

## Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması

### *Compliance Problems in Social Security Systems and Providing Efficiency at Inspection Mechanisms*

**Şerife Türcan ÖZŞUCA**

Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi  
ozsuca@politics.ankara.edu.tr

**Şenay GÖKBAYRAK**

Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi  
senay.gokbayrak@politics.ankara.edu.tr

Haziran 2012, Cilt 2, Sayı 2, Sayfa 49-83  
June 2012, Volume 2, Number 2, Page 49-83

P-ISSN: 2146 - 4839

2011 - 2012

[sgd.sgk.gov.tr](http://sgd.sgk.gov.tr)

e-posta: [sgd@sgk.gov.tr](mailto:sgd@sgk.gov.tr)

Yazılar yayınlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dahil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayımlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tablolardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

*If the manuscripts are accepted to be published, the SGD has the possession of right of publication and the copyright of the manuscripts, included publishing the whole text in the digital area.*

*Articles published in the journal represent solely the views of the authors.*

*Some parts of the articles and the tables can be cited by showing the source.*

**Sahibi / Owner of the Journal**  
Sosyal Güvenlik Kurumu Adına  
Fatih ACAR (Kurum Başkanı / *President of the Institution*)

**Genel Yayın Yönetmeni / Publication Manager**  
İlhan İŞMAN

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Desk Editör**  
Mahmut ERDEMİR

**Editör / Editor in Chief**  
Selda DEMİR

**Editör Yardımcıları / Co-Editors**  
Asuman KAÇAR  
Dr. Erdem CAM

**Yayın Türü:** Ulusal Süreli Yayın / *Type of Publication Periodical*  
**Yayın Aralığı:** 6 aylık / *Frequency of Publication: Twice a Year*  
**Dili:** Türkçe ve İngilizce / *Language: Turkish and English*

**Tasarım / Design:** Aren Reklam ve Tanıtım / Ankara 0.312 430 70 81 • [www.arentanitim.com.tr](http://www.arentanitim.com.tr)  
**Basım Yeri / Printed by:** Semih Ofset / Ankara  
**Basım Tarihi / Press Date:** 31.07.2012  
**ISSN:** 2146-4839

**Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD)**  
**Index Copernicus International ve Asos Index tarafından indekslenmektedir.**

SGD sosyal güvenlik dergisi. -- Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012-  
c. : tbl., şkl. ; 24 cm.  
ISSN: 2146-4839  
Sosyal güvenlik -- Dergiler - Türkiye  
Sosyal Güvenlik-- -- Hukuk ve mevzuat -- -- Türkiye  
362.05

### **SGD Sosyal Güvenlik Dergisi**

Tüm hakları saklıdır. Bu Dergi'nin tamamı ya da Dergi'de yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı 5846 sayılı Yasa'nın hükümlerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının yazılı izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

**İletişim Bilgileri / Contact Information**  
Ziyabey Caddesi No:6 Balgat / Ankara / TURKEY  
Tel / Phone: +90 312 207 88 91 – 207 88 41  
Fax: +90 207 78 19  
e-mail: [sgd@sgk.gov.tr](mailto:sgd@sgk.gov.tr)

---

## YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

---

**Prof. Dr. Nizamettin AKTAY**  
Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. Şerife Türcan ÖZŞUCA**  
Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi

**Doç. Dr. Şenay GÖKBAYRAK**  
Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi

**Prof. Dr. Süleyman Hayri BOLAY**  
Emekli Öğretim Üyesi

**Prof. Dr. Mehtap TATAR**  
Hacettepe Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. Cem KILIÇ**  
Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Doç. Dr. Levent AKIN**  
Ankara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

---

## ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

---

**Professor Yener ALTUNBAS**  
Bangor University – UK

**Professor Altan MOSCOVITCH**  
University of Carleton – CA

**Asst. Prof. C. Rada Von ARNIM**  
University of Utah – USA

**Professor Jacqueline S. ISMAEL**  
University of Calgary – CA

**Professor Mark THOMPSON**  
University of British Columbia – CA

**Professor Özay MEHMET**  
University of Carleton – CA

**Asst. Prof. Sara HSU**  
State University – USA

---

## ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

---

**Prof. Dr. Yusuf ALPER**  
Uludağ Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. A. Murat DEMİRCİOĞLU**  
Yıldız Teknik Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. Sarper SÜZEK**  
Atılım Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Faruk ANDAÇ**  
Çağ Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Ömer EKMEKÇİ**  
İstanbul Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Savaş TAŞKENT**  
İstanbul Teknik Üniversitesi  
İşletme Fakültesi

**Prof. Dr. Kadir ARICI**  
Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. Şükran ERTÜRK**  
Dokuz Eylül Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Sabri TEKİR**  
İzmir Üniversitesi İ.İ.B.F.

**Prof. Dr. Berrin Ceylan ATAMAN**  
Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi

**Prof. Dr. Ali GÜZEL**  
Kadir Has Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Aziz Can TUNCA**  
Bahçeşehir Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Hayriye ATİK**  
Erciyes Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. Ali Rıza OKUR**  
Yeditepe Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. M. Fatih UŞAN**  
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Zakir AVŞAR**  
Gazi Üniversitesi  
İletişim Fakültesi

**Prof. Dr. Serdar SEYYAN**  
TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üni.  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Doç. Dr. Süleyman BAŞTERZİ**  
Ankara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Ufuk AYDIN**  
Anadolu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Ali SEYYAN**  
Sakarya Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Doç. Dr. Nurşen CANIKLIOĞLU**  
Marmara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Remzi AYGÜN**  
Gazi Üniversitesi  
Tıp Fakültesi

**Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER**  
Yaşar Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Doç. Dr. Alpay HEKİMLER**  
Namık Kemal Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN**  
Muğla Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. Müjdat ŞAKAR**  
Marmara Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Doç. Dr. Oğuz KARADENİZ**  
Pamukkale Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Prof. Dr. Fevzi DEMİR**  
Yaşar Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Prof. Dr. Zarife ŞENOCAK**  
Ankara Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Doç. Dr. Aşkın KESER**  
Uludağ Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

**Yrd. Doç. Dr. Hediye ERGİN**  
Marmara Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi

# *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması*

## *Compliance Problems in Social Security Systems and Providing Efficiency at Inspection Mechanisms*

Şerife Türcan ÖZŞUCA\*

Şenay GÖKBAYRAK\*\*

### ÖZET

Bu çalışma, değişen demografik, ekonomik ve sosyal koşullar kapsamında sosyal güvenlik denetim sistemlerinin rolünü ve etkinliğini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Nüfusun yaşlanması, değişen geleneksel aile yapıları, işgücü piyasalarında esnekleşme ve a-tipik istihdam biçimleri, refah sunumunun değişen doğası refah kapitalizmin Altın Çağı'nda kurumsallaşan sosyal güvenlik sistemlerine uyum konusunda çeşitli sorunlar yaratmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerine uyumu sağlamada denetim mekanizmalarının yeniden yapılması ve etkinliğinin artırılması gereksinimi bulunmaktadır. Bu konu üzerine güncel tartışmalar, kurumsal yapının, sosyal güvenlik kurumları ile ilgili kurumlar arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin, yenilikçi denetim yaklaşımları ve modellerinin, denetim elemanlarının kapasitesinin güçlendirilmesi ile denetim sistemlerinde katılımcı ve özdenetimi sağlayan mekanizmalarının önemine işaret etmektedir. Bu çalışmada, bu göstergeler ışığında Türkiye'de sosyal güvenlik denetim sisteminin etkinliği, TÜBİTAK KAMAG programı tarafından desteklenen "Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması" başlıklı projenin bulgularına dayanılarak analiz edilmektedir. Çalışmada sadece sosyal güvenlik müfettişleri ve denetmenleri ile yapılan derinlemesine görüşme ve anket bulguları kullanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal güvenlikte uyum, denetim mekanizmaları, sosyal güvenlik denetiminde etkinlik

### ABSTRACT

This study is aimed at analyzing the role and efficiency of social security inspection systems in changing demographics, economic and social conditions. Population ageing, changing traditional family structures, flexibilization and a-typical employment patterns in labour market, changing nature of welfare provision cause to produce various compliance problems in social security systems institutionalized golden age of welfare capitalism. To provide compliance in social security systems it is essential that re-organize and increase efficiency of inspection mechanisms. Current debates on this issue indicate that institutional structure, cooperation and coordination among social security institutions and related organizations; innovative inspection approaches and models; capacity building of inspectors and participative and self-control mechanisms in inspection systems are important elements to provide compliance. In this study in the light of these indicators, it is analyzed efficiency of social security inspection system in Turkey based on findings of Project on "Research on Efficient Control Models in Transforming to Formal Employment" sponsored by The Scientific and Technological Research Council of Turkey- Public Research Group (KAMAG). In this study we use the findings of deep interviews and questionnaire related with only social security inspectors and controllers.

**Key Words:** Social security compliance, inspection mechanisms, efficiency of social security inspection

\* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
ozsuca@politics.ankara.edu.tr

\*\* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
senay.gokbayrak@politics.ankara.edu.tr

## GİRİŞ

Günümüz toplumlarında yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmeler nedeniyle sosyal güvenlik sistemleri, kurumsal ve finansal sürdürülebilirliğini ciddi ölçüde tehdit eden sorunlar ile karşı karşıya bulunmaktadır. Nüfusun yaşlanması, geleneksel koruma aktörü olarak kabul edilen aile yapısında değişim, işgücü piyasalarında artan esnekleşme ve a-tipikleşme, işsizlik, kayıt dışı istihdam sorunları bir yandan sosyal korumaya olan gereksinimi önemli ölçüde artırırken; diğer yandan sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsallaşarak olgunlaştığı refah devleti döneminden oldukça farklı koşulların ve ihtiyaçların ortaya çıkması, sistemlerin hem bu gereksinimlere yanıt vermesini zorlaştırmakta; hem de bu gelişmeler sistemlerin finansal dengesini önemli ölçüde sarsmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunlarını büyüten bir diğer unsur da sık aralıklarla gerçekleşen ekonomik krizlerdir. Sosyal güvenlik kapsamının hem kişiler hem de riskler açısından daha dar olduğu gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sistemlerinin kapsam ve finansman sorunları çok daha geniş boyutludur.

Yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucu sosyal güvenlik sistemlerine sistem üyeleri olan çalışan ve işverenlerin uyum sorunu ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılaşsa da tüm ülkelerde ortaya çıkan temel bir sorundur. Değişen koşullar karşısında yaşanan uyum sorununun aşılması, sosyal güvenlik sistemlerinin ötesinde yapısal nitelikli bir takım ekonomik ve sosyal önlemleri gerekli kılmakla birlikte; sosyal güvenlik sistemlerinin kısa ve orta vadede sürdürülebilirliğinin sağlanmasında sisteme yönelik denetim mekanizmalarının etkinliğinin artırılması öncelikli çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışma, sosyal güvenlik sistemlerinin değişen koşullar kapsamında karşılaştığı kapsam ve finansman sorunlarına yönelik yeniden yapılanma arayışları içerisinde denetim sistemlerinin rolünü ve etkinliğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada öncelikle sosyal güvenlik sistemlerinde denetimin rolü ve işlevi değerlendirildikten sonra, sisteme uyum sorunu yaratan koşulların denetim mekanizmaları üzerindeki etkileri incelenecektir. Çalışmanın izleyen bölümlerinde ise, uyumu güçlendirmede ortaya çıkan yeniden yapılanma arayışları çerçevesinde Türkiye’de sosyal güvenlik denetim sisteminin

etkinliği; kurumsal örgütlenme, denetim modelleri, denetim elemanları ile katılımcı ve özdenetim mekanizmaları açısından, TÜBİTAK Kamu Araştırmaları Destek Grubu tarafından desteklenen, 2009-2011 tarihleri arasında tarafımızca gerçekleştirilen “*Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması*” başlıklı projenin sosyal güvenlik sisteminin denetimine ilişkin bulguları bağlamında analiz edilecektir.

