

# **SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU**

**KANUN NUMARASI**

**: 5510**

**KABUL TARİHİ**

**: 31/5/2006**

**YAYIMLANDIĞI RESMÎ GAZETE**

**: TARİH: 16/6/2006 SAYI: 26200**

**YAYIMLANDIĞI DÜSTUR**

**: TERTİP: 5 CİLT: 45**



AKADEMİK

# MADDE 59

## MELEK ÇÖL ÇELİK

### KURUMUN DENETLEME VE KONTROL YETKİSİ

**MADDE 59-** Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetimi, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütülür. Askerî işyerlerine ait sigorta işlemlerinin denetim ve kontrolü, askerî iş müfettişleri tarafından da yapılabilir.

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

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

İhaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine, Kuruma prim borçlarının bulunmadığını gösteren ilişiksizlik bel-

gesinin verilmesinde, 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanununa göre yetki verilmiş serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda Kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğu, Kurumun denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla, esas alınabilir.

Usûl ve esasları Kurumca belirlenmiş hesaplama yöntemine uygun olarak serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlerce düzenlenen rapor ile Kuruma yeterli işçilik bildirilmediği anlaşılan işyeri ve işverenlerinin, tespit edilen fark işçilik tutarı üzerinden hesaplanacak prim, gecikme cezası ve gecikme zammı tutarını 102 nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendi ile (e) bendinin (4) numaralı alt bendi uyarınca verilecek idarî para cezaları ile birlikte ödemeleri kaydıyla ilişiksizlik belgesi verilebilir.

Kurumca belirlenen usûl ve esaslara aykırı hareket ederek Kurum zararına sebebiyet verdiği anlaşılan serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından düzenlenen raporlar dikkate alınmaz ve bunların daha sonra düzenleyecekleri raporlar Kurumca işleme konulmaz. Gerçeğe aykırı rapor düzenleyen serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler, Kurumun bu nedenle uğradığı zarardan işverenle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olup, bunlar hakkında, genel hükümlere göre Kurumun takip hakkı saklıdır. Meslek mensupları, işverenlerin devamlı işyerlerinin sigortalıları ile yaptıkları işler ile Kurumda tescil edilmemiş veya tescil edilmiş olmakla birlikte işçilik bildiriminde bulunulmamış olan yukarıdaki işler hakkında inceleme yapamazlar.

Kamu idarelerinin denetim elemanları kendi mevzuatı gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirmek zorundadır. Bu kurumlar ayrıca kendi mevzuatları gereğince yaptıkları inceleme ve tespitler sırasında bu Kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesi sonucunu doğuran tespitlerini de en geç bir ay içinde Kuruma bildirirler. Kurum bu bildirimleri esas almak üzere gerekli yasal işlemi yapar. İlgililerin itiraz hakları saklıdır.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 17/4/2008 tarihli ve 5754 sayılı Kanununun 65 inci maddesiyle; bu fıkrada yer alan "denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları," ibaresi "denetim elemanları" şeklinde değiştirilmiştir.

**Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usûl ve esaslar, Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.**

**İLGİLİ MEVZUAT: Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ile Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmeliği, Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmeliği, Sosyal Güvenlik Kurumu Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü'nün 15.09.2020 tarihli 2020/39 sayılı "Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri" konulu Genelgesi**

### **KAYNAKÇA**

GÜZEL Ali, OKUR, Ali Rıza, CANIKLIOĞLU Nurşen, Sosyal Güvenlik Hukuku, 13. Baskı, İstanbul, 2010.

ÖZŞUCA Şerife, GÖKBAYRAK Şenay, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", Sosyal Güvenlik Dergisi, Haziran 2012, Cilt 2, Sayı 2, Sayfa 49-83.

SGK, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 15.09.2020 tarihli 2020/39 sayılı "Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri" konulu Genelge.

SGK, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, "Denetim Standartları", Yayın No:76, 2013/6.

SÜZEK, Sarper, İş Hukuku, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

9c97a40d-4834-447f-afa0-6d2e370e428d.pdf; Sosyal Güvenlik Kurumu (sgk.gov.tr)

10.08.2007 tarih ve 26609 sayılı R.G.de yayımlanan "Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği".

