

T.C.  
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ  
MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİN İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ  
ETKİLERİ : AVRUPA BİRLİĞİ İLE BİR KARŞILAŞTIRMA**

HAZIRLAYAN  
**EMİN KÖMÜRCÜLER**

DANIŞMAN  
**PROF. DR. A. KEMAL ÇELEBİ**

MANİSA  
2008

## ÖZET

İstihdamla ilgili sorunlar, ülkelerin ekonomik yapıları farklı olması nedeniyle her ülkede farklı ekonomik ve sosyal etkiler yaratmaktadır. Bu nedenle istihdam ve işsizlik sorununa ülkeler çok önem vermektedir. İstihdam ve işsizlik sorunu birçok ülkenin olduğu gibi Türkiye'nin de en önemli sorunudur. Özellikle artan işsizlik oranı Türkiye'de bu problemin nasıl çözüleceğine dair yolların bulunma çabalarının artmasına neden olmuştur. Bu konudaki genel görüşe göre istihdam sorununun ağırlaşmasına yol açan bir çok sebep vardır. Ancak en önemlisi istihdam üzerindeki ağır vergi yüküdür.

Son dönemlerde istihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi yolunda işçi ve işveren arasında bir fikir birliğinin olduğu söylenebilir. İşçi açısından istihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi daha çok ücret elde etmesi anlamı taşımaktadır. Bu durum işveren açısından ise işgücü maliyetinin düşmesine karşılık gelmektedir. Bu nedenle hemen hemen tüm ülkelerde istihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi eğilimi gözlenmektedir. Böylelikle yerli ve yabancı sermayenin önü açılarak yatırım ve istihdam artışının sağlanması hedeflenmektedir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'de istihdam üzerindeki vergi yükünü tespit etmek ve vergi yükünün istihdam ve işsizlik oranlarını hangi yönde etkilediğini bulunmaya çalışmaktır. Ayrıca yine bu çalışmada istihdam üzerindeki vergi yükü AB ülkeleri ile karşılaştırılarak, Türkiye'nin durumu hakkında daha net bilgilere ulaşılması amaçlanmaktadır.

## **ABSTRACT**

The problems about employment create economic and social effects in all countries in spite of the fact that economic levels in various countries. For that reason countries make a point of the problems of the employment and unemployment. The problem of employment and unemployment is the most important issue for Turkey like the most other countries. Especially increased unemployment rate in Turkey has caused to increase searched formulas about unemployment. According to general view about this issue, there are many problems which increase employment case. But the most important problem is heavy taxation on the employment.

In recent periods, it can be said that there is a consensus between employee and employer about lowering of taxation on the employment. Lowering of taxation on the employment for the employee means that to get more wages. This case correspond to decrease labor employment costs for employer. For this reason, it has been observed tendency about being decreased tax burden on employment in almost all countries. Therefore, by terminating barriers in front of the domestic and foreign capitals, it has been aimed being enable increasing of employment.

The aim of this study is to determine tax burden on employment in the Turkey and trying to find that it has effected employment and unemployment rates towards to which direction. However in this study by comparing tax burden on employment in Turkey with members of EU, it has been reached more clear information about situation of Turkey about this matter.

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Türkiye’de İstihdam Üzerindeki Vergi Ve Benzeri Mali Yükümlülüklerin İstihdam Üzerindeki Etkileri : Avrupa Birliği İle Bir Karşılaştırma**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

17/07/2008  
Emin KÖMÜRCÜLER

## İÇİNDEKİLER

ÖZET	II
ABSTRACT	III
YEMİN METNİ	IV
İÇİNDEKİLER	V
KISALTMALAR	IX
TABLolar	X
GRAFİKLER	XI
GİRİŞ	1

### BİRİNCİ BÖLÜM İSTİHDAMLA İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR, TEORİLER, POLİTİKALAR İLE VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER

<b>I-İSTİHDAMLA İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR</b>	<b>3</b>
A-İstihdam Kavramı	3
1-Tam İstihdam	4
2-Eksik İstihdam	5
3-Aşırı İstihdam	6
B-İşgücü, İşgücüne Katılma Oranı ve Bağımlılık Oranı	7
C-İşsizlik ve Türleri	8
1-Konjonktürel İşsizlik	8
2-Yapısal İşsizlik	9
3-Friksiyonel İşsizlik	9
4-Teknolojik İşsizlik	10
5-Gizli İşsizlik	10
D-İşsizlik Oranı	11
<b>II-İSTİHDAM TEORİLERİ VE POLİTİKALARI</b>	<b>12</b>
A-İstihdam Teorileri	12
1-Klasik İstihdam Teorisi	12
2-Keynezyen İstihdam Teorisi	13
3-Klasik-Keynezyen İstihdam Teorisi Sentezi	15
4-Monetarist İstihdam Teorisi	16
B-İstihdam Politikaları	18
1-İstihdam Politikalarının Amacı	18
2-Pasif-Aktif İstihdam Politikaları	19
<b>III-İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>20</b>
A-Vergisel Yükümlülük Kavramı ve İstihdam Üzerindeki Vergisel Yükümlülükler	21
1-Vergisel Yükümlülük Kavramı	21
2-İstihdam Üzerindeki Vergisel Yükümlülükler	21
a-Gelir Vergisi	22
b-Damga Vergisi	23

B- Vergi Benzeri Mali Yükümlülük Kavramı ve İstihdam Üzerindeki Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler	24
1-Vergi Benzeri Mali Yükümlülük Kavramı	24
2-İstihdam Üzerindeki Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler	24
a-Sosyal Sigorta Primi	24
(1)-Sosyal Güvenlik ve Finansmanı	24
(2)-Sosyal Sigorta Priminin Hukuki Niteliği	28
b-İşsizlik Sigortası	29
(1)-İşsizlik Sigortasının Tanımı	29
(2)-İşsizlik Sigortasının Özellikleri	29
c-Kıdem Tazminatı	31
(1)-Kıdem Tazminatının Tanımı	31
(2)-Kıdem Tazminatının Hukuki Niteliği	31
<b>IV-İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİN ETKİLERİ</b>	<b>33</b>
A-Büyüme Üzerindeki Etkileri	34
B-Kayıtdışı Ekonomi Üzerindeki Etkileri	36
C-Rekabet Gücü ve Yabancı Sermaye Üzerindeki Etkileri	38
D-İstihdam Üzerindeki Etkileri	40

## **İKİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE'DE İSTİHDAM İLE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER**

<b>I-TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI BAĞLAMINDA VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER İLE İSTİHDAMIN DURUMU</b>	<b>43</b>
A-Planlı Döneme Kadar Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler ile İstihdamın Durumu	43
1-Planlı Döneme Kadar Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler	43
2-Planlı Döneme Kadar Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında İstihdamın Durumu	47
B-1963-1980 Dönemi Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler ile İstihdamın Durumu	51
1- Beş Yıllık Kalkınma Planlarındaki İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler	51
a-Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)	51
b-İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)	52
c-Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)	54
2-1963-1980 Dönemi Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında İstihdamın Durumu	55
C-1980'den Günümüze Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler ile İstihdamın Durumu	60
1-Beş Yıllık Kalkınma Planlarındaki İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler	60
a-Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	60
b-Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	61
c-Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	63

d-Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	64
e-Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	65
f-Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	68
2-1980'den Günümüze Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında İstihdamın Durumu	70
a-İstihdam Edilen Kişi-Nüfus İlişkisi	70
b-Çalışma Çağındaki Nüfus ve İşgücüne Katılma Oranı	75
c-İşsizliğin Gelişimi ve İşsizlik Oranı	78
d-İstihdam ve İşsizlik Sorunun Nedenleri	82
<b>II-TÜRKİYE'DE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERE YÖNELİK MEVCUT UYGULAMALAR</b>	<b>84</b>
A- İstihdam Üzerindeki Vergisel Yükümlülükler	85
1-Ücret Üzerinden Alınan Gelir Vergisi	85
2-Ücret Üzerinden Alınan Damga Vergisi	88
B-İstihdam Üzerindeki Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler	88
1-Sosyal Sigorta Prim Oranları ve Yan Yükümlülükler	88
2-İşsizlik Sigortasının Gelişimi, Prim Oranları ve İşsizlik Sigortası Fonu	91
a-İşsizlik Sigortasının Gelişimi	91
b-İşsizlik Sigortası Prim Oranları ve İşsizlik Sigortası Fonu	92
3-Kıdem Tazminatı Yükü	95
a-Kıdem Tazminatı Yükünün Hesaplanması	95
b-Kıdem Tazminatı Yükünün Gelişimi	95
C- Zorunlu İstihdam	98
<b>III-TÜRKİYE'DE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ YÜKÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ</b>	<b>102</b>
A-Ücret Gelirleri Üzerinden Alınan Verginin Vergi Gelirleri İçindeki Yeri	102
B-Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yükü	104
C-Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler Bağlamında Ücretli-Maaşlı Eşitsizliği	110
D-İşgücü Maliyetindeki Değişmeler	111

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM**  
**İLE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ YÜKÜNÜN**  
**TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI**

<b>I-AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM POLİTİKALARI</b>	<b>114</b>
A-Beyaz Kitap Öncesi	115
B-Beyaz Kitap ve Essen Stratejisi	117
C-Madrid, Floransa ve Dublin Zirveleri	118
D-Amsterdam Antlaşması	119
E-Lüksemburg Süreci ve Avrupa İstihdam Stratejisi	121
F-Lizbon ve Stockholm Zirveleri	124
<b>II-TÜRKİYE'NİN AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNE UYUMU</b>	<b>127</b>
<b>III-AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'DE İSTİHDAM</b>	<b>129</b>
A-Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de İstihdam Oranları ile İstihdamın Sektörel Yapısı	129
B-Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de İşsizlik Oranları	136

<b>IV-AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ YÜKÜNÜN TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI</b>	<b>139</b>
A-Avrupa Birliği Ülkeleri ile Türkiye'de Ücret Üzerinden Alınan Vergi ve Benzerlerinin Vergi Gelirleri ve GSYİH İçindeki Yeri	<b>139</b>
B-Avrupa Birliği Ülkelerinde Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yükünün Türkiye ile Karşılaştırılması	<b>143</b>
C-Avrupa Birliği Ülkeleri ile Türkiye'de Vergi Takozunun Boyutu ve İşgücü Maliyetindeki Değişmeler	<b>149</b>
<b>DEĞERLENDİRME VE SONUÇ</b>	<b>155</b>
<b>BİBLİYOGRAFYA</b>	<b>162</b>



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AİS</b>	: Avrupa İstihdam Starteğisi
<b>ASF</b>	: Avrupa Sosyal Fonu
<b>ÇTTH</b>	: Çalışanların Tasarruf Teşvik Hesabı
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DVK</b>	: Damga Vergisi Kanunu
<b>GAP</b>	: Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Milli Hasıla
<b>GSYİH</b>	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
<b>GVK</b>	: Gelir Vergisi Kanunu
<b>ILO</b>	: Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>JAP</b>	: Joint Assessment Paper
<b>OECD</b>	: Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Örgütü
<b>SSK</b>	: Sosyal Sigorta Kurumu
<b>TİSK</b>	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu

## TABLULAR

Tablo 1 : 2007 Dünya Rekabet Gücü Sıralaması	38
Tablo 2 : 1923-1943 Dönemi İstihdam Edilenler ve Nüfus	47
Tablo 3 : 1944-1962 Dönemi İstihdam Edilenler ve Nüfus	49
Tablo 4 : 1963-1980 Dönemi İstihdam Edilenler ve Nüfus	55
Tablo 5 : Tasarruf Kesintisi ve Katkı Payı Oranlarının Gelişimi	62
Tablo 6 : 1980'den Günümüze İstihdam Edilenler ve Nüfus	70
Tablo 7 : 1988'den Günümüze Türkiye'de İşsizlik Oranları	79
Tablo 8 : İşsizlik, Eksik İstihdam ve Atıl İşgücünün Dağılımı (%)	80
Tablo 9 : 2005 Yılı Gelir Vergisi Tarifesi	86
Tablo 10 : 2008 Yılı Gelir Vergisi Tarifesi	86
Tablo 11 : 5763 Sayılı Kanun Öncesi Sigorta Kollarına Göre Prim Oranları	89
Tablo 12 : Kıdem Tazminatı Yükünün Gelişimi	96
Tablo 13 : 2006 Yılı Sonunda Zorunlu İstihdam	99
Tablo 14 : Ücret Üzerinden Alınan Vergilerin Vergi Gelirleri İçindeki Yeri	103
Tablo 15 : Asgari Ücret Üzerindeki Vergi Yükünün Gelişimi	104
Tablo 16 : 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı ve İşverene Maliyeti (YTL/Ay) (01.07.2007-31.12.2007)	105
Tablo 17 : 16 Yaşını Doldurmamış İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı ve İşverene Maliyeti (YTL/Ay) (01.07.2007-31.12.2007)	107
Tablo 18 : 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı ve İşverene Maliyeti (01.01.2008-30.06.2008)	108
Tablo 19 : 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı ve İşverene Maliyeti (01.07.2008-31.12.2008)	109
Tablo 20 : 2007 Ocak Ayında Brüt Gelirleri Aynı Olan (2,320 YTL) Memur ve İşçiden Ne Kadar Kesinti Yapıldı?	110
Tablo 21 : Türkiye'de Ortalama İşgücü Maliyetindeki Gelişmeler	112
Tablo 22 : Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerde Toplam İstihdam Oranları (%)	130
Tablo 23 : AB Ülkelerinde İstihdam Oranları ile Lizbon ve Stockholm 2010 Hedefleri Çerçevesinde Kaydedilen İlerleme	133
Tablo 24 : Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerde Toplam İşsizlik Oranları (%)	137
Tablo 25 : Bazı AB Ülkelerinde Ücretlerden Kesilen Vergilerin Vergi Gelirleri ve GSYİH İçindeki Payı (%)	139
Tablo 26 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Primlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı ve GSYİH İçindeki Payı (%)	140
Tablo 27 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşçi Sosyal Güvenlik Primlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı ve GSYİH İçindeki Payı (%)	141
Tablo 28 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşveren Sosyal Güvenlik Primlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı ve GSYİH İçindeki Payı (%)	142
Tablo 29 : 2006 Yılı Avrupa Birliği Ülkeleri İle Türkiye'de Asgari Ücret Karşılaştırması	143
Tablo 30 : Avrupa Birliği Ülkeleri İle Türkiye'de Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yüğü (%)	145
Tablo 31 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Toplam Vergi Takozu (2006) (%)	149
Tablo 32 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücü Maliyetinin Yüzdesi Olarak Gelir Vergisi, Sosyal Güvelik İşçi ve İşveren Payları (2006) (%)	150

Tablo 33 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Toplam Vergi Takozu (2007) (%)	153
Tablo 34 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücü Maliyetinin Yüzdesi Olarak Gelir Vergisi, Sosyal Güvelik İşçi ve İşveren Payları (2007) (%)	154

### GRAFİKLER

Grafik 1 : 1928-1943 Dönemi İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranı	48
Grafik 2 : 1944-1962 Dönemi İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranı	50
Grafik 3 : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları	56
Grafik 4 : İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları	57
Grafik 5 : Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları	59
Grafik 6 : Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları	71
Grafik 7 : Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları	72
Grafik 8 : Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları	73
Grafik 9 : Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları	74
Grafik 10 : Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları	75
Grafik 11 : 1988-2007 Dönemi İşgücüne Katılma Oranları	77
Grafik 12 : Aylar İtibariyle İşsizlik Oranları (Mart 2007 – Ocak 2008)	81
Grafik 13 : Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de 2007 Yılı İstihdam Oranları	132
Grafik 14 : Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de İstihdamın Sektörel Yapısı 2004	135
Grafik 15 : Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerde 2007 Yılı İşsizlik Oranları	138
Grafik 16 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Brüt Ücretin Yüzdesi Olarak Net Ücret ve Kesinti Oranları (2005)	152

## GİRİŞ

Maliye politikasının “ekonomik istikrarı sağlama”, “ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme” ve “gelir dağılımını adaletli hale getirme” gibi temel amaçları vardır. Maliye politikası amacı olarak ekonomik istikrar, fiyat istikrarı ve tam istihdamın sağlanmasıdır. Tam istihdam, bir ekonomide devletin gerçekleştirmek zorunda olduğu önemli bir görevdir.

Türkiye’de uzun yıllar yüksek oranlarda seyreden enflasyon oranı nedeniyle ekonomik istikrarın sağlanmasının diğer ayağı olan tam istihdam durumunun gerçekleştirilmesi sürekli olarak ikinci plana atılmıştır. Oysa, ekonomideki tüm üretim faktörlerinin kullanılması olan, fakat genel olarak işgücü faktörünün tam olarak kullanılmasının kastedildiği, tam istihdam durumuna ulaşmak bir ülkenin temel amacıdır. Tam istihdamın sağlanamaması sonucunda ortaya çıkan işsizlik ise bugün birçok ekonominin uğraşmak zorunda olduğu önemli bir sorundur. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yüksek oranlarda görülen işsizlik, sosyal yönden de toplumsal dengeleri bozucu etki yapmaktadır.

İstihdam sorununa çözüm olarak gelişmiş veya gelişmekte olan tüm ülkeler, yerli ve yabancı sermaye için yatırımların kolaylaştırılmasına, bürokratik engellerin kaldırılmasına yönelik yasal düzenlemeler yapmakta, vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda indirimle gitmektedirler. Ayrıca ülkeler üretim maliyeti ve fiyat rekabeti konusunda başarı sağlayabilmek adına gün geçtikçe daha fazla kuralsızlaşmaya da başlamışlardır.

İstihdam oranının artışı engelleyen, işsizliği artıran ve işverenleri kayıtdışı iterek kayıtdışı istihdamın artmasına neden olan vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin azaltılması konusunda tüm kesimler uzlaşma içindedir. Türkiye’de de son zamanlarda yapılan hukuki düzenlemeler ile istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin azaltılması yönünde önemli adımlar atılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi yükünün Avrupa Birliği (AB) ülkelerine kıyasla ne düzeyde olduğunu tespit edilerek, vergi yükünün azaltılmasının istihdamı olumlu etkileyip etkilemediği sorusuna yine AB Ülkeleri’nin istihdam ve vergi yükü rakamları paralelinde cevap aramaktır.

Bu amaç doğrultusunda c bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, istihdamla ilgili temel kavramlar, teoriler, politikalar ve istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler hakkında genel bilgilere yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de istihdam politikaları kapsamında istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler ile dönemler itibariyle istihdamla ilgili sayısal göstergelerin ne yönde geliştiği incelenmiş ve buradan çıkan sonuç ile istihdam sorununun nedenleri açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu bölümde Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali ykmllklere yönelik mevcut uygulamaların neler olduğu ve bu uygulamaların oluşturduğu vergi yükünün boyutu belirlenmiştir.

nc ve son bölümde ise AB’de istihdam politikalarına ve Türkiye’nin bu politikalara uyumuna değinilerek, AB lkelerindeki istihdam ile istihdam üzerindeki vergi yükü rakamları Türkiye ile karşılaştırılmış, istihdam rakamları ile vergi yükü arasında bir ilişki kurulmaya çalışılmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## İSTİHDAMLA İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR, TEORİLER, POLİTİKALAR İLE VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER

### I-İSTİHDAMLA İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

#### A-İstihdam Kavramı

İstihdam kavramını geniş ve dar anlamda olmak üzere iki türlü açıklayabiliriz. Geniş anlamda istihdam, bir ülkenin sahip olduğu üretim unsurlarının, yani emek, toprak ve sermaye kapasitesinin bir yıllık dönem içindeki kullanılma derecesini ifade eder. Dar anlamda istihdam ise, bir ülkede, bir yıllık dönemde ekonomik faaliyetlere katılacak durumda olan emek gücünün kullanılma, çalışma ve ya çalıştırılma derecesini göstermektedir.<sup>1</sup> Görüldüğü gibi geniş anlamda istihdam tüm üretim faktörlerinin çalıştırılması ve ya kullanılmasını kapsarken, dar anlamda istihdam kavramıyla kastedilen sadece emek faktörüdür.

Belli bir dönemde üretime sokulabilecek işgücü miktarı olan istihdam kapasitesini belirlemek zordur. Bu kapasite “fizyolojik istihdam kapasitesi”, “psiko-sosyal istihdam kapasitesi” ve “tam istihdam kapasitesi” şeklinde üç farklı açıdan nitelendirilebilir.<sup>2</sup>

Fizyolojik istihdam kapasitesi, oldukça soyut düzeyde de kalsa, toplumu oluşturan kişilerden çalışabilme gücündeki herkesin yemek yeme, uyuma vs. gibi en zorunlu fizyolojik ihtiyaçlara ayırdıkları zaman dışında bütün saatlerini çalışmakla geçirdikleri takdirde ekonomide belli bir dönemde sağlanabilecek iş saatleri toplamıdır. Savaş gibi zamanlarda bu kapasiteye ulaşıldığı söylenebilir. Bunun yanında kişilerin dinlenme ve eğlenmeye zaman ayırma eğilimleri çalışabilecek durumda birçok kişinin kendilerini istihdam gücünün dışına çıkarmalarına yol açar.

---

<sup>1</sup> Aziz KÖKLÜ, **Makro İktisat**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973, s.64.

<sup>2</sup> Özhan ULUATAM, **Makro İktisat**, İkinci Baskı, A.Ü.S.B.F. Yayınları No:363, Ankara, 1975, s.264-266.

Çalışan pek çok kişi için de ücret veya ücret yanında kullanılan çeşitli teşvik unsurlarına rağmen çalışma saatleri fizyolojik azami seviyeye ulaşmadan kesilebilir. Buna göre, toplumda fizyolojik azami istihdam kapasitesi dışında toplumun ve kişilerin eğilimlerinden doğan bir psiko-sosyal istihdam kapasitesinden söz edilir. Bunun yanında ücret seviyesi ne olursa olsun, hiçbir ekonomide çalışma gücünde ve arzusunda bütün insanların belli bir anda çalışır durumda bulunmalarını sağlamak olanağı yoktur. Her dönemde bazı kişiler çalıştıkları yeri ya da bölgeyi değiştirmek isteyecekler, daha başka bir alana geçmek için çalıştıkları işi terk edecekler, geçici hastalıklar nedeniyle çalışamaz duruma geleceklerdir. Bütün bu faktörler neticesinde, psiko-sosyal istihdam kapasitesinden daha düşük bir istihdam seviyesini gösteren tam istihdam kapasitesine ulaşılabacaktır.

### **1-Tam İstihdam**

Ekonomi, sahip olduğu tüm üretken kaynakları üretim sürecinde kullanıyor, yani hiçbir üretim faktörü boşa kalmıyorsa bu duruma tam istihdam denir.<sup>3</sup> Dar anlamda düşünürsek tam istihdam, çalışabilecek durumda ve arzusunda olan işgücünün tamamının iş bulmasıdır. Makroekonomik modellerle tam istihdam düzeyinde üretimden bahsedilirken söz konusu olan bir miktar friksiyonel ve yapısal işsizliğin bulunduğu, buna karşın konjonktürel işsizliğin bulunmadığı bir üretim düzeyidir.<sup>4</sup> Bu işsizlik türleri ilerleyen kısımda detaylıca açıklanacaktır.

Her ekonomi var olan kaynaklarını israf etmeden kullanmaya, boş kapasite bırakmamaya ve üretim öğelerinin tümünden yararlanmaya çalışacaktır. Makro ekonomik alanda önemli olan ekonomide çalışmayan fabrika, işlenmemiş toprak ve işi olmayan kişilerin bulunmamasıdır. Bu durum sağlanmışsa o zaman ekonominin tam istihdam düzeyine ulaşmış olduğu söylenebilecektir. Öyleyse, tam istihdam ekonominin sahip olduğu üretim öğelerinin tamamının kullanılmasıdır. Tam istihdamın gerçekleşmiş olduğu bir ekonomide geçerli ücret düzeyinde ve çalışma koşullarında çalışmak isteyen

---

<sup>3</sup> Oğuzhan ARDIÇ, **Makro İktisat**, 4.Baskı, Agon Bilgi Akademisi, Ankara, 2006, s.22.

<sup>4</sup> Tümay ERTEK, **Makroekonomiye Giriş (Basından Örneklerle)**, 2.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2005, s.109.

herkes iş bulabildiği gibi sermaye malları stoku ve doğa ögesi de tamamen harekete geçmiştir.<sup>5</sup>

## 2-Eksik İstihdam

Günümüzde bir ekonomide tam istihdam, kişilerin verimli alanlarda istihdam edilerek, milli gelir düzeyinin yükselmesi, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması demektir. Bunun yanında tam istihdam seviyesinin yüzde yüzlük bir kaynak kullanımını anlamını taşımadığı da belirtilmektedir. Birçok iktisatçı geçici veya yapısal unsurların da göz önünde tutularak kabul edilebilir bir işsizliğin olduğu istihdam düzeyini savunmaktadır.<sup>6</sup> İfade ettiğimiz üzere ekonomide bazen üretken kaynaklardan bir kısmının çalıştırılmaması haline de rastlanabilir. Bir ulusal ekonomide üretim öğelerinin var olan teknolojik düzeye göre tam ve en etken biçimde kullanılmaması şeklinde ifade edebileceğimiz eksik istihdam durumunda, çalışabilir nüfusun bir kısmı geçici ve sürekli olarak geçerli ücret düzeyinde ve çalışma koşullarında iş bulamamaktadır. Öte yandan, sermaye malları tam kapasite ile çalışmamakta, toprak teknolojik olanaklara göre en iyi biçimde değerlendirilememektedir.<sup>7</sup> Bu şekilde tanımlayabileceğimiz eksik istihdamın, seviyesini ve süresini etkileyen bazı faktörler vardır ki bunları da aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür;<sup>8</sup>

**Konjonktürel Faktörlerin Etkisi:** Ekonominin resesyon dönemlerinde işten çıkarılmalar ve işten ayrılmalar daha fazladır.

**Asgari Ücret Yasalarının Etkisi:** Asgari ücret yasaları ekonomide ortalama reel ücret düzeyini rekabetçi düzeyin üzerine çıkartır. Bu durumda ekonomide istihdam edilen kişi sayısı rekabetçi denge miktarından daha az olacaktır. O halde asgari ücret uygulamaları sonucu reel ücretlerde bir artış, istihdamda bir düşüş, iş gücünde bir yükseliş ve işsizlikte bir artış gerçekleşecektir.

**Sendikaların Etkisi:** Sendikaların devreye girmesi reel ücretleri artırıcı, istihdamı azaltıcı yani eksik istihdamı artırıcı bir etki yapmaktadır.

---

<sup>5</sup> Hüseyin KARAKAYALI, **Makro Ekonomi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2002, s.303.

<sup>6</sup> Aytaç EKER, Asuman ALTAY, Mustafa SAKAL, **Maliye Politikası**, Tolga Matbaacılık, Ankara, 1994, s.28-29.

<sup>7</sup> KARAKAYALI (2002), a.g.e., s.304-305.

<sup>8</sup> İlker PARASIZ, **Makro Ekonomi (Teori ve Politika)**, 8.Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, s.248-249.



**İş Arayışlarının Etkisi:** İş arama maliyeti ne kadar düşükse, ekonomideki ortalama reel ücret düzeyi o kadar yüksek olacaktır. Bu durumda da eksik istihdamı artırıcı bir etki ortaya çıkacaktır.

**İşsizlik Sigortasının Etkisi:** İşsizlik sigortası iş arama maliyetini azaltır ve iş aramayı çalışmaya göre daha cazip hale getirir. Bu nedenle iş gücünü, emek arzını azaltır, denge reel ücretini yükseltir ve eksik istihdam oranını artırır.

**İş Gücünün Nüfus Bileşeni ve Emek Piyasasının Organizasyonu:** Eksik istihdam gençler arasında yaşlılara göre daha yüksektir. Eksik istihdamın doğası farklıdır. Gençler daha sık ve daha kısa sürelerle işsiz kalırlarken, yaşlılar daha az ve daha uzun süreli olarak işsiz kalmaktadırlar. Bu yapıda eksik istihdam düzeyini etkilemektedir.

Sıraladığımız bu faktörler eksik istihdamın süresini ve seviyesini belirlemektedir. Bu da doğal olarak ekonominin tam istihdam seviyesinin ne kadar uzağında veya yakınında olduğunun göstergesidir.

### **3-Aşırı İstihdam**

Bir ekonomide mevcut üretim faktörlerinin tümü kullanıldığı halde üretilen mal ve hizmet miktarının toplam talebi karşılamaması durumu olan aşırı istihdamda girişimciler mevcut talebi karşılamak için kapasitelerinin üstünde ve koşullar elveriyorsa vardiya yöntemiyle çalışarak daha fazla mal ve hizmet üretirler ve bunun için de daha fazla üretim faktörü talep ederler. Ancak üretim faktörlerini sınırsız bir şekilde artırma olanağı yoktur. Ülke içerisinde giderilemeyen faktör talebi bu nedenle dış ülkelerden sağlanacak emek ve sermaye faktörleri ile karşılanmaya çalışılır.<sup>9</sup>

Aşırı istihdam, emek arzının emek talebi karşısında yetersiz olma durumunu göstermektedir. Karşılanmayan emek talebinin baskısı, mevcut emek arzının çalışma sürelerini uzatarak (fazla mesai) azaltılmak istenir. Yani emek normal kapasitenin üzerinde çalışmaya zorlanır. Savaş ve olağanüstü şartlarda emek bu durumdadır. Bu

---

<sup>9</sup> Tefvik REHİN, **Makro Ekonomi Para Milli Gelir İstihdam**, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1996, s.113-114.

tedbirle talep eksikliğini gidermek yetersiz ise piyasada mevcut olan emeğin fiyatında bir artış yaratılarak enflasyonist eğilimlere yol açılabilir.<sup>10</sup>

### **B-İşgücü, İşgücüne Katılma Oranı ve Bağımlılık Oranı**

İşgücü, çalışanlar (istihdam edilenler) ile iş arayanların (işsizlerin) toplamıdır.<sup>11</sup> İşgücü, toplumda çalışma yaşına, çalışma arzusuna ve çalışma gücüne sahip olan insanları kapsayan faal ülke nüfusedir. Faal nüfus (aktif nüfus) ile kastedilen, günümüzde yaygın olarak kabul edilen görüşe göre, 15-64 yaş arasındaki nüfus miktarıdır.<sup>12</sup> İstihdam edilmemiş olmakla birlikte, emek piyasasında emeğini arz eden, çalışabilecek durumda olan kimseler de faal nüfusun kapsamında yer alırlar. Böylece faal nüfus, istihdam edilen ve istihdam edilmeyen faal nüfus olmak üzere ikiye ayrılır.<sup>13</sup>

Bir de faal nüfustan daha geniş bir anlamı olan çalışma çağındaki nüfus vardır. Çalışma çağındaki nüfus, işgücü ile işgücüne dahil olmayanlardan meydana gelir. İşgücüne dâhil olmayanlar; ev kadınları, öğrenciler, emekliler, engelliler, yaşlı veya hastaları kapsayan nüfus grubundan oluşmaktadır.<sup>14</sup> İşgücünün çalışma çağındaki nüfus içindeki oranı ise İşgücüne Katılma Oranı olarak adlandırılır.<sup>15</sup> Bu oran;

$$\text{İşgücüne Katılma Oranı} = \frac{\text{İşgücü}}{\text{Çalışma Çağındaki Nüfus}} \times 100$$

şeklinde formüle edilebilir.

Endüstri ülkelerinde toplam nüfusun önemli bir kesiminin üretken faaliyet içinde bulunmasının hiç kuşkusuz ilk açıklaması bu ülkelerin yapısal konumu ile ilgilidir. Daha fazla oranda insana çalışma olanağı sağlayabilen bu yapısal konum, gelişmişliğin önemli bir göstergesidir. Bunun yanı sıra, insanların, değişik biçimlerde üretime yardımcı oldukları halde bu istatistiklerde yer almamış olmaları, özellikle gelişmekte

<sup>10</sup> Rasih DEMİRCİ, Rauf ARIKAN, İ.Burhan ERDOĞAN, **Genel Ekonomi Mikro-Makro**, Üçüncü Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2001, s.298.

<sup>11</sup> Robert J.BARRO, **Macroeconomics**, Fifth Edition, The MIT Press, London, 1997, s.351.

<sup>12</sup> Ercan ŞAHBUDAK, "İşsizlik ve İşsizlik Sigortası", **Türkiye'de Çalışma Hayatından Kesitler: İşsizlik - Sendikal Örgütlenme - Kadın Emeği - İsporcılık**, (Ed.Faruk KOCACIK), Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları No:94, Sivas, 2004, s.3.

<sup>13</sup> ARDIÇ, a.g.e., s.177.

<sup>14</sup> ŞAHBUDAK, a.g.m., s.4.

<sup>15</sup> Robin BADE, Michael PARKIN, **Foundations of Macroeconomics**, Addison Wesley, Boston, 2002, s.132.

olan ülkeler için yüksek bir olasılıktır. Söz gelimi, aile işine yardımcı olan ev kadını ve çocuklar bu türe örnek olarak gösterilebilir.<sup>16</sup>

İşgücüne katılma oranı, nüfusun işgücü olan bölümünün çalışma çağındaki nüfusun içindeki payı olarak tanımlanırken, bağımlılık oranı tam tersi olarak nüfusun işgücüne katılmayan bölümünün oranı olarak tanımlanabilir.<sup>17</sup>

İşgücünün, kendine ait bir işi olup fiilen çalışan kısmına ise İstihdam Hacmi (Oranı) denir. Buna göre tam istihdam durumunda istihdam hacmi işgücüne eşit olmakta ve işsizlik ortadan kalkmaktadır.<sup>18</sup> Yani tam istihdam durumunda istihdam oranı yüzde yüzdür denilebilir.

### C-İşsizlik ve Türleri

İşsizliğin tanımını birçok yazar farklı şekilde yapmıştır.<sup>19</sup> Örneğin; S.Smit'e göre "*Kapitalist toplumlarda işçiler istihlal faaliyetleri yanında daima çalışma güçleri satmayı arzularlar, fakat her zaman alıcı bulmazlar, bunlara işsiz ve bu özel duruma da işsizlik denilir*"; Alman düşünür Bertelsmann Volkslexion'a göre işsizlik, "*Çalışabileceklerin çalışma arzularına rağmen, iş yeri bulamamalarıdır*"; Curt Chai'ye göre ise, "*Bir memlekette çalışma isteğinde ve durumunda olup, mesleğinde uygun ücretle faaliyette bulunamayana işsiz denir*". İşsizlik ile ilgili olarak farklı söylemler olsa da genel olarak çalışma isteğinde ve arzusunda olmasına rağmen, uygun bir iş bulamayan kişiye işsiz, bu duruma da işsizlik denir.

### 1-Konjonktürel İşsizlik

Ekonomik hayat konjonktürel olarak, canlanıp daralmakta, bir başka deyişle ekonomilerde üretim dolayısıyla milli gelir, zaman içinde dalgalanmaktadır. Ekonomik canlanmanın olduğu dönemlerde talep artışına paralel olarak, istihdam ve milli gelir

---

<sup>16</sup> Murat ŞEKER, "Çalışma İlişkileri ve İstihdam Sorunu", **Türkiye Ekonomisi "Sektörel Gelişmeler"**, (Ed:Çelik ARUOBA, Cem ALPAR), Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 1992, s.264.

<sup>17</sup> S.Rıdvan KARLUK, **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim**, Yenilenmiş 5.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1997, s.18.

<sup>18</sup> Ersan BOCUTOĞLU, Metin BERBER, Kenan ÇELİK, **Makro İktisada Giriş**, Dilara Yayınevi, Trabzon-Rize, 2003, s.29-30.

<sup>19</sup> Halil DİRİMTEKİNOĞLU, **İşsizlik Sorunları**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:30/7, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1965, s.3-4.

artmaktadır. Belirli bir zaman sonra, üretim artması sonucu mal ve hizmet arzı, talebi aşmaya başlayınca talep yetersizliği nedeniyle canlılık yerini durgunluğa terk etmeye başlayacaktır. Böylece stoklar artıp, üretim gerilerken, işgücüne olan talebin azaldığı bu depresyon dönemlerinde, işsizlik artacaktır.<sup>20</sup> Buna göre konjonktürel işsizlik, bir ekonominin üretim ve milli gelirinin devamlı yükselme göstermemesi sonucu oluşan duraklama ve bunalım döneminde doğan işsizliktir.<sup>21</sup>

## 2-Yapısal İşsizlik

İş arayanların sayısı ile bu kişilere uygun iş sayısı eşit olunca işgücü arzı ve talebi arasında bir dengesizlik söz konusu olmaz. Ancak iş arayanların kendine uygun iş bulamadığı durumunda, yapısal işsizlik ortaya çıkacaktır.<sup>22</sup> Ekonomide yapısal değişimler ortaya çıktıkça bir kısım endüstrilerde, bir kısım işgücü kategorilerinde ve bazı bölgelerde gerileme olurken diğerleri gelişmektedir. Bunun sonucu, daralan sektörlerde işgücü arzı fazlası ve genişleyen sektörlerdeki işgücü talebi fazlası ile bir dengesizlik ortaya çıkmaktadır. İşgücü ücret farklılığı nedeniyle daralan ve gerileyen sektörlerden genişleyen sektörlerle doğru hareket edecek ancak uyum zaman alacağı gibi tam da olmayabilecektir. İşgücünün akışkanlığı ya da hareketliliği bir kısım faktörler tarafından kısıtlanabilir. Bu tür işsizlik yapısal işsizlik olarak nitelendirilmektedir.<sup>23</sup>

## 3-Friksiyonel İşsizlik

Friksiyonel işsizlik ise işgücü piyasasına yeni girenlerin ve yeni bir iş bulmak ve bulmak için geçici olarak işini bırakanların oluşturduğu işsizliktir.<sup>24</sup> Bu çeşit işsizliklerin nedeni ne talep yetersizliği, ne yapısal değişimler, ne de üretim araçlarının kıtlığıdır. Friksiyonel işsizliğin nedenleri olarak nerede ne iş olduğunu bilmeyen insanların varlığı, yer değiştirmenin masraflı ve yorucu olması ve ya işgücü akışkanlığının düşük olmasıdır. Örneğin; bir ülkede bazı insanlar işsiz gezerken, bazı işverenler de işçi arıyor olabilirler. Gerek çalışanların gerek işverenlerin piyasa koşulları

<sup>20</sup> Zeynel DİNLER, **İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995, s.420.

<sup>21</sup> Cafer UNAY, **Makro Ekonomi**, Genişletilmiş ve Yenilenmiş 7.Baskı, Vipaş A.Ş., Bursa, 1999, s.347.

<sup>22</sup> George J. BORJAS, **Labor Economics**, McGraw-Hill, Singapore, 1996, s.440.

<sup>23</sup> Ertan OKTAY, **Makro İktisat Teorisi ve Politikası**, 2.Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 1998, s.189.

<sup>24</sup> David C. COLANDER, **Macroeconomics**, Third Edition, Irwin/McGraw-Hill, Middlebury College, Middlebury, 1997, s.166.

hakkında tam ve mükemmel bilgilere sahip olmalarını engelleyen nedenler, genellikle işgücü piyasasının işleyişindeki sürtünmeler olduğu için, bu işsizliğe “friksiyonel işsizlik” adı verilmektedir. Sistem ne kadar iyi çalışıyor olursa olsun; yine de her ülkede %2-3 oranında bu işsizlik türünden görülmektedir.<sup>25</sup>

#### **4-Teknolojik İşsizlik**

Teknolojik işsizlik, üretimde emeğin yerine makine ikame edilmesi nedeniyle ortaya çıkan diğer bir ifadeyle, makinenin işgücünün yerine geçerek bir kısım emek sahiplerini işsiz bırakmasıdır. Yeni tekniklerin üretim alanına uygulanması, bir kısım emek faktörünün işsiz kalmasına yol açabilir. Bilhassa otomasyon adı verilen, makinenin yine makine tarafından kontrol edilmesi olayı, işgücünün makine karşısındaki rekabet şansını azaltmıştır. Sanayide robotların kullanılmaya başlaması bu gelişmeyi hızlandırmaktadır. Bu süreçte kişi başına fiziki hasılanın artış oranı tüketim ve yatırım mallarına olan talep artışından fazla ise, o zaman teknolojik işsizlik ortaya çıkar. Çünkü, artan hasılanın bir kısmı talep bulamayacaktır. Yeni teknikler sayesinde üretilen mal ve hizmet artışına paralel olarak toplam talep de artıyorsa, o zaman teknolojik işsizlik olmadığı gibi ekonominin refah seviyesi de artmış demektir.<sup>26</sup>

#### **5-Gizli İşsizlik**

Gizli işsizlik, tam istihdam düzeyinde işçilerin kapasitesinde olmamaları, hasta, eğitimsiz, aç olmaları, motive olmamaları veya görevlerinde etkin araçları kullanmamalarından dolayı görülen verimsizlik durumudur.<sup>27</sup> Bir ekonomide çalışıyor ve hatta faydalı şeyler üretimine yardımcı oluyor göründükleri halde; kendilerinin o iş alanından çekilmeleri sonucu üretimde hiçbir azalma kaydedilmeyecek kimseler var ise; o ekonomide gizli işsizlik var demektir. Gizli işsizliğin nedeni, talep yetersizliğinden daha çok, üretim araçlarının yani sermayenin ve örgütlenmenin yetersizliğidir.

