleri de bazı özellikleri arz etmesi halinde sigorta primine esas kazançlara dahil edilmektedir.

Bu bağlamda ücret denetimleri ile sigorta primine esas kazanç denetimlerini birbiri ile ayırmak oldukça güçtür. Ancak mevzuatın uygulanmasının izlenmesinde sosyal bir bütünlük arz eden olayların farklı birim ve kurumsal organlarca izlenip denetlendiği hususu süre gelen bir konudur. Sosyal bir bütünlük özelliği arz eden ücret, emek ve iş ilişkisinin ayırımına somut ve aksamaya yer vermeyecek ölçüde gitmek oldukça güç bir hadisedir. Bütünleşik bir süreçten oluşan ücretin açığa çıkması, faaliyet ve aksaklık biçimlerine göre ayırma tabi tutulamaz.

Örneğin; yasal sınırın üzerinde fazla çalışma yapıldığı, fazla çalışma ücretlerinin yasalda yer aldığı ölçüde ödenmediği gibi tahakkuklarının da yapılmadığı, bu bağlamda sigorta primine esas kazançlarının da eksik bildirildiği, ayrıca işe giriş tarihinin hatalı olduğu ve işyerinde yeterli iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin alınmadığı noktasında bir yakınması bulunan işçinin başvurusu üzerine, işyerinde; yasalara aykırı fazla çalışma yapılması, fazla çalışma ücretlerinin yasalarda yer aldığı ölçüde ödenmemesine ilişkin İşin Yürütümü Teftişi Çalışma Grup Başkanlığı iş müfettişi, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine ilişkin İş Sağlığı ve Güvenliği Teftişi Çalışma Grubu iş müfettişi, işe başlama tarihinin hatalı olması ve sigorta primine esas kazançların eksik bildirilmesi yönünden sosyal güvenlik

denetmeni gerekli incelemeyi yapmak üzere görevlidir. Bu gibi durumlarda, yakınma sahibi işçi de hangi kuruma müracaat edeceği noktasında büyük bir karmaşa yaşamaktadır. Ayrıca ilgili denetim organları arasında da iş birliği ve iletişimin yeterli düzeyde olmamasından kaynaklı olarak uygulama farklılıkları da oluşabilmektedir. Bunun yanında örnekte yer alan bir yakınmanın muhatabı işveren bir iş sürecinde üç farklı denetim organı tarafından incelemeye maruz kalabilmektedir. Zira görevlerin bu üç meslek mensubu arasında tasnifi noktasında da bir karmaşa ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki farklı birimlerde görevli bu meslek grupları arasında yeteri ölçüde koordinasyon ve bilgi alışverişi sağlanamayıp konuların bütününe yönelik ortak bir çalışma ve iş birliği kabiliyeti de geliştirilememektedir. Denetim sürecini de uzatan bu hususlar gerek yakınmacı açısından gerek işveren açısından duyulan zahmeti ve psikolojik etkileri olumsuz yönde artırmaktadır. Bu durum kamu kaynaklarının israfına ve ilgili denetim organları tarafından da gereğinden fazla bir emeğin ortaya konulmasına sebebiyet vermektedir.

Bir başka örnek belirtecek olursak, hafta tatillerinin verilmediği ve bu süreye ilişkin ücretlerin ödenmediği bir işyerinde ölümlü iş kazasının meydana gelmesi halinde, sürekli iş göremezlik gelirin esastutulacak sigorta primine esas kazançların tespiti, iş kazasının meydana gelmesinde kusur oranlarının tespiti, iş sağlığı ve güvenliği yönünden gerekli tedbirlerin alınıp alınmadığı, ayrıca yapılan incelemeler esnasında diğer çalışanlara dair sigortalılık gün ve kazançlar noktasında yakınmaların ortaya çıkması halinde, İşin Yürütümü Teftişi Çalışma Grup Başkanlığı iş müfettişi, İş Sağlığı ve Güvenliği Teftişi Çalışma Grubu iş müfettişi, Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişi, sosyal güvenlik denetmeni ayrı ayrı denetim ve inceleme faaliyeti yürütebilecektir. Bu hususlar bürokratik süreçlerinde uzamasına sebebiyet vermektedir.

Söz konusu denetim organları arasında da genel bir uygulama birlikteliği bulunmadığından bu husustan kaynaklı olarak ilgili raporlara istinaden kamu kurumları aleyhine açılan davaların olumsuz sonuçlanmasına ve yargı organlarının da emek ve zamanını işgal etmesine sebebiyet verebilmektedir.

Tüm bunların yanında, ücret denetimlerine dair diğer hususlardan biri de denetim personelinin sayıları ve atıl kalma durumları, iş ve işlemlere yönelik aksaklıklar, ortak istatistikî bilgilerin eksikliği, uygulama birlikteliğinin sağlanmaması vb. konularda ihtiyaca yönelik çalışmalar oluşturulamamaktadır.

İller bazında örgütlenerek çalışan sosyal güvenlik denetmenleri sayısında, ihtiyaca yönelik bir kadro tahsisinin yapılması

sağlanamamaktadır. Bununla birlikte gerek Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişlerinin gerek iş müfettişlerinin sayısı, ücret denetimlerine ilişkin görev alanlarına dair gelen ihbar ve şikayetlere nazaran yeterli ölçüde bulunmamaktadır. Grup başkanlık sayılarının da bu ölçüde artırılmamasından ayrıca turne yöntemiyle yapılan çalışma kapsamında grup başkanlıklarının görevli oldukları denetim sahalarının oldukça geniş bir yelpazede yer almasından dolayı turne süreleri uzamakta ve sıklaşmakta, denetimin maliyeti artmaktadır.

Denetim personellerinin görevlerini icrası sırasında bağımsız hareket edebilmesi, etki altında kalmaması, baskıya maruz bırakılmaması vb. ölçütlerle etkin bir faaliyet göstermesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda çalışma hayatına ilişkin denetimle görevli meslek personellerinin yerelleşmesi, baskı altında kalması, etki altında tutulması, bağımsız hareket edebilmesinin engellenmesi gibi unsurlar yapılacak denetimlerin etkinliğini de azaltacaktır.

3. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ücret ile emek arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Zira ekonomik üretim içerisinde bir faktör olarak arz edilen emeğin bedeli ücrettir. Ancak diğer ekonomik faktörlerin yanında bir ülke nüfusunun büyük çoğunluğunu oluşturan işçi sınıfı, ücreti ve emeği de beşerî ve sosyal bir alanda değerlendirmeye itmektedir. Bu haliyle ücret yalnızca edim çerçevesinde değil aynı zamanda bu edimin elde edilmesindeki imkân ve koşulların insanı doğrudan etkilemesiyle de ayrı bir öneme sahiptir.

Ayrıca ücretin taraflarına bakıldığında; işçi, işveren, devlet ve ücretin tek gelir kaynağı olma özelliği ile de işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler karşımıza çıkmaktadır. İşçi, işveren ve devlet ücretin doğrudan tarafları olarak sayılabilirken, işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişileri ücretin dolaylı tarafı olarak adlandırabiliriz. Bu durum kazanımı ve kaynağı itibari ile zaten sosyal bir unsur özelliği olan ücreti aynı zamanda toplumsal bir unsur haline getirmektedir. Bu bağlamda önereceğimiz ilk çözüm, emek-ücret ilişkisine, çalışma hayatının tarafları arasındaki organik ilişkiye, iş ilişkilerine, emeğin arz edilme süreçlerine, ücretin kendisine, çalışma barışına ve tüm bunların denetimine vb. ilişkin bütüncül bir bakış açısının geliştirilmesi ve bu bakış açısının hâkim kılarak çalışma hayatına dair yasal düzenlemeler yapıp denetim faaliyetlerinin yeniden organize edilmesi olacaktır.

Ücret faktörünün denetimi noktasında ise denetimle yetkili birimler özelinde ayrıma gitmek birtakım aksaklıklara sebebiyet vermektedir. Bu noktada işçi-işveren-devlet arasında oluşan üçlü ilişki özelinde ücret denetiminin etkin sürdürülmesi, denetim süreçlerinin kısaltılması, bürokrasinin azaltılması, işveren-devlet, işçi-devlet arasında denetim süreçlerinin olumsuz etkilerinin azaltılması noktasında etkin bir faaliyet biçiminin benimsenmesi, denetimle görevli personellerinin bilgi, birikimlerinin artırılması, koordinasyon ve işbirliklerinin artırılması, ortak istatistiki bilgilerin birlikte değerlendirmeye sunulması, ücret tespitlerine ve mevzuatın bu doğrultuda uygulanması noktasında ortaya çıkan aksaklıklara ilişkin sektörlere dair görüş, tespit ve öneriler doğrultusunda genel değerlendirme raporlarının düzenlenmesi ve bu doğrultuda sektörel analizlere dayalı denetim programlarının geliştirilmesi yerinde olacaktır.

İhbar-şikâyet başvuruları, işyeri ve işçi sayıları özelinde denetim grup başkanlıkları sayılarının artırılması, bu sayılara uygun denetim personeli sayılarının yeterli düzeye yükseltilmesi, personel dağılımının etkinlik göz önünde bulundurularak yeniden değerlendirilmesi uygun olacaktır.

Denetim personellerinin görevlerini icrası sırasında bağımsız hareket edebilmesi, etki altında kalmaması, baskıya maruz bırakılmaması vb. ölçütlerle etkin bir faaliyet gösterebilmesi noktasında gerekli organizasyon, örgütlenme ve yetki düzeylerinin yeniden düzenlenmesi denetimin etkinliği noktasında uygunluk arz edecektir.

Birden farklı konuyu arz eden ihbar-şikâyet başvurularında gerekli donanımı haiz denetimle yetkili personel vasıtasıyla öne sürülen iddiaların tek bir merkezden koordine edilmesi, yapılacak inceleme sırasında ortaya çıkan ya da çıkabilecek unsurların da tek bir denetim sürecinde sonuçlandırılması ücret denetimine yönelik ortaya çıkan sorunların giderilmesine katkı da bulunacaktır. Aynı zamanda bu uygulama denetim dolayısıyla üretim aşamalarında duraksamanın, aksamının ve işçi-işveren ilişkisinin etkilenme düzeyinin asgari seviyeye çekilebilmesine imkân tanyacaktır.

KAYNAKÇA

Altan, Ö.Z. (2003). Sosyal Politika, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:1477.

Işığışok, Ö. (2007). Ücret, Teorisi, Politikası, Yönetimi, Sistemleri, Bursa: Marmara Kitabevi.

Işığışok, Ö. (2018). Sosyal Politika, 9. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.

Osman, S. (1993). Türkiye’de İş Denetimi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, T.C. Yüksek Öğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi.

Tokol, A. (2000). Sosyal Politika, Bursa: Vipaş A.Ş, 2. Baskı.

Tuna, O. Ve Yalçıntaş, N. (1994). Sosyal Siyaset, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Zaim, S. (1997). Çalışma Ekonomisi, İstanbul: Filiz Kitabevi, 10. Baskı.

ÇALIŞMA HAYATI İÇERİSİNDE “SAHTE SİGORTALILIK” KAVRAMI, BU KAPSAMDA YAPILAN DENETİMLER VE SONUÇLARI

Semih BİTİRMİŞ

Sosyal Güvenlik Denetmeni

Süleyman YILMAZ

Sosyal Güvenlik Denetmeni

Son dönemlerde halk arasında hatır sigortalılığı, sigortalı gösterilme, gün doldurma gibi isimlerle kendini gösteren sahte sigortalılık; kişilerin fiili çalışma olmaksızın kendilerini bir iş yerinden sigortalı bildirmeleri neticesinde ortaya çıkmaktadır. Sahte sigortalılık bildirimleri niteliği itibarıyla usulsüz ve hukuka aykırı işlemlerdir. Bu durumun ilgili kurumlarca tespiti halinde konunun muhatapları idari ve hukuki yaptırımlara maruz kalmaktadır.