26.05.2011 tarih ve 27945 sayılı R.G.de yayımlanan "Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği".

27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı RG.de yayımlanmıştır. "Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ile Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmeliği".

27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı RG.de yayımlanan "Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmeliği".

## GİRİŞ

Kanunun emredici hükümlerinin uygulanması etkin bir denetim ile sağlanabilir. Yasa hükümlerinin uygulanmasını sağlayacak etkili bir denetim örgütünün olmaması, söz konusu hükümler en ileri düzeyde de olsa sadece kuramsal bir nitelik taşımaya ve kâğıt üzerinde kalmaya mecburdur.<sup>2</sup> Bu doğrultuda, madde ile kanunun işlerliğinin denetimi amacıyla SGK bünyesinde kademeli denetim sistemi öngörülmüş ve denetimin etkinliğinin azalmasına neden olan birtakım hususlara yönelik denetim yapma yetki ve yükümlülüğü genişletilmiştir.

İncelenen 59'uncu madde sekiz fıkradan oluşmaktadır. Birinci fıkra Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetiminin yapılmasında görevlendirilenler belirtildikten sonra ikinci ve üçüncü fıkralarında denetim sırasında bilgisine başvuru alanların yükümlülükleri ve denetim elemanlarının yetki alanları açıklamıştır. Dördüncü, beşinci ve altıncı fıkralarda serbest muhasebeci mali müşavirler ile yeminli mali müşavirlere verilen yetkiler ve bunların yetkilerini kullanırken uyacakları usul ve esaslar, yedinci fıkra kamu idarelerinin denetim elemanlarınca kendi mevzuatları gereğince yapacakları denetimler sırasında sigortalılığa ilişkin tespit, yetki ve yükümlülüğü, son fıkrada ise maddenin uygulanması ile ilgili yönetmelik düzenlenmesi öngörülmüştür.

### I. Kurumun Denetim ve Kontrol ile Görevlendirilmiş Memurları

SSİY'nin 114'üncü maddesinde, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda belirtilen Kurum müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleri<sup>3</sup> olduğu belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Müfettişleri SGK ana hizmet birimlerinden Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Denetmenleri ise SGK İl Müdürlükleri bünyesinde teşkilatlandırılmıştır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kadrosunda yer alan müfettişler üç ilde oluşturulan grup başkanlıklarında (Ankara, İzmir, İstanbul 1 ve 2 Nolu) görev yapmaktadırlar.<sup>4</sup> Dolayısıyla yerelden merkeze doğru denetim yapısı ile kademeli bir denetim sistemi oluşturulmuştur. Söz konusu birim ve meslekler Cumhurbaşkanlığı 4 numaralı kararnameyi doğrultusunda faaliyetine devam etmektedir. Her iki denetim

<sup>2</sup> SÜZEK, Sarper, **İş Hukuku**, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s.858.

<sup>3</sup> 5502 sayılı Kanunun 31'inci maddesi ile ihdas edilen "Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru" kadrosu SGK'nin denetim hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilerek istihdamda kayıt dışılığın önlenmesini sağlamak amacıyla kariyer meslek olarak yapılandırılmış ve özlük hakları iyileştirilerek 25.02.2011 tarihi itibarıyla "Sosyal Güvenlik Denetmeni" kadrosuna dönüştürülmüştür.

<sup>4</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu (sgk.gov.tr) (20.04.2024 tarihli erişim).

biriminin yetki, görev ve sorumluluklarının açıklandığı ayrı yönetmelikleri<sup>5</sup> bulunmaktadır.

SGK 2024-2028 Stratejik Planı'nda<sup>6</sup> kayıt dışı istihdamın önüne geçilmesi amacıyla belirlenen stratejiler ve bu kapsamda yürütülen caydırıcı denetim faaliyetleri ile iş yeri ve çalışanlar bazında Kurum sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından çalışmalar yürütüldüğü, ek olarak kayıtlı istihdama yönelik gönüllü uyumu sağlamak ve sosyal güvenlik bilincinin yaygınlaştırılması amacıyla her yıl belirlenecek sektörler bazında işverenlere yönelik olarak rehberlik ve bilgilendirme faaliyetinde bulunulduğu, ayrıca Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nca her yıl hazırlanan yıllık çalışma plan ve programları kapsamında devamlı işyerlerine yönelik asgari işçilik uygulamaları gerçekleştirilerek kayıt dışı istihdamla mücadele edildiği, böylece hem Kurumun prim kaybının hem de sigortalıların hak kaybının ve ayrıca haksız rekabetin önüne geçilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında birleştirilmeden önce her kurum kendi bünyesinde denetim birimleri bulunmaktaydı. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Teftiş Kurulu Başkanlıkları birleştirilerek Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı oluşturulmuştur. Bu yeni örgütlenme ile devredilen Sosyal Sigortalar Kurumu'ndaki idari ve sigorta müfettişleri ayrımı da ortadan kaldırılmıştır.<sup>7</sup>