---

<sup>25</sup> Dilek EYUBOĞLU, **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:674, Ankara, 2003, s.16.

<sup>26</sup> REHİN, a.g.e., s.120-121.

<sup>27</sup> Haşmet BAŞAR, **Selected Technical Terms in Labor Economics and Industrial Relations**, University Of İstanbul Publications No:3704, İstanbul, 1992, s.37.

İnsanların evine, köyüne ve ailesine bağlı olması gibi nedenlerin yol açtığı mobilite eksikliği de gizli işsizliğe yol açan toplumsal nedenler arasında sayılabilir.<sup>28</sup>

Gizli işsizlik genellikle az gelişmiş ekonomilerin tarım sektöründe görülmektedir. Aslında, başta kamu kurumları olmak üzere diğer sektörlerde de görülmekle beraber, ağırlığını bu sektörde hissettirmektedir. Tarım sektöründe çalışan nüfusun artışı ve bu nüfusun başka sektörlerde iş bulamaması gizli işsizliğe yol açmaktadır.<sup>29</sup>

#### D-İşsizlik Oranı

Ekonomideki işsiz miktarı, söz konusu ekonomide işi olmayan ve iş arayan yetişkin işçi miktarıdır. Bir ekonomideki işsizlik oranı<sup>30</sup> ise, söz konusu ekonomideki işsizlerin toplam işgücü içindeki payını ifade eder. O halde;

$$\text{İşsizlik Oranı} = \frac{\text{İşsizlerin Miktarı}}{\text{Toplam İşgücü Miktarı}} \times 100$$

şeklinde formüle edilebilir.

Bu formülün gerçek anlamda işsizlik oranını yansıtmadığı fikrinde olanlar da vardır. Gerçek anlamda işsizlik oranını bulabilmek için işsizlik oranına eksik istihdam oranını da eklemek gerekmektedir. Eksik istihdam kapsamına girenler aslında düzenli bir işleri olmayıp, amele pazarlarında iş bulunca çalışan iş bulamayınca boş gezen işgücünden meydana gelmektedir. Buna göre gerçek anlamda işsizlik oranı;<sup>31</sup>

$$\text{Gerçek İşsizlik Oranı} = \text{İşsizlik Oranı} + \text{Eksik İstihdam Oranı}$$

şeklinde formüle edilebilir.

---

<sup>28</sup> EYUBOĞLU, a.g.e., s.16.

<sup>29</sup> REHİN, a.g.e., s.121.

<sup>30</sup> James D. GWARTNEY, Richard L. STROUP, **İntroduction To Economics The Wealth And Poverty Of Nations**, The Dryden Pres Harcourt Brace College Publishers, USA, 1994, s.293.

<sup>31</sup> BOCUTOĞLU, BERBER, ÇELİK, a.g.e., s.34.

## II-İSTİHDAM TEORİLERİ VE POLİTİKALARI

### A-İstihdam Teorileri

Her iktisat okulunun oluşturduğu farklı bir istihdam teorisi vardır. Klasik İktisat Teorisi'nin ortaya koyduğu istihdam teorisi daha sonra Keynezyen düşüncenin eleştirisine maruz kalmış ve özellikle 1929 Dünya Bunalımı'ndan sonra istihdam teorisi alanında değişiklikler yaşanmıştır. Bunun sonuncu olarak Keynezyen düşüncenin ortaya koyduğu İstihdam Teorisi 1930'lu yıllardan sonra kendini iktisadi alanda hissettirmeye başlamıştır. 1970'li yıllarda ise yaşanan petrol krizleri ile Keynezyen Teori'nin ortaya koyduğu ilkeler tartışılır olmuş ve 1980'lerde istihdam alanındaki teorilerde tekrar bir değişiklik yaşanmıştır.

### 1-Klasik İstihdam Teorisi

Klasik iktisatçıların istihdam ve işsizlik konusundaki düşünceleri genel denge konusundaki görüşlerinin doğal bir uzantısıdır. Bu yönüyle temel özelliği, pazar mekanizmasına yapılacak her türlü müdahalenin (sendikaların, kartel ve monopollerin, devletin) ücretler ve fiyatların tam esnekliğini bozmasından hareket etmektedir. Bu tür müdahalelerin bulunması halinde ekonominin kendiliğinden dengeye ulaşamayacağı (tam istihdam) klasik iktisatçılarınca kabul edilmektedir.<sup>32</sup> Klasik ekonomiye göre tam rekabet piyasaları kaynakların hem tam hem de etkin kullanımını sağlamaktadır. Rekabetçi piyasaların her zaman tam istihdam dengesi içinde olduğu kabul edilir. Oysa piyasa ekonomisini uygulayan ülkelerde belli derecelerde işsizlik problemi ortaya çıkmıştır. Tam istihdamın sağlanamaması anlamına gelen işsizlik bir etkinsizlik nedenidir.<sup>33</sup>

Klasik okul kuramcılarının en çarpıcı yanı, bilindiği üzere, ekonomik yaşamın tabiatında dengeleri otomatik olarak düzenleyen bir gücün var olduğuna inanmış

---

<sup>32</sup> Mete TÖRÜNER, Kuvvet LORDOĞLU, **Çalışma Ekonomisi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1991, s.199-200.

<sup>33</sup> A.Kemal ÇELEBİ, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matbaası, Manisa, 2003, s.53.

olmalarıdır. Klasiklere göre bu güç arzı talebe, üretimi tüketime denk olacak şekilde etkilerken, istihdamında tam istihdam noktasına doğru gelişmesini sağlar.<sup>34</sup>

Klasik iktisadın temelini J.B.Say'ın ortaya koyduğu Mahreçler Kanunu oluşturmaktadır. Mahreçler Kanunu'nun özünü, serbest bir ekonomide talep yetersizliğinden veya aşırı üretimden dolayı yaygın bir irade dışı işsizliğin ortaya çıkmasının mümkün olmaması şeklinde ifade etmek yerinde olacaktır. Aşırı üretim ve dolayısıyla aşırı arz bazı üretim kesimleri için söz konusu olabilir. Ancak ekonominin tümü için böyle bir şey söz konusu değildir. Bir mal üretildiği zaman sadece bir arz yapılmış olmaz, aynı zamanda üretilen mal miktarı kadar bir de talep yaratılmış olur. Yani arzda meydana gelen her artış, kendisi kadar bir talep artışına yol açmaktadır. Buradan hareket ederek Mahreçler Kanunu'nu "Her arz kendi talebini yaratır" şeklinde özetlemek mümkündür.<sup>35</sup>

Klasikler, ücretlerin işgücü talep miktarı ile işgücü arz miktarını birbirine eşitleyebileceğini kabul ettiklerinden, işsizliğin ortaya çıkmayacağı sonucuna varmışlardır.<sup>36</sup> Bir endüstride aşırı üretim meydana gelince o endüstride maliyetlerin ve önemli bir maliyet unsuru olarak işçi ücretlerinin düşürülmesi problemin çözümlenmesine yetecektir diye düşünen Klasikler, bir tek endüstri yerine bütün milli ekonomiyi kapsayan genel bir üretim fazlası ile karşılaşınca yine ücretlerde gereken oranda indirim yapılabildiği takdirde işsizliğin önlenebileceği fikrini savunmaktadır.<sup>37</sup>

## 2-Keynezyen İstihdam Teorisi

Klasik iktisatçıların istihdam teorisi ile ilgili problemleri ihmal etmelerinin başlıca sebepleri iki noktada toplanmaktadır. Bunlardan biri olan "Mahreçler Kanunu" yani "her arz kendi talebini yaratır ilkesini" kabul ederek, genel anlamda talep yetersizliğinin sistemin mantığına aykırı olduğuna inanmış olmalarıdır. İkinci olarak klasik iktisatçıların, kısmi işsizlik ve dengesizlik hallerinin açıklaması için kullandıkları

---

<sup>34</sup> Şinasi GÜÇERİ, **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Meseleleri ve Bir Çözüm Modeli**, İş Dünyası Vakfı Yayınları No:3, İstanbul, 1993, s.149.

<sup>35</sup> REHİN, a.g.e., s.127.

<sup>36</sup> Karl E. CASE, Ray C. FAIR, **Principles Of Macroeconomics**, Sixth Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2002, s.282.

<sup>37</sup> Besim ÜSTÜNEL, **Makro Ekonomi**, Üçüncü Bası, Doğan Yayınevi, Ankara, 1975, s.181.



yöntemlerin, genel işsizliğin ve dengesizliğin açıklanmasında da kullanılabileceğini kabul etmeleridir.<sup>38</sup>

Klasik İstihdam Teorisine bu eleştirel noktalardan yola çıkarak karşı duran, Keynezyen İstihdam Teorisinin esasını Gayri Safi Milli Hâsılanın, istihdamın bağımsız değişkeni olduğu tezi oluşturmaktadır. Böylece istihdam kavramına ekonominin aynı zamanda yapısal niteliklerini de içeren bir genişlik kazandırılmış olmaktadır.<sup>39</sup> Bu bağlamda Keynes'in istihdam ile ilgili temel fikirlerini aşağıdaki noktalar etrafında toplamak mümkündür:<sup>40</sup>

- Ekonomi klasiklerin iddia ettiği gibi her zaman tam istihdam seviyesinde dengede değildir. Ekonomi için; aşırı istihdam, eksik istihdam, tam istihdam dengelerinden birinde bulunmak söz konusu olabilir.
- Ücret düzeyinin düşmesiyle istihdam hacminin her zaman yükselmesi beklenemez. İşçiye ödenen ücret iki yönlüdür; bir yönüyle ücret efektif talep, diğer yönüyle maliyet unsurudur. İstihdam hacmi, her şeyden önce milli gelir düzeyine bağlıdır.
- Piyasaya arz olunan her mal talebini kendi yaratmaz. Bu durum ancak, tam istihdam düzeyinde cari fiyat düzeyi üzerinden toplam arzın toplam talebe eşitliği halinde meydana gelir. Hâlbuki üretim faktörleri fiyatları üzerinden bireylerin ellerine geçen parasal gelirlerin bir kısmı tasarruf edilebilir ve efektif talep içinde yer almayabilir.
- Ekonominin tam istihdam düzeyinin altında dengede bulunduğu zamanlarda özel harcamalarla, kamu harcamaları birbiriyle rekabet halinde değildir. Yani bu iki tür harcamalardan birindeki artışlar diğerinin azalması pahasına gerçekleşmez.

Keynes, bir milli ekonomideki istihdam seviyesini tayin eden temel faktörlerin “toplam talep ile toplam arz olduğunu” söylemektedir. Bir milli ekonominin tümünde istihdam seviyesi, o ekonomide bulunan firmaların kaç kişiye çalıştırmak istedikleri konusunda verecekleri kararlara bağlıdır. Firmaların kaç kişiyi istihdam etme konusunda verecekleri kararlar ise çalıştıracakları işçilerin üretecekleri malların satışından girişimcilerin elde etmeyi umdukları satış hâsılatına bağlıdır.<sup>41</sup> Girişimcilerin maliyetlerini karşılayabileceklerine inançları yoksa doğal olarak işçi istihdam etmeye yanaşmayacaklardır. Oysa herhangi bir istihdam düzeyinde, elde edilecek ürünün toplam arz maliyeti, o ürünün satışından fiilen elde edileceği tahmin edilen toplam gelirin altında ise, işverenler kar edeceklerdir. Bu durumda karlarını artırmak için daha

---

<sup>38</sup> ÜSTÜNEL, a.g.e., s.182.

<sup>39</sup> GÜÇERİ, a.g.e., s.162.

<sup>40</sup> İsmail TÜRK, **Maliye Politikası**, Güncelleştirilmiş 16.Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s.9.

<sup>41</sup> ÜSTÜNEL, a.g.e., s.186.

fazla işçi çalıştırmak yoluna gideceklerdir. Bu hareket, toplam arz maliyeti toplam talep fiyatına eşitleninceye kadar devam edecek ve eşitlenince duracaktır ki, bu düzeyde ekonomi belirli bir istihdam düzeyine ulaşacaktır.<sup>42</sup> Bir ekonomide istihdamın ne düzeyde olacağını toplam talep ile toplam arz belirlemektedir. Kısa dönemde toplam arz sabit sayılacağından, Keynes ile birlikte, bir ekonomide istihdam düzeyini toplam talebin (efektif talep) belirlediği söylenebilir.<sup>43</sup>

### **3-Klasik-Keynezyen İstihdam Teorisi Sentezi**

Keynes, nominal ücretlerin eş zamanlı intibak ederek tam istihdamı sağlamanın kesin olmadığını vurgulamıştır. Buna göre Keynezyen toplam arz eğrisi, sabit nominal ücretlere dayanır. Ancak Keynes nominal ücretlerin tamamen sabit olmadığını ve toplam talepteki dengesizliklere yavaş uyum gösterdiğini reddetmez. Dolayısıyla kalıcı bir yapışkanlık yerine nominal ücretlerin yavaş intibak ettiği kabul edilirse, Keynezyen ve Klasik yaklaşımların bir sentezine ulaşılabilir. Kısa dönemde, ücret intibakı tam istihdamı sağlayamayacak kadar küçüktür, ancak uzun dönemde ücretler tam istihdam ve klasik dengeyi sağlayacak biçimde intibak eder. Çıktı miktarı tam istihdam düzeyinin altında iken, işgücünün bir bölümü iş bulamayacaktır. Çalışmak istedikleri halde ücretler yüksek olduğundan, işgücüne olan talep yetersiz olacaktır. Bu durumda, işsizler piyasadaki düzeyden daha düşük bir ücretle çalışmayı kabul edeceklerinden, ücretler düşme eğilimi gösterecektir. Tersine, çıktı tam istihdam düzeyinin üzerinde ise nominal ücretler artış eğilimine girecektir.<sup>44</sup>

### **4-Monetarist İstihdam Teorisi**

Klasik ve Keynezyen düşünceden sonra özellikle 1970'lerde yaşanan petrol krizlerinin akabinde 1980'lere damgasını vuran yeni iktisat akımlarından olan Monetarizm'in temel görüşlerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür;<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> EYUBOĞLU, a.g.e., s.18.

<sup>43</sup> REHİN, a.g.e., s.142.

<sup>44</sup> Abuzer PINAR, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, 2.Baskı, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006, s.19-20.

<sup>45</sup> Ahmet OKUR, **İktisadi Düşüncenin Evrimi**, Güleç Matbaacılık, İzmir, 2000, s.201.

- Ekonomik yaşamı etkileyen temel faktör parasal değişimlerdir. Bu görüşe göre toplam talebi dolayısıyla üretimi, istihdam ve genel fiyat seviyesini belirleyen temel unsur para arzında meydana gelen değişimlerdir.
- Para arzında meydana gelen değişimlerin ekonomiye yansımaları, genellikle mikro karakterde olup, aktif varlığın fiyat ve getiri oranlarındaki değişimler nedeniyle yeniden düzenlenmesi yoluyla ortaya çıkar.
- Ekonominin istikrarını bozan etkenlerden çoğu hükümetlerin izlediği maliye politikasından ve para otoritelerinin firmalar ile kişiler arasında farklılık yaratıcı uygulamalarından kaynaklanır. Ekonomi esas itibarıyla istikrarlıdır ve kendi haline bırakıldığında yaygın bir işsizlik ve enflasyon gibi istikrarsızlıklara sürüklenmez.

İşsizlik ve fiyat/ücret haddi artışlarını inceleyen A.W.Phillips İngiltere’de düşük işsizlik oranları ile fiyat/ücret haddindeki yüksek artış oranları arasında ilişki olduğunu savunmuştur. Bu durum ekonomi politikasını saptayanlar için kısa dönemli bir çelişkiyi göstermektedir: ekonomi politikasının hedefi en düşük işsizlik düzeyi mi yoksa istikrarlı fiyatlar mı olmalıdır? İşsizlik ile enflasyon arasındaki ters yönlü ilişki ilk bakışta sadece kısa dönemde geçerli görünmektedir. Çünkü sürekli düşük işsizlik oranları için izlenen bir politika sonuçta stagfasyona (durgunluk içinde enflasyon) yol açacaktır.<sup>46</sup> Bir kısım iktisatçı ise Phillips’in ortaya koyduğu ilişkinin aldatıcı olduğunu ileri sürmektedir. 1970’lerde işsizlik oranını doğal oranın altına düşürme çabaları, gittikçe artan enflasyon oranlarına yol açmıştır.<sup>47</sup>

Phillips eğrisini eleştirenlerin başında gelen Monetarizm kurucusu M.Friedman devletin işsizlikle mücadelede Keynezyen maliye politikalarına başvurmasının bir çözüm olmadığını, ekonomide doğal bir işsizlik oranının var olduğunu “doğal işsizlik oranı hipotezi” ile açıklamaktadır.<sup>48</sup> Emek ve mal piyasalarının dengede olduğu eksik istihdam oranına doğal işsizlik denir. Bir diğer deyişle doğal işsizlik oranı fiyat ve ücret enflasyonunu yukarıya ya da aşağıya doğru çeken güçlerin dengede olduğu orandır. Doğal oranda, enflasyon istikrarlıdır. Yani enflasyon hızlanma veya yavaşlama yönünde, herhangi bir eğilim göstermez. Yüksek enflasyon oranının önlenmesini ön

<sup>46</sup> Dominick SALVATORE, Eugene A.DIULIO, (Çev:Cem ALPAR), **İktisat İlkeler ve Kavramlar 385 Çözümlü Problem**, Gözden Geçirilmiş 5.bası, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1988, s.166-167.

<sup>47</sup> SALVATORE, DIULIO, a.g.e., s.167.

<sup>48</sup> ÇELEBİ (2003), a.g.e., s.54.

planda tutan modern bir ekonomide, işsizliğin doğal oranı, katlanılabilecek en düşük orandır.<sup>49</sup>

Monetaristler enflasyon ile işsizlik arasındaki ilişkinin geçici olduğunu vurgulamakta ve enflasyonist bekleyişlerin önemi üzerinde durmaktadır. Bu iktisatçıların düşüncelerini şöyle açıklayabiliriz:<sup>50</sup> Örneğin; ekonomide belli bir oranda işsizliğin bulunduğunu ve bununla, genişleyici para ve maliye politikası ile savaşıldığını varsayalım. Uygulanan bu politikalar sonucu toplam talepteki yükselme, fiyatlarda artışa neden olacaktır. Dolayısıyla reel ücretler azalacaktır. Bu durum girişimcileri üretim miktarını genişletmeye özendirerek ve böylece istihdam hacmi genişleyecektir. Bu sırada işsizlikteki azalma, fiyatlardaki artışa bağlı olarak gelişmektedir. Ancak kısa süre sonra işçiler daha yüksek fiyatların kendi reel ücret oranlarını azalttığını göreceklere ve fiyatlardaki yükselmeleri dengelemek için daha yüksek parasal ücret talep edeceklerdir. Varsayalım ki, parasal ücretlerdeki artış reel ücretleri önceki düzeyine geri getirecek kadar olsun. Bu durumda işverenlerin istihdamı genişletmelerini özandıren etmenler ortadan kalkacaktır. İstihdam düzeyi düşecek ve eski işsizlik düzeyine geri dönecektir. Böylece denge daha yüksek fiyat ve daha yüksek parasal ücret düzeyinde oluşacak ve eksik istihdam durumunda herhangi bir değişme olmayacaktır.

Phillips'in iddiasından farklı olarak Monetaristler ücretlerin, fiyatların, istihdam ve işsizlik düzeylerinin emek arz ve talebi tarafından eşzamanlı olarak belirlendiği fikrindedirler. Emek arzını belirleyen değişkenler, saat başına ücret oranı, doğum oranı ve işgücüne katılım oranıdır. Emek arzı reel ücretin artan bir fonksiyonudur. Emek talebi ise, reel ücretin azalan bir fonksiyonudur. Emek verimliliğinin artması halinde, aynı reel ücret düzeyinde daha çok emek istihdamı kâra daha fazla katkıda bulunacaktır.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> PARASIZ (2003), a.g.e., s.246.

<sup>50</sup> PARASIZ (2003), a.g.e., s.247.

<sup>51</sup> Ö.Hakan ÇAVUŞ, **Türkiye'de İşveren Üzerindeki Mali Yükümlülüklerin İstihdam Üzerindeki Etkileri ve Sonuçları**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1999, s.38-39.

## **B-İstihdam Politikaları**

### **1-İstihdam Politikalarının Amacı**

İstihdam politikaları, istihdamı korumak ile çalışanı korumak arasında bir tercihle karşı karşıyadır. Ülkeler siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel önceliklerinin ışığında, istihdam politikalarının öncelikle hangi amaca hizmet edeceğini tayin ederler. Zira iki hedef arasında bir çelişki mevcuttur. Çalışanı korumak için iş güvencesinin artırılması, işgücü piyasasının esnekliğini yitirmesi, ekonominin istihdam yaratma potansiyelinin olumsuz etkilenmesi ve işsizliğin artması sonucunu doğurabilmektedir. Buna karşılık işgücü piyasasının dinamizmini korumaya yönelik tedbirler ise iş güvencesini azaltma riskini taşımaktadır.<sup>52</sup>

İstihdam politikalarının temel hedefi tam istihdamdır. Tam istihdama ulaşmak dünyadaki bütün ülkelere amaç olarak kabul edilmekte ve alınan çeşitli tedbirler yoluyla bu amaca yaklaşılmaya çalışılmaktadır. Tam istihdam amacından başka istihdam politikalarının “Prodüktif İstihdam”, “Serbest İş Seçme Hakkı” ve “Ekonomik Kalkınma Hızı” gibi amaçları da vardır.<sup>53</sup>

İstihdam seviyesinin yanı sıra, prodüktif istihdama verilen önem, ekonomik büyüme için beşeri kapasiteden yararlanılması hususuna dikkat çekmekte ve ekonomik büyüme için insan gücü kaynaklarından etkin şekilde yararlanılması gereğini ortaya koymaktadır.

Tam istihdamın en önemli zorluklarından birisi hiç şüphesiz kişinin çalışacağı işi serbestçe seçebilme hakkına sahip oluşundan doğmaktadır. İnsanların serbest seçim hakkına sahip olmadıkları ortamda, açık olan işlere işsiz olan kişilerin zorla yerleştirilmesi ile işsizlik sorunu önemli ölçüde ortadan kaldırılabildi. Ne var ki kişinin hür iradesi ile işini seçme hakkını kullanması, emek arzı ile emek talebi arasındaki dengenin kurulmasını zorlaştırmaktadır. Arzuları, amaçları, beğenileri, özelemleri ve diğer teşvik edici unsurlara olan bağımlılığı ile insan, istihdam imkânlarını değerlendirirken tercihlerini ortaya koyma hakkına sahiptir.

---

<sup>52</sup> Celalettin SIVACI, “Kayıt Dışı Ekonomi ve Kadim Projesi”, **Bütçe Dünyası**, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, C:3, S:27, s.53, <<http://www.butce.org/html/dergi/27/csivaci2.pdf>>, (03.01.2008).

<sup>53</sup> Nur SERTER, **Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme**, İ.Ü Basımevi ve Film Merkezi, Üniversite Yayın No: 3697, İstanbul, 1993, s.32-41.

Ekonomik hedeflerin başında, insanlığın fakirlikten kurtuluşunun tek yolu olan ekonomik kalkınma gelir. Normal şartlarda daha çok kişinin istihdam edilmesi çıktı miktarını artıracaktır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde işgücüne yeni katılanların verimliliği çok düşük olacak, hatta kendilerine ödenen ücreti dahi karşılamayacaktır. Fazla istihdamın yarattığı çıktı fazlasına rağmen tüketimdeki artış, toplam tasarruf ve yatırımlardaki azalış kadar olmazsa istihdam artışına devam etmek, ekonomik büyümeye de devam etmek anlamına gelecektir.

## **2-Pasif-Aktif İstihdam Politikaları**

İstihdam politikalarının amaçlarına ulaşabilmek için izlediği iki yolu vardır. Bunlardan biri uzun yıllar ülkeler tarafından uygulana gelen pasif istihdam politikaları, diğeri ise özellikle son yıllarda oldukça gündemde olan aktif istihdam politikalarıdır.

Pasif istihdam politikaları ile işsizlik sorunu karşısında sonuçlarını onarmayı amaçlayan, bunun için işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler anlaşılmaktadır. Bu önlemler genel olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı olarak ikiye ayrılmaktadır. Ancak 20. yüzyılın sonuna doğru pasif istihdam politikalarının işsizliği önleyici tedbirler içermediği ve bütçe üzerine büyük yükler getirdiği görülmüş ve işsizliği önleyici ve yeniden eğitim, erken emeklilik, işgücü hareketliliğinin sağlanması gibi işsizliği sınırlayıcı çeşitli aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir.<sup>54</sup>

OECD'ye göre işsizlere sadece gelir desteği yapılmasına yönelik politikalar pasif politikalar olarak kabul edilirken, emek piyasasındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve emek piyasalarının etkinliğini arttıran politikalar ise aktif istihdam politikaları olarak değerlendirilmektedir.<sup>55</sup> Aktif politikalar işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, işsizlik ödemeleri ve aktif politikalar işsizliğin ortaya çıkardığı farklı sonuçları düzenlemektedir. Aktif politikalar tek başlarına uygulandığı zaman, işsizlik

---

<sup>54</sup> ÇAVUŞ, a.g.t., s.42.

<sup>55</sup> Mustafa Kemal BİÇERLİ, **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1563, Eskişehir, 2004, s.46.

ödemelerinin sağladığı gelir güvencesini ve ya korumayı sağlamak gibi bir işlev üstlenmemektedir.<sup>56</sup>

### III - İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER

İstihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler iki yönlü olarak düşünülebilir. İstihdam üzerindeki yükler hem işçi hem de işveren üzerinde bulunmaktadır. İşçi ve işveren ilişkisinin temel kavramları hizmet sunumu ve hizmet alımı şeklinde gerçekleşmektedir. Bu ilişki içinde en önemli unsur ücret diye adlandırılan ve işçiye hizmet sunumu karşısında sağlanan menfaatlerdir. Buna göre ücret, insan emeğinin bedeli, emeğin gelirdir veya iktisadi faaliyetler içerisinde yapılan kazanca yönelik çalışmalardır denildiği gibi; işletme iktisadında da, işçinin işletmede çalışmasının bedeli olarak tanımlandığı görülmektedir.<sup>57</sup> Genel olarak bu şekilde tanımlayabileceğimiz ücret işçi ve işveren açısından değişik anlamlara karşılık gelmektedir.

Ücretliye yani işçiye göre ücret, arz edilen emeğin belli bir dönem sonunda elde ettiği nominal para tutarıdır. Ücretli yaşamı ile ilgili giderlerini bu ücretten karşılamak üzere hesap yapar. Oysa işverene göre ücretlinin eline ödenen para sadece net ücrettir. Net ücretin yanı sıra, işçiden bordro üzerinde kesilen fakat işveren tarafından yatırılan bazı tutarlar vardır ki bunlarda eklendiğinde brüt ücret ortaya çıkar. Sonra ücretli için işveren tarafından yapılan ödemeler brüt ücretle de kalmaz. Bir takım yan ödemelere işverenin de katılımı sağlanarak “işveren payı” adı altındaki fazladan giderleri de hesaba kattığımızda işverenin anladığı anlamda ücret ortaya çıkmaktadır.<sup>58</sup> Literatürde

---

<sup>56</sup> Recep KAPAR, “Aktif İşgücü Piyasaları Politikaları”, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/19.pdf>>, (10.01.2008).

<sup>57</sup> Halil DİRİMTEKİNOĞLU, **Milli Gelirin Teşekkülünde ve İnkısamında Ücret ve Asgari Ücret Meseleleri**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:36/12, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1966, s.3.

<sup>58</sup> Ahmet Burçin YERELİ, “İşveren Üzerindeki Ücret Yükü Ücret Üzerindeki Devlet Yükü”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Yıl:10, S:1991/VI, İstanbul, 1991, s.42-43.

ücretlerin işverene maliyeti (kamusal yükler dahil) ile işçinin eline geçen net ücreti (nakit destekler dahil) arasındaki farka “vergi takozu” adı verilmektedir.<sup>59</sup>

## **A – Vergisel Yükümlülük Kavramı ve İstihdam Üzerindeki Vergisel Yükümlülükler**

### **1 - Vergisel Yükümlülük Kavramı**

Vergi, devletin ve kendisine vergilendirme yetkisi verilmiş diğer kamu kuruluşlarının, yüklendikleri mali ve mali olmayan görevleri gerçekleştirmek üzere, gerçek veya tüzel kişilerden, yasal esaslara uymak kaydı ile hukuki cebir altında, karşılıksız olarak ve egemenlik gücüne dayanarak aldığı para şeklindeki iktisadi değerlerdir.<sup>60</sup> Devletin yasal esaslara uymak kaydı ile hukuki cebir altında, karşılıksız olarak ve egemenlik gücüne dayanarak vatandaşlara para şeklinde vatandaşlara yüklediği her türlü yükümlülük vergisel yükümlülüktür.

Vergi yükümlüsü kendisine vergi borcu düşen gerçek ve tüzel kişilerdir. İster tüzel kişi, isterse gerçek kişi olsun, her halükarda vergi yükümlüsü mutlaka bir kişiliktir. İstihdam üzerindeki vergiler konusunda vergi yükümlüsü işçilerdir. İşveren ise işçinin ücretinden kesilen vergiyi, vergi dairesine ödemekle yükümlü olan vergi sorumlusudur. Tabi bunun yanında işverene de doğrudan yüklenen “katkı payları” da vardır.

### **2-İstihdam Üzerindeki Vergisel Yükümlülükler**

İstihdam üzerinden alınan vergisel yükümlülükler işçi ve işveren üzerindeki vergilerdir. Ancak istihdam üzerindeki vergisel yükümlülükler denildiğinde genel anlamda işçi yani çalışanların ücretleri üzerinden alınan vergiler akla gelmektedir. Buna istinaden istihdam üzerindeki vergisel yükümlülükleri “gelir vergisi” ve “damga vergisi” olarak ifade etmek yerinde olacaktır.

---

<sup>59</sup> Doğan ŞENYÜZ, “İşletmelerin Rekabet Gücü Açısından İstihdam Üzerindeki Yükler ve Yeni Kanunda Çalışanların Vergilendirilmesine Getirilen Değişiklikler”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, S.5, İstanbul, Mart-2007, s.167.

<sup>60</sup> Naci B. MUTER, A.Kemal ÇELEBİ, Süreyya SAKINÇ, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2003, s.121.



## a-Gelir Vergisi

Gelir üzerinden alınan vergiler ikiye ayrılır: kişisel gelir vergisi ve kurumlar vergisi. Her iki vergide gelir üzerinden alınmakla beraber, bazı özellikleriyle birbirlerinden farklıdır. Bu yüzden hem Türkçe, hem de yabancı maliye kaynaklarında gelir üzerinden alınan vergiler gelir vergisi ve kurumlar vergisi başlıkları altında açıklanmaktadır.<sup>61</sup> Kişisel gelir vergisi gerçek kişiler üzerinden alınırken, kurumlar vergisi gerçek kişiler dışında kalan mükelleflerden (tüzel kişiler) alınmaktadır.

Üzerinden vergi alınan gelir ise, bir takvim yılı içinde elde edilen kazanç ve iratların safi tutarıdır. Bu kazançlar; Ticari Kazançlar, Zirai Kazançlar, Ücretler, Serbest Meslek Kazançları, Gayrimenkul Sermaye İratları, Menkul Sermaye İratları ve Diğer Kazanç ve İratlar şeklinde sayılabilir. Bu sayılan gelir kaynakları emekten, sermayeden veya emek ve sermayenin değişik boyutlardaki bileşimlerinden sağlanmaktadır. Ayırma ilkesine göre emekten sağlanan gelirin sermaye gelirlerine kıyasla korunmaya ihtiyaç gösterdiği varsayımından hareketle, emek gelirlerinden, servet ve sermaye gelirlerine kıyasla daha düşük oranda vergi alınması benimsenmektedir.<sup>62</sup> Bu bağlamda bir gelir türü olarak ücret gelirin; ticari, zirai veya gayrimenkul sermaye iradına göre daha düşük oranda vergilendirilmesi veya ücret gelirin vergisel anlamda avantajların sağlanması esastır.

Vergilemede adalet çerçevesinde de ücret gelirin özel gider indirimi veya asgari geçim indirimi gibi teknikler uygulanmaktadır. Özel indirim (özel gider indirimi) stopaj usulünün ücretlilere gider indirimi imkanı vermeyişinin sakıncasını gidermek amacıyla kabul edilir. Bu usulde, götürü olarak giderleri karşılamak amacıyla, bütün ücretlerden belli bir miktar indirim yapılmaktadır. Ancak, vergi kaybını önlemek için, bu indirim matrahtan yapılması yerine, indirime ait verginin ücretinin tümü üzerinden hesaplanacak vergiden mahsup edilmesi yoluna gidilmektedir. Böylece, ücret arttıkça indirimin sağladığı vergi tasarrufu artmamakta hep aynı kalmaktadır.<sup>63</sup> Adaletin sağlanmasına yönelik bir diğer uygulama ise en az geçim indirimi ve ya asgari geçim indirimi olarak bilinen uygulamadır. Yani ücretlinin hayatını idame ettirebilmesi için gerekli gelirin vergi dışı bırakılmasıdır.

<sup>61</sup> İsa SAĞBAŞ, **Vergi Teorisi**, Ece Matbaası, Ankara, 2008, s.178.

<sup>62</sup> MUTER, ÇELEBİ, SAKINÇ, a.g.e., s.170.

<sup>63</sup> Kenan BULUTOĞLU, **Türk Vergi Sistemi Cilt 1**, Değişik ve Genişletilmiş Altıncı Basılış, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978, s.138.

Ücret, geniş anlamıyla insan emeğinin karşılığıdır. Bu emek bedeni, fikri veya her ikisinin birleştiği bir çalışma olarak görülebilir. Emeğin karşılığı olan ücret para ile ödenebildiği gibi, ayın olarak da ödenebilir; hatta, para ile temsil edilebilen çıkarlar da bir tür ücret sayılabilir. Ekonomik bir kavram olarak ücret, bir üretim etkeni olarak emeğin girişime sunulmasının karşılığıdır. Ancak çalışma hukuku alanında ücret, emeğin tam bir fiyatı olarak düşünülemez. Çünkü işçinin mutlaka çalışması zorunlu sayılmayan durumlar da vardır. Böyle durumlarda yalnızca işverenin buyruğunda işgücünü hazır bulundurması yeterli sayılmaktadır.<sup>64</sup> Çeşitli adlar altında da olsa ücret geliri elde edenlerden gelir vergisi tahsil edilmektedir.

### **b-Damga Vergisi**

Mükellef sayısı en fazla olan vergilerden biri olma özelliği taşıyan damga vergisi bir tüketim vergisidir. Bu vergi ile üretim aşamasından tüketim aşamasına kadar el değiştiren; mal, servet ve hizmet unsurlarına hukukilik kazandırmak için düzenlenen her türlü kâğıtlar-belgeler vergilendirilmektedir. Belirlenen kâğıt ve belgeler niçin damga vergisine tabi olmaktadır sorusunun net bir cevabı yoktur. Gerekçe olarak ileri sürülen görüşlerden birini, oluşturulan belgelerle ilgili hukuki bir sorunun çıkması durumunda, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının korunmasının ve hizmetin söz konusu olacağı düşüncesi oluşturmaktadır.<sup>65</sup> Damga Vergisi'nde kullanılan anlamıyla "kâğıt" deyimi, "yazılıp imzalanmak üzere veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenip herhangi bir hususu ispat ya da belli etmek için kullanılan belgeleri" ifade etmektedir. Ancak, bu kâğıtlar resmi dairelere ibraz edildiklerinde, devir edildiklerinde ya da herhangi bir suretle hükümlerinden yararlanılmak istendiğinde vergiye tabi olurlar.<sup>66</sup> Ücret açısından bakıldığında işverenin işçiye ödediği ücretin belgelendirilmesinden dolayı ücret üzerinden damga vergisi alınmaktadır.

<sup>64</sup> Ergun İNCE, **İşçilere Yapılan Ödemelerin Vergi ve Sigorta Kesintileri**, MESS Yayınları No:61, İstanbul, 1977, s.6.

<sup>65</sup> Nurettin BİLİCİ, **Vergi Hukuku Genel Hükümler Türk Vergi Sistemi**, Güncelleştirilmiş Onikinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s.269.

<sup>66</sup> Özhan ULUATAM, **Örnekler, Belgeler ve Mahkeme Kararlarıyla Vergi Hukuku Genel Esasları ve Vergiler**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1995, s.481.

## **B - Vergi Benzeri Mali Yükümlülük Kavramı ve İstihdam Üzerindeki Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler**

### **1-Vergi Benzeri Mali Yükümlülük Kavramı**

Devletler, sosyal güvenliğin ve çalışma düzeninin tesis edilmesi ve geliştirilmesi bakımından anayasalarında bazı yükümlülükler altına girmişlerdir. Ekonomik, sosyal, mali ve idari nedenlerle genel boyutta değil de toplum kesimlerine yönelik olarak bu uygulamanın gerçekleştirilmesi halinde, katlanılan giderlerin finansmanının ne şekilde sağlanacağı önem kazanmaktadır. İlk etapta vergi şeklinde bir ödeme akla gelebilir. Ancak, bir taraftan; sosyal, mesleki ve ekonomik yönlerden sağlanan belirli boyuttaki hizmetlerden, tüm toplum bireylerinin değil de yalnızca ilgili kuruluş üyelerinin yarar elde etmeleri, diğer taraftan; bu tür hizmetlerin maliyetinin çok yüksek olması nedeniyle bütçe içerisinde karşılanmasının yük yaratabilmesi, vergilerle finansman yerine hizmetlerden yararlananların katkılarını sağlayacak bir çözüm bulmasını gerekli kılmıştır.<sup>67</sup> Buradan hareketle parafiskal yükümlülükler de denilen vergi benzeri mali yükümlülükler ortaya çıkmıştır. Buna göre parafiskal yükümlülükler iktisadi ve sosyal amaçlı kamu kuruluşu niteliğindeki mesleki kuruluşların bağımsız olarak finansmanlarını karşılamak amacıyla bunların hizmetlerinden yararlanan kimselerden zora dayanarak aldığı paralardır.<sup>68</sup>

### **2-İstihdam Üzerindeki Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler**

İstihdam üzerindeki vergi benzeri mali yükümlülüklerden kastedilen “sosyal sigorta primi”, “işsizlik sigortası primi”, “kıdem tazminatı”dır.

#### **a-Sosyal Sigorta Primi**

##### **(1)-Sosyal Güvenlik ve Finansmanı**

Sosyal güvenlik, insanlara yaşadıkları toplum içinde insan onuruna yaraşır bir asgari hayat standardını garanti ederek onları başkalarına muhtaç ve ihtiyaçlarının esiri

<sup>67</sup> Abdurrahman AKDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Sekizinci Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2002, s.104.

<sup>68</sup> Metin ERDEM, Doğan ŞENYÜZ, İsmail TATLIOĞLU, **Kamu Maliyesi**, İkinci Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998, s.78.

olmaktan kurtarmakta ve şahsiyetlerinin gelişmesine yardımcı olarak, kişisel hürriyetlerinin teminatı olmaktadır. İnsanlık, tarihin her döneminde kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik çeşitli metotlar geliştirmiştir.<sup>69</sup> Bu metotların neticesinde sosyal güvenlik kavramı ortaya çıkmıştır.

