



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Hasan KARABAY

SOSYO EKONOMİK GELİŞMEDE ASGARİ İŞÇİLİK UYGULAMASI VE  
SAHTE SİGORTALILIK

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2022



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Hasan KARABAY

Sosyo Ekonomik Gelişmede Asgari İşçilik Uygulaması ve Sahte Sigortalılık

Danışman

Prof. Dr. Muhammed KARATAŞ

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2022

**Akdeniz Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,**

Hasan KARABAY' ın bu çalışması, jürimiz tarafından Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Mustafa Zihni TUNCA

Üye (Danışmanı) : Prof. Dr. Muhammed KARATAŞ

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Nihat Seyhun ALP

Tez Başlığı: Sosyo Ekonomik Gelişmede Asgari İşçilik Uygulaması ve Sahte Sigortalılık

Tez Savunma Tarihi : 28/04/2022

Mezuniyet Tarihi : 09/06/2022

## AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum ‘‘Sosyo Ekonomik Gelişmede Asgari İşçilik Uygulaması ve Sahte Sigortalılık’’ adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

İmza

**Hasan KARABAY**



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



**TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU BEYAN BELGESİ**

<b>Öğrenci Bilgileri</b>	
Adı-Soyadı	Hasan KARABAY
Öğrenci Numarası	20175258024
Anabilim Dalı	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı
Programı	Yüksek Lisans
<b>Danışman Öğretim Üyesi Bilgileri</b>	
Unvanı, Adı-Soyadı	Prof. Dr. Muhammed KARATAŞ
<b>Yüksek Lisans Tez Başlığı</b>	Sosyo Ekonomik Gelişimde Asgari İşçilik Uygulaması ve Sahte Sigortalılık
<b>Turnitin Bilgileri</b>	
Ödev Numarası	1844512014
Rapor Tarihi	26.05.2022
Benzerlik Oranı	Alıntılar hariç: % 12 Alıntılar dahil: % 17
<b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE,</b>	
<p>Yukarıda bilgileri bulunan öğrenciye ait tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 86 sayfalık kısmına ilişkin olarak Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esaslarında belirlenen filtrelemeler uygulanarak yukarıdaki detayları verilen ve ekte sunulan rapor alınmıştır.</p> <p>Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir: (* ) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylarım. ( ) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esaslarında öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.</p>	
<b>Gerekçe:</b>	
Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlere uygun olarak tarafımca yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.	
<p>Danışman Öğretim Üyesi Unvanı, Adı-Soyadı Prof. Dr. Muhammed KARATAŞ İmza</p>	

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER LİSTESİ.....	i
KISALTMALAR LİSTESİ.....	v
ÖZET.....	vi
SUMMARY.....	vii
ÖNSÖZ.....	viii

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ASGARI İŞÇİLİK UYGULAMASI VE ÖNEMİ

1.1. Asgari İşçilik Uygulamasının Ortaya Çıkışı .....	1
1.2. Asgari İşçilik Uygulaması.....	1
1.2.1. İlişiksizlik Belgesi.....	2
1.3. Asgari İşçilik.....	2
1.3.1. Asgari İşçilik’ in Pratikte Uygulanması.....	2
1.3.2. Asgari İşçiliğin Uygulanma Şekli.....	2
1.3.3. Devamlı İşyeri ve Asgari İşçilik.....	3
1.3.4. Özel Bina İnşaatları ve İhale Konusu İşlerde ile Asgari İşçilik.....	4
1.4. Asgari İşçilik Tespitinde Yetki.....	5
1.5. Araştırma ve Re’ sen Yapılacak İşlemler.....	6
1.6. Denetim ve Kontrol İşlemleri.....	8
1.7. İşyeri.....	8
1.7.1. İşveren.....	8
1.7.2. İşveren Vekili.....	8
1.7.3. Alt İşveren.....	9
1.8. Asgari İşçilik Tespit Komisyonu.....	9
1.8.1. Asgari İşçilik Oranları.....	9
1.9. Kayıt Dışı İstihdam.....	9
1.9.1. Kayıt Dışı İstihdamın Çalışanlar Açısından Sonuçları.....	10
1.9.2. Kayıt Dışı İstihdamın Devlet Açısından Sonuçları.....	11
1.9.3. Kayıt Dışı İstihdamın İşverenler Açısından Sonuçları.....	11
1.10. Ölçümleme Uygulaması.....	11
1.10.1. Ölçümleme Uygulaması’ nın Gelişimi ve Kaldırılması.....	11
1.11. Yapı Sınıf Grupları.....	13
1.12. Uzlaşma.....	14

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**SOSYO EKONOMİK GELİME SÜRECİNDE ASGARI İŞÇİLİK VE SAHTE**  
**SİGORTALILIĞA İLİŞKİN DÜZENLEMELER**

2.1. Asgari İşçilik Uygulamasının Dayanağı .....	15
2.2. Asgari İşçilik Uygulamasının Tarihsel Dönüşümü.....	15
2.3. Özel Bina İnşaatlarında İlişiksizlik Belgesi Verilme Süreci ile Maliyet Tablosu Analizi.	18
2.4. İşlerin Başlangıç ve Bitiş Tarihlerinin Araştırılması.....	20
2.4.1. Özel Bina İnşaatlarında İşin Başlangıç ve Bitiş Tarihlerinin Araştırılması...20	
2.4.2. İhale Konusu İşlerde İşin Başlangıç ve Bitiş Tarihlerinin Araştırılması.....20	
2.5. Fark İşçilik Borcunun Uygulanma Süreci.....	21
2.6. Tespiti Yapılmayan İşlerde Asgari İşçilik Süreci.....	21
2.7. Asgari İşçilik Oranları.....	22
2.7.1. Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerince İş Kolu Farklılıkları Durumu Halinde Yapılan İşlemler.....	23
2.8. Asgari İşçilik Uygulamasında İdari Yaptırımlar.....	23
2.8.1. İlgili Kamu Kurumları ve Bankalar Açısından.....	26
2.8.2. İhale Konusu İşler Açısından.....	26
2.8.3. Ticaret Sicil Memurlukları ve Ruhsat Vermeye Yetkili Kurum ve Kuruluşlar Açısından.....	26
2.9. Asgari İşçilik Uygulaması Sonrasında İşverenin İtiraz ve Dava Yolu.....	27
2.9.1. İşkolu Koduna Karşı İtiraz ve Dava Yolu.....	27
2.9.2. Prim Tutarına Karşı İtiraz ve Dava Yolu.....	27
2.10. Serbest Muhasebeci ve Mal Müşavirler (SMMM) ile Yeminli Mali Müşavirlerin (YMM) Asgari İşçilik Uygulamasındaki Yetkileri.....	28
2.11. Asgari İşçiliğin Mevzuata Yerleşmesi.....	28
2.11.1. Asgari İşçiliğin Özel İnşaat İşyerlerindeki Uygulaması.....	29
2.11.2. Asgari İşçiliğin İhaleli İşyerlerindeki Uygulaması.....	30
2.11.3. Asgari İşçiliğin İşveren Servislerindeki Uygulanma Şekli.....	30
2.11.4. Asgari İşçilik Uygulamasının Sosyal Güvenlik Kurumu' nun Denetim ve Kontrol ile Görevli Memurları Tarafından İncelenmesi.....	31
2.11.5. 616 Sayılı KHK İle 4958 Sayılı Kanun Dönemi.....	32
2.11.6. Güncel Olarak 5510 Sayılı Kanun Açısından Asgari İşçilik.....	35
2.12. Kanunlar.....	35

2.13.Yönetmelikler.....	37
2.14. Genelgeler.....	38
2.15. Diğer Mevzuat Bilgileri.....	38

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ASGARI İŞÇİLİK UYGULAMASININ SAHTE SİGORTALILIK İLE İLİŞKİSİ

3.1. E-Bildirge Şifresi.....	40
3.2. Sahte Sigortalılık.....	40
3.3. Sahte İşyeri.....	40
3.3.1. Şüpheli İşyeri.....	41
3.3.2. Kontrollü İşyeri.....	41
3.4. Sahte Sigortalılık ve Sahte İşyeri Durumlarının Tespiti Sonrasında Uygulanan Yaptırımlar.....	41
3.5. Sahte Sigortalılığa İten Sebepler.....	42
3.5.1. Emeklilikte Sigortalılık Tescil Türleri.....	43
3.5.2. Sahte Sigortalılığın Emeklilik Kaygısı Sebebiyle Oluşması.....	44
3.5.3. Sahte Sigortalılığın Sağlık Harcamalarının Azaltılması Amacıyla Oluşması.....	44
3.5.4.Sahte Sigortalılığın Asgari İşçilik Kotasının Doldurulması Amacıyla Oluşması.....	45
3.5.5.Sahte Sigortalılığın Devlet Teşviklerinin Kullanılması Amacıyla Oluşması.....	45
3.6. Asgari İşçilik ve Sahte Sigortalılık İlişkinin Örneklerle Açıklanması.....	46
3.7. Kayıt Dışı İstihdam ve Denetim Mekanizmasının Birlikte Ele Alınması.....	50
3.7.1. Kayıt Dışı İstihdam' ın Sebepleri.....	50
3.7.2. Kayıt Dışı İstihdam' ın Türkiye' deki Boyutları.....	53
3.7.3. Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadelede Toplumsal Bilinç.....	54
3.7.4. Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadelede Denetim Mekanizmasının İşlevi.....	54
3.7.5. Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadelede Kullanılacak Oto Kontrol Bildirim Mekanizmaları (İhbar-Şikayet-Yerinde Denetim Kavramları).....	54
3.7.5.1. İhbar ve Şikayet Mekanizmalar.....	55
3.7.5.2. Yerinde Denetim Mekanizması.....	55
3.8. Sahte Sigortalılık ve Asgari İşçilik Değerlendirmesi.....	56
<b>SONUÇ.....</b>	<b>58</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>62</b>



<b>EK-1 BİNA MALİYET ORANLARINI GÖSTERİR CETVEL.....</b>	<b>65</b>
<b>EK-2 FARK PRİM BORCUNU BİLDİRİR SGK KLİŞE YAZISI.....</b>	<b>69</b>
<b>EK-3 İŞÇİLİK ORANI SGK KLİŞE YAZISI.....</b>	<b>70</b>
<b>EK-4 ASGARİ İŞÇİLİK BİLDİRİR SGK KLİŞE YAZISI.....</b>	<b>71</b>
<b>EK-5 İLGİLİ KURUM/KURULUŞTAN BİLGİ VE BELGE İSTEMİNE DAİR SGK KLİŞE YAZISI.....</b>	<b>72</b>
<b>EK-6 RUHSAT VEREN İLGİLİ KURUMDAN (BELEDİYE) BİNA İNŞAATI İLE İLGİLİ BİLGİ İSTEMİNE DAİR SGK KLİŞE YAZISI.....</b>	<b>74</b>
<b>EK-7 İLİŞİKSİZLİK BELGESİ SGK KLİŞE YAZISI.....</b>	<b>75</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>76</b>

**KISALTMALAR LİSTESİ**

<b>AİTK</b>	<b>: Asgari İşçilik Tespit Komisyonu</b>
<b>Ay.</b>	<b>: Anayasa</b>
<b>AYM</b>	<b>: Anayasa Mahkemesi</b>
<b>KDV</b>	<b>: Katma Değer Vergisi</b>
<b>RG</b>	<b>: Resmi Gazete</b>
<b>s.</b>	<b>: Sayfa</b>
<b>S.</b>	<b>: Sayı</b>
<b>SGK / Kurum</b>	<b>: Sosyal Güvenlik Kurumu</b>
<b>SMMM</b>	<b>: Serbest Muhasebeci Mali Müşavir</b>
<b>PEK</b>	<b>: Prime Esas Kazanç (Sigortalılar adına)</b>
<b>SSGSSK</b>	<b>: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu</b>
<b>SSİY</b>	<b>: Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği</b>
<b>SSK</b>	<b>: Sosyal Sigortalar Kurumu</b>
<b>YMM</b>	<b>: Yeminli Mali Müşavir</b>
<b>KPS</b>	<b>: Kimlik Paylaşım Sistemi</b>

## ÖZET

Asgari İşçilik Kavramı, söz konusu çalışma ortamı içerisindeki yapılan işin en az ne kadar kişi ile veya en az ne kadarlık bir çalışma ile yapılabileceğini açıklayan bir kavramdır. Asgari İşçilik Kavramı ilk defa ölçümleme başlığı adı altında uygulanmaya başlamasına karşın, maalesef bu konuda yeterince çalışma yapılamamış, kapsamı ve içeriği yeterince belirlenememiştir.

Öte yandan asgari işçilik uygulamasına uygun olmaya çalışılırken diğer taraftan da sahte sigortalılık kavramına zemin oluşturulması söz konusu olmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan sigortalılık bildirimlerinin fiili çalışmaya dayanmadığı durumlar için kullanılan sahte sigortalılık kavramı ile asgari işçilik uygulaması birbirinin tamamlayıcısı veya sebebi durumuna dönüşmüştür.

Bununla birlikte tezimizde açıklayacağımız üzere asgari işçiliğin uygulanmasındaki eksiklikler nedeniyle sahte sigortalılık kavramının da söz konusu olması sebebiyle "denetim" mekanizmasının da bu noktada önemi ve yerinde uygulanabilirliği önem arz etmektedir.

Sonuç olarak bu çalışmada; Asgari işçilik uygulamasındaki eksikliklerin giderilerek, denetim mekanizmasının aktif bir şekilde çalıştırılması ile birlikte hem kayıt dışılığın hem de sahte sigortalılık bildirimlerinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Asgari İşçilik, Sahte Sigortalılık, Sosyal Güvenlik Kurumu, Primlerin Eksiksiz Tahsili, Kayıt Dışı İstihdam, Primler, Fiili Çalışma, Denetim, İdari Para Cezası

**SUMMARY**  
**MINIMUM LABOR PRACTICE AND FAKE INSURANCE IN**  
**SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT**

The Concept of Minimum Workmanship is a concept that explains how many people or at least how much work can be done with a work related to the work environment in question. To be in line with the application of the name in determining the Concept of Minimum Labor for the first time, work on this estimate could not be made, estimated and estimated.

On the other hand, while trying to comply with the minimum workshop practice, it was also possible to lay the groundwork for the concept of fake insurance. The concept of fake insurance, which is used for cases where the insurance notifications made to the Social Security Institution are not based on actual work, and the minimum labor practice have turned into a complement or cause of each other.

However, as we will explain in our thesis, the importance of the "audit" mechanism at this point and its practical applicability are important, since the concept of fake insurance is also in question due to the deficiencies in the implementation of minimum labor.

As a result, in this study; It is aimed to prevent both informality and false insurance notifications by eliminating the shortcomings in the minimum labor practice and operating the inspection mechanism actively.

**Key Words:** Minimum Workmanship, False Insurance, Social Security Institution, Full Collection of Premiums, Informal Employment, Premiums, Actual Work, Audit, Administrative Fine

## ÖNSÖZ

Günümüz Dünyasında Sosyal Güvenlik Sistemleri; sosyal ve ekonomik yaşam içerisinde, her ne kadar kişilerin önce sağlık güvencelerinin garanti altına alınması, akabinde de sosyal refahlarının gelişimine katkı sunmayı amaç edinse de; sistemin en azından varlığını sürdürmesi açısından aktif çalışanlar içerisinde bulunan sigortalılardan primlerinin tam ve eksiksiz tahsil edilmesi de gereklidir. Asgari İşçilik Uygulaması primlerin eksiksiz ve doğru tahsil edilmesi açısından bakıldığında oldukça önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü Sosyal Güvenlik Kurumu, hali hazırda bu uygulamayı varsayımsal mantık üzerine inşa edilen asgari işçilik uygulaması ile icra etmektedir. Asgari işçilik uygulamasında, Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi gerekli en az düzeydeki işçilik tutarı üzerinden prim hesaplaması yapılmaktadır. Bu durumda, tahmini olarak hesaplama yapılmakta ve bazı zamanlarda fiili durum ile mutabık olamamaktadır. Yani fiili durumda daha az veya daha fazla bir çalışma yapılması muhtemel olabilmektedir. Asgari İşçilik Uygulaması 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Asgari İşçilik Uygulaması ve Uzlaşma" başlıklı 85. Maddesinde ana hatları ile el alınmıştır. Madde hükümlerine göre özetlenecek olursa asgari işçilik '*yapılmakta olan işin niteliği, teknolojisi, kapsamı vb. hususları göz önünde tutulduğunda Sosyal Güvenlik Kurumu'na yasal olarak bildirilmesi gerekli en az prim tutarı*' şeklinde belirtilmektedir.

Asgari işçilik uygulaması ülkemizde farklı isimler veya farklı yöntemlerle süregelen bir uygulamadır. Uygulanan çok yeni bir kavram olmamasına karşın bununla beraber kapsamı ve içeriği tam olarak açıklanamamıştır. Şöyle ki hali hazırda uygulamada sadece "*kamu idareleri (kamu işverenleri, devlet), döner sermayeli kuruluşlar kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar tarafından ihale mevzuatına göre yaptırılan işleri ve özel nitelikteki inşaat işleri*" üzerinden değerlendirme yapılmaktadır. Yani kısaca ihale karşılığında tatbik edilen işler ile özel nitelikteki inşaat işleri açısından bu kavram uygulanmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu'na kayıtlı bulunan diğer sürekli işyerleri açısından net ve sürdürülebilir bir uygulama bulunmamaktadır. Veya uygulamada hali hazırda bu şekilde bir politika izlenmemektedir. Öte yandan asgari işçilik uygulamasında kanuni alt yapı da tam olarak netlik kazanamamıştır. Ana mevzuat kaynağı olarak uygulama, sadece 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda ele alınmıştır. Diğer taraftan da alt mevzuat kaynağı da denilen ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nca yayınlanan Sosyal Sigorta İşlemler Yönetmeliği ile 2011/13 sayılı genelge hükümlerine göre işlemler tesis edilmektedir.

Pratikte “kayıt dışı istihdamı azaltma” amacı ile başlanılan asgari işçilik uygulaması esnasında, Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilen sigortalılıklar içerisinde fiili çalışmaya dayanmayan, yani mevzuatta “sahte sigortalılık” denilen farklı bir durumla da karşı karşıya kalınmaktadır. Sahte Sigortalılık; hayali bir işyerinden yani sadece kağıt üzerinde kurulu olan, somut olarak herhangi bir faaliyeti bulunmayan bir işyerinden söz konusu olabileceği gibi; somut bir şekilde kurulu olan herhangi bir işyerinde fiili olarak çalışmadığı halde adına bildirim yapılması durumunda da karşımıza çıkabilmektedir. Her iki durumda da sigortalılık bildirimlerinin fiili hizmete dayanmaması söz konusudur. Bazı durumlarda işverenlerce “asgari işçilik hesaplaması sonucunda Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilmesi gerekli sigortalılık bildirimlerinin” akrabaları veya tanıdığı kişiler adına yapılması durumu uygulamada karşımıza çıkabilmektedir. Özellikle, özel nitelikteki inşaat işyerleri açısından bu durum maalesef yaygın olarak tercih edilen bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yine, inşaat işyerlerinde fiili olarak çalışan ve adına sigortalılık yapılması gerekli kişilerin, kayıt dışı çalıştırılması sonrasında bu durum özellikle karşımıza çıkmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu’na asgari işçilik hesaplaması sebebiyle yapılması gerekli bildirimlerin varlığı sebebiyle işverenler, işyeri yetkilileri veya bildirim yapmakla yetkili ve yükümlü kişiler; bu bildirimler konusunda “nasıl olsa mecburi bir şekilde bildirim yapacağım ve bu bildirimi yakınlarım adına yapayım da boşuna yapmış olmayayım” gibi bir mantık ile hareket etmektedirler. Hatta bu hususu da kendilerince bir hak olarak görmektedirler. Bu sebeple de asgari işçilik uygulamasında amaç, kayıt dışı istihdamın önlenmesi olarak görünürken hem gerçekteki kayıt dışı istihdam kayıt altına alınamamakta hem de ek bir araştırma konusu ortaya çıkmakta ve sahte sigortalılık olarak kanuna aykırı bir fiil işlenmektedir. Tabii bu noktada denetim mekanizması da hem sahte sigortalılık, hem asgari işçilik hem de kayıt dışı istihdamın yerinde uygulanması açısından oldukça kritik bir noktada bulunmaktadır.

Çalışmamızda, öncelikle Sosyal Güvenlik Sistemi içerisinde asgari işçilik uygulamasının ve sahte sigortalılık kavramlarının ne olduğu, mevzuattaki durumları ele alınacak ve tarihsel süreçlerdeki kanuni dayanakları anlatılacaktır.

Akabinde kayıt dışı istihdamı önleme amacı da taşıyan asgari işçilik uygulaması ile sahte sigortalılık ilişkisi işlenerek Sosyal Güvenlik Kurumu’nda tescil edilen bazı işyeri dosyalarında bu durum incelenecektir.

Yine asgari işçilik uygulamasının bugüne kadar dayanmış olduğu kanuni alt yapılar anlatılacak, kanun, yönetmelik, genelge, talimat gibi hükümler gösterilmeye çalışılacaktır.

Son olarak ise asgari işçilik ile sahte sigortalılık kavramları birlikte değerlendirilecek; kayıt dışı istihdamın azaltılmasında bugüne kadar ve bundan sonra da en önemli aktör olarak

karşımıza çıkacak olan denetim ve rehberlik mekanizmasının daha aktif ve etkili nasıl uygulanabilirliği üzerine bir takım öneriler sunulacaktır.

Bu vesile ile yüksek lisans eğitimimin her aşamasında gösterdiği yakın ilgisi, anlayışı ve yüksek sabrı için değerli danışman hocam Prof. Dr. Muhammed KARATAŞ'a, yardımları için hocam Dr. Şerife DURMAZ'a, yoğun çalışmalarım sırasında gösterdiği engin sabır ve yardımları için eşim Ümmühan KARABAY Hanımefendi'ye, bana bu çalışmayı tamamlamam için fırsat tanıyan ve bu sebeple haklarına girmiş olduğum minik kızlarım Elif Serra'ya ve Ebrar'a, yine mesleki, akademik tecrübesi ve teknik yardımları ile üstadım Neşe ÖNDER YAŞAR'a, akademik yardımları ve dostane yaklaşımları için arkadaşım Dr. Musab Talha AKPINAR'a ve son olarak teknik yardımları ve dostane yaklaşımları için arkadaşım Mustafa BERKE'ye canı gönülden teşekkür ederim.

Hasan KARABAY  
Antalya, 2022

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **ASGARI İŞÇİLİK UYGULAMASININ TANIMI VE ÖNEMİ**

#### **1.1. Asgari İşçilik Uygulamasının Ortaya Çıkışı**

Uygulamanın tarihçesi “Ölçümleme” uygulamasına dayanmaktadır. Ölçümleme Uygulaması ise, Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilmesi gerekli prim tutarının Kurum tarafından re’sen tanımlanması suretiyle uygulanan bir işlemdir. Ölçümleme uygulaması ilk olarak 07.01.1946 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu’ nun 47. Maddesi ile mevzuatta yerini almıştır. Bu düzenlemeye göre; ‘‘Kurum’a verilmesi gerekli bordro vb. belgelerin İşçi Sigortası İdaresi’nin uygun göreceği yol ve usullere göre ölçümleyeceği’’ şeklinde tarif edilmiştir. Aynı uygulama Sosyal Sigortalar Kurumu’ nun oluşturulmasından sonra da devam etmiştir.

#### **1.2. Asgari İşçilik Uygulaması**

Asgari işçilik kavramı; ilk olarak 1994 yılında özel inşaat işyerleri konusunda ortaya çıkmış olan bir kavramdır. Buradan hareketle özel inşaat yapmaya karar veren bir kişi ilk olarak ilgili inşaatın bulunduğu adresin bağlı bulunduğu belediyeden inşaat ruhsatı almalıdır ki inşaatına başlayabilsin. Nasıl ki bir inşaatı başlatmak için, inşaatın bitirilmesi ve inşası için insan gücüne yani insan emeğine yani bir emek gücüne ihtiyaç varsa ve emeğin olduğu, çalışmanın olduğu yerde de sigortalılık kavramından söz edilmesi elzem ise burada ‘‘inşaatı yapan özel kişiyi işveren kabul eden mantık’’ devreye giriyor ve kişinin ilgili Sosyal Güvenlik Merkezi’nde çalışanlarını sigortalı bildirebilmesi için işyeri dosyası yani geçici inşaat işyeri dosyası tescil ettirmesi gerekmektedir. İşte burada adı geçen özel inşaat sahibi kişi işveren ve inşaatın bitirilmesi için emek veren çalışanlar da sigortalı adını almaktadır. ‘‘5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’ nun 11. Maddesine’’ göre ise herhangi bir inşaat dosyası ‘‘Valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel hukuk tüzel kişileri yapı ruhsatı ve diğer tüm ruhsat işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler ile varsa bunların verilmesine esas olan istihdama ilişkin bilgileri, verildiği tarihten itibaren bir ay içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür.’’ Hükmüne göre ilgili Sosyal Güvenlik Merkezi nde tescil ettirilmektedir.



### **1.2.1. İlişiksizlik Belgesi**

İşverenler gerekli gördüğü hallerde Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan borcu yoktur yazısı veya ilişiksizlik belgesi almaları gerekir. Özel bina inşaatları ile ilgili olarak yapı kullanma izninin yani iskanının alınabilmesinin şartlarından İlgili Sosyal Güvenlik Merkezi'nde tescil ettirilen işyeri dosyası için işin bittiğine dair iş bitimi yani ilişiksizlik belgesinin elde edilmesi gerekmektedir. İşte tam da bu noktada ilişiksizlik belgesinin Sosyal Güvenlik Merkezi'nden temin edilebilmesi için ilgili işveren servisi söz konusu işyeri dosyası için "bildirilmesi gerekli asgari işçilik" tutarının bildirilip bildirilmediğine ve ödenip ödenmediğine bakmaktadır. Asgari işçilik kavramı da bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Eğer ilgili iş için Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi gerekli primler ve sigortalılıklar sağlanmış ise belge verilmesi mümkün olabilmekte aksi halde asgari işçilik hesaplaması sonucuna göre işlem tesis edilmektedir.

### **1.3. Asgari İşçilik**

Asgari işçilik; yapılmakta olan bir işin tamamlanabilmesi için veya yapılabilmesi için gerekli olan (zorunlu olarak mecbur kılınan iş gücü) en az düzeydeki işçilik anlamında kullanılmaktadır. Yani minimum düzeydeki sigortalı sayısı, minimum seviyedeki prim tutarı, minimum düzeydeki çalışma enerjisi(iş gücü) anlamında yorumlanır ve Sosyal Güvenlik Kurumu bakımından da bildirilmesi gerekli minimum düzeydeki sigortalılık bildirimleri olarak tanımlanır.

#### **1.3.1. Asgari İşçilik' in Pratikte Uygulanması**

Söz konusu 5510 Kanun hükümlerine göre asgari işçilik uygulamasına tabi olunan sektör ve işyerleri olarak; kamu idareleri (kamu işvereni, devlet) döner sermayeli kurumlar, kuruluşu yasalar ile oluşturulmuş tüzel kişiler, bankalar tarafından ihale kapsamında olan ihale kanunları mevzuatına göre icra edilecek olan iş ve işlemler ve niteliği özel hukuk tüzel kişi niteliğinde olan inşaat işyerleri (herhangi bir vergi kaydı bulunmayan, kendi nam ve hesabına özel mülkiyet için yaptırılan mesken-ev vb. inşaatlar) olarak belirtilmiştir.

#### **1.3.2. Asgari İşçiliğin Uygulanma Şekli**

Pratikte Sosyal Güvenlik Kurumu'nca asgari işçilik kavramı hususunda yayımlanmış bulunan Sosyal Sigortalar İşlemleri Yönetmeliği'nin 110. Maddesinden özetle; yapılmakta olan işin işverene mal edilecek tutarın KDV hariç maliyet giderleri ve o iş için ortaya çıkan

maliyetin yine Katma Değer Vergisi dışında tutularak hesaplanan asgari işçilik oranının dörtte bir oranında eksiki uygulanmak suretiyle icra edileceği belirtilmiştir.