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nca 2013 yılında yayımlanan Rehber'de<sup>8</sup>, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın Kurum içi ve kurum dışı teftiş ve denetimleri bir arada yapmak üzere görevlendirildiği, eğitici ve rehberlik anlayışına dayanan bir denetim sisteminin benimsendiği ve Türkiye'de "rehberlik" ad ve işleviyle kurulmuş ilk denetim birimi olduğu ifade edilmektedir.

## A. Sosyal Güvenlik Müfettişleri

Sosyal Güvenlik Müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları "Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre; sosyal güvenlik müfettişleri, sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını, usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla denetlemek (md.13/I-a); Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idari, malî

<sup>5</sup> 10.08.2007 tarih ve 26609 sayılı R.G.de yayımlanan "Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği" ve 26.05.2011 tarih ve 27945 sayılı R.G.de yayımlanan "Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği".

<sup>6</sup> 9c97a40d-4834-447f-afa0-6d2e370e428d.pdf ; Sosyal Güvenlik Kurumu (sgk.gov.tr) (20.04.2024 tarihli erişim).

<sup>7</sup> GÜZEL Ali, OKUR, Ali Rıza, CANİKLİOĞLU Nurşen, Sosyal Güvenlik Hukuku, 13. Baskı, İstanbul, 2010, sf. 217.

<sup>8</sup> SGK, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, "Denetim Standartları", Yayın No:76, 2013/6, s.2,3.

ve hukukî işlemleri hakkında teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmak (md.13/I-b); Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak (md.13/I-c); kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek (md.13/I-f); 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 teftişe elverişli gördüğü bir yerde teftiş etmek ve incelemek üzere istemek, bunlara ilişkin gerektiğinde tutanak düzenlemek (md.13/I-g); işverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptaması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alarak tespit etmek md.13/I-ğ); 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 (md.13/I-ı); iş kazaları, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigorta olaylarını araştırmak ve incelemek (md.13/I-i) vb. geniş görev ve yetkilerle donatılmıştır.

Anılan Yönetmeliğin 71'inci maddesi gereğince müfettişler; teftiş, inceleme, soruşturma, değerlendirme çalışmalarının sonucunda işin özelliğine göre; "Cevaplı Teftiş Raporu", "Genel Durum Raporu", "İnceleme Raporu", "Personel Performans Değerlendirme Raporu", "Soruşturma Raporu", "Ön İnceleme Raporu" ve "Asgari İşçilik İnceleme Raporu" düzenlerler.

## **B. Sosyal Güvenlik Denetmenleri**

Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin görev, yetki ve sorumlulukları "Sosyal Güvenlik Denetmenleri Yönetmeliği'nin 24, 25, 26 ve 27'nci maddeler ile düzenlenmiştir.

Buna göre sosyal güvenlik denetmen ve yardımcılarının görevleri; yapılacak inceleme denetim ve kontrol sonucunda; işyerinin mevcut durumunun, gerektiğinde ruhsatsız yapılmış olanlar da dahil 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 (md.24/I-a(1)); işyerinin faal olup olmadığı ile işyeri tescilinde verilen bilgilerin doğruluğunun (md.24/I-b(2)); işyerlerinde yapılan işin niteliği ile yapılan işte değişiklik olup olmadığının (md.24/I-a(3)); Kanunun 89 uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen prim borç-