Aynı zamanda sahte sigortalılık bildirimleri sosyal güvenlik hakkının etkin kullanımının önünde ciddi engel teşkil etmekte, bu haliyle çalışma hayatına zarar vermektedir. Bu yüzden Sosyal Güvenlik Kurumu çeşitli enstrümanlarla bu durumun önüne geçmeye çalışmaktadır. Yapılan denetimler ve bilgilendirme faaliyetleri ile geliştirilen proje ve uygulamalar sayesinde sahte sigortalılık ile mücadelede önemli yol kat edilmiş vaziyettedir.

1. GİRİŞ

Ülkemizde uygulanagelen sosyal güvenlik sisteminde çalışanları oluşabilecek risklere karşı korumak adına sosyal sigortalar kavramı yapılan meri hukuk düzenlemelerinde yer bulmuştur. Bir kamu hizmeti organizasyonu şeklinde sunulan sosyal güvenlik hakkı çerçevesinde belli şartların gerçekleşmesi halinde “sigortalı” olarak nitelendirilen kişilere çeşitli yardımlar ve imkanlar tanınmıştır. Benzer durum sigortalıları çalıştıran işverenler nezdinde de ortaya çıkmaktadır. Sigortalı ve işverenlere sağlanan haklardan yararlanmak için Sosyal Güvenlik Kurumuna usulüne uygun şekilde bildirim yapma zorunluluğu bulunmaktadır.

İlgililerine sağlanan haklardan yersiz yararlanma amacıyla hukuka aykırı şekilde yapılan bildirimler kabaca sahte sigortalılık olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmamızda sahte sigortalılık kavramının niteliğini/şekillerini tartışmayı, yargı kararları neticesinde

sahte sigortalılığa ışık tutmayı, bu kapsamda yapılan denetimleri ve bu denetimlerin ortaya çıkardığı sonuçları değerlendirmeyi amaçladık.

2. GENEL HATLARI İLE SAHTE SİGORTALILIK KAVRAMI

Gelişen ve değişen çalışma ilişkileri beraberinde maddi gerçeklikte ciddi dönüşümler yaşanmasına neden olmuş, buna ilişkin olarak da dünya genelinde hukuk sistemleri refleksler göstermiştir. Bu durumun en önemli örneklerinden biri de temel insan hakları statüsünde karşımıza çıkan sosyal güvenlik hakkıdır. Sosyal güvenlik hakkı en genel tanımıyla bireyin kendi gayret ve olanakları ile korunamayacağı risklere karşı korunmasını, olası risklerin gerçekleşmesi halinde ise tazmin yoluyla bireyin sosyal ve maddi hayatını sürdürmesini sağlamayı amaçlayan sistemler bütünüdür.

Anayasamızın “Sosyal Güvenlik Hakkı” başlıklı 60’ıncı maddesinde geçen ‘Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar’ hükmüyle sosyal güvenlik hakkı anayasal düzeyde güvence altına alınmıştır (T.C. Resmi Gazete, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Bu hakkın hangi şartlar ve araçlar altında sağlanıp, kullanılacağına ilişkin düzenlemeler 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun “Sosyal Güvenlikle İlgili Düzenlemeler ve Bildirimler” başlıklı 99’uncü maddesindeki “Sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri ile ilgili yapılacak her türlü kanunî düzenlemeler bu Kanunda yapılır.....” hükmüne istinaden 5510 sayılı kanun aracılığıyla düzenlenmiştir (T.C. Resmi Gazete, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006). Yine aynı kanunun “Sigortalılığın Zorunlu Oluşu, Sona Ermesi ve Sosyal Güvenlik Sicil Numarası” başlıklı 92’nci maddesinde bulunan ‘Kısa ve uzun vadeli sigorta kapsamındaki kişilerin sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olması, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin ise genel sağlık sigortalısı olması zorunludur. Bu Kanunda yer alan sigorta hak ve yükümlülüklerini ortadan kaldırmak, azaltmak, vazgeçmek veya başkasına devretmek için sözleşmelere konulan hükümler geçersizdir.’ hükmü gereğince sosyal güvenlik hakkının vazgeçilemez ve devredilemez bir hak olduğu vurgulanmıştır. (T.C. Resmi Gazete, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006) 5510 sayılı kanunda yapılan çeşitli düzenlemelerle bu hakkın etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır.

Bahse konu düzenlemelerin başında hiç kuşkusuz anılan kanunun 4’üncü maddesinde yer alan sigortalılık düzenlemeleri

gelmektedir. Öyle ki, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar, 5510 sayılı Kanun uygulamasında sigortalı sayılmıştır (T.C. Resmi Gazete, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006). Söz konusu madde hükmüne istinaden sigortalı sayılma durumunun oluşması için işveren ile çalışan arasında hizmet akdinin var olması gerektiği bu hizmet akdi kavramından anlaşılması gerekenin ise 5510 sayılı Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin on birinci fıkrasında geçen "Hizmet akdi: 22/04/1926 tarihli ve 818 sayılı Borçlar Kanunu'nda tanımlanan hizmet akdini ve iş mevzuatında tanımlanan iş sözleşmesini veya hizmet akdini, ifade eder." hükmüdür. Söz konusu maddenin göndermede bulunduğu 818 sayılı eski Borçlar Kanunu 01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı yeni Borçlar Kanunuyla mülga edilmiştir. Bu yüzden ilgili maddenin gönderme yaptığı Borçlar Kanunundan anlaşılması gerekenin 6098 sayılı Borçlar Kanununun olması gerektiği açıktır.

6098 sayılı Borçlar Kanununda "Hizmet sözleşmesi, işçinin işverene bağımlı olarak belirli veya belirli olmayan süreyle iş görmeyi ve işverenin de ona zamana veya yapılan işe göre ücret ödemeyi üstlendiği sözleşmedir." şeklinde hüküm altına alınmıştır (T.C. Resmi Gazete, Türk Borçlar Kanunu, 2011).

Yine 5510 sayılı Kanunun göndermede bulunduğu 4857 sayılı İş Kanunu'nun 8'inci maddesinde "iş sözleşmesi, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafında (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir" hükmü bulunmaktadır (T.C. Resmi Gazete, İş Kanunu, 2003). Buna istinaden iş sözleşmesi bağımlılık, zaman ve ücret ödeme esaslarına dayanmaktadır.

Buna göre bir kişinin (4/1-a kapsamında) sigortalı sayılabilmesi için hizmet akdine bağlı olarak işverene ait işyerinde fiilen çalışmaya başlamış olması şarttır. Zira sigortalılık (4/1-a kapsamında) bir hizmet akdi çerçevesinde çalışanlara, devlet tarafından 5510 sayılı Kanuna göre sağlanan bir hak olup, herhangi bir çalışma olmaksızın Kuruma ödenen primlerin karşılığı değildir. Herhangi bir fiili çalışma olmaksızın salt olarak kâğıt üzerinde hizmet akdinin taraflarca imzalanmış olması, bu sözleşme türünün asli kurucu unsurlarından sayılan iş görme ediminin gerçekleşmemesinden dolayı fiiliyatta sözleşmenin kurulmadığına işaret etmektedir. O halde ortada 5510 sayılı kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi gereğince sigortalılığı gerektirecek bir durum olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

2.1. Yargı Kararları Işığında Sahte Sigortalılık

Sahte sigortalılık durumu çeşitli saik ve nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Sahte sigortalılığın gerek Sosyal Güvenlik Kurumu denetim ve kontrolle yetkili memurları gerekse de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müfettişlerince tespiti halinde, konunun muhatapları ağır sonuçlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu durum, taraflar ile SGK'nın zaman zaman yargı makamları nezdinde karşı karşıya gelmesine neden olmaktadır. Süregiden bu durumdan dolayı Yargıtay, verdiği çeşitli kararlarda sahte sigortalılık noktasında genel içtihat kuralları geliştirmiştir.

- Yargıtay 21. Hukuk Dairesinin 03.10.2003 tarih 2003/7993 sayılı Esas 2003/8669 sayılı Kararında “Bir kimsenin sigortalı sayılabilmesi için sigortalı işe giriş bildirgesinin varlığı yeterli değildir. Aynı zamanda o kimsenin 506 sayılı Yasa'nın 2'inci maddesinde belirlendiği biçimde eylemli olarak çalışması da koşuldur. Bu yön özellikle Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 6'ncı maddesinde ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 30.06.1999 gün ve 1999/21-549 Esas, 1999/555 sayılı kararında da vurgulanmıştır. Bu bakımdan davacının işyerlerinde eylemli olarak çalışıp çalışmadığının yöntemince araştırılması gerektiği ortadadır.” denilerek herhangi bir çalışması olmadan bir kişi adına Sosyal Güvenlik Kurumuna yalnızca işe giriş bildirgesi verilmesinin o kişinin sigorta hak ve yükümlülüklerinden yararlanabilmesi anlamına gelmediği vurgulanmıştır. (Yargıtay, 2003)
- Yargıtay Hukuk Genel Kurulu bir kararında (06.07.2005 tarih ve 2005/21-437 E., 2005/448 K.) “Eylemli veya gerçek biçimde çalışmanın varlığı saptanmadıkça, hizmet akdine dayanılarak dahi sigortalılıktan söz edilemez” diyerek sigortalılık hak ve yükümlülüklerine (4/1-a kapsamında) sahip olunabilmesi için iş ilişkisi noktasında hizmet akdi yanında eylemli ve gerçek bir çalışmanın da var olması gerektiğini hüküm altına almıştır. (Yargıtay, 2005)
- Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 04/03/2021 tarih 2021/401 sayılı kararında ise “...olağan olarak sigortalılık niteliği, 506 sayılı Kanunun 2'nci maddesine göre hizmet akdinin kurulması ve 6'ncı madde gereğince çalışmaya başlanması ile edinilir. Bu maddelerde açıkça belirtildiği üzere, sigortalılığın oluşumu yönünden çalışma olgusunun varlığı zorunludur. Fiili çalışma saptanmadıkça, sadece hizmet akdine dayanılması halinde sigortalılık söz konusu olamaz.... sigortalı olarak çalışabilmenin temel koşulu, hizmet sözleşmesine dayalı çalışmanın bulunmasıdır. Bu anlamda bir sözleşme, hizmet sözleşmesi olarak kabul edilmediğinde sigortalılıktan da söz edilmesi de mümkün olmayacaktır.... Sigortalılık niteliğinin kazanılması açısından işveren ile çalıştırılan kişi arasında hizmet sözleşmesinin

yapılması tek başına yeterli değildir. Ayrıca işin işverene ait işyerinde ya da işyerinden sayılan yerlerde yapılması gerekmektedir.” (Yargıtay, 2021)

Görüldüğü üzere sahte sigortalılık noktasında Yargıtay’ın yerleşik içtihatlarında esas aldığı temel ilke; hizmet akdinin varlığının tek başına ilgisine sigortalılık statüsü kazandırmadığı, fiili çalışma olgusunun olmazsa olmaz koşul olmasıdır.

2.2. Hukuki Boyutu İtibariyle Sahte Sigortalılık

Sahte sigortalı bildirim hukuki boyutu itibariyle 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 19’uncu maddesinde düzenlenen mutlak muvazaadır. Muvazaalı sözleşmeler; sözleşmenin taraflarının ortak iradeleri ile amaçladıkları hedefi gizlemek amacıyla görünürde bir işlem tesis etmeleri şeklinde zuhur etmektedir.