### 1.3.3. Devamlı İşyeri ve Asgari İşçilik

Devamlı da denilen sürekli mahiyetteki işyeri, geçici veya mevsimlik olmayan Sosyal Güvenlik Kurumu sisteminde işyeri tescil ekranında bulunan işyeri tescil kodu içerisinde “1” veya “2” numaralı kod ile kayıt altına alınan işyerleri olarak tanımlanmış işyerleridir. “1” kodu ile numaralı bulunan işyerleri “Kamu Sürekli”, “2” kodu ile numaralı olarak bulunan işyerleri ise “Özel Sürekli” işyeri olarak adlandırılmaktadır. Bu sebepler ışığında, Devamlı/Sürekli işyeri durumunda olan işyerlerinde, işyeri yetkilisinin Sosyal Güvenlik Kurumu’na olan bildirimler açısından işyeri mahallinde yapılan işin diğer konumdaki işler ile olan benzerlerine olan yakınlığına, işin niteliğine, yapılan işin kapasitesinin gerektirdiği çalışan sayısının, söz konusu işin yürütümü açısından gerekli olan çalışan sayısının, çalışma süresinin veya sigorta primine esas kazanç tutarının belirlenen seviyenin altında bir bildirim olduğunun tespit edilmesi halinde; söz konusu işin sürdürülmesi açısından ihtiyaç duyulan asgari işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, işte kullanılan teknolojik alt yapı, işyerinin büyüklüğü, diğer aynı işlerde çalışan işyerlerindeki çalışan sayısı, ilgili meslek örgütü veya kamu kurum veya kuruluşlarının tavsiyeleri gibi şartlar/unsurlar dikkate alınarak Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri’nce incelenmekte, çözümlenmekte idi. Bu aşamada, devamlı işyeri özelliğindeki işyerlerinde ihale konusu işin yürütümü sebebiyle yapılan asgari işçilik uygulamasıyla ilgili 13/3/2010 tarih ve 27520 sayılı olarak Resmi Gazete’ de yayımlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile yine Sosyal Güvenlik Kurumu’nca yayımlanan Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hak Edişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesi’nin Aranması Hakkındaki Yönetmeliğin yedinci maddesinde belirtilen;

*“İhale konusu işle ilgili olarak ünitece yapılacak araştırma işlemi sonucunda, Kuruma yeterli işçilik bildirilmiş olduğunun veya Kurumca belirlenecek yöntemlere göre ünitece, ihale konusu işin işverene ait devamlı işyeri sigortalıları ile yapıldığının anlaşılması halinde, işverenlerin ve varsa alt işverenlerinin defter ve belgeleri incelenmeyebilir.”* hükümlerine istinaden 2010 yılında 76 sayılı olarak çıkarılan “Devamlı mahiyetteki işyeri sigortalıları ile yapılan veya piyasadan hazır halde alınıp satılan mallara ilişkin ihale konusu işlerde ilişiksizlik belgesi” konulu genelge içerisinde, sürekli nitelikteki işyeri sigortalıları ile yapılan veya piyasada perakende şekliyle hazır bir biçimde ticareti yapılan mallara ilişkin ihale

sözleşme veya içeriğinde ihale süreci ile ilerleyen söz konusu işte çalışacak personel/gün sayısının belirli olması veya ilgili kurumca ihale konusu işte hangi kişilerin hizmet verdiğinin şahsen Sosyal Güvenlik Kurumu'na yasal süreci içerisinde bildirilmesi sonucunda, ihale konusu işte fiilen çalışması gereken kişi sayısı ve fiilen yürütülen gün sayısınca Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirim sağlandığının veya söz konusu idare makamınca ihale konusu çalışmada fiilen hizmet verdiği yönünde adlarına bildirim yapılanların söz konusu bu bildirimlerinin yasal süresi içerisinde sağlandığının tespiti halinde, ihale konusu işin sürekli mahiyetteki işyeri çalışanları ile sürdürülüp sürdürülmediğinin anlaşılması için ayrıca denetim incelemesine gidilmeyecek, işyeri yetkilisinin ihale konusu işin yapıldığı tarihlere ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'na borcunun da olmaması halinde ilişkisizlik belgesi (borcu yoktur yazısı) verileceği hüküm altına alınmıştır.

#### **1.3.4. Özel Bina İnşaatları ve İhale Konusu İşlerde Asgari İşçilik**

Özel Bina İnşaatları, gerçek kişilerin kendi nam ve hesapları adına projelendirilip yapmış oldukları ve bu işle ilgili olarak da Sosyal Güvenlik Kurumu'nda çalıştırdıkları sigortalıları bildirmiş olduğu işyeri sicil dosyalarına konu olan inşaatlar işyerleridir. İhale Konusu İş ise; kamu tüzel kişileri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ile bankalar tarafından, yürütülmekte olan işleri sebebiyle ihale yolu ile yaptıkları işler ile ilgili olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'nda çalıştırdıkları sigortalıları bildirmiş olduğu işyeri sicil dosyalarına konu olan işyerleridir. Söz konusu bu işlerin yürütümü sırasında yeterli düzeyde işçilik bildirimini olup olmadığı "ilgili ihale makamının tanzim ettiği belgeler göz önünde bulundurularak" Kurumca incelenir. Bu inceleme akabinde yeterli düzeyde işçilik bildirimini yapılmamış olduğu tespit edilirse, eksik olan işçilik bildirimleri açısından hesaplanacak prim tutarı, yasanın 89'uncu maddesi hükümlerince gecikme cezası ve gecikme zammı ile beraber bir ay içinde ödenmesi amacıyla işyeri yetkilisine tebliğ edilir.

Tebliği yapılan gecikme zammı, pim tutarı ve gecikme zammının tahsilinin yapıldığı veya tahsil garantisinin işyeri yetkilisince verilmesi halinde borç kesinleşir. Kuruma verilecek taahhütnamede üstlenilen ödemenin icra edilmemesi halinde, işyeri yetkilisi hakkında yasanın 88'inci ve 89'uncu madde hükümlerince gerekli işlemler yapılır. "Tebliği yapılan gecikme zammı, pim tutarı ve gecikme zammının ödenmemesi, bu hususta taahhüt edilmemesi veya Kurumca işyerinin denetlenmesine karar verilmesi halinde Kurumca inceleme yapılır" hükümleri ile Kurum'a, işverenin ihaleyi yapan kurum ve kuruluşlardan almış olduğu ihale hakkındaki iş ile ilgili ya da özel durumda bir inşaat yapması halinde gerekli seviyede işçilik

bildiriminde bulunup bulunmadığının incelenmesi konusunda yetki verilmiştir. Söz konusu bu yetkiye dayandırılarak da bu işler bağlamında da asgari işçilik araştırılması yapılmaktadır.

#### **1.4. Asgari İşçilik Tespitinde Yetki**

Asgari işçilik araştırmalarında asli yetki normal şartlarda Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişleri'nindir. Ancak Kurum' un iş yükünün azaltılması, işlerin daha hızlı ve kısa sürede çözümlenmesi amacıyla bu yetkinin, işyerinin dahil olduğu İl Müdürlükleri, Merkez Müdürlükleri bünyesindeki ilgili servislerce ve dosya memurlarınca ve ilgili Meslek Kurum ve Kuruluşları Mensuplarınca da yapılabilmesinin önü açılmıştır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'un "Asgari İşçilik Uygulaması ve Uzlaşma" başlıklı 85. Maddesinde; *"İşverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu tespit halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak tespit edilir. Söz konusu tespitler, Kurum'un denetim ve kontrole görevlendirilmiş memurları tarafından yapılır"* hükümlerine göre Sosyal Güvenlik Denetmenleri de söz konusu araştırmayı icra etmektedirler. İşyeri yetkilisinin ilgili Sosyal Güvenlik Merkezi'nce söz konusu asgari işçilik araştırması hakkında tahakkuk eden fark tutarını ödemeyi reddetmesi durumunda, bahse konu fark tutarın ne sebeple, yani teknolojik gelişmenin getirdiği bir fayda sonucunda mı, gerçekten Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan eksik bildirim yani kayıt dışılık sebebiyle mi veya söz konusu işin fatura/makbuz/belge/sözleşme karşılığında bir başka işyerine yaptırılmış olmasından mı kaynaklandığının tespiti amacıyla müfettiş incelemesine gidilir. Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişi, yasadan aldığı yetki ile asgari işçilik incelemesi yapılması için, ilgili kurum ve kuruluşlarca tanzim edilmiş ruhsat, sözleşme, hak edişler, yer teslim tutanakları vb. belgelerdeki bilgiler ışığında işyeri yetkilisince ibraz edilen işyeri kayıt ve belgeleri inceler ve bu hususta Asgari İşçilik İncelemesi Raporu tanzim eder. Zaman ve emek kaybına yol açmamak, Kurum işlerini en az seviyede tutmak ve işverenlerin isteklerini en hızlı bir şekilde çözmek için asgari işçilik incelemesi, kayıt incelemesi olmaksızın dahil olunan Sosyal Güvenlik Merkezleri'nce araştırma işlemi yapılmaktadır. İnceleme sonucu tespit edilen ve işyeri yetkilisine bildirilen prim ve gecikme cezasının ödenmemesi, ödeneceği garantisinin veya Kurumca işyerinin denetlenmesi kararının alınması halinde, Kurum'ca inceleme yapılması söz konusu olacağından, Ön Değerlendirme yapılmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu, iş yükünü amacıyla yayımladığı tebliğ ile ilgili meslek mensuplarına da, ihale konusu işler ve özel bina inşaatlarında ilişiksiz belgesi yazısının verilmesine dair inceleme yapma yetkisi vermiştir. Akabinde ise bu yetki zamanla değişmiş 06.08.2003 yürürlük tarihli 4958 sayılı Kanun ile mülga olan 506 sayılı Kanun'a ilave edilen ek bir fıkra ile ihaleli işler ile özel nitelikteki bina inşaatı işyerlerinin işyeri yetkililerine, ilişiksizlik belgesinin (borcu yoktur yazısının) verilmesinde, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirlerce işyeri kayıtlarının incelenmesi akabinde Kurum'a bildirildiği belirlenen işçilik tutarlarının uygunluğu, Kurum'un inceleme yapma yetkisi saklı kalmak koşuluyla esas alınacağı belirtilmiştir. Bu yetki 5510 sayılı Kanun'un 59. Maddesiyle aynen varlığını sürdürmüştür. Meslek mensuplarının asgari işçilik incelenmesindeki yetkisine; söz konusu mensubun özelliklerinden (şahsi, mesleki, ailevi vb.) sübjektif özelliklerinden dolayı bazı sınırlamalar getirilmiştir. Buna kısıtlamalara göre; devamlı niteliğindeki işyerlerinde çalışanlar ile yapılan işler, ruhsatsız bina inşaatları ya da inşaat ruhsatının imar mevzuatına aykırı olması halindeki bu işler, Kurum'da tescili sağlanmamış işler ya da tescili sağlanmış ancak, hiç sigortalılık bildiriminde bulunulmamış işler, işyeri kayıt ve belgeleri olmayan veya zayi olmuş incelemeye çıkarılmayacak durumda olan işyerlerinin yaptıkları geçici işler, tamamlanmamış özel bina inşaatları, ilgili meslek mensuplarının kendilerinin defter ve belgelerini düzenledikleri işverenlerin ve aracılardan 3. dereceye kadar kan ve sıhrî hısımlarının, boşanmış dahi olsa eşinin yakınlarından birinin, bunların yönetimde görev alarak ortak oldukları veya yönetici oldukları işyerleri konusunda rapor düzenleyemezler.

### **1.5. Araştırma ve Re'sen Yapılacak İşlemler**

Asgari İşçilik incelemelerinde re'sen yapılacak bazı işlemler bulunmaktadır. Söz konusu araştırmalarda ihaleye tabi işler bakımından söz konusu ihale şartnamesinin kesin kabulünün eksiksiz yapılması durumu, özel amaçlı inşaat işlerinde ise inşaatın tamamlandığı zamana kadar Kuruma bildiri yapılmış olan sigortalılık prim ve gün tutarları dikkate alınmaktadır. Bahse konu işlerin tescil edildiği yani başlama tarihinden önce ve işin tescil tarihinden sonra yani bitiş tarihinden sonra Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildiri yapılan sigortalılık gün sayıları ve prim tutarları söz konusu araştırmada dikkate alınmamaktadır. Bunlar hakkında aksi bir tespit bulunmaması halinde iptal durumu da olmaz. Diğer taraftan Sosyal Güvenlik Kurumu'nda tescili bulunmamış veya tescili bulunup da bu sicil üzerinden bildirilmesi gerekli sigortalılık bildirimlerinin bildirilmediğinin anlaşılması halinde, bildirilmesi gerekli asgari işçilik miktarı Kurumun denetim ve kontrolle görevli bulunan memurlarınca tespit edilebilir. İhaleye konu olan işler ve inşaat işlerinde Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerince (Ünitece) de

araştırma yapılacağı belirtilmiştir. Bu haller ile ilgili ayrıntı Kurum Başkanlığı tarafından belirlenmektedir. İl Müdürlüklerince yapılan araştırma sonucunda noksanlık tespit edilen ve Kuruma bildirilmediği anlaşılan asgari işçilik tutarı üzerinden hesaplanmış bulunan ilgili prim tutarı farklı aksi bir tespit bulunmaması durumunda “çalışma süresinin son ayına denk gelen döneme” mal edilir. İlgili gecikme zammı ve gecikme cezası da bu tutar ile birlikte ödenmesi amacıyla tebliğ edilir. İşyeri yetkilisince bahse konu borcun bir ay içerisinde ödenmesine dair ve sonrasında ise Kurumun denetim elemanlarınca herhangi bir inceleme yapılmasının talep edilmeyeceğine dair taahhüt verilmesi durumunda borç kesinleşmekte ve işlemler sonuçlandırılmaktadır. Söylenilen durumun aksi halinde herhangi bir şekilde ödenmeyeceğinin bildirilmesi veya belirtilen sürede gerekli sigortalılık bildirimlerinin bulunulmaması durumunda Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurlarınca inceleme yapılır. Söz konusu incelemenin yapılmasına başladıktan sonra inceleme sonucuna göre gerekli işlemler yapılır. Ancak, bu aşamadan sonra denetim ve kontrol devam ederken işverenin borcunu ödeyeceğine dair ayrıca bir başvuruda bulunulması halinde, ilgili il müdürlüğünün bu başvuruyu kabul etmesi ve denetim ve kontrol memurunun uygun bulması ile devam etmekte olan inceleme durmaktadır. Bu aşamadan sonra da söz konusu borcun en geç 15 gün içerisinde ödenmesine ilişkin belgenin denetim ve kontrol bölümüne ulaşması halinde devam eden denetim ve kontrol işleminden vazgeçilir ve incelenmek üzere teslim alınan işyeri kayıt ve belgeleri geri iade edilmektedir. Yine aksi bir durumda yani tekraren ödenmemesi halinde ise incelemeye kaldığı yerde devam edilir.

Bir işyeri hakkında il müdürlüğünce araştırma yapılmış olması diğer taraftan gerektiği takdirde denetim ve kontrol işlemlerinin yapılmasına engel teşkil etmemektedir. Denetim ve kontrol memurlarınca sonradan yapılan inceleme durumunda, işyeri tarafından daha önce ödenmiş olan varsa gecikme zammı ve gecikme cezası tutarı ile primlerin, Kuruma ödenmediği anlaşılan prim ile varsa gecikme cezası ve gecikme zammından mahsup edilir. Kurum denetmenlerince yapılan incelemede, işin yürütümü için gerekli görülen asgari işçilik tutarının hiç bildirilmediği veya eksik bildirildiğinin tespit edilmesi durumunda, hiç bildirim bulunmayan tutarın hangi aylara ait olduğunun tespiti halinde o aylara, tespitinin bulunmaması halinde ise faaliyette bulunulan dönemlerin en son dönemine denk gelen aya mal edilmektedir. Bu sonuçlar doğrultusunda da 5510 sayılı Kanun’un 102. Maddesi hükümlerince gerekli idari para cezası işlemleri icra edilir.

## **1.6. Denetim ve Kontrol İşlemleri**

5510 Sayılı yasanın kontrol-denetleme yetkileri konulu maddesine göre, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kontrol ve denetleme yetkisine haiz memurları "Sosyal Güvenlik Denetmenleri ve Sosyal Güvenlik Müfettişleri" olarak tanımlanmıştır. Hali hazırda Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde taşrada denilen yani Kurum Başkanlığı haricinde il müdürlükleri bünyesinde Sosyal Güvenlik Müfettişleri'nin görev alanına giren incelemeler haricinde kalan tüm araştırmalar olmak üzere Sosyal Güvenlik Denetmenleri; Kurum Teftiş Kurulu Başkanlığı'na bağlı olarak da genellikle Kurum içi idari teftiş incelemelerine ve ölümlü iş kazaları incelemelerinde Sosyal Güvenlik Müfettişleri aktif halde görev yapmaktadır.

## **1.7. İşyeri**

İşyeri; gösterdiği faaliyet alanı, fiziki yeri olan yapılar içerisinde sigortalı denilen kişilerin görev tanımları denilen faaliyetlerini icra ettiği, işlerini yürüttüğü yerlerdir. Ayrıca ilgili mevzuat hükümlerine göre işyeri tanımı içerisinde uyku için ayrılan yerler, dinlenme için ayrılan yerler, biyolojik ihtiyaçların giderilmesi için ayrılan yerler, eklenti gibi, avlu gibi vb. yerler de girebilmektedir.

### **1.7.1. İşveren**

Söz konusu 5510 sayılı kanuna göre sigortalı olması gerekli yani belirli bir hizmet akdi ile verilen işleri yapmakta olan sigortalıların aidiyet duygusu ile yapmakta olduğu işleri belirleyen gerçek ve tüzel kişiler işveren olarak adlandırılır. Yasanın tanımına göre işverenlik sıfatına haiz olunması için sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine bağlı olarak çalıştırmak yeterli olduğundan, işverenin gerçek veya tüzel kişi olması işveren olmasına engel değildir. Bu sıfatın gerçek veya tüzel kişi olması ayrıca işverenlik sıfatını etkilememektedir.

### **1.7.2. İşveren Vekili**

İşveren vekili; tıpkı işveren gibi onun adına işin tamamının veya bir kısmının yönetimini üstlenen kişidir. Bu sığata yani işveren vekili sıfatına haiz olabilmek için "yönetmek" ve bunu da "işveren adına hareket etmek(yönetmek)" kavramlarının her ikisinin de o sığata haiz olmak isteyen kişide birleşmesi gerekmektedir. Bu tanımlamalardan hareketle noter huzurunda işveren tarafından belirli bir işin görülmesi amacıyla bir başkasına verilen vekaletnameler, işveren vekilliğinin kazanılmasında önemli bir şart olarak karşımıza çıkmaktadır. İşveren vekilini yaptığı işlemlerden 3. Kişiler nezdinde hem işveren hem de

işveren vekili birlikte ortak sorumluluk halindedir. Buna da mevzuatta müteselsil sorumluluk denilmektedir.

### **1.7.3. Alt İşveren**

Alt İşveren; işveren vekilliğinden farklı olarak işverenin yürütmekte olduğu işin eklentilerinde, bir kısmında görev alan ve yanında çalıştırdığı kişilerin sigortalılığında da kendisi sorumlu olan 3. Kişilerdir. Bu kişiler de yanında çalıştırdığı kişiler karşısında işveren sayılmaktadır. Burada da kanun karşısında asıl işveren denilen 1. Basamaktaki işveren ile birlikte sorumluluk söz konusudur. Buna da aynı şekilde müteselsil sorumluluk denilmektedir. Bu noktada alt işverenlik durumunun söz konusu olabilmesi için; asıl işin bir kısmında işin alınmış olması ve yürütülmekte olması şartı aranmaktadır.

## **1.8. Asgari İşçilik Tespit Komisyonu**

Asgari İşçilik Tespit Komisyonu; “Sosyal Güvenlik Kurumu’na Komisyonun kurulması hakkında yayınlanan yönetmelik” hükümlerine dayanılarak oluşturulmuştur. Komisyon söz konusu yönetmelik hükümlerine göre; teknik kadro elemanlarından 4 asıl ve yedek, işveren konfederasyonu tarafından görev verilen 1 asıl ve yedek, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından görev verilen 1 asıl ve yedek ile son olarak işçi konfederasyonu tarafından görev verilen 1 asıl ve yedek üye olmak üzere toplam yedi asıl ve yedi yedek üyeden oluşmaktadır.

### **1.8.1. Asgari İşçilik Oranları**

Çeşitli sektörler bazında belirlenmiş işkolları hususunda tespit edilen asgari işçilik oranları bahsi geçen yönetmelik hükümlerine göre kurulan Asgari İşçilik Tespit Komisyonu tarafından belirlenmektedir. Asgari işçilik oranı belirlenmemiş olan işkolları hususunda ise Sosyal Güvenlik Kurumu Denetmenleri’nce yapılmaktadır.

## **1.9. Kayıt Dışı İstihdam**

Kayıt dışı istihdam; çalışmakta olan kişinin yapmış olduğu bu çalışmasını kamu kurumları nezdinde kayıt altına alınmadan yapması, Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilmeden yapılması durumudur. Bu kayıt altına alınmama durumunda, çalışanların hizmet sürelerinin hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi, çalışanların hizmetlerine karşılık kendilerine verilecek olan ücretlerinin çalışanın eline geçtiği şekli ile değil de en az düzeyinden yani asgari ücret düzeyinden bildirilmesi (prime esas kazancın eksik bildirilmesi



durumu) şeklinde belirtilebilmektedir. Belirttiğimiz üzere kayıt dışılık durumu çalışan bir kişinin çalışmış olduğu günlerin eksik bildirilmesi (kısmi), çalışılan bu günlerin hiç bildirilmemesi (sigortasız çalıştırılma) ve bildirilmiş olan günler hakkında sigortalıya ödenen ücretlerin tamamının bildirilmemesi yani ücretlerin asgari ücret veya gerçeğinden düşük bir ücret şeklinde bildirilmesi (elden ücret ödeme, ödenen ücretlerin tamamının bildirilmemesi, primin gerektiği kadar ödenmemesi durumu) olarak farklı türlerde karşımıza çıkmaktadır.

Kayıt dışı istihdam yanında birde kayıt dışı ekonomi kavramından kısaca bahsetmek gerekecektir. Kayıt dışı ekonomi ise bir ekonomideki dönen paranın tamamının takip edilememesi, üretilen paranın tamamının kontrol altında tutulamaması durumudur. 10 adet para üretilmiş bir ekonomide devletin izleyebildiği para eğer 10'dan düşük ise kayıt dışı ekonomiden söz etmek gerekir. Kayıt dışı istihdam ise kayıt dışı ekonominin altında yani kayıt dışı ekonominin bir çeşidi şeklinde yorumlanabilir. Çünkü kayıt dışı ekonominin kayıt dışındaki maddi varlığının tamamı kayıt dışı olarak çalışan bir kişinin elden aldığı bir ücreti veya Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmediği prime esas kazanç tutarı olmayabilir. Mesela vergisi alınamayacak olan bir ticari faaliyet durumunda da kayıt dışı ekonomiden söz etmek mümkündür. Kısaca bir ülke içerisindeki dolaşımda bulunan paranın kontrol altında tutulamaması, nerede ve ne şekilde dolaştığının bilinmemesi durumudur kayıt dışı ekonomi.

Her ne kadar kayıt dışı istihdamı kayıt dışı ekonomiden farklı olarak anlatsak da bu kavramların birbirinden ayrı olmayan daha doğrusu etkileşim içerisinde olan kavramlar olduğunu inkar etmemek gerekir.

Kayıt dışı istihdamın çalışanlar bakımından, işverenler bakımından ve Devlet tarafından olmak üzere etkileşim içerisinde olduğu 3 farklı sonucu vardır.

### **1.9.1. Kayıt dışı İstihdamın Çalışanlar Açısından Sonuçları**

Sigortasız çalışan kişiler kayıt dışı çalışarak birçok haktan mahrum kalmaktadır. Kayıt dışı çalışanların çalışmış oldukları günler emeklilik hesaplamalarında dikkate alınmaz, bu kişiler herhangi bir nedenle çalışamaz duruma geldiklerinde aylık ve gelir gibi uygulamalardan faydalanamazlar, kayıt dışı çalışan kişilerin hak sahipleri bu haklarından yararlanamazlar, sağlık masraflarını kendileri karşılamak zorunda kalırlar, yıllık izin, haftalık izin vb. uygulamalardan faydalanamazlar, işsiz kalmaları halinde işsizlik sigortasından yararlanamazlar vb. dezavantajlı daha birçok uygulamadan mahrum kalmaktadırlar.

### **1.9.2. Kayıt Dışı İstihdamın Devlet Açısından Sonuçları**

Kayıt dışı istihdamın Devlet açısından en önemli sonucu prim kaydı ve kayıt dışı ekonomideki dönüşümün artmasıdır. Ayrıca gelir dağılımında adaletsizlik ve toplumun ahlaki dezenformasyonuna sebebiyet vererek sosyolojik olarak olumsuzluk durumunun ortaya çıkmasıdır.

### **1.9.3. Kayıt Dışı İstihdamın İşverenler Açısından Sonuçları**

Kayıt dışı istihdamın işverenler açısından ele alınması durumunda işyerinde yaşanan iş kazaları, iş nedeniyle ortaya çıkan meslek hastalıkları bakımından Devlet'e karşı bir sorumluluk teşkil edeceğinden ciddi anlamda idari ve adli yaptırımlarla karşılaşılabilir. Yapılmış olan bu durum ile aslında işverenler haksız rekabete neden olarak akabinde piyasadaki ekonomik dengenin bozulmasına yol açarlar. Devlet tarafından sağlanan maddi teşvikler ile özel sektör tarafından sunulan maddi kaynak avantajlarından 3 ay bir işçiyi kayıt dışı çalıştırmanın denetimle tespit edilmesi halinde idari yaptırımını 8 brüt asgari ücrete kadar çıkabilmektedir.

## **1.10. Ölçümleme Uygulaması**

Ölçümleme kavramı ilk defa; 1946 tarihinde yayımlanan ve 4772 sayılı Kanun ile mevzuattaki yerini almıştır. Ölçümleme Kavramı asgari işçiliğin başlangıcıdır. 1946 yılında, adı geçen kanun hükümleri ile yürürlüğe giren kavram; 1964 yılına kadar devam etmiştir. Bu yıl sonrasında ise yürürlüğe giren 506 sayılı Kanun ile değişikliğe uğrasa da uygulanmasına devam edilmiştir. Değişik dönemler içerisinde sürüncemede bırakılan hükümler ancak yüksek yargının aykırı bulması ile 1978 yılında değişikliğe gitmek zorunda kalmıştır. Bu değişiklik sonrasında da uygulanmaya başlamıştır.

### **1.10.1. Ölçümleme Uygulaması'nın Gelişimi ve Kaldırılması**

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yapmış olduğu ölçümleme işlemlerinin tamamının yasalara uygun olduğunu kabul etmek mümkün değildir. İdarenin mutlak surette hatalı işlemde yapabileceği dikkate alınarak ölçümlemeye itirazın usul ve esasları belirlenmiştir. 506 sayılı kanunun 79. maddesinin (c) fıkrasını oluşturan 2167 sayılı Kanunun 7. maddesi 11.07.1978 tarihinde yürürlüğe girmek üzere değiştirilmiştir. Yasa metnine göre, Ölçümleme sonucunda tespit edilecek prim borcu, işverene tebliğ olunur. İşveren bu borca karşı 30 gün içinde Kuruma itiraz edebilir. Bu itiraz üzerine Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilen kararın tebliği tarihinden itibaren 30 gün içinde itiraz edilen miktarın % 10'u tutarında bir

parayı peşinen Kuruma ödemek suretiyle Prim İtiraz Komisyonu'na başvurabilir. Tebliğ olunan prim borcuna karşı işveren tarafından Kuruma süresi içinde itiraz edilmiş olmadıkça Prim İtiraz Komisyonu'na başvurulamaz. Sosyal Güvenlik Kurumu'na ve Prim İtiraz Komisyonuna itiraz takibi durdurur. Taraflar, Prim İtiraz Komisyonu aleyhine tebliğ tarihinden iki ay içinde yetkili İş Mahkemesine müracaat edebilir. İşveren tarafından mahkemeye müracaatta bulunulması prim borcunun takibini ve ödenmesini durdurmaz. Peşinen alınan para, Prim İtiraz Komisyonu kararına göre haklı çıktığı oranda işverene geri verilir. Geri verilecek kısım için faiz ödenmez. Prim İtiraz Komisyonunun teşekkül şartı, çalışma usul ve esasları ile hangi üyelerine ne miktar ücret verileceği tüzük ile tespit olunur.” Yasa metninden de anlaşılacağı üzere işverene 3 aşamalı bir itiraz hakkı tanınmıştır.

Bu hususta; na ölçümleme borcunun tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde ölçümlemeyi yapan SSK müdürlüğüne, işverenin, Sosyal Sigortalar Müdürlüğü' nün vermiş olduğu karara katılmaması halinde, kararın tebliğinden itibaren itiraz edilen ölçümleme miktarının % 10'unu Kuruma yatırmak şartıyla Prim İtiraz Komisyonu'na ve Prim İtiraz Komisyonu'nun vermiş olduğu karara da itiraz edilecek ise, bu kararın tebliğinden itibaren 2 ay içerisinde yetkili İş Mahkemesi'ne itiraz edilmesi gerekmektedir.

2167 sayılı Yasanın 7. maddesinin yürürlüğe girdiği 11.07.1978 tarihinden önce ölçümlemeye karşı itirazlar Prim İtiraz Komisyonu'na yapılmaktaydı. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından düzeltilmesi mümkün olan hataların düzeltilmesi ve prim itiraz komisyonlarının iş yükünün azaltılması amacıyla mevcut kanun hükmüyle bu yönde bir değişikliğe gidilmiştir. Ölçümleme yönteminin oldukça karmaşık olması, işverenlerin haklı yakınmalarına konu olmuş primlerin tahsili açısından faydalı bir yöntem olmadığına anlaşılmasının da etkisiyle 3395 sayılı kanunun 5. maddesiyle Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79. Maddesinde değişiklik yapılarak ölçümleme sistemi ve prim itiraz komisyonları ortadan kaldırılmıştır. 3395 sayılı yasa ile ölçümleme yerine, prim bildirelerini re' sen düzenleme ve idari para cezası sistemi getirilmiştir. Yeni uygulama ile yaptırım ve sistemin güçlendirildiğini ileri süren soysal güvenlik hukukçuları olduğu gibi, ölçümleme müessesesinin kaldırılmasının özellikle inşaat sektöründe sigortasız işçi çalıştırmayı yaygınlaştırdığını ileri sürenler de bulunmaktadır.

Yeni sisteme getirilen bir başka eleştiri ise, yeni uygulamadaki idari para cezalarının yüksek enflasyon nedeniyle zaman içinde caydırıcılığını yitirdiği bu nedenle ölçümleme yerine geçen yeni uygulamanın Kurumun ciddi oranda prim kaybına neden olduğudur. 3995 sayılı Kanuna göre, sigorta primlerinin re' sen saptanabilmesi için, fiilen veya kayıtlara göre çalıştığı Kurumca saptandığı halde sigortalı ise giriş bildirgesinin, aylık sigorta primleri

bildirgesinin ve dört aylık sigorta primleri bordrosunun verilmemiş veya eksik verilmiş olması, Kurumun 30 gün süreli tebligat ile verilmediği veya eksik verildiği saptanan belgeleri işverenden istemesine rağmen işverenin bu talebi yerine getirmemesi şartının gerçekleşmesi gerektirmektedir.