larına halef olma şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin (md.24/I-a(4)); sigortalıların ve sigortalı olması gerekenlerin Kuruma bildirilip bildirilmediğinin (md.24/I-a(5)); Kanunda sigortalılık başlangıç ve bitişi ilgili kurum ve kuruluşlardaki vergi mükellefiyeti, tescil ve sicil işlemlerine bağlanmış sigortalıların sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin (md.24/I-a(6)); sigortalıların kimlik bilgilerinin, çalışma sürelerinin, ücretlerinin ve prime esas kazançlarının (md.24/I-a(7)); işten ayrıldığı bildirilen sigortalının, fiilen çalışmalarının devam edip etmediğinin tespit edilmesi ile aylık prim ve hizmet belgesi ve sigortalı hesap fişi bilgilerinin farklı olduğunun tespit edilmesi halinde, sigortalıların işten ayrılış tarihinin (md.24/I-a(8)); sigortalıların/iştirakçilerin fiili hizmet veya itibari hizmet uygulamasından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususlarının (md.24/I-a(9)) tespit edilmesi, işyerleri ve işverenlerin defter ve belgelerinin incelenmesi (md.24/I-b); sigortalı işe giriş tarihinde, sigortalının bildirim ile işverenin/bildirim yükümlülüğü bulunan ilgili kurum ve kuruluşların bildirim arasında farklılık olması halinde, farklılık nedeninin tespit edilmesi (md.24/I-d); 6/8/2003 tarihinden önce ölen sigortalının ana ve babasının geçimlerinin, sağlığında sigortalı tarafından sağlanıp sağlanmadığı hususunda gerektiğinde araştırma işleminin yapılması (md.24/I-f); sigortalılar ile Kurumdan gelir veya aylık alanların geçindirmekle yükümlü buldukları kimselerinin olup olmadıkları ile bunların sağlık yardımlarına müstahak bulunup bulunmadıklarının araştırılması (md.24/I-g); sigortalı veya diğer hak sahiplerinin gelir veya aylık alma şartlarını taşıyıp taşımadıkları veya bu şartları taşımaya devam edip etmediklerinin tespitinin yapılması (md.24/I-ğ), 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 (md.24/I-h); sağlık hizmet sunucularının denetimi sonucunda tutanak veya rapor düzenlenmesi (md.24/I-k), sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasıyla ilgili olarak işverenlere, sigortalılara ve diğer üçüncü kişilere hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirme yapılması (md.24/I-l), vb. daha birçok konuda araştırma, inceleme ve denetlemeyi yapmaktadır.

Ayrıca sosyal güvenlik denetmen ve yardımcılarının yetkileri, Kanunun uygulanması bakımından 22.5.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununda belirtilen denetim ve kontrol yetkisini haizdir (md.25/1); işyerlerinde yapılan fiili tespitlerde çalıştıkları belirlendiği halde, işyeri kayıt ve belgelerinde bu çalışmalara yer verilmeyen veya prime esas kazançlarının Kuruma bildirilmediği anlaşılan veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalıların geriye yönelik prime esas gün sayılarının veya prime esas kazançlarının, en fazla tespit yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin kısmı dikkate alınır (md.25/2); görevleri sırasında tespit ettikleri Kurum alacağını doğuran olay ve buna benzer işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılır, bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir

(md.25/3); 4857 sayılı İş Kanununun 69'uncu maddesi gereğince gece çalışılan işyerlerinde sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim ve tarama yapılabilir (md.25/5); Kanunun uygulanmasından doğan inceleme, araştırma ve denetim görevlerini yerine getirmeleri sırasında işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişilerden, görevlerinin yapılmasına engel olanlar hakkında eylemleri başka suç oluştursa dahi, asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır ayrıca, görevlerini engellemek amacıyla cebir veya tehdit kullanan işveren, sigortalı, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde 26.9.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 265'inci maddesinin birinci fıkrasına göre cezalandırılır, bu suç işleyenler hakkında ayrıca asgari ücretin on katı tutarında idari para cezası uygulanır (mdd.25/6) vb. olarak sıralanmıştır.

Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar<sup>9</sup> 15.09.2020 tarih ve 2020/39 sayılı "Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri" konulu genelge ile düzenlenmiştir. Anılan genelgede sosyal güvenlik denetmenliği meslek standartları, denetim işlemlerinde yönetim, iş akışı ve raporlama esasları ve çalışma alanı ve idari işlemlere ilişkin hususlar ayrıntılı şekilde açıklanmış, sosyal güvenlik denetmenleri ve denetmen yardımcılarının denetim, inceleme, araştırma, tespit ve tarama ile ilgili tüm faaliyetlerini; asli ve tali mevzuatta belirtilen esaslara ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri Çalışma Talimatında belirtilen usul, esas, teknik ve yöntemlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

Anılan Genelgenin 3.6.2. maddesi gereğince denetmenler işin özelliğine göre; "Durum Tespit Raporu", "İnceleme Raporu", "Araştırma Raporu", "Soruşturma Raporu" veya "Genel Tarama Raporu" düzenlerler. Durum tespit raporu; denetimi yapılan işyerlerinin 5510 sayılı Kanun kapsamında olup olmadığı, işyerinin durumu, işyerinin faaliyet konusu, hangi iş kolu kodunda tasnif edileceği, işyerinde tescilli-tescilsiz çalışanların tespiti gibi hususlarda, ilgili işyeri yasal defter ve belgelerinin incelemesi yapılmaksızın düzenlenen rapordur. İnceleme raporu ise yerel denetim yapılmış olsa bile, işyeri yasal kayıt ve belgelerinin incelendiği durumlarda düzenlenen rapordur. Araştır-

<sup>9</sup> Sosyal güvenlik denetmenlerinin çalışmalarına ilişkin usul esaslar, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın 2013/5 sayılı, "Sosyal Güvenlik Denetmenleri Denetim Standartları" Genelgesi ile belirlenmiştir. Daha sonra mevzuatta yapılan değişiklikler ve denetmenlerin görev tanımlarının genişlemesi üzerine 2013/5 sayılı Genelge yürürlükten kaldırılmıştır. Bu defa sosyal güvenlik denetmenleri ve denetmen yardımcılarının, sorumlu denetmenin, sorumlu denetmene yardımcı olmak üzere görevlendirilen denetmenlerin ve rapor okuma komisyonlarının görev, yetki ve sorumluluklarının, yapılacak denetim, inceleme, araştırma, tarama ve tespitlere ilişkin görevlendirme yönteminin, denetim faaliyetleri sonucunda düzenlenecek raporlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ile çalışmalarda norm ve standart birliğinin sağlanması amacıyla SGK Sigorta Primleri Genel Müdürlüğüne 2020/39 sayılı "Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri" konulu genelge yayımlanmıştır.

ma raporu, Kurum işlemlerine esas teşkil edecek bilgilerin araştırılması sonucu elde edilen bulgular hakkında düzenlenen rapordur. Açıklanan rapor türlerinden birinin düzenlenmediği sektörel denetim-tarama gibi görevlerin sonucunda ise genel tarama raporu düzenlenmektedirler.

SGK 2024-2028 Stratejik Planı'nda, "Kayıt dışı istihdamın önlenmesine katkıda bulunmak" hedefine yönelik risklerden birisi de denetim elemanlarının iş yoğunluğunun denetim kapasitesini olumsuz yönde etkilemesi olarak ifade edilmiştir. Bu riskin ise sosyal güvenlik denetmenlerine denetim harici görevler verilmesi nedeniyle olduğu, bu kapsamda sosyal güvenlik denetmenlerinin görev tanımlarının netleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

2009-2011 tarih aralığında gerçekleştirilen ve TÜBİTAK Kamu Araştırmaları Destek Grubu tarafından desteklenen, "Kayıtlı İstihdamda Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması" başlıklı projenin sosyal güvenlik sisteminin denetimine ilişkin bulgularına yer verilen çalışmada<sup>10</sup> da denetmenlerin il müdürlerine bağlı olmalarının bağımsızlıklarına gölge düşürdüğü ve suistimallere neden olduğu, ayrıca iki denetim sistemi arasında iş birliği ve koordinasyona ilişkin sorunlar yaşandığına işaret edilmiştir.

