

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANA BİLİM DALI
İNSAN KAYNAKLARI PROGRAMI
TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROJESİ

**Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda
Yer Alan Denetim Yapısının
İşyeri ve Kurum Denetimi Açısından Değerlendirilmesi**

Celal ÇALIŞ

Danışman
Doç. Dr. Coşkun SARAÇ

2008

Yemin Metni

“Tezsiz Yüksek Lisans Projesi“ olarak sunduğum “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda Yer Alan Denetim Yapısının İşyeri ve Kurum Denetimi Açısından Değerlendirilmesi” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

08/02/2008

Celal ÇALIŞ

TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROJE SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Celal ÇALIŞ
Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkili
Programı : İnsan Kaynakları
Proje Konusu : Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda Yer Alan Denetim Yapısının İşyeri ve Kurum Denetimi Açısından Değerlendirilmesi
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans proje sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan projesini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek proje konusu gerekse projenin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA	O	OY BİRLİĞİ	O
DÜZELTİLMESİNE	O*	OY ÇOKLUĞU	O
REDDİNE	O**		

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

	Evet
Proje, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.	O
Proje, mevcut hali ile basılabilir.	O
Proje, gözden geçirildikten sonra basılabilir.	X
Projenin, basımı gerekliliği yoktur.	O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	

ÖZET

Yüksek Lisans Projesi

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda Yer Alan Denetim Yapısının İşyeri ve Kurum Denetimi Açısından Değerlendirilmesi

Celal ÇALIŞ

**Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı
İnsan Kaynakları Programı**

Denetim geniş kullanım alanı olan bir kavramdır. Üretim ve yönetimin bulunduğu her alanda denetim kavramı yer bulmakta, yasama, yürütme, yargı, muhasebe, yönetim alanlarında değişik uygulama biçimleri ile karşımıza çıkmaktadır. Bu uygulamalarda, genellikle farklı alanlardaki denetim biçimleri kavramsal açıdan tanımlanırken, denetimin genel anlamı ile özel kullanım alanlarındaki anlamları birbirine karıştırılmaktadır.

Kamuda yer alan hizmetler, çalışanlar ve teşkilatlanmalarla ilgili düzenlemeler İdare Hukuku ilkeleri ve kurallarına göre oluşmaktadır. Türkiye’de Devlet ve diğer kamu kurumlarında denetim hizmetleri, genellikle teftiş kurulları tarafından yürütülmektedir. Ancak, son yıllarda kamu reformu kapsamında teftiş kurullarının kaldırılması yönünde yoğun çaba sarf edilmektedir.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasasında, vesayet denetimi, yönetsel teftiş ve kamusal denetim hizmetleri ile ilgili yer alan düzenlemeler denetim ve teftiş kavramlarının İdare Hukukuna göre oluşan kavramsal karşılıklarına, bu konudaki İdare Hukuku düzenlemelerine ve ilkelerine uygun bulunmamaktadır. Bu uygunsuzluk birer kamu hizmeti olan kurum teftiş ve denetimi ile işyeri denetimi hizmetlerinde olumsuzlukları da beraberinde getirecektir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Teftiş, Sosyal Güvenlik Kurumu, Yönetimin Denetimi, Yönetsel Teftiş, Yönetsel Denetim, Kamusal Denetim, Kolluk Denetimi

ABSTRACT

Master Project

The Evaluation of Social Security Institution Law Audit Regulations İn Point Of Labour İnspection And Administrative İnspection

Celal ÇALIŞ

Dokuz Eylül University

Institute of Social Sciences Department

Human Recourse Program

Audit is a concept which has a wide usage. It comes up wherever there is production and administration, it appears in different applications in legislation, execution, judgement, accounting and management areas. In this applications while audit types in different areas conceptually characterized, generally the meaning of audit in general sense and the meaning of audit in a limited sense are being confused.

Services, workers and organization arrangements which took place in the public come into being according to administrative law principles and orders. In turkey governmental and other public institutions' audit services generally executed by inspection committees. But in recent years within the context of public reform, an intense effort is being made to annul inspection committees.

Law Arrangements about guardianship audit, administrative inspection and public audit services in the 5502 numbered Social Security Institution Law are inappropriate to the meanings of audit and inspection that come into being according to administrative law concepts and inappropriate to arrangements and principles about this subject in administrative law. This inappropriation will bring negativity to institutional inspection and audit, workplace audit which are one of the public services.

KEYWORDS: Audit, Inspection, Social Security Institution, Audit of Management, Administrative Inspection, Administrative Audit, Public Audit, Police Audit

YEMİN METNİ.....	ii
TUTANAK.....	iii
YÖK DÖKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR.....	viii
TABLolar.....	ix
GİRİS.....	1

KISALTMALAR

TDK Türk Dil Kurumu

DENETDE Devlet Denetim Elemanları Derneği

TODAİE Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

GÜ Gazi Üniversitesi

SBE Sosyal Bilimler Enstitüsü

İÜ İstanbul Üniversitesi

SBF Siyasal Bilgiler Fakültesi

İİBF İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

AÜ Ankara Üniversitesi

YDK Yüksek Denetleme Kurulu

MÖ Milattan Önce

ABD Amerika

KİT Kamu İktisadi Teşekkülü

KHK Kanun Hükmünde Kararname

DDK Devlet Denetleme Kurulu

TBMM Türkiye Büyük Millet Meclisi

MEHTAP Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

ÇEKO Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri

DEÜ Dokuz Eylül Üniversitesi

KYTK Kamu Yönetimi Temel Kanunu

SSK Sosyal Sigortalar Kurumu

BAĞ-KUR Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu

ÇSGB Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

MYÖ Malullük, Yaşlılık, Ölüm

DPT Devlet Planlama Teşkilatı

SGK Sosyal Güvenlik Kurumu

SPEGK Sigorta Primine Esas Günlük Kazanç

SYZ Sosyal Yardım Zammı

ILO International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)

PEPSAL Programmatic Financial and Puplic Sector Adjustment Loan (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi)

GATS The General Agreement on Trade in Services (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması)

PPDPL Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredileri (Programmatic Public Sector Development Policy Loans)

M Madde

E Esas

K Karar

TABLÖLAR

Tablo 1: SSK 2001-2007/Kasım İşyeri ve Sigortalı Sayıları.....	s. 51
Tablo 2 1981-1996 Gösterge ve Üst Gösterge Tablosu Rakamları.....	s. 61
Tablo 3: 1987-1991 Arası Asgari Ücret, SPEGK Üst Sınırı ve Katsayı Artışları.....	s. 62
Tablo 4:1992-1995 Arası Asgari Ücret, SPEGK Üst Sınırı ve Katsayı Artışları.....	s. 63
Tablo 5: 1996-1998 Arası Asgari Ücret, SPEGK Üst Sınırı ve Katsayı Artışları.....	s. 65
Tablo 6: SSK Toplam Gelirler, Giderler ve Hazine Yardımları 1987-2002.....	s. 66
Tablo 7: SSK Kapsamındaki Nüfus (2004).....	s. 73
Tablo 8: SSK ve SGK Sağlık Ödemeleri (Milyar TL).....	s. 74
Tablo 9 : SSK ve SGK Sağlık Harcamaları.....	s. 75
Tablo 10: SGK 2006-2007 Gelir-Gider Durumu.....	s. 89
Tablo 11: SSK Teftiş Kurulu Başkanlığı İşgücü Durumu (2000-2006).....	s. 93
Tablo 12: SSK Teftiş Kurulu Teftiş Faaliyetleri.....	s. 94
Tablo 13: SSK Teftiş Kurulu İnceleme-Soruşturma Faaliyetleri (2000-2006).....	s. 95
Tablo 14: SSK Teftiş Kurulu İnceleme ve Soruşturma Konularının Dağılımı.....	s. 96
Tablo 15: SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı Çalışan Durumu.....	s. 103
Tablo 16: SSK Sigorta Teftiş Kurulunca Yapılan İşyeri Denetimleri.....	s. 104
Tablo 17: SSK Sigorta Teftiş Kurulu İnceleme ve Soruşturma Faaliyetleri.....	s. 105
Tablo 18: Sigorta Teftiş Kurulunca Tespiti Yapılan Ek Matrah Tutarları (YTL).s.	105
Tablo 19: Emekli Sandığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Çalışan ve İş Durumu.....	s. 107
Tablo 20: Bağ-Kur Teftiş Kurulu Başkanlığı Çalışan ve İş Durumu.....	s. 108
Tablo 21: Bağ-Kur Teftiş Kurulu Soruşturma Raporlarının Konulara Göre Dağılımı.....	s. 108

GİRİŞ

Denetim ve teftiş gerek kamu gerekse özel kesimde sık kullanılan sözcüklerdir. Türkiye’de teftiş ve denetim sözcüklerinin kullanımında bir karmaşa bulunduğu, her kesimde bu iki sözcüğün birbirinin yerine kullanıldığı gözlenmektedir. Oysa, sözcüklerin kavramsal karşılıkları, kullanıldıkları alanda yüklendikleri işlevlere göre farklılıklar oluşturmaktadır.

Türkiye’de 1980’den itibaren kamu yönetiminde ve hizmetlerinde liberal politikalar doğrultusunda yapısal bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişim, kamu hizmeti veren kamu kurumlarını da kapsamına almış, sosyal güvenlik kurumları ve verdikleri hizmetler de değişim sürecine girmiştir. Yapısal değişim sürecinin alt yapısının oluşturulmasında, liberal anlayışa uygun bazı yeni kavramlar kamunun gündeme sokulmakta ve bu kavramlar değişim uygulamalarında kullanılmaktadır. Bu kapsamda, yönetim yerine yönetişim, teftiş yerine denetim kavramlarının ön plana çıkartıldığı da görülmektedir.

Türkiye’de kamu düzeni ve kamu yönetimindeki bozukluk, kötü yönetimi ve buna bağlı suçları da beraberinde getirmektedir. Yolsuzluk, kayıtdışılık, kamu hizmetlerinde ve ilgili mevzuatta karmaşa her geçen gün artmaktadır. Kamu hizmetleri içinde en geniş alanı oluşturan sosyal güvenlik ve sağlık suç oranının en fazla olduğu, yolsuzluğun en yaygın görüldüğü alanların başında gelmektedir.

Yönetimin düzgün işleminde ve suçların önlenmesinde en önemli araçlardan biri de denetimdir. Genel anlamı açısından denetim, yargısal, siyasal, kamuoyu ve yönetsel işlevler taşıyabilmektedir. İdare Hukuku açısından, kamu hizmetlerinde uygulanan yaygın denetim biçimleri, yönetimin denetimi kapsamında yürütülen vesayet denetimi ile yönetsel denetim kapsamında yürütülen hiyerarşi denetiminden oluşmakta, her iki denetim ayrıca özel birimler eli ile de, çoğunlukla teftiş ve az sayıda da denetim hizmeti olarak yürütülmektedir. Bu iki hizmet biçimi İdare Hukuku’nun genel ilkeleri çerçevesinde yüklendikleri işlevlere göre anlam kazanmaktadırlar. Yönetsel ve vesayet denetimi amaçlı teftiş ve denetim hizmetleri birbirinden farklı işlevleri olan hizmet biçimlerini oluşturmaktadır. Ayrıca, Devletin bireylere yüklediği yükümlülüklerin denetlenmesi amacıyla yürütülen kamusal denetim de bu iki denetim biçiminden farklı işlevlere sahiptir. Bu nedenle, her üç hizmete karşılık gelen teftiş ve denetim kavramları birbirinden farklı kavramlardır. Yapılan temel yanlış, yönetimin denetimi kapsamındaki

kavramlarla, yönetsel ve vesayet denetimi amaçlı olarak yürütülen teftiş ve denetim ile kamusal denetim kavramlarının birbirine karıştırılmasıdır.

Çalışmamızda, önce dil bilimi açısından teftiş ve denetim sözcükleri incelenmiş, sözcüklerin değişik kesimlerce yapılan tanımları, tarihsel geçmişleri ve Türkiye'deki denetim ve teftiş uygulamaları irdelenerek, teftiş ve denetim kavramlarının Türk İdare Hukuku açısından kazandıkları kavramsal karşılıklar açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kavramsal karşılıklara göre, Türkiye'de sosyal sigorta uygulamalarını yürüten kurumların yapıları teftiş ve denetim yönünden incelenmiş, son olarak da, sosyal güvenlik reformu kapsamında 5502 sayılı Yasa ile oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunda yer verilen denetim ve teftiş yapısının, denetim ve teftiş kavramları açısından durumu değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEFTİŞ VE DENETİM

I. TEFTİŞ VE DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

A. Teftiş ve Denetim Sözcüklerinin Dil Bilimi Açısından Değerlendirilmesi

1. Genel Olarak

Dil insanlar arasındaki anlaşmanın ana aracıdır. Bu aracın iyi kullanılması, dili oluşturan öğelerin doğru kullanılması ile yakından ilişkilidir. Dili oluşturan sözcüklerin doğru anlamlandırılmaları, kavram olarak doğru tanımlanmaları ve doğru kullanılmaları da bu nedenle önemlidir. Bir sözcüğün herkes tarafından aynı şekilde algılanması, öncelikle o sözcüğün doğru tanımlanması ile mümkündür.

Dil aynı zamanda toplumsal kültürün de temelini oluşturmaktadır. Bir dilin zenginliği ve sözcüklerin anlamları, içinde geliştiği toplumun kültür yapısı ile, sözcüklerin kavramsal karşılıkları da toplumsal yapı ile doğrudan ilişkilidir. Dil biliminde sözcüklerin anlamsal karşılıklarının oluşturulması, o sözcüğün halk arasında hangi eyleme, hangi göreve ya da hangi işleve karşılık olarak algılandığına ve kullanıldığına göre belirlenerek sözlüklere konulmaktadır. Bir sözcüğün herhangi bir nedenle gerçek anlamı dışında kullanılması ve bu kullanımın yaygınlaşması, dilde kavram ve anlam karmaşasına, insanlar arasında anlaşmazlıklara yol açmaktadır.

Dil bilimi açısından teftiş ve denetim sözcükleri incelendiğinde, çoğu kez eş anlamlı sözcükler gibi kullanıldıkları görülmektedir. Bu durum, teftiş ve denetimle ilgili az sayıdaki yayınlarda da aynı şekilde görülmekte, hatta Türk Dil Kurumu sözlüğünde bile bu konuda tam bir açıklık bulunmamaktadır.

Ülkemizde kök yapısına göre, kapsamlı tek Türkçe Sözlüğün hazırlayıcısı İsmet Zeki Eyuboğlu'nun şu açıklamaları bizce çok önemlidir; “Düşünsel alanda yeri olmayan bir kavram içeriğinin sözcüğe girmesi, sözcük olarak ifade edilmesi söz konusu değildir. Soyut varlıklar üretemeyen bir topluluğun dilinde, soyutu yansıtan kavramın yeri yoktur. Bir sözcüğün yapısına,

ses düzenine bakarak hangi dile ait olduğunu söylemek kolaydır. Güç olan sözcüğün kavrama dönüşürken oluşan içeriğini açıklamaktır”¹.

Dilde bazı sözcükler sadece sözlük anlamı taşıdığı halde, bazı sözcükler kavrama dönüşmekte, daha geniş ve farklı anlamlar kazanmaktadır. Düşüncede soyut ve birden çok anlam kazanan, nesne ve olayların ortak özelliklerine karşılık gelen sözcük, kavram olarak tanımlanabilir. Buna göre, teftiş ve denetim kavramsal boyutu olan sözcüklerdir. Kavramlar daha çok sosyal bilimler alanında kullanım bulmaktadır. Sözcüklerin kullanımında yapılan yanlışlardan biri, sözlük anlamları ile kavramsal karşılıklarının yerli yerinde kullanılmamasıdır. Sözlüklerde genellikle karşılık olarak verilenler, o sözcüğün kavramsal niteliği olsa bile, kavramsal yönünü karşılamakta yetersiz kalmaktadır.

Bu bölüm altında yapılan değerlendirmelerde, çalışmamızın konusu ile ilgisi yönünden, teftiş ve denetim sözcüklerinin Türk İdare Hukuku ve yönetim bilimleri açısından kazandıkları anlam üzerinde bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.

2. Teftiş Kavramı

a. Teftişin Sözlük Tanımları

İlk Türkçe Sözlük olan Divan-ı Lügat-it Türk’de teftiş sözcüğü bulunmamaktadır. Şemsettin SAMİ tarafından 1901 yılında hazırlanan Kamus-i Türki’de, teftiş Arapça kökenli olarak belirtilmekte ve ”araştırma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafını arayıp inceleme” olarak tanımlanmaktadır². Ayrıca sözlükte, Türkçe’de “teftiş memuru” tâbirinden kısaltılmış olarak, teftiş ve inceleme memuru anlamında halk dilinde “müfettiş” sözcüğünün kullanıldığı, polis teşkilâtından evvel zabıtada teftiş memurlarının bulunduğu, bu memurlara yalnızca “teftiş” denildiği bilgileri yer almaktadır.

Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat’da, teftiş sözcüğünün Arapça “fetş”den geldiği belirtilerek, sözcüğe üç anlam verilmektedir. Birincisi, “gereği gibi sorup araştırma, sorulup araştırılma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafı arayıp tarama”, ikincisi “muayene, kontrol” ve üçüncüsü de “teftiş ve tahkik memuru”dur³.

¹ İsmet Zeki Eyuboğlu, Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü, Sosyal Yayınlar, İstanbul, Mayıs 2004, Önsöz

² Temel Türkçe Sözlük Kamus-ı Türki, Tercüman, 1. Baskı, İstanbul 1985, s.1328

³ Ferit Develioğlu, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi Yayınları, 19. Baskı, Ankara 2002, s. 1059

Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından 1966 yılında⁴ ve 1969 yılında⁵ hazırlanmış olan Türkçe Sözlüklerde, teftiş sözcüğü Arapça kökenli olarak gösterilmekte ve anlamı “bakı” olarak verilmektedir. Teftiş etmek tümcesi de, “bakıdan geçirmek” olarak açıklanmaktadır. TDK’nun güncel olan ve internet sitesinde de yayında bulunan Türkçe Sözlüğünde ise, teftiş sözcüğünün karşılığı sadece “denetim” olarak yer almaktadır⁶. Aynı sözlükte teftiş kurulu “denetim kurulu” olarak, teftiş etmek de “denetlemek” olarak açıklanmaktadır.

Türkçe Okul Sözlüğünde⁷ ise teftiş, “kurum ve kuruluşlarda işlerin yolunda gidip gitmediğini anlamak için yapılan denetim” olarak açıklanmaktadır.

Teftiş sözcüğünün, İngilizce’deki karşılığı Redhoushe Sözlük’de⁸ “inspection”, Oxford Sözlükte⁹ ise, “investigation, inspection” dur. İngilizce Sözlükte¹⁰ “inspection” sözcüğünün açıklaması, “bakmak, dikkatle gözden geçirmek, incelemek, muayene etmek, sorguya çekmek” ve “investigation” sözcüğünün açıklaması da “soruşturmak, dikkatlice sorgulamak” olarak verilmektedir.

Resmi bir otoriteyi içeren teftiş, Latince “specere” bakmak, “in-specere” içine bakmak anlamında olmak üzere yakından incelemek, resmen araştırmak ve soruşturmak anlamlarına gelmektedir¹¹.

b. Teftişin Akademik ve Diğer Yayınlardaki Tanımları

Teftiş kavramı ile ilgili olarak Türkiye’de az sayıda yayın bulunmaktadır. Teftiş kavramına sadece denetim konulu yayınlarda yer verildiği görülmektedir.

Recep Sanal, teftişin Arapça “fetş” kökünden geldiğini, sözlük anlamının “bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafı arayıp tarama ve araştırma olduğu” nu belirtmektedir. Ancak

⁴ Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1966, (TDK 1966), s. 702

⁵ Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, Sayı:293, TTK Basımevi, Ankara 1969 (TDK 1969), s. 719

⁶ TDKTürkçe Sözlük

<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=tefti%c5%9f>, Erişim Tarihi, (31.12.2007)

⁷ Cahit Kavcar ve Diğerleri, Türkçe Okul Sözlüğü, Engin Yayın Evi, 1. Baskı, İstanbul 2005, s. 728

⁸ Redhouse Büyük El Sözlüğü, Sev Matbaacılık ve Yayıncılık, İstanbul, Temmuz 2006, s. 731

⁹ The Concise Oxford Turkish Dictionary, Oxford University Press 1980, Tansaş Yayın Pazarlama, Ankara, s. 328

¹⁰ Chambers Concise Usage Dictionary, İnkılap Kitabevi, İstanbul 1988, ss. 267, 273

¹¹ Erdal Kenger, Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi, (21.11.2007), s. 6

çalışmasında, “denetim terimini teftiş, murakabe ve kontrol kavramlarını da içine alacak şekilde kullanmayı” uygun görmektedir¹².

Haydar Taymaz¹³, teftişin sosyal sistemlerde tek bir tanımının yapılmasının karışıklıklara yol açacağını ve tanımın teftişin amaçları, fonksiyonları, ve yararlanılan teknikler göz önünde bulundurularak yapılması gerektiğini belirtmekte ve değişik yazarlarca yapılmış tanımlara yer vermekte¹⁴ ise de, ayrıca bir tanım yapmamaktadır¹⁵.

Nuri Tortop, Servet Köksal’a¹⁶ atfen, teftiş yönetim yapımızdaki bir denetim türü olarak açıklamakta ve “soruşturma olarak faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetimi” ¹⁷ olarak tanımlamaktadır.

Seda Gazez tez çalışmasında¹⁸, TORTOP’a atfen, “yönetim bilimindeki teknik anlamları açısından ele alındığında, denetim ve teftiş kelimeleri arasında anlam farklılığı belirdiği, teftiş denilen denetim türünün genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesini esas aldığı” açıklamasına yer vermektedir.

Cevdet Atay¹⁹, teftiş sözcüğünü denetim ile eş anlamlı kullanılan sözcükler arasında saymakta ve ayrı bir tanımını yapmamaktadır²⁰.

Selçuk Soybay doktora çalışmasında²¹, teftiş sözcüğünün idare edilenler açısından çağrıştırdığı anlamın kendilerinin gözetim ve denetimi olmakla birlikte, idare açısından değerlendirildiğinde, idarenin idari denetim araçlarını kullanarak, kendi organizasyonunu ve personelini kontrol etmesinin akla geldiğini belirtmektedir.

¹² Recep Sanal, Türkiye’de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE, Yayın No:314, Ankara 2002, s. 12

¹³ AÜ Eğitim Bilimleri Fakültesi

¹⁴ Haydar Taymaz, Eğitim Sisteminde Teftiş, Kavramlar, İlkeler, Yöntemler, Pegem Yayıncılık, 6. Baskı, Ankara, 2005, ss.13,14

¹⁵ TAYMAZ, teftişin değişik tanımlarına esas alınan kıstasları ise, genel amacı, yasal işlevi, kurumlara ait işlemlerin denetimi, mesleki ve yardım yönü olarak vermektedir. Bu kıstasların tümünde ve yapılan tanımlarda ortak nokta, teftişin devlet ve kamu kurumlarında yürütülen bir süreç olarak görülmesidir. TAYMAZ da teftiş kavramı ile ilgili açıklamalarında denetim sözcüğünü teftiş ile eş anlamlı olarak kullanmaktadır.

¹⁶ Emekli Sayıştay Daire Başkanı

¹⁷ Nuri Tortop ve diğerleri, Yönetim Bilimi, Nobel Yayın, 7. Basım, Ankara, Ekim 2007, s. 123

¹⁸ Seda Gazez, Türkiye’de Yeniden Yapılanma Çalışmaları İçerisinde Denetim Fonksiyonunun Yeri Ve Önemi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, GÜ SBE Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ankara, 2007, s. 4

¹⁹ Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Anayasa ve İdare Hukuku)

²⁰ Cevdet Atay, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Basım Yayım, 2. Baskı, İstanbul, 1999, s. 1

²¹ Selçuk Soybay, İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İÜ SBE Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul, 1994, s. 9

Turan Öztürk²² teftişi denetimle eş anlamlı olarak kullanmakta ve teftişin sadece sözlük tanımına yer vererek, “bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların planlardan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi” şeklindeki denetim tanımı altında ele almaktadır²³.

c. Teftişin Uygulamacılar Tarafından Yapılan Tanımları

Teftişin asıl uygulayıcıları olan Devlet teşkilatında teftiş ve denetimle görevli personelin mesleki dayanışma örgütünün adı Devlet Denetim Elemanları Derneği’dir (DENETDE). Oysa, 3150 Dernek üyesinin²⁴ çoğunluğunu, adı “teftiş kurulu” olan birimlerde görevli müfettişler oluşturmaktadır. DENETDE tarafından Başbakanlığa sunulan “Devlet Denetleme Kurulu Kanun Tasarısı” nda²⁵ ve tasarının Başbakana sunulduğu mektupta yer verilen görüşlerde, teftiş kurulları denetim birimi, müfettişler denetçi olarak adlandırılmakta, denetim sisteminden bahsedildiği halde teftiş yapısından söz edilmemektedir²⁶.

R. Bülent Tarhan²⁷, teftişi iç denetimden farklı bir kültür olarak görmekte ve teftişi “öncelikle düzenlilik denetimi, yani kurallara uygunluk denetimi ve mali tablolar denetimi ile, bir kısmı yasalarla da emredilen idari soruşturma süreçleri” olarak tanımlamaktadır²⁸.

Hacı Duran Gökkaya²⁹ yüksek lisans çalışmasında³⁰, teftişi sözlük anlamı ile ve “soruşturup araştırma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafı arayıp tarama, muayene ve kontrol” olarak tanımlamaktadır.

²² Çankaya Üniversitesi İnsan Kaynakları Müdürü, İÜ SBF Kamu Yönetimi, Doktora

²³ Turan Öztürk, Türk Kamu Yönetiminde Bireyden Devlete Denetim Süreci, Barış Platin Kitap, Ankara, 2007, s. 23,24

²⁴ Denetde Yönetim Kurulu 23.05.2005 – 10.02.2007 Faaliyet Raporundan alınmıştır.
<http://www.denetde.org.tr/faaliyetraporu2005-2006.htm>, Erişim Tarihi, (15.10.2007)

²⁵ “Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda Sayın Başbakan’a Sunulan Rapor ve Genel Gerekçesiyle Devlet Denetleme Kurulu Kanun Tasarısı”, Denetim Dergisi, Şubat 1998, Sayı: 98, s. 3-22

²⁶ “DENETDE Yönetim Kurulunun, teftiş kurullarının kaldırılmasına yönelik yasa tasarıları ile ilgili olarak yayınladığı basın bildirisinde “teftiş” sözcüğü “denetleme” kavramı içinde değerlendirilmiş ve denetim kavramının ülkemizde ağırlıklı olarak revizyon, kontrol, murakabe ve teftiş sözcüklerinde kendisini bulduğu açıklamasına yer verilmiştir. (Teftiş Kurullarının Kaldırılmasına Yönelik Teşkilat Kanun Tasarıları İle İlgili Basın Bildirisi”, Denetim Dergisi, Sayı: 113, Ocak-Mart 2006, s. 97)

²⁷ Başbakanlık Müfettişleri Derneği Başkanı

²⁸ R. Bülent Tarhan “Teftiş Kurulları Kamu Reformuna Engel mi?”, Cumhuriyet Gazetesi, 03.03.2005

²⁹ Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Müfettişi

³⁰ Hacı Duran Gökkaya, İdari Denetim İçinde Teftiş Kurulları ve Müfettişlik (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), GÜ SBE, Ankara,1991, s. 21

Ömer Köse³¹, teftişin idari teftiş olarak bilinen bir denetim türü olduğunu ve "planlama, teşkilatlandırma, haberleşme, koordinasyon, hiyerarşik denetim, sevk ve idare ile ilgili işlem ve eylemler ile kararların yürütme yetkisine sahip otorite adına denetlenmesi" olarak tanımlanabileceğini belirtmektedir³². Ayrıca KÖSE de, TORTOP'a atfen, yönetim yapımızda soruşturma açarak faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetimine teftiş denildiği görüşüne de yer vermektedir³³.

3. Denetim Kavramı

a. Denetimin Sözlük Tanımları

Türk Dil Kurumu'nun farklı tarihlerde hazırladığı sözlüklerde denetimin tanımı da farklılık göstermektedir. 1966 yılında hazırlanmış sözlükte denetim sözcüğü yer almamakta, "denet" sözcüğü bulunmaktadır. Denet, "denetlemek işi, kontrol" olarak ve denetçi de "denet işiyle görevli bulunan kimse, murakıp" olarak tanımlanmıştır³⁴. 1969 yılında yayınlanmış olan TDK Sözlüğünde denetim "Denetleme işi, murakabe" olarak ve denetleme de, "neler olduğunu, neler olacağını anlamak için bakmak, murakabe etmek" olarak tanımlanmaktadır³⁵. TDK daha sonra bu tanımı genişletmiş ve TDK'nun Güncel Türkçe Sözlüğünde denetlemek, "Bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol"³⁶ olarak tanımlanmıştır. Oysa Türkçe bir sözcük olan denetlemek fiilinin 1966'dan bugüne içerdiği görev, işlev ve eylemde bir farklılık oluşmamıştır.

Denetimin Arapça karşılığı olarak sözlüklerde yer alan murakabe sözcüğü Osmanlıca-Türkçe sözlükte üç ayrı şekilde; "bakma, gözetme, göz altında bulundurma", "kendi iç âlemine bakma, dalıp kendinden geçme", "denetleme, kontrol" olarak tanımlanmaktadır³⁷.

Denetim ve denetleme sözcükleri Türkçe sözcüklerdir ve "denet" kökünden türetilmişlerdir. İsmet Zeki Eyüboğlu'nun Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğünde³⁸ "denet" sözcüğü

³¹ Sayıştay Denetçisi

³² Ömer Köse, Türkiye'de ve Dünyada Denetim, Sayıştay Yayınları, Birinci Basım, Ankara, Ekim 2000, s. 11

³³ Köse, s. 5

³⁴ TDK, 1966, s. 191

³⁵ TDK, 1969, s. 192

³⁶ TDK Türkçe Sözlük,

(<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Keli me=denetleme>, Erişim Tarihi, (21.11.2007)

³⁷ Develioğlu, s. 684

ile ilgili olarak; “denemek” ten “dene-t” olarak dönüştüğü, deneme işlemi anlamına geldiği, kök anlamının “karşılaştırma, inceleme, ölçme, denkleştirme eylemi” olduğu ve anlam genişlemesi ile “bir işin, bir olayın hangi koşullar altında hangi doğrultuda yürüdüğünü araştırıp gözlemleme” açıklamaları yer almaktadır³⁹.

Divan-ı Lügat-it Türk’de, “denet”, “denemek”, “denetleme”, “denetim” sözcükleri yer almamakta, ancak, “teng” (denk, ögür, eş), “tengle” (iki şeyi birbirine denkleme, denk etmek), “tengleşmek” (iki şeyi birbirine denkleme, denk etmek) sözcükleri yer almaktadır⁴⁰. Ayrıca, Kutadgu Bilig’de de, “teng” sözcüğü (denk benzer, akran) ve “tengle” sözcüğü de (denkleme, denkleştirmek) açıklamaları ile yer almaktadır⁴¹. Denetlemek sözcüğünün kökünü oluşturan “denet” ile ilgili Divan-ı Lügat-it Türk’deki açıklamalar ile EYUBOĞLU’nun açıklamaları örtüşmektedir.

b. Denetimin Akademik ve Diğer Yayınlardaki Tanımları

Nuri Tortop denetimi, “devamlılık içeren ve halen yapılmakta olan faaliyetler ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, yönetim ve önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olma fonksiyonları taşıyan mekanizma” olarak tanımlamaktadır⁴².

Cem Eroğul⁴³, denetlemek sözcüğünün “belli bir işlem, eylem veya durumun belli bir kurala uygunluğunu sağlamak için ona karışma” biçiminde tanımlanabilecek etkin bir yönü bulunduğunu, bu karışmanın alanı ve ölçüsünün denetim hakkına sahip olanın denetlenecek düzen içindeki durumuna, bu durumdan doğan görev ve yetkilerine göre belirleneceğini belirtmektedir.

Cevdet Atay, denetimin sosyal bilimlerin özellikle siyaset ve yönetim bilimleri ile işletme yönetimi alanlarında araştırmacılarca yapılmış dokuz farklı tanımına yer vermekte, bunlar dışında

³⁸ Eyuboğlu, s. 178

³⁹ EYUBOĞLU, “denemek” sözcüğü ile ilgili olarak da ; köken olarak Çince’den geçtiği, eski Türkçe’de “teng” (denk, eş, ögür) den, “teng-le-mek”, “ten-e-r-mek/tengermek” (denkleştirmek, birbirine denk duruma getirmek, karşılaştırmak) ten “denemek” şekline dönüştüğü, kök anlamının iki nesneyi denk-eşit duruma getirmek ve anlam genişlemesiyle, bir konuda belli ölçülere göre karşılaştırmak, belli bir sonuca varabilmek için işlem yapmak açıklamaları yer almaktadır.

⁴⁰ Besim Atalay, Divanü Lügat-it Türk Dizini, Alaattin Kırıl Basımevi, 1943, Ankara, ss. 598, 599

⁴¹ Kemal Eraslab ve Diğerleri, Kutadgu Bilig, Türk Dünyası Araştırma Enstitüsü, İstanbul, 1979, s. 435

⁴² Nuri Tortop ve diğerleri, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s. 159

⁴³ Cem Eroğul, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, AÜ SBF Dergisi, Cilt : XXXIII, Mart - Haziran 1978, No: 1-2, s. 36

bir tanım yapmamakla birlikte, bu tanımlardan yola çıkarak denetimin karşılaştırma, işlev, süreç ve sonuçta saptama olarak dört unsur içerdiğini belirtmektedir⁴⁴.

Fevzi Uluğ⁴⁵, denetimin, “belli amaç ve görevlerin öngörülen sürede, tam ve eksiksiz biçimde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini gözleme işi olarak düşünülebileceğini” ⁴⁶ belirtmektedir⁴⁷.

Recep Sanal, denetimin değişik bakış açıları ile yapılan tanımlarına yer vererek, denetim olgusunun bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlama yönündeki çalışmaları ifade eden geniş kapsamlı bir terim olduğunu belirtmekte ve ayrı bir tanım yapmamakta, denetim faaliyetinin değişik türlerini ifade ettiğini belirttiği teftiş, tahkik, murakabe, kontrol sözcüklerinin Türkçeleri türetilmediğinden bu sözcükleri denetimin özel türleri olarak kullandığını belirtmektedir⁴⁸.

Melih Erdoğan⁴⁹ denetimi, “ekonomik faaliyetler ve olaylara ilişkin savlarla, kabul edilmiş ölçütler arasındaki uygunluğun derecesini araştırmak ve sonuçlarını ilgili kullanıcılara iletmek amacıyla nesnel biçimde kanıt toplayan ve değerleyen sistematik bir süreç” olarak tanımlamaktadırlar. Ersin Güredin⁵⁰ de aynı tanıma benimsemekte⁵¹, Celal Kepekçi⁵², de benzer bir tanım yapmaktadır⁵³. Bu tanım altında yapılan açıklamalarda, yönetimce hazırlanan finansal tablolar ve bilançolardaki değerlerden muhasebe ilkeleri, ilgili mevzuat gereğince sistematik denetim planları ile kanıt toplama faaliyetinin yürütüleceği ve konulmuş olan ölçütlere uygunluğun raporlarda belirtileceği açıklamaları verilmektedir⁵⁴.

⁴⁴ Atay, s. 20, 21

⁴⁵ TODAİE Öğretim Üyesi

⁴⁶ Fevzi Uluğ, ” Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, 2004, (Uluğ, Denetim) s. 98

⁴⁷ Uluğ, daha işlevsel bir çözümleme ile denetimi, "kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen hizmetlerin mevzuat ya da bütçe, plan ve programlardaki ilke ve kurallara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin belirlenmesinin yanında, bu ilke ve kuralların gerektiğinde değiştirilmesine yönelik önerilerde bulunulması, denetlenenlere rehberlik ederek eğitici olunması, görevlerinde üstün başarı gösterenlerin daha etkin ve yararlı görevlerde değerlendirilmeleri için üst mercilerin bilgilendirilmesi ve suç oluşturan tutum ve davranışları olanlar hakkında soruşturmalarda bulunulması" biçiminde tanımlamaktadır. (Uluğ, Denetim, s.98)

⁴⁸ Sanal, s. 12

⁴⁹ Anadolu Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü

⁵⁰ İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Muhasebe Ana Bilim Dalı

⁵¹ Ersin Güredin, Denetim ve Güvence Hizmetleri, Arıkan Yayın, 11. Baskı, İstanbul 2007, s. 11

⁵² AÜ SBF İşletme Bölümü

⁵³ Celal Kepekçi , Bağımsız Denetim, Avcıol Basın Yayın, 5. Baskı, İstanbul, 2004, s. 1

⁵⁴ Melih Erdoğan, Denetim, Maliye ve Hukuk Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 2006, ss. 1,2,3

Münevver Yılandı⁵⁵ iç denetim ile dış denetimi ayırmakta ve iç denetimi, işletme faaliyetlerinin önceden belirlenen standartlara uygunluğunun işletme içi birimlerce araştırılması, sapmaların tespiti ve düzeltilmesi süreci olarak tanımlamaktadır⁵⁶. YILANCI ayrıca, denetim kavramını kontrol kavramı kapsamında açıklamaktadır⁵⁷.

c. Denetimin Uygulamacılar Tarafından Yapılan Tanımları

DENETDE Yönetim Kurulu, teftiş kurullarının kaldırılmasına yönelik yasa tasarıları ile ilgili olarak yayınladığı basın bildirisinde denetimi, “iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgi duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreç”⁵⁸ olarak tanımlamaktadır.

Atılay Ergüven⁵⁹, denetimin yönetimin bir fonksiyonu ve ayrılmaz bir parçası olduğunu ve kamu hizmetlerinin iş ve işlemlerinin mevzuatla belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediğinin incelenmesi ve kontrol faaliyeti şeklinde tanımlanabileceğini belirtmektedir⁶⁰.

Arife Coşkun⁶¹ denetimi, "ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları (bazı hallerde şu andaki sonuçları) önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine

⁵⁵ Osman Gazi Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü

⁵⁶ Münevver Yılandı, İç Denetim, Nobel Yayın, 2. Baskı, Ankara, 2006, s. 7

⁵⁷ YILANCI, denetim ve kontrol kavramlarının eş anlamlı olarak kullanıldıklarını, oysa “kontrol” ün çok geniş ve kapsayıcı bir kavram olduğunu, revizyon, teftiş, denetleme terimlerinin tümünde kontrol anlamı bulunduğunu, bugünkü uygulamaların etkinliğini ölçen ve uygulamaları önceden belirlenen amaçlara yönelten süreç olduğunu ve denetimin bir otorite kokusu taşıdığını, denetimin muhasebecilerce Amerikan Muhasebeciler Birliğinin Temel Denetim Kavramları Komitesinin raporunda belirttiği şekilde tanımlandığını, bu tanımın yer alan “beyan edilen bilgiler” vurgulamasının biraz dış denetim kaygısı taşıdığını gösterdiğini, dış denetçilerin işletmenin beyan ettiği bilanço, gelir tablosu vb üzerine görüş oluşturdıklarını, olaya yönetim işlevleri açısından, yönetim kaygısıyla bakan tanımlarda “sonuçların belirlenmesinin” ön plana çıktığını belirterek, denetimin işletmede kontrolü sağlamada önemli bir araç, kontrolün ise içerisine denetimi de alan çok daha geniş anlam ifade eden bir kavram olduğu sonucuna varmaktadır. (Yılandı, ss. 3-7)

⁵⁸ “Teftiş Kurullarının Kaldırılmasına Yönelik Teşkilat Kanun Tasarıları İle İlgili Basın Bildirisi”, Denetim Dergisi, Sayı:113, Ocak-Mart 2006, s. 97

⁵⁹ DENETDE Genel Başkanı ve Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi

⁶⁰ Atılay Ergüven, “Reformlar, Yolsuzluklar ve Denetim”, Mali Kılavuz, Sayı:30, Ekim-Aralık 2005, s. 13

⁶¹ Sayıştay Denetçisi

rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreç” olarak tanımlamaktadır⁶². Ömer Köse⁶³, de benzer bir tanım yapmaktadır⁶⁴. Köse ayrıca denetimi benzer kavramlardan daha geniş kapsamlı bir kavram olarak açıklamaktadır⁶⁵.

Erdal Kenger⁶⁶, genel olarak denetimi, “bir kuruluşun ekonomik faaliyetlerine ve olaylarına ilişkin açıklanan bilgilerin, önceden belirlenmiş kriterlere uygunluk derecesini belirlemek ve raporlamak amacıyla bu ekonomik faaliyetlere ve olaylara ilişkin bilgilerle ilgili kanıtların tarafsızca toplanması, değerlendirilmesi ve sonucun kullanıcılara raporlanması” şeklinde tanımlamaktadır⁶⁷.

4. Teftiş ve Denetimin Tanımları İle İlgili Genel Değerlendirme

Teftiş ve denetim sözcüklerinin sözlük tanımları ve kavramsal açıklamalarından çıkarılabilecek ortak noktalar şu şekilde tespit edilmektedir:

- Genel olarak teftiş ve denetim kavramları aynı anlamda sözcükler olarak algılanmakta ve bu şekilde kullanılmaktadır.

- Teftişin sözlük anlamları arasında ortak bir anlayış ve algılama yoktur. Eski tarihli sözlüklerdeki teftiş tanımları ile teftişin İngilizce karşılığı benzeşmekte ve “doğruyu bulmak için etraflıca, derinlemesine yapılan araştırma, inceleme, soruşturma” açıklaması ortak noktayı oluşturmakta, yeni tarihli sözlüklerde teftiş ve denetim eş anlamlı olarak verilmektedir.

- Akademik ve diğer yayınlarda, “teftiş” işlevine uygun düşmeyen tanımlamalar yapılmakta, hem bu yayınlarda ve hem de meslek elemanları arasında, teftiş sözcüğü bazen farklı işlevi olan bir sözcük olarak belirtilmekle birlikte, genellikle denetimle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.

- Özellikle meslek elemanlarından teftiş görevi bulunmayanlarda, teftiş denetimin bir alt birimi ya da unsuru olarak görme eğilimi vardır.

⁶² Arife Coşkun, Performans ve Risk Denetim Terimleri, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:5, Sayıştay Yayınları, Ankara, Ocak 2000, s. 15

⁶³ Sayıştay Denetçisi

⁶⁴ Köse, s. 4

⁶⁵ Köse’ye göre, denetim kavramı günlük dilde çoğu zaman teftiş, kontrol, revizyon gibi benzer deyimlerle aynı anlamda kullanılmakta ise de, bunların ötesinde amaç ve yöntemleri içeren ve genellikle bunların sonuçlarından da yararlanan, daha iyi bir yönetim için yol göstermeyi, önderlik yapmayı amaçlayan bir eylemdir. (Köse, s.4)

⁶⁶ YDK Başdenetçisi

⁶⁷ Kenger, s. 5,7

- Denetimin tanım ve açıklamalarında hakim olan yaklaşım, daha çok denetimin parasal ve ekonomik yönü ile ilgilidir ve işlev olarak araştırma, analiz etme, ölçme ve değerlendirme ortak noktaları oluşturmaktadır.

Teftiş ve denetimin tanımlarındaki farklı bakış açıları, tanımları yapanların mesleki kimlikleri ya da akademik uzmanlık alanları arasındaki farklılıklarla yakından ilgilidir. Denetçiler, müfettişler, idare hukukçuları, yönetim bilimcileri ve işletme yönetimcileri bu sözcükleri tanımlarken ve kavramsal içeriklerini açıklarken, kavramları kendi alanlarından değerlendirmekte, dil bilimsel ve uygulamadaki yönlerini yeterince araştırmadan, sözlük tanımlarını temel alarak ya da başka kaynaklardan aynen alıntı ile yaptıkları açıklamaları kavramın tüm yönlerini kapsamışçasına vermektedirler.

İşletme yönetimi alanındaki akademisyenler ile meslek mensuplarından denetçi olanların teftiş ve denetim tanımlamalarının birbirine daha yakın olması, aynı nedene bağlı olarak açıklanabilir.

Bu aşamada, denetim sözcüğünün sözlük anlamı ile kavramsal anlamlarının oldukça farklı olduğunu, denetim sözcüğünün hayatın her alanında kullanılabilecek genel bir anlam taşıdığını, oysa sözcüklerin kavrama dönüşürken içerdikleri anlamlarda da farklılıklar oluşabildiğini, bu nedenle aynı sözcükle ifade edilen, fakat farklı alanlarda kullanımı olan kavramların tanım ve açıklamalarının, kullanıldıkları alandaki konumuna ve durumuna göre yapılmasının doğru yöntem olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Bu nedenle, benzer yanlışla düşmemek için, çalışmamızda esas aldığımız teftiş ve denetim sözcüğünün, İdare Hukukunun konusunu oluşturan, kamu hizmetinin bir aracı olarak yürütülen ve Devlet personel rejimi içinde adlandırılmış olan mesleklerde ifadesini bulan kavramlar olduğunu belirtmek gerekir. Ancak yine de, bu kavramların tanımlarının, Türkiye uygulamaları ile tarihi geçmişi ve bugünkü durumu incelenip, buna göre işlevleri tespit edildikten sonra yapılması yöntem olarak daha uygun olacaktır.

B. Teftiş Ve Denetimin Tarihsel Gelişimi

Teftiş ve denetim sözcüklerindeki ilk algılama ve ortak olan işlev, yapılan bir işin kontrol amacıyla yeniden gözden geçirilmesi eylemidir. Teftiş ve denetimden söz edilebilmesi için yönetsel, ekonomik, fikri ve benzeri anlamda bir üretim sürecinin varlığına ihtiyaç duyulur. Yine, bir iş ya da üretimin teftiş veya denetiminin yapılabilmesi için önceden belirlenmiş bir kural,

düzen, usul ve benzeri esaslara gerek vardır. Üretim ya da yönetim sürecinin kurallara ve usullere bağlı olarak yürütülmeye başlanması hukuk düzenlerinin başlangıcı ile yakından ilgilidir. Bu nedenle, her iki sözcüğün de ağırlıklı işlevini ve anlamında ağırlıklı olan yönünü, herhangi bir hukuksal düzen içinde yapılabilmeleri, hukuksal konu ve amaç içermeleri oluşturmaktadır. Yapılan işin ya da üretimin yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacı, bir hak ya da haksızlık arayışı ve bir düzen sağlama ihtiyacından ileri gelmektedir. Bu açıdan bakınca teftiş ve denetim kavramlarının kökenini üretim ve yönetim sürecinin başlangıcına kadar götürmek mümkündür.

Yönetim, eldeki kaynakları etkili biçimde kullanarak istenen sonuçlara varabilme uğraşıdır. Yönetimin süreç özelliği planlama, örgütlenme, yöneltme, eşgüdümleme ve denetleme olmak üzere iç içe geçmiş bir aşamalılık öngörmekle birlikte, bu sıra kimi zaman "planlama, uygulama, denetleme" olarak da anılabilmektedir⁶⁸.

Kamu yönetimi açısından bakıldığında da denetim, kamusal eylem ve işlemlerde sistemi keyfiliğe karşı koruyan en temel ve vazgeçilmez araçların başında yer almaktadır. Gerçekten de, yürütülen eylem ve işlemlerin amaca ve hukuka uygunluğunun yolu denetimden geçmektedir. Bu nedenle denetim, yönetsel işleyişte bir yana itilip ihmal edilebilecek bir işlev olarak görülemez. Bu olgu, sürekli izleme, inceleme, değerlendirme ve geliştirme sürecini kapsayan denetimin önemini açığa çıkarır⁶⁹.

1. Teftişin Tarihsel Gelişimi

a. Genel Olarak

Ayrı bir araştırma konusu olmakla birlikte, İdare Hukukunun konusuna giren, bir kamu hizmeti aracı olarak yürütülen, hiyerarşi ve vesayet denetiminin özel bir biçimi olan teftiş hizmeti ve kavramının tarihsel geçmişi konusuna, denetim içerikli yayınlarda rastlanmamaktadır. Bunun karşılık, sadece teftiş konusunda yayınlanmış az sayıda eser bulunmaktadır.

Teftiş, sistem çalışmalarının değerlendirilmesine ve geliştirilmesine olanak sağlayan bir alt sistemdir ve yönetim sürecinin bir ögesidir. Bu açıdan bakıldığında teftiş ilk kamu kuruluşlarının

⁶⁸ Uluğ, Denetim, s. 97

Uluğ, Denetim, s. 98

⁶⁹ Taymaz, s. 17

örgütlendiği, yönetim süreçlerinin uygulamaya konduğu zaman başlamıştır denilebilir⁷⁰. Dolayısı ile teftişin, doğrudan devletin örgüt yapısı ve yönetimi ile ilgili bir hizmet biçimi olarak, devletlerin kuruluşlarından itibaren değişik şekillerde uygulanmış olduğu da söylenebilir.

b. Türk İdari Yapısında Teftiş

Osmanlı İmparatorluğu'nun genel idare örgütünde, II. Mahmut döneminde (1808-1839) yapılan reformlarla önemli değişiklikler olmuş ve Avrupa'dan esinlenilerek bakanlıklar (nezaretler) kurulmaya başlanmıştır⁷¹.

Tanzimat'tan sonra Türk yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesinde etkili olan Fransız idare sistemine paralel olarak, zamanla Dahiliye, Maliye ve Adalet Bakanlıklarının iç örgütlerinde Teftiş Şubesi adı altında şubeler oluşturulmuştur⁷². Türkiye'deki en eski teftiş birimleri Mülkiye ve Maliye Teftiş Kurullarıdır⁷³.