Sosyal Güvenlik, gelişmiş toplumların ortaya çıkardığı bir kavramdır. Bu kavrama ilk defa 1935 yılında ABD’de kabul edilen “Social Security Act” isimli kanunda yer verilmiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1948 yılında kabul edilen “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” ile de evrensel bir nitelik kazanmıştır. Beyannamenin 22.maddesi, “her kişinin, toplumun bir üyesi olmak itibarıyla, sosyal güvenliğe hakkı vardır...” denilmektedir.<sup>70</sup>

Sosyal Güvenlik, kişilere gelirleri ne olursa olsun belli sayıdaki tehlikeler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum veya kuruluşlar topluluğudur. Günümüzde siyasi rejimi ve ekonomik sistemi ne olursa olsun tüm ülkeler yeterli yetersiz, ancak mutlaka var olan bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal güvenlik modern devlet anlayışının vazgeçilmez unsurlarından birini oluşturmaktadır.<sup>71</sup>

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı, sistem açısından hayati önem taşıyan bir konudur. Günümüzde sosyal güvenliğin finansmanı iki yolla gerçekleştirilmektedir. Birincisi devletin, topladığı vergiler yoluyla sosyal güvenliğin finansmanını sağlamasıdır. İkincisi ise üçlü sistem denilen yöntem olup, bu yöntemde sosyal güvenliğin finansmanına devlet, işçi ve işveren kesimleri katılmaktadır.

*Vergi Yoluyla Finansman;* Vergi ile finanse edilen sistemlerde, sosyal güvenlik yardımlarından yararlananlar prim ödemezler. Bu sistemde yıllık harcamaları karşılamak üzere bir fon da kurulabilir. Vergi ile finansman, yılı yılına yapılan bir finansmandır. Her yılın toplam harcamaları tahmin edilip, devletin diğer harcama

---

<sup>69</sup> DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları No:2592, Ankara, 2001, s.9.

<sup>70</sup> Naci B. MUTER, **Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)**, İkinci Baskı, Manisa, 1994, s.180.

<sup>71</sup> Haluk EGELİ, **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler**, İlkem Ofset, İzmir, 2003, s.20.

kalemlerine eklenir ve normal gelirleriyle bu ek harcamaların da karşılanması çareleri aranır.<sup>72</sup>

Sosyal güvenliğin vergi yoluyla finansmanının sağlanmasının ilk koşulu, genel kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin bulunmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde, genellikle sosyal güvenlik sistemleri bütün nüfusu kapsayamamış olduğundan vergi yoluyla finansman sistemi oluşturulamamıştır.<sup>73</sup> Bu sistem gelişmiş ülkelerde daha sık görülmektedir.

Örneğin; Danimarka, ulusal bütçeden sosyal güvenliğin finansmanı ilkesine bağlı kalmıştır. Hollanda da ise meslek gelirleri üzerinden alınan dolaysız vergiler, sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturmaktadır. Öteki Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde vergi tekniğine istisna olarak ve daha çok dolaylı vergiler çerçevesinde başvurulmaktadır. Oysa, Norveç ve İsveç gibi ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanı açısından vergiler önemli bir yer tutar.<sup>74</sup>

Sosyal güvenliğin vergilerle finansmanı konusunda, sağlanan sigorta yardımları açısından bir değerlendirme yapılabilir. Söz gelimi mesleki gelirin yerini tutmak üzere yapılan parasal yardımların (iş göremezlik ödenekleri, sakatlık ve yaşlılık aylıkları) emek geliriyle bağlantıları nedeniyle finansmanın bu gelirlerden alınan sigorta primleriyle karşılanması doğaldır. Buna karşılık, mesleki gelirle ilişkisi bulunmayan yardımların (en az sosyal koruma, aile yardımları, tıbbi hizmetler) finansmanı, ulusal dayanışma ilkesi bağlamında, toplumun tüm bireylerinden kendi olanakları ölçüsünde alınacak vergilerle sağlanabilir.<sup>75</sup>

*Üçlü Sistem;* Sosyal Güvenliğin finansmanı dünyada genel olarak üçlü katkıya dayanmaktadır. Bu katkılar, işçi ve işverenlerin ödedikleri primler ile devlet yardımlarıdır. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı, sistemin yetersizliklerini gidermek amacına dönüktür. Sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı mali bunalımlar nedeniyle, devletin finansmana katkısının artması yönündeki eğilimler artmaktadır.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> İlyas ÇELİKOĞLU, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2355, Ankara, 1994, s.63-64.

<sup>73</sup> ÇELİKOĞLU, a.g.t., s.63.

<sup>74</sup> EGELİ, a.g.e., s.31.

<sup>75</sup> Ali GÜZEL, Ali Rıza OKUR, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Yenilenmiş 10.Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2004, s.70.

<sup>76</sup> ÇELİKOĞLU, a.g.t., s.64.

İşçiler, sosyal güvenlik sistemleri mevcut olmasaydı, kendilerinin ve öteki aile bireylerinin sosyal risklere karşı güvencelerini kişisel tasarruflarıyla karşılamak zorunda kalacaklardı. Sosyal güvenlik bu işlevi üstlendiğine göre, anılan tasarrufların bir bölümünü, zorunlu olarak sosyal sigortalara devretmeleri doğal karşılanmalıdır. İşverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri ise, daha değişik gerekçelere dayanır. Her şeyden önce sosyal güvenliğin tüm harcamalarının işçilerden alınacak primlerle sağlanması olanaklı değildir. İşverenlerin çalıştırdıkları işçileri sosyal risklere karşı korumalarında belirli bir yarar vardır. İşverenin ekonomik faaliyeti ile işçinin emeği arasında doğrudan bir bağlantı söz konusudur. İşverenler, işçilerin emeği sayesinde gelir elde etmekte, kar sağlamaktadır. O halde, işverenin elde edeceği tüm bu yararlar karşılığında, belirli bir fedakârlığa da katlanması gerekmektedir.<sup>77</sup>

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri çeşitlidir. Bunların en önemlisi, vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı sağlamanın devlete anayasal bir görev olarak verilmiş olmasıdır. Toplum sağlığının korunması, hasta, çocuk ve yaşlılara yardım yapılması, modern devletin en önemli görevleri arasında yer alır. Sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunma, devletin bu amaçla sosyal sigortaların kurulmasından önce yaptığı ya da yapmak zorunda olduğu giderlerin başka bir türüdür. Devletin katkısı, aynı zamanda çeşitli gruplar arasındaki dayanışmanın da zorunlu bir sonucudur. Bu sayede sosyal güvenliğin finansman yükü daha adil bir biçimde dağılmış olacaktır.<sup>78</sup>

Sosyal güvenlik primlerinin üretim maliyetleri üzerindeki baskısının azaltılarak işletmelerin rekabet gücünün korunması, 1990'lı yıllarda devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma gerekçelerinden birini oluşturmaya başlamıştır. En azından sosyal güvenlik sisteminin kapsam genişlemesi dolayısıyla getireceği ilave maliyetin devlet tarafından üstlenmesi ve işverenler üzerine yeni yükler getirilmemesi gerektiği görüşü benimsenmiştir. Sosyal güvenlik primlerinin bir istihdam vergisi haline dönüşmesi önlenmek istenmiştir.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> EGELİ, a.g.e., s.27-28.

<sup>78</sup> GÜZEL, OKUR, a.g.e., s.68.

<sup>79</sup> Yusuf ALPER, "4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri", s.136, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekin/1/09.pdf>>, (12.12.2007).

## **(2)-Sosyal Sigorta Priminin Hukuki Niteliği**

Çoğu ülkede sosyal güvenliğin finansmanına devletin katkıda bulunmasının yanında işçi ve işverenden alınan ve adına “prim” denilen katkıların da mevcut olduğunu ifade etmiştik. Devletin sosyal güvenliğin finansmanı için işçi ve işveren kesiminden tahsil ettiği primin belirli bir hukuki niteliği vardır. Bu hukuki nitelik hakkında da çeşitli görüşler vardır. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.<sup>80</sup>

**Ücret Görüşü:** Sigortalı prim hissesinin aslında, sigortalının ücretinin işveren tarafından kuruma ödenmek üzere alıkonulduğu belli bir bölümünü oluşturması nedeniyle, “ücret” niteliğini taşıdığı öne sürülmektedir.

**Vergi Görüşü:** Ödenmesinin zorunlu oluşu, matrahının ve oranlarının yasayla belirlenmesi, tahsilinin kamu yaptırımları ile desteklenmesi, primlerin vergi sayılabileceği görüşünü ortaya çıkarmıştır.

**Özel Bir Vergi veya Vergi Benzeri Ödeme Görüşü:** Primlerin vergilerin aksine yıllık olarak tahsil edilmemesi ve belli bir kamu hizmetine tahsis edilmesi, ayrıca işverenin prim hissesinin ücretle bağlantılı görülmemesi gibi nedenler bu görüşü hâkim kılmaktadır.

**Kısmen Ücret, Kısmen Vergiden Oluşan İkili Nitelik Görüşü:** Prim aslen ücretin bir parçasını oluşturmaktadır ve gelir vergisi gibi kaynağında kesilmektedir. Bu nedenle sosyal sigorta primi kısmen ücret, kısmen vergiden oluşan ikili bir nitelik göstermektedir.

**Kamu Hukukundan Doğan, Kendine Özgü Bir Ödeme Görüşü:** İşverenin prim hissesinin ücret dışı bir ödeme olması ve verginin aksine, belirli bir çalışan grubundan tahsil edilmesinin yanı sıra, primin mutlaka ücret ve ya vergi kavramı içine sokulması zorunluluğunun bulunmamasından dolayı, onun kendine özgü bir ödeme sayılması görüşü de ileri sürülmüştür.

---

<sup>80</sup> Coşkun SARAÇ, **İşverenin Prim Ödeme Yükümlülüğü**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları No:9, Ankara, 1998, s.28-29.

## **b-İşsizlik Sigortası**

### **(1)-İşsizlik Sigortasının Tanımı**

İşsizlik sigortası, kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında ve kendi kusuru olmaksızın kesilmiş, çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme / yaşama ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan ve zorunluluk esasına dayanarak sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devlet tarafından kurulmuş bir sosyal sigorta dalıdır.<sup>81</sup> Temelde işsizlik sigortası, işsizliği önlemeye ve istihdamı artırmaya yönelik bir politika değil, aksine işsizlik sonucu ortaya çıkan bireysel yüklerin toplum tarafından paylaşılmasını; kişinin ve ailesinin işsiz kalma durumunda uğrayacağı maddi ve manevi zararları en aza indirmeyi amaçlayan bir uygulamadır.<sup>82</sup>

### **(2)-İşsizlik Sigortasının Özellikleri**

İşsizlik sigortasının kendine özgü bazı özellikleri vardır. Bunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir.<sup>83</sup>

**İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği:** İşsizlik sigortasının konusu işsizlerdir. Sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında geçici bir süre işsiz kalmış çalışanları kapsamına alır. Bu gibi kişilerin tek gelir kaynağı ücret olduğuna göre bunların işsizlik halinde yaşamlarını devam ettirebilmeleri olanaksızdır. Öte yandan bu gibi kişilerin düşeceği zorluklar toplumda çok büyük bir sosyal, ekonomik ve politik sorunlar yaratmaktadır. Gerek insancıl gerekse toplumsal düşünceyle bu gibi kimseleri korumak zorunluluktur. Kendilerine yaşamlarını devam ettirebilmeleri için iş temin edilemiyorsa bunun tazmini gerekir. İşsizlik sigortası bunu sağlar.

**Zorunluluk Özelliği:** İşsizlik sigortasına katılmak zorunludur. Özel sigortalarda ise katılmak ihtiyaridir. Bunun yanında sosyal, ekonomik ve politik sorun

---

<sup>81</sup> Sevdâ TAŞTEKİL, “İşsizlik Sigortasının Finansmanı”, **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları No:276, Ankara, 1992, s.159.

<sup>82</sup> TİSK, **İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları**, TİSK Yayınları No:196, Ankara, 2000, s.7.

<sup>83</sup> Faruk ANDAÇ, **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS Yayınları No:33, Ankara, 1999, s.40-50.



yaratan işsizlik riski için toplumsal ve insancıl açıdan konunun tazmini zorunluluk arz eder.

**Prim Ödeme Özelliği:** Sigortacılık tekniği gereği işsizlik sigortası işçinin prim ödeme esasına dayanır. Bu özelliğinden dolayı işsizlik halinde alacağı ödenek bir haktır. Primler genel ilke olarak sadece sigortalılar tarafından ödenmekle beraber sosyal politika ilkelerine dayalı olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacıyla işverenler ve gerekirse devlet özel ve genel vergilerle katkıda bulunur.

**Devletçe Kurulma Özelliği:** Günümüzde, işsizlik sigortası diğer sosyal sigorta kuruluşları gibi devlet tarafından özel yasalarla kurulmaktadır. Daha önceleri tarihsel gelişim seyrine baktığımızda, sendikalar tarafından, işverenler tarafından, mahalli idareler tarafından kurulmaktaydılar. Fakat gelişen sosyal olaylar karşısında devlet bizzat sosyal önlemler almaya başlamıştır. Bugün bütün uygulamalarda sosyal sigortalılar gibi işsizlik sigortası da devlet tarafından özel yasayla kurulmakta ve yönlendirilmektedir.

**Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği:** İşsizlik sigortalıları genellikle işsiz gelir kaybını telafi etmek için parasal destek olması yanında, kısa bir zaman içinde iş bulmak da zorundadır. Zira uzun süre işsiz yardımcı olması kurumun masraflarının artmasına neden olacaktır.

Özelliklerini bu şekilde sıraladığımız işsizlik sigortasının işçiye getirisindeki artışın eksik istihdam üzerindeki etkisi pozitiftir. Çünkü bu durum, boş zaman ve iş arama maliyetinin fırsat maliyetini azaltarak iş arama süresinin uzunluğunu arttırmaktadır.<sup>84</sup> Yani işsizlik sigortası bir yandan işsizlerin sıkıntılarını hafifletirken, öte yandan iradi işsizliği ve arama işsizliğini (iş arama esnasında işsiz kalınması) artırarak işsizliğe katkıda bulunabilir.<sup>85</sup>

İşsizlik sigortası, işsiz kalanlara belirli bir süre ücret desteği sağlayan ve en çok bilinen pasif istihdam politikasıdır. Ancak işsizlik sigortasının işsizlere çare olmadığı hatta çalışanlara sağladığı güvence nedeniyle işsizliği teşvik ettiği bile söylenmektedir. Örneğin 20 OECD ülkesinde yapılan çalışmada işsizlik sigortası kapsamında yapılacak ödeme %10 arttığı zaman ya da işsizlik sigortasının süresi bir ay arttığında işsizlerin

---

<sup>84</sup> İlker PARASIZ, **Ücret Teorisi (Modern Yaklaşım)**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1994, s.182.

<sup>85</sup> Richard G. LİPSEY, Peter O. STEİNER, Douglas D. PURVİS, Paul N. COURANT, (Çev:Ahmet ÇAKMAK), **İktisat 2**, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1990, s.326.

sayısında %1 gibi bir artış görülmektedir. ABD’de ise işsizlik sigorta tutarında %10’luk bir artış, işsizlik süresinin bir hafta uzamasına yol açmaktadır.<sup>86</sup>

### **c-Kıdem Tazminatı**

#### **(1)-Kıdem Tazminatının Tanımı**

İş Sözleşmesinin sona ermesinin hukuksal sonuçlarından biri ve en önemlisi kıdem tazminatıdır. Kıdem tazminatı, (severance pay) yasada vurgulanan asgari bir çalışma süresini doldurarak işçinin iş sözleşmesinin yasada öngörülen nedenlerden biriyle son bulması durumunda, işverence, işçiye veya mirasçılara ödenen paradır.<sup>87</sup> Bir başka tanıma göre temel olarak kıdem tazminatı iş sözleşmesinin işveren tarafından yasada belirtilen durumlar nedeni ile sona erdirilmesi halinde bir yıldan fazla çalışan işçiye veya kanuni mirasçılara işçinin çalışma süresine göre ödenecek parasal haklardır.<sup>88</sup> Eskiden kıdem tazminatı işyerinde belli bir süre çalışmış olan işçiyi işverenin, yasada sayılmış olan haklı sebepler yokken, hizmet akdini feshederek çıkarması halinde ödediği bir tazminattı. Sonradan hizmet akdinin işverenin iradesi dışında sebeplerle (emeklilik, askerlik, ölüm) sona ermesi halinde de hak edilen bir tazminat haline getirilmiştir.<sup>89</sup>

#### **(2)-Kıdem Tazminatının Hukuki Niteliği**

Kıdem tazminatı her zaman çalışma hayatının en önemli ve üzerinde en çok tartışılan konularından biri olmuştur. Bu tazminat işçiler tarafından önemli bir işçilik hakkı; işverenler tarafından da maliyetleri yükselten bir ödeme olarak görülmüştür. Her ne kadar adı bir "tazminat" ise de, kıdem tazminatının teknik anlamda bir tazminat olduğunu söylemek güçtür. Hukuki niteliği konusunda doktrinde derin tartışmaların yaşandığı kıdem tazminatı müessesesine, zaman içinde, eksikliği hissedilen bazı

---

<sup>86</sup> Ferit ERKEKLİ, “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, C:45, S:12, Ankara, Eylül 2007, s.73.

<sup>87</sup> F.Kerim ANADOLU, “Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdemini Hesaplanması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:10, Y:2003, s.241. <[http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos\\_mak/makaleler%5CF.%20Kerim%20ANADOLU%5C239-264.pdf](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler%5CF.%20Kerim%20ANADOLU%5C239-264.pdf)>, (03.11.2007).

<sup>88</sup> Ozan USLU, “İş Sözleşmesinin Feshi ve Kıdem Tazminatı”, **Dayanışma**, İzmir Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, S:89, İzmir, Şubat 2006, s.85.

<sup>89</sup> BULUTOĞLU (1978), a.g.e., s.147.

işlevlerin de yüklenmesine gayret edilmiştir.<sup>90</sup> Bu nedenle kıdem tazminatının hukuki niteliği konusunda çok çeşitli görüşler ortaya çıkmıştır:

**Ücret Görüşü:** Bu görüş, ücretin tanımını çok geniş yorumlamak suretiyle, kıdem tazminatının aslında ücretin bir parçası olduğu sonucuna varmaktadır. Ücret görüşüne göre, iş sözleşmesinin yerine getirilmesi sırasında işçinin yararına öngörülen her şey ücrete dahildir. Kıdem tazminatı da bu sırada işçinin yararına öngörülmektedir. Dolayısıyla ücrete dahildir. Ancak, ücretin bu kısmının ifası, belirli koşulların gerçekleşmesine bağlı olarak iş sözleşmesinin sona ermesi tarihine ertelenmiştir.<sup>91</sup>

**İkramiye Görüşü:** “Kıdem tazminatı muayyen olmayan iş sözleşmelerinde işine bağlılık göstermiş olan ve sözleşmeye aykırı hareketinden başka sebeple işinden ayrılan işçiye mali menfaat sağlayarak işlerinde sebat etmelerini teşvik amacıyla kabul edilmiştir”. Yargıtay’ın bu kararından esinlenenlerin görüşüne göre, kıdem tazminatı, iş yerinde uzun süre sadakatle çalışmış olan işçiye, işveren tarafından mükâfat olarak ödenen bir ikramiye niteliğindedir.<sup>92</sup>

**İş Güvenliğini Sağlamak Amacına Yönelik Olduğu Görüşü:** Bu görüş, 1927 sayılı Kanuna ilişkin gerekçede yer almış olup, gerekçenin konumuzu ilgilendiren bölümünde aynen, “Kıdem tazminatı müessesinin işçilerin gelir ve iş güvenliğini sağlayıcı ve keyfi işten çıkarılma işlemlerinin işçi aleyhine doğurduğu sonuçları giderici niteliği yanında, güvenli ve gerçek hüviyetli bir sendikalaşma hareketine yardımcı ve hatta büyük katkıda bulunabileceği de günümüzde kabul edile gelen bir gerçektir.”<sup>93</sup>

**Tazminat Görüşü:** Bu görüşe göre, kıdem tazminatı gerçek ve teknik anlamda bir tazminattır. Bu tazminat, kusursuz sorumluluk esasına dayanmaktadır. Zira, işçi kusurlu olmasa dahi uzun süre çalıştığı işinden ayrılırken işsiz kalması ve

---

<sup>90</sup> Serkan ODAMAN, “Yargıtay Kararları Işığında İşçinin Aynı İşverenin İşyerlerinde Aralıklı Çalışması Durumunda Kıdem Tazminatının Hesaplanması” <[www.kamu-is.org.tr/pdf/5414.pdf](http://www.kamu-is.org.tr/pdf/5414.pdf)>, (01.11.2007).

<sup>91</sup> Süleyman BAŞTERZİ, “Kıdem Tazminatı-İşsizlik Sigortası İlişkisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:44, S:1-4, 1995, s.315, <<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1995-44-01-04/AUHF-1995-44-01-04-Basterzi.pdf>>, (15.10.2007).

<sup>92</sup> Osman USTA, **İş Hukukundan Doğan Kıdem Tazminatı ve Uygulaması**, 2.Baskı, Feryal Matbaası, Ankara, 1994, s.22.

<sup>93</sup> USTA, a.g.e., s.23.

yıpranması nedeniyle bir tehlikeyle karşı karşıyadır. O itibarla, hakkaniyet gereği kıdemi oranında bir tazminata hak kazanmaktadır.<sup>94</sup>

**Kendine Özgü Bir Kurum Olduğu Görüşü:** Kıdem tazminatı, iş hukukuna has, işçinin işini kaybetmesi olgusuna dayalı, kıdem esasına üzerine kurulu özel bir tazminat türüdür. Kanunlarımızda, işçinin işini kaybetmesi olgusundan hareket edilmiş olmakla beraber bu husus bütünüyle göz önüne alınmamıştır. “Kıdem tazminatı, bütün bakımdan belli ve alışılmış kalıplardan hiçbirine girmeyen, ama çoğundan da esinlenmiş, tamamen kendine özgü bir hukuksal ödev düşüncesine dayanır” şeklinde görüşlere de rastlanmaktadır.<sup>95</sup>

**İşsizlik Tazminatı Görüşü:** Kıdem tazminatının hukukî niteliği konusunda ortaya atılan görüşlerden birisi de, bu tazminatın, işçilerin iş sözleşmelerinin feshi sonucu işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kayıplarının belirli ölçüde giderilmesini amaçlayan bir işsizlik tazminatı olduğudur. Yargıtay da bir kararında kıdem tazminatının İş Kanunu tarafından öngörülen bir işsizlik tazminatı olduğunu belirtmektedir.<sup>96</sup>

**Yıpranma Karşılığı Olduğu Görüşü:** Bu görüşe göre, kıdem tazminatı işçilerin yıpranması karşılığında ödenen bir paradır.<sup>97</sup>

**İhtiyarlık Sigortası Niteliğinde Olduğu Görüşü:** Kıdem tazminatının ihtiyarlık sigortası rolü oynadığı görüşü, 1949 yılında yürürlüğe giren 5417 sayılı Kanunun hazırlanması sırasında hakim olmuştur. Anılan kanunda ihtiyarlık aylığından faydalanabilecek durumda iken işinden ayrılanların kıdem tazminatı hakkında bahsedilmektedir.<sup>98</sup>

#### IV - İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİN ETKİLERİ

Vergi takozunu bir çalışan başına devlete ödenen vergi ile sosyal güvenlik kesintisinin toplamı olarak söyleyebileceğimizi daha önce belirtmiştik. Vergi takozu kavramı neden önemlidir? Bu önem gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında

<sup>94</sup> BAŞTERZİ, a.g.m., s.316.

<sup>95</sup> USTA, a.g.e., s.23-24.

<sup>96</sup> BAŞTERZİ, a.g.m., s.318.

<sup>97</sup> USTA, a.g.e., s.21.

<sup>98</sup> USTA, a.g.e., s.23.

farklı açılardan etki yapmaktadır. Gelişmiş, sosyal güvenlik sistemleri kuvvetli, bir bakıma İsveç gibi refah devletlerinde yüksek vergi takozu istihdam edilebilir nitelikteki iş gücünün çalışmak yerine evde oturmasına neden olmaktadır. Böyle olunca emek piyasalarına katılım az olduğundan büyüme ve enflasyon üzerinde olumsuzluklar başlamaktadır. Türkiye gibi ülkelerde ise yüksek vergi takozu her şeyden önce kayıtdışı ekonominin büyümesine neden olmakta, rekabeti olumsuz etkilemekte, dolayısıyla gerek ülke içi yatırımlar, gerekse yabancı sermaye yatırımları istenilen düzeyde gerçekleşmemektedir. Bütün bunlar, istihdam artışını, faktör ve ürün piyasalarının istikrara kavuşmasını engeller, ekonomik büyümeyi yavaşlatır.<sup>99</sup> Bu açıklananlar uyarında istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin “büyüme”, “kayıtdışı ekonomi”, “rekabet gücü ve yabancı sermaye” ve “istihdam” üzerinde etkilerinin olduğu söylenebilir.

### A-Büyüme Üzerindeki Etkileri

Vergilendirmenin büyüme üzerindeki etkileri konusunda oldukça geniş bir literatür mevcuttur. Neo-Klasik büyüme modeli çerçevesinde Solow, vergilendirmenin uzun dönem büyüme üzerinde etkisinin olmadığını savunmaktadır. İçsel büyüme modeli çerçevesinde konuyu inceleyen çalışmaların çoğunda ise dolaylı ve dolaysız vergilerin uzun dönem büyüme üzerinde negatif etki yaptığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak dolaysız vergilere nazaran dolaylı vergilerin büyüme üzerindeki etkilerini daha kısıtlı olduğu kabul edilmektedir.<sup>100</sup> Dolaysız olarak ücretler üzerinden alınan vergi ve benzeri mali yükümlülükler daha çok, bireyleri “çalışmadan caydırıcılığı” içeriğinde bilirse de çalışanlar üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin büyümeyi de caydırdığı görülmektedir. Çünkü bir yandan çalışanın evine götürdüğü harcanabilir gelir miktarı azaldığından hem tasarruf hem de tüketim azalır. Öbür taraftan da, çalışan maliyeti

<sup>99</sup> Korkmaz İLKORUR, “Bu Vergi Takozu Ekonomiyi Batırır”, **Radikal Gazetesi**, 24.03.2005 tarihli, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=147430>>, (20.12.2007).

<sup>100</sup> Mehmet DURKAYA, Servet CEYLAN, “Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme”, **Maliye Dergisi**, S:150, Ocak-Haziran 2006, s.82. <[http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/150/mdurkaya\\_sceylan.pdf](http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/150/mdurkaya_sceylan.pdf)>, (18.12.2007).

arttığından yatırımlar ve istihdama takoz konulur. Bir de, bu kesintiler verimli halde kullanılmaz ise takozun etkisi giderek artar.<sup>101</sup>

Ekonomik büyüme, ülke ekonomisinin işgücü, işgücü verimliliği, doğal kaynaklar, sermaye birikimi, teknoloji gibi temel değişkenlerinde değişiklik suretiyle toplam ve ya kişi başına daha yüksek reel hâsıla sağlayacak şekilde ekonomik faaliyetlerin ve üretim kapasitesinin artışı şeklinde tanımlanabilir.<sup>102</sup> Buna göre ekonomik büyüme işgücü ve işgücü verimliliği gibi faktörlerin etkisiyle gerçekleşmektedir. Buradan hareketle işgücü ve işgücü verimliliğini negatif yönlü etkileyen unsurlar ekonomik büyümeyi de negatif yönlü, pozitif yönlü etkileyen unsurlar da pozitif yönlü olarak etkileyecektir. Burada vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin istihdamın verimliliğini negatif yönlü etkilemesinden dolayı, büyümeyi de negatif yönlü etkileyeceği söylenebilir.

Türkiye’de son yıllarda 1999 ve 2001 yılları hariç tutulduğunda inişli çıkışlı da olsa sürekli bir büyüme sağlanmıştır. Ancak bu dönemde istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerinin azaldığını söylemek oldukça güçtür. Bu nedenle büyümenin temelini buraya ilişkilendirmek olanaksızdır.

Bunun yanında Türkiye’de son yıllarda sanayi sektöründe önemli verimlilik artışları yaşanmaktadır. Büyümenin iki bileşeninden birisi faktör (işgücü) kullanımının artması ise diğeri de verimlilik artışlarıdır. Diğer bir ifade ile büyümenin istihdam yaratma kapasitesi işgücü verimliliğinin tersi olarak düşünülebilir. Bilindiği gibi, belli bir büyüme oranında verimlilik artışı ne kadar yüksek olursa, istihdam artışı da o kadar düşük olacaktır. Türkiye’de özellikle 2001 krizinden bu yana gerçekleşen büyümenin neredeyse tamamı verimlilik artışından kaynaklanmıştır.<sup>103</sup> Ekonomik büyüme ve verimli istihdamın genişletilmesi el ele gitmesi gereken unsurlardır. Herkes için yeterli ve uygun sayıdaki iş olanaklarının ortaya konulması, işsizliğin ve gizli işsizliğin

---

<sup>101</sup> Korkmaz İLKORUR, “Büyüme ve Vergi Takozu”, **Radikal Gazetesi**, 26.03.2002 tarihli, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=33018&tarih=26/03/2002>>, (20.12.2007).

<sup>102</sup> Hasan ATILGAN, **Vergilemenin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye’deki Durumun Analizi**, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayınları No:2004/345, Ankara, 2004, s.26-27.

<sup>103</sup> Mehmet KARA, Mehmet DURUEL, “Türkiye’de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu”, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>>, (19.01.2008).

azaltılması işçi ve işveren kuruluşlarının katılacağı ekonomik ve sosyal politikaların en temel unsuru olmalıdır.<sup>104</sup>

### **B-Kayıtdışı Ekonomi Üzerindeki Etkileri**

Küreselleşme süreci ile birlikte, emeğe nazaran sermayenin mobilite üstünlüğü, vergilerin sermayeden emeğe kaymasına neden olmaktadır.<sup>105</sup> Bu nedenle işçi ücretleri ve tüketim harcamaları üzerinden alınan vergilerin artması, hane halkını yasal faaliyetler yerine vergilendirilmeyen faaliyetleri (boş vakit, hane halkı üretimi ve kayıt dışı ekonomi) ikame etme konusunda teşvik etmektedir.<sup>106</sup> İşgücü üzerindeki vergi, sigorta ve benzeri yükümlülükler kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye geçişi hızlandırmaktadır. Kayıtdışı ekonomide faaliyet gösterenler vergi, sigorta ve benzeri ek yükümlülükler yönünden birçok avantaja sahiptirler. Çünkü, kayıtdışı ekonomide faaliyette bulunanlar, ödemeleri gereken vergi, sigorta ve benzeri ödemelerden kurtulmuş olurlar.<sup>107</sup>

Kayıtdışı ekonomi, hiç belgeye bağlanmamış ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin devletin bilgisi dışına taşınmasıdır. Bireylerin veya işletmelerin ekonomik faaliyet ve işlemlerini kamunun denetimi dışında tutmasının en önemli nedeni ise mali yükümlülüklerden kaçınma arzusudur.<sup>108</sup> Kayıtlı ekonomide faaliyette bulunmanın kayıtdışı ekonomide faaliyette bulunmaya göre alternatif maliyetini artırdığı için bireyler kayıtdışı ekonomide faaliyette bulunmayı tercih ederler. İşverenler, işçi maliyetlerini en aza indirmek için ya sermaye yoğun üretime geçmekte ya da düşük ücretlerin geçerli olduğu kayıtdışı ekonomik faaliyetlere yönelmektedirler. Sermaye yoğun üretime geçmenin maliyeti çok yüksek olduğu için

---

<sup>104</sup> Ramazan GÖKBUNAR, Halit YANIKKAYA, **Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme**, Odak Yayınları, Ankara, 2004, s.132.

<sup>105</sup> Birol KOVANCILAR, Mustafa MİYNAT, Sibel A.BURSALIOĞLU, **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s.58.

<sup>106</sup> Steven J. DAVIS, Magnus HENREKSON, "The Effects Of Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence From Rich-Country Comparisons", **NBER Working Paper Series**, Cambridge, 2004, s.1. <<http://www.nber.org/papers/W10509.pdf>> , (12.12.2007).

<sup>107</sup> Mustafa Ali SARILI, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılık Dergisi**, S:41, 2002, s.39. <<http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/dergi41/Kayitdisi.doc>> , (02.01.2008).

<sup>108</sup> Ercan BALDEMİR, M.Faysal GÖKALP, Mehmet AVCI, "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin MIMIC Model İle Tahminlenmesi", **VII.Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu**, s.2. <<http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o23s1.pdf>> , (03.01.2008).

işverenler genellikle düşük ücretlerin geçerli olduğu kayıtdışı ekonomik faaliyetlere yönelirler. Ayrıca, nüfusun hızlı bir şekilde artmasına karşın yatırımların aynı hızla arttırılmaması işsizliğin her geçen gün artmasına neden olmakta dolayısıyla bir çok kişi işsiz kalmamak için kayıtdışında çalışmak zorunda kalmaktadır.<sup>109</sup>

Emek yoğun firmalarda emek maliyetlerinin ve sosyal güvenlik giderlerinin yüksekliğinden dolayı işçi çıkarma veya “alt işveren” uygulamaları, kayıtdışı istihdama geçme eğilimlerini yaygın bir hale sokmaktadır. Kayıt dışı ekonominin ülkeden ülkeye büyüklüğü ve tahmin metotlarındaki değişmelere rağmen, Batı Avrupa’da GSMH’nin %5’i ile %20’si arasında bulunduğu söylenebilir.<sup>110</sup>

Kayıtdışılığın derin ekonomik analizler gerektirmeden gözlemlenebilen olumsuz etkileri bulunmaktadır. Bu olumsuz etkilerden biri, sosyal güvenlik ve vergi tabanını aşındırarak devletin temel gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin azalmasına ve bütçede açıkların oluşmasına neden olmasıdır. Vergi gelirlerinin azalması sonucunda devletlerin izleyebileceği iki temel politika vardır. İlki, bütçe açığını finanse edebilmek için vergi oranlarını yükseltip ek vergileri işleme koymaktır. İkinci yol ise borçlanmadır. Borçlanma sonucunda iç piyasada faizler yükselmekte ve bu artış yatırımları azaltarak hem milli gelir hem de istihdamı olumsuz etkilemektedir.<sup>111</sup>

Türkiye’de kayıtdışı sektör faaliyetlerinin oluşmasının gerisinde işgücü piyasasındaki aksaklıklar yatmaktadır. İşgücü maliyeti ve net ücret arasındaki fark nedeniyle ücretliler bordro dışına itilmiştir. Ücretlilerin bordro dışına itilmesi bir başka dinamik daha yaratmakta işverenler yapılan ödemelerin karşılanabilmesi için örneğin naylon fatura ya da naylon gider belgesi gibi belgeler kullanarak kayıtdışı işlemleri artırmaktadır. Bir başka ifade ile bordro dışı ücret ödemeleri kayıtdışı ekonomiyi yaygınlaştırmakta ve bir kısır döngü oluşturmaktadır.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> SARILI, a.g.m., s.40.

<sup>110</sup> Nusret EKİN, **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları No:2000-33, İstanbul, 2000, s.188.

<sup>111</sup> SIVACI, a.g.m., s.55.

<sup>112</sup> Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996, s.88.



## C-Rekabet Gücü ve Yabancı Sermaye Üzerindeki Etkileri

Rekabet gücü Mikro (işletme ve endüstri) ve Makro (ülke) bakış açısından hareketle tanımlanmıştır. Mikro düzeyli yaklaşımda ülke içindeki işletmeler arasındaki rekabet ve bu rekabetin ulusal/uluslararası pazardaki etkileri incelenirken, makro yaklaşımda ülkenin uluslararası rekabetteki konumu üzerinde durulmaktadır. Yani rekabet gücü “ülkelerin serbest ve yerleşmiş pazar koşulları altında vatandaşlarının reel gelirlerini arttırmaya çalışırken, aynı anda ürettiği ürün ve hizmetleri uluslararası pazarlara sunabilmesi ve başarılı olabilmesidir.”<sup>113</sup> Son yıllarda gelişen bir kavram olan küreselleşme ile rekabet gücü önemli bir hal almıştır. Küreselleşme sonucu her işyeri uluslar arası ticaret konusu olabilecek olan ürünlerin üretilmesinde tüm dünyada aynı üretimle uğraşmakta olan her işyeri ile rekabet halindedir.<sup>114</sup>

**Tablo 1 : 2007 Dünya Rekabet Gücü Sıralaması**

ABD	1	İngiltere	20	Potekiz	39
Singapur	2	İsrail	21	Slovenya	40
Hong Kong	3	Estonya	22	Bulgaristan	41
Lüksemburg	4	Malezya	23	İtalya	42
Danimarka	5	Japonya	24	Rusya	43
İsviçre	6	Belçika	25	Romanya	44
İzlanda	7	Şili	26	Filipinler	45
Hollanda	8	Hindistan	27	Ukrayna	46
İsveç	9	Fransa	28	Meksika	47
Kanada	10	Kore	29	<b>Türkiye</b>	<b>48</b>
Avusturya	11	İspanya	30	Brezilya	49
Avustralya	12	Litvanya	31	Güney Afrika	50
Norveç	13	Çek Cumhuriyeti	32	Arjantin	51
İrlanda	14	Tayland	33	Polonya	52
Çin	15	Slovak Cumhuriyeti	34	Hırvatistan	53
Almanya	16	Macaristan	35	Endonezya	54
Finlandiya	17	Yunanistan	36	Venezüella	55
Tayvan	18	Ürdün	37		
Yeni Zelanda	19	Kolombiya	38		

**Kaynak:** IMD, "The World Competitiveness Scoreboard 2007",  
<<http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf>>, (02.03.2008).

Ancak ülkelerdeki işletmelerin uluslararası alanda ürettikleri malları sunabilmesi ve başarılı olabilmesinin önündeki bazı engeller rekabet gücünü negatif yönde

<sup>113</sup> Emin ÇİVİ, “Rekabet Gücü: Literatür Araştırması”, **Yönetim ve Ekonomi**, CBÜ İİBF, C:8, S:2, Manisa, 2001, 22-23.

<sup>114</sup> Ramazan GÖKBUNAR, “Küreselleşme Sürecinde İşgücü”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Y:35, S:3, İstanbul, Mart 1998, s.58-59.

etkilemektedir. Bunlardan en önemlisi ise çoğu ürünün üretimde, önemli bir maliyet unsuru olan işçi maliyetleridir. İşçi maliyetleri ve diğer unsurlarında katımlıyla ülkelerin dünya rekabetindeki yeri tayin edilmeye çalışılmaktadır. Bu konuda Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü (IMD)'nün 2007 yılı için ortaya koyduğu tabloya dikkat etmek gerekir. Görüldüğü üzere Türkiye AB üyesi Polonya ve aday ülke konumundaki Hırvatistan dışında diğer AB ülkelerinin gerisindedir. Özellikle daha rahat rekabet edebileceğimiz, bir anlamda ekonomik bağlamda benzer durumda olduğumuz ülkeler olan, Macaristan, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Bulgaristan ve Romanya gibi ülkelerin gerisinde olmamız düşündürücüdür.

IMD, Türkiye'nin de içinde olduğu bazı ülkelerin genel performanslarını iyileştiremezse er ya da geç dünya rekabet alanındaki konumlarını iyice yitireceklerini vurgulamaktadır. Türkiye'nin uluslararası rekabet gücü sıralamasında yıllardır son sıralarda yer almasının temel nedenleri arasında düşük verimlilik, yüksek vergiler, işgücü maliyetleri, bürokratik engeller ve kayıtdışılık gibi olumsuz etkenler yer almaktadır.<sup>115</sup>

Bunların yanında sosyal güvenlik sistemlerinin ekonominin rekabet gücü üzerindeki etkisi de söz konusudur. Özellikle yaygın ve kapsamlı bir sosyal korumanın olduğu AB ülkelerinde, sistemin getirdiği yüksek maliyetin bu ülkelerin sosyal korumanın daha az olduğu ABD, Japonya ve Uzakdoğu ülkeleri karşısındaki rekabet gücünü olumsuz etkilediği ileri sürülmektedir. Bu noktada sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynaklarının ve işleyiş mekanizmasının işletmelerin ve ekonominin rekabet gücünü olumsuz olarak etkilemeyecek bir yapıya kavuşturulmasına yönelik uygulamaların hayata geçirilmesi gerektiği görüşleri ağırlık kazanmıştır. Devletin teşvik edici şekilde finansmana katılımı bu anlayışın sonucunda gündeme gelmiştir.<sup>116</sup> Sonuç olarak üretim, istihdam ve diğer girdi maliyetleri üzerindeki vergi ve benzeri kamusal yüklerin azaltılması üretim faaliyetlerini, istihdamı ve rekabet gücünü olumlu etkileyecektir.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Onur SÖZER, "İşgücü Maliyetleri Rekabet Gücümüzü Azaltıyor", **MESS İşveren Gazetesi**, Ankara, Temmuz 2007, s.7.