Muvazaa; bir sözleşmede, her iki tarafın görünürde var olan işlemin kendileri için hüküm ifade etmeyeceğini kararlaştırılarak, gizli işlemin varlığının korunmasıdır. Sahte sigortalılık bildirimlerinde muvazaalı işlemin kaynağı sigortalı bildirilen kişinin çalışıyor görünmesidir. Gerçek çalışan bir işçiyle aynı hukuki niteliğe sahip gibi görünen sahte sigortalı, kendisini bildiren kişi nezdinde çalışanların hak ve yükümlülüklerine tabi değildir. Bu haliyle aralarında var olduğu iddia edilen hizmet akdi tarafları için sonuç doğurmamaktadır. Sonuç olarak taraflar bu muvazaalı işlemlerden karşılıklı çıkar elde edebilmektedir. Muvazaalı işlem, geçersizdir, batıldır. Dolayısıyla yok hükmünde sayılacaktır. Batıl olan hukuki işlem, baştan itibaren kendiliğinden hukuki sonuçlarını doğurmaz. Batıl olan hukuki işlem belirli bir zaman geçmesiyle veya butlan sebebinin ortadan kalkması ile veya edimlerin ifasıyla da geçerli hale gelmeyecektir. Diğer bir anlatımla butlan halinde kesin bir geçersizlik hali mevcuttur.

Baştan geçersiz kabul edilen sahte sigortalılık bildirim süresince ve sonrasında gerek sigortalı gerek ise işveren nezdinde sağlanan hak ve yardımlar ilgililerden geri tahsil edilmekte ve oluşan kamu zararı ve evrak sahteciliği boyutuyla da cezai sorumluluğa gidilmektedir. (KARADENİZ & KARADENİZ, 2003)

3. SAHTE SİGORTALILIĞIN SEBEPLERİ

Sahte sigortalılık yolunu seçen kişilerin asıl amaçları, SGK'nın sigortalılara fizyolojik ve mesleki riskler kapsamında sağladığı güvence, yardım ve ödemelerden yararlanmaktır. Kişilerin sahte sigortaya yönelmelerin bir başka nedeni ise İŞKUR'un işsizlik sigortası kanunu kapsamında sağladığı işsizlik sigortası imkânlarından ve buna benzer çeşitli imkânlardan faydalanma isteğidir. Bunun yanında işverenler noktasında ise istihdam ve sigorta prim teşviklerinden yersiz yararlanma amacı bulunmaktadır. Ayrıca vergi matrahından indirim vb. vergisel avantajlardan faydalanma güdüsü, para karşılığı bildirim ve bundan kazanç sağlama güdüsü, sahte bildirimlere neden olan en büyük etkenlerdir. Bu haliyle sahte sigortalılık SGK nezdinde yersiz ve fazla ödemeye sebep olmakta, uzun vadede SGK'nın aktüeryal dengesinin bozulmasına yol açmaktadır.

3.1. Kişilerin Sahte Sigortalılığa Yönelme Nedenleri

*Herhangi bir sigortalılığı olmayan kişilerin, kendileri ya da bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri ile ilgili olarak sağlık yardımlarından faydalanma istekleri ve bu doğrultuda yapılan sahte bildirimler.

*Doğum yapacak olan kadınların analık sigortasının sağladığı imkânlardan faydalanma istekleri ve bu doğrultuda yapılan sahte bildirimler.

*5510 sayılı Kanununun 4-1/a ile 4-1/b sigortalılık halleri arasındaki yaşlılık aylığı hak etme farklarından kaynaklı olarak kişilerin daha erken aylığa kavuşma istekleri ve bu doğrultuda yapılan sahte bildirimler.

* Özellikle son dönemlerde Covid-19 Pandemisi nedeniyle kişilerin sokağa çıkma yasağından muaf olmak istemeleri ve bu doğrultuda yapılan sahte bildirimler.

*Şartlı tahliye ve koşullu salıverilme gibi nedenlerle yapılan sahte bildirimler.

*Kredi veya kredi kartı alabilmek için yapılan sahte bildirimler.

*İşsizlik Ödeneğinden faydalanmak için yapılan sahte bildirimler. (uygulamada kişilerin uzun süreli çalıştıkları işyerinden, işsizlik ödeneğini hak etmeyecek şekilde ayrıldıkları ve daha sonrasında ise kendilerini, tanıdığı bir işverene ait işyerinden kısa süreli sigortalı bildirdikleri, buradan da işsizlik ödeneğini hak edecek uygun bir çıkış

kodu ile tekrardan işten ayrılarak, işsizlik ödeneğini haksız bir şekilde aldıkları görülmektedir.)

3.2. İşverenlerin Sahte Sigortalılığa Yönelme Nedenleri

*Teşvik vb. imkânlardan faydalanmak ya da asgari işçiliği doldurmak maksatlı yapılan sahte bildirimler (uygulamada genellikle bu imkânlardan faydalanabilmek için aynı işverenin farklı işyerleri arasında istihdam kaydırmaları yaptıkları görülmektedir.)

*Belli alanlarda ve belli işlerde faaliyet yürütebilmek için belirli sertifika veya diploma sahibi kişilerin istihdam edilmesi gereken işlerde, ruhsat ve izinlerin alınabilmesi için yapılan sahte bildirimler. (örneğin bir pet shop’da kanunen çalıştırılması zorunlu olan veterinerin, işyerinde çalışmayarak sigortalı bildirilmesi gibi.)

*Silah taşıma ruhsatı alabilmek için yapılan sahte bildirimler. (silah ruhsatı alabilmek için belli sayıda sigortalı bildirim şartı aranmaktadır.)

*Sahte sigortalı bildirmeyi kazanç kapısı olarak görmek.

4. UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SAHTE SİGORTALILIKLAR TÜRLERİ

4.1. Tamamen Sahte Olan Sigortalı Bildirimleri Ve Sahte İşyeri

Bu tip sahte sigortalılık durumu genel itibariyle “sahte işyeri” tabir edilen ve “tabela işyeri” olarak da adlandırılan gerçekten aktif bir üretimin olmadığı yerlerde gerçekleşmektedir.

Bu işyerleri, gerçekte hiç var olmadığı halde kurulmuş, faaliyete başlamış ve sigortalı çalıştırmaya başlanmış gibi kuruma işyeri bildirgesi ile bildirilen ve işyeri tescili yapılan yerlerdir. Bu tarz işyerleri kâğıt üstünde varmış gibi görünerek somut ortamda bulunmamakta, çoğu zaman gerçekte bulunmayan adresleri işyeri adresi olarak göstermektedirler. Bu tarz işyerlerinden genel olarak işyeri dosyası tescili anından itibaren bildirim yapılmakta, çoğu zaman sigortalı sayısında düzensiz artış olmaktadır. Ayrıca bu tarz işyerleri genel itibariyle “2” mahiyet kodu ile daimi- özel sektör işyeri olarak tescil edilmekte, genellikle büroda hizmet vermeyen ve sabit bir adresi olmayan mahiyette işler (alçı, sıva, temizlik, hafriyat vb.) sigortalılığa

esas seçilmekte, tahakkuk eden borçlar ödenmemektedir. Ayrıca kurumun gönderdiği tebligatlar işyerine ulaşmamakta ya da ulaşan tebligatlara işverence cevap verilmemekte, işveren tarafından ay içerisinde sürekli ek belge verilmekte veya işveren olarak gösterilen kişilerin haberi olmadan da kurulabilmektedir.

Bu tarz işyerlerinde genel itibariyle personel özlük dosyası, ücret ödeme bordroları, yasal defter gibi tutulması zorunlu belgeler tutulmamakta, ticari hayata dair alış ve satış faturaları bulunmamakta, yalnızca sigortalı bildirimleri sürdürülmektedir.

Hal böyle olmakla birlikte uygulamada bu tarz işyerlerinin faaliyet varmış izlenimi yaratmak amacıyla sigortalı bildirimlerini sürdürerek, esasen gerçekte olmayan alış ve satış faturalarını benzer şirket ve işyerleri aracılığıyla düzenledikleri ve bu faturalara ait tutarları gelir ve kurumlar vergisi matrahlarından düşmek ya da KDV iadesi almak gibi saiklerle devletin diğer kurumlarını da zarara uğrattıkları bilinmektedir.

Gerek sahte işyerinden olan bildirimler gerekse fatura alış verişi durumlarında ortaya çıkan durum genel itibariyle bu kişilerin, yapılan bu işi kazanç kapısı olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır.

4.2. Gerçekte Var Olan İşyerinden Yapılan Sahte Sigortalı Bildirimleri

Yukarıda yaptığımız açıklamalar ve yargı kararları ışığında sahte sigortalılık, hizmet akdine tabi olarak fiilen ve gerçekte çalışmadığı, sigortalı sayılmayı gerektirecek bir statüsü veya sıfatı bulunmadığı halde kayıt ve belge üstünde sigortalı gösterilme veya gösterme işlemi olarak tanımlanabilir.

Sahte sigortalılığın bu tipinde esasen mevcut bir işyeri bulunmaktadır. Sahte olan tek şey sigortalının işyerine gelmemesi ve işyerinde çalışmamasıdır. İşyeri kayıtları, defter, bordro, puantaj vb. belgelerde sahte sigortalı olarak gösterilen kimsenin bilgileri ve imzası bulunmaktadır. Sade bir anlatımla bu tarzdaki bildirimlerde çalışma fiili olmayıp, sigortalı bildirilen hakkında düzenlenen kayıt ve belgeler gerçektir.

***Tüm Olguları ile Sahte Sigortalılık**

Sahte sigortalılık durumu sigortalı nezdinde iki farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki gün ve kazanç noktasında tamamen sahte bildirimle dayalı sigortalılık durumudur. Bu noktada

hayat bulan duruma “tam sahte sigortalılık” tabirini kullanmak yanlış olmayacaktır. Tam sahte sigortalılıkta sigortalı bildirim yapılan kişi, bildirim yapıldığı işyerinde hiç çalışmamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan bildirimlerde çalışma gün sayıları ve sigorta primine esas kazanca dayanak brüt ücret tamamen gerçeğe aykırı bir şekilde belirlenmektedir. Ortada herhangi bir çalışma durumu ya da iş görme edimi olmadığından taraflar SGK’ya yapacakları bildirimleri istedikleri gibi düzenlemektedirler. “Tam Sahte Sigortalılık” tabirini kullandığımız bu durum diğer türe göre daha sık karşımıza çıkmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Çalışma Bakanlığı nezdinde yapılan denetimlerde iptal cihetine gidilen sahte bildirimlerin ağırlıklı türü bu kapsamdadır.

***Kısmi Olgulara Dayanan Sahte Sigortalılık**

“Kısmi sahte sigortalılık” olarak nitelendireceğimiz bu sahte sigortalılık türünde ise gerçekte bir çalışma olgusu vardır. Ancak bu noktada Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan sigorta bildirimlerine esas çalışma gün sayısı ve sigorta primine esas kazanca dayanak brüt ücret çeşitli saikler ile olduğundan daha fazla olarak bildirilmektedir. Sigortalılık niteliğine haiz bir çalışma olgusunda çalışana çeşitli çıkarlar sağlamak amacıyla çalışma gün sayısı olduğundan fazla bildirilmektedir. Örneğin Sosyal Güvenlik Kurumunun sigortalılarına sağladığı haklardan olan gelir ve ödenekler ile aylıklara hak kazanmak için belli süre sigorta primi bildirimini yapılması gerekmektedir. Bu durumda işyerinde yarı zamanlı çalışan bir sigortalının sırf bu haklardan yararlanması için çalıştığı gün sayısı olduğundan daha fazla bildirilmektedir. Bir başka amaç da sigortalının alacağı gelir, ödenek, yardım, maaş v.s. gibi haklardan daha yüksek meblağlarda yararlanması amacıyla ilgilinin aldığı ücretin olduğundan daha yüksekmiş gibi gösterilerek sigortalı bildirimini yapılmasıdır. Bu iki durumda da Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan sigorta bildirimleri maddi gerçekliğe dayanmamaktadır. Başka bir deyişle yapılan sigorta bildirimine esas gün ve kazanç miktarlarının bir kısmı fiili çalışma esasına dayanmakta, bir kısmı ise ortada var olmayan bir çalışma varmış gibi gösterilerek yapılmaktadır. Sonuç olarak bu gibi hallerde fiili çalışma olgusunun olduğundan daha fazla şekilde bildirilmesi, sahte sigortalılık olarak değerlendirilmektedir. Kısmi sahte sigortalı bildirilme hali diğer türe nazaran daha az karşımıza çıkmaktadır.