Ancak, Bakanlıklar bünyesinde oluşturulan bu teftiş şubelerinden önce de, Osmanlı Devleti'nin idari yapı üzerindeki kontrolü sağlamak üzere "Umumi Müfettişlik" uygulaması yaptığı bilinmektedir⁷⁴. 1858 ve 1860 yıllarında Rumeli'de çıkan küçük çaplı isyanlar nedeniyle bölgeye Avrupalı memurlardan oluşan bir komisyon gönderilmesinde ısrar edilmesi, bölgenin Avrupa hakimiyetine girmesine yol açacak bir gelişme olarak görüldüğünden, bunu önlemek amacıyla 1860 yılında Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa başkanlığında oluşturulan bir teftiş heyeti bölgeye gönderilmiştir⁷⁵. Teftiş kapsamında idari ve cezai işlemler de yapılmıştır⁷⁶. Aynı

⁷⁰ Mehmet Ak, "Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi ve Sorunları", Hazine Dergisi, 80. Yıl Özel Sayısı, 2003, s. 135

⁷¹ Ak, s. 135

⁷² Öztürk, s. 35

⁷³ Maliye Teftiş Kurulu 1879 tarihinde Heyet-i Teftiş-i Maliye adıyla kurulmuştur. Mülkiye Teftiş Kurulu'nun tarihi 1837 yılına kadar gitmektedir. Bu dönemde Dahiliye Nezareti bünyesinde bir teftiş kurulu oluşturulduğu ve özellikle Balkanlardaki azınlıklarla ilgili sorunların belirlenmesine ilişkin denetimlerin bu şubedeki memurlarca yürütüldüğü, 1897 yılı Salnamesinde ise "Mülkiye Müfettişliği" unvanına yer verildiği anlaşılmaktadır. (Sanal, s. 81)

⁷⁴ Tanzimat'ın nedenleri arasında olan, vergi toplama sorunları, halkın artan ağır vergi şikayetleri, Osmanlı Devlet yapısındaki sorunlar ve bozulmaların, vilayetler ve eyaletlerde ortaya çıkan kargaşa ve ayaklanmaların hem giderilmesi hem de yerinde tespiti, merkezi ve askeri ağırlıklı devlet yapısının gereği olarak, Umumi Müfettişlik uygulaması ile sağlanmaya çalışılmıştır.

⁷⁵ Yonca Köksal, Davut Erkan, Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa'nın Rumeli Teftişi, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 14, 15

⁷⁶ Bu teftiş sırasında, Varna Naibi yetersizlik nedeniyle azledilmiş, bazı kaza müdürleri görevi ihmal ve rüşvet gibi nedenlerle görevden alınmış, Kırım Savaşında ahaliden alınan erzak bedelinin ödenmesi sağlanmış, Rum Papazların uygunsuzlukları ve ahaliden fazla akçe almaları nedeniyle davalar açılmış, usulsüzlük yaptığı iddia

bölgede Tanzimat dönemi boyunca daha önce de yüksek rütbeli memurlar teftişlerde bulunmuşlardır⁷⁷.

Osmanlı idari ve siyasi yapılanmasında umumi müfettişlik uygulaması önemli bir yer tutmuş ve Cumhuriyete de miras olarak geçmiştir. 19'uncu yüzyıl sonlarında ortaya çıkan Umumi Müfettişlikler (teftiş heyetleri) geniş Osmanlı siyasi yapılanmasında, taşra hakkında bilgi edinmek amacıyla Padişahın güvendiği asker bürokrat yapılı paşalarca yerine getirilmiş, bu paşalarca asayiş, imar ve iskan, devlet binaları, eğitim, ekonomik durum, gelir durumu gibi devletin tüm işleyişine ilişkin bilgi ve değerlendirmeler içeren kapsamlı raporlar düzenlenmiştir. Abdülhamit'in güvendiği Şakir Paşa ve Derviş İbrahim Paşa 1885'de Balkanlara ve Anadolu'ya, yine Abdülhamit'in yaveri olan Ekrem Müşir Ahmet Şakir Paşa 1895'de Anadolu'ya Anadolu Islahat Müfettişi olarak gönderilmiştir⁷⁸. Anadolu'nun ıslahatı meselesi⁷⁹ Doğu vilayetlerini bir Genel Valilik altında birleştirme amacı taşıyan bir projedir⁸⁰. Bu kapsamdaki teftiş heyetlerinden biri de Saadettin Paşa başkanlığına kurulmuş ve 1895 yılında Ermenilerin yoğun olarak yaşadıkları Doğu Anadolu Vilayetlerine gönderilmiş, Devlet hesaplarının, memurlarının ve teşkilatının durumu, yörenin sosyal özellikleri ve benzeri konularda Devlete ayrıntılı bilgiler içeren bir rapor sunulmuştur⁸¹.

Umumi Müfettişliklerin, Osmanlı idari yapısının taşradaki uygulama sorunlarını tespit, giderme ve değerlendirme kurumu işlevine büründüğü görülmektedir.

Umumi Müfettişlikler Cumhuriyet döneminde tek parti yönetimi tarafından 1927 yılında yeniden gündeme getirilmiş, 25 Haziran 1927'de TBMM tarafından kabul edilen Umumi

edilen muhasebeci, müdür ve kaymakamlar soruşturmaya tabi tutulup suçlu görülenler azledilmiştir. (Köksal, Erkan, s. 38)

⁷⁷ Bu teftişlerden, 1841 Niş isyanı sonrası Edirne Valisi Yakub Paşa'nın Niş'deki teftişi sonucu ihmalî saptanan Niş Valisi Sabri Paşa görevden alınmıştır. 1856'da Tırnova, Vidin ve Niş'deki isyanlar nedeniyle Midhat Efendi (Paşa) olağanüstü yetkilerle bölgeye gönderilmiş, bu teftişte Silistre Valisi Mirza Said Paşa kötü muamele ve irtikaptan dolayı görevden alınmış ve Vidin Valisi Muammer Paşa da davranışlarına dikkat etmesi konusunda uyarılmıştır. (Köksal, Erkan, s. 19)

⁷⁸ Cemil Koçak, Umumi Müfettişlikler, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2003, s. 26,27

⁷⁹ Anadolu'nun ıslahatı meselesi Berlin Kongresinde İngiltere, Fransa ve Rusya'nın talebi üzerine ve özellikle Doğu vilayetlerinde uygulanmak üzere gündeme getirilmiştir.

⁸⁰ Ancak, Anadolu Islahat Müfettişlikleri projesi, uygulamada sadece Doğu Vilayetleri ile sınırlı kalmamış ve Osmanlı Devletinin tüm sınırlarını kapsayan bir uygulama halini almış, 19'uncu yüzyılın sonlarında Makedonya sorunu ile ilgili olarak da bir kararname ile Selanik, Manastır ve Kosova vilayetlerine Umumi Müfettiş atanmıştır. İkinci Meşrutiyetin ilanı ile kaldırılan Umumi Müfettişlikler Birinci Dünya Savaşı öncesinde yeniden gündeme gelmiş ve Ermeni Meselesini de içine alarak görev alanı şekillenmiştir. (Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. KOÇAK, Umumi Müfettişlikler)

⁸¹ Sadettin Paşanın teftiş görevi ile ilgili el yazması anıları için bkz. Sami Önal, Sadettin Paşanın Anıları, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2003

Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile yeniden kurulmuştur⁸². Birinci Umumi Müfettişlikçe asayiş, umumi müfettişliğin görev ve yetkileri, yapılan teftişler ve şikayetler, bölgenin bayındırlık hizmetleri ve tarımsal durumu hakkında doğrudan Başbakana hitaben raporlar düzenlenmiştir⁸³.

Tek parti döneminde, bilahare 1934 yılında Trakya Bölgesinde İkinci Umumi Müfettişlik, 1935 yılında Erzurum, Kars, Gümüşhane, Çoruh, Erzincan, Trabzon ve Ağrı illerinde Üçüncü Umumi Müfettişlik, 1936 yılında Doğu Anadolu'nun Doğu kısımlar olarak adlandırılan bölgesinde Dördüncü Umumi Müfettişlik ve 1947 yılında da İçel, Seyhan, Hatay, Gaziantep ve Maraş illerinde Beşinci Umumi Müfettişlikler kurulmuş, Demokrat Parti iktidarı döneminde, özellikle DP Doğu illeri milletvekillerinin sert eleştirilerine uğrayan Umumi Müfettişlikler 21 Kasım 1952 tarihinde kabul edilen bir kanunla kaldırılmıştır⁸⁴.

Cumhuriyet dönemindeki Umumi Müfettişliklerin, Osmanlı Devletindekilerle paralel yapılarda oldukları, olağanüstü yönetim şeklinin bir benzeri niteliği taşıdıkları görülmektedir⁸⁵. Türkiye'de Cumhuriyet öncesinde eğitim ve öğretim alanında da müfettişlikler kurulmuştur⁸⁶. Cumhuriyet döneminde 1923 yılında Maarif Müfettişleri Talimatnamesi ile bir teftiş kurulu kurulmuş, 1924 tarihli Tevhidi Tedrisat kanunu ile de yeni bir talimatname hazırlanarak Maarif Vekili adına tüm eğitim kurumlarının teftişi için Müfettişi Umumiye ve muavinlerinin kurulması öngörülmüştür.

2. Denetimin Tarihsel Gelişimi

a. Genel Olarak

⁸² Koçak, Erkan, ss. 53-77

⁸³ Kanun uyarınca çıkartılan ilk kararname ile, Elazığ, Urfa, Hakkari, Bitlis, Diyarbakır Siirt, Mardin ve Van illerini kapsayan bölgede ilk Umumi Müfettişlik kurulmuştur. Amacı doğu vilayetlerinde sona erecek olan sıkıyönetimin yerine bir yetki yaratmak ve bölgede ıslahat çalışmaları yürütmektir. İdari sistemde İçişleri Bakanlığına bağlı olarak ve Bakanlık ile Valiler arasında yeni bir teşkilat yapısında kurulmuştur. (Koçak, Erkan, ss. 97-126)

⁸⁴ 1838'de Rüştiye Mekteplerinin açılmasına esas oluşturan Mahalle Mekteplerindeki aksaklıkların giderilmesi için ve öğretmenlerin mesleki yeteneklerini sağlamak üzere, görevlendirilecek memurlarca teftiş edilmeleri öngörülmüştür. Daha sonra açılan okullarda da benzeri uygulama sürmüştür ve 1862 yılında Rüştiye ve Sibyan okullarını teftiş etmek için görevlendirilen memurlara ilk defa müfettiş denilmiştir. 1913 yılında çıkartılan kanunla ilkokullarda teftişin İlköğretim Müfettişlerince yürütülmesine başlanmış, müfettişlerin görevleri teftiş, tahkikat ve irşad olarak üç grupta toplanmıştır. (Koçak, Erkan, ss. 127, 155, 231, 273, 282)

⁸⁵ Hiç kuşkusuz, bu durum sadece o dönemlerin idari yapılanmaları ve siyasi koşulları ile yakından ilgili bulunmaktadır. Ancak, Umumi Müfettişlerin işlem ve eylemleri, uyguladıkları yöntemler açısından işlevleri, devletin en üst organı adına devlet teşkilatı ve işlerinin kontrol, gözetim ve gerekirse soruşturulması, ayrıca o dönemlerin idari yapısının gereği olarak icrai yetkiler de kullanılması biçiminde ortaya çıkmaktadır.

⁸⁶ Taymaz, s. 18, 19

Bir sistem olarak devletin misyonu gerçekte "denetim"dir. Bu denetim, özellikle insan ögesi olarak kendisini oluşturan bireylerin ve her türlü birey topluluklarının ilişkilerini çeşitli ortak paydalar çerçevesinde düzenlemek, olası çatışmaları önlemek ve gereğinde zor kullanmak suretiyle ekonomik, toplumsal ve siyasal denge sağlamak biçiminde kendini gösterir⁸⁷.

Sanayi Devriminden 1900'lere kadar olan dönemde sermaye yoğun teknolojiye geçiş ile birlikte muhasebe sistemleri kurulup işletilmeye başlanmıştır⁸⁸. Bu dönemde hesap ve işlemlerin kontrolünü yapan ve sonucunda görüş bildiren, Latince "dinleme" anlamına gelen audit kelimesinden türetilen auditör (denetçi) denilen kişiler ortaya çıkmıştır. Modern anlamda denetim kavramı sanayi devrimi sonrasında gelişmiş ve bugünkü niteliğine kavuşmuştur⁸⁹.

İç denetime ilk olarak 13'üncü yüzyılda İtalyan Ticaret Merkezlerinde rastlanmakla birlikte, Kıta Avrupası ülkelerinde denetim ve iç denetim akademik açıdan ilk olarak 1900'lü yıllarda ele alınmaya başlanmıştır. İç denetimin modern işletmelerde görülmeye başlaması ise 1940'lı yıllara rastlamaktadır⁹⁰.

Yönetmel denetimin tarihsel kökenlerini M.Ö. 3000 yıllarına kadar götüren bilgiler⁹¹ verilmekle birlikte, bu bilgilerin denetim kavramından çok muhasebe kontrolü ya da muhasebe denetimi tarihine karşılık geldiği görülmektedir.

Denetimin tarihi geçmişini olarak verilen kaynaklardaki bilgilerin ortak noktasını, muhasebe tarihi ve bu bağlamda muhasebe denetiminin oluşturması, aslında denetim kavramının üretim ilişkilerindeki gelişmelerin sonucu olarak ortaya çıkan ve kaynağında para ve hesap bulunan bir kavram olduğunu göstermektedir.

⁸⁷ Atay, s.49

⁸⁸ Bu dönemde, üretim kapasitesinin gelişmesi sonucu yeni ve büyük organizasyonlar kurulmuş, büyüme sonucu işletmelerin finansal bilgilerini kaydetme, işleme ve yorumlama gereksinimi artmış ve bu nedenle 1950'lerden sonra çağdaş denetim, geçmiş işlemlerin denetiminden çıkarak, iç kontrol sisteminin gözden geçirilmesi esasına dönmüştür. (Güredin, ss. 14-16)

⁸⁹ Kenger, s. 5

⁹⁰ Denetim mesleğinin gelişmesi ve dünyada örgütlenmesinde 1942 yılında ABD'nde kurulan İç Denetçiler Enstitüsünün (IAA) büyük rolü olmuştur. Türkiye İç Denetim Enstitüsü de 1995 yılında kurulmuş, dernek statüsünde çalışan bir kuruluştur. (Yılancı, s. 8)

⁹¹ Bu bilgilerde, denetimin kökeninin Ninova kentine kadar uzandığı, Mezopotamya'da kralların tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buradaki görevlileri kontrol etmek için katiplerine yetki verdikleri, bu bulguların kamu mallarına ait hesapların ve devlet yönetimindeki faaliyetlerin denetiminin başlangıcını oluşturduğu, Mısır ve Roma uygarlıklarında da kamuya ait hesapların kontrol edildiği, çapraz hesap kontrolü ve mali denetim sisteminin geliştirildiği, M.Ö. 110 yılında Çin'de denetime ilişkin uygulamalar yapıldığı, İslam Uygarlığında VII. ve XIII. yüzyıllar arasında kamusal denetim anlayışının geliştiği, bağımsız muhasebe ya da denetim birimleri oluşturulduğunu gösteren yazılı kaynaklar bulunduğu, XVII. Yüzyılda İngiltere'de 1690 yılında önce Kamu Hesapları Komitesi oluşturulduğu ve İngiliz Sayıştay'ının kurulduğu belirtilmektedir. (Sanal, s. 1)

b. Türk İdari Yapısında Denetim

Türkiye’de işletme denetimi, iktisadi düzenin korunması amacıyla ya da vergiyle olan ilgisi nedeniyle, kamu gelirlerinin güvence altına alınması amacıyla, işletmeler üzerinde devlet denetimi olarak gelişmiştir. Devlet bu denetimi çoğu kez bizzat kendisi üstlenmiş, bunun sonucu olarak da Türkiye’de uzunca bir süre işletme denetimi sadece kamu denetçilerince gerçekleştirilmiştir⁹².

Türk denetim sisteminde önemli bir yeri olan ilk kuruluş 1862 yılında Divan-ı Ali-i Muhasebat adıyla kurulan Sayıştay’dır⁹³. 1930’lu yılların başından itibaren, kamu sermayeli kuruluşların (KİT’ler) oluşturulmaya başlanması, bunların denetimlerinin nasıl yapılacağını gündeme getirmiş ve 1938 yılında Sayıştay yerine, Atatürk’ün direktifi ile kamu sermayeli kuruluşların parlamento adına denetimini yapmak üzere Türkiye’nin ikinci yüksek denetim kurumu olarak Umumi Murakabe Heyeti kurulmuş, heyet 1960 yılında Yüksek Denetleme Kurulu adını almıştır⁹⁴.

C. Teftiş ve Denetimin Kavramsal Açıdan Değerlendirilmesi

1. Genel Olarak

Teftiş ve denetim kavramları genellikle toplumun tüm kesimlerince eş anlamlı olarak kullanılmakta, bu kullanım yanlışlığı her iki kavramın işlevlerine de yansıtılmaktadır. Konumuz açısından ele alınan biçimiyle, İdare Hukukunun konusuna giren, vesayet ve hiyerarşi denetiminin özel birim eli ile yürütülmesi hizmeti anlamında teftiş ve denetim kavramı ve bu kavramlara bağlı teftiş kurulu, denetim birimi, denetçi ve müfettiş sözcükleri için yapılan aynı yanlış kullanım ve hatalı bilgilendirme kavram karmaşasını beraberinde getirmektedir.

Denetim kavramının kökeninde ana amaç olarak kontrol olgusu bulunmaktadır. “Latince’de denetim anlamına gelen kontrol kavramı İngilizce’de “control” sözcüğü ile ilgilidir. Kontrol kavramının kaynağında, içerisine denetim kavramını da alan çok geniş bir anlam ifade

⁹² Başak Ataman Akgül, “Türkiye’deki Denetim Uygulamalarının Çeşitli Kanunlar Açısından İncelenmesi”, Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:2005, Sayı:13, s. 119, Erişim Tarihi (08.09.2007), <http://yordam.manas.kg/ekitap/pdf/Manasdergi/sbd/sbd13/sbd-13-11.pdf>

⁹³ Sayıştay, 1876 Kanuni Esasi’si ile Anayasal bir kurum haline getirilmiş, bu aşamadan sonra yaptığı incelemelerin sonuçlarını Meclise sunmakla görevlendirilmiştir. Cumhuriyet döneminde 1923 yılında çıkarılan Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun ile Sayıştay yeniden yapılandırılmıştır. 1924, 1961, 1982 Anayasalarında da yer verilen Sayıştay halen 832 sayılı Kanuna göre faaliyetlerini sürdürmektedir. (Ak, s.136)

⁹⁴ Kenger, s. 25

etmesi yatmaktadır”⁹⁵. Denetim karşılığı olarak Kara Avrupa’sı dillerinde ve Türkçe’de kullanılan “controle” sözcüğü gereğinde yoklama, denetleme olanağı veren, asıla uygun örnek veya kaydın karşılığını anlatmaktadır⁹⁶. Kontrol gerekliliğini oluşturan neden, kurulmuş bir düzenin kurallarının uygulanmasını sağlamaktır. Bu gereklilik, yargısal denetim, yasama denetimi, siyasi denetim, mali denetim gibi, tümü denetim sözcüğü ile ifade edilen kontrol yöntemlerinin oluşumunu sağlamıştır. Gerçekten bunların tümü de denetimdir, ancak hepsi de kavram olarak birbirinden farklıdır.

Konumuzu oluşturan yönü ile, kamuda yürütülen teftiş ve denetim hizmetine karşılık gelen kavramın en genel ve ana niteliği, devlet erki adına ve kamu hizmeti kapsamında yürütülen hizmetlerden olmalarıdır. Bu nedenle, kamu hizmeti kavramının kısaca açıklanması uygun olacaktır.

Kamu hizmeti, idari etkinliğin çevresinde oluşturduğu, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu etkinlik olarak kabul edilmektedir. Bir etkinliğin kamu hizmeti olabilmesi için kural olarak bir kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmesi, kamu yararı sağlamak amacı taşıması, devamlılık, değişkenlik ve tarafsızlık ilkelerine göre yürütülmesi gerekir⁹⁷. İdare, çağdaş devlet yapılanmasında, yasama ve yargı organları dışında kalan, yürütme organı içindeki kamu makamları olarak tanımlanmaktadır⁹⁸.

Kamu hizmetleri kapsamında idarenin, İdare Hukuku açısından işlevlerinden biri kendi örgütsel yapısı ve işlemleri, diğeri de yürütmek üzere kurulduğu kamusal işlemler alanında oluşur. İdarenin her iki işlevi de yürütme kapsamında yönetsel faaliyetler içerir. Bu nedenle, devlet ve diğer kamu kurumları hem kendi iç yapılarına yüklenen görevleri yürütüp yönetmek ve denetlemek, hem de, kamu düzeni için, kurulma amaçlarını oluşturan kamu hizmetlerine ilişkin yasaların bireylere yüklediği görevlerin uygulamasını sağlamak ve bunları denetlemekle görevlidirler.

İdarenin denetlenmesi, genel olarak; yargısal, vesayet, siyasi, kamuoyu, ombudsan denetimi gibi idare dışında yer alan organlarca, veya, idarenin kendi içinde üstün astı üzerindeki denetim görevi ile, ya da özel bir birim aracılığı ile sağlanır ve farklı işlevleri olan bu denetim biçimlerinin her biri farklı kavramlara karşılık gelir.

⁹⁵ Yılancı, s. 5

⁹⁶ Atay, s.19

⁹⁷ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, İdare Hukuku Dersleri, Der Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 440-447

⁹⁸ Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 8

Kamu hizmetleri kapsamında çıkartılan yasal düzenlemelerle bireylere yüklenen görevlerin denetlenmesi ise, ya idare içinde yer alan organlar aracılığı ile ya da bu amaçla kurulan özel birimler aracılığı ile yerine getirilir.

2. İdare Hukuku Açısından Teftiş ve Denetim Kavramları

a. Genel Olarak

İdare Hukukunda “yönetimin denetlenmesi” denilince, yönetimin her türlü denetim yolu ile (siyasi, yargısal, vesayet, kamuoyu) denetlenmesi akla gelir. Burada “denetim” sözcüğü, amacı belirleyen diğer sözcüklerle birlikte kullanıldıklarında, her bir terim farklı bir kavrama karşılık gelir. İdare Hukukunda “yönetimin denetlenmesi” başlığı altında yönetimin yargı dışı denetim yolları olarak verilen; “yönetsel denetim”, “siyasal denetim”, “kamuoyu denetimi”, “ombudsan”, “uluslararası denetim” kavramların tümü işlev olarak birbirinden farklı ve sadece amaçları aynı olan kavramlardır⁹⁹. İç denetim olarak adlandırılan, Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesinin en belirgin örneği “hiyerarşi “ denetimi ve dış denetim olarak adlandırılan, kamu kuruluşunun başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesinin örneği de “vesayet” denetimidir¹⁰⁰.

Bu sınıflandırmada, “yönetsel denetim” türleri olarak yer alan “hiyerarşik denetim”, idarenin kendi içini ve alt organlarını kontrolü ve gözetimi anlamındaki denetime karşılık gelir ve bu denetim iki yolla yapılır; Birincisi, idarenin hiyerarşik kademelerinde üstün astı denetlemesidir. İkincisi ise, bu denetimin özel olarak kurulmuş bir birim tarafından yapılmasıdır. Hiyerarşi denetimi kapsamında yapılan bu özel birim denetlemesi de; denetim ve teftiş hizmetleri şeklinde olmak üzere iki ayrı biçimde gerçekleştirilir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının başka bir idari kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi olan vesayet denetiminin¹⁰¹ özel birim eli ile yapılmasında da aynı durum geçerlidir.

Denetim ve teftiş sözcükleri arasında oluşan kavram karmaşasının temelinde, “yönetimin denetimi” kavramı ile, yönetimin denetimi kapsamında yürütülen “yönetsel denetim” ve “yönetsel

⁹⁹ Bu sınıflandırma için bkz. A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku, Cilt:1, Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara 1998, ss. 731-747

¹⁰⁰ Gözübüyük, Tan, İdare Hukuku, s. 731

¹⁰¹ Gözübüyük, Tan, İdare Hukuku, s. 734

teftiş” hizmetlerine karşılık gelen kavramların birbirine karıştırılması ve birbiri ile aynı anlamda algılanması yatmaktadır¹⁰².

Türk idari yapısında başlangıçtan beri, hiyerarşi ve vesayet denetimi amacıyla, yönetimin denetimi ve yönetsel denetim kapsamındaki hizmetlerin ayrı bir birim kurulmak suretiyle yürütülmesinde yaygın ve yerleşik olarak kullanılan hizmet biçimi “teftiş hizmeti” şeklindedir ve denetim hizmeti daha az tercih edilmiştir. Teftiş hizmetini yürüten birimlere teftiş kurulu, hizmeti yürüten personele de müfettiş denilmektedir. Bu adlandırmalar, devletin ve ilgili kurumların örgütsel teşkilatlanmalarında¹⁰³ ve personel kadro düzenlemeleriyle ilgili kanunlarda¹⁰⁴ aynı adlarla yer almaktadır.

b. Yönetimin Denetimi, Yönetsel Denetim ve Yönetsel Teftiş

Dil biliminde bir sözcüğün kavrama dönüşmesi, kavramsal karşılığının bulunması; sözcüğe soyut nosyon yüklenmesi, değişik nesne ve olayları ifadede kullanılması ile olmaktadır. Bunların tümü, sözcüğün işlevlerini de oluşturmaktadır. Bu bağlamda, “yönetimin denetimi” amacıyla, hiyerarşi ve vesayet denetiminin bir çeşidi olarak uygulanan ve özel birimler eli ile yapılan “yönetsel teftiş” ve “yönetsel denetim” in kavramsal karşılıklarını da, bu kavramlara ait işlevler belirlemektedir.

Bakanlık ya da kurumların özel durumlarına ait istisnai eklemeler hariç olmak üzere, Türkiye’de tüm teftiş kurullarının ilgili tüzük ve yönetmeliklerinde yer alan ait görev ve yetkileri birbirine paralel hükümler taşımaktadır¹⁰⁵.

Teftiş Kurullarına ait görev ve yetkiler içinde ortak nokta olarak yer alan hususlar;
”Personelin verimli çalışmasını teşvik edici etkin bir teftiş sistemi geliştirmek ve her türlü faaliyet

¹⁰² Sıdık Sami Onar, memurların hiyerarşi bağı ile üstlerine ve merkeze bağlı olmalarının bir takım yetkileri de beraberinde getirmesinin, memur statüsünün en önemli yaptırımlarından birini oluşturduğunu, amirin verdiği emrin uygulanmasını bu yetki ile sağlayarak keyfi hareketlerin önlendiğini, memurun hizmete bağlılığının temin edildiğini belirtmekte ve bu yetkiyi amirin teftiş ve murakabe yetkisi olarak açıklamaktadır. Onar, hiyerarşik teftiş ve denetim yollarından birincisinin amirin bizzat memurun işlemlerini bazı yollarla araştırarak bunları fesih, tadil veya tehir etmek suretiyle yerine getirdiği tam hiyerarşik murakabe, ikincisinin teftiş teşkilatı marifeti ile memurlar üzerinde icra edilen murakabe ve üçüncünün de Valilerin merkezi idare adına yerel örgütlerdeki memurlar üzerindeki murakabe olduğunu ve bunların tümünün önleyici tedbirler mahiyetindeki yaptırımın başında geldiğini belirtmektedir. (Sıdık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952, s. 827, 828)

¹⁰³ Bu konuda bkz. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

¹⁰⁴ Bu konuda bkz. 190 Sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında KHK Ek Cetvelleri

¹⁰⁵ Türkiye’de 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile, Başbakanlık Teftiş Kuruluna yüklenen görev gereğince bu kurul koordinatörlüğünde tüm Devlet teşkilatı ile diğer kamu kurumlarındaki teftiş kurullarının tüzük ve yönetmelikleri gözden geçirilmiş ve görev ve yetkilerle çalışma usulleri arasında paralellik kurulması sağlanmıştır.

(idari, mali, hesabi, hukuki ve teknik) ve personel ile ilgili olarak inceleme, araştırma, denetim, teftiş ve soruşturma yapmak” şeklindedir.

Oysa, yönetimin denetimi kapsamında “yönetmel denetim” hizmeti yürüten birimlerin, ilgili kanun ve diğ er düzenlemelerde yer alan görev ve yetkileri “yönetmel teftiş” hizmetinden farklıdır. Türkiye’de “yönetmel denetim” hizmeti yürüten Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve vesayet denetimi amacıyla “yönetimin denetimi” görevi bulunan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun (YDK) görev ve yetkileri kanunlarla düzenlenmiş olup¹⁰⁶, bu düzenlemelerde yer alan görev ve yetkiler; “kapsamına giren kuruluş ve kurumlarda her türlü (iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik) yönden inceleme, araştırma, gözetim ve denetim yapmak” şeklindedir. Görüleceğ i üzere, teftiş kurulları ile denetim kurullarının görevleri arasında farklılık bulunmakta, bu farklılığın başında, denetim birimlerinin “teftiş” ve “soruşturma” görevlerinin bulunmaması gelmektedir.

Yönetmel ve vesayet denetimi ile yönetmel teftiş arasındaki farklılığı oluşturan ve denetim ile ilgili yazında yer verilmeyen “teftiş” görevinin ne olduğunun bilinmesi, teftiş ile denetimin farkının ortaya konulması bakımından önemlidir.

Teftiş esas olarak, görev kapsamında bulunan teşkilat ve birimler içinde, en alt memurdan en üst amire kadarki kademelerde bulunan personel tarafından yürütölen tüm işlemlerin, ilgili düzenlemelere göre yürütölüp yürütölmediğinin tespiti amacıyla her yönden, ayrıntılı ve derinlemesine incelenip araştırılması, uygulama ve uygulamaya ilişkin düzenlemelerdeki eksiklik ve aksaklıkların tespit edilerek bu konularda ve hizmetin daha iyi yürütölmesi için yapılması gereken işler konusunda yönetime bilgi ve görüş üretilmesi sürecidir. Bu nedenle, teftiş hizmeti bir kurumda yürütölen tüm hizmetlerin, o işi yürüten personel kadar ayrıntılı olarak bilinmesini gerektirmekte ve bu nedenle müfettişler yetişme dönemlerinde esas olarak bu eğitimden geçmektedirler¹⁰⁷.

Teftiş hizmetlerinin işlevlerden biri de soruşturmadır. Yine, teftiş ve denetim yazınında yeterince yer almayan “soruşturma” nın da ayrıntılı olarak bilinmesi, yönetmel ve vesayet denetimi kapsamında yürütölen teftiş ve denetim hizmetleri arasındaki kavramsal farkın anlaşılabilmesi için önemlidir.

¹⁰⁶ Bkz 2443 sayılı Kanun, 72 sayılı KHK

¹⁰⁷ Ayrıca, müfettişler farklı bölgelerde ve birimlerdeki uygulamaları da gördüklerinden, işlemlerle ilgili geniş bir bakış açısında da sahip olmaktadır. Teftiş hizmetinin bu yönü, kamu hizmetlerinin daha iyi yürütölmesi bakımından da işlev görmektedir, teftişlerde her türlü işlem süreci, işi bizzat yapan personelle karşılıklı ve ayrıntılı olarak incelendiğinden, bütün personelin eğitimleri de uygulamalı olarak sağlanmaktadır.

Soruşturma yönetsel anlamda kısaca, suçu ve suçluyu tespit etme, suçun unsurlarını ortaya koyma sürecidir. Bu süreçte aynı zamanda suçun tekrarlanmaması için yönetsel alanda yapılması gerekli işlemlerle ilgili önerilere de yer verilir. Suç ve suçluyu tespit çoğu kez yönetsel denetim hizmeti ile mümkün olamamaktadır. Çünkü işlenen suçların çoğunluğu çok farklı işlemlerle ilgili olmakta ve suçun işlenmesinde hizmet sürecinde yer alan ayrıntılar kullanılmaktadır¹⁰⁸. Bu nedenle, müfettişler her konuda ve her alanda işlenen suçları çok çabuk yakalamak ve ortaya koymak konusunda uzmanlaşmaktadırlar. Zaten, belirttiğimiz gibi suç, ülkenin tüm hukuksal düzenlemelerinin kapsam alanındaki konularda işlenebilen bir eylemdir ve bu eylemleri ortaya çıkarma başarısı, tüm hukuksal gerekliliklere ait mevzuat ve uygulama süreçlerini iyi bilmekle yakından ilgilidir. Müfettişlik mesleğinin temel özelliğinin soruşturma olduğu yanılığı, ülkemizde çok sayıdaki suç soruşturmalarının arka planında hep müfettişlerin bulunması ile açıklanabilir.

Soruşturma ayrıca, yönetimin yargılama yetkisini de içinde barındıran bir kavramdır. Bu yargılama Ceza Hukuku anlamda değil, Disiplin Hukuku anlamındadır. Kamu görevlilerinin hiyerarşik konumları arasında, üstün astı Disiplin Hukuku açısından yargılama görev ve yetkisi de bulunmaktadır. Bu yetki hiyerarşi ve vesayet denetiminin özel bir şekli olan teftiş uygulamasında, ceza verme kararı dışında aynen bulunmaktadır. Yani müfettiş, yönetim biriminin en üst amirinin taşradaki, astları ve alt birimleri içindeki eli, ayağı ve kulağıdır. Tarihte, devletlerin yıkılışlarında en temel nedeni, devlet düzeninin bozulması, bu bağlamda devlet kurumlarının ve kadrolarının düzen dışı davranışlara yönelmeleri olduğu dikkate alındığında, kamu yönetimi içinde teftiş kurullarının yeri ve önemi daha iyi anlaşılabilir.

Teftiş hizmetinin çeşitli kanunlarda denetim hizmeti sınıflaması altında yer alması, burada kullanılan “denetim” sözcüğünün “yönetsel denetim” değil “yönetimin denetlenmesi” anlamında kullanılması ile ilgilidir. Aynı şekilde, günlük kullanımda, akademik kullanımda da benzer şekilde teftiş ile denetimin eş anlamlı ve birbirinin yerine kullanılması, “yönetimin denetimi” ile “yönetsel

¹⁰⁸ Mali içerikli suçlarda bile, suç içine bir çok ayrıntılı işlem süreci girmekte, o suça ilişkin bütün sosyal ve hukuksal, yönetsel konular suçun kapsamını oluşturabilmektedir. Bazı suç tiplerinde suçu tespit daha da zorlaşmaktadır. Organize suçlar olarak bilinen ve son günlerde çok sayıda gündemde olan suçlar ile, tarihin en eski dönemlerinden beri güncelliğini koruyan rüşvet ve kayırma suçları bu türdendir. Müfettişlerin suç tespitindeki başarılarının altında yatan gerçek; sadece şimdilerde sıkça önerilen ve reform adı ile kanunlarda yerini bulan, işletme yönetimi ve yönetim bilimi alanında da yer bulduğunu gözlediğimiz, (bir yönü ile yönetişim anlayışını çağrıştıran) hesap verebilirlik, saydamlık, gibi yöntemler ve gerekçelerle sunulan, işletme yönetiminden alınma denetim anlayışı değil, kamu yönetiminin tüm süreçlerini, en alt memurun yaptığı iş ve tüm görevlerinden, en üst makamın yaptığı işler ve görevlere kadar, gerektiğinde bir uygulayıcı gibi öğrenmeleri, bilmeleri ve tüm sistemi baştan aşağıya kadar bu gözle görüp sorgulayabilmeleri yeteneğini kazandıkları teftiş hizmeti anlayışıdır.

teftiş” ve “yönetmel denetim” kavramlarının birbirine karıştırılmasından ileri gelmektedir. Yönetmel denetim de yönetmel teftiş de hiyerarşik anlamda yönetimin üstünde değil tamamen içinde yer alan kavramlardır¹⁰⁹. Yönetimin denetimi ve yönetmel denetim kapsamında yürütölen “teftiş” ve “denetim” hizmetlerindeki kavram kargaşasının ortadan kaldırılabilmesi için, Türkçe olmayan “teftiş” sözcüğü yerine, bu hizmetin işlevlerine karşılık gelen yani bir sözcük üretilmeli, yönetmel denetim yapan birimler ile yönetmel teftiş kapsamında bulunan birimlerin adlandırılmaları ve değerdendirilmelerinde bu iki kavramın farklılıkları dikkate alınmalıdır.

Denetim ve teftiş arasındaki kavramsal farklılık, yönetmel ve vesayet teftiş ve denetim hizmetlerini yürüten personelin kadro durumunda da görölmektedir. “Türkiye’de memurluk kariyer sistemi üzerine yükselmektedir. Kariyer, belli bir hizmet sınıfı içinde elde edilen yükselmedir. Kariyer sistemini oluşturan dört unsur; hizmet sınıfı, derece, kademe ve kadrodur”¹¹⁰. Türk İdare Hukukunda, kamu personel rejiminin esaslarından birini de “kadro kurumu” oluşturmaktadır. “Norm kadro, bir örgütte yürütölen her ayrı görevin (iş ve pozisyonun) analiz edilmesi ve bunlardan birbirine benzer ödevlerin yerine getirilmesini gerektirenlerin bir kadro olarak tanımlanmasıdır”¹¹¹. Tanımlanan bu kadrolar, oluşturulan örgütsel birimlerin de temel taşıını oluşturmaktadır¹¹².

657 sayılı Yasa’da belirlenen kamu personeline ait hizmet sınıfları içinde teftiş ve denetim hizmetleri sınıfı bulunmamakta, teftiş ve denetim kapsamında yer alan kadroların tümü “Genel İdare Hizmetleri Sınıfı” içinde yer almaktadır. Türkiye idari yapılanmasında, kamuda yer alan kadroların belirlendiğı 190 Sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında KHK eki listelerde, teftiş ve denetim hizmetleri ayrı kadrolar olarak yer almaktadır. Bu listelerde, teftiş hizmetini yürütenler

¹⁰⁹ Örneğın, en büyük yönetmel organ olarak devleti ele aldığımızda, hiyerarşik yapıda en üstte bulunan Cumhurbaşkanlığının yürütme (yönetmel) görevlerinin gereğı olarak kurulmuş bulunan DDK, Devletin en üst makamı adına görev yapması nedeniyle, “yönetimin denetimi”, ve “yönetmel denetim” kapsamında görev yapmak üzere kurulmuş bir hem “yönetmel denetim” hem de “yönetimin denetimi” birimidir. Çünkü görevi sadece çeşitli alanlarda ve tüm devlet organları ile kamu kurumlarında denetlemeden ibarettir, teftiş ve soruşturma görev ve yetkisi yoktur. Oysa, Devlet kişiliğının hiyerarşide ikinci aşamada gelen organı olan Başbakanlığa bağı Teftiş Kurulu “yönetmel denetim” görevi kapsamında hiyerarşi denetimi amacıyla kurulmuş bir “yönetmel teftiş” birimidir (denetim birimi değildir). Çünkü görevleri arasında teftiş ve soruşturma da yer almaktadır. Aynı şekilde yine Başbakanlığa bağı olan YDK ise, “yönetimin denetlenmesi” kapsamında vesayet denetimi amacıyla kurulmuş bir “yönetimin denetimi” birimidir (bir teftiş birimi değildir). Çünkü görevi, KİT’ler üzerinde vesayet denetimi yapmaktır, teftiş ve soruşturma görevi yoktur. ÇSGB Teftiş Kurulunun SGK üzerindeki denetim yetkisi de, vesayet denetimi kapsamında yürütölen bir “vesayet teftiş” dir.

¹¹⁰ Birgül Ayman Güler, Kamu Personeli, İmge Kitebevi, Ankara 2005 (Güler, Kamu Personeli), s. 225

¹¹¹ Güler, Kamu Personeli, s. 230

¹¹² 657 sayılı kanunun 33. maddesine göre, kadrosuz memur çalıştırılmaması kuralı, kadrosu bulunmayan bir hizmet biriminin kurulamamasını da beraberinde getirmektedir.

“Başmüfettiş, müfettiş, müfettiş yardımcısı”, denetim işini yürütenler de “Başdenetçi, denetçi, denetçi yardımcısı” unvanlarını taşımaktadır. Bu durum da, kadro tanımının gereği olarak teftiş ve denetim hizmetlerinin aynı nitelikte işler olmadığını göstermektedir.

Dolayısı ile hiyerarşi ve vesayet denetimi kapsamında, “yönetsel denetim” ve “yönetimin denetimi” hizmeti olarak yapılan denetçilik görevi, tüm yönetsel işlemleri ve süreçlerini kapsayan bir hizmet biçimi değildir. Bu durum, hem “denetim” kelimesinin Türk dilindeki etimolojik yapısına da uygun, hem de denetim sözcüğünün, literatürde kaynağını oluşturan işletme ve muhasebe denetiminden gelmesi ile de uyumludur.

Kaldı ki, sadece Türkiye uygulamasında değil, başka ülke uygulamalarında da bu görülmektedir. ABD Devlet teşkilatı içinde Genel Müfettişlik Yasasına göre kurulu bulunan Genel Müfettişlik Ofislerinde mali ve finansal denetim hizmeti ayrı birim altında (Office of Audit) denetçiler tarafından, teftiş ve soruşturma işleri de yine ayrı birim altında (Office of Inspections and Special Investigations) müfettişlerce yürütülmektedir¹¹³. ABD’de en büyük devlet yapılanmalarından biri olan Deniz Kuvvetleri Komutanlığı bünyesinde kurulu Genel Müfettişlik Ofisinde de denetim ve teftiş hizmetleri aynı amaçlara hizmet eden, ancak farklı işlevleri bulunan ve farklı yöntemleri kullanan birimler olarak görev yapmaktadır¹¹⁴.

3. İdarenin Bireylere Getirdiği Yükümlülüklerin Teftiş ve Denetimi

Devlet ve diğer kamu kurumlarının kendi iç yapılarına yüklenen görevleri yürütüp yönetmek ve denetlemek yanında ayrıca, kamu düzeninin sağlanması için, kamu hizmetlerine ilişkin yasaların bireylere yüklediği görevlerin uygulamasını sağlamak ve bunları denetlemekle de görevli olduklarını belirtmiştik.

“İdare bu görevini kamu düzenini sağlamak amacıyla, kolluk gücünü kullanarak, toplumdaki kişilerin tutum ve davranışlarını izleyerek, bunları denetleyerek ve gerektiğinde bunlara müdahale ederek yerine getirir”¹¹⁵. Burada, özellikle devletin işverenleri ve diğer kişileri denetimi olarak bilinen ve dış denetim olarak adlandırılan, iş teftişi, işyeri denetimi, mükellef denetimi gibi kavramlarla ifade edilen denetim biçiminin İdare Hukuku açısından dayanağı ve

¹¹³ ABD Çalışma Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi Organizasyon yapısı, <http://www.oig.dol.gov/organization.htm>, Erişim Tarihi (01.12.2007), USA Office of Inspector General, <http://oig.state.gov/>

¹¹⁴ Richard Leach, Ronald Route, “Auditors Don't Inspect and Inspectors Don't Audit”, http://www.dau.mil/pubs/dam/05_06_2005/lea_mj05.pdf, Erişim Tarihi, (05.11.2007)

¹¹⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 421

kaynağının belirlenmesi açısından idare hukukundaki “kolluk” ve “kamu düzeni” kavramlarının açıklanması önem göstermektedir.

İdare Hukukunda “kolluk”, kamu makamları tarafından, kamu düzenini sağlamak amacıyla kamu özgürlüklerine konulan sınırlamalar¹¹⁶ ya da, bir idari makama ait, kamu düzeninin sağlanması amacıyla icrai kararlar alma ve bunların uygulanması için gerekli maddi işlemleri yapma, bireylerin özgürlüklerine karışma ve sınırlarını belirleme ayrıcalığı¹¹⁷ olarak tanımlanmaktadır.

Bu sınırlamaların kanun ile yapılması gerekmektedir. Bu anlamda sözü edilen kolluk “idari kolluk” tur ve kanun ve tüzükleri uygulayan örgüt ve kamu görevlileri değil, hukuksal anlamda “etkinlik” olarak gözüken kolluktur. İdari kolluk kamu düzeni ile yakından ilgili olduğu için suç işlenmeden ortaya çıkar ve kamu düzeninin bozulmasını önleme amacı taşır. İdari kolluk hizmetinin özel biçimi olan “özel idari kolluk” hizmeti, genel idari kolluk otoritesinden ayrı bir hukuksal düzene bağlı, kolluk makamlarının emri altında olan kolluktur¹¹⁸. Kolluk etkinliklerinin hukuki karakterlerini; emredici olması, önleyici ve koruyucu nitelik taşıması, zorlayıcı nitelikte caydırıcı yaptırımları bulunması oluşturmaktadır. Bireylerin kolluk sınırlamalarına uymaları zorunludur. Bu zorunluluğa uyulmaması halinde genellikle para cezası ya da kısıtlama şeklinde yaptırımlar uygulanır¹¹⁹.

İdari kolluğun sağlamaya ve korumaya çalıştığı kamu düzeni üç unsur içermektedir. Bunlar güvenlik, esenlik ve sağlıktır. Güvenlik, devletin korunmasından kazaların önlenmesine kadar geniş bir alanı kapsar. Esenlik, toplum gereklerini aşan maddi düzensizlikler ve rahatsızlıkların bulunmamasıdır. Sağlık, bireylerin hastalıklardan korunması, toplumun sağlık koşullarında tutulmasıdır¹²⁰.

İdare Hukuku eserlerinde örnek olarak yer almamakla birlikte, çalışma ve sosyal güvelik hayatını düzenleyen kurallar da kamu düzeni ile ilgilidir ve Anayasal hak ve özgürlükler kapsamında bulunan bu faaliyetler idarenin kolluk etkinliği çerçevesinde, kamu düzeni amacıyla

¹¹⁶ Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 422

¹¹⁷ Gözübüyük, Tan, s. 473

¹¹⁸ Örneğin yıkılmaya yüz tutmuş konutun İmar Kanununa göre yıkılması, sağlığa aykırı binalara oturma izni verilmemesi bu türdendir. İdarenin görevi kamu hizmetlerini yerine getirmek ve kolluk etkinliğinde bulunmaktır. Burada, kamu hizmeti ve kolluk hizmeti arasındaki temel fark, kolluk hizmetinde özel kişilerin etkinliğinin sınırlanmasıdır. (Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 422, 426)

¹¹⁹ Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, İstanbul, 1966, (Onar, 1966), ss. 1490, 1491

¹²⁰ Gözübüyük, Tan, İdare Hukuku, s. 474

çeşitli sınırlamalara tabi tutulmuştur. İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde yer alan; çalışma ve işe alınma koşulları, işin yürütmende uyulacak esaslar, sendikal faaliyetlerle ilgili sınırlamalar idarenin kolluk etkinliği çerçevesinde çalışma hayatına getirdiği sınırlamalardır. Aynı şekilde, 506 sayılı Yasada yer alan; işe girişin bildirilmesi, sigortalılık hakları, hastalık ve gebelik halinde çalışma yasağı, sigortalılık bildirimlerine ilişkin düzenlemeler gibi sınırlamalar da aynı amaçla idare tarafından konulmuş sınırlamalardır¹²¹. Bu durum, kamu hizmetlerinde teftiş ve denetim açısından, kaynağı ve amaçları farklı iki yapı ortaya çıkarmaktadır. Birincisi, idarenin kendi kendini ve alt idareleri denetlemesi, diğeri de idarenin kamu hizmetlerinin yürütülmesi için çıkartılan yasal düzenlemelere bireylerce uyulup uyulmadığını denetlemesidir. İdarenin denetlenmesi, “idare hukukunun en önemli özelliğini oluşturan idari düzenin”¹²² sağlanması ile ilgilidir. Kamu düzeni ile ilgili yasal düzenlemelere uyulup uyulmadığının denetlenmesi ise kamu düzeninin sağlanması ile ilgili hizmetlerdendir. Bu nedenle idarenin denetlenmesi yönetim bilimi kapsamında ve idari düzen amacıyla yapılan hizmetler, bireylere yüklenen görevlerin denetlenmesi de idare tarafından kamu hizmetleri kapsamında yürütülen ve kamu düzeni sağlanması amacıyla yapılan idari kolluk hizmetlerindendir.

4. Kamu Yönetiminde Yeni Anlayış Açısından Teftiş ve Denetim Kavramları

Denetim ve teftiş kavramları arasındaki kavram karmaşasının nedenlerini ortaya koymak açısından, kamu yönetimindeki gelişmelerin incelenmesi yerinde olacaktır.

Kamu kesiminde reform ya da yeniden yapılanma adıyla adlandırılan yapısal değişimlerin temel ve nihai amacı; toplumsal gönenci artırıcı yönde, toplumsal istemleri daha etkili biçimde yaşama geçirebilmektir. Bunun için de, devleti işleten bir aygıt konumundaki kamu yönetiminin güçlendirilerek daha etkili, verimli kılınması gerekmektedir¹²³.

¹²¹ Vergi mevzuatı ve sağlık mevzuatı gereğince konulan sınırlamalar da aynı niteliktedir. Çalışma ve sosyal güvenlik hayatında, bireylerin faaliyetleri üzerine konulan bu sınırlamaların tümü, işçilerin sağlığı ve iş güvenliği ile işçilerin sosyal güvenliği amacı ile konulmuş, karşılığında cezai yaptırım bulunan ve amacı da kamu düzeni sağlanması olan sınırlamalardır. Görüleceği üzere, kolluk etkinliğinin tüm özellikleri bu sınırlamalarda yer almaktadır. Bu nedenle, belirtilen sınırlamalara bireylerin uyup uymadıklarının denetimi de idari kolluk etkinliğinin bir biçimini oluşturmaktadır. Bu etkinliğin özel bir birim eli ile yürütülmesi biçimi olan iş teftişi, ve denetimi, sosyal güvenlik uygulamalarının denetimi ve teftişi, vergi uygulamalarının denetim ve teftişi de bu nedenle, kaynağını idari kolluk kavramından alan bir kamusal denetim biçimi olmaktadır.

¹²² Giritli, Bilgen, Akgüner, s. 10

¹²³ Fevzi Uluğ, “Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:1, 2004 (Uluğ, Yönetim), s. 3

Özellikle 1980 sonrasında kamu alanında ortaya çıkan değişim sonucu, kamu hizmeti kavramı, kapsamı açısından anlamsal bir dönüşüme uğramıştır. Geçmişte kamu hizmeti sayılan bir görev alanı, bugün sayılmayabilmektedir. Kamuda değişim, neoliberal siyasaların baskısı altında kamu kesiminde; örgütsel anlamda küçülme, hizmetlerde daralma, özelleştirme, hizmet alma uygulamalarıyla kendisini göstermektedir¹²⁴.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı Batılı gelişmiş ülkelerde son çeyrek yüzyılda önemli değişimlere uğramıştır. Bu dönüşümde; piyasa modeli mantığı içinde kaliteye odaklanma, esnekleşme, standart geliştirme, sonuç odaklılık, örgütsel siyasa üretmede plan ve eylem ayrılığı, aşırıya varan yetki dağıtımı, yöneticiden açık beklentiler ve hesap verebilirlik kavramları öne çıkmaktadır.¹²⁵

Yeni yaklaşımın özündeki; işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde kullanmaya yönelik anlayış ve kamunun da bir tür işletme olduğu çıkarımına dayanan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, karar süreçlerine çevresel güçlerin katılımını sağlama anlamında, “yönetim” kavramı yerine “yönetişim” kavramını da öne çıkarmaktadır¹²⁶.