## **I- SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE DENETİMİN ROLÜ VE İŞLEVLERİ**

Sosyal güvenlik sistemlerinde, kurumların iç işleyişi ve finansman dengesinin kontrolüne yönelik olarak gerçekleştirilen iç denetim ve sistem üyelerinin (çalışan ve işverenlerin) sistem kurallarına uyumunun denetiminden sorumlu saha denetimi olmak üzere iki farklı bununla birlikte sistemin amaçları kapsamında birbirini bütünleyen denetim birimleri bulunmaktadır.

İç denetim, sosyal güvenlik kurumlarının içerisinde muhasebe, finansman ve diğer işlevlerin uygunluğuna ilişkin bağımsız olarak gerçekleştirilen denetimdir. İç denetimi gerçekleştiren denetim elemanları genellikle sosyal güvenlik kurumlarının çalışanları olmakla birlikte, görevlerini yerine getirirken bağımsız ve özerkliğe sahip bulunmaktadırlar. Görevlerinin doğası gereği denetim elemanlarına bağımsızlık ve özerkliğin mutlaka sağlanması gerekmektedir. Aksi takdirde gerçekleştirmek durumunda oldukları görevlerinin anlamı kalmamaktadır. Kurumların iç işleyişlerine ilişkin denetimi gerçekleştiren denetim elemanlarının bağımsızlığı birçok açıdan ortaya çıkmaktadır. Denetime konu olan alan açısından denetim elemanlarının sınırlandırılmaması; gerekli tüm rapor ve dokümanlara erişim hakkı; kurumun her düzeyine ilişkin rapor sunma bağımsızlığı; kurumun faaliyetleri içerisinde yer almama; kurum personelinden bağımsızlık ve ölçülebilmesi imkânsız olmakla birlikte düşüncede bağımsızlık sosyal güvenlik kurumlarının iç denetimini gerçekleştiren denetim elemanlarının işlevlerini yerine getirebilmesi için gerekli koşullardır (ILO, 1998: 30-31; O’Shea, 2008).

Sosyal güvenlik kurumlarının genellikle doğrudan en üst düzey yöneticisine bağlı olarak çalışan iç denetimden sorumlu birimlerin, kurumların faaliyetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinde önemli rolü bulunmakta ve kurumların işleyişine birçok açıdan yardımcı olmaktadırlar.

Kurumların yönetimi açısından değerlendirildiğinde, finansman ve muhasebe gibi oldukça teknik alanlarda uzman görüşü sunarak sistemlerin finansal sürdürülebilirliğini sağlamada önemli bir işlev yüklenmektedirler. Sosyal güvenlik fonlarının güvenli bir şekilde işletilmesine yardımcı olmakta; herhangi bir sorun fark edildiğinde, yönetimi bu sorun hakkında uyarmakta, sorunun ortadan kaldırılması ve sistemin geliştirilmesine yönelik öneriler sunmaktadırlar. Kurum çalışanlarından kaynaklı suistimalleri araştırmak ve önlemeye yönelik faaliyetleri kapsamında kurumsal işleyiş ve kurumun kamuoyundaki imajına önemli bir katkı sunmaktadırlar. Sosyal güvenlik kurumlarının iç denetiminden sorumlu denetim elemanları sadece kurumun yönetsel ve finansal işleyişinin gelişimine katkı sunmamakta aynı zamanda sistem üyelerinin haklarını ve sistemden sağladıkları faydaları da korumaya hizmet etmektedirler (ILO,1998).

Sistem üyeleri olan çalışan ve işverenlerin sistem kurallarına uygunluğunun denetimden sorumlu olan denetim birimleri ise, sosyal güvenlik kurumları ile sistem üyeleri arasında bir köprü görevi görmekte ve bu anlamda kurumların dışı açılan pencereleri olmaktadır. Saha denetimleri gerçekleştirilen bu denetim birimleri, sisteme uyumun sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadırlar. Saha denetimlerinden sorumlu denetim elemanlarının temel sorumluluğu ve görevi kanunlara uygunluğun sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenlik ile ilgili yasal düzenlemelerin açık ve kapsamlı olması saha denetimlerinden sorumlu denetim elemanlarının görevlerinin kolaylaşması açısından önem taşımaktadır. Saha denetimlerini gerçekleştirecek olan denetim elemanlarının kurum ile sistem üyeleri arasında ana iletişim noktası olmaları ve sisteme uyumun sağlatılmasında temel aktör konumunda bulunmaları, bu denetim elemanlarının çok dikkatli seçilerek, iyi eğitilmelerini gerekli kılmaktadır. Saha denetimlerinden sorumlu denetim elemanlarına yönelik insan gücü planlaması, görev tanımlamaları ve değişen koşullara uygun olarak sürekli kapasite gelişimlerinin sağlanması gerekmektedir. Saha denetimlerinden sorumlu denetim biriminin insan gücü ve fiziksel kaynaklara ilişkin kapasitesini de dikkate alarak spesifik hedeflere ve bu hedeflere uygun denetim planlarına sahip olması, denetim biriminin işlevlerini tam olarak yerine getirip getiremediğinin değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır. Saha denetimlerinden sorumlu denetim elemanlarını görevlerini yerine getirmeleri sırasında yetki ve sorumluluklarının kuş-

kuya yer bırakmayacak şekilde belirlenmesi, denetimlerin planlamasında kullanılacak ölçütlerin seçimi, denetimlerin kurallara uygun, yetkin ve adil bir şekilde yürütülmesi, denetimlerin etkinliğini artırıcı unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetim sistemlerinin etkinliğini artırmada sistemin yükümlülüklerini yerine getirmeyen işletmelere yönelik uygulanacak cezaların düzey ve biçimlerinin de ekonomik ve sosyal yapının koşullarına uygun bir biçimde belirlenmesi denetim biriminin etkinliğinin sağlanmasında önemli bir unsur olmaktadır (ILO,1998: 96-104).

Türkiye’de sosyal güvenliğin denetimi uluslararası standartlara uygun olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanına doğrudan bağlı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu döneminde 2000 yılına kadar kurum içi denetim ve saha denetimleri ayrı ayrı yürütülürken, bu tarihten sonra kurum içi idari denetim ile saha denetimleri tek bir denetim biriminin bünyesinde toplanmıştır. 2008 tarihli 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu da aynı anlayışı sürdürmüştür. 5502 sayılı Kanun’un 17. maddesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usûlsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkararak bir anlayışla denetlemek,
- Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek,
- Prim ödeme yükümlülerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, denetlenecek sektörleri her yıl için belirlenecek risk değerlendirme kriterlerine göre sınıflandırmak suretiyle riskli sektörlerin denetimine öncelik vermek,
- Görevleriyle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak,
- İşin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarını tespit etmek,
- Yıl boyunca müfettişler tarafından düzenlenen raporların sonuçlarını değerlendirmek, raporlar hakkında istatistikî bilgiler ile birlikte uygulamadaki sorunlara ve yapılması gereken mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler sunmak,



- 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 ise inceleme ve soruşturma yapmak,

- 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,

- Başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak.

Sosyal güvenlik denetim sisteminde, denetim elemanları, müfettişler ve denetmenler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Müfettişler, 5502 sayılı Kanun'un 30. maddesi uyarınca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlara ilave olarak; en az dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadî ve idarî bilimler, tıp, diş hekimliği, eczacılık fakültelerinden veya sosyal hizmetler, sağlık idaresi veya sağlık yönetimi, matematik, istatistik, aktüerya, bankacılık, sigortacılık, işletme mühendisliği, endüstri mühendisliği, yazılım mühendisliği, elektronik mühendisliği, elektrik ve elektronik mühendisliği, bilgisayar mühendisliği bölümlerinden ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından meslekî ve yabancı dil konularında yapılacak yarışma sınavında başarılı olanlar arasından seçilmektedir. Ayrıca adaylarda sınavın yapıldığı yılın Ocak ayının ilk gününde otuz yaşını doldurmamış olmak şartı aranmaktadır. Müfettiş yardımcısı olarak atananlar, en az üç yıl fiilen çalışmak, olumlu sicil almak ve Kurumca belirlenen konuda tez hazırlamak kaydıyla müfettişlik için açılacak yeterlik sınavına girme hakkını kazanmaktadırlar. Yeterlik sınavlarında başarılı olanlar, İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerinden birinde Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından en az (C) düzeyinde belge ibraz etmeleri hâlinde "Müfettiş" kadrolarına atanmaktadırlar.

Müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları 2007 tarihli Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 13. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

- Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usûlsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkararak bir anlayışla denetlemek,
- Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında kanun, tüzük, yönetmelik, çalışma plan ve programı ve Başkanlık talimatları çerçevesinde, teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmak, bu görevlerini yürütürken, gerek gördüğünde hakkında yeterli kanaat edinilen personel ile ilgili, personel performans değerlendirme raporu düzenlemek,
- Sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanılarak, Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, yürütülen inceleme veya soruşturmanın gerektirdiği hallerde, ilgili kişi, kurum veya kuruluşlardan her türlü bilgi, belge ve kayıtları istemek,
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile ilgili suçların soruşturulmasında bu Kanunun hükümleri ile ilgili usul ve esaslar uyarınca hareket etmek, görev verilmesi halinde 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında ön inceleme yapmak,
- Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma görevlerinin gerektirdiği hallerde, Kurumun merkez ve taşra ünitelerindeki görevlilerin muhafazasına verilmiş olan 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 veya almak, gerektiğinde tasdikli örnek veya fotokopilerini bırakmak suretiyle belgelerin asıllarını almak,
- Bu Yönetmeliğin 84'üncü maddesi hükmü çerçevesinde ilgili personeli görevden uzaklaştırmak,
- Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek, bu amaçla sektörel analizlere dayalı denetimleri yürütmek ve bu konularda alınması gerekli tedbirleri önermek,
- Görevleriyle ilgili 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 elverişi gördüğü bir yerde teftiş etmek ve incelemek üzere istemek, bunlara ilişkin gerektiğinde tutanak düzenlemek,

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

- Görevleri sırasında gerekli gördükleri kimselerin, yazılı ifadelerine başvurmak,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aynı yönetmeliğin 15. maddesinde ise müfettişlerin görevlerini yerine getirirken uyacakları hususlar ve etik kurallar düzenlenmektedir.<sup>1</sup>

1 Rehberlik ve Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 15. maddesine göre,

(1) Müfettişler, görev ve sıfatlarının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunamazlar.

(2) Müfettişler:

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

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

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

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

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

e) İcraya müdahale edemezler.