Yapılan denetim ve kontrollerde tespit edilen sahte sigortalılık, ister ortada herhangi bir fiili çalışma olmadan yapılan sahte sigortalı bildirim şeklinde olsun isterse de gerçekte var olan fiili çalışma olduğundan daha fazla gibi gösterilerek yapılan sahte bildirimleri

şeklinde olsun; konunun tarafları sahte sigortalılığın tüm hukuki sonuçları ile yüzleşmek zorunda olacaklardır.

4.3. Muvazaalı İşverenlik Kavramı

Muvazaalı işverenlik kavramı, gerçekte var olan bir işyerinin, ödeme gücü olmayan, herhangi menkul, gayrimenkul vb. nitelikte mal varlığı olmayan kişiler üzerine tescil edilmesi durumudur. Burada bildiri yapılan kişiler gerçekte çalışmakta, ancak kurum alacağının takip edilmemesi amaç edinilerek bazı kişiler genel vekâletname aracılığıyla işveren olarak gösterilmektedir. Bu durumda yapılan tescil ve bildirimler sonucunda ortaya çıkan prim, vergi ve diğer alacaklar kurum tarafından takip edilememektedir.

Bu tarz tescil edilen işverenler, genel itibariyle kısa süreli periyotlar ile değiştirilmekte, fiilen aynı adreste aynı işin yapıldığı işyerleri, kamu kurumları kayıtlarında farklı işverenlermiş gibi görünmektedir. Ortaya çıkan bu durum kurum alacaklarının takibini zorlaştırmaktadır. Bu durumda gerçek işveren tespit edilemediği takdirde sigortalı bildirimlerinden kaynaklanan kurum alacakları gerçek işverene rücu edilmekte, gerçek işveren tespit edilemediği durumlarda ve çelişkili durumların varlığında ise sigortalı bildirimleri sahte olarak değerlendirilebilmektedir.

5. SAHTE SİGORTALILIK İLE MÜCADELE

Sahte sigortalılık noktasında yapılan denetimlerde asli hedef kişilerin sosyal güvenlik hakkıyla etkin bir şekilde buluşmasını sağlamaktadır. Bir kamu hizmeti olarak sunulan bu hakkın etkin kullanımında her ne kadar kayıt dışı istihdamın pejoratif* anlamdaki etkisi yadsınmazsa, benzer durum sahte sigorta bildirimleri için de geçerlidir. Bilindiği gibi sosyal güvenlik hakkı ekonomik ve sosyal haklar statüsündedir. Hukuk sistemimizde bu haklar devletin mali gücü nispetinde sunulmaktadır. Dolayısıyla devlet söz konusu hakkı etkin bir şekilde sunmak için aktüeryal bir denge kurmak zorundadır. Sosyal sigorta suiistimallerinin başında gelen sahte sigortalılık bu dengeye önemli zararlar vermektedir. Sonuç olarak sahte sigortalılık bildirimleri ile çeşitli mücadele araçları geliştirmek kaçınılmazdır. Bunların da en başında Sosyal Güvenlik Kurumu ve Bakanlıklar düzeyinde yapılan denetimler gelmektedir. Denetimlerin yanında geliştirilen proje ve

* Küçümseyici, aşağılayıcı, kötüleyici

uygulamalarda sahte sigortalılık ile mücadelede önemli rol oynamaktadır.

5.1. Sahte Sigortalılığın Denetimi

Uygulamada sıklıkla karşılaşılan sahte sigortalılık olayları yukarıda bahsedildiği şekilde olup sahte sigortalılığa dair denetimin büyük çoğunluğu Sosyal Güvenlik Denetmenleri marifetiyle yapılmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan ihbar ve şikayetler ile kurumca şüphe duyulan işyerlerinin sahte sigortalılık noktasında denetimini yapan Sosyal Güvenlik Denetmenleri son on yılda on binlerce sahte sigortalı bildirimini tespit ederek oluşan kamu zararının önüne geçmişlerdir. Denetmenlerce yapılan denetimlerde sahte sigortalı bildirim yapıldığı şüphesi duyulan kişiler ile bunların bildirimini yapan işverenlerin ifadeleri alınmakta, bunun yanında denetime konu işyerlerinin yasal defter kayıt ve belgeleri titizlikle incelenmekte, gerek duyulması halinde olası hak kayıplarının önüne geçmek için işyeri civarında çevre soruşturması teknikleri uygulanmakta, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi belge temin etme yoluna gidilmektedir. Yapılan kayıt incelemeler yoluyla tespiti yapılan usulsüzlükler Maliye Bakanlığına bildirilerek olayın vergisel boyuttaki zararlarının da giderilmesi amaçlanmaktadır.

Sahte sigortalılık denetimleri olası sonuçlarının ağırlığından dolayı standart denetim uygulamalarından ziyade olay özelinde çeşitli tekniklerin gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Çünkü denetim sonucunda kişilerin uzun yıllardır aldıkları aylıklar kesilmekte ve aldıkları aylıklar ile sağlık yardımları geri istenmektedir. Bu duruma maruz kalan kişilerin çoğunlukla yaşları ilerlediği için çalışma hayatına tekrar katılmaları mümkün olmadığından telafisi imkânsız sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bu noktada ihbar ve şikâyetle dayalı denetimin yanında zaman zaman Sosyal Güvenlik Denetmenlerince işyerlerinde yapılan bilgilendirme faaliyetleri de önleyici denetim kapsamında sahte sigortalılık ile mücadeleye katkı sağlamaktadır. Bu sayede kişiler sosyal güvenlik sistemine doğru bir şekilde kanalize edilerek ileride oluşabilecek suiistimallerin ve olası vahim sonuçların önüne geçilmiş olmaktadır.

Sahte sigortalılık denetimlerinde Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişlerinin de bu alanda olumlu katkılar sundukları görülmektedir. Özellikle Sosyal Güvenlik Müfettişlerince yürütülen asgari işçilik denetimleri kapsamında tespiti yapılan ya da şüphe duyularak denetime sevk edilen sahte işyeri ve sigortalı sayısı azımsanmayacak durumdadır. Bu noktada Sosyal Güvenlik Kurumunun her iki denetim biriminin de

koordineli ve iş bölümüne dayalı çalışması sorunun tabana yayılmacı bir şekilde çözümünü noktasında dikkate değer bir etki sağlamaktadır.

Bilindiği üzere işsizlik sigortası kanunundan kaynaklanan İlave İstihdam Teşviki, Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki, Artı İstihdam Teşviki gibi teşvikler, esas bildirilen sigortalı sayısına ilave istihdam gerektirmekte olup bu durumun işverenler tarafından suiistimal edildiğine sıklıkla rastlanılmaktadır. Gerçekte çalışmayan kişilerin, Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirimini yapılması ile istihdamda herhangi bir artış olmasa da varmış gibi gösterilerek istihdam teşviklerinden yersiz yararlanma durumu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yine işsizlik sigortasının nasıl suiistimal edildiğine de yukarıda değinmiştik.

İşsizlik sigortası kanununun 52'inci maddesinde “Kurumun müfettişleri ile sigorta müfettişleri, bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kurumlarının görev alanlarına giren hususlarda teftiş, kontrol ve denetleme yetkisini haizdirler.” denilerek aslında iş müfettişlerinin de işsizlik sigortasından kaynaklanan sahte sigorta suiistimallerini (teşviklerden kaynaklanan istihdam kaydırmaları, işsizlik ödeneği alabilmek için yapılan bildirimler vb.) önlemede yetkisi bulunduğu vurgulanmaktadır. (T.C. Resmi Gazete, İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999) İş Müfettişlerinin sahada yaptıkları denetimlerde tespit edilen sahte sigortalılık bilgilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuyla paylaşıldığı görülmektedir. Bu sayede sahte sigortalılık ile çok boyutlu ve etkin mücadele gerçekleştirilmektedir.

5.2. Sahte, Kontrollü ve Şüpheli İşyeri Uygulamaları

Kurumun çeşitli tarihlerde çıkardığı ikincil mevzuat hükümlerine göre işyerlerine çeşitli kodlar verilerek, verilen bu kodlara göre de sigortalıların durumlarının hizmet dökümlerinde farklı renklerde görülmesi sağlanmıştır. Bu itibarla sahte sigortalılıkla mücadelede önemli yol alınmış olup sigortalıların farkındalıkları da bu sayede artmıştır.

Sahte işyeri; denetim ve kontrolle görevli memurlarca yapılan denetimler sonucunda “sahte işyeri” tescili yaptırdığı tespit edilen kişilere ait işyerlerine “S” kodu verilmesini,

Kontrollü işyeri; her ay düzenli işe giriş, muhtasar prim ve hizmet beyannamesi gönderilmesine rağmen, kurumca gönderilen yazıların (ipc, ödeme emri vb.) tebliğ edilemediği ve yahut tebliğ

edildiği halde ödeme yapılmadığı, cüz’i miktarlarda ödeme yapıldığı anlaşılan işyerlerine “K” kodu verilmesini,

Şüpheli işyeri; sahte işyeri ya da kontrollü işyeri olarak tanımlanan işyerlerinin vergi ve T.C. Kimlik Numaraları baz alınarak, bu kişiler adına aynı veya farklı sosyal güvenlik müdürlüklerinde tescil edilmiş diğer işyerleri ile bu kişilerin ortak/üst düzey yönetici/alt işveren olduğu diğer işyerlerine sistem tarafından otomatik olarak “Ş” kodu verilmesini ifade etmektedir.

Yapılan bu kod düzenlemeleri sayesinde şüpheli duruma düşen iş yerlerine zaman zaman denetimler gerçekleştirilmekte ve olası kurum zararlarının önüne daha erken geçilmektedir.

5.3. Sahte İşyeri ve Sahte Sigortalılık Tespit Projesi

SGK bünyesinde 2016 yılı içerisinde gerçekleştirilen, Sahte İşyeri ve Sahte Sigortalılık Tespit Projesi kapsamında, bir proje ekibi oluşturulmuştur. Gelişen dünyanın yeni teknolojileri ve bu teknolojilerin bir sonucu olan çeşitli yazılımlar kullanılarak SGK’nın 2016 yılında faaliyete soktuğu sahte işyeri ve sahte sigortalılık tespit projesi kapsamında, çeşitli parametreleri kullanılarak analizler yapılmakta ve sahte olma olasılığı yüksek olan işyerlerinin bulunduğu il müdürlüklerine gönderilerek denetime sevk edilmektedir.

2020 yılı faaliyet raporuna göre bu proje kapsamında 8 ile ait veriler incelenmiş, 1412 işyerinin sahte işyeri olma ihtimalinin bulunduğu öngörülmüş ve bu doğrultuda Sosyal Güvenlik Denetmenlerince yapılan denetimler neticesinde belirlenen işyerlerinden 781’inin sahte işyeri olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yine aynı şekilde bu işyerlerinden 52889 kişinin bildirimleri iptal edilmiştir. (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2021)

6. SAHTE SİGORTALILIĞIN SONUÇLARI

6.1. Sigortalı Açısından Sonuçları

Sahte sigortalılığın tespiti halinde sigortalı nezdinde oluşacak olası sonuçlar şunlardır:

*Bildirimleri sahte olan kişilerin sigortalılıkları, dolayısı ile ilgili kişiler adına verilen bildirme ve belgeler iptal edilir.

*Kurumdan almakta olunan aylık/gelir/ödenekler tekrardan sorgulanır ve aylık/gelir/ödenek şartlarının yitirilip yitirilmediği kontrol edilir. Aylık/ gelir/ödenek şartları ortadan kalkmış ise 5510 sayılı Kanununun 96'ncı maddesi kapsamında, yersiz ödeme işlemleri yapılır.