Avrupa Komisyonu tarafından 2002 yılında hazırlanan Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap başlıklı belgede, anahtar kavram olarak yer alan yönetişim kavramı “özellikle açıklık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve tutarlılık açısından erkin Avrupa düzleminde kullanılma biçimini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar” olarak tanımlanmaktadır¹²⁷. Bu anlayışın kamu hizmetlerindeki teftiş ve denetim hizmetlerinin kavramsal yapılarında da değişime gerekçe olacağını, yönetimin denetlenmesi yerine, yönetişim anlayışına uygun denetim ve teftiş anlayışının öne çıkartılmak isteneceğini söylemek mümkün görülmektedir. Bu bağlamda, özellikle Türk kamu yönetiminde etkinlik ve genişliği bulunan, geleneksel yönetim anlayışının uzantısı olarak gelişen teftiş kavramının farklı açılardan değerlendirilmesi ve denetim kavramının içinde eritmeye çalışılması da, “yönetişim” anlayışının bir gereği ve sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Sonuçta, özel işletmelerde muhasebe kontrolü olarak ortaya çıkmış ve zamanla devletin de parasal ilişkilerinde mali anlamda kontrol işlevi ile kamusal görev olarak yer

¹²⁴ Uluğ, Yönetim, s. 3, 4

¹²⁵ Uluğ, Yönetim, s. 5, 6

¹²⁶ Uluğ, Yönetim, s. 7

¹²⁷ H. Kutay Kesim, Ali Petek, “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:38, Sayı:4, 2005, ss. 42, 43

bulmuş olan yönetsel amaçlı denetim hizmetlerinin, devlet örgütlenmesi içinde, devlet organları ve kurumları ile yerel yönetimlerin tüm işlemsel süreçlerinin (idari, mali, hukuki ve teknik anlamda) incelenmesi, araştırılması, değerlendirilmesi ve gerekirse soruşturulması işlevini taşıyan yönetsel teftiş hizmeti ile eş anlamlı bir yapıda algılanmasının nedeninin, temelde ülkemizde kavramların gerçek anlamlarının araştırılmasındaki eksiklik ve bu bağlamda dil bilimindeki araştırma yetersizliği ile ilgili olduğu söylenebilir¹²⁸.

İdare Hukuku anlamında teftiş kurulları, yönetsel yapılanmanın hiyerarşi denetimi yetkisi ve görevi kapsamında, üst makamların alt ya da yerel yönetim makam ve organlarını denetim ve gözetim aracı olarak oluşturulmuş özel yapıdaki birimlerdir. Yönetsel anlamda hiyerarşik denetimin salt kontrol ve raporlama anlamına gelmediğini vurgulamak gerekir. Bu nedenle teftiş kurulları, üst makam adına aynı yetkilerle donatılmışlar, başlangıçta icrai yetkilere de sahip kılınmışlar, hukuk devleti yapısının gelişimine paralel olarak, icrai yetkiler sadece soruşturmalarda acil hallerle ve inceleme ve soruşturmalardaki tespitlerle ilgili disiplin, idari, cezai ve mali yönden öneride bulunma ile sınırlandırılmış, bunların uygulaması en üst organ ya da yetkili organlarca yerine getirilir olmuştur.

5. İdare Hukuku Açısından Teftiş ve Denetim Kavramları İle İlgili Tanımlar

Türk İdare Hukuku açısından, sözlük anlamları, tarihsel geçmişleri ve mevcut kullanım biçimlerine dayalı işlevlerine göre, yönetimin denetimi ve yönetsel denetim alanında oluşan teftiş hizmetinin, mevcut devlet yapılanmasında hiyerarşi ve vesayet denetiminin yetki genişliğine sahip özel bir birim eli ile yürütülmesi hizmeti olduğu, denetim hizmetinin ise, muhasebe denetimi kaynaklı, yetki darlığı bulunan ve yönetişim anlayışının devlet yapısını işletme yönetimine indirgeme amacının uzantısı olarak sunulan yeni vesayet ve hiyerarşi denetim biçimi olduğu görülmektedir.

Hukuk Devleti ilkesinin gelişimine paralel olarak, hiyerarşi ve vesayet denetimindeki, bu kapsamda en geniş işlevi yürüten teftiş hizmetlerindeki yetki genişliğinin azaltılması, aksi halde, yani, Hukuk Devletinde gerileme oluştuğu tam tersine yetki genişliğinin arttırılması ve

¹²⁸ Ancak bu kavramsal karmaşayı, konuyu yeterince araştıranlar açısından salt belirtilen yetersizlikle açıklamanın uygun olmayacağı, bu açıdan teftiş ve denetim kavramlarının eş anlamlı kavramlar olarak görülmesinin ya da görülmeye çalışılmasının temelinde, devlet kavramının ve görevlerinin özel sektör ya da yeni yönetim anlayışı olan “yönetişim” anlayışına dönüştürme yönündeki görüşlerin etken olduğu değerlendirilmektedir.

güçlendirilmesi gerekir. Önce Kamu Reformu Kanunu ile gündeme getirilen ve fiilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleştirilen; kamudaki teftiş hizmetlerinin “iç denetim birimlerine”, vesayet denetiminin de Sayıştay’a devri, aslında Devletin teşkilat olarak denetim yapısının işletme kontrolü sağlayan denetim anlayışına terk edilmesi anlamına gelmektedir. Bu durum, Türk Devlet yapısının getirildiği noktayı göstermesi açısından da önemli olup, aslında Türkiye Cumhuriyetinin idari yapılanmasının esasını oluşturan İdare Hukuku ilkeleri ve buna dayanak teşkil eden Anayasa’nın 123, 126, 127 ve 128’inci maddelerinin uygulamasının fiilen terk edilmesi anlamına gelmektedir.

Çalışmamızda ortaya konulan değerlendirmelere göre, İdare Hukuku açısından teftiş ve denetim hizmetleri ile ilgili tanımlamalar şu şekilde olmaktadır.

Yönetimin denetimi; demokratik hukuk devletinde, başta devlet tüzel kişiliği olmak üzere tüm devlet organları ve diğer kamu kurumlarının her türlü işlemleri üzerindeki, yasama ve yargı organları, vesayet ve hiyerarşi makamları, kamuoyu ve siyasi örgütlenmeler eli ile yürütülen kontrol ve gözetim faaliyetleridir.

Yönetsel teftiş; idari üstün hiyerarşi denetimi görevinin özel bir birim eli ile yürütülmesi sürecini oluşturan ve adına görev yürütülen en üst amirin sahip olduğu icrai yetkiler dışındaki tüm yetkileri kapsamına alan, idari yapının tüm elemanları, işlemleri ve yönetsel süreçleri üzerinde ayrıntılı ve derinlemesine olarak yürütülen teftiş, inceleme, araştırma, soruşturma, değerlendirme ve görüş üretme faaliyetlerinden oluşan bir kamusal hizmet biçimidir.

Yönetsel denetim; idari üstün hiyerarşi ve vesayet denetimi görevinin özel bir birim eli ile yürütülmesi sürecini oluşturan ve adına görev yürütülen en üst amirin idari bünye üzerinde sahip olduğu yetkilerden sadece bir bölümünü kapsayan inceleme araştırma, değerlendirme ve görüş üretme faaliyetlerinden oluşan bir kamusal hizmet biçimidir. Uygulamada bu hizmet biçimi sadece DDK tarafından yerine getirilen istisnai yapı oluşturun bir hizmet biçimidir. Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile henüz oluşturulmaya başlanan yapıda, bu görev kapsamına Sayıştay ve iç denetim birimleri de eklenmiştir.

Vesayet teftişi; yönetimin denetlenmesi kapsamında, kamu kurumlarının vesayet makamı durumunda bulunan Devlet veya Devlet organı bünyesindeki yönetsel teftiş birimince yürütülen, adına görev yapılan en üst amirin idari bünye üzerinde sahip olduğu vesayet denetimi ve soruşturma yetkilerini kapsamına alan, idari yapının tüm elemanları ve işlemleri üzerinde teftiş, inceleme, araştırma, soruşturma, değerlendirme ve görüş üretme faaliyetlerinden oluşan bir

kamusal hizmet biçimidir. Uygulamada bu hizmet, kamu kurumunun görev alanına giren teftiş hizmetinin kapsamı dışında kalan, ya da vesayet makamınca uygun görülen konu ve olaylarla sınırlı olarak yürütülmekte ve çoğunlukla vesayete konu kurumların üst düzey personeli hakkında soruşturmaların yapılması kapsamında yürütülmektedir.

Vesayet denetimi; yönetimin denetlenmesi kapsamında, kamu kurumlarının vesayet makamı durumunda bulunan Devlet adına özel bir birim tarafından, genel bakış açısı ile yürütülen, bu kurumların mali tabloları ve hesapları üzerinde inceleme, araştırma, değerlendirme ve görüş üretme faaliyetlerinden oluşan bir kamusal hizmet biçimidir. Uygulamada bu hizmet biçimi de istisnai niteliktedir. Daha önce sadece YDK tarafından yürütülmekte olan bu denetim biçimi, 5018 Sayılı Kanun ile sosyal güvenlik kuruluşları yönünden Sayıştay’a devredilmiş ise de, hukuksal olarak vesayet kapsamında olduğu tartışmalı bir durumdadır.

Kamusal denetim ya da kolluk denetimi; idarenin kolluk etkinlikleri kapsamında, kamu düzeninin sağlanması amacıyla bireylerin hak ve özgürlüklerine getirilen sınırlamalara uyulup uyulmadığının denetimi amacıyla, özel birim eli ile yürütülen inceleme, araştırma, soruşturma, tespit ve bazı durumlarda da icrai kararlar alabilme süreçlerini kapsayan kamusal bir kolluk hizmeti biçimidir.

II. TÜRKİYE’DE TEFTİŞ VE DENETİM HİZMETLERİ

A. Hiyerarşi ve Vesayet Denetimi Yapan Teftiş ve Denetim Birimleri

1. Genel Olarak

Yönetimin denetlenmesi ve yönetsel denetim anlamında denetimin ve bu kapsamda yapılan hiyerarşi ve vesayet denetimin ana amacı, devlet düzeninin korunmasıdır. Devlet düzeninin sağlanmasında esas olan, devlet otoritesi tarafından konulmuş kurallardır. Bunlar kanun ve diğer kamusal düzenlemelerdir. Devletin varlığı açısından devlet düzeninin sağlanması ve korunması, kanunların doğru uygulanması ve adaletin sağlanması ile mümkündür¹²⁹.

Türk devlet geleneğinde “törü” (kanun, düzen) geleneği vardır. Orta Asya toplumunda sosyal ve siyasî düzende hâkim olan, Kağanın iradesi ile ve Kağanın, kendi emirlerini ekleyerek devleti

¹²⁹ Kamu düzeni açısından, öncelikle kamu hizmetlerinin, devletin kendine ait görevlerinin doğru ve adaletli olarak yürütülmesi önem göstermektedir. Aynı şekilde kamu düzenine yönelik olarak vatandaşların uyması zorunlu kılınan ve devletçe konulan kuralların uygulanmasını sağlamak da adaletli bir yönetimin temel gereklerindendir.

yeni düzenine koymak için oluşturulan törü (töre, kanun) yani örfî hukuktur. Törü, hükümdarı da bağlayan objektif hukuk kurallarının tümüdür. Devlet kurucu belli başlı Türk hükümdarlarının bir Kanunnâme çıkarmış olması rastlantı değildir¹³⁰.

Geleneksel Türk Devlet yapısında adaletin sağlanması hep önemli olmuştur. Kutadgu Bilig’de bu konuda çok sayıda tespiti yer verilmektedir¹³¹. Türk İslam devlet yapısında da adaletin sağlanması önemli yer tutmuştur¹³². Bütün Türk İslam devletlerinde, devlet idaresinde ve askerî sınıf arasında örfî hukuk geçerli olmuş, halkın gündelik işlerinde (sözleşmeler, aile hukuku) şer’î hukuk uygulanmıştır¹³³.

Adaletin ve sağlanması kapsamında kamu düzeninin temini amacıyla yürütülen denetim hizmetleri, yönetimin denetlenmesi kapsamındaki yollarla yönetimin kendisinin denetlenmesi, ya da kamusal hizmeti kapsamındaki faaliyetler nedeniyle devlet tarafından vatandaşlara ya da özel hukuk alanındaki şahıslara yüklenen görevlerin denetimi şeklinde yerine getirilmektedir.

Devlet düzenin korunması için, kamu hizmetlerinin yürütümünün denetlenmesinde Tanzimat’tan itibaren uygulandığını gördüğümüz hiyerarşi ve vesayet denetiminin bir biçimi olan müfettişlik sistemi, Cumhuriyetten sonra da devam ettirilmiş ve bugüne kadar gelmiştir. Bu süreçte, teftiş sisteminin yanı sıra, ilk kez 1938’de Atatürk tarafından, KİT’lerin denetimi için, teftiş sistemi ve devletin mali denetimini yürüten Sayıştay dışında Umumi Murakabe Heyeti kurulmuş ve bu kurul 1960 yılında Yüksek Denetleme Kurulu adını almıştır¹³⁴.

2. Hiyerarşi ve Vesayet Denetimi Kapsamındaki Teftiş Birimleri

¹³⁰ Halil İnalcık, Osmanlı’da Devlet Hukuk Adalet, Eren Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, 2005, s. 21

¹³¹ Para ayarını temiz, tutmak, halkı âdil kanunlarla idare etmek ve kuvvetlinin zayıfı hükmü altına almasına meydan vermemek, haydutları ortadan kaldırmak, yolları açık ve emin tutmak, herkese mertebesine göre muamele etmek, memlekette uzun müddet hüküm sürmek için kanunu doğru yürütmek ve halkı korumak adaleti sağlamak için sayılan yöntemlerdir. (İnalcık, s. 16)

¹³² Büyük Selçuklu Veziri Nizamülmülk Siyasetnemesinde bu âdaletin gerçek gayesini açıklar. Padişahlar haftada iki gün mutlaka doğrudan doğruya halkın şikâyetlerini dinlerler ve hakkı yerine getirirler. Böylece, memleketin her yerinde zalimler şikâyet korkusuyla kötülük yapmaktan çekinirler. Şikâyetler, genellikle Padişah adına otorite icra edenlerin yolsuzluklarına karşıdır. Osmanlı’da divan toplantılarında genellikle kamu hizmetlerinin işleyişine dair şikâyetler, yani memurların otoritelerini kötüye kullanmaları ve kamu hizmetinin yerine getirilmesi sırasında reâyâ için meydana gelen zararlar konusunda idareye ve sorumlulara karşı her çeşit şikâyet yapılabilmektedir. Türk devlet yapısında kanun, düzen ve adalet kavramlarının köklü ve önemli bir yeri olmuş ve kamu hizmetlerinde Tanrısal buyruklardan çok, Kaan ve Padişahların koyduğu örfî hukuk kuralları geçeli kılınmış, bu kuralların uygulanmasının sağlanması da devletin geleceği açısından önemli görülmüştür. (İnalcık, s. 17)

¹³³ İnalcık, s. 76

¹³⁴ Kenger, s. 25

Kamu yönetimi içinde önce Bakanlıklar bünyesinde, sonra kamu kurumlarında, KİT’lerde ve belediyelerde kurulan teftiş kurullarının, teşkilat yapısı içindeki konumları ve hukuki durumları, bu yönetimlerin kuruluş yasalarında belirlenmiştir¹³⁵.

Burada ayırık olan durumu kamu kurumları oluşturmaktadır. Türk kamu yönetiminde 1930’lu yıllardan sonra uygulanan Devletçilik modelinde, “bir yandan bakanlıklar ve bunlara bağlı örgütlerde, diğer yandan da yerinden yönetim kuruluşlarının sayısında ve görev alanlarında artma ve genişleme gözlenirken, devletin ekonomik yaşama işletmeci olarak katılması, geniş ölçüde, özel hukuktan yararlanan yeni kamu kuruluşlarını ortaya çıkartmıştır”¹³⁶.

Hizmet ademimerkeziyeti prensibi uygulamasının doğurduğu, bir kamu hizmetinin kişiselleştirilmek sureti ile merkezi idareden ayrı bağımsız bir varlık oluşturularak yürütülmesi amacıyla kurulan tüzel kişilikler olan kamu kurumları, bir malvarlığına sahip olmak, hukuki tasarruflarda bulunabilmek ve kendi organları aracılığı ile kendine özel irade kullanarak icrai kararlar alıp, kendine verilen kamu hizmetini hizmetin icaplarına ve kendi bünyesine uygun şekilde görebilmek imkanına sahip olmaktadır¹³⁷. Bu nedenle, devlet dışında ayrı özel hukuk tüzel kişiliği olarak örgütlenmiş kamu kurumlarında, devlet ile olan tek bağ, vesayet ilişkisi yolu ile denetlenmeleri olmuş, kamu kurumlarının kuruluş kanunlarında yer alanlar dışındaki tüm düzenlemeleri, bir kamu idaresi sıfatıyla, İdare Hukuku kuralları çerçevesinde kamu kurumunun yönetimince gerçekleştirilmiştir. Buna, kanunda yer almayan örgüt yapıları da dahildir. Bu nedenle, kamu kurumları bünyesindeki teftiş kurullarının görev ve yetkileri de, da bu kapsamda kurumlarca düzenlenen yönetmeliklerde belirlenmiştir.

Türkiye’de Devlet tüzel kişiliğinin teşkilat olarak yapılanması, en son 1982 Anayasasından sonra oluşturulan yenileme sürecinde, 27.09.1984 tarihli 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile sağlanmıştır. Devlet teşkilatı içinde yer alan teftiş ve denetim birimleri de bu kapsamda yapısal düzenlemeye tabi tutulmuştur. Ancak 3046 Sayılı Yasa, düzenleme olarak, o tarihte Türkiye’de çok sayıda bulunan kamu kurumlarının hukuki yapıları açısından eksiklik taşımaktadır. Çünkü, 3046 sayılı Yasa’da, bakanlıkların hizmet birimi şeklinde olan genel müdürlükler ile bakanlıklarla vesayet ilişkisi bulunan bağlı ve ilgili kuruluşlar teşkilat

¹³⁵ 13.9.1946 tarih ve 4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanunda, bakanlıkların kurulması için Başbakanın teklifi Cumhurbaşkanının onayı yeterli sayılmıştır. Sonraki dönemde, bakanlıklarla bağlı kuruluşların teşkilat yapıları her bakanlığın kendi kuruluş düzenlemelerinde yer almıştır.

¹³⁶ Filiz Demirci Güler, “Türk Kamu Yönetiminin Evrimi”, TODAİE Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, 2003, s. 14

¹³⁷ Sıdk Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952, (Onar,1952), s.726

yapısı olarak tanımlandıkları halde, Yasa'nın yürürlük tarihi itibarıyla Türkiye'de çok sayıda bulunan kamu kurumlarının yeni düzenlemelere uyumu konusunda bir geçiş hükmü Yasada yer almamaktadır¹³⁸. Bu nedenle bu nitelikteki kurumlarda görevler mevcut yönetmeliklere göre yürütülmeye devam etmiş, zaman içinde yapılan yasa değişikliklerinde yasal düzenlemelere konu edilmiştir¹³⁹.

3046 Sayılı Yasa'nın 19'uncu maddesinde, ilgili kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilatlanmalarına ilişkin esasların bu kuruluşlarla ilgili özel kanunlarına ve statülerine göre düzenleneceği, 33'üncü maddesinde de Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarındaki danışma, denetim ve yardımcı birimlerin görevlerinin bakanlık merkez teşkilatındaki benzer birimlerin görevleri esas alınarak kanunla düzenleneceği hükümleri yer almaktadır. Yasa'nın 12'nci maddesinde Bakanlık merkez teşkilatında kurulacak birimler olarak; Teftiş Kurulu Başkanlığı da yer almakta, ayrıca, Bakanlığın bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatında ihtiyaca göre Teftiş Kurulu ve Hukuk Müşavirliğinin danışma ve denetim birimleri olarak kurulabileceği hükmü bulunmaktadır. Buna göre, tüm bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında, kurum ve kuruluşun yapısı ve hizmet alanının genişliğine göre, denetim ve danışma birimi altında birer Teftiş Kurulu Başkanlığı yer almıştır.

Bazı bakanlıklara bağlı başkanlık, bağlı genel müdürlük ve müsteşarlıklarda, kuruluş kanunlarında yer alan hükümlere göre kontrolörlük adını taşıyan, ancak teftiş kurullarının görev ve yetkileri ile donatılmış ve teftiş kurulları gibi çalışan birimler de kurulmuştur¹⁴⁰. Bakanlıklardaki bu teftiş yapısının dışında, 3056 Sayılı Yasa ile kurulmuş olan Başbakanlık Teftiş Kurulu farklı bir yapı oluşturmaktadır. Başbakanlık Teftiş Kurulu 3056 Sayılı Yasa'nın 20/a maddesinde birinci

¹³⁸ Bu durum, Yasa açısından bir çelişki oluşturmakta, bir yandan bağlı ve ilgili kuruluş niteliğindeki kamu kurumlarının merkez birimlerinin yasa ile kurulacağı belirtilirken, diğer yandan daha önce kurulmuş ve var olan kurumlarda yasa ile belirlenmemiş birimlerin hukuki durumu ve yeni yasayla ilişkileri kurulmamıştır. Bu hukuki eksiklik ya da yetersizlik durumu, sonradan yapılan her bakanlığın kendi kuruluş yasalarında da aynen bulunmaktadır.

¹³⁹ Aslında usul ya da şekil eksikliği oluşturan bu durum nedeniyle, söz konusu kurumlardaki birimlerin görev ve yetkileri yasa ile belirlenmediği için işlemlerinin hukuken tartışmalı olduğu görüşleri ileri sürülmekle birlikte, bu görüşler hukuksal yorum açısından uygun bulunmamaktadır. (Bu konuda bkz. Özkan Bilgili, Sosyal Güvenlik Dünyası, "SSK'da Teftiş Kurullarının Kısa Tarihi", Yıl: 4, Sayı: 11, Temmuz 2001, ss. 50, 51)

¹⁴⁰ Örneğin Maliye Bakanlığına bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı Bünyesinde Gelirler Kontrolörleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne Bağlı Muhasebat Kontrolörleri, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlı Bütçe Kontrolörleri, Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Hazine Kontrolörleri bu kapsamdadır. Bu birimler 3046 Sayılı Yasa'daki teşkilatlanma usulüne uygun düşmemekte, ilgili kuruluş kanunları, 3046 sayılı Kanun ile çelişkili bulunmaktadır. (aynı durumdaki Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu 5411 Sayılı Bankacılık Yasası ile BDDK bünyesine alınmıştır).

görevi olarak belirtilen, tüm kamu teşkilatında teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek görevi ve hiyerarşi denetimi dışında da, kanunda sayılan tüm kurum ve kuruluşlar ile özel kuruluşlarda teftiş, inceleme ve soruşturma yetkisi taşımaktadır.

Ayrıca, 3046 sayılı Yasa'da Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların taşra teşkilatı yapılanmasında İl ve Bölge Müdürlükleri şeklinde yer alan müdürlükler bünyesinde, ihtiyaca göre, yönetsel denetim kapsamında bulunmayan ve sadece yerel düzeyde işyeri denetim hizmeti veren denetim birimleri de yer almaktadır. Bunların bir kısmında (örneğin Vergi Denetmenleri ve Tapu Kadastro Denetmenleri) taşradaki en üst amire bağlı olarak yürütülen, yerel teşkilat üzerinde yönetsel denetim yetkisi de bulunmaktadır.

3. Hiyerarşi ve Vesayet Denetimi Kapsamındaki Denetim Birimleri

Teftiş kurulları dışında, yönetimin denetlenmesi ve yönetsel denetim kapsamında vesayet ve hiyerarşi denetimi hizmeti yürüten denetim birimleri ise 3046 sayılı yasada yer almamaktadır. Bu birimlerin özel yasalarla kurulmuşlardır.

Bunların ilki, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruludur (YDK)¹⁴¹. YDK'nun denetim konuları 72 Sayılı KHK'nin 1'inci maddesine göre, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşların denetimini yapmaktır¹⁴². YDK'nun denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, bir bakanlıkla vesayet ilişkisi içinde olmakla birlikte, yönetimin denetimi kapsamındaki vesayet denetimleri KHK ile Başbakanlığa bağlı YDK bünyesinde toplanmıştır. 72 Sayılı KHK'nin 22'nci maddesinde Kurulun çalışma konuları; Denetlenen kuruluşlarda belirlenen amaç ve esaslara, uzun vadeli kalkınma planı ile programlara uyulup uyulmadığı, işletme bütçelerinin gereklere, işlemlerinin bütçelere ve maliyet, bilanço ve sonuç hesaplarının dönem faaliyetlerine uygunluğu, çağdaş işletmecilik esaslarına uyulup uyulmadığı, işlemlerin hukuka uygunluğu, verimlilik ve karlılık ilkelerine uyulup uyulmadığı,

¹⁴¹ YDK 04.07.1938 tarihinde 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun ile kurulmuş, görev ve yetkileri en son 72 Sayılı KHK ile belirlenmiştir.

¹⁴² Sosyal Güvenlik kuruluşlarının denetimini daha önce Kurulun görev kapsamında iken, Anayasanın Sayıştay'ın görevlerine ilişkin 160'ıncı maddesinde 29.10.2005 tarihli, 5428 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi ile yapılan değişiklikle bu görev Sayıştay'a devredilmiştir.

işletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığının denetimi şeklindedir. Bu konuların yönetimin denetlenmesi kapsamında, vesayet denetimi amacıyla yapılan ve işletme denetimi ağırlıklı olarak yürütülen bir denetim biçimi olduğu görülmektedir.

Yönetimin denetlenmesi ve hiyerarşi denetimi kapsamında yönetsel denetim hizmeti yürüten diğer birim, 01.04.1981 tarihli 2443 sayılı kanun ile kurulmuş olan Devlet Denetleme Kuruludur. Kurulun görevleri 2443 Sayılı Kanunun 2'nci maddesine göre, Cumhurbaşkanının isteği üzerine; Tüm kamu kuruluş ve kurumlarında, tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı derneklerde, vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktır. Kurulun denetim şekli, Cumhurbaşkanının Anayasa gereğince yürütmenin başı olası sıfatıyla, yönetimin denetlenmesi ve hiyerarşik denetim kapsamında yürütülen bir denetim biçimidir.

Her iki denetim biriminin de ortak özelliği denetçilerin atama ile gelebilmeleridir. 9 kişiden oluşan DDK üyelerinin tamamı (devlette çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca) atama ile gelmekte ve iki yılda bir Kurul üyelerinden üçte birinin yenilenmekte (2443 sk. m.3), YDK üyeliklerine de KİT'lerde üst görevlerde bulunanlar arasından atama yapılabilmektedir¹⁴³.

B. Kamusal Denetim Kapsamındaki Teftiş ve Denetim Birimleri

1. Genel Olarak

Çalışmamızın buraya kadarki bölümlerinde yer verdiğimiz yönetimin denetlenmesi ve yönetsel denetim kapsamında idari yapı içinde yürütülen teftiş ve denetim hizmetleri dışında, idare içinde teşkilatlanmakla birlikte, hem birim hem de uygulama olarak az sayıda bulunan, ana işlevleri işyerleri ile diğer gerçek ve tüzel kişiliklerin teftiş ve denetimi olan ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla, idari kolluk görevi çerçevesinde yürütülen denetim hizmetleri de bulunmaktadır. Bu hizmetleri yürüten birimlerin çoğunluğu teftiş kurulu adı altında, bir kısmı da

¹⁴³ Bu özellikleri, her iki birimin mesleki açıdan denetçi ya da müfettiş kariyerine sahip olmadan ve mesleğin gerekliliklerini bilmeden hizmet yürütmeleri anlamına gelmekte ve devlet içindeki en üst denetim birimlerindeki bu personel yapısı kariyer ve liyakat açısından mesleki gerekliliklerle bağdaşmamaktadır.

başka adlar altında yapılandırılmışlardır. TODAİE tarafından hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu raporunda teftiş kurullarının bazılarında iç ve dış denetim görevi bulunmasına da yer verilmiştir¹⁴⁴.

Bu denetim hizmetleri denetim yazınında genellikle dış denetim olarak adlandırılmaktadır. Ancak, bizce bu adlandırma uygun bulunmamaktadır. Yapılan denetimin esasını, kamu düzenini ilgilendiren konularda, Devletin kamu düzeni ile ilgili olarak vatandaşlara ve diğer tüzel kişiliklere yüklediği görevlerin yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü amaçlı olarak yapılan bu denetim ve teftiş biçimini, İdare Hukuku açısından “kamusal denetim” ya da “kolluk denetimi” olarak adlandırmak daha uygun bulunmaktadır.

Mevzuat düzenlemelerinde, kamuda kurulmuş bulunan teftiş ve denetim birimlerinden bazılarında hem yönetsel denetim hem de kolluk denetimi yetkisi bulunmakta, bazılarında da sadece kolluk denetimi yetkisi bulunmaktadır. Ancak her iki yetkiye de sahip denetim ve teftiş birimleri genellikle işyeri denetimi yapmamakta, gerektiğinde bu yetki kullanılmaktadır¹⁴⁵. Ancak bazı teftiş ve denetim kurulları her iki yetkiyi de uygulamada kullanmaktadır¹⁴⁶. Bizce İdare Hukuku ve yönetim bilimi açısından, iki farklı hizmet biçimini oluşturan ve farklı uzmanlık alanlarına giren yönetsel denetim ve teftiş hizmetleri ile kolluk etkinliği kapsamında yürütülen kamusal teftiş ve denetimi hizmetlerinin ayrı birimler tarafından yürütülmesi daha uygun bulunmaktadır. Çünkü aksi halde, hem işyeri denetim hizmetleri, hem de yönetsel denetim hizmetlerinde yeterli etkinlik sağlanamamaktadır. Her iki denetim şeklinin gerektirdiği mevzuat,

¹⁴⁴ Raporda, teftiş birimlerinin çoğunlukla iç ve dış teftiş yapmağa yetkili oldukları, Maliye, Sağlık, Milli Eğitim, Çalışma, Ticaret, Tarım Bakanlıkları müfettişlerinin, hem kamu kuruluşlarının iç işlemlerini, hem de bu kuruluşlara karşı yükümlülükleri olan vergi mükelleflerinin, bankaların, özel hastanelerin, iş yerlerinin, özel okulların, ticaret şirketlerinin, çiftlik ve ağulların kanuni görevlerini yapıp yapmadıklarını teftişe yetkili oldukları, bu durumun, çoğu zaman Bakanlıkların iç ve dış teftişi yapacak farklı teftiş ve denetleme elemanlarına sahip bulunmamalarından ileri gelmekte olduğu tespitlerine yer verilmiştir. (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara 1966, 2. Baskı <http://www.todaie.gov.tr/pdf/MEHTAP.PDF>, Erişim 02.12.2008, s. 96)

¹⁴⁵ Örneğin Maliye Teftiş Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun çalışma anlayışı bu şekildedir. Bu tür hem yönetsel, hem de işyeri denetimi yetkisine sahip olunması, bu teftiş ve denetim birimlerinin en üst amire bağlı yönetsel teftiş birimi olmaları ve bu nedene, alt birimlerde yer alan denetim ve teftiş birimlerini de hiyerarşi denetiminin bir gereği olarak denetleme görevlerinin bulunması ile ilgilidir.

¹⁴⁶ Örneğin, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu, Bakanlığa ait yerli ve yabancı tüm anonim, komandit, limited ortaklıklarla kooperatifleri, sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerini, ticaret ve sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsalarıyla esnaf ve sanatkar odaları ve bunların üst kuruluşlarını denetlemekte, ayrıca Bakanlığın teşkilatıyla, bağlı ve ilgili kuruluşlarının teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmektedirler. Yine, Gelirler Kontrolörleri Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatının bütün işlerini teftiş etmek ve incelemek, Maliye memurları hakkında soruşturma yapmak ve aynı zamanda vergi kanunları açısından mükellefler hakkında her türlü vergi incelemesi yapmak görev ve yetkisine sahip bulunmaktadır.

Çalışma anlayışı, denetim ve teftiş alanları çok farklıdır ve kariyer meslek olan müfettişlik mesleğinde kariyer eğitiminin yeterince verilmesi bu uygulamada mümkün olamamaktadır. Kariyer kavramının gerektirdiği uzmanlaşma açısından da, özellikle geniş hizmet alanı bulunan kurumlarda bu yapılanma olumsuz sonuçları beraberinde getirmekte, hizmet yürütümünde başarı da azalmaktadır.

MEHTAP Raporunda, “kamu kuruluşlarının i ve dış teftişe yetkili elemanlar çalıştırmaları, i teftişe yetkili olanların idarenin en yüksek otoritelerine bağlanmaları, dış teftişe yetkili teknik elemanların ise idarenin teknik dairelerine bağlı olarak vazife görmelerinin daha uygun bir hal tarzı olacağı”¹⁴⁷ şeklinde öneride bulunulmuştur.

Bu öneride, dış teftiş olarak adlandırılan kolluk teftişinin teknik dairelere bağlı olarak çalışmaları gerektiği tespiti, bu görevlerin İdare Hukuku açısından kaynağının yönetsel kolluk etkinliği olması ile de uyumludur. Çünkü yönetsel kolluk hizmetleri doğrudan en st amirce değil, hiyerarşi ve görev bölümünün gereği olarak teknik işlem birimleri aracılığı ile yrtlen hizmetlerdir ve yönetsel denetim kapsamında bulunmayan bu hizmetin özel bir birim aracılığı ile yerine getirilmesi hizmetinin de, en st amire bağlı yürütülmesi gerekmez¹⁴⁸.

2. Kamusal Denetimle Görevli Teftiş ve Denetim Birimleri ve Yrtlen Hizmetlerin Niteliği

Türkiye’de kamusal denetim uygulaması Maliye Bakanlığı, alışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ya da belediyeler gibi, kamu hizmeti kapsamında bulunan ve vatandaşlar ile diğer tüzel kişilere yükümlülük getiren yasa uygulamalarının söz konusu olduğu teşkilatlar bünyesinde yrtlmektedir¹⁴⁹. Ayrıca, bazı Bakanlıklar bünyesinde kurulu yönetsel teftiş hizmeti yürüten teftiş kurullarının kamusal denetim

¹⁴⁷ MEHTAP Raporu, s. 96, 97

¹⁴⁸ Ancak, kamusal denetim hizmetlerinin de, denetim hizmetinin genel gerekleri açısından merkezi bir birimin gözetim ve denetimi altında yürütülmesi en uygun yoldur. Yönetsel denetim ve teftişte, hiyerarşi denetimi amacı bulunmakta, yetkiler idare hukukunun bir gereği olarak hiyerarşideki en st makam adına kullanılmakta, bu durum, en st makama bağlı olmayı zorunlu kılmaktadır.

¹⁴⁹ Bu nedenle, kamusal denetim kapsamında bireyler ve işyerleri üzerinde teftiş ve denetim faaliyetleri tek bir teşkilatlanma ya da statü olarak değil, kamu düzeninin ilgili olduğu alana göre, ayrı ayrı yürütülmektedir. Maliye Bakanlığında bulunan işyeri denetimi ile görevli birimler vergi mevzuatının, çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşları bünyesindeki teftiş ve denetim birimleri de çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatının işyerlerindeki uygulamalarını denetlemektedirler. Bu arada, çalışma mevzuatı kapsamına giren bazı denetim konuları, sadece İş Müfettişlerince değil, Belediyeler ve Enerji Bakanlığı gibi diğer teşkilatlar tarafında da yürütülmektedir.

yetkisi de bulunmaktadır. Bu durum kamusal denetim alanında görev ve yetki dağınıklığı yaratmakta, yürütülen hizmetleri kurumlar ve birimler düzeyinde sınıflandırmak ve takip etmek zorlaşmaktadır.

Hiyerarşi ve vesayet denetimi kapsamında yürütülen yönetsel teftiş ve yönetsel denetim arasındaki kavram karmaşası, kamusal denetim faaliyetlerinde de bulunmakta, bunun nedenini bazı birimlerin teftiş kurulu, bazı birimlerin de başka adlar taşıması oluşturmaktadır¹⁵⁰. Teftiş hizmetinin Türkiye’de yaygın olarak kullanımını oluşturan yönetsel teftişin kavramsal karşılığı, bir kurum üzerinde yürütülen tüm işlemler ile ilgili olarak yapılan ayrıntılı, tüm süreçleri kapsayan inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetleri olduğu halde, kamusal denetim kapsamında yürütülen ve teftiş kurulu adı ile anılan birimlerce yürütülen faaliyetlerde, aynı durum görülmemektedir. Örneğin işyerleri üzerinde yürütülen çalışma mevzuatının uygulamasına yönelik sınırlamaların denetimi bile tek bir birim tarafından değil, İş Müfettişleri, belediyeler, farklı bakanlıklar ve kurumlar tarafından yürütülmektedir¹⁵¹. Bu durum, aynı kapsamda bulunan yükümlülükler konu görevler açısından bile kurumlar arasında bölünmüşlük yaratmakta, teftiş kavramında olduğu şekilde, teftiş konusu üzerinde görev ve yetki genişliği bulunmamaktadır. Zaten meslek elemanlarından İş Müfettişlerince¹⁵² ve Sigorta Müfettişlerince¹⁵³, yürütülen faaliyetler için teftiş yerine denetim sözcüğü kullanılmaktadır. Yürütülen işlemlerin sadece bir bölümü bir birimlerin görev alanını oluşturmaktadır¹⁵⁴.

Açıklanan nedenlerle, kamusal denetim hizmetlerinde kullanılan adlandırmalar da sadece bir konuyu kapsar nitelikte; iş denetimi, işyeri denetimi ya da vergi denetimi şeklinde adlandırılmaktadır. Bizce bu hizmetlerin tümünün, teftiş kavramına yüklenen anlam ve yetki genişliğini taşımamaları nedeniyle “kamusal denetim”, ya da “kolluk denetimi” olarak adlandırılmaları daha uygun bulunmaktadır.

¹⁵⁰ Örneğin, Maliye Bakanlığına bağlı ve işyerleri üzerinde vergi mevzuatının getirdiği yükümlülükler yönelik denetim yapan birimlerin adı Hesap Uzmanları Kurulu veya Vergi Denetmenlikleri iken, işyerleri üzerinde sosyal sigorta uygulamalarının denetimini yapan ve Devredilen SSK bünyesinde daha önce kurulu bulunan birimin adı Sigorta Teftiş Kurulu’dur.

¹⁵¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Şener Çırak, İş Kanunu Açısından İşyeri Denetimi, Master Tezi, Gazi Üniversitesi ÇEKO Ana Bilim Dalı, Ankara, 2006, ss. 54-65

¹⁵² Şener Çırak, İş Kanunu Açısından İşyeri Denetimi, Master Tezi, Gazi Üniversitesi ÇEKO Ana Bilim Dalı, Ankara, 2006

¹⁵³ Özgür Hakan Çavuş, Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim, Doktora Tezi, DEÜ, ÇEKO Ana Bilim Dalı, 2003

¹⁵⁴ Örneğin işyeri teftişi olarak adlandırılan hizmetler, çalışanların fiili kontrolü ya da işyerlerinde sadece işin yürütümü ile ilgili işlemlerle, kayıt ve belgelerin incelenmesinden oluşmakta ve bu incelemeler daha çok muhasebe denetimi ile ilgili bulunmaktadır. Dolayısı ile işyerinin genel anlamda ve tüm yönleri ile teftişi söz konusu değildir.

C. Kamu Reformu Temel Kanununda Teftiş ve Denetim Yapılanması

Kamu Reformu Yasası olarak adlandırılan ve Cumhurbaşkanlığınca veto edilmesi¹⁵⁵ sonrası TBMM’de beklemeğe alınan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile, Devlet teşkilatlanmasında danışma ve denetim birimleri arasında yer alan teftiş kurullarının tasfiye edilmesi amaçlanmıştır. Tasarı gerekçesinde tasfiye nedeni olarak; varolan teftiş ve denetim sisteminin yolsuzlukların önlenmesinde etkili olmadığı, yeterince etkili ve tarafsız kalamadıkları, teftiş ve denetimde kullanılan insan gücüyle ilgili ekonomik maliyetin yüksekliği gibi konulara yer verilmiştir.

Kamu yönetiminde teftiş kurulu eliyle denetim yapma, bürokrasinin kamu yararı için denetlenmesi demektir¹⁵⁶. KYTK’nda yer alan Bakanlık merkez teşkilatına ilişkin 18’inci maddede teftiş ve denetim birimleri yer almamakta, maddenin son fıkrasında, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla “ana hizmet birimi” şeklinde “rehberlik ve denetim” birimi oluşturulabileceği hükmü bulunmaktadır. Oysa, 3046 sayılı Kanun’a göre denetim birimlerinin “denetim ve danışma “ birimleri altında kurulması gerekmektedir. Rehberlik ise, eğitim kavramı içinde ele alınması gereken ve yönetsel yönü öncelikli olan, denetim kavramının asıl işlevi dışında kalan başlı başına ayrı bir çalışma konusudur.

KYTK’nda yer verilen, teftiş kurullarının kaldırılmasına yönelik savların hangi ölçülerde geçerli verilere dayandığı belirsizdir. Türkiye’de teftiş hizmetleri kurumsallık kazanmış ender alanlardandır ve yönetime gereken nitelikli insan gücünün karşılanmasında önemli kaynaklardan da birisidir¹⁵⁷. Dış denetim, Sayıştay tarafından yerine getirilemeyecek bir iş olduğu ve varolan yapısıyla şu an bile iş yükü açısından bu denetimi etkinlikle yapabilecek

¹⁵⁵ 5227 sayılı veto gerekçesinin metni, http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html, Erişim Tarihi, (11.12.2007)

¹⁵⁶ Birgül A. Güler, “Siyasal ve Yönetimsel Liberizasyon, Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/yolis.pdf>, Erişim Tarihi, (14.11.2007), s. 3

¹⁵⁷ Uluğ, Yönetim, s. 24

durumda olmadığı halde¹⁵⁸, tasarıda dış denetim Sayıştay'ın yetkisine verilerek, bu kurumun mali ve performansa yönelik denetim alanında uzmanlaştırılması amaçlanmıştır¹⁵⁹.

KYTK'nda, ortaya konulan denetimin kapsamı, denetimin içeriğini de yeniden düzenlemeye tabi tutmakta, bu durum tasarının 40'ıncı maddesinde; iç denetimin kurum üst yöneticisinin görevlendireceği "iç denetim elemanları" ya da hiyerarşik üstlerce gerçekleştirilecek bir görev olduğu şeklinde yer almaktadır (KYTK m.40/1)¹⁶⁰. Teftiş kurulları yerine, üst yöneticilerce görevlendirilecek denetçiler tarafından yürütülen bir denetim sistemi oluşturulması Avrupa Komisyonunca 2002 yılında hazırlanan Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap başlıklı belgede yönetim kavramının ilkeleri arasında sayılan hesap verebilirlik, tarafsızlık, bağımsızlık ve etkinlik konusunda soru işaretleri taşımaktadır¹⁶¹.

KYTK ile kamuda, ağırlıklı olarak özel sektör şirketlerinde kullanılan ve bir süreden beri kamu örgütlerinde de yaygınlaştırmaya çalışılan ISO 9000 serisi kalite belgelendirme sistemlerinde öngörülen, müşteri odaklı yaklaşım tipi denetim yöntemini çağrıştıran bir denetim modeli öngörülmüştür¹⁶². Bu yaklaşım, kamu hizmeti kavramı ile müşteri odaklı hizmetin nasıl bağdaştırılacağı ve İdare Hukukunda yeni tartışmaları da gündeme getirecek olması bakımından önemli görülmektedir.

KYTK ile kamudaki soruşturmaların aksayacak olması da getirilen eleştirilerden biri olmuştur¹⁶³. Denetim organlarınca düzenlenen raporlar, yargılama faaliyetinin sağlıklı sonuca ulaşmasına katkı sağlamaktadır. Kamu Reformu Yasası ile getirilecek yeni sistem oturuncaya kadar bu zaman süresince yargı için önemli bir delil kaynağı eksik kalacaktır¹⁶⁴. Teftiş kurullarının Sayıştay denetimine kaynaklık yapacak çalışmalara önem vermeleri gerektiği yaklaşımın temelinde Sayıştay'ı Türk teftiş ve denetim sisteminin en üstüne oturtma anlayışı sezilmektedir¹⁶⁵.

¹⁵⁸ Uluğ, Yönetim, s. 25

¹⁵⁹ Oysa Anayasanın 160'ıncı maddesine göre Sayıştay'ın uzmanlık alanı, mali anlamdaki uygunluk denetimidir ve bu denetim yargısal boyut taşımaktadır. Yönetimsel denetim ve teftiş kapsamında yapılan bir kurumsal denetim ve teftiş niteliği yoktur. Sayıştay denetçileri de kurumsal teftiş ve denetim alanında uzmanlığa sahip bulunmamaktadırlar.

¹⁶⁰ Uluğ, Denetim, s. 112, 113

¹⁶¹ H. Kutay Kesim, Ali Petek, "Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi ", TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:38, Sayı:4, 2005, s. 53

¹⁶² Uluğ, Denetim, s. 114

¹⁶³ Uluğ'un bu konudaki görüşleri için bkz. Uluğ, Denetim, ss. 116-118

¹⁶⁴ Hüseyin Erol, "İdari Denetim Yargı İlişkileri", Denetim Dergisi, Sayı:112, Eylül-Aralık 2005, s. 6-9

¹⁶⁵ Oysa, Anayasal bir kuruluş olan ve yargısal nitelikte mali denetimle yükümlü olan, bu yönüyle yönetimsel denetim yapısı içinde bulunmayan Sayıştay ile, görevleri, yetkileri ve teşkilatlanmaları tamamen farklı diğer denetim ve

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL SİGORTALAR

I. SOSYAL SİGORTA UYGULAMALARININ TARİHİ VE SORUNLARI

A. Genel Olarak

Sosyal Güvenlik Hukuku ülkemizde sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigortalar şeklinde tasnif edilmektedir¹⁶⁶. Sosyal Hukuk, herkes için insanca bir yaşamı garanti altına almak, fertler arası refah farklılıklarını azaltmak, çalışanların ekonomik bağımlılık ilişkisini kontrol etmek şeklinde de tanımlanmaktadır. Bu itibarla amaç, herkese ortalama düzeyde bir hayat standardı sağlamak, fakirlikten orta noktaya doğru sosyal ilerleme gerçekleştirmektir¹⁶⁷.

Geniş anlamı ile sosyal güvenlik, bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünüdür. Başka bir deyimle, sosyal güvenlik bir mesleksel, fizyolojik ya da sosyoekonomik riskten ölürü geliri ya da kazancı sürekli ya da geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama gereksinmelerini karşılayan bir sistemdir¹⁶⁸.

Sosyal güvenlik uygulamalarından olan sosyal sigorta, belli mesleksel, fizyolojik, ekonomik ve sosyal riskleri karşılamak için, öngörülen önlemlerin giderlerine toplu olarak karşı koymaktır. Bugünkü toplumlar, uzun bir evrim sonunda belli aşamalardan geçerek sosyal sigortalara ulaşmışlardır. Bu aşamadan geçilerek daha ileri bir amaç olan sosyal güvenlik, çağdaş toplumların başlıca ereğini oluşturmaktadır. Sosyal sigortaların asıl amacı, ulusal gelirin bir bölümünün yeniden dağılımını sağlamaktır¹⁶⁹.

teftiş birimlerinin çalışmaları arasında organik ilişki kurulması idari olarak mümkün bulunmamaktadır. Sayıştay denetimi dışında bulunan kuruluşlar açısından ise böyle bir ilişki ayrıca hukuken de mümkün değildir.

¹⁶⁶ Ali Nazım Sözer, Sosyal Sigorta İlişkisi, DEÜ Yayınları, No:74, İzmir, 1991, (SS ilişkisi)s. 7

¹⁶⁷ Sözer, SS ilişkisi, s. 3

¹⁶⁸ Cahit Talas, Sosyal Ekonomi, Sevinç Matbaası, 6. Baskı, Ankara, 1983, s. 323

¹⁶⁹ Talas, s. 328

Sosyal sigortaların uzun bir geçmişi yoktur. Önce, Almanya'da 1883 yılında hastalık sigortasının kurulması ile başlamıştır. 1884 yılında iş kazaları ve 1889'da sakatlık ve yaşlılık sigortası kollarının kabulü ile gene Almanya'da genişleme yoluna girmiştir¹⁷⁰.

B. Türkiye’de Sosyal Sigortaların Tarihi

1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti'nde sosyal amaçlı uygulamalar, sosyal yardım ve sosyal hizmet niteliğinde gerçekleştirilmiştir. Muhtaç ve düşkünler için açılan imarethaneler ve hastalar için tesis edilen şifahaneler açılmıştır. Bu uygulamalar Vakıflar tarafından yönetilmiş, Devlet bütçesinden herhangi bir katkı almaksızın, uzun yıllar önemli hizmetler sunmuşlardır. Sadece belirli meslek mensuplarını kapsamına almış olmakla beraber, Osmanlı döneminde lonca teşkilatları da, sosyal alanda hizmet veren kurumlar olmuştur. Mesleki kuralların yanı sıra çıрак, kalfa ve usta ilişkilerini düzenleyen ve meslek mensuplarının belirli dönemlerde ödemelerde bulundukları loncalar, aynı meslek kolundan güçsüz, malul ve hasta kişilere yardım ve destek de sağlamışlardır¹⁷¹.

1839 Tanzimat Fermanını takip eden yenileşme hareketleriyle birlikte, bugünkü anlamda sosyal sigorta, ilk kez kamu görevlileri için düşünülmüştür. Bu amaçla önce askeri personel için 1866'da ve daha sonra mülki personel için de 1880 yılında ayrı emeklilik sandıkları kurulmuş, 1909 yılında kaldırılan bu sandıklar Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı adı altında tek bir sandık çatısı altında birleştirilerek Cumhuriyet dönemine de intikal etmiştir. Bu sandıkların gelirleri, mensuplarının aylıklarından yapılan kesintiler ve çalıştıkları kurumlarca yapılan ödemelerden oluşturulmuştur. Bu arada, ordunun harp araç ve gereçlerini imal eden ustalar için "Tophane", tersanelerde çalışanlar için "Bahriye" ve Denizyolları İdaresi personeli için de "İdarei Mahsuse" adıyla ayrı emekli sandıkları kurulmuştur¹⁷².

