

## SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE DENETİMİN ROLÜ VE İŞLEVLERİ

**Doç. Dr. Metin MERİÇ**  
**Dr. Sıddık TOPALOĞLU**

### Özet

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği Nüfusun yaşlanması, kayıt dışı istihdam sorunları, işgücü piyasalarındaki değişim, ekonomik krizler ve yapısal dönüşümler nedeniyle zorlanmaya başladığı görülmektedir. Bunun sonucunda sosyal güvenlik sistemlerindeki sürdürülebilirliği sağlamada, sosyal güvenlik kurumlarının harcama ve gelir boyutu önemli hale geldiği ifade edilmektedir. Bu durumda sosyal güvenlik kurumlarının denetim mekanizmalarının etkinliği, kaçınılmaz olarak ön plana çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde, denetim etkinliğinin sağlanabilmesi için, günümüzde denetim mekanizmalarının yeniden yapılanması ve etkinliğinin artırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Denetim mekanizmalarında etkinliğin artırılması ile ilgili güncel tartışmalar, yenilikçi denetim yaklaşımları ve modelleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu çerçevede ele alınacak olan çalışmanın amacı, sosyal güvenlik sistemlerinin değişen şartlar karşısında karşılaştığı kapsam ve finansman sorunlarına yönelik yeniden yapılanma çerçevesinde denetim sistemlerinin rolünü ve etkinliğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada öncelikle sosyal güvenlik sistemlerinde denetimin rolü ve işlevi değerlendirildikten sonra, sisteme uyum sorunu olan şartların denetim mekanizmaları üzerindeki etkileri ortaya konulmuştur. Çalışmanın izleyen bölümlerinde ise, Türkiye’de sosyal güvenlik denetim sisteminin etkinliği; kurumsal örgütlenme, denetim modelleri, denetim elemanları ile katılımcı ve özdenetim mekanizmaları açısından incelenmiştir. Gelinen noktada sosyal güvenlik sistemlerinde etkinliğin artırılması için kurumlar ve paydaşlar arasında uyumun sağlanması yanı sıra, denetim elemanı sayısının artırılmasının ön plana çıktığı görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal güvenlik, sürdürülebilirlik, SGK, denetim, rehberlik.

## THE ROLE AND FUNCTIONS OF CONTROL IN SOCIAL SECURITY SYSTEMS

### Abstract

It is seemed that the sustainability of social security systems started to be slowed down because of aging population. Informal employment problems, changes in work force markets, economical crises and structural transformations. As a result of this, in order to ensure the sustainability of the social security system, expense and income level of social security institutions have gained importance. In that condition, the effectiveness of control mechanisms of social security institutions inevitably stands out. In social security system, in order to control the mechanisms effectively, these controlling mechanisms are needed to be restructured. Current discussions about increasing the efficiency of control mechanisms focus on reformist approaches and roles. First of all, the aim of this study is to evaluate the role of control systems and their efficiencies in social security systems as a result of financial problems. For this aim, after the evaluation of the control system, the effects of the conditions which have adaptation problems on control mechanisms have been studied. In the following parts of this study, the control system efficiency of social security system in Turkey, theocratical organization, control models, auditors, contributors and self-control mechanisms were examined. As a result, in order to increase the efficiency in the social security, providing harmony among institutions and actors and increasing the number of auditor are important factors as well.

**Key Words:** Social security, sustainability, Social Security Institution, control, guidance

### 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, işsizlik ve kayıt dışı istihdam sorunları, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal dengesini önemli ölçüde sarsmaktadır. Bunun nedenle sosyal güvenlik sistemlerinin kısa ve orta vadede sürdürülebilirliğinin sağlanmasında, sisteme yönelik denetim mekanizmalarının etkinliğinin artırılması öncelikli çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır.

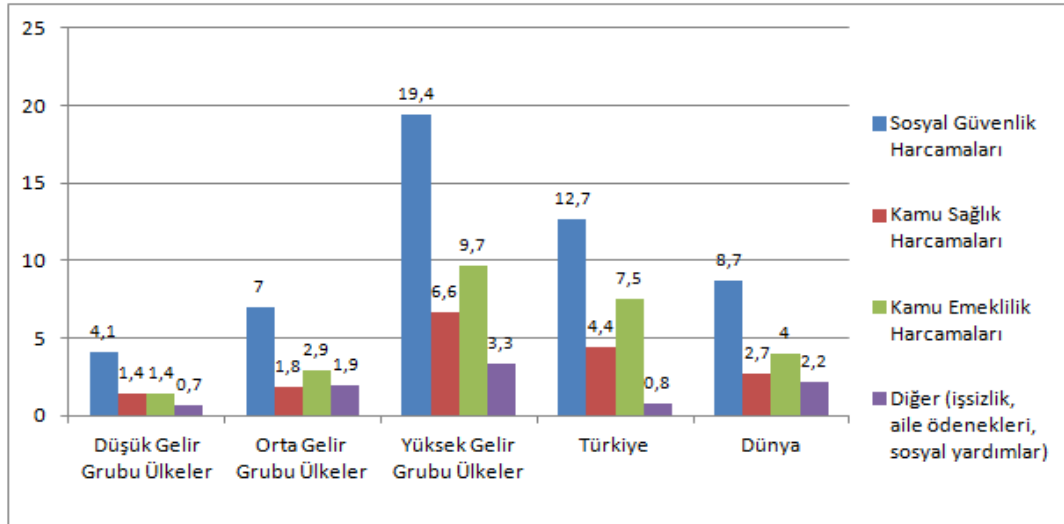
Sosyal güvenlik sistemlerinde etkinliğin sağlanmasında denetim mekanizmalarının yeniden yapılanması ve etkinliğinin artırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu konu üzerine güncel tartışmalar, kurumsal yapının, sosyal güvenlik kurumları ile ilgili kurumlar arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin, yenilikçi denetim yaklaşımları ve modellerinin, denetim elemanlarının kapasitesinin güçlendirilmesi ile denetim sistemlerinde katılımcı ve özdenetimi sağlayan mekanizmalarının önemine işaret etmektedir.

Türk sosyal güvenlik sistemi de gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ile karşılaştırıldığında, genç nüfus yapısına karşın, erken ve genç yaşta emeklilik, aylık bağlama oranlarının ve yaşlılık aylıklarının ödenen prime ve çalışılan süreye göre göreceli olarak yüksek olması, geriye dönük sık çıkarılan af niteliğindeki borçlanma uygulamaları, prim ödeme eğilimlerinin düşüklüğü, prim afları, sosyal güvenlik kurumlarının kurumsal kapasite yetersizlikleri, denetim yetersizliği gibi nedenlerle 1990'ların başından itibaren gelir gider açığı vermeye başlamıştır. Ayrıca, yüksek kayıt dışı istihdam ve düşük istihdam nedeniyle sistem, prim gelirleri kaybıyla da karşı karşıya kalmıştır.

Bu çalışma, sosyal güvenlik sistemlerinin değişen şartlar karşısında karşılaştığı kapsam ve finansman sorunlarına yönelik yeniden yapılanma çerçevesinde Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin denetim rolünü ve etkinliğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada öncelikle sosyal güvenlik sistemlerinde denetimin rolü ve işlevi değerlendirildikten sonra, sisteme uyum sorunu olan şartların denetim mekanizmaları üzerindeki etkileri incelenecektir. Çalışmanın izleyen bölümlerinde ise, Türkiye'de sosyal güvenlik denetim sisteminin etkinliği; kurumsal örgütlenme, denetim modelleri, denetim elemanları ile katılımcı ve özdenetim mekanizmaları açısından ele alınacaktır.

### **1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kontrol ve Denetim Mekanizmasının Etkin Olarak İşlememesi**

Dünya'da ortalama sosyal güvenlik harcamalarının GSYH'ya oranı, 2000 yılında %7,5 seviyesinde gerçekleşmişken, geçen on yılda %8,4 seviyesine yükselmiştir. Söz konusu oran, yüksek gelir grubuna dâhil ülkelerde %18'den %19,4'e, orta gelir grubuna dâhil ülkelerde %5,3'ten %6,7'ye, düşük gelir grubuna dâhil ülkelerde ise %3,2'den %3,9'a yükselmiştir (ILO, 2010). Diğer taraftan, Dünyada büyük bir ekonomik kriz yaşanmış, bu süreçte işsizlik oranları tüm ülkelerde artmıştır. Ekonomik krizden sosyal güvenlik sistemleri de, özellikle emeklilik fonları, sermaye piyasalarındaki dalgalanmalardan olumsuz yönde etkilenmiştir (ILO, 2010:117).



**Grafik 1: Gelir Gruplarına ve Sosyal Güvenlik Programlarına Göre Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYH'ya Oranı**

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı; Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014, s. 9.

Türkiye'nin sosyal güvenlik harcamaları, yüksek gelir grubuna dâhil ülkeler ile orta gelir grubuna dâhil ülkeler arasındadır. Bununla beraber, kamu emeklilik ve sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı, orta gelir grubuna dâhil ülkelerin tablo 1'de görüldüğü gibi yaklaşık 2,5 katı kadardır. Türkiye daha genç bir nüfus yapısına sahip olmasına rağmen, kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı, gelişmiş ülkelere yakındır. Erken ve genç yaşta emeklilik uygulamaları, ödenen prim ve çalışılan süreye göre yüksek emekli aylıkları, Türkiye'nin emeklilik harcamalarını yaşlı nüfus oranı yüksek ülkelerin emeklilik harcamasının üzerine çıkarmıştır. Burada sadece işsizlik ödemelerinde orta gelir seviyesindeki ülkelerdeki oranlara yakındır. Bunun da nedeni olarak işsizlik ödemelerinin henüz istenilen ölçüde yaygınlaşmadığından kaynaklandığı ifade edilmektedir.

**Tablo 1: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Harcamaların Seyri ve GSYH'ya Oran (%) (2000-2011)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Sağlık</b>	2,6	3,2	3,7	3,8	4	4	4,1	4	4,3	5	4,5	4,4
<b>Sosyal Koruma</b>	5	5,7	6,3	7,2	7	7,3	7,1	7,4	7,2	8,2	8,3	8,3
<b>Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar</b>	4,7	5,3	5,6	6,4	6,3	6,5	6,4	6,7	6,6	7,6	7,6	7,5
<b>Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler</b>	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6
<b>Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri</b>	0	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
<b>Toplam</b>	<b>12,6</b>	<b>14,4</b>	<b>16,2</b>	<b>14,3</b>	<b>18,1</b>	<b>18,6</b>	<b>18,4</b>	<b>18,9</b>	<b>18,7</b>	<b>21,5</b>	<b>21,2</b>	<b>21,0</b>

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı; Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014, s. 10.

Türkiye'de sosyal harcamaların GSYH'ya oranı, 2000 yılında %12,6 iken 2011 yılında %21,0 yükselmiştir. Emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı ise %4,7 seviyesinden %7,5 seviyesine, sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı da %2,6 seviyesinden %4,4 seviyesine çıktı. Tablo 1'de görülmektedir.

Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının gelişme seyri, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ve Emekli Sandığı, SGK çatısı altında 2006 yılında birleştirildikten sonra SGK bütçesi üzerinden takip edilmiştir.

**Tablo 1. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Gelirleri, Giderleri ve Bütçeden Yapılan Transferlerin GSYH'ya Oranı (%)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>A. GELİRLER</b>	<b>5,4</b>	<b>5,6</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>6,8</b>	<b>6,5</b>	<b>6,8</b>	<b>7,8</b>	<b>8,4</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>
✓ Prim Tahsilatları	4,1	4,4	4,8	4,9	4,7	5,4	5,2	5,7	5,7	6,1	6,9	7,0
✓ Devlet Katkısı	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,2	1,4	1,6	1,7
✓ Diğer Gelirler	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,4	1,2	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
<b>B. GİDERLER</b>	<b>7,3</b>	<b>8,0</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>9,1</b>	<b>9,1</b>	<b>9,4</b>	<b>9,5</b>	<b>10,8</b>	<b>10,8</b>	<b>10,5</b>	<b>11,0</b>
✓ Sigorta Ödemeleri	4,7	5,1	5,9	5,8	6,1	5,9	6,3	6,3	7,1	7,2	7,1	7,5
✓ Sağlık Giderleri	1,6	2,0	2,2	2,3	2,2	2,3	2,4	2,7	3,0	3,0	2,8	3,1
✓ Diğer Giderler	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4
<b>C. GELİR-GİDER FARKI</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>
<b>D. BÜTÇE TRANSFERLERİ</b>	<b>1,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>2,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>	<b>2,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>
✓ Toplam Bütçe Transferleri	2,4	2,9	3,4	3,4	3,6	3,0	3,9	3,7	5,5	5,0	4,1	4,5

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı; Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014, s. 10.