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

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

2011 tarihli 6111 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik denetim sisteminde eski kontrol memurluğu yerine sosyal güvenlik denetmeni kadrosu oluşturulmuştur. Bu düzenleme doğrultusunda 5502 sayılı Kanun'un 31. maddesi'nde yapılan değişiklik uyarınca, Kurum taşra teşkilatında sosyal güvenlik denetmeni ve sosyal güvenlik denetmen yardımcısı istihdam edileceği belirtilmektedir. Aynı madde kapsamında sosyal güvenlik denetmen yardımcılığına atanabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde sayılan şartlara ek olarak en az dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisadî ve idarî bilimler, iktisat, işletme, matematik, istatistik, aktüerya, bankacılık, sigortacılık, işletme mühendisliği, endüstri mühendisliği, yazılım mühendisliği, elektronik mühendisliği, elektrik ve elektronik mühendisliği, bilgisayar mühendisliği, sosyal hizmetler ve sağlık idaresi/yönetimi fakülte, yüksek okul veya bölümlerinden ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak; yapılacak yarışma sınavında başarılı olmak ve sınavın yapıldığı gün itibariyle 30 yaşından gün almamış olmak şartı aranmaktadır. Sosyal güvenlik denetmen yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yapılacak denetmenlik yeterlik sınavına girmeye hak kazanmakta ve denetmenlik yeterlik sınavında başarılı olanlar "sosyal güvenlik denetmeni" kadrolarına atanmaktadır. 5510 sayılı Kanun'un 31. maddesine göre, sosyal güvenlik denetmenleri sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim ve taramalarda görevlendirilmekte ve görevleriyle ilgili kayıt ve belgeleri inceleme yetkisine sahip bulunmaktadır.

Mayıs 2011 tarihli Sosyal Güvenlik Denetmenleri Yönetmeliği'nin 24. maddesi uyarınca bağlı oldukları il müdürü veya görevlendireceği il müdür yardımcısı tarafından verilen yazılı emir üzerine sosyal güvenlik denetmen ve denetmen yardımcıları,

a) Yapılacak inceleme, denetim ve kontrol sonucunda;

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

- İşyerinin faal olup olmadığı ile işyeri tescilinde verilen bilgilerin doğruluğunun,

- İşyerlerinde yapılan işin niteliği ile yapılan işte değişiklik olup olmadığı,
- Kanun'un 89'uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen prim borçlarına halef olma şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin,
- Sigortalıların ve sigortalı olması gerekenlerin Kuruma bildirilip bildirilmediğinin,
- Kanunda sigortalılık başlangıç ve bitişi ilgili kurum ve kuruluşlardaki vergi mükellefiyeti, tescil ve sicil işlemlerine bağlanmış sigortalıların sigortalılık başlangıç ve bitiş tarihlerinin,
- Sigortalıların kimlik bilgilerinin, çalışma sürelerinin, ücretlerinin ve prime esas kazançlarının,
- İşten ayrıldığı bildirilen sigortalının, fiilen çalışmalarının devam edip etmediğinin tespit edilmesi ile aylık prim ve hizmet belgesi ve sigortalı hesap fişi bilgilerinin farklı olduğunun tespit edilmesi halinde, sigortalıların işten ayrılış tarihinin,
- Sigortalıların/iştirakçilerin fiili hizmet veya itibari hizmet uygulamısından 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 işverenin/bildirim yükümlülüğü bulunan ilgili kurum ve kuruluşların bildirim 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 müstehak 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) Ölüm ve malullikle 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 yapılacak benzeri inceleme, araştırma, tespit, denetim ve tarama yapılması ile görevli durumundadırlar.

Müfettişler ve denetmenlerin görevleri incelendiğinde müfettişlerin ağırlıklı olarak kurum içi denetim işlevleri, özellikle kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik sektörel risk analizleri ve asgari işçilik tespitleriyle görevli oldukları görülürken; il müdürlükleri bünyesinde görev yapan denetmenlerin öncelikle sisteme uyumu sağlamaya yönelik saha denetimleri ile görevli oldukları anlaşılmaktadır.

## **II- SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE DEĞİŞEN KOŞULLAR KARŞISINDA UYUM SORUNU VE DENETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR**

### **A- Demografik Yapıda Değişim**

Özellikle gelişmiş ülkelerde, tıbbi bakım teknolojilerinde yaşanan gelişmeler sonucu ortalama yaşam süresinin yükselmesi, buna karşılık doğum oranlarında azalmanın yarattığı yaşlanma süreci, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman krizinde etkili olan temel unsur olarak tanımlanmaktadır (Esping-Anderson, 1990; 2006; World Bank, 1994; Taylor-Gooby, 2001; Bonoli, 2003; 2004; ILO, 2005; Seeleib-Kaiser, 2008; O’Rand, vd, 2009; Enoff, 2010). Yaşlanma, mevcut nüfus projeksiyonları çerçevesinde, öncelikle gelişmiş ülkelerin bir sorunu olarak karşımıza çıksa da, şu anda genç nüfusu fazla olan gelişmekte olan ülkelerin, ileride etkisini çok daha kuvvetli hissedeceği bir sorundur (World Bank, 1994; O’Rand, vd, 2009). Eurostat (2011) verilerine göre, 2007 yılı itibarıyla Dünya’da doğuştan yaşam beklentisi ortalama 67,6 yaş olarak tahmin edilirken, bu yaş AB-27 ve ABD için 79,2, Türkiye için ise 71,8 olarak tahmin edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri açısından sorun yaratan asıl unsur ise, emekli nüfusun şu an aktif olan nüfusa oranı olarak tanımlanan yaşlı bağımlılık oranıdır. Bu oranın 2010 yılında AB-27 için %26,1’den 2030 yılında %38,7’ye ve 2050 yılında %50,6 ulaşacağı; ABD için ise 2010 yılında %19,4 olan yaşlı bağımlı oranının 2030’da %31,7’ye ve 2050 yılında ise, %35,1’e ulaşacağı tahmin edilmektedir. Türkiye’de ise 2010 yılında yaşlı bağımlı oranı %8,8’dir. Bu oranın 2020 yılında %10,8; 2030 yılında %15,1, 2040 yılında %21,4 ve 2050 yılında ise %28,7’ye ulaşacağı beklenmektedir (Eurostat, 2011:114). Bu tablonun sosyal güvenlik politikaları açısından anlamı, emeklilik harcamalarının ilerleyen yıllarda önemli ölçüde artış sergileyeceğidir. Söz konusu rakamlara sağlık harcamaları ve uzun dönemli bakım harcamalarındaki



artış eklendiğinde, sistemin finansmanı üzerindeki baskının daha da artacağı beklenmektedir. Yaşlanmanın etkileri, doğum oranlarında azalma ve işsizlik nedeni ile aktif işgücünde ortaya çıkan azalma ile birlikte değerlendirildiğinde, sosyal güvenlik sistemlerinin gelir-gider dengelerini bozarak, finansal açıdan sürdürülebilirliği üzerinde önemli bir tehlike yaratmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde demografik yapıda ortaya çıkan yaşlanma sürecinin etkilerine karşı gerçekleştirilen emeklilik yaşının yükseltilmesi, emekli aylıklarının düşürülmesi, emeklilik aylıklarının endeksleme yöntemlerinin değiştirilmesi şeklinde ortaya çıkan parametrik reformlar ise, özellikle düzensiz ve düşük gelirli işlerde çalışanlar açısından emekli olmayı bir hayal haline getirerek sistemden dışlanma ve sisteme uyum sorunu yaratmaktadır (Gökbayrak, 2010). Bu şekilde sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlama yönünde ortaya konan çabalar, çalışma statülerindeki farklılıklardan kaynaklı olarak, amaçlanan tersine sisteme uyum sorunu yaratarak kapsam daralmasına neden olabilmekte ve sistemin denetimi üzerinde baskı oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri üzerinde demografik değişimlerin yarattığı bir başka etki, değişen aile yapısı ve farklılaşan gereksinimlere ilişkin ortaya çıkmaktadır. Ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte geleneksel korumacı aile yapısının değişmesi, kadınların işgücüne katılım oranlarındaki artış ve çocuk sahibi olma yaşının ilerlemesi, tek ebeveynli hane sayısındaki artış, aile üzerinden sağlanan koruma anlayışını etkisizleştirmekte; gerek çalışma döneminde gerekse de emeklilik dönemlerinde bireylerin refah devletlerinden beklentileri değişen koşullar çerçevesinde farklılaşmaktadır. Var olan kurumsal yapılanmalarıyla refah devletleri bu farklılaşarak artan gereksinimleri karşılamada yetersiz kalmaktadırlar (Kleinman, 2006; Seeleib-Kaiser, 2008; O’Rand vd, 2009).

## **B- İşgücü Piyasalarında Değişim**

Sosyal güvenlik sistemleri olgunlaşma sürecini, kapitalizmin tam istihdam politikaları ile tanımlanan Altın Çağ döneminin koşullarında tamamlamıştır. Ancak, 1970’li yılların sonunda kapitalizmin yaşadığı kriz, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere istihdam politikasının hedef ve amaçlarında önemli değişimleri gündeme getirmiştir. Refah devletinin temelini oluşturan tam istihdam politikasından süreç içerisinde verilen ödünler, işsizlikte artışı beraberinde getirdiği gibi işsizlik riski karşısında geliştiri-

len koruma anlayışının da değişmesine neden olmuştur. Söz konusu değişimler ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte, ortaklaşan bazı eğilimler söz konusudur. Hizmetler sektörünün istihdam içindeki payı artmakta; geleneksel, tam zamanlı ve süreklilik taşıyan istihdam biçimleri azalmakta; a-tipik olarak nitelendirilen kısmi zamanlı ve geçici esnek istihdam biçimleri artmakta; krizlerin etkisiyle işsizlikte önemli artışlar yaşanmaktadır (Özsuca, 2003; Esping-Anderson, 2006; Kleinman, 2006; Özdemir, 2007; Flückiger, 2010; ILO, 2012). Son küresel krizin etkisi ile Dünya’da işsizlik ve istihdam sorunu oldukça tehlikeli bir noktaya ulaşmıştır. ILO (2012) verilerine göre, küresel ekonomik krizin başlangıcından itibaren Dünya’da işsiz sayısı 27 milyon artarak, 200 milyona ulaşmıştır. İşsizliğin daha da yükselmesini önlemek için önümüzdeki on yılda 400 milyon yeni işin yaratılması gerekmektedir. İşsizlik sorunu esas olarak işgücü piyasalarında gençleri, eğitimsizleri ve kadınları etkilemekte; uzun dönemli işsizlik sorunu, yapısal bir sorun olarak ön plana çıkmaktadır. İşgücü piyasalarında artan işsizlik, sosyal güvenlik sistemleri üzerinde önemli baskılara neden olmaktadır. İşsizlikteki artış, bir yandan sosyal korumaya olan gereksinimi artırırken; diğer yandan işsizlik sigortalarının kaynakları üzerinde baskı yaratmaktadır. İşsizliğin uzun dönemli yapısal bir sorun haline alması ise, ortaya çıkan mali baskının etkisinin artmasına neden olmaktadır.