Bazı kurumlarda işçi statüsünde çalışanlarla ilgili olarak da bir kısım düzenlemeler yapılmış, Zonguldak kömür havzasını yönetmekle görevli Bahriye Teşkilatı tarafından, 1897 yılında "Ereğli Maden Hümayunu İdaresinin Nizamnamesi" adını taşıyan bir nizamname hazırlanmış, yine maden işçileriyle ilgili olarak 1897 ve 1906 tarihli "Maadin

¹⁷⁰ Talas, s. 329

¹⁷¹ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. IV

¹⁷² YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. V

Nizamnameleri", 09.05.1921 tarihli, 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun" ve 10.09.1921 tarih ve 151 Sayılı "Ereğli Havzai Fahmiyesi Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" ile de bir kısım yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır.

2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

11.06.1930 tarihinde yürürlüğe konulan 1683 sayılı "Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu" ile, daha önce bu sandıklarda uygulanan prim sistemi terkedilmiş, Askeri ve Mülki Memurlar Sandığında ödemelerin tamamının Devlet bütçesine konulan ödeneklerle karşılanması uygulamasına geçilmiştir. Özel İdare memurları ile öğretmenler için İçişleri Bakanlığı nezdinde, 1683 sayılı Kanuna göre faaliyet göstermek üzere, 1933 yılında 2097 sayılı Kanunla "Vilayetler Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı" adıyla yeni bir Sandık oluşturulmuştur. 1947 yılına kadar prim esasına göre faaliyet göstermek üzere kimi Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Belediyeler ve Katma Bütçeli kuruluşlarda görevli bulunanlar için "Tekauit Sandığı" veya "Emekli Sandığı" adı altında 9 sandık daha kurularak, emeklilikle ilgili toplam sandık sayısı 11'e yükselmiştir¹⁷³.

01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile, kamudaki tüm sandıklar kaldırılarak, hemen tüm kamu görevlileri, emeklilikleri açısından aynı hukuki statüye kavuşturulmuştur.

Cumhuriyet döneminde, işçilerin sosyal güvenliği konusunda ilk düzenleme, 1936 yılında çıkarılmış bulunan ve ülkemizin ilk genel çalışma yasası niteliğini taşıyan birinci İş Kanunu ile yapılmış, sosyal sigortaların kurulması ile ilgili ilk genel ilkeler saptanarak sosyal sigortaların kurulması hükümetlere görev olarak verilmiştir. Bu dönemde çıkarılmış olan bazı yasalar içinde işçilerin karşılaştıkları kimi riskler bir ölçüde karşılanmıştır. 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Yasası işçi sağlığını korumak ve kimi tedaviler sağlamakta önemli bir adım kabul olunabilir¹⁷⁴.

Sosyal sigorta uygulamalarında ilk kurumsal yapılanma 1945 yılında kabul edilen ve 1946 yılında yürürlüğe girmiş bulunan 4792 sayılı Yasa ile kurulan İşçi Sigortaları Kurumu olmuş, Kurum 1964 yılında kabul edilen Sosyal Sigortalar Yasası ile Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır. Görevi, sosyal sigorta kanunlarını uygulamaktır.

¹⁷³ YDK SSK, s. VI

¹⁷⁴ Talas, s. 377

1946 yılında kabul edilen 4772 Sayılı Kanun'la İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası kurularak 1946 yılının Temmuz ayından geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir. 1949 yılında kabul olunan ve 1950 Nisan başından geçerli olmak üzere uygulanmaya başlayan 5417 sayılı İhtiyatlılık Sigortası Kanunu ile bu sigorta kolu kurulmuştur. Muhtelif değişme ve gelişmelerden sonra bu kol, 1957 yılında kabul edilen 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm sigortaları Kanunu ile sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortası niteliğini kazanmıştır. Hastalık ve Analık Sigortası kolu, değişik bölgelerde yavaş yavaş uygulanmak üzere 1950 yılında kabul edilen 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu ile kurularak Mart 1951'den itibaren yürürlüğe girmiştir¹⁷⁵.

Cumhuriyet döneminde, sosyal güvenlik alanında değinilen bu düzenlemelerin dışında en önemli gelişme, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle başlamış; çalışma hayatı ile sosyal politikalara ilişkin yasal terminolojiye "Sosyal Güvenlik" deyiimi ilk kez 1961 Anayasası ile girdikten sonra yaygınlaşarak sürekli kullanılmaya başlanmıştır¹⁷⁶.

Esnaf ve diğer bağımsız çalışanlar, 01.10.1972 tarihinde yürürlüğe giren 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu ile sosyal güvenceye kavuşturulmuşlar ve bunu takiben önce 29.08.1977 tarih ve 2108 sayılı Kanunla köy ve mahalle muhtarları ve daha sonra 17.10.1983 tarih, 2926 sayılı Kanunla da tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar da, ülke düzeyinde kademeli olarak sosyal güvenlik kapsamına alınmış ve bunların sigorta işlemlerini yürütmekle Bağ-Kur görevli kılınmıştır¹⁷⁷.

Bağımsız çalışanlardan avukatlar, 1969 yılında 1135 sayılı Kanuna göre ve Noterler de 1972 yılında 1512 sayılı Kanun uyarınca Topluluk Sigortası uygulaması ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına alınmışlardır.

24.11.1977 tarihinde yürürlüğe giren 2100 sayılı kanunla, tarım işlerinde ücretle çalışanlar ile ev hizmetlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar da Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamı içine alınmışlardır.

C. Türkiye’de Sosyal Sigortaların Temel Sorunları

1. Hukuksal Açıdan

¹⁷⁵ Talas, s. 380

¹⁷⁶ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. VII

¹⁷⁷ YDK Bağ-Kur 2004 Yılı Raporu, s. 6

Türkiye'de sosyal güvenlik niteliğine doğru yönelmiş bulunan sosyal sigorta çalışmalarının ilk ilkeleri 1936 tarihli birinci İş Kanunu içinde yer aldığından¹⁷⁸, başlangıçta iş kazaları ve sosyal sigortalara ilişkin mevzuat İş Hukuku içinde incelenmiştir¹⁷⁹.

Sosyal güvenlik hukuku çerçevesinde oluşan sigortalılık ilişkisi bir Kamu Hukuku ilişkisidir. Sosyal Güvenlik Hukuku gelişim seyrini tamamladığı ölçüde İş Hukukundan kopmaya başlamış ve günümüzde bağımsız bir hukuk dalı olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü, iş sözleşmesi ile sosyal koruma hakkı arasındaki bağ büyük ölçüde kopmuştur. Günümüzde sosyal güvencenin kapsamına sadece bağımlı çalışanlar değil, bağımsız çalışanlar da girmektedir. İş Hukuku ile Sosyal Güvenlik Hukukunun amaçları arasında da tam bir özdeşlikten söz edilemez¹⁸⁰.

Ancak sosyal güvenlik kapsamındaki hukuki anlaşmazlıkların çözümleneceği yargı yeri, konusuna göre farklılık göstermekte, kendine özgü ve teknik yönü bulunan sosyal sigorta sistemi kapsamındaki davalarda genel usul hukukuna ilişkin hükümler uygulanmaktadır. İşsizliğin bu derece yüksek olduğu, sosyal hakların yerli yerine oturmadığı, demokratik hakların yeterince kullanılmadığı ülkemizde, sosyal sigorta uyuşmazlıklarında ayrıca düzenlenecek hukuk usullerinin uygulanması, en az emeklilik süresi kadar zamanaşımı öngörülmesi, delil ve diğer ispat araçları, süreler ve benzeri hukuk usullerinde genel usullerden ayrı ve çalışanların hak kayıplarını önleyecek sosyal sigorta usul hukuku düzenlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bugün, bilgisayar sistemine rağmen, kayıtdışılık nedeniyle, özellikle mevsimlik işlerde çalışanlardan ölenlerin yakınlarının büyük çoğunluğu, çalışılan yerleri bilmediklerinden ölüm aylığına hak kazanamamakta, zamanaşımı sürelerinin kısalığı nedeniyle önemli oranda hak kayıpları oluşmakta, son yıllarda idari para cezalarına ilişkin davaların idari yargı ve adli yargıda farklı mahkemelerinde görülmesi, idare hukuku ve genel hukuk dışında teknik yönü olan sosyal sigorta konularında davaların sürüncemede kalması ve hatalı kararların çıkması sonucunu doğurmaktadır. Bu örnekler daha da arttırılabilir. İş Hukukundan ayrı bir hukuk dalı olarak gelişmesini tamamlamış olan sosyal sigorta alanında bu nedenle, İş Mahkemeleri dışında ayrı uzmanlık mahkemeleri de kurulmalıdır.

Sosyal sigortalar ve uygulayıcı kurumlara ait hukuksal düzenlemelerin sistemin gereklerine göre yapılmaması, sosyal amaçlardan çok siyasi amaçların öncelikli olması, sistem kapsamında bulunanlar arasında haklar yönünden önemli ayrıcalıklar bulunması ve bu

¹⁷⁸ Talas, Sosyal Ekonomi, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983 6. Baskı, s. 377

¹⁷⁹ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta, 10. Baskı, Ekim 2004 İstanbul, s. 77

¹⁸⁰ Güzel, Okur, ss. 76, 77

ayrıcalıklar giderilmeden sistemin tek çatı altına alınarak daha karmaşık bir yapıya dönüştürülmesi sosyal sigorta sistemindeki diğer önemli hukuksal sorunları oluşturmaktadır.

2. Sistem Açısından

Sanayileşmesi 1830'da başlayan Almanya ilk sosyal sigorta düzenlemelerini 1880'den sonra çıkarmaya başlamıştır. Her iki oluşum arasında 50 yıllık bir fark bulunmaktadır. Türkiye'de ise, ilk sosyal sigorta yasası 1945'de çıkartılmakla arada 15 yıllık bir fark mevcuttur¹⁸¹. Sosyal sigorta uygulamaları bireylerin bugününden çok yarını ile ilgilidir. Türkiye'de ekonomik ve sosyal yaşam açısından bugün kaynaklı düzenlemeler yerli yerine oturmadan, sanayileşme gerçekleşmeden, işçi sınıfı tam olarak oluşmadan ve örgütlenmeden, sermaye birikimi sağlanamadan devletin kendini uygulama dışında tutarak sosyal sigorta uygulamalarına başlanması sistemdeki sorunların ana kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye'de güncel ekonomik ve sosyal sorunlar çözümlenememişken başlatılan uygulama nedeniyle, aslında bir sistem olarak kurulması gereken sosyal sigorta uygulamaları, ne aktüeryal hesaplar ve fon değerlendirmesi üzerine kurulu biriktirme yöntemine, ne de gelir-gider dengesine dayanan dağıtım yöntemine uygun olarak kurumsallaştırılamamış, sosyal sigorta fonları ilgisiz alanlarda ve devleti yöneten siyasi iktidarların tercihleri ile kullanılmış, sisteme uygun olmayan siyasi amaçlı düzenlemeler sıkça yapılagelmiş, sistemi besleyecek olan prim gelirleri kayıt dışılığın üzerine gidilmediğinden arttırılamamıştır.

Sosyal sigorta sisteminin önce Almanya'da kurulmasının ilk nedenlerden biri, Almanya'nın öteki Batı Avrupa ülkeleri gibi ekonomik liberalizmi ve bırakınız yapsınız doktrini katı olarak uygulamaması, o dönemde Prusya'nın geleneksel otoriter devlet anlayışının etkisi altında olmasıdır¹⁸². Bu nedenle, sosyal devlet uygulamalarının gelişiminin, serbest piyasa ve liberal eksenli devlet anlayışları ile ters orantılı olduğu ve dolayısı ile ülkemizde ilerleyen yıllarda sosyal sigorta uygulamalarında geriye gidişin olacağı söylenebilir.

Siyasi iktidarlar SSK'yı bir sosyal sigorta kuruluşu olarak değil, siyasi yatırım aracı ve ucuz kredi müessesesi olarak görmüşlerdir. Kurum kasasına giren geliri azaltan iktidarlar, ayrıca kasadaki mevcut parayı da oldukça düşük faizle kullanarak tüketmişlerdir. Kayıt dışı sektörün Mali

¹⁸¹ Ali Nazım Sözer, Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, İzmir, 1997, (Sözer, Sosyal Devlet), s.172

¹⁸² Talas, s. 329

Hukuk ve İş Hukuku tedbirleri ile azaltılabilmesi mümkün iken, bu tedbirler alınmayarak sigortalı sayısının artırılması olanağı ortadan kaldırmaktadır. İşverenler de siyasi iktidarlar gibi, Kurumun değil kendi kişisel menfaatlerini ön planda tutmaktadırlar. Kurumun zarara uğratılması tamamen ya da kısmen kayıt dışına kaçma yoluyla gerçekleştirilmektedir¹⁸³.

Türkiye’de devleti yönetenlerin bilinçli tercihi doğrultusunda sosyal sigorta uygulamalarında bireysel emekliliğe doğru bir yönlendirme bulunduğu, bu yönlendirme için emekli maaşlarının düşürüldüğü belirtilmektedir¹⁸⁴. Bu tespit Kalkınma Planlarında da yer almakta, Yedinci Kalkınma Planında “Özel sigortacılığın mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak destekleneceği ve bu kapsamda özel sağlık ve özel emeklilik sigortasının teşvik edileceği”¹⁸⁵, Sekizinci Planda da “bireysel emeklilik programlarının teşviklerle uygulamaya konulacağı”¹⁸⁶, sosyal güvenlikle amaçlar, ilkeler ve politikalar olarak yer almaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin ana sorunları olarak; sistemin yönetiminde sık değişiklik yapılması¹⁸⁷, yönetimin bürokratların egemenliğinde bulunması ve Devlet ağırlıklı yapısına rağmen yönetime önemli konularda karar alma yetkisinin verilmemiş olması¹⁸⁸, yönetimde merkeziyetçi yapı olması, tam otomasyonun bulunmaması, ortak veri tabanı oluşturulmamış olması¹⁸⁹, yasalarda yer alan malî ve idarî bakımdan özerkliğin uygulamada oluşmaması ve aktüeryal durum gözetilmeden yapılan değişikliklerin malî sıkıntı oluşturmaması¹⁹⁰ dile getirilmektedir.

Sosyal güvenlik herkes için bir hak olarak kabul olunmaktadır. Böyle olunca, sosyal güvenlikle yararlanmak için yasaların koyabilecekleri ön koşulları yerine getirmek olanaklarına malik olmayanları bu haktan yoksun kılmak geçerli olmamalıdır. Sosyal devlet ilkesi ve bir toplumun insanları arasında bulunması gereken dayanışma, o koşulları, hiç olmazsa bu kategoriler için en aza indirmelidir¹⁹¹. Türkiye’de sosyal devlet uygulaması bu anlamda, esasen

¹⁸³ Sözer, “Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma ve Şili Modeli”, Sosyal Güvenlik Dünyası, Nisan 2001, (Sözer, Şili),Yıl:4, Sayı: 10, s. 5

¹⁸⁴ Kemal Kılıçdaroğlu, “2000’li yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi”, TÜSES Yayınları, 2002, (Kılıçdaroğlu, Sosyal Güvenlik), s. 37

¹⁸⁵ Yedinci Kalkınma Planı, s.115, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, Erişim Tarihi, (13.12.2007)

¹⁸⁶ Sekizinci Kalkınma Planı, s. 110, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, Erişim Tarihi, (13.12.2007)

¹⁸⁷ Kılıçdaroğlu, “Sosyal Güvenlik”, s.35

¹⁸⁸ Sözer, “Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma”, Çimento İşveren Dergisi, Mayıs 1994, s. 13

¹⁸⁹ Müjdat Şakar, Sosyal Sigortalar Uygulaması, Der Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2006, s. 84

¹⁹⁰ Şakar, s. 84, 85

¹⁹¹ Talas, s. 381

devletin görevi olmakla birlikte, sadece devlet dışında yerine getirilmiştir. Sadece çalışanlar sisteme dahil olmuş, işsizler, tarım çalışanları muhtaçlar çok sonra sosyal devlet uygulaması kapsamına girmeye başlamışlardır.

Sosyal sigortaların finansmanın yalnız işçi ve işverenlerden alınan primlerle sağlanması, Devletin herhangi bir biçimde katkısı olmaması ülkemizde sosyal sigortalardan sosyal güvenlik sistemine geçişin henüz tam anlamı ile başlamamış olduğunu göstermektedir¹⁹².

Sosyal güvenlik kurumlarında henüz gelişmeye başlayan bilgi işlem teknolojileri, sistem açısından risk taşımaktadır. Kurulan bilgi işlem teknolojilerinin yerli olması sağlanmalıdır. Çünkü sosyal güvenlik veri tabanlarında yer alan bilgilerin çoğunluğu, bölge ve sektörler, iş kollarına göre işyeri ve iş kapasiteleri ve diğer bilgileri, işçi sayıları, ülke insanının hastalık ve diğer sağlık bilgileri ve bölgelere dağılımı gibi ulusal güvenlikle yakından ilgili olabilen konulardan oluşmaktadır. Oysa günümüzde tüm bilgi işlem uygulamaları ABD patentli donanım, sistem ve yazılımlar ile yürütülmektedir. Bilgisayar teknolojilerinin en kullanışlı yönünü oluşturan bilgiye kolay ulaşım artık bilgisayarın en hassas yönünü de oluşturmakta, bilginin kolay elde edilme ve kaçırılma yöntemi olarak da kullanılmaktadır. Bunu önlemenin en emin yolu ise üst düzeyde yerli teknoloji ve yerli yazılım kullanmaktan geçmektedir.

Türk toplumunun, özellikle ortak çıkar noktasında kolayca oluşan geleneksel birliktelik ve dayanışma yapısı, sosyal sigorta sisteminde kurulamamıştır. Bunda olumsuzluğu oluşturan etken, Anayasada yer verilen sosyal devlet uygulamalarını devlet adına yürüten hükümetlerin sosyal olmayan tercihleri olmuştur. Bunun karşın, son reform düzenlemeleri sırasında, Türk toplumu devleti yönetenlerin eli ile özel sigortacılığa doğru sürüklenen sistemi benimsemediğini, özel ekonomik girişimlerin toplumsal gereklilik ve ihtiyaçları karşılayacağına güven duymadığını göstermiş ve işsizliğin giderek atmasına karşılık, Tablo 1’de görüleceği üzere 2005-2007 yıllarında sigortalı sayısında işyeri sayısındaki artışın çok üzerinde artış yaşanmış, özellikle 2006 yılında sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası yasasının sıkça gündemde olduğu aylarda SSK Müdürlüklerine tahsisli sigorta sicil numaraları yetmemiş ve yeni numara dağıtımı yapılmıştır. Bu artış, ülkemizde aynı zamanda kaydi sigortalılığın ne kadar yaygın olduğunun da bir göstergesi olmaktadır.

Tablo 1: SSK 2001-2007/Kasım İşyeri ve Sigortalı Sayıları

¹⁹² Talas, s. 386

	İşyeri Sayısı	Değişim %	Zorunlu Sigortalı Sayısı	Değişim %
2001	723.503	0,00%	4.886.881	
2002	727.409	0,54%	5.223.283	6,88%
2003	777.177	6,40%	5.615.238	7,50%
2004	850.928	8,67%	6.181.251	10,08%
2005	944.984	9,95%	6.918.605	11,93%
2006	1.046.233	9,68%	8.254.099	19,30%
2007/11.Ay	1.111.524	5,87%	8.569.136	3,82%

Kaynak: SGK 2007 İstatistikleri¹⁹³

Sosyal sigorta sisteminin gelir-gider dengesinin kurulmasında ana etken olan prim gelirlerinin, küreselleşme ideolojisinin hakimiyet alanı haline gelen Türkiye’de, ilerleyen yıllarda işçi sayısında yaşanacak düşmeler ve işsizlik nedeniyle, büyük ölçüde düşüş göstermesi beklenmelidir. Devleti yönetenlerin genel politikasının da zaten kayıtdışılığı azaltma değil, başıboş bırakma yönünde olması da prim gelirlerinde düşmeyi körükleyecektir.

Ülkemizde MYÖ sigortalarının finansmanında dağıtım yöntemine geçilmesi ve düzenli devlet katkısının sağlanmasının kaçınılmaz olduğu, özellikle yüksek enflasyonla fonların erimesi ve öteden beri fonların iyi işletilememesinin, fon oluşturma yönteminin terk edilmesini zorunlu kıldığı, finansman dengesi bozuk sosyal sigorta kurumlarında, ayrılması gereken karşılıkların da ayrılamadığı, fiilen de zaten dağıtım yöntemine geçilmiş bulunduğu¹⁹⁴ belirtilmektedir. Bu durum, biriktirme yöntemi dönemine ait fonların hukuksal yönü açısından sorunlar taşımaktadır. Sosyal sigorta siteminde dağıtım yöntemine geçebilmenin hukuksal olarak gerçekleşebilmesi, biriktirme dönemine ait fonların hesabının yapılıp, hakların toplum kesimleri arasında Sosyal Hukuk Devletinin varlık nedenine uygun olarak dağıtımının sağlanması ile mümkündür. Sosyal Hukuk Devleti ve adalet kavramları açısından bu hukuksal bir gerekliliktir. Yoksa, Anayasa Mahkemesi kararlarında da yer aldığı üzere¹⁹⁵, adaletin temeli sayılan mülk hakkının Sosyal Devlet adı altında gaspı yapılmış olunur.

¹⁹³ http://www.ssk.gov.tr/sgk/doc/istatistik/aralik_2007_bulten.xls, Erişim Tarihi, (05.01.2008)

¹⁹⁴ Şakar, s. 65

¹⁹⁵ Anayasa Mahkemesinin, 3417 sayılı “Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun”un, tasarruf kesintileri ile Devlet ve işveren katkılarının sadece emeklilik ya da

Sosyal sigortalar uygulaması işkolu esasına göre kurulmamış, işkolları arasındaki sosyal risk farklılıkları Türkiye koşullarında hukukiliği tartışmalı olan itibari hizmet uygulaması ile giderilmeye çalışılmıştır. Oysa, gerek coğrafi yapı farklılıkları, gerekse ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarının, en az iş koşullarındaki farklılıklar kadar ortalama yaşam ve çalışma ortamındaki koşullar üzerinde etkisinin bulunduğu Türkiye’de, bazı iş kollarına sosyal sigorta açısından ayrıcalıklar tanınması sadece o iş kollarındaki örgütlenme yapıları, baskı unsuru oluşturabilmeleri ve hak arama olanağı bulmaları ile ilgili görülmektedir. Örneğin, büyük kentlerin varoşlarında, gecekondu ortamında, asgari beslenme, kültür ve bilgi düzeyinde, açlık sınırının altında gelirle yaşam süren ve itibari hizmet kapsamında bulunmayan inşaat işçileri, ya da denetimsiz durumdaki iptidai iş koşullarının bulunduğu marangoz ve torna atölyelerinde çalışanlar ile, sosyal sigorta hakları ve koşulları açısından itibari hizmet kapsamında bulunan basın mesleğinde çalışanlar arasında fark bulunmamakta, hatta basın mesleğindekiilerin koşullarının daha iyi olduğu bile söylenebilmektedir. Sosyal Refah Devletin görevi, bireyler arasındaki sosyal farklılıkları arttırmak değil, var olan koşullara göre sosyal uygulamaları düzenleyerek fertler arasında denge kurmak ve sosyal güvenceyi sağlamak olmalıdır.

Vergilerle prim ve kesenekler arasındaki fark, vergilerin zorunlu oluşu ve ödeyenlere belirli bir fayda sağlamaması, oysa prim ve keseneklerin yasal olarak transfer edilmesi ve karşılığında elde diledik faydaların belirli oluşudur¹⁹⁶. Bu nedenle, sosyal sigorta primlerinin oran ve tutarının tespitinde, ileride sağlanacak faydaların miktar ve süresini belirleyen çalışma koşulları ve bunda en belirleyici olan iş kolları ve koşulları dikkate alınmalı ve sistemin kurulumu iş kolları üzerine dayalı olmalıdır. Oysa, Türkiye’de iş kolları açısından var olan tek farklılık iş kazası ve meslek hastalığı primindedir. Uzun vadeli sigorta kolları açısından alınan primler ve sağlanacak faydalar arasında, belirttiğimiz eksik yönleri ile sınırlı ve kapsamı az olan itibari hizmet uygulaması dışında genel anlamda farklılık bulunmamaktadır.

Sosyal sigorta siteminde, sosyal devlet kavramı ve aynı zamanda sitemin finansmanı açısından en önemli sorunu ise kayıt dışı çalışma oluşturmaktadır. Türkiye’de 1985 yılında kayıtlı ekonominin % 38’i düzeyinde bulunan kayıtdışı ekonomi DPT’de yapılan bir araştırmaya göre

ölüm halinde ödenebileceğini öngören 6’ncı maddesini iptal kararında, “çalışanların, aylık ve ücretlerinden kesilen ve tasarrufu teşvik hesabında toplanan tasarruf tutarları üzerinde mülkiyet hakları, Devlet katkısı ve neması üzerinde ise alacak hakları bulunduğu, bu nedenle söz konusu tutarların belli sürelerle bağlanarak kısmen veya tamamen ödenmesinin engellenmesinin mülkiyet hakkının özünü zedelediği ve onu kullanılmaz hale getirdiği” belirtilmektedir. (Anayasa Mahkemesinin E. 2000/42, K. 2001/361 ve 10.12.2001 günlü kararı)

¹⁹⁶ Cemal Uysal, Sosyal Güvenlik Fonları, Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Yayını, No:1, 1977, s. 13,14

kayıtlı ekonominin % 66'sı büyüklüğüne ulaşmıştır¹⁹⁷. Bunda en önemli etkenlerden birini etkin denetim yapılmayışı oluşturmaktadır.

II-SOSYAL SİGORTA KURUMLARI

A. 5502 Sayılı Yasa Öncesi Dönem

Türkiye’de hizmet akdine göre çalışanlar, bağımsız çalışanlar ve kamu görevlileri için farklı statülerde oluşturulan sosyal sigorta uygulamaları, kurumsal yapılanmada da üç farklı kurumu meydana getirmiştir. Bunlar Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’dır. 5502 sayılı Yasa ile bu üç kurumun tüzel kişilikleri sona ermiş ise de, halen SGK Başkanlığı bünyesinde (devredilen kurum olarak) faaliyetlerini sürdürmektedirler.

1. Sosyal Sigortalar Kurumu

Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) 01.01.1946 tarihinde yürürlüğe giren 4792 sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu unvanıyla kurulmuş, 1964 yılından itibaren Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır. 04.10.2000 tarihinde yürürlüğe giren mülga 616 sayılı KHK ile Kurum başkanlık statüsünde yeniden yapılandırılarak sigorta ve sağlık hizmetleri iki ayrı genel müdürlük halinde yürütölmeye başlanmıştır. Bu süreçte 616 sayılı KHK’nin Anayasa Mahkemesince iptali sonrası yasal düzenleme yapılmadığından, Kasım/2001-Ağustos/2003 tarihleri arasında yasal boşlukla karşı karşıya kalınmıştır.

06.08.2003 tarihli 25191 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile Kurumun kuruluş, görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Teşkilat yapısı ve yönetim şekli olarak tüm kanunlarda aynı şekilde yer aldığı üzere, SSK en üst karar organı olan Yönetim Kurulu, Başkanlık Teşkilatı ve taşra teşkilatından oluşmuştur. Ayrıca, üyeleri Yasada belirlenmiş olan ve üç yılda bir kez toplanan Genel Kurul yer almıştır.

Kurum, sigortalılarına ait sağlık hizmetlerini büyük oranda kendi bünyesindeki sağlık birimlerince sürdürmüş, ancak, 5283 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşlara Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun’la SSK Hastanelerinin devletleştirilerek Sağlık Bakanlığı’na devredilmesi sonrasında, bu hizmetleri satın alma yolu ile temin etmeye başlamıştır.

¹⁹⁷ “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Sorunu Ve Çözüm Yolları”, TİSK Yayınları, Mayıs 2003, http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=41, Erişim Tarihi, (12.12.2007)

Türk idari yapısında hizmet yerinden yönetim prensibi uygulamasının örneklerinden olan SSK, kuruluş kanunlarında idari ve mali bakımdan özerk, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı bir Devlet Kurumu olarak tanımlanmıştır.

2. Emekli Sandığı

Emekli Sandığı 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Böylece, daha önce farklı sandıklar bünyesinde toplanan tüm kamu görevlileri, emeklilikleri açısından aynı hukuki statüye kavuşturulmuştur. Emekli Sandığı, kamu görevlileri dışında 1101 sayılı Kanuna göre vatani hizmet tertibinden aylık alanlar ile Kore ve Kıbrıs gazilerine, 1005 sayılı Kanun uyarınca İstiklâl Madalyası Sahibi Şeref Aylığı bağlananlar ile 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Dair Kanun uyarınca yapılan ödemeleri ve 2022 sayılı Kanun gereğince 65 yaşını doldurmuş, muhtaç ve kimsesizler ile sakatlara, Genel Bütçe'ye konulan ödeneklerle yapılan ödemeleri de yerine getirmektedir.

Emekli Sandığı Maliye Bakanlığına bağlı, tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu yapısındadır. Teşkilat yapısı SSK'nda olduğu gibidir. Vesayet denetimi YDK tarafından, Kurum yönetsel teftiş görevi merkez teşkilatında Genel Müdüre bağlı Teftiş Kurulunca yürütülmüştür.

3. Bağ-Kur

Bağ-Kur, 01.10.1972 tarihinde yürürlüğe giren 1479 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Görev alanı bağımsız çalışanların sosyal güveliğine ilişkin işlemlerin yürütülmesidir. Ayrıca 09.08.1977 tarih ve 2108 sayılı Kanunla köy ve mahalle muhtarları ve 17.10.1983 tarih, 2926 sayılı kanunla da tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar da sosyal güvenlik kapsamına alınmış ve bunların sigorta işlemlerini yürütme görevi de Bağ-Kur' a verilmiştir.

Bağ-Kur teşkilat yapısı olarak, ÇSGB'na bağlı, kuruluş kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği bulunan bir kamu kurumu olarak faaliyet göstermiş, vesayet denetimi YDK, yönetsel denetimi de merkez teşkilatı içinde Genel Müdüre bağlı Teftiş Kurulu tarafından yerine getirilmiştir. Kurumun 1479 sayılı Kanunda yer almış olan organları SSK ve Emekli Sandığında olduğu gibidir.

B. Sosyal Güvenlikte Reform Süreci

1. Genel Olarak

Türkiye’de sosyal sigorta sisteminde reform yıllardır gündemde olan, ancak genellikle Sosyal Sigortalar Kurumu çerçevesinde daha çok konuşulan bir konu olagelmıştır. Bu kapsamda SSK’nun mali yapısında geçmiş yıllarda da bozulmalar oldukça raporlar düzenlenilmiş, reform adı altında uygulamalar yapılmıştır. Oysa, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’un hem aktüeryal hem de mali denge olarak SSK’dan daha zor durumda olduğu, bu iki kuruma yapılan Hazine yardımlarının SSK’dan daha fazla olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenlik reform sürecinin SSK örneğinde izlenmesi ve incelenmesi uygun olmaktadır.

1970 yılında SSK’nın ilk karşılık açığını vermesi nedeniyle, Hükümetin İLO’dan teknik yardım talebinde bulunması üzerine, M. Antonie Zelenka İLO tarafından aktüeryal analiz yapmakla görevlendirilmiş ve Zelenka Raporu olarak bilinen raporu hazırlamıştır. Bu raporda Kurumun aktüeryal dengesinin bozukluğu, ileride ağır sorunlarla karşı karşıya kalacağı tespitleri yapılmıştır¹⁹⁸.

Ancak, aktüeryal dengeyi bozan nedenler kaldırılmak yerine, daha da arttırıcı uygulamalar devam etmiştir. Bu süreçte 1993 yılında Dünya Bankasından sağlanan “özelleştirme uygulaması” projesi kredisi ile, yine İLO’ya hazırlatılan raporlarla başlayan son reform çalışmaları, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ile sonuçlanmıştır. Bu projelerde sağlık programları da ele alınmış ve Avusturya Hükümeti Sağlık Sigortası Komisyonu tarafından finanse edilmiştir¹⁹⁹. Tek çatı yapılanması hem kurumsal açıdan hem de mevzuat açısından SSK örneği üzerine kurulmuştur. 1993 yılında başlayan bu sürecin başlangıcını oluşturan etkenler bu nedenle önemli görülmektedir.

Türk Sosyal Güvenlik sisteminin 1990’lı yıllarda tam bir kriz içine düştüğü, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının gittikçe büyüdüğü inkâr edilemeyecek bir gerçektir. Ülkemizde sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma ana şartı temel sosyal güvenlik ilkelerinin yeniden çalıştırılmasıdır²⁰⁰. Bu bakımdan, sosyal güvenlikte yapılması gereken ve yapılmakta

¹⁹⁸ Fişek, Özsuca, Şuğle, s. 194

¹⁹⁹ Mehmet Kaytaç, “Sosyal Güvenlik Reformu Uluslar arası Konferansı”, Açılış Konuşması, Hazine Dergisi Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ağustos 1996, Sunuş, s. 29

²⁰⁰ Can Tuncay, “Tüsiad’ın Sosyal Güvenlik Raporunun Ardından”, Çimento İşverenleri Dergisi, Yıl:1998, Sayı:1

olanların doğru anlaşılabilmesi için, sosyal güvenlik açıklarının 1990'lı yıllardan itibaren büyüme nedenlerinin doğru bir şekilde tahlili gereklidir.

Mali açıkların kaynağının mali uygulamalarda aranması gerekir. Diğer koşullar sosyal güvenlikte sabit sayıldığında, SSK'nun mali yapısının 1990'lı yıllardan itibaren bozulmaya başlamasında etken olan, SSK'nın temel gelir kaynağı primlere ilişkin uygulamalar aşağıda değerlendirilmektedir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasında 2167 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrası dönemde 01.07.1978'den itibaren, 506 Sayılı Kanuna göre alınacak primler ve verilecek ödenekler ile aylıkların hesabında katsayı esasına dayalı gösterge sistemi kullanılmıştır. Bu sistemde 506 sayılı Kanuna ekli, derece ve kademelerden oluşan gösterge tablosundaki en düşük rakamın katsayı ile çarpımının 1/30'u göstergenin alt sınırı, en üst rakamın katsayı ile çarpımının 1/30'u da göstergenin üst sınırı olarak belirlenmiştir.

09.07.1987 tarihli, 3395 Sayılı (süper emeklilik yasası olarak bilinen) Yasa değişikliğinden sonraki dönemde 506/78'inci madde gereğince alınacak primlerin hesabına esas kazançların alt ve üst sınırına ait gösterge tablolarının tespiti yetkisi, 506 Sayılı Kanunun Ek 20 ve Ek 21'inci maddelerinde yapılan değişiklikle, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının teklifi ile, Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Gösterge tablosundaki en alt ve en üst derece ve kademelere karşılık gelen gösterge rakamları, katsayı artışlarının enflasyon ve asgari ücret artışlarını karşılamaması nedeniyle, 1981-1991 yılları arasında katsayı artışı dışında da devamlı arttırılmış ve SSK'nın gelir-gider dengesi korunmuştur.

Tablo 2'de bu artışlar yıllara göre gösterilmektedir. Üstelik, aynı dönemde, SSK'nın mali yapısını bozduğu çokça dile getirilen, prim karşılığı olmayan ve aktüeryal dengeyi bu nedenle bozan sosyal yardım zamları (SYZ), aylık artışlarında belirleyici faktör olmuş, 1995 yılında SYZ ödemelerinin toplam aylık ödemelerindeki payı yüzde 63'e çıkmış, Tablo 3'de görüleceği üzere SYZ ödemeleri toplam sigorta giderlerinin % 77,5'ine ulaşmıştır.

Tablo 2: 1981-1996 Gösterge ve Üst Gösterge Tablosu Rakamları ÜG:Üst Gösterge

En Alt Derece/ Kademe	En Alt Gösterge Rakamı	En Üst Derece/ Kademe	En Üst Gösterge Rakamı	Kanun/BK Kararı No	Bak.Kur.Kar Geçerlilik Süresi
-----------------------------	------------------------------	-----------------------------	------------------------------	-----------------------	-------------------------------------

1/12	390	1/9	810	2422	01.03.1981-31.01.1982
1/12	420	1/9	840	2564	01.02.1982-31.12.1982
1/12	480	1/9	900	2795	01.01.1983-31.12.1983
1/12	580	1/9	1000	2934	01.01.1984-31.12.1984
1/12	580	1/9	1140	2934	01.01.1985-31.12.1986
1/12	700	1/9	1400	2934	01.01.1987-08.07.1987
1/12	700	1/9	1400	87/11994	09.07.1987-31.12.1990
1/10 ÜG	1700	1/5	6400	87/11994	
1/12	1000	1/9	1560	90/1324	01.01.1991-31.12.1991
1/12	1136	1/9	1696	92/2607	01.01.1992-14.11.1995
1/10 ÜG	1700	1/10	6650	92/2607	
1/12	4614	1/9	5174	95/7444	15.11.1995-30.06.1996
1/10 ÜG	5178	1/10	10128	95/7444	
1/12	5940	1/9	6500	96/8375	01.07.1996-31.12.1996
1/10 ÜG	6504	1/10	11454	96/8375	

Kaynak:Ataman Yılmaz, Tahsis Mevzuatı ve İşlemleri, Ankara, Ekim 2004

1992-1995 arasında gösterge tablolarındaki artışlar katsayı artışlarının bile altında kalmıştır. Oysa aynı dönemde enflasyon ve asgari ücret artışları SSK'nın tüm giderlerini arttırmaya devam etmiş, gelir ve aylıkların katsayı artışları ile sağlanması ve SYZ'nin asıl ödeme kalemi haline gelmesi nedeniyle bu giderler de artarak yapılmıştır.

Sigorta primine esas alınan kazancın üst sınırı ile İş Kanununa göre belirlenen asgari ücret ve katsayı artışları arasındaki oransal ilişkiler Tablo 3, 4 ve 5'de verilmektedir. Görüleceği üzere, 1987-1991 arasında asgari ücretlerde % 405 ve katsayıda % 238 artış varken, SPEGK üst sınırında % 473 kat artış sağlanmış, asgari ücret artışı ile SPEGK üst sınırındaki artışlar dengeli biçimde tutulmuştur.

Tablo 3:1987-1991 Arası Asgari Ücret, SPEGK Üst Sınırı ve Katsayı Artışları

Yıl	İş Kan. Asgari Ücret (Günlük)	SPEGK Üst Sınırı (Günlük)	Asgari Ücret Artış %	SPEK Artış %	SPEGK /Asgari Ücret	SPEGK Geçerlilik Tarihleri	Katsayı	Katsayı Artış %
1987	1380	3.880			2,81	01.01.1987	66	
	1380	4.400	0%	13%	3,19	01.07.1987	70	6%
	2475	14.934	79%	239%	6,03	01.01.1988	84	20%
1988	2475	17.920	0%	20%	7,24	01.07.1988	100	19%
	4200	21.334	70%	19%	5,08	01.01.1989	128	28%
1989	4200	27.307	0%	28%	6,50	01.07.1989	205	60%
	7500	43.734	79%	60%	5,83	01.01.1990	255	24%
1990	7500	54.400	0%	24%	7,25	01.07.1990	320	25%
	13800	68.267	84%	25%	4,95	01.01.1991	352	10%
1991	13800	75.094	0%	10%	5,44	01.07.1991	470	34%
	26700	100.267	93%	34%	3,76	01.01.1992	523	11%
1987-1991 Artış Toplamı			405%	473%				238%

Kaynak:SSK Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir

Ancak, Tablo 4’de görüleceği üzere, SSK’nın ilk kez Hazine yardımı almak zorunda bırakıldığı 1992-1996 arası dönemde asgari ücret % 323 ve katsayı % 130 artarken SPEGK üst sınırı sadece % 107 arttırılmıştır. Bu dönemde, 1995 yılı sonuna gelindiğinde SSK primine esas alınan günlük kazancın üst sınırı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin bile altında kalmış ve 1995 yılı sonunda prime esas kazancın üst sınırı dahil gösterge tablolarında yeniden düzenleme yapılmak zorunda kalınmıştır. 1992-1996 arasında yapılanlar kısaca, SSK’nın gelirlerinin azaltılıp işverenlerin gelirini arttırmak, emeklilerin maaş artışlarını sigortacılık tekniğine aykırı olarak prim karşılığı olmayan SYZ ile finanse ederek SSK’nın mali yapısını bozmak olarak değerlendirilebilir.

Tablo 4:1992-1995 Arası Asgari Ücret, SPEGK Üst Sınırı ve Katsayı Artışları

Yıl	İş Kan. Asgari Ücret (Günlük)	SPEGK Üst Sınırı (Günlük)	Asgari Ücret Artış %	SPEK Artış %	SPEGK /As. Üc	SPEGK Geçerlilik Tarihleri	Katsayı	Katsayı Artış %	Kaynak:SSK Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir
1992	26700	115.932	0%	16%	4,34	01.07.1992	651	24%	1992-1996 arasında yapılan bu uygulamanın üç sonucudur
	48300	144.305	81%	24%	2,99	01.01.1993	740	14%	
1993	48.300	164.034	0%	14%	3,40	01.07.1993	835	13%	
	48.300	185.092	0%	13%	3,83	01.10.1993	940	13%	
	83.250	185.092	72%	0%	2,22	01.01.1994	980	4%	
	83.250	208.367	0%	13%	2,50	01.04.1994	1.100	12%	
1994	83.250	217.234	0%	4%	2,61	01.07.1994	1.100	0%	
	83.250	243.834	0%	12%	2,93	01.10.1994	1.100	0%	
1995	139.125	252.700	67%	4%	1,82	01.01.1995	1.140	4%	
	139.125	271.542	0%	7%	1,95	01.04.1995	1.225	7%	
	282.000	271.542	103%	0%	0,96	15.11.1995	1.695	38%	
1992-1995 Artış Toplamı			323%	107%				130%	

olmuştur:

Birincisi; SSK'nın gelir-gider dengesi bozularak 1992 ve 1993 yıllarındaki gider artışı karşılanamaz hale gelmiş ve SSK 1994 yılından itibaren Hazine yardımına muhtaç bırakılmıştır.

İkincisi; 1992-1996 arasında, 506 Sayılı Yasanın Ek 20'nci maddesi hükmüne göre yapılması gereken gösterge artışı ile mevcut göstergeler arasında kalan ve esasen SSK'na gelir olarak girmesi gereken primler işverenlerin cebinde kalmış ve bu miktarlar kadar işverenlere Devleti yönetenlerin eli ile bedava kaynak kullanılmıştır. Bu uygulama sosyal güvenlikle ilgili Dünya Bankası projelerine de uygun düşmektedir.

Üçüncüsü de, SSK'nın Hazine yardımı almaya başlaması "sosyal güvenlikte kara delik" diye tabir edilerek ve "1996 yılında sosyal güvenlik sistemine yapılan transferin, bütçe açığının 1/3'ünü oluşturmasının mali piyasalar üzerindeki yükünün makro ekonomik istikrarı tehdit

eder nitelikte olduğu”²⁰¹ belirtilerek, Dünya Bankasından sağlanan ”Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi” çerçevesinde finanse edilen bir proje geliştirilmesine²⁰² vesile olmuş, böylece sosyal güvenlik reformunun kamuoyuna gerekçesi olarak sunulan alt yapının oluşturulması sağlanmıştır.

Sosyal bir Hukuk Devleti olan Türkiye Cumhuriyetinin, Sosyal Devletin gereği olan sosyal güvenlik sistemindeki ve kendi eli ile yarattığı sorunları, Dünya Bankasından sağlanan “özelleştirme uygulaması” proje kredisi ile proje üreterek çözmeye çalışması girişimlerinin, egemen bir devlet aşısından anlamının ne olduğu açıkça görölmektedir.

Oysa, Sosyal Hukuk Devletinin gereği olarak, sosyal güvencilikte reform kapsamında yapılması gerekenler; sosyal sigorta sistemini açmaza sokan, fonlarını değersizleştiren ya da ilgisiz alanlara yönlendiren, siyasi amaçlarla aktüeryal dengeyi bozucu uygulamaları SSK’nın (ve diğer sosyal güvenlik kurumlarının) üzerine yükleyen, nihayet, SSK gelirlerini özel sektöre kaynak aktarımı haline getiren uygulamalara son vermek, bu uygulamaların SSK’nın mali yapısında oluşturduğu tahribat ve zararları Devlet olarak karşılamak ve sistemi yeniden özerk, bağımsız ve sistemin gereklerine uygun hale getirmek olmalıdır.

SSK’nın mali yapısının bozulması uygulamaları sadece, Yasa hükmüne uyulmayarak gösterge tablosunun sabit tutulması ile kalmamış, Tablo 5’de göröldüğü gibi, 1996 yılından sonra tablolarda artış sağlanmış ise de, sürekli aflar, taksitler, af ve reform beklentileri, sağlık hizmetlerinin satınalma yolu ile sağlanmaya başlanarak sağlık giderlerinin sürekli yükseltilmesi, iç uygulamalarla yönetsel denetimin etkinliğinin azaltılması, işyeri denetiminin etkisiz hale getirilerek (Sigorta Müfettişlerinin Merkeze bağlanması ile) kayıt dışılığın artması sonucunda, 1997 yılındaki bir yıllık ara hariç, 1998 yılından itibaren yeniden Hazine yardımı alınmaya başlanmıştır.

Tablo 5:1996-1998 Arası Asgari Ücret, SPEGK Üst Sınırı ve Katsayı Artışları

²⁰¹ Kayta, s. 3

²⁰² Kayta,, s. 28

Yıl	İş Kan. Asgari Ücret (Günlük)	SPEGK Üst Sınırı (Günlük)	Asgari Ücret Artış %	SPEK Artış %	SPEGK /As. Üc	SPEGK Geçerlilik Tarihleri	Katsayı	Katsayı Artış %
1996	282.000	572.232	0%	111%	2,03	01.01.1996	1.695	0%
	282.000	973.590	0%	70%	3,45	01.07.1996	2.550	50%
	567.000	973.590	101%	0%	1,72	01.01.1997	3.315	30%
1997	567.000	1.333.072	0%	37%	2,35	01.07.1997	4.475	35%
	567.000	1.479.043	0%	11%	2,61	01.01.1998	5.820	30%
	567.000	2.074.909	0%	40%	3,66	01.07.1998	7.030	21%
	1.181.250	2.074.909	108%	0%	1,76	01.10.1998	7.750	10%
1998	1.181.250	2.765.470	0%	33%	2,34	01.01.1999	9.975	29%
	1.594.650	3.439.311	35%	24%	2,16	01.07.1999	12.000	20%
	1.594.650	3.809.125	0%	11%	2,39	01.01.2000	13.810	15%
1996-1998 Artış Toplamı			244%	337%				241%

Kaynak:SSK Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

SSK'nın aynı dönemdeki toplam gelirleri, gelir içinde prim gelirlerinin miktarı ve toplam giderleri ile bunun içindeki sosyal sigorta giderleri Tablo 6'da görülmektedir.

Tablo 6'da görüldüğü üzere, SSK gelir gider dengesinin bozularak Hazine yardımı alınmaya başlanan dönem, SPEGK üst sınırının asgari ücrete göre sabit tutulduğu 1993-1995 dönemine karşılık gelmektedir.

Tablo 6:SSK Toplam Gelirler, Giderler ve Hazine Yardımları 1987-2002 (Milyar TL)

Yıl	Toplam Gelirler	Prim Gelirleri	Toplam Giderler	Sosyal Sigorta Giderleri	SYZ Ödeme	SYZ SSG'ne Oranı	Genel Bütçeden Yardım
1988	3.513	2.886	2.539	2.073	724	35,00%	

1989	7.035	5.457	4.743	3.649	1.258	34,50%	
1990	12.013	10.346	9.201	7.071	2.760	39,00%	
1991	23.565	19.820	15.641	11.481	5.528	48,20%	
1992	35.539	31.658	29.221	21.460	10.838	50,50%	
1993	59.730	52.868	49.732	37.666	21.062	55,90%	
1994	126.692	75.372	89.602	65.256	47.589	72,90%	14.480
1995	279.941	102.930	169.039	127.396	98.773	77,50%	59.200
1996	493.399	297.869	404.665	320.842	115.680	36,10%	69.738
1997	904.857	719.545	951.968	772.257	126.302	16,40%	0
1998	2.145.638	1.399.369	1.906.788	1.543.154	156.066	10,10%	447.000
1999	3.910.991	2.431.535	3.537.204	2.748.975	158.360	5,80%	1.111.000
2000	5.875.287	4.808.361	3.992.199	3.528.721	156.043	4,40%	400.000
2001	8.813.212	4.051.039	8.313.689	6.489.098	169.392	2,60%	1.078.226
2002	13.535.222	9.834.076	13.041.547	10.122.809	187.061	1,80%	2.378.463

Kaynak: SSK Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir

SSK tarafından 1996 yılında Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfına ücretle hazırlatılan SSK'nın Tarihi çalışmasında, Kurumun ana gelir kaynağını oluşturan primlerin toplam gelir içindeki payının 1947'den 1994'e kadar yaklaşık yüzde 85 ila 90 arasında seyretmekle birlikte, 1994 yılında bu oranın yüzde 60'a düştüğü belirtilip, bunun nedeni olarak sigortalı sayısının az artması ve prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasındaki açıklığın 1950 yılında 10 kat iken 1998'de 5,8'e, 1995'de 2'ye inmesi gösterilmekte ise de, prim gelirlerindeki azalmanın yukarıda belirtilen teknik nedenleri üzerinde nedense durulmamıştır²⁰³.

Burada ilginç olan, Dünya Bankası tarafından “özelleştirme uygulaması” çerçevesinde kredilendirilen bir proje kapsamında, “açılan uluslar arası ihalede 1994 Eylül ayında ILO'ya verilen sosyal güvencikte reform projeleri çalışması ile”²⁰⁴, SSK'nın Hazine yardımına muhtaç bırakılarak başlatılan “kara delik” söylemlerinin ve SSK Yönetiminin “SSK'nın tarihinin yazdırılması” projesi tarihlerinin üst üste gelmesidir.