<sup>116</sup> ALPER (2003), a.g.m., s.137.

<sup>117</sup> Şeref SAYGILI, Cengiz CİHAN, "Türkiye Ekonomisinin Büyüme Perspektifi ve Rekabet Gücü", **İşveren Dergisi**, Ocak 2007, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_yazdir.asp?yazi\\_id=1617&id=84&baslik\\_id=&yapi=&gecerli\\_sayfa=](http://www.tisk.org.tr/isveren_yazdir.asp?yazi_id=1617&id=84&baslik_id=&yapi=&gecerli_sayfa=)>, (18.01.2008).

Rekabet gücünün olumlu etkilenmesi yabancı sermaye girişlerini de artıracaktır. Yabancı sermaye yatırım yapacağı ülkede öncelikle kullanacağı üretim faktörlerinde ve vergi tarifelerinde avantajlar aramaktadır. Özellikle tasarruf azlığı nedeniyle yatırım kısıtlığı çeken gelişmekte olan ülkeler de yabancı yatırımcıların ülkeye çekilip, tasarruf açığının kapatılması yolunda yabancı yatırımcılara çeşitli imkanlar sağlanmaktadır. Bu bağlamda rekabet gücü yüksek olan ülkeler, yabancı sermaye yatırımlarına daha iyi imkanlar sunmakta, böylelikle yabancı sermaye de bu ülkelere yatırımlarını yapmaktadır. Bunun için rekabet gücünün önündeki vergi ve benzeri mali yükümlülük engellerini kaldırmak gerekmektedir.

#### **D-İstihdam Üzerindeki Etkileri**

Gelir vergisi ve sosyal sigorta primleri ücretlinin gelirinden yapılan iki önemli kesintidir. Vergi takozu olarak tanımlanan bu ödemeler artıkça ülkelerdeki büyüme, rekabet edebilirlik ve fiyat istikrarı olumsuz etkilenmektedir. Özellikle yeni kurulan ve küçük ölçekli firmalarda ücret üzerinden devletçe alınan vergi ve primler onların finansman yeteneğini daraltmakta ve rekabet imkanlarını sınırlamaktadır. Rekabet baskısını üzerlerinde hisseden firmalar, ortamın da elverişli olması nedeniyle mal ve hizmet fiyatları içinde önemli yer tutan vergi ve sosyal güvenlik primleri yükünden kurtulmak için kayıtdışı istihdam yada ücretlerin gerçek miktarının altında kayda alınması yolunu seçebilmektedirler. Böylece hiç gelir vergisi ve sigorta primi ödenmemesi yada çok düşük ödemeler söz konusu olmaktadır. Ancak bu yola başvurulması bir yandan mükellefleri vergi cezası ve gecikme faizi riski ile karşı karşıya bırakmaktadır. Öte yandan kayıtların gerçeğe uygun olmaması yüzünden firmanın mali gücünü doğru olarak görememektedirler. Ücretlerin defterlerinde gerçek durumu yansıtmayacak şekilde yer alması halinde ticari kazancın yada kurum kazancının belirlenmesinde gider yazılabilmesi nedeniyle, başlangıçta ücretler üzerinden gelir vergisi ödenmekle beraber, yıllık beyannamelerle beyan edilen gelirler dolayısıyla ödenecek gelir veya kurumlar vergisi daha düşük kalacaktır.<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Akif AKARCA, Mehmet ŞAFAK, “Ücretler üzerindeki vergi yükü nasıl azaltılabilir?”, <[http://www.muhasabenet.net/mh\\_1608ucretler%20uzerindeki%20vergi%20yuku%20nasil%20azaltilabilir.html](http://www.muhasabenet.net/mh_1608ucretler%20uzerindeki%20vergi%20yuku%20nasil%20azaltilabilir.html)>, (18.01.2008).

Ücretin işçinin eline geçen net miktarı ile işverene yüklediği maliyet arasındaki farkın yüksek olması vergi takozunun etkisinin negatif yönlü olarak istihdamın üzerinde hissettirmesi anlamına gelmektedir. Yani istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin artması istihdamı daraltıcı bir etki ortaya çıkaracaktır.

Ücretlerin düşük olması ücret geliri elde edenleri, ücretlerin aşırılığı ise işverenin maliyetlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Yüksek ücret ile birlikte bir o kadar tutarı da devlete ödemek zorunda kalan işveren işçiye bordro üzerinde düşük ancak açıktan daha fazla vererek onu memnun etmeye çalışmakta ancak bu durum devlete ödenecek vergi ve benzeri gelirleri azaltmakta yani vergi kaçağı oluşmaktadır. Böyle yapılmadığı takdirde ise yüksek vergi ve benzeri giderler tamamen maliyetlere yansımaktadır.<sup>119</sup> İstihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükleri azaltmak, istihdam üzerinde olumlu bir etki yaratacaktır. Ama bunun olumsuz etkisi vergi gelirlerinde olacaktır. Bu paradoks bütün gelişmekte olan ülkelerde olan bir durumdur.<sup>120</sup>

İşverenlerin en fazla şikâyetçi oldukları konuların başında işgücü maliyetinin ve vergilerin rekabet güçlerini sınırlayacak, yeni yatırım kararlarını etkileyecek düzeyde olması gelmektedir. Üstelik işgücü maliyeti ile istihdam arasında ters orantılı bir ilişki mevcuttur. İşgücü maliyeti arttıkça işgücü talebi azalmaktadır.<sup>121</sup> İşgücü arzına bakacak olursak, verginin özellikle gelirden alınan dolaysız verginin işgücü arzı üzerindeki etkisi teorik olarak gelir ve ikame etkilerinin büyüklüklerine bağlıdır. Bir verginin artırılması, bir yandan reel ücreti azaltarak mükellefi daha fazla çalışmaya sevk edebileceği gibi (gelir etkisi), diğer yandan da boş durmanın maliyetini düşürdüğünden işgücü arzının azaltılmasına (ikame etkisi) yol açabilmektedir.<sup>122</sup> Emek üzerinden alınan vergilerin artması, emek gelirlerinde azalış anlamına gelmektedir. Bu durum, çalışanların boş zaman tercihini olumsuz yönde etkileyerek daha fazla çalışmayı ön plana çıkardığı gibi, kişilerin tasarruflarını ve tüketimlerini kısırarak artan vergileri ödeme yolunu tercih etmelerine neden olmaktadır. Düşük gelir grubundaki bireyler söz konusu olduğunda

---

<sup>119</sup> YERELİ, a.g.m., s.44.

<sup>120</sup> Mehmet Feridun ÖKTEN, “İstihdam ve İstidam Politikaları Üzerinde Vergi ve Benzerlerine İlişkin Politikaların Etkileri”, **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları No:276, Ankara, 1992, s.75.

<sup>121</sup> Süleyman ÖZDEMİR, Halis Yunus ERSÖZ, İbrahim SARIOĞLU, **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları No:2006-45, İstanbul, 2006, s.121.

<sup>122</sup> ATILGAN, a.g.e., s.113.

gelir etkisi ağırlık kazanırken, yüksek gelir grubuna girenler için ise ikame etkisi önem kazanmaktadır.<sup>123</sup> Ancak burada düşük gelir grupları verginin gelir etkisi nedeniyle daha fazla çalışmak istemesine rağmen, işverenin bu maliyete katlanmak istememesi nedeniyle emeğini değerlendirecek iş sahası bulamamaktadırlar.

Öte yandan mali literatürde, dolaylı bir verginin dolaysız bir vergiye kıyasla çalışma arzusunu daha az etkilediği görüşü egemendir. Burada her şeyden önce, zorunlu mallar dışındaki maddelerden alınan tüketim vergileri söz konusudur. Bu tür vergilerde vergi ödeyicisi harcamalarını kısarak vergi ödemekten kaçınabilir. Bu nedenle yükümlüler dolaylı vergilerden dolayı gelirlerini artırma çabası içine girmezler. Dolaysız vergiler konusunda ise yüksek marjinal vergi oranlarının yükümlüleri fazla çalışmaktan alı koyduğu, yani çalışmayı teşvik etmediği teorik olarak ileri sürülmektedir.<sup>124</sup> Vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin istihdam üzerindeki etkileri çalışmamızın geri kalan kısmında AB ve Türkiye bağlamında istihdam ve işsizlik oranlarına etkisi kapsamında incelenecektir.

---

<sup>123</sup> DURKAYA, CEYLAN, a.g.m., s.81-82.

<sup>124</sup> Salih TURHAN, **Vergi Teorisi ve Politikası**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Beşinci Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993, s.329.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İSTİHDAM İLE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER

#### I – TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI BAĞLAMINDA VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER İLE İSTİHDAMIN DURUMU

##### A - Planlı Döneme Kadar Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler ile İstihdamın Durumu

Planlı döneme kadar uygulanan istihdam politikaları ile istihdamın durumunun tespiti için Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından 1963 yılındaki ilk Beş Yıllık Kalkınma Planına kadar olan dönem incelenecektir.

##### 1 - Planlı Döneme Kadar Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devletinden önemsiz bir sanayi dışında asıl olarak bir tarım toplumu devralmıştır. Bu yıllarda işçi sayısının 409 bin olduğu tahmin edilmektedir. 1913 yılı Teşvik-i Sanayi Kanun-u Muvakkatı'ndan yararlanan fabrikalarda yapılan sayım sonuçlarına göre, 1915 yılında 282 işyerinde toplam 14060 kişi çalışmakta, bunların %70'den fazlası gıda ve dokuma alanlarında istihdam edilmektedir.<sup>125</sup>

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu yıllardaki görüntüsü bir tarım toplumunun özelliklerini yansıtmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonomik anlamda güç yıllar yaşanmıştır. Bu güçlüklerin aşılması amacıyla ekonomi politikaların belirlenmesi gerekmiştir. Bu bağlamda ağır bir savaştan yeni çıkmış olan bir ülkenin ekonomi politikalarının belirlenmesi amacıyla İzmir'de İktisat Kongresi toplanmıştır.

1923 İzmir İktisat Kongresi'nde belirlenen kararlar doğrultusunda hükümet ithal ikameci sanayileşme politikasını benimsemiştir. Buna göre, yerli üretimin yüksek

---

<sup>125</sup> ŞEKER, a.g.m., s.273.

gümrük vergileri ile korunması, ülke içindeki mevcut hammaddelerin ithalinin engellenmesi, ülkede olmayan sanayi hammaddeleri ve makinaların gümrük vergisinden muaf tutulması, kamu satın almalarında pahalı da olsa yerli ürünlerin tercih edilmesi kabul edilmiştir. En temel ihtiyaçların karşılanamadığı böyle bir dönemde, ithal ikameci sanayileşme stratejisinin benimsenmesi her türlü eleştiriden uzak doğru bir tercihtir.<sup>126</sup>

İzmir İktisat Kongresi kararları doğrultusunda Devlet ilke olarak, özel girişim eliyle serbest piyasa şartlarında sanayileşme politikası izlemiştir. Fakat bu devletin iktisadi hayata hiç katılmaması anlamında bir özel girişimcilik değildir. Devlet özel girişimi destekleyecektir. Özel girişiminin gücünün yetmediği veya karlı bulmadığı alanlarda devlet yatırımları devreye girecektir. Bu politikaya özel sektör ağırlıklı bir karma ekonomik kalkınma politikası denmiştir.<sup>127</sup>

Kongreye çiftçi, tüccar, sanayici ve işçilerden oluşmak üzere dört farklı grup katılmıştır. Bu gruplar isteklerini kongreye sunmuşlar ve sonuçta buna yönelik kararlar almışlardır. Konumuza göre burada sadece işçi grubunun isteklerine yönelik alınan kararları sıralamak yerinde ve yeterli olacaktır. Şöyle ki;<sup>128</sup>

- Amele adı ile anılan kadın ve erkek emekçilere bundan böyle işçi denilmesi,
- Tarım işçileri gibi bütün işçilere, bir saat dinlenme hariç çalışma süresinin sekiz saat olarak kabulü ve gece çalıştırılma zorunluluğunda bu sürecin dört saate indirilerek tam gündelik ödenmesi. Yalnız gece çalıştırılan işçiler gündüz işçisi gibi sekiz saat çalışması ve iki kat gündelik alması,
- 12 yaşından küçüklerin çalıştırılmaması,
- 1 Mayıs gününün Türkiye işçileri bayramı olarak yasayla kabulü,
- Bütün işçi gündeliklerinin ülkenin geçim koşullarına uygun olarak, işçi temsilcilerin de katılacağı Belediye Meclisi toplantısında saptanması,
- İşçi gündelik ve aylıklarının bütün kuruluşlarda nakit olarak ve zamanında ödenmesi,
- İşçi çocuklarının yatılı sanat okullarına parasız olarak alınması,
- Ülkede açılacak bütün işyerlerinin Türk emekçi ve işçilerine ayrılması gibi kararlar alınmıştır.

Görüldüğü gibi daha yeni kurulma aşamasında olan bir ülkede işçilere yönelik alınan kararlarda genel olarak, işçilerin özlük haklarına dair düzenlemeler yer almıştır.

---

<sup>126</sup> A.Kemal ÇELEBİ, **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s.99-100.

<sup>127</sup> Hüseyin ŞAHİN, **Türkiye Ekonomisi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5.Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, s.33.

<sup>128</sup> Hüseyin KARAKAYALI, **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Değişimi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2.Baskı, Güleç Matbaacılık Ltd. Şti., İzmir, 2003, s.41-42.

İstihdama yönelik net alınmış bir karar olmamakla birlikte, benimsenen liberal politikalarla istihdama yönelik özel sektörü destekleyici teşvik politikalarının uygulanabileceğini söylenebilir.

İzmir İktisat Kongresinden sonra ekonomi politikalarına yön veren Beş Yıllık Sanayi Planları gündeme gelmiştir. Devletin iktisadi hayata girişi, doğrudan doğruya devlet işletmeciliğine başlaması, 1934-1938 yılları arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile başlamaktadır. Bu plan döneminde, öncelikle, büyük kısmı yabancıların elinde bulunan demiryolları, Tramvay, Tünel Şirketi, Zonguldak Kömür Şirketi, İzmir Telefon Şirketi millileştirilmiş ve kamulaştırılmıştır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı döneminde toprak reformu yapılarak tarıma teşvik sağlanmış ayrıca hammaddesi yurtiçinde bulunan malları işleyecek sanayi kuruluşları ile devletçe finanse edilmesi mümkün olan kuruluşların kurulmasına öncelik verilmiştir. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın başarılı uygulaması ve hedeflere ulaşılması üzerine 1938 yılında İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmıştır. Bu planın uygulanacağı yıllarda II. Dünya Savaşı'nın başlamış olması, devletin savaş ekonomisine uygun bazı tedbirler almasına yol açmıştır.<sup>129</sup> Böylelikle İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı uygulanamamıştır.

Sanayi planları genel itibariyle devletçi politikanın ürünü olarak ortaya çıktığı için özel sektör istihdamına yönelik tedbir ve düzenlemelere yer vermemiştir. Ancak bundan ziyade sanayi planlarının kamu istihdamına yöneldiği söylenebilir.

1923'den planlı döneme kadar olan zaman zarfında istihdama yönelik politikalara gerek hükümet programlarında gerekse beş yıllık sanayi planlarında çok fazla rastlamak mümkün değildir. Bu Plan ve Programların politikalarında genel olarak işçi kesiminin özlük hakları ile ilgili uygulamalara yer verildiği görülmektedir.

Ancak bu dönemin sonunda ücretler üzerinde de önemli etkileri olan bir zorunlu borçlanma getirilmiştir ki, bu vergi benzeri borçlanma istihdam üzerindeki yükleri de artırmıştır. Ülkemizde zorunlu tasarruf yolu ile devlet borçlarına kaynak sağlama metodu ilk kez 5.9.1961 tarihinde çıkarılan 223 sayılı kanunla oluşturulan "tasarruf bonoları sistemi"yle gerçekleştirilmiştir. Bu borçlanmada amaç, Türk Ekonomisinin istikrar içinde gelişmesini temin ederek tarım, sanayi ve ulaştırma sahalarında yapılacak

---

<sup>129</sup> EKONOMİNAME, "1923-1980 Türkiye Ekonomisi", <<http://www.ekonomi.name/turkiye-ekonomisi/1923-1980-turkiye-ekonomisi.html>>, (02.02.2008).



yatırımların finansmanında kullanılmasıdır.<sup>130</sup> 1961’de Devlet Tasarruf Bonoları İhracı ve Yatırımlar Finansman Fonu Teşkilî Hakkında Kanun ile vergi matrahlarından %3 oranında bono karşılığında zorunlu borçlanma yapmıştır. Devletin bu borçları tahsil ederken verdiği bonolar isme yazılı, beş yıl geçmeden devredilemeyen, ancak bu süreden sonra elinde tutana ödenebilen bonolardır. Ama bu bonoları alanlar daha ilk çıkarıldığı yılda çok düşük fiyattan elinden çıkarmış olması bu bonoların sermayedar kesimi tarafından toplanmasını sağlamıştır.<sup>131</sup>

1961 yılından itibaren tasarruf bonoları bütçe gelirleri arasında yer almıştır. Ne var ki, öngörülen Finansman Fonu kurulmamıştır. 1967 yılında çıkartılan 930 sayılı kanunla bu fondan vazgeçilip tasarruf bonolarının bir kısım uygulama aksaklıkları giderilmeye, bu arada spekülâtif amaçlı el değiştirmelerin önlenmesine çalışılmış; istisna hadleri yükseltilmiştir. Yeni bir spekülâtif kazanç kaynağı olarak ortaya çıkan tasarruf bonolarının bu sakıncalarının yanı sıra, daha ilk borçlanmaya gidildiği sırada bile hesaplandığı gibi, yıllar içinde devlet bütçesine gerek anapara gerekse faiz ödemeleri olarak getireceği yük göz önüne alınarak, bir vergiye dönüştürme yoluna gidilmiştir. Vergiye geçişin, anapara ödemelerinin başlangıcına rastlaması da bütçe yükünün hafifletilmesindeki telaşı göstermektedir.<sup>132</sup> Neticede 1972 yılında Tasarruf Bonoları daha sonrada tekrar değinileceği üzere Mali Denge Vergisi’ne dönüştürülmüştür. Tasarruf Bonoları her kesimde olduğu gibi vergi kaçırma şansı bulunmayan ücretliler üzerinde dolayısıyla istihdam üzerinde önemli bir yük oluşturmuş, bu yük Mali Denge Vergisi ile devam ettirilmiştir. Tabii bu durum işverenlerin istihdam etme arzularını bir nebze kırmıştır.

---

<sup>130</sup> Aytaç EKER, Metin MERİÇ, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Baskı, İzmir, 2000, s.47.

<sup>131</sup> Kenan BULUTOĞLU, **Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.300.

<sup>132</sup> Ahmet G.KUMRULU, “Mali Denge Vergisi”, s.50. <<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1976-33-01-04/AUHF-1976-33-01-04-Kumrulu.pdf>>, (03.04.2008).

## 2- Planlı Döneme Kadar Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında İstihdamın Durumu

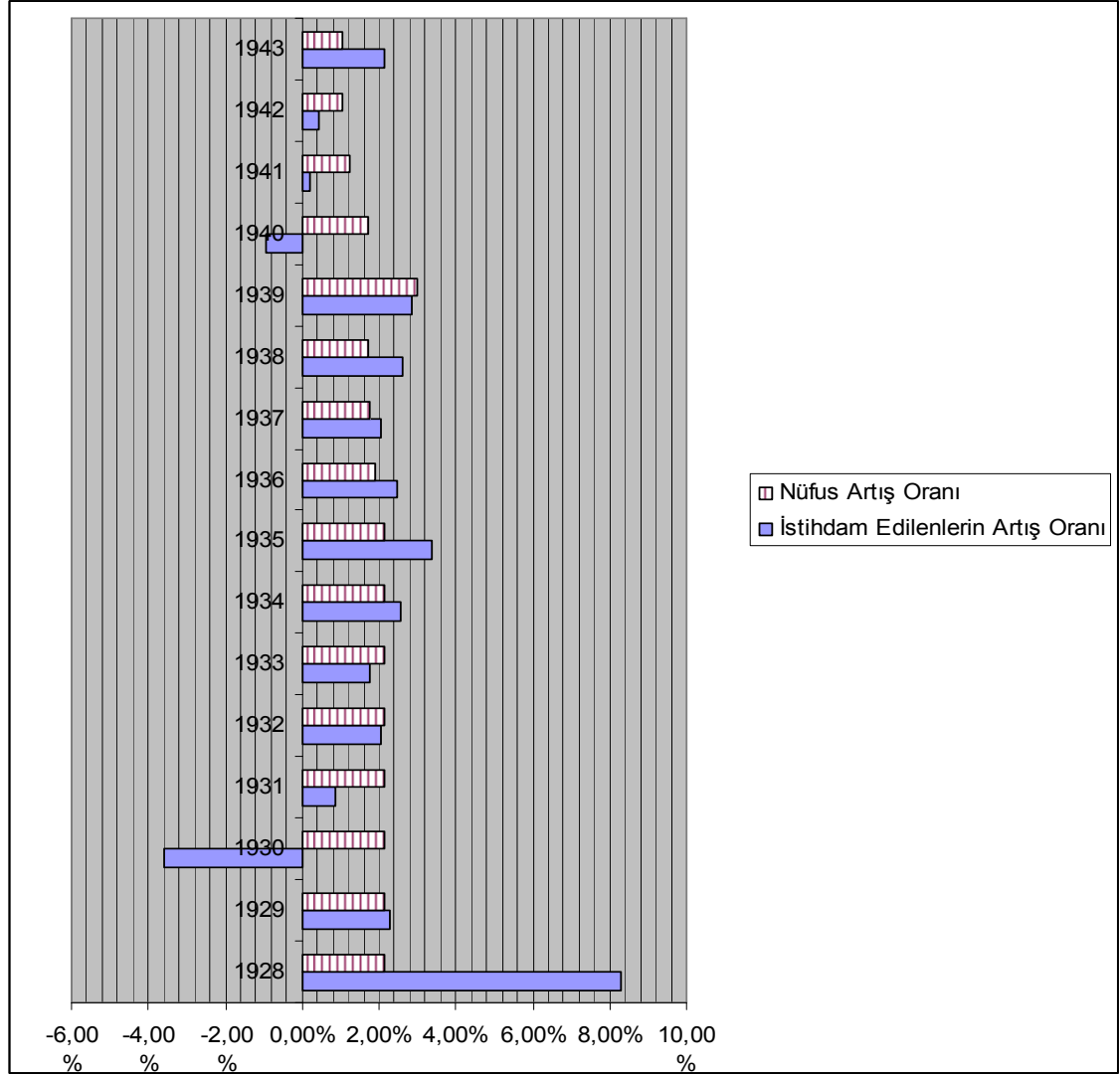
**Tablo 2 : 1923-1943 Dönemi İstihdam Edilenler ve Nüfus**

Yıl	İstihdam Edilen Kişi Sayısı (Bin)	Nüfus (Bin)
1923	5031	-
1924	5161	-
1925	5280	-
1926	5447	-
1927	5593	13554
1928	6058	13843
1929	6197	14138
1930	5975	14440
1931	6026	14748
1932	6150	15062
1933	6259	15383
1934	6420	15711
1935	6638	16046
1936	6802	16352
1937	6942	16637
1938	7124	16926
1939	7328	17429
1940	7259	17728
1941	7272	17952
1942	7303	18143
1943	7459	18337

**Kaynak:** TÜİK, *İstatistik Göstergeler*, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2007, s.162 & 7.

1923-1943 yılları arasındaki zaman zarfını ele aldığımızda istihdam edilenlerin sayısında genel anlamda bir artış yaşansa da bazı yıllarda bir azalmanın da gerçekleştiği görülmektedir. Ancak sadece istihdam edilenlerin sayısına bakmak yanıltıcı olacaktır. Bu dönemdeki nüfus ile birlikte istihdam edilenlerin sayısındaki değişimi incelemek daha anlamlıdır. Eldeki veriler nedeniyle nüfus rakamları 1927 yılından başlamaktadır. 1927 yılından 1943 yılına kadar baktığımızda nüfusun da sürekli bir artış gösterdiği görülmektedir.

**Grafik 1: 1928-1943 Dönemi İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranı**



**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca yapılmıştır.

Gerek istihdam edilenlerin sayısına gerekse nüfusa baktığımızda sürekli bir artışın olduğu söylenebilir. Burada önemli olan istihdam edilenlerin artış oranının, nüfus artış oranına kıyaslanmasıdır. Aşağıdaki grafikte de görüleceği üzere, istihdam edilenlerin artış oranı bazı yıllar nüfus artış oranının gerisinde kalırken, bazı yıllar ise nüfus artışından daha çok artış göstermiştir. Bu dönem içinde 1930 yılında istihdam edilenler bir önceki yıla göre azalırken, nüfus %2.14 oranında artış kaydetmiştir. 1930 yılında istihdam edilenlerde yaşanan bu önemli düşüş 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'ndan kaynaklanmaktadır. Buna benzer bir durum yine 1940 yılında yaşanmıştır. Yine 1931, 1932, 1933, 1939, 1941 ve 1942 yıllarında ise istihdam

edilenlerin sayısında yaşanan artış nüfus artışının gerisinde kalırken, diğer yıllarda nüfus artışından daha çok istihdam edilenlerin sayısında artış yaşanmıştır.

1944-1962 dönemine bakılacak olursa istihdam edilenlerin sayısının sürekli olarak arttığı görülmektedir. 1944 yılında 7.573.000 kişi istihdam edilirken, 1962 yılına gelindiğinde istihdam edilenlerin sayısı 12.219.000 çıkmıştır. Ancak bu rakamların nüfus artışı ile kıyaslanması daha anlamlı sonuçlar verecektir. Nüfusun gelişimine bakılacak olursa 1945, 1950, 1955 ve 1960 yıllarında yapılan nüfus sayımlarına göre 1944-1962 döneminde nüfusun sürekli olarak artacağı tahmin edilmiştir.

**Tablo 3 : 1944-1962 Dönemi İstihdam Edilenler ve Nüfus**

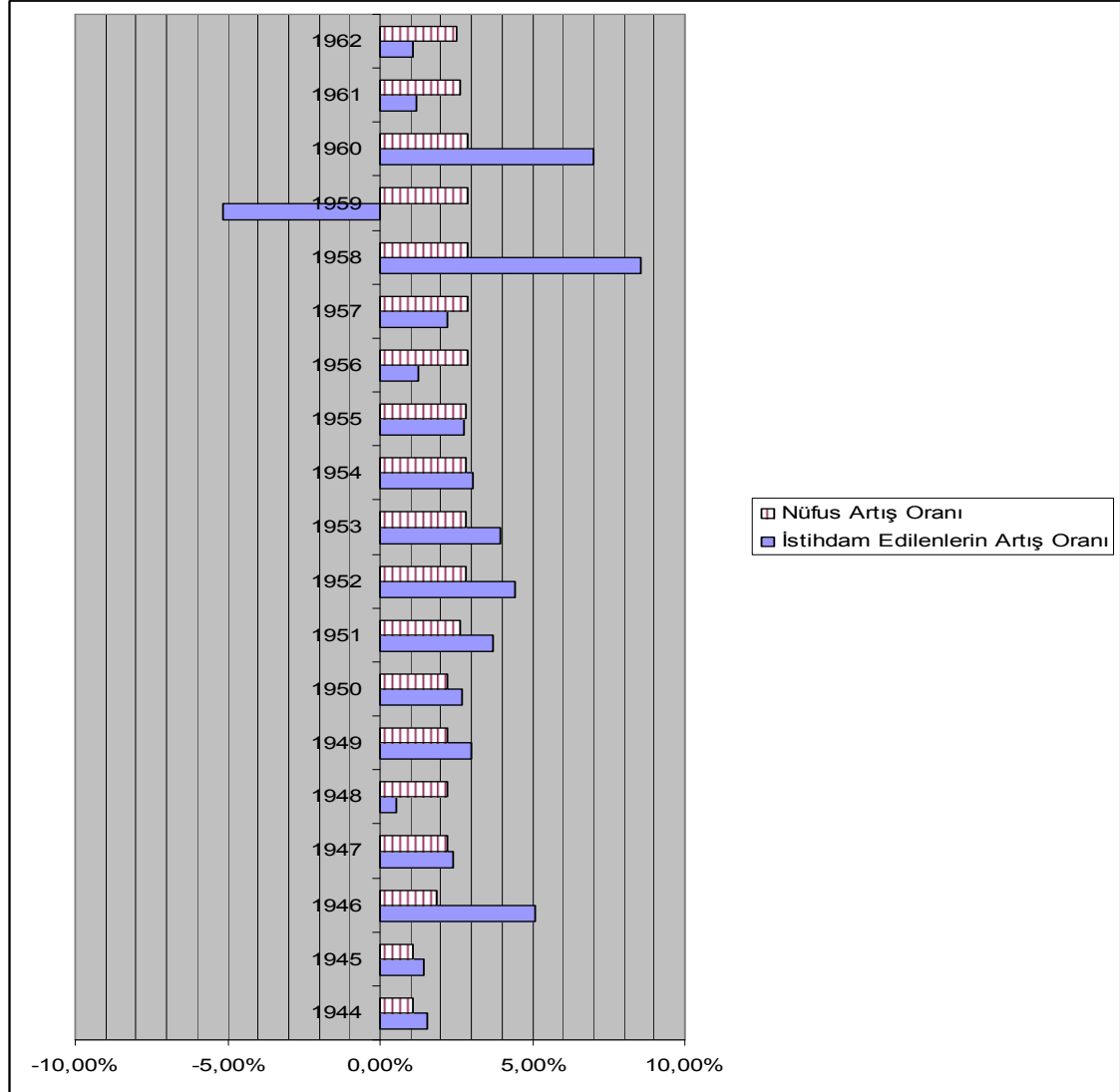
Yıl	İstihdam Edilen Kişi Sayısı (Bin)	Nüfus (Bin)
1944	7573	18532
1945	7681	18729
1946	8073	19074
1947	8267	19493
1948	8312	19922
1949	8560	20359
1950	8790	20807
1951	9117	21351
1952	9520	21952
1953	9896	22569
1954	10199	23204
1955	10482	23857
1956	10613	24540
1957	10845	25250
1958	11771	25981
1959	11164	26733
1960	11945	27506
1961	12088	28227
1962	12219	28931

**Kaynak:** TÜİK, a.g.e., s.162 & 7.

Nüfusun sürekli olarak artış gösterdiği bu dönemde, istihdam edilenlerde yaşanan artış bazı yıllar nüfus artış hızının gerisinde kalmış, bazı yıllar ise nüfus artışından daha fazla bir artış göstermiştir. Aşağıdaki grafikte de açıkça görüleceği üzere 1948, 1955, 1956, 1957, 1961 ve 1962 yıllarında yaşanan nüfus artışı, istihdam edilenlerin artışından daha fazla gerçekleşmiştir. Bu yıllar istihdam adına olumsuz olarak nitelenebilecek yıllar olmuştur. Ayrıca 1959 yılında istihdam edilenlerin sayısında artış yaşamasından ziyade bir gerilemenin gerçekleşmiş olması istihdam adına

diğer yıllara göre daha olumsuz bir yıl olmasına sebep olmuştur. Diğer yıllarda ise nüfustan daha yüksek oranlarda sağlanan istihdam artışı, olumlu bir gelişme olarak işsizliğin azalmasına katkı sağlamıştır.

**Grafik 2 : 1944-1962 Dönemi İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranı**



**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca yapılmıştır.

Bu dönemde istihdam üzerindeki vergiler konusunda önemli düzenlemelere rastlanmamıştır. 1961 yılı hariç istihdam üzerindeki vergilere herhangi bir ek yükümlülüğün getirildiği söylenemez. Ancak 1961 yılında getirilen Tasarruf Bonoları Uygulaması hem istihdamı etkilemiş, hem de uzun yıllar tartışılan bir konu olarak gündemi işgal etmiştir.

## **B - 1963-1980 Dönemi Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler ile İstihdamın Durumu**

### **1 - Beş Yıllık Kalkınma Planlarındaki İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler**

Türkiye’de istihdamın genişletilmesi, kendi başına bağımsız bir amaç olarak gündeme gelmemiştir. Yeterli düzeyde istihdam artışının sağlanması, genel anlamda ekonomik büyümenin ve özel olarak da yatırımların bir bağımlı değişkeni sayılmıştır. Kalkınma planlarında benimsenen genel yaklaşımda bu yönde olmuştur.<sup>133</sup> Ancak bütün planlarda istihdam konusuna farklı yöntemlerle de olsa değinilmiş ve çözüm yolu aranmıştır. İstihdam sorunu veya işsizlik meselesi Türkiye’nin öncelikli sorunu olarak bütün planlarda yerini almıştır.

#### **a - Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda istihdam sorunun ana nedeni nüfus olarak görülmüştür. Özellikle emek arzının fazlalığı yani işsizliğin nedeni olarak görülen nüfusun istihdam üzerindeki negatif etkisinin giderilmesi konusunda da uzun dönemli bir projeksiyon öngörülmüştür. Ayrıca sektörler arasındaki istihdam dengesizliği de önemli bir sorun olarak vurgulanmıştır. Özellikle tarımda bir istihdam fazlalığı olduğu görüşü ön plana çıkmıştır. Bu sorunlar paralelinde oluşturulmaya çalışılan planın istihdam bakımından ortaya koyduğu hedefler aşağıdaki noktalarda toplanmaktadır:<sup>134</sup>

- İşsizlik meselesini çözmek,
- Çalışanların meslekî seviyelerini yükseltmek,
- Her basamakta yeterliliğe dayanan bir çalışma politikasıyla yetişenleri yerinde kullanmak ve sağlam bir sosyal hareketlilik yaratmak,
- Çalışan nüfusun çeşitli meslek gruplarının bölünüşündeki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve daha dengeli bir dağılım sağlamak.

Bu istihdam meselesinin çözüm yolları da aşağıdaki gibi gösterilmiştir:<sup>135</sup>

- Artan işgücünün şehirlere ölçsüz bir şekilde akınını önlemek için tarım bölgelerinde emeğin değerlendirilmesi esasına dayanan tarım dışı çalışmaların geniş ölçüde artırılması,

<sup>133</sup> EKİN, a.g.e., s.372-373.

<sup>134</sup> DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, Ankara, 1963, s.442, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>>, (02.02.2008).

<sup>135</sup> DPT (1963), a.g.p., s.455-456.

- Plân içinde istihdam yaratıcı projelerin ve sektörlerin öncelikle ele alınması,
- Belli alanlarda özellikle inşaat sektöründe işgücü yoğunluğuna dayanan bir teknolojik kalkınma imkânları üzerinde önemle durulması,
- İstihdam politikasının bir başka yönü de işgücü fazlasının işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracı,
- Meselenin uzun süreli çözüm yolu, yaratılacak istihdam imkânlarıyla dengeli bir işgücü artışını sağlayacak nüfus artışı hızına ulaşmak için gerekli nüfus politikasının uygulanmasıdır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması yönünde vergi politikalarına değindiği söylenemez. Özellikle istihdam üzerindeki vergiler konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Sanayinin geliştirilerek istihdamın artırılması amaç edinilse de sanayiye teşvik edecek vergisel indirimlerden bahsedilmemiştir. Bunlardan ziyade demografik yapıda oluşacak durumlara önlemler alınmasına öncelik verilmiştir. İstihdam yaratıcı projelerin ve sektörlerin öncelikle ele alınması, istihdam artışı yolunda bir çözüm olarak görülmüştür. Fakat istihdam yaratıcı sektörlerin ve projelerin nasıl destekleneceği konusunda vergisel anlamda herhangi bir araç sayılmamıştır. Bunlardan ziyade istihdam artışının ancak ekonomik büyümeye paralel gerçekleşeceği ifade edilmiştir.

## **b - İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**

Genel amacında istihdam imkanlarının genişletilmesi olan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın belirlediği bazı hedefler şu şekildedir:<sup>136</sup>

- İstihdam seviyesinin yükseltilmesi ve işsizliğin azaltılması amacıyla istihdam etkisi yüksek olan sektörlerde ağırlık verilecek, bunun yanında maliyeti artırmaksızın işgücü yoğunluğu yüksek, sermaye tasarruf edici ve istihdam yaratıcı projelere bütün sektörlerde öncelik verilecektir.
- Tarım sektöründe, kullanılmayan işgücünden yararlanmak başlıca sorun olmaktadır. Daha çok işgücü kullanmayı gerektiren yönde tarım teknolojisinde ve ürün tiplerinde değişiklik sağlanırken, yan bir gelir kaynağı olarak el sanatlarının geliştirilmesi tarımda kullanılmayan işgücü sorununu bir ölçüde çözebilecektir.
- Tarımda ve tarım dışı sektörlerde kullanılmayan kapasitenin bulunduğu alanlarda teşvik tedbirleri ile iş imkânları yaratılması gözetilecektir.
- İstihdam sorununun baskısını azaltmakta yurt dışına işgücü gitmesi etkili olmaktadır. Bu politikanın uygulanması belli kriterler dâhilinde desteklenecektir.

<sup>136</sup> DPT, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, Ankara, 1968, s.134, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>>, (02.02.2008).

- İstihdam yaratıcı programların uygulanmasında öncelikle işsizlik sorununun yoğun olduğu çevreler üstünde durulacaktır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istihdamın artırılmasına yönelik olarak vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda net bir düzenleme öngörülmemiştir. Ancak kullanılmayan kapasitenin bulunduğu alanlarda teşvik tedbirleri ile iş imkânlarının artırılması amaçlanmıştır. Bu teşvik tedbirleri net olarak açıklanmamıştır. Tedbirlerin vergisel boyutlu olup olmadığının bilinmemesinden dolayı vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda istihdamı artırmaya yönelik bir indirime gidilip gidilmeyeceği de planın amaçları dâhilinde tam olarak bilinmemektedir.

Bunların yanında planın son yılında başarısız bir zorunlu borçlanma olan Tasarruf Bonolarının yerine Mali Denge Vergisi adı altında, diğer gelir grupları gibi ücretliler üzerinden de alınan yeni bir vergi ihdas edilmiştir. 30.06.1972 tarihinde yürürlüğe giren 1598 sayılı kanun, Malî Denge Vergisi'ni kendine özgü bir vergi olarak vergi sistemimize eklemiştir. Sisteme eklenen bu vergi, nitelikleri bakımından herhangi bir yeni vergi türü oluşturmamakta, yapay bir vergi niteliği göstermektedir. Bu niteliği ile Malî Denge Vergisi bir kısım temel vergilerden türetilmiş, ya da onlara zam olarak konmuş yeni, ek bir yüküm, ana hatlarıyla bir çifte vergi örneği getirmiştir.<sup>137</sup>

Birinci Beş Yıllık Planda İstihdam sorununun çözülmesi planın bağımsız bir hedefi, İkinci Beş Yıllık Planda ise gelir artış hedefine bağlı bir değişken olarak kabul edilmiştir. Birinci ve ikinci planlar, kalkınmayı Türkiye'nin sanayileşmesine bağlamış, buna uygun olarak yatırımların dağılımında sanayiye özel bir yer vermiştir. Ancak, sanayileşmenin kısa dönemde tek başına istihdam sorununu çözmeye yetecek sayıda iş olanakları yaratamayacağı kabul edilerek istihdamın özel tedbirlerle desteklenmesi öngörülmüştür. Planlı dönemde 15-64 yaş grubu yıllık ortalama artış hızının, aynı yaş istihdamının yıllık ortalama artış hızından daha yüksek olması, zamanla büyüyen bir işgücü fazlası ve iradi çalışmayanlar grubunu ortaya çıkarmıştır. Bu durum geçmiş iki plan dönemi için yapılan istihdam tahminlerinden bazı sapmalar ortaya koymakta ve istihdamdaki artışların öngörülenin oldukça altında kaldığını göstermektedir.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> KUMRULU, a.g.m., s.49.

<sup>138</sup> DPT, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, Ankara, 1973, s.653, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>>, (02.02.3008).