Sosyal korumaya gereksinimi artıran ancak eş anlı sosyal güvenlik kapsamından dışlanmaya neden olan bir diğer önemli gelişme ise, işgücü piyasalarında esnekleşme sonucu önemli ölçüde kayıt dışılık ile örtüşen a-tipik istihdam biçimlerinin hızla yaygınlaşmasıdır. Değişen üretim süreçleri kapsamında, yarı zamanlı ve belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışma, işgücü talebi açısından esnek ve ucuz işgücü sağlamanın işlevsel bir aracı olurken; işgücü arzı açısından geleneksel modelin katı çalışma sürelerine uyum gösteremeyen ancak çalışmak zorunda olan bazı işgücü grupları (kadınlar, öğrenciler gibi) için tercih edilebilir olmaktadır. Günümüzde Avrupa ekonomilerinde yaratılan işlerin büyük bir kısmı yarı zamanlı ve belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışılan işlerden oluşmaktadır. 2009 yılında, AB-27 ülkelerinde istihdam edilenlerin ortalama %18,8 kısmi zamanlı işlerde çalışırken, bu oran Hollanda’da %48,3; İsveç’de %27; Almanya ve İngiltere’de %26,1 ve Türkiye’de %11,3 olarak karşımıza çıkmaktadır (Eurostat, 2011:240).

A-tipik istihdam biçimleri, değişen çalışma sürelerine bağlı olarak ücretlerde azalmanın ortaya çıktığı, kayıt dışı istihdamın çeşitli biçimlerinin yaygın olduğu, sosyal güvenceye erişimde sınırlılıkların olduğu, iş sağlığı ve güvenliği açısından güvenliği olmayan çalışma koşullarının bulunduğu ve iş tatmininde azalmalar yaratan istihdam biçimleridir (Mangon, 2000). Düzensizlik ile karakterize olan bu tip işlerde çalışan sayısının artması, sosyal güvenlik sistemlerine katkı yapmayı önemli ölçüde güçleştirmekte ve sisteme uyum sorununu artırmaktadır. Bu durum, sosyal güvenlik sistemlerinin gelir kaynaklarını erozyona uğratarak, sosyal yardımlara bağımlı olan kişi sayısında da artışa neden olmakta, sistemlerin finansmanı üzerinde baskı yaratmaktadır. Değişen istihdam biçimlerine uygun olarak sosyal güvenlik sistemlerinin özellikle kısmi süreli çalışanları kapsamına alması gündeme gelmektedir. Almanya, Fransa ve Hollanda'da kısmi süreli çalışanları kapsayacak şekilde sosyal güvenlik sistemlerinde düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Ancak bu eğilim, sosyal güvenlik sistemlerinde önemli değişimleri göze alamayan birçok Avrupa ülkesi tarafından reddedilmektedir. Örneğin, a-tipikleşmenin bir başka görünümü olan kendi hesabına çalışan sayısındaki artışa paralel olarak, kendi hesabına çalışanların işsizlik sigortası kapsamına alınması birçok Avrupa ülkesinde kabul görmemektedir (Flückiger, 2010).

Ülkelerin tarihsel koşulları ve refah sistemlerinin özelliklerine bağlı olarak, büyük ölçüde kayıt dışı istihdam içerisinde değerlendirilebilecek a-tipik istihdam biçimleri kapsamında çalışanları sosyal güvenlik sistemlerine içermeye yönündeki eğilimler değişmekle birlikte; bu tip işlerde çalışanların sisteme içermeye, izleme ve sisteme uyumunu sürekli kılma konusunda denetim sistemlerinin önemli zorluklar ile karşı karşıya kaldığı bir gerçektir.

### **C- Refah Sunumu Anlayışında Değişim**

Refah devletinin yaşadığı kriz sonrası sistemlerin yeniden yapılanmasında ortaya çıkan temel eğilimlerin başında, sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunda kamu-piyasa ortaklığı olarak tanımlanabilecek karma ekonomilerin ortaya çıkması gelmektedir (Gökbayrak, 2008; 2010; Holden, 2011). Refah hizmetlerinin sunumunda kamu giderek hizmetleri sunum rolünden sıyrılmakta, hizmet sunumunu gerçekleştirdiği anlaşmalar ile özel sunuculara bırakmakta (piyasalaşma) ve esas olarak hizmetleri

düzenleyen ve denetleyen rolüne bürünmektedir. Değişen koşullar karşısında sosyal koruma sistemlerinin karşılaştığı finansman ve maliyet baskısını azaltma, hizmet sunumunu rekabetçi piyasa koşullarına bırakarak kalite, verimlilik ve tüketicilerin seçim şansını artırma beklentisiyle gündeme gelen bu uygulamalar, deneyimler ışığında hizmetlerin doğasından ve bu alandaki piyasa başarısızlıklarından kaynaklı olarak, beklenen avantajların büyük ölçüde ortaya çıkmasını engellemektedir. Hizmet sunum anlayışında yaşanan değişim, hizmetlere erişim ve yararlanmada neden olduğu eşitsizlikler nedeniyle de önemli açmazları içerisinde barındırmaktadır (Gökbayrak, 2008; Clarke, 2011).

Refah sunum anlayışında piyasalaşma yönünde ortaya çıkan değişim, sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunu düzenleme ve denetleme yönünde etkinliğin artırılmasını gerektirmektedir. Bu, tüm sunucuların içerisinde hareket etmek durumunda olduğu kurallar setine bağlılığı denetleyen, uyulmadığında yaptırıma bağlayan düzenleme mekanizmalarının yaratılması gerektiği anlamına gelmektedir. Bu çerçevede, belirli asgari standartların hizmet sunumunda karşılanmasının sağlanması, hizmetlerin kalitesinin denetlenmesi, sisteme karşı olası suistimallerin önlenmesi ve standartların karşılanmadığı yerde etkin önlemlerin alınması temel gereksinimler olarak ortaya çıkmaktadır (Holden, 2011). Değişen hizmet sunum anlayışı, sosyal güvenlik denetim sistemlerinde değişime uygun yapılanma, bu bağlamda yenilikçi ve etkin denetim modellerini geliştirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmaktadır.

#### **D- Sosyal Güvenlik Sistemlerine Uyum Sorununun Biçimleri ve Etkileri**

Zorunlu sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı evrensel düzeyde sosyal korumanın sağlanmasıdır. Sistemlerin zorunlu olmasının nedeni ise, çalışanların geleceğe yönelik miyopik bakış açısı ve işverenlerin de sosyal güvenlik katkılarının ortaya çıkardığı maliyetlerden kaçınma isteğidir. Sosyal güvenlik sistemlerinin yönetim ve finansmanı nasıl olursa olsun sistemlerin amacına ulaşabilmesi için sistem katılımcılarının sistemin kurallarına uyması gerekmektedir. Sistem katılımcılarının sisteme güveni ve uyumu sistemlerin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında temel belirleyicidir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde kapsam ve katkı sorunu birçok ülke için sistemleri darboğaza sokan önemli bir sorun konumundadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sistemine uyum düşük; katkılardan kaçınma yüksek ve kapsam etkin bir koruma sağlayacak düzeyde değildir. ILO (1998)'ya göre, yaşanan bu sorunlar, tatmin edici bir uyum düzeyi için, geniş bir bakış açısıyla yaratıcı yaklaşımların geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu tip bir yaklaşım; iyi planlanmış kayıt ve etkin katkı toplama sistemlerini gerekli kılmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinden kaçınmada, işverenlerden, işçilerden ve sosyal güvenlik kurumlarından kaynaklı çeşitli sorunlar söz konusudur. İşverenler açısından; işgücü maliyetlerini azaltmak ve özellikle küçük ölçekli işletmelerin kurumsal kapasite sorunlarından kaynaklı olarak çalıştırılan işçi sayısını eksik göstermek; işçilerin sosyal güvenlik katkılarına esas ücretlerini eksik göstermek; sürekli çalışan işçileri kısmi ya da belirli süreli çalışan olarak göstermek; işçileri için sosyal güvenlik katkılarını ödememek ya da gecikmeli ödemek; küçük ölçekli ve enformel sektör işlerinde yoğunlaşmak sosyal güvenlik sistemi için temel uyum sorunlarını ve kayıt dışılık biçimlerini oluşturmaktadır. İşçiler açısından kayıt dışılık ve uygunluk sorunları ise, artan yoksulluk, işsizlik ve aile sorumluluklarından kaynaklı olarak işverenler ile anlaşarak gelirlerini düşük göstermek; kendi hesabına çalışan olarak gösterilmek; formel sektörden enformel sektör işlerine geçmek; erken emeklilik ya da mahlullük sigortasından yararlanmak için olanaklar aramak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarından kaynaklı sorunlar ise, sosyal güvenlik programlarının güncel gereksinimlere uygun olarak etkin bir şekilde düzenlenememesi; etkin yönetilememesi; katkıların toplanmasında kurumsal kapasite eksikliği; kaçınmaya tolerans gösterme; uyumu arttıracak yönde kaynakların yetersizliği ve kurum personelinin çalışma ahlakına ilişkin yaşanan sorunlardır (Watanabe, 2006: 2-3; Ejuba, 2006).

Sosyal güvenlik sistemlerinden kaçınmanın gerek çalışanlar gerek işverenler gerekse de sosyal güvenlik sistemleri üzerinde önemli olumsuz etkileri bulunmaktadır. Çalışanlar açısından ortaya çıkan etkiler değerlendirildiğinde, çalışanlar arasında eşitsizliklerin arttığı ve özellikle emeklilik döneminde sistemden sağlanan karşılıkların azalarak yoksulluk riskinin arttığı gözlenmektedir. İşletmeler açısından ise sistemden kaçınma işletmeler arasında haksız rekabet yaratarak eşitsizliğe neden olmakta;

yakalanma durumunda uygulanan cezalar özellikle küçük ölçekli işletmeleri kapanma noktasına kadar getirebilmektedir. Ayrıca sistemden kaçınma ve denetimsizlik, verimlilik ve katma değeri yüksek üretim süreçleri üzerinden rekabet şansını da önemli ölçüde ortadan kaldıran bir etki yaratarak rekabet edebilirlikte bir kısır döngünün ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri açısından ise, programların finansal açıdan sürdürülebilirliği önemli ölçüde riske girmekte; programlar daha düşük karşılık sunmak ya da daha yüksek katkı istemek durumunda kalmakta; programların özelleştirilme olasılığı artmakta; programların finansman dengesinde ortaya çıkan açıkların kapatılması kamu bütçeleri üzerinde baskı yaratmakta; evrensel ve zorunlu nitelikli programlardan, katılımın isteğe bağlı olduğu programlara radikal geçiş olasılığı artmakta ve bir bütün olarak sistemin varlığı tehlike altına girmektedir (Watanabe, 2006; Ejuba, 2006).

Yaşanan bu sorunlar karşısında, birçok sosyal güvenlik sistemi, sistemlerinin temel gelir kaynakları olan katkıların etkin bir şekilde toplanmasını sağlamak ve sistemin denetimini güçlendirmek için yeniden yapılanmalara gitmektedirler. Bu çalışmalar özellikle sistemlerin görece yeni ve etkin işlerlikten uzak olduğu gelişmekte olan ülkeler için çok daha önem arz etmektedir.

### **III-SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE UYUMU**

#### **ARTIRMA YÖNÜNDE DENETİM SİSTEMLERİNDE YENİ YAPILANMA ARAYIŞLARI VE TÜRKİYE'DEKİ MEVCUT DURUM**

Sosyal güvenlik sistemleri, günümüzde artan ölçüde ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yönetimlerinin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Küresel ekonomik krizin sistemler açısından ortaya çıkardığı sonuçlar, bu eğilimi güçlendirici yönde etki yapmaktadır. Siyasal alanda karar alıcı ve uygulamacılar, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı ve sosyal eşitlik ilkelerini güvence altına alarak, yaşam standartlarını yükselterek toplumsal refaha önemli ölçüde katkı sunduğunu kabul etmektedirler (ISSA, 2010; Orton, 2010). Bu açıdan sosyal güvenlik sistemleri, yüksek nitelikte rekabet edebilirliğin sağlanmasında önemli bir araç konumundadırlar. Sosyal güvenlik sistemlerinin ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal refahına yaptığı katkı, sistemlerin yönetiminde etkinliği artırıcı yönde gelişmelerin de önemini ortaya çıkarmaktadır.