Oysa alınan Hazine yardımları SSK'nın Devletten olan geçmiş yıllara ait alacaklarının çok azına karşılık gelmekte, cari alacakları bile karşılamamaktadır. Örneğin, SSK Tarihi çalışmasında da yer verildiği üzere²⁰⁵, SSK'nın 1996 yılı itibarıyla kamu kurum ve kuruluşlarından alacaklı olduğu sosyal yardım zammı tutarı gecikme zammı ile birlikte 77.873 milyar TL olduğu halde, aynı yıl SSK'ya yapılan Hazine yardımı Tablo 3'de görüleceği üzere, sadece 69,738 milyar TL dir.

²⁰³ Fişek, Özsuca, Şuğle, s. 164

²⁰⁴ Fişek, Özsuca, Şuğle, s. 97

²⁰⁵ Fişek, Özsuca, Şuğle, s. 205

Kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılması adı altında, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi planının sosyal güvenlik alanındaki uygulamaları olarak gördüğümüz bu girişimlerin hukuksal açıdan sonucu, biriktirme yöntemi üzerine kurulu ve Devlet katkısı bulunmayan, bu nedenle işveren ve işçilerin mülkü niteliğinde olan SSK primlerinin, 1992-1996 arasında sessiz sedasız işverenlere kaynak olarak aktarılarak, bu alanlarda özelleştirmenin yolunu açacak olan sosyal güvenlik ve sağlıkta reform yasalarının, tepki çekmek bir yana genelde destek alınarak yürürlüğe konulmaya başlanması olmuştur. Anayasa Mahkemesinin zorunlu tasarruf kesintileri ile ilgili olarak vermiş olduğu 2000/42 Esas, 2001/361 Karar sayılı ve 10.12.2001 tarihli kararında, “çalışanların aylık ve ücretlerinden 3417 sayılı Kanun uyarınca kesilen ve tasarrufu teşvik hesabında toplanan tasarruf tutarları üzerinde mülkiyet hakları bulunduğu, adı geçenlerin Devlet katkısı ve nema üzerindeki haklarının ise alacak hakkı olduğu, sözkonusu tutarların kısmen veya tamamen ödenmesinin engellenmesinin mülkiyet hakkının özünü zedelediği ve onu kullanılmaz hale getirdiği, bu durumun Anayasa’nın 2. ve 5. maddelerinin amacına ve Anayasa’nın 10, 13 ve 35’inci maddelerine aykırılık oluşturduğu” vurgulanmaktadır.

Muayyen bazı tehlike gruplarından alınan ve vergi ya da ücret gibi belirli bir hukuki müesseseye bağlanması gerekmeyen prim; Kamu Hukuku karakterli, kendine özgü bir müessese olarak kabul edilebilir²⁰⁶. Sosyal sigorta uygulamalarından kaynaklanan “sosyal sigortalar hukuku borç ilişkisini, tarafların sosyal sigortalar mevzuatından doğan hak ve yükümlerinin tamamı olarak tanımlamak mümkündür. Sosyal Sigortalar Hukuku hak sahibine edim sunmayı amaçladığı için bir edim ilişkisi kurar. Bu edimin sağlanması ise; önceden kurulacak prim ödenmesini gerekli kılan bir üyelik, bir adaylık devresinin varlığını gerektirir²⁰⁷.

Sosyal sigorta borç ilişkisinin taraflarından olan çalışanlar yönünden, ödenen primler mülkiyet hakkının konusunu oluşturur. Bunda, Türk sosyal güvenlik sisteminin, devlet dışında ve sadece çalışan ve çalıştıranların katkısı ile finanse edilmesi üzerine kurulması ana etkidir. Devlet başlangıçtan beri sosyal sigorta görevinde kendisini taraf olarak tanımlamamış, sosyal sigorta uygulamalarına finansman yönü ile hiç katılmamış, hatta oluşan fonları kendisi amaç dışı kullanmış, Anayasalarda kendisini teşkilatı kurmakla görevlendirmiş ve sadece düzenleyici rol oynamıştır. Bu yüzden, sosyal sigorta primleri vergi niteliğinde değil, karşılığı belli olan ödeme niteliğindedir. Borç ilişkisinin sonucu olan edim yükümlülüğü ancak borcun yerine getirilmesi ile

²⁰⁶ Sözer, SS İlişkisi, s. 60

²⁰⁷ Sözer, SS İlişkisi, ss. 22,23

mümkün olacağından, borç ilişkisini doğuran prim ödemesi de temel haklar kapsamında, borç ilişkisi bitene kadar mülkiyet hakkının konusunu oluşturur. Bu noktada, yukarıda değinilen, SSK'nun gelir-gider dengesinin bozularak Hazine yardımına muhtaç bırakılması, “sosyal sigortalarda baştan beri uygulanan finansman yönteminin dağıtım yöntemine dönüştürülmesi, devlet yardımının kurumsallaştırılması gerektiği şeklinde ve reform projeleri kapsamında gündeme getirilen”²⁰⁸ seçeneklerden birinin fiilen yaşama geçirilmesi uygulaması olarak görülmektedir. Oysa, finansman yönteminde yapılacak değişiklik, çalışanlardan o ana kadar yapılmış kesintiler üzerindeki mülkiyet haklarını ortadan kaldırmamaktadır.

Bu değerlendirmelere göre, Anayasa Mahkemesinin belirtilen kararına dayanak aldığı hukuksal gerekçe, Devlet katkısı olmayan ve kişilerden kesinti esasına göre kurulu bulunan, biriktirme yönteminin uygulandığı SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı prim ve kesenekleri açısından da geçerlidir. 1992-1996 yılları arasında göstergelerin Yasa hükmüne rağmen arttırılmaması yolu ile fiili olarak Devlet yardımı alındığı görüntüsü verilmiş ise de, hukuksal olarak yapılanın geçerliliği bulunmaktadır. Zaten 1992 öncesi Devlet eli ile zorunlu olarak Hastane yapımına, çok düşük faizli konut kredisine, düşük faizli devlet tahvillerine yatırılan SSK fonlarının gerçek kayıpları ile, af yasaları, taksitlendirmeler, eski tarihli prim üzerinden hizmet tespiti ve geçmişe yönelik hizmet borçlanması uygulamaları, düşük karşılıkla yurt dışı borçlanmaları, prim karşılığı olmayan ödemeler hesaplandığında görülecektir ki, fiilen ve hukuken SSK'nın ve dolayısı ile işçi ve işverenlerin Devlettten olan alacakları yanında, yapılan Hazine yardımları çok düşük meblağlara karşılık gelecektir. “Aslında Devlet bugün, sadece geçmişte aldıklarını iade etmekten başka bir şey yapmamaktadır”²⁰⁹.

2. 1980 Sonrası Kamuda Dönüşüm Süreci ve Sosyal Güvenlik

1980 sonrası 24 Ocak kararları ile uygulamaya konulan yapısal uyum programları Türkiye’de kamu yönetiminde liberalleşme eğilimlerini hakim kılmaya başlamış, kamu hizmetlerinde özelleştirme süreci her alanda yaygınlaşmış ve Devletin ana ekonomik uygulamalarından biri haline gelmiştir.

Ulus devletin, sınırları aşan ekonomik ilişkiler dolayısıyla, ulusüstü sermaye ve onu destekleyen aktörlerce dışarıdan kuşatılmış olduğu görülmektedir. Bu durum, sermayenin ulus

²⁰⁸ Kılıçdaroğlu, Hazine Dergisi, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ankara, Ağustos 1996, s. 115

²⁰⁹ Şakar, s. 86

devlete ihtiyacı kalmadığı, tersine kendisinin ulus devletin eylemlerini yönlendiren bir aşamaya geldiğinin göstergesi olarak kabul edilebilir²¹⁰. Gerçekten günümüzde pek çok devletin iç hukukunu küresel standartlara uydurmak gibi bir kaygı taşımak zorunda olduğu görülmektedir²¹¹.

Kapitalizmin ileri bir aşaması olarak, uluslararası sermayenin devreye soktuğu ve temelde devletin ekonomik yaşamdan çekilmesini öngören bir süreci ifade eden küreselleşme, sermayenin artan gücü ve bağımsızlığı karşısında, devletin sosyal niteliğini zorlamakta ve sosyal politikaları zayıflatmaktadır. Küreselleşme ile birlikte ekonomik işlevleri daralan devletler, özellikle de gelişmekte olan ülkeler, vatandaşlarının sosyal durumlarını iyileştirecek önlemleri alma gücünü yitirmektedir²¹².

Dünya Bankası ile Türkiye arasında 1950 yılından beri imzalanan 170 adet kredi anlaşmasından en yüksek tutarlı olanı, 1350 milyon dolarla 2002 yılında imzalanan Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisidir (Programmatic Financial and Puplic Sector Adjustment Loan-PEPSAL)²¹³. Bu kredi kapsamında Kamu Mali Yönetimi Kanunu uygulamaya konulmuş, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Cumhurbaşkanlığınca veto edilmesi sonrası TBMM’de beklemeğe alınmış ise de Yasa içeriği bir çok düzenleme, ayrıca çıkartılan kanunlar ile uygulamaya konmuş ve konmaya devam edilmektedir.

1990’lardan sonra yapısal dönüşüm sürecinde çalışma yaşamında da önemli değişiklikler ve yeniden yapılanmalar yaşanmaktadır. Bu yeniden yapılanmanın ana eksenini çalışma yaşamının yönetimine ilişkin yeni düzenlemeler oluşturmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, uzun yıllardır sosyal işlevler üstlenmiş diğer bakanlıklar gibi ihmal edilmiştir. Ancak son dönemlerde özellikle sosyal güvenlik fonlarının özel mali piyasalar tarafından yönetilebileceği tartışmasıyla beraber konu bir ilgi merkezi haline gelmiştir. Bu durum, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın neden eskisine oranla daha önemli hale geldiğini açıklamaktadır²¹⁴.

Sosyal Devlet anlayışının ve refah rejiminin değişimiyle birlikte, Sosyal Devletin temelini oluşturan sosyal ve ekonomik haklar ve bu hakların en temel yararlanıcısı

²¹⁰ Rukiye Akkaya, Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu, MÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2002, s.134

²¹¹ Nihat Bulut, “Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu”, AÜHF Dergisi, Yıl:2003, Cilt:52, Sayı:2, s. 187

²¹² Bulut, s. 192

²¹³ Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform”, <http://www.mimarlarodasianskara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>, s.2, Erişim Tarihi, (10.11.2007)

²¹⁴ Can Umut Çiner, “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Değişen Yapısı ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003. ss. 82, 91

durumundaki toplumsal gruplardan olan yoksullar ve yoksulluğun algılanması ile yorumlanması da dönüşüme uğramaktadır. Sosyal Devletin yükümlülükleri çerçevesinde, hak temelli sosyoekonomik koruma ve kolektif sosyal dayanışma ve sorumluluk anlayışından, bireysel sorumluluk ve gönüllü hayırseverlik anlayışına kayılmaktadır. Bu değişim piyasa ve çalışma merkezli bir refah modelinde somutlaşmakta, sosyal ve ekonomik haklar ya da pozitif özgürlükler piyasa yararı ya da ekonomik yarar lehine terk edilmektedir. Hakların özneleri ise, Ulus Devletin hak sahibi vatandaşından piyasanın müşterisine, tüketicisine ve girişimcisine, sivil toplumun gönüllü yardımseverine dönüştürülmektedir²¹⁵.

Sosyal Devlet modelinde vatandaşlara, devletten kişisel özgürlüklerine karışmamasını, yani negatif bir tavır sergilemesini isteme özgürlüklerinin yanında, sosyoekonomik durumunu insanca bir yaşam sürebilecek düzeye getirmesini isteme hakkı sağlanmıştır²¹⁶.

21'inci Yüzyılda egemenliğine devam eden yeni liberal dönemde sosyal hakların, sosyal sorumluluk ve Sosyal Devlet anlayışının zayıfladığı açıktır. Kurumsal Sosyal Devlet anlayışı yerine, bireysel sorumluluğa, gönüllülüğe ve piyasaya yönelimin devam ettiği görülmektedir. Küresel ortamda rekabet edebilmek, küresel sermayeyi çekebilmek, Devleti küçültmek ve ekonomiye daha iyi hizmet etmek için Sosyal Devlet budanırken, vatandaşların, dar gelirlinin ve yoksulun kaliteli sosyal güvenlik hizmet alma hakkı, hizmetlere kolay ve hakkaniyetli erişimi dikkate değer amaç olarak görülmemektedir²¹⁷.

Türkiye'de sosyal güvenlikte yapısal reformların kamu reformu projelerinde olduğu gibi, 1993 yılında Dünya Bankasının özelleştirme kredisi ile başlaması tesadüf değil, 1980 sonrası yapısal dönüşüm uygulamalarının bir parçası olmasından kaynaklanan, küresel güçlerin dayatmasının bir sonucudur. Reform çalışmalarının SSK kaynaklı olması, hem SSK'nın en büyük ve geniş kapsamlı uygulayıcı olması, hem de yapısal uyum politikaları kapsamında olan sağlıkta özelleşmede kilit Kurum durumunda olmasından ileri gelmektedir. Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planlarında SSK'nın Başkanlık sistemine dönüştürülmesi yönündeki kararların ve bunun uygulamasının temel nedenini, sağlık hesapları ve işlemlerinin SSK'dan kopartılması gerekliliği oluşturmaktadır. Çünkü, İLO Raporları ve Dünya Bankası destekli kamu reformu uygulamalarının temelinde, Devletin sağlık alanından çekilmesi ve sosyal güvenlik kurumlarının sağlık hizmetlerini

²¹⁵ Hüseyin Gül – Songül Sallanan Gül, “Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, TODAİE Dergisi, Cilt:40, Sayı:3, 2007, s. 2

²¹⁶ Gül, s. 4

²¹⁷ Gül, s. 21

satın alma yolu ile karşılaması bulunmaktadır. Oysa, SSK tarafından sunulan sağlık hizmetleri, az olanakla, az maliyetle çok iş üreten yapısı ile Türkiye’de örnek durumda olan bir uygulama iken, desteklenecek yerde SSK’dan ayrılması kararı alınmış ve uygulanmıştır.

3. Türkiye’de Sağlık Sektörü Ve Sosyal Güvenlik Reformuyla İlişkisi

Sosyal güvenliğin finansman sorunu zaman zaman "sosyal" boyutu unutulurken, sadece "ekonomik bir sorun" olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. "Sosyal Devlet" anlayışının devrini tamamladığını iddia eden liberal çevreler, "Devlet artık sosyal güvenlikten elini çekmeli, bu işi özel sektöre bırakmalıdır" görüşünü sürdürmüşler; bir bölümü ise, hiç olmazsa SSK Hastanelerinin işletilmesinin özel sektöre devredilmesi gerektiği tezini işlemişlerdir²¹⁸. Yedinci Kalkınma Planında²¹⁹ ; “Sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan sağlık hizmetlerinin satın alma yoluyla temin edileceğine²²⁰, özel sağlık sigortalarının destekleneceğine, kişilerin özel sigortalara güvenini sağlayacak denetim hizmetlerinin artırılacağına” yer verilmesi, Sekizinci Kalkınma Planında da²²¹; “Emeklilik ve sağlık sigortası hesaplarının ve hizmetlerinin birbirinden ayrılacağına, sağlık sigortası ve sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine çalışılacağına, sosyal güvenlik kuruluşlarının sigortacılık dışındaki faaliyetlerinin tasfiye edileceğine” yer verilmesi ve bu amaçlar doğrultusunda SSK’nın kurumsal yapısının 2000 yılında 616 sayılı KHK ile, taslakları Dünya Bankasından sağlanan özelleştirme kredisi ve projesi yıllarında hazırlanan²²², Başkanlık modeli altında sağlık ve sigorta genel müdürlükleri halinde ayrılması, son olarak da SSK Hastanelerinin “devletleştirilerek” Sağlık Bakanlığına devredilmesi, sağlıkta özelleşmeye gidişin ana aşamaları olarak görülmektedir.

Zira, 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü ile imzalanan GATS anlaşması, Türkiye’de kamusal hizmetlerin niteliğini değiştirecek, kamusal alanı yok edecek düzenlemeler içermekte, kamusal hizmetlerin piyasaya açılması ve kamunun hizmet üretmesinin önlenmesini öngörmektedir²²³. Kamu harcamaları içinde kamu eli ile görülen en yaygın hizmet alanını ise

²¹⁸ Şakar, s. 87

²¹⁹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 115, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, Erişim Tarihi, (13.12.2007)

²²⁰ Plan tarihinde sağlık hizmetini dışarıdan almayan ve ileri branşlar dışında tamamen kendi sağlık tesislerinde karşılayan tek sosyal güvenlik kurumunun SSK olduğu herkesçe bilinmektedir. Bu nedenle, Planda SSK adının açıkça yazılmaması bir çekinceden kaynaklanmış olmalıdır.

²²¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 29, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, Erişim Tarihi, (13.12.2007)

²²² Fişek, Özsuca, Şuğle, s. 283

²²³ Tufan Kaan, Selçuk Atalay, “SSK Gerçeği”, <http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/sskgercegi.doc>, Erişim Tarihi, (15.12.2007)

sağlık oluşturmaktadır. Türkiye’deki sağlık hizmetlerinin yarısından fazlası SSK Hastaneleri aracılığı ile sağlanmıştır. Bu hizmet 31.01.2005 tarihi itibarıyla, 148 hastane, 211 dispanser, 175 sağlık istasyonu, 9 ağız ve diş sağlığı merkezi aracılığı ile yürütülmüştür²²⁴. Tablo 7’de SSK’nın hizmet kapsamı gösterilmekte olup, burada yer alan isteğe bağlı sigortalılar dışında kalan 37,5 milyon nüfusun aynı zamanda sağlık hizmetleri de SSK Hastanelerince sağlanmıştır.

Ancak Tablo 8’de görüldüğü üzere, SSK Hastanelerinin devletleştirilmesi öncesinde, SSK Sağlık hizmetlerinin, Planlara ve yapısal uyum programlarına uygun politikalar sonucu, önemli oranda hizmet satın alma yolu ile karşılanmasına da başlanmıştır. Bu süreç, SSK Hastanelerine kaynak sağlanmaması, personel ve tıbbi cihaz alınmaması yolu ile oluşturulmuştur.

Tablo 7 : SSK Kapsamındaki Nüfus (2004)

	2004(Kasım)
Sigortalı	6.923.399
Zorunlu Sigortalı	6.201.795
Çıraklar	249.143
İsteğe Bağlı(**)	272.972
Topluluk	23.489
Tarım	176.000
Emekli Sayısı	4.102.298
Aile Bireyleri	26.802.942
Kapsamdaki Toplam Nüfus	37.828.639

Kaynak: SSK Ocak/2005 İstatistikleri²²⁵

Devlete ait sosyal güvenlik hizmeti yürüten bir kamu kurumu olmakla birlikte, kamu kurumlarının İdare Hukukunda Devlet tüzel kişiliğinden ayrı birer tüzel kişilik olmaları, Medeni Hukuk açısından da sonuç doğurmaktadır. Özel hukuk tüzel kişisi olan, malları kendi adına Tapu’da tescilli bulunan ve özel hastane ruhsatına sahip olan SSK’na ait Hastanelerin kanunla devredilmesinin mülkiyet hukuku açısından anlamı bu nedenle “devletleştirmedir”. Anayasanın Devletleştirme başlıklı 47’nci maddesinde yer alan, “Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir.” hükmü, SSK’nın hukuki

²²⁴ SSK Ocak 2005 İstatistikleri, http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/ocak_2005.xls, s. 20, Erişim Tarihi, (15.12.2007)

²²⁵ SSK Ocak 2005 İstatistikleri, http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/ocak_2005.xls, s. 14, Erişim Tarihi, (15.12.2007)

yapısı açısından SSK Hastanelerinin devrinin, Anayasada tanımını bulan “devletleştirme” uygulaması olduğunu ortaya koymaktadır.

Ancak bu devletleştirme, özelleştirmenin yolunu açmak üzere yapılmıştır. Çünkü, Dünya Bankasından sağlanan ”Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım Projesi” kapsamında hazırlanan sosyal güvenlik reformu projesi, sağlık hizmetlerinin sosyal sigorta sisteminden ayrılması ve satın alma yolu ile sağlanması temeline oturtulmuştur. Hem üç kurumun teknik olarak birleştirilmesi, hem de sağlık hizmetinde özelleştirme sağlanmasının yolu ise, önce, sağlık tesisi bulunan ve hizmeti kendisi üreten tek sosyal güvenlik kurumu olan SSK’yı Hastanesiz bırakmaktan geçtiğinden, en liberal dönemde, Türk ekonomi tarihinin en kapsamlı “devletleştirme” yapılmıştır. Çünkü, Türkiye’de halkın neredeyse yarısının sağlığını, Devlet imkanlarının üçte biri ile koruyan SSK Hastaneleri var oldukça, ne sosyal güvenlik reformunun ne de özelleşecek sağlık hizmetlerinden beklenen karların elde edilme olanağı yoktur.

2005 yılında gerçekleşen SSK Hastanelerinin devletleştirilmesi ve bunun ön hazırlığı niteliğinde 2004 yılında Sağlık Bakanlığı ile sağlık hizmetleri konusunda ortak protokol imzalanarak SSK’lılara Devlet Hastanelerine serbestçe gidebilme olanağı sağlanması²²⁶ sonucunda, gelişen zaman içinde, sağlık hizmetlerinden beklenen karlar elde edilmiş, ancak, sosyal sigorta sistemi bu defa sağlıktan açılan “kara delik” ile karşı karşıya bırakılmıştır.

Tablo 8’de SSK Hastanelerinin devletleştirilmesi öncesi ve sonrasındaki sağlık giderleri karşılaştırmalı olarak verilmiştir. 2004-2007 arasında sağlık harcamalarındaki artış 2,5 katı bulmuştur. Üstelik bu dönemde döviz fiyatları düşmüş, ilaç fiyatlarında % 30’lara varan indirimle gidilmiştir.

Tablo8: SSK ve SGK Sağlık Ödemeleri (Milyar TL)

Yıllar	Kurumun Sağlık Tesisleri	Satın Alınan	Satın Alınan Hizmetin Oranı(%)	Satın Alma Artış %	Toplam	Artış %
2003	3.485.630,5	1.495.563,2	30,0	40,8	4.981.193,7	38,6
2004	4.024.229,1	2.611.461,9	39,4	74,6	6.635.691,0	33,2
2005	355.206,0	6.101.899,0	81,8	133,7	7.457.105,0	12,4

²²⁶ Oysa, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının 123. maddesine göre SSK ancak kendi imkanı olmadığı alanlarda sağlık hizmeti satın alabileceği halde, bu hüküm dikkate alınmadan yapılan ortak protokol sonucu, SSK Hastanelerinde sorun bulunmayan branşlarda atıl kapasite yaratılmış, bu branşlarda gereksiz yere hem SSK’nın boş yere gider yapmasına, hem de denetimsiz olarak Devlet Hastanelerine ödeme yapılmasına neden olunmuştur.

2006	160.000,0	11.107.805,0	98,6	82,0	11.267.805,0	51,1
2007(Tahmini)	216.600,0	14.737.020,0	98,6	32,7	14.953.620,0	32,7

Kaynak: SGK İstatistikleri

2004 yılı giderleri, yapılan tedavi ve muayenelerle karşılaştırıldığında, SSK döneminde SSK'ya bir hastanın sağlık maliyeti 116 dolar iken bu rakam oldukça yükselmiştir. Ancak, 2005 ve 2006 yıllarında SSK ve SGK tarafından tedavi istatistikleri yayınlanmadığından kesin rakam çıkartılamasa da, zaten tam kapasiteye yakın çalışan SSK ve Devlet Hastanelerinde 2004 sonrası önemli bir fiili tedavi artışı mümkün görülmediğinden, sadece özel hastanelere fazladan giden hasta kadar artış beklenmelidir. Özel hastanelere yapılan ödemelerin 2007/Kasım itibariyle oranı % 11 civarındadır. Buna göre, tedavi sayılarında en fazla % 15 artış tahmin edilebilir. Tedavi maliyetleri Tablo 9'da yer almaktadır.

Tablo 9 : SSK ve SGK Sağlık Harcamaları

	Sağlık Harcamaları (Milyon YTL)	
	SSK 2004 Yılı	SGK 2007/Kasım
Anlaşmalı merkez ödemeleri	2.611.461	
Sağlık tesisi gider toplamı	4.024.229	
Toplam Sağlık Gideri	6.635.690	14.953.620
Yatan hasta Sayısı	1367977	
Muayene edilen kişi	41205218	
Toplam muayene ve tedavi	42573195	50000000
Kişi Başına Sağlık Gideri (YTL)	155	300
Kişi Başına Sağlık Gideri (Dolar)	116 Dolar*	256 Dolar**
*31.12.2004 MB Dolar Kuru:1.336		
**30.11.2007 MB Dolar Kuru 1.171		

Kaynak: SSK 2005 Yılı İstatistikleri, SGK 2007 Yılı İstatistikleri

04.02.2005 tarihinde Anayasa Mahkemesine açılan SSK Hastanelerinin devrine ilişkin 5283 sayılı Yasa'nın iptali ve yürütmesinin durdurulması davasında, E. 2005/13, K.2005/2 ve 17.2.2005 tarihli kararlar oyçokluğu ile yürütmenin durdurulması talebi reddedilmiş ise de (4 lehte, 7 aleyhte oyla), Anayasa'da yer alan Türkiye Cumhuriyetinin temel niteliklerinden Sosyal Hukuk Devlet ilkesini doğrudan ilgilendiren, yapısal uyum programları kapsamında SSK Hastanelerinin

devletleştirilmesi konusunda, Sosyal Devletin temel uygulamalarından sosyal sigorta sisteminin kökten değiştirilmesi neredeyse fiilen gerçekleşme aşamasına geldiği ve SSK tüzel kişiliği ortadan kalktığı halde, halen esasa ilişkin bir karar verilmemiştir.

Anayasa Mahkemesince, devlet katkısı olmadan oluşturulmuş SSK fonlarının ve aynı nitelikli SSK Hastanelerinin özel mülkiyet kapsamında olup olmadığı²²⁷, mülkiyet hukukunun gereği olarak bu fonlar ve malvarlıklarının ancak bedeli ya da karşılığı verilerek mi, yoksa el konularak mı el değiştirebileceği, daha önce verilen kararlarda statü hukukunun gereği olarak farklı durumda olanlara farklı kurallar uygulanmasının anayasal eşitlik ilkesinin gereği olduğu esasının, (sosyal sigorta uygulamalarında geçerli olduğu yolundaki kararlardaki gibi)²²⁸ SSK malvarlığı ve fonları açısından da geçerli olup olmadığı konularının bir an evvel aydınlığa kavuşturulması açısından Anayasa Mahkemesince söz konusu davanın bir an önce esastan karara bağlanması gerekliliği bulunmaktadır.

C. Kurumsal Yapılanmada Değişim ve Sosyal Güvenlikte Tek Çatı

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasının amacı, 5502 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde; "dağınık yapının eşgüdüm sağlanmasını önlemesi, mevzuatın karmaşık olması, aşırı bürokratik işlemler, bilgi işlem alt yapısının yetersiz olması ve personele ilişkin sorunların sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olması ve bunun sonucunda, emekli aylığı bağlanmasından, sağlık raporu alınmasına ve sağlık hizmetine erişime kadar bir çok işlemin süresinin uzaması, denetim mekanizmalarının etkin işlememesinin sigortalı ve prim kaçaklarını arttırması, dağınık kurumsal yapının sağlık finansmanını olumsuz etkilemesi" ²²⁹ olarak gösterilmektedir.

²²⁷ Anayasa Mahkemesi bir kararında "Sosyal Sigortalar Kurumu'nun malvarlığı ve gelirlerinin, sosyal sigortalardan yararlanana ayrılmış olmasına karşın, Kurum'un geliri Devlet geliri, malı Devlet malı ve kendisi de Devlet Kurumudur." demek suretiyle, en azından yararlanma hakkının, SSK'lılara ait olduğunu vurgulamıştır. Bilindiği gibi yararlanma hakkı mülkiyete bağlı haklardandır. Oysa şu anda SSK'lılar kalmamış, SSK da kalmamıştır. (E:1991/5, K:1992/9, 18.02.1992 tarihli karar)

²²⁸ Örneğin, Anayasa Mahkemesi, toptan ödeme ihyası için Emekli Sandığına tabi işe girdikten sonra başvuruda bulunan sigortalının talebinin reddi üzerine açılan davada, Emekli Sandığı ve SSK'lıların farklı hukuki durumda bulundukları gerekçesi ile, 506 sayılı Yasa'ya 899 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle eklenen Ek Maddenin üçüncü fıkrasındaki "506 sayılı Kanun'a tabi bir işe girenler" yönünden iptal talebini reddetmiştir. (E: 1982/6, K: 1983/9, 17/5/1983 Tarihli Karar)

²²⁹ 5502 sayılı Yasa genel gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1153.pdf>, Erişim Tarihi, (15.12.2007)

Oysa, sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında toplamaya çalışmanın kargaşaya sebep olmaktan başka bir işe yaramayacağı, bundan önce yapılması gerekenin, değişik sosyal sigorta kurumlarının uyguladıkları mevzuatı birbirine yakınlaştırarak ortak bir standart sağlamak olduğu²³⁰, sosyal güvenlik kurumlarının, yeniden kurulacak Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanarak, sosyal güvenlik politikasının tek elden yürütülmesi ve millî sosyal güvenlik politikası belirlenip Anayasaya geçirilmesi, böylece, sosyal güvenliğin siyasî bir yatırım aracı olarak kullanılması ve sosyal güvenlik kurumları arasındaki imtiyaz yarışının sona erdirilmesi gerektiği²³¹, işçi sendikalarının tek çatı uygulamasına karşı oldukları, akademisyenlerce tek çatının kabul görmediği ve yeni yapının liberal nitelikli ve Sosyal Devlet anlayışına aykırı olduğu, konunun uzmanı olan hukukçuların katılımının olmadığı gruplarda hazırlanan yasa metninin okuma parçası niteliği taşıdığı, Türkiye'nin ihtiyaçlarından ve gerçeklerinden ziyade IMF programının bir gereği gibi görüldüğü, Yasa'nın sosyal tarafların ve akademisyenlerin görüşlerine göre oluşturulmadığı ve Dünya Bankasının isteği doğrultusunda mevcut sosyal güvenlik sisteminin tasfiyesinin planlandığı²³², dile getirilmiştir. Yasa gerekçesinde bu haklı eleştirileri karşılayacak bir açıklama yer almamaktadır.

Kalkınma Planlarında önceden beri yer alan sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi amacı sosyal sigorta sistemi ve Türkiye koşulları açısından gerçekçi bulunmamaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması Yedinci Kalkınma Planı döneminin temel hedefini oluşturmuştur. Tek çatı altında toplama anlayışının bir diğer hedefi norm ve standart birliğinin sağlanması ve yaygınlaştırılması, bu yapılanmada sosyal yardım ve hizmet kuruluşlarının yer almasının sağlanması oluşturmuştur. Ayrıca bu yapılanmada temel esasları belirleyecek Sosyal Güvenlik Temel Yasasının çıkarılması da öngörülmüştür²³³. Ancak tek çatının uygulamadaki görünümü, bu amaçlara hizmet edilmediğini göstermektedir.

Tek çatı yasasının arka planında Dünya Bankası ve IMF'nin yer aldığı bilinmektedir. Kamu sektöründe gerçekleştirilen reform çalışmalarının desteklenmesi amacıyla Dünya Bankası'ndan Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredileri (Programmatic

²³⁰ Şakar, s. 83

²³¹ Şakar, s. 84

²³² Ali Nazım Sözer, TİSK Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri, http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=91 - <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2562>, Erişim Tarihi, (15.12.2007)

²³³ Şebnem SEÇER, "Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler", DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı:3, 1999, s. 46-48

Public Sector Development Policy Loans – PPDPL) kapsamındaki kredinin ilk bölümünün Dünya Bankası Yönetim Kurulu’nda 29 Haziran 2006 tarihinde görüşülerek onaylandığı, kredi ile sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası reformu çalışmalarının yürütüleceği Hazine Müsteşarlığı tarafından duyuru konusu yapılmış²³⁴, yeni Stand-By düzenlemesine ilişkin 26 Nisan 2005 tarihinde İMF’ye verilen Niyet Mektubunda, bütçenin esnekliğini geliştirmek amacıyla sosyal güvenlik ve kamu sektörü reformlarının hayata geçirileceği ve sağlık ve eğitim harcamalarının verimliliğin artırılacağı taahhüt edilmiş²³⁵, İMF gözden geçirmelerinde bu husus dikkatle izlenmiş²³⁶ iken, tek çatı adlı uygulamasının Türk Sosyal Güvenlik sisteminin sorunlarını çözmek amacıyla yapıldığını kabul etmek mümkün görülememektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal yapısını belirleyen önemli konulardan birisi de tarihi gelişim süreci içindeki yapılanmasıdır. Türk sosyal güvenlik sistemi tarihi gelişim süreci içinde, sosyal sigortaları esas alan ve çalışanların statü farklılıklarına dayanan bir kurumsal yapıya sahip olarak oluşturulmuştur. Bu yapıyı değiştirmek kolay değildir ve şart da değildir²³⁷. Statü farklılıklarının oluşturduğu hukuksal durum farklılıklarının tek çatı altında giderilmesi mümkün olamayacağı gibi, haklarda ve uygulamalarında karmaşaya da neden olacaktır.

III. 5502 SAYILI YASA İLE KURULAN SOSYAL GÜVENLİK KURUMU

A. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Hukuki Yapısı

1. Medeni Hukuk Yönünden

5502 sayılı Yasa’nın 1’inci maddesinde Sosyal Güvenlik Kurumu’nun (SGK), kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi kamu kurumu olduğu, Kurumun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olduğu belirtilmektedir. Buna göre SGK’nun özel hukuk hükümlerine tabi olan yönü

²³⁴ http://www.hazine.gov.tr/GuncelDuyuru/DEI_20060707_DUNYABANKASIKREDISI.pdf, Erişim Tarihi, (15.12.2007)

²³⁵ <http://www.hazine.gov.tr/Standby/9GGNM/Turkce/NSBA-EFPB%20.pdf>, Erişim Tarihi, (15.12.2007)

²³⁶ <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05271.htm>, Erişim Tarihi, (15.12.2007)

²³⁷ Yusuf Alper, “Tek Çatı Yaklaşımı Sosyal Güvenlik Sistemimiz İle İlgili En Önemli Ve Acil Mesele Değildir”, İşveren Dergisi, Mayıs 2003, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=721&id=43, Erişim Tarihi, (10.12.2007)

Medeni Hukuk açısından özel hukuk tüzel kişiliğinin varlığını göstermektedir. Bu durum devredilen kurumlarla benzerlik taşımaktadır.

Yasa'nın 35'inci maddesinde Kurumun malları, alacakları ve banka hesaplarının 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun bakımından Devlet malı hükmünde ve alacaklarının imtiyazlı alacaklar olduğu, Kurumun taşınır ve taşınmazları, bankalardaki mevduatları dahil her türlü hak ve alacaklarının haczedilemeyeceği, Kurum hakkında 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanununun haciz ve iflas hükümlerinin uygulanamayacağı, dava ve icra işlemlerinde teminat yatırmaktan muaf olduğu, ayrıca 36'ncı maddesinde her türlü işlerde vergi ve fon muafiyeti bulunduğu hükümleri yer almaktadır. Bu bakımdan, Kurumun özel hukuk tüzel kişiliği vasfı kamusal işlemler dışında kalan ve sadece kurumsal hizmet yürütümüne yönelik karar ve işlemlerle sınırlı düzeyde olacaktır. Örneğin, üçüncü kişilerle yapılacak hizmet sözleşmeleri, 5502 sayılı Yasa'daki muafiyetler uygulanarak özel hukuk hükümlerine göre yürütülecektir. Alım ve satımlar Kamu İhale Kanunu'na göre yürütülecek, ancak, bu işlemlerden doğan uyuşmazlıkların çözümü özel hukuk hükümlerine tabi olacaktır.

2. İdare Hukuku Yönünden

5502 sayılı Yasa'nın 1'inci maddesinde yer alan SGK'nun, kamu tüzel kişiliğini haiz, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olduğu hükmü, İdare Hukuku açısından hizmet yerinden yönetim amacıyla kurulmuş Kamu Kurumu niteliğini ortaya koymaktadır. Ancak, devredilen kurumlarda olduğu gibi, İdare Hukukunda tanımını bulan anlamda, hizmet yerinden yönetim kurumlarında olması gereken özerklik ilkesinin gerçekte olmadığı ve yazılı olmaktan öteye gitmediği diğer düzenlemelerden anlaşılmaktadır.

SGK'nun vesayet denetimi görevinin 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Sayıştay'a verilmesi ve Kurumun merkezi yönetim kapsamında Kamu İdaresi olarak tanımlanıp 5018 sayılı Yasa kapsamına alınması, ödenek ve harcamalarının 5018 sayılı Yasa kapsamında yapılabilir hale gelmesi, harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine dair usûl ve esasların Maliye Bakanlığınca belirlenmesi (5018 sk. m.20/b,c) 5502 sayılı Yasada yer alan idari ve mali özerkliği fiilen ortadan kaldırmaktadır.

Bu fiili durum, hukuksal açıdan da Kurumun yapısı konusunda tartışmalı bir durum yaratmakta, bu nedenle, Sayıştay denetiminin de vesayet denetimi niteliğinde olmadığı söylenebilmektedir. Çünkü Sayıştay denetimi vesayet kavramının kapsamına uymamakta ve sadece mali işlemlerle sınırlı yargısal denetim niteliğinde bulunmaktadır. Ayrıca SGK'nın vesayet Makamını da Sayıştay'ın adına denetim yaptığı TBMM değil ÇSGB'dır. Yasa'nın 35'inci maddesinde yer alan, Kurumun, görevlendirildiği hizmetlerin gereği ve bağışlar dışında taşınmaz edinmeyeceği sınırlaması da Türk İdare Hukukundaki Kamu Kurumu kavramına uymamakta ve idari ve mali özerkliğin yazılı olmaktan öteye gitmediğini göstermektedir. SGK Genel Kurulu da, devredilen kurumlarda olduğu gibi, öneri ve görüş bildirme dışında işleve sahip bulunmamaktadır.

Oysa İdare Hukukunda tanımını bulan ve 3046 sayılı Yasa'da da ilgili kuruluş olarak geçen Kamu Kurumu'nun, örneğin SSK'nın ilk yıllarında uygulaması yapıldığı üzere, Genel Kurulu'nun Kurumun bilanço ve faaliyetlerini onaylama, yönetimi ve denetimi ibra yetkilerini taşıması, mal edinme ve elden çıkarma konusunda, personel alımı ve ataması konularında bağımsız davranabilmesi²³⁸, en önemlisi de giderlerini, vesayet makamları ya da şimdi olduğu gibi Maliye Bakanlığı izni dışında, bağımsızca yapabilmesi gerekmektedir.

Devletin vesayet görevinin uygulanış şekli daha önce haklı olarak eleştirilir iken, şu anda SGK tamamen, sadece ÇSGB'nın değil Maliye Bakanlığının da genel müdürlüğü haline getirilmiştir. Devletin Kurum yönetimindeki temsilci oranı, sadece gözetim görevi kadar olmalı iken, neredeyse başkasının parası ile yürüyen hizmetin sahibi gibi davranacak düzeydedir. Bu durumu Anayasa'da tanımını bulan Sosyal Hukuk Devleti ilkesi ile açıklamak olanağı bulunmamaktadır.

SGK'nun idari yapılanmasında, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'a uymayan düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, Kurumda Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmamış, bu nitelikte olabilecek Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ise Ana Hizmet Birimlerim altında yer almıştır (5502 sk. m. 12, 17).

Kurum personeli bir yandan 657 Sayılı Yasa ile ilişkilendirilirken, öbür yandan sağlık kurullarında ve fatura ile reçetelerin incelenmesi işlerinde çalışmak üzere Kurum dışından tabip görevlendirilebileceğine, bilişim hizmetlerini yürütmek ve 50 kişiyi geçmemek üzere sözleşmeli olarak uzman personel çalıştırılabileceğine yer verilmiştir (5502 sk. m. 28). Bu durum, personel

²³⁸ Fişek, Özsuca, Şuğle, s. 60, 64

yapısı bakımından hem memur statüsü, hem de özerk kurum statüsünün karma bir şekline karşılık gelmektedir.

Kurumun görev alanına giren hizmetler büyük ölçüde devredilen kurumlar bünyesinde yürütülmeye devam edildiği halde, bu kurumların tüzel kişilikleri bulunmamakta, 5502 sayılı Yasa'da bu kurumlarla SGK arasında teşkilat olarak organik bağ kuran bir düzenleme de yer almamaktadır. Bu bağ, ÇSGB'nın 01.12.2006 tarihli 2006/9 sayılı genelgesi ile kurulmuş ise de, 3046 sayılı Yasa gereğince ilgili kuruluşların teşkilat yapılarının yasa ile belirlenmesi gerekmektedir. 5502 sayılı Yasa'nın Geçici 1'inci maddesinde bu kurumların malları ile personelinin SGK'na devredildiği belirtilmiş, Geçici 2'nci maddesinde, Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ve kadrolarının kademeli olarak en geç üç yıl içinde bu Kanuna uygun hale getirileceği ve üç yıllık sürenin Bakanlar Kurulu kararı ile iki yıla kadar uzatılabileceği, bu süre içinde Kurumun yürütmekle sorumlu olduğu görevlerin Kurum personeli ve/veya devredilen kurumların merkez ve taşra teşkilâtı personeli tarafından yürütülmeye devam edileceği öngörülmüştür. Oysa Geçici 2'nci maddede yer alan, SGK Yönetim Kurulunun en az toplanma yeter sayısı kadar üyesi göreve başladıktan sonra devredilen kurumların yönetim kurullarının görevleri ve tüzel kişiliklerinin sona ereceği ve yetkilerinin SGK Yönetim Kurulu tarafından ilgili kanunların mülga hükümlerine göre kullanılacağı hükmü nedeniyle, SGK Yönetim Kurulunun ilk toplantı tarihi olan 28.11.2006 itibarıyla devredilen kurumların tüzel kişilikleri sona ermiştir. Bu nedenle devredilen kurumların fiilen devam eden teşkilatlarının İdare Hukuku açısından durumları belirsizlik taşımaktadır. Ayrıca görev yapan personelle ilgili yönetmelikler halen yayınlanmadığından İdari Yargıda personelle ilgili davalar reddedilmektedir.

Yine, 5502 sayılı Yasa'da, devredilen SSK Yönetim Kurulunun 08.02.2005 tarihli 122 sayılı kararı ile kurulan ve 4958 sayılı Yasa'da belirlenmiş teşkilat yapısında da bulunmayan, ayrıca 190 sayılı KHK'de kadroları da olmayan, bu haliyle İdare Hukuku açısından görev ve yetki kullanamamaları gereken üç büyük il dışında kurulu 13 adet Sağlık İşleri İl Müdürlüklerinin durumu ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır. Oysa bu Müdürlüklerde SGK'na gönderilen tüm faturaların kontrol ve ödemeleri yapılmaya devam edilmektedir.

5018 sayılı Yasa'nın 2'nci maddesinde SGK "merkezi yönetim" içinde olarak gösterilmesinin idari özerkliği de etkileyeceği kuşkusuzdur. Bu yapı altında, Yasa'nın 6'ncı maddesinde Yönetim Kurulunun atama ile gelen Devlet temsilcilerinin beş kişi ve seçimle gelenlerin beş kişi olarak yer alması, idari özerkliği sağlayamayacaktır. 5502 Sayılı Yasa'nın ilk

hali olan 5487 sayılı Yasa Cumhurbaşkanlığınca sadece Yönetim Kurulu üyelerinin atanma şekli açısından veto edilmiş ise de, Kurumun genel hukuksal yapılanmasını ilgilendiren bu konu üzerinde nedense durulmamıştır.

Kurumun özerkliği ve işlevselliğini olumsuz etkileyecek sonuçların azaltılması açısından SGK Genel Kurulu ve Yönetim Kurulunun yetkilerinin arttırılması, Kurum Başkanı ve Yönetim Kurulu üyelerini Genel Kurulun seçebilmesi, personel atamalarının Yönetim Kurulunca yapılması gereklidir²³⁹.

Bu yapılanmayı, Kamu Reformu Yasası ile yapılmak istenen Devlet hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve özelleştirilmesi çabası ile ilk bakışta çelişkili olarak algılamak mümkün görülmektedir. Ancak, Türk İdare Hukukunda devlet hizmetlerinin yürütümünde mali boyut olarak devlet bütçesine yakın yeri olan Kamu Kurumlarının kaldırılması ve yapısal uyum programları kapsamında bilahare bu kurumlarca yürütülen hizmetlerin piyasaya devredilmesinin aşaması olarak ele aldığımızda, İdare Hukukundaki Kamu Kurumu tanımlamasına uymayan bu kurumsal yapılanmayı, hizmet yerinden yönetim kurumları açısından Kamu Reformu Kanununun yerelleşme amacının mali yönü ile gerçekleştirilmiş, kamu kurumlarının fiilen işlevsiz kılınması şeklindeki ilk aşaması ve bir uygulaması olarak görmek mümkündür.

B. SGK'nun Teşkilat Yapısı

1. Genel Olarak

SGK'nun teşkilat yapısı, devredilen kurumlardan SSK benzeri bir yapı göstermektedir. 5502 sayılı Yasa'nın 4'üncü maddesinde Kurumun organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık olarak yer almaktadır. Yönetim Kurulunun teşkilat kurulması ve gelir toplanması ile ilgili kararları Bakan onayına tabidir.

Başkanlık teşkilatı merkez ve taşra teşkilatı halinde kurulmuştur. Başkanlık merkez teşkilatı, merkezde bir başkan ve üç başkan yardımcısı ile bunlara bağlı ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır (5502 sk. m. 8,9,10,11).

²³⁹ Coşkun Saraç, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası, Primsiz Ödemeler ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarılarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme", DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:8, Sayı:1, 2006, s. 340

Ana hizmet birimleri; Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığından oluşmakta, her bir genel müdürlük bünyesinde, Yönetim Kurulu kararı ile en fazla 8 adet daire başkanlığı kurulabilmektedir (5502 sk. m. 12). Bu hükme göre Yönetim Kurulunun 02.05.2007 tarih ve 2007/181 sayılı kararı ile Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü bünyesinde Bilişim Hizmetleri, Kurumsal Hizmetler, Organizasyon, İzleme Değerlendirme ve İş Geliştirme Daire Başkanlıkları kurulmuştur.

Danışma birimleri olarak Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve yardımcı hizmet birimleri olarak da İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı bulunmaktadır. (5502 sk. m. 19, 23) . Her birim Yasa'da verilmiş görevleri yürütmekle yükümlüdür.

Yasa'nın 26'ncı maddesi ile sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları konularında görüş bildirmek üzere Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Kurul üyeleri Bakanlıklar, ilgili kamu kurumları, üniversiteler ve meslek odaları temsilcilerinden oluşmaktadır.

Başkanlığın taşra teşkilâtı her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak sosyal güvenlik merkezlerinden oluşmakta, il ve ilçelerde nüfus, sigortalı ve genel sağlık sigortalısı sayısı, işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve belirlenecek diğer kriterler doğrultusunda yeteri kadar sosyal güvenlik merkezi kurulabileceği öngörülmektedir (5502 sk. m. 27). Yasa ekindeki teşkilata ait kadro durumu cetvelinde sosyal güvenlik merkez müdürü kadrosu 1700 adet olarak yer almaktadır.

Devredilen SSK bünyesinde kadrosuz olarak görev yapan 13 adet Sağlık İşleri İl Müdürlüğünün durumu ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır. Oysa bu Müdürlüklerde SGK'na gönderilen tedavi faturaları incelenmeye ve ödemeler yapılmaya devam edilmektedir. 5502 sayılı Yasa'ya 5597 sayılı Yasa ile eklenen madde ile, sağlık hizmeti sunan gerçek veya tüzel kişiler ile kamu idarelerine ait döner sermayeli işletmelerin hizmet bedeli olarak düzenledikleri ve ödenmek üzere Kuruma gönderdikleri faturaların incelenme usulü belirlenmiş ise de, teşkilat yapısında buna ilişkin bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bu konuda, 5597 sayılı Yasa ile Yasa'nın 26'ncı maddesine eklenen "Kurum dışından görevlendirilen tabiplere" tabiri ve Ek Madde 1'de yer verilen "Örnekleme yöntemiyle yapılacak inceleme ve kontrol için kurum dışından tabip ve eczacı görevlendirilebileceği, ihtiyaç halinde, Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa tâbi meslek mensupları ile bağımsız denetim kuruluşlarına da fatura incelemesi yaptırılabilmesi" hükmü, fatura inceleme hizmetlerinin SGK dışında yürütülmesinin öngörüldüğü şeklinde algılanmaktadır. Yine, Gelir Vergisi Kanununda değişiklik yapılmasına dair 5588 Yasa'nın Geçici 3'üncü maddesi ile, SGK'na Üniversiteler ile Sağlık Bakanlığına bağlı tüm sağlık kurum ve kuruluşlarınca, 31.12.2006 tarihine kadar alınan tedavi hizmetleri karşılığı gönderilen faturalar ve eklerinin, Maliye Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ve Sağlık Bakanının müştereken uzlaşmaları sonunda, kontrol edilip edilmediğine bakılmaksızın imha edileceği yolunda düzenleme yapılması da SGK'nun harcamaları üzerindeki denetim ve harcamaların hukuki yönü açısından dikkat çekicidir.

2. 5502 Sayılı Yasa Gereğince Oluşumu Sürece Bağlanmış İdari Yapı

a. Merkez Teşkilatı

SGK'nun teşkilat yapısının oluşumu, 5502 sayılı Yasanın geçici maddelerinde süreçlere başlanmış, Geçici 2'nci Maddede Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ve kadrolarının kademeli olarak en geç üç yıl içinde bu Kanuna uygun hale getirilmesi ve gerekirse üç yıllık sürenin Bakanlar Kurulu kararı ile iki yıla kadar uzatılabilmesi, bu süre içinde Kurumun yürütmekle sorumlu olduğu görevlerin Kurum personeli ve/veya devredilen kurumların merkez ve taşra teşkilâtı personeli tarafından yürütülmeye devamı öngörülmüştür. Ayrıca, Geçici 2'nci Maddede SGK Yönetim Kurulunun en az toplanma yeter sayısı kadar üyesi göreve başladıktan sonra devredilen kurumların yönetim kurullarının görevleri ve tüzel kişiliklerinin sona ereceği ve yetkilerinin Kurum Yönetim Kurulu tarafından ilgili kanunların mülga hükümlerine göre kullanılacağı, bu yetkilerden uygun gördüklerini Başkana veya ilgili birimlere devredilebileceği hükmü yer almaktadır.