## II. SGK Dışında Sosyal Güvenlik Denetimi Yapan Birimler

SGK denetim elemanları dışında Kanun çerçevesinde askeri işyerlerine ilişkin denetim yapma yetkisi askeri iş müfettişlerine; işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda Kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğu Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirlere, kendi mevzuatı gereğince işyerlerinde yapacakları soruşturma, denetim ve incelemeler sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek, sigortasız çalıştırılanları Kuruma bildirme yükümlülüğü ise kamu idarelerinin denetim elemanlarına verilmiştir.

İhaleli işler ile özel bina inşaatı işlerinde ilişiksizlik belgelerinin verilmesinde gecikmelerin önlenmesi amacıyla serbest muhasebeci mali müşavir ile yeminli mali müşavirlere bazı yetkiler verilmiş, bunların yetkilerini kullanırken uyacakları usul ve esaslar da bu madde ve "Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik"<sup>11</sup> ile düzenlenmiştir. Meslek mensuplarına tanınan denetim yetkisi, ihaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri tarafından Kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğunun sağlanması amacıyla yürütülen kayıt incelemesi ile sınırlandırılmış olup, yalnızca geçici dosyalar üzerinde işlem yapabilme yetkisine sahiptirler. Devamlı işyerlerinin sigortalıları ile yapılan işler ile tescilsiz ya da tescilli olmasına karşın hiç sigortalılık

<sup>10</sup> ÖZŞUCA Şerife, GÖKBAYRAK Şenay, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", Sosyal Güvenlik Dergisi, Haziran 2012, Cilt 2, Sayı 2, Sayfa 49-83.

<sup>11</sup> 27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı RG.de yayımlanmıştır.

bildirilmemiş olan işyeri dosyaları üzerinden inceleme yürütememektedirler. Ayrıca, meslek mensuplarının gerçeğe aykırı rapor düzenleyerek Kurum zararına sebebiyet vermeleri durumunda sorumlulukları hem maddede hem de anılan Yönetmeliğin 13'üncü maddesinde açık bir şekilde belirtilmiştir.

Madde ile genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarına kendi mevzuatları gereğince yapacakları denetimlerde çalıştırılanların sigortalı olup olmadıklarını tespit yetkisi ve yükümlülüğü de getirilmiştir. Böylece, Kurumun denetim elemanları dışında diğer kurumların denetim elemanlarınca sigortalılık ve işyeri denetimi yaptırılması da sağlanarak kayıt dışılığın önlenmesi amaçlanmıştır. SSİY'nin 116'ncı maddesinin birinci fıkrası gereğince kamu idarelerinin denetim elemanları tarafından yapılan tespitlere ilişkin yürütülecek işlemlerin usul ve esasları "Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik"<sup>12</sup> ile belirlenir. Yine SSİY'nin 116'ncı maddesinin ikinci fıkrasında askerî iş müfettişlerince düzenlenen raporlar üzerine yapılacak işlemlerle ilgili olarak birinci fıkra hükümleri uygulanacağı öngörülmüştür. Netice itibarıyla kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları gereğince yaptıkları inceleme ve tespitler sırasında Kanuna göre sigortalı olması gerekenlerin sigortalı olup olmadığının tespiti ile sigortasız çalıştırılanların ve tespitler sırasında kanuna göre sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının ve/veya sigortalı gün sayılarının eksik bildirilmesine ilişkin tespitlerini en geç bir ay içinde Kuruma bildirmeleri sağlanmıştır.

Maddede açık bir şekilde kamu idarelerinin denetim elemanları tarafından yapılan tespitlerin Kurumca esas alınacağına hükmedilmiş, bu doğrultuda Kamu İdarelerinin Denetim Elemanlarınca Yapılacak Tespitler Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde de bu tespitlerin ilgili ünite tarafından Kurum mevzuatına uygun olarak ayrıca denetim yapılmaksızın işleme alınacağı öngörülmüştür. Kamu idarelerinin denetim elemanları tarafından yapılan tespitlerin işleme alınmasına ilişkin Kanun ve anılan Yönetmelik hükümleri aksine verilen kararların Danıştay kararları<sup>13</sup> ile bozulduğu görülmektedir. Söz konusu Danıştay kararlarında; kamu denetim elemanlarınca yapılan denetimin 5510 sayılı Kanun uyarınca denetim elemanı olarak kabul edilmesi gerektiği ve salt kamu idarelerinin denetim elemanlarının SGK denetim elemanı olmadığı gerekçesiyle verilen kararlarda hukuki isabet bulunmadığı ifade edilmiştir.