Yasa ile işverene, prim belgelerini bir ay içinde verme veya tamamlama hakkının verilmesi suretiyle re'sen prim tahakkukunun önüne geçilmiştir. Sistemin bu yöntemle basitleştirilmesi, sigortasız işçi çalıştırmayı önlemek yanında, sigorta primlerinin daha etkin bir biçimde tahsil edilmesi amacına yöneliktir. Yeni sistemin başarısı, büyük oranda, Kurumun sigortasız işçi çalıştıran işyerleri üzerindeki denetiminin etkinliğine bağlıdır. Yeni kanunla, yükümlülüğünü yerine getirmeyen işverenlere re' sen prim tahakkukundan başka idari para cezası adı altında cezai yaptırımlar da uygulanmaktadır. Bu bağlamda ölçümleme konusunda 3995 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerde haklılık payı bulunmaktadır. 3995 sayılı Kanunda, ölçümleme terimine yer verilmemiş, ölçümleme nedenleri yasadan çıkarılmıştır. Bununla birlikte, öngörülen yeni sistemin bağlı olduğu esaslar, ölçümleme sistemine egemen olan ilkelerle büyük benzerlik göstermektedir. Yeni sisteminde zaten kelime değişikliği haricinde bir önceki uygulamanın devamı niteliğinde kendini göstermesi bunun kanıtıdır. Yeni uygulamaya verilecek ismin ölçümleme veya ölçümleme benzeri olması önemli değildir. Önemli olan ölçümlemenin anlam ve mahiyetinin önemli ölçüde değiştiğidir.

### **1.11. Yapı Sınıf Grupları**

Yapı sınıfı ve grubu kavramı, 1985 tarihli olarak uygulamaya konulan Mimarlık ve Mühendislik Hizmetleri Şartnamesi'ne göre mimarlık ve mühendislik hizmet bedellerinin hesabında kullanılacak yapı yaklaşık birim maliyetlerinin her yıl için belirlenmesi esasına dayanmaktadır. Anılan şartnameye göre Bakanlık her yıl bu maliyetleri bir liste halinde belirleyerek tebliğ ile yayımlamaktadır. Bu tebliğde inşaatların birim maliyet bedelleri inşaatların çeşitli ölçütlere göre sınıflandırıp gruplandırılması sonucunda belirlenmiştir. Listede yapılar önce sınıflara ayrılarak belirtilmiştir. Sınıflar da kendi içerisinde gruplara ayrılmıştır. Hem sınıf hem grup bakımından maliyetler baştan sona doğru artarak sıralanmıştır. Birinci sınıf ve a grubu yapının maliyeti daha az iken, birinci sınıf b grubu yapının birim maliyeti daha fazladır. Yine bu doğrultuda bir sınıftaki yapının en son sıradaki grubunda yer alan yapının birim maliyeti, sınıf olarak bir yüksek yapının ilk grubundaki yapının birim maliyetinden daha düşük olmaktadır. Birinci sınıfın son sıradaki grubunda yer alan bir yapının birim maliyeti, ikinci sınıfın ilk sıradaki grubunda yer alan yapının birim maliyetinden daha düşüktür. Tebliğde belirtildiği üzere birim maliyetler içerisinde yüklenici

karı da bulunmaktadır. Adı geçen bu şartname her yıl için yenilenmektedir. Hali hazırda şartnameye göre güncel olan, yani 2021 yılı için; 1. Sınıf Yapılar (A ve B Grubu), 2. Sınıf Yapılar(A, B ve C Grubu), 3. Sınıf Yapılar (A ve B Grubu), 4. Sınıf Yapılar(A, B ve C Grubu) ve 5. Sınıf Yapılar(A, B , C ve D Grubu) olmak üzere sınıflara ayrılmıştır. Her bir sınıfın birim maliyet bedelleri ilgili cetvelde yer almaktadır.

### **1.12. Uzlaşma**

Asgari işçilik uygulamasında uzlaşma; alacaklı olan kamu idaresi ile borçlu işveren arasındaki uyuşmazlığın tarafların karşılıklı anlaşarak çözülmesi şeklinde tanımlanabilir. Uzlaşmaya dair hükümler, asgari işçiliğin düzenlendiği 5510 sayılı Kanunun 85. maddesine 9. ve 10. fıkra olarak 5754 sayılı Kanunun 49. maddesiyle eklenmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumuna göre uzlaşma kavramı; asgari işçilik uygulaması sonucu belirlenen ve herhangi bir sigortalı adına bildirim yapılması imkanına sahip olunamayan prim tutarı ile bu tutar sonucunda hesaplanan gecikme zammı, gecikme cezası ve idari para cezasının işverenlerden tahsiline yönelik olarak işverenlerle Kurumun itirazsız anlaşması temeline dayanır.

Uzlaşma müessesesi de yine 5510 Sayılı Kanun'nun asgari işçilik konulu 85. Maddesinin 9. Fıkrasında ele alınmıştır. Ancak uygulamada şöyle bir farklılık bulunmaktadır. Söz konusu araştırma ile ilgili olarak uzlaşma yoluna gidilebilmesi için o iş için “*Kurumun denetim ve kontrole görevli memurlarının*” incelemeye başlamamış ve inceleme ile alakalı olarak denetmen raporunun tanzim edilmemiş olması gerekir. Yani uzlaşmaya denetmen incelemesi öncesinde gidilebilmektedir.

Uzlaşma neticesinde uzlaşılan fark prim tutarı herhangi bir çalışana mal edilememektedir. Uzlaşma işlemleri, yönetmeliğe dayanılarak kurulan uzlaşma komisyonunca yürütülmektedir. Uzlaşılan tutar için ayrıca indirimden yararlanılamamakta ve uzlaşılan tutar kesinlik arz ederek itiraz edilememektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### SOSYO EKONOMİK GELİME SÜRECİNDE ASGARI İŞÇİLİK VE SAHTE SİGORTALILIĞA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

#### 2.1. Asgari İşçilik Uygulamasının Dayanağı

Asgari işçilik uygulaması, güncel ana mevzuat kaynağımız olan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlük tarihi olan 01.10.2008 tarihinden önceki zaman diliminde 4958 sayılı kanuna dayanılarak uygulanmakta idi. Söz konusu 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile uygulama daha kapsamlı bir hale getirilmiştir. Daha önce uygulanmakta olan 506 sayılı kanunun mülga olan maddelerine eklenen fıkralar ile kapsamı artan asgari işçilik uygulaması, kurum ve kuruluşlarının kendi açtıkları ihaleleri ile yaptırdıkları her türlü işlerin, yeterli sayıda sigortalılık bildiriminin olup olmadığını Kurum tarafından araştırılacağı, yapılan araştırma sonucunda da yeterli düzeyde sigortalılık bildirilmemiş olduğunun anlaşılması halinde ise bildirilmemiş olan işçilik tutarı üzerinden hesaplanan sigortalılık bildirim tutarları, müfettiş incelemesi yapılmaksızın işyeri yetkilisince ödendiği takdirde incelemenin olmayabileceği konusunda düzenleme yapılmıştır. Yine daha önce de söylenildiği gibi belirli bir işin kapsamına, niteliğine, içeriğine, sektörüne göre yapılan değerlendirme akabinde, işin yürütümü için yukarıda bahsettiğimiz kıstaslar dikkate alınarak Sosyal Güvenlik Müfettişi tarafından tespit edileceği belirtilmiştir. Güncel olarak 5510 sayılı kanunun 85. Maddesinde asgari işçilik ve uzlaşma başlığı altında düzenlenen uygulama; ilgili mevzuat hükümleri haricinde yine aynı kanun içerisinde Kurumun denetleme ve kontrol yetkisi başlıklı 59. Ve 90. Maddelerinde de doğrudan veya dolaylı olarak bulunmaktadır. Söz konusu sayılan Kanun maddeleri ve bu maddeler dışında çıkarılan ikincil mevzuat kapsamında da asgari işçilik uygulaması devam etmektedir.

#### 2.2. Asgari İşçilik Uygulamasının Tarihsel Dönüşümü

Asgari işçilik uygulamasının ilk çıkış noktasının Ölçümleme Uygulaması'na dayandığından kısaca bahsedilmiştir. Ölçümleme Uygulaması ise Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi gerekli sigortalılık bildirimlerinin re'sen takdir edilerek tahsil edilmesi amacına dayanmaktadır. Ölçümleme uygulaması ilk olarak 1.7.1946 tarih ve 4772 sayılı "*İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu*"nun 47. Maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Burada da asgari işçilik uygulamasında olduğu gibi sigorta

idaresinin, koymuş olduğu şartları ile yapılan bir iş dolayısıyla yeterli düzeyde veya hiçbir şekilde sigortalılık bildirim yapıldığının tespit edildiği bir işyeri hakkında re'sen bir şekilde günlük kazançlar toplamını uygun göreceği yol ve usullere göre ölçümleyeceği şeklinde belirtilmiştir.

14.4.1972 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğü'yle de ölçümleme konusu uygulanmaya başlanmıştır. Bu süreçte 29.6.1978 tarihli 2167 sayılı yasa ile 506 sayılı Kanunun mülga 79' uncu maddesine çeşitli fıkralar eklenmiştir. Eklenen fıkralar doğrultusunda her türlü tamirat, inşaat, tesisat, tadilat ve benzeri işlemleri icra eden işyerleri tarafından düzenlenen belgeler ile Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan sigortalılık bildirimlerinin yine Kurumca hesaplanacak kazançlar toplamının % 70'inden az olmaması durumunda, sigortalılık bildirimlerinin dayandığı bu kayıtların bu belgelerde yazılı olanları doğrulayıcı nitelikte varsayılacağı, öte yandan hesaplanacak kazançlar toplamının % 70'inden az olması halinde ise işyeri kayıtlarına bakılmaksızın Kurumca hesaplanacak kazançlar toplamı üzerinden işlem yapılacağı hükümleri belirtilmiştir.

İlerleyen süreçlerde, 3395 kanun numaralı yasa ile ölçümleme sistemine son verildiği görülmüştür. İlgili bu yasa ile 1987 yılında ölçümleme uygulaması yerine idari para cezası sistemi icra edilmiştir. Bahsi geçen bu yıllarda bu hususta ne asgari işçilik uygulaması adı altında ne de ölçümleme uygulaması altında herhangi bir uygulama yapılmamıştır. Bu süreç 1987 ila 1994 yılları süresince yaklaşık yedi yıl devam etmiştir. Bu süreçlerde yapılan inşaatlar, ihaleye konu olan işler, maliyet hesaplamaları vb. işyerleri uygulama yapılmaksızın tescil edilmiştir.

İlerleyen süreçlerde 3917 sayılı yasa ve yine yakın zaman önce 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile çoğu maddesi mülga olan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'ndan önce uygulamada bulunan 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 6. Maddesi değişikliği ile uygulama "asgari işçilik uygulaması" adı altında tekraren icra edilmeye başlanmıştır. Asgari işçilik uygulaması öncesi uygulanan ölçümleme uygulamasında sigortalılık bildirimlerinin düzenli ve usulüne uygun olmaması, işyeri kayıtlarının noksan tutulması veya işyeri kayıtlarının ibraz edilmemesi hallerinde uygulanabilmekte olup ölçümleme uygulamasında ise sadece sigorta primine esas kazanç toplamı hesap edilmekteyken, asgari işçilik uygulaması ile birlikte işyeri yetkilisinin, işin emsaline, kapsamına, kapasitesine ve niteliğine göre işin devamı açısından gerekli olan sigortalı sayısının, prime esas kazanç tutarının veya çalışma süresinin altında bildirimde bulunulduğunun tespiti halinde, Kurumun denetim ve kontrolle görevli (Sosyal Güvenlik Denetmenleri) memurları tarafından (5510 sayılı Kanundan önce Sigorta Müfettişi tarafından

yapılmakta idi) işin yürütümü için gerekli asgari işçilik miktarının re'sen tespit edilmesi yetkisi getirilmiştir.

Zaman içerisinde beklenebilir bir sonuç olarak işyerleri sayılarında sürekli bir artış baş göstermiştir. Tabii olarak asgari işçilik uygulamasına tabi özellikteki işyerleri de büyük bir artış yaşamıştır. Ancak diğer taraftan teftiş memurlarında bu denli bir artış olmamıştır. Dolayısıyla asgari işçilik incelemesi olanaksız bir hal almaya başlamıştır. Hal böyle iken düzenli prim ödemesi bulunan işyerleri ile düzensiz prim ödemesi bulunan işyerlerinin ayrı değerlendirilmesi, düzenli ödemesi bulunmayan işyerlerinin daha ayrıntılı bir şekilde araştırılmasının daha doğru olacağına anlaşılması üzerine Kurum Yönetim Kurulu'nun 19.10.1995 tarihli kararı ile iş bittiği zaman bildirilmesi gereken asgari işçilik tutarının altında bildirimde bulunmuş olan işverenler arasından isteyen işverenlerin; fark prim borcu çıkacak şekilde asgari işçilik tutarının altında ödemesi olanların, aradaki bu fark prim tutarını "başkaca bir edim yerine getirmeksizin(belge verme, bildirimde bulunma vb.)" yatırabilmesinin önü açılmış, bu fark prim tutarını yatıran, asgari işçilik tutarını bu şekilde tamamlayan işyerlerinin başka bir işleme başvurulmaksızın ilişiksizlik belgesi (borcu yoktur belgesi) almasının imkanı açılmıştır.

4792 sayılı Kanun, 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mülga olmuştur. Akabinde 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Bu sebeple 01.01.1994 tarihinden sonra bitirilmiş olan asgari işçilik uygulaması mevzuat açısından herhangi bir hükme dayandırılmamıştır. Dolayısıyla 04.10.2000 ile 06.08.2003 tarihleri arasında kanundan yoksun olarak asgari işçilik uygulaması icra edilmiştir. 06.08.2003 tarihinde ise 4958 sayılı yasa ile bu yetki tekrar verilmiştir. İşte 06.08.2003 tarihinden güncel ana mevzuat kaynağımız olan ve 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na kadar 2003 tarihli 4958 sayılı yasa hükümleri icra edilmiştir. Hatta 2003 yılı ile 2008 yılı arasındaki bu süreçte 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun mülga 79. ve 130. Maddelerine eklenen fıkralar ile uygulama daha ayrıntılı bir hale gelmiştir.

Kurum ve kuruluşlarca ihale yolu ile yaptırılan her türlü işlerin ve gerçek veya tüzel kişilerce yapılan inşaat işlerinden dolayı bildirilmesi gerekli düzeyde sigortalılık bildiriminin bulunmadığı işyerlerinde bu durum anlaşılırsa, yukarıda birkaç defa açıkladığımız üzere eksik kalan fark bildirim tutarı üzerinden hesaplanan prim tutarı, üzerine eklenecek gecikme zammı tutarı ile birlikte ortaya çıkan tutarın işverence ödenmesi halinde işyeri hakkında herhangi bir teftiş incelemesi yaptırılmayabilecektir. Güncel mevzuat kaynağı olarak da araştırma konumuz, hali hazırda 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası



Kanunun 85. maddesinde “asgari işçilik ve uzlaşma” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu maddeye destek olarak da “Kurumun kontrol yetkisi ve denetleme” başlıklı 59. Maddesi ve “prim ve idari para cezalarının hak edişlerden mahsubu, ilişiksizlik belgesi” başlıklı 90. Maddesinde de doğrudan veya dolaylı olarak uygulamaya ilişkin hususlar yer almıştır. Söz konusu belirtilen bu kanun hükümleri haricinde, çıkarılan ikincil mevzuat hükümleri kapsamında da asgari işçilik uygulaması sürdürülmektedir.

### **2.3. Özel Bina İnşaatlarında İlişiksizlik Belgesi Verilme Süreci İle Maliyet Tablosu Analizi**

Gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar tarafından icra edilen inşaat işyerleri hususunda Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri’nce yapılacak incelemede asgari işçilik uygulaması; inşaatın maliyetine Kurum tarafından yayımlanan tebliğ ile belirlenen asgari işçilik oranının %25 eksiği uygulanmak suretiyle yürütülür.

Söz konusu yapının maliyeti, ilgili yapı ile ilişkili olan yetkili makamların vermiş olduğu ruhsatlarında belirtilen metrekaresi, burada belirtilmiş bir yüzölçümü yoksa İl Müdürlüklerince denetim elemanları tarafından tespit edilecek yüzölçümü ile tebliğde belirtilen birim maliyet bedelinin çarpımı suretiyle bulunmaktadır. Bu hesaplamada Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın tespit edip Resmi Gazete’de yayımlanan birim maliyet bedelleri baz alınır. Söz konusu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nca ilan edilen birim maliyet bedelleri ayrıca genelgede yer almamaktadır. Tebliğ üzerinde yazılan maliyet bedeli kıstas kabul edilir. Eğer ki yapılan inşaatın niteliği itibarıyla, ruhsatnamede belirtilen yapı sınıfı veya grubunun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nca tespit edilen listede belirtilen yapı sınıf veya grubundan farklı olduğu tespit edilirse, İl Müdürlüklerince Kurumun denetim ile görevli elemanlarınca inşaat mahallinde konu ile ilgili olarak durum tespit tutanağı tanzim edilir. Bu şekilde tespiti yapılan incelemeler kesinlik arz etmekte ve işlemler bu tespitlere göre yürütülmektedir.

Akabinde bu hususta yapılacak itirazlar ile durum tespitinin yapıldığı İl Müdürlüğü’ nün bağlı olduğu “koordinatör il müdürlüğüne” yapılmaktadır. Daha doğrusu durum tespitinin yapıldığı İl Müdürlüğüne intikal eden itirazlar karara bağlanmak üzere koordinatör il müdürlüğü bünyesine gönderilir. Koordinatör il müdürlüğü tarafından, Bakanlıkça yayımlanan listeye göre inceleme yapılır. Bu inceleme sonucunda tespit edilen değişiklikler borcun kesinleşmesine kadar dikkate alınmaktadır. Tebliğde yer almayan bir inşaatın maliyeti, kendisine daha yakın bir inşaatın birim maliyetleri üzerinden belirlenir. Burada önemli olan husus şudur: Başladığı yıl içinde bitirilmiş olan inşaatların maliyetlerinin hesaplanmasında o yıl için tespit edilen birim maliyet bedeli, başladığı yıldan sonraki yıllarda bitirilmiş olan bir

inşaatın maliyetlerinin hesaplanmasında ise bitirildiği yıldan önceki yıla ait tespit edilen birim maliyet bedeli üzerinden belirlenmektedir. Bu hususta yapılan araştırmalar, inşaatın bitim tarihinden sonra yapılmaktadır. Ancak inşaat sahibinin talebi veya inşaatın el değiştirilmesinin söz konusu olduğu hallerde Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ekinde yer alan “*İnşaatın İkmal Edilen Kısmının Bina Maliyetine Oranlarını Gösterir Cetvel*” de belirtilen durumlara uygun görüldüğü takdirde bu oranlar aynı şekilde, uygun görülmediği koşullarda ise, yapılmayan bölümler yapılan bölümlere oranlanarak bulunmuş olan maliyet baz alınmak suretiyle inşaatın herhangi bir bölümünün yapım sırasında da olabilir. Kurumca aksine bir tespit bulunmaması durumunda; ruhsata tabi olmayan ve maliyet hesabı yapılamayan bina tamirat, tesisat, tadilat ve benzeri işler için Kuruma borcu bulunmaması, şikayet, ihbar veya şüphenin bulunmaması durumunda işyeri dosyasının tasfiye edilmesi; şikayet, ihbar veya şüphenin bulunması durumunda ise Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından incelemesi talep edilerek tanzim edilecek rapor sonucuna göre gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Bir hizmet akdine dayanarak birden fazla işverenin emrinde çalışmalarını sebebiyle 5510 sayılı Kanun’ un 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi hükümlerine göre sigortalı olanların, sigortalı bildirildikleri süreler devam ederken çalıştıkları işyerine veya bir başka işyerine ortaklık durumları söz konusu ise sigortalılıkları kesintiye uğrayana kadar 5510 sayılı Kanun’ un 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendine tabi olmayacaktır. Yani ilgili kanuna göre bağımsız bir şekilde kendi nam ve hesaplarına göre çalışanların durumları gibi değil de hizmet akdine tabi bir şekilde başkası hesabına çalışanların durumları gibi sayılacaklardır.

5510 sayılı Kanun’ un 86. Maddesi hükümlerine göre icra edilen işlemlerde, yani Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği nin Ek 10. Maddesi hükümlerinde yer alan “*Sigortalıların Eksik Gün Bildirim Formu*” ile birlikte verilmesi gereken ve çalıştığı zamanları gösterir puantaj kayıtlarında, işverenlerin veya sigortalıların isim/unvan ve imzalarının aranılması gerekmektedir. Aksi halde böyle bir durumda çalıştıkları yönünde yapılan bildirimler kesinlik arz etmeyecektir. Özel bina inşaatının yapımı sırasında işyeri yetkilisinin hayatını kaybetmesi üzerine işin yasal mirasçılara intikal etmesi durumunda; yasal mirasçılar, mirası reddetmedikleri sürece intikal durumunun devam ediyor olmasından dolayı 5510 sayılı Kanun’ un 11. maddesi hükümlerine göre işyeri bildirgesi düzenlemesi gerekmektedir. Bu durumda yasal mirasçılar, vefat eden işyeri yetkilisinin bulunan prim borcundan dolayı sorumluluğu devam edeceğinden, yasal mirasçılar adına yeniden işyeri dosyası açılması yoluna gidilmeyecek, yasal mirasçılar tarafından işyeri devir işlemleri yapılarak işyerinin

Sosyal Güvenlik Kurumu'nda tescili bulunan aynı işyeri dosyası üzerinden işlemlere devam edilecektir.

#### **2.4. İşlerin Başlangıç ve Bitiş Tarihlerinin Araştırılması**

Asgari işçilik incelemelerinde bazı durumlarda söz konusu işin başlangıç ve bitiş tarihlerinin tespiti de istenebilmektedir. Bunun sebebi ise, söz konusu işin asgari işçilik hesaplamasında göz önünde bulundurulacak maliyet bedellerinin hangi yıllara ait olduğunun tespit edilmesi durumu ile ilişkilidir.

##### **2.4.1. Özel Bina İnşaatlarında İşin Başlangıç ve Bitiş Tarihlerinin Araştırılması**

İl Müdürlüklerince işyeri dosyalarından tespit edilmediği, işin başlangıç aşamasında da bu yönde herhangi bir bildirim bulunmadı veya bazı durumlarda, yapılan inşaatın başlama ve bitiş tarihlerinin işyeri yetkilisince ruhsatı veren ilgili kurum veya kuruluşlardan veya diğer resmi makamlardan alacağı belgeler ile kanıtlanması talep edilebilir. Yapılmış olan inşaatın başlangıç ve bitiş tarihinin söz konusu belgeler ile ispat edilememesi halinde aksi bulunan bir tespit bulunmadıkça, yapının ruhsat tarihinin inşaatın başlangıç tarihi olarak kabul edilir. Öte yandan inşaatın bitiş tarihi ile ilgili olarak; işyeri yetkilisince Sosyal Güvenlik Kurumu'na "inşaatın bittiği hususunda" yapılan başvuruda, başvuru tarihinin beyan edilen tarihten itibaren 1 ay içerisinde olduğu anlaşılırsa beyan edilen tarih; başvuru tarihinin, başvuruda beyan edilen tarihten itibaren 1 ay içerisinde olduğu anlaşılmaz ise söz konusu dilekçenin Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarına geçtiği tarih olarak kabul edilir. Söz konusu tarihlere işyeri yetkilisince itiraz edilmesi halinde inşaatın başlama ve bitiş tarihleri ile ilgili Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca tesis edilecek işlemlere göre aşamalar yürütülecektir.

##### **2.4.2. İhale Konusu İşlerde İşin Başlangıç ve Bitiş Tarihlerinin Araştırılması**

Diğer taraftan ihale konusu işler bakımından da işin başlangıç ve bitiş tarihlerinin, Kurum'da bulunan işyeri dosyası üzerinden veya diğer yöntemlerle tespit edilemediği durumlar olabilir. Bu hususta işyeri yetkilisinden ihale makamlarından alacağı belgeler ile bu tarihleri kanıtlanması, bildirmesi de istenilebilir. Bahse konu bu tarihlerin söz konusu bu belgeler ile kanıtlanamaması durumunda, aksine bir tespit yoksa yüklenici firma tarafından Kuruma yapılan müracaat tarihi işin başlangıç tarihi olarak kabul edilir. İşyeri yetkilisince Kuruma yapılan başvuruda dilekçe tarihi, dilekçede bildirilen tarihten itibaren 1 ay içerisinde bulunuyorsa, bildirilmiş olan tarih, eğer dilekçede bildirilen tarihten itibaren 1 aylık sürenin

sonrasında bir tarih söz konusu ise başvurunun Kurum kayıtlarına intikal ettiği tarih için bitirilme tarihi olarak kabul edilmektedir.

## **2.5. Fark İşçilik Borcunun Uygulanması Süreci**

Çalışmamızın geride kalan bölümlerinde, 2004 yılını ve hatta 01.05.2004 yılından sonra yapılan inşaatlar için uygulanan (daha öncesinde bir müddet uygulamadan vaz geçilmişti veya uygulanmamıştı) asgari işçilik uygulaması için yeterli düzeyde bildirim yapılmadığının anlaşılması üzerine fark prim borcunun (gecikme zammı ve gecikme cezası ile birlikte) idari olarak kesinleşmesinden bahsedilmişti. Bu kesinleşme işlemi sonrasında daha doğrusu belirlenmesinden sonra hesaplanan bu aradaki fark tutarın işyeri yetkilisine tebliğ edilmesinden itibaren işyeri yetkilisi bu tutarı 1 ay içerisinde öderse veya ödeneceğine dair ve denetim elemanlarınca inceleme yapılacağına istenilmeyeceğinin bir yazı ile taahhüt edilmesinden sonra yine 1 aylık süreç içerisinde ödenmemesi halinde borç kesinleşmektedir. Ancak tebligat süresince herhangi bir bildirimde bulunulmaması veya denetim talebinde bulunulması durumunda konu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na incelenmek üzere intikal ettirilmesi aşaması başlamaktadır. Bunun akabinde yapılan inceleme sonucunda veya inceleme esnasında borcun ödenmesi veya ödeneceğinin tekraren taahhüt edilmesi durumunda son olarak borcun kesinleşmesi meydana gelmektedir. Burada da görüleceği üzere borcun kesinleşme aşamaları sırasında bile tam olarak bir yeknesaklık durumu bulunmamaktadır. Fark prim borcunun işverenler nezdinde anlaşılabilmesi durumu birinci olarak varlığını koruduğu için gerek fark prim borcunun ilk aşamada anlaşılması ve ödeneceğinin ilk olarak bildirilmesi sırasında, gerek bu süreçte ödenmemesi veya taahhüt edilmemesi durumunda ve gerekse de üçüncü aşamada yapılacak veya yapılmakta olan denetim ve inceleme işlemleri sırasında bile borcun ödenmesi veya ödeneceğinin taahhüt edilmesi; “kesinleşme işleminin kesinleşmesinin” önünde en büyük engeldir.

## **2.6. Tespiti Yapılamayan İşlerde Asgari İşçilik Süreci**

Ana mevzuat kaynağımız olan 5510 sayılı kanununun 85. Maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlarca ihalesi yapılan MR. Görüntüleme, matbaa, dış protez, gemi yapımı gibi farklı işkolları için bugüne değin herhangi bir asgari işçilik uygulaması yapılamamıştır. Bunun sebebi olarak asgari işçilik uygulamasından önce, asgari işçilik tespit komisyonunca bu konuda herhangi bir asgari işçilik oranı belirtilmemiştir. Sebep olarak ise asgari işçilik komisyonunda bununla ilgili uzman kişilerin bulunmaması ve bu konuda teknik bir yorum yapılamamış olmasındandır. Tebliğ edilen asgari işçilik oranları listesinde bu hususta bir

tespitin olmaması sebebiyle İl Müdürlüklerince bu konuda herhangi bir tespit imkanı doğmamaktadır. Bu hususta tespiti yapılamayan işlerle ilgili olarak İl Müdürlüklerince Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın bağlı bulunan Grup Başkanlığı'na intikal ettirilmesinden sonra ilgili Grup Başkanlığı'nca bu hususta herhangi bir oran belirlenemeyeceğinin bildirilmesi sonrasında Kurum' a bildirilmiş olan sigortalılık bildirimleri ile yetinilmesi gerektiği değerlendirilmiştir. Aslında bakılırsa bu hususta bu şekilde bir değerlendirmeye varılmış olması gayet tabidir. Söz konusu MR görüntüleme, diş protez, gemi yapımı veya matbaa işlerinin oldukça farklı tekniklerde beceri gerektiren işler kapsamında bulunması, bu işlerde asgari işçilik oranının belirlenmesinin hiçbir şekilde mümkün ve mantıklı olmaması durumları gelinen noktada karşılaşılan çözümün doğru olduğunu göstermektedir. Kaldı ki ilgili değerlendirme ekinde konu ile ilgili herhangi bir ihbar veya şikayet durumunun da bulunmaması bir başka şart olarak belirtilmiştir. Bu hususta ihbar veya şikayet mekanizması da eğer çalışmayacak ise Kurum' a bildirilen sigortalılık bildirimlerinin yetinilmesi yerinde bir değerlendirmedir.