Bu çerçevede 08 Temmuz 2006 Tarihli Resmi Gazetede Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Kurulunun Toplanması, Çalışması, Temsilcilerin Görevlendirilmesi Ve Yönetim Kurulunun Seçilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yayınlanmış, SGK merkez teşkilatında bulunan başkan, başkan yardımcılıkları ve genel müdürlükler ile diğer başkanlıklara ÇSGB'nca görevlendirmeler yapılmıştır. ÇSG Bakanı tarafından yapılan çağrı ile SGK Genel Kurulu, Yönetim Kurulunun asil ve yedek üyelerinin belirlenmesi amacıyla 24.11.2006 günü olağanüstü toplanmıştır. Toplantıda Kurumun seçimle gelen Yönetim Kurulu üyeleri tespit edilmiş ve 28.11.2006 tarihinde göreve başlamışlardır. Bu tarih itibarıyla devredilen kurumların tüzel kişilikleri sona ermiş, ÇSGB'nın 01.12.2006 tarihli 2006/9 sayılı genelgesi ile SGK'nun geçici merkez teşkilatı kurulmuştur.

Genelge ile oluşturulan bu geçici teşkilat halen aynı şekilde devam etmekte olup, yapılanması şu şekildedir.

Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü'ne bağlanan birimler: Devredilen üç kurumun Tahsisler Daire Başkanlıkları, SSK Yurtdışı İşçi Hizmetleri Daire Başkanlığı, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın yurtdışı işçi hizmetlerini yöneten şube müdürleri ve servisleri, Emekli Sandığı Hizmet Borçlanması ve İşlemler Daire Başkanlığı ile Ödemeler Daire Başkanlığı, SSK Kısa Vadeli Sigortalar Daire Başkanlığı, SSK Sigorta Primleri Daire Başkanlığı, Bağ-Kur Sigortalılar Daire

Başkanlığı, Emekli Sandığı Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığında primlerle ilgili şube müdürlüğü ve servisler.

Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü'ne bağlanan birimler: SSK Sağlık Hizmetleri Satınalma Daire Başkanlığı, Bağ-Kur Sağlık İşleri Daire Başkanlığı ve Emekli Sandığı Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığı, SSK Tedavi Hizmetleri Daire Başkanlığı, SSK İlaç ve Eczacılık Daire Başkanlığı ile SSK Sağlık, Malzeme Satınalma ve İdari İşler Daire Başkanlığı.

Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'ne bağlanan birimler: Emekli Sandığı Yaşlılar Sosyal Güvenlik Daire Başkanlığı ile Emekli Sandığında erlere hizmet veren Harp ve Vazife Malûlleri Şube Müdürlüğü, huzurevleri ve yeşil kartlılar birimleri.

Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü'ne bağlanan birimler: SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Bilgi İşlem Daire Başkanlıkları.

Strateji Geliştirme Başkanlığı'na bağlanan birimler: SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlıkları ile Emekli Sandığı Emekliler Vergi İadesi Daire Başkanlığı, SGK Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri Daire Başkanlığı, SGK Koordinasyon Daire Başkanlığı.

Aktüerya ve Fon Yönetimi Grup Başkanlığı'na bağlanan birimler: Emekli Sandığı Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı'nda aktüerya ve fon yönetimi işlemlerini yapan şube müdürlüğü ve servisi, SGK Finansman ve Aktüerya Daire Başkanlığı, SSK Finansman Aktüerya ve Planlama Daire Başkanlığı, Bağ-Kur Finansman ve Aktüerya Daire Başkanlığı ile devredilen kurumların iştiraklere ilişkin işlemler.

İnsan Kaynakları Grup Başkanlığı'na bağlanan birimler: SGK Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığında personel işlemlerine bakan şube müdürlüğü ve servisleri, SSK Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, SSK Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü Personel ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı, Emekli Sandığı Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, Bağ-Kur Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı.

Destek Hizmetleri Grup Başkanlığı'na bağlanan birimler: SSK Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Bağ-Kur İdari İşler Daire Başkanlığı, Emekli Sandığı İdari İşler Daire Başkanlığı, SGK Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığında idari işlerle ilgili şube müdürlüğü ve servisler, Emekli Sandığı Arşiv Daire Başkanlığı, SSK ve Bağ-Kur'da evrak ve arşiv işlemlerini yapan şube müdürlüğü ve servisler ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Savunma Uzmanlıkları.

İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığına bağlanan birimler: SSK İnşaat Daire Başkanlığı ve SSK Emlak Daire Başkanlığı, Bağ-Kur İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı ve Emekli Sandığı İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı.

Devredilen kurumların Hukuk Müşavirlikleri ile Teftiş Kurulu Başkanlıkları ve Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı bu genelgede mevcut yapıları ile bırakılmışlardır. Teftiş ve denetim birimleri ile ilgili olarak gerçekleşen değişim sürecine ileride değinilmiştir.

Devredilen kurumların bünyesinde halen mevcut mevzuata göre yürütülen hizmetlerin, SGK merkez teşkilatında oluşturulan birimlere bağlanması şeklindeki teşkilat yapısı oldukça karmaşık, farklı anlayış ve biçimlerde yürütülen görevlerin bir merkezde ve bu hizmetlerin tümünü tam anlamı ile bilmeyen, görevlendirme ile getirilmiş idarecilere bağlı olarak yürütülmesi nedeniyle, SGK ve devredilen kurumlarda iş akışını ve yürütümünü olumsuz şekilde etkilemekte, asaleten atanmalar yapılmadığından bu olumsuzluk daha da artmaktadır. Bu konuda SGK yapılanmasında denetim yönetimin önüne geçmiş, SGK'nda tüm idari kadrolar görevlendirme ile yürütülür iken 07.05.2008 tarihinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı görevine asaleten atama yapılmıştır²⁴⁰.

b. Taşra Teşkilatı

5502 Sayılı Yasa'nın 27'nci maddesine göre, Başkanlığın taşra teşkilatının, her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak sosyal güvenlik merkezlerinden oluşması öngörülmüştür.

Maddede yer alan, sosyal güvenlik il müdürlükleri ve sosyal güvenlik merkezlerinin, ikinci fıkrada belirtilen kriterlere uygun olarak teşkilatlanma usûl ve esasları yönetmelikle belirlenmek üzere, idari iş ve işlemler açısından dört kategoriye ayrılabilceği hükmü, taşra teşkilatının bölge esasına göre oluşturulacağını göstermektedir. Bu hüküm, Kamu Reformu Yasasındaki kamu hizmetlerinin yerelleşmesi amacını akla getirmekte, Yedinci Kalkınma Planında öngörülen "Sosyal güvenlik kurumlarının teşkilat yapılarının merkeziyetçi yapıdan uzaklaştırılarak yerinden yönetim esasına uygun bir yönetim yapışma kavuşturulacağı" amacına²⁴¹ da uygun düşmektedir.

²⁴⁰ Bkz. 08.02.2008 tarihli, 26781 sayılı Resmi Gazete

²⁴¹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 114, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>. Erişim Tarihi, (10.12.2007)

SGK taşra teşkilatı açısından 5502 sayılı Yasada öngörülen düzenlemeler çalışmamızın bitim tarihi itibarıyla henüz oluşturulmamış, sadece 05.02.2008 tarihinde 71 ilde Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerine görevlendirmeler yapılmıştır. SGK hizmetleri devredilen kurumların taşra teşkilatları aracılığı ile yürütülmeye devam edilmektedir.

C. SGK'nun Görevleri

a. Genel Olarak

5502 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinde Kurumun amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmek olarak yer almaktadır. Bu amacın gerçekleşmesi için yürütülecek görevler sosyal güvenlik ve sağlık alanını kapsamaktadır. Maddede Kurumun görevleri sayılırken sağlık ile ilgili bir hükme yer verilmemiştir.

SGK'nun görevlerinin, denetim açısından önem gösteren mali boyutu ve merkezi bütçe ile karşılaştırması Tablo 10'da yer almaktadır. Tablodan görüleceği üzere SGK gider rakamları, merkezi bütçenin neredeyse 1/3'üne yaklaşmaktadır. Bu kadar büyük bir gider yapısının denetiminin ülke ekonomisi açısından önemini göz ardı etmek mümkün değildir. Ayrıca SGK'nın henüz oluşumu sürece bağlanmış idari yapısının karmaşıklığı, hizmetlerin geçici görevlendirmelerle yürütülmesinin yarattığı olumsuzluklar, vesayet denetiminin Kurum işlemlerine yabancı Sayıştay'ca yürütülmesi, yönetsel denetim hizmetleri ile kamusal denetim hizmetlerinin birleştirilmesi ile oluşturulan yeni denetim yapısının olumsuzlukları, Kurumda denetimin önemini daha da arttırmaktadır.

Tablo 10: SGK 2006-2007 Gelir-Gider Durumu

	2007 Kasım	2007 Ocak- Aralık	Aylık Değişim (%)	2006 Ocak- Aralık	Yıllık Değişim (%)	2007/Aralık Merkezi Bütçe*
GELİRLER	50.531	56.530	0,12	53.831	0,05	189.617.246
Prim Gelirleri	40.088	44.052	0,10	41.620	0,06	

Diğer Gelirler	10.443	12.478	0,19	2.211	0,02	
Ek Ödeme	2.092	2.298	0,10	2.059	0,12	
Faturalı Ödemeler	4.087	4.942	0,21	4.348	0,14	
GİDERLER	74.729	81.915	0,10	71.868	0,14	203.500.684
Emekli Aylıkları	47.872	52.305	0,09	45.076	0,16	
Sağlık Giderleri	18.259	19.983	0,09	17.667	0,13	
Diğer Giderler	8.598	9.626	0,12	9.125	0,05	
Ek Ödeme	2.120	2.312	0,09	2.192	0,05	
Faturalı Ödemeler	3.249	3.773	0,16	3.055	0,24	
Gelir-Gider Farkı	-24.198	-25.385	0,05	-18.037	0,41	-13.883.438
*BUMKO web sayfasından alınan rakamlardır ²⁴² .						

Kaynak:SGK 2007/Aralık İstatistik Bülteni, BUMKO

Tabloda önemli görülen diğer bir husus da, giderler içinde sağlığın payının ¼'e yaklaşmasıdır. Yolsuzluğun en yaygın olduğu sağlık alanındaki bu denli büyük gider yapısı, SGK açısından denetime en çok ihtiyacı oluşturan alanın sağlık harcamaları olduğunu göstermektedir. Oysa, daha önce değinildiği üzere, hizmet sunucularının gönderdiği faturaların SGK dışındaki kuruluş ve kişilere yaptırılmasının öngörülmesi, Kurumdaki denetim anlayışı açısından çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır.

2. Sosyal Sigorta İle İlgili Olanlar

Kurumun sosyal sigorta ilgili görevleri 5502 sayılı Yasa'nın 3'üncü maddesinde; ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, sosyal güvenliğe ilişkin konularda uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usûlüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak, sosyal güvenlik alanında kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak olarak yer almaktadır. Genel çerçeve olarak belirlenmiş bu görevler, teşkilat yapısı içinde ilgili genel müdürlüklerin görevleri arasında ayrıntılı olarak yer almaktadır. Devredilen kurumlar tarafından yürütülen sosyal sigorta görevleri SGK Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

²⁴² <http://www.bumko.gov.tr/TR/Default.aspx?F6E10F8892433CFFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE>), Erişim Tarihi, (30.01.2008)

3. Sağlık İle İlgili Olanlar

SGK'nun sağlık ile ilgili görevleri SGK Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğünce yürütülmekle birlikte, bu genel müdürlüğün görevlerinin yer aldığı 5502/14'üncü maddede, “Genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerinin hastalıklardan korunması amacıyla ilgili kamu idareleriyle kişisel koruyucu sağlık hizmetleri politikalarının tespitine ve etkin bir şekilde uygulanmasına katkı sağlamak, genel sağlık sigortalıları ile hak sahiplerini ve işverenleri genel sağlık sigortası mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda her türlü iletişim araçları ile bilgilendirmek, görev konusuyla ilgili uygulamaları izlemek ve geliştirmek, başkan tarafından verilecek benzer nitelikteki diğer görevleri yapmak” şeklinde sıralanmaktadır. Oysa, Tablo 10'da yer alan rakamlardan görüleceği üzere, Kurumun giderlerinin neredeyse dörtte biri sağlık harcamalarından oluşmaktadır. Bu kadar büyük bir ödeme kalemi ile ilgili olarak, ana hizmet birimi olan genel müdürlüğün görevleri arasında, Yasa'da denetime yönelik bir düzenleme yer almaması düşündürücüdür. Buradan hareketle, sağlık harcamaları konusunda SGK'nun misyonunun, gelen faturaları sadece ödemek olarak düşünüldüğünü söylemek mümkün görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDA

TEFTİŞ VE DENETİM YAPISI

I. DEVREDİLEN SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDA TEFTİŞ VE DENETİM

A. Genel Olarak Teftiş ve Denetim Hizmetleri

Devredilen kurumların hukuki yapılarının gereği olarak, yönetimin denetimi kapsamında vesayet denetimi 72 Sayılı KHK ve kurumların kuruluş kanunlarında yer alan düzenlemeler

nedeniyle, 2005 yılına kadar YDK tarafından yapılmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumlarının 5018 sayılı Kanun kapsamına alınması ve denetimlerinin Sayıştay'a devredilmesi ile bu denetim Sayıştay tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Ancak daha önce değinildiği üzere bu denetimin İdare Hukuku açısından vesayet denetimi olarak kabulü tartışmalı durumdadır. Kurumlar üzerinde ayrıca 3046 sayılı Yasa ve kuruluş kanunları gereğince vesayet makamı olarak yer alan ÇSGB'nın Bakanlık Teftiş Kurulu aracılığı ile denetimi de söz konusu olmuştur. Bu denetim, düzenli teftiş hizmetini kapsamamış, uygulamada Kurumların yetki alanı dışında kalan ya da Bakanlık Makamınca öngörülen işlerin soruşturulması ve incelenmesi kapsamında yürütülmüştür.

Devredilen kurumlarda yönetsel teftiş işleri her kurumda bulunan teftiş kurulları tarafından yerine getirilmiş, ayrıca SSK bünyesinde bulunan Sigorta Teftiş Kurulunca kamusal denetim kapsamında işyeri denetimi yürütülmüştür. Aynı kapsamda İl Müdürlükleri bünyesinde Yoklama Memurları çalıştırılmıştır.

5502 Sayılı Yasa ile oluşturulan yeni kurumsal yapı SSK örneği üzerine inşa edildiğinden, yönetsel teftiş ve denetim ile kamusal (işyeri) denetimi hizmetlerinde de SSK yapılanması hakim olmuştur. Bu nedenle çalışmamızda, diğer teftiş ve denetim birimleri genel yönleri ile, SSK yönetsel teftiş birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığı ile, SSK kamusal teftiş birimi olan Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ise daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

B. Teftiş ve Denetim Birimleri ve Faaliyetleri

1. Sosyal Sigortalar Kurumu

a. SSK Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Faaliyetleri

1946 yılında kurulan İşçi Sigortaları Kurumu kadrolarında 1 Teftiş Kurulu Başkanı, 3 Müfettiş ve 2 de Müfettiş Yardımcısı kadrosu bulunduğu halde o tarihte bu kadrolar kullanılmamıştır. Sadece bir Müfettişin şeklen ve çok kısa bir süre için

atanması ile yetinilmiştir²⁴³. SSK Teftiş Kurulunun tarihi, İşçi Sigortalarının kuruluşuyla birdir²⁴⁴. 5502 Sayılı Yasa öncesinde geçerli son hukuksal düzenlemelere göre SSK Teftiş Kurulu 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının 9’uncu maddesinde denetim ve danışma birimleri arasında sayılmış ve aynı maddede görev ve yetkileri “Kurum hizmetlerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla genel prensipleri tespit etmek ve Kurumun, merkez ve taşra birimleri ve diğer tüzel kişilerin idarî, malî, hukuki ve teknik işlemleri ve personeli ile 506 sayılı Kanun ve bu Kanunun verdiği yetkiye dayanarak kendileri ile sözleşme yapılmış şahıslar hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak” olarak yer almıştır. Bu görev ve yetkilerin uygulama esasları, 06.11.2001 tarihli 24575 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Yönetmelik hükümlerine göre mesleğe giriş sınavla ve müfettiş yardımcılığı kadrosu ile olmaktadır²⁴⁵. Müfettiş yardımcılığı sınavına, Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavını geçenler başvurabilmiş, sınavlar yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamada ve Teftiş Kurulunca yapılmıştır²⁴⁶.

Müfettiş Yardımcıları iki ve üç yıllık uygulamalı eğitim dönemlerinden geçerek, ikinci yıl sonunda Kurum mevzuatı ve mesleki konularda yapılan sınavda başarılı olma halinde resen iş verilerek görevlendirilmiş, üçüncü yıl sonunda yapılan ve müfettiş yardımcılığı giriş sınav konuları ile, ÇSGB ve SSK’na ait tüm mevzuat ile teftiş, inceleme ve soruşturma yöntemlerine ilişkin mesleki konuları kapsayan yazılı ve sözlü sınavı geçenler müfettiş kadrosuna atanmışlardır. Yönetmeliğin 51’inci maddesine göre, teftiş hizmetleri, diğer idari görevlerden ayrı bir kariyer

²⁴³ Feridun Kırkalı, Sosyal Güvenlik Kuruluşları Müfettişleri 1. Danışma Toplantısı Konuşma Metni, 24.12.1982, Ankara, s. 19

²⁴⁴ Kurum Yönetim Kurulunun 13.12.1946 tarihinde yapılan 43’üncü toplantısında alınan 129 sayılı karar ile, Teftiş Kurulu’nun kaldırılmasına oybirliği ile karar verilmiştir. Bilâhare Yönetim Kurulunun 18. 09.1947 tarihinde yapılan 90’ıncı toplantısında "Merkez Kuruluşunda yeni ihdas edilen Teftiş Heyeti kadrosundaki Başkan, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcıları kadrolarının 01.10.1947 den itibaren kullanılması kararı alınmış, ilk yönetmelik İşçi Sigortaları Teftiş Kurulu Yönetmeliği adı ile 09.08.1948 tarihli 391 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur. (Kırkalı, s.19)

²⁴⁵ Daha önce teknik müfettişler, müfettişlerin önerisi ile ve sözlü sınavla alınırken, son yönetmelikte ayrıca belirlenen koşullarda yapılan yazılı sınav ile alınmaya başlanmıştır.

²⁴⁶ Yazılı sınav genel, güncel ve sosyo-ekonomik konularda kompozisyon, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), İdare Hukukunun Genel Esasları, İdari Yargı, İdari Teşkilat, Ceza Hukuku (Genel Esasları ile Devlet İdaresi ve Amme İtimadı Aleyhine İşlenen Suçlar), Medeni Hukuk (Genel Esaslar ve Ayni Haklar), Borçlar Hukuku (Genel Esaslar), Ticaret Hukuku (Genel Esaslar ve Kıymetli Evrak), İcra ve İflas Hukuku, Ceza Muhakemeleri Usul Hukuku (Genel Esaslar), Sosyal Güvenlik ve İş Hukuku, İktisat Teorisi (Mikro-Makro Ekonomi vd.), Güncel Ekonomik Sorunlar, Para-Banka, Kredi ve Konjonktür, Milli Gelir, Uluslararası İktisadi Münasebetler ve Kuruluşlar, Genel Maliye Teorisi ve Maliye Politikası, Türk Vergi Kanunlarının Esasları, Kamu Giderleri ve Gider Kanunlarının Esasları, Bütçe ve Bütçe Çeşitleri, Kamu Borçları, Genel Muhasebe, Bilanço, Bilanço Analizi ve Teknikleri, Ticari Hesap, Yabancı Dil konularını kapsamaktadır.

olarak düzenlenmiştir²⁴⁷. SSK Başkanlığı Teftiş Kurulu'nun yıllara göre kadro durumu Tablo 11'de yer almaktadır.

Tablo 11: SSK Teftiş Kurulu Başkanlığı İşgücü Durumu (2000-2006)

	Unvan	Başkan	Başmüfettiş				Müfettiş				Müfettiş Yardımcısı				Toplam
			Topl.	İdari	Avuk.	Ecz.	Topl.	İdari	Ecz.	Avuk.	Topl.	İdari	Ecz.	Av./Müh.	
2000	Kadro														113
	Fiili	1	39				24				17				81
2001	Kadro	1	44				51	51			37				133
	Fiili	1	42	39	1	3	20	20			24				87
2002	Kadro	1	44												
	Fiili	1	41	35	4	2	20	20			24	17	5	2-Av	
2003	Kadro	1	52				70				30				153
	Fiili	1	51	45	4	2	13	13			21	14	5	2-Av	86
2004	Kadro	1	52				70				30				153
	Fiili	1	51	45	4	2	27	27			7		5	2-Av	86
2005	Kadro	1	52				70				30				153
	Fiili	1	51	47	3	1	32	25	5	2	9	5	2	2-M	93
2006	Kadro	1	52				70				30				153
	Fiili														

Kaynak: 2000-2004 arası SSK Çalışma Raporları, 2006 ve 2007 SSK (Devredilen)Teftiş Kurulu Faaliyet Raporları

Tablodan görüleceği üzere Kurul uzun yıllardan beri fiilen kadrosunun altında çalışan personelle hizmet vermiş, ayrıca “Teftiş Kurulu Başkanı kadrosu da uzun süreden beri vekaleten yürütülmüştür”²⁴⁸. Bu durum, SGK yapılanmasına kadar aynı şekilde devam etmiştir.

Teftiş Kurulunca yürütülen teftiş işleri Tablo 12’de verilmiştir. Teftiş hizmetleri son yıllarda önemli ölçüde aksamıştır. Bunda ana etken, inceleme ve soruşturmaların artmasına karşılık, kurul yapısında güncel iş durumuna göre iş tanımlaması, yürütümü ve planlamasının yapılamaması, mesleğin gereklerinin kurula yüklenen inceleme ve soruşturma işlerinde gereği gibi uygulanamaması ve iş yürütüm usullerine yansıtılamaması olmuştur.

Tablo 12: SSK Teftiş Kurulu Teftiş Faaliyetleri

²⁴⁷ Bu düzenlemeye göre, Müfettişler kendi istekleri dışında veya teftiş hizmetlerinin gerekleri ile bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz, diğer idari görevlere atanamamaktadırlar.

²⁴⁸ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. 12

Yıllar		İdari Teftiş *	Teknik Teftiş **	TOPLAM	Gerçekleşme Oranı %
2001	Program	102	24	126	
	Biten	0	0	0	
2002	Program	98	22	120	
	Biten	30	12	42	35
2003	Program	60	27	87	
	Biten	15	6	21	24,1
2004	Program	71	32	103	
	Biten	5	6	11	7,1
2005	Program	53	15		
	Biten	27	13		
2006	Program	14	4		
	Biten	6	4		
* Daire Bşk. Sağlık Tesisleri, Müdürlük, ** Hukuk Servisi, Eczane					

Kaynak:SSK Faaliyet Raporları

Teftiş Kurulunun asıl işlevi teftiş hizmeti olmakla birlikte, inceleme ve soruşturma işleri son yıllarda asıl iş durumuna gelmeye başlamıştır. “Teftiş yapılamamasının başlıca nedeni inceleme ve soruşturma işlerinin yoğunluğudur”²⁴⁹. İnceleme ve soruşturma işlerinin durumu Tablo 13’de verilmiştir. Tabloda yıl sonu devir rakamlarındaki farklılık, Başkanlıkça sonuçlandırılan (yazışma, bilgi alma yolu ile) işlere ait rakamlardan kaynaklanmaktadır.

Tablo 13: SSK Teftiş Kurulu İnceleme-Soruşturma Faaliyetleri (2000-2006)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Önceki Yıldan Devir	347	209	278	330	297	165
Yıl İçinde İntikal Eden	946	726	893	670	387	385
Toplam İş	1293	935	1171	1000	684	550
Bitirilen	989	751	677	670	422	512
Sonuçlandırılan İş	989	751	677	670	422	304
Devreden	304	184	494	368	303	165
Sonuçlandırma Oranı	76,5	80,3	57,8	67,0	61,7	55,2
Kişi Başına Ortalama İş			15,76	14,29	8,46	9,76

²⁴⁹ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. 12

Kaynak:SSK Teftiş Kurulu Yıllık Faaliyet Raporları²⁵⁰

Teftiş Kurulunca düzenlenen inceleme ve soruşturma raporlarında, yapılan işlemlerin sadece mevzuata uygunluk yönüne değil, aksaklıkların nedenlerini ortaya koyan tespit ve değerlendirmelerle, bunların düzeltilmesi yönünde ve yönetime yol gösterici nitelikte somut önerilere de yer verilmektedir²⁵¹.

Kurum faaliyetleriyle ilgili aksaklıkların tespitinde ve hizmetlerin daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesine yönelik tedbirlerin alınmasında önemli bir fonksiyonu bulunan Teftiş Kurulunun personel sayısının en uygun düzeye çıkarılmak suretiyle daha etkin bir yapıya kavuşturulması, yıllık teftiş programlarının öngörüldüğü şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması her yıla ait Yüksek Denetleme Kurulu raporlarında temenni olarak yer almıştır.

Teftiş Kurulunca 2003 ve 2004 yıllarında yürütülen inceleme ve soruşturma işlerinin konular itibarıyla dağılımı Tablo 14’de verilmiştir. Bu iş yükü aynı zamanda SGK’nun yönetsel teftiş ve denetim hizmetlerinde artarak devam edecek olan iş yapısı hakkında bir fikir vermektedir.

Tablo 14: SSK Teftiş Kurulu İnceleme ve Soruşturma Konularının Dağılımı

Alt Konu (Ağırlıklı Konu)	2003	2004
Sağlık tesisleri ve tedavi	195	291
İlaç ve tıbbi malzeme	110	80
Haksız Yere Aylık Alma	107	125
İhale İşlemleri	75	116
Diğer idari işler	294	268

Kaynak:SSK Teftiş Kurulu Yıllık Faaliyet Raporları

Görülebileceği üzere inceleme ve soruşturma işleri önemli oranda sağlık, ilaç ve tedavi işlemleri, diğer idari işler ile haksız aylık ve ihale işlerinde yoğunlaşmaktadır. SSK Hastanelerinin devri sonrasında ise, işlerin büyük bölümünü ilaç ve medikal malzeme temini ve hastane faturalarına ilişkin işler oluşturmaya başlamıştır.

SSK Teftiş Kurulu, yetersiz sayı ile SSK’nın az maliyetle ve yüksek oranda sağlık hizmeti üretmesinde önemli işlevler görmüş, Türkiye’de sağlık alanında önemli konularda ilk çalışmaları gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda 1992 yılında yapılan çalışmalarla ilk kez, sağlık alanında kullanılan medikal ve sarf malzemeleri için tıbbi kod kataloğu oluşturularak, tanımlı ve numaralı malzemeler üzerinden fiyat protokolü uygulaması başlatılmıştır. Bu kataloglar diğer sağlık hizmeti veren ve satın alan Emekli Sandığı ve Askeri Hastanelerce de kullanılmaya başlanmıştır. Yine, son

²⁵⁰ Yıllık Faaliyet Raporları SSK Başkanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliğini 7/d maddesi gereğince her yıl hazırlanıp Kurum Başkanına sunulmaktadır.

²⁵¹ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. 12

yıllarda ilaç bilgi bankası oluşturulmuş ve SSK'nın ödemesini yaptığı tüm ilaçlar için fiyat ve kullanım alanına göre veri tabanı oluşturulmuştur. Bilgi işlem yazılımlarında mevzuatın hatalı uygulamalarına dayalı hatalı gelir ve aylık ödemeleri, bilgi işlem uygulamaları ile yapılan hayali işyeri ve sigortalılık tespitleri, medikal malzeme ve özel hastane uygulamalarındaki büyük çaplı sahteciliklerin ortaya konması da bunlar arasında sayılabilir.

b. SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Faaliyetleri

Sigorta Teftiş Kurulunun İşçi Sigortaları Kurumu bünyesinde ilk oluşumu 1949 yılında Şube ve Acentelik Müfettişliği şeklinde olmuş, 1974 yılında kadar olan süreçte, atama yolunun da geçerli olduğu ve lise mezunu olmanın yeterli görülüşü mesleğe giriş koşulları 1974 yılında daha nitelikli koşullara bağlanmıştır²⁵². Bu süreçte Sigorta Müfettişleri Sigorta Müdürlüğü bünyesinde kurulu Sigorta Müfettişliği Servisinde Şef Müfettiş altında ve Sigorta Müdürüne bağlı olarak faaliyette bulunmuşlardır. Bu çalışma biçimi 1993 yılında değişmiş ve 4792 sayılı SSK Yasasında yapılan değişiklikle Genel Müdürlük merkez teşkilatında Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı kurularak Sigorta Müfettişleri bu birime bağlanmışlardır. Bu yapılanmada Sigorta Müfettişlerinin görev ve yetkilerinde değişiklik olmamıştır.

5502 Sayılı Yasa öncesinde geçerli son hukuksal düzenlemelere göre SSK Sigorta Teftiş Kurulu 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının 9'uncu maddesinde denetim ve danışma birimleri arasında sayılmış, aynı maddede görev ve yetkileri; "Sosyal sigortalar mevzuatı ile ilgili çalışmalar yapmak ve uygulanmasını denetlemek, teftiş, kontrol, denetleme, inceleme ve soruşturma sonucu düzenlenen raporların sonuçlarını takip etmek, işveren nezdinde işle ilgili her türlü kayıt ve belgeleri incelemek, ilgililerden bilgi istemek ve toplamak, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarını saptamak" şeklinde yer almıştır²⁵³.

Bu görev ve yetkilerin uygulama esasları, 06.11.2001 tarihli 24575 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Yönetmelik hükümlerine göre mesleğe giriş sınavı, Müfettiş Yardımcılarının eğitimi sonunda ikinci ve üçüncü yılda yapılan yetki ve yeterlilik sınavları ile müfettiş kadrosuna atanma usulleri SSK Başkanlığı Teftiş Kurulu ile paralel hükümler taşımaktadır. Farklı olan

²⁵² Özkan Bilgili, "SSK'da Teftişin Kısa Tarihi 2", Sosyal Güvenlik Dünyası, Yıl: 4, Sayı: 11, Temmuz 2001, s.18

²⁵³ Ayrıca, uygulaması fiilen yapılamamış olmakla birlikte aynı maddede, "Diğer teftiş kurullarının yetkileri saklı kalmak kaydıyla, sigorta müfettişlerinin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile ilgili olarak yaptıkları teftiş, kontrol, denetleme, inceleme ve soruşturma çalışmaları ve işlemlerini denetlemek, soruşturmalarını yürütmek" şeklinde göreve de yer verilmiştir. Oysa bu görev, kamusal denetim kapsamında olmayıp, yönetsel teftiş ve denetim hizmetleri kapsamında bulunmaktadır.

uygulamalar, Sigorta Teftiş Kurulu sınavlarında İdare Hukuku konuları olmaması ve Müfettiş Yardımcılarının eğitim ve yetiştirme dönemlerinde yönetsel teftişle ilgili değil, kamusal teftiş kapsamında ve Kurum mevzuatı işlemlerinden sadece 506 Sayılı Yasanın uygulamaları ile ilgili eğitim almalarıdır.

SANAL, Sigorta Müfettişlerinin görev ve yetkileri kapsamında yaptıkları işlemlerin kontrol hizmeti olduğu görüşündedir²⁵⁴. Bizce, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının, 506 Sayılı Yasa'nın işçi ve işverenlere yüklediği yükümlülöklere uyulup uyulmadığının denetimi şeklindeki görevlerinin hukuki niteliğı, İdare Hukuku açısından idarenin kolluk etkinliğı kavramına karşılık gelmektedir. Bu nedenle, Sigorta Müfettişliğı idari kolluk etkinliğı çerçevesinde yürütölen bir kamusal denetim hizmetidir. Kurulun adının teftiş kurulu olarak yer alması, daha önce açıklanan ve Türk idari yapısında az da olsa örnekleri görölen, diğör denetim birimlerinde olduğı gibi, teftiş ve denetim kavramlarında yaşanan kavramsal karmaşa ile ilgilidir²⁵⁵.

Sigorta Müfettişlerince iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, uygulamalarına ait yürütölen ve soruşturma olarak adlandırılan hizmetler de, yönetsel teftiş kurullarınca yürütölen soruşturmaların niteliğinden çok farklı bulunmaktadır. Sigorta Müfettişlerince bu kapsamda yürütölen işlemler sadece sigorta olayının 506 sayılı Yasanın ilgili maddesine (ki bu maddeler 506/10, 26, 39, 110, 111'inci maddelerden oluşmaktadır) uygunluğunun tespitine yöneliktir. İş Müfettişlerince yürütölenler ayrıca iş kazasının İş Kanunu yönünden getirilen sınırlamalar karşısındaki durumunu da ortaya koymaktadır. Ancak bu hizmetler, soruşturma kavramının tanımında yer alan suç, suçluyu ve süreci tespit faaliyetlerini kapsamamaktadır. İncelenen olaylar sadece bir mevzuat yönünden kusur tespitine yönelik ve boyutları da genellikle tek olayla sınırlı düzeydedir. Bu nedenle aslında soruşturma değil, inceleme faaliyeti olarak tanımlanması daha uygun düşmektedir. Üstelik Sigorta Müfettişlerinin iş kazası vakalarında kusur belirleme yetkileri de olmayıp bu yetki İş Müfettişlerine ait bulunmaktadır.

ADB'nde de benzer işler müfettişlerce değil, emeklilik hakları güvenliğine ve sağlık sigortası sorumluluğuna ilişkin soruşturmalar ABD Çalışma Bakanlığına bağılı olan İşçi Hakları Güvenliğı İdaresi (Employee Benefits Security Administration) altında yer alan İşçi Hakları

²⁵⁴ Sanal, s. 129

²⁵⁵ Açıklanan nedenlerle, sigorta teftiş kurulunca yürütölen işlemler teftiş hizmetine değil, denetim hizmetine karşılık gelmekte olduğundan, bu hizmetleri yürüten personelin müfettiş değil denetmen olarak adlandırılmaları daha doğru bulunmaktadır. Kaldı ki, Maliye Bakanlığı bünyesinde taşra teşkilatı içinde benzer görev ve yetkileri bulunan birimde görevli personellerin kadro adları Vergi Denetmenidir.

Güvenliği birimine bağlı detektiflerce (soruşturmacı) yürütülmekte, aynı konulardaki denetimler İş Güvenliği ve Sağlığı İdaresi (Occupational Safety & Health Administration) birimi altında çalışan denetmen ve kontrolörlerce yürütülmekte, işyerleri ile ilgili soruşturmalar da Çalışma Standartları İdaresine (Employment Standards Administration) bağlı dedektiflerce yürütülmektedir²⁵⁶.

Bu görevler kapsamındaki faaliyetler 2005/Haziran itibariyle Ankara, İzmir, İstanbul (2), Adana, Bursa, Trabzon ve Diyarbakır'da bulunan 8 grup başkanlığı ve merkezdeki refakat müfettişleri ile yürütülmüştür.

Sigorta Müfettişleri kamu adına sadece özel sektör denetimi²⁵⁷ değil, aynı zamanda 506 sayılı Yasa'nın uygulandığı kamu tüzel kişiliklerinin de denetimini yapmışlardır. Bu olgu, idarenin kolluk etkinliğinin, kamu düzeni açısından, sadece özel bireyler üzerinde değil, özel hukuk hükümlerine göre kamusal faaliyet yürüten kamu kurumları üzerinde de geçerli bir etkinlik olmasından kaynaklanmaktadır. Daha önce belirttiğimiz gibi, Sigorta Teftiş Kurulunca yürütülen hizmetlerin kolluk etkinliği kapsamında olması nedeniyle, idari teşkilatlanma içinde en üst amire bağlanma gerekliliği bulunmamakta, kamusal denetim hizmetinin niteliği gereği, merkez teşkilatı içinde yer alan bir birim gözetiminde faaliyet göstermeleri uygun düşmektedir. Zira, denetime konu faaliyetlerin tümü yerel düzeyde yürütülen kamusal işlemlerle ilgili bulunmakta, denetime konu kişi ve kurumlar da büyük oranda yerel düzeyde örgütlenmiş yapılardan oluşmaktadır. İdarenin benzer kolluk hizmetleri de (polis, zabıta, bakanlıklar bünyesindeki denetmenlik ve kontrolörlükler), merkezi teşkilatı olanlar dahil, görev alanı olarak yerel düzeyde görev yapmaktadırlar.

Sigorta Müfettişlerinin bağlı olması gereken makam konusu, 4958 sayılı SSK Kanunu hazırlıkları sırasında sıkça gündeme gelmiş, TBMM Başkanlığı'na sunulan kanun tasarısında Sigorta Teftiş Kurulu'nun Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak yer alması üzerine, bu düzenlemenin yanlış olduğu ve Sigorta Teftiş Kurulunun SSK Başkanına bağlı olması gerektiği yolunda çok sayıda akademisyence bilimsel görüşler ileri sürülmüştür²⁵⁸.

²⁵⁶ ABD Çalışma Bakanlığı Organizasyon Şeması, <http://www.dol.gov/dol/organization.htm>, Erişim Tarihi, (10.11.2007)

²⁵⁷ Özgür Hakan Çavuş, Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim, Doktora Tezi, D.E.Ü, SBE, ÇEKO Ana Bilim Dalı, 2003, s. 45

²⁵⁸ Bu görüşler için bkz. Sosyal Güvenlik Dünyası, Yıl: 4, Sayı: 11, Temmuz 2001, s. 35-57

İdare Hukukuna göre hukuksal çerçevesi, kolluk etkinliği kapsamında yürütülen bir kamusal denetim hizmeti olarak belirlenen Sigorta Müfettişliği ile ilgili bu görüşlere Türk İdare Hukuku açısından katılmak mümkün olamamaktadır²⁵⁹.

Bu görüşlerde ortak şekilde yer alan, denetim ve teftiş hizmetinin her türlü dış etki ve baskıdan arındırılmış olarak görev yapmalarının sağlanması gerekliliğine, İLO sözleşmesi hükümlerine gitmeksizin, sadece iç hukuk ve mesleğin niteliği gereği katılmamak mümkün değildir. Kaldı ki, Türk Devlet geleneğinde teftiş ve denetim hizmetlerinin geçmişi ve meslekte oluşmuş teamüller de zaten bu yöndedir. Ancak, bir mesleğin bağımsız ve etkiden uzak olarak işlevini yerine getirebilmesinin bağlı olunan makamla doğrudan ilgili olmadığı, bağımsızlığın güvencesini bağlı olunacak makamın oluşturamayacağı, hukuk devletinde mesleki bağımsızlığın ana unsurunun mesleğe ait hukuksal düzenlemeler ve bu düzenlemeleri sonuna kadar sahiplenecek uygulayıcılar olabileceği, kaldı ki, her kademesi her siyasi iktidar değişiminde yenilenen Türk idari yapısı içinde, en üst olarak adlandırılan makamların öncelikli siyasi etki ve görüş kapsamındaki makamlar olduğunun herkesçe bilindiği gerçeklerini göz ardı etmek doğru ve yerinde bir yaklaşım olmayacaktır.

Hukuk devletinde hukuksal metinlerde tanımlanmış kamu hizmetlerinin yürütümünün farklı hiyerarşik konumlarda bulunan Kurum ve makamlarca yürütülmesi esas olduğundan, her hizmete ilişkin farklı en üst makamlar söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, sosyal sigorta mevzuatının uygulamasından sorumlu olan tek bir üst makam değil birden çok üst makam bulunmaktadır²⁶⁰. En üst makama bağlı olan ve sadece kolluk etkinliği kapsamında denetim

²⁵⁹ Bu görüşlerde; “Türk İdare Hukuku Sisteminde teftiş kurullarının en üst makama bağlı olarak görev yapmakta oldukları, aksi uygulamanın bağımsız teftiş hizmetinin yerine getirilmesine engel olacağı ve idari fonksiyonların zaafa uğratılmasına yol açacağı, bu nedenle hukuk devleti ilkesine ve idare hukukunun temel ilkelerine aykırılık teşkil edeceği, Sigorta İşleri Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliğinin olmamasının hizmetin yürütümü açısından güvensizliğe ve karmaşaya yol açacağı, uygulamanın tenzil-i rütbe niteliğinde bulunduğu, Sigorta Teftiş Kurulunun Sağlık Genel Müdürlüğü ile ilişkilendirilmemesinin 616 sayılı KHK kararname ile başlatılan sürecin ileri bir halkası olarak, özelleştirme için kapı açacağı, Teftiş Kurulu Başkanlığına bağlı bırakılırken aynı statüde olan Sigorta Teftiş Kurulunun Sigorta İşleri Genel Müdürlüğüne bağlı hale getirilmesinin yasa yapma tekniğine, yerleşmiş uygulamalara, eşitliğe aykırılık teşkil edeceği” şeklinde özetlenebilecek olanların, Türkiye’deki teftiş kurullarının yasalarla belirlenmiş yapılarına uymadığı ve İdare Hukuku ilke ve kurallarına göre bu görüşlere katılmamızın mümkün olmadığı, çalışmamızın önceki bölümlerinde izah edilmiştir.

²⁶⁰ Belirtilen görüşlerin aksine, Türk idari hukukundaki teftiş ve denetim yapılanması da bu yöndedir ve idarenin kolluk etkinliği kapsamında yürütülen denetim hizmetleri çoğunlukla en üst makama değil, hizmeti yürütmekle görevli alt organlara bağlıdır. Örneğin Maliye Bakanlığı bünyesinde Gelir İdaresi Başkanlığına (daha önce Gelirler Genel Müdürlüğüne) bağlı gelir incelemesi yapan Gelirler Kontrolörleri, benzer hizmetleri daha küçük çaplı işyerleri için yürüten ve Defterdarlıklara bağlı olan Vergi Denetmenleri, yakın örnek olarak da, halen SGK (ve daha önce SSK) Sigorta İl Müdürlükleri altında 506 sayılı Yasa hükümlerinin uygulaması ile ilgili denetim ve kontrol hizmeti yapan Yoklama Memurlarının bulunması gösterilebilir. Bu birimlerin baskı altında, siyasi ve

görevi bulunan istisnai birimler ise İş Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kuruludur. Bunlar dışında az sayıda, yönetsel teftiş görevi yanında kolluk etkinliği kapsamında denetim yetkisi olan teftiş kurulu mevcuttur.

Bu görüşlerin çoğunluğunda ortak nokta olarak, Türkiye'nin de onayladığı İLO'nun 81 sayılı "İş Teftiş Sözleşmesi" hükümlerine aykırılık konusu gündeme getirilmiş, sözleşmenin 4'üncü maddesinde müfettişlerin merkezi makama bağlı olacaklarının belirtildiği, bu durumun gerekçesinin sözleşmenin 6'ncı maddesinde müfettişlerin dış etkilere ve hükümet değişikliklerine karşı korunması, bağımsız bir statü ile çalışmalarının sağlanması olarak açıklandığı hususuna yer verilmiştir.

İLO'nun 81 Sayılı İş Teftişi Sözleşmesinde, teftiş hizmetlerinin yürütümü için belirlenen kurallar yerindedir. Ancak, teftiş hizmetlerinin bağlı olacağı makamın her ülkenin iç hukuk sistemine göre belirlenmesi bizce doğru olan yorumdur. 81 sayılı sözleşmenin 4'üncü maddesinde, iş teftişinin gözetim ve denetimi bakımından kullanılan deyim "central authority" dir. Türkçe karşılığı "merkezi yönetim, merkezi makam" olan bu deyim, yönetimin en üst makamı olarak yorumlanması ya da anlaşılmasını sağlayacak bir açıklama sözleşme metninde bulunmamaktadır. 4'üncü maddede geçen tümce "İş teftişi üye memleketin idari usulleriyle kabiletelif olduğu nispette, merkezi bir makamın nezaret ve murakabesine tabi bulunacaktır" şeklindedir²⁶¹. Görüleceği üzere, burada belirleyici olan diğer bir husus da uygulayıcı ülkenin idari usulleridir²⁶². Dolayısı ile, İLO'nun 81 sayılı sözleşmesindeki merkezi idare veya makam terimi, yine aynı maddede yer alan açıklamaya göre her ülkenin idari usullerine göre ve Türk idari yapısında belirttiğimiz makamlardan biri olarak belirlenecektir. Sözleşmenin 6'ncı maddesi ise bu makamın belirlenmesine ilişkin değil, çalışma koşullarına ilişkindir. "Merkezi yönetim" olarak geçen,

benzeri etkilenme ile görevlerini yaptıkları söylenemez; yeter ki, bu birimlerin görev ve yetkilerini, çalışma usullerini düzenleyen yasa ve yönetmeliklerde bağımsız ve özerk çalışılmasına gölge düşürecek hükümler bulunmasın ve bu görevlerin uygulayıcıları mesleki gereklilikleri tam olarak yerine getsinler.

²⁶¹ İLO Ankara, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz081.htm> Erişim Tarihi, (10.10.2007), <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz081.htm>

²⁶² Oysa, Sigorta Teftiş Kurulu hakkındaki bilimsel görüşlerde Türk idari usulleri hakkında bir açıklama yer almamaktadır. Türk İdare Hukukunda merkezi yönetim "ülkenin idaresinin merkezi idare tarafından tek elden yürütülmesini anlatan sistemdir. Bu sistemde hizmet sunumuna ait yetkiler merkezdeki idare tarafından kullanılmakta ve kararlar devlet tüzel kişiliği adına alınmakta, merkezi idare bu işleri ayrı tüzel kişilikleri olmayan bakanlıklar halinde bölümlenmiş yapı ile yerine getirmektedir. Her bakanlık merkezi yönetim içinde tüzel kişiliği olmayan ayrı organları oluşturmakta, bu organlar bünyesinde bakan, müsteşar, genel müdür şeklinde hiyerarşi ayırımına dayanan merkezi makamlar yer almaktadır. Yine SSK ve SGK gibi kamu kurumları merkezi idare dışında yer alan ayrı tüzel kişilikleridir. Bu kurumların merkezde yer alan teşkilatları merkezi idare kapsamında olmayıp, hizmet yerinden yönetim kurumunun merkez organları yapısındadır. Bu kurumlarda da, yönetim kurulu, başkan, genel müdür, şeklinde hiyerarşi esasına göre oluşturulmuş merkez teşkilatının makamları bulunmaktadır.

müfettişlerin gözetim ve denetimini sağlayacak olan makamın, merkezi idare içinde yer alan ve teftiş ve denetime ilişkin kamusal görevleri yürütmekle görevli makam olarak algılamak bizce daha doğru görülmektedir²⁶³.

İLO'nun 81 sayılı sözleşmesinde geçen merkezi makam deyiminin ne anlama geldiği, yine İLO tarafından Türk Hükümeti için “Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Projesi” çerçevesinde 1 Temmuz 1995 tarihinde hazırlanmış olan “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve İşleyişine Genel Bakış” adlı ILO/TF/Türkiye/R.34 sayılı raporda açıklanmıştır (“7.5. Riayet ve İcbar” başlıklı bölüm). Raporda Sigorta Müfettişleri ile ilgili olarak yer verilen hususlar ve öneriler şu şekildedir²⁶⁴:

“Edinilen izlenim, SSK'nın halen riayetsizliğe karşı eyleme girişmeye yeterli öncelik vermediği yolundadır. Müfettiş sayısı açıkça yetersizdir. SSK'nın riayetsizliğe karşı genelde daha aktif bir yaklaşım benimsemesi ve müfettişlerin kayıtlı ve kayıtsız olmakla birlikte sigortaya tabi işverenlerin her ikisinin riayetsizliğini takibe öncelik vermelerini garantilemeleri gerekir. Günümüzde tamamlayıcı diğer unsurların sınırlı oluşu nedeniyle, başarılması güç olmakla birlikte, müfettişler bir bölgeye tahsis edilmeli ve bu yöredeki her işvereni, riayetin güvenilirliği açısından teftiş edebilecek ölçüde tanıyabilmelidirler. Denetim, doğrudan doğruya il düzeyindeki müdüre karşı sorumlu bir baş müfettiş tarafından uygulanabilir; rehberlik ve icraatın merkezi kontrolü ise Prim Toplama Müdürlüğü'ne bağlı Merkezi Ofisçe sağlanabilir.”

81 Sayılı İLO Sözleşmesinin uygulaması hakkında, İLO tarafından yapılan bu tespit ve değerlendirmeler, söz konusu sözleşmenin 4'üncü maddesinde geçen ”central authority” deyiminin ne anlamda algılanması gerektiğini ve İLO tarafından nasıl algılandığını tartışmaya yer bırakmayacak açıklıkta ortaya koymaktadır.

Sigorta Teftiş Kurulunun 2000-2005 arasındaki kadro ve fiili personel durumu Tablo 15’de verilmektedir. Kurul’un müfettiş sayısının yetersizliği yıllara göre devamlı olarak artmıştır.

Tablo 15: SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı Çalışan Durumu

		Teftiş Kurl. Bşk.	Sigorta Başmüfettişi	Sigorta Müfettişi	Sigorta Müfettiş Yard.	TOPLAM
--	--	----------------------	-------------------------	----------------------	------------------------------	--------

²⁶³ 1947 tarihli bu sözleşmeden çok daha yeni olan ve yine deniz adamları iş teftişine ilişkin kuralları belirleyen 178 sayılı sözleşmede, ”central authority” yerine “central coordinating authority” deyimini kullanılmakta ve bu deyim açılımı bakanlıklar, hükmet organları, kamu yetkilileri olarak yapılmaktadır.