### c - Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı istihdam sorunun emek-yoğun teknolojilere yönelerek veya işsizlik sigortası ile çözülemeyeceğini, bunun yerine sanayileşmenin sağlanarak ancak 1990'lı yıllarda sorunun çözülebileceğini ifade etmiştir. Fakat görülmektedir ki istihdam sorunu hala en önemli sorunlarımızdan birini teşkil ettiği için 1990'lı yıllarda çözülebileceği hedefinin gerçekleştirilemediği açıktır.

Türkiye'nin istihdam sorununun, bir bölümü gelişmişlik düzeyi ve demografik olguların, bir bölümü de geçmiş dönemlerde uygulanan politikaların getirdiği yapısal bozuklukların sonucudur.<sup>139</sup> Türkiye'de önemli ölçüde mevsimlik tarımsal işsizlik yanında, sürekli tarımsal gizli işsizlik de bulunmaktadır. Sorunu bu şekilde belirledikten sonra Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı alınacak tedbirleri de aşağıdaki gibi sıralamıştır:<sup>140</sup>

- Kısa dönemde istihdam imkânlarını artırma çabaları perspektif plan döneminin gerekli kaldığı ileri ve sermaye yoğun teknolojilerin gelişmelerini engellemeyecek biçimde sürdürülecek, teknoloji seçimi ve tercihinde bu ilkedan hareket edilmesi esas olacaktır.
- Kişilerin yetiştirildikleri meslek ve alanlarda istihdamının sağlanması esas olacaktır.
- Ekonomik gelişmenin belli bir düzeye ulaşmasına kadar devam etmesi beklenen işgücü fazlasının, yoğun olduğu bölge ve sektörlerin dış ülke istihdam olanaklarından öncelikle yararlandırılması esas olacaktır,
- İş ve işçi Bulma Kurumu, iş arayanların, en kısa dönemler içinde en yüksek verimi sağlayabilecekleri açık işlerde istihdamlarını kolaylaştırıcı tedbirleri özellikle yoğun sanayi bölgelerinde alacaktır,
- İstihdamla ilgili gelişmeleri yakından izlemeye imkân vermek üzere üretim birimlerinin mevcut ve yakın gelecekteki gelişim programlarına dayalı olarak, kullanmak durumunda oldukları işgücünün nicelik ve niteliği hakkında güvenilir bilgileri toplayan ve değerlendiren bir sistem kurulacaktır.

İstihdam sorununun çözülmesi yolunda alınacak tedbirler arasında Plan vergi ve bezeri mali yükümlülükler konusuna değinmemiştir. Bundan ziyade İş ve İşçi Bulma Kurumu dahilinde yapılacak organizasyonlara, mesleki eğitim çerçevesinde istihdama ve dış ülke istihdam olanaklarından yararlanması hususlarına ağırlık vermiştir.

<sup>139</sup> DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara, 1979, s.25, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>>, (02.02.2008).

<sup>140</sup> DPT (1973), a.g.p., s.664.

## 2 - 1963-1980 Dönemi Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında İstihdamın Durumu

**Tablo 4 : 1963-1980 Dönemi İstihdam Edilenler ve Nüfus**

Yıl	İstihdam Edilen Kişi Sayısı (Bin)	Nüfus (Bin)
1963	12365	29652
1964	12573	30391
1965	12761	31149
1966	13014	31936
1967	13174	32750
1968	13396	33586
1969	13537	34443
1970	13768	35321
1971	14011	36215
1972	14405	37133
1973	14679	38073
1974	14985	39037
1975	15169	40026
1976	15380	40916
1977	15873	41769
1978	16085	42641
1979	16320	43531
1980	16523	44439

**Kaynak:** TÜİK (2007), a.g.e., s.162 & 7.

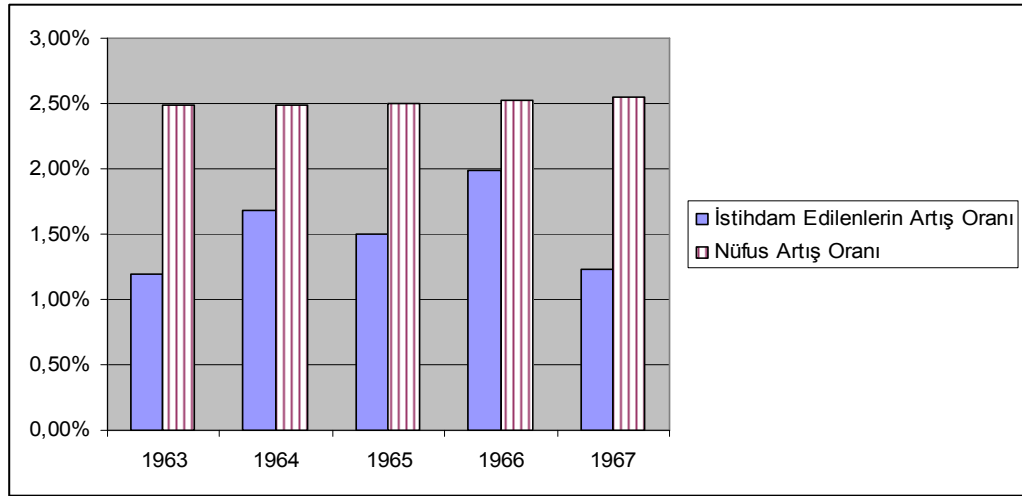
Bu dönemde istihdamın nasıl ve ne yönde gelişme gösterdiğini bazı göstergeleri inceleyerek anlamaktayız. Bu bağlamda öncelikli olarak istihdam edilenler ile bu dönemde nüfusta yaşanan gelişmeleri karşılaştırmalı olarak dikkate alacağız. Çünkü istihdam edilenlerin yanında işgücüne yeni katılanların da iş bulması istihdam konusu açısından önem arz etmektedir. İşgücüne yeni katılanların temel göstergesi ise nüfusta yaşanan değişimdir.

Genel olarak baktığımızda istihdam edilenlerin sayısında 1963-1980 döneminde sürekli olarak bir artış yaşanmıştır. Her yıl bir önceki yıla göre istihdam edilenlerin sayısında yaşanan bu artış ilk bakışta olumlu olarak görünse de, bu rakamları yalnız başına düşünmek aldatıcı olacaktır. Bu dönemde nüfus artışı ile birlikte işgücüne yeni katıların sayısında yaşanan artışı da dikkate almak gerekmektedir. İstihdam edilenlerden daha çok bir nüfus artışı, işsizliğin azalmasından ziyade uzun vadede daha çok artması anlamına gelmektedir. Çünkü ekonomi bu durumda nüfus artışı ile ortaya çıkacak yeni işgücüne iş bulamamakta, işsizler ordusuna yenilerini eklemektedir. Tabloya

baktığımızda, ülke nüfusunda sürekli bir artışın olduğu gözlenmektedir. O halde yıllar itibariyle karşılaştırarak hangi yıllarda istihdam edilenlerin sayısının nüfustan daha fazla arttığını veya gerisinde kaldığını belirlemek daha faydalı olacaktır. Bu karşılaştırmayı da beş yıllık kalkınma planları paralelinde yapmak, planların da ortaya koyduğu politikalarının değerlendirilmesi ve başarısının tespiti açısından önemli olacaktır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde tabloda da görüleceği üzere istihdam edilen kişi sayısında artış gözlenmektedir. Planın ilk yılında 12.365.000 kişi istihdam edilirken, dönem sürecinde yaşanan sürekli artışla 1967 yılında istihdam edilen kişi sayısının 13.174.000 kişiye yükseldiği görülmektedir. Ancak sadece buna bakarak planın istihdam konusunda başarılı olduğunu söylemek güç olacaktır. Bu dönemde istihdam edilenlerde yaşanan artışın yanında nüfusta da artış yaşanmıştır. Yine TÜİK rakamlarına göre yukarıdaki tabloda da gösterildiği üzere 1963 yılında 29.652.000 kişi olan ülke nüfusu 1967 yılının ortasında 32.750.000 kişi olarak tahmin edilmiştir.

**Grafik 3 : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları**



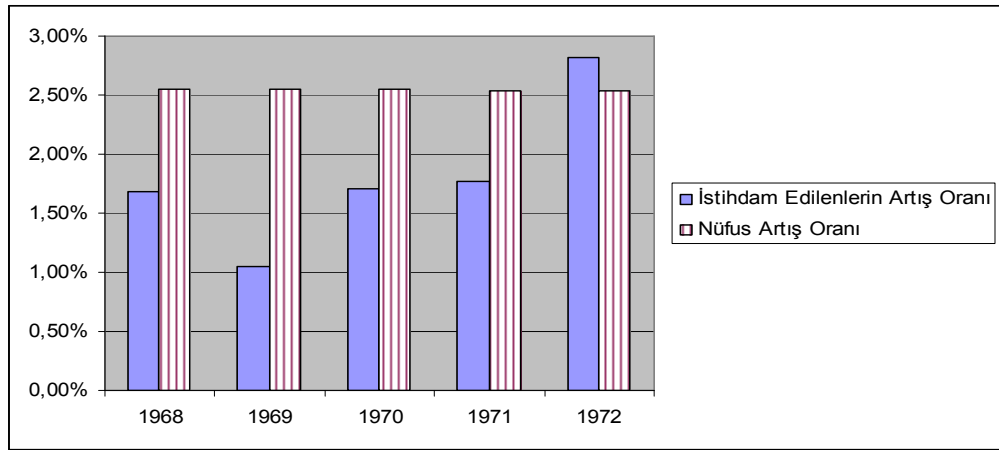
**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

İşgücündeki artışın, istihdam edilenlerden daha çok olması planın istihdam konusunda başarılı olamadığı anlamına gelecektir. Grafikte açıkça görüleceği üzere bu plan döneminde gerçekleştirilen istihdam artışları nüfus artışlarının gerisinde kalmıştır. 1965 nüfus sayımına göre nüfusun sürekli olarak bir önceki yıla göre ortalama %2,5 aralığında artacağı tahmin edilirken, istihdam edilenlerin bir önceki yıla göre artışı %1 ile %2 aralığında seyretmiştir. Bu açıdan bakıldığında istihdam edilenlerden daha çok

işgücüne katılanların olacağı söylenebilir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de yine tabloda görüleceği üzere istihdam edilen kişi sayısında artış gözlenmektedir. 1968 yılında istihdam edilenlerin sayısı 13.396.000 kişi iken, dönem sürecinde yaşanan sürekli artışla 1972 yılında istihdam edilen kişi sayısının 14.405.000 kişiye yükseldiği görülmektedir.

Bu İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için önemli bir gelişmedir. Ancak yeterli değildir. İstihdam edilenlerin sayısının yanında nüfusun artışı da burada önem taşımaktadır. Görüldüğü üzere istihdam artışının yanında ülke nüfusunda da artış gerçekleşmiştir. Şöyle ki, 1968’de 33.586.000 kişi olarak belirlenen nüfus 1972 yılında 37.133.000 kişi olarak tahmin edilmiştir.

**Grafik 4 : İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları**



**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Grafikte de görüleceği üzere istihdam edilenler ile nüfusun artış oranları kıyaslandığında 1972 yılı hariç istihdam edilenlerin sayısı nüfus artış oranı tahmininin gerisinde kalmıştır. Bunu 1970 yılı nüfus sayımı neticesinde de görmek mümkündür. Yani bu dönemde nüfus ortalama olarak %2,50 oranından artış gösterirken, istihdam edilenlerin sayısında 1968 yılından başlayarak sırasıyla, %1,69; %1,05; %1,71; %1,76 ve %2,81 oranında artış yaşanmıştır.

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarını beraber düşündüğümüzde 10 yıllık bir zaman dilimini anlamaktayız. Bu zaman zarfında toplam olarak işgücü rakamlarına bakmakta da yarar vardır. Planlı döneme geçilmeden önce, yani 1960 yılında Türkiye'nin çalışma çağındaki nüfusu 16.327.814 kişidir. Bunun yanında işgücü

miktarı ise 12.993.245 kişi olarak belirlenmiştir. Bu durumda işgücü katılma oranı olarak ifade ettiğimiz işgücünün çalışma çağındaki nüfus içinde oranı ise %79.6 gibi yüksek bir orana karşılık gelmektedir. 1970 yılına geldiğimizde işgücü miktarı 14.051.209 kişiye 1975 yılına geldiğimizde 16.049.565 kişiye yükselmiştir. İşgücüne Katılım Oranı ise 1970’de %67.8’e 1975’de ise %66.8’e gerilemiştir. Aslında bu rakamları istihdam edilenlerin sayısı ile beraber düşünmek daha yararlıdır. Yine TÜİK’e göre 1960 yılında istihdam edilenlerin sayısı 11.945.000 kişi olarak ifade edilmiştir. 1970 yılında ise bu rakam yukarıdaki tabloda da ifade edildiği üzere 13.768.000 kişi olarak belirlenmiştir. O halde 10 yıllık zaman döneminde işgücü miktarı 1.057.964 kişi artarken aynı dönemde istihdam edilenlerin sayısı 1.823.000 kişi artış göstermiştir. Bu durum istihdam adına olumludur. Çünkü ekonomi işgücü artışından daha fazla miktarda istihdam sağlamıştır. Ancak tamamıyla işsizlik ve istihdam sorunun ortadan kalktığı söylenemez.

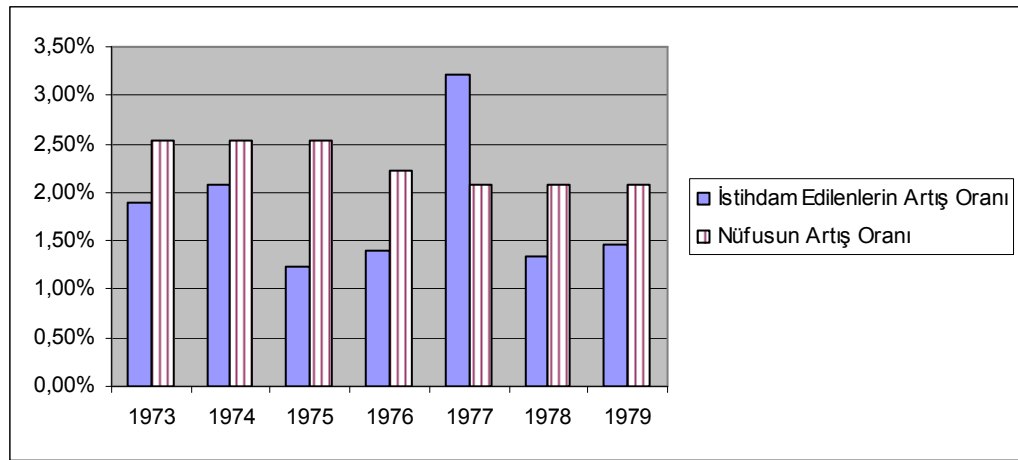
İkinci Plan dönem olarak 1972 yılına uzandığından 1975 yılı rakamlarını da burada incelemek yerinde olacaktır. 1975 yılında işgücü miktarı 16.049.565 kişiye yükselmiştir. 1970 yılına göre işgücünde 1.998.356 kişilik bir artış yaşanmıştır. Aynı yılda istihdam edilenlerin sayısı ise 15.169.000 kişiye yükselmiş, bu da istihdam edilenlerin sayısında 1970 yılına göre 1.401.000 kişilik bir artış sağlamıştır. Bu durumda ise istihdam edilenlerdeki artış işgücünün gerisinde kalmış, işsiz kişilere yenileri eklenmiştir. Üçüncü Kalkınma Planının da bu durumu işaret ettiğini daha önce ifade etmiştik.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise tablodan da görüleceği üzere istihdam edilenlerin sayısında sürekli bir artış yaşanmıştır. Bu dönemde 1973 yılından başlayarak sırasıyla incelendiğinde bir önceki yıla göre 1973 ‘de % 1,90; 1974’de %2,08; 1975’de %1,23; 1976’da %1,39 ve 1977’de bir önceki yıla göre istihdam edilenler %3,21 artış göstermiştir. Her ne kadar Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1977’ye kadar olsa da 1978 yılını da bu Plan dahilinde incelemek gerekir. 1978 yılında istihdam edilenlerin artışı yavaşlayarak 1977 yılında istihdam edilenlerin %1.34’ü kadar bir artış yaşanmıştır. Tabi bu artışların yanında nüfusun artmasıyla işgücüne yenileri eklendiği de unutulmamalıdır. Yine 1973 yılından başlayarak bir önceki yıla göre nüfusun artış oranlarına bakacak olursak, 1977 ve 1978 yılı hariç diğer yıllar yıllık artış

hızının %2,5 civarında seyrettiği görülebilir. Nüfusu ve istihdam edilenlerin sayısını beraber düşündüğümüzde aşağıdaki grafiğe ulaşabiliriz.

Grafikte açıkça görüleceği üzere istihdam edilenlerin sayısı 1977 yılı hariç sürekli olarak nüfus artış hızının altında kalmıştır. Nüfusla beraber düşünüldüğünde istihdam edilenlerin sayısında yaşanan artış yeterli görülmemektedir. Çünkü istihdam edilenlerden çok daha fazla kişi bir müddet sonra işgücüne katılacak bu da işsizliğin artmasına sebebiyet verecektir.

**Grafik 5 : Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları**



**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır

TÜİK'e ait bir başka rakama göre 1970 yılında çalışma çağındaki nüfus 20.726.989 kişidir. Bu çalışma çağındaki nüfusun 14.051.209 kişisi işgücüne dahil olan kısmı oluşturmaktadır. Bu rakamlar 1975 ve 1980 yılında artış göstermiştir. 1975 yılında çalışma çağındaki nüfus 24.017.516 kişiye yükselirken bu nüfusun içindeki işgücü miktarı da 16.049.565 kişiye yükselmiştir. Yine 1980 yılında çalışma çağındaki nüfus 27.303.045 kişiye yükselirken işgücü miktarı 17.842.451 kişiye yükselmiştir. Bu rakamlara göre işgücü piyasasına işgücünü arz edenlerin sayısında 1975'den 1980'e 3.791.242 kişilik bir artış gerçekleşmiştir. Aynı yıllarda istihdam edilenlerin sayısına baktığımızda bu döneme önemli bir damga vuran Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının başarılı olup olmadığını daha iyi anlarız. Bu dönemde istihdam edilenlerin sayısı ise 2.755.000 kişi artış göstermiştir. Bakıldığında rakamlar durumu açıkça ortaya koymaktadır. 1970 yılından 1980 yılına kadar olan dönemde işgücünde 3.791.242 kişilik bir artış yaşanırken, bu artışın hepsine iş bulunamamıştır. Bu dönemde işgücünde

yaşanan bu artışın sadece 2.755.000'lik kısmına iş bulunabilmiştir. Arada kalan fark ise işsizler ordusuna ilave edilmiştir.

1963-1980 dönemine bakıldığında genel olarak istihdam edilenlerin artışı sürekli olarak nüfus artışının gerisinde kalmıştır. Bu nedenle politika olarak, demografik önlemlerin alınması, dış ülkelere istihdam ihracı gibi yöntemlere ağırlık verilmiş, istihdam yaratıcı vergi teşviki ve ya istihdam üzerindeki vergisel yükleri hafifletici önlemler gündeme alınmamıştır. Aksine vergi üzerinden verginin alındığı bir vergi türü olan Mali Denge Vergisi, her gelir grubu gibi ücret gelirlerinden alınmaya başlanmıştır. Bütün bunlar halen daha en önemli sorunumuz olan istihdam ve işsizlik sorununu tetiklemiştir.

## **C - 1980'den Günümüze Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler ile İstihdamın Durumu**

### **1 - Beş Yıllık Kalkınma Planlarındaki İstihdam Politikaları Bağlamında Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler**

#### **a - Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**

Gerçekçi çözümler getirmeyi temel ilke alan Dördüncü Plan işgücünün üretim sürecine girmeden ve üretim süreci içerisinde sürekli olarak eğitilmesine büyük önem vermeyi hedef almıştır.<sup>141</sup> Bu hedef AB'nin de öncelikli olarak ele aldığı aktif istihdam politikaları dahilinde değerlendirilmektedir. Yani mesleki eğitime önem verilerek istihdam konusundaki aksaklıkların giderilmesi ön plana çıkmaktadır.

Bunun yanında Türkiye'nin en önemli istihdam sorunu olan tarımdaki gizli işsizlik sorununun kesin çözümü Dördüncü Plan dönemini aşmaktadır. Tarımda oluşan ve mevsimlik olarak kente yöneldiği görülen gizli işsizliğin giderilmesi amacıyla, sermaye-yoğun teknolojilere geçmenin ekonomik açıdan gerekli olduğu durumlarda bu gereğe uyulmakla birlikte, kırlık bölgelerde ve kentlerde emek yoğun özel kalkınma projeleri ve programları gerçekleştirilecektir.<sup>142</sup> Yani bu plan çerçevesinde tarımdaki gizli işsizlik sorunu ile ilgili olarak yani teknolojilere uyulmakla birlikte, özel projeler sayesinde sorunun çözülmesi yolu tercih edilecektir.

<sup>141</sup> DPT (1979), a.g.p., s.277.

<sup>142</sup> DPT (1979), a.g.p., s.278.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istihdam konusuna yönelik dile getirilen sorun ve çözüm önerileri arasında vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle değinilmemiştir. Sanayileşerek kalkınma hedefi olan Türkiye'nin sanayileşmenin önündeki engelleri kaldırma konusunda vergi ve benzeri mali yükümlülükleri kalkınma planları çerçevesinde düzenlemesi gereği daha sonraki yıllarda da karşısına çıkmıştır.

### **b - Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**

Beşinci Beş Yıllık Plan ile getirilen çeşitli politikalar sonucunda planın hedeflerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:<sup>143</sup>

- Ekonominin dışa açılmasıyla, ülkenin kaynak dağılımına uygun düşen iş kollarının gelişmesi,
- Gerçekçi faktör fiyat politikası ile daha emek yoğun teknolojilerin kullanımına yönelinmesi,
- Kapasite kullanımının yükselmesi,
- İş barışının sürdürülmesi,
- Okul içi ve yaygın eğitim programlarının fonksiyonel hale getirilmesi ve işe dönük ve hizmet içi eğitimin teşvik edilmesi yoluyla vasıfsız işgücünün vasıf kazanarak istihdamının kolaylaştırılması,
- Yabancı Sermaye akışının hızlandırılması ve serbest bölgelerin geliştirilmesi yoluyla istihdam imkânlarının artırılması,
- Konut yapımı ve özellikle işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde kamu altyapı ve bayındırlık projeleri uygulamalarıyla bölgesel işsizliğin massedilmesi,
- Mahalli teşebbüs potansiyelini değerlendiren, istihdam ve üretime olumlu etkisi bulunan sanatkâr ve küçük seviyedeki sanayinin büyümesi ve yaygınlaşması sağlanacaktır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dahilinde ifade edilen amaçlara ulaşmak için konulan ilkeler arasında aktif istihdam politikaları ve yabancı sermaye büyük önem arz etmektedir. Aktif istihdam politikaları olarak hizmet içi eğitime önem verileceği anlaşılmaktadır. Yabancı sermaye artışı yoluyla istihdam artışının sağlanması yöntemi ise özellikle 24 Ocak Kararları sonrasında uygulanan politikalara uygun düşmektedir. Yine istihdamı artırıcı sermayenin yurt dışından sağlanması amacıyla yabancı sermayeyi teşvik konusunda düzenlemelere gidileceği bu Plan dahilinde anlaşılmaktadır.

---

<sup>143</sup> DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, Ankara, 1985, s.128, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>>, (02.02.2008).



Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ilke ve politikalarının arasında en önemlisi ise “Özellikle genç işsizliği azaltmak amacıyla, gençlere istihdam sağlayan işverenlerin vergi ve diğer yollarla teşvik edilmesi, gençlerin istihdam edilebilir hale getirilmesini mümkün kılacak nitelikte beceri eğitimiyle donatılmasına yardımcı olan işverenlere vergi iadesi uygulaması başlatılacaktır” şeklinde ifade edilen kısımdır. Beşinci Plan döneminde görülen, istihdam artışının sağlanması için vergi indirim ve teşviklerine önem verilmesi fikridir. Ancak bu fikrin aksine 1 Nisan 1988’de çıkarılan 3417 sayılı ÇTTH Kanunu ücretliler ve işverenler üzerinde önemli bir mali yükümlülük getirmiştir.

Bu kanunun 1. ve 2. maddelerinde Kanunun amacı ve kimlerden tasarruf kesintisinin yapılacağı belirtilmiştir. Bu Kanunun amacı, çalışanların aylık ve ücretlerinden tasarruf kesintisi yapılmasını, tasarruflara Devlet veya ilgili işverenlerin katkıda bulunmasını, bağımsız çalışanların gelirlerinin bir kısmının tasarrufa ayrılmasını temin etmek ve bu tasarrufların en iyi şekilde nemalandırılmasını sağlamak suretiyle çalışanların tasarruf yapmalarını teşvik etmektir. Bu Kanun hükümleri çerçevesinde;

- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu hükümlerine göre almakta olan kamu görevlileri ile kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kuruluşlarda çalışanların, yani değişik statülerde çalışan memurların,
- On ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan işçilerin,
- Kanunları uyarınca sözleşmeli statüde çalışan personelin, aylık ve ücretlerinden "tasarruf kesintisi" yapılır.

Kanun uyarınca ücretlilerin brüt ücretinden %2 oranında kesinti yapılması, devlet ve ya işverenin de %3 oranında destek sağlaması öngörülse de yıllar itibariyle bu oranlar değişik şekillerde uygulanmıştır.

**Tablo 5 : Tasarruf Kesintisi ve Katkı Payı Oranlarının Gelişimi**

Dönem	Ücretliden Yapılan Tasarruf Kesintisi (%)	Devlet / İşveren Katkı Payı (%)
01.04.1988 - 14.01.1989	2	3
15.01.1989 - 14.07.1989	3	4.5
15.07.1989 - 14.07.1994	4	6
15.01.1994 – 30.05.2000	2	3

**Kaynak:** EKER, MERİÇ, a.g.e., s.48.

1988'den 1994 sonuna kadar Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nca hesabı tutulan ve nemalandırılan ÇTTH Fonu, 1 Ocak 1995'ten itibaren Hazine Müsteşarlığı yönetimine devredilmiştir. Devletin bu hesabı her ne kadar bir borçlanma aracı olarak kullandığı varsayılmakta ise de, bankalara verdiği borç faiz oranında, çalışanlara nema ödemesinde bulunamamıştır. Bu uygulama da, devletin piyasa faiz oranından daha düşük faiz oranı ödemesi nedeniyle bir nevi zorunlu tasarruf oluşturarak borçlanma yönetimine bir diğer örnek teşkil etmektedir. ÇTTH kanunu, aynen tasarruf bonolarının akıbetine uğrayarak 30 Mayıs 2000 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılarak, zorunlu borçlanma uygulamasına son verilmiştir.<sup>144</sup> ÇTTH özellikle işverenler üzerinde ek bir mali yükümlülük yaratarak istihdamı uzun yıllar olumsuz etkilemiştir. Ayrıca nema ödemeleri olarak bilinen, ÇTTH'lerin geri ödemesi de uzun yıllar büyük sıkıntılar yaratmış ve devlet geri ödemeler konusunda ekonomik anlamda büyük güçlükler yaşamıştır.

### **c - Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**

Bu plan döneminde sağlanacak büyüme ile istihdam imkânlarının artırılması ve işsizliğin azaltılması ana hedefdir. Bu bağlamda istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması ve idamesi esastır. Bu çerçevede, genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi; müteşebbislik ruhunun ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetiştirilmesi ve mevcut iş gücünün niteliğinin yükseltilmesi; işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkeleridir.<sup>145</sup>

Altıncı Plan istihdam alanında diğer planlara göre daha kısa ve öz olarak temel ilke ve politikalarını belirtmiştir. Buradan hareketle istihdam üzerindeki vergi ve benzerleri hakkında herhangi bir düzenleme öngörmemiştir denilebilir. İstihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkesi olduğunun belirtilmesi altında istihdamı etkileyen vergi ve benzerlerine yönelik düzenlemelerin öngörülebileceği de söylenebilir.

<sup>144</sup> EKER, MERİÇ, a.g.e., s.48.

<sup>145</sup> DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Ankara, 1990, s.302, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>>, (02.02.2008).

#### **d - Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın bu plan öncesindeki duruma dair tespiti önemlidir. Buna göre Türkiye'de işgücü maliyetini artıran ve istihdam ile bağlantılı olan aşırı yük ve kesintiler istihdamı olumsuz şekilde etkilemeye devam etmektedir. Yaptığı tespit bakımından son derece haklı olan bu planın istihdam konusundaki temel hedefini açıklamakta da yarar vardır. Bu hedef ve ilkeleri aşağıdaki şekilde ifade etmek yerinde olacaktır;<sup>146</sup>

- İstikrarlı, yatırım ağırlıklı ve rekabetçi ekonomik koşullara dayalı yüksek bir büyüme hızının gerçekleştirilmesi yoluyla üretken istihdamın artırılması temel ilkedir.
- Bu çerçevede en etkili faktörü, teknoloji düzeyi uluslararası rekabet gücü açısından yeterli sanayi ve yüksek katma değerli hizmet sektörü yatırımlarının gerçekleştirilmesi oluşturacaktır.
- Teknolojik gelişmeye paralel olarak işgücünün niteliğinin yükseltilmesi yoluyla istihdamın gelişme potansiyeli güçlendirilecektir.
- İleri teknoloji kullanarak yüksek katma değer yaratacak sektörlerin geliştirilmesi ile nitelikli işgücü istihdamı artırılabilecek, küçük ve orta ölçekli işletmelerin istihdam potansiyelinden de azami ölçüde yararlanılacaktır.
- İstihdamın artırılması ve kayıtdışı ekonominin boyutlarının küçültülmesi açısından, bir çeşit istihdam vergisine dönüşen ücretler üzerindeki ilave yükler AB ülkelerindeki düzeye düşürülecektir.
- Hem güvenceli, hem de esnek bir işgücü piyasası düzenlemesi gerçekleştirilecek, işgücünün piyasa şartlarına daha iyi cevap verebilmesini sağlayacak beceri eğitimi ve yeniden eğitim programlarını içeren uyum çalışmalarına ağırlık verilecektir. Bu çerçevede, küreselleşme süreci ve AB'ye uyum politikaları kapsamında aktif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık verilecek, İş ve İşçi Bulma Kurumu çağdaş istihdam hizmetleri sağlayabilecek bir yapıya kavuşturularak İş-Kur adı altında yeniden örgütlenecektir.

Özetle, bu plan dâhilinde istihdam sorununa bakışta AB'nin de öngördüğü ve üzerinde önemle durduğu aktif istihdam politikası tedbirlerine ağırlık verilmektedir. Ayrıca bir diğer önemli husus da istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin azaltılması gereğine yapılan vurgudur. Bu plan dâhilinde bazı hukuki düzenlemeler konusunda da hedefler konulmuştur. Bir taraftan aktif istihdam politikasının gereklerine uygun düzenlemelerin yapılmasına işaret edilirken, bir taraftan da pasif bir politika olan ancak Yedinci Plan dönemi başında hala çözüme

---

<sup>146</sup> DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, 1996, s.53-54, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>>, (02.02.2008).

kavuşturulamayan işsizlik sigortası konusunda da yasal düzenlemelere gidileceğine dair ifadeler yer verilmiştir.

Ayrıca bu plan döneminde vergi sisteminin, ücretliler üzerindeki vergi yükünü azaltan ve değişen şartlarda ekonominin rekabet gücünü dikkate alan bir yapıya kavuşmasının sağlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda alt gelir gruplarının vergi yükleri, gelir vergisi tarifesi yeniden düzenlenmek suretiyle indirilecek ve istihdam üzerinde olumsuz etki yaratan çalışanları tasarrufa teşvik ve konut edindirme yardımı kesintileri tedrici olarak kaldırılması planlanmıştır<sup>147</sup> ve bu bağlamda, 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren, 4447 sayılı yasa ile; Tasarrufu Teşvik Fonu kesintisi kaldırılmış, yerine aynı tarihten itibaren geçerli olmak üzere; fakat uygulaması ve amacı farklı olan İşsizlik Sigortası prim kesintisi yürürlüğe girmiştir.<sup>148</sup>

Bu plan döneminde istihdam alanında önemli değişiklikler yapılmıştır. 4447 sayılı Kanunla yapılan sosyal güvenlik reformu sonucunda; kayıtdışı istihdamın önlenmesi, prime esas kazanç sınırlarının yükseltilmesi, emeklilik için gerekli asgari yaş sınırının yükseltilmesi, emekli aylıklarının TÜFE artışına endekslenmesi, prim tahsilâtlarının hızlandırılması ve denetimde etkinliğin artırılmasına dönük tedbirler getirilmiştir.<sup>149</sup> Ancak 4325 ve 4369 sayılı Kanunlarla ücretlilerin vergi yüklerinin ve işverenlerin işgücü maliyetlerinin düşürülmesine, 4447 sayılı Kanunla kayıtdışılığı önleyici yeni önlemlerin alınmasına ve 4421 sayılı Kanunla nispî olmayan para cezalarının artırılmasına ve cezaların her yıl yeniden değerlendirilmesine artmasına imkân sağlanmış olmasına rağmen, ücretli kesimdeki kayıtdışı çalışmaların endüstriyel ilişkiler ve işletmeler üzerindeki olumsuz etkileri devam etmiştir.<sup>150</sup>

### **e - Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel amacı; üretken yatırımların artırılması ve istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi suretiyle istihdam

---

<sup>147</sup> DPT (1996), a.g.p., s.107.

<sup>148</sup> İ.Hüseyin YILDIZ, "Çalışma Yaşamında Gel Gitler...", **Akşam Gazetesi**, 08.06.2000 tarihli, <<http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2000/06/08/yazarlar/yazarlar4.html>>, (02.04.2008).

<sup>149</sup> DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2001, s.8, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>>, (02.02.2008).

<sup>150</sup> DPT (2001), a.g.p., s.105.

artışının sağlanması ve işsizliğin azaltılmasıdır. Bu temel amacının yanında Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın amaç ve ilkeleri aşağıdaki gibi özetlenebilir;<sup>151</sup>

- İstihdamın yapısı tarım dışı sektörler lehine değiştirilecek, ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücü yetiştirilecek, işgücünün bilgi çağının gerekleri doğrultusunda niteliği yükseltilecek ve işgücü piyasasında etkinlik artırılabilecektir.
- İstihdamın artırılmasında ve işsizliğin azaltılmasında önem taşıyan ve sanayi sektörünün gelişmesine girdi vererek destek sağlayan KOBİ'lerin istihdam yaratma potansiyellerinden azami şekilde yararlanılacaktır.
- Özellikle gençlere, kadınlara ve özürli'lere yönelik olmak üzere işsizliği önleyici tedbirler alınacaktır. İşsizlik riskiyle karşılaşabilecek beceri düzeyi ve ücret seviyeleri oldukça düşük kişilerin işsiz kalmalarını önleyici ve niteliklerini artırmayı hedefleyen aktif ve pasif istihdam politikaları uygulanacaktır.
- İşgücünün etkinliğinin artırılması amacıyla Meslek Standartları Sınav ve Belgelendirme Sistemi oluşturulacaktır.
- AB'ye uyum çerçevesinde teknolojik gelişmeye paralel olarak işgücünün niteliğinin yükseltilmesi yoluyla istihdamın gelişme potansiyeli güçlendirilecektir.

Görüldüğü üzere bu planın amaç ve ilkeleri arasında doğrudan istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler alanında herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir. Bundan daha çok mesleki eğitime, teknolojik gelişmeye paralel istihdam artışı hedeflenmiştir. Bu da daha pasif istihdam politikalarının kabul edilmesinin yanında aktif istihdam politikalarına daha büyük önem verildiğinin göstergesidir. Ancak bu plan dahilinde kayıtdışı ekonomi sorunu ayrı başlık olarak incelenmiş ve kayıtdışı ekonominin yani dolaylı olarak kayıtdışı istihdamın ana nedeni olarak istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler görülmüştür.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dahilinde bu konu, "İstihdama yönelik yasal yükümlülüklerin toplam işgücü maliyeti içinde önemli bir paya sahip olması kayıtdışı istihdamı artırmaktadır. Kayıtdışı ekonomide çalışanların vergi ve sosyal güvenlik yükümlülükleri yerine getirilmediği için devlet kayba uğramaktadır. Yabancı kaçak işçi istihdamındaki artış, işçilerin sosyal güvenlik konusundaki pazarlık gücünün azalmasına ve kayıtdışı istihdamın artmasına neden olmaktadır" şeklinde ifade edilmiştir.

Kayıtdışı ekonomi ve istihdam sorununa yönelik çok çeşitli amaç ve hedef planda sayılmıştır. En önemlisi plana göre, istihdama yönelik yasal yükümlülüklerin

---

<sup>151</sup> DPT (2001), a.g.p., s.103-104.

hafifletilmesi toplam işgücü maliyetini aşağıya çekerek kayıtdışı istihdamı azaltacak ve ekonomide etkinliği artıracaktır.<sup>152</sup>

Bu kapsamda Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi oluşturulmuştur.<sup>153</sup> Kısa adı KADİM olan bu proje ile “Kuralları ve kurumlarıyla uluslararası kabul görmüş, gelişmiş ekonomiler düzeyine ulaşma çalışmalarının ekonominin tüm katılımcıları ile birlikte yürütülmesi, toplam kayıtdışı istihdam içerisindeki kayıt altına alınabilecek kısmın kayıt altına alınmasının sağlanması ve yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesi” amaçlanmıştır. Ayrıca proje dahilinde kayıtdışı istihdamın önde gelen nedenleri aşağıdaki sıralanmıştır;

- İşçi maliyetlerinin yüksek olması (İstihdam vergileri),
- Bürokratik işlemlerin fazlalığı,
- Etkin denetimin gerçekleştirilememesi,
- Tarafların bilgilendirme ve bilinçlendirilme konularındaki eksikliği,
- Sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterince cazip görünmemesi,
- İşsizlik oranının yüksekliği ve istihdamın katma değerinin düşük ve işgücünün eğitimsiz olması,
- Kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği,
- Çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişimler,
- Sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler,
- Gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlik.

Bu nedenlerin çözümü ve kayıtdışı istihdamın azaltılması için bazı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi fikri de ön plana çıkmıştır. Bu faaliyet ise özet olarak aşağıdaki sıralanabilir.

- Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Faaliyetleri,
- Bürokrasinin Azaltılması Uygulamalarının Tespiti,
- Kurumlar Arası Koordinasyonun Sağlanması,
- Etkin, Caydırıcı ve Bilinçlendirici Denetimin Sağlanması,
- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Hizmetlerinin Cazip Hale Getirilmesi Faaliyeti,
- İşgücü Maliyetlerinin Azaltılması.

Görüldüğü KADİM Projesinde de kayıtdışı istihdamı artıran en önemli nedenler arasında istihdam vergilerinin yüksek olması çıkmıştır. Çözüme yönelik faaliyetler konusunda da istihdam vergilerinin ön plana çıktığı görülmektedir. İlerleyen kısımlarda

<sup>152</sup> DPT (2001), a.g.p., s.213.

<sup>153</sup> RESMÎ GAZETE, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi”, <<http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061004-13-1.pdf>>, (08.04.2008).

detaylıca değinilecek olan 5763 sayılı kanunla getirilen düzenlemeler, projenin öngördüğü faaliyetler arasındadır. Ayrıca KADİM Projesi'nin uygulanmaya konulduğu Ekim 2006 tarihinden itibaren;<sup>154</sup>

- Şubat 2007 tarihinde 81 İl Vali Yardımcısı ile “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatör Vali Yardımcıları” toplantıları yapılmıştır.
- 2007 yılı içerisinde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu I. ve II. Toplantısı gerçekleştirilmiştir.
- Proje takvimi uyarınca 2006 yılı Ekim- 2007 yılı Eylül ayları arasında 126 bin 10 işyeri ziyareti yapılmış, toplam 608 bin 36 çalışan bilgilendirilmiştir. Yapılan ziyaret ve denetimler sonucunda 39 bin 258 kişinin kayıt dışı çalıştığı tespit edilmiştir. Bunların 276'sı yabancı kaçak işçi statüsündedir.
- Projede şu ana kadar 79 bin 400 kişiye sigortalılık bilincinin artırılması, yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının ülke ekonomisine zararları kayıt dışı çalışmanın neden olacağı olumsuz sonuçlar konularında eğitim verilmiştir.