Son 12 yılda sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengeleri analiz edildiğinde prim gelirlerinde önemli artışlar olduğu, buna mukabil hem sigorta ödemelerinde hem de sağlık harcamalarında ciddi yükselişler olduğu görülmektedir. Her ne kadar son dönemde sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider açığında önemli bir iyileşme görünüyorsa da bu iyileşmenin esas sebebi, 2008 yılından itibaren kamunun sisteme katkı vermesinden kaynaklandığı görülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemine yapılan toplam bütçe transferinin GSYH'ya oranı incelendiğinde, 2009 ve 2010 yıllarında küresel ekonomik krizin de etkisiyle çok ciddi oranda arttığı, daha sonraki dönemde biraz düşmüş olsa da yine de yüksek oranlı seyrettiği görülmektedir. Söz konusu artışta yeni teşvik maliyetlerinin -kriz nedeniyle getirilen sigorta prim ödemelerine devlet katkısı vb- önemli etkisi olsa da yapılan reformlara rağmen toplam bütçe transferinin GSYH'ya oranında önemli bir iyileşme görünmemektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin kontrol ve denetim mekanizmalarının güçsüz olmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenler arasında nüfus yapısındaki değişim, kayıt dışılık, işgücü piyasalarındaki değişim, sağlık hizmetlerindeki değişim, ekonomik krizler, sosyal güvenlik yönetimlerinde etkinlik sağlanamaması ve tam otomasyona geçilmemiş olmasının geldiği görülmektedir. Aşağıda bu nedenler incelenmeye çalışılmıştır.

### 1.1. Nüfus Yapısında Değişim

Özellikle dağıtım sistemine dayanan sosyal sigorta sistemlerinde uzun vadeli sigorta kolu olan yaşlılık sigortasında yaşanan kriz, ilk aşamada prim oranlarının artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve yaşlılık ödemelerinin kısıtlanması gibi çeşitli tedbirlerin alınmasını gerekli kılmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşlı nüfusun giderek artması yaşlı bağımlılık oranının giderek sistemin yükünü artıracak şekilde görülmektedir. Bu oranlar 2010 yılında AB-27 için

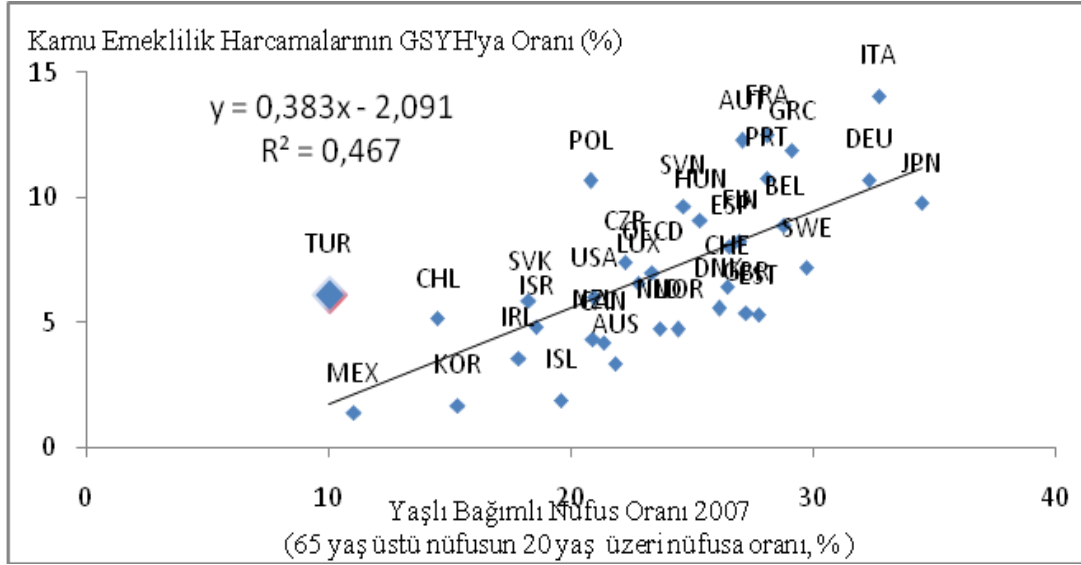
%26,1'den 2030 yılında %38,7'ye ve 2050 yılında %50,6 ulaşacağı; ABD için ise 2010 yılında %19,4 olan yaşlı bağımlı oranının 2030'da %31,7'ye ve 2050 yılında ise, %35,1'e ulaşacağı tahmin edilmektedir. Türkiye'de ise 2010 yılında yaşlı bağımlı oranı %8,8'dir. Bu oranın 2020 yılında %10,8; 2030 yılında %15,1, 2040 yılında %21,4 ve 2050 yılında ise %28,7'ye ulaşacağı beklenmektedir (Eurostat, 2011;s. 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 tehlikeye işaret ettiğini söyleyebiliriz ( Özşuca-Gökbayrak, 2012; s. 62).

Bahsedilen bu tehlikelerin ortadan kaldırılabilmesi için benimsenen yeni çözümler arasında fonlama yöntemi gelmektedir. Özellikle sosyal sigorta sisteminin özelleştirilmesi yöntemi, en çok tartışılan yöntemlerden biridir (Kotlikoff,1996; s. 5). İlk defa 1981 yılında sosyal sigorta sistemini özelleştiren Şili'de elde edilen birikmiş değerle sigortalının emeklilik döneminin finanse edildiği bir sisteme geçilmiştir(Alper, 2002; s.18).

Sosyal sigortalarda dağıtım metodunun terk edilmesinin dışında, sistemin rehabilite edilerek ayakta tutulmasını öngören ciddi tedbirler de bulunmaktadır. Sosyal sigorta kurumlarının özertleştirilmesi, bunlardan birisidir. Avustralya ve İsviçre gibi ülkelerde, özertleşme sosyal güvenlik reformunun temelini oluşturmaktadır. Bu şekilde sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlama yönünde ortaya konan çabaların, sistemin denetlenmesi üzerindeki yükü de azaltma yönünde eğilim gösterdiği söylenebilir.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini etkileyen en önemli konuların başında yaşlı nüfustaki artış gelmektedir. Grafik 2'de de görüleceği gibi, yaşlı bağımlı nüfus, emeklilik sistemleri üzerinde baskı oluşturan etmenlerin başında gelmektedir. Yaşlı bağımlı nüfus arttıkça, kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranının arttığı görülmektedir. Ancak, OECD verilerine göre Türkiye'nin yaşlı bağımlı nüfus oranı %10 iken, kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranının %6 gibi yüksek bir orana ulaşması, Türkiye'yi trend çizgisinin yukarısında konumlandırmakta ve Türkiye'nin yaşlı bağımlı nüfus oranına kıyasla çok yüksek bir düzeyde kamu emeklilik harcaması yaptığını ortaya koymaktadır.



**Grafik 2: Yaşlı Bağımlı Nüfusun Emeklilik Sistemleri Üzerindeki Baskısı**

**Kaynak:** OECD; Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en) Erişim Tarihi:03.12.2013.

Mesela, yaşlı bağımlı nüfus oranı bakımından Türkiye'ye benzer yapıda olan Meksika'nın (%11), kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı sadece %1,3'tür (OECD, 2011). Türkiye OECD'nin en genç nüfusa sahip ülkesi olmasına karşın, Türkiye'nin kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı %6'dır. Kaldı ki söz konusu oran, Türkiye'den 2-3 kat fazla 65 yaş üstü nüfusa sahip, Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda ve A.B.D.'den bile daha yüksektir (OECD, 2011:154). Kuşkusuz bunda, erken emeklilik politikalarının, emeklilik yaşı ile emeklilikte geçen süre arasındaki bağıın zayıflığının, ödenen prime ve çalışılan süreye göre yüksek yaşlılık aylıklarının etkisi büyüktür.

Türkiye'de emeklilik harcamalarının finansal sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik olarak emeklilikle ilgili değişiklikler yapılmıştır. Bunlar; emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının artırılması, prime esas kazanç kapsamının genişletilmesi ve prime esas kazanç üst sınırının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının ve kazanç güncelleme katsayısının düşürülmesini içeren gelir artırıcı ve gider azaltıcı önlemler olarak belirtilmektedir.

## 1.2. Kayıt Dışlığın Artması

Mevcut iş piyasasında, kayıtlı çalışanların gelirleri prime tabi olurken ve bu açıdan da işveren için de ciddi bir yük ortaya çıkardığı görülmektedir. Kayıt dışında faaliyet gösterenlerin görece fazla olması prim gelirlerini çok ciddi bir şekilde erozyona uğratmaktadır. Bu piyasa bir yönü ile sorunların esas kaynağını ve bir yönü ile de çözümü bünyesinde barındırmaktadır.

Kayıt dışı çalışanların sosyal güvenlik bakımından önemi, bir yönü ile sistemin potansiyel prim gelirlerini azaltmaları diğer yönü ile de hükümetlerin farklı gerekçelerle bunlara daha sonra prim affı, hizmet borçlanması ya da sistemin diğer bazı haklarını sağlayarak sistemin giderlerini arttırmalarına yol açmasıdır (Başbakanlık, 2005; s. 94). Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminin amaçlarından biri tüm toplum kesimlerini kapsamayı, sadece bir bölümünü ele alarak onlara hizmet sunmakla sınırlı olmamasıdır. Kayıt dışı çalışanların pek çoğunun yoksulluk sınırında olması ve eğitim durumlarının da kendi geleceklerini güven altına alamamasından ötürü sosyal güvenliklerinin temininin sosyal adalet açısından da gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Gümüş, 2010; s.8.).

Tablo 3'de kayıt dışı çalışanların işteki durumu ve çalışma gruplarına göre dağılımı verilmiştir. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere 2007 ile 2012 döneminde, kayıt dışılık ücretli ve maaşlılar ile ücretsiz aile işçilerinde azalırken, özellikle işverenler ve kendi hesabına çalışanlarda artış görülmektedir. Toplamda 2007-2012 döneminde kayıt dışılıkla azalma görülmektedir.

**Tablo 3. Çalışma Durumuna Göre Kayıt Dışı İstihdam, Kır-Kent, 2007-2012, (%)**

Kent	Ücretli veya maaşlı	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam
2007	27,3	25,9	57,6	88,5	33,4
2008	24,1	25,1	58,9	87,4	30,8
2009	23,6	24,1	62,6	80,6	30,9
2010	22,8	22,0	63,4	83,0	30,2
2011	21,9	19,8	61,2	82,1	28,7
2012	18,8	16,3	57,3	81,5	25,3
Kır	Ücretli veya maaşlı	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam
2007	39,4	37,7	72,3	97,4	69,1
2008	37,2	41,3	72,9	97,2	68,2
2009	38,3	40,6	72,5	93,7	68,0
2010	38,8	39,0	71,4	94,1	67,5
2011	38,8	34,6	68,7	94,1	66,0
2012	35,9	30,2	69,1	93,7	64,8

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı; Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014, s. 28.

Kayıt dışılığın azaltılmasında yapılan bazı değişikliklerde etkili olduğu ifade edilmektedir. Bu değişiklikler, primlerini düzenli ödeyen ve sigortasız işçi çalıştırmayan işverenlere yönelik sosyal sigorta prim teşviklerinin verilmesi, denetim elemanı sayısının artırılması, kamu kurum ve kuruluşları arası bilgi paylaşımı ve denetime yönelik koordinasyon ve işbirliğinin güçlendirilmesi, sigortasız işçi çalıştıranlara yönelik yaptırımların artırılması şeklinde sıralanabilir. Bu değişikliklerin kayıt dışılığa yansımaları Tablo 3'de görüldüğü gibi olumlu olmuştur. Bu etkinin daha da devam ettirilebilmesi için de Bütün bunların yanı sıra mevcut sistemin denetim kapasitesinin artırılması, kurum ve kuruluşlar arasında elektronik ortamdaki yetersizliklerin giderilmesi, denetim sonuçlarının caydırıcılığının artması, çalışanların yasal haklarıyla ilgili bilgilendirmelerin artması, kanuni yetersizlikler ve bürokrasi gibi etkenlerin de azaltılması gerekmektedir.