Son olarak, maddeye ilişkin Yargıtay kararları incelendiğinde; davaya konu olan hususların büyük çoğunluğu "boşanılan eşle birlikte yaşama" tespiti nedeniyle gelir ve aylıkların kesilmesine ilişkin olduğu görülmektedir. Bu husus Kanunun 56'ncı maddesinde ayrıntılı inceleneceğinden burada bu konuya yer verilmeyecektir.

<sup>12</sup> 27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı RG.de yayımlanmıştır.

<sup>13</sup> D10D, 17.09.2020, 2019/4630 E., 2020/3072 K., D15D, 06.03.2018, 2013/271 E., 2018/2240 K.

## SONUÇ

Kanunun emredici hükümlerinin uygulanması, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi sigorta işlemlerinin etkin bir şekilde denetlenmesi ile mümkündür. Bu bağlamda madde hükmü ile sosyal güvenlik sisteminde yerelden merkeze doğru kademeli bir denetim sistemi oluşturulmuştur.

SGK denetim ve kontrol memurları sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmeleri olarak belirlenmiştir. Müfettişler SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, denetmenler ise il müdürlükleri bünyesinde faaliyet göstermektedirler. Her iki denetim biriminin görev, yetki ve çalışma usul ve esasları farklı yönetmeliklerle düzenlenmiştir.

Kurumun denetim elemanlarına tutanak düzenleme yetkisi verilmiş olup, bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler SGK denetim elemanlarına görevlerini yapmak için her türlü kolaylığı sağlamak ve bu yoldaki isteklerini geciktirilmeksizin yerine getirmek zorundadırlar. Ek olarak, Kurumun denetim elemanları, 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirtilen denetim, teftiş ve kontrol yetkisini de sahiptir.

Ayrıca, SGK denetim elemanları dışında askeri iş müfettişlerine; serbest muhasebeci mali müşavirler ile yeminli mali müşavirlere ve kamu idarelerinin denetim elemanlarına da bazı denetim yetkileri verilerek denetim yapma yetki ve yükümlülükleri genişletilmiştir.

SGK Stratejik Planlarının incelenmesinde; uygulamada karşılaşılan önemli sorunlardan birisi kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu sektörlerde yeterli sayıda denetim yapılamaması olarak gösterilmiştir. Tasarruf tedbirleri ve denetim elemanı alımındaki sürecin uzaması sonucu denetim elemanlarının iş yoğunluğunun, denetim kapasitesini olumsuz yönde etkilemesi bu sorun önündeki tehditler olarak görülmektedir. Ayrıca, rehberlik faaliyetlerini de içeren geniş kapsamlı denetim sisteminde; denetmenlere denetim harici görevler verildiği ifade edilmektedir. Her ne kadar tali mevzuat ile denetmenlerin görev, yetki ve çalışma usul ve esasları belirlenmiş ise de görev tanımlarının net olmadığı ve denetim birimleri arasında koordinasyonun sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan maddeye ilişkin yargı kararlarında özellikle 5510 sayılı Kanun md.59/2'de yer alan *"Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarının görevleri sırasında tespit ettikleri Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler, yemin hariç her türlü delile dayandırılabilir. Bunlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar geçerlidir..."* hükmünün değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Buna göre, md.52/2'de belirtilen aksi sabit oluncaya kadar geçerli olan tutanakların, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları tarafından belgelere dayalı olarak düzenlenmiş olması veya belgeye dayalı olmamakla birlikte hazır bulunan işveren, işçi veya üçüncü kişi beyanları uyarınca düzenlenerek, doğruluğu ilgili kişilerin

imzaları ile tasdik edilen ve imza inkârına konu olmayan tutanaklar olması gerektiği vurgulanmaktadır.<sup>14</sup>

ASGP  
AKADEMİK SOSYAL GÜVENLİK PLATFORMU

<sup>14</sup> YHGK, 03.06.2015, 2014/285 E., 2015/1481 K.; Benzer kararlar için bkz YHGK, 26.02.2016, 2015/1632 E., 2016/202 K., YHGK, 01.03.2017, 2014/2449 E., 2017/375 K.