Uluslararası Sosyal Güvenlik Kurumu (ISSA)'nın sosyal güvenlik sistemlerinde yüksek performans sağlayan kurumların başarısını etkileyen faktörleri ortaya çıkarmak amacıyla yaptığı geniş çaplı araştırmanın sonuçları, sosyal güvenlik sistemlerinde yüksek performansın risk yönetimine, değişimin yönetimine ve yenilikçiliği sürece dahil eden bir yaklaşıma bağlı olduğunu göstermektedir. Bu noktada sistemlerin gelişiminde, *çalışanları güçlendirme* (eğitim programları, ödüllendirme, ihtiyaçlara uygun olarak niteliklerin sürekli geliştirilmesi ve kurum içi iletişim olanaklarını artırma), *vatandaşları odağa alan yenilikçi süreçler* (kurumlara erişim kanallarını artırma, bilişim teknolojilerinden yararlanma, farklı ödeme biçimlerini geliştirme, kurumlar ile vatandaşlar arasında çok kanallı iletişim, diğer kurumlar ile hizmetlerin niteliğini artırma yönünde işbirliği); *diğer ilgili kurumlar ile işbirliğinin geliştirilmesi* (veri paylaşımı, politika ve programların hazırlanmasında katılımcılık); *topluma aktif katkı sağlamada kurumların pozisyonu* (vatandaşların ihtiyaçlarını anlama ve yanıt verme, sistem üyelerinin katılımcılığına olanak sağlama ve politika yapımında yenilikçi süreçleri oluşturma); tüm süreçlerde *risk yönetimi anlayışını geliştirme ve ulusal gündemler ile sistemin uyumunun sağlanması* temel faktörler olarak ortaya çıkmaktadır (ISSA, 2010; Raut, 2010).

Sosyal güvenlik sistemlerinin yönetiminde yüksek performansa odaklı bir anlayış, gelecek için yeniliğe yatırım ve vatandaş odaklı hizmet anlayışı olarak özetleyebileceğimiz yeni yönetim anlayışı, sisteme uyum sorununun çözümünde sistem yönetiminin en önemli ayaklarından biri olan denetim mekanizmaları için de geçerli olmaktadır.

### **A- Denetim Sistemlerinin Örgütlenmesi ve Kurumlar Arası Koordinasyon ve İşbirliği**

Sosyal güvenlik sistemleri farklı ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelerin ürünü olarak farklı kurumsal yapılanmalar temelinde ortaya çıkmışlardır. Sosyal güvenlik sistemlerinin koruma sağlanan risk ve kişi açısından kapsamının genişlemesi, sosyal güvenlikte tek yapı anlayışını da beraberinde getirmiştir. Sosyal güvenliğin yönetimine ilişkin olarak, 152 sayılı ILO Sözleşmesi, sosyal güvenlik ile ilgili hizmetler ve kurumların yönetimi için, üye ülkelerin genel sorumluluğunu kabul etmekte ve sosyal güvenlik kurumlarının yönetimine, sosyal tarafların katılımını zo-

runlu kılmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin denetim birimleri ise, sosyal güvenlik kurumları içinde doğrudan kurumun en üst düzey yöneticisine bağlı bağımsız ve özerk bir yapılanma olarak şekillenmektedir (ILO, 1998).

Watanabe (2006: 5-6), Uluslararası Sosyal Güvenlik Kurumu (ISSA) kaynaklarına dayanarak yaptığı çalışmasında, özellikle sistem katkılarının toplanması ve sisteme uyumun sağlanmasında denetim birimlerinin yapılanması açısından dünyadaki sosyal güvenlik sistemlerini, merkezi (İngiltere, İsveç, Norveç, İtalya, İrlanda, Macaristan, ABD, Kanada); yarı-merkezi<sup>2</sup> (Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Meksika) ve ademi-merkezi (Almanya, Fransa, Japonya, Romanya) olmak üzere üç grupta sınıflandırmaktadır. Bu sınıflandırma kapsamında, gözlemlenen genel bir eğilim, sosyal güvenlik katkılarının toplanması ve denetiminde vergi yönetimi ile birlikte, merkezi bir sisteme doğru geçilmekte oluşudur. Vergi yönetimlerinin görece geniş bilgi, kayıt ve denetim sistemlerinin olmasının, sosyal güvenlik katkılarının toplanması ve denetimine büyük ölçüde yardımcı olacağı beklenilmektedir (Lender, 2006). Sistemlerin yaşanan sorunların çözümünde, merkezileşme eğiliminin karşısında adem-i merkezileşme örnekleri de bulunmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamının oldukça düşük ve uygunluk sağlamanın yetersiz olduğu Afrika ülkelerinden biri olan Rwanda'da, sistem, sorunları aşmak adına adem-i merkezileşme yönünde yeniden yapılandırılmıştır. Böylece sosyal güvenlik sisteminin aktörleri olan işçi ve işverenlere en yakın noktadan hizmet sunumu sağlamak ve sistemi kontrol etmek amaçlanmıştır (ISSA, 2008b).

Sosyal güvenlik sistemlerinin yaşanan sorunlar karşısında yeniden yapılanmasında ortaya çıkan uygulamalar ne olursa olsun, etkin bir yeniden yapılanma, her ülkenin tarihsel, sosyo-ekonomik koşulları ve sosyal güvenlik sistemlerinin özelliklerine bağlı olarak ortaya çıkmak durumundadır. Türkiye'de sosyal güvenliğin yönetimi de uluslararası standartlara uygun olarak örgütlenmiştir. Sosyal güvenlik sistemini tek çatı altında toplama yönünde yıllarca süregelen tartışma, Türkiye'de 2006 yılında

---

2 Bu sistemlerin yarı-merkezi olarak değerlendirilmesinde şu faktörlerin etkili olduğu anlaşılmaktadır (Watanabe, 2006:6): Vergi sisteminin iyi kurulamamasından dolayı, sosyal güvenlik sistemlerinde katkı toplama mekanizmasının daha önce kurulması; vergi sisteminin, sosyal güvenlik katkı toplama sisteminden daha önce kurulması; vatandaşların vergi sistemi ve kurumlarına güvenmediği ülkelerde, sosyal güvenlik kurumunun katkıları daha iyi toplayacağı düşüncesi.



gerçekleştirilen reform ile sosyal güvenlik sisteminde karşılığını bulmuş, üç sosyal güvenlik kurumu Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde birleştirilmiştir. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu uyarınca, Kurumun Genel Kurul ve Yönetim Kurulu organlarına sosyal tarafların katılımı yasal zorunluluktur. 2006 yılında, daha önce farklı sosyal güvenlik kurumları olarak örgütlenen sisteminin tek çatı altında birleşmesi ile sistemin denetim örgütleri de Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı altında birleşmiştir. Yeni örgütsel yapı, eski yapılardaki SSK müfettişleri; Emekli Sandığı müfettişleri ile Bağ-Kur müfettişlerini bünyesinde toplamıştır. Daha önce de belirtildiği gibi Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Kurum Başkanına bağlı bağımsız bir örgütlenme modeline sahiptir. Sisteme uyum konusunda özellikle kayıt dışı istihdam ile mücadelede önemli bir işlev yüklenen ve 6111 sayılı Yasa ile denetmen statüsüne geçirilen eski kontrol memurları yeni denetmenler ise, SGK İl Müdürlükleri bünyesinde, il müdürlerine bağlı olarak çalışmaktadırlar. Ancak yapılan çalışmalar, il müdürlerine bağlı olarak çalışmanın, kontrol memurlarının /denetmenlerin duyumları çerçevesinde bağımsızlıklarına gölge düşüren bir sorun olarak değerlendirildiğini göstermektedir (Özşuca, vd, 2010).

Merkezi nitelikteki sosyal güvenlik denetiminin yereldeki uzantısı olan grup başkanlıkları, Haziran 2010 tarihinden itibaren Ankara, İstanbul ve İzmir grup başkanlığı olmak üzere üç il düzeyine indirilmiş durumdadır. Sosyal güvenlik denetim elemanları ağırlıklı olarak denetim sisteminin merkez-yerel örgütlenmesinde merkez lehine bir dengeyi tercih etmektedirler. Denetim sistemlerinde yerel örgütlenmeye karşı olmanın temel gerekçesi, denetim yapılan alan ile sürekli bir biçimde ilişkili olmanın yerel düzeyde denetimin tarafsızlığına gölge düşürecek ve suistimallerle yol açabilecek bir ortam yaratma potansiyelidir. Denetim elemanları yerleşmeye oldukça farklı bir anlam yüklemekte; yerleşmeyi; yerelin özelliklerini daha iyi anlama ve buna uygun daha hızlı hizmet sunumu sağlayan bir örgütlenme olarak değerlendirmemektedirler. Yerleşmeye denetim elemanlarının oldukça temkinli yaklaşmasında, kurumların geçmiş yıllardaki çalışma modellerinin etkisi bulunmaktadır. SSK kökenli SGK müfettişlerinin geçmiş yıllarda SSK Bölge Müdürlükleri bünyesinde çalışmış olmaları, söz konusu dönemde müfettişlerin yerele bağlı olarak çalışmalarından kaynaklı sıkıntılar, müfettişlerin merkezileşme yönündeki görüşlerinin gerekçesini oluşturmaktadır. Şu anki denetmen-

ler açısından ise durum, müfettişlerin geçmiş tecrübelerine benzer bir biçimde il müdürlüklerine bağlı olarak çalışmanın yarattığı sıkıntılardan kaynaklanmaktadır (Özsuca vd, 2010).

Sosyal güvenlik sistemine uyumu sağlama açısından örgütlenme modelinin ötesinde ortaya çıkan en önemli sorunlar, denetim açısından ortak çalışma alanları bulunan iş ve sosyal güvenlik denetim örgütleri arasında koordinasyon ve işbirliğine ilişkin yaşanmaktadır. İki teftiş kurulu arasında işbirliği ve koordinasyona ilişkin yaşanan sorunlar, çoğu zaman aynı konunun farklı birimlerce denetlenmesine, farklı denetim sonuçlarına ya da denetimlerde boşluklara neden olabilmekte; başka bir ifadeyle iki denetim sisteminin birbirini etkisizleştirdiği durumlar ortaya çıkabilmektedir. Benzer işbirliği ve koordinasyon sorunu, İŞKUR denetim birimi ile İş Teftiş Kurulu ve SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı arasında da bulunmaktadır (Özsuca, vd, 2010).