### 1.3. İşgücü Piyasalarında Değişim

Sosyal güvenlik sistemleri, refah devletinin temelini oluşturan tam istihdam politikasından süreç içerisinde verilen ödünler, işsizlikte artışı beraberinde getirdiği gibi işsizlik riski karşısında geliştirilen koruma anlayışının da değişmesine neden olmuştur. Üretim, iletişim ve enformasyon teknolojisi kullanımındaki hızlı artış esnek üretim yapılması ve Dünya genelinde taşeron uygulamaları ile üretim süreçlerinin bölünmesine neden olmuş ve bölünmüş üretim içerisindeki işgücü payı sürekli olarak azalma eğilimine girmiştir (Uyanık, 2008; s.1) . Bu dönemde hizmetler sektörünün istihdam içindeki payının artması, geleneksel, tam zamanlı ve süreklilik taşıyan istihdam biçimlerinin azalması, kısmi zamanlı ve geçici esnek istihdam biçimlerinin artması olarak görüldüğü ifade edilmektedir (Özşuca-Gökbayrak,2012;s.63). İşgücü piyasalarında esnek çalışma olarak adlandırılan bu değişimin hızla yaygınlaştığı görülmektedir (Özşuca-Gökbayrak,2012;s.63). İşgücü piyasalarındaki bu değişim, işsizlik, esneklik, istihdamın sektörel değişimi, enformel sektör ve enformel istihdamın yaygınlaşması yönünde hızlı gelişimi ortaya çıkardığı görülmektedir. Bunun sonucunda Gelişmiş ülkelerde işgücüne katılma oranının giderek gerilediği görülmektedir (Baştaymaz, 1998:s. 21).

Diğer taraftan 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 uğratarken, sosyal yardımlara bağımlı olan kişi sayısında da artışa neden olmakta, sistemlerin finansmanı üzerinde baskıya neden olduğu belirtilmektedir ( Özşuca-Gökbayrak, 2012; s. 64).

Ülkelerin tarihsel koşulları ve refah sistemlerinin özelliklerine bağlı olarak, işgücü piyasalarındaki bu değişim sonucunda, sosyal güvenlik sistemlerindeki eğilimler değişmekle birlikte; bu tip işlerde çalışanları sisteme alma ve izleme ile sisteme uyumunu sürekli kılama konusunda denetim sistemlerinin önemli zorluklar ile karşı karşıya kalmasının kaçınılmaz olacağı ifade edilmektedir.

#### 1.4. Ekonomik Krizler

2008 yılında ABD piyasalarında başlayan ve uluslararası piyasalara sıçrayan ekonomik kriz, finans sektörünü aşarak işgücü piyasalarını da etkisi altına almıştır. Ancak, iyi düzenlenmiş sosyal güvenlik sistemine sahip ülkeler ekonomik krizden daha az etkilenmişlerdir. Kriz sebebiyle sosyal güvenlik sistemlerinde ortaya çıkacak problemlere karşı ülkelerin sosyal güvenlik kurumları hazırlıklı olmak durumundadır. Sosyal güvenlik primlerinin toplanması konusunda; teknolojinin kullanılması, servislerinin kalitesinin artırılması ve diğer kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan suiistimallerin ve usulsüzlüklerin önlenmesi ve denetimin sağlanması adına önemli olduğu belirtilmektedir (Özşuca, 2003; s. 142).

Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı (ISSA) II. Avrupa Bölgesel Sosyal Güvenlik Forumu'nun açıkladığı verilerde, bugün küresel ölçekte işsiz sayısı 200 milyonu aşmış bulunmakta, 900 milyon çalışan ise günlük 2 doların altında bir gelire geçinmek durumunda kalmaktadır. Sadece Avrupa Birliği ülkelerinde kriz nedeniyle 10 milyondan fazla insan işsiz kalmıştır (ISSA, 2011). Sosyal Güvenlik Sisteminin güçlü ve dirençli olması kriz dönemlerinin atlatılmasını sağlayacak en önemli araçlar arasında görülmektedir.

Kriz sonucunda süregelen ekonomik gerilemenin, sosyal güvenlik yardımlarına olan ihtiyacın arttırdığını, kurumların gelirlerinin ise azaldığına dikkat çekilmiş ve krizin etkilerinin azaltılması için hükümetlerin sosyal devlet anlayışından uzaklaşılması pahasına, kamu sağlık harcamalarında azalmalara, çalışan ve emeklilerin maaşlarında kesintilere gittikler ifade edilmiştir (ISSA, 2011).

Türkiye'de de kriz nedeniyle toplam sosyal güvenlik primlerinin miktarı 2007'de %4,5'ten 2008 yılında %1,9'a düşmüş ve 2009 yılında bir önceki yıla oranla %1,3 daha azalmıştır. Buna karşılık, emekli aylıkları alanların sayısı hafifce yukarı doğru bir eğilim göstermiştir. Sonuç itibarıyla, gelirlerin harcamaları karşılama oranı 2006 ile 2009 yılları arasında yaklaşık olarak %35 ve 2008 ile 2009 yılları arasında ise hemen hemen %8 oranında azalmıştır. Bu gelir-harcama açıklığı reform öncesi %2.7 iken 2014 yılında yaklaşık Türkiye GSYH'nın %1.3'sine ulaşacağı tahmin edilmektedir (SGK, 2013).

Artan bu sosyal güvenlik harcamaları sonucunda krizin etkisi Türkiye'de gelişmiş ülkelerdeki kadar hissedilmemiştir. Fakat artan bu sosyal güvenlik harcamaları, denetim boyutunda etkinliği gündeme getirdiği görülmektedir.

#### 1.5. Sağlık Hizmetlerinde Değişim

Dünya Bankası 1980'li yıllarda birçok ülkenin karşı karşıya kalmaya başladığı sağlık krizinin varlığını ortaya koyan çalışmalarda bulunmuştur. Bu çalışmalar sonucunda "sağlıkta



reform” önerisi benimsenmiştir. Bu reform paketlerinde tüm nüfusun sağlık hizmetleri kapsamına alınacağı ve ayrı kurumlardan alınan farklı sağlık hizmetlerinin de eşitleneceğine yönelik açıklamalarda bulunulmuştur. Bu reformların ana başlıklarını yerelleşme ve özelleştirmenin oluşturduğu görülmektedir (World Bank, 1993).

**Tablo 4: SGK’nda Sağlık Harcamalarının Gelişimi**

Yıllar	Sağlık Harcamaları (Milyon TL)	Sağlık Harcamaları/GSYH
2001	4.576	1,90
2002	7.629	2,18
2003	10.662	2,34
2004	13.150	2,35
2005	13.608	2,10
2006	17.667	2,33
2007	19.984	2,38
2008	27.355	1,26
2009	30.820	1,43
2010	34.606	1,61
2011	38.594	1,81
2012	46.187	2,19

**Kaynak:** SGK; Faaliyet Raporları’ndan tarafımızdan düzenlenmiştir.

Türkiye’de de Dünya Bankası’nın başlattığı herkese sağlık reformları kapsamında yapılan iyileştirmeler sonucunda (genel sağlık sigortası, sağlık hizmetlerinin ağılık Bakanlığı’nda toplanması, özel sağlık hizmetlerinin yaygınlaşması, sağlığa ulaşımın kolaylaşması vb.)Tablo 4’de görüldüğü gibi sağlık sektörü son on yılda dört kat büyüyerek önemli bir sektör haline gelmiştir (Erol-Özdemir, 2014; s.19). Bu büyümede SGK’nın sağlık giderlerindeki büyük artışı yanında Genel Yönetim bütçesinden sağlık harcamalarına ayrılan tutardaki yükselme belirleyici olduğu görülmektedir.

Sosyal sigorta kuruluşlarının sağlık harcamaları 2001 yılında 4.576 milyon TL iken 2012 yılında 46.187 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu oran, büyüme oranlarının çok üzerindedir. Sosyal sigorta kuruluşlarının sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı 2001 yılında %1,90 iken, 2012 yılında aynı oran %2,19’a yükselmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamalarındaki reel artışın başlıca nedenleri; sağlık teknolojisindeki ilerlemeler sonucunda sağlık hizmetlerinin giderek daha pahalı hale gelmesi ve nüfusun yaşlanması olduğu belirtilmektedir.

Sağlık hizmetlerinin finansman şekli ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de hemen hemen her ülkede vergiler, sosyal sigorta primleri, hane halklarının yaptığı ödemeler ve özel sağlık sigortalarınca karşılandığı görülmektedir (Tatar, 2011:104). Türkiye’de sağlık hizmetlerinin finansmanında tercihini sosyal sigortaya dayalı finansman yönteminden yana kullanmıştır. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi ve sağlık hizmetlerinin sunumu kademeli olarak gelişmiştir. Bugün SGK, sağlık hizmetlerinin finansmanında en güçlü kurum konumunda yer almaktadır. Kamu sağlık harcamalarının yarısından fazlasını SGK tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir.

Sağlık hizmetlerinin gerekliliği konusundaki bilincin gelişmesi dolayısıyla, sağlık hizmetlerine duyulan ihtiyacın artması ve buna bağlı olarak sağlık hizmetlerine olan erişimin kolaylaşması sonucunda, sağlık hizmetlerindeki suistimallerde artışın ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bunun sonucunda sistem katılımcılarının sisteme güveni ve uyumunun sağlanması

için denetim mekanizmalarının ön plana çıkararak, sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanmasının önem taşıdığı belirtilmektedir.

### 1.6. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yönetimlerin Yetersizliği

Sosyal güvenlik sistemleri içerisinde barındırdığı çok çeşitli konuların takibi açısından elektronik sistemleri en iyi kullanan kurumların başında gelmelidir. Özellikle sigorta ve sağlık harcamalarının denetiminin elektronik ortam dışında takibi çok zordur. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemlerinde yönetimlerin elektronik ortamda elde edilecek bilgiler çerçevesinde ortaya çıkacak hukuksuz uygulamaların önüne geçilebileceği belirtilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde yönetimlerin çok yapıli olması ve bu yapıların aralarında elektronik ortamda ilişkilerinin kurulamaması denetimde de yetersizlikleri ortaya çıkardığı görülmektedir.

Özellikle sistemin bilgi işlem altyapısında tam otomasyona geçilmemiş olması sonucunda, sosyal güvenlik kuruluşları arasında düzenli bir bilgi akışının gerçekleşmesini önlemekte ve dolayısıyla sigortalıların birden fazla sosyal sigorta kurumunun kapsamında yer alabilmelerine imkan sağladığı ifade edilmektedir. Bunun sonucunda, hak etmedikleri halde sosyal yardımlardan ya da sosyal sigorta hizmetlerinden yararlananların sayısı artmakta diğer taraftan da prim tahsilatının da bu durumdan olumsuz etkilendiği ifade edilmektedir (Gillion – Turner, s.661).

Türkiye’de de sosyal güvenlik sisteminde 2006 yılının kadar sosyal güvenlik kurumlarında toplanan verinin, zamanında ve doğru olarak, elektronik ortamlara aktarılamaması nedeniyle, sağlıklı ve güncel bilgiden hareket ederek karar alınması zor olmaktadır. Bilgisayar teknolojilerinin son derece hızlı geliştiği günümüzde bilgilerin elektronik ortamlarda temin edilmesi ve saklanması lüzumu vardır. Bilgilerin bilgisayar ortamlarında temini ve muhafazası sağlık harcamalarının denetiminde çok etkin bir rol oynayacağı düşünülmektedir (Taş, 2014; s.148).

Ülkemizin sosyal güvenlik kurumlarında, bilgi teknolojilerinin kullanılması konusunda münferit bazı çalışmalar yürütülmüş, fakat bu çalışmalar ortak bir zemine oturtulamamıştır. Bu nedenle başta aktüeryal hesaplamalar ve özellikle sağlık giderlerinin yetersiz denetlenmesinden kaynaklanan israfları önlemede, siyasi iradeyi kullananların ve kurum yöneticilerinin, politika belirlemelerine yeterince güncel bilgilerden hareket ederek yardımcı olacak bilimsel destek sağlamadığı belirtilmektedir.

Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminde denetimsizliği önlemek amacıyla sigortalı, hak sahibi, bağımlı durumunda bulunan kişilerin, işveren, anlaşmalı sağlık hizmeti sunan sağlık kurumu gibi tüzel kişiliği haiz kurumların haklarını ve sosyal güvenlik kurumlarına karşı mükellefiyetlerini tam zamanında ve doğru bilgilerden hareketle denetleyebilmek ve izlemek için oluşturulması gereken sosyal güvenlik numarası ve vergi numarası gibi özel işaretlere dayalı ortak bir veri tabanının oluşturulamaması da sistemin denetim etkinliğini azalttığı görülmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarında elektronik ortamda tutulan ortak bir veri tabanının oluşmamış olması sebebiyle;

- ✓ Kişiyeye özel sağlık harcamalarının denetimi mümkün olmamakta,
- ✓ Anlaşmalı tedavi hizmeti veren kurumlarda tedavi görenlerin ilgili hizmeti almaya hak kazanıp kazanmadığı kontrol edilememekte,
- ✓ Aldığı tedaviye uygulanacak fiyatın ortak ve standart bir şekilde belirlenmemiş olması nedeniyle, ilgili hizmete ait faturaların düzenlenmesinde ve ödenme-sinde hatalar yapılmakta,

- ✓ Prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeyenlerin takibe alınması için gereken erken uyarı sistemleri etkin bir şekilde kullanılmamakta,
- ✓ Sağlık hizmetleri harcamaları insandan bağımsız ve elektronik ortamlarda otomatik olarak muhasebeleştirilemediği için maliyet muhasebesi yapılamamakta,
- ✓ Kurumların gelirini belirleyen en temel unsur olan primlerin belirlenmesinde bilişim teknolojilerinin desteği ile etkin denetim yapılmaksızın gerçekleşen harcamalardan kaynaklanan sonuçlar kullanılmak zorunda kalındığı için her zaman sosyal devlet ilkesinin gerektirdiği nitelikte ve etkinlikte kararlar alınamamaktadır.
- ✓ Hastaya konan teşhis ile ilgili uzmanlık alanına sahip tıp doktorlarınca, yine hastaya/kişiyeye konan teşhis ile uyumlu reçete düzenlemesini sağlayıcı denetim mekanizmalarının kurulamayışı da, sosyal güvenlikte sağlık harcamalarının etkin bir şekilde denetlenmesini engellemektedir.

Sosyal güvenlik sisteminde var olan yetersizliği azaltmak amacıyla elektronik ortamlarla ilgili birçok düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin başında 5502 sayılı Kanunla kurumsal yapının güçlendirilmesi yönünde yapılan iyileştirmeler gelmektedir. Bunlar, ilçelerde de sosyal güvenlik merkezleri kurularak merkezlerin yurt geneline yaygınlaştırılması, denetim elemanı sayısının artırılması, sigortalıların haklarını aramalarına yardımcı olan ALO 170 ihbar ve şikâyet hattının kurulması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyonun güçlendirilmesidir. Sosyal güvenlik merkezlerinin ülke genelinde ilçelere yayılarak sayılarının artırılması, sigortalıların SGK'ya erişimini kolaylaştırmıştır. 2013 yılı Haziran ayı itibarıyla, 576 adet sosyal güvenlik merkezi kurulmasına karar verilmiş olup bunlardan 451'i aktif durumdadır. Denetim elemanı sayısı 400'den 1.100'e çıkarılmıştır.

Diğer taraftan, SGK ile diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları (Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, İl Emniyet Müdürlükleri vb.) arasında yapılan işbirliği sonucu veri değişimi sağlanmış ve SGK'da kayıtlı olmayıp diğer kamu kurum ve kuruluşlarında kayıtları olan sosyal güvencesiz çalışanlar, kayıt altına alınmıştır. 2008 yılında ücretlerin bankalar aracılığı ile ödenmesinin yasal zorunluluk haline getirilmesi ve çalışanların e-devlet uygulamaları ile kendi bilgilerine erişiminin sağlanması da yine kayıt dışılığın azaltılmasında etkili olmuştur. Alınan tüm bu tedbirler neticesinde 2008 yılından 2012 yılı Temmuz ayına kadar 1 milyon 161 bin çalışan, 40 bin emekli ve 81 bin işyerinin tescilsiz olarak faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir (SGK, Kişisel iletişim).

5510 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşları arası işbirliği ve koordinasyon artırılarak bir milyondan fazla çalışan kayıt altına alınmış olmakla birlikte halen uygulamada sorunlar mevcuttur. Özellikle Gelir İdaresi Başkanlığı ile SGK arasında veri paylaşımında bazı sorunlar yaşanmaktadır. Ayrıca, Gelir İdaresi Başkanlığı başta olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ve memurlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve denetimi konusunda eğitim ihtiyaçları bulunmaktadır. Söz konusu çalışanlar, denetimi ve veri paylaşımını ya kendi görevleri olarak görmemekte ya da ek bir yük olarak hissettikleri anlaşılmaktadır (Karadeniz, 2012; s.14). Bazen de söz konusu memurların sigortasız çalışma ile ilgili tuttukları tutanaklar SGK'nın istediği verileri içermediği yönünde şikâyetlerin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu durumun ise SGK çalışanlarının tekrar konu ile ilgili yazışma hatta tekrar denetim yapmasına neden olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının ve yetkili memurlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve kayıt

dışı istihdamla etkin mücadele kapsamında eğitilerek konunun önemi üzerinde durulması gerektiği belirtilmektedir.

## **2. Sosyal Güvenlik Denetim Sistemlerinde Yeni Yapılanma Arayışları ve Türkiye'deki Mevcut Durum**

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı sosyal güvenliğin tüm toplumu kapsayacak şekilde sağlanmasıdır. Sistemlerin zorunlu olmasının nedeni ise çalışanların geleceğe yönelik güdübirlik bakış açılarının olmasıdır. Diğer taraftan işverenler yönünden de ortaya çıkan sosyal güvenlik maliyetinden kaçınmak amacı olduğu kabul edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilir bir yapıya kavuşması için sistem katılımcılarının kural ve kanunlara uymasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde genelde sosyal güvenlik sistemlerine uyum sorunu var olduğu bilinmektedir (ILO, 1998).

Sosyal güvenlik sistemlerinde kayıt dışı kalmayla ilgili, 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 gibi sosyal güvenlik sistemi için temel uyum sorunlarını ve kayıt dışılık biçimlerini oluşturduğu ifade edilmektedir (Bonoli, 2003; s.409).

İşçiler açısından kayıt dışılık ve uygunluk sorunları ise, artan yoksulluk, işsizlik ve aile sorumluluklarından kaynaklı olarak işverenler ile anlaşarak gelirlerin düşük göstermek; kendi hesabına çalışan olarak gösterilmek; formel sektörden enformel sektör işlerine geçmek; erken emeklilik ya da malullük sigortasından yararlanmak için olanaklar aramak şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir (Bonoli, 2003; s. 412).

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; s. 2-3).

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 çalışmaların özellikle sistemleri etkinlikten uzak olan geliştirmekte olan ülkeler için, çok daha önemli olduğu belirtilmektedir.

### **2.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Denetimde Uluslararası Dönüşüm**

Çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanmasına ilişkin düzenlemelerin gerekli olduğu kabul edilmekle birlikte, sosyal güvenlik yanında bu güvenliği sağlayıcı tedbirlerin hazırlanması ve denetimi de en az o kadar önemlidir. Eğer çalışma yaşamının denetimi sağlanmamışsa, denetimsizlik sonucu ortaya çıkan riskler olağanüstü ağırlıkta ve miktarda olacaktır. Yine bu düşünceden hareketle getirilecek önleyici tedbirler, denetim mekanizmaları sosyal güvenliğin olmazsa olmazlarından sayılacaktır. Bu anlayış çerçevesinde sosyal güvenliğe ilişkin denetimin önemi hem ulusal hem de uluslararası ölçekte çok anlamlı gözükmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü sadece ulusal hukuki düzenlemelerin değil aynı zamanda uluslararası normların da hazırlanmasında etkili olmuştur. Mesela, Avrupa Konseyi tarafından

kabul edilen sözleşmelerin hazırlanmasında ILO normları göz önünde bulundurulmuştur. Avrupa Konseyine üye devletlerin ulusal hukuklarının hazırlanmasında da ILO standartları son derece etkin bir rol oynamıştır. Ayrıca Avrupa Birliğinin İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunun oluşmasında da ILO normları etkili olmuştur. ILO tarafından 185 sözleşme ve 195 tavsiye kararı kabul edilmiştir (Aktay-Arıcı-Senyen-Emine; s.19-20). Türkiye 56 ILO sözleşmesini imzalamıştır (Aktay, 2012; s. 12). Sözleşmeleri kabul eden devletlerin mevzuatlarını ilgili sözleşmelerde karşılaştırılan standartlara getirme yükümlülükleri bulunmaktadır.

Diğer taraftan Uluslararası Sosyal Güvenlik Kurumu (ISSA)'nın, sosyal güvenlik sistemlerinde yüksek performans sağlayan kurumların başarısını etkileyen faktörleri belirlediği görülmektedir. Bu faktörler olarak (ISSA, 2010); 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 çıktığı görülmektedir.

Yeni bir anlayış çerçevesinde, gelecek yönelik yatırımlar ve vatandaş odaklı hizmet anlayışı olarak özetlenebilecek yeni yönetim anlayışı, sisteme uyum sorununun çözümünde sistem yönetiminin en önemli faktörlerinden biri olan denetim mekanizmaları için de geçerli olduğunu söyleyebiliriz (Özşuca-Gökbayrak,2012;s.70).

## 2.2. Denetim Sistemlerinde Kurumlar Arası Koordinasyon ve İşbirliği

Sosyal güvenliğin yönetimine ilişkin olarak, 152 sayılı ILO Sözleşmesi, sosyal güvenlik ile ilgili hizmetler ve kurumların yönetimi için, üye ülkelerin genel sorumluluğunu kabul etmekte ve sosyal güvenlik kurumlarının yönetimine, sosyal tarafların katılımını zorunlu kılmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin denetim birimleri ise, sosyal güvenlik kurumları içinde doğrudan kurumun en üst düzey yöneticisine bağlı bağımsız ve özerk bir yapılanma olarak şekillenmektedir (ILO, 1998).

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

Sosyal güvenlik sisteminde gözlemlenen genel bir eğilim, sosyal güvenlik katkılarının toplanması ve denetiminde vergi yönetimi ile birlikte, merkezi bir sisteme doğru geçilmekte oluşudur. Vergi yönetimlerinin görece geniş bilgi, kayıt ve denetim sistemlerinin olmasının, sosyal güvenlik katkılarının toplanması ve denetimine büyük ölçüde yardımcı olacağı beklenilmektedir (Lender, 2006; s. 23). Türkiye'de ki genel eğilim ise, sosyal güvenlik kurumunun sosyal güvenlik alanında varlığını devam ettirmesi, vergi yönetimini ise ayrı bir

kurum olarak çalışması yönündedir. Ancak son zamanda elektronik ortamda birbirlerine yardımcı oldukları görülmektedir.

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 işbirliğinin sağlanması yönünde olduğu ifade edilmektedir. Birçok teftiş kurulu arasında işbirliği ve koordinasyona ilişkin yaşanan sorunlar, çoğu zaman aynı konunun farklı birimlerce denetlenmesine, farklı denetim sonuçlarına ya da denetimlerde boşluklara neden olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle iki denetim sisteminin birbirini etkisizleştirdiği durumlar ortaya çıkabilmektedir (Özsuca-Gökbayrak, 2012; s.69). 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 özellik olarak kabul edilmektedir (ISSA, 2008).

Türkiye’de bu etkisizliği ortadan kaldırmak amacıyla, üç sosyal güvenlik kurumun teftiş kurullarının sorunsuz bir şekilde birleştirilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Benzer işbirliği ve koordinasyonun, İŞKUR, İş Teftiş Kurulu ve SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı arasında da gerçekleştirilebilir.

Diğer taraftan 5510 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşları arası işbirliği ve koordinasyon artırılarak bir milyondan fazla çalışan kayıt altına alınmış olmakla birlikte halen uygulamada sorunlar olduğu ifade edilmektedir. Özellikle Gelir İdaresi Başkanlığı ile SGK arasında veri paylaşımında bazı sorunlar yaşanmaktadır. Ayrıca, Gelir İdaresi Başkanlığı başta olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ve memurlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve denetimi konusunda eğitim ihtiyaçları bulunmaktadır. Söz konusu çalışanlar, denetimi ve veri paylaşımını ya kendi görevleri olarak görmemekte ya da ek bir yük olarak hissettikleri görülmektedir (Karadeniz, 2012). Bazen de söz konusu memurların sigortasız çalışma ile ilgili tuttukları tutanaklar SGK'nın istediği verileri içermemekte, bu durum ise SGK çalışanlarının tekrar konu ile ilgili yazışma hatta denetim yapmasına neden olmakta ve zaman kaybına yol açmaktadır. Bu nedenle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının ve yetkili memurlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve kayıt dışı istihdamla etkin mücadele kapsamında eğitilerek konuyu içselleştirmeleri sağlanmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2014; s. 36).