## **2.7. Asgari İşçilik Oranları**

Sosyal Güvenlik Kurumu'na asgari işçilik anlamında yeteri düzeyde sigortalılığın bildirilmemesi halinde İl Müdürlüğünce incelenmesinde veya meslek mensupları yani serbest muhasebeci ve mali müşavir veya yeminli mali müşavir tarafından ihaleye tabi işler ile özel nitelikteki inşaat işyerlerinden dolayı işyerinin kayıt ve belgelerinin incelenmesi neticesinde rapor tanzim edilirken ya da Kurumun denetim ve teftişle görevli memurları tarafından işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik bildirimlerinin tespit edilmesinde dikkate alınmak amacıyla, Asgari İşçilik Tespit Komisyonu tarafından çeşitli işkollarına ilişkin belirlenen asgari işçilik oranları, Tebliğ eki listesinde yayımlanmıştır. İl Müdürlüklerince yapılacak inceleme neticesinde veya meslek mensuplarınca işyeri kayıt ve belgelerinin incelenmesi akabinde tanzim edilecek raporlarda ya da Kurumun denetim ve teftişler görevli memurlarınca işin yürütümü için bildirilmesi gerekli olan sigortalılık bildirimlerinin tespiti hususunda yapılacak incelemelerde, söz konusu işkolları ile ilgili olarak belirtilen bu tebliğde yer alan oranlar esas alınmak suretiyle işlem yapılmaktadır. İlgili tebliğ listesinde asgari işçilik bildirimleri ile ilgili oran belirtilmemiş olan işler ile İdarece akreditif bedeli ödenmek ya da ihale bedeli haricinde kısmen veya tamamen malzeme verilmek suretiyle icra edilen işlere ait asgari işçilik oranları, Asgari İşçilik Tespit Komisyonu'nca belirlenecektir. Diğer taraftan, asgari işçilik oranı belirlenmemiş işler hususunda İl Müdürlükleri veya Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirler ve Sosyal Güvenlik Kurumu

denetim ve teftiş elemanlarınca yapılacak işlemlerde, listede benzer bir iş için açıklanmış olan oran dikkate alınamayacağı gibi, öncesinden komisyonunca başka bir işyerinde yapılan iş nedeniyle açıklanmış olan oran da dikkate alınamayacaktır. Ancak, tek seferde ihale edilen sözleşme ile yapılan işin birden fazla işkolunu barındırıyor olması ve her bir işin asgari işçilik oranının Tebliğ eki listede mevcut olması durumunda, işverenin yazılı isteği de olmak kaydıyla, yapılacak işlemde bu işlerin en yükseğine ilişkin oran dikkate alınacaktır.

### **2.7.1. Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerince İş Kolu Farklılıkları Durumu Halinde Yapılan İşlemler**

İl Müdürlüklerince yapılacak “Ön değerlendirme ve “Araştırma” işlemlerinde Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirlerce yapılacak araştırmalarda ya da Kurumun denetim ve kontrol ile görevli memurlarınca tanzim edilecek olan raporlarda asgari işçilik tebliği ekindeki asgari işçilik oranlarının dikkate alınması gerektiğinden, başlangıç tarihi tebliğin yayım tarihi itibarıyla olan işler ile ilgili olarak tebliğdeki belirtilmiş yeni oranlar esas alınarak işlem yapılacaktır. Bir diğer husus olarak tebliğ ekinde belirtilen listede bazı işkollarının oranları eski oranlarına göre düşmüş, bazılarının ise yükselmiş olması söz konusu olduğundan tebliğ tarihinden sonra biten veya bitmesi muhtemel olan bitecek olan işlerle ilgili olarak “Kurumca yapılan işlemlerin kesinleşmemiş olması şartıyla” yeni oran eski oran ile kıyaslanarak hangi oran düşük ise ona göre işlem yapılacağı belirlenmiştir.

2005 tarihli olan ve çeşitli işkollarına ait asgari işçilik oranlarını gösteren tebliğ, söz konusu bu tebliğde değişikliği ihtiva eden 2006 tarihli tebliğ ve son olarak 2010 tarihli Asgari İşçilik Tespit Komisyonu'nca belirlenen ve yine çeşitli işkollarına ait olan asgari işçilik oranları dikkate alınarak hesaplanan prim borcu tahsil edilmiş, prim borcu kesinleşmiş (kesinleşme aşamalarından en son aşama olan üçüncü aşamadan sonra kesinleşmesi durumu) ise adı geçen bu işlerle ilgili olarak yeterli düzeyde sigortalılığın bildirilmiş olup olmadığının tespiti amacıyla yeni bir ön kontrol veya araştırma işlemi yapılmayacaktır. Ön kontrol veya araştırma işlemi sonucunda hesaplanan prim borcu tebliğ edilmemiş veya tebliğ edildiği halde ilgili üniteye itiraz söz konusu ise veya itiraz sonucunda verilen kararların hali hazırda işveren tebliği gerçekleşmemiş ya da mahkemeye dava açma süresi dolmamış ise, bu haller kesinleşmemiş işlem olarak değerlendirilecektir.

### **2.8. Asgari İşçilik Uygulamasında İdari Yaptırımlar**

Ülkemizde hali hazırda Sosyal Güvenlik Sistemi içerisinde, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından uygulanmakta olan idari para cezalarının dayandığı ana mevzuat 5510 sayılı Sosyal

Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 102. Maddesidir. Söz konusu bu kanun hükümlerine göre idari para cezaları ilgililere tahakkuk ettirilmektedir. Madde içerisinde her bir kusur için ayrı ayrı yaptırım uygulanmaktadır. Söz konusu bu yaptırımlar konusunda, geçici veya sürekli işyeri olup olmaması, kamu veya özel işveren niteliğinde olup olmaması, banka veya kanun ile kurulmuş olan kuruluş olup olmaması gibi farklılıkların herhangi bir sonuç değiştirmedeği belirtilmiştir. Kendi içerisinde fiilin kusuru veya idari para cezasının tutarı farklılık arz etmektedir. Sosyal Güvenlik sistemimizde hali hazırda uygulanmakta olan idari para cezaları asgari ücretin brüt tutarına göre endekslenmiştir. Tabii olarak bu da idari para cezalarının asgari ücretin dönemsel artışlarından etkilenmesi ve sürekli olarak bir artış içerisinde olması demektir. Bunun bir diğer sonucu da her geçen dönem artan idari para cezalarının caydırıcılığı da artmaktadır. Kurumun bu sayede tahsil edilen idari para cezaları açısından geliri de artmaktadır.

Asgari ücret, İş Kanunu'nun 39. Maddesi gereğince en geç iki yılda bir olmak üzere yenilenmektedir. Dolayısı ile 5510 sayılı kanuna göre uygulanmakta olan idari para cezaları da en geç iki yılda bir olmak üzere yenilenmiş olmaktadır. Burada önemli olan nokta şudur: İdari para cezaları bakımından baz alınacak tarih "idari para cezasına neden olan fiilin, işlendiği tarihte geçerli olan asgari ücret" miktarıdır. İdari para cezaları açısından mutlaka ceza dayanağının belirtilmesi gerekir. İdari para cezaları Sosyal Güvenlik Kurumu'nun farklı iki organı tarafından belirlenen kıstaslarca tespit edilmektedir. Bunlarda ilki ve belki de en önemlisi "Kurum'un denetim ve kontrol ile görevli memurları yani Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri" diğeri ise Kurum'un iş ve işlemlerinin yürütüldüğü ilgili birimleridir. Bunlar daha çok Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele Servisleri (KADİM Servisleri), İşveren Servisleri vb. servislerdir. Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri vasıtasıyla belirlenen bir idari para cezası, kendi adlarına yazdıkları raporlar sonucunda belirlenmektedir. Söz konusu bu raporlarda idari para cezasının dayanağı, cezaya sebep olan fiil gibi birçok unsur belirtilmektedir. Gerek kurum ve gerekse de idari para cezasına sebep olacak fiili işlediği tespit edilen işveren açısından mahkemede delil olarak kullanılabilmesi hususunda önemli bir diğer unsur, idari para cezalarının işverene tebliğ edilmesi edimidir. Bu edim, mahkemede delil niteliği taşıması açısından gerekliliktir.

Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri'nin tanzim etmiş olduğu raporların dayanağı olan 5510 sayılı kanunun 102. Maddesinde belirtilmiş bir idari para cezasına sebep olacak fiil için farklı mevzuat hükümlerinde de ayrıca idari para cezası belirtilmiş olması, bu kanuna göre ceza uygulanmasına engel değildir. Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri'nin raporlarında belirttiği idari para cezalarının

dayanak noktası olan 5510 sayılı kanunun 102. Maddesinin yukarıda farklı bölümlerde anlatıldığı üzere 01.10.2008 tarihi sonrasındaki fiiller açısından uygulanması söz konusudur. Halbuki bu tarih öncesinde de idari para cezasına sebep olacak fiiller varlığını söylemek mümkündür. Bu gibi durumlarda ceza hukukunun genel kuralına göre, lehe olan kanunun uygulanması genel işleyiş olarak karşımıza çıkmaktadır.

5510 sayılı kanunun 85. Maddesine göre incelenen Asgari işçilik uygulaması hakkındaki cezalar da 102. Maddenin (d) ile (e) bendleri gereğince belirlenmektedir. Aynı şekilde Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 112. Maddesine göre de denetim ve kontrol ile görevli memurların asgari işçilik uygulaması hakkında raporlarında dayandıracığı cezaların kanunun 102. Maddesine göre belirlendiği hükümleri yazılmıştır.

Sonuç olarak asgari işçilik uygulaması noktasında karşımıza çıkan farklı iki idari para cezası bulunmaktadır. Birincisi 5510 sayılı kanunun 102. Maddesi (d) bendi uyarıncadır. Buna göre aynı kanunun 59. Maddesi uyarınca Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri'nin tanzim etmiş olduğu raporlar ile aynı maddenin 5. Fıkrası uyarınca da serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirlerce tanzim edilen raporlara istinaden tespiti yapılan her bir takvim ayı için, tespit edilen aydaki geçerli brüt asgari ücretin 2 katı tutarında uygulanan idari para cezasıdır. İkincisi ise yine aynı kanunun 102. Maddesinin (e) bendi hükümleri gereğince uygulanan idari para cezasıdır. Bu ceza ise sadece Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri'nin tanzim etmiş olduğu raporlar vasıtası ile uygulanmaktadır.

Bu madde hükümlerine göre incelemesi devam eden işyeri hakkında Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri'nin işyerinin incelemek üzere talep ettiği yasal defter ve belgelerinin yasal süresi içerisinde incelenmek üzere hiç ibraz etmemesi veya eksik ibraz etmesi sonucunda uygulanan idari para cezasıdır. Bu madde hükümlerine göre bilanço usulüne göre defter tutmakta olan işyerleri için (genellikle limited ve anonim şirketleri ancak cirosunun büyüklüğüne göre şahıs işyerleri de olabilir) fiilin işlendiği yani yasal süresi içerisinde ibrazı yapılmayan yasal defter ve kayıtlarının ibraz edilmesi gerekli yasal süresinin son gününde geçerli brüt asgari ücretin 12 katı tutarında, diğer defterleri tutmakla yükümlü bulunan işyerleri için (işletme defteri vb.) brüt asgari ücretin 6 katı tutarında ve son olarak defter tutmakla yükümlü olmayan işyerleri için de (basit usule tabi işyerleri) brüt asgari ücretin 3 katı tutarında idari para cezası uygulanmasıdır.

Ayrıca yine bu sebeple ilişkili olarak yasal süresi içerisinde ibrazı yapılan yasal defter ve belgeler içerisinde yasal defter kayıtlarının (işletme, yevmiye, envanter defteri vb.) ve yasal belgelerin (ücret ödeme bordrolarının) geçersiz sayılması hususunda ise farklı olarak



idari para cezası uygun görülmüştür. Burada ise genel olarak geçersiz sayılan her bir ay için brüt asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

### **2.8.1. İlgili Kamu Kurumları ve Bankalar Açısından**

01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı kanun ile önemli bir takım eksiklikler giderilmiştir. Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile Sosyal Güvenlik Müfettişleri'nin asgari işçilik uygulaması incelemeleri esnasında kamu kurum ve kuruluşlardan ve bankalardan incelemesi hakkında bilgi ve belge talep edebilmesidir. Güncel ana mevzuat kanunumuzdan önce uygulanmakta olan 506 sayılı kanunda bu hususta herhangi bir uygulama bulunmamakta idi. Daha önceki incelemelerde Müfettişler ve Denetmenleri inceleme esnasında talep etmek zorunda kaldığı ve ilgili kamu kurum ve kuruluşu ile bankalardan talep ettiği bilgi ve belgenin ne zaman getirildiği, ne kadar sürede getirildiği hakkında herhangi bir idari para cezası öngörülmemiştir. Oysa ki 5510 sayılı kanun ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile bankalardan da inceleme hakkında talep edilen belgelerin, talep edilmesi ile ilgili yazının tebliğinden itibaren 1 ay içerisinde ibraz edilmemesi durumunda brüt asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası öngörülmüştür. Bu da daha önceki uygulamalarda ilgili kamu kurum ve kuruluşu veya bankadan talep edilen bilgi ve belgenin ne zaman geleceğinin belirli olmaması ve bu hususta da herhangi bir idari para cezası uygulanmaması, 5510 sayılı kanun ile belirtilen yasal süresinde gönderilmemesi halinde idari para cezası öngörülmesi açısından incelemelerde daha hızlı ilerleme kaydedilmesini sağlamıştır.

### **2.8.2. İhale Konusu İşler Açısından**

Kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar, kamu idareleri ile döner sermayeli kurum ve kuruluşlar ve Bankacılık Kanunu kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, kendi işleyişleri hakkında kendi mevzuatlarına göre ihale ettikleri, ihale karşılığında yaptırmış oldukları işler ile ilgili, iş yapan işverenler ile bilgileri 15 gün içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirmekle yükümlüdür. Söz konusu bu edimi yerine getirmeyen her bir tüzel kişilik hakkında 102. Maddeye göre işlem yapılarak asgari ücretin brüt tutarı kadar idari para cezası uygulanmaktadır.

### **2.8.3. Ticaret Sicil Memurlukları ve Ruhsat Vermeye Yetkili Kurum ve Kuruluşlar Açısından**

Yine 5510 Sayılı Kanun ticaret sicili memurlukları ile ruhsat vermeye yetkili kurum ve kuruluşlara da idari para cezası öngörecektir bir edim belirtmiştir. Kanun'a göre hazırlanan ve

tescili yapılacak olan bir işyeri bildirimini için işveren bu bildirimini en geç sigortalı çalıştırmaya başlayacağı tarihte yapabilmektedir. Ancak şirket kuruluşu aşamasında sigortalı sayısını, sigortalı çalışmaya başlanılan tarihi ticaret sicil memurluklarına bildirmiş olan bir işverenin yapmış olduğu bu edim Kurum'a yapılmış sayılmaktadır. Söz konusu tarihi ticaret sicil memurluklarına yapılan bildirim ise ticaret sicil memurluklarınca en geç 10 gün içerisinde Kurum'a bildirmemesi halinde, bu edimi yerine getirmeyen ticaret sicili memurluğu hakkında brüt asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Öte yandan valilikler gibi belediyeler gibi ruhsat vermeye yetkili kurum ve kuruluşlar tarafından verilen ruhsatlara ilişkin bildirimlerin 1 ay içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmemesi halinde de ilgili kurum ve kuruluş hakkında aylık brüt asgari ücret tutarında idari para cezası yükümlülüğü getirilmiştir.

## **2.9. Asgari İşçilik Uygulaması Sonrasında İşverenin İtiraz ve Dava Yolu**

Hakkında asgari işçilik değerlemesi yapılan işverenin itirazına konu olacak birkaç farklı konu başlığı bulunmaktadır. İşveren yapmış olduğu itirazında bu hususu belirterek işlemlerini yürütmelidir.

### **2.9.1. İşkolu Koduna Karşı İtiraz ve Dava Yolu**

Asgari işçilik uygulaması işlemlerinde yapılan incelemelerde işkolu koduna karşı itiraz edebilmek mümkündür. Bu hususta işverenler ile kanunun 4. Maddesi (b) bendi kapsamındaki sigortalılar prim oranları hakkındaki bildirimleri tebliğ aldıkları tarihten 1 ay içerisinde itiraz hakkında sahiptir. Bu itiraz ise 3 ay içerisinde incelenmek ve karara bağlanmak zorundadır. Söz konusu bu itirazlar itiraz komisyonları tarafından incelenmektedir. İtiraz komisyonları İl Müdürü veya görevlendireceği yardımcısı ile ilgili memur, şef ve Sosyal Güvenlik Denetmeni'nden oluşmaktadır.

### **2.9.2. Prim Tutarına Karşı İtiraz ve Dava Yolu**

Asgari işçilik uygulaması işlemlerinde yapılan incelemelerde prim tutarına karşı da itiraz edebilmek mümkündür. Yapılan inceleme sonucunda Kurumca re'sen tahakkuk ettirilen prim borcunun işverene tebliğ edilmesinden itibaren işveren tarafından 1 ay içerisinde itiraz edilebilmektedir. Yapılan bu itiraz takibi durduran bir işlemdir.

## **2.10. Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler (SMMM) ile Yeminli Mali Müşavirlerin (YMM) Asgari İşçilik Uygulamasındaki Yetkileri**

Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ile Yeminli Malî Müşavirlerin işyeri kayıtlarını incelemelerine dair usul ve yöntemler yönetmelik ile belirlenmiştir. Bu yönetmelik “*Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler İle Yeminli Malî Müşavirlerce İşyeri Kayıtlarının İncelenmesi Hakkında Yönetmelik*” şeklinde belirtilmiştir. Bu yönetmeliğin amacı, ilişiksizlik belgesi alınması gerekli ihaleli işler ve inşaat işleri konusunda “1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanunu” na göre adı geçen meslek mensuplarına verilen inceleme yetkisinin açıklanmasıdır. Söz konusu yönetmelik ile fark işçilik tutarı hakkında inceleme yapma yetkisi verilen meslek mensuplarının çalışma usul ve esasları belirlenmiştir.

## **2.11. Asgari İşçiliğin Mevzuata Yerleşmesi**

3395 sayılı Kanun sonrasında çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumu’na hiç bildirilmemesi veya ücretlerinin gerçekten farklı olarak asgari ücret üzerinden bildirilmesi Kurum gelirlerinin oldukça fazla tutarda kaybedilmesine sebebiyet vermiştir. Özellikle de o dönemde inşaat sektöründe bu durumun yaygın olarak uygulanması dikkati bu sektör üzerine çekmiştir. Yine bu dönemler içerisinde 506 sayılı Kanun kapsamından çıkarılan işyerlerine ait işyeri dosyaları işlemde kaldırılmadan önce müfettiş incelemesi yaptırılmakta ve teftiş sonucunda işyeri dosyaları işlemde kaldırılmakta idi. İşyeri sayılarının zamanla artmasına rağmen müfettiş sayılarının aynı oranda artmaması nedeniyle 506 sayılı Yasa kapsamından çıkan tüm işyeri dosyalarının incelemeye tabi tutulması imkânsız hale gelmiştir. Ayrıca özel bina inşaatlarını icra eden işverenler dışında, kamu kurumlarına ihale karşılığında iş yapan kişilerin de bu ihale hakkında ihale makamı teminatı alınabilmesinin koşulu ilişiksizlik belgesinin temin edilebilmesi şartıdır. 1965 yılından beridir icra edildiği üzere Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan adı geçen ilişiksizlik belgesi/borcu yoktur belgesi alınabilmesi şartlarından bir tanesi ihaleye tabi iş için asgari işçilik hesaplaması aşamasında geçilmeden önce söz konusu iş bitiminden sonra işyeri kayıtları müfettiş incelemesinden geçmek zorunda ve inceleme sonunda tanzim edilen rapor sonucunda gerekli işlemler yapılmakta idi. Yapılan bu şekildeki uygulamanın zorluğunun artmasına paralel yapılması ihtimalinin azalması ise 1994 tarihi sonrasında biten inşaatlar ile ihaleye tabi işyerlerini kapsayacak şekilde asgari işçilik uygulaması ile farklı bir uygulamaya geçilmiştir.

1993 tarihli ve 3917 sayılı kanun ile 4792 sayılı kanuna eklemeler yapılmıştır. Eklenmiş olan bu hükümler uyarınca icra etmekte olduğu bir iş için işverene; işin kapsamı, maliyeti,

büyüklüğü, sektörü; benzer iş ile ilişkisi, çalışma süresi gibi nitelikler göz önünde bulundurularak ele edilecek maliyetler toplamı hakkında hesaplanacak olan işçilik tutarı Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından re' sen hesaplanacağı şartı koşulmuştur. İşte tam da bu noktada bahse konu iş için ilişkili meslek kuruluşları ve meslek odalarının görüşleri de alınarak “asgari işçilik uygulaması” ortaya çıkmıştır. Bu uygulama ile adı geçen iş ile ilgili yaklaşık maliyet tutarı belirlenecek ve kayıt altına alınan işçilik ve prim tutarının da bu maliyet tutarı ile uygun olması şartı aranacaktır. Söz konusu uygunsuzluk durumunun ortaya çıkması halinde de Teftiş Kurulu'na bağlı olarak faaliyet gösteren Sigorta Grup Başkanlığı'ndan inceleme talep edinilebilecektir.

### **2.11.1. Asgari İşçiliğin Özel İnşaat İşyerlerindeki Uygulaması**

Asgari işçilik uygulaması ölçümleme kavramı sonrasında ilk defa Sosyal Sigortalar Kurumu'nun (SSK) 07.07.1994 tarihli genelgesi ile özel nitelikteki inşaatlarda uygulanmaya karar verilmesi ile başlamıştır. Genel itibariyle bu hükümlere göre yasal alt yapısı oluşturulmuştur.

Özel inşaat işlerinde asgari işçilik uygulamasına gidilebilmesi için yapılacak ilk iş özel nitelikli inşaatın maliyetinin belirlenmesidir. Bu amaçla o dönemde her yıl Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca belirlenip liste halinde yayımlanan metrekare birim maliyet bedellerinin esas alınması gerekmektedir. İnşaatın ruhsatında yer alan toplam yüz ölçümünün birim maliyet bedeli ile çarpılması sonucunda ise inşaatın yaklaşık maliyeti bulunmaktadır. Bu tutarın hesaplanmasında inşaat başladığı yıl bitmiş ise bittiği yılın, başladığı yıldan bir yıl veya daha uzun bir süre sonra bitmişse bittiği yıl nazara alınmayarak diğer tüm faaliyet yıllarının birim maliyetleri toplanıp aritmetik ortalaması alınmaktadır. Bu işlem sonucunda bulunacak tutar, inşaatın bittiği yılın birim maliyet bedelinden düşükse bu tutar aksi halde bittiği yılda geçerli olan birim tutarı esas alınmaktadır. Bu uygulama daha sonra 16.01.2004 tarihli RG'de yayımlanan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ile terk edilmiştir. Özel inşaatlarda asgari işçilik incelemesine kural olarak inşaat tamamlanınca geçilmekteyse de ölçümleme döneminden bu yana bu tür işlerde inşaatın el değiştirmesi ve buna benzer sebeplere bağlı olarak asgari işçilik incelemesi yapılması mümkün bulunmaktadır. Bu durum 16.01.2004 tarihli RG'de yayımlanan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ve daha sonra yayımlanan yönetmeliklerde de aynen korunmuş ve bu yönetmeliklerin ekinde gösterilen “*Binanın İkmal Edilen Kısmının Yapı Maliyetine Oranının Gösteren Cetvel*” olarak ifade edilen cetveldeki oranların maliyete uygulanması yoluyla asgari işçilik incelemesi yapılmaya devam edilmiştir.

### **2.11.2. Asgari İşçiliğin İhaleli İşyerlerindeki Uygulaması**

İhaleli işler kapsamında bulunan işyerlerinde de aynı şekilde Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yayınlanan 1994 tarihli genelgeye istinaden işlemler uygulanmaya başlamıştır. İhale kapsamındaki işyerlerinde de aynı şekilde inşaatlar gibi önceden maliyetlerin çıkarılması ve buna göre asgari işçiliğin hesaplanması suretiyle gerçekleştirilmektedir.

### **2.11.3. Asgari İşçiliğin İşveren Servislerindeki Uygulanma Şekli**

Yine 17.11.1995 tarihli ve SSK genelgesi ile asgari işçilik uygulaması yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme gereğince özel inşaat işleri ve ihaleli işlerde 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 83. maddesinde gösterilen işler için sigorta müfettişleri dışında sigorta müdürlüğündeki dosya memurlarına da yetki verilmiştir. Bu işler için anılan kimselere yetki verilme sebebi ise bu işlerde İmar Kanunu ve ihale mevzuatı sebebiyle işverenlere yüklenen yükümlülüklerin tamamlanması noktasında işverenlerin SSK'dan ilgili işle ilgili sigorta prim borçlarının bulunmadığına dair bir belge almalarının gerekmesidir. İşte bu incelemenin sigorta müfettişlerinin sayıca azlığı sebebiyle uzamasının önüne geçilmesi amaçlanarak dosya memurları da yetkilendirilmiştir. İhale konusu iş veya özel inşaat işi için hiç sigorta primi ödenmemişse veya bu işin yapıldığı işyeri SSK'ya bildirilmemişse iş doğrudan sigorta müfettişi incelemesine sevk edilecektir. Sigorta müdürlüğü memurunca bu tür işlerde işverenin yazılı talebi üzerine asgari işçilik uygulaması yapılabilmekte, kendiliğinden bu uygulamaya gidilememektedir.

Talep üzerine ilk olarak inşaat işlerinde inşaatın ruhsatnamesinde yazılı yüz ölçümü ile hesaplamaya esas alınacak birim maliyet bulunmakta ve bu iki tutar çarpılarak bulunan miktara asgari işçilik oranlarının %25 azaltılmış hali uygulanmaktadır. İnceleme sonucunda bulunan işçilik tutarı ile işverenin bildirdiği işçilik tutarı karşılaştırılarak bildirilen işçiliğin bulunan işçiliğe eşit olması veya bundan daha fazla olması halinde işverene dönük olarak fark sigorta primi borcu tahakkuk ettirilmeyecektir. Aksi halde ise işverene fark sigorta primleri, kanundan kaynaklanan fer'ileri ile beraber tahakkuk ettirilecektir. Asgari işçilik uygulamasına konu iş ihale konusu bir iş ise hesaplamalar işverene ödenecek istihkak tutarı üzerinden gerçekleştirilecektir. İstihkak tutarına o iş için gösterilen asgari işçilik oranının %25 eksiği uygulanacak ve elde edilen tutar işverenin kayıt altına aldığı yani Kuruma bildirdiği prim tutarı ile kıyaslanarak sonuca gidilecektir.

Asgari işçilik uygulamasına 1994 yılı itibariyle geçildiğinden, gerek özel inşaatın gerek ihale konusu işin faaliyet dönemi içerisinde hem 01.01.1994 öncesi hem de bu tarih sonrası dönemler bulunması halinde öncelikle işin başlama ve bitiş tarihleri tespit edilerek bu tarihler

arasındaki gün sayısına işin maliyeti (özel inşaatlarda yaklaşık maliyet, ihale konusu işlerdeyse istihkak tutarı) bölünecek ve günlük bildirilmesi gereken asgari işçilik tutarı 01.01.1994 tarihinden sonra faaliyette bulunulan gün sayısı ile çarpılacaktır. Böylelikle iş için bildirilmesi gereken asgari işçilik miktarı bulunacak ve bu tutar işverenin 01.01.1994 tarihinden sonra bildirdiği işçilik tutarı ile karşılaştırılarak sonuca gidilecektir.

#### **2.11.4. Asgari İşçilik Uygulamasının Sosyal Güvenlik Kurumu' nun Denetim ve Kontrol ile Görevli Memurları Tarafından İncelenmesi**

Sigorta müfettişleri, asgari işçilik incelemesi yapma yetkilerini doğrudan 4792 sayılı kanunda 3917 sayılı kanun ile yapılan değişiklikten hareketle kullanmaya başlamışlardır. Ancak SSK, kanun hükmünün geniş yorumlamaya açık olması ve verdiği yetkiden hareket ederek yayımladığı genelgeler ve tebliğlerle asgari işçilik uygulamasını belli ilkelere bağlamaya ve seri bir niteliğe kavuşturmaya çalışmıştır. Bu bölümde de asıl yetki sahibi olan sigorta müfettişlerinin yapacağı işlemler incelenecektir. Bu inceleme yapılırken asgari işçilik uygulamasına konu işlerin özel inşaat işleri-ihale konusu işler ve devamlı-mevsimlik işler olup olmamasına göre üzere ikili bir ayrıma gidilmesi faydalı olacaktır. Zira uygulamanın ilk kez hayata geçtiği tarihten bu yana, bu iki tür işlerde esaslar ve usuller hep farklı olmuştur.

Bu doğrultuda öncelikle devamlı ya da mevsimlik işler bakımından asgari işçilik uygulamasının usul ve esaslarına değinmekte fayda vardır. Gerek kanuni, gerek alt düzeydeki herhangi bir normda bu tür işler için sigorta müfettişleri dışında herhangi bir kişi veya kuruluşa asgari işçilik tespiti yetkisinin verilmediği görülmektedir. Asgari işçiliğin uygulanmaya başlandığı 3917 sayılı yasa sonrası dönemde bu konudaki usul ve esasları Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığının 15.01.1998 tarih ve 33437 sayılı genel yazısı belirlemiştir. Bu yazıya göre, sigorta müfettişleri bu işlerde işyerine ait kayıt ve belgelerden saptadıkları sigortalılar, prim ödenen gün sayısı ve prime tabi kazançlar ile yapılacak teftiş sonucu saptanan işin yürütümü için gereken sigortalılar, prim ödenen gün sayısı ve prime tabi kazançlar arasında "*dikkat çeken*" tutarsızlıkların belirlenmesi ve işverenlerce de konu hakkında herhangi bir açıklama yapılmaması durumunda söz konusu değişiklik içeren kanun ile, verilen yetki uyarınca asgari işçilik incelemesine başvuracaklardır. Bu yöntemde müfettişlerin işçilik miktarı açısından fark tespit ettikleri faaliyet dönemleri için inceleme yapması söz konusu olacaktır.