Kayıtdışı istihdam ile ilgili önemli düzenlemeler getiren proje 04.07.2008 tarihi itibarıyla sonuçlanmış ancak kayıtdışı istihdam tamamıyla ortadan kaldırılamamıştır.

### **f - Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**

Dokuzuncu Kalkınma Planı uzun vadeli stratejik bir plandır. Diğer kalkınma planları aksine beş yıllık bir perspektif yerine 2007–2013 yılları arasındaki hedef ve amaçları yansıtmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın öncelikli olarak vizyonu belirlenmiştir. Bu vizyon için de istihdamın artırılması öncelikli yerini almıştır. Yani plan istihdam konusuna büyük önem vermektedir diyebiliriz.

Dokuzuncu Kalkınma Planı dahilinde istihdamın artırılması; “İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi”, “Eğitimin İşgücü Talebine Olan Duyarlılığının Artırılması”, “Aktif İşgücü Politikalarının Geliştirilmesi” şeklinde olacaktır.<sup>155</sup>

Plan istihdam alanındaki stratejisini belirledikten sonra istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler alanında önemli bir tespitte bulunmaktadır. Bu tespitinin sonucunu da kayıtdışı ekonomiye dayandırmaktadır. Plana göre Türkiye ekonomisinin yapısal bir sorunu haline gelen kayıtdışı ekonominin temelinde,

<sup>154</sup> SIVACI, a.g.m., s.59.

<sup>155</sup> DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2007, s.4, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>>, (02.02.2008).

ülkemizde uzun süre yaşanan makroekonomik istikrarsızlık, yüksek enflasyon, yüksek vergi ve prim oranları, idari-mali-yasal yükler gibi ekonomik nedenler yer almaktadır.<sup>156</sup>

Dokuzuncu Kalkınma Planı öncesindeki döneme ilişkin istihdam alanındaki bir diğer tespit ise işverenlerin yükümlülükleri ile ilgilidir. Türkiye’de işverenlerin ücret dışı işgücü maliyetlerinin yanı sıra; çalışanların sayısına bağlı olarak istihdam etmek zorunda oldukları kişiler ve açmak zorunda oldukları birimlerden kaynaklanan yükümlülükleri mevcuttur. İstihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması için işverenlerin istihdama bağlı söz konusu yükümlülüklerinin gözden geçirilmesi ve bu konuda yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacı devam etmektedir.<sup>157</sup>

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın rekabet gücünün artırılması stratejisini gerçekleştirmek üzere işletmelerin kazanç ve işlemleri ile istihdam üzerindeki vergi ve yüklerin rekabet gücünü olumsuz etkilemeyen bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Ayrıca planın istihdamın artırılması stratejisi çerçevesinde;<sup>158</sup>

- İstihdam odaklı sürdürülebilir bir büyüme çerçevesinde, rekabetçi bir ekonomi ve bilgi toplumunun gerektirdiği doğrultuda nitelikli insan kaynaklarının yetiştirilmesi, istihdam imkânlarının geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve işgücü piyasasının etkinleştirilmesi sağlanacaktır. Ekonomik ve sosyal alanda yapılacak düzenlemelerde istihdam boyutu gözetilecektir.
- Ulusal İstihdam Stratejisinin oluşturulması çalışmalarında, tarım sektöründeki çözülme ile bu sektörden gelen işgücünün tarım dışı sektörlere kazandırılması konusuna ağırlık verilecektir. İstihdamın artırılmasında önem taşıyan girişimciliğin geliştirilmesi ve teşviki bütüncül bir yaklaşımla ele alınacaktır.

Bu bağlamda, İstihdam üzerindeki yükler, yeni istihdam olanaklarının geliştirilmesini, düzgün işlerin çoğaltılmasını ve kayıtdışı istihdamın azaltılmasını özendirerek şekilde aktüeryal dengeler de gözetilerek kademeli bir şekilde düşürülecektir. Planın ortaya koyduğu hedefler dahilinde Mayıs 2008’de ilerde yeri geldikçe tekrar değinilecek olan ve kamu oyunda istihdam paketi olarak bilinen 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun ile işverenlerin yüklerini hafifletmeye yönelik zorunlu istihdam ve sosyal sigorta prim oranları konusunda bir düzenlemeye gidilmiştir.

---

<sup>156</sup> DPT (2007), a.g.p., s.22.

<sup>157</sup> DPT (2007), a.g.p., s.38.

<sup>158</sup> DPT (2007), a.g.p., s.83.



## 2 - 1980'den Günümüze Uygulanan İstihdam Politikaları Bağlamında İstihdamın Durumu

### a-İstihdam Edilen Kişi-Nüfus İlişkisi

Diğer dönemleri incelediğimiz gibi 1980 sonrası dönemini de istihdam edilenlerin artışı ve nüfus artışı bağlamında incelemek yararlı olacaktır. Görüleceği üzere 1980'den sonraki dönemde istihdam edilenlerin sayısında bazı yıllar artış yaşanırken bazı yıllarda bir azalma gerçekleşmiştir. İstihdam edilenlerin sayısında artış yaşandığı yıllar olumlu olarak görülebilir ancak bunun yanında nüfus artışlarını da incelemek faydalı olacaktır.

**Tablo 6 : 1980'den Günümüze İstihdam Edilenler ve Nüfus**

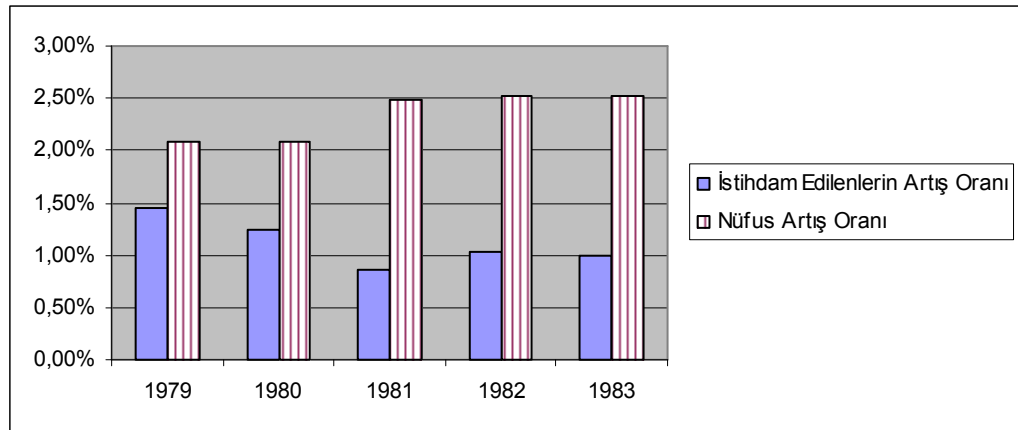
Yıl	İstihdam Edilen Kişi Sayısı (Bin)	Nüfus (Bin)
1979	16320	43531
1980	16523	44439
1981	16664	45540
1982	16837	46688
1983	17004	47864
1985	17547	50307
1986	17865	51433
1987	18268	52561
1988	17755	53715
1989	18222	54894
1990	18539	56098
1991	19288	57193
1992	19459	58248
1993	18500	59323
1994	20006	60417
1995	20586	61532
1996	21194	62667
1997	21204	63823
1998	21779	65001
1999	22048	66200
2000	21580	67420
2001	21524	68365
2002	21354	69302
2003	21147	70231
2004	21791	71152
2005	22046	72065
2006	22.330	72974

**Kaynak:** TÜİK, a.g.e., s.162 & 7.

Tablodan da görüleceği üzere bu dönem zarfında nüfusta ise sürekli bir artış yaşanmıştır. İstihdam edilenlerin sayısındaki artış ile karşılaştığımızda nüfus artış oranlarının bazı yıllarda istihdam edilenlerden daha fazla olduğunu görmek mümkündür.

Dördüncü Plan döneminde istihdam edilenlerde sürekli bir artış yaşanmıştır. Ancak bu plan döneminde önceki yıllara göre istihdam edilen kişi sayısındaki artış sınırlı kalmıştır. Bunda yaşanan siyasi olayların payının olduğu tartışılabilir. 1979 yılından başlayarak baktığımızda 1979 yılında bir önceki yıla göre istihdam edilenler %1.46; 1980 yılında %1.24; 1981 yılında %0,85; 1982 yılında %1,04 ve 1983 yılında %0,99 oranında artış göstermiştir. Nüfus rakamlarına baktığımızda da sürekli bir artış görmekteyiz. Yine 1979 yılından başlayarak bir önceki yıla oranla baktığımızda 1979 ve 1980 yılındaki artış %2.09 1981, 1982 ve 1983 yılında ise ortalama %2.5 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmiştir.

**Grafik 6 : Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları**



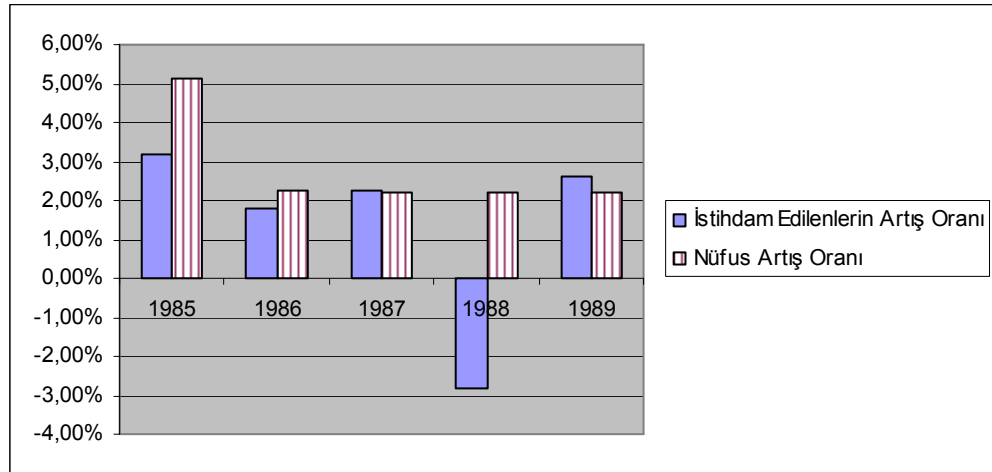
**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca yapılmıştır.

1979 yılından 1983 yılına kadar olan dönemde istihdam edilenlerin sayısındaki artış sürekli olarak nüfus artışının gerisinde kalmıştır. Öyle ki bu oranların arasındaki fark 1981, 1982 ve 1983 yılları arasında oldukça açılmıştır. Bu nedenle Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yaşanan istihdam artışının nüfusun gerisinde kalması istihdam açısından düşündürücüdür.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde istihdam edilenlerin sayısında değişiklikler yaşanmıştır. 1985-1987 arasında istihdam edilenlerin sayısında artış

yaşanırken 1988’de istihdam edilenlerde önemli bir düşüş yaşanmıştır. 1989’da ise tekrar bir artış yaşansa da bu artış 1987’deki düzeyine erişememiştir. Yılda yıla artış oranlarına baktığımızda 1985’de bir önceki yıla göre istihdam edilenler %1,66 oranında artış göstermiştir. Sonraki yıllarda 1986’da %1,81 ve 1987’de %2,26 oranında bir artış yaşansa da 1988’de %2,81 oranında bir azalma gerçekleşmiştir. Bunda yaşanan ekonomik krizin etkisi büyüktür. 1989’da ise %2,63 oranında tekrar bir artış yaşansa da daha önce de ifade edildiği üzere bu artış 1987 yılındaki istihdam seviyesine yetişememiştir. Nüfus artışına baktığımızda nüfusun sürekli olarak bir artış gösterdiğini görmekteyiz. 1985 yılından başlayarak nüfus sırasıyla %2,52; %2,24; %2,19; %2,20 ve %2,19 oranlarında artmıştır. Bu artışın istihdam edilenlerin sayısı ile ilişkilendirilmesinde aşağıdaki grafik yardımcı olacaktır.

**Grafik 7 : Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları**



**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca yapılmıştır.

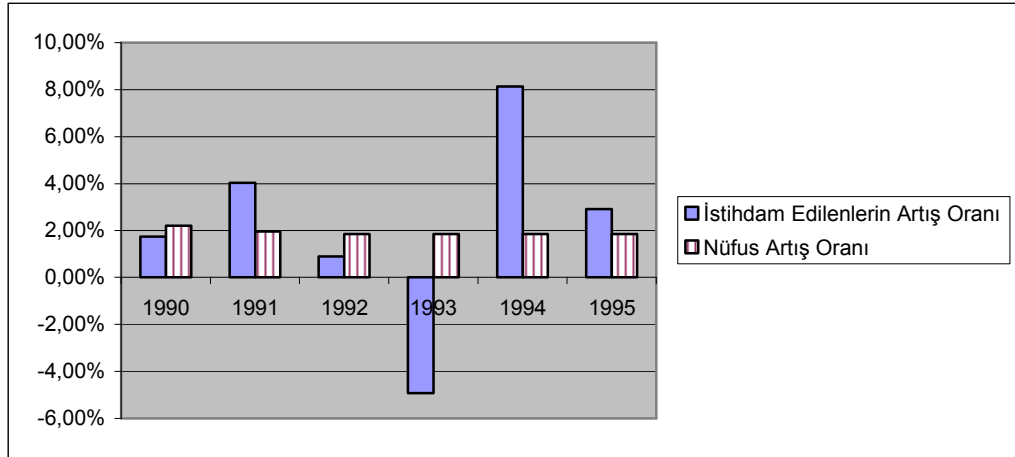
Özellikle 1988 yılı dikkat çekicidir. Bakıldığında nüfusta yaşanan artışın yanında istihdam edilenlerin sayısında da bir azalma yaşanmıştır. Bu dönemde ekonomi yeni işgücüne katılanları istihdam edememekten ziyade mevcut çalışanları da işsiz bırakmıştır. Bunda yaşanan ekonomik krizin etkisinin olduğunu söylemek gerekir.

İstihdam konusunda kısa ve öz politikalar belirten Altıncı Plan döneminde istihdam sayısında ilk üç yıl yaşanan artışın ardından 1993 yılında istihdam edilenlerin sayısında bir gerileme yaşanmıştır. Hiç kuşkusuz bunun en önemli sebebi 1994 yılında yaşanan ekonomik krizi hazırlayan unsurlardır. 1993’de yaşanan bu azalmanın ardından 1994 yılında istihdam edilenlerin sayısında önemli bir artış yaşanmıştır. Bu inişli çıkışlı

yıllarda işgücüne yeni katıların sayısını artıracığına şüphe olmayan nüfus artışına da bakmak lazımdır.

Nüfusa baktığımızda sürekli olarak bir artış tahmin edilmiştir. Ancak nüfus artış tahmini 1990 yılından sonra azalarak artmasına devam etmiştir. Buna göre 1990 yılında yapılan nüfus sayımı neticesinde %2,19 ile başlayan nüfus artışı sırasıyla %1,95; %1,84; %1,85 ve son olarak 1994 yılında %1,84 olarak tahmin edilmiştir. Aynı yıllarda istihdam edilenlerin sayısında yaşanan artış sırasıyla, %1,74; %4,04; %0,89; -%4,93; %8,14 olarak gerçekleşmiştir. İfade edildiği üzere 1994 krizinin hazırlayıcı unsurları nedeniyle 1993 yılında nüfus artışına rağmen istihdam edilenlerin sayısında %4,93 oranında bir azalma yaşanmıştır. Bu rakamları aşağıdaki grafikte daha anlaşılır görmek mümkündür.

**Grafik 8 : Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları**

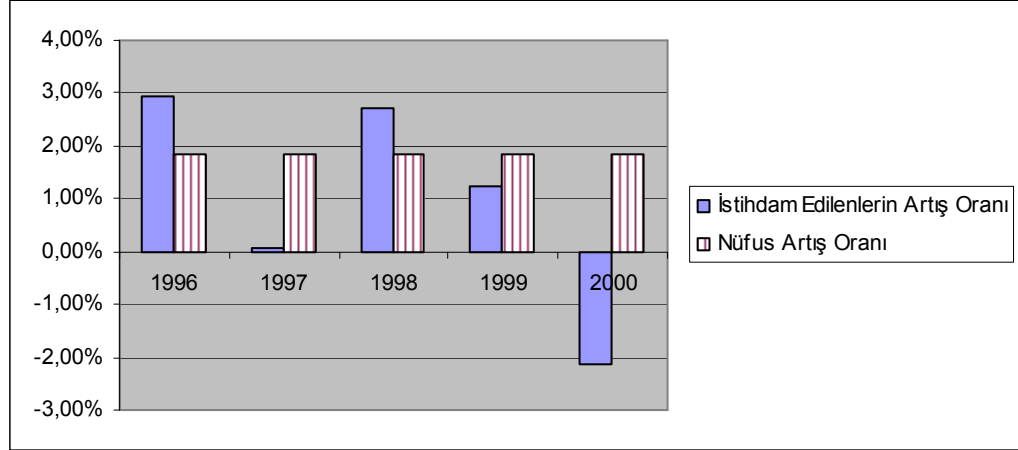


**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca yapılmıştır.

1997 yılında istihdam edilenlerin sayısında %0,05 gibi çok az bir yükseliş gerçekleşmiştir. Bundan ziyade asıl önemli olan yıl 2000 yılıdır. İstihdam edilenlerde %2,12'lik bir azalış gerçekleşmiştir. Tabi ki bu tablonun en önemli mimarı Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin hazırlayıcı unsurlarıdır. Bu dönemde işgücüne yeni katılanların sayısındaki artışı sağlayacak olan nüfusta da sürekli bir artış yaşanmıştır. Yine bu dönemde genel olarak nüfus artışı %1,84 olarak tahmin edilmiştir. Bu nüfusun her yıl bir önceki yıla göre %1,84 oranında artış göstereceğine karşılık gelmektedir. Özellikle istihdam edilenlerin azaldığı dönemlerde nüfus artışından dolayı gelen işgücü

artışı istihdam sorununun daha fazla derinleşmesine, işsizlerin sayısının daha da artmasına neden olmaktadır.

**Grafik 9 : Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları**



**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca yapılmıştır.

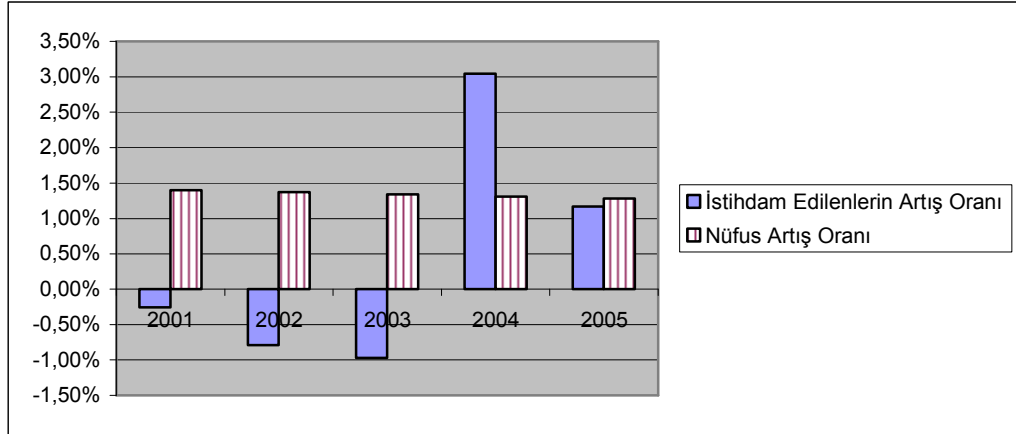
Örneğin, 2000 yılında istihdam edilenlerin sayısında bir azalma yaşanmasına rağmen nüfusta yaşanması planlanan bir artış işgücünün daha büyük bir kısmının işsiz kalacağını göstermektedir.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinin etkisiyle, 2001, 2002 ve 2003 yıllarında yaşanan ekonomik daralma neticesinde istihdam edilenlerin sayısında da bir gerilemenin olduğu yukarıdaki tabloda net olarak görülmektedir. Bu yıllarda sırasıyla istihdam edilenlerin sayısında, %0,26; %0,79 ve %0,97'lik bir gerileme yaşanmıştır. Ancak bundan sonra 2004 ve 2005 yılında önemli bir artış görülmektedir. Nüfusa baktığımızda, nüfusun da sürekli olarak arttığını görmek mümkündür. 2001 yılında 68.365.000 kişi olan ülke nüfusu, 2005 yılında 72.065.000 kişiye yükselmiştir. İstihdamda yaşanan gerilemeleri nüfus artışı ile düşündüğümüzde, durumun ekonomik ve sosyal boyutunun daha kaygı verici olduğunu söylemek yerindedir. Bu yıllar arasında istihdam edilenlerde bir azalma yaşanırken, nüfus geçmiş yıllara göre yüksek olmasa da %1,28 ile %1,40 aralığında her yıl artış göstermiştir. Daha önce de ifade edildiği üzere istihdam edilenlerin artışından daha fazla olarak nüfusta yaşanan artış gelecek yıllarda işsizlere yeni işsizlerin eklenmesi anlamına gelecektir.

1998'den 2004 yılına kadar Türkiye'de istihdam %22,5'lik artış göstermiştir. Aynı dönem içinde 15 üzeri yaştaki çalışma çağındaki nüfus ise, %48 oranında artış

göstermiştir. Aradaki farkın işsizlik oranına bir ölçüde yansıdığı veya enformel istihdamı arttırdığı düşünülmektedir. İstihdamın yıllık artış hızı yıllara göre değişmekle beraber, 2000 yılı sonrasında istihdam artış hızında krizler nedeni ile belirgin düşüklük gözlenmektedir. Bir rakama göre 2004 yılı istihdam seviyesi hala 1998 yılı ile eşit düzeyde kalması dikkat çekicidir.<sup>159</sup>

**Grafik 10 : Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam Edilenlerin ve Nüfusun Artış Oranları**



**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca yapılmıştır.

Grafikte de görüldüğü üzere 2001, 2002 ve 2003 yıllarında istihdam edilenlerden çok daha fazla nüfusta bir artış yaşanmıştır. 2004 ve 2005 yılları ise bu konuda daha olumlu geçen yıllar olmasına rağmen istihdam sorunu hala en önemli sorun olarak karşımızda durmaktadır.

### **b-Çalışma Çağındaki Nüfus ve İşgücüne Katılma Oranı**

Türkiye’de mevcut istihdam sorununun daha iyi anlaşılabilmesi, DPT ve TÜİK verilerinin de 1980’den sonra (özellikle 1988’den sonra) daha net olarak elde edilebilmesi nedeniyle çalışma çağındaki nüfus ile işgücüne katılma oranı ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

Türkiye’de işgücü arzı, nüfus miktarı ve nüfusun demografik özelliklerine bağlı olarak yıldan yıla önemli miktarda artmaktadır. Türkiye’de nüfus bakımından

<sup>159</sup> Ahmet SELAMOĞLU, Kuvvet LORDOĞLU, **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye-İş Yayınları-AB Soysak Uyum Dizisi, Ankara, 2006, s.201.

demografik geçiş dönemi olarak adlandırılan bir dönem, diğer bir ifadeyle giderek hızı azalmakla beraber nüfusun artmaya devam ettiği bir dönem yaşanmakla birlikte her yıl nüfus miktarı 1.1 milyon kişi civarında artmaktadır. Nitekim 1990 yılında 56.4 milyon olan ülke nüfusu, 2000 yılında 67.8 milyona çıkmıştır. 2004 yılında ise ülkenin nüfusu 71.3 milyona ulaşmıştır. Genç nüfusa sahip olan ülkemizde yine çalışma çağındaki nüfusa her yıl yaklaşık 1 milyon kişi eklenmektedir. 1988 yılında 33.7 milyon kişi olan çalışma çağındaki nüfus miktarı 2005 yılında yaklaşık 50.8 milyon kişiye ulaşmıştır. Aynı dönemde bir işi olup istihdam edilenlerle, işsizlerin toplamından meydana gelen işgücü arzı ise 19.390 bin kişi iken 24.565 bine yükselmiştir. Işgc arzı her yıl ortalama %1,5 oranında artarak yaklaşık 300 bin kişi büyümüştür. Buna göre her yıl işgücüne katılan 300 bin kadar kişiye istihdam imkanı yaratılması gerekmektedir.<sup>160</sup>

2006-2007 yılında çalışma çağındaki nüfusta bir gerileme yaşanmış ve 2006 yılında 48.485 bin kişi olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılında ise 49.215 bin kişi olarak belirlenmiştir.<sup>161</sup> Işgcne katılım oranı ise işgücü arzı artmasına rağmen azalmıştır. Türkiye’de işgününe katılım oranında 1994 yılında %54,60’lık bir oran varken 2005’de %48,30’lara kadar gerilemiştir. OECD lkelerinde işgününe katılım oranı 1994’dan 2005’e artış göstermiş ve 2005’te %70.3 olmuştur. Türkiye işgücüne katılımında OECD’nin %19 gerisinde kalmıştır. Işgcne katılımında en iyi ülke yaklaşık %81 ile İsviçre olurken, Türkiye yine OECD içinde işgücüne katılımında sonunculuğu kimseye kaptırmamıştır.<sup>162</sup>

1988 yılında %57,5 olan Işgcne Katılma Oranı yıllar itibariyle sürekli bir gerileme trendi içinde 2000’de %49,9’a 2007 yılında ise %47,8’e gerilemiştir. Işgcne Katılma Oranının gelişmişliğin bir göstergesi olduğunu daha önce ifade etmiştik. Gelişmiş ülkelerde işgücüne katılma oranının yüksek olduğu bilinen bir gerçektir. Işgc katılım oranının düşüklüğü toplumdaki bireylerin daha az bir kısmının ekonomik faaliyetlere katıldığının göstergesidir. 2007 yılında çalışma çağındaki nüfusun %47,8’i işgücüne dahil olmuştur. Bu bağlamda 2007 yılında bağımlılık oranı da %52,2 olarak gerçekleşmiştir. Yani alışma çağındaki nüfusun yarısından azı işgücüne dahil olurken,

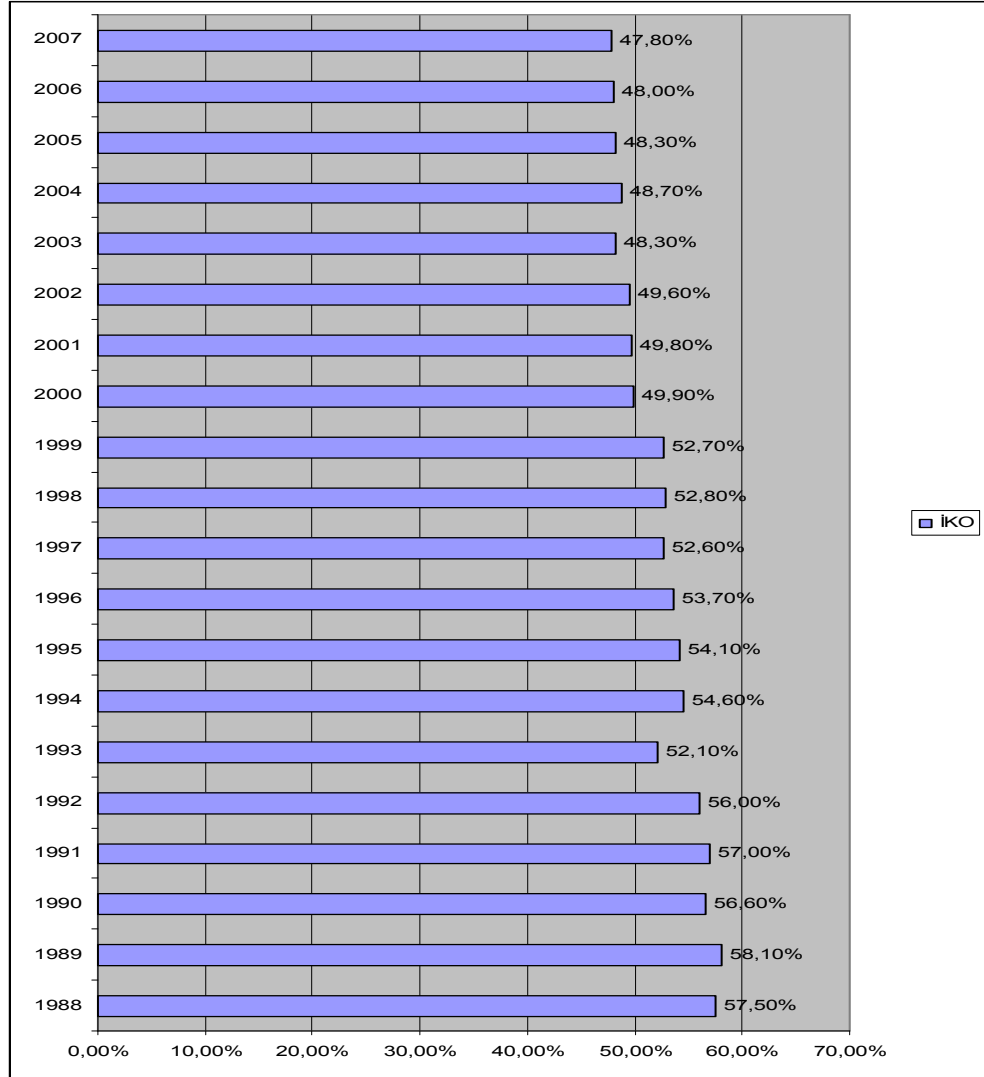
<sup>160</sup> ÖZDEMİR, ERSÖZ, SARIOĞLU, a.g.e., s.93.

<sup>161</sup> TÜİK, **Hanehalkı Işgc Anketi**, 2007 Yılı Sonuçları, Haber Bülteni, <<http://www.emekdunyasi.net/upload/data/File/tuik%20istihdam%20istatistikleri.doc>>, (04.04.2008).

<sup>162</sup> Muammer KAYA, “Türkiye’nin İstihdam-Işgc-Işsizlik Değerlendirmesi”, **niversite ve Toplum**, <<http://www.universite-toplum.org/pdf/pdf.php?id=276>>, (05.04.2008).

daha fazla bir kısmı dahil olmamaktadır. Ülkede çalışan ve çalışma arzusunda olup iş arayanlardan daha büyük bir kısmı işgücüne dahil olmamayı tercih etmektedir.

**Grafik 11 : 1988-2007 Dönemi İşgücüne Katılma Oranları**



**Kaynak:** DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006)**, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>>, (03.02.2008). & TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005 Yılı Sonuçları, Haber Bülteni.**, & TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Anketi, 2007 Yılı Sonuçları, Haber Bülteni**, <<http://www.emekduyusu.net/upload/data/File/tuik%20istihdam%20istatistikleri.doc>>, (04.04.2008).’den faydalanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Türkiye’de işgücüne katılma oranının düşük olmasında nüfus artış hızı, tarımsal istihdamdaki azalma eğilimi etkili olmaktadır. Ancak artan kente göç nedeniyle özellikle kadınların işgücünden çekilmesi, ortalama eğitim süresinin uzaması, çocuklu



kadınların, iş bulmaktan ümitlerini kesip iş aramamaları erken emeklilik nedeni ile formel işgücü piyasalarından çekilme ve eğitim seviyesinin düşük bulunması da ayrıca etken olmaktadır. Genel olarak Türkiye ekonomisinin büyüme, yatırım ve dış ticaret gibi önemli makro göstergelerine bakıldığı zaman, son yıllarda artışlar gözlenmektedir. Buna rağmen, Türkiye genelinde işgücüne katılma oranı ısrarlı biçimde azalmaktadır. Bu gelişmelerin nedeni yukarıda sıralanan değişimler dışında, aktif nüfusun çok büyük bir kısmının ev kadını ve öğrenci olarak işgücü dışında kalmasıdır. Öte yandan Avrupa Birliği ülkelerinde işgücüne katılma oranları özellikle kadınlarda artış eğilimi göstermektedir.<sup>163</sup> Sadece kadınların işgücüne katılma oranı değil toplam işgücüne katılma oranlarına baktığımızda da AB ülkelerinin hemen hemen hepsinde Türkiye'ye kıyasla yüksek oranların var olduğu görülmektedir.

### **c-İşsizliğin Gelişimi ve İşsizlik Oranı**

Cumhuriyetin kuruluşundan 1970'li yılların ortalarına kadar ülkemizde işsizlik oldukça düşük oranlarda seyretmiş ve işsizlik bir sorun haline dönüşmemiştir. Çünkü, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ülkemizde sanayi işletmeleri ve çalışan sayısı oldukça sınırlı olup, çalışanların büyük bir bölümü tarım sektöründe istihdam edilmekteydi. 1960'lı yılların ilk yarısına kadar genellikle %2-4 civarında işsizlik meydana gelmiştir. Hatta bu oranlar 1949-1952 arasında %2'nin dahi altına inmiştir. Ancak, 1960'lı yılların ilk yarısından itibaren artmaya başlayan işsizlik, 1978 yılında %10,1'e kadar yükselmiştir. İşsizliğin artışında yıldan yıla artan enflasyon oranı, büyüyen dış ticaret açığı, ithal ikameci sanayileşme stratejisinin tıkanması ve petrol fiyatlarındaki artış, vadesi gelen borçlar ve siyasi istikrarsızlıklar etkili olmuştur.<sup>164</sup>

Son dönemlerde ekonomik istikrarın sağlanması için uygulanan programlar, yatırımların düşük düzeyde seyretmesi, tarımdan ayrılan işgücünün kente göçü sonucu yeterli iş imkânlarının olmayışı, 2001 yılında yaşanan derin ekonomik kriz ve sonrasında artan verimlilik ile kapasite kullanım oranları istihdam artışını sınırlayan ve işsizliği artıran faktörler olmuştur.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> SELAMOĞLU, LORDOĞLU, a.g.e., s.198.

<sup>164</sup> ÖZDEMİR, ERSÖZ, SARIOĞLU, a.g.e., s.103-104.

<sup>165</sup> DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları No:2709-ÖİK:662, Ankara, 2007, s.42.

**Tablo 7 : 1988’den Günümüze Türkiye’de İşsizlik Oranları**

YIL	İşsizlik Oranı (%)
1988	8,4
1989	8,6
1990	8,0
1991	8,2
1992	8,5
1993	8,9
1994	8,6
1995	7,6
1996	6,6
1997	6,8
1998	6,9
1999	7,7
2000	6,5
2001	8,4
2002	10,3
2003	10,5
2004	10,3
2005	10,3
2006	9,9
2007	9,9
2008 Ocak	11,8
2008 Şubat	11,6
2008 Mart	10,7

**Kaynak:** DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006)**, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>>, (03.02.2008). & TÜİK, “Seçilmiş Seriler İşsizlik Oranı”, <<http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?metod=IlgiliGosterge&id=3491>>, (30.06.2008). & TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Anketi**, 2005 Yılı Sonuçları, Haber Bülteni., & TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Anketi**, 2007 Yılı Sonuçları, Haber Bülteni, <<http://www.emekdunyasi.net/upload/data/File/tuik%20istihdam%20istatistikleri.doc>>, (04.04.2008).’den faydalanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

**Not:** İşsizlik oranları DPT ve TÜİK kaynaklarında yıllar itibariyle 1988 yılından itibaren yer almıştır.

1990’ların başında düşük bir seyir izleyen işsizlik oranı, 1990’ların sonunda yakın dönemdeki en düşük seviyelerine ulaşmıştır. Özellikle %6,6’ya kadar düşen işsizlik oranı 2000 yılında en düşük seviyesi olan %6,5’i gördükten sonra bir artış eğilimi içine girmiştir. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin de etkisiyle, %10’ların üzerine varan işsizlik oranı 2008’nin başında da ekonominin en öncelikli sorunu olmayı sürdürmektedir.

**Tablo 8 : İşsizlik, Eksik İstihdam ve Atıl İşgücünün Dağılımı (%)**

	İşsizlik Oranı	Eksik İstihdam Oranı	Atıl İşgücü Oranı
1998	6,9	6,2	13,1
1999	7,7	9,1	16,8
2000	6,5	6,9	13,4
2001	8,4	6,0	14,4
2002	10,3	5,4	15,7
2003	10,5	4,8	15,3
2004	10,3	4,1	14,1

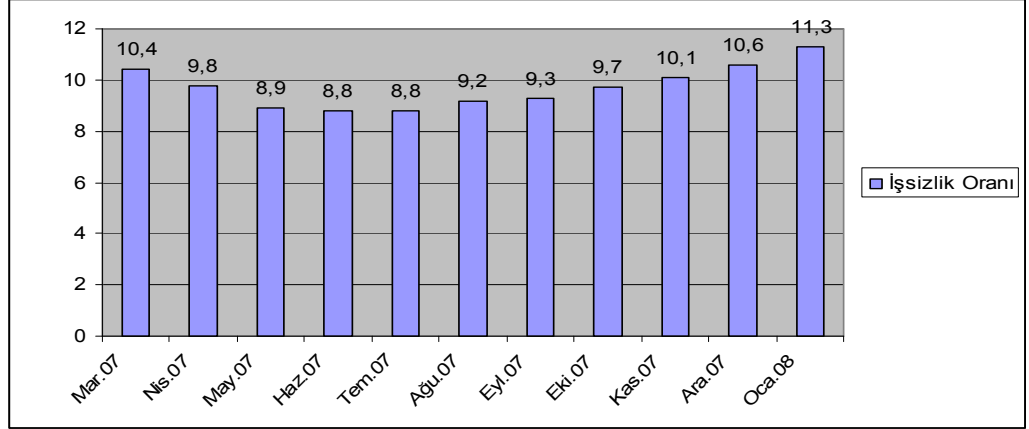
**Kaynak:** SELAMOĞLU, LORDOĞLU, a.g.e., s.206.

Son dönem verileri ele alındığı zaman en fazla göze çarpan nokta, 2001 yılından itibaren yükselen işsizlik oranlarıdır. Bu oranların yükselmesi kadar önemli olan bir diğer unsur da eksik istihdam edilenlerin oranlarının artmakta oluşudur. İşsiz ve eksik istihdam nedeniyle atıl durumda bulunan işgücü (gerçek işsizlik oranı) 2004 yılında %14,1 gibi bir orana ulaşmıştır. 2005 yılının son döneminde atıl işgücü oranı ve ya diğer adıyla gerçek işsizlik oranı %13'dür. Özellikle yaşanan ekonomik krizin etkilerinin en ağır hissedildiği alan işgücü piyasaları olmuştur. 2001 yılında rekor sayılabilecek bir küçülmenin yanında (%9,5) Türkiye ekonomisinde işsizlik oranı da aynı ölçüde yükselmiştir. Bu alanda Türkiye 2004 yılında işsizlik oranı açısından gerek AB gerekse OECD ülkeleri arasında işsizlik oranı en yüksek ülkelerden biri haline gelmiştir. 2004 yılında Türkiye'den daha yüksek işsizlik oranına sahip ülke %19,4 işsizlik oranı ile Slovak Cumhuriyeti'dir.<sup>166</sup>

Ancak işsizlik oranı yıl içerisinde de yılın bazı aylarında artış gösterirken bazı aylarında ise azalma kaydetmektedir. Buna mevsimlik işçilerin artışı ve ya azalışı neden olmaktadır. Aşağıdaki grafikte de görüldüğü gibi işsizlik oranı yıl içinde aylar itibariyle sürekli değişiklikler göstermiştir. Yaz aylarında inşaat, turizm vs. sektörlerin işgücü talebindeki artışı işsizlik oranlarını düşürmekte, kış aylarında ise tersi durum yaşanmaktadır.

<sup>166</sup> SELAMOĞLU, LORDOĞLU, a.g.e., s.207.

**Grafik 12 : Aylar İtibariyle İşsizlik Oranları (Mart 2007 – Ocak 2008)**



**Kaynak:** TÜİK, “Seçilmiş Seriler İşsizlik Oranı”, <<http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?metod=IlgiliGosterge&id=3491>>, (06.04.2008).