### **2.3. Denetimde Etkinliğinin Arttırılması**

Türkiye’de sosyal güvenlik denetiminin strateji, politika ve hedef belirleme süreçlerinin yeteri ölçüde gelişmemiş olduğu kabul edilmektedir. Denetim kurumları denetimde etkinliği arttırmanın başarı ölçütü olarak nicelik ve niteliği dengeli bir biçimde oluşturmaları gerekmektedir. Denetimlerde nitelik ile nicelik başarı ölçütü olarak değerlendirilmektedir. Nitelik açısından denetim elemanlarının sayısı ile denetime uyum arasında pozitif ilişki belirlenmiştir. Bu nedenle denetimde etkinliğin arttırılmasında birinci derecede önemli olan denetim elemanı sayısındaki artış gelmektedir.

Diğer taraftan denetimde etkinliğin arttırılmasında denetim elemanı sayısı yanında denetimin niceliğinin de etkili olduğu belirtilmektedir. Denetim elemanlarının çalışma şartlarının iyileştirilmesi, değişen koşullara uyum sağlayıcı denetim niteliklerini arttırılması, mesleki eğitimlerin geliştirilmesi, elektronik alt yapıya sahip çalışma imkanlarının sağlanması, denetim planlarının iyileştirilmesi, denetim raporlarının değerlendirilerek risk analizlerinin

yapılması ve veri kayıt sisteminin oluşturulması durumunda denetimde nicelik sağlanabileceği ifade edilmektedir.

Türkiye’de denetimde etkinliği arttırmak için denetimde nitelik ve niceliği ön plana çıkaran düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Bu amaçla denetim elemanı sayısı arttırılmakta bunun yanında niteliği sağlayıcı eğitim çalışmalarına da ağırlık verildiği görülmektedir.

#### **2.4. Katılımcı Denetim**

Sosyal güvenlik sistemlerinde kabul edilen uluslararası standartlar, denetim sistemlerinde katılımcılığı ön plana çıkardığı görülmektedir. Sosyal güvenlik gibi birçok kesimi ilgilendiren bir konunun, katılımcılığı arttırmadan çözülmesi zor görünmektedir. Sosyal güvenlik yönetimi ile sosyal taraflar arasında, denetim elemanları bir köprü görevi üstlenmektedir. 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).

Katılımcı denetime ilişkin olarak, sektör ve çalışma koşullarının özelliklerini dikkate almayan bir denetim anlayışının başarılı olması zor görünmektedir. Çünkü sosyal güvenlik yönetimlerine piyasa kesimlerine güven duymadığı genel olarak kabul edilmektedir. Özellikle sık mevzuat değişiklikleri, işletmelerin mevzuattan kaynaklı yükümlülüklerini yerine getirmelerini güçleştirdiği ve danışmanlık hizmetlerine ihtiyaç duymalarına neden olduğu görülmektedir (Özşuca, vd, 2010).

Bu nedenle denetimde rehberlik faaliyetlerinin, cezalandırmadan daha ön planda tutulduğu bir anlayış çerçevesinde verilmesi sağlanmalıdır. Bu amaçla, sosyal güvenlik alanında bilinçlendirme ve eğitim kampanyaları her kesimi göz önüne alarak arttırılması sağlanmalıdır.

#### **3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Denetim**

Sosyal güvenlik sistemlerinde denetim iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç denetim olarak, kurumların iç işleyişi ve finansman dengesinin kontrolüne ilişkin olarak gerçekleştirilen sistemi ile işleyişi içinde bulunan çalışan ve işverenleri denetleyen ikili bir sistemi vardır. Dış denetim olarak da, denetlenenden bağımsız bir organ tarafından yürütülen denetim ki bunun amacı hesapların ve mali tablolar ile işlemler ve mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu hakkında görüş bildirmek ve rapor vermektir. Bu denetim, kurumların kanunlara uygunluğu yanında, finansman yapısı ve sürdürülebilirliği kapsayan mali denetimi de içermektedir.

Türkiye’de kurumsal sosyal güvenlik sistemi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde primli rejimler olarak da adlandırılan sosyal sigorta kurumlarını esas alarak oluşturulmuştur. 1945 yılında SSK, 1949 yılında Emekli Sandığı ve 1971 yılında da Bağ-Kur’un oluşturulması ile Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin çatısı oluşturulmuştur. Sistem 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren, nüfusun yaşlanmaya başlaması, nüfusun büyük çoğunluğunun sistem içerisine alnamaması ve sosyal güvenlik açıkları gibi sorunlarla karşılaşmaya başlamıştır. Bu sorunlar sosyal güvenlik açıklarının katlanarak artmaya başlaması, mevzuatın karmaşık olması, aşırı bürokratik işlemler ve bilgisayar alt yapısının yetersiz olması gibi sorunlarda eklenince sistemin iyice etkinliğini kaybettiği görülmektedir.

Bu yetersizliklerin giderilebilmesi amacıyla Sosyal Güvenlik Reform süreci başlatılmıştır. Bu süreçle ilgili düzenlemeler yapılarak 5502 sayılı Kanunla sistem tek çatı altında toplanmış, 5510 sayılı Kanunla Genel Sağlık Sigortası kabul edilerek tüm nüfus sosyal güvenlik kapsamına alınmış ve mevzuat karmaşıklığına son verilmiştir. Bu reform sürecinde

4447 sayılı Kanun çıkarılarak sistemin finansman sorununu çözmek ve kayıt dışılığın önlemek amacıyla işsizlik sigortası uygulamaya konulmuştur. Bu süreci 4632 sayılı Bireysel Emeklilik düzenlemesi takip etmiş. Sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı bir uygulama olarak yer almıştır.

Diğer taraftan reform süreci sağlıkta da dönüşümü getirerek; SSK'ya ait hastaneler Sağlık Bakanlığı'na devredilmiş, sigortalıların sağlık karne sistemi kaldırılmış ve hastaneler herkese hizmet verecek hale getirilmiştir.

### 3.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Denetimi

Ülkemiz son 10 yıldır gerçekleştirilen kurumlarda dönüşüm ve etkileşim çok hızlı cereyan etmektedir. 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumlarının birleştirilmesi sonucu Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Kurum, 5502 sayılı Kanuna göre merkezi Ankara'da olan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, 5502 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu idaresidir. Kurumun gerçekleşen değişimi “**değişimi hisset dönüşüme ortak ol**” sloganını en iyi şekilde ifade etmektedir (SGK, 2013). Sigortalı, işveren, hak sahipleri vb. birçok konuda yenilikçi yaklaşımlarla birçok adımlar atıldığı ve yenilikçi düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu açısından özellikle 2006 yılından sonraki kurum süreci ve denetim yapısını ele almakta fayda var. Çünkü 5502 sayılı kanun ile SSK-Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Kurumları'nın teftiş kurulları tek çatı olarak Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adıyla birleştirilmiştir.

Türkiye'de ise sosyal güvenlik sistemin de yer alan SGK'nın denetimini iki aşamada incelemek gerekmektedir. Birinci aşamada denetimi kolaylaştırıcı düzenlemeler olarak ifade edilebilecek dolaylı denetim, ikinci aşamada ise Kurumun kendi bünyesi içinde yer alan kurumlar eliyle doğrudan denetimdir.

#### 3.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumu'nda Dolaylı Denetim

Sosyal güvenlik sisteminin denetimini kolaylaştırmak amacıyla SGK içinde birçok düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeleri SGK'nın teşkilat yapısı göz önüne alınarak incelemek gerekmektedir. SGK'nın teşkilat yapısı (SGK, 2013);

- ✓ Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- ✓ Sigorta Prim Genel Müdürlüğü,
- ✓ Genel Sağlık Genel Müdürlüğü
- ✓ Hizmet Genel Müdürlüğü olarak yer almaktadır.

##### 3.1.1.1. Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Emeklilikle ilgili yapılan düzenlemeler olarak işlemlerin elektronik ortama aktarılmasıyla birlikte bu alanda yapılan hata ve suistimallerin büyük oranda önüne geçildiği görülmektedir. Özellikle T.C. Kimlik uygulaması ve MERNİS projelerine adapte olunarak kişilerin emeklilik takipleri daha doğru olarak yapılabilir hale geldiği belirtilmektedir. Sağlıkla ilgili olarak da yine elektronik ortamda oluşturulan e-ödenek programıyla hastane uygulamalarının takibi gerçekleştirilmiştir. Bu alanda uygulanan sağlık Provizyon Aktivasyon Sistemi (SPAS) ve MEDULA programları ile sağlık alanındaki kayıp ve kaçaklar önemli ölçüde azaltıldığı ifade edilmektedir.



### **3.1.1.2. Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü**

Özellikle işveren ve çalışanların sigorta prim ödemeleri kolaylaştırıcı mevzuat değişiklikleri gerçekleştirdiği görülmektedir. Diğer taraftan Gelir idaresi Başkanlığı ile ortak yürütülen çalışmalar ile tescil sayıları arttırılırken, icra ve takip işleri elektronik ortama taşınarak hızlandırılması sağlanmıştır. Aynı zamanda sosyal güvenlik bilincini arttırabilmek amacıyla, ilköğretim okulları, askeri birlikler ve tanıtıcı reklam film, afiş ve broşürlerin kullanıldığı belirtilmektedir.

### **3.1.1.3. Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü**

Birçok Bakanlık ve kamu kurumları ile sağlık alım sözleşmeleri imzalanarak, sağlıkla ilgili alınacak hizmet ve bunların karşılığında ödenecek bedeller sözleşme şartlarında netleştirilmiştir. Aynı zamanda elektronik ortamda yapılan, elektronik fatura kontrol sistem MEDULA hayata geçirimli. Bu sistemin daha da etkin hale getirilmesi amacıyla, e-sevk, e-reçete sistemi ve Biyometrik kimlik doğrulama sistemleri oluşturularak denetimde kolaylık sağlayıcı düzenlemelere gidilmiştir. Özellikle 2012 yılından itibaren oluşturulmaya başlanan Risk Analizi ve Sürekli Denetim Grup Başkanlığı ile risk odaklı denetime geçilerek, ölçülebilir risk faktörleri belirlenmiştir. Bunun sonucunda özel hizmet sunucularına yönelik riskli işletmeler ve alanlar tespit edilmiştir.

### **3.1.1.4. Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü**

Elektronik uygulamalarla hizmetlerin daha hızlı sunulmasını sağlamanın yanında, kayıt sisteminin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi nedeniyle, ortaya çıkabilecek suistimallerin önlenmesini ve aynı zamanda da denetimin kolaylaşmasını sağladığı ifade edilmektedir.

## **3.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumu'nda Doğrudan Denetim**

SGK'da doğrudan denetim içinde kuruma yönelik olarak yapılan iç denetim ile çalışanlara, işverenlere yönelik olarak sektör denetimi ile sağlık tedarikçilerine yönelik, dış denetim yer almaktadır.

### **3.1.2.1. Sosyal Güvenlik Kurumu'nda İç Denetim**

Hızla değişen dünyada bu değişime paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Yeni yönetim anlayışının temelinde; katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık, açıklık, stratejik yönetim, risk yönetimi, iç kontrol, performans yönetimi, vatandaş/müşteri odaklılık, bilgiye dayalı yönetim gibi temel kavramlar yer almaktadır. Yetki ve sorumlulukların paylaşıldığı bu yeni yönetim anlayışı ile mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu hayata geçirilmektedir. Yönetim felsefesinin değişmeye başladığı modern kamu yönetimi anlayışı ile birlikte iç denetim önem kazanmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik sisteminde iç denetim, kurumsal olarak denetimin sağlanmasıdır. Buna göre kurumsal denetim kapsamında yer alan iç denetim, kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetişim (kurumsal yönetim) süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü'nün tanımına göre iç denetim ([www.theiia.org](http://www.theiia.org)); organizasyon içinde bağımsız olarak kurulan ve işletme faaliyetlerini bağımsızca inceleyen, analiz eden ve değerlendiren bir fonksiyondur. İç denetimin amacı gözden geçirilen faaliyetlerle

ilgili nesnel analizler, değerlendirmeler, tavsiyeler ve yorumlar yaparak yönetimin tüm üyelerine sorumluluklarını etkili bir biçimde yerine getirmede yardımcı olmaktır. İç denetim yönetsel bir kontroldür; diğer kontrollerin etkinliğini ölçer ve değerlendirir. İç denetim yönetim hedeflerinin gerçekleşme yolunda olduğu konusunda yeterli güvence sağlamada yararlanan bir yönetim aracıdır. Bu nedenle iç denetim yapısının yeterliliğinden ve etkinliğinden yönetim sorumludur.