²⁶⁴ ILO/TF/Türkiye/R.34 Sayılı Rapor, Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve İşleyişine Genel Bakış, Rapor No. 1 Uluslararası Çalışma Ofisi, Cenevre, Temmuz 1995 (İLO Türkiye), ss. 80, 81

2000	Kadro Sayısı	1				
	Fiilen Çalışan	1	31	285	93	410
2001	Kadro Sayısı	1	38	512	192	743
	Fiilen Çalışan	1	30	241	127	399
2002	Kadro Sayısı	1	38	512	192	743
	Fiilen Çalışan	1	22	249	100	372
2003	Kadro Sayısı	1	90	404	185	680
	Fiilen Çalışan	1	18	330	9	358
2004	Kadro Sayısı	1	90	404	185	680
	Fiilen Çalışan	1	41	283	33	359
2005	Kadro Sayısı					
	Fiilen Çalışan					342*
2006	Kadro Sayısı					
	Fiilen Çalışan					

* YDK 2003 yılı raporundan alınan rakamdır

Kaynak: SSK Çalışma Raporları

Sosyal güvenlik sisteminin ana sorunlarından birini teşkil eden kayıt dışı istihdamın önlenmesi konusunda Sigorta Müfettişlerinin önemli bir fonksiyonu bulunmaktadır. 2004 yılında müfettiş başına denetim sayısı 111 olarak gerçekleşmiş olup yıl itibariyle 26.803 adet denetim bekleyen iş sayısı bulunmaktadır²⁶⁵.

Sigorta Teftişi Kurulu Başkanlığınca yapılan işyeri denetimleri Tablo 16'da gösterilmektedir.

Tablo 16: SSK Sigorta Teftiş Kurulunca Yapılan İşyeri Denetimleri

Yıllar	Denetlenen İşyeri	Tescilsiz İşyeri	Tescilli İşyeri	Görüşülen Sigortalı	Tescilsiz Sigortalı	Tescilli Sigortalı	Sahte Sigortalı	C.Savc. Bildirilen Sigortalı
2000*	36780	4254			30870		586	160
2001	30853	1819	29034	174719	10500	185219	413	134
2002	29498	1442	28056	126593	7452	119141	414	171
2003	34962	2108	32854	324772	22201	302571	329	170
2004	30068	3027	27041	227787	22072	205715	430	185

²⁶⁵ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. 14

2005**	13675	1346		104236	10369			
* Yüksek Denetleme Kurulu SSK 2000 Yılı Raporundan alınan rakamlardır.								
* *Yüksek Denetleme Kurulu SSK 2004 Yılı Raporundan alınan 20005 ilk 6 aya ait rakamlardır.								

Kaynak: SSK Çalışma Raporları

Denetleme sonuçlarına göre, 2001 yılında % 5,90 olan denetlenen işyerleri içinde tescilsiz olanların oranının 2004 yılında % 10,07'ye çıkmış olması ve 2001'de % 6 olan görüşülen sigortalıların içindeki tescilsiz sigortalı oranının 2004 yılında 9,69'a yükselmiş olması dikkat çekmektedir. Bu durum, kayıt dışılığın artışı ve denetimlerin yetersizliğini göstermektedir.

Denetimlerin yanı sıra, Sigorta Teftiş Kurulunca sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sosyal sigortalar mevzuatı ile ilgili olarak meslek kuruluşları vasıtasıyla işveren ve sigortalılarının bilgilendirilmesi için 2003 yılında 25 ilde, 2004 yılında 69 ilde ve 53 Sigorta Müfettişi ile çalışma yürütülmüş, 2005 yılında da bu çalışmalar devam etmiştir²⁶⁶. Esasen idarece yerine getirilmesi gereken eğitim ve rehberlik niteliğindeki bilgilendirme çalışmalarına, toplam müfettiş sayısının % 15'ine varan oranda Müfettişin yönlendirilmesi, asli iş olan işyeri denetiminin yetersizliği göz önüne alındığında, bizce denetim hizmetlerinin niteliği açısından uygun bulunmamaktadır. "Kurulda 2003 yılında mevcut 342 Müfettişin 33'ünün grup başkanlıklarında idareci konumunda bulunmaları nedeniyle bu görevlilerin fiili denetime kanalize edilememeleri"²⁶⁷ de işyeri denetimindeki yetersizliğin artmasındaki nedenlerinden birini oluşturmuştur.

Belirtilen denetim yetersizliğinden en çok etkilenen ise, çalışanlar ile yakınlarının hak sahipliğini ve ekonomik durumlarını doğrudan ilgilendiren hastalık ve iş kazası incelemeleri olmuştur. Bu çalışmaların durumu Tablo 17'de gösterilmektedir. 2004 yılındaki 359 müfettiş sayısına göre, müfettiş başına düşen inceleme ve soruşturma sayısı 17 olmaktadır. Bu sayı, işlerin niteliği dikkate alındığında oldukça düşük düzeyde kalmaktadır.

Tablo 17: SSK Sigorta Teftiş Kurulu İnceleme ve Soruşturma Faaliyetleri

	Hastalık	İş Kazası	Toplam	Soruşturmaların 506 SK Maddelere Dağılımı				
				10. Md.	26. Md.	39. Md.	110. Md.	111. Md.
2000	1673	4353	6026	850	2771	95	36	1206
2001	2348	6940	9288	869	3647	221	132	1657

²⁶⁶ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. 14

²⁶⁷ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. 17

2002	2152	5305	7457	831	3121	131	51	1351
2003	1201	4517	5718					
2004	892	5281	6173	919	3435	82	1659	

Kaynak: SSK Çalışma Raporları

Sigorta Teftiş Kurulunca yapılan denetimlerde sağlanan ek tahakkukların durumu ise Tablo 18’de gösterilmektedir. Tablodaki bilgilere göre, 2004 yılında Kuruma kayıtlı işyerleri üzerinde yürütülen asgari işçilik incelemeleri ile sağlanan tahakkuklar fiili denetimlerden sağlanan ek tahakkuklarla eşit düzeye gelmiştir. Bu durum, Kurul çalışmalarında asgari işçilik incelemelerine yoğunluk verildiğini göstermektedir. Oysa, sosyal sigorta sisteminin temel sorununu bildirilenler değil kayıt dışında kalanlar oluşturmaktadır.

Tablo18: Sigorta Teftiş Kurulunca Tespiti Yapılan Ek Matrah Tutarları (YTL)

	Fiili Tespitile Yapılan	Kayıt İncelemesi İle Yapılan	Asgari İşçilik İncelemesi İle Yapılan	TOPLAM
2000*				2.900.000
2001	1.390.337	3.620.066	6.067.220	11.077.623
2002	1.881.438	3.226.858	9.774.399	14.882.695
2003	2.198.277	4.550.734	11.817.691	18.566.702
2004	18.297.062	1.111.597	18.054.159	37.462.818
* Yüksek Denetleme Kurulu SSK 2000 Yılı Raporundan alınan rakamdır.				

Kaynak: SSK Çalışma Raporları

Sigorta Teftiş Kurulunca yürütülen denetimlerden, nitelikli hizmet gerektirmeyenler başta olmak üzere bir bölümü belirtilen yıllarda oluşturulan Yoklama Memurları aracılığı ile de yapılmaya başlanmıştır.

Önce 4447 sayılı Kanunla, 506 sayılı Kanunun 130 uncu maddesi değiştirilerek ve bilahare 4958 sayılı Kanunda yer verilerek, 2001 yılında Kurum içinden 142 personel, Yönetim Kurulu kararıyla Yoklama Memuru olarak görevlendirilmiş, bu sayı 2004 yılında 326’ya yükselmiştir. Yoklama Memurlarınca 2004 yılında, 12.980 işyerinde denetimler yapılmış, toplam 42.978 çalışan ile

görüştürülerek 2.241 işyeri ile 9.580 çalışanın tescilsiz (kaçak) olduğu tespit edilmiştir²⁶⁸. Böylece, Sigorta Müfettişlerince yürütülen işyeri denetimlerinin bir bölümü Yoklama Memurlarınca yürütülmeye başlanmış, Kurul işlemlerinde azalma sağlanmıştır.

Sigorta Teftiş Kurulunun çalışmalarında, son yıllarda kolluk etkinliği niteliği değil, yönetsel denetim etkinliği ağırlıklı olmaya başlamıştır. Eğitsel rehberlik çalışmaları, asgari işçilik tespitine ağırlık verilmesi bu gelişimin göstergeleridir. Bu durum Kurulun asıl kuruluş amacı olan, sosyal sigorta mevzuatının işyerlerindeki uygulamalarının denetimi ve bu bağlamda kayıt dışı sigortalılık ve sigorta olaylarının önüne geçilmesi işlevinin geri planda kalması sonucunu doğurmuştur. Oysa, belirtilen işler, özel uzmanlık isteyen, kariyersiz ve mesleki gelenek olmaksızın memur kadrolarından yapılan atamalarla oluşturulan Yoklama Memurlarına bırakılmayacak kadar önem taşıyan bir hizmet alanını oluşturmaktadır.

2. Emekli Sandığı Teftiş Kurulu

Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sandık Ana Yönetmeliği ve Teftiş Kurulu Yönetmeliğine göre Genel Müdürlük Merkez ve taşra teşkilatı işlemlerini, 5434 sayılı Kanunun uygulanmasını, 5434 sayılı Kanunun Geçici 139 uncu maddesi uyarınca yapılan Sağlık Yardımlarına ilişkin işlemleri, 2022 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre yapılan inceleme ve soruşturmalar ile diğer denetleme ve soruşturma işlemlerini yürütmüştür. Kurul'un mesleğe giriş, yetiştirme ve müfettişliğe atanma ile ilgili usulleri SSK Başkanlığı Teftiş Kurulundaki ile aynı olup, yürütülen hizmet yönetsel teftiş hizmeti kapsamındadır.

Kurulun personel durumu ve çalışmaları Tablo 19'da gösterilmektedir.

Tablo 19: Emekli Sandığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Çalışan ve İş Durumu

		Teftiş Kurl. Bşk.	Başmüf	Müfettiş	Toplam	Cevaplı Rapor ve Teftiş Raporu	Soruşt. Raporu	Basit Rapor	Toplam
2003						7	158	142	307
2004*	Fiilen	1	26	32	59	15	136	112	263

²⁶⁸ YDK SSK 2004 Yılı Raporu, s. 16

	Çalışan								
2005	Fiilen Çalışan	1	26	41	68	10	194	192	396
* 2002'de 15, 2003'de 9, 2004'de 2 müfettiş özelleşen kuruluşlardan geçmiştir									

Kaynak: YDK Emekli Sandığı 2004, 2005 Yılı Raporları

Tablodan görüleceği üzere Emekli Sandığı Teftiş Kurulu'nun da iş hacminin büyük bölümünü inceleme ve soruşturma işleri oluşturmakta, 2002 yılından itibaren özelleştirilen kuruluşlardan geçen toplam 26 müfettiş ile mesleki açıdan Kurulun karma bir yapısı bulunmaktadır.

3. Bağ-Kur Teftiş Kurulu

Bağ-Kur Teftiş Kurulu'nun kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları 22.04.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Bağ-Kur Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Bu yönetmeliğe göre Teftiş Kurulu'nun görevleri; Merkez ve taşra birimlerinin her türlü faaliyet ve işlemlerine ilişkin teftiş, denetim ve inceleme yapmak, 1479 sayılı Bağ-Kur Kanununa ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa tabi sigortalıların, sigortalılık işlemleri ile ilgili teftiş, inceleme ve soruşturmalarda bulunmak ve Genel Müdürün verdiği her türlü görevleri yapmaktır. Kurul'un mesleğe giriş, yetiştirme ve müfettişliğe atanma ile ilgili usulleri SSK Başkanlığı Teftiş Kurulu ile aynıdır. Kurulun hizmet biçimi yönetsel teftiş hizmetine karşılık gelmektedir.

Kurulun personel durumu ve çalışmaları Tablo 20'de gösterilmektedir.

Tablo 20: Bağ-Kur Teftiş Kurulu Başkanlığı Çalışan ve İş Durumu

		Teftiş Kurl. Bşk.	Başmüf	Müfettiş	Top.	Cevaplı Teftiş Rap.	Soruşt. Raporu	İncele. Rap.	Teftiş
2003						192	136	213	48
2004						202	139	210	47
2005*	Fiilen Çalışan		16	52**	68	57	167	210	19
2006	Fiilen		21	49	70				

	Çalışan								
*YDK Raporunda Eylül/2005 tarihi itibariyle yer verilen rakamdır. **52 Müfettişin 19'u özelleştirmeden gelmiştir.									

Kaynak: YDK Bağ-Kur 2004-2005 Yılı Raporları

Kurul'un iş hacminin önemli bölümünü sağlık harcamalarına ilişkin inceleme ve soruşturmalar oluşturmaktadır. Tablo 21'de yer alan işlerin konular itibariyle dağılımına göre soruşturma işlerinin yarısı sağlık işlemleri ile ilgilidir. Kurula özelleşen kuruluşlardan 19 müfettiş gelmiş ve mesleki yapıda karma bir görünüm oluşmuştur.

Tablo 21: Bağ-Kur Teftiş Kurulu Soruşturma Raporlarının Konulara Göre Dağılımı

	2004	2005
Kurum personeli	30	41
Sağlık sigortası usulsüzlük ve yolsuzluk	70	84
Sigortalıların tahsis işlemleri	27	31
Meslek kuruluşları	6	7
Diğer konular	6	6
	139	169

Kaynak: YDK Bağ-Kur 2004-2005 Yılı Raporları

C. Sosyal Güvenlik Kurumlarında Teftiş ve Denetimin Sorunları

1. Genel Olarak

Teftiş ve denetim hizmetlerindeki genel sorunlar, sosyal güvenlik kurumlarındaki yönetsel ve kamusal teftiş ve denetim birimlerine de aynen yansımakta, bunların dışında hizmet alanının özelliğinden kaynaklanan diğer sorunlar yer almaktadır.

Teftiş ve denetim hizmetlerinde meslek elemanlarının ve kurulların bağımsız olamadıkları ve yönetimin istedikleri dışında görev yapamadıkları değerlendirmeleri, teftiş ve denetim hizmetlerinde eleştiri olarak en çok gündeme getirilen, en güncel ve en başta gelen konuyu oluşturmaktadır. Bu değerlendirmelerin nedenleri; teftiş ve denetim birimlerinin konumlarının, çalışma biçimlerinin ve bir bütün olarak mesleki gelenek ve kurallarının yeterince bilinmemesidir. Bu durum, denetçilerden çok, müfettişlik mesleği açısından daha belirgindir. Teftiş kuruları neredeyse birer kapalı kutu anlayışı ile çalışmakta, mesleki gelenek ve görev anlayışları bu yönde gelişmektedir.

Bunun nedeni iki yönlü olup; birincisi çevreden gelen çekince, ikincisi meslek elemanlarının çevreden uzak durma anlayışına sahip olmalarıdır. Çevresel çekinceler, mesleğin katı yapısı, geniş yetkilerle donatılmış olmanın yarattığı korku ya da ürkeklik ve müfettişlerle ilgili kamuoyunda yaratılmış olan yanlış önyargı ile ilgilidir. Meslek elemanlarının çevreden uzak durmalarının nedenlerini de, kamuoyunda oluşmuş Müfettiş anlayışından memnuniyet, her an ilişkiye girilen ya da yakınlık kurulan kişiler hakkında inceleme ya da soruşturma yapmak zorunda kalma olasılığı ve bu nedenle tarafsızlığın tehlikeye düşebilme ya da çevreden bu şekilde algılanma olasılığı gelmektedir. Bunlar dışında genellik taşımayan ve her meslekte var olabilen kişisel yapılardan kaynaklanan olumsuzluk ya da eksiklikler bulunabilmekte ve bu yapılar meslekte daha etkili ve belirgin olarak dışa yansımaktadır.

Bugün kamuda görevsel güvence ve bağımsızlık açısından belki de en bağımsız ve en güvenceli hizmetler teftiş ve denetim hizmetleridir. Müfettişlerin, kendi istekleri olmadıkça, suç işlemedikçe, ağır görev kusuru oluşmadıkça ne kadroları ne de görev yerleri değiştirilememektedir. Tüm tüzük ve yönetmeliklerde bu konuda mesleki güvence hükümleri bulunmaktadır. Müfettişlerin bağımsız çalışamadıkları algılamasının temel nedenlerini, teftiş ve denetim elemanlarınca düzenlenen raporların ya işleme konmaması ya da geç ve eksik işleme konması ve değişen kamu hizmeti ve kamu düzeni şartlarına göre hizmetlerde ve görev anlayışlarında değişim sağlanamaması oluşturmaktadır. Yoksa, mesleki gelenekleri oturmuş, bu geleneklere göre yetiştirilmiş meslek elemanlarından oluşan teftiş ve denetim birimlerinde, hangi üst kademededen olursa olsun, görevle ilgili bir yönlendirme, etkileme olması ya da bu yönde girişimde bulunulsa bile gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Aksi durum sistemsal değil, kişisel nitelikte olabilir. Ancak şurası da bir gerçektir ki, görevin gereği gibi yapılması, değişen kamu yapısında her zaman hoş karşılanmayabilmekte, hatta idareden önce Kurul içinde bile olumsuz

tavır ve yaklaşımlarla karşı karşıya kalınabilmektedir. Dolayısı ile meslekte en önemli eksikliği, gereği gibi yetişmiş ve görevinin gereklerini hukuksal duruma göre sonuna kadar yapabilme cesaret ve iradesini gösterebilecek meslek elemanların yetiştirilmesi oluşturmaktadır. Bunda da ana etkenler; mesleğe alınma koşulları ve alınma usulleri, yetişme dönemi ve usulleri, bu usullerde özellikle mesleki görevin özünü oluşturan hukuksal değerlendirme ve yorumlama yeteneği kazanmanın ön koşul olması ve kurul yapısındaki mesleki geleneğin, üstatlık kurumunun bozulmaması gelmektedir.

Türk Kamu yönetiminde kariyer ve liyakatin en etkin ve tarafsız olarak uygulandığı mesleki yapılanmaların başında teftiş ve denetim birimleri gelmektedir. Uzun yıllardan beri, mesleğe girişten müfettiş ve denetçiliğe atanana kadarki süreçte uygulamalı eğitim yapılması, sınav esaslı bulunması, eğitimlerin kurumsallaşmış bir yapı içinde ve usta çırak ilişkisi ile uygulamalı olarak gerçekleştirilmesi bunda ana etkenlerdir. Oysa diğer meslek gruplarında hep bir rekabet duygusu hakim olduğundan, eğitimler eksik kalmakta, yerine geçilme ve makamı kaptırma olasılığı üstün astı yeterince eğitmemesinde ana etkeni oluşturmaktadır.

Yönetmelik ve kamusal teftiş ve denetim hizmetlerinde ana sorunlardan diğeri, hizmetlerin kavramsal karşılıklarının tam olarak algılanamamış olması, buna bağlı olarak mesleğe giriş koşullarında hem yönetmelik teftiş, hem yönetmelik denetim, hem de kamusal denetim hizmetlerinde neredeyse denklik bulunmasıdır. Oysa, mesleğe alınmada esas olarak, yapılacak işin niteliğine göre ağırlıklı olan eğitim alanlarının aranması gerekir. Örneğin teftiş hizmetlerinde, neredeyse asli iş haline gelmiş olan soruşturma işlerinde esas olarak ceza ve idare hukuku bilgisi ve eğitimi gerektiği halde, teftiş kurullarının sınavlarına bu iki hukuk eğitimini almayan ya da yetersiz alan çok sayıda üniversite bölümlerinden mezun olanlar girebilmektedir.

Bu yapı zaman içinde, kurullardaki eğitim yapısını da olumsuz etkilemekte, bu iki hukuk dalında yetersiz olan kıdemli müfettişlerin sayısal olarak azalması, eğitimleri de olumsuz etkilemekte ve sonuçta soruşturma hizmetlerinde yetersizlikler, yargıdan dönmeler artmakta, kurumsal ve kişisel mağduriyetler ortaya çıkmakta ve mesleğin niteliği olumsuz etkilenmektedir.

Kamu yönetiminde son yıllarda yaşanan yapısal değişimler, denetim ve teftiş hizmetlerini de olumsuz yönde etkilemekte, liyakat ve kariyere uymayan şekilde, siyasi ve diğer bazı görüş ve düşüncelerin yönetici atamalarında etken unsur haline gelmesi nedenleri ile nitelik olarak yetersiz yöneticilerin gittikçe çoğalması, meslek mensuplarının adlarına görev yaptıkları amirler ya da birimlerden destek almak bir yana, bu amir ve birimlerin ya ilgisizliklerine ya da bazı kurumlarda

da doğrudan ya da dolaylı etkilenmelerine maruz kalmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, bu yönetici yapısı yönetimin görev ve yetki kapsamında bulunan disiplin suçlarına konu idari işlemlerin de tamamen teftiş kurullarına gönderilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu da teftiş kurullarının asıl işlevleri olan teftiş dışında kullanılmaları sonucunu doğurmakta ve soruşturmacı gözü ile görülmelerindeki etkenlerden birini oluşturmaktadır

Belirtilen liyakat ve kariyer yetersizliğinin, son yıllarda teftiş ve denetim birimlerinin yönetici kadrolarında da görülmeye başlanması, kurul yapılarını zayıflatmakta, kurul içi sorunları, işin yürütümünde yetersizlikleri ve kurulların işlevlerini mesleğin gereklilikleri dışındaki unsurların belirlemesini gündeme getirmektedir.

Teftiş ve denetim birimlerinin dışı kapalı çalışma anlayışları, mesleğin dışarıdan bilinmemesi ve tanınmaması sonucunu doğurmakta, bu da meslek hakkında yanlış önyargılara ve değerlendirmelere yol açmaktadır. Bunda, eğitim sistemi içinde teftiş ve denetim konularının yeterince yer almaması da rol oynamaktadır. Oysa, çalışma hayatında ve kamu yönetiminde önemli bir işlevi bulunan teftiş ve denetim hizmetlerinin akademik anlamda ele alınması, çalışma hayatına atılacak genç kuşaklara öğretilmesi hem yönetim hizmetlerinde hem de denetim hizmetlerinde kalite ve başarının artırılması açısından önemli görülmektedir.

Küreselleşme eğilimlerinin kültürel yaşama olumsuz etkileri, özellikle genç kuşaklar üzerinde olmaktadır. Bu durum devlete hizmet, kanun ve hukuka bağlılık, tarafsızlık ve bağımsız düşünce, görev bilinci, sosyal sorumluluk, yüksek karakter sahip olma gibi meslekte önem taşıyan özelliklerin, özellikle 1990'lı yıllardan sonra meslek elemanları arasında azalmasına yol açmakta, sorumluluk ve görev bilinci gerektiren, çalışma koşulları zor olan, sürekli sorunlarla uğraşmayı ve fiilen değişik yörelere seyahati gerektiren mesleğe, belirtilen koşullara sahip olanların ilgisini azalmakta, maddi imkanların son yıllarda oldukça düşük düzeylere indirilmesi ise bu ilgisizliği daha da arttırmaktadır. Sonuçta, teftiş ve denetim hizmetleri, eskiye oranla nitelikli işgücünü mesleğe çekememektedir.

Belirtilen sorunların giderilmesi, teftiş ve denetim birimlerinin kamuoyuna daha çok açılmaları, raporların sadece idareye değil başka birimlere ve gizlilik taşımamak koşuluyla kamuoyuna açıklanması, mesleğe alınma, yetişme koşullarının günün gereklerine ve mesleğin kavramsal karşılığına göre yeniden gözden geçirilmesi, özellikle yardımcılık dönemi sonunda müfettişlik ve denetçilik kariyerine atanmada nesnellığe bağlı kalarak hukuksal değerlendirme ve yorumlama yeteneği kazanma, görevi günün değişen koşullarını (teknolojik, siyasi, sosyal,

uluslararası) doğru algılayarak ve değerlendirek yapabilme, hukuksal konumun gerektirdiği yetkileri sonuna kadar kullanabilme iradesine sahip olunmanın ana koşullar sayılması, kurul yapılarının geleneksel mesleki yapıda bozulmaya neden olmayacak şekilde korunması, bu bağlamda kurul başkanı ve rapor değerlendirme birimlerinin meslek elemanlarının ortak tercihi doğrultusunda oluşturulmasına yönelik değişikliğe gidilmesi gerekli görülmektedir.

2. Yönetsel Teftiş Ve Denetim Hizmetlerindeki Sorunlar

Belirtilen genel sorunlar dışında, sosyal güvenlik kurumlarında yönetsel teftiş ve denetim hizmetlerinde uygulamada görülen sorunları; Asli iş olan teftiş hizmetlerinin son yıllarda yapılamaması, sürekli ve artan oranda inceleme ve soruşturma işleri ile uğraşılması, sosyal güvenlik ve kamu hizmetlerinde sıkça değişen mevzuat yapısının teftiş ve soruşturmalarda hak, hukuk kavramları açısından değerlendirmesi zor durumlara neden olması, yönetsel işlerde yaşanan teknolojik gelişmelerin teftiş hizmetlerine yansıtılamaması, örneğin son dönemde bilgi işlem verilerine ulaşımın bile izne ve özel talebe bağlanması, oysa SGK'nun tüm işlemleri üzerinde teftiş, inceleme ve soruşturma yetkisi olan müfettişlerin, işlemlerin çoğunluğu artık bilgisayarlar üzerinde yürütülür hale gelmişken bu işlemler üzerindeki teftiş ve denetim olanaklarının böylece fiilen ortadan kaldırılması, hem devredilen kurumlar, hem de SGK açısından en önemli gider kalemini oluşturan aylık ödemeleri bilgisayar ortamında gerçekleştiği halde bugüne kadar tam anlamıyla bu işlemlerin teftişinin yapılamaması, yapılan teftiş ve soruşturmaların sonuçlarının ise tam olarak uygulanmaması, yine ikinci gider kalemini oluşturan sağlık harcamaları üzerinde etkin bir teftiş ve denetim sistemi oluşturulmaması, Kurulların da, belirttiğimiz olumsuzlukların etkisi altında, bu konularda güncel duruma uygun ve mesleğin gereklerine göre inceleme, soruşturma ve teftiş yapısı geliştirememeleri, bu teftiş ve denetimlerin kişisel çaba ve bakış açılarına indirgenmiş bulunması oluşturmaktadır.

Ayrıca son dönemde, tek çatı uygulamasının doğal sonucu olarak, yapıları birbirinden farklı üç yönetsel teftiş biriminin bile aynı anlayışla ve aynı birim altında birleşmeleri önemli bir sorun kaynağı olacak iken, yeni yapılanmada farklı hizmet biçimi yürüten kamusal denetimle görevli Sigorta Müfettişlerin de aynı birim altında yer alması, hukuksal, mesleki ve kurumsal yapı açısından en önemli sorunu oluşturmaktadır.

3. Kamusal Denetiminde Hizmetlerindeki Sorunlar

Kamusal denetim hizmetlerinde de, İdare Hukuku açısından hizmet biçiminin kavramsal karşılığının yanlış algılanması sorunların ana nedenini oluşturmaktadır. Çünkü, kamusal denetimlerle varılmak istenen amaç için yapılanlar, yanlış tanımlanan kavramsal karşılığa göre uygun düşmemektedir.

Türkiye'de Devlet otoritesinde özellikle 1980 sonrası yaşanan zayıflama, ekonomik alandan devletin çekilmesi ile ekonomik kaynakların özel sektörde toplanmaya başlaması ve özel sektörün neredeyse kamu kurumları ve devlet otoritesinin üstünde güç sahibi olmaları, idari kolluk faaliyetlerinin etkinliğini yitirmesine yol açmıştır. Bu süreçte asıl yapılması gereken, kolluk etkinliği kapsamında yapılan denetimlerde, kolluk kavramına uygun olarak icrai yetkileri artırılmış bir denetim yapısının oluşturulması iken, tam tersine bu hizmetlerdeki birimlerin yönetsel denetime doğru kaydırıldıkları, hatta, yönetsel denetim birimleri ile birleştirilme çabalarına yöneldiği gözlenmekte, SGK uygulamasında olduğu gibi bu fiilen de gerçekleştirilmektedir.

Çalışmamızın tarihi itibarıyla bu çabaların diğer Devlet organlarındaki denetim ve teftiş birimlerinde de yoğunlaştırıldığı, örneğin, Maliye Bakanlığı'nda denetim birimlerinin yeniden yapılandırılarak Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu ile Gelirler Kontrolörlerinin "Vergi Denetim Kurulu" adı altında birleştirilmesine ilişkin yasa taslağının Başbakanlığa gönderildiği, Defterdarlıklara bağlı ve yerel denetim yapan Vergi Denetmenlerinin de bu birleşme içinde yer almak için çaba sarf ettikleri²⁶⁹, Gümrük Teftiş Kurulunu kapatılması için yasal hazırlık yapıldığının²⁷⁰ basında da yer aldığı²⁷¹ görülmektedir.

Bu yöndeki çabaların arkasında, küreselleşmenin ekonomik araçlarından olan, rekabet için maliyetlerin düşürülmesi ve bu amaçla vergi, prim, ücret gibi giderlerin en aza indirilmesi amacı yatmaktadır. Bu yaklaşımın Sosyal Devlet ilkesi ile çatıştığı kuşkusuzdur.

Kayıtdışı ekonominin devlet ve sosyal güvenlik sistemi açısından en önemli sorun olduğu ve en büyük gelir kaybının bu nedenle oluştuğunda herkes hemfikirdir. Genel ve kapsamlı bir tanımlama ile kayıtdışı ekonomi; bilinen istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve Gayri Safi Milli Hasıla hesaplarını elde etmede kullanılamayan gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin tahminleri konusunda yapılan çalışmalarda birbirinden oldukça farklı sonuçlar açıklanmaktadır.

²⁶⁹ Bkz. <http://www.vdd.org.tr/index.php>, Erişim Tarihi, (05.02.2008)

²⁷⁰ Bkz. http://www.denetde.org.tr/asirjhaberleri/gm_kamuoyuna_uyuru.html, Erişim Tarihi, (05.02.2008)

²⁷¹ Okan Müderrisoğlu, "Demirağ: Teftişi nasıl kapatırsınız?", Sabah, 2 Şubat 2008, http://www.denetde.org.tr/basinhaberleri/teftisi_nasil_kapatirsiniz_sabah.html, Erişim Tarihi, (05.02.2008)

Bugüne kadar yapılan çalışmalar sonucu Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin GSMH'nın %40'ı ile %60'ı düzeylerinde olduğu konusunda yaygın bir görüş birliği hakim olmuştur²⁷². 2008 yılı TUIK rakamlarına göre, yaptığı işten ötürü herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanların oranı, önceki yılın aynı dönemine göre 1.7 puanlık azalışla % 46.9 olarak gerçekleşmiştir²⁷³. Resmi rakamlarda bile % 50 'ya yaklaşan kayıtdışılık, çalışma yaşamı ile ilgili kurallar ve Sosyal Hukuk Devleti kavramının uygulamada neredeyse yerinin kalmadığını göstermektedir.

Oysa bugüne kadar uygulanan denetim anlayışının kayıtdışılığı önlemede yeterli olmadığı görülmektedir. Bizce bunun en önemli nedeni, kamusal denetimlerin idari kolluk etkinliği kavramına göre değil, yönetsel denetim etkinliği şeklinde yürütülmesidir. Kamusal Denetim elemanlarının devlet otoritesini arkalarında hissedememeleri, kayıtdışı alanlarda etkin denetim yapmalarını önlemektedir. Etkinliğin artırılması, denetim elemanlarının emniyet güçlerinin sahip olduğu yetkilere benzer yetkilerle donatılmaları ile ve azalan Devlet otoritesinin yarattığı boşluk da, denetim elemanlarının yetkilerinin artırılarak giderilmesi ile mümkün olabilir ve böylece kayıtdışılıkla mücadelede bugünkünden daha etkin bir denetim sağlanabilir.

Sosyal güvenlikle Kamusal denetim hizmetlerinde kolluk etkinliği dışında olan, ancak kamusal denetim birimince uygulama örneklerinden faydalanılarak görüş ve bilgi üretilmesi gereken sosyal sigorta risklerinin iş kollarına ve bölgelere göre dağılımı, nedenleri ve giderilmesi, kötü yaşam ve çalışma koşullarının analizi ve sisteme etkisi, sahte emeklilik, haksız aylık ve gelir bağlama, gerçek dışı ve fiili olmayan hizmet kazanma, sahte istirahatle haksız işgöremezlik ödeneği alma gibi, önleyici anlamda Sosyal Devlet gereklilikleri üzerine kurulu bir çalışma yapısı Sigorta Teftiş hizmetlerinde oluşturulamamıştır. Örneğin Tablo 16'da yer alan Sigorta Teftiş Kurulunun çalışma istatistiklerinde sahte işyeri ve sigortalı tespitleri son derece az ve 2004 yılında Sigorta Teftiş Kurulunca bir yılda tespiti yapılan sahte sigortalı sayısı 430 ve Savcılığa bildirilen toplam sahte sigortalı sayısı 185 kişi iken, bu iş, aslında yönetsel teftişin görevi olmadığı halde, bu kurulca daha yaygın olarak yürütülür olmuş, İstanbul'da bir bölgede SSK Teftiş Kurulunca yürütülen sadece bir soruşturmada 921 sahte sigortalı ve 113 haksız sigorta yardımı alan kişi tespiti yapılmıştır.

²⁷² Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Faaliyetlerin Kontrolü ve Denetimi, İTO Yayınları, No:2002-14, s. 21

²⁷³ <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=1920>, Erişim Tarihi, (21.01.2008)

Bunun yerine Sigorta Teftiş Kurulunca son yıllarda nesnel ölçülere dayandığı sorgulanabilecek asgari işçilik uygulamaları çalışmalarda ağırlık kazanmıştır. Oysa, sistemin asıl sorunu olan giderlerin azaltılması, önleyici denetim çalışmaları ile ve sistem açısından asıl gelir kalemini oluşturan prim gelirlerinin artırılması da bildirilenler üzerinde yapılacak denetimlerle değil, kayıtdışı olanlar üzerinde yapılacak denetimlerle mümkündür.

4. Yolsuzlukla Mücadelede Açısından Teftiş ve Denetim

Kamu görevlilerinin temel memurluk ilkelerini ihlal etmeleri tüm toplum hayatı yönünden düzensizliklere neden olmakta, bunu önlemek amacıyla kamu görevlilerinin faaliyetlerini devamlı olarak gözetim ve denetim altında almak gerekmektedir. Kamu görevlilerinin görevlerini yaparken işleyebilecekleri en ağır fiillerden olan rüşvet sadece kamu görevlileri topluluğunun itibarını ağır şekilde sarsmakla kalmayıp, ayrıca doğrudan devletin varlığını da tehlikeye koymaktadır²⁷⁴.

Gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere bazı ülkelerde yolsuzluktan en çok etkilenen iki sosyal sektör, sağlık ve eğitim sektörü olmaktadır. Yolsuzluk bir çok ülkede yoğun bir şekilde ilgilenilen konuların başında gelmektedir. Özellikle 1990 sonrasında, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devlet başkanları ve başbakanlar dahil üst kademe kamu görevlilerinin yolsuzluklara karıştıkları görülmektedir. Yolsuzluk nedeniyle bir çok ülkede politikacılar ve üst düzey kamu görevlileri pozisyonlarını kaybetmek zorunda kalmışlardır²⁷⁵. Yolsuzluk, "kişisel çıkarlar için kamu gücünü kötüye kullanma, suistimal etme" olarak tanımlanmaktadır. Buna benzer başka bir tanıma göre ise yolsuzluk, "kişisel çıkar için kamu görevini kullanmaktır"²⁷⁶.

Gupta, Davoodi ve Sanjeev tarafından 71 ülke verisinden hareketle yapılan çalışmada, hizmet sunumu ve yolsuzluk arasında güçlü bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir. Yolsuzluk seviyesinin az olduğu veya yolsuzluğun tahmin edilebilirliğinin yüksek olduğu ülkelerde kamu hizmetleri daha verimli olmakta ve sağlık hizmetlerinin kalitesi ve verimliliği de yüksek olmaktadır²⁷⁷.

Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar tarafından 2001 yılında, 18 yaş ve üzeri toplam 3021 kişiyle, "Hane Halkı Gözünden Türkiye'de

²⁷⁴ Nevzat Toroslu, "Rüşvetin Nedenleri Üzerine Düşünceler", Denetim Dergisi, Mayıs-Haziran 1992, Sayı:75,s. 17

²⁷⁵ Mehmet Top, Yolsuzluk ve Sağlık Hizmetleri, TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, 2004, s. 77

²⁷⁶ Top, s. 78

²⁷⁷ Top, s. 84

Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" araştırması yapılmıştır. Bu çalışmada, rüşvet ve yolsuzluk sorunu, verilen yanıtlar içinde %14'lük bir pay alarak ülke gündeminde çözülmesi gereken sorunlar listesinde üçüncü önemli sorun olarak algılanmaktadır. Çözülmesi gereken sorunlar içinde enflasyon %34 ile birinci, işsizlik %26 ile ikinci, sağlık ve sosyal güvenlik ise %3 ile yedinci sırada yer almaktadır. Araştırmada bireylerin %7'si kamu hastanelerine illegal ödeme yaptıklarını veya hediye verdiklerini, %48'i son iki yılda kamu hastanelerinde illegal ödeme veya hediyenin doğrudan kendilerinden istendiğini, % 42'si illegal ödeme veya hediye kendiliğinden istenmeden verdiğini belirtmişlerdir²⁷⁸.

TUSİAD tarafından yapılan bir çalışmaya göre, "kurumsal yapı, devletin etkinliği" açılarından Türkiye'nin AB ülkelerine nazaran genel ortalamaların altında kaldığı, özellikle etkin bürokrasi, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, şeffaflık, kamu hizmetlerinin siyasi etkilerden uzaklığı gibi konularda sorunlar yaşadığı görülmektedir²⁷⁹.

Kamuda ve genelde üretim ve yönetim faaliyetlerinde yolsuzlukla mücadelede en gerekli ve etkin hizmet biçimini teftiş ve denetim oluşturmaktadır. Yolsuzluğun en yaygın olarak, yönetim hizmetlerindeki yetersizliklerin bulunduğu ülkelerde görülmesi denetim ve teftişin ülkemiz açısından önemini göstermektedir. Sosyal güvenlik alanında en büyük ikinci büyük gider kalemini oluşturan sağlık harcamalarının SGK tarafından karşılanması, SGK açısından yolsuzlukla mücadelenin önemini daha da arttırmaktadır.

Devredilen Kurumlar döneminde, 2001 yılında yapılmış Beyaz Önlük operasyonu, 2003 yılında yapılmış ve belki de sağlık sektöründe Cumhuriyet tarihinin en büyük yolsuzluk soruşturması²⁸⁰ olan Neşter Operasyonu, Türkiye'de sağlık sektöründeki yolsuzluğun kamuoyuna yansıyan bölümü için çarpıcı örneklerdir. Bu operasyonlar devredilen SSK Teftiş Kurulu Müfettişlerince hazırlanan raporlar doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.

Düzenli ve planlı teftiş hizmetlerinin son yıllarda sekteye uğraması, kamu hizmetlerinde suç ve yolsuzlukların da artışında etken olmuştur. Teftiş hizmetinin bu yönü soruşturmaların sağlıklı yürütümü açısından da gerekli ve önemlidir. Teftiş Kurullarının soruşturma görevinin de bulunması bu açıdan anlam kazanmaktadır. Zira, tüm işlem süreci bilinmeden yapılacak soruşturmalarda

²⁷⁸ Top, s. 86, 87

²⁷⁹ Asım Balcı, "Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:38, Sayı:4, 2005, s. 29

²⁸⁰ Top, s. 88

suçun, suçlunun ve olayın aydınlatılması mümkün olamaz. Muhakkiklerce yürütülen soruşturmalar bu nedenle başarılı sonuç vermemektedir.

Türk Ceza Yasası kapsamında suç oluşturun eylemlerin kamu hizmeti alanında işlenenlerini, bir Savcının ya da emniyet teşkilatının ihbar dışında tespiti mümkün değildir. İhbar durumlarında da bu birimlerin suç kapsamını ve sürecini çözmeleri oldukça zordur. Üstelik mevzuat karmaşasının hakim olduğu ülkemizde bu tespit, bazı özel uygulama alanlarında (örneğin sosyal güvenlik ve sağlık) bir çok ayrıntılı işlemlerde imkansız denebilecek düzeydedir. Her iki durumda da, kovuşturma ve yargılama süreci açısından önemli oranda zaman kaybı ve buna bağlı olarak kişisel mağduriyetler gündeme gelebilmektedir. Yolsuzlukla mücadelede yönetsel teftiş kurullarının en önemli ve başarılı birimler olmaları, bu hizmet yapısının geliştirilerek korunmasını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, teftiş hizmetlerini denetim tanımı altında eritmek, kaybetmeye çalışmak, ülkemizde kamu yönetiminde suça ve tarihin çözemediği rüşvet ve yolsuzluklara prim vermenin yolunu açmak demektir.

II. 5502 SAYILI YASADA YER ALAN TEFTİŞ ve DENETİM YAPISI

A. 5502 Sayılı Yasa'da Teftiş ve Denetim

1. Vesayet Denetimi Açısından Yer Alan Düzenlemeler

5502 Sayılı Yasa'nın 1'inci maddesine göre, SGK Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur. İlgili kuruluş, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 11'inci maddesinde, "özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları" olarak açıklanmaktadır.

3146 Sayılı ÇSGB'nin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 14/a maddesi ve ÇSGB Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5'inci Maddesi gerence, ÇSGB'nin ilgili kuruluşu olan SGK üzerinde, ÇSGB Teftiş Kurulu'nun vesayet makamı olarak teftiş ve denetim görevi bulunmaktadır. Devredilen kurumlar döneminde bu görevin uygulaması sadece gerektiğinde kullanılan soruşturma görevi ile sınırlı olmuş, düzenli teftiş yapılamamıştır.

5502 Sayılı Yasa'nın 1'inci maddesi gereğince SGK Sayıştay'ın denetimine tabidir. Bu durum, devredilen sosyal güvenlik kurumları açısından da 5018 sayılı Yasa ile uygulamaya

konulmuş, sosyal güvenlik kurumları 24.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Yasa'nın kapsamına alınmış, böylece sosyal güvenlik kurumları üzerindeki YDK'nun vesayet denetimine son verilmiştir. Ancak Sayıştay'ın Anayasal görevleri açısından engel bulunması nedeniyle 2004 hesapları da YDK tarafından denetlenmiştir.

2. Yönetmelik Teftiş ve Kamusal Denetim İle İlgili Düzenlemeler

5502 Sayılı Yasa'nın Ana Hizmet Birimleri başlıklı Dördüncü Bölümü altında, 17'nci maddesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı yer almaktadır. Maddede belirtilen Başkanlığa ait görev ve yetkiler öncelikle ve çoğunlukla idarenin kolluk etkinliği kapsamında bulunan denetim faaliyetlerinden oluşmakta, ayrıca yönetsel teftişe ilişkin görevler de yer almaktadır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının bu yapısı, devredilen kurumlardaki yönetsel teftiş kurulları ile, SSK bünyesindeki Sigorta Teftiş Kurulunun görev ve yetkilerinin birleşiminden oluşmakta, ancak, görevin esasını kamusal denetimin oluşturduğu madde içeriğinden anlaşılmaktadır.

Ayrıca 5502 Sayılı Yasa'nın 31'inci maddesinde Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru uygulaması, devredilen SSK'da olduğu şekilde devam etmektedir. İl Müdürlükleri bünyesinde çalışacak olan bu memurların görevi, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin tespit, denetim ve taramaları yürütmek olarak açıklanmaktadır. Memurların gördüğü hizmet, idari kolluk etkinliği kapsamında kamusal denetim hizmetidir ve 5502 Sayılı Yasa ile kaldırılan Sigorta Müfettişliği uygulamasının yerine ikame edilmiş bir hizmet olarak değerlendirilmektedir. Oysa, sosyal sigorta uygulamalarının denetiminin, bu konuda yetişmiş ve tecrübe edinmiş bir birim varken bu birimin kaldırılarak yeni ve aynı işleri yapacak bir birime devredilmesi, uzun yıllar, özellikle kayıt dışı çalışmanın önlenmesi konusunda Kurum'un hizmetlerinde aksama olacağını göstermektedir.

Buna göre, SGK'nda Sigorta Müfettişliği ortadan kaldırılmış, bu birimce yürütülen görevler büyük çapta Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluklarına devredilmiş, yönetsel teftiş ise kurumsal olarak ve mesleki anlamda ortadan kaldırılarak, asıl fonksiyonunun rehberlik hizmeti olacağı anlaşılan daire başkanlığının görevleri arasında sayılan bir hizmet haline getirilmiş olmaktadır.

B. SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

5502 sayılı SGK Kanununun "Ana hizmet birimleri" başlıklı 12'nci maddesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı da yer almaktadır. Teşkilat içindeki konumuna göre Daire başkanlığı şeklinde oluşturulan birimin görev ve yetkileri Yasa'nın 17'nci maddesinde düzenlenmiştir. Maddede, Başkan adına yapılacağı belirtilen "rehberlik ve teftiş" görevleri şu şekildedir:

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

-Kayıtdışı 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 yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarını tespit etmek.

-Yıl boyunca müfettişler tarafından düzenlenen raporların sonuçlarını değerlendirmek, raporlar hakkında istatistikî bilgiler ile birlikte uygulamadaki sorunlara ve yapılması gereken mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler sunmak.

- Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak, sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetkiye dayanarak 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.

Daire Başkanlığının söz konusu görevlerinin çoğunlukla kamusal denetim işlerinden oluştuğu ve bu görevlerin rehberlik yaklaşımı ön plânda tutularak yerine getirileceği anlaşılmaktadır.

Daire Başkanlığının kadroları 5502 sayılı Yasa eki kadro cetvelinde Genel İdare Hizmetleri sınıfı içinde, Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Başmüfettiş ve Müfettiş şeklinde yer almaktadır. 5502

sayılı Yasa'nın Geçici Maddelerinde, devredilen kurumlardaki teftiş ve denetim birimleri ile ilgili hükümlere ayrıca yer verilmiştir.

Yasa'da, SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-kur'da bulunan denetim ve teftiş birimleri hakkında, üç kurumun birleşme süreci sonuna kadar fiili varlıklarının devamı öngörülmüştür. Yasanın geçici 2. maddesinin 5. fıkrasında; bu birimlerin, tüm kurumların merkez ve taşra teşkilatlarının birleştirilme işleminin tamamlanması sonunda kendiliğinden birleşmiş olacakları ve devredilen kurumlarda denetim ve teftiş kadrolarında çalışanların birinci fıkra da belirtilen (3+2 yıllık) süre sonunda mevcut kadro dereceleri ile birlikte başka bir işleme gerek kalmaksızın bu Kanunla ihdas edilen Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmış sayılacakları belirtilmiştir. Ayrıca, Yasa'nın Geçici 5'inci Maddesinde, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görev alanıyla ilgili olarak başmüfettişler, müfettişler ve müfettiş yardımcılarının, bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde, meslekî eğitime tâbi tutulacakları belirtilmiştir.

Ancak, 23.03.2007 tarihli 5597 sayılı Yurt Dışına Çıkış Harcı Hakkında Kanun ile 5502 sayılı Kanunun Geçici 2'nci maddesinin beşinci fıkrasında değişiklik yapılarak, fıkra da daha önce teftiş ve denetim birimleri için öngörülen süre koşulu kaldırılmış, böylece, devredilen kurumlardaki denetim ve teftiş birimleri SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesine alınmışlardır. 5597 sayılı Yasa gerekçesinde bu konuda bir açıklama ise yer almamaktadır. Böylece, her zaman "yönetim" öncelikli olur iken ve "denetim" geriden işleyen bir süreçken, SGK yapılanmasında denetim yapılanması yönetimin önüne geçmiş, devredilen kurumların yönetimleri birleşmeden denetim birimlerinin birleşmesi sağlanmıştır.

Bu değişiklik sonrası, Daire Başkanlığı'na Başkan görevlendirmesi yapılmış, 24.07.2007 tarihli, 28 sayılı Genelge ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı iş ve işlemlerinde uyulacak esaslar belirlenmiştir. Genelgede, SGK Başkanlığı ile devredilen kurumların denetim faaliyetlerinin Daire Başkanlığı tarafından yürütüleceği, devredilen kurumlarda görev merkezi İstanbul ve İzmir'de bulunan müfettişlerle, devredilen SSK'nda Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının grup başkanlıklarında görevli olan grup başkanları ve başkan yardımcılarının ikinci bir talimata kadar mevcut işlerini ve görevlerini yapmaya devam edecekleri belirtilmektedir.

2007 yılı sonu itibariyle Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde görev yapan müfettiş sayısı; 89 SSK Teftiş Kurulundan, 365 Sigorta Teftiş Kurulundan, 66 Emekli Sandığı Teftiş Kurulundan ve 68 Bağ-Kur Teftiş Kurulundan gelenler olmak üzere 588 kişiden oluşmaktadır.

Genelge gereğince yapılan düzenleme devam etmekte olup, devredilen Kurumların teftiş ve denetim birimleri halen eski usulde ve her birim kendi görev alanına giren işleri yürütmeye devam etmektedirler. İşlerin yürütümü, devredilen teftiş kurullarından oluşturulan yeteri kadar Refakat Müfettişinin merkezde görevlendirilmesi, her refakat müfettişi grubunun kendilerine ait olan teftiş, inceleme ve soruşturma görevlerine ait iş ve işlemleri, raporları değerlendirerek Başkanlığa sunması şeklinde sağlanmaktadır. Çalışmamızın bitim tarihi itibariyle teftiş programı düzenlenmemiş, faaliyetler sadece Başkanca verilen inceleme ve soruşturma görevlerinin yürütülmesi şeklinde devam etmektedir.

Bu arada, 5502 sayılı Yasa'nın Geçici 5'inci maddesinde yer alan meslekî eğitim çerçevesinde, üç ayrı dönemde birer haftalık teorik ve sunum şeklinde düzenlenen eğitimler yapılmış ise de, 3 yıllık Müfettiş Yardımcılığı döneminde uygulamalı eğitimlerle edinebilen yönetsel ve kamusal denetim ve teftiş işlemlerinin bu sürelerde ve bu yöntemle öğrenilemeyeceği malumdur.

Daire Başkanlığının iş ve işlemleri ile görev ve yetkilerini düzenleyen Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği 10.08.2007 tarihli 26609 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin "Görev merkezi ve grup başkanlıkları" başlıklı 6'ncı maddesinde Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görev merkezinin Ankara olduğu, devamlı denetim ve teftiş sağlamak amacıyla Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde Grup Başkanlığı şeklinde müfettişlerin çalışmalarının sağlanacağı, ihtiyaç halinde, Rehberlik ve Teftiş Başkanının önerisi, Başkanın onayı ve Yönetim Kurulu kararı ile bu iller dışında da Grup Başkanlığı şeklinde müfettişlerin çalışmalarının sağlanabileceği düzenlemesi yer almaktadır. Ancak halen bu kapsamda bir yapılanmaya gidilmemiştir. Ayrıca 5502 sayılı Yasa'da, Grup Başkanlıkları ile ilgili bir düzenleme olmaması, Yasa eki kadro cetvellerinde Grup Başkanlığı ve Başkan Yardımcılığı kadrolarının bulunmaması zaten böyle bir yapılanmaya hukuken olanak tanımamaktadır.