Sosyal güvenlik kurumlarının kayıt dışı istihdam nedeni ile yaşadığı katkı toplama ve denetim sorunlarının çözümünde başta vergi yönetimleri olmak üzere ilgili kurumlar ile işbirliği, sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılanmasında önemli bir unsurdur. Bu işbirliğinde özellikle kurumlar arasında bilgi paylaşımı ve çapraz kontrollere olanak verecek şekilde ortak veri tabanlarının geliştirilmesi ve bilişim teknolojilerinden yararlanma öncelikli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde katkıların etkin bir şekilde toplanması ve uyumun artırılması yoluna giden çeşitli Avrupa, Asya, Afrika ve Ortadoğu ülkelerinin hepsinde, ilgili kurumlar ile ortak veri tabanı oluşturma ve bilişim teknolojileri açısından sistemlerin alt yapısını güçlendirme ortak bir özelliktir. (Pontjowinoto, 2006; Ortega, 2006; Jreisat, 2006; ISSA, 2008a; ISSA, 2008b).

Denetim sistemleri açısından yaşanan koordinasyon ve işbirliği sorununun çözümü, sosyal güvenlik sistemine uyumu güçlendirme ve denetimde etkinliği artıracak öncelikle araçtır. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemine uyumun sağlanması sadece Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde ve ilgili kuruluşların denetim örgütleri arasındaki koordinasyon ve işbirliğine ilişkin bir sorun olarak ortaya çıkmamaktadır. Türkiye’de özellikle kayıt dışı istihdamın işgücü piyasasının temel yapısal sorunlarından biri olması ve sergilediği büyüklük kayıt dışı istihda-

mın denetiminde diğer kamu kurumu denetim örgütlerinin de sorumluluğunu genişletici uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı Kanun ile Türkiye’de, kayıt dışı istihdamın denetiminde sorumluluk tüm kamu denetim sistemini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 5510 sayılı Kanun da kayıt dışı istihdamın denetimi açısından kurumlar arası işbirliği ve bildirim yükümlüğünü genişletmiştir. İlk 2008-2010, ikincisi ise 2011-2013 yıllarını kapsayan Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Strateji ve Eylem Planları ise, kayıt dışılığın izlenmesi ve kontrolünde Gelir İdaresi Başkanlığı koordinatörlüğünde kurumlar arası işbirliği ve veri paylaşım olanaklarını öne çıkaran ve geliştiren bir anlayışa sahiptir. Bu çerçevede yapı kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumu ile Maliye Bakanlığı arasında veri paylaşımına ilişkin protokol süreçlerinin başlatıldığı bilinmektedir. Tüm bu gelişmeler özellikle kayıt dışı istihdamın denetiminde kurumlar arası koordinasyon ve işbirliğinin önemi dikkate alındığında olumlu olmakla birlikte; uygulamada koordinasyon ve işbirliğine ilişkin sorunların sürdüğü de gerçektir.

### **B- Yenilikçi Denetim Modelleri**

Dünyada denetim modellerine ilişkin caydırıcı ve uyumu teşvik olmak üzere iki denetim yaklaşımı bulunmaktadır. Caydırıcı denetim ile uyumu artırmaya yönelik denetim yaklaşımları arasındaki temel fark; çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik kurallarının ele alınış biçimleri ile bu kurallara uygunsuzluğun yorumlanması arasındaki felsefe farklılığından kaynaklanmaktadır. Caydırıcı modelde; sosyal güvenliği düzenleyen yasal düzenlemelere uygunsuzluk; piyasa ekonomileri içerisinde, bir haksız rekabet sorunu olarak değerlendirilmekte; bu noktada da piyasaların etkin işlerliğini bozan bir unsur olarak cezalandırılması gerekmektedir. Buna karşılık, uyumu arttırmaya yönelik modelde, kurallara uygunsuzluk; istekten çok; çeşitli nedenlerden kaynaklı (Bilgi eksikliği; finansal sıkıntılar gibi) bir sorun olarak algılanmakta ve bu nedenle de, ilk olarak uyuma yönelik kapasiteyi güçlendirici yönde hareket edilmektedir (Weil, 2008; Piore ve Schrank).

Denetim sistemlerinin etkinliğini artırmak için tüm ülkelerin, cezaları artırma yerine; daha çok uyumu artırma ve teşvik etme yönünde kapasitelerini güçlendirdikleri görülmektedir. Bu noktada, sosyal güvenlik sistemlerine katılımı teşvik etmek için çeşitli esneklik ve avantajların sağ-

lanması ortak bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır (Pontjowinoto, 2006; Ortega, 2006; Jreisat, 2006; Watanabe, 2006; ISSA, 2008a; ISSA, 2008b).

Türkiye’de sosyal güvenlik denetimi, denetim felsefesi açısından caydırıcılığı ve uyumu teşviki içinde barındıran karma bir yapı sergilemektedir. Sistemin denetimine ilişkin olarak denetimin varlığının hissettirilmesi varsayımı altında, bu karma yapının tüm taraflar açısından kabul edilebilir olduğu anlaşılmaktadır. İşçi ve işverenler özellikle kayıt dışılığın denetiminde ceza ve uyumu teşviki içerisinde barındıran karma yapının gereğine vurgu yapmaktadırlar. Denetim elemanları da denetim sistemine ilişkin aynı görüşü paylaşmaktadırlar. 189 SGK müfettişi ve 466 SGK kontrol memurunun şimdiki statüsüyle denetmenin katıldığı anket çalışmasının bulguları da bu gerçekliği açık bir şekilde göstermektedir. SGK müfettişlerinin %40,3’ü denetim elemanının öncelikli işlevini yol gösterici, %1,6’sı ceza kesen; %58,1 ise hem yol gösterici hem de ceza kesen olarak tanımlanmaktadır. Denetmenler/ kontrol memurlarında ise bu oranlar sırasıyla %46; %0,9 ve %53,1’dir (Özşuca, vd, 2010).

Karma felsefe kapsamında, sisteme uyumu engelleyen yapısal değişkenlerin etkisi dikkate alındığında, sisteme uyumu teşvik edici nitelikteki uygulamaların varlığı ve sürdürülmesi önem taşımaktadır. Uyumu teşvik uygulamalarına rağmen, düzensizliğin sürdüğü firmaların yaratacağı haksız rekabeti engellemek için de cezayı içeren denetim anlayışının korunması ve güçlendirilmesi gerekmektedir.

Karma denetim felsefesinin etkinliği ancak denetimin sisteminde strateji, hedefleme ve planlama anlayışının oluşturulmasına ve sürdürülebilir kılınmasına bağlıdır. Denetimde uyumu teşvik ve caydırıcılığa dayalı yaklaşım farklılıkları, denetimlerde hedeflere ne ölçüde ulaşıldığına ilişkin ölçme yöntemlerinin de farklılaşmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede, caydırıcı yaklaşımın ağırlık taşıdığı modellerde, belirlenen program içerisinde ne kadar işyerinin denetlendiği; uyumu artırmaya yönelik modellerde ise, yapılan denetimlerin ne ölçüde uygunluk sağladığı ve bunun sürdürülebildiği ön plana çıkmaktadır (Weil, 2008; Rice, 2006). Bir başka ifadeyle, caydırıcı yaklaşıma sahip modellerde denetimin niceliği; uyumu artırmaya yönelik modellerde ise, denetimin niteliği başarı

ölçütü olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda denetimin etkinliğini ölçmede, niteliği ön plana çıkaran bir eğilim bulunmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik denetiminin strateji, politika ve hedef belirleme süreçlerinin yeteri ölçüde gelişmemiş olması, tüm denetim elemanları tarafından dile getirilen bir sorundur. Denetim sisteminin katılımcı bir anlayışla oluşturulan stratejisinin ve buna uygun olarak ortaya konulan politika ve hedeflerinin olmaması, denetim sistemlerini güçsüzleştiren ve denetim algısını zayıflatan bir durum ortaya çıkarmaktadır. Sosyal güvenlik denetim sistemlerinin başarı ölçütü olarak nicelik ve niteliği dengeli bir biçimde harmanlaması gerekirken; denetimlerin niceliği başarı ölçütü olarak ön plana çıkmaktadır. Niceliğe öncelik veren anlayış, denetim elemanları üzerinde önemli bir stres kaynağı olabilmektedir. Niceliğe dayalı değerlendirme, denetimlerin daha hızlı ve kolay işleyeceği vakalara eğilmeyi beraberinde getirmekte; söz konusu durum denetmenlerin /kontrol memurlarının gerçekleştirdiği sosyal güvenlik denetimlerinde daha fazla ortaya çıkmaktadır (Özşuca, vd, 2010).

Denetim sisteminde yapılacak düzenlemeler ile denetimlerin kısa, orta ve uzun vadeli stratejilerinin, buna uygun denetim politika ve hedeflerinin belirlendiği, strateji, planlama ve koordinasyon işlevini görececek bir birimin oluşturulması önem taşımaktadır. Bu birimin, yıllık planların hazırlanmasında, denetime ayrılan kaynakların belirlenmesi ve dağılımında, denetimlerin başarı ölçütlerinin belirlenmesi ile denetim sonuçlarının değerlendirilmesi ve sunumunda görev alması gerekmektedir. Söz konusu birimlerin yıl içerisinde belirli aralıklarla toplanması, denetim planının işleyişine ilişkin değerlendirme yapması, denetim sonuçlarının hazırlanan yıllık rapor ile denetim elemanlarına duyurulması, bir sonraki yılın denetim planlamasında, denetim elemanlarının yaşadıkları deneyimlerin, kurul temsilcileri aracılığıyla planlama sürecine aktarılması denetim yapısının etkinliğinin artmasına katkı sağlayacaktır.

Denetim modelinin etkinliği artıracak bir diğer unsur ise, benimsenen denetim yaklaşımına uygun olarak denetimin niteliğinin belirlenmesidir. Denetimler, denetimin niteliğine göre, tepkisel (reaktif) ve önleyici (proaktif) denetim olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Tepkisel (reaktif) denetim, iş kazaları sonucunda ve gelen şikâyetler üzerine yapılan denetimdir. Tepkisel denetimler birçok ülkede, yapılan denetimlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Tepkisel denetime konu olan şikâyetler, işçi-

lerden, kamu kurumlarından ya da işçi sendikalarından gelebilmektedir. Bu tip şikâyetlere dayalı denetimler, ciddi sorunların kamu otoritelerinin gündemine gelmesi açısından önem taşımakla birlikte; şikâyetlerin ancak kritik olarak kabul edilebilecek olaylar ile ilgili gelmesi, belirli işçilerin karşılaştıkları spesifik sorunlara yönelik olması ve şikâyetlerin ancak görece yüksek iş güvencesi ve yasal statüye sahip işçilerden gelmesi nedeniyle birtakım açmazları da içerisinde barındırmaktadır. Buna karşılık, sosyal güvenlik yasalarına uygunsuzluğun en yüksek olduğu sektör ve işletmeler, iş güvencesinin hiç olmadığı, kayıt dışı işçi ve yabancı kaçak işçi çalıştırmanın yaygın olduğu sektör ve işletmelerdir. Dolayısıyla, bu tip sektör ve işletmelere yönelik yapılacak denetimlerin, tepkisel olmaktan çok önleyici niteliğinin ön plana çıkması önem taşımaktadır. Önleyici (proaktif) denetimler, sosyal güvenlik denetim örgütünün planladığı programlara göre yapılan denetimlerdir. Bu denetimlerin amacı, yasal mevzuata uygunluğunu sağlayarak, kaza ve sorunların oluşmasını önlemektir. Bu amaç doğrultusunda önleyici denetimler daha çok uyumu artırmaya yönelik denetim yaklaşımının bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Türkiye’de sosyal güvenlik denetiminde son dönemlerde önleyici denetime doğru bir eğilim bulunmaktadır. Sosyal güvenlik denetimi kapsamında, müfettişlerin önleyici denetim olarak değerlendirdikleri kayıt dışı istihdamın denetimine ilişkin olarak ortalama bildirilen sigortalı sayısı, ortalama günlük kazanç, ortalama sigortalılık süresi, prim tahsilat oranı, kadın sigortalı oranı, genç sigortalı oranı ve iş kazası tehlike sınıfı ölçütleri dikkate alınarak yapılan risk değerlendirmeye dayalı sektörel asgari işçilik tespitlerine yönelmeleri, başta kayıt dışı istihdamın denetimi olmak üzere olumlu ve sonuç veren bir gelişmedir. SGK denetim yapılması içerisinde kontrol memurları/denetmenler ise ağırlıklı olarak şikâyete dayalı denetimler gerçekleştirmektedirler. Denetim elemanları da önleyici denetim anlayışını öne çıkaran bir denetim yapılanmasının ağırlık taşıması gereğine vurgu yapmaktadır (Özşuca vd, 2010).