*Hizmetlerin iptali doğrultusunda kişinin, kendisi ile bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri ile ilgili olarak yapılan hastane, eczane, medikal malzeme gibi sağlık giderleri 5510 sayılı Kanununun 96'ncı maddesi kapsamında geri tahsil edilir.

*İptal edilen sigortalılıkla alakalı işsizlik sigortasından yararlanılmış ise İş-kur tarafından yapılan işsizlik sigortası yardımları yasal faizi ile birlikte geri talep edilir.

6.2. İşveren Açısından Sonuçları

Sahte sigortalılığın tespiti halinde işveren nezdinde oluşacak olası sonuçlar şunlardır:

*İptale dair var ise ödenmiş SGK tahakkukları Borçlar Kanununun sebepsiz zenginleşme hükümleri gereğince kuruma irat kaydedilir.

*Yersiz yararlanılan teşvikler tekrar sorgulanarak gerekli tahsil ve idari para cezası işlemleri tesis edilir.

*İptali sonrası asgari işçilik eksik çıkarsa, asgari işçilik bakımından işverenin durumu tekrar değerlendirilir ve eksik primlerin yasal faizi ile tahsili cihetine gidilir.

*Sahte bildirimlerin iptali ile ilgili olarak idari para cezası durumu ortaya çıkabilir.

6.3. Diğer Sonuçlar

Sahte sigortalılığın tespiti halinde oluşacak diğer olası sonuçlar şunlardır:

*Sahte sigortalılığa ilişkin iş yeri muhasebecisinin ya da mali müşavirinin herhangi bir etkisinin olduğu tespit edilirse, uygun illiyet bağı kurularak ilgililer hakkında meslek odasına disiplin açısından işlem yapılmak bildirilir.

*Fazla ve yersiz ödemelere ilişkin ve haksız menfaat sağlamak gibi amaçlarla kasten gerçeğe aykırı olarak belge düzenlenmesine ilişkin olarak, kasıtlı ve kusurlu davranışları nedeniyle bu duruma sebep

olanlar hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 204 üncü (resmi belgede sahtecilik), 206 ncı (Resmi belgenin düzenlenmesinde yalan beyan) ve 207 nci (Özel belgede sahtecilik) maddeleri kapsamında ve kamu kurumunu kasten zarara uğratmak suçlarından Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulur.

Kaynakça

KARADENİZ, O., & KARADENİZ, H. (2003). SSK'ya Sahte Sigortalı Bildirimi ve Sonuçları. *Mali Çözüm Dergisi*.

Sosyal Güvenlik Kurumu. (2021). *2020 yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı.

T.C. Resmi Gazete. (1982, 11 09). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (17863). Ankara.

T.C. Resmi Gazete. (1999, 09 08). İşsizlik Sigortası Kanunu. (23810). Ankara.

T.C. Resmi Gazete. (2003, 06 10). İş Kanunu. (25134). Ankara.

T.C. Resmi Gazete. (2006, 06 16). Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. (26200). Ankara.

T.C. Resmi Gazete. (2011, 02 04). Türk Borçlar Kanunu. (27836). Ankara.

Yargıtay, 2003/8669 (21. Hukuk Dairesi 10 03, 2003).

Yargıtay, 2005/21-437 (Hukuk Genel Kurulu 07 06, 2005).

Yargıtay, 2021/401 (Hukuk Genel Kurulu 03 04, 2021).

HAKEMLİ MAKALE

UZAKTAN ÇALIŞMANIN SOSYAL GÜVENLİK BOYUTU VE SAHTE SİGORTALILIK BAĞLAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

Ahmet İspir

Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı

ÖZET

Literatürde tele çalışma olarak da adlandırılan uzaktan çalışma, 4857 sayılı İş Kanunu'na 2016 yılında yapılan değişiklik ile eklenmiş ve modern iş hayatının gerçeklerinden biri haline gelerek koronavirüs pandemisi sonrası yaygın uygulama alanı bulmuştur. Firmalar pandemi nedeniyle uygulamaya başladıkları uzaktan çalışma yöntemini, verimlilik artışı veya maliyetlerde yaşanan azalış nedeniyle pandemi şartları ve karantina süreci değişse bile uygulamaya devam etmişlerdir. Uzaktan çalışmanın kurumsallaşma ve uzmanlaşmanın yüksek düzeyde olduğu firmalarda olumlu sonuçlar vermesi iş hayatının kısa zamanda evrimleşmesini de beraberinde getirmiştir. Bu nedenle iş hayatındaki uzaktan çalışma modelinin ülkemiz sosyal güvenlik mevzuatı açısından değerlendirilmesi ve mevzuatın belirtilen çalışma modeline uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Çalışmamızda sosyal güvenlik mevzuatı ile ilgili genel bilgiler verilmiş, uzaktan çalışmanın iş ve sosyal güvenlik mevzuatındaki yeri incelenmiş, işyerinde bilfiil çalışma ile uzaktan çalışma arasındaki farklar sosyal güvenlik çerçevesinde irdelenmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik sistemimizin önemli sorunlarından olan sahte sigortalılık hususu uzaktan çalışma kavramı ile birlikte ele alınıp uzaktan çalışmanın sahte sigortalılık sorununa etkileri değerlendirilerek konuyla ilgili görüş ve önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Uzaktan çalışma, iş ve sosyal güvenlik, sahte sigortalılık.

THE SOCIAL SECURITY DIMENSION OF REMOTE WORKING AND AN EVALUATION IN THE CONTEXT OF FAKE INSURANCE

ABSTRACT

Teleworking has found widespread application especially after the Covid-19 pandemic, has been added to the Labor Law No. 4857 with the amendment made in 2016 and has become one of the realities of modern business life. Companies continued to implement the remote working method, which they started to implement due to the pandemic, even if the pandemic conditions and quarantine process changed due to the increase in efficiency or the decrease in costs. The fact that remote working gives positive results in companies where corporate and specialization is high has brought about the evolution of business life in a short time. For this reason, the teleworking model in business life should be evaluated in terms of our country's social security legislation and the legislation should be harmonized with the specified working model.

In our study, general information about the social security legislation was given, the place of teleworking in the labor and social security legislation was examined, and the differences between actual working at the workplace and remote working were examined. In addition, the issue of fake insurance, which is one of the important problems of our social security system, was discussed together with the concept of remote work, and opinions and suggestions were made on the subject.

Keywords: Telework, Work and Social Security, Fake Insurance.

GİRİŞ

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından sosyal güvenlik kavramı, insanın onurlu bir hayat sürmesi kapsamında tanımlanmaktadır (ILO, 2006: 30). Sosyal güvenlik sistemleri sosyal riskleri minimuma indirgeyerek, bireylerin çalışma güçlerinde yaşayacağı kayıplar üzerine gelirlerinde oluşacak azalmaları sübvans etmek adına oluşturulmuştur. Sosyal devlet ilkesinin gereği olan bu sistemler yurttaşların belli bir gelir seviyesinin altına inmelerini gelir transferi ile engelleyerek toplumda belirli minimum bir hayat standardı belirlemektedir. Ayrıca bu sistemler çalışma hayatını da şekillendirmekte, işçi ile işverene sosyal devlet ilkesi kapsamında bazı haklar sağlamakta, ödev ve sorumluluklar yüklemektedir.

Tarım devrimi ve özellikle birinci sanayi devriminden sonra insanların hayatının büyük bölümünü oluşturan çalışma hayatı ve iş ilişkileri, yaşanan teknolojik gelişmelere göre gün geçtikçe değişmektedir. Literatürde yakın zamanda adından söz ettiren ve dijitalleşmenin ön planda olduğu dördüncü sanayi devrimi de çalışma hayatında köklü değişikliklere neden olma potansiyeline sahiptir. İmalat sektöründe emek faktörünü minimum seviyede tutarak üretimin verimliliğini artırıp maliyetleri azaltmayı amaçlayan firmalar, nitelikli işgücüne yönelerek vasıfsız işgücünü azaltmaya yönelmiştir. Nitelikli işgücü de dördüncü sanayi devriminin temelini oluşturan bulut bilişim sistemleri, siber fiziksel sistemler ve robotlar aracılığıyla işyerinde bilfiil çalışmak yerine işyeri dışında (uzaktan/tele) çalışarak işverenleri tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmektedirler.

Teknolojik gelişmelerin yanı sıra koronavirüs pandemisi ile birlikte yaygınlaşan uzaktan çalışma modelinin gün geçtikçe daha da yaygınlaşması, konu ile ilgili hukuki ve mali açıdan düzenleme

yapılması gerekliliğini beraberinde getirmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu'nda her ne kadar uzaktan çalışmayla ilgili genel hükümlere yer verilmiş olsa da uzaktan çalışmanın nasıl yapılacağı ile ilgili detayların işçi ile işveren arasında yapılacak sözleşme ile belirlenmesi öngörülmüştür. Ancak konu ile ilgili kamu gücünün kullanıldığı ve uygulandığı belirli kuralların olmaması, iş sözleşmelerinin uzaktan çalışmaya ilişkin bütün hususları taşımayacak olabilmesi nedeniyle işçi ile işveren arasında yaşanacak anlaşmazlıklarda veya işyeri ile ilgili yapılacak soruşturmalarda gerçeğin açığa çıkmasını zorlaştırabilecek ve hatta engelleyebilecektir.

Sosyal güvenlik haklarının vazgeçilmezliği ve devredilemezliği, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile hüküm altına alınmıştır. Buna rağmen bazı işverenler, işçilere kanunla sağlanan bu hakları sağlamayabilmekte veya işçiler kendi özel durumlarını (işsizlik ödeneği, nafaka, haciz vb.) öne sürerek zorunlu sigortalılığa ilişkin bu haklarını kullanmamakta, yükümlülüklerinden ise kaçınmaktadırlar.

Kayıt dışı istihdam, halihazırda Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemine ve kamu bütçesine gereğinden fazla yük yüklemekte iken sigortalılığı fiili çalışmaya dayanmayan kişilerin Sosyal Güvenlik Kurumu'na sigortalı olarak bildirilmeleri ve bu kişilere ilişkin sigorta primlerinin ödenmemesi Kuruma ayrıca bir yük yüklemektedir. Hal böyle iken uzaktan çalışma modeli, işyerinde bilfiil çalışmayla karşılaştırıldığında sahte sigortalılık uygulamalarına daha müsait bir ortam sunma riskini taşımaktadır.

1. SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINDA SİGORTALILIK İLİŞKİSİ VE SAHTE SİGORTALILIK

5510 sayılı Kanun'un Tanımlar kenar başlıklı üçüncü maddesinin altı numaralı bendinde sigortalı; kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları bakımından adına prim ödenmesi gereken veya kendi adına prim ödemesi gereken kişi olarak tanımlanmıştır.

Uzaktan çalışmanın; işçi ile işveren arasında iş sözleşmesine dayalı olması nedeniyle, uzaktan çalışan 5510 sayılı Kanun'un Sigortalı Sayılanlar kenar başlıklı dördüncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar kapsamında sigortalı sayılacağından öncelikle hizmet akdinin çerçevesi ve unsurları belirlenmelidir.

Hizmet akdi 5510 sayılı Kanun'da; Borçlar Kanunu'nda tanımlanan hizmet akdini ve iş mevzuatında tanımlanan iş sözleşmesi, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda; işçinin işverene bağımlı olarak belirli veya belirli olmayan süreyle işgörmeyi ve işverenin de ona zamana veya yapılan işe göre ücret ödemeyi üstlendiği sözleşme, 4857 sayılı İş Kanunu'nda; bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşme olarak tanımlanmıştır.

Verilen tanımlar çerçevesinde hizmet akdinin temelini oluşturan unsurlarının; yapılacak iş, ücret, işçinin işverene bağımlılığı ve zaman olduğu görülmektedir. Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde 5510 sayılı Kanun'un dördüncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılabilmek için hizmet akdi unsurlarının bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir.