Genel yazıya göre bu incelemede müfettişler dört farklı yöntemi kullanabilecektir. Bunlar, fiili tespit, sayısal ve içerikleri tespit tutanaklarına göre saptama, aynı faaliyetteki diğer sektörlerdeki bilgilere göre saptama ve diğer bilgilerin esas alınması suretiyle

saptamadır. Söz konusu yöntemlere bakıldığında bunların genel olarak kanunda asgari işçilik miktarının belirlenmesi için öngörülen ölçütlere uygun olduğu görülmektedir. Ancak müfettiş sayısındaki yetersizlik ve bu türden denetimin yerinde teftişle yapılmasının gerekmesi yani uzun zaman alması, devamlı ve mevsimlik işlerde asgari işçilik uygulamasının yok denecek kadar az olmasına sebep olmuştur.

Sigorta müfettişlerinin özel inşaatlar ve ihale konusu işlerde yapacakları incelemelerin usul ve esasları ise doğrudan Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1994 tarihli genelgesi ve daha sonra yayımlanan genelgelerle belirlenmiştir. Bu incelemelerde dosya memurunca yapılacak işlemlere göre esas farklılık, bunların işverenin talebine gerek olmadan gerçekleştirilmesidir. Yukarıda özel inşaatlar ve ihaleli işlerde işverenin talebi halinde dosya memurunun işlem yapabileceğine değinilmişti. İşte işverenin bu yönde bir talebi olmaması halinde SSK, asgari işçilik incelemesini sigorta müfettişi yoluyla gerçekleştirmektedir. Ayrıca SSK'ya işyeri olarak bildirilmeyen veya bildirilmesine rağmen işçilik bildiriminde hiç bulunulmamış özel inşaat işleri ve ihaleli işler için de sadece müfettiş incelemesi gerçekleştirilecektir. Müfettişlerin inceleme öncesinde, söz konusu araştırmaya tabi iş niteliği, benzer işyerleri tavsiyeleri ve kamu idarelerinin tavsiyeleri, iş alanının büyüklüğü ve işte kullanılan sistemler hususunda bilgi toplayarak bir ön yargıya varılması gerekmektedir.

Bu aşamadan sonraysa asgari işçilik hesaplamasına geçilir. Bu hesaplama iki türlü olabilir. İşveren, incelemeye konu iş karşılığında üçüncü kişilerden salt işçilik veya malzemeli işçilik içeren faturalar almışsa ve bu faturaların Vergi Usul Kanunu 359. Maddesi kapsamında sahteliği yani gerçek olmayan bir olguya dayanarak düzenlendiği anlaşılamiyorsa, bunlar değerlendirilerek işlem yapılması gerekir. Fatura bulunmaması veya bunların gerçek bir olguya dayandığının anlaşılabilmesi durumunda ise doğrudan hesaplama yapılacaktır. Ancak işveren araştırmaya konu olan iş ile ilgili salt işçilik veya malzemeli işçilik içeren faturalar almışsa bunlar hesaplamada nazara alınmaktadır. Malzemeli işçilik faturalarındaki tutar KDV kısmı hariç doğrudan inşaat maliyeti veya hak ediş bedelinden düşülmekte, salt işçilik faturalarındaki tutar ise yine KDV kısmı hariç asgari işçilik oranı maliyete uygulandıktan sonra elde edilen miktardan düşülmektedir. Bu faturaların dikkate alınması sebebiyle de asgari işçilik oranları %25 azaltılmadan uygulanmaktadır.

#### **2.11.5. 616 Sayılı KHK ile 4958 Sayılı Kanun Dönemi**

Söz konusu 616 sayılı KHK ile 3917 sayılı Kanun döneminde belirtilen hükümler rafa kaldırılmıştır. Söz konusu kararname, asgari işçilik uygulamasının dayanağını ortadan kaldırmakla beraber 15. maddesinin 1. fıkrasının e bendinde Başkanlığa bağlı Sigorta Teftiş

Kurulu Başkanlığı'nın görevleri arasında "işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarını saptama" düzenlemesine de yer vermiştir. Ancak bu saptamanın hangi usul ve esaslara bağlı olarak gerçekleştirileceği konusunda kararnamede bir hüküm yoktur. Kararname açık bir hükümle bu konuda tüzük veya yönetmelikle düzenleme yapma yetkisini idareye de vermemiştir. Bu durum karşısında öğretide asgari işçilik uygulamasının yasal dayanağının kalmadığı ifade edilmiştir. SSK Başkanlığı, kararnamenin yürürlüğe girmesinden sonra asgari işçilik alanındaki uygulamalarına aynen ve kesintisiz biçimde devam etmiştir. Bu uygulamanın devamı yukarıdaki gerekçelerle ciddi tereddütler yaratmış ve işverenler SSK'nın asgari işçilikle ilgili işlemlerine karşı davalar açmışlardır. Bu davalardan bazıları sonucunda Yargıtay'ın temyiz incelemesi üzerine verdiği kararlar işverenler lehine, yani uygulamanın yasal dayanağı kalmadığı yönünde iken çoğunluğu ise uygulamanın kararname ile verilen yetkiyle devam etmesinin amaçlandığı görüşünü ortaya koyan bir nitelikte olmuştur. İşveren lehine verilen kararlar, asgari işçilik uygulaması konusunda SSK Başkanlığına yetki veren bir kanun hükmü olmadığı ve yürürlükten kalkan bir kanun hükmüne göre karar verilmesinin de hukuka aykırı olacağı esasına dayanmaktadır.

Bu gelişmeler sonrasında söz konusu mevzuat hükümleri açılan iptal davası neticesinde uygulamadan kaldırılmış ve 3917 sayılı Kanun hükümleri aynen uygulanmaya devam etmiştir.

Yukarıda bahsedilen gelişmelerden sonra yaşanan tereddüt 4958 sayılı Kanun ile giderilmiştir. 4958 sayılı yasa ile 506 sayılı yasaya göre asgari işçilik uygulaması şu şekilde yasal hüküm altına alınmıştır. *"İşverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu Kurumca saptanması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarı, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alarak sigorta müfettişi tarafından tespit edilir. İhaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine, Kuruma prim borçlarının bulunmadığını gösteren ilişiksizlik belgesinin verilmesinde, 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre yetki verilmiş serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından işyeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda Kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğu, Kurumun denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla, esas alınabilir. Şu kadar ki, usul ve esasları Kurumca belirlenmiş hesaplama yöntemine uygun olarak serbest muhasebeci malî müşavir ve yeminli malî müşavirce düzenlenen rapor ile Kuruma yeterli işçilik bildirilmediği anlaşılan işyeri ve işverenlerinin tespit edilen fark işçilik*



*tutarı üzerinden hesaplanacak prim ve gecikme zammı tutarının bu Kanununun 140'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (d) bentleri uyarınca verilecek idari para cezaları ile birlikte ödemeleri kaydıyla ilişiksizlik belgesi verilebilir. Kurumca belirlenen usul ve esaslara aykırı hareket ederek, Kurum zararına sebebiyet verdiği anlaşılan meslek mensuplarınca düzenlenen raporlar dikkate alınmaz ve bunların daha sonra düzenleyecekleri raporlar hiçbir zaman Kurumca işleme konulmaz. Gerçeğe aykırı rapor düzenleyen meslek mensupları hakkında Kurumun genel hükümlerine göre takip hakkı saklıdır. Bu fıkranın uygulanmasıyla ilgili esas ve usuller Kurumca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir.”*

4958 sayılı kanun, 3917 sayılı kanunla asgari işçilik konusunda getirilen düzenlemelerin eksikliklerini gidermeyi amaçlamakta ve uygulamanın ana hatlarını kanunla olabildiğince belirli hale getirmeye çalışmaktadır. 3917 sayılı kanun döneminde tebliğler ve genelgeler ile belirlenmeye çalışılan meslek mensuplarının yetkisi bu kez kanunda yer almıştır. Meslek mensuplarına inceleme yetkisi verilen özel inşaat işleri ve ihaleli işlerde SSK'nın dosya memurunun hesaplama yapma yetkisi de devam etmektedir. Bu ikisi dışındaki işlerde asgari işçilik uygulaması önceden belirlenmiş oranlara dayalı olarak dosya üzerinde gerçekleştirilememektedir. Çünkü buna izin veren herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu işlerde asgari işçilik incelemesi bu sebeple oldukça fazla zaman almakta ve teknik bilgi gerektirmektedir. Meslek mensuplarına ve SSK dosya memuruna verilen yetki ile beraber sigorta müfettişlerinin özel inşaatlar ve ihaleli işler dışındaki işlerde de asgari işçilik incelemesi yapmaya zaman ve imkân bulabilecekleri ifade edilmektedir. 4958 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber asgari işçilik uygulamasının kurumsal bir yapıya büründüğü, uygulamadaki tereddütlerin giderilerek düzenlemelerin olabildiğince tek çatı altında toplanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Zira bu kanunla SSK ünitesince dosya üzerinden gerçekleştirilecek araştırma işlemi açıkça düzenlenerek 3917 sayılı kanun döneminde asgari işçilik oranının %25 azaltılarak uygulandığı dosya memurunca yapılacak hesaplama ayrıntılı biçimde açıklanmış, meslek mensuplarına ilişkin yönetmelikle beraber bu kimselerin hazırlayacağı raporların hazırlanma usulleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Son olarak asgari işçilik tespit komisyonu kurularak özel inşaat işleri ve ihaleli işlerde önceden belirlenip liste halinde yayımlanacak asgari işçilik oranlarının tespiti, komisyonun çalışma usul ve esasları ile asgari işçilik oranı belirlenmemiş işlerde nasıl belirleme yapılacağına yöntemi açıklanmıştır. Bu düzenlemelerle asgari işçiliğin halen uygulanmakta olan güncel haline en yakın şeklini aldığı söylenebilir.

### 2.11.6. Güncel Olarak 5510 Sayılı Kanun Açısından Asgari İşçilik

2006 tarihli ancak 2008 yılında yürürlüğe konulan 5510 sayılı Kanun ile kamu sigortalılık işlemleri, kendi hesabına yürütülen faaliyetlerin sigortalılıkları ve hizmet akdine tabi kişilerin çalıştığı iş ile alakalı olarak bildirilmesi gerekli sigortalılıkların tek çatı altında toplanmak istenmesi durumu söz konusu olmuştur. İlgili kanun hükümlerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu'na alt mevzuat kanalları ile düzenleme yapılabileceğine dair yetki verilmiştir. Bu yetki ile genelge ve yönetmelikler ile uygulamadaki aksaklıklar giderilmeye çalışılmıştır. İşte asgari işçilik uygulaması da adı geçen kanunumuzun 85. Maddesinde ele alınmıştır. Ancak asıl ayrıntılı düzenlenmesi ise yine tezimizin içeriğinde belirtildiği üzere 2010 tarihli ve 27579 sayılı olarak Resmi Gazetede yayınlanan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 117. İle 121. maddeleri ile yine Sosyal Güvenlik Kurumu'nca 04.02.2011 tarih ve 72 sayılı 2011/13 sayılı genelge hükümlerine göre icra edilmektedir. 2011/13 sayılı genelge ile 3917 sayılı Kanun döneminden beri süregelen genelge hükümleri de geçerliliğini kaybetmiştir. Dolayısı ile hali hazırda kanun olarak 5510 sayılı kanun, yönetmelik olarak Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ve de genelge olarak da 2011/13 sayılı genelge hükümleri günümüzdeki asgari işçilik uygulamalarının yasal dayanaklarıdır.

### 2.12. Kanunlar

Asgari İşçilik Uygulaması'nın güncel ana mevzuat kaynağı daha önce de belirtildiği üzere 5510 sayılı Kanun' dur. Adı geçen kanun ile uygulamanın işletilebilirliği yasal dayanak altına alınmıştır.

Söz konusu madde hükümlerine göre özetle; “*asgari işçilik; işverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam vb. nitelik ölçülerine göre*” Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi gerekli, işin yürütümü için zorunlu olarak faydalanılması gerekli primi işçilik vb. tutarları olarak belirtilmiştir. Bu tutar veya bildirimlerin ilgili meslek kuruluşları, odalar vb. kuruluşlardan alınan görüş ve tavsiyeler doğrultusunda belirlendiği anlatılır. Bu hususlar doğrultusunda yapılacak olan tespitlerin ise Sosyal Güvenlik Denetmenleri'nce yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Asgari işçilik uygulamasına girecek işyeri kapsamı da kanun ile belirlenmiştir. İhale sonucunda oluşan işyerleri, inşaat konulu işyerleri bu işyerlerinden en belirgin olanlarıdır. Bu konuda gerekli araştırma, söz konusu bu işyerleri tarafından ilgili Sosyal Güvenlik Merkezi'nde tescil edilen işyeri dosyasında inceleme yapılarak gerekli işçiliğin bildirilmiş olup olmadığına bakılarak yapılmaktadır.

Yapılan araştırmalar sonucunda yeterli işçiliğin bildirilmediği tespit edilirse aynı kanun uyarınca gecikme zammı ve faizleri ile birlikte 1 ay içerisinde odenmesi gerektiği işverene tebliğ edilmektedir. İşverenin bu tutara itiraz edebileceği de belirtilir.

Yine söz konusu asgari işçilik bildirimlerinin inceleme sonucunda denetim ve kontrol ile memurlar tarafından tespit edilmesi halinde de söz konusu primler tüm gecikme zamları faizleri ve mevzuat hükümlerine göre uygulanacak para cezaları ile birlikte tahsil edilir.

Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde; anılan mevzuat hükümlerine göre; asgari işçilik oranlarının tespit edilmesi, tespitlere ilişkin itirazların incelenmesi ve akabinde sonucunun bildirilmesi gibi işlemlerin tesisi için yine Kurum içerisinde görev tanımı yapılmış bir komisyon kurulmaktadır. Son olarak, ilgili genelge ve yönetmelik hükümlerinde de belirtildiği üzere Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından araştırma yapılmadan önce uzlaşma müessesesi de uygulanabilmektedir.

Asgari İşçilik Uygulaması' nın geçmiş dönemlerde yasal dayanakları olan ve geçerliliğini yitirmiş önceki dönem kanuni mevzuat bilgileri de şöyle idi: 1993 tarihli olarak uygulamaya alınan asgari işçilik sistemi akabinde 2000 tarihli 616 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. Akabinde düzenleme ile ilgili olarak öngörülen 1 yıllık sürede yeterli lde yeni düzenleme yapılmadığından 3917 sayılı kanun dönemindeki çıkarılan mevzuat hükümleri aynen uygulanmaya devam etmiştir.

Yine 506 sayılı yasada büyük değişiklikler yaparak yürürlüğe giren 4958 sayılı kanun da asgari işçilik uygulaması ile ilgili önemli prosedürlere belirlemiş idi. Söz konusu 4958 sayılı ilgili maddeleri ř şekilde idi:

*Madde 37 - "506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 79 uncu maddesinin birinci ve yedinci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir. İşveren, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalının sigorta primleri ve destek primi hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile bu primleri gösteren ve rneği yönetmelikle belirlenen asıl veya ek belgeleri ait olduğu ayı veya dönemi takip eden ayın sonuna kadar Kuruma vermekle ve Kurumca istenilmesi halinde iş yeri kayıtlarını ibraz etmekle veya sigortalı çalıştırmadığı takdirde, bu hususu sigortalı çalıştırmaya son verdiği tarihten itibaren bir ay içinde yazılı olarak Kuruma bildirmekle yükümlüdür. İşveren, sigortalıyı, 4857 sayılı İş Kanununun 7 nci maddesine göre başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devretmesi halinde, sigortalıyı devir alan, geçici iş ilişkisi süresine ilişkin bu fıkrada belirtilen belgelerin aynı süre içinde işverene ait iş yerinden Kuruma verilmesinden işveren ile birlikte müteselsilen sorumludur. Fiilen veya iş yeri kayıtlarından tespit edilecek her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden çalıştığı tespit edilen sigortalılara ait olup, bu Kanun uyarınca Kuruma verilmesi gereken belgelerin yapılan tebligata rağmen bir ay içinde verilmemesi veya noksan verilmesi halinde, bu belgeler Kurumca resen düzenlenir ve muhteviyatı sigorta primleri Kurumca tespit edilerek işverene tebliğ edilir. Bu Kanunun 83 üncü maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlar tarafından ihale yoluyla yaptırılan her türlü işler, gerçek veya tüzel kişilerce yapılan inşaatlardan dolayı yeterli işçilik bildirmiş olup olmadığı Kurumca*

*araştırılır. Usul ve esasları yönetmelikle belirlenecek bu araştırma sonucunda yeterli işçiliğin bildirilmemiş olduğunun anlaşılması halinde, bildirilmemiş olan işçilik tutarı üzerinden hesaplanan prim tutarı, gecikme zammı ile birlikte sigorta müfettişince inceleme yapılması istenilmeksizin işveren tarafından ödendiği takdirde, iş yeri hakkında sigorta müfettişine inceleme yaptırılmayabilir. Sigorta müfettişince Kuruma asgari işçilik tutarı bildirilmediği tespit edilen işyerleri hakkında ayrıca bu Kanununun 140 ıncı maddesine göre işlem yapılır. Kamu idare ve müesseseleri (kamu hizmeti ifa eden kurum ve kuruluşlar dahil) Kurumca yazı ile istenilecek bilgileri yazılı olarak en geç bir ay içinde vermeye mecburdurlar. Kuruma, yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığının araştırılmasına ilişkin yöntem, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının tespitinde ve Kuruma yeterli işçilik bildirmiş olup olmadığının araştırılmasında dikkate alınacak asgari işçilik oranlarının saptanması ve asgari işçilik oranlarına vaki itirazların incelenerek karara bağlanması amacıyla Kurum bünyesinde; Kurum teknik elemanlarından beş kişi, Yönetim Kurulunda temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarınca görevlendirilecek iki teknik eleman olmak üzere toplam yedi kişiden oluşan Asgari İşçilik Tespit Komisyonu kurulmuştur. Kurum Yönetim Kurulu kararı ile birden çok Asgari İşçilik Tespit Komisyonu kurulabilir. Asgari İşçilik Tespit Komisyonunun çalışma usul ve esasları ile işçi ve işveren konfederasyonlarınca görevlendirilecek teknik elemanlara, komisyona katılan Kurum teknik elemanlarının yararlandığı tutarda ek ödeme yapılmasıyla ilgili hususlar yönetmelikle belirlenir.”*

Görüldüğü üzere yazılı mevzuat hükümlerine göre asgari işçilik alanında köklü değişiklikler yapılmıştır. Özellikle Asgari İşçilik Tespit Komisyonu'ndan da ilk defa bu hükümler içerisinde söz edilmiştir.

### **2.13. Yönetmelikler**

Asgari İşçilik Uygulaması'nın ikincil mevzuat ve belki de en önemli mevzuat kaynağı da Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'dir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından Resmi Gazete' de 12.09.2010 tarih ve 27579 sayı ile yayımlanan söz konusu yönetmelik hükümlerinde asgari işçilik uygulaması ayrıntılı bir biçimde anlatılmış ve uygulaması da daha somut bir şekilde belirtilmiştir.

Ana mevzuat kaynağı olan 5510 sayılı kanun içerisinde yer aldığı şekli ile uygulamaya tabi sektörler tarif edilmiştir. Özellikle inşaat işyerleri ve ihale sonucunda tescil edilen işyerleri burada özellikle vurgulanmıştır.

Asgari İşçilik tutarının belirlenmesini; yapılan iş ile alakalı olarak hesap edilen maliyetin vergiden arındırılmış kısmına dörtte bir oranında indirim yapılması yolu ile uygulandığı burada da belirtilmiştir.

Devamında ise; yapılan iş ile ilgili olarak sözleşme olup olmadığının araştırılması yoluna gidilmesi gerektiği ve eğer sözleşmeye istinaden kaç adet sigortalı çalıştırılacağı belirlenmiş ise buna paralel bir bildirim yapılıp yapılmadığının araştırılacağı belirtilmiştir.

Yapılacak olan bildirimler ile ilgili olarak belgelerin mevzuata uygun bir şekilde verilmediğinin tespit edilmesi halinde söz konusu uyumsuzluğun giderilmesi için 1 aylık süre verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Asgari İşçilik Tespit Komisyonu'nun görev ve sorumlulukları da burada bir kez daha kanunda yazdığı şekli ile belirtilmiştir. Söz konusu bu yönetmelik hükümlerine göre asgari işçilik uygulaması ile ilgili yapılacak iş ve işlemler ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu'nun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlar ve itiraz komisyonu konularına da değinilerek asgari işçilik uygulamasında karşılaşılabilecek tüm aşamalar belirtilmiştir. 110. Ve 113. Maddelerde toplamda 4 madde ile asgari işçilik uygulamasının kapsamı belirlenmiştir.

#### **2.14. Genelgeler**

Yine Sosyal Güvenlik Kurumu'nca 04.02.2011 tarihli olarak yayımlanan ve kısaca 2011/13 sayılı genelge olarak adlandırılan genelge ile Kurumun asgari işçilik ve ihaleli işler konusunda iş ve işlemlerini yürüten "işveren servisleri" nin yapacakları işlemler belirtilmiştir. Söz konusu genelge hükümlerine göre ihaleye konu işler ve özel nitelikteki inşaat işyeri için ilişiksizlik belgesi verilmesi işlemleri belirtilmiştir. Söz konusu işlemlerin ilk aşaması işveren tarafından işin bittiğine dair dilekçenin ilgili Sosyal Güvenlik Merkezi' ne verilmesi sonrası icra edilir. Yine belirtildiği gibi toplam istihkak tutarına, söz konusu işin belirlenmiş asgari işçilik oranının dörtte bir eksiği uygulanması esastır.

Yine, bildirimlerin asgari işçilik tutarına uygun olup olmadığına bakılır. İhale kapsamında bir iş ise ihale şartnamelerine uygun olarak maliyet hesaplaması yapıp yapılmadığı kontrol edilir. Söz konusu asgari işçilik oranı belirtilen dörtte bir eksiği uygulanarak hesaplandıktan sonra işveren tarafından hesaplama itirazın 1 ay içerisinde yapılması gereklidir. Bahse konu genelge hükümleri işveren servislerinin yapacağı işlemleri ayrıntılı bir şekilde açıklamıştır.

#### **2.15. Diğer Mevzuat Bilgileri**

Son olarak "asgari işçilik uygulamasın ve ihaleli işler" konulu araştırmalarda "Asgari İşçilik Tespit Komisyonu'nca belirlenmemiş ve ilgili işveren servisinde de hesaplaması yapılamamış" işlerde, devreye girmeleri bakımından Kurumun kontrol, denetim ve teftiş ile görevli memurları tarafından yapılan araştırma ve incelemeler önem arz etmektedir. Bu bağlamda söz konusu denetim ve kontrol ile görevli memurların izleyeceği yolları anlatması bakımından yine Sosyal Güvenlik Kurumu'nca 15.09.2021 tarihli ve 10937354 sayılı olarak yayımlanan Sosyal Güvenlik Çalışma Talimatı'nda da yapılması gerekli iş ve işlemler açıklanmıştır. Söz konusu talimatın 2.5 Özel Nitelikteki İnşaat İşleri İle İlgili İlişiksizlik Belgesi Düzenlenmesine Esas Denetim İşlemleri ile 2.6 Defter Maliyeti Tespitine İlişkin Usul

ve Esaslar başlıklı bölümlerine göre öncelikle denetim gerekçesi ve eki belgelerin inceleneceği, bu belge ve dokümanların yeterli bilgileri içerip içermediği gibi hususlara bakılmaktadır. Akabinde yapı herhangi bir tespit yapılamaz ise yapı ruhsatına başvurulmakta, yapı ruhsatında yer alan metrekare bilgilerine, kat bilgilerine, yapının hangi sınıfta olduğu bilgilerine ulaşılmaya çalışılmaktadır. Bunlar ile beraber yenileme işinin olup olmadığına da bakılmaktadır. Adı geçen hükümlerin ilk önce yönetmelik hükümlerine uygunluğuna bakılmaktadır.

Yapılan ön incelemelerde işveren servisleri tarafından yapılması gerekli işlemlerin eksik yapıldığı veya hiç yapılmadığının görülmesi üzerine ilgili araştırma; “ön işlemlerin yapılması” hususunda geri iade edilmektedir. Ön incelemeler içerisinde, işin ihaleye tabi bir iş olması halinde “ihale makamı ile yazışma yapıp yapılmadığı ile ilgili yazı” işin özel nitelikteki inşaat olması halinde “inşaatın tabi olduğu belediye tüzel kişisi ile yazışma yapıp yapılmadığı ile ilgili yazı” gibi işlemlerin yapılması yer almaktadır. Çünkü genellikle bu klişe yazılar doğrultusunda asgari işçilik hesaplaması ilgili işveren servislerince yapılabilmektedir.

Her durumda da herhangi bir tespitin bulunmadığı hallerde Sosyal Güvenlik Denetmenleri’nce iş ile ilgili olarak iş mahallinde yerinde tespit yapılması (fiili denetim), işin bitmiş olması halinde işyeri çevresinde soruşturma yapılması, işyerinden bildirilen sigortalılar ile birebir görüşülmesi yoluna gidilmesi ve işyerinin tutmak ve saklamak zorunda olduğu kayıt ve belgeleri ile kurum ve kuruluşlar ile yapmış olduğu yazışmaları incelenmek üzere talep edilmektedir.

Herhangi bir tespitin elde edilememesi durumunda işyerinden Kurum’ a yapılan son sigortalılık bildirim tarihinin baz alınması ve iş bitimi tarihi ile ilgili olarak bu yönde işlem yapılması genelgeye istinaden uygulanmaktadır. Ancak asgari işçilik hesaplaması konusunda herhangi bir somut tespitin elde edilememesi halinde Kurum kayıtları ile yetinilmesi gerektiği de yine anılan genelgeye istinaden uygulanmaktadır. Fakat bu bilgiler doğrultusunda Kurum kayıtları ile yetinilmesi durumu çok da karşılaşılan bir durum değildir. Genellikle fiili tespitler ve sigortalı ifadeleri neticesinde bunları destekleyici ek araştırmalar da dahil edilerek tespitler sonuçlandırılmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ASGARİ İŞÇİLİK UYGULAMASININ SAHTE SİGORTALILIK İLE İLİŞKİSİ

#### 3.1. E-Bildirge Şifresi

E-Bildirge Sistemi; sigortalıların ve sigortalı bildirim yapan gerçek veya tüzel kişi işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumu'na yasal bir zorunluluk olarak yapılması gerekli bildirimlerinin internet üzerinden yapabilmesine imkan tanıyan elektronik bir sistemdir.

E-Bildirge Şifresi ise; sigortalılar veya işverenlerin e-bildirge sistemine girmesini sağlayan ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından kendilerine verilen şifredir. Bu şifre ile sistem üzerinden edimlerini gerçekleştirirler (Örneğin; sigortalı işe giriş bildirimini yaparlar, sigortalılar adına tanınan yasal süre içerisinde sigortalılık gün ve ücret bildirimini yaparlar vb.)

#### 3.2. Sahte Sigortalılık

Sahte Sigortalılık ise; Sosyal Güvenlik Kurumu'nda tescil edilmiş herhangi bir işyeri dosyası üzerinden fiili olarak çalışılmadığı halde sigortalılık bildirim yapılması olayıdır. Lehine sigortalılık yapılan kişiler bunu "sağlık giderlerinin karşılanması amacıyla, emeklilik prim günlerinin doldurulması amacıyla, sürekli ve geçici iş göremezlik ödeneklerini almak amacıyla, analık günlerindeki ödeneklerini almak amacıyla vb." nedenler ile talep edebilmektedir. Ayrıca sahte işyeri tescili yaptıran kişiler de bunu toplum içerisinde "kısa yoldan para kazanma" amacıyla yapabilmektedir. Şöyle ki; sahte tescilli olan bir işyeri düşünüldüğünde bu işyerini tescil eden her kim ise toplum içerisinde kişilerin kendileri adına isteğe bağlı sigortalılık yapması durumunda Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödeyecek oldukları primlerden oldukça düşük bir tutarın "kendilerine verilmesi karşılığında sigortalı olacaklarını" öne sürmeleri yolu ile kullanılabilir. Oysa ki bu işyerlerinden yapılan sigortalılık bildirimlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan prim borçları dahil tüm borçları takdir edilir ki ödenmemekte, cüzi bir miktar olarak kişilerden aldıkları ücret kendilerince kar olarak kalarak dolandırıcılık yoluna girmektedirler.

#### 3.3. Sahte İşyeri

Sosyal Güvenlik Kurumu'nca "12.08.2021 tarih ve 29348022 sayılı ile yayınlanan "2021/27 sayılı Genelge'nin, 2.1 alt başlıklı tanımlamalar" bölümünde işyerinin sahte tescilli olması durumu; sadece tabelası bulunan yani tabela işyeri olarak da adlandırılan aslında hiçbir somut anlamda hiçbir ticari işlevi, geçerliliği olmadığı ve fiili olarak bulunmadığı halde, ilgili

işyeri dosyasından gerçekte var olmayan bir şekilde sigortalılık bildirimini yapmak amacıyla, “çoğu kez gerçekte var olmayan (boş arsa, kullanılmayan boş yapı) adreslerin beyan edilmesi yoluyla sigortalı bildirmek amacıyla işyeri dosyası tescil edilen yerlerdir” şeklinde tanımlanmıştır. Yine aynı hükümlerin devamında ise; yeni işyeri dosyası tescil edilmeden faal olan veya gayri faal bir işyerini devir alarak bu işyerlerinin kurumda bulunan şifrelerini kanuna aykırı bir şekilde kullanarak bildirim yapmak şeklinde de kendini göstermektedir.

### 3.3.1. Şüpheli İşyeri

Şüpheli İşyeri; tescilinin sahte olma olasılığı bulunan veya işyerinden yapılan bildirimlerde sahte sigortalılık olma olasılığı bulunan işyeridir. Daha önceden adına sahte işyeri tespiti yapılan vergi numarası veya kimlik numarasının başka ilçe veya şehirlerde bulunan işyerleri üzerine konulur. Ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nda işyerinin bulunduğu tescil sayfasında (§) belirtilmek suretiyle konumlandırılır. faal bir işyerini devir alarak bu işyerlerinin kurumda bulunan şifrelerini kanuna aykırı bir şekilde kullanarak bildirim yapmak şeklinde de kendini göstermektedir.