Yönetmeliğin 8'inci maddesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanının, müfettiş yardımcılığı dahil, en az 12 yıllık müfettişlik hizmeti bulunan başmüfettişler arasından müşterek

kararname ile atanacağı yer almış ise de, bu düzenleme 06.10.2007 tarihli, 26665 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Yönetmelik ile, Rehberlik ve Teftiş Başkanının, Başbakanlık ile Bakanlıklar teftiş kurullarında veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulunda, Kurumda müfettiş yardımcılığı dahil en az 12 yıllık müfettişlik hizmeti bulunanlar arasından müşterek kararname ile atanacağı şeklinde değiştirilmiştir. Böylece, Türkiye'de ilk kez teftiş ve denetim birimlerine, ilgili Kurul dışından Başkan atamanın yolu Yönetmelik hükmü ile açılmıştır. Bu düzenleme de, anılan birimin Daire Başkanlığı yapısında olmasının bir göstergesi olarak görülmektedir.

Yönetmeliğin 12'nci maddesinde Grup Başkanlıkları ve 14'üncü Maddesinde Grup Başkanlıklarına yetki devri ile ilgili düzenlemelere yer verilmiş ise de, belirtildiği üzere, mevcut durumda yasal olarak Grup Başkanlığı oluşturulması mümkün olamamaktadır.

Yönetmelikte yer alan diğer düzenlemelerde, Yasa'da belirlenen görevlerle ilgili ve devredilen kurumlardaki birimlerin yönetmeliklerindeki paralel hükümler yer almaktadır.

Yönetmeliğin uygulaması konusunda Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca 10.08.2007 tarihli 69 sayılı Genelge yayınlanmıştır. Genelgede, Başkanlık bünyesinde yürütülecek görevler konularına göre bölünerek, bu işler Merkez ve Grup Başkanlıkları arasında dağıtılmıştır. Buna göre;

SGK'na bedeli tahsil edilmek üzere intikal ettirilen fatura, reçete ve diğer belgelerin incelenmesi amacıyla ve eczane, medikal firma, optik ve diğer sağlık kuruluşları ile ilgili yapılacak olan inceleme ve soruşturma çalışmalarında müfettiş görevlendirmesinin, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ya da Rehberlik ve Teftiş Başkanının yetki verdiği grup başkanları tarafından ve Hastaneler, özel dal ve tıp merkezleri ile ilgili yapılacak olan inceleme ve soruşturma çalışmalarında ise müfettiş görevlendirmesinin Kurum Başkanı onayı alınmak suretiyle yapılması öngörülmüştür.

İş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, malullük ile vazife malullüğü incelemeleri, ihale konusu işler ve özel bina inşaatı işyerlerinin asgari işçilik incelemeleri, ihale konusu işler ile özel bina inşaatı işlerinin devamlı işyeri işçileri ile yapıldığı iddiasının incelenmesi, sigortalı, işveren, iştirakçi veya üçüncü kişilerin iddiaları gibi hususlarla ilgili olarak yapılan tüm işyeri, meslek kuruluşları, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarındaki incelemelerde ve diğer bu tür denetimlerde müfettiş görevlendirmesinin, Rehberlik ve Teftiş Başkanı tarafından ya da Rehberlik ve Teftiş Başkanının yetki verdiği Grup Başkanları tarafından yapılması öngörülmüştür.

İhale konusu işler ile özel bina inşaatı işyerleri haricindeki devamlı işyerleri ile ilgili olarak yapılacak olan asgari işçilik incelemeleri ile asgari yüz ve üzerinde sigortalı çalıştıran işyerleri ile ilgili olarak "işyeri devri" kapsamında yapılacak denetimler için müfettiş görevlendirmesinin de, Kurum Başkanı onayı alınmak suretiyle yapılması öngörülmüştür.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ile Grup Başkanlıklarına intikal eden ve araştırılmasına karar verilen tüm ihbar ve şikayetlerle ilgili olarak, Rehberlik ve Teftiş Başkanının ya da Rehberlik ve Teftiş Başkanının yetki verdiği Grup Başkanlarının müfettiş görevlendirmesi sonucu yapılan araştırmada, genelgede belirtilen ve Kurum Başkanı onayı alınması gereken hususlarla ilgili bir tespit yapıldığında, inceleme yapılması veya soruşturma açılması gereken işler için Kurum Başkanı onayı alınması, diğer konularla ilgili olarak inceleme ve soruşturma veya teftiş yapılması gerekiyorsa Kurum Başkanı onayına gerek kalmadan Rehberlik ve Teftiş Başkanının ya da Rehberlik ve Teftiş Başkanının yetki verdiği Grup Başkanları tarafından müfettiş görevlendirilmesi yapılabilmesi öngörülmektedir.

Bu düzenlemelerden Grup Başkanlıklarına ilişkin olanlarla ilgili olarak, Grup Başkanlıklarının kadrolarının olmaması nedeniyle henüz bir uygulama başlatılamamıştır. Ancak, Genelge içeriğinden, üç büyük ilde kurulacak olan Grup Başkanlıklarının birer küçük teftiş kurulu şeklinde çalıştırılacakları, Daire Başkanlığının işlerinin büyük oranda Grup Başkanlıkları aracılığı ile gördürüleceği anlaşılmaktadır.

III- 5502 SAYILI YASA'DA YER ALAN TEFTİŞ ve DENETİM YAPISI İLE İLGİLİ DEĞERLENDİRMELER

Teftiş ve Denetim Kavramları Açısından

Teftiş ve denetimin İdare Hukuku bakımından kazandıkları anlamların farklı kavramsal yapılara karşılık geldiğine değinmiştik. Her iki hizmetin konu ve işlev olarak farklılıkları, farklı hizmet biçimleri olarak uygulanmaları sonucunu doğurmaktadır. Hizmetin yürütümü açısından da bu durum en uygun yol olduğundan bu tür bir gelişim oluştuğu da söylenebilir. Ayrıca, yönetimin denetimi ve yönetsel denetim dışında, kamusal denetim hizmetleri, kolluk etkinliği yönü ile yönetsel denetim ve teftiş hizmetlerinden daha farklı bir yapı ve işleve sahiptir. Oysa 5502 Sayılı Yasa'da, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı altında, farklı hizmet biçimleri bir birim altında toplanmıştır. Bu durumda, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığındaki hizmet biçimi, denetim ve teftişin İdare Hukukundan kaynaklanan kavramsal karşılıklarına uymamakta, hizmetin yönetsel teftiş,

yönetmelik denetim, kamusal denetim olarak tanımlanması mümkün olamamaktadır. Farklı hizmet biçimlerinin aynı birim altında yürütülmesi kamu hizmetlerinin yürütümü açısından da uygun görülememektedir.

Daha önce iç ve dış denetim olarak adlandırılan yönetmelik ve kamusal denetim ve teftiş hizmetlerinin aynı birim altında yürütülmesi eleştiri konusu yapılırken, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı uygulaması ile hem bu uygulama daha da pekiştirilmiş, hem de denetim ve teftiş kavramlarının İdare Hukukunda kazandığı karşılıklar birbirine karıştırılarak yönetmelik teftiş, yönetmelik denetim ve kamusal denetim hizmetleri aynı birim altında toplanarak her üç hizmet biçimine ait kavramlarla karşılanamayacak yeni bir hizmet biçimi ortaya çıkartılmıştır. Bu durum, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile Kamu kurumları ve Belediyelerin idari ve mali yönden Merkeze bağlanmalarında olduğu gibi, denetim ve teftiş hizmetlerinin hukuksal durumlarının fiilen değişmesi ve işlevlerinin azalması sonucunu doğuracaktır.

B. Vesayet Denetimi Açısından

Sayıştay'ın SGK üzerindeki denetim görevi, SGK'nun hukuki yapısı, vesayet kavramı, özerklik açısından kavramsal karmaşa yaratır niteliktedir. Sayıştay'ın bu görevi Anayasa'da 29.10.2005 tarihli, 5428 sayılı Yasa'nın 2'nci maddesi ile yapılan değişiklikle Anayasa'nın 160'ıncı maddesine eklenmiştir. Bu değişiklik, Türk idari yapısında kamu kurumu olarak yer almış, idari ve mali bakımdan özerk kurumların hukuki yapıları ile ve Sayıştay'ın bugüne kadarki Anayasal konumu bakımından farklı bir durum ortaya koymuştur. Öncelikle Yasa'da yer alan mali özerklik kavramı anlam değiştirmiştir. Zira, mali özerklik, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bütçeye sahip olmayı ve bu bütçenin denetiminin de vesayet makamlarınca vesayet kavramının ilkelerine göre yapılmasını gerektirir. Oysa, Sayıştay 29.10.2005 tarihli, 5428 sayılı Yasa'nın 2'nci maddesi ile yapılan Anayasa değişikliğine kadar sadece genel ve katma bütçeye dahil idarelerin TBMM adına mali denetimi görevini yürüten bir yüksek yargı organı iken, önce 24.12.2003 tarihli 5018 sayılı Yasa ile ve sonra da Sayıştay'ın Anayasada yer alan görevlerinde yapılan değişiklikle, sosyal güvenlik kuruluşlarının merkezi yönetim bütçesi içine alınması ve merkezi bütçeye dahil tüm hesapların denetiminin Sayıştay'a devredilmesi sonucu, vesayet makamı olmayan TBMM adına kamu kurumlarının hesaplarını da denetleyen bir organ haline getirilmiş, bu durum 5018 sayılı yasa kapsamında bulunan kamu kurumları açısından mali özerkliği fiilen ortadan kaldırmıştır. Zaten, 5018 Sayılı Yasa'nın 2'nci maddesinde SGK'nun "merkezi yönetim"

kapsamında tanımlanması da SGK'nın hem mali hem de yönetsel özerkliğinin bulunmadığının diğer bir göstergesidir. Bu nedenle, İdare Hukukuna göre SGK açısından, 5502 sayılı Yasanın 1'inci maddesinde yer alan “idari ve mali özerklik” hükmünün bir geçerliliği bulunmamaktadır.

SGK üzerindeki Sayıştay denetimi, daha önce devredilen kurumlar üzerinde denetim yetkisi bulunan YDK'nca yapılan ve iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönleri kapsayan denetimden farklı nitelikler taşımaktadır. Çünkü Sayıştay'ın görevlerini, Anayasanın 160'ıncı ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 28'inci maddesine göre, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir, gider ve malları ile nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin alınıp verilmesi, saklanma ve kullanılması ile sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanarak kesin hükme bağlanması kapsamında yapılan mali içerikli denetim oluşturmaktadır. Sayıştay Denetçilerinin uzmanlık alanı da mali denetim içeriklidir. Oysa SGK'nun görev alanına giren faaliyetlerden bir çoğu, doğrudan gelir ve gider yönü bulunmayan hizmet niteliğindeki faaliyetlerdir ve yolsuzluk olayları genellikle bu süreçlerde olmaktadır. Örneğin; prim toplanması gelir ise de, primlerle ilgili işlemlerin ayrıntısını oluşturan bilgisayar üzerinden yürütülen işlemler, uygulama mevzuatı ve bunların oluşturulması süreci, benzer şekilde aylık ödemeleri gider ise de, tahsis işlemlerinin teknik ve mevzuat boyutu, sağlık ödemeleri kapsamında yürütülen sözleşmeler, sözleşmeli kuruluşlarla ilişkiler mali yönü olmayan hukuki ve teknik yönlü işlemlerdir. Sayıştay'ın SGK tarafından yürütülen bu tür hizmet niteliği olan ve aslında işlemlerinin de çoğunluğunu oluşturan faaliyetleri teknik olarak denetlemesi de zaten yapısı nedeniyle mümkün görülememektedir. Ancak belli bir yetişme dönemi sonunda eğer Sayıştay bu işlemeleri öğrenir ve görevi olmasa da denetlemek isterse belli düzeyde bu faaliyetlerin denetimi mümkün olabilir. Bu bile en azından bir süre SGK'nın mali nitelikli olanlar dışındaki işlemlerinde denetimsizlik demektir.

Bu durumda, ya bu işlemler denetim dışı kalacak ya da vesayet denetimi kapsamında ÇSGB Teftiş Kurulunca denetlenecektir. Oysa ÇSGB Teftiş Kurulunun mevcut yapısı, SGK üzerinde bu tür bir denetim ve teftiş yapmak için elverişli ve yeterli bulunmamaktadır. Bu denetim yapısı, SGK işlemlerinde idareye ve dolayısı ile SGK'nın özerk olmayan yönetim yapısına geniş hareket alanı yaratacağı, yönetimin mevcut yapısı nedeniyle de siyasi ve diğer görüşlerin uygulamalarda etkinlik kazanacağı kuşkusuzdur.

Bütçe büyüklüğü olarak merkezi bütçenin 1/3'ü büyüklüğünde olan ve işlem çeşitliliği olarak da oldukça kapsamlı yapısı bulunan SGK'nun vesayet denetimindeki bu görünüm, özellikle sağlık harcamaları açısından önemli olumsuzluklar doğuracaktır.

Belirtilen nedenlerle, İdare Hukuku açısından SGK üzerinde fiilen vesayet denetimi kalmadığını, başka bir ifadeyle de İdare Hukukunun gereği olan vesayet denetiminin SGK açısından hükümsüz hale getirildiğini söylemek mümkün görülmektedir. Bu yaklaşım, Kamu Reformu Kanununda öngörülen ve kamuda yeni yönetim anlayışının yerleştirilerek, Türk idari yapısının değiştirilerek, işletme yönetimi bakış açısında dayalı bir anlayışın idarede hakim kılınması amacını taşıyan uygulamaların fiilen ve Kamu Reformu Kanunu olmadan hayata geçirilmesi olarak algılanmalıdır. Denetim yönü ile mali açıdan tamamen ve idari açıdan fiilen İdare Hukuku kuralları dışında bırakılan SGK'nun bu durumunun, sosyal güvenlik uygulamalarının ileride alacağı şekillenme açısından ip uçları vermekte olduğu da söylenebilir.

Ortaya çıkan bu hukuksal yapı, Kamu Reformu Yasası ile gerçekleştirilmek istenen kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve özelleştirilmesi, bu bağlamda kamu kurumlarının kaldırılması ve yapısal uyum programları kapsamında bilahare piyasaya devredilmesi amacının bir aşaması olarak görülmekte ve hizmet yerinden yönetim kurumları açısından Kamu Reformu Yasasının yerelleşme amacının, SGK'nun önce merkeze bağlanıp zaten tartışmalı olan özerkliğinin fiilen ortadan kaldırılarak, ilk aşamasının gerçekleştirilmesine yönelik bir uygulaması olarak değerlendirilmektedir.

Bu durumun Anayasada yer alan Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerinden olan Sosyal Hukuk Devleti ilkesi açısından ve bu ilkenin gereği olarak Anayasa'nın 60'ıncı maddesinde belirtilen hükümler yönünden de Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu, çünkü, Hukuk Devleti ile Sosyal Devletin kavram olarak birbirini tamamlayan yönleri itibarıyla değerlendirildiğinde, Sosyal Hukuk Devleti ilkesinin bugüne kadarki uygulamalarının hukuken yok sayılması sonucunu doğuracak bir yeni bir yapılanma sürecinin ortaya çıktığı görülmektedir.

C. Yönetmel ve Kamusal Denetim Hizmetleri Açısından

1. Yönetmel Teftiş Açısından

5502 Sayılı Yasa ile kurulan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı 3046 sayılı Yasada yer alan ve SGK yapılanmasında da uyulması gereken şekilde, denetim ve danışma birimleri altında yer

almamaktadır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının oluşum süreci, neden ana hizmet birimi olarak kurulduğunu da açıklamaktadır.

Daha Önce değinildiği üzere, KYTK ile teftiş kurullarının kaldırılması, buna karşılık, beş bakanlıkta yeni bir ana hizmet birimi türü oluşturulması öngörülmüştür. Kanunda bu birimin adı "rehberlik ve denetim birimi" şeklindedir (KYTK m. 18/son fıkra). Bu birimin kurulabileceği Bakanlıklar ise; İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarıdır. Cumhurbaşkanlığının vetosu sonrası gündemden kalkmakla birlikte, KYTK'nda öngörülen bu birimin ilk uygulaması 05.05.2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla yapılmış ve adı teftiş kurulu olmamakla birlikte teftiş kurullarının görev ve yetkilerini taşıyan Gelirler Kontrolörleri, Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde ana hizmet birimleri içinde Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı kurularak bu daire başkanlığına bağlanmıştır. İkinci uygulaması, çalışma konumuzu da oluşturan, sosyal güvenlik reformu olarak adlandırılan uygulama kapsamındaki yasalardan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasasında gerçekleştirilmiştir.

5502 sayılı Yasa'nın Cumhurbaşkanlığınca veto edilen ilk hali olan 5487 Sayılı Kanun Tasarısının TBMM Başkanlığına sunulan genel gerekçesinde²⁸¹, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Kanun'un 17'inci maddesinde ve Ana Hizmet Birimleri arasında, "Rehberlik ve Denetim Başkanlığı" olarak yer almıştır. Kanun tasarısının, veto sonrası Alt Komisyon olarak görüşüldüğü Sağlık, Aile ve Çalışma Komisyonu Raporuna, bazı üyelerce tasarıdaki Rehberlik ve Denetim Başkanlığının Teftiş Kurulu Başkanlığı olmadığı, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkındaki Kanuna Yasaya göre teftiş kurullarının danışma ve denetim birimleri arasında yer alması gerektiği, oysa Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının ana hizmet birimi olarak yer aldığı belirtilerek muhalefet şerhi konmuş²⁸², asıl komisyon olan Plan Bütçe Komisyonunda kabul edilen metinde, 12'nci ve 17'nci maddelerde değişiklik yapılarak Rehberlik ve Denetim adı Rehberlik ve Teftiş olarak değiştirilmiş, ancak, yine ana hizmet birimleri arasında bırakılmıştır.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Teşkilatı Hakkındaki Yasa'nın 1'inci maddesinde; Kanunun, Milli Savunma Bakanlığı hariç diğer Bakanlıkların merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarını kapsadığı, 5'inci maddesinde; Bakanlıkların merkez teşkilatı ile

²⁸¹ 5487 Sayılı Yasa Genel Gerekçesi, Erişim Tarihi (27.12.2007), <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1153.pdf>

²⁸² Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1153), Dönem: 22, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 1102, Erişim Tarihi (27.12.2007), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1102m.htm>

ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana geleceği, 12'nci maddesinde; Bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatında ihtiyaca göre denetim ve danışma birimi olarak Teftiş Kurulu ve Hukuk Müşavirliği kurulabileceği, “İlgili kuruluşların danışma, denetim ve yardımcı birimleri” başlıklı 14'üncü maddesinde ilgili kuruluşlarda hizmet özelliklerine göre hangi danışma, denetim ve yardımcı birimlerinin kurulacağının bu kuruluşların kuruluş kanunu veya statülerinde belirleneceği ve “Bağlı ve ilgili kuruluş birimleri” başlıklı 33'üncü maddesinde de; “Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarındaki danışma, denetim ve yardımcı birimlerin görevlerinin bakanlık merkez teşkilatındaki benzer birimlerin görevleri esas alınarak kanunla düzenleneceği” hükümleri bulunmaktadır.

Bu düzenlemelere göre, 5502 sayılı Yasa'nın 1'inci maddesine göre ÇSGB'nın ilgili kuruluşu olan SGK'nda, 3046 sayılı Yasanın 14'üncü maddesine göre denetim birimi kurulması durumunda, bu birimin görevlerinin, 3046 sayılı Yasa'nın 33'üncü maddesine göre, ÇSGB Merkez teşkilatında kurulu benzer birim olan Teftiş Kurulu Başkanlığının görevlerinin esas alınarak düzenlenmesi gerekliliği bulunmaktadır. Oysa, SGK Başkanlığında kurulan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı denetim ve danışma birimi değil, ana hizmet birimidir. Ancak, Yasadaki görevlerine göre, yürütülecek olan hizmetin denetim ve teftiş hizmeti olduğu görülmektedir. Oysa, “denetim ve danışma birimi” adı 3046 sayılı Yasa'dan kaynaklanan ve Bakanlıkların ve ilgili kuruluşların merkez teşkilatlarında ayrıca yer alması gereken bir teşkilat bölümünün adı olup, bu bölüm altında yer alan denetim birimi de 3046 sayılı Yasada “teftiş kurulu” olarak gösterilmektedir. SGK Başkanlığında kurulan birimin adı ise “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı”dır ve 5502 sayılı Yasa'da, SGK ana hizmet birimleri arasında yer almaktadır. Buna göre İdare Hukuku açısından ne teşkilat yapısı ne de birim adı olarak “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı”nı “teftiş kurulu” olarak kabul etmek mümkün görülememektedir.

Öte yandan, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görev ve yetkilerinin teftiş kurulları ile benzer olduğu, isimler arasında da benzerlik bulunduğundan hareketle, kıyasen teftiş kurulu olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tahlil edildiğinde; bu durumda 3046 sayılı Yasa'nın 33'üncü maddesine göre rehberlik ve teftiş başkanlığının görevlerinin, ÇSGB merkez teşkilatındaki benzer birimin görevlerinin esas alınarak düzenlenip düzenlenmediğine bakmak gerekir. Bu durumda karşımıza mesleki yapı ve kariyer konuları çıkmaktadır. Çünkü ÇSGB merkez teşkilatında birisi yönetsel teftiş görevi yürüten Bakanlık Teftiş Kurulu ve diğeri de kamusal denetim görevi yürüten İş Teftiş Kurulu bulunmaktadır.

ÇSGB merkez teşkilatında iki ayrı teftiş kurulunun bulunması, İdare Hukukuna göre, yönetsel teftiş hizmeti ile kamusal denetimi hizmetinin birbirinden farklı işlevleri bulunan, konuları ve çalışma alanları farklı olan ve farklı uzmanlık ve kariyeri gerektiren hizmet biçimleri olmaları nedeniyle, kamu hizmetinin gereklerinin, kamu yönetiminin ve Devlet personel rejiminin genel ilkelerinden birini oluşturan kariyer ve liyakat sisteminin sonucudur. Bu nedenle kadro kurumunun tanımı gereğince 190 sayılı KHK’de bu hizmetler için ayrı kadrolar oluşturulmuş ve ayrı hizmet birimleri olarak teşkilatlandırılmışlardır. Görev alanına yönetsel ve kamusal teftiş hizmetleri giren diğer bakanlıklarda da (birleşme ile oluşan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı hariç) teşkilat yapısı ve hizmet birimleri aynı şekilde örgütlenmiştir.

Oysa, görev alanı, kapsamı, iş yükü ve mali büyüklüğü itibarıyla genel bütçeden sonraki en büyük idari teşkilatı oluşturan SGK Başkanlığında, ayrı uzmanlık alanına giren, kayıtdışılık gibi Türkiye’nin ana sorunlarından birini oluşturması nedeniyle sürekli gündemde bulunan işyeri teftiş hizmeti ile yönetsel teftiş hizmeti, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adındaki tek birim çatısı altında birleştirilmiştir. Bu nedenle, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının yapısı Türk İdare Hukukunun genel ilkelerine uymamakta, bu yönü ile de 3046 sayılı Yasa’nın 33’üncü maddesine uygun bulunmamakta, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının, tanımını 3046 sayılı Yasa’dan alan denetim ve danışma birimleri içinde bulunan “Teftiş Kurulu” olarak kabul edilmesi mümkün görülememektedir.

Bu arada, daha önce aynı yönde ileri sürülen, “Kuruma bağlı iki denetim organının, Teftiş Kurulu ve Sigorta Teftiş Kurulunun aynı anda varlığının yeniden ele alınması, tek bir denetim birimi oluşturulması”²⁸³ yolundaki görüşlerin de, belirtilen nedenlerle Türk İdare Hukuku ilke ve kuralları açısından hukuksal değeri bulunmadığını belirtmek gerekmektedir.

Açıklanan nedenle, Türk idare yapısında geleneksel olarak yer alan ve İdare Hukukunun gereği olarak da yer alması gereken teftiş kurulu eli ile hiyerarşik denetim şekline SGK’nda yer verilmediği söylenebilir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının bu yapısının başka hukuksal sonuçları da bulunmaktadır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında görevli ve 5502 sayılı Yasa’da Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı olarak kadrolandırılmış personel, devredilen kurumlardaki 3046 sayılı Yasa’ya göre kurulmuş bulunan teftiş kurullarından aktarılmışlardır. Ancak, bu teftiş kurullarından

²⁸³ Yusuf Alper, “Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma Ve Denetim”, İş Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001

üçü yönetsel teftiş görevi bulunan teftiş kurulları, biri de SSK bünyesinde kurulu ve işyeri teftişi görevi bulunan Sigorta Teftiş Kuruludur.

Sigorta Teftiş Kurulu, 1993 yılına kadar SSK İl Müdürlüklerinde kurulu Sigorta Müfettişliği servisi bünyesinde yerel düzeyde işyeri teftiş ve denetim hizmeti yürüten bir birim iken, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasının 13'üncü maddesinde 08.12.1983 tarihli 3917 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle SSK Genel Müdürlüğüne aynı görev ve yetkilerle bağlanmışlardır. Sigorta İl Müdürüne bağlı olarak görev yapan ve Sigorta Müdürünün sicil ve disiplin amiri olduğu Sigorta Müfettişlerinin, yönetsel denetim kapsamı dışında, kamusal denetim görev ve yetkileri ile merkez teşkilatına bağlanmaları uygun olabilmiş ise de, aynı personelin bu defa yönetsel denetim yetkisi ile donatılmaları sonucunu doğuran, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesine alınmaları, İdare Hukuku açısından, kariyer ve liyakat sistemine ve kamu hizmetinin yürütüm usullerine uymamaktadır. Zira, halen devredilen SSK bünyesinde görevli olan Müdürlerin emri altında iken, bu düzenleme ile Sigorta Müfettişleri, kendilerinin sicil ve disiplin amirliğini yapmış olan müdürleri denetim ve teftişi yetkisine sahip olmuşlardır.

Bu uygulamanın diğer bir sonucu da, mesleki anlamda liyakat ve kariyer sisteminin gereklerine uygunsuzluğudur. Zira, yönetsel teftiş görevi yürüten devredilen kurumlardaki teftiş kurullarında görevli müfettişlerin kariyer edinme ve liyakat kazanma usulleri, kamusal denetim hizmeti yürüten sigorta müfettişlerinin liyakat ve kariyer edinme usullerinden, özellikle kapsam ve konu itibarıyla oldukça farklıdır. Kamuda, liyakat ve kariyer sistemin en doğru uygulandığı meslek grubunu Teftiş Kurullarının oluşturmasının bir sonucu olarak, yönetsel teftişle görevli müfettişler, görevlerinin gereği olan kurumun iç yapısına ve işleyişine ait tüm mevzuatı ve bunların memurlarca uygulamasını en ayrıntısına kadar öğrenmekte, bu bilgileri teftiş görevlerine uygulama konusunda uygulamalı mesleki eğitimden geçmekte, ayrıca sadece çırak usta ya da üstadlık yardımcılık ilişkisi içinde uygulamalı olarak ve uzun sürelerde öğrenilebilen soruşturma usul ve yöntemleri konusunda da özel eğitime tabi tutulmakta, bu amaçla tüm ceza ve ceza usul kanunları, İdare Hukuku ve uygulamaları ile kurumun görev alanına giren diğer özel ve genel hukuksal düzenlemelerin eğitimini de almaktadırlar.

Sigorta Müfettişlerinin liyakat ve kariyer edinmeleri de eğitim usulleri açısından aynı olmakla birlikte, eğitimlerinin konusunu sadece Kurumun kamusal görevleri kapsamında bulunan yasal ve diğer düzenlemeler ve bunların işyerlerinde uygulaması oluşturmakta, buna karşılık, Kurumun yönetsel işlemleri ve mevzuatı, yönetsel teftiş usulleri, ceza ve ceza usul kanunları,

İdare Hukuku ve uygulamaları, Kurumun görev alanına giren diğer özel ve genel hukuksal düzenlemeler ile yönetsel soruşturma konusunda eğitim almamaktadırlar.

Oysa 5502 sayılı yasa ile, yönetsel teftiş görevi kapsamında müfettiş kariyerine sahip olmanın gerektirdiği bu eğitim sürecini geçirmedi ve bu hizmetleri yürütme ehliyetini kazanıp kazanmadığı belli olmadan yönetsel teftiş yetkisi almış olmaktadır. Bunun, İdare Hukuku açısından kariyer ve liyakat kavramlarına uygun olmadığı açıktır. Üstelik bu uygunsuzluk, 3046 sayılı Yasa ile belirlenen, kamu hizmetlerinin gereği olan, Devletin idari yapılanmasında uyulması zorunlu kurallara rağmen ve hiçbir kamusal zorunluluk da bulunmadan yapılmıştır.

SGK'nun yönetsel teftiş hizmetlerindeki bu uygulama, kamuda liyakat ve kariyer ilkelerinin en düzenli uygulandığı meslek grubunu oluşturan müfettişlik hizmetlerinde, “yönetişim” anlayışına ve “işletme denetimi” modeline göre gerçekleştirilen yapısal bir değişimin uygulaması olarak görülmektedir. Bu uygulama başta sağlık harcamaları olmak üzere tün yönetsel SGK işlemlerinde, yolsuzlukların artması sonucunu doğuracaktır.

2. Kamusal Denetim Hizmetleri Açısından

Mevcut yapılanma kamusal denetim hizmetleri açısından da olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Kamusal denetimde, Sosyal Güvenlik Kontrol Memurları ve Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı müfettişleri arasında bölünmüş denetim uygulaması, hizmette dağınıklığa neden olacağı gibi, devredilen SSK Sigorta Teftiş Kurulunun son dönemlerde rehberlik hizmetlerine yönelmesinde olduğu üzere, adı Rehberlik ve Teftiş olan ve işlevi öncelikli olarak Yasada rehberlik olarak belirlenen müfettişlerin bu alanda yoğunlaşmaları ve işyeri denetimlerinin ikinci plana atılması sonucunu doğuracaktır.

Oysa, sosyal sigorta sisteminin denetim açısından asıl ihtiyacı kayıt altındakilere yönelik uygulanacak olan rehberlik değil, kayıt dışında olanlara uygulanacak olan fiili ve etkin denetimdir. Ayrıca, yönetsel teftiş hizmetinde uzun süre görev alamayacakları görülen devredilen SSK Sigorta Müfettişlerinin bu durumu Kurul içinde görev dağıtımı ve işin yürütümünde iç sorunları da beraberinde getirecektir.

Türkiye’de, sosyal güvenlik sisteminin, önceliği kayıtdışı çalışmanın önlenmesi olacak bir kamusal denetim yapısına şiddetle ihtiyacı bulunmaktadır. Bizce, Türkiye’de sosyal sigorta

uygulamalarında iş kollarına göre çalışma imkanları, ücret ve diğer çalışma koşullarının sosyal sigorta sistemine etkileri, iş kollarına göre sigortalılık durumları, kayıt dışı sigortalılığın nedenleri ve önlenmesine ilişkin olarak İş Kanununda ve diğer mevzuatta oluşan değişikliklere ve koşullara göre yapılabilecekler, iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık olaylarının iş kolu ve bölgelere göre durumu ile bunun sosyal sigorta istemine etkileri, sosyal sigorta uygulamalarındaki yolsuzluk ve sahtecilikler ile dağılımları ve nedenleri, bunların önlenmesine yönelik mevzuat ve diğer konular kapsamında görev yapacak, kolluk hizmeti yönü ağırlıklı olan ve bu anlamda görev ve yetki genişliği ile donatılmış bir kamusal denetim yapılanması oluşturulmalıdır.

Ayrıca, sosyal sigorta uygulamalarının merkeze bağlı olarak yürütülmesi uygun olmakla birlikte, görülen hizmetin niteliği ve kapsamı, fiilen denetim hizmetlerinin yerel düzeyde yürütülmesini gerektirmektedir. Kolluk hizmeti kavramının gereği olarak, daha çok yerel düzeyde örgütlü yapılar içinde söz konusu olan sosyal sigorta uygulamalarının merkeze bağlı elemanlarca denetiminden etkin sonuç alınması bu nedenle beklenmemelidir. Ayrıca, sayı olarak oldukça yetersiz olmakla birlikte, 580 müfettişin görevsel işlemlerinin tek merkez ya da üç grup merkezi altında yönetilip yönlendirilmesi ve takibi idari usuller açısından oldukça zor olduğu, hatta imza, onay gibi usule ilişkin hizmetlerin bile yürütülmesini sağlayamayacağı gözden kaçırılmaktadır. Müfettiş sayısının olması gereken düzeylere çıkartılması halinde bu işlerin gereği gibi yürütülmesi ise olanaksız görülmektedir.

Bu arada, kolluk denetimi yapan birimlerce, teftiş kelimesinin geçmiş yıllar uygulamalarında rastlanan anlamına yakın olmak üzere, emniyet teşkilatında bulunan yönetsel bazı yetkilerin de kullanılabilmesinin, özellikle Türkiye'nin mevcut kamusal ve sosyal yapısı nedeniyle, kayıt dışı istihdamın önlenmesi açısından gerekli olduğunu da vurgulamak gerekmektedir.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde önemli işlevleri bulunan teftiş ve denetim hizmetlerinde kavramsal karmaşa bulunmaktadır. Bunun nedenini, İdare Hukuku ilkelerine göre anlamları oluşan "yönetimin denetimi", "yönetimsel teftiş", "yönetimsel denetim" ve "kamusal denetim" kavramlarının birbirine karıştırılması oluşturmaktadır. Kavramsal karmaşanın giderilmesi için, belirtilen kavramların kullanımlarında, kavramsal karşılıklarına uygun yeni düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenlikle ilgili kurumsal yapılanmalarda da, teftiş ve denetimin belirtilen kavramsal karşılıklarındaki karmaşa aynen bulunmaktadır. Bu durum yönetsel teftiş ve denetim hizmetleri ile kamusal teftiş ve denetim hizmetlerinin yürütümünde olumsuzluklara neden olmaktadır.

1980 sonrası Devlet yapısında ve kamu hizmetlerinde yaşanan ve küreselleşme taraftarlarının Dünya Bankası ve İMF gibi uluslararası kuruluşları kullanarak hükümetler üzerinde kurdukları baskı ile gerçekleştirdikleri, kamu hizmetlerinin özel sektöre devri amacını taşıyan yapısal düzenlemeler sosyal sigorta ve sağlık alanlarında da kendini 1990'lı yıllardan itibaren göstermeye başlamıştır. Bu süreçte yapısal dönüşümün kamuoyuna dönük alt yapısı SSK'nın gelir-gider dengesi bozularak, sağlık harcamaları arttırılarak Hazine yardımına muhtaç bırakılmak suretiyle gerçekleştirilmiş, sosyal sigorta sisteminin çıkmaza girdiği varsayımı ve söylemleri ile, Dünya Bankasından sağlanan özelleştirme projesi kredisiyle reform çalışmaları başlatılmış ve

gelenen noktada sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanmış, sağlık hizmetleri satın alma yolu ile sağlanmaya başlanmıştır.

Oysa, Türk sosyal güvenlik sisteminin baştan beri yapısal farklılıklara dayanan ve sadece işçi ve işverenlerden alınan primlere dayalı olarak oluşturulan, Devlet katkısı bulunmayan yapısı, mülkiyet hukuku yönünden sosyal sigorta uygulamalarının mevcut haliyle birleştirilmelerine engel oluşturmaktadır. Bu noktada belirleyici olabilecek Yüksek Yargı görüşü, Anayasa Mahkemesince SSK Hastanelerinin devletleştirilmesine ilişkin davanın halen esastan karara bağlanmaması nedeni ile netleşmemiştir.

Tek çatı uygulaması ile oluşan Sosyal Güvenlik Kurumunun İdare Hukuku ilkelerine göre yapısı, idari ve mali özerklik esasına dayanan Kamu Kurumu yapısına uymamakta, özerklikle ilgili hükümler yazılı olmaktan öteye gitmemektedir. Kurumun merkezi bütçeden sonraki en büyük bütçeyi oluşturması, gider kalemi içinde ikinci sırada bulunan sağlık harcamalarının yolsuzluk uygulamalarında en önemli konuyu oluşturması, denetim ve teftiş açısından önem göstermektedir.

Ancak, gerek 5502 sayılı Yasa öncesi ve gerekse 5502 sayılı Yasa ile getirilen ve Türk İdare Hukuku ilkelerine de uymayan düzenlemeler, Kurumun vesayet, yönetsel ve kamusal denetim ve teftiş yapısını önemli ölçüde bozmuş, hatta denetim ve teftiş devre dışı bırakmıştır. Mevcut yapı, Kurumun siyasi ve diğer etkilere göre yönetilip yönlendirilmesini kolaylaştıracak ve sosyal sigorta sisteminin en önemli gelir kaynağını oluşturan prim gelirlerinde kayıt dışılıktan kaynaklanan kayıpları daha da arttıracak, sosyal sigorta ve sağlık giderlerinde, yolsuzluk ve suç oranlarında da artışa neden olacak, yönetsel işlemlerde karmaşayı da beraberinde getirecektir.

Yönetsel ve kamusal denetim ve teftiş hizmetlerinin bir birim altında yürütülmesi, İdare Hukukundan kaynaklanan işlemlerin yürütümünü, görev dağıtımı ve takibini, kamusal ve yönetsel denetim ve teftişlerin planlanıp etkin şekilde yürütümünü önemli ölçüde aksatacak, yönetimde ve kamuda denetim ve teftiş hizmetlerinin etkinliği kalmayacaktır. Ayrıca, kolluk denetiminin merkeze bağlı elemanlarca yürütümü de, işyeri denetimlerinde zaten olmayan etkinliği tamamen ortadan kaldıracaktır.

Belirtilen sakıncalar ve olumsuzlukların giderilmesi için, Sosyal Güvenlik Kurumunun özerkliğini ortadan kaldıran düzenlemelerin değiştirilmesi, denetim ve teftiş açısından da yönetsel ve kamusal denetim ve teftiş hizmetlerinin İdare Hukuku ilkelerine göre ayrı birimler halinde

teşkilatlandırılarak ve etkinliklerinin daha da artırılarak yürütülmesinin sağlanması gerekli görülmektedir.

KAYNAKLAR

ABD Çalışma Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi, <http://www.oig.dol.gov/organization.htm>, (01.12.2007)

ABD Çalışma Bakanlığı, <http://www.dol.gov/dol/organization.htm>, (01.12.2007)

AK, Mehmet. "Cumhuriyetin 80. Yılında Türk Denetim Sistemi ve Sorunları", Hazine Dergisi, 80. Yıl Özel Sayısı, 2003

AKGÜL Başak Ataman. "Türkiye'deki Denetim Uygulamalarının Çeşitli Kanunlar Açısından İncelenmesi", Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:2005, Sayı:13

AKKAYA, Rukiye. Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu, MÜ SBE,Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2002

ALPER, Yusuf. "Tek Çatı Yaklaşımı Sosyal Güvenlik Sistemimiz İle İlgili En Önemli Ve Acil Mesele Değildir", İşveren Dergisi, Mayıs 2003

ALPER, Yusuf "Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma Ve Denetim", İş Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001

ATALAY Besim. Divanü Lügat-it Türk Dizini, Alaattin Kırıl Basımevi, 1943, Ankara

ATAY, Cevdet. Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Basım Yayım, 2. Baskı, İstanbul 1999,

BİLGİLİ, Özkan. "SSK'da Teftişin Kısa Tarihi 2", Sosyal Güvenlik Dünyası, Yıl: 4, Sayı: 11, Temmuz 2001

BULUT, Nihat. "Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu", AÜHF Dergisi, Yıl:2003, Cilt:52, Sayı:2

Cahit KAVCAR ve Diğerleri. Türkçe Okul Sözlüğü, Engin Yayınevi, 1. Baskı İstanbul 2005

Cemil KOÇAK. Umumi Müfettişlikler, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2003,
COŞKUN Arife. Performans ve Risk Denetim Terimleri, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:5, Sayıştay Yayınları, Ankara, Ocak 2000

CUMHURBAŞKANLIĞI http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html, (10.12.2007)

ÇAVUŞ, Özgür Hakan. Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim, Doktora Tezi, DEÜ, ÇEKO Ana Bilim Dalı, 2003

ÇİNER, Can Umut. "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Değişen Yapısı ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı (2), No.60, Kasım 2003

ÇIRAK, Şener. İş Kanunu Açısından İşyeri Denetimi, Master Tezi, Gazi Üniversitesi ÇEKO Ana Bilim Dalı, Ankara, 2006

DENETDE, "Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda Sayın Başbakan'a Sunulan Rapor ve Genel Gerekçesiyle Devlet Denetleme Kurulu Kanun Tasarısı", Denetim Dergisi, Şubat 1998, Sayı: 98

DENETDE, <http://www.denetde.org.tr/faaliyetraporu2005-2006.htm>, (15.10.2007)

DENETDE, Teftiş Kurullarının kaldırılmasına Yönelik Teşkilat Kanun Tasarıları İle İlgili Basın Bildirisi", Denetim Dergisi, Sayı:113, Ocak-Mart 2006

DEVELİOĞLU, Ferit Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi Yayınları, 19. Baskı, Ankara, 2002

DPT, Sekizinci Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, (13.12.2007)

DPT, Yedinci Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, (13.12.2007)

ERASLAB Kemal ve Diğerleri. Kutadgu Bilig, Türk Dünyası Araştırma Enstitüsü, İstanbul, 1979

ERGÜVEN Atılay. "Reformlar, Yolsuzluklar ve Denetim", Mali Kılavuz, Sayı:30, Ekim-Aralık 2005

EROĞUL, Cem. "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", A.Ü. SBF Dergisi, Cilt : XXXIII, Mart - Haziran 1978, No: 1-2

EROL, Hüseyin. "İdari Denetim Yargı İlişkileri", Denetim Dergisi, Sayı:112, Eylül-Aralık 2005

EYUBOĞLU, İsmet Zeki. Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü, Sosyal Yayınlar, İstanbul, Mayıs 2004

FİŞEK A. Gürhan, Şerife Türcan Özsuca ve Mehmet Ali Şuğle. Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ankara, 1998

GAZEZ, Seda. Türkiye'de Yeniden Yapılanma Çalışmaları İçerisinde Denetim Fonksiyonunun Yeri Ve Önemi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, GÜ SBE, Kamu Yönetimi ABD, Ankara, 2007

GİRİTLİ, İsmet Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner. İdare Hukuku Dersleri, Der Yayınları, İstanbul, 2006

GÖKKAYA, Hacı Duran. İdari Denetim İçinde Teftiş Kurulları ve Müfettişlik (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), GÜ SBE, Ankara, 1991

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Turgut TAN. İdare Hukuku, Cilt 1, Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 1998

GÖZÜBÜYÜK, Şeref. Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 9. Baskı, Ankara, 2006

GÜL, Hüseyin, Songül Sallanan Gül. "Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar", TODAİE Dergisi, Cilt:40, Sayı:3, 2007

GÜLER, Birgül Ayman. "Siyasal ve Yönetimsel Liberizasyon, Kamu Yönetimi Temel Kanunu", <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/yolis.pdf>, (14.11.2007)

GÜLER, Birgül Ayman. Kamu Personeli, İmge Kitabevi, Ankara, 2005

GÜLER, Birgül Ayman. "Devlette Reform"
<http://www.mimarlarodasiansankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>, (10.11.2007)

GÜLER, Filiz Demirci. "Türk Kamu Yönetiminin Evrimi", TODAİE Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, 2003

GÜZEL Ali, Ali Rıza Okur. Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta, 10. Baskı, İstanbul, Ekim 2004,

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/9GGNM/Turkce/NSBA-EFPB%20.pdf>, (15.12.2007)

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI,

http://www.hazine.gov.tr/GuncelDuyuru/DEI_20060707_DUNYABANKASIKREDISI.pdf,

(15.12.2007)

ILO Ankara, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz081.htm>

İLO, ILO/TF/Türkiye/R.34 Sayılı Rapor, Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve İşleyişine Genel Bakış, Rapor No. 1 Uluslar arası Çalışma Ofisi, Cenevre, Temmuz 1995

İMF, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05271.htm>, (15.12.2007)

İNALCIK, Halil. Osmanlı'da Devlet Hukuk Adalet, Eren Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, 2005

KAAN, Tufan Selçuk Atalay. "SSK Gerçeği",
<http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/sskgercegi.doc>, (15.12.2007)

KAYTAZ, Mehmet. "Sosyal Güvenlik Raformu Uluslar arası Konferansı", Açılış Konuşması, Hazine Dergisi Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ağustos 1996

KENGER, Erdal. Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu, www.ydk.gov.tr, (21.11.2007)

KESİM, H. Kutay Ali Petek. "Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi ", TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:38, Sayı:4, 2005

KOÇAK Cemil. Umumi Müfettişlikler, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2003

KİLİÇDAROĞLU, Kemal. "2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi", TÜSES Yayınları, 2002

KILIÇDAROĞLU, Kemal. Hazine Dergisi Hazine Dergisi Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ankara, Ağustos 1996

KIRKALI, Feridun. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Müfettişleri 1. Danışma Toplantısı Konuşma Metni, Ankara, 24.12.1982

KÖKSAL, Yonca Davut Erkan. Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa'nın Rumeli Teftişi, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007

KÖSE, Ömer. Türkiye'de ve Dünyada Denetim, İÜ SBE Uluslar Arası İlişkiler ABD, İstanbul, Mart 2000, Sayıştay Yayınları, Birinci Basım, Ankara, Ekim 2000

LEACH Richard, Ronald Route. "Auditors Don't Inspect and Inspectors Don't Audit", http://www.dau.mil/pubs/dam/05_06_2005/lea_mj05.pdf, (05.11.2007)

ONAR, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, Cilt:3, İstanbul, 1966

ONAR, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952

ÖNAL, Sami. Sadettin Paşanın Anıları, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2003

ÖZTÜRK, Turan. Türk Kamu Yönetiminde Bireyden Devlete Denetim Süreci, Barış Platin Kitap, Ankara, 2007

SANAL, Recep. Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE, Yayın No:314, Ankara, 2002

SARAÇ, Coşkun. "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası, Primsiz Ödemeler ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarılarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme", DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:8, Sayı:1, 2006

SEÇER, Şebnem. "Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler", DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı:3, 1999

Selçuk SOYBAY. İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İÜ SBE Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul, 1994

SÖZER Ali Nazım. "Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma", Çimento İşveren Dergisi, Mayıs 1994

SÖZER Ali Nazım. "Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma ve Şili Modeli", Sosyal Güvenlik Dünyası, Yıl:4, Sayı 10, Nisan 2001

SÖZER Ali Nazım. Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, İzmir, 1997

SÖZER Ali Nazım. Sosyal Sigorta İlişkisi, DEÜ Yayınları, No:74, İzmir, 1991

SÖZER Ali Nazım. TİSK Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2562>, (15.12.2007)

SÖZLÜK, Chambers Concise Usage Dictionary, İnkilap Kitabevi, İstanbul, 1988

SÖZLÜK, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi Yayınları, 19. Baskı, Ankara, 2002,

SÖZLÜK, Redhouse Büyük El Sözlüğü, SEV Matbaacılık ve Yayıncılık, İstanbul, Temmuz 2006

- SÖZLÜK, Temel Türkçe Sözlük Kamus-ı Türki, Tercüman, 1. Baskı, İstanbul, 1985
- SÖZLÜK, The Consice Oxford Turkish Dictionary, Oxford University Press, Tansaş Yayın Pazarlama, Ankara, 1980
- SÖZLÜK, TDK Türkçe Sözlük,
<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=tefti%c5%9f>, (31.12.2007)
- SÖZLÜK, Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1966
- SÖZLÜK, Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, Sayı:293, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1969
- SSK, Ocak 2005 İstatistikleri,
http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/ocak_2005.xls, s. 14, (15.12.2007)
- SSK Bülteni, http://www.ssk.gov.tr/sgk/doc/istatistik/aralik_2007_bulten.xls, (05.01.2008)
- ŞAKAR, Müjdat. Sosyal Sigortalar Uygulaması, Der Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2006
- TALAS, Cahit. Sosyal Ekonomi, Sevinç Matbaası, 6. Baskı, Ankara, 1983
- TARHAN, R. Bülent, “Teftiş Kurulları Kamu Reformuna Engel mi?”, Cumhuriyet Gazetesi, 03.03.2005
- TAYMAZ, Haydar. Eğitim Sisteminde Teftiş Kavramlar, İlkeler, Yöntemler, Pegem Yayıncılık, 6. Baskı, Ankara, 2005
- TBMM, 5487 Sayılı Yasa Genel Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1153.pdf>, (27.12.2007),
- TBMM, 5502 sayılı Yasa genel gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1153.pdf>, (15.12.2007)
- TBMM. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1153), Dönem: 22, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 1102, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1102m.htm>, (27.12.2007)
- TİSK, "Türkiye'de Kayıtdışı İstihdam Sorunu Ve Çözüm Yolları", TİSK Yayınları, Mayıs 2003, http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ana&ana_id=41, (12.12.2007)

TODAİE, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara 1966, 2. Baskı <http://www.todaie.gov.tr/pdf/MEHTAP.PDF>, (02.12.2008)

TORTOP Nuri, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M.Akif Özer. Yönetim Bilimi, Nobel Yayın, 7. Basım, Ankara, Ekim 2007,

TUNCAY, Can. "Tüsiad'ın Sosyal Güvenlik Raporunun Ardından", Çimento İşverenleri Dergisi, Yıl:1998, Sayı:1

ULUĞ, Feyzi. "Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:1, 2004

ULUĞ," Feyzi. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma", TODAİE Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, 2004

USA Office of Inspector General, <http://oig.state.gov/>

UYSAL, Cemal. Sosyal Güvenlik Fonları, Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Yayını, No:1, 1977

YDK, Bağ-Kur 2004 Yılı Raporu

YDK, Bağ-Kur 2005 Yılı Raporu

YDK, Emekli Sandığı 2004 Yılı Raporu

YDK, Emekli Sandığı 2005 Yılı Raporu

YDK, SSK 2004 Yılı Raporu

YILANCI, Münevver. İç Denetim, Nobel Yayın, 2. Baskı, Ankara 2006

YILMAZ, Ataman. Tahsis Mevzuatı ve İşlemleri, Ankara, Ekim 2004