Hizmet akdi unsurlarından; bağımlılık, yapılan işin işverenin denetimi altında olması, işverenin gereken durumlarda işçiye müdahale edip, işi kontrol edebilme hakkını kendinde bulundurmasıdır.

Görülecek iş unsuru kapsamında işçi, işverenin belirlediği sürede ve onun belirlediği yerde belirli bir işi görmeyi kabul eder. İş, işçi ile işveren arasında yapılacak sözleşmede tanımlanmakla birlikte, fiziksel ya da zihinsel güç ya da ikisini birlikte gerektirebilir. Bu noktada işçinin, yapılan iş sonunda işverenin elde edeceği ekonomik kazanç noktasında hiçbir sorumluluğu yoktur. O yalnızca işi yapacağını taahhüt etmektedir ve sonuçlar onun sorumluluğunda değildir.

Zaman unsuru kapsamında, bir yıldan fazla süreli iş sözleşmelerinin yazılı olması 4857 sayılı Kanun ile hüküm altına alınmıştır. Bir yıla kadar olan iş sözleşmeleri ise sözlü de olsa geçerlidir.

Ücret, işçinin gördüğü iş sonunda alması gereken bir değer olarak iş akdinde açıkça belirtilmiştir. İşçinin rızası olduğu sürece, yapılacak olan ödeme süreye bağlı olarak günlük, haftalık ya da aylık olarak ödenebilir veya yapılan işin birimi üzerinden parça, alan ya da hacim bazında da ödenebilir.

Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlı Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Denetmenleri tarafından yapılan sahte sigortalılık incelemelerinde, belirtilen hizmet akdi unsurlarından bir veya birkaçının sağlanmadığının tespit edilmesi üzerine 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılabilmemenin şartı olan hizmet akdi ile çalıştırılmanın gerçekleşmemesi nedeniyle kişilerin sahte sigortalı olarak bildirildikleri süreleri iptal edilmekte ayrıca mevzuatın

öngördüğü durumların varlığı halinde Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunmaktadır.

Sahte sigortalılık, fiili çalışmaya dayanmayan sigortalılıkların Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Kuruma bildirilen sigortalılıkların sahte olması farklı şekillerde tezahür etmektedir. Örnek olarak; işyerinin kurulduğu ilk günden beri herhangi bir faaliyetinin olmamasına ve gerçek durumu yansıtmamasına rağmen Kuruma sigortalı bildiriminde bulunması veya işyerinin kurulduğu dönemlerde faaliyette olmasına rağmen sonradan faaliyetini sonlandırırsa da sigortalılık bildirimine devam etmesi ki, Kurum nezdinde belirtilen iki tür işyeri de sahte işyeri, bu işyerlerinden Kuruma sigortalı bildirilen kişilerde sahte sigortalı olarak işlem görmektedir. Veyahut işyeri sürekli faaliyette olsa bile Kuruma sigortalı olarak bildirdiği kişilerden bazılarının işyerinde fiilen çalışmaması da sahte sigortalılığa örnek olarak verilebilir. Bu tür fiili çalışmaya dayanmayan sigortalılık bildiriminden doğacak olan prim borçlarının ödenip ödenmemesi de sigortalılığın kabulü açısından bir anlam ifade etmemektedir. Yani fiili olarak çalışılmayan işyerinden yapılan sigortalılık bildirimlerinden dolayı doğan prim borçların düzenli olarak ödenmiş olması da söz konusu kişilerin sigortalı kabul edilmesini gerektirmemektedir.

Ancak kamuoyunda, sahte sigortalılığın sonuçları ve bu yola başvuran gerek sigortalıların gerekse işverenlerin karşı karşıya kalacakları sonuçların önemi ve ciddiyetinin çok fazla bilinmediği veya önemsenmediği görülmektedir. Özellikle primi ödenmiş olan sigortalılık bildirimlerin “sahte” olmayacağı konusunda yanlış algılar mevcuttur (SGK, 2021).

Sahte sigortalılık, Türkiye’de son yıllarda sıkça başvuru alan bir yöntem haline gelmiştir. Bazı vatandaşlar fiilen çalışmadıkları halde yakınlarına ait olan işyerlerinden, bazı vatandaşlar ise muhasebeci ve işverenlere sigorta primlerine ilişkin tutarları vererek kendilerini sigortalı gösterme yolunu seçmektedirler.

İşyerinde fiili olarak çalışmayan kişilerin Sosyal Güvenlik Kurumu’na sigortalı olarak bildirimleri neticesinde bu kişilere hak etmedikleri halde sağlık yardımı yapılmakta, yine yapılan bu bildirimler sonucunda emekli aylığına hak kazanan kişilere emekli aylığı bağlanmaktadır. Sigortalılık niteliği taşımadığı hâlde bildirim yapıldığı tespit edilen kişilerin bu bildirimleri iptal edilmekte, sigorta bildirimleri iptal edilen şahıslar ve varsa bakmakla yükümlü oldukları kişiler adına Kurum tarafından yapılan her türlü masraf ve ödemeler yasal mevzuat hükümlerine göre ilgililerden tahsil edilmekte, ayrıca sahte hizmet kazandırmak suretiyle Kurumun fazla, yersiz ödeme ve masraf yapmasına sebebiyet veren şahıslar ile bu şahısları bildiren işyeri yetkilileri ve sorumlular hakkında Cumhuriyet Savcılığı’na suç duyurusunda bulunmaktadır.

2008 ile 2020 yıllarını kapsayan dönemde Sosyal Güvenlik Kurumu’nun gelir – gider dengesini gösteren Tablo 1 incelendiğinde, yıllar itibariyle giderlerin gelirlerden fazla olduğu ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nun bütün yıllarda açık verdiği görülmektedir. Bütçesinde 2008 yılı itibariyle 25.902 milyon TL açık veren Sosyal Güvenlik Kurumu; 2009, 2010, 2019 ve 2020 yılları dışında belirtilen tutarın altında açık vermiştir. 2009 ve 2010 yıllarında bütçedeki açık miktarı azda olsa artmış, 2019 ve 2020 yıllarında ise Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılamayarak büyük miktarlarda açık verdiği, 2008 yılı baz alınarak giderler ile gelirler arasındaki farklarda yaşanan değişimler

oranlandığında ise 2009 ve 2010 yılında yaşanan artışların, Kurumun bütçe açığında ciddi büyüklükte olmadığı, 2019 ve 2020 yılında ise gelir – gider dengesizliğinin ciddi oranda arttığı görülmektedir.

2021 yılının henüz tamamlanmamış olması nedeniyle Tablo 1’de bu yıla ilişkin verilere yer verilmemiş olsa da 2021 yılı Temmuz ayı itibariyle yedi aylık dönemde Sosyal Güvenlik Kurumu gelirinun 353.202 milyon TL, giderinin 372.575 milyon TL ve farkın 19.373 milyon TL olduğu yine yedi aylık toplam enflasyon oranının da yüzde 9,98 olduğu görülmektedir.

Tablo 1. 2008-2020 Yıllarına İlişkin Sosyal Güvenlik Kurumu’na Ait Gelir – Gider Dengesi (Milyon TL)

Dönem	Gelir	Gider	Fark	Fark Değişim Oranı	Enflasyon Oranı ¹
2008 ²	67.257	93.159	25.902	-	10,06
2009	78.073	106.775	28.703	+ %10,81	6,53
2010	95.273	121.997	26.724	+ %3,17	6,40
2011	124.480	140.715	16.235	- %37,32	10,45
2012	142.929	160.223	17.295	- %33,23	6,16
2013	163.014	182.689	19.675	- %24,04	7,40

¹ Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (www.tcmb.gov.tr).

² Gelir ve gider arasındaki farka ilişkin değişim oranının hesaplanmasında 2008 yılı baz yıl olarak alınmıştır.

2014	184.329	204.400	20.072	- %22,51	8,17
2015	220.102	231.546	11.444	- %55,82	8,81
2016	255.880	276.536	20.655	- %20,26	8,53
2017	288.560	312.735	24.175	- %6,67	11,92
2018	369.211	384.962	15.751	- %39,19	20,30
2019	424.228	464.173	39.945	+ %54,22	11,84
2020	472.626	540.095	67.469	+ %160,48	14,60

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bilgileri (www.sgk.gov.tr)

Tablo 1’de enflasyon oranına yer verilmiş olmasının nedeni, Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinde yaşanan açıkların, enflasyon ile ilişkisinin olup olmadığını belirlemeye yöneliktir. Yine 2008 yılı baz alınarak tablo yıllar itibariyle incelendiğinde; diğer yıllara göre düşük enflasyon yaşanan 2012 yılında fark değişim oranının – yüzde 33,23 olduğu, yine diğer yıllara göre yüksek enflasyon yaşanan 2018 yılında fark değişim oranının – yüzde 39,19 olduğu, fark değişim oranının diğer yıllara göre negatif yönlü yüksek olduğu 2015 yılında enflasyon oranının 8,81 olduğu, fark değişim oranının diğer yıllara göre pozitif yönlü yüksek olduğu 2020 yılında enflasyon oranının 14,60 olduğu görülmektedir. Verilen bilgiler ışığında, Kurum bütçesinin verdiği açığın enflasyon oranıyla birebir ilişki içerisinde olmadığı belirlenmiştir.

Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu 5510 sayılı Kanun’da hüküm altına alınan, sigortalılar adına ödenen primler ile Kurum tarafından sigortalılara yapılacak harcamalar arasında ilişki kurulamayacağı

hususlu ve Kurumca sağlanan hak ve menfaatlerden yararlananan kişilere sosyal güvenlik mevzuatı hükümleri çerçevesinde yoğunluklu olarak transfer harcaması yapılması da Kurumun giderlerinin gelirlerinden fazla olmasına neden olmaktadır. Bu nedenle Kurumun sağladığı hak ve menfaatlerden yararlanacak kişilerin belirlenmesinde titiz davranılarak, yersiz harcamalara mahal verilmemesi gerekmektedir.

Canbay ve Demir (2013) alışmalarında, sosyal güvenlik sistemindeki yüksek miktarda açığı; kayıt dışı istihdam, erken emeklilik, aktif/pasif sigortalılık dengesinin bozulması, fonların etkin değerlendirilememesi ve primlerin tahsil edilememesine bağlamaktadır (Canbay ve Demir, 2013: 306, 307).

Giderlerin gelirlerden fazla olması ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun her yıl açık vermesi hem sistemin sürdürülebilirliğini etkilemekte hem de bütçe açığının kapatılması konusunda vatandaşlar üzerinde ciddi mali yükler oluşturmaktadır. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Denetmenleri marifetiyle yürüteceği etkin soruşturmalar Kurumun bütçe açığına neden olan hususların önüne geçilmesini sağlayacaktır.

2. UZAKTAN (TELE) ALIşMA

Uzaktan alışma; "işyerinden teknolojik imknlar ile sistematik olarak uzaklaşabilen, iş görme edimini teknolojik iletişim araçları ile işyeri dışında yerine getirebilen kişi" olarak tanımlanmaktadır (zcan, 2018: 6).

Pandemi öncesinde özellikle ağrı merkezi faaliyeti yürüten işyerlerinde yaygın olarak uygulanan bu yöntem pandemi sonrasında

finans ve bilişim sektörleri başta olmak üzere birçok özel sektör faaliyetinde ve hatta kamu sektöründe uygulama alanı bulmuştur. İlk zamanlarda bir zorunluluk olarak uygulanan uzaktan çalışma modeli, verimlilik ve maliyetler üzerindeki etkilerinin görülmesi üzerine firmaların öncelikli tercihi haline gelmeye başlamıştır. Ayrıca uzaktan çalışma uygulaması ile kırsal alanlarda yaşayan, yetenekli fakat mesafe nedeniyle ulaşılamayan kişilere iş olanağı sağlanabilecektir (Özcan, 2018).