### 3.3.2. Kontrollü İşyeri

Kontrollü İşyeri; ise genellikle Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kontrol, teftiş ve denetim ile görevlendirilmiş memurları tarafından yapılan incelemeler sonucunda işyerinin Sosyal Güvenlik Kurumu işveren sistemi içerisindeki kayıtlı adresinde bulunmadığı, işyerine gönderilen tebligatların tebliğ edilmeyip Kuruma geri geldiği yani işyerine ulaşamadığı durumlarda hali hazırda aktif şekilde yapılan bildirimlerin sahte olma şüphesi nedeniyle e-bildirge şifresinin askıya alınarak şifre üzerinden bildirim yapılamaması olayıdır. Ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nda işyerinin bulunduğu tescil sayfasında (K) belirtilmek suretiyle konumlandırılır. Ancak kontrollü işyeri durumunda işveren tarafından yapılması gerekli bildirimler var ise elden ilgili Sosyal Güvenlik Merkezi’ne yapılır. Aksi halde yasal süre durumu göz önünde bulundurulur.

## 3.4. Sahte Sigortalılık ve Sahte İşyeri Durumlarının Tespiti Sonrasında Uygulanan Yaptırımlar

Sahte sigortalılık v ya sahte işyeri araştırmalarında sahte yönünde bir tespitin elde edilmesi sonucunda bir takım yaptırımlar ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu yaptırımların mantığı ise Sosyal Güvenlik Kurumu’nun sağlık harcamaları yönünden, aylık-gelir-ödenek alanlara yapılan ödemelerin yersiz olması yönünden, ödenek alan kişilerin hak sahiplerinin



bundan haksız yere faydalanması yönünden vb. hususlarda zarara uğramış olmasından dolayı kaynaklanmaktadır. Yaptırımlar genel olarak; Kurum' a ödenen primlerin tekraren geri iade edilememesi, ödenen idari para cezalarının da iade edilememesi, araştırmaya konu işyerinin tespit tarihine kadar yararlanmış olduğu prim ve ücret desteklerinin faiz ve zamları ile birlikte geriye alınması, hizmetleri içerisinde sahte bildirim olduğu tespit edilen kişilerin emekli olması durumunda kendilerine bağlı bulunan gelir, aylık vb. ödeneklerin faiz ve gecikme zammı ile birlikte geri alınması, yine hizmetleri içerisinde sahte bildirim olduğu tespit edilen kişilerin varsa yararlanmakta olduğu protez gibi hizmetlerin giderlerinin cezalı bir şekilde geriye istenilmesi, asgari işçilik hesaplaması yapılan işyerlerinde ilişiksizlik belgesi verilmesi sonrasında sahte bildirim tespiti olduysa asgari işçilik hesabının bu bildirimler hariç tutularak tekraren yapılması, alt işverenin çalışmakta olduğu asıl işyerinin sahte tescili tespiti olduysa alt işverenin de sistemde bu yönde sahte tescili yapılması, sahte bildirimlerin yapılması sırasında bu bildirim yapılmasına sebebiyet verenler hakkında (işveren, sigortalı, mali müşavir vb.) Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili Cumhuriyet Savcılığı'na suç duyurusunda bulunulması, yine sahte yönünde hakkında tespit yapılan işyerlerinin gerçek kişi olması durumunda işverenin T.C. Kimlik numarası ve Vergi Kimlik numarası ile, tüzel kişi olması durumunda da Vergi Numarası ile ülke genelinde kayıtlı bulunan diğer işyerlerinin işveren sisteminde bulunan tescil ekranlarına da “Şüpheli İşyeri” tanımlamasının yapılması vb. konularda olmak üzere bir takım ağır yaptırımlar olarak yer alır. Sahte bildirim tescili olan bir işyerinin sahte olmadığı tespit edildiğinde, o işyerinden Kurum'a bildirilen tüm sigortalılar hakkında hizmet iptali yapılmamakta, işyeri bünyesinden Kurum' a adına bildirim yapılan tüm kişiler ile tek tek görüşülmekte ve bu kişilerin bildirimleri hakkında da araştırma yapılmaktadır. Eğer tüm bildirimlerin sahte olduğu tespit edilmemiş ise bu işyeri hakkında “kısmi sahte bildirim yapılan işyeri” olarak tanımlama yapılmaktadır. Ancak denildiği üzere tüm bildirimlerin incelemesi yapılmaktadır.

### **3.5. Sahte Sigortalılığa İten Sebepler**

Sahte sigortalılığın dayandırıldığı bir takım toplumsal sebepler baş göstermektedir. Her ne kadar bu sebeplerin yasal hiçbir dayanağı bulunmasa da; toplum içerisinde bu tür girişimlerin yasal mevzuata aykırılık durumlarının bulunmadığı bilinmemekte üstelik bunun “şahıs özelinde tanınan bir hak olarak görünmesi ve sahte sigortalılığa büyük bir istek ile yönelmesi” durumu ne yazık ki yaygın olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 3.5.1. Emeklilikte Sigortalılık Tescil Türleri

Ülkemizde sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası konusunda sosyal güvenlik alanında yapılan tescillerin kanuni dayanağı olarak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yer almaktadır. Bu kanun yakın zaman önce sayılabilecek bir tarihte yani 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun ile ülkemizde daha önce uygulanmakta olan uygulamalar tek çatı altında birleştirilmeye çalışılmıştır. Şöyle ki daha önceleri bağımsız olarak kendi nam ve hesabına çalışanların tabi olduğu kısaca BAĞKUR yani Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (bu kategoride çalışanlar kısaca 4-b’li olarak anılmakta), özel veya kamu ayırımı olmaksızın belirli bir işverene bağlı olarak çalışanların tabi olduğu kısaca SSK yani Sosyal Sigortalar Kurumu (bu kategoride çalışanlar kısaca 4-a’lı olarak anılmakta) çalışanlar ile memur veya hizmetli statüsüne sahip devlet personelinin, ihtiyarlık ve ölüm gibi her türlü sigortalarını karşılayan, bu hususlarla ilgili işlemleri yerine getiren yani Emekli Sandığı’na tabi olanların kayıt altında tutulduğu (bu kategoride çalışanlar da 4-c’li olarak anılmakta) farklı şekilde sosyal güvenlik uygulamaları ve idareleri mevcut idi. Söz konusu yukarıda bahsetmiş olduğumuz yasa sonrasında sosyal güvenlik ile alakalı olarak tüm uygulamalar tek çatı altında toplanmak istenilmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında örgütlenmiştir. Farklı isimler ve bağlı oldukları insan topluluklarının farklılığı konusunda elbette ki tabi olunan yasal mevzuatları da öncesinde farklılık arz etmekte idi. Dolayısı ile bu farklılık sonucunda kişilerin emeklilik şartları da, yaş, prim ödenen gün sayısı, işe girilen tarih gibi farklı kriterler ile belirlenmekte idi. İnsanların bu şekilde bir farklılık durumunun zaman içerisinde kendileri açısından dezavantajlı bir durum oluşturduğu düşünlerine kapılması sebebiyle çözüm olarak farklı alternatif arayışlarına gidilebilmektedir. Yine, mevzuata göre bir kişinin hangi şartlara göre emekliliğinin hesaplanacağı o kişinin çalışmalarında son yedi yıllık süreyi göz önünde bulundurmaya gerekmektedir. Şöyle ki hayatındaki çalışmış olduğu sürelerdeki son yedi yıllık zaman zarfında en çok hangi kanuna tabi olundu ise emeklilik için de bu şartları baz almak gerekmektedir. O da halk arasında son 3 buçuk yıl hangi kategoride ise o şartlara göre emeklilik olunacağı görüşünü yaymaktadır ve yaymıştır. Kendi nam ve hesabında sigortalı olarak aktif halde en az 25 yıllık sigortalılık süresi ve en az 55 yaş emeklilik şartı istenilen bir durum söz konusu iken aynı kişinin başkası adına çalışmış olması durumunda emeklilik şartlarının değişiyor olması kişileri farklı arayışlara itmiştir. Her ne kadar çoğu zaman (aşağıda açıklayacağımız üzere) bu tür arayışlar yasal olmasa da, kişiler yasal olup olmaması durumunu arka planda tutup emeklilik için kendileri açısından hangi durumun olumlu olacağı durumuna göre işlem yapmaktadır. Bir kişi kendi nam ve hesabına çalışmakta iken çalışma

hayatının sonlarına doğru denilecek zaman zarflarında başkası adına çalışma durumuna geçmektedir. Yani 4-b’li olarak hayatının çoğu zamanında çalışmakta olan bir kişi adına çalışma hayatının ikinci yarısında yani sonlarına doğru 4-a’lı olarak sigortalılık bildirim yapılması gibi. 4-a , 4-b ve 4-c gibi tabirlerin çıkış noktası ise yine 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’ dur. Şöyle ki kişilerin tabi oldukları sigortalılık türleri adı geçen bu kanunda 4. Maddede ilgili fıkralarda yasal dayanak altına alındığı için bu şekilde bir kısaltma ile söylemleştirmektedir.

### **3.5.2. Sahte Sigortalılığın Emeklilik Kaygısı Sebebiyle Oluşması**

Ülkemiz genelinde orta yaş ve üzeri nüfusun genellikle konuştuğu konulardan bir tanesi de takdir edersiniz ki emeklilik zamanının ne zaman olduğu, emeklilikte kendilerinin hangi şartlara tabi olduğu veya emeklilik ile ilgili olarak güncel haberlerdeki olumlu gördükleri gelişmelerdir. Tabii ülkemiz genelinde bu şekilde bir algının ortaya çıkması da bazı sıkıntılı durumları beraberinde getirmiştir. İnsanlar yaşam enerjilerinin de düşmesi ile birlikte belirli yaş aralıklarından sonra özellikle emeklilik konusunda farklı arayışlara veya planlamalara girebilmekte, emeklilik zamanlarının ne olduğu bilgilerinin daha ayrıntılı olarak tespitine yönelme ihtiyacı hissetmektedirler. Özellikle işe giriş tarihleri konusunda, çalışmakta olduğu sigorta kolu konusunda (4-a, 4-b veya 4-c’li olma durumu) emeklilik zamanları değişebilmektedir. Kişiler emeklilik şartlarının kendilerince hangi statüde daha iyi olacağını araştırarak, özellikle yukarıda bahsetmiş olduğumuz çalışma hayatlarındaki son zamanlarını göz önünde bulundurarak işlemlerini ona göre yapmaktadırlar. Tabii bu da yasal olmayan farklı uygulamaları beraberinde getirmektedir. Mesela bir kişi kendi nam veya hesabına göre çalışmakta iken “emeklilik zamanımı erkene çekeyim ve maaşım belki daha iyi olsun” diyerek çalışma yaşamının son günlerinde “4-a” kategorisinde sigortalılığının sürmesini istemekte ve bunun için de sahte sigortalılığa yönelmektedirler. Bazı durumlarda akrabalarına ait olan işyerleri üzerinden, bazı durumlarda arkadaşlarına ait işyerleri üzerinden, bazı durumlarda da ulaşmış olduğu kötü niyetli kişilerin yönlendirdiği işyerleri üzerinden “fiili çalışmaları olmadan” sigortalılık bildirimlerine yönelmektedirler. Bu da yasal olmayan sahte sigortalılık durumunu ortaya çıkarmaktadır.

### **3.5.3. Sahte Sigortalılığın Sağlık Harcamalarının Azaltılması Amacıyla Oluşması**

Sosyal Güvenlik Sistemi içerisinde, sistemin tanımı olduğu belki de en önemli olanak olarak sağlık harcamaları gelmektedir. Her yıl Sosyal Güvenlik Kurumu sadece bu harcamalar sebebiyle ciddi maddi külfet altına girmektedir. Özellikle hastane muayene işlemleri ve ilaç temini sırasında karşılaşılan maddi masraflar noktasında 4-a, 4-b veya 4-c olarak sigortalılığı

fark etmeksizin kişilere; bu sistemin vermiş olduğu güvence gereğince imkanlar sağlanmaktadır. Bu yolla kişilere hatırı sayılır oranlarda da destek verilmektedir. Tabii bir kişinin sigortalılık durumunun bulunmaması yani bu kişinin bir bakıma sağlık güvencesinin bulunmaması halinde de sağlık muayene ve ilaç harcamaları oldukça yüklü miktarlarda faturalandırılmaktadır. Dolayısı ile kişiler eğer imkanları olmasa bile sigortalılıklarının sağlanması noktasında yine yukarıda bahsedildiği üzere yasal olmayan yollara başvurabilmektedir. Örneğin ameliyat olması gereken bir kişi sağlık harcamalarının fazla olacak olması sebebiyle gerek kötü niyetli aracı kurum veya kişiler gerekse de yine kendilerine yakın gördükleri kişi veya kuruluşlar vasıtasıyla kendi lehlerine ‘sahte sigortalılık’ yoluna başvurabilmektedirler.

#### **3.5.4. Sahte Sigortalılığın Asgari İşçilik Kotasının Doldurulması Amacıyla Oluşması**

Yukarıda açıklamış olduğumuz bazı durumlarda sahte sigortalılık olayları baş göstermektedir. Aslına bakılırsa ‘asgari işçilik sebebiyle sahte sigortalılık’ konusunun yukarıda açıklanan iki konudan da ayrı düşünülmesi yanlıştır. Asgari işçilik uygulamasına tabi şekilde tescil edilmiş bir işyerinden Sosyal Güvenlik Kurumu’na yeterli sayıda bildirim yapılmamış bir işyerinden bu bildirimlerin gerçekte fiili olarak çalışmamış kişiler adına yapılması durumu bu konuyu anlatmaktadır. Şöyle ki asgari işçilik uygulamasına tabi bir işyerinde A-B-C adlarında üç adet işçi çalışmış varsayımını baz alırsak bu kişilerin fiili olarak bu işi bitirmiş olması ancak bu kişiler adına hiçbir şekilde sigortalılık bildirimi yapılmamış olması yani kişilerin kayıt dışı bir şekilde çalışması durumunda asgari işçilik konusunda Sosyal Güvenlik Kurumu’na yapılması gerekli bildirimlerin yapılmamış olduğu tespit edileceğinden; işyeri yetkilileri tarafından söz konusu iş ile ilgisi olmayan ve genellikle işyeri akrabası veya arkadaşları arasından olan D-E-F adlarında kişiler adına sigortalılık bildirimi yapılması durumu yine aynı şekilde ‘sahte sigortalılık’ durumunu ortaya çıkaracaktır. Yani bir inşaat işyerinde aynı zamanda hem kayıt dışı çalıştırılma hem de sahte sigortalılık durumları ortaya çıkabilecektir ki bu şekilde piyasa içerisinde birçok örnekle karşı karşıya kalınabilmektedir. Dolayısı ile asgari işçilik uygulamasının sahte sigortalılık kavramı ile ilişkisi olduğu kadar kayıt dışı kavramıyla da ilgisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

#### **3.5.5. Sahte Sigortalılığın Devlet Teşviklerinin Kullanılması Amacıyla Oluşması**

Çalışmamızda kısaca değindiğimiz üzer sahte sigortalılık kavramı oldukça geniş ve sebepleri birçok anlamda arttırılabilir bir kavramdır. Sahte sigortalılık/sahte işyeri bildirimlerinin bu sebeplerin ortadan kaldırılması sonrasında azabileceği düşünülebilir. Ancak yukarıda bahsettiğimiz sebepler haricinde bir sebep vardır ki tamamen farklı bir zemin

üzerinden hareket alanı bulmaktadır. O da sahte sigortalılığın devletin vermiş olduğu ekonomik teşviklerin kullanılması amacıyla meydana gelmiş olmasıdır. Bilindiği üzere devletimizin hali hazırda farklı kurum ve kuruluşlardan olmak üzere birçok mali ve mali olmayan teşvik uygulamaları bulunmaktadır. Çalışmamızda ise mali teşviklerin kullanım amacının kötü niyetli kişilerce farklı sonuçlar doğurduğundan bahsedilmiştir. Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu başta olmak üzere Maliye Bakanlığı ve farklı diğer kurum ve kuruluşlardan istihdama yönelik, işletmenin devamlılığına yönelik, genç girişimciliğini önünün açılmasına yönelik ve buna benzer olmak üzere daha birçok farklı amaç ile devletin ekonomik teşvikleri/destekleri bulunmaktadır. Bunun için genellikle yaş şartı, kadınlar için pozitif ayrımcılık, sektör şartı, çalışan sayısı şartı gibi birtakım hususların bulunması gerekli koşullu olmuştur. Bu noktada araştırmamıza konu olacak sahte sigortalılık oluşumundan bahsedilmektedir. Kişiler, devlete karşı yeterli sayıda çalışanlarının olduğunu resmi ortamda ispat etmek, bir bakıma işyerlerinin varlığını resmiyette ispat etmek için ‘sahte işyeri ve sahte sigortalılık’ işlemlerine başvurabilmektedir. Mesela, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun sunmuş olduğu herhangi bir teşvik için şart olarak en az beş çalışanın işyerinde çalışıyor olması şartı sonrasında kişiler bu durumu suiistimal ederek kimlik bilgilerine ulaştığı kişiler adına sigortalılık girişi yapmakta veya yakınları adına sigortalılık sağlamaktadırlar.

### **3.6. Asgari İşçilik ile Sahte Sigortalılık İlişkisinin Örneklerle Açıklanması**

Tüm bu gelişmeler doğrultusunda asgari işçilik kavramının genel hatları anlatılmıştır.. Bununla beraber asgari işçilik uygulamasının çıkış noktası ve kayıt dışı istihdamı önlemeyi amaç edinmesi belirtilmiştir. Ancak bu noktada bazı aksaklıklar olduğu ve bu aksaklıkların ne gibi sorunlara sebebiyet verdiği açıklanmıştır. Uygulama esnasında özellikle fiili çalışmaya dayanmayan sigortalılık bildirimlerinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. Asgari işçilik uygulamasının kayıt dışı istihdama yeterince veya ufak da olsa bir çözüm getirmediği anlatılmıştır. Bu bilgiler doğrultusunda bazı fiili durum tespitleri açıklanmıştır. Bu açıklamada bazı işyeri dosyaları içerisinde örneklem oluşturulmuştur. Bahsi örnekte 15 adet işyeri dosyası incelenmiştir. İncelenen işyeri dosyalarında, işverenlerin gizli tutulması gerekli bilgileri de olduğundan sadece harfler yardımıyla kod kullanılarak işyerleri tanıtılmıştır. Söz konusu işyerleri içerisinde şu bilgiler elde edilmiştir:

1.....1.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “A” unvanlı işyerinin özel nitelikteki inşaat işyeri olduğu, ortalama 3-4 sigortalısı olduğu, bildirim yapılan bazı aylarda ortalamadan farklı olarak 25 ila 40 sigortalı bildirim yaptığı, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun olduğu, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun bulunduğu, işyerinden Sosyal

Güvenlik Kurumu' na bildirilen çalışanlardan bazı kişilerin bildirimleri iptal edildiği (sahte bildirim),

1.....2.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “B” unvanlı işyerinin özel nitelikteki inşaat işyeri olduğu, ortalama 3-4 sigortalısı olduğu, bildirim yapılan bazı aylarda ortalamadan farklı olarak 7 ila 8 sigortalı bildirim yaptı, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun olduğu, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun bulunduğu, işyerinden Sosyal Güvenlik Kurumu' na bildirilen çalışanlardan bazı kişilerin bildirimleri iptal edildiği (sahte bildirim),

1.....8.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “C” unvanlı işyerinin ihale kapsamındaki bir işyeri olduğu, ortalama 2-3 sigortalısı olduğu, bildirim yapılan bazı aylarda ortalamadan farklı olarak 10 ila 11 sigortalı bildirim yaptı, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun olduğu, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun bulunduğu, işyerinde kayıt dışı çalıştırılmanın olması sebebiyle işyerine idari para cezası uygulandığı,

1.....1.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “D” unvanlı işyerinin özel nitelikteki inşaat işyeri olduğu, ortalama 1-2 sigortalısı olduğu, bildirim yapılan bazı aylarda ortalamadan farklı olarak 10 ila 25 sigortalı bildirim yaptı, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun olmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olduğu görüldüğü ve bu sebeple de herhangi bir re' sen işlemin yapılmadığı,

1.....8.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “E” unvanlı işyerinin özel nitelikteki inşaat işyeri olduğu, ortalama 10-12 sigortalısı olduğu, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun olmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olduğu görüldüğü ve bu sebeple de herhangi bir re'sen işlemin yapılmadığı,

1.....1.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “F” unvanlı işyerinin özel nitelikteki inşaat işyeri olduğu, ortalama 6-8 sigortalısı olduğu, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun olmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olarak görülmemesi sebebiyle ilgili işveren servisinde asgari işçilik hesaplaması yapıldığı ve sonucunda idari para cezası uygulandığı,

1.....2.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “G” unvanlı işyerinin özel nitelikteki inşaat işyeri olduğu, ortalama 9-10 sigortalısı olduğu, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun olmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olarak görüldüğü ve bu sebeple de herhangi bir re'sen işlemin yapılmadığı,

1.....4.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “H” unvanlı işyerinin özel nitelikteki inşaat işyeri olduğu, ortalama 2-4 sigortalısı olduğu, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunduğu, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun bulunduğu, işyerinden Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilen çalışanlardan bazı kişilerin bildirimleri iptal edildiği (sahte bildirim),

1.....8.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “I” unvanlı işyerinin hizmet alım işyeri olduğu, ortalama 2 sigortalısı olduğu, bildirim yapılan bazı aylarda ortalama farklı olarak 12 ila 13 sigortalı bildirim yapıldığı, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun olmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olarak görüldüğü ve bu sebeple de herhangi bir re’sen işlemin yapılmadığı,

1.....7.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “J” unvanlı işyerinin hizmet alım işyeri olduğu, sadece 10 sigortalı bildirim yapıldığı, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun olmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olarak görüldüğü ve bu sebeple de herhangi bir re’sen işlemin yapılmadığı,

1.....7.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “K” unvanlı işyerinin özel bina inşaatı işyeri olduğu, ortalama 2-7 sigortalısı olduğu, bildirim yapılan bazı aylarda ortalama farklı olarak 12 ila 13 sigortalı bildirim yapıldığı, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun olmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olarak görüldüğü ve bu sebeple de herhangi bir re’sen işlemin yapılmadığı,

1.....2.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “L” unvanlı işyerinin özel bina inşaatı işyeri olduğu, toplamda 37 kişilik sigortalılık bildirim olduğu, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında ihbar-şikayet durumunun olmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olarak görüldüğü ve bu sebeple de herhangi bir re’sen işlemin yapılmadığı,

1.....9.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “M” unvanlı işyerinin ihaleli inşaat işyeri olduğu, ortalama aylık 2-3 sigortalı bildirim olduğu, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında prime esas kazançların Sosyal Güvenlik Kurumu’na eksik bildirildiği iddiasına dayanan bir ihbarın bulunduğu, bununla alakalı olarak herhangi bir tespit yapılmadığı, işyerinin sigortalı bildirimlerinin mevzuata uygun olarak görüldüğü ve bu sebeple de herhangi bir re’ sen işlemin yapılmadığı,

1.....6.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “N” unvanlı işyerinin ihaleli inşaat işyeri olduğu, ortalama aylık 1 sigortalı bildirim olduğu, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında işveren servisi tarafından asgari işçilik hesaplaması yapıldığı ve sonucunda fark işçilik tutarının hesaplandığı, işyeri hakkında başka herhangi bir ihbar-şikayet durumunun bulunmadığı,

1.....1.007 sosyal güvenlik sicil numaralı “P” unvanlı işyerinin ihaleli temizlik işyeri olduğu, ortalama aylık 185 sigortalı bildirim olduğu, işyeri hakkında tanzim edilmiş denetmen raporunun bulunmadığı, işyeri hakkında başka bir kamu Kurumundan gelen belgelere göre çalışanların prime esas kazançlarının doğru bildirilmediği ile alakalı olarak idari para cezası uygulandığı görülmüştür.<sup>1</sup>

Görüleceği üzere, incelenen işyerleri içerisinde özel nitelikteki inşaat işyerleri ve ihale karşılığında hizmet alımı işyerleri de bulunmaktadır. İşyerlerinin bazılarında kayıt dışı çalıştırılma ile alakalı olarak ihbar ve şikayetler, alınan ücretin primlerine yansıtılmaması ile alakalı olarak ihbar ve şikayetler de bulunmaktadır. Ayrıca işveren servisinde de bazı işyerlerinde re’ sen işlem yapıldığı ve sonucunda idari para cezası olduğu görülmektedir. Ancak anlatmak istediğimiz üzere asgari işçilik uygulamasına tabi olan özel nitelikteki inşaat işyerleri başta olmak üzere tabi olan tüm işyerlerinde de bu asgari işçilik sınırının doldurulması amacıyla ‘sahte bildirim’ yapıldığı görülmektedir. Bununla beraber bir işin aynı nitelik ve özelliklerdeki çalışanlar ile en az 10 kişi ile 10 gün çalışarak yapılabileceğini varsayalım. 100 emeklik bir iş ortaya koymuş olalım. Bu iş 5 kişi ile 20 günlük bir çalışma ile de yapılabilir. Bu işin kaç kişi ve kaç günde yapılacağı durumunu şimdilik bir kenara bırakalım. Ancak incelenen işyerlerinde de karşılaşıldığı üzere, özellikle sahte bildirim yapılan işyerleri göz önünde bulundurulursa; işveren 100 emeklik bir iş için aslında 100 emekten daha fazla bir çalışma ile işi yaptırmış olsun. Ancak gelinen noktada çalıştırdığı kişileri de kayıt dışı olarak çalıştırmış olsun. Bu aşamadan sonra işveren bahse konu işyeri dosyası için Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan iş bitimi/borcu yoktur belgesi alabilme aşamasına geldiği zaman karşısına ‘asgari işçilik’ uygulaması çıkacaktır. Ancak işveren bu uygulamaya takılmamak için bu noktadan sonra ‘nasıl olsa bir miktar prim ödeyeceğim’ deyip bildirimlerini özellikle yakınlarından seçmekte ve gerçekte o işte

<sup>1</sup> Söz konusu bilgiler, Sosyal Güvenlik Kurumu’nda kayıtlı bulunan farklı işyeri dosyalarında yer alan bilgilerdir. İlgili işyerleri sondajlama yöntemiyle seçilmiştir. İşyerlerinin Kurum nezdinde kayıtlı bulunan sigorta sicil numaraları “mahiyet kodu (bir hane).iş kolu kodu( dört hane).yeni ve eski ünite kodu(dört hane).işyeri sıra numarası(7 hane). İl kodu(üç hane).ilçe kodu(iki hane).kontrol numarası(iki hane).aracı kodu(üç hane)” olarak toplam 26 hane şeklinde oluşturulmaktadır. İlgili bu işyeri sicil numaralarının açık bir şekilde verilmesinin mümkün olmaması nedeniyle sadece; işyeri sıra numarasının ilk rakamı ve il kodu belirtilmiştir. Ancak işyerlerinin karışmaması için de yan taraflarında farklı büyük harfler ile kodlama yapılmıştır.



çalışmayan kişileri bildirmiş olmaktadır. İşte bu noktada anlatmak istediğimiz husus ortaya çıkmaktadır. Aslında çıkış noktası ilk başlarda ‘‘kayıt dışı istihdamı düşürmek ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nun prim kayıplarını önlemek’’ amacı taşısa da, asgari işçilik uygulaması, hem gerçekte fiilen işyerinde çalışmış olan kişilerin kayıt dışı çalışmasını önleyememiş olmakta hem de gerçekte fiilen çalışmadığı halde lehine bildirim yapılan kişiler açısından sahte sigortalılık durumu ortaya çıkmaktadır. Dolayısı ile asgari işçilik uygulamasının sahte sigortalılık kavramından ayrı düşünülmesi yersizdir.

### **3.7. Kayıt Dışı İstihdam ile Denetim Mekanizmasının Birlikte Ele Alınması**

Kayıt dışı istihdamın, ülkenin üretim ve gelişimine fiili olarak katılmış, emeği ile belirli bir hizmet ve mal üretimi yapmış bir kimsenin bu çalışmalarının ilgili idare veya kuruluş veya sorumlusu tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu’na kanuna uygun olarak eksik bildirilmesi veya hiç bildirilmemesi şeklinde yorumlaması yapılmış idi. Ayrıca kayıt dışı istihdamın ülke ekonomisine olan etkileri ile de kayıt dışı bir hasıla ve kazanım söz konusu olması sebebiyle, ülke açısından da kayıt dışı ekonomiye yol açması etkisinden de bahsedilmişti. Kayıt dışı ekonominin de, bir ülke için ciddi olumsuz sonuçlara sebebiyet vermesi, ülke ekonomisinin gereği kadar öngörülebilir olmaması durumunu ortaya çıkarması beklenebilmektedir. Kaldı ki kayıt dışı çalıştırılmanın işveren açısından, çalışan açısından, ülke açısından olmak üzere farklı olumsuz durumu söz konusu olmakta idi. İşte tam da bu noktada denetim mekanizmasının da işlevselliğinin sağlanması oldukça önemli bir etki gösterecektir. Denetim mekanizması organlarının zamanında ve etkili bir şekilde işlemesi, denetim organlarının etkili bir şekilde işlemesi kayıt dışı çalışmanın önüne geçeceği gibi sahte sigortalılık gibi durumların yaşanmasına da engel olacaktır.