İşsizlik oranı ile işgücüne katılma oranı arasındaki ilişki iki hipotez dahilinde açıklanmaktadır.<sup>167</sup> Bunlar; İlave İşçi Hipotezi ve Ümidi Kırılmış İşçi Hipotezidir. İlave işçi hipotezi durgunluk dönemlerinde birinci derece aile sorumluluğuna sahip olan bireylerin işsiz kalması işgücü piyasasında bulunmayan diğer aile bireylerinin işgücü piyasasına gireceklerini savunmaktadır. Bu hipoteze göre işsizlik oranı arttıkça ikincil işgücünün işgücüne katılma oranı artar. Ümidi kırılmış işçi hipotezine göre durgunluk dönemlerinde artan işsizlik oranı ile aileden birinci derece sorumlu olan bireylerin işsiz kalması sonucu aileden ikinci derece sorumlu olan bireylerin iş bulmanın zor olacağını düşünerek işgücü piyasasından ayrılacaklarını öngörmektedir. Yani bu hipotez, işsizlik oranı ile işgücüne katılma oranı arasında negatif bir ilişkinin bulunduğunu, işsizlik oranı arttıkça işgücüne katılma oranının azalacağını savunmaktadır. Türkiye’deki durumun ümidi kırılmış işçi hipotezine karşılık geldiğini söylemek yerinde olacaktır. Rakamlara da bakıldığında son yıllarda Türkiye’de işsizlik oranında yaşanan önemli artışların yanında işgücüne katılma oranında da bir o kadar önemli olduğu söylenebilecek düşüşler görülmüştür.

<sup>167</sup> Rahmi YAMAK, Zehra MARAŞ, “Türkiye’de İşgücüne Katılma ve İşsizlik”, **TİSK Akademi**, C:1, S:2, Ankara, 2006, s.65.

## d-İstihdam ve İşsizlik Sorunun Nedenleri

Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar bakıldığında net olarak istihdam politikalarının ortaya konulduğu söylenemez. İstihdamın sürekli olarak büyümenin, kalkınmanın paralelinde gelişeceği düşünülmüştür. İzmir İktisat Kongresi'nde özel kesime verilen büyük önem içinde istihdamın özel sektör eliyle gelişeceği düşünülmüş, daha sonra sanayi planlarında kabul edilen devletçi politikalarda kamu istihdamının artırılması amaçlanmıştır. Planlı döneme kadar bakıldığında gerek sanayi planlarında gerekse hükümet programlarında istihdam artışına yönelik tedbirlerden ziyade işçilerin özlük haklarına ilişkin hedefler ortaya konulmuştur.

Planlı döneme kadar istihdam konusunda net bir politikanın ortaya konulamayışı işsizlik sorununu daha planlamanın başlangıç yıllarında Türkiye'nin en önemli problemi haline getirmiştir. Özellikle planlı dönemin başında;<sup>168</sup>

- Hızlı nüfus artışı,
- Tarımda açılacak yeni alanların en son sınırına yaklaşması,
- Kırsal kesimden kentlere başlayan hızlı şehirleşme,
- Tarım sektöründeki makineleşme,
- Sanayi sektöründe yeterli gelişmenin gerçekleşmemesi, buna mukabil teknolojik gelişmenin hızlanması, gibi nedenler istihdam sorunun ana nedenleri olmuştur.

Türkiye'nin istihdam sorununda işsiz sayısının yüksekliğinin yanı sıra, işgücüne katılma oranının ve istihdam oranının düşüklüğü, çalışma çağındaki nüfusun artması, genç işsizliği, kadın işsizliği, yüksek miktarda kayıtdışılık, bölgesel farklılıkların büyüklüğü, nitelik farklılıkları, sektörel yapı bozukluğu gibi yönleriyle, oldukça karmaşık ve çok boyutlu bir görünüm arz etmektedir. Böylesine kapsamlı ve çok boyutlu özellikler taşıyan istihdam sorununu hemen çözümlenmesini beklemek gerçekçi değildir, ama makroekonomik politikalarda birincil öncelikle ele alınması gerekmektedir.<sup>169</sup>

Türkiye'nin istihdam politikasında öncelik işin değil işçinin korunmasına verilmiştir. Bu açıdan Türkiye'nin istihdam politikasının diğer sosyal modellere oranla daha yüksek işsizlik yarattığını ve sosyal korumayı da güvence altına alamadığını iddia

<sup>168</sup> EKİN, a.g.e., s.373.

<sup>169</sup> C.Tanıl KÜÇÜK, "İşgücü Maliyetlerinin İstihdama Etkisi", **Mercek**, MESS Yayınları, Y:12, S:48, İstanbul, 2007, s.45.

etmek mümkündür.<sup>170</sup> Oysa ki bireyler bakımından sürdürülebilir istihdamı sağlayan işletmelerin rekabet gücünün arttırabilmesi için bir işten diğerine kolaylıkla geçişin, istihdam güvencesini iş güvencesinin üzerinde tutan ve destekleyen politikalar yoluyla mümkün kılınması gerekir. 2006 OECD İstihdam Stratejisi'nde öne çıkarılan “güvenceli esneklik” kavramı, istihdam güvencesine ve aktif işgücü politikalarıyla sosyal politikalar arasındaki etkileşime dikkati çekmektedir. “Güvenceli Esneklik” yaklaşımının hedeflerine ulaşabilmesi için işsizlik sigortası yardımlarıyla sosyal korumanın, etkin istihdam hizmetlerinin ve eğitim imkanlarının sağlanarak işsizlerin esnek işgücü piyasaları aracılığıyla aktif hale getirilmeleri gerekir.<sup>171</sup>

Türkiye'nin istihdam yapısına baktığımızda istihdam yaratamayan ve işsizliğe neden olan bir yapı hep var ola gelmiştir. İstihdam yapısının bu şekilde şekillenmesinde hangi faktörler ön plana çıkmıştır? İstihdamın önünü tıkayan, işsizliği arttıran bu yapının oluşmasında birçok faktör vardır.

İstihdamın azalması, işsizliğin artmasındaki nedenler “nüfus artışı”, “küreselleşme ile değişen iş piyasaları”, “rekabet gücünün düşüklüğü”, “tarım istihdamındaki daralmalar”, “ulusal istihdam politikasının saptanmamış olması”, “istihdamı arttırmaya yönelik teşviklerin azlığı”, “aktif işgücü politikalarının uygulanmaması”, “teknolojik gelişme ve beşeri sermayenin yetersizliği”, “kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdam”, mesleki eğitimin yetersizliği”, “iş piyasasını düzenleyen kurumların yetersizliği”, “bürokrasi nedeniyle yatırımların yurtdışına yönelişi”, “yabancı kaçak işçilikle mücadelede başarısızlık” gibi sıralanabilir.<sup>172</sup> Yani istihdam sorunu konusunda birçok önemli neden vardır. En önemlisi ise “İstihdam Üzerindeki Yüksek İşgücü Maliyeti ve Vergilerdir” denilebilir. Bir başka çalışmada ise istihdam sorununun nedenleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:<sup>173</sup>

- İleri teknolojinin üretim sürecine girmesi nedeniyle otomasyon yaygınlaşmıştır. Bu İşgücünün işini kaybetmesi anlamına gelmektedir.
- Büyümenin ithalata dayalı olması ve sürekli cari açık yaratması işsizliği olumsuz etkilemiştir.
- Talep yetersizliğine bağlı işsizlik sorunu da ciddi boyutlara ulaşmıştır.

<sup>170</sup> SIVACI, a.g.m., s.53.

<sup>171</sup> Esra BELEN, “Küreselleşmenin Sosyal Boyutunun Şekillendirilmesi”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, C:45, S:9, Ankara, Haziran 2007, s.73.

<sup>172</sup> ÖZDEMİR, ERSÖZ, SARIOĞLU, a.g.e., s.116-124.

<sup>173</sup> Erdem ALPTEKİN, “Ülkemizdeki İşsizlik Sorununun Kısa Bir Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”, **İzmir Ticaret Odası AR-GE Bülteni**, <[http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B351-9ADCE4362AFE/7689/issizlik\\_ealptekin.pdf](http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B351-9ADCE4362AFE/7689/issizlik_ealptekin.pdf)>, [18.09.2007].

- IMF politikalarının yetersizliği ve ülkemize verdiği zararlar işsizlik sorununu daha da büyütülmüştür.
- Kadınlar aleyhine olan ayrımcılık nedeniyle kadınlar erkeklerden daha fazla işsiz kalmaktadır.
- Kamu kesimindeki istihdamın daralması da işsizlik sorununu büyütülmüştür.
- Yüksek tarım istihdamı Türk işgücü piyasasının en temel sorunu olmuştur.
- Toplam sendikalaşma oranının düşüklüğü AB ülkelerinin oldukça altındadır.
- Türkiye’de birim işgücü maliyetleri artışı dünya bazından oldukça fazladır.
- Vergi ve SSK primleri OECD ülkelerine göre oldukça yüksektir.
- Ülkemizde asgari ücret AB’ye yeni üye olan ülkelere göre oldukça yüksektir.

Türkiye’de işverenlerin en fazla şikayetçi oldukları konuların başında işgücü maliyetinin ve vergilerin rekabet güçlerini sınırlayacak derecede, yeni yatırım kararlarını etkileyecek düzeyde yüksek olmasının geldiğini ifade etmiştik. Oysa ülkemizde çalışanların ücretleri düşük olmasına rağmen, vergi ve primler nedeniyle işletmeye maliyetleri yükselmektedir. İşçinin eline geçen ücret geliri ile, işverenin kasasından çıkan, gelir vergisi, sosyal sigorta, emeklilik, işsizlik sigorta primleri gibi devletin yaptığı kesintilerden ve kıdem tazminatı ödemelerinden oluşan işçilik maliyeti arasındaki fark oldukça büyüktür. İşgücü maliyetinin yüksek olması istihdamı sınırlarken, büyümenin istihdam yaratma kapasitesini düşürmektedir. Diğer bir ifadeyle istihdam üzerindeki prim ve vergi yükünün çok yüksek olması bir yandan işsizliği artırıcı etki yaparken, diğer yandan kayıtdışılığı desteklemektedir.<sup>174</sup> Türkiye’de işsizliği artıran, kayıtdışılığı destekleyen, istihdamın önünü tıkayan vergi ve benzeri mali yükümlülükler aşağıda detaylı olarak açıklanmıştır.

## **II – TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ VE BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERE YÖNELİK MEVCUT UYGULAMALAR**

Birinci Bölümde de belirtildiği üzere istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler denildiği vakit kabul edilen unsurlar genellikle ücretten alınan vergi ve benzerleridir. Bu bağlamda Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi yükümlülükleri denildiği Gelir Vergisi ve Damga Vergisi; Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler denildiğinde ise Sosyal Sigorta Primleri, İşsizlik Sigortası, Kıdem Tazminatı akla

<sup>174</sup> ÖZDEMİR, ERSÖZ, SARIOĞLU, a.g.e., s.121-122.

gelmektedir. Bunların yanında elli ve daha fazla işçi çalıştıran yerlerde uygulanan zorunlu istihdam yükümlülüğünü de burada ifade etmek yerinde olacaktır.

## **A - İstihdam Üzerindeki Vergisel Yükümlülükler**

### **1 - Ücret Üzerinden Alınan Gelir Vergisi**

Gelir Vergisi Kanununun (GVK) 61.maddesine göre ücret, “işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu şekilde tanımlanan ücretlerin vergilendirilmesinde Gerçek Usul ve Diğer (Götürü) Usul olmak üzere iki yöntem vardır.<sup>175</sup> GVK'nın 63. maddesine göre gerçek usulde ücretin vergiye tabi tutulacak gerçek ve safi tutarı, işveren tarafından verilen para ve ayınlarla, sağlanan menfaatler toplamından aşağıda belirtilen indirimler yapıldıktan sonra kalan miktardır. Bu indirimler;

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 190. maddesi uyarınca yapılan kesintilerle, Ordu Yardımlaşma Kurumu ve benzeri kamu kurumları için yapılan kanuni kesintiler,
- Kanunla kurulan emekli sandıkları ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesinde belirtilen sandıklara ödenen aidat ve primler,
- Sigortanın ve ya emeklilik sözleşmesinin Türkiye’de kain ve merkezi Türkiye’de bulunan bir sigorta ve ya emeklilik şirketi nezdinde akdedilmiş olması şartıyla; ücretlinin şahsına, eşine ve küçük çocuklarına ait hayat, ölüm, kaza, hastalık, sakatlık, işsizlik, analık, doğum ve tahsil gibi şahıs sigorta poliçeleri için hizmet erbabı tarafından ödenen primler ile bireysel emeklilik sistemine ödenen katkı payları,\*
- Çalışanlar tarafından ilgili kanunlara göre, sendikalara ödenen aidatlar, şeklindedir.

Bu kalemlerin indirilmesinden sonra vergilendirilecek olan miktara yani vergi matrahı denilen, üzerine gelir vergisi oran ve tarifelerinin uygulanacağı miktara ulaşılmaktadır.

Ücretin vergilendirilmesinde stopaj (kaynakta kesme-tevkifat) yöntemi kullanılmaktadır. Yapılan iş karşılığında hak edilen tutarların ödenmesi sırasında

---

<sup>175</sup> Doğan ŞENYÜZ, **Türk Vergi Sistemi Gelir Vergisi Kurumlar Vergisi Katma Değer Vergisi, Gözden Geçirilmiş 6.Baskı**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s.136. & Tuncel ATABEY, **Gelir Vergisi Rehberi**, Vergi Sorunları Dergisi Yayınları, Kurtiş Matbaacılık, İstanbul, Mart 2008, s.109.

\* İndirim konusu yapılacak prim, aidat ve katkıların toplamı, ödendiği ayda elde edilen ücretin %10'unu (bireysel emeklilik sistemi dışındaki şahıs sigorta poliçeleri için ödenen primlerde, ödendiği ayda elde edilen ücretin %5'ini) ve yıllık olarak asgari ücretin yıllık tutarını aşamaz.



sorumlular tarafından verginin kesilerek vergi dairelerine yatırılmasına stopaj (tevkif) usulü denilmektedir. Gerçek ücretlerin vergileri bu yöntemle alınır. Yani işverenler ücret ödemeleri sırasında hizmet erbabının ücretlerine ait vergileri keserek muhtasar beyanname ile vergi dairesine beyan eder ve öderler.<sup>176</sup> İşverenler bu vergi kesintilerini yine GVK'ya göre belirlenen vergi tarifeleri nispetinde gerçekleştirmektedir. Gelir Vergisi tarifesi ayırma ilkesi doğrultusunda 01.01.2006 tarihine kadar ücret gelirleri ve ücret dışındaki diğer gelirler şeklinde ayırma tabi tutulup vergilendiriliyordu. Buna göre 2005 yılına ait gelirlere uygulanan vergi tarifesi şu şekildeydi.

**Tablo 9 : 2005 Yılı Gelir Vergisi Tarifesi**

Ücret Gelirlerinin Tarifesi	
6.600 YTL'ye kadar	15%
15.000 Yeni Türk Lirasının 6.600 lirası için 990 lira, fazlası için	20%
30.000 Yeni Türk Lirasının 15.000 lirası için 2.670 lira, fazlası için	25%
78.000 Yeni Türk Lirasının 30.000 lirası için 6.420 lira, fazlası için	30%
78.000 Yeni Türk Lirasından fazlasının 78.000 lirası için 20.820 lira, fazlası için	35%
Ücret Dışı Gelirlerin Tarifesi	
6.600 Yeni Türk Lirasına kadar	20%
15.000 Yeni Türk Lirasının 6.600 lirası için 1.320 lira, fazlası için	25%
30.000 Yeni Türk Lirasının 15.000 lirası için 3.420 lira, fazlası için	30%
78.000 Yeni Türk Lirasının 30.000 lirası için 7.920 lira, fazlası için	35%
78.000 Yeni Türk Lirasından fazlasının 78.000 lirası için 24.720 lira, fazlası için	40%

**Kaynak:** T.C. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Gelir Vergisi Tarifesi 2005", <<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=773>>, (12.12.2007).

Ancak 01.01.2006 tarihinden itibaren gelir vergisinde bulunan bu durum değişikliğe uğradı. Ücret ve ücret dışı olarak belirlenen çift elemanlı yapıdan tek elemanlı yapıya geçildi. Bunun neticesinde uygulanan tarifenin 2008 yılı için geçerli olan durumu aşağıdaki gibi ifade edilebilir.

**Tablo 10 : 2008 Yılı Gelir Vergisi Tarifesi**

7.800 YTL'ye kadar	15%
19.800 YTL'nin 7.800 YTL'si için 1.170 YTL, fazlası için	20%
44.700 YTL'nin 19.800 YTL'si için 3.570 YTL, fazlası için	27%
44.700 YTL'den fazlasının 44.700 YTL'si için 10.293 YTL, fazlası için	35%

**Kaynak:** T.C. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Gelir Vergisi Tarifesi 2008", <<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1210>>, (12.12.2007).

<sup>176</sup> Ömer BENOKAN, Turgut ÖZCAN, **İş Kanunu ve Vergi Uygulaması**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara, 2007, s.431.

Görüldüğü üzere 01.01.2006 tarihinden itibaren ücret gelirleri ile ücret dışı gelir ayrımı terk edilerek tek bir tarifeye geçilmiştir. Ancak eski tarifeye göre ücret gelirlerinin %5'lik bir avantajının ortadan kaldırıldığı iddiasıyla ücret geliri elde edenlerin aleyhine bir durumun oluştuğunu ileri sürenler olmuştur. Bunun yanında son günlerde gelir hem ücret gelirleri hem de diğer gelirlerin vergi tarifelerinin 5 puan indirilerek %10'a çekilmesi gündemdedir.

Ücretler üzerinden alınan gelir vergisinde 01.03.2007 tarihinde 5588 sayılı kanunla "asgari geçim indirimi" olarak bilinen uygulama getirilmiştir. Kaldırılan vergi iadesi uygulaması yerine getirilen bu düzenleme, vergide adalet ilkesinin gereği olarak düşünülen en az geçim indirimi uygulamasıdır.

Buna göre, asgari geçim indirimi; ücretin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgari ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin kendisi için % 50'si, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için % 10'u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere; ilk iki çocuk için % 7,5 diğer çocuklar için % 5'idir. Gelirin kısmi döneme ait olması halinde, ay kesirleri tam ay sayılmak suretiyle bu süreye isabet eden indirim tutarları esas alınır. Asgari geçim indirimi, bu fıkraya göre belirlenen tutar ile 103 üncü maddedeki gelir vergisi tarifesinin birinci gelir dilimine uygulanan oranın (%15) çarpılmasıyla bulunan tutarın, hesaplanan vergiden mahsup edilmesi suretiyle uygulanır. Mahsup edilecek kısmın fazla olması halinde iade yapılmaz.

Esasında en az geçim indirimi mevzuatımıza 1950 yılında 5421 Gelir Vergisi Kanunu ile girmiş ve uygulamaya ancak 1968 yılında başlanabilmiştir. Sistem 01.01.1981 tarihinden itibaren "genel indirim", 01.01.1986 tarihinden itibaren de emek gelirleri için uygulanan "özel indirim" şekline dönüşmüştür. 11.07.1992 Tarih ve 3824 Sayılı Kanun hükmüne göre, Bakanlar Kurulunun özel indirim tutarlarını asgari ücret tutarına kadar arttırma yetkisi bulunmaktadır. Ne var ki, hükümetler bu yetkisini kullanmakta çok istekli davranmamıştır.<sup>177</sup> Özel indirim tutarının özellikle uygulandığı son yıllarda asgari ücretin bile çok düşük bir kısmına karşılık gelmesi, bu indirimin önemini iyice azalmıştır. Böylelikle kanuni olarak var olan, ancak uygulama açısından

---

<sup>177</sup> Adem KORKMAZ, "Asgari Ücretin Mali Yönü", C.Ü.İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C:2, S:1, Sivas, 2001, s.280.

çok fazla bir anlam ifade etmeyen bir indirim haline gelen özel indirim, 2004 yılında kaldırılmıştır.

## **2 - Ücret Üzerinden Alınan Damga Vergisi**

Damga Vergisi Kanunu'nda (DVK) mükellef, "Türkiye'de düzenlenen kâğıtları imza edenlerdir" şeklinde tanımlanmıştır. Genel olarak kâğıtlar tek kişi tarafından imza edilir. Kâğıtlara ilişkin vergi ve cezanın tamamından imza edenlerin müteselsilen sorumlu olmaları söz konusudur. Ancak bu kuralın bir istisnası mevcuttur. Resmi dairelerle kişilerin işlemlerine ait kâğıtların damga vergisini kişiler öder. Yani, resmi dairenin imzalayıp kişiye verdiği kâğıtların vergisinin mükellefi yine kişidir. Ayrıca resmi daire ve kişinin müştereken imzaladıkları kâğıt için de verginin tamamını yine kişi ödemek zorundadır.<sup>178</sup>

488 sayılı DVK'ya ek olarak verilmiş (1) sayılı tabloda damga vergisine tabi kâğıtlar sayılmıştır. Buna göre, "Maaş, ücret, gündelik, huzur hakkı, aidat, ihtisas zammı, ikramiye, yemek ve mesken bedeli, harcırah, tazminat ve benzeri ne adla olursa olsun hizmet karşılığı alınan paralar için verilen makbuzlar ile bu paraların nakden ödenmeyerek kişiler adına açılmış veya açılacak cari hesaplara nakledildiği veya emir ve havalelerine tediye olunduğu takdirde nakli veya tediye temin eden kâğıtlar" damga vergisine tabidir. Yani, maaş, ücret, tazminat, ikramiye gibi adlar altında sağlanan menfaatler damga vergisine tabidir. Yine bu kanuna göre damga vergisi oranı da binde 6 olarak belirlenmiştir.

## **B - İstihdam Üzerindeki Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler**

### **1 - Sosyal Sigorta Prim Oranları ve Yan Yükümlülükler**

Vergi oran ve tarifelerinin uygulandığı miktara matrah denilmektedir. Sosyal sigorta primlerinin hesaplanmasında da prim matrahından hareket edilmektedir. Bu bağlamda sigorta primleri, işçinin aldığı ücrete prim oranlarının uygulanması neticesinde bulunmaktadır.

---

<sup>178</sup> Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, A.Burçin YERELİ, **Türk Vergi Sistemi**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 9.Bası, Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık Birimi, İzmir, 2004, s.344.

İlke olarak prim matrahını, sigortalının aylık kazancı belirlemektedir. Prime esas ücret olarak sigortalının bir ay içinde hak ettikleri ücretlerle, ikramiye, prim vs. kabul edilmektedir. Bu ücretlerin tahakkuk ettirilmiş olması yeterlidir.<sup>179</sup>

Sosyal sigorta primlerinin yüksek olması hem işverence fiyatlara yansıtılarak fiyatlar genel düzeyini etkileyebilecek, hem de işveren açısından finansman güçlüklerine yol açabilecektir. Tersine bir durumda düşük prim oranları ise bu kez sosyal güvenliğin finansmanını güçleştirecektir.<sup>180</sup> İşçi ve İşveren üzerinde bu denli önemli bir yük olan sosyal sigorta primlerinin oranları, 5763 sayılı Kanun öncesi Türkiye’de aşağıdaki tabloda gösterildiği gibidir.

**Tablo 11 : 5763 Sayılı Kanun Öncesi Sigorta Kollarına Göre Prim Oranları**

<b>Sigorta Kolları</b>	<b>Sigortalı Hissesi (%)</b>	<b>İşveren Hissesi (%)</b>	<b>Toplam Sigorta (%)</b>
İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	-	1,5 ile 7	1,5 ile 7
Analık	-	1	1
Hastalık	5	6	11
Malullük, Yaşlılık, Ölüm	9	11	20
<b>Toplam</b>	<b>14</b>	<b>19,5 ile 25</b>	<b>33,5 ile 39</b>

**Kaynak:** T.C.SOSYAL GÜVENLİK KURUMU, "Prim Oranları", <[http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/lut/p/\\_s.7\\_0A/7\\_0\\_DJ?cpid=674](http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/lut/p/_s.7_0A/7_0_DJ?cpid=674)>, (22.01.2008).

5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile sigortalıdan kesilen toplam %14’lük prim oranında bir değişiklik olmamıştır. Ancak %5 oranında alınan hastalık sigortasının adı genel sağlık sigortası olmuş ve %5 oranı değişmemiştir. Ancak daha sonra 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 81.maddesi birinci fıkrası değiştirilerek sosyal sigorta işveren payının %5’lik kısmının Hazinece ödenmesi uygun görülmüştür. 5510 sayılı kanunun 81.maddesinin birinci fıkrasına eklenen bent’e göre; “Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıları\* çalıştıran özel sektör işverenlerinin, bu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden,

<sup>179</sup> İNCE, a.g.e., s.35.

<sup>180</sup> Ufuk AYDIN, **Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1117, Eskişehir, 1999, s.34.

\* 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4.maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi; “Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar” şeklindedir.

işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar Hazinece karşılanır. İşveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılanabilmesi için, işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak bu Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna vermeleri, sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarı yasal süresinde ödemeleri, Sosyal Güvenlik Kurumuna prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması şarttır...” Görüldüğü üzere 5763 sayılı kanun ile getirilen yeni düzenlemede işverenin ödeyeceği sosyal sigorta prim oranlarında 5 puanlık bir indirim getirilmiş, bu da işveren üzerindeki mali yükümlülüklerin azaltılmasında önemli bir indirim olmuştur. Bunun yanında işverenlerin bu düzenlemeden (%5’lik kısmın Hazine tarafından karşılanması) yararlanabilmesi için de yasal düzenlemeleri bilfiil yerine getirmesi, kendi üzerine düşen sosyal sigorta primlerini muntazaman ödemesi ve Sosyal Güvenlik Kurumu’na herhangi bir borcu bulunmaması gerekir. Aksi halde bu Hazine yardımından dolayı olarak prim indiriminden faydalanılamamaktadır. Bu anlamda getirilen bu uygulama kayıtdışı ile mücadelede de önemli bir uygulamadır. Ayrıca Hazinece karşılanan prim tutarları gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında da gider veya maliyet unsuru olarak dikkate alınmamaktadır.

Sosyal sigorta prim ödemelerinin yanında işverenin sosyal sigorta alanında bazı yan yükümlülükleri de vardır ki bunlarda işveren üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktadır. İşverenin yan yükümlülükleri,<sup>181</sup>

- Bildirge ve Bordro verme yükümlülüğü,
- Sigortalı çalıştırmaya ara verildiğini bildirme yükümlülüğü,
- Sigortalılara ait belgeleri işyerinde asma yükümlülüğü,
- Kayıt tutma, saklama ve ibraz yükümlülüğü,
- İhaleli iş alanları bildirme yükümlülüğü,
- İhaleli işlerde sigorta primlerini hak edişlerden mahsup etme; teminatı alıkoyma ve gerektiğinde paraya çevirme yükümlülüğü,
- Yeterli asgari işçilik bildiriminde bulunma yükümlülüğü,
- Alt işverenleri bildirme yükümlülüğü, şeklinde sıralanmaktadır.

Bu yükümlülükler işverene direk olarak bir mali yükümlülük getirmese de işlem yükümlülüğü getirmektedir. Örneğin yan yükümlülüklerin takibi ve uygulanması için

---

<sup>181</sup> SARAÇ, a.g.e., s.81-107

teknik bilgi desteğinin alınmasının gerekmesi, danışman veya uzman maliyeti doğurmaktadır.

## **2 - İşsizlik Sigortasının Gelişimi, Prim Oranları ve İşsizlik Sigortası Fonu**

### **a - İşsizlik Sigortasının Gelişimi**

Türkiye’de işsizlik sigortası kurma girişimleri kırk yıllık bir geçmişe sahiptir. 1959 yılında bir ILO uzmanına hazırlatılan raporun ardından, tüm kalkınma planlarında işsizlik sigortasının kurulacağı hedefi yer almış, otuza yakın taslak hazırlanmış ancak işsizlik sigortasının kurulması için 1999 yılını beklemek gerekmiştir. Yasanın bu zamana kadar gecikmesi nedenleri arasında gittikçe büyüyen işsizlik sorunu, kayıtdışı istihdamın artması, gerekli tasarruf fonlarının yetersizliği, sosyal sigorta primlerinin esasen yüksek oluşu, finansman bozuklukları, devletin bu sigorta finansmanına katkısını sınırlayan bütçe açıkları ile uzun yıllar kıdem tazminatı müessesinin işsizlik sigortasının yerini aldığına olan inanç gösterilmektedir.<sup>182</sup>

8 Eylül 1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 25 Ağustos 1999 tarih ve 4447 sayılı kanun, temel sosyal güvenlik kanunlarında kapsamlı değişiklikler getirmesinin yanı sıra işsizlik sigortasının oluşturulması ile ilgili hükümleri de içermiştir. Kanunun, “işsizlik sigortası” başlıklı VII. Bölümündeki 46-55. maddelerde işsizlik sigortasının oluşturulması ile ilgili hükümler yer almıştır.<sup>183</sup>

4447 sayılı kanunun 46.maddesine göre işsizlik sigortasının amacı, “işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır” şeklinde açıklanmıştır. Bu amaç doğrultusunda finansman kaynağını sigortalı, işveren ve devletten alınan primlerin oluşturduğu bir fon kurulmuştur.

---

<sup>182</sup> Can TUNCAY, “İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Şartları”, **İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları**, KAMU-İŞ Eğitim Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2003, s.32.

<sup>183</sup> Yusuf ALPER, “İşsizlik Sigortasının Örgütlenmesi, Yönetimi ve Finansmanı: Türkiye Uygulaması”, **İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları**, KAMU-İŞ Eğitim Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2003, s.100.

## b - İşsizlik Sigortası Prim Oranları ve İşsizlik Sigortası Fonu

İşsizlik sigortası prim oranları sigortalı için %2, işveren için %3 ve devlet için %2 olmak üzere toplam %7 olarak belirlenmiştir ve 12 Haziran 2000 tarihinden itibaren prim tahsilâtına başlanmıştır. Bu oran, yalnız başına bu sigorta kolu için yüksek görülmemekle birlikte, diğer sigorta kolları için alınan primlerde dikkate alındığı zaman, ödenen primlerin oranının %40'lar civarında değişen yüksek bir orana ulaştığı dikkat çekmektedir. 4447 sayılı kanunla, prime esas kazanç sınırlarının da yükseltildiği dikkate alınır, sigortalı çalıştırmanın yükünün arttığı bir gerçektir.<sup>184</sup> Bu bağlamda 22 Aralık 2001 tarih ve 24618 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu gereği İşçi, İşveren ve Devlet'e ait işsizlik sigorta prim oranları 2002 yılı için birer puan düşürülmüştür. 2002 yılına münhasır olmak üzere "işsizlik sigortası primi, sigortalının 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77. ve 78. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından, %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 Devlet payı olarak alınır" şeklinde değiştirilmiştir.<sup>185</sup> Bu oranlar her ne kadar 2002 yılına münhasır olarak değiştirilse de bugün hala aynı şekilde uygulanmaktadır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, işsizlik sigortası açısından finansman yöntemi olarak fon biriktirme yöntemini benimsemiş bulunmaktadır. Daha öncede değinildiği üzere 4447 sayılı kanuna göre, işsizlik sigortasına mali kaynak sağlamak, piyasa koşullarında bu kaynakları değerlendirmek ve ödemelerde bulunmak üzere "İşsizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur.<sup>186</sup> Ancak bu fonun yeterli derece amacını yerine getirdiği söylenemez. 2007 Nisan ayı baz alındığında 2.760.000 işsizden sadece 103.251'i fondan yararlanmaktadır. Yine 2007 Nisan itibariyle fonun varlığı 25 Milyar 869 Milyon YTL iken gideri 1.2 Milyar YTL olarak gerçekleşmiştir.<sup>187</sup> Bu demek oluyor ki fon işçi, işveren ve devletten prim olarak aldığı çok az bir kısmını işsizler için harcamaktadır. Ancak 15 Mayıs 2008 tarihiyle 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile işsizlik fonunun bu durumu

<sup>184</sup> ALPER (2003), a.g.m., s.116.

<sup>185</sup> TİSK, "İşsizlik Sigortası Prim Oranları Birer Puan Düşürüldü", **İşveren Dergisi**, Ocak 2002, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=442&id=1](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=442&id=1)>, (13.12.2007).

<sup>186</sup> Ali GÜZEL, "4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası", s.829. <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekin/4/04.pdf>>, (13.12.2007).

<sup>187</sup> İSMMO, "26 Milyar YTL'den İşsize düşen 1.2 Milyar YTL", <[http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2007/bulten/07062007\\_IssizlikSigortasi.pdf](http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2007/bulten/07062007_IssizlikSigortasi.pdf)>, (14.12.2007).

bertaraf edilip, işsizlik fonuna işlerlik kazandırılması amaçlanmıştır. Bu yönelik çeşitli düzenlemeler anılan kanun uyarınca getirilmiştir.

5763 sayılı Kanun ile 4447 sayılı Kanununun 48.maddesine “sigortalı işsizler ile Kuruma kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilir ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapılır. Bu kapsamda yapılacak giderler İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır. Bu giderlerin yıllık miktarı, işsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde Fona aktarılan Devlet payının yüzde otuzunu geçemez. Bu oranı yüzde elliye kadar çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkraya ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir.” şeklinde bir fıkra eklenerek İş ve İşçi Bulma Kurumunun işsizlere yeni bir iş bulurken, İşsizlik Fonu’nun kaynakları kullandırılmaya çalışılmıştır.

Ayrıca ülkemizin önemli bir sorunu olan genç işsizlik ve düşük kadın istihdamını önleme konusunda da işsizlik fonunun kaynaklarını kullanmaya yönelik bir uygulama, yine 5763 sayılı kanun ile getirilmiştir. Şöyle ki;

18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlardan; prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin;

- Birinci yıl için yüzde yüzü,
- İkinci yıl için yüzde sekseni,
- Üçüncü yıl için yüzde altmışı,
- Dördüncü yıl için yüzde kırkı,
- Beşinci yıl için yüzde yirmisi,

İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır. Bu uygulama ile gençlerin ve kadınların işe girdikleri ilk beş yıl için sigorta primi işveren hissesinin işsizlik fonundan karşılanması hem işsizlik fonunun işsizliği önleme amacı ile örtüşmekte hem de istihdamı artırmaya yönelik işveren üzerindeki mali yükümlülükleri azaltmaktadır. Ancak burada tehlikeli nokta işverenin beş yıl sonunda, mevcut işçiyi işten çıkararak yasanın öngördüğü yaş sınırları dahilinde yeni bir işçi almaya yönelmesidir. Bu durum iş güvenliğini sarsacaktır.



İşsizlik Fonu'nun işlerliğinin sağlanmasına yönelik getirilen bir diğer uygulama Fon'un Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) çerçevesinde değerlendirilmesidir. Bu uygulama paralelinde yasa metninde bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre madde 19'da 4447 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici 6.madde eklenmiştir.

2008 yılına münhasır olmak üzere, Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 YTL'lik kısım Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarları, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden GAP kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek kaydıyla münhasıran ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenekler, 2008 yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir.

2009-2012 yıllarında Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin dörtte biri, ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer alır. İlgili yıl bütçeleri hazırlanırken GAP kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek kaydıyla münhasıran bölgesel ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımların finansmanı için ilgili idare bütçelerine bu gelir tahmini karşılığı kadar ödenek öngörülür. Bu gelirler, Fon tarafından tahsil edilen ayı izleyen ayın 15'ine kadar Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve yılı genel bütçesinin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir.

Bu madde kapsamında aktarılabilecek kaynakla gerçekleştirilecek yatırımlardan elde edilecek getiriler ile varlık satışlarından elde edilecek gelirlerin Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek oranı, kullanılan kaynak tutarını aşmamak kaydıyla Fona aktarılır.

Görüldüğü üzere atıl durumda duran işsizlik fonunun bu şekilde ülke kalkınmasına ilişkin önemli bir projede kullanılması uygun görülebilir. Ancak diğer taraftan her ne kadar GAP'ın da uzun vadede istihdam yaratacağı düşünülse de bu fonun kendi amaçları çerçevesinde doğrudan işsizliğin azaltılmasında kullanılması daha yerinde bir uygulama olacaktır.

### **3 - Kıdem Tazminatı Yüğü**

#### **a - Kıdem Tazminatı Yüğüün Hesaplanması**

Kıdem tazminatı hak kazanan işçiyeye işe başladığı tarihten itibaren hizmet sözleşmesinin devamı süresince her geçen tam yıl için otuz günlük ücreti tutarınca kıdem tazminatı ödenir. İşçiyeye bir yıldan artan süreler için de aynı oran üzerinden ödeme yapılır. Her tam yıl için öngörülen otuz günlük süreler hizmet sözleşmeleri ve ya toplu iş sözleşmeleri ile artırılabilir. Kıdem tazminatı işçinin son ücreti üzerinden hesaplanır. Bu ücret “brüt ücret” tir. Bir diğer ifade ile vergi, sigorta primi gibi kesintiler yapılmadan önceki ücrettir. Parça başına, götürü ve ya yüzde usulü gibi ücretin sabit olmadığı hallerde, son bir yıllık süre içinde ödenen ücretin o süre içinde çalışılan günlere bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama ücret, kıdem tazminatının hesabında esas alınır.<sup>188</sup>

Kıdem tazminatına esas olacak ücretin hesabında normal ücrete ilaveten işçiyeye sağlanmış olan para ve para ile ölçülmesi mümkün sözleşmeden ve kanundan doğan menfaatlerde göz önünde tutulur. Ücret, rutin ikramiye, sosyal yardım, yemek parası, sendika ücret farkları, yakıt parası gibi ücretler kıdem tazminatı hesabına dahildir. Hesaplama dikkate alınacak sosyal hakların süreklilik arz etmesi gerekmekte olduğundan kıdem tazminatı hesabında esas alınacak yan ödemeleri “süreklilik arz eden, işyerinde kullanılmak üzere verilmiş olmayan para ve para ile ölçülmesi mümkün sözleşmeden ve kanundan doğan menfaatler, her türlü ayni ve nakdi ödemeler” şeklinde ifade edilebilir.<sup>189</sup>

#### **b - Kıdem Tazminatı Yüğüün Gelişimi**

Kıdem tazminatı işverene önemli ölçüde bir yük getiren uygulamadır. Bu yükü çalışan başına ortalama kıdem tazminatı yükünü gösteren aşağıdaki tablodan da anlamak mümkündür.

<sup>188</sup> Haluk Hadi SÜMER, **İş Hukuku**, Üçüncü Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 1996, s.109.

<sup>189</sup> Şevket TEZEL, “Soru ve Cevaplar Işığında Kıdem Tazminatı Hesabı”, **Dayanışma**, İzmir Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, S:89, İzmir, Şubat 2006, s.90.

**Tablo 12 : Kıdem Tazminatı Yükünün Gelişimi**

Yıllar	Çalışan Başına Ortalama Kıdem Tazminatı Yüğü (YTL)
1990	12
1991	23
1992	42
1993	69
1994	114
1995	173
1996	377
1997	756
1998	1.438
1999	2.624
2000	4.439
2001	6.479
2002	9.920
2003	11.561
2004	13.174
2005	14.854
2006	15.782
2007	21.315

**Kaynak:** TİSK, 2005 Yılı Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyetinin TİSK Araştırma Servisince Değerlendirilmesi, TİSK Yayınları No:277, Ankara, 2006, s.12. & RADİKAL, “Kıdem tazminatı'nda üç alternatif”, **Radikal Gazetesi**, 29.01.2008 tarihli, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=245839&tarih=29/01/2008>>, (02.03.2008).

1990 yılından günümüze çalışan başına ortalama kıdem tazminatı sürekli olarak artış göstermiştir. 1990 yılında çalışan başına ortalama kıdem tazminatı 12 YTL iken 2007 yılında ise 21.315 YTL olmuştur.

Türkiye genelinde toplu iş sözleşmesi uygulanan işyerlerinde potansiyel kıdem tazminatı yükü 25.6 milyar YTL'yi bulduğu, bu rakama toplu iş sözleşmesi düzeni dışında kalan kesim de dâhil edilirse, toplam 42.1 milyar YTL tutarında bir potansiyel kıdem tazminat yükünün söz konusu olduğu ileri sürülebilir.<sup>190</sup>

Bu kadar önemli bir yük yaratan kıdem tazminatından bugün gelinen noktada her çalışan yararlanamamaktadır. Kıdem tazminatı ancak kurumsal şirketlerde, kurallara uyan işletmeler ve kamu işletmelerinde uygulanabilmektedir. Birçok işletme ağır yükü nedeniyle kıdem tazminatı ödememek için türlü yöntemler geliştirmiştir. İşçiden başlangıçta istifa mektubu alınması, işten çıkarmaların ayrılma olarak bildirilmesi gibi

<sup>190</sup> RADİKAL, “Kıdem Tazminatı'nda üç alternatif”, **Radikal Gazetesi**, 29.01.2008 tarihli, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=245839&tarih=29/01/2008>>, (02.03.2008).

sayılabilecek bu yöntemler sonuçta işçinin işsizlik sigortasından da yararlanmasını önlemektedir.<sup>191</sup>

2008 yılının başlarında da kıdem tazminatının kaldırılma fikri daha çok gündemi işgal etmeye ve tartışılmaya başlamıştır. Bu bağlamda kıdem tazminatının kaldırılması ve bunun yerine başka bir sistemin getirilmesi düşünülmektedir. Buna göre üç farklı alternatif üzerinde durulmaktadır,<sup>192</sup>

İlk alternatif İşsizlik Sigortası'ndan yararlanmanın kolaylaştırılmasını içermektedir. Bu alternatifte, kıdem tazminatı kaldırılarak İşsizlik Sigortası'ndan yararlananların sayısının üç kat artması öngörülmektedir. İşsizlik ödemesinin tavanının, brüt asgari ücretin iki katına kadar artırılması planlanmaktadır. Bu durumda İşsizlik Sigortası'ndan yararlanma sürelerinin prim ödenen gün sayısının yarısına kadar uzatılması, İşsizlik Sigortası'ndaki bu genişlemeleri karşılamak üzere, İşsizlik Sigortası işveren priminin 5-6 puan artırılması gerekmektedir.