Uzaktan çalışmayı diğer çalışma yöntemlerinden ayıran temel unsurlar; mekan, teknoloji ve organizasyondur. Mekan unsuru işin işyeri dışında görülmesini; teknoloji unsuru işveren tarafından verilen görevin bilgisayar, internet gibi bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla yerine getirilmesini; organizasyon unsuru ise işyeri dışında teknolojik araçlar kullanılarak yapılan işlerin işverenin organizasyonu kapsamında yapılmasını ifade etmektedir. Belirtilen unsurların süreklilik arz etmesi halinde uzaktan çalışma modelinden bahsedilebilmekte, işçinin görevini yerine getirmek amacıyla bazı zamanlarda işlerini evine götürerek bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak yapması çalışmayı uzaktan çalışma haline getirmemektedir (Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, 2016: 161).

2.1 Uzaktan (Tele) Çalışmanın İş Mevzuatındaki Yeri

4857 sayılı Kanun'da uzaktan çalışma; işçinin, işveren tarafından oluşturulan iş organizasyonu kapsamında iş görme edimini evinde ya da teknolojik iletişim araçları ile işyeri dışında yerine getirmesi esasına dayalı ve yazılı olarak kurulan iş ilişkisi olarak tanımlanmıştır. Uzaktan çalışma oldukça geniş bir şekilde tanımlanmış, yapılacak çalışmanın unsurlarına ilişkin detaylara yer verilmemiştir.

Konu ile ilgili 10.03.2021 tarih 31419 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Uzaktan Çalışma Yönetmeliği’nde yapılan düzenleme ile uzaktan çalışmanın yapılamayacağı işler, verilerin korunması ve paylaşılmasına ilişkin işletme kuralları ve uzaktan çalışmanın usul ve esasları belirlenmiştir.

Yönetmelik’te uzaktan çalışma faaliyeti kapsamında uzaktan çalışan; iş görme ediminin tamamını veya bir kısmını uzaktan çalışarak yerine getiren kişi olarak tanımlanmıştır. Uzaktan çalışma sadece çalışanların ev ortamında çalışmalarını değil, işverenin işyeri dışında oluşturduğu bir merkezde yine işverenin verdiği görev nedeniyle işyeri dışında veya gezici çalışma ve hatta sınır ötesi uzaktan çalışmayı da kapsamaktadır.

İşçi ile işveren arasında yapılacak iş sözleşmesinin, işin tanımı, yapılma şekli, işin süresi ve yeri, ücret ve ücretin ödenmesine ilişkin hususlar, işveren tarafından sağlanan ekipman ve bunların korunmasına ilişkin yükümlülükler, işverenin işçiyle iletişim kurması ile genel ve özel çalışma şartları gibi hususların belirlenmesi gerektiği 4857 sayılı Kanun’da belirtilmiştir. Ayrıca Kanun uzaktan çalışma kapsamındaki işçilerin, esaslı neden olmadıkça salt iş sözleşmesinin niteliğinden ötürü emsal işçiye göre farklı işleme tabi tutulamayacağını ve işverenin, uzaktan çalışma ilişkisiyle iş verdiği çalışanın yaptığı işin niteliğini dikkate alarak iş sağlığı ve güvenliği önlemleri hususunda çalışanı bilgilendirmek, gerekli eğitimi vermek, sağlık gözetimini sağlamak ve sağladığı ekipmanla ilgili gerekli iş güvenliği tedbirlerini almakla yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır.

4857 sayılı Kanun uzaktan çalışanın emsal işçiden farklı işleme tabi tutulamayacağını belirtmiş, detayların belirlenmesini işçi ile işveren arasında yapılacak yazılı sözleşmeye bırakmıştır. Uzaktan

Çalışma Yönetmeliği, iş sözleşmede aksinin belirtilmemesi halinde uzaktan çalışma için gerekli malzeme ve iş araçlarının işveren tarafından sağlanması gerektiğini belirtmiş, uzaktan çalışanın çalışma süreleri ile ilgili de iş sözleşmesinde belirlenen sürelerin uygulanacağı, fazla çalışmanın ise işverenin yazılı talebi üzerine, işçinin kabulü ile yapılabileceğine yer verilmiştir.

İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili önlemleri alma, çalışanları bilgilendirme, gerekli eğitimi verme, sağlık gözetimini sağlama ve gerekli ekipmanları tedarik etme yükümlülüğünün işverende olduğu da yönetmelikte belirtilmiştir. Ayrıca biyolojik etkenlere maruz kalma riskinin olduğu ve kamu kurum ve kuruluşu tarafından uzaktan çalışma yaptırılmayacağı belirlendiği birimlere uzaktan çalışma yaptırılmayacağı belirtilmiştir.

3. SAHTE SİGORTALILIK BAĞLAMINDA UZAKTAN ÇALIŞMA

Yargıtay 10. Hukuk Dairesi 2020/9838 esas 2021/2962 sayılı kararında; 5510 sayılı Kanun anlamında sigortalı niteliğini kazanmanın koşullarının başlıca üç başlık altında toplandığı, bunların; “çalışma ilişkisinin kural olarak hizmet akdine dayanması, işin işverene ait yerde yapılması ve Kanun’da açıkça belirtilen sigortalı sayılmayacak kişilerden olunmaması” olduğu, ayrıca sigortalı olabilmek için bu koşulların bir arada bulunmasının zorunlu tutulduğu belirtilmiştir.

Sahte sigortalılık ile ilgili verilen bilgiler ışığında, sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında yürütülen soruşturmalarda, işyeri dışında görevlendirilen sigortalılar haricinde işyerinde fiili olarak çalışmayan kişiler açısından hizmet akdi unsurlarından bağımlılık

unsurunun sağlanmaması nedeniyle sigortalılıklarının sahte olabileceği hususu, uzaktan çalışma modelinin uygulandığı işyerlerinde söz konusu olmayacaktır.

Sahte sigortalılık hallerinde, Kuruma bildiri yapılan sigortalılar Kurumca yürütülen soruşturma kapsamında alınan beyanlarında her ne kadar işyerine ara ara gelerek çalıştığını ifade etse de bağımlılık unsurunun dayanağı olan yapılan işin işverenin denetimi altında olması, işverenin gereken durumlarda işçiye müdahale edip işi kontrol edebilme hakkını kendinde bulundurması durumu işçi-işveren ilişkilerinde sağlanmaması nedeniyle incelenen olaylarda sahte sigortalılık kararı verilmektedir.

Uzaktan çalışma modelinde ise işveren; uzaktan çalışacak işçi ile bir iş sözleşmesi yaparak, işçiyi uzaktan çalıştığı yerde de kontrolü ve denetimi altında tutarak bağımlılık unsurunun gerçekleşmesini sağlamaktadır. İşveren, gerekli ekipmanları işçiye sağlayarak veya işçi ile yapacağı sözleşme kapsamında gerekli ekipmanların işçi tarafından temin edilmesini sağlayarak iş ile ilgili konularda işçiye müdahale edebilmektedir. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından uzaktan çalışma modelinin uygulandığı işyerlerinde yapılacak sahte sigortalılık incelemelerinde bağımlılık unsuru ile ilgili alışlagelmiş değerlendirmelerden farklı unsurlar üzerinden yapılması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik mevzuatında yukarıda belirtilen unsurlar sağlanarak işçi ile işveren arasında yapılacak sözleşme itibariyle uzaktan çalışan tıpkı işyerinde çalışan bir işçi gibi değerlendirilebilecektir. Bu da uzaktan çalışanın sosyal güvenlik mevzuatı bağlamında bilfiil işyerinde çalışan işçinin sahip olduğu hak ve yükümlülöklere sahip olmasını gerektiğini göstermektedir.

Uzaktan çalışmaya dayalı sistemde işçilerin sigortalılıklarının fiili çalışmaya dayandığı hususu, işyerinde bilfiil çalıştıklarında yapılan denetim teknikleri ile belirlenmesi mümkün olmayacaktır. Gerek işyerinde yapılan yerel denetimde işçinin çalışmasına rastlanmayacak gerek işyeri ve işçinin ikamet adresi civarında yapılan çevre soruşturmalarında işçinin çalıştığına dair tespitlerin yapılması zorlaşacaktır. Bu kapsamda yapılacak tespitlerin fiili durumu yansıtması ve net sonuçlar verebilmesi adına denetim tekniklerinin teknolojik gelişmeye ve dijitalleşmeye ayak uydurması gerekmektedir. Aksi halde ilgili ünite tarafından incelenmesi istenen sahte sigortalılık konularında yanlış sonuçlara ulaşılması söz konusu olabilecek ve konunun yargı merciine taşınması halinde Sosyal Güvenlik Kurumu nezdinde maddi kayıplara sebebiyet verilebilecektir.

Belirtilen hususlar ile karşılaşılmasının önlenmesi amacıyla teknolojik ilerlemeler de göz önünde bulundurulduğunda gerek işverenin gerekse Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sağlayacağı sunucu aracılığıyla uzaktan çalışanın sunucuda bağlı kaldığı sürelerin hesaplanması ile fiili çalışmanın tespiti yapılabilecektir (Çelik, v.d. 2016: 164). Böylelikle sahte sigortalılık incelemelerinde daha doğru sonuçların elde edilmesi sağlanacaktır.

Ayrıca uzaktan çalışma modelinin uygulandığı işyerlerinde sahte sigortalılık konusunda yaşanabilecek olumsuzlukların yanı sıra işverenin işçiyi koruma borcu kapsamında, işveren tarafından alınacak iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin önlemler, uzaktan çalışanların sosyal açıdan izole olmamalarının sağlanması ve yaşanabilecek iş kazalarının tespiti ve ispatı da önem arz etmektedir (Baycık, Doğan, Yangın ve Yay, 2021; Süzek, 2020).

4. SONUÇ

Uzaktan çalışmanın günümüz iş hayatında yaygınlaşması göstermektedir ki işverenler, işçiyi her an gözetim altında tutarak çalışıp çalışmadığını kontrol etmek yerine, işçinin verimliliğinde sağlanacak artışa daha fazla önem vermektedir. Bu nedenle maliyetlerin azalmasını ve verimliliğin artmasını sağlayan uzaktan çalışma modeli ilerleyen dönemlerde daha da yaygınlaşarak, gelişmeyi ön planda tutan firmalar için vazgeçilmez çalışma sistemi olabilecektir.

Halihazırda denetime sevk edilen sahte sigortalılık ve sahte işyeri vakaları geleneksel ve işyerinde bilfiil çalışma sistemi üzerine kuruludur. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Kurumu, incelemeleri bu kapsamda ele alarak yerel denetim, kayıt inceleme, çevre soruşturması gibi denetim teknikleri belirlemiştir.

Henüz yeni bir uygulama olan uzaktan çalışma modelinde, Kurum tarafından belirlenen denetim tekniklere ile tespit yapmanın kolay olmayacağı ve yapılacak tespitlerin gerçeği yansıtmayabileceği görülmektedir. Bu nedenle sahte sigortalılık tespiti için Kurum tarafından yeni denetim teknikleri belirlenerek yapılacak tespitin kesin ve net olmasını sağlayacaktır. Yeni denetim tekniklerinin de teknolojik gelişmelere açık olması kaçınılmazdır. Bu sayede hem tespitlerin doğruluğu artırılarak kamu gücü ile yanlış kararlar alınmasının önüne geçilecek hem de kamuda emekten ve zamandan tasarruf edilerek verimliliğin artırılması sağlanacaktır.

Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesine büyük yük getiren sahte sigortalılığın tespiti halinde, sonuçlarının neler olabileceği konusunda toplumun her kesiminin yeterli bilgiye sahip olmaması, primleri ödenen sigortalılıkların sahte olmayacağı hususunda

toplumdaki yerleşik görüş, prim ödeme gün sayısına ihtiyacı olan ve ya Kurumun sağlık yardımlarından faydalanmak isteyenlerin sahte sigortalılık konusundaki ısrarı uzaktan çalışma modelinin yaygın uygulanma dönemlerinde de devam edeceğini göstermektedir.