Geleneksel anlamda iç denetim faaliyetlerinin hedefi her türlü riski bulmak ve ortadan kaldırmaktır. Başka bir ifade ile iç denetim birimi işletme içerisinde faaliyetlerin önceden belirlenen standartlara, politikalara ve hedeflere uygun bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini kontrol eden bir birimdir. Diğer bir ifadeyle işin doğru yapılıp yapılmadığı yerine doğru işin yapılıp yapılmadığını irdeleyen bir yaklaşım gündemdedir.

Ülkemizde diğer alanlarda olduğu gibi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü alanında da önemli bir değişim süreci yaşanmıştır. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında devam eden katılım müzakereleri çerçevesinde Mali Kontrol başlıklı 32. fasıl açılmış ve mali kontrol yapımızın AB ile uyumlu hale getirilmesi yönünde adımlar atılarak çeşitli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, 1927 yılından bu yana uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir.

Bu Kanunla kamu mali yönetim ve kontrol sistemimiz, uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu olarak yeniden yapılandırılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile daha önce kamu sektöründe pek rastlanılmayan iç denetim kavramı da yönetim sistemimize girmiştir. 5018 sayılı Kanunda iç denetim; genel olarak, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak ifade edilmiştir. İç denetimle ilgili olarak kanuni düzenlemeler yapılmış ve iç denetimin altyapısı oluşturulmuştur.

İç denetim; sosyal güvenlik kurumunun her türlü işlem ve faaliyetlerini, risk esaslı plan ve programlar kapsamında sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak değerlendirmek suretiyle kuruma nesnel danışmanlık faaliyetinde bulunmak amacıyla oluşturulmuştur (<http://www.icdenetim.net/ic-denetim-nedir>).

İç denetimi gerçekleştirenler kurumun üst yöneticisine bağlı olarak çalışan sosyal güvenlik kurumunun elemanları olmakla birlikte, görevlerinin yerine getirirken bağımsız ve özerkliğin mutlaka sağlanması gerekmektedir. Bu amaçla 5018 sayılı Kanunda İç Denetim Koordinasyon Kurulu oluşturularak, üst yöneticinin etkisi azaltılmak istenmiştir.

İç denetim sosyal güvenlik kurumları açısından daha da önem kazanmaktadır. Çünkü bu kurumların finansman ve muhasebe gibi oldukça teknik alanlarda uzman görüşü sunarak sistemlerin finansal sürdürülebilirliğini sağlamada önemli bir işlev üstlenmektedirler. Bu sayede sosyal güvenlik fonlarının güvenli bir şekilde işletilmesine yardımcı olmaktadır. Diğer taraftan kurum çalışanlarından kaynaklanan suistimalleri araştırıp, önlemeye çalışarak kurumun kamuoyundaki imajını sağlamada görevi de bulunmaktadır. Ayrıca sistemde yer alan üyelerin haklarını ve sistemden sağladıkları faydaları da koruduğu düşünülmektedir. (ILO, 1998).

Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminde, sistem üyeleri olan çalışan ve işverenlerin sistem kurallarına uygunluğunun denetiminden sorumlu olan birimlerin denetlenmesi de iç denetim olarak kabul edilmektedir. Bu denetim birimleri, sistem üyeleri ile kurum arasında

iletişimi sağlayan denetim birimleridir. İç denetim olarak saha denetimi gerçekleştirerek, sisteme uyumun sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Saha denetimi olarak iç denetimden sorumlu olan birimlerin temel sorumluluğu, kanunlara uygunluğun sağlanmasıdır. Bu nedenle denetim elemanlarının görev ve sorumlulukları tam olarak belirlenmeli ve bu görevi yapabilecek eğitim de sağlanmalıdır.

### 3.1.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumu'nda Dış Denetim

2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulması sonrası, gruplar halinde çalışan sigorta müfettişleri, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve SSK idari müfettişleri tek çatı altında Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde birleştirilmiştir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı kurum içi idari denetim ile sektör denetimlerini gerçekleştirilmektedir. Diğer taraftan taşrada faaliyet gösteren Yoklama Memurlarının unvanı, Sosyal Güvenlik Kontrol memuru daha sonrada Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak değiştirilmiş ve yerel denetim yetkisi verilmiştir. Böylece sosyal güvenlik sisteminin denetiminde, Sosyal Güvenlik Kurumu'nda dış denetimi, iki ayrı denetim birimi tarafından yerine getirilmektedir.

#### 3.1.2.2.1. Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı

Türkiye'de sosyal güvenliğin denetimi uluslararası standartlara uygun olarak Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanlığı'na doğrudan bağlı olarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı; 16/5/2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 17. ve 30. maddelerine göre kurulan, doğrudan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanına bağlı ve onun adına görev yapan, bir Başkan ile Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş yardımcılardan oluşan, kurum içi ve kurum dışı teftiş ve denetimlerini bir arada yapmak üzere görevlendirilmiş ana hizmet birimidir.

Başkanlık, vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, Türkiye'de "rehberlik" ad ve fonksiyonuyla kurulmuş ilk denetim birimidir. Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturmaları yapmaktadır. Tablo 5'de kurum içi denetim sonuçlarının yıldan yıla değiştiği görülmektedir. SGK oluştuktan sonraki yoğun denetim sonucunda ortaya çıkarılan usulsüzlüklerin neden olduğu 2009-2013 yılları arasındaki kamu zararı miktarı 105.746 TL olmuştur.

**Tablo 5: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Kurum İçi Denetim Sonuçları**

Yıllar	Denetlenen Personel sayısı	Tespit Edilen Kurum Zararı (Bin TL)
2009	164	12.236
2010	105	4.348
2011	249	86.992
2012	97	1.591
2013	56	579
<b>Toplam</b>	<b>671</b>	<b>105.746</b>

**Kaynak:** SGK; Faaliyet Raporları'ndan tarafımızdan düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturmalar ile kayıt dışı istihdamı ve sosyal güvenlik suistimallerini önlemeye çalışmaktadır. Aynı zamanda, olumsuz sigorta olaylarını azaltmaya ve sorumlularını tespit etmeye yönelik

inceleme ve soruşturmalar da Başkanlık bünyesinde görev yapan müfettişlerce yapılmaktadır (SGK, 2014). Tablo 6’da yer alan bu denetimler sonucunda 2008-2013 döneminde 288.334 işyeri denetlenmiş ve özellikle 2012 yılında yapılan saha denetimleri sonucunda 242.098 işyeri denetlenmiştir. Söz konusu yıllar arasında yapılan denetimler sonucunda 40.062 kayıt dışı çalışan ve aynı zamanda 15.0126 kişinin de haksız yere aylık aldığı belirlenmiştir. Bu denetimlerin toplamda sebep oldukları kamu zararı yaklaşık 875 milyon TL. olarak görülmektedir.

**Tablo 6: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Sosyal Sigorta Denetim Sonuçları**

Yıllar	Denetlenen İşyeri Sayısı	Denetlenen Sigortalı Sayısı	Kayıt Dışı Çalışan Sayısı	Haksız Yere Aylık Alan Sayısı	Tespit Edilen Toplam Kurum Zararı (Bin TL)
2008	18.120	352.758	16.617	4.454	221.380
2009	9.278	146.974	6.020	4.493	72.112
2010	8.150	159.708	7.294	2.732	111.763
2011	5.610	49.813	5.207	3.178	138.067
2012	242.098	46.318	4.924	169	154.688
2013	5.078	56.682	8.509	243	176.234
<b>Toplam</b>	<b>288.334</b>	<b>812.253</b>	<b>48.571</b>	<b>15.269</b>	<b>874.244</b>

**Kaynak:** SGK; Faaliyet Raporları’ndan tarafımızdan düzenlenmiştir.

Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı müfettişlerince sağlık alanında gerçekleştirilen denetimlere ilişkin sonuçlarda Tablo 7’de verilmiştir. 2009-2012 dönemimde yapılan denetimler sonucunda 2.211 sağlık kurumu denetlenmiş ve kurumlardan yaklaşık yarısında usulsüzlük tespit edilmiştir. Diğer taraftan hizmetlerden usulsüz yararlanan 1.286 kişi belirlendiği görülmektedir. Bu denetimle sonucunda tespit edilen toplam 215.227 TL. kamu zararına karşılık olarak 742.825 TL. ceza uygulandığı görülmektedir.

**Tablo 7: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Sağlık Denetim Sonuçları**

Yıllar	Sağlık Kurumu Sayısı	Usulsüzlük Tespit Edilen Kurum Sayısı	Hizmetlerden Usulsüz Yararlanan Sayısı	Tespit Edilen Kurum Zararı (Bin TL)	Kesilen Ceza Miktarı (Bin TL)
2009	314	142	-	79.960	41.424
2010	596	118	316	39.365	64.215
2011	919	138	768	17.501	92.116
2012	382	580	202	78.401	545.070
<b>Toplam</b>	<b>2.211</b>	<b>978</b>	<b>1.286</b>	<b>215.227</b>	<b>742.825</b>

**Kaynak:** SGK; Faaliyet Raporları’ndan tarafımızdan düzenlenmiştir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı’nın uzlaşma komisyonlarınca gerçekleştirilen uzlaşma faaliyet sonuçları da Tablo 8’de verilmiştir. Uzlaşma komisyonlarınca 2010-2013 döneminde yaklaşık olarak uzlaşma talebinin yarısında uzlaşmanın kesinleştiğini görülmektedir. Uzlaşmayla vazgeçilen gelirin toplanabilecek gelirin %75’ini oluşturmaktadır.

**Tablo 8: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na Gerçekleştirilen Uzlaşma Sonuçları**

Yıllar	Uzlaşma Talebi Sayısı	Uzlaşma Tutarı (Bin TL)	Uzlaşma Sonucu Tahsilat Tutarı (Bin TL)
2010	406	8.908	2.492
2011	210	5.552	2.348
2012	72	3.856	654
2013	99	4.389	1.260
<b>Toplam</b>	<b>787</b>	<b>22.705</b>	<b>6.754</b>

**Kaynak:** SGK; Faaliyet Raporları'ndan tarafımızdan düzenlenmiştir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın, sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkararak bir anlayışla denetlediği belirtilmektedir. Yapılan denetim türlerinin çeşitliliği göz önüne alınarak denetimlerde, geleneksel metotlarla birlikte yeni yöntemler geliştirmek için çaba göstermektedir. Başkanlık bu çerçevede eğitime büyük önem vermektedir. Bu amaçla, Kurum taşra teşkilatına, kamu kurum ve kuruluşlarına, sivil toplum örgütleri ve bunların üyelerine rehberlik anlayışı içerisinde bilinçlendirme ve farkındalık faaliyetleri düzenlediği görülmektedir. Bu faaliyetlerin amacı, denetimin yapılacağı sektörün tanınması ve işin süreç şartlarının belirlenmesiyle birlikte, uygulamada tekdüzeliğin sağlanması ve kurumsallaşmaya hizmet etmesinin yanı sıra müfettişlere yol gösterici özelliği olan denetim rehberlerini hazırlamak olarak ifade edilmektedir (SGK, 2013).

**Tablo 10: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Rehberlik ve Bilinçlendirme Faaliyetleri**

Yıllar	Rehberlik Faaliyetleri
2009	40 İl'de Toplantı ve Seminer
2010	28 il'de Toplantı ve Seminer
2011	22 İl'de Toplantı ve Seminer
2012	79 İl'de Toplantı ve Seminer
<b>Toplam</b>	<b>169 İl'de Toplantı ve Seminer</b>

**Kaynak:** SGK; Faaliyet Raporları'ndan tarafımızdan düzenlenmiştir.

Herhangi bir şikayete bağlı olmaksızın, risk analizi yöntemiyle kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim önceliği belirlenen sektörlerde asgari işçilik incelemeleri yapılmaktadır. Asgari işçilik incelemeleri, tüm faaliyet grupları birbiriyle karşılaştırılarak, prim ödeme yükümlülükleri gruplar itibarıyla analiz edilerek, kümülatif risk değerlendirme yöntemi kullanılarak belirlenen risk faktörleri ve ağırlık oranları üzerinden faaliyet grupları risk puanlarına göre sınıflandırılmaktadır.