Sosyal güvenlik sistemlerinin denetimine yönelik güncel tartışmalar ışığında önleyici yaklaşımı öne çıkaran denetim anlayışının önemi dikkate alındığında, değişen koşullara uygun dinamik bir denetim yapılması için önleyici denetim araçlarının geliştirilerek sürdürülmesi gereği ortadadır. Benimsenen denetim anlayışı ve niteliğine göre denetim sisteminin

kullandığı araçlar da farklılaşmaktadır. Denetimde caydırıcı yaklaşımı benimseyen ülkelerde, cezalar ön plana çıkarken; uyumu sağlamaya yönelik denetim modellerinde, yol gösterme ve tavsiyeler ön plana çıkmaktadır (Piore ve Schrank, 2008; Pires, 2008). Bununla birlikte, uyumu teşvik yaklaşımını benimseyen denetim modellerinde, yasalara uygunsuzluk durumunda cezai yaptırımın olmaması gibi bir durum söz konusu değildir. Bu sistemlerde, sadece bir öncelik sıralaması söz konusudur. Denetim elemanı, uygunsuzluk ile karşılaştığı durumda, öncelikle bu uygunsuzluğa gidermeye yönelik yol göstermekte, uygunsuzluğun giderilmesi için belirli bir süre vermekte; bu sürenin sonucunda uygunsuzluk sürüyor ise ancak o zaman cezai yaptırıma başvurmaktadır. Etkin bir denetim için sadece cezaların ya da sadece yol gösterici yaklaşımların seçilmesi yeterli değildir. Çünkü her iki araçta kendi içerisinde bazı yetersizliklere sahip bulunmaktadır. İşletmelerin teknik alt yapı ve bilgi açısından yetersiz olduğu durumlarda, cezalar işlevsel olmamaktadır. Yine cezaların miktarının birçok ülkede gözlemlendiği üzere yetersiz kalması (Weil, 2008); denetimin caydırıcı etkisini işlevsiz kılmaktadır. Buna karşılık, sadece teknik tavsiye ve yol göstericiliğin olduğu durumlarda, yasalara uygunsuzluğun cezasız kalması şeklindeki algılama, rekabet koşullarında birçok işletmeyi yasa dışına çıkmaya teşvik ederek haksız rekabet yaratmakta ve kamu otoritelerine olan güveni önemli ölçüde azaltmaktadır. Bu nedenlerle, yasalara uygunluğun sürdürülebilir kılındığı etkin bir denetim, yol gösterici yaklaşım ile cezaların bir arada ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik denetiminde etkinliğin artırılması açısından denetim elemanları, tek başına cezaların ağırlaştırılmasının etkili olmayacağını, mevcut yapıda zaten cezaların yeterli ağırlıkta hatta küçük işletmeler açısından oldukça ağır olduğunu belirtmektedir. Denetim elemanları ilk olarak, uygunsuzluğu ortadan kaldırmak için tavsiye ve yol gösterilmesinin, uyum sağlanamaz ise cezaların gündeme gelmesinin daha yararlı olacağı görüşündedir. Nitekim sosyal güvenlik müfettişlerinin sektörel asgari işçilik tespitleri kapsamında meslek odaları ile yaptıkları toplantılarda sektöre yönelik asgari işçiliğin ne olması gerektiğine yönelik bilgilendirme sağlaması ve belirli bir süre verdikten sonra sektörü denetime almasının, sigortalı işçi sayısını artırıcı etki yarattığı anlaşılmaktadır (Özşuca, vd, 2010). Bu şekilde yıllık planlar bazında seçilen sektörlerle yönelik öncelikle verilecek eğitim ve yol göstermeler, yerel

düzye tarafların katılımcılığını artırma açısından da işlevsel olacaktır. Tüm yol gösterme çabalarına karşılık uygunsuzluğun sürmesi durumunda cezaların gündeme gelmesi gerekmektedir.

Sigortalı işçi çalıştırma açısından sisteme uygunluk takibi denetimin etkinliği için önem taşımaktadır. Uygulamada karşılaşılan, genellikle kısa bir süre için sigorta girişinin yapılması, sonra sistemden tekrar çıkışın gerçekleştirilmesidir. Bu sorunun çözülebilmesi, veri izleme ve uyarıya dönük bir programın oluşturulmasını gerektirmektedir. Denetim sisteminin cezadan daha çok caydırıcılığını artıran ve sigortalı istihdamının sürekli izlenmesine imkân veren bu yönde bir düzenleme, işletme sahiplerinin “Cezayı öder kurtulurum.” yönündeki anlayışlarını da değiştirebilmelerine katkı sağlayacaktır. Bunun yanı sıra teşvik uygulamalarından yararlanan işletmelerin, teşvik koşullarına uygun davranıp davranmadıklarının da sistem tarafından izlenmesi seçilen denetim araçlarının etkinliğini artırmada önem taşımaktadır.

### **C- Denetim Elemanlarının Kapasitesinin Güçlendirilmesi**

Yaşanan sorun alanları karşısında denetimlerin etkinliğinin artırılmasının ön koşullarından biri, denetim elemanlarının verimliliklerinin yüksek olmasıdır. Ronconi (2007)’nin, Arjantin örneği üzerinden, denetim elemanı sayısı ile sosyal güvenlik sistemine uyum arasındaki ilişkiyi inceleyen model çalışması; denetim elemanı sayısı arttıkça, sosyal güvenlik sistemine uyumun arttığına ve formel sektörde daha fazla iş yaratıldığına işaret etmektedir. Bu bulgu, denetim elemanlarının sistemde ne derece önemli bir role sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak denetim elemanı sayısının artırılması etkin bir denetim sistemi için önemli olmakla birlikte yeterli değildir. Denetim elemanlarının sayısı kadar, değişen koşullara uygun biçimde niteliklerinin geliştirilmesi ile çalışma koşullarının verimliliği artırıcı yönde düzenlenmesi çok daha önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik müfettişleri ile denetmenlere/kontrol memurlarına yönelik gerçekleştirdiğimiz anket ve derinlemesine mülakat çalışmalarının bulguları, son yıllarda müfettişlerin çalışma koşullarına (ücret, özlük hakları, ulaşım ve konaklama imkânları, harcırahları ve ofis ortamları) ilişkin bazı iyileştirmelerin gerçekleştirildiğini göstermektedir. Bu iyileştirmelere karşın denetim elemanlarının çalışma koşullarına ilişkin bazı



sorunlar da sürmektedir. Bu sorunlar arasında müfettiş ve denetmenler arasında uzmanlaşma ve işbölümüne ilişkin sorunlar, işverenlerin müfettişlere ilişkin sıklıkla kusur bulmaya, ceza kesmeye odaklı ve sahada iletişim sorunları barındırıyor olmalarına yönelik algıları, mesleğe giriş ve meslek içi eğitimlerin güncel gereksinimlere ve pratiğe yönelik bulunmaması, ofis ortamlarında teknik donanım yetersizlikleri, ofis ve turne programlarında yeterli destek hizmeti verilmemesi (sekretarya, seyahat organizasyonları ihtiyacı); işyerlerine ulaşımında özellikle denetmenler/kontrol memurları için araç yetersizliğinden kaynaklı sorunların bulunması; denetim planlamasına katılamama, denetim sonuçlarının denetim elemanları ile paylaşılmaması, sahadan elde edilen geri bildirimlerin yansıtılmaması sonucu yapılan işe yabancılaşma; denetim elemanlarının performans değerlendirme ölçütlerinin niceliğe dayalı olmasının yarattığı stres ve kolay çözülebilir işlere yoğunlaşma eğilimi; veri ve kayıt sistemleri yetersizliği ile denetim elemanları arasında ortak çalışma kültürü ve ekip ruhu bulunmaması olarak sıralanmaktadır (Özşuca, vd, 2010).

Bu sorun alanlarına yönelik denetim elemanlarının kapasitelerini geliştirici yönde özellikle bir takım eğitim çalışmalarının başlatıldığı görülmekle birlikte bu çalışmaların yukarıda tanımlanan sorun alanlarını azaltma ve ortadan kaldırmaya yönelik olarak denetim elemanlarının güncel gereksinimleri doğrultusunda geliştirilerek sürdürülebilir kılınması, denetim elemanlarının görevlerini yerine getirirken destekleyici hizmetlerin geliştirilmesi ve denetimlerin planlama ve değerlendirme süreçlerine katılımlarının sağlanması önem taşımaktadır.

#### **D- Katılımcı ve Özdenetim Mekanizmalarının Geliştirilmesi**

Sosyal güvenliğin yönetimine ilişkin uluslararası standartlar, denetim sistemlerinde katılımcılığı sağlayacak sosyal diyalog mekanizmalarının işlevsel önemini ön plana çıkarmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerine uyum gibi işgücü piyasalarının işçi, işveren ve devlet tarafını ilgilendiren bir konunun, sosyal diyalog çerçevesinde katılımcılığı artırmadan çözülmesi olanaksızdır. Güncel gelişmeler ışığında işgücü piyasasının arz ve talep taraflarının gereksinimlerine uygun çözümler üretme ile bu çözümlerin sahiplenilmesini sağlamak için katılımcı mekanizmalara gereksinim bulunmaktadır. Sosyal güvenlik yönetimi ile sosyal taraflar arasında, denetim elemanları bir köprü durumundadır ve denetim elemanlarının taraf-

lar arasında sağlayacağı diyalog ortamı işlevsel bir öneme sahiptir. Özellikle sosyal güvenlik sistemlerinde uyumu arttırmaya yönelik olarak kayıt dışı istihdam sorunu ile baş etmede katılımcı mekanizmalar başta Avrupa ülkeleri olmak üzere geniş bir uygulama alanı bulmaktadır (ILO, 2010).

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın nedensellik ilişkileri ve gerçekleşme biçimlerine yönelik hizmetler, imalat sanayi ve inşaat sektörlerinde toplam 237 işçi ve işveren ile gerçekleştirdiğimiz alan çalışmasının verileri, sosyal güvenlik sistemine uyum bağlamında kayıt dışı istihdamın denetiminde katılımcı ve özdenetim mekanizmalarının işlerliğine ilişkin önemli sorun alanlarının bulunduğunu göstermektedir. Katılımcı denetime ilişkin olarak, sektör ve çalışma koşullarının özelliklerini dikkate almayan bir denetim anlayışı bulunduğu; denetimlerin yetersizliği bağlamında sisteme uyum açısından denetim sisteminin caydırıcı olmadığı; kayıt içine geçmenin ve sisteme uyumun işletmeler açısından sosyal güvenlik ile ilgili çok fazla af çıkarılması, yasalara uygun davranan işletmeler için adaletsizliklerin ve haksız rekabet sorunlarının ortaya çıkması nedeniyle yeterince avantajlı bulunmadığı, katılımcı mekanizmalara ilişkin geçmiş uygulamalardan kaynaklı güven sorunlarının olduğu görülmektedir.