Bu nedenle toplumun sosyal güvenlik ahlakının artırılması, sahte sigortalılığın tespiti üzerine sonuçlarının neler olacağı konularında bilgilendirmeler yapılarak rehberlik faaliyeti yürütülmelidir. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu'nun serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirler ile yetki ve sorumlulukları kapsamında eşgüdümlü çalışması, sahte sigortalılık bildirimlerinin önüne geçilmesinde önemli bir faktör olacaktır.

KAYNAKÇA

Başbuğa, Halit (2021). Sahte İşyeri ve Sahte Sigortalılığın Hukuki Sonuçları, Lebib Yalkın – Mevzuat Dergisi Dünyası, 2021-89.

Baycık, G. Doğan, S. Yangın, D. ve Yay, O. (2021). COVID 19 Pandemisinde Uzaktan Çalışma: Tespit ve Öneriler, Çalışma ve Toplum, 69 (3).

Canbay, Tülin. Demir, Müslim. (2013). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 20 (2), 303-315.

Çelik, H. Caniklioğlu, N. ve Canbolat, T. (2016). İş Hukuku Dersleri (29), İstanbul, Beta Yayıncılık.

International Labour Organization (2006). Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development: A Consultation, Issues in Social Protection Discussion Paper 16, International Labour Office Social Security Department, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=933612, (Erişim Tarihi: 18.10.2021).

Özcan, Demet (2018). Uzaktan Çalışmanın Türkiye'deki Çalışma Hayatı Üzerindeki Etkisinin İncelenmesine Yönelik Nitel Bir Araştırma, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Sosyal Güvenlik Kurumu (2021). Aylık İstatistik Bültenleri, Mali İstatistikler, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri!/ut/p/a1/pZFBT4NAEIV_DUd3B7a4G3FSGuoGrXtyo

UsDYVJgSXLKtFf7-
JFm9TaxLnN5HszeW9oSgVNW_mGpTSoWlmPfepnC5jH4ZXLIZh
EEfAouU_WbuxC4Fng5ScQx-
sbCwR38eL50Xu6hv_pE3aeHn4p_uf92zMOeHoZLUuadtJUF9juFB
XYGxtRb3BPhXyvcZ99T7Ic6xLrQiPd0PRw_5F8TgJjAF_ACYfWA
uYNGbYNAeJ6jDHfn4RuOJvOpsBGA7zNWWAN6GJX6EKTv20_
WxnT9ZcOODAMAymVKuuCbFXjwDFJpXpDxSFJu2a1Eh_JHPCh
2QQ9_wSYS6R6/#, (Erişim Tarihi: 18.10.2021).

Sosyal Güvenlik Kurumu (2021). 2020/39 Sayılı Sosyal Güvenlik
Denetmenleri İş ve İşlemleri Genelgesi, Ankara.

Süzek, S. (2020). İş Hukuku (19), İstanbul, Beta Yayıncılık.

T.C. Yasalar (22.05.2003). 4857 Sayılı İş Kanunu, Ankara, Resmî
Gazete (25134).

T.C. Yasalar (31.05.2006). 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel
Sağlık Sigortası Kanunu, Ankara, Resmî Gazete (26200).

T.C. Yönetmelikler (10.03.2021). Uzaktan Çalışma Yönetmeliği,
Ankara, Resmî Gazete (31419).

T.C. Yönetmelikler (12.05.2010). Sosyal Sigorta İşlemleri
Yönetmeliği, Ankara, Resmî Gazete (27579).

Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 09.03.2021, Esas No: 2020/9838, Karar
No: 2021/2962.

www.tcmb.gov.tr (2021). Fiyat Endeksi (Tüketiciler Fiyatları)
(2003=100),

[https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Me
nu/Istatistikler/Enflasyon+Verileri](https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatistikler/Enflasyon+Verileri), (Erişim Tarihi: 15.11.2021).

HAKEMLİ MAKALELER İÇİN YAYIN İLKELERİ

1. Derginin hakemli makaleler bölümünde yayımlanmak üzere gönderilen yazıların iş ve sosyal güvenlik hukuku, çalışma ekonomisi, sosyal politika ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında yazılmış olması gerekmektedir.
2. Dergiye gönderilen yazıların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir.
3. Dergiye gönderilen yazılar, çift körleme metodu ile iki farklı hakeme gönderilir. Hakemler tarafından incelenen yazılar, hakem değerlendirme formu doğrultusunda yayın kuruluna iletilir. Hakem değerlendirmesi; "Yayımlanabilir, gerekli düzeltmelerin ardından yayımlanabilir veya yayımlanamaz" şeklinde üç farklı şekilde belirtilebilir. Hakemler arasında görüş ayrılığı olması durumunda ise yazı nihai karar için üçüncü bir hakeme ya da yayın kuruluna sunulur.
4. Yayımlanmak üzere kabul edilen makalelerin tüm yayın hakkı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği'ne aittir. Yayımlanan makaleler için yazarlara Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulunca belirlenen miktarda telif ücreti ödenmektedir.

PUBLICATION PRINCIPLES FOR PEER-REVIEWED ARTICLES

1. The manuscripts submitted for publication in the peer-reviewed articles section of the journal has to be written in the scholarly areas of labour and social security law, labour economics, social policy and occupational health and safety.
2. The paper that has been submitted to the journal must be previously unpublished and not sent to any peer-review and editorial process.
3. The papers that are submitted to the journal are sent to two refereed with the double blind peer-review method. The referees will evaluate the paper with and send back to the board of publication within the attachment of the evaluation form. The referee assessment will be in three different ways of "(I) Can be published, (ii) Can be published after the necessary corrections, and (iii) Cannot be published." In case of disagreement between the referees, the editorial board may send the paper to a third referee for the final decision or the final decision will be given by the editorial board.
4. All copyrights of the papers that are being accepted for publication is on behalf of the Social Security Inspectors' Association (Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği). For the published papers the writers will get a royalty fee on the amount that will be defined by the Social Security Inspectors' Association.

MAKALE YAZIM KURALLARI

1. Makale yazım sırası; özet, anahtar kelimeler (en az dört kelime), abstract, key words, giriş, metin, sonuç ve kaynaklar şeklindedir. Türkçe ve İngilizce özet kısmı en az 100, en çok 250 kelimedenden oluşmalıdır. Ayrıca makaleler, 10.000 kelimeyi geçmeyecek şekilde hazırlanmalıdır.
2. Sayfa düzeninde ölçü; üst boşluk 2,5 cm., sol boşluk 3 cm., alt boşluk 2,5 cm., sağ boşluk 2 cm. şeklinde olmalıdır. Yazı formatı; Times New Roman (12 punto) olmak ve makale başlığı koyu harflerle yazılmalıdır. Yazmada, (.) (,) (;) (?) ve benzeri noktalama işaretlerinden sonra bir karakter boşluk bırakılmalıdır.
3. Makalenin ana başlığı büyük harflerle sayfa ortalanarak yazılmalıdır. Alt başlıkları ile paragraf başlan, sol kenardan 1,25 cm. boşluk bırakılacak şekilde düzenlenmelidir. Sayfa sonundaki alt başlığı en az iki satır yazı izlemeli ya da alt başlık yeni sayfada yer almalıdır. Makale metni 1,5 tam satır aralığıyla yazılmalıdır. Tablo, şekil, grafik ve kısaltmalar ile şekillerin ve tabloların açıklamaları, alıntılar, dipnotlar ve kaynaklar listesinin yazımında ise 1 satır aralığı kullanılmalıdır. Şekil ve tabloların kendine ait bir numarası olmalı ve şekiller ayrı tablolar ayrı numaralandırılmalıdır (Tablo 1., Tablo 2. veya Grafik 1., Grafik 2.).
4. Yazar adı başlığın hemen altında, ortalanmış şekilde ve 12 punto (soyadı harfleri büyük) olacak şekilde yazılmalıdır. Yazarın adının altında 10 punto olarak unvanı belirtilebilir.
5. Tablo, şekil ve grafiklere ilişkin başlıklar 12 punto şeklinde yazılıp, tablo, şekil ve/veya grafiğin üstünde yer almalıdır. Tablo, şekil ve grafiklerde harf büyüklüğü, 8 puntoya kadar düşürülebilir.
6. Makale yazımı şurasında kullanılacak atıf sistemi, metin içi kaynak gösterimidir. Uygulanılacak yöntem (Yazarın Soyadı, Yıl: Sayfa No) sırasına göre yapılmalıdır (Yılmaz, 2007: 14). İki yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, yazar soyadları araştırma «ve» kelimesi konulmalıdır (Dereli ve Yıldız, 2009: 89). İkiyden fazla yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, metin içinde ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamına gelen "vd." kısaltması kullanılmalıdır (Gökçe vd., 2014: 235).

7. Makalede yararlanılan kaynaklar, makalenin sonunda yer alan "Kaynaklar" kısmında aşağıda belirtilen şekilde yer almalıdır:

Kitaplar:

Sözer, Ali Nazım (2013). Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

Makaleler:

Taş, H. Yunus (2012). "Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ve İşsizlik Sigortası Ödemeleri: Gebze İşkur Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yayın Tarihi: 2012, Cilt: 17, Sayı: 3, 301-320.

İnternet Dergi:

Araş, Zeliha ve Altınok, Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 1, 2009, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.01.2016).

PAPER SUBMISSION GUIDELINES

1. The writing order of the papers will be consecutively as the abstract in Turkish, the keywords (at least four keywords) in Turkish, the abstract in English, the keywords in English (only English for English papers), the introduction, the text, the conclusion and bibliography. The Turkish and English abstracts should be at least 100 and up to 250 words. The paper should be prepared as not to exceed 10,000 words maximum.
2. Page layout should be headspace 2.5 cm, 3 cm from the left hand side, 2.5 cm at the lower space and 2 cm from the right hand side. The text format should be, Times New Roman (12 points) and the heading of the article should be written in bold letters. There has to be a single space after the punctuation characters, i.e., (.), (,) (;) and(?).
3. The main heading of the article should be written in capital letters written at the centre of the page. The subtitles and the paragraph beginnings has to be 1.25 cm from the left margin (For papers written in Turkish). The subtitle which is at the end of the page has to be followed at least with two lines of text or the subtitle has to be included in the new page. The paper should be written with 1.5 line spacing within the full text. Tables, figures, graphs and explanations of the graphs and tables, the quotation, the footnotes and the bibliography has to be with 1 line spacing. All the tables and figures has to obtain a unique number and all the tables has to be numbered separately (i.e., Table 1, Table 2 or Graphic 1, Graphic 2).
4. The name of the author (or authors) should be below the main headline, as centred to the page and with 12 points (last name has to be capitalized). The organisation or institution which the author has affiliation might be specified below the name with 10 points.
5. The titles of the tables, figures and graphs can be written as 12 point and specified below the table, figure or graph. The tables, figures and graphics can be reduced up to 8 points in letters.
6. The authors has to use the in-text citation method. The in-text citation method will be as (first the Surname of the author, the publication year: the page number) (i.e., Yılmaz, 2017: 14). When citing a paper or book which has two authors, the term "and"

should be added between the surnames of the authors (i.e., Dereli and Yılmaz, 2009: 89). When citing a paper or book which has more than two authors, in the in-text citation the surname of the first authors should be followed with "et al" term (i.e., Gökçe et al, 2014: 235).

7. The referred papers and books should be located in the Bibliography within the following order, as given in the examples:

Books:

Çakır, Sözen (2011). Turkish Social Security, New Press Publications, Istanbul.

Papers:

Li, K.X. ve Mi Ng, Jim (2002). "International Maritime Conventions: Seafarers' Safety and Human Rights", Journal of Maritime Law & Commerce, Vol. 33, Issue: 3, July 2002.

Online journal:

Aras, Zeliha and Altınok Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Vol. 67, No. 1, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Accessed at 01/04/2016).