Bu sınıflandırmaları göz önüne alınarak, aşağıdaki gruplar itibarıyla incelemeler yapılmıştır;

- ✓ 2009 yılında yapı denetim, özel hastane, özel halk otobüsü ve fırın işyerleri,
- ✓ 2010 yılında hazır beton, özel güvenlik, özel temizlik, özel servis taşımacılığı işyerleri,
- ✓ 2011 yılında süt ve süt ürünleri imalatı ile meyve suyu imalatı işyerleri,
- ✓ 2012 yılında hazır yemek, kakao, çikolata ve şekerleme imlatı, diyaliz merkezleri ve otel işyerleri.

Tablo 11'de SGK'nun denetim faaliyet alanları görülmektedir.

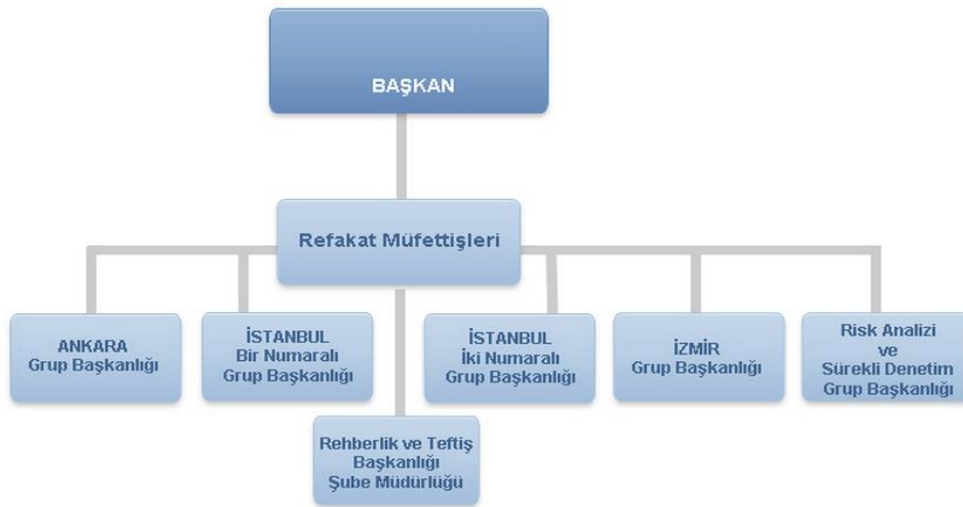
**Tablo 11: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Denetim Faaliyet Alanları**

1	Hastane
2	Eczane
3	Optik
4	Tıbbi Malzeme
5	Diğer Sağlık Tesisi
6	İşyeri Devri
7	İşkazası/Vazife Malüllüğü
8	Meslek Hastalığı
9	Diğer Sigorta Olayları
10	Sahte Sigortalılık
11	Haksız Aylık/Gelir/Ödenek Alma
12	Usulsüz Sağlık Yardımı Alma
13	Ön İnceleme
14	Personel İnc./Soruşturma
15	İhale Konusu İş A.İ.İ.
16	Özel Bina İnşaatı A.İ.İ.
17	Devamlı İşyeri A.İ.İ.
18	Ünite Teftişi
19	Personel Performans
21	Görüş/Öneri
22	İhale İş ve İşlemleri
23	İnşaat/Emlak İşlemleri

**Kaynak:** SGK; Faaliyet Raporları'ndan tarafımızdan düzenlenmiştir

Önleyici denetim anlayışı gereğince, sağlık hizmet sunucuları için geliştirilen modeller ile planlı denetimler geliştirilmeye çalışılmaktadır

Başkanlık, Bakanlık ve Kurum Başkanlığı'nca belirlenen performans kriterleri uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumu taşra teşkilatını oluşturan 81 ilin performans denetimlerini yapmakta ve değerlendirmektedir. Kurumumuz iş ve işlemlerinin işlevselliği açısından yürütülen performans denetimleriyle, işlem süreçlerinin tanımları yapılarak bu süreçleri tıkayan noktalar belirlenmekte ve uygun önlemlerin alınması için Kurumun çeşitli birimlerini görevlendirmektedir.

**Şekil 1: Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Teşkilat Şeması**

**Kaynak:** SGK; www.sgk.gov.tr., erişim tarihi: 12.01.2014.

Başkanlık, 2013 yılı Aralık ayı itibariyle; 1 Başkan, 371 Başmüfettiş, 110 Müfettiş ve 107 Müfettiş Yardımcısı görev yapmaktadır. Görevleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir (SGK, 2014):

- ✓ Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını, usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla denetlemek.
- ✓ Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri 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 yürütülmesi 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,

Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı; Ankara, İstanbul, İzmir ve Risk Analiz ve Sürekli Denetim Grup Başkanlıkları olarak faaliyette bulunmaktadır. Denetim, müfettiş ve müfettiş yardımcıları tarafından yerine getirilmektedir.

### **Müfettişler**

Müfettişlerin görev yetki ve sorumlulukları 2007 tarihli Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği'nin 13. maddesinde aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

- ✓ Sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını; usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plâna çıkaran bir anlayışla denetlemek,
- ✓ Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında kanun, tüzük, yönetmelik, çalışma plan ve programı ve Başkanlık talimatları çerçevesinde, teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmak, bu görevlerini yürütürken, gerek gördüğünde hakkında yeterli kanaat edinilen personel ile ilgili, personel performans değerlendirme raporu düzenlemek,

- ✓ 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 de 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. İlgililerden bilgi istemek ve toplamak, mevzuat gereği tutulması zorunlu bulunan her türlü kayıt ve belgeleri işyerinde veya teftiş elverişli gördüğü bir yerde teftiş etmek ve incelemek üzere istemek, bunlara ilişkin gerektiğinde tutanak düzenlemek,
- ✓ İşverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğunu saptaması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalışan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alarak tespit etmek,
- ✓ Görevleri sırasında gerekli gördükleri kimselerin, yazılı ifadelerine başvurmak,
- ✓ Görevlerinin yürütülmesi sırasında, sigortalıların hayatına, iş sağlığı ve güvenliğine, dinlenmesine ve çalışmasına uygun olup olmadığının tespitine yönelik olarak, işyerleri ve tüm eklentilerini her zaman görmek, araştırmak ve incelemek, işyerlerindeki iş sağlığı ve iş güvenliğine aykırı durumları saptamak,
- ✓ İş kazaları, meslek hastalığı, hastalık ve diğer sigorta olaylarını araştırmak ve incelemek,
- ✓ Programda yer almamakla birlikte çeşitli nedenlerle denetime alınan işyerlerinde, gerekli görülmesi halinde, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının belirlenmesine yönelik önerisini Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,
- ✓ Teftiş, inceleme, ön inceleme ve soruşturma çalışmaları neticesinde raporlar düzenleyerek Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına intikal ettirmek,



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

✓ Kurum faaliyetleriyle ilgili olarak görevlendirildikleri konularda 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.

### 3.1.2.2.2. Sosyal Güvenlik Denetmenleri

SGK olarak birleşme sonucu yeni denetim sisteminde Sosyal Güvenlik Kontrol memurları, daha önce sigorta müfettişleri tarafından yapılan yerel denetimlerin devredilmesi nedeniyle, 2011 yılında 6111 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak görevlendirilmişlerdir. Sosyal Güvenlik Denetmenleri'nin görevleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir (SGK, 2014);

Denetmen ve denetmen yardımcıları, Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü'nden intikal eden denetim gerekçeleri de dâhil, İl Müdürü veya görevlendireceği İl Müdür Yardımcısı tarafından verilen yazılı emir üzerine;

✓ Yapılacak inceleme, denetim ve kontrol sonucunda;

✓ İşyerinin mevcut durumunun, gerektiğinde ruhsatsız yapılmış olanlar da dâhil olmak üzere özel bina inşaatlarının yapı, sınıf ve grubunun belirlenmesi için inşaatın niteliğinin ve 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 olmadığının,

✓ Kanununun 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 uygulamasından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususlarının, tespit edilmesi,
- ✓ İşyerleri ve işverenlerin defter ve belgelerinin incelenmesi,
- ✓ 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,
- ✓ Kurum alacağının tahsili amacıyla ilgililerin hacze kabil mal varlığının olup olmadığının araştırılması,
- ✓ Sigortalı işe giriş tarihinde, sigortalının bildirim ile işverenin/bildirim yükümlülüğü bulunan ilgili kurum ve kuruluşların bildirim arasında farklılık olması halinde, farklılık nedeninin tespit edilmesi,
- ✓ Sicilsiz tahakkuklara ilişkin bildirimlerin hak iddia eden kişiye ait olup olmadığına tespitinde denetim sonucuna göre karar verilebilme ihtimalinin bulunması halinde, ihtiyaç duyulan bilgi ve belgelerin neler olduğunun açıkça belirtilerek araştırılması,
- ✓ 6/8/2003 tarihinden önce ölen sigortalının ana ve babasının geçimlerinin, sağlığında sigortalı tarafından sağlanıp sağlanmadığı hususunda gerektiğinde araştırma işleminin yapılması,
- ✓ Sigortalılar ile Kurumdan gelir veya aylık alanların geçindirmekle yükümlü buldukları kimselerinin olup olmadıkları ile bunların sağlık yardımlarına müstehak bulunup bulunmadıklarının araştırılması,
- ✓ Sigortalı veya diğer hak sahiplerinin gelir veya aylık alma şartlarını taşıyıp taşımadıkları veya bu şartları taşımaya devam edip etmediklerinin tespitinin yapılması,
- ✓ Ölüm ve malullükle sonuçlananlar dışındaki iş kazası ve meslek hastalığı hallerinin incelenmesi ve/veya soruşturulması ve hastalık iddiası olaylarının incelenmesi,
- ✓ 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,
- ✓ Sağlık hizmet sunucularının vermiş olduğu sağlık hizmetlerinin, sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin ödeme belgeleri ile eklerinin, ilgili mevzuat ve Kurum ile sağlık hizmet sunucuları arasında akdedilen sözleşme hükümleri çerçevesinde düzenlenip düzenlenmediğinin kontrol edilmesi ve incelenmesi,

- ✓ Sağlık hizmet sunucularının denetiminde, denetim konusu ile ilgili olarak her türlü bilgi, belge ve kayıtların ibrazının istenmesi, bunların incelenmesi, gerektiğinde tasdikli örnek ve fotokopilerinin alınması,
- ✓ Sağlık hizmet sunucularının denetimi sonucunda tutanak veya rapor düzenlenmesi,
- ✓ Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasıyla ilgili olarak işverenlere, sigortalılara ve diğer üçüncü kişilere hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirme yapılması,
- ✓ İl müdürü veya görevlendireceği il müdür yardımcısı tarafından verilecek benzeri inceleme, araştırma, tespit, denetim ve tarama yapılması,
- ✓ Bu görevlerle ilgili olarak ilgililerin beyanlarını alarak tutanağa kaydedilmesi işlemlerini yürütür.

### 3.2. Faaliyet Raporları

5018 sayılı Kanunla getirilen Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Analitik Bütçe Sisteminde kamu idareleri, kalkınma planları ve programlarla ülkenin önüne konmuş olan stratejik hedeflerinden kendi görev alanları ile ilgili olanları kurumsal stratejik planlarına ve oradan yıllık performans programlarına taşıyacaklardır. Kamu idareleri, stratejik planlarda yer alan hedeflere uygun olarak hazırlayacakları yıllık performans programlarında yer alan amaçlarını gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duydukları yıllık kaynağı, bütçe teklifleriyle elde etmektedirler. Kamu idareleri tarafından stratejik amaçlar doğrultusunda kullanılan bu yetki, izin ve kaynaklara ilişkin faaliyet sonuçları, bütçe yılının sonunda yıllık faaliyet raporları ile kamuoyuna (vatandaşa) açıklanmaktadır. Yani kamu idareleri, yıllık faaliyet raporları ile yıl içerisinde stratejik amaç ve hedefleriyle ilgili neler yaptıklarını, bütçeden veya başka kaynaklardan temin ettikleri kamu kaynaklarını nasıl kullandıklarını ilan etmektedirler.