Özdenetim mekanizmalarının güçlendirilmesi açısından ise, meslek örgütleri ve odalara yönelik bağlılık krizinin olduğu, küçük işletmelerin yapısal kapasite yetersizliklerinin özdenetimi engellediği, sık mevzuat düzenlemeleri/değişikliklerinin işletmelerin mevzuattan kaynaklı yükümlülüklerini yerine getirmelerini güçleştirdiği ve danışmanlık hizmetlerine ihtiyaç yarattığı; sisteme uyumun yeterli ölçüde desteklenmediği; üretim zincirlerinin özelliklerinin sisteme uyumda önemli bir belirleyici olduğu ve işçilerin işlerini kaybetme korkusunun hak arama ve özdenetimi engellediği ortaya çıkmaktadır (Özşuca, vd, 2010).

Sosyal güvenlik sistemine uyumu sağlamada sadece denetim sisteminin etkinliğinin artırılmasının yeterli olmadığı açıktır. Sistemin üyelerinin de sistemi sahiplenmesi ve uyumu sürdürülebilir kılması için katılımcı ve özdenetimi geliştirici araçlara gereksinim bulunmaktadır. Bu bağlamda sisteme yönelik her alanda yerel düzeyden başlayarak merkezi düzeye uzanan katılımcı mekanizmalarının geliştirilmesi, özdenetimi artırıcı yönde bilinçlendirme ve eğitim kampanyaları, meslek odaları bünyesinde küçük işletmelere yönelik sosyal güvenlik alanında destek hizmetlerinin

geliştirilmesi, gönüllü belgelendirme girişimleri, küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik kapasite artırıcı destekler, üretim zincirleri aracılığıyla sosyal sorumluluk uygulamalarının geliştirilmesi ve sendikalaşmanın teşvik edilmesi önem taşımaktadır.

## SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemlerinin yaşanan ekonomik ve sosyal değişimler sonucu sürdürülebilirliğinin sağlanmasında ciddi tehlikeler ile karşı karşıya kaldığı bir gerçektir. Bu tehlikelerin başında ise sistem üyelerinin değişen yapısal koşullar karşısında sisteme uyumunda yaşadığı sorunlar gelmektedir. Bu bağlamda sosyal güvenlik sistemlerine uyumu sağlama ya yönelik temel mekanizma olan denetim mekanizmasının etkinliğinin artırılması öncelikli bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik denetim sistemlerinin değişen koşullar karşısında yeniden yapılanmasına ilişkin güncel tartışmalar, denetim sistemlerinin kurumsal örgütlenme kapasitenin geliştirilmesi ve ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğini artırıcı yönde yenilikçi modelleri, denetim modellerinde vatandaş odaklı ve ileri teknolojidenden yararlanan yaklaşımları; denetim elemanlarının kapasitesini güçlendirici yönde verimliliklerini artırıcı uygulamalar ile katılımcı ve özdenetimi içselleştirecek araçların önemini ortaya koymaktadır.

Türkiye’de ekonomik ve sosyal yaşamın özellikleri ile işgücü piyasalarının yapısal sorunlarından kaynaklı olarak sosyal güvenlik sistemine uyum sorunu, sistemin kurumsal ve finansal açıdan sürdürülebilirliğine ilişkin öncelikli bir sorun alanı olma özelliğini korumaktadır. Yaşanan sorunlar gerçekleştirilen çalışmalar ile son yıllarda azalma eğilimine girmiş olsa da, kayıt dışı istihdamın halen oldukça yüksek boyutlarda seyretmesi sisteme uyum sorununun varlığını koruduğunu göstermektedir. Başta kayıt dışı istihdamın azaltılması olmak üzere, sisteme uyum sorunlarını en aza indirmek ve ortadan kaldırmak için denetim sistemlerinin etkinliğini güncel tartışmalar ışığında artırmaya yönelik çabalar, sadece sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilmesi açısından değil, sosyal güvenliğin toplumsal refaha ve toplumsal barışa yaptığı katkı ile birlikte göz önüne alındığında ülkenin geleceği açısından büyük önem taşımaktadır.

Sosyal güvenlik sistemine uyumu artırma yönünde çeşitli çabalar olmakla birlikte, sorunun büyüklüğü ve yapısal niteliği dikkate alındığında, bu çabaların ülke gerçeklerine uygun olarak geliştirilerek sürdürülebilir kılınması gerekmektedir. Bu çabaların öncelikle denetim sisteminin etkin-

liğin artırılmasına yönelik olarak gerçekleştirilmesi anlamlı ve önemli olmakla birlikte yeterli değildir. Sosyal güvenlik sistemlerinin ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarının ayrılmaz bir parçası olduğu bu bağlamda hem bu yapılardan etkilendiği hem de bu yapıları etkilediği gerçeği göz önüne alındığında sorunun temelindeki unsurlara yönelik politikaların geliştirilmesinde bütüncül yaklaşımlar gerekmektedir. Bu bütüncül yaklaşım gereksinimi, uygulanacak politikaların eşgüdümlü ve uyumlu olması gereksinimini de beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, sosyal güvenlik sistemine uyumu engelleyen nedensellik ilişkilerinin çeşitliliği ve bunların birbirleri ile bağlantıları, makro nitelikli ekonomi ve sosyal politikalar ile denetim politikalarının bütüncül bir yaklaşım içerisinde eşgüdümlü olarak geliştirilme ve uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu uygulamaların başarısı ise sosyal güvenliğin yönetimindeki değişim iradesine ve yönetim kültürünün özelliklerine bağlı olarak değişecektir.

## Kaynakça

Bonoli, G. (2003), “Two Worlds of Pension Reform in Western Europe”, *Comparative Policies*, 35(4): 399-416.

Bonoli, G. (2004), *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press.

Clarke, J. (2011), “Hizmet Yönetimi ve Sunumu”, *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar* içinde (eds:Pete Alcock, Margaret May, Katen Rowlingson) (Çeviri Editörü: Şenay Gökbayrak), Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara: 323-332.

Ejuba, J.E (2006), *Measures to ensure effective collection of contributions and enforcement of compliance*, ISSA/AFRICA/RM/SEYCHELLES/2006-4.

Enoff, L. D. (2010), *Main findings of the “Project on Collection and Compliance”*, ISSA.

Esping –Andersen, G.(2006), “Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İnkilemleri”, *Sosyal Politika Yazıları* içinde (Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder) , İletişim Yayınları, İstanbul: 53-100.

Esping-Anderson, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.

Eurostat (2011), *Europe in figures: Eurostat Yearbook 2011*.

Flückiger, Y. (2010), *Labour market and social security: Social security, a changing labour market and the financial crisis: Challenges and recommendations*, ISSA/RSSF/EUROPE/2010.

Gökbayrak, Ş. (2008), “Refah Devleti Hizmetlerinin Sunumunda Özelleştirme Uygulamaları”, *I. Ulusal Çalışma İlişkileri Kongresi*, Sakarya Üniversitesi: 779-799.

- Gökbayrak, Ş. (2010), *Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Holden, C. (2011), “Ticari Refah”, *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar* içinde (Eds:Pete Alcock, Margaret May, Katen Rowlingson) (Çeviri Editörü: Şenay Gökbayrak), Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara: 260-268.
- ILO (1998), *Administration of Social Security*, Geneva.
- ILO (2005), *Managing Transitions: Governance for Decent Work*, Seventh European Regional Meeting, Budapest, Report of Director General.
- ILO (2012), *Global Employment Trends 2012*, International Labour Office Geneva.
- ISSA (2008a), *Contribution collection: Collaboration with the Tax Administration, National Social Insurance Fund*, Cameroon.
- ISSA (2008b), *Decentralization: A case of the Social Security Fund*, Rwanda.
- ISSA (2010), *High Performance in social security administration by innovation, change management and risk management: Summary of findings 2008-2010*, International Social Security Association and Accenture.
- Jreisat, D. (2006), *Administrative Innovations to Improve Compliance and Enforcement: The Experience of the Arab Asian Countries*, International Social Security Association, Regional Conference for Asia and the Pacific, ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4.
- Kleinman, M. (2006), “Kriz mi Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim”, *Sosyal Politika Yazıları* içinde (Der: Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim Yayınları, İstanbul: 195-229.
- Lender, A. (2006), *From 22 to 1: The New Swedish Social Insurance Agency*, International Social Security Association, European Regional Meeting, ISSA/EUR/VILNIUS/06.
- O’Rand, A. M; Ebel, D.; Isaacs, K. (2009), “Private Pension in International Perspective”, *International Handbook of Population Aging* içinde (ed: P Uhlenberg), Springer: 429-443.
- O’Shea, R. (2008), *Good governance of social security schemes : Social security - overview of governance and management issues*, ISSA/AFRICA/RSSF/RWANDA/2008.
- Ortega, A. E.L. (2006), *Administrative innovations to improve compliance and enforcement: The Philippines Case*, International Social Security Association, Regional Conference for Asia and the Pacific, ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4.
- Orton, I. (2010), “The impacts of the crisis on social security administrations: A review of the findings of an ISSA survey”, *International Social Security Review*, 63(2): 87-101.
- Özdemir, S. (2007), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, 2. bası, İTO Yayın No: 2007-57, İstanbul.
- Özşuca, Ş. T. (2003), “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi” *Ankara Üniver-*

sitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 58(2)133-152.

Özşuca, Şerife Türcan, Şenay Gökbayrak, Metin Özüğurlu, Aydın Başbuğ; (2010), “Kayıtlı İstihdama Geçişte Etkin Denetim Modellerinin Araştırılması” TUBİTAK-KAMAG Projesi Sonuç Raporu, Ankara.

Piore, M. ve Schrank, A. (2008), “Toward Managed Flexibility: The Revival of Labour Inspection in the Latin World”, *International Labour Review*, 147(1): 1-23.

Pontjowinoto, I. P. (2006), *Administrative Innovations to Improve Compliance and Enforcement: The Indonesian Case*, International Social Security Association, Regional Conference for Asia and the Pacific, ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4.

Raut, C. (2010), *High performance in social security administrations*, ISSA/OMI2/TS/KUALALUMPUR/2010.

Seeleib – Kaiser, M. (2008), “Welfare

State Transformation in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of Public and Private Social Policy?”, *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives* içinde (Ed: Martin Seeleib-Kaiser), Palgrave Macmillan: 1-14.

Taylor-Gooby, P. (2001), “Sustaining welfare state in hard times: who will foot the bill?”, *Journal of European Social Policy*, 11(2): 133-147.

Watanabe, N. (2006), *Administrative Innovations to Improve Compliance and Enforcement: Promoting Compliance in Social Security Pension Programmes*, ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4-Japan.

Weil, D. (2008), “A Strategic Approach to Labour Inspection” *International Labour Review*, 147(4): 349-375.

World Bank (1994), *Averting Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.