#### **3.7.1. Kayıt Dışı İstihdamın Sebepleri**

Kayıt dışı istihdamın değerlendirilmesinin ve azaltılmasının yanında çözüm yolları bulunmasının aslında ilk aşaması kayıt dışı ekonomi kavramının incelenmesinden geçmektedir. Kayıt dışı ekonomi bir ülkedeki dolaşımda bulunan paranın tamamının kontrol altında tutulamaması, tüketiciler ve üreticiler arasında gelişen ticari ilişkilerin tamamının kayıt altında tutulamaması ve kontrol altında tutulamaması durumudur. Bir ülkedeki kayıt dışı ekonominin fazla olması o ülkedeki gelişmişlik seviyesini ve ülkenin geleceğe yönelik planlarını etkilemektedir. Tüm ülkelerin belirli oranlarda kayıt dışı istihdam durumu bulunmaktadır. Ülkemizdeki kayıt dışı ekonominin sektörlere değişkenlik gösterdiği ve %2 ile % 83'lere kadar bu oranın farklılaştığı görülmektedir. Mesela, tüm girdileri ve çıktıkları ile ithalat aşamasından tüketim aşamasına kadar kontrol altında tutulan akaryakıt sektöründe

kayıt dışı ekonomi oranı neredeyse sifıra yakındır. Öte yandan inşaat gibi, tarım gibi sektörlerde kayıt dışı ekonomi oranı oldukça yüksektir. Bu oran tamamen devletin ilgili sektörü kontrol altında tutabilmesindeki rolüne göre değişmektedir. Kayıt dışı ekonomi konusu kendi çapında derin araştırmalar içeren, uzun değerlendirmeler içeren bir konudur. Kayıt dışı ekonomiyi ayrıntıya inmeden sadece ana hatları ile anlatmaya çalışacağız. Kayıt dışı ekonominin nedenleri arasında birçok sebep öne sürülebilir. En önemlisi de devletlerin toplumsal bilinç düzeyi, sosyo kültürel yapıları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleridir. Bir ülkede vatandaşlar yapacakları her türlü ticari faaliyette bu husus gözden kaçırmayıp bilinçli bir şekilde belgeli bir şekilde işlem yaparlar ise zaten o ülkede kayıt dışı ekonomiden söz edilemeyecektir. Öte yandan bir başka sebep olarak ülke içerisinde bulunan kurumsal işletmelerin varlığı ve oranıdır. Bir ülkede kurumsal olarak ne kadar çok işletme bulunuyorsa o ülkedeki kayıt dışı ekonomi de o kadar az olmaktadır. Ekonomik krizler de ülkelerdeki ekonomik gelişmeyi etkileyebilmektedir. Ülke içerisindeki ekonomik dalgalanmaların sıklığı, enflasyon ve istikrarsızlıkların devamlı halde olması kişileri kayıt dışı ekonomiye yönlendirmektedir. Yine gelir dağılımının adaletsizliği de kayıt dışı ekonominin sebeplerindendir.

Toplumda düşük gelire sahip olan kişilerin, yoksulluk sınırında bulunan kişilerin gelirlerini arttırmak istemesi onları kayıt dışı ekonomiye sevk etmektedir. Hızlı nüfus artışı, düzensiz göçler, çarpık kentleşme gibi toplumsal değişimler de kayıt dışı ekonominin ana sebeplerindendir. Bu tür toplumsal dalgalanmaların yüksek oranda olduğu bir ülkede, toplumsal dalgalanmayı üstelenen kişilerin barınma, ısınma, yeme içme gibi yaşamsal gereksinimlerini kısa sürede sağlamak zorunda olmaları onları kayıt dışı ekonomiye yönlendirmektedir. Öte yandan vergi ve sosyal primleri içeren mali yükler de kayıt dışı ekonominin sebeplerindendir. Aslına bakılırsa bu madde kayıt dışı ekonominin hem sebebi hem de devlet için kısa süreli çözüm mekanizmasıdır. Sebep olarak ele alacak olursak; kişilerin vergilerin mali yüklerinden kaçınmak istemeleri sonucunda kayıt dışı ekonomiye yönelmesi sebep olarak gösterilebilir. Özellikle sosyal güvenlik primlerinin kişilere fazla geldiği düşüncesi, vergilerin yükleri sebebiyle kaçınılmak istenmesi en önemli sebeplerdendir. Ancak burada önemli olan bir başka konu, devletin gelirlerinin azalması, kişilerin sosyal güvenlik haklarından mahrum kalmaları ve kayıt dışı ekonomiye neden olmaları gibi farklı 3 sonuç ortaya çıkarmaktadır. Diğer taraftan devletler kayıt dışı ekonomi sebebiyle uğramış olduğu gelir kaybını yine vergi ve sosyal güvenlik primlerinin farklı yollar ile tahsili şeklinde gidermektedir. Devletler hızlı ve net sonuçlar vermesi, gelirlerin kesin sonuçlar içerecek şekilde artması için dolaylı vergilerini ve ücretli çalışanlardan olan vergilerini arttırma yoluna

gitmektedir. Bu tür kayıt dışı ekonomi koşullarında ücretli çalışanların varlığı ve dolaylı vergilerin kolay uygulanabilirliği devletlerin gelir kaybının önlenmesindeki başlıca unsurlardandır. Son olarak idari düzenlemelerin, idari kontrollerin sıklığı da kayıt dışı ekonominin sebeplerindedir. Devletin serbest piyasa düzenine müdahalesi, fiyatlara ve çalışma koşullarına etkisi kişileri kayıt dışı ekonomiye sevk etmektedir. Kayıt dışı istihdamın sebepleri olarak aslında kayıt dışı ekonominin sebeplerini söylemek de doğru olacaktır. Fakat sebeplerin aynı olması her iki kavramın da aynı olduğu anlamına gelmemektedir. Kayıt dışı istihdam kayıt dışı ekonomiyi oluşturan alt sebeplerden bir tanesidir. Yukarıda sayılan sebepler sonucunda kişiler kayıt dışı olarak çalışmaya veya çalıştırılmaya yönlendirilmektedir. Kayıt dışı istihdamın ortaya çıkması ile de kayıt dışı ekonomi kendini göstermektedir. Kayıt dışı istihdamın sebepleri içerisinde kayıt dışı ekonomiden farklı olarak kişilerin almakta olduğu gelir veya aylıkların kesilmesinin önüne geçilmek istenmesi gelmektedir. Örneğin hak sahibi olarak vefat eden eşinden veya ana-babasından aylık almakta olan bir kişinin kayıt altında çalıştıktan sonra bu aylığının sona ereceğini bilmesi kişiyi kayıt dışı olarak çalışmaya sevk etmektedir. Diğer taraftan uğramış olduğu biyolojik bir eksiklik sonucunda malulen aylık almakta olan bir kişinin kayıt dışı olarak çalışmak istemesi kayıt dışı istihdamın sebeplerinden bir tanesidir. Ancak burada dikkat edilmesi gerekli bir diğer nokta da; bu bazen zorunlu olarak kayıt dışı bir şekilde çalışmak zorunda kalmalarıdır. Maddi yetersizliklerinden dolayı çalışmak zorunda kalan ve hak sahibi sıfatı ile gelir veya aylık almakta olan bir kişinin aynı zamanda aylık veya gelirin kesilmesini istememesi bu duruma örnektir. Aslına bakılırsa kayıt dışı ekonominin de kayıt dışı istihdamın da çözülmesi hem devlet hem de vatandaş açısından karşılıklı bir edimdir. Tabii dünya şartlarının burada ülkeyi olumsuz yönde etkilememesi gerekmektedir. Bir ülkede hem devlet hem de vatandaş kayıt dışı istihdamın ve ekonominin zararlılığı yönünde hem fikir olsa bile, dünya ekonomik gelişmeleri, istenilmeyen ekonomik buhranlar, savaşlar, göçler, salgın hastalıklar gibi olağanüstü gelişmelerin varlığı kayıt dışı istihdamın ve ekonominin ortaya çıkmasında yetersiz kalacaktır. Tüm bu durumlar birlikte düşünüldüğünde vatandaş nezdinde gerekli toplumsal bilincin sağlanması, oto kontrol yöntemi ile vatandaşların bizzat yerinde denetimi, devlet nezdinde de vergi yükünün adaletli dağıtılması, gelir ve aylıkların yeteri seviyede tutulması, olağanüstü ekonomik gelişmelerin kararların daha az alınması gibi bir politikanın her iki aktörce izlenmesi kayıt dışılık durumunu önemli ölçüde ortadan kaldıracaktır. Ek olarak denetim mekanizmasının da yerinde, etkin ve hızlı bir şekilde kullanılması bu hususta olumlu olarak önemli bir etki gösterecektir.

### 3.7.2. Kayıt Dışı İstihdam'ın Türkiye' deki Boyutları

Türkiye' deki kayıt dışı istihdamın oranının, yapılan farklı araştırmalar sonucunda Gayrisafi Milli Hasılaya oranının yıllara göre %70'lere kadar çıktığı görülmüştür. Bu araştırmalar farklı teknikler ile yapılmış olsa da hali hazırda Türkiye İstatistik Kurumu'nun güncel verilerine göre kayıt dışı istihdam oranının %29 olarak açıklanmış olması bile kayıt dışı istihdam oranının büyüklüğünü gözler önüne sermektedir. Yine bu oran içerisinde inşaat sektörünün kayıt dışı istihdam oranı da beklenildiği üzere %33 seviyelerindedir. İnşaat sektöründe kayıt dışı istihdam oranı diğer sektörlerle nazaran daha üst seviyededir. Bunun da "inşaat sektöründe çalışanların genellikle günlük yevmiye usulü ile çalışmasının" etkisi büyüktür. İnşaat sektörü, tarım sektörü, balıkçılık sektörü gibi alanlarda çalışanların günlük olarak çalışması toplum içerisinde oldukça yaygın bir uygulamadır. Hatta bununla ilgili zaten 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu bu sektörler içerisinde çalışanlar için Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılması gerekli olan bildirimlerin yasal süresi daha esnek şekilde belirtmiştir. Örneğin bu üç sektör haricinde mevzuatımıza göre Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi gerekli işe giriş işlemlerinin "fiili olarak işe başlamadan bir gün önce" yapılması gereklidir. Halbuki bu üç sektör için bu kural aynı gün yapılabilir şeklindedir. Kanun koyucu bu üç sektör için pozitif ayrımcılık yapmıştır. Tabii bunda sektörlerdeki gününbirlik çalışanların yoğunluğunun etkisi vardır. Ne yazık ki tüm bu yasal mevzuat dayanakları ve gelişmelere rağmen yine de bu sektörlerde kayıt dışı istihdam oranının çokluğu tezat içermektedir. İşte tam da bu noktada denetim mekanizmasının etkinliğinin önemi de ayrıca görünmektedir. Burada kayıt dışı istihdamın ortaya çıkmasının önünün kesilmesi kadar kayıt dışı istihdam ile aktif şekilde mücadele etmek de son derece önemlidir.

Kayıt dışı istihdamı önlemede hali hazırda farklı kanun ve uygulamalar ile yasal alt yapı şeklinde bir zemin oluşturularak mücadele edilmeye çalışılsa da, toplumsal bilincin yaygınlaşması ve sahada aktif bir şekilde mücadele ederek denetim mekanizmasının daha etkin kullanılması gibi uygulamalar olmadıkça kayıt dışı istihdamı azaltmanın çok zor olacağı görülmektedir. Kayıt dışı istihdam ile aktif şekilde mücadele de, sahada fiili olarak çalışan işçiler ile devlet arasında kurulacak güçlü bir geri dönüş sistemi (ihbar, şikayet, yerinde denetim, sosyal sorumluluk) sonrasında ancak denetim mekanizmasının etkim ve verimli bir şekilde kullanılması ile mümkündür.

### 3.7.3. Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadelede Toplumsal Bilinç

Türkiye’deki kayıt dışı istihdam oranının oldukça fazla seviyelerde olmasının elbette ki farklı sebepleri bulunmaktadır. Bunlardan birisi de toplum fertlerinin bu konudaki bilincinin artırılması olacaktır. Şöyle ki çalışmakta olduğu işyerinde kayıt dışı olarak çalışan bir kişinin bu çalışma akabinde emeklilik yaşı geldiği zaman bunun dezavantaj teşkil edeceğini, iş kazası geçirdiği zaman bunun gerek sağlık harcamaları olsun gerekse de sürekli iş göremezlik gelirinin bağlanması noktasında olsun olumsuzluk teşkil edeceğini, kaldı ki kayıt dışı çalışmanın ilk önce devlete karşı ödev ve sorumluluk duygularını zedeleyen bir husus olduğunun bilinmesi bu şekilde çalışmalara karşı daha dayanıklı bir sistemin ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Bunun için de mevcut kitle iletişim araçlarının etkin ve verimli kullanılması, toplumun tüm kesimlerinin bu konuda bilinçlendirilmesi ve özellikle daha küçük yaşlarda bu şekilde bir eğitimin verilmesi oldukça yerinde olacaktır.

### 3.7.4. Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadelede Denetim Mekanizmasının İşlevi

Kayıt dışı istihdam ile mücadelede en önde gelen ve belki de en etkili olan yöntemlerden bir tanesi de denetim mekanizmasının verimli ve etkin kullanılmasıdır. Hali hazırda kayıt dışı istihdam ile mücadelede Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın farklı kadrolarında bulunan denetim ve teftiş elemanlarının rolü başta olmak üzere Maliye Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü gibi farklı kurumların etkisi bulunmaktadır. Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde bulunan denetim ve teftiş elemanlarının sahada aktif rol oynaması kayıt dışının azaltılmasında önemli pay sahibidir. Çalışmamızın farklı bölümlerinde açıklamaya çalıştığımız üzere asgari işçilik araştırmaları başta olmak üzere kayıt dışı istihdam ile mücadelede ‘denetim ve teftiş elemanlarının inceleme yaptığı’ araştırmalar daha somut sonuçlar vermiş ve kayıt dışı istihdamı önlemede daha etkili olmuştur. Dolayısı ile başta Sosyal Güvenlik Kurumu denetim ve teftiş elemanları olmak üzere konu ile alakalı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan denetim ve teftiş elemanlarının kayıt dışı istihdam ile mücadelede daha etkin rol alması yolunda, sayılarının artırılması başta olmak üzere gerekli adımların atılması daha net ve etkin sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

### 3.7.5. Kayıt Dışı İstihdam İle Mücadelede Kullanılacak Oto Kontrol Bildirim Mekanizması (İhbar-Şikayet-Geribildirim-Yerinde Denetim Kavramları)

Türkiye’deki kayıt dışı istihdamın vatandaş nezdinde başvuru mekanizması olarak ilk akla gelen işlem şikayet ve ihbar yoludur. Ülkemizde hali hazırda bu işlemler iki farklı kurum ile yürütülmektedir. Şöyle ki herhangi bir işyerinde sigortasız çalışmanın iddiası ile yapılacak olan başvuru ya Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi(CİMER) veya Çalışma Sosyal Güvenlik

Bakanlığı iletişim merkezi ALO-170 numaralı hat üzerinden yürütülmektedir. Öte yandan aynı içerikler ile ilgili başvurular dilekçe yoluyla da Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılabilmektedir. Söz konusu başvurular ile ilgili olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'na gelen isimli veya isimsiz, somut veya soyut, gerçeğe uzak veya yakın tüm başvurular incelenmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nda karşılaşılan denetimlerde görüldüğü üzere başvuruların önemli bir miktarının da asılsız olduğu ve kişisel husumetten kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Dolayısı ile bu tip durumlarda başvuru sahibinin kimlik bilgilerinin mutlaka alınması gerekmektedir. Bu tip durumlarda başvurunun asılsız veya iddia edilen olay ile ilgili olmadığının anlaşılması durumunda ilgili iddia sahibine de büyük veya küçük bir yaptırımın olması işleyişin daha ciddi ilerlemesine yol açacaktır.

### **3.7.5.1. İhbar ve Şikayet Mekanizmaları**

Kayıt dışı istihdamı önleme amacıyla başvuru mekanizmalarının daha etkin kullanılarak denetim mekanizmasının harekete geçirilmesinin gerekliliğinden bahsedilmiştir. Bu kullanım araçları içerisinde bulunanlardan ihbar, söz konusu yanlış yapıldığı iddia edilen bir işlem ile ilgili zarar gören kişinin değil de duyarlı vatandaş olarak da tanımlayabileceğimiz üçüncü bir şahıs tarafından ilgili kamu kurumuna bildirilmesi, şikayet ise, hakkında yanlış işlem yapıldığı iddiası ile bizzat kişinin kendisinin kamu kurumuna başvurması olayıdır. Söz konusu bu uygulamaların halkın bilinçlendirilmesi ile daha etkin bir şekilde kullanılması kayıt dışı istihdamı önlemede denetim mekanizmasının hem elin güçlendirecek, hem verimliliğini arttıracak hem de daha net sonuçlar alınmasına olanak sağlayacaktır. Dolayısı ile ihbar ve şikayet mekanizmalarının halkın kullanımına daha kolay bir şekilde sunulması ancak bunun da asılsız ve kişisel husumetleri önleyecek şekilde bir üretkenlikle icra edilmesi gerekmektedir.

### **3.7.5.2. Yerinde Denetim Mekanizması**

Kayıt dışı istihdamın azaltılması noktasında denetim mekanizmasını etkin ve verimli kullanılmasının gerekliliği, ihbar ve şikayet mekanizmasının da devam ettirilerek daha fazla yerinde ve doğru bir şekilde kullanılmasını sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerektiği anlatılmıştı. Ayrıca ihbar ve şikayet mekanizmasını konuşurken dezavantajları ve eksikliklerinden de bahsedilmişti. İşte tam da bu noktada yerinde denetim mekanizması karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki eğer kayıt dışı olarak çalışmakta olan bir kişiye de kanuni alt yapı oluşturarak sorumluluk yüklemek, kayıt dışını önlemede oldukça etkili olacaktır. Eğer ki kayıt dışı şeklinde çalışan kişinin, bu bildirimden sorumlu tutulması, bu noktada kişileri daha bilinçli ve hassas hale getirecektir. Kendisinin kayıt dışı olarak çalışmasından yine aynı

şekilde kendisinin de sorumlu olacağını bilmesi kişilerin bir nevi kendilerine çeki düzen vermesine, kendini kontrol etmesine sebep olacaktır. Bu da zaman, mekan, personel maliyeti olmadan direkt bir şekilde kayıt dışılık oranının azaltılmasına katkı sunacaktır.

### **3.8. Sahte Sigortalılık ve Asgari İşçilik Değerlendirmesi**

Ele almış olduğumuz bu çalışmamızda asgari işçilik uygulamasının çıkış mantığını ve akabinde meydana getirdiği olguları inceleme fırsatı bulduk. Asgari işçilik uygulaması her ne kadar kayıt dışı istihdamı önleme amacı taşımış olsa da bu amacın geldiği noktada ne gibi bir duruma yol açtığını belirttik. Kayıt dışı istihdamı önleme amacıyla asgari işçilik uygulamasının ilk etapta hedeflenmesinin çok da mantıklı bir hedefleme olmadığını, asgari işçilik uygulaması sırasında bile kayıt dışı istihdam durumu ve bunun haricinde bu uygulamalardan tamamen farklı olarak sahte sigortalılık durumu ile karşılaşıldığını anlatmaya çalıştık. Her ne kadar Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yani devletin vatandaşı için sosyal politika gereği uygulamakta olduğu bir sosyal güvenlik sisteminin prim alacaklarını garanti altına alma, primlerinin bir kısmını net tutarlar ile olmasa da varsayımsal tutarlarla da olsa tahsil etme yolu olan asgari işçilik uygulaması fiili gerçeklik ile birebir örtüşmeyebilmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu ilişiksizlik belgesi verilme süresince, bahse konu işyeri konusunda kurum nezdinde tescil edilmiş olan işyeri dosyası üzerinden primlerin tahsilini mevzuata uygun olarak eksiksiz bir şekilde tahsil ediyor gibi görünse de kayıt dışılığın önlenmesi ve hak sahiplerinin, emeklerinin karşılığını gerçek anlamda alamaması yani fiiliyatta çalışmış olan kişilerin sigortalılıklarının sağlanmamış olması olasılığı her daim varlığını sürdürecektir. Dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumu nezdinde devletin hedeflemiş olduğu amaçları reel anlamda gerçekleşmeyecek, primlerin alınması suretiyle sadece maddi anlamda bir tahsil edilme yoluna gidilecektir. Anlatmaya çalışılan esas nokta asgari işçilik uygulamasının tamamen ortadan kaldırılması değil; asgari işçilik uygulaması bağlamında meydana gelen sahte sigortalılık durumunun önüne geçilmesi ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun asli hedeflerinden biri olan kayıt dışı istihdamın azaltılmasına daha fazla odaklanılmasıdır. Ana hatları ile çalışmamızın farklı bölümlerinde değinildiği üzere asgari işçilik uygulaması; primlerin belirli bir oran ile tahsil edilmesi ile değil, icra edilmekte olan bir iş için “kanun koyucu veya toplumun kabul ettiği normlar çerçevesinde” genel olarak belirlenmiş olan işçilik tutarının bildirilmediğinin anlaşılması sonrasında o işyeri için denetim faaliyetlerinin arttırılması ve fiili olarak gerçekte hangi kişiler çalıştı ise o çalışanların haklarının teslim edilmesiyle icra edilmelidir. Diğer taraftan hem asgari işçilik uygulaması ile fiili olarak hizmeti bulunan kişilere gerçek anlamda hakları verilmemiş olacak, hem de sahte sigortalılık

ile apayrı bir araştırma konusu meydana gelerek devletin ve denetim mekanizmasının iş yükü artacaktır. Üstelik ilk amaç olan kayıt dışı istihdamı önleme amacı da ne yazık ki gerçekleşmemiş olacaktır. Tabii olarak tüm bu anlatılanların eksiksiz bir şekilde gerçekleşmesinin bir yolu, denetim mekanizmasının elinin güçlendirilmesi, denetim elemanlarının sayılarının artırılarak denetim kelimesinin içerisinde doldurularak devletin varlığının daha somut bir şekilde hissettirilmesi, kayıt dışı istihdamın ülke üzerine getirdiği yükler konusunda toplumun daha fazla bilinçlendirilmesi, kendi oto kontrol sistemi ile bilinçli bir şekilde yoluna devam eden bireylerin ihbar ve şikayet mekanizmalarını daha işlevsel bir şekilde kullanabilmesidir. Aksi halde ne asgari işçilik uygulamasının asıl amacı olan kayıt dışı istihdam gerçek anlamda sona erebilir, ne asgari işçilik sebebiyle sahte sigortalılık durumları ortadan kalkabilir, ne Sosyal Güvenlik Kurumu tahsilatlarını daha doğru ve eksiksiz bir şekilde yapabilir ne de denetim mekanizması asli görevini tam anlamıyla yapabilir.



## SONUÇ

Asgari İşçilik Uygulaması'nın kapsamını en basit bir şekilde, araştırmaya konu işler bağlamında, Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi gerekli en az düzeydeki prim, işçilik miktarı vb. bildirimler olarak belirlemiştik. Söz konusu bu uygulamanın da ilk olarak, ölçümleme adı altında uygulamaya alındığı ve genel olarak "özel nitelikteki inşaat işyerleri ile ihaleye tabi işyerleri" olarak çerçevesinin çizildiğinden belirtilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nda bir yerin işyeri olabilmesinin belirli şartları bulunmaktadır. Bir yerin işyeri olabilmesi için, işverene bağlı olarak, hizmet akdi ile bir çalışanın varlığı ve çalışanın bu çalışmasını fiili olarak yapması şartı aranmaktadır. Herhangi bir tüzel veya gerçek kişinin ekonomik bir faaliyet yaptığına ilişkin vergi kaydının olması, Sosyal Güvenlik Kurumu'nda o gerçek veya tüzel kişinin, işveren olduğu anlamına gelmemektedir. Dolayısı ile bünyesinde herhangi bir kişinin çalışmadığı yer, Kurum nezdinde işyeri olarak anılamamaktadır. Öte yandan, işyerinin şartlarından olan sigortalı çalışması şartının da, tabii olarak kayıt altında olan bir sigortalı çalışanın çalışmasının varlığı gerekmektedir. Vergi kaydı olan bir ofiste çalışmakta olan sekreterin sigortası yok ise yani kayıt dışı olarak çalışmakta ise; Sosyal Güvenlik Kurumu açısından o ofiste herhangi bir işyeri olmamaktadır. Çalışmakta olan bu kişi, kayıt dışı istihdam içerisine dahil olmaktadır. Dolayısıyla, asgari işçilik kavramının özel nitelikteki işler ile ihaleye tabi olan işyerleri bünyesinde çok sık bir şekilde karşımıza çıkmasının da aslında bir sebebi budur. Başka bir ifadeyle, ihale kapsamındaki işlere göre inşaat işyerleri açısından asgari işçilik uygulaması, nispeten daha fazla işlem görmektedir. Şöyle ki; ihaleye tabi bir iş ile ilgili ihaleyi veren Kurum, söz konusu ihaleyi alan özel veya gerçek tüzel kişi ile ilgili tüm kayıt ve belgeleri kayıt altında tuttuğu için işyerinin kayıt dışı bir işyeri olması imkansızdır. Yine aynı şekilde, özel nitelikteki inşaat işyerleri açısından da, nasıl ki inşaatın yapılacağı adresteki ilgili belediye, meslek kuruluşları vb. kurum ve kuruluşlardan, söz konusu inşaat işinin yapılabilmesi için gerekli olan tüm izin ve ruhsatların alınması gerektiğinden, adı geçen iş ile ilgili olarak da kayıt dışı bir faaliyetin varlığından söz edilemez. Kaldı ki burada anlatılmak istenen kayıt dışı bir faaliyetin varlığı değil, kayıt dışı bir çalışmanın olabilmesinin yüksek ihtimallerde olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, inşaat işyerinde çalışmakta olanların kayıt dışı çalışma oranı ile ihaleye tabi bir işyerinde çalışmakta olanların kayıt dışı çalışma oranı aynı olmayacaktır. İhaleye tabi işyerinde çalışanların zaten ihale makamlarınca gerekli ön denetimleri-kontrolleri genellikle yapılmaktadır. Söz konusu bu faaliyetlerin kayıt dışı

olmasının neredeyse imkansız olmasının sebebi; ilgili faaliyetin yapılabilmesinin, yasal prosedürlerin tamamlanabilmesinin koşullarından biri de; Sosyal Güvenlik Kurumu'nda ilgili işlerin yürütümü noktasında, "işyeri dosyası" denilen bir dosyanın açılması şartının bulunmasıdır. İşte tam da bu noktada Sosyal Güvenlik Kurumu'nda kayıt altına alınan bu faaliyet ile ilgili yaygın ve uygulanabilir olarak sadece "özel nitelikteki inşaat işleri ve ihaleye tabi işler" konusunda asgari işçilik hesaplaması yapılmaktadır. Hayatının hiçbir zamanında vergi kaydı açılmasına gerek duyulacak bir faaliyet ile meşgul olmamış, sürekli başkası adına sigortalı olarak çalışmış bir kişinin, kendi özel mülkünü yapacağı esnada, Sosyal Güvenlik Kurumu açısından o inşaat işi için işyeri dosyası açılmış olması zorunludur. Dolayısı ile asgari işçilik uygulaması, bu sebeple yaygın olarak söz konusu iki faaliyet ile ilgili yapılmaktadır. Söz konusu inşaat faaliyetini yürütmekte olan bu kişi de, bu anlamda işveren sayılmaktadır.

Özel nitelikteki inşaat işyerleri ile ihaleye tabi işler açısından "o işin en az ne kadar işçilik ile yapılabileceği" nin belirlendiği yasal dayanaklar ile uygulamanın çerçevesi belirlenmiştir. Belirlenen bu kıstaslar, kimi zaman uzman görüş ve önerileri, kimi zaman ilgili meslek kuruluşlarının tavsiyeleri, kimi zamansa ölçümleme uygulaması dönemlerinde belirlenmiş olan kriterler vasıtasıyla yapılmaktadır. Dolayısı ile bu hususta Sosyal Güvenlik Kurumu'nda tescilli yapılmış işyeri dosyasından; belirlenen "en az" miktarda işçilik bildirimini yapılması şartı bulunmaktadır.

İlk çıkış noktası olarak kayıt dışı istihdamı düşürmek amacı taşıyan asgari işçilik uygulamasının uygulandığı dönemler boyunca maalesef bu denli katlı sağlamadığı görülmüştür. Araştırmamızın giriş bölümünde de bahsedildiği üzere asgari işçilik uygulamasının aslında, kayıt dışı istihdam amacı değil de; tamamen Sosyal Güvenlik Kurumu'nun "belirlenen sektörler bağlamında prim alacaklarının bir kısmını varsayımsal olarak tespit edilip, garanti altına alınması" amacını taşıdığı belirtilmesi daha doğru olacaktır.

Özel nitelikteki bir inşaat işinin yapım aşamasında çalışan usta, kalıpcı, demirci vb. çalışanların, hizmet ettikleri, emek verdikleri bu çalışmalarının kayıt dışı olması durumunda; söz konusu bu inşaat işi için ilgili Sosyal Güvenlik Merkezi'nde tescil edilen işyeri dosyasının "iş bitimi" onayının alınacağı sırada, işverenin o an için aklına gelen kişileri sigortalı olarak göstermesi veya hiçbir şekilde herhangi bir kişi adına da sigortalılık bildirimini olmadan da asgari işçiliği karşılayacak şekilde fark prim tutarının ödenmesi durumları, "ilk başta inşaatın yapım aşamasında çalışan kişinin" bu çalışmalarını kayıt altına almış olmayacaktır. Dolayısı ile söz konusu bu inşaat için hedeflenmiş olan kayıt dışı çalışmanın

önlenmesi amacı, maalesef gerçekleşmeyecektir. Sadece, yukarıda bahsedilen, “varsayımsal olarak belirli bir işçilik prim tutarının alınmış olması durumu” söz konusu olacaktır. Öte yandan, araştırmanın başlarında bahsedildiği üzere asgari işçilik hesaplamasına tabi bir işyerinden Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilmesi gerekli en az düzeydeki işçilik miktarının sağlanması için “genellikle” işverenin yakın çevresindeki, akrabaları arasındaki vb. kolayca ulaşabildiği veya özellikle istediği kişiler adına “sahte sigortalılık” bildirim yapılarak; Kurum açısından apayrı bir araştırma konusu ortaya çıkmaktadır. Üstelik adına sahte bildirim yapılan kişilerin, sağlık harcamaları, emeklilik günlerine bu sürelerin dahil edilmesi, öldükten sonra hak sahiplerinin bu ödeneklerden yararlanması, gibi ilk etapta aklımıza gelecek birçok gider kaybı meydana gelmektedir. Sahte sigortalılık araştırmalarının da, oldukça uzun süren bir araştırma olması, tespitinin oldukça zor olması durumları da “Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları” açısından zaman ve emek kaybına yol açmaktadır. Hatta, Kurumun kayıt dışını azaltmaya yönelik plan ve programlarının bizzat sahadaki uygulayıcıları pozisyonundaki bu kişilerin, asıl işlerini ertelemeleri durumu, dolaylı olarak kayıt dışı istihdam ile mücadelenin etkinliğini de sekteye uğratacaktır. Kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacının asgari işçilik uygulaması ile gerçekleşemeyeceği bir diğer husus olarak belirtilmiştir.