SGK' da bu düzenleme çerçevesinde yıllık faaliyet raporlarını Nisan ayı sonunda hazırlayarak, öncelikle Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve İnternet sitesinden kamuoyuna bildirir. Bu çerçevede hazırlanan faaliyet raporları Sayıştay'da değerlendirildikten sonra, Sayıştay aracılığıyla TBMM'ne sunularak faaliyet raporlarının denetimi gerçekleştirilir. Bu raporlarda yukarıda belirtildiği gibi stratejik plan ve performans hedeflerinin gerçekleşmesi üzerinde durulmaktadır. Faaliyet raporları SGK'nun paydaşlara hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde önemli bir araçtır. Bu itibarla kurum faaliyet raporlarını, kullanılan kamu kaynağı ile elde edilen çıktı ve sonuçlara ilişkin incelemeye, değerlendirmeye ve denetime veri sağlama ve kamuoyuna hesap verme sorumluluğunda hazırlanmaktadır. Buna göre söz konusu raporlar, üst politika belgelerinde belirlenen hedef ve önceliklere idarece sağlanan katkıların değerlendirilmesine ve stratejik plan ve performans programı uygulama sonuçları ile bütçe gerçekleştirmeleri arasındaki ilişkilerin kurulmasına imkân verecek kapsam ve içerikte olmalıdır.

### 3.3. Sayıştay Denetimi

Sosyal güvenlik sisteminde yer alan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun faaliyetlerinin kanunilik süreçlerini, kendi mekanizmaları dışında yer alan kurumlarca da denetlenmesi söz konusudur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na göre SGK Genel Yönetim Kurumları içinde yer almış bir kurumdur. Bu nedenle söz konusu Kanun çerçevesinde belirlenmiş denetim süreçlerinde denetlenmesi gerekmektedir. Bu Kanuna göre denetim iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmıştır. Yukarıda açıkladığımız iç denetim, Kurumun kendi mekanizmaları doğrultusunda gerçekleştirdiği denetimdir. Diğer taraftan 5018 sayılı Kanunun belirlediği dış denetim ise Sayıştay denetimini kapsamaktadır.

SGK' nın Sayıştay denetimi 6805 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde düzenlilik denetimini kapsamaktadır. Sayıştay denetiminde Kurumun sorumluluğu olarak; tabii olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumlu tutulduğu görülmektedir (Sayıştay, 2013; s.4).

SGK' nın denetiminde Sayıştay'ın sorumluluğu ise, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek olarak belirtilmiştir (Sayıştay, 2013; s.4).

Sayıştay denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kanun, 6085 sayılı Kanun, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleri olmuştur. Denetim, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmüştür. Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim süreçleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim sürecinin belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin de değerlendirildiği ifade edilmektedir (Sayıştay, 2013; s.4).

Sayıştay denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin oluşturduğu belirtilmektedir (Sayıştay, 2013; s.4).

Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan SGK 2012 yılı mali denetim raporunda (Sayıştay, 2013; s.4); Sosyal Güvenlik Kurumunun 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının açıklanan nedenlerden dolayı doğru ve güvenilir bilgi içermediği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinde mali rapor ve tabloları etkileyecek düzeyde kanuna ve diğer hukuki düzenlemelere aykırılıklar bulunduğu kanaatine varılmıştır denilmektedir. Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan denetimde, Türkiye'nin en büyük bütçeli kurumu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir bilgi içermediği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinde, kanun ve diğer hukuki düzenlemelere aykırılıklar bulunduğunu tespit edilmiş ve buna bağlı olarak ta Kurum'un 2012 yılı mali rapor ve tablolarına olumsuz denetim görüşü verilmiştir. Raporda yer verilen toplam bulgulardan kurumun 5.077.584.436,07 TL zarara uğratıldığı belirtilmektedir.

Tüm bu nedenlerle Sayıştay, Kurumun 2012 yılı mali rapor ve tablolarına olumsuz denetim görüşü vermiştir. Denetim görüşünün dayanakları olan ve Sayıştay raporunda yer verilen toplam 32 bulgudan 21'inde belirtilen bu hususlara Sosyal Güvenlik Kurumu

katılmakta ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmekte ancak 11 bulguda ise belirtilen hususlara iştirak etmediği görülmektedir.

## SONUÇ

Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmesi yönünde çabalar görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin ise yaşlanan nüfus sorunu ile karşı karşıya kaldıkları ifade edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerini pek çok sosyal ve ekonomik değişken yakından etkilemektedir. Bu değişkenler olarak; nüfus yapısındaki değişim, işgücü piyasalarındaki dönüşümler, ekonomik krizler, kayıt dışılık ve sağlık alanındaki dönüşümler gelmektedir. Bu değişkenler sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini etkilemektedir. Çünkü bu değişimler, sistem üyelerinin sisteme uyum sorunu ile karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır.

Bu çerçevede sosyal güvenlik sistemlerine uyumu sağlamaya yönelik temel mekanizma olan denetim mekanizmasının etkinliğinin artırılması öncelikli ihtiyaç olduğu yönündeki görüşler kabul görmektedir. Sosyal güvenlik denetim sistemlerinin değişen şartlar karşısında yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalar olarak; denetim sistemlerinin kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğinin artırılması, vatandaş odaklı ve teknolojiye yararlanan denetim yaklaşımları, denetim elemanlarının kapasitesini artırıcı uygulamalar ile katılımcı ve özdenetimi yönelik araçların önemi ortaya konulmaktadır.

Türkiye’de de benzer gelişmeler çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği tehlikeli bir duruma girmiştir. Söz konusu değişimler özellikle sosyal güvenlik sistemine uyum sorununu ortaya çıkardığı görülmektedir. Uyum sorunu sosyal güvenlik sisteminin hem kurumsal hem de finansal açıdan sürdürülebilirliğini etkilemektedir. Bu sorunların bir kısmı yapılan çalışmalar ile azaltılmıştır. Özellikle nüfustaki değişime yönelik olarak yapılan emeklilik düzenlemeleri ile sosyal güvenlik açığının azaltılması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Diğer taraftan kayıt dışılıkla mücadele kapsamında önemli mesafeler alınmasına rağmen, henüz daha istenilen sonuca ulaşamamıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sorunların çözümüne yönelik olarak yukarıda belirtilen politikalar, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamlaştırması açısından önemli olması yanında, bunun sürdürülebilmesi için denetim mekanizmalarının etkinliğini artırıcı çalışmalara da önem verilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede hem kurumlar arası koordinasyonu sağlayıcı düzenlemeler ile tek bir kurum haline getirilen SGK’ nın çalışmaları ile hem de oluşturulan yeni denetim anlayışı çerçevesinde söz konusu değişimleri karşılayabilecek denetim mekanizmaları sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerinde önemli bir etki oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmesi yönünde çabalar görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin ise yaşlanan nüfus sorunu ile karşı karşıya kaldıkları ifade edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerini pek çok sosyal ve ekonomik değişken yakından etkilemektedir. Bu değişkenler olarak; nüfus yapısındaki değişim, işgücü piyasalarındaki dönüşümler, ekonomik krizler, kayıt dışılık ve sağlık alanındaki dönüşümler gelmektedir. Bu değişkenler sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini etkilemektedir. Çünkü bu değişimler, sistem üyelerinin sisteme uyum sorunu ile karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır.

Bu çerçevede sosyal güvenlik sistemlerine uyumu sağlamaya yönelik temel mekanizma olan denetim mekanizmasının etkinliğinin artırılması öncelikli ihtiyaç olduğu yönündeki

görüşler kabul görmektedir. Sosyal güvenlik denetim sistemlerinin değişen şartlar karşısında yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalar olarak; denetim sistemlerinin kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğinin artırılması, vatandaş odaklı ve teknolojiye dayalı denetim yaklaşımları, denetim elemanlarının kapasitesini artırıcı uygulamalar ile katılımcı ve özdenetimi yönelik araçların önemi ortaya konulmaktadır.

Türkiye’de de benzer gelişmeler çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği tehlikeli bir duruma girmiştir. Söz konusu değişimler özellikle sosyal güvenlik sistemine uyum sorununu ortaya çıkardığı görülmektedir. Uyum sorunu sosyal güvenlik sisteminin hem kurumsal hem de finansal açıdan sürdürülebilirliğini etkilemektedir. Bu sorunların bir kısmı yapılan çalışmalar ile azaltılmıştır. Özellikle nüfustaki değişime yönelik olarak yapılan emeklilik düzenlemeleri ile sosyal güvenlik açığının azaltılması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Diğer taraftan kayıt dışılıkla mücadele kapsamında önemli mesafeler alınmasına rağmen, henüz daha istenilen sonuca ulaşılamamıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sorunların çözümüne yönelik olarak yukarıda belirtilen politikalar, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamlaştırması açısından önemli olması yanında, bunun sürdürülebilmesi için denetim mekanizmalarının etkinliğini artırıcı çalışmalara da önem verilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede hem kurumlararası koordinasyonu sağlayıcı düzenlemeler ile tek bir kurum haline getirilen SGK’nın çalışmaları ile hem de oluşturulan yeni denetim anlayışı çerçevesinde söz konusu değişimleri karşılayabilecek denetim mekanizmaları sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerinde önemli bir etki oluşturmaktadır.

#### KAYNAKÇA

- Aktay, Nizamettin, Arıcı, Kadir- Senyen, Kaplan, Emine, Tuncay (2011); İş Hukuku, 4. Bası.
- Alper, Yusuf (2002); “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik”, Çimento İşveren Dergisi, Mart.
- T.C. Başbakanlık (2005); Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Nisan, Ankara.
- Baştaymaz, Tahir (1998); ‘Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Açmaz: İşsizlik veya Kırsal Eksik İstihdam’, Mercek Dergisi, Mess Yayım, İstanbul.
- Bonoli, G (2003); “Two Worlds of Pension Reform in Western Europe”, Comparative Policies, 35(4).
- Bonoli, G (2004).; The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe, Cambridge University Press.
- DPT (2006); Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu, Ankara.
- Erol, Hatice- Özdemir, Abdullah (2014); Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ve Sağlık Reformlarının Değerlendirilmesi, Sosyal Güvenlik Dergisi, Ocak, C. 4, S, 1.
- Eurostat (2011); Europe in figures; Eurostat, Yearbook, www.eurostat.eu, Erişim Tarihi: 20.01.2014.

- Madde II. Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis (2000); Social Security Pensions: Development and Reform, International Labour Office, Geneva.
- Gümüş, Erdal (2010); Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler, SETA, S.24, Ağustos.
- ILO (2010); World Social Security Report.
- ISSA (2011); High Performance in social security administration by innovation, change management and risk management: Summary of findings 2008-2010, International Social Security Association and Accenture.
- ISSA; <http://www.issa.int/tr/the-issa>, erişim tarihi; 20.01.2014.
- İç Denetim; <http://www.icdenetim.net/ic-denetim-nedir>, Erişim Tarihi: 09.12.2013.
- Kalkınma Bakanlığı (2014); Onuncu Plan 2014-2018, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- Karadeniz, Oğuz (2012); “Sosyal Sigorta Sisteminde Norm ve Standart Sorunu ve Bağımlı Çalışma Statüsüne Sızmalar (4/B'ye Gerek Kaldı mı ?)”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, S.82, 2012/c.
- 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.
- Kotlikoff, L. J. (1996); “Privatization of Social Security: How It Works and Why It Matters”, In James M. Poterba ed. Tax Policy and the Economy, Cambridge, MIT Press for the National Bureau of Economic Research, 10.
- Lender, A. (2006); The New Swedish Social Insurance Agency, International Social Security Association, European Regional Meeting, ISSA/ EUR/VILNIUS/06. Erişim Tarihi; 11.12.2013.
- OECD (2011); Pensions at a Glance: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en) Erişim Tarihi:03.12.2013.
- 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).
- Özşuca, Şerife-Gökbayrak, Şenay (2012); Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2012 / 2 49.
- Özşuca (2013); “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 58/2.
- Sayıştay (2013); Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı 2012 Yılı Denetim Raporu, Eylül.
- SGK (2014); Yıllık Faaliyet Raporları, 2008-2013.
- Taş, C. (2005); “Kamu Sağlık Harcamalarının Durumu, Sorunları ve Denetimi”, Türk İdare Dergisi.
- Tatar, Mehtap (2011); “Sağlık Hizmetlerinin Finansman Modelleri: Sosyal Sağlık Sigortasının Türkiye’de Gelişimi”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 1, Sayı: 1.

Tuncay, Can (2000); “Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine”, Çimento İşveren Dergisi, Mart.

Uyanık, Yücel (2008):” Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 10 / 2.

Watanabe, N. (2006); Administrative Innovations to Improve Compliance and Enforcement: Promoting Compliance in Social Security Pension Programmes, ISSA/ASIAPASIFIC/INDIA/06/4-Japan. Erişim Tarihi: 01.01.2014.

World Bank (1993); World Development Report, 1993, Investing in Health, Oxford University Press, New York.

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