Kayıt dışı istihdam; işverenlerce Sosyal Güvenlik Kurumu’na ödenen primlerin azaltılması, sahadaki denetimlerin ihbar ve şikayet olmadan da daha sık yapılması, ihbar ve şikayetlere zamanında ve etkin bir şekilde müdahale edilmesi, işverenlere belirli aralıklar ile rehberlik faaliyetlerinin yapılması, çalışanların da kayıt dışı istihdam ile çalışmaları durumunda belirli bir yaptırım ile karşılaşacağını bilmesi, toplumun daha fazla bilinçlendirilmesi gibi yöntemler ile daha hızlı bir şekilde azalacaktır. Dolayısı ile asgari işçilik uygulamasının kayıt dışı istihdamı azaltması/önlemesi ne yazık ki beklenildiği ölçüde mümkün olamayacaktır.

Son olarak yine kayıt dışı istihdamı azaltmaya yönelik olarak ihbar ve şikayetlerin; asılsız çıkmasına imkan vermeyecek şekilde kayıt altına alınması, ihbar ve şikayetlerin oluşturulma aşamasında en azından başvuru sahibinin alt kimlik bilgilerinin bir kısmını vermek zorunda olması, başvuru sahibinin, başvurusunun asılsız çıkması halinde ufak da olsa bir yaptırım ile karşılaşacağını bilmesi veya tam tersi bir şekilde başvurusunun doğru olduğunun çıkması halinde ufak da olsa ödüllendirileceğini bilmesi gibi toplumun mücadeleye etkin katılımını sağlayacak şekilde uygulanması halinde daha etkin bir süreç işleyebilecektir. Bu sayede öncelikle toplum bilinci kendini baş göstermiş olacaktır. İşveren tarafı, bizzat yerinde denetim süreci ile daha titiz hareket edebilecektir. Kayıt dışı istihdam,

gerçek anlamda, bir daha eski seviyelerine çıkmamak üzere önlenebilecektir. Sistemin hedeflediği, primlerin arttırılması durumu gerçekleşebilecektir. Çünkü her olumsuz durum ile yapılacak olan mücadelede, öncelikle yaptırımlardan ziyade, araştırma ve geliştirme mantığı ile hareket ederek toplumsal bir bilinç kazandırılması gerçekten de daha net bir sonuç ortaya koyacaktır.

Ayrıca, asgari işçilik uygulaması sırasında yapılan araştırmalarda da görüldüğü üzere, asgari işçilik uygulamasının icrası, sadece asgari şekilde bildirim yapılması amacıyla yürütülmemelidir. Asgari işçilik miktarının bildirilmediğinin tespiti halinde bu tutar, öncelik olarak fark işçilik tutarının tahsil edilmesinden ziyade, denetim mekanizmasının olası bir incelemeyi anında başlatması, akabinde de hızlı ve kesin sonuçlar almak suretiyle etkin, net ve somut sonuçların hedeflenmesi yolu tercih edilmelidir. Bu sayede, asgari işçilik uygulaması ile diğer taraftan ortaya çıkmış olan sahte sigortalılığa yönelinmesinin de önünü kesmek için denetim mekanizması ayrıca kullanılmış olacaktır. Denetim mekanizmasının, hesapta olmayan bir şekilde, ayrıca kullanımı söz konusu olduğu için gereksiz iş yükü meydana gelecektir. Asgari işçilik uygulamasının ortaya çıkmasındaki ilk amaç olan Kayıt dışı istihdam önlenmemiş olacak ve asgari işçilik uygulaması ile bir diğer hedef olan “varsayımsal mantık ile primlerin tahsil edilmesi amacı” gerçekleşmeyecektir. Ortaya çıkan sahte sigortalılık ile, haksız yere meydana gelen emeklilik aylığı ödemeleri, emeklilik olunması akabinde ortaya çıkan hak sahipliği ödemeleri ve söz konusu bu kişilerin sağlık harcamaları gibi daha nice maliyetler söz konusu olabilecektir.

## KAYNAKÇA

### Tezler

- Özdamar, Murat: ‘‘Sosyal Sigortalarda Asgari İşçilik Uygulaması’’ , Marmara Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007.
- Doğan, Tevfik: ‘‘Sosyal Sigortalarda Asgari İşçilik Uygulaması’’ , Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2010.
- Topçu, Umut: ‘‘Hizmetlerin Tespiti İle Asgari İşçilik İncelemelerinde Delil Olarak Kullanılabilecek Kavramlar’’ , Marmara Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2011.
- Eker, Doğukan: ‘‘Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Asgari İşçilik’’ , Ankara Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2016.
- Gülmez, Ülkü: ‘‘Türk Hukukunda Kayıt Dışı İstihdam ve Asgari İşçilik Uygulamaları’’ , Bahçeşehir Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2012.
- Bodur, Aysel: Asgari İşçilik İncelemesi: Dershane İşletmeleri Üzerine Bir Uygulama, Maltepe Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007.
- Engin, Burak: ‘‘Sosyal Güvenlik Hakkının Kötüye Kullanılması ve Denetimi’’ , Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2017.

### Diğer Kaynaklar

- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu ‘‘Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Rehberi’’ (Yayın No: 77, 2013/10)
- Özdamar, Murat-Çakar, Erden: Sosyal Güvenlik Mevzuatına Göre Özel İnşaat İşyerlerinde Asgari İşçilik Uygulaması: Bilinmesi Gerekenler, Mali Çözüm Dergisi, Sayı: 127, Ocak – Şubat 2015. (Bilinmesi Gerekenler)
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Denetmenleri İş ve İşlemleri, 2020/39 Sayılı Genelge, Yayınlanma Tarihi: 15.09.2020, Yayınlanma Sayısı: 10937576
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Denetmenleri Çalışma Talimatı, 2020/39 Sayılı Genelge, Yayınlanma Tarihi: 15.09.2020, Yayınlanma Sayısı: 10937354
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü Asgari İşçilik Daire Başkanlığı, Birim Maliyet Bedeli, Yayınlanma Tarihi: 24.01.2020, Yayınlanma Sayısı: 1489158
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, İdari Para Cezası Genelgesi, Yayınlanma Tarihi: 01.04.2020, Yayınlanma Sayısı: 5121059

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, İlişiksizlik Belgesi, 2011/13 Sayılı Genelge, Yayınlanma Tarihi: 04.02.2011, Yayınlanma Sayısı: B.13.2.SGK.0.10.03.00/73-031-72

Aydın, P. D. U. (2013). İhaleli İşlerde Asgari İşçilik Prim Farkından Alt İşverenin Sorumluluğu. SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sgd/issue/28021/297516>

Karabay, Hasan. (2021). Asgari İşçilik Uygulamasına Tabi İşyeri Dosyalarında Denetim Raporu Bulunan ve Asgari İşçilik Oranı Tespiti Yapılan İşyerleri.

Sarıca, Ahmet Uğur: ‘ Kayıt Dışı İstihdam ve Mücadele Yöntemleri’ , T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara 2006.

### İnternet Kaynakları

Asgari İşçilik Uygulaması, <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/ca25bc4d-3379-4f11-bae7> (erişim tarihi: 16.12.2021)

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5510&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (erişim tarihi: 16.12.2021)

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği (SSİY) <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=13973&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (erişim tarihi: 16.12.2021)

Sosyal Güvenlik Kurumu Asgari İşçilik Tespit Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12462&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (erişim tarihi: 16.12.2021)

<https://blog.logo.com.tr/sgk-e-bildirge-nedir-nasil-kullanilir/> (erişim tarihi: 23.12.2021)

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9582> KİP M. , KORKMAZ A. , GÜLOĞLU

T. ‘Türkiye’ de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış’’

[www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)

### Makale Kaynakları

Ufuk, A. (2013). ‘‘ İhaleli İşlerde Asgari İşçilik Prim Farkından Alt İşverenin Sorumluluğu’’  
Cilt: 3 Sayı: 1

Eker, D. (2020). ‘‘Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Asgari İşçilik Uygulaması Cilt: 0 Sayı:  
16

### **Kitaplar**

Elma, Ramazan. ‘‘Örnekler ve Uygulamalarla Sosyal Güvenlik Hukuku’’ 3.Baskı. Ankara:  
Seçkin Yayınevi, 2018

Tuncay, Can A.-Ekmekçi, Ömer: Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 16. Basım,  
Beta Yayıncılık, İstanbul 2013.

Olgaç, Cüneyt. Bulut, Mehmet. ‘‘Meslek Mensupları (SMMM-YMM) İçin Asgari İşçilik  
Uygulamaları Rehberi’’ Ankara SMMM Odası Yayın No: 88, Ankara 2014.

## EK-1

<i>T.C.</i>		
<b>SOSYAL GÜVENLİK KURUMU</b>		
<b>İNŞAATIN İKMAL EDİLEN KISMININ,</b>		
<b>BİNA MALİYETİNE ORANLARINI</b>		
<b>GÖSTERİR CETVEL</b>		
Sıra No	İŞLER	ORANLAR
<b>I-</b>	<b>BODRUMSUZ TEK KATLI BİNALAR:</b>	
<b>A)</b>	Temel Hafriyatı ve Taş Duvar, (Subasman Hatılı Dahil)	% 5
<b>B)</b>	Blokaj, Grobeton, Tuğla Duvar, Tavan ve Saçak,	% 26
<b>C)</b>	Çatı,	% 12
<b>D)</b>	Doğrama (Komple) ve Sıvalar,	% 14
<b>E)</b>	Tesisat ve Teçhizat, (Temiz ve Pis Su ve Elektrik)	% 18
<b>F)</b>	Kaplamalar, Mozaik, Yağlı Boya,	% 7
<b>G)</b>	Merdiven, Harici Sıva, Dış Kapı, Badana, Fosseptik ve Bütün Bakiye İşlerin İkmalinde,	% 18
		<b>% 100</b>
<b>II-</b>	<b>(BODRUMSUZ) ZEMİN VE BİRİNCİ KATLI BİNALAR:</b>	
<b>A)</b>	Temel Hafriyatı, Grobeton ve Taş Duvar, (Subasman Hatılina Kadar)	% 7
<b>B)</b>	Zemin Katın İkmalinde, (Betonarme Tavan Dahil)	% 15
<b>C)</b>	Birinci Katın İkmalinde,	% 17
<b>D)</b>	Çatının İkmalinde, (Oluklar Dahil)	% 8
<b>E)</b>	Bütün Doğramaların İkmalinde,	% 14
<b>F)</b>	İç Sıvaların İkmalinde,	% 6
<b>G)</b>	Tesisatın İkmalinde,	% 15
<b>H)</b>	Şap, Mozaik ve Yağlı Boyaların İkmalinde,	% 9



T.C.

**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU****İNŞAATIN İKMAL EDİLEN KISMININ,****BİNA MALİYETİNE ORANLARINI****GÖSTERİR CETVEL**

<b>i)</b>	Badana, Merdiven, Dış Sıva, Harici Kapı, Şakuli Borular ve Fosseptik ve Bakiye Bütün İşler Tamamlandığında,	% 9
		<b>% 100</b>
<b>III-</b>	<b>BODRUMSUZ, ZEMİN, BİR VE İKİNCİ KATI HAİZ BİNALAR:</b>	
<b>A)</b>	Temel Hafriyatı, Grobeton ve Taş Duvar, (Subasmana Kadar)	% 6
<b>B)</b>	Zemin Katın İkmalinde,	% 15
<b>C)</b>	Birinci Katın İkmalinde,	% 12
<b>D)</b>	İkinci Katın İkmalinde,	% 12
<b>E)</b>	Çatının İkmalinde,	% 7
<b>F)</b>	Doğramaların İkmalinde,	% 13
<b>G)</b>	İç Sıvaların İkmalinde,	% 5
<b>H)</b>	Tesisat ve Teçhizatın İkmalinde,	% 14
<b>i)</b>	Şap, Mozaik ve Yağlı Boyaların İkmalinde,	% 8
<b>J)</b>	Badana, Merdiven, Dış Sıva, Harici Kapı, Fosseptik ve Bakiye Bütün İşler Tamamlandığında,	% 8
		<b>% 100</b>
<b>IV-</b>	<b>IV-BODRURLU TEK KATLI BİNALAR:</b>	
<b>A)</b>	Temel Hafriyatı, Taş Duvar, Tuğla, Duvar, Lentolar, Blokaj, Grobeton ve Betonarme Tavan (Bodrum) İkmalinde,	% 22
<b>B)</b>	Yarım Tuğla Duvar, Bir Tuğla Duvar ve Betonarme Lentoların İkmalinde,	% 15
<b>C)</b>	Betonarme Tavan ve Saçaklar,	% 14
<b>D)</b>	Çatı,	% 8
<b>E)</b>	Doğrama, (Komple)	% 11
<b>F)</b>	İç Sıvalar, Tesisat ve Teçhizat	% 13
<b>G)</b>	Döşeme Kaplamaları, Şap, Mozaik ve Yağlı Boyalar,	% 6

T.C.

**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU****İNŞAATIN İKMAL EDİLEN KISMININ,****BİNA MALİYETİNE ORANLARINI****GÖSTERİR CETVEL**

<b>H)</b>	Badana, Dış Sıva, Harici Kapı Merdiven, Fosseptik ve Bütün Bakiye İşler,	% 11
		<b>% 100</b>
<b>V-</b>	<b>BODRUM, ZEMİN VE BİRİNCİ KATI HAİZ BİNALAR:</b>	
<b>A)</b>	Temel Hafriyatı ve Bodrum Katın İkmalinde, (Betonarme Tavan Dahil)	% 20
<b>B)</b>	Zemin Katın İkmalinde, (Lento, Döşeme, Tuğla Duvarlar ve Betonarme Tavan Dahil)	% 12
<b>C)</b>	Birinci Katın İkmalinde,	% 14
<b>D)</b>	Çatı İkmalinde, (Oluklar Dahil)	% 6
<b>E)</b>	Bütün Doğramaların İkmalinde,	% 13
<b>F)</b>	İç Sıvaların İkmalinde,	% 5
<b>G)</b>	Sihhi Tesisat ve Diğer Tesis İşleri İkmalinde,	% 14
<b>H)</b>	Şap, Mozaik ve Yağlı Boyalar Tamamlandığında,	% 8
<b>i)</b>	Badana, Merdiven, Dış Sıva, Harici Kapı, Şakuli Borular, Fosseptik ve Bakiye Bütün İşlerin İkmalinde,	% 8
		<b>% 100</b>
<b>VI-</b>	<b>BODRURLU ZEMİN, BİRİNCİ VE İKİNCİ KATI HAİZ BİNALARDA:</b>	
<b>A)</b>	Bodrum İkmalinde,	% 15
<b>B)</b>	Zemin Katın İkmalinde,	% 9
<b>C)</b>	Birinci Katın İkmalinde,	% 9
<b>D)</b>	İkinci Katın İkmalinde,	% 10
<b>E)</b>	Çatı İkmalinde,	% 5
<b>F)</b>	Doğramaların İkmalinde,	% 14
<b>G)</b>	İç Sıvaların İkmalinde,	% 5
<b>H)</b>	Tesisat ve Teçhizat İkmalinde,	% 15
<b>i)</b>	Şap, Mozaik ve Yağlı Boya,	% 8

*T.C.*

**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU**

**İNŞAATIN İKMAL EDİLEN KISMININ,**

**BİNA MALİYETİNE ORANLARINI**

**GÖSTERİR CETVEL**

<b>J)</b>	Badana, Merdiven Dış Sıva, Harici Kanal (Veya Fosseptik) ve Bakiye Bütün İşler Tamamlandığında	% 10
		<b>%100</b>
<b>VII-</b>	<b>FAZLA KATLI BİNALAR:</b>	
<b>A)</b>	Temel Hafriyatı, Taş ve Tuğla Duvarlar, Beton ve Betonarmeler, (Kaba İnşaat)	% 45
<b>B)</b>	Çatı, (Oluklar Dahil)	% 5
<b>C)</b>	Doğramalar, (Kapı ve Pencere Komple)	% 15
<b>D)</b>	Sıvalar, Mozaik, Karo fayans vesair Kaplamalar, Yağlı Boyalar,	% 25
<b>E)</b>	Sihhi Tesisat, Su ve Elektrik Tesisatı İle Her Türlü Noksanların İkmalinde,	% 10
		<b>% 100</b>

EK-2

**T.C.**  
**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI**  
 ..... Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü  
 ..... Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü

**Sayı :** B.13.2.SGK.4.06.01.00/ ...../...../201...

**Konu:** Fark Prim Borcu

SAYIN

.....  
 .....

Müdürlüğümüzün/Merkezimizin ..... sicil sayılı işyeri dosyasında işlem gören işyerinizle ilgili olarak, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 85 inci maddesinin ikinci fıkrası ve Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 110 uncu/111 inci maddesine istinaden yapılan araştırma işlemi sonucunda Kurumumuza yeterli işçilik bildiriminde bulunmadığınız anlaşılmıştır.

Sözkonusu ihale konusu iş ile ilgili olarak ..... TL istihkak bedeline, % ... asgari işçilik oranının % 25 eksiği uygulanmak suretiyle hesaplanan ..... -TL fark işçilik miktarı üzerinden tahakkuk eden ..... -TL sigorta primi ve ..... -TL gecikme cezası ve gecikme zammı (.../.../... tarihi itibarıyla hesap edilmiştir) olmak üzere toplam ..... -TL tutarındaki borcun, bu tebligatın alındığı tarihten itibaren bir ay içerisinde ödenmesi mümkün bulunmaktadır.

Bahse konu borcun, işin yürütümü için gerekli olan asgari işçilik miktarının tespiti için işyeri kayıtlarının Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca incelenmesi istenilmeksizin ödeneceğinin, bu tebligatın alındığı tarihten itibaren bir ay içinde bildirilmesi halinde, 5510 sayılı Kanununun 88 inci maddesi uyarınca işlem yapılarak işlemlerinizi sonuçlandırılacaktır.

Buna karşın, bahse konu borcun ödenmeyeceğinin bildirilmesi veya bir aylık süre içinde herhangi bir bildirimde bulunulmaması halinde, yeterli işçilik bildiriminde bulunulup bulunulmadığı hususunun tespiti için işyeri kayıtlarınızın Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca incelenmesi istenilecektir.

Bilgi edinilmesini, söz konusu borcun yukarıda belirtilen koşullarla ödenip ödenmeyeceğinin bu tebligatın alındığı tarihten itibaren en geç bir ay içerisinde Ünitimize bildirilmesini rica ederim.

İl Müdürü a.  
 İl Müdür Yardımcısı/  
 Merkez Müdürü a.  
 Merkez Müdür Yardımcısı

**EK-3**

**T.C.**  
**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI**  
..... Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü  
..... Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü

**Sayı** : B.13.2.SGK.4.06.02.00/VIII-...../...../201...

**Konu** : İşçilik Oranı

**SOSYAL SİGORTALAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE**  
**(Prim Tahsilât Daire Başkanlığı)**

Müdürlüğümüzde/Merkezimizde ..... sicil sayılı dosyada ..... adına işlem gören, ..... adresinde kurulu ..... işi işyeri .../.../... tarihinde 5510 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır.

İşverenin .../.../... tarih ve ..... sayılı dilekçesi ve ihale makamı olan .....'nın ..... tarih ve ..... sayılı yazılarında ..... işinin yapıldığı belirtilmektedir.

Bu işe ait işçilik ücreti oranının ilgili Tebliğde yer almadığı tespit edilmiştir.

Bu nedenle, bahse konu işe ait son-kesin hak ediş raporunun imalat ve birim fiyatlarını gösterir iç sayfalarının tasdikli bir sureti ilişikte sunulmuş olup yapılacak işlemlere esas olmak üzere bu işle ilgili uygulanabilecek işçilik oranının tespitini müteakip bildirilmesini arz ederim.

İl Müdürü/  
İl Müdürü a.  
İl Müdür Yrd.

**EKLER:**

**EK-4**

**T.C.**  
**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI**  
 ..... Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü  
 ..... Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü

**Sayı:** B.13.2.SGK.4.06.01.00/VIII ...../...../201...**Konu :** Asgari işçilik

SAYIN

.....  
 .....

Müdürlüğümüzde/Merkezimizde işlem gören ..... sicil sayılı işyerinizden dolayı 5510 sayılı Kanununun 85 inci maddesinin ikinci fıkrası ve Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 110 ve 111 inci maddesine istinaden ..... TL istihkak / maliyet bedeline uygulanması gereken asgari işçilik oranı Asgari işçilik Tespit Komisyonunca % ... (yüzde .....) olarak tespit edilmiştir.

Yapılacak işleme esas olmak üzere söz konusu orana göre işlem yapılmasının kabul edilip edilmediğinin, bu tebligatın alındığı tarihten itibaren en geç bir ay içerisinde bildirilmesini, itirazınız varsa durumun, itiraza esas teşkil edecek yeni bilgi ve belgelerle birlikte yine aynı süre içerisinde Müdürlüğümüze/Merkezimize bildirilmesini rica ederim.

İl Müdürü/  
 İl Müdürü a.  
 İl Müdür Yard.  
 Merkez Müdürü/  
 Merkez Müdürü a.  
 Merkez Müdür Yard.

Not: Yapılan iş ihale konusu ise, yazıda yer alan “maliyet” kelimesinin, özel bina inşaatı ise, “istihkak” kelimesinin üzeri çizilecektir.

**EK-5**

**T.C.**  
**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI**  
 ..... Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü  
 ..... Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü

**Sayı :** B.13.2.SGK.4.06.01.00/VIII .../.../201...

**Konu :** İhale Konusu İş

**İLGİLİ KURUMA/KURULUŞA**

.....  
 .....

Müdürlüğümüzde/Merkezimizde ..... sicil sayılı dosyada işlem gören ve Makamınızca ..... adına ihale edilen “.....” işi .../.../... tarihinde 5510 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır.

Söz konusu ihaleli işle ilgili teminatın iadesine esas ilişiksizlik belgesinin düzenlenebilmesi için;

1- İhaleli işin konusunun,

2- İşin yer teslim tarihinin,

3- Kesin olarak biliniyorsa fiilen işçi çalıştırmaya başlanılan tarihin,

4- İşin bitirildiği tarihin,

5- Geçici kabulün noksansız yapılmış olup olmadığı, noksansız yapılmış ise tarihin,

6- Geçici kabulde noksan veya kusurlu işlerin tespiti halinde, hangi tarihe kadar işçi çalıştırılarak noksanların giderildiğinin,

7- Kesin kabulün yapılmış olup olmadığı, yapılmış ise tarihinin,

8- KDV hariç, malzeme fiyat farkı ve varsa akreditif bedeli ayrı ayrı belirtmek suretiyle yükleniciye ödenen/ödenmesi gereken toplam istihkak tutarının,

9- İhale konusu işle ilgili olarak idareniz tarafından yükleniciye malzeme verilmiş olup olmadığı, verilmiş ise, hangi malzemedен ne kadar verildiğinin ve sözleşme yılı fiyatlarıyla bu malzemelerin tutarının,

10- İhale konusu işin ikmal için yükleniciye idare tarafından makine verilmesi halinde;

- Makinenin operatör, akaryakıt ve bakımının yüklenici tarafından mı, yoksa idareniz tarafından mı karşılandığının,

- Makine için kira bedeli kesilip kesilmediğinin,

11- Makine ve el ile (insan gücü) yapılan işlerde iş kısımları ayrı ayrı belirtmek suretiyle oranlarının,

12- İhale konusu işe yabancı menşeli firmaların da bulunması halinde, bu firmaların yaptıkları işlerin niteliği ile parasal tutarının,

13- İhale konusu işi üstlenen işveren tarafından aracı (taşeron) çalıştırılmış ise, aracılardan adı-soyadı/unvan ve adreslerinin,

14- Teminat miktarının ve nevinin (teminat olarak banka teminat alınmış ise süresinin bitim tarihinin)

maddeler halinde bildirilmesi,

Ayrıca, idarenizce onaylanmış olmak kaydıyla; son hak ediş raporunun imalat ve birim fiyatlarını gösterir iç sayfaları ile birlikte tamamının, fiyat analizlerinin, metraj çarşaf listelerinin, keşif cetvellerinin (miktar X birim fiyat tutarını gösteren listelerin), yeni fiyat zaptı analizlerinin; anahtar teslimi şeklinde yapılan ihalelerle iş cinsleri ve parasal değerleri veya porsantajlarının (parasal yüzdesinin) eksiksiz olarak Müdürlüğümüze/Merkezimize gönderilmesi, gerekmektedir.

Diğer taraftan, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 90 ıncı maddesine istinaden Kurumumuzun soğuk damgasını (**Ek, 24/1/2018 tarihli ve 2018-3 sayılı Genelge**) veya barkod numarasını ihtiva eden ilişiksizlik belgesi verilinceye kadar yüklenicinin idareniz nezdinde kesin teminatının iade edilmemesi gerekmektedir. Aksi halde idareniz hakkında genel hükümlere göre işlem yapılacaktır.

Bilgi edinilmesini ve gereğini arz ederim.

İl Müdürü/  
İl Müdürü a.  
İl Müdür Yard.  
Merkez Müdürü/  
Merkez Müdürü a.  
Merkez Müdür Yard.



EK-6

**T.C.**  
**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI**  
 ..... Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü  
 ..... Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü

**Sayı :** B.13.2.SGK.4.06.01.00/VIII-...../...../201...

**Konu :** Bina İnşaatı

RUHSAT VEREN İLGİLİ KURUMA(BELEDİYE)

.....

Müdürlüğümüzde/Merkezimizde ..... sicil sayılı dosyada işlem gören .....'a ait ..... adresinde kurulu bina inşaatı işyeri hakkında yapılacak işlemlere esas olmak üzere;

- 1- İlk defa verilen inşaat ruhsatının tarih ve sayısının,**
- 2-İnşaata tadilat, ilave veya yenileme ruhsatı verildi ise kaç m2 için verildiği ve söz konusu ruhsatın tarih ve sayısının,**
- 3- İnşaat ruhsatına göre binanın tamamının kaç m2 ve kaç kat olduğunun,**
- 4- Yapılmayan kısım varsa m2 tutarının,**
- 5- Yapının mimarlık hizmetlerine esas olan sınıf ve gurubunun,**
- 6- Doğalgaz tesisatı, kalorifer ve asansör tesisatının bulunup bulunmadığının,**
- 7- İnşaat ruhsat müddeti sona ermiş ise tarihinin,**
- 8- İskan raporu verilmiş ise tarih ve numarasının,**
- 9-Yapı kullanma izin belgesi için işverenin Başkanlığınıza müracaat ettiği tarihin Müdürlüğümüze bildirilmesini,**

5510 sayılı Kanununun 90 ncı maddesi dördüncü fıkrası uyarınca, yapı sahibince inşaat işyerinden dolayı Kurumumuza prim borcunun bulunmadığına ilişkin ilgili Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğünce/Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğünce düzenlenmiş ilişiksizlik belgesi ibraz edilmedikçe yapı kullanma izin belgesi verilmemesini arz ederim.

İl Müdürü/  
 İl Müdürü a.  
 İl Müdür Yard.  
 Merkez Müdürü/Merkez Müdür Yard.

**NOT: Yazımız cevabında tarih, numara ve işaretimizin mutlaka belirtilmesi.**

**EK-7**

**T.C.**  
**SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI**  
**..... Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü**  
**..... Sosyal Güvenlik Merkez Müdürlüğü**

**Sayı :** B.13.2.SGK.4.06.01.00/VIII-...../...../.....

**Konu :** İlişiksizlik Belgesi

SAYIN

.....

İlgi:...../...../..... tarihli ve ..... sayılı dilekçeniz.

Yukarıda kayıtlı dilekçeniz incelenmiş olup ...../...../..... tarihli ve ... sayılı yapı ruhsatına istinaden ... ada ... parsel .... adresinde .... m2 bina inşaatı olarak yapılan ve Müdürlüğümüzde/Merkezimizde ..... sicil sayılı dosyada işlem gören inşaat işi işyerinizden dolayı Kurumumuza borcunuzun bulunmadığı anlaşılmıştır. İş bu yazımız 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 90 ıncı maddesi uyarınca yapı kullanma izin belgesi verilebilmesi için düzenlenmiş olup ibra anlamına gelmemektedir.

Bilgi edinilmesini rica ederim.

İl Müdürü a.  
İl Müdür Yardımcısı  
Merkez Müdürü a.  
Merkez Müdür Yardımcısı

## ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Hasan KARABAY
Medeni Hali	Evli – 2 Kız Çocuğu Babası
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Aksu Anadolu Öğretmen Lisesi – Aksu / Antalya (2010)
Mezun Olduğu Üniversite	Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi – İşletme Bölümü (2014)
Yabancı Dil / Diller	İngilizce
İŞ DENEYİMİ	
Projeler	T.C. Başbakanlık Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA) – Tecrübe Paylaşım Programı, Bosna Hersek – (2014)
Çalıştığı Kurumlar	Sosyal Güvenlik Kurumu / Sosyal Güvenlik Denetmeni – (Mayıs 2016 - ...)