İkinci alternatif, her işçi için yatırılan primlerin ortak bir fonda toplanması ve işçilerin mevcuttaki kadar kıdem tazminatı almasını içermektedir.

Katılımlı Fon denilen üçüncü alternatifte ise, işçilerin bireysel hesaplarında izlenerek nemalandırmaya gidilecek bir yöntem üzerinde durulmaktadır. Bu kapsamda işverenin, işçiye kıdem tazminatı ödemek yerine, her ay işçinin fondaki hesabına, ücretin belirli bir oranında (yüzde 3-5) prim yatırması, işçinin de işten ayrıldığında fonda biriken parayı nemasıyla alması öngörülmektedir.

İşveren kesimi tarafından ise, işçiyi işsizlik halinde koruyucu bir rolü olan kıdem tazminatının işsizlik sigortası ve feshe koruma ile bağlantılı olması nedeniyle çalışma hayatına yeni girecekler için kaldırılması, çalışmakta olanlar için miktarının indirilmesi, örneğin işçiye her yıl için 15 günlük ücreti tutarında tazminat ödenmesi gibi öneriler getirilmektedir.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Tuncay TEKSÖZ, "İşgücü Piyasasında Esneklik Kıdem Tazminatının Yeniden Yapılandırılması İle Mümkün", **Referans Gazetesi**, 26.09.2007 tarihli.

<sup>192</sup> MİLLİYET, "Kıdem Tazminatı Kaldırılıyor", **Milliyet Gazetesi**, 26.02.2008 tarihli, <<http://www.milliyet.com.tr/2008/02/26/son/soneko14.asp>>, (02.03.2008).

<sup>193</sup> Münir EKONOMİ, "İşsizliğin Önleminde ve Telafisinde İş Hukuku Kurumları", **İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları**, KAMU-İŞ Eğitim Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2003, s.252-253.

## C - Zorunlu İstihdam

Bir toplumda özürllüleri, hükümlüleri ve terör mağdurlarını istihdam etmek, onları topluma kazandırmak adına önem taşımaktadır. Bu bağlamda ülkemizde tüzüklerde ve kanunlarda çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. En önemlilerinden biri de 1475 sayılı İş Kanunudur. Bu kanun daha sonra 4857 sayılı yeni İş Kanunu ile yürürlükten kalkmış olmasına rağmen bu konuda çıkarılmış daha sonraki kanunlara temel oluşturan önemli bir kanundur.

4857 sayılı İş Kanunu, daha önceki 1475 sayılı İş Kanununda yer alan özürllü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna ait düzenlemelerin yerine “özürllü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu” başlığını taşıyan 30. maddeyi getirmiştir. Anılan madde hükmüne göre işverenler elli ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde, Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürllü ve eski hükümlü ile Terörle Mücadele Kanunu uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi bedensel ve ruhsal durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlü tutmuştur.<sup>194</sup> Bu kapsamda elli ve daha fazla çalışan bulunan iş yerlerinde;<sup>195</sup>

- Yüzde 3 oranında özürllü,
- Yüzde 1 oranında eski hükümlü,
- Yüzde 2 oranında terör mağduru,

istihdam edilmesi zorunludur. Aksi takdirde ciddi anlamda para cezası ödenmektedir. 4857 sayılı İş Kanununun 101 maddesine göre kanunun 30. maddesindeki hükümlere aykırı olarak özürllü ve eski hükümlü çalıştırmayan işveren veya işveren vekiline çalıştırmadığı her özürllü ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için yedi yüzelli milyon lira (750 YTL) para cezası verilir.

İşletmelere sosyal anlamda bu tür yükümlülükler getirilmesi önemlidir. Ancak diğer yandan işletmelerin bu gibi kişileri istihdam etmesi, bir nevi mali yükümlülük getirmektedir. Çünkü böyle çalışanların toplam üretime katkıları diğer çalışanlardan daha az olacaktır ve bu da verimlilik kaybıdır. İşverenin bu gibi çalışanları istihdam etmesinin yanında diğer zorunlu istihdam yükümlülüğü de ilgili kanunda şöyle açıklanmıştır: “Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran işverenler, Sosyal Sigortalar

<sup>194</sup> Serpil AYTAÇ, “İstihdam ve Koruma Alanı Yaratmak Üzere Özürllüler İçin Sosyal Yaşam Merkezi Projesi”, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/turanyazgan/04.pdf>>, (18.01.2008).

<sup>195</sup> Şükrü KIZILOĞ, “İstihdam Üzerindeki Yükler Nasıl Aşağı İner?”, **MESS İşveren Gazetesi**, İstanbul, Ağustos 2007, s.11.

Kurumunca sağlanan tedavi hizmetleri dışında kalan, işçilerin sağlık durumunun ve alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin sağlanması, ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmek üzere işyerindeki işçi sayısına ve işin tehlike derecesine göre bir veya daha fazla işyeri hekimi çalıştırmak ve bir işyeri sağlık birimi oluşturmakla yükümlüdür’.

TİSK’in araştırmasına göre, 13 işkolunda 2006 Aralık sonu itibariyle 88.691 işçi çalıştıran ve araştırma kapsamında zorunlu istihdam konusunda veri derlenen 299 işyerinde 3.077’si özürlü, 1.213’ü eski hükümlü, 1.254’ü diğer (terör mağduru, işyeri hekimi, çevre mühendisi, iş güvenliği mühendisi, ilkyardımcı, avukat ve eğitici personel) olmak üzere toplam 5.544 kişi çeşitli kanunlarla getirilen zorunlu istihdam yükümlülüğü çerçevesinde istihdam edilmektedir. Bu toplamın işçi sayısına oranı % 6.25’tir.<sup>196</sup> Veri alınan 299 işyerinden hareketle ortaya konan rakamlar Türkiye geneline de ışık tutmaktadır.

**Tablo 13 : 2006 Yılı Sonunda Zorunlu İstihdam**

İşkolu	Zorunlu İstihdam					İşçi Sayısına Oranı			
	İşçi Sayısı	Özürlü	Eski Hükümlü	Diğer	Toplam	Özürlü	Eski Hükümlü	Diğer	Toplam
Ağaç	479	16	11	15	42	3,34%	2,30%	3,13%	8,77%
Cam	4580	154	55	44	253	3,36%	1,20%	0,96%	5,52%
Çimento	5344	237	122	403	762	4,43%	2,28%	7,54%	14,25%
Gıda	3693	128	30	35	193	3,47%	0,81%	0,95%	5,23%
İlaç	2199	142	25	39	206	6,46%	1,14%	1,77%	9,37%
İnşaat	10794	222	91	116	429	2,06%	0,84%	1,07%	3,97%
Kağıt	829	35	11	37	83	4,22%	1,33%	4,46%	10,01%
Kimya	3202	154	53	144	351	4,81%	1,66%	4,50%	10,97%
Şeker	11721	642	310	108	1060	5,48%	2,64%	0,92%	9,04%
Tekstil	18804	591	182	173	946	3,14%	0,97%	0,92%	5,03%
Toprak	4865	121	54	13	188	2,49%	1,11%	0,27%	3,87%
Turizm	929	27	18	9	54	2,91%	1,94%	0,97%	5,82%
Yerel Yönetim	21252	608	251	118	977	2,86%	1,18%	0,56%	1,74%
	88691	3077	1213	1254	5544	3,47%	1,37%	1,41%	6,25%

**Kaynak:** TİSK, 2006 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti, TİSK Yayınları No:288, Ankara, 2007, <<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2673>>, (05.04.2008).

<sup>196</sup> TİSK, 2006 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti, TİSK Yayınları No:288, Ankara, 2007, <<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2673>>, (05.04.2008).

Zorunlu istihdam içinde en yüksek oran %3,47 ile özürlü istihdamdır. Toplam olarak bakıldığında ise istihdamın %6,25'i zorunlu olarak istihdam edilmektedir. Ayrıca çimento, kağıt, kimya, şeker ve ilaç sektörlerinde zorunlu istihdamın daha yüksek olduğu görülmektedir. Ancak 2008 Mayıs ayında getirilen kanuni bir düzenleme ile işletmelerdeki bu zorunlu istihdam oranlarının düşeceği öngörülmektedir.

5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile zorunlu istihdam oranları düşürülmüştür. İlgili Kanun ile 4857 sayılı Kanunun 30. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Şöyle ki:

“İşverenler, elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç özürlü, kamu işyerlerinde ise yüzde dört özürlü ve yüzde iki eski hükümlü işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır”. Getirilen değişiklikle özel sektörde toplam %6 olan zorunlu istihdam oranı, sadece özürsüzleri kapsayacak şekilde %3'e düşürülmüştür. Yeni düzenlemede %1 eski hükümlü ve %2 terör mağduru yer almamıştır. Ayrıca bu madde kapsamında;

“Özel sektör işverenlerince bu madde kapsamında çalıştırılan 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi özürlü sigortalılar ile 1/7/2005 tarihli ve 5378 sayılı Kanunun 14. maddesinde belirtilen korumalı işyerlerinde çalıştırılan özürlü sigortalıların, aynı Kanunun 72. ve 73. maddelerinde sayılan ve 78. maddesiyle belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamı, kontenjan fazlası özürlü çalıştıran, yükümlü olmadıkları halde özürlü çalıştıran işverenlerin bu şekilde çalıştırdıkları her bir özürlü için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin yüzde ellisi Hazinece karşılır. İşveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılanabilmesi için işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak 506 sayılı Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na verilmesi ve sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarın ödenmiş olması şarttır”. Görüldüğü üzere özürlü istihdamında işveren üzerindeki sigorta primi artık Hazinece ödenecek, ayrıca özürlü istihdamı durumunda ise sigorta priminin işveren

hissenin %50'si yine Hazinece ödenecektir. Bu uygulama neticede zorunlu istihdam konusunda işveren açısından önemli sayılabilecek bir hafifleme getirmektedir. Ancak yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere işverenin bu uygulamadan yararlanabilmesi için sosyal sigorta primlerini zamanında yatırması ve ilgili yasal işlemleri harfiyen yerine getirmesi gerekmektedir. Bunun yanında, Hazinece karşılanan prim tutarları gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gider veya maliyet unsuru olarak da dikkate alınmamaktadır.

5763 sayılı Kanun 4857 sayılı Kanunun "İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" konusunda da bazı düzenlemeler getirmiştir. Şöyle ki;

İşverenler, devamlı olarak en az elli işçi çalıştırdıkları işyerlerinde alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin belirlenmesi ve uygulanmasının izlenmesi, iş kazası ve meslek hastalıklarının önlenmesi, işçilerin ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla, işyerindeki işçi sayısı, işyerinin niteliği ve işin tehlike sınıf ve derecesine göre;

- İşyeri sağlık ve güvenlik birimi oluşturmakla,
- Bir veya birden fazla işyeri hekimi ile gereğinde diğer sağlık personelini görevlendirmekle,
- Sanayiden sayılan işlerde iş güvenliği uzmanı olan bir veya birden fazla mühendis veya teknik elemanı görevlendirmekle,

yükümlüdürler. Görüldüğü gibi yeni getirilen düzenleme ile iş güvenliği konusunda daha sıkı tedbirler getirilmiş, bu da iş güvenliği açısından olumlu bir gelişme olurken işverenlerin bu konuda gerçekleştireceği harcamaları artırıcı olmuştur.

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, yeni getirilen yasal düzenleme ile zorunlu istihdama getirilen indirim ve Hazine'nin bu konudaki katkısıyla işveren üzerinde önemli bir yük haline gelen durum hafifletilmiştir. Bu getirilen indirimin olumlu ve ya olumsuz etkileri önümüzdeki yıllarda görülecektir. Sosyal yönden bakıldığında eleştirilebilen bu uygulama uzun vadede istihdamın önündeki engellerin kaldırılması katkıda bulunarak, daha fazla kişinin istihdam edilmesine yarayacaktır. Ayrıca bu kanuna aykırılık hallerinde tahsil edilecek cezaların, özürhükümlerinin ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonunda, kendi işini kurmalarında, özürhükümlünün iş bulmasını sağlayacak destek teknolojilerinde ve bu gibi projelerde kullanılmasının öngörülmesi de bir diğer önemli noktadır.



### III – TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ YÜKÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

#### A - Ücret Gelirleri Üzerinden Alınan Verginin Vergi Gelirleri İçindeki Yeri

Türkiye’de beyanname verme alışkanlığı ve hukuki altyapısı yoktur. Devlet de herkesin beyanname verdiği bir sistem yerine kimin ne kadar servetinin olduğunun bilinmediği ve denetiminin yapılmadığı, vergi oranlarının yüksek olduğu, vergi tabanının çok dar olduğu bir ülkede beyan usulü yerine stopaj usulünü tercih etmektedir. Stopaj usulü vergi toplamada kolay bir yöntem olması bakımından tercih edilmekle birlikte aynı zamanda vergi ödevlerinin yerine getirilmesi, vergi ödeme alışkanlığı ve vergi bilincinin yerleşmesi bakımından da olumsuz bir uygulamadır. Türkiye’de 2006 yılında beyanname veren 1 milyon 366 bin mükelleften 316 bin 500’ü sıfır matrah, 805 bini ise asgari ücretin altında gelir beyanında bulunmuştur. Mükelleflerden sıfır matrah bildirenlerin yüzdesi 23 olmakta, yüzde 59’u ise asgari ücret seviyesinin altında beyanname vermiş bulunmaktadır. Beyanname veren bütün gelir vergisi mükellefleri ortalama yıllık 903 YTL vergi öderken, asgari ücret üzerinden ödenen yıllık ortalama gelir vergisi ise 747 YTL olarak gerçekleşmektedir.<sup>197</sup> Devlet beyanname usulü ile toplayamadığı vergiyi, ücretli üzerinden stopaj yönetimi ile toplamaktadır. Son yıllarda hazinenin gelir vergisi hâsılatının yaklaşık %90’ını ücretler üzerinden stopaj yöntemi ile alınan vergiler oluşturmaktadır. Bir nevi vergi kaçırma şansı bulunmayan ücretliler, diğerlerine göre bir dezavantaj yaşamaktadır.

---

<sup>197</sup> Hakan ÜZELTÜRK, “Ücretler Üzerinden Alınan Gelir Vergisi: Bazı Tespitler ve Değerlendirmeler”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, MESS Yayınları, Y:2, S:6, İstanbul, Haziran 2007, s.219.

**Tablo 14 : Ücret Üzerinden Alınan Vergilerin Vergi Gelirleri İçindeki Yeri**

YIL	Toplam Vergi Gelirleri İçinde Ücretlilerin Payı (%)	Gelirden Alınan Vergiler İçinde Ücretlilerin Payı (%)	Gelir Vergisi İçinde Ücretlilerin Payı (%)
1991	36,59%	71,19%	86,26%
1992	35,74%	72,16%	84,27%
1993	34,69%	72,89%	85,96%
1994	28,70%	67,97%	84,40%
1995	25,62%	64,16%	84,25%
1996	25,59%	66,37%	84,95%
1997	27,93%	69,88%	88,33%
1998	27,32%	59,60%	72,42%
1999	26,89%	60,89%	80,64%
2000	21,39%	53,96%	91,23%
2001	27,32%	69,42%	93,74%
2002	20,95%	64,60%	91,05%
2003	18,25%	59,87%	90,20%
2004	18,68%	60,26%	90,08%
2005	18,38%	59,99%	90,35%
2006	19,11%	65,42%	91,09%
2007	20,46%	65,09%	91,97%

**Kaynak :** T.C. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Bütçe Gelirleri",  
<[http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user\\_upload/VI/GBG1.htm](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm)>, (15.03.2008).

Görüldüğü üzere ücretlilerin vergi gelirlerine katkısı büyüktür. Gelir vergisinin hemen hemen tamamının ücretliler üzerinden toplanmasının yanında, gelirden alınan vergilerin de son yıllarda 3'te 2'si ücretliler tarafından karşılanmaktadır. Gelirden alınan vergiler bilindiği üzere, kurumlar ve gelir vergisinden oluşmaktadır. Gelir vergisi içinde beyana tabi ücret gelirleri de vardır. Gerek kurumlar vergisi mükelleflerinin gerekse beyan usulüne tabi gelir vergisi mükelleflerinin mali gücünün ücretlilerden daha fazla olmasına rağmen, ücretlilerin gelirden alınan vergiler içindeki payı hayli büyüktür. Bunun nedeni yukarıda da belirtildiği üzere beyana tabi mükelleflerin beyanını eksik ve ya yanlış beyan etmesinden dolayı hiç vergi ödememesi ve ya az bir miktar vergi ödemesidir. Oysa ücretlilerin kaçacak ve ya kaçırarak yeri olmadığından, devletin vergi yükünün faturası ücretlilere kesilmektedir. Bu durumu ücretlilere temel teşkil eden asgari ücret ekseninde değerlendirmek, Türkiye'de ücretliler dolayısıyla istihdam üzerindeki vergisel ve benzeri yükümlülüklerin anlaşılmasına katkıda bulunacaktır.

## B - Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yükü

Asgari ücret üzerindeki vergi yükünü ve işçinin eline geçen net tutarı incelerken 2007'nin ikinci yarısı ve 2008 yılının birinci ve ikinci yarısına ait rakamları detaylıca ele almak gerekmektedir. Ancak onun öncesinde 1981 yılından başlamak üzere asgari ücret üzerindeki vergi yükünü incelediğimizde, aşağıdaki tablo elde edilebilir.

**Tablo 15 : Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yükünün Gelişimi**

YIL	Brüt Asgari Ücret	Gelir Vergisi	Damga Vergisi	Diğer Kesintiler	Toplam Vergi Yükü
1981	5.400	0	22	882	16,70%
1982	10.000	1.365	40	1.600	30,10%
1983	16.200	3.179	65	2.430	35,00%
1984	24.525	3.179	65	3.434	27,20%
1985	41.400	3.998	98	5.796	23,90%
1986	41.400	3.998	98	5.796	32,30%
1987	74.250	7.401	166	10.395	24,20%
1988	126.000	23.460	504	17.640	33,00%
1989	225.000	41.625	900	40.500	36,90%
1990	414.000	75.870	1.656	74.520	36,70%
1991	801.000	150.705	2.043	144.180	37,10%
1992	1.449.000	274.545	5.796	260.820	37,30%
1993	2.497.500	474.487	9.990	449.550	37,40%
1994	4.173.750	726.487	20.868	667.800	30,60%
1995	8.460.000	1.562.581	40.608	1.353.600	34,40%
1996	17.010.000	3.231.900	81.648	2.721.600	33,30%
1997	35.437.500	6.831.562	170.100	5.670.000	33,80%
1998	47.839.500	6.338.394	229.630	7.654.320	27,70%
1999	93.600.000	9.824.400	449.280	14.976.000	25,00%
2000	118.800.000	12.156.300	712.800	19.008.000	26,80%
2001	167.940.000	17.875.440	1.007.640	26.870.400	27,20%
2002	250.875.000	27.486.563	1.505.250	37.631.250	26,60%
2003	306.000.000	32.265.000	1.836.000	45.900.000	26,10%
2004(I)	423.000.000	53.932.500	2.538.000	63.450.000	28,35%
2004(II)	444.150.000	56.629.125	2.664.900	66.622.500	28,40%
2005	488,70	62,31	2,93	73,31	28,35%
2006	531,00	67,70	3,19	79,65	28,35%
2007(I)	562,50	71,72	3,38	84,38	28,35%

**Kaynak:** Haydar Lütfü EJDER, Özgür ŞAHAN, “Türkiye’de 1980’den Günümüze Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Değerlendirilmesi”, **Türk Harb-İş Araştırma ve İnceleme**, s.52 <<http://www.harb-is.org.tr/dergi/Aralik04/ArastirmaInceleme.pdf>>, (02.01.2008). & MUHASEBE TÜRK, “Asgari Ücret ve Asgari Ücrete İlişkin Hesaplamalar”, <<http://www.muhasebeturk.org/pratik-bilgiler/asgari-ucet-ve-asgari-ucrete-iliskin-hesaplamalar.html>>, (03.03.2008).

**Not:** Rakamlar 2005 Yılına kadar TL, 2005 Yılından Sonra YTL olarak verilmiştir. Diğer Kesintiler; Mali Denge Vergisi (1981-1983), Tasarrufu Teşvik Kesintisi (1989-1999), İşsizlik Sigorta Primi (2000-2007), SSK Primi (1981-2007) şeklindedir. 1981 yılında özel indirim nedeniyle asgari ücret vergi dışı kalmıştır.

1981 yılında özel indirim tutarının asgari ücrete karşılık gelmesinden dolayı asgari ücret üzerinden gelir vergisi alınmamıştır. Bu yıldan sonra asgari ücret üzerindeki toplam vergi ve bezeri yükler, 1990 yılların sonlarına kadar yüksek seyretmesine rağmen 2000 yılların başından itibaren bir azalma kaydetmiştir. Bunda 1998 yılında ayırma ilkesinin ve 2000 yılında vergi tarifesindeki değişikliğin etkisi büyüktür.

Ücretlilerin vergi yükünün artması, özel indirim tutarlarının\* ve gelir vergisinde yer alan dilimlerin güncellemelerinin enflasyon düzeyinin altında kalmasından dolayıdır. Özellikle gelir vergisindeki dilimlerin güncellemelerinin enflasyon düzeyinin altında kalması ile ücretlilerin nominal gelirlerindeki artışa bağlı olarak daha üst gelir dilimlerine kaymalarına ve dolayısıyla daha yüksek vergi oranlarına tabi olmalarına neden olmaktadır. Gelir vergisi tarifesindeki oranlar 1981-1986 yılları arasında yapılan kademeli indirim, 1998 yılında ücretliler için uygulanan farklı gelir vergisi tarifesi (ayırma ilkesi) ve 1999 yılındaki vergi oranlarındaki indirim ile alt vergi oranı %40'dan %15'e üst vergi oranı da %66'dan %40'a çekilmiştir. Ancak gelir vergisi oranlarındaki bu olumlu gelişme dilimlere yansımamıştır. Tarifedeki dilimler 1987 yılından itibaren her yıl güncellense de, güncellemeler sürekli olarak enflasyon düzeyinin altında kalmıştır. Bu durum ücretliler üzerindeki vergi yükünün yıllar itibariyle artmasına neden olmuştur.<sup>198</sup>

Türkiye'de 16 yaşını dolduranlar ve doldurmayan olmak üzere iki çeşit asgari ücret belirlenmektedir. 2007 yılında öncelikle 16 yaşını dolduranlar için asgari ücreti inceleyelim. Buna göre, 585 YTL brüt asgari ücrete rağmen, işçinin eline geçen miktara baktığımızda 419,15 YTL olduğunu görmekteyiz. 2007 yılında brüt asgari ücretten 81,9 YTL SSK Primi, 5,85 YTL İşsizlik Sigortası Primi, 74,59 YTL Gelir Vergisi ve 3,51 YTL Damga Vergisi olmak üzere toplam 165,85 YTL vergi ve benzeri mali yükümlülük alınmıştır.

---

\* Özel indirim tutarlarının enflasyon oranının altında güncellenmesinden dolayı brüt ücret içinde özel indirim nedeniyle vergi dışı bırakılan kısım çok düşük bir miktarda kalmaktaydı. Şöyle ki; 1989 yılında brüt asgari ücret 225.000 TL iken, özel indirim tutarı 18.000, 1993'de brüt asgari ücret 2.497.500 TL iken, özel indirim tutarı 150.000 TL, 1997 yılında brüt asgari ücret 35.437.500 TL iken, özel indirim tutarı 3.150.000 TL ve en son uygulandığı yıl olan 2003 yılında brüt asgari ücret 306.000.000 TL iken, özel indirim tutarı 45.000.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

<sup>198</sup> EJDER, ŞAHAN, a.g.m., s.53.

**Tablo 16 : 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı ve İşverene Maliyeti (YTL/Ay) (01.07.2007-31.12.2007)**

Asgari Ücret	585
SSK Primi % 14	81,9
İşsizlik Sigortası Fonu % 1	5,85
Gelir Vergisi %15	74,59
Damga Vergisi % 0,6	3,51
Kesintiler Toplamı	165,85
Net Asgari Ücret	<b>419,15</b>
<b>İşverene Maliyeti (YTL/AY)</b>	
Asgari Ücret	585
SSK Primi %19,5 (İşveren Payı)	114,08
İşveren İşsizlik Sigortası Fonu %2	11,70
İşverene Toplam Maliyet	<b>710,78</b>

**Kaynak:** T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, Çalışma Genel Müdürlüğü / İstatistik Şubesi, <[http://www.calisma.gov.tr/CGM/askari\\_ücret\\_07\\_2007.htm](http://www.calisma.gov.tr/CGM/askari_ücret_07_2007.htm)>, (25.10.2007).

Bunların yanında işvereninde bazı yükümlülükleri vardır. İşveren 2007 yılının ikinci yarısında asgari ücretle çalıştırdığı işçisi için, 114,08 YTL SSK payı ve 11,70 YTL İşsizlik Sigortası Primi ödemiştir. Sonuç olarak bir asgari ücretlinin, net ücreti ve vergisel yükümlülükleri ile beraber işverene maliyeti 710,78 YTL olarak gerçekleşmiştir. Bu maliyet içinde işçiye ait SSK primi, işsizlik sigortası primi, gelir vergisi ve damga vergisini de saymamızın sebebi, bu kesintileri işverenin vergi sorumlusu sıfatıyla, işçi adına gerekli kurumlara yatırmasındadır. Bu durumda işverene 710,78 YTL maliyeti olan işçinin eline geçen net tutar, 419,15 YTL olurken, vergi takozu 291,63 YTL olarak belirlenmiştir. Bu rakama birde kıdem tazminatının asgari ücrete isabet kısmını eklemek gerekmektedir. Kıdem tazminatının kısaca işçiye çalıştığı her yıl için bir aylık brüt ücreti kadar ödenen para olduğunu açıklamıştık. Buna göre 2007 yılının ikinci yarısında 585 YTL brüt ücret alan kişinin, 2007 yılı ikinci yarısında emekli olacağını varsayarsak, aylık kıdem tazminatı yükünün 48,75 YTL olduğunu buluruz. Bu durumda kıdem tazminatını da hesaba koyduğumuzda vergi takozu 340,38 YTL, işçinin işverene olan maliyeti de 759,53 YTL olacaktır. Ancak bu hesaplamada yer alan kıdem tazminatı işçinin emekli olduğu zamandaki son ücretine ve çalıştığı yıl sayısına göre değişecektir. Burada kıdem tazminatının işverene maliyetini göstermeyi amaçlayan bir hesaplama yapılmaya çalışılmıştır.

**Tablo 17 : 16 Yaşını Doldurmamış İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı ve İşverene Maliyeti (YTL/Ay) (01.07.2007-31.12.2007)**

Brüt Asgari Ücret	491,40
SSK Primi % 14	68,80
İşsizlik Sig.Fonu % 1	4,91
Gelir Vergisi %15	62,65
Damga Vergisi % 06	2,95
Kesintiler Toplamı	139,31
Net Asgari Ücret	<b>352,09</b>
<b>İşverene Maliyeti (YTL/AY)</b>	
Brüt Asgari Ücret	491,40
SSK Primi %19,5 (İşveren Payı)	95,82
İşsizlik Sigortası Fonu (İşçi Payı Farkı) (Alt Sınır-Asgari Ücret) x (%1) (1)	0,94
İşveren İşsizlik Sigortası Fonu %2	9,83
İşsizlik Sigortası Fonu (İşveren Payı Farkı) (Alt Sınır-Asgari Ücret) x (%2) (2)	1,87
SSK Alt Sınır Prim Farkı (Alt Sınır-Asgari Ücret) x (%14+%19,5) (3)	31,36
SSK + İşsizlik Sigortası Primi Fark Toplamı (1)+(2)+(3)	34,16
İşverene Toplam Maliyet	<b>631,22</b>
Not:SSK Kazanç Alt Sınırı (YTL/Ay): 585 YTL.	

**Kaynak:** T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, Çalışma Genel Müdürlüğü / İstatistik Şubesi, <[http://www.calisma.gov.tr/CGM/asgari\\_ucret\\_07\\_2007.htm](http://www.calisma.gov.tr/CGM/asgari_ucret_07_2007.htm)>, (25.10.2007).

16 yaşını doldurmamış işçiler için belirlenen asgari ücret, 16 yaşını dolduranlar için belirlenen asgari ücrete göre bazı farklılıklar göstermektedir. Öncelikle SSK primlerinin belirlenmesinde önem arz eden SSK Kazanç Alt Sınırı, 16 yaşını doldurmuş olanlar için brüt asgari ücrete karşılık gelmektedir. Ancak 16 yaşını doldurmamış olanların brüt asgari ücreti bu alt sınırın altındadır. SSK Kazanç Alt Sınırı da burada önem kazanmaktadır. Buna göre 16 yaşından küçük olanlar için Sosyal Sigorta ve İşsizlik Sigortası primlerinin işçi payı brüt ücreti üzerinden hesaplanırken, SSK Kazanç Alt Sınırı ile brüt ücret arasındaki fark üzerinden hesaplanan prim farkını ise işveren ödemektedir. Çünkü Sosyal Sigorta ve İşsizlik Sigortasının hesaplandığı matrah 16 yaşını dolduranlar için olan brüt ücretten yapılmaktadır. Bu durum da işverene ek yükümlülük getirmektedir.

2007 yılının ikinci yarısında 16 yaşını doldurmamış işçiler için uygulanan asgari ücretin üzerindeki yüklere bakacak olursak; 491,40 YTL'lik brüt asgari ücrete karşılık işçinin eline net olarak 352,09 YTL geçtiğini görmekteyiz. Yani işçinin ücretinden işçi payı olarak 139,31 YTL kesildiği görülmektedir. Bunun yanında işverenin ödediği

yükümlülükleri de düşünecek olursak işverenden çıkan tutar ile işçinin eline geçen tutar arasındaki farkın iyice açıldığını görmek mümkündür.

16 yaşını doldurmamışlar için uygulanan brüt asgari ücretin SSK kazanç alt sınırının altında kalmasından dolayı, bu asgari ücret türünde işveren işçinin ödemesi gereken SSK ve işsizlik sigortası primlerine de katkıda bulunmaktadır. Bu bağlamda 491,40 YTL'lik brüt asgari ücretin işverene maliyeti 631,22 YTL'ye gelmektedir.

**Tablo 18 : 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı ve İşverene Maliyeti (01.01.2008-30.06.2008)**

Brüt Asgari Ücret	608,40
SSK Primi % 14	85,18
İşsizlik Sigortası Fonu % 1	6,08
Gelir Vergisi %15	31,94
Asgari Geçim İndirimi	45,63
Damga Vergisi % 0,6	3,65
Kesintiler Toplamı	126,85
Net Asgari Ücret	481,55
<b>İşverene Maliyeti (YTL/ay)</b>	
Asgari Ücret	608,4
SSK Primi % 19.5 (İşveren Payı)	118,64
İşveren İşsizlik Sigorta Fonu % 2	12,17
İşverene Toplam Maliyet	739,21

**Kaynak:** T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, "Asgari Ücretin Net Hesabı İlk Yarı 2008", <[http://www.csgeb.gov.tr/page.php?page=asgari\\_1](http://www.csgeb.gov.tr/page.php?page=asgari_1)>, (05.04.2008).

2007 yılının ikinci yarısında bu şekilde uygulanan asgari ücret için 2008 yılında asgari geçim indirimi doğrultusunda bazı değişiklikler getirilmiştir. Asgari ücret üzerindeki vergi ve benzerlerinin yükünü 2008 yılının birinci yarısı ve ikinci yarısı olmak üzere iki farklı tabloda incelenebilir.

2008 yılının ilk altı aylık dönemi için brüt asgari ücret tutarı 608,40 YTL olarak belirlenmiş ve bazı kesintiler sonrasında 481,55 YTL net olarak işçinin eline kalması kararlaştırılmıştır. Bu kesintileri, 85,18 YTL ile sosyal sigorta primi; 6,08 YTL ile işsizlik sigortası primi; 31,94 YTL ile gelir vergisi; 3,65 YTL ile damga vergisi oluşturmaktadır. Ancak daha önceki yıllardan farklı olarak 01.01.2008 tarihinde uygulamaya konulan asgari geçim indirimi ile ücretliler ailevi durumuna göre (evli-bekar, çocuk sayısı, eşinin çalışıp-çalışmaması) ödeyecekleri gelir vergisinin bir kısmından ve ya tamamından muaf tutulabilmektedir. 2008 yılı ilk altı aylık dönemi için hesaplama sonucunda 45,63 YTL asgari geçim indirimi almaya hak kazanmıştır.

2008 Yılı Asgari Ücretin Yıllık Brüt Tutarı:  $608,40 \times 12 = 7300,80$

Asgari Geçim İndirimi Oranı \* : %50

Asgari Geçim İndirime Esas Tutar:  $7300,80 \times 0,50 = 3650,40$

Yıllık Asgari Geçim İndirimi Tutarı :  $3650,40 \times 0,15 = 547,56$

Aylık Asgari Geçim İndirimi Tutarı:  $547,56 / 12 = 45,63$

Ancak asgari geçim indirimi tutarının gelir vergisinden fazla olması durumunda aradaki farkın iade edilmeyeceği ilgili kanunda belirtildiği için, asgari ücretli gelir vergisi tutarında yani 31,94 YTL asgari geçim indirimi almaya hak kazanmıştır. Asgari geçim indirimi işçi adına sevindirici bir uygulamadır. Ancak işveren açısından düşünüldüğü ücretin toplam maliyetinde bir azalmanın ve ya bir avantajın olduğu söylenemez.

2008 yılının ikinci yarısına ait asgari ücreti de bu şekilde analiz etmek faydalı olacaktır. 2008 yılının ikinci yarısında brüt asgari ücret 638,70 YTL olarak kabul edilirken çalışanın eline geçeceği net tutarın 503,26 YTL olacağı hesaplanmıştır.

**Tablo 19 : 16 Yaşını Doldurmuş İşçiler İçin Asgari Ücretin Netinin Hesabı ve İşverene Maliyeti (01.07.2008-31.12.2008)**

Brüt Asgari Ücret	638,70
SSK Primi % 14	89,42
İşsizlik Sigorta Fonu % 1	6,39
Gelir Vergisi %15	35,80
Asgari Geçim İndirimi	45,63
Damga Vergisi % 06	3,83
Kesintiler Toplamı	135,44
Net Asgari Ücret	503,26
<b>İşverene Maliyeti (YTL/AY)</b>	
Brüt Asgari Ücret	638,7
SSK Primi % 19.5 (İşveren .Payı)	124,55
İşveren İşsizlik Sigorta Fonu % 2	12,77
İşverene Toplam Maliyet	776,02

**Kaynak:** T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, "Asgari Ücretin Net Hesabı İkinci Yarı 2008", <[http://www.csgb.gov.tr/page.php?page=asgari\\_2](http://www.csgb.gov.tr/page.php?page=asgari_2)>, (05.04.2008).

638,70 YTL brüt asgari ücretten, 89,42 YTL sosyal sigorta yani SSK primi; 6,39 YTL işsizlik sigortası primi; 35,80 YTL gelir vergisi; 3,83 YTL damga vergisi kesintisi

\* Asgari geçim indirimi tutarı ücretlinin medeni ve ailevi durumuna göre farklılık göstermektedir. Buna göre, mükellefin kendisi için %50, çalışmayan eşi için %15 ve çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere ilk iki çocuk için %7,5 diğer çocuklar için %5 olarak belirlenmiştir. Örneğimizdeki asgari geçim indirimi oranının %50 olması asgari ücretlinin bekar ve ya evli ancak eşi çalışan çocuksuz biri olduğunu göstermektedir.



yapıldıktan sonra işçinin eline net olarak 503,26 YTL geçmektedir. Ancak asgari geçim indirimi uygulaması nedeniyle işçiye 35,80 YTL'lik gelir vergisi kesintisi iade edilmektedir. Asgari ücretin 45,63 YTL hesaplanmasına rağmen sadece gelir vergisi kısmı işçiye iade edilir.

Bunların yanında bir de işverenden kesilen vergi ve benzerleri vardır ki brüt-net ücret makasının açılmasına, vergi takozunun etkisinin artmasına neden olmaktadır. Bunlar; 124,55 YTL'lik SSK işveren payı ve 12,77 YTL'lik işsizlik sigortası işveren payından oluşmaktadır. Sonuç olarak 2008 ikinci yarısına ait asgari ücretin işverene toplam maliyeti 776,02 YTL iken, işçinin eline geçen net tutar 503,26 YTL olmuş ve 272,76 YTL'lik bir vergi takozu oluşmuştur. Ancak 1.7.2008'den itibaren işverenlerin sigorta prim paylarının %5'lik kısmının Hazinece karşılanacak olması yukarıda belirtilen %19,5'lik SSK işveren payını %14,5'e düşürmüştür. Böylelikle işveren üzerindeki vergisel yükümlülükler bir nebze olsun azalmış, vergi takozunun negatif etkisi giderilmeye çalışılmıştır.

### **C - Vergi ve Benzeri Mali Yükümlülükler Bağlamında Ücretli-Maaşlı Eşitsizliği**

**Tablo 20 : 2007 Ocak Ayında Brüt Gelirleri Aynı Olan (2,320 YTL) Memur ve İşçiden Ne Kadar Kesinti Yapıldı?**

<b>MEMUR</b>		<b>İŞÇİ</b>	
<b>MAAŞ UNSURLARI</b>		<b>ÜCRET UNSURLARI</b>	
Maaş	70,48	Kök Ücret	1457,00
Ek Gösterge Maaşı	225,53	İkramiye	485,66
Taban Aylık	598,12	Primler	124,40
Kıdem Aylığı	15,03	Sosyal Yardımlar	201,94
Çeşitli Ödenek, Tazminat, Yardımlar	1410,34	Diğer Ödemeler	50,50
<b>Toplam Brüt Maaş</b>	<b>2319,50</b>	<b>Toplam Brüt Ücret</b>	<b>2319,50</b>
<b>KESİNTİLER</b>		<b>KESİNTİLER</b>	
Emekli Sandığı Keseneği	252,59	SSK Primi İşçi Payı	324,73
Gelir Vergisi	98,49	Gelir Vergisi	295,74
Damga Vergisi	13,36	Damga Vergisi	13,92
		İşsizlik Sig. Primi İşçi Payı	23,20
<b>Toplam Kesinti</b>	<b>364,44</b>	<b>Toplam Kesinti</b>	<b>657,59</b>
Net Maaş	1955,06	Net Ücret	1661,91
<b>Net/Brüt Oranı</b>	<b>84,30%</b>	<b>Net/Brüt Oranı</b>	<b>71,60%</b>

**Kaynak:** TİSK, "Devlet Memuruna Uygulanan Bordro Kesintisi, İşçinin Yarısı Kadar", **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, C:45, S:9, Ankara, Haziran 2007, s.65.

Türkiye’de işçi ve memur arasındaki gelir düzeylerindeki eşitsizliğin kaynağını da ücret üzerindeki yüksek vergi takozuna bağlamak da yerinde bir ifade olacaktır. Bu durumu aynı miktarda geliri (maaş-ücret) olan memur ve işçi arasında yapılan karşılaştırmayı gösteren tabloda görmek mümkündür.

Görüleceği üzere verilen örnekte 2007 Ocak ayında memur ile işçinin elde ettiği brüt gelir miktarı aynı olup, 2139,50 YTL’dir. Ancak aynı brüt gelir düzeyine sahip memur ve işçinin net gelirleri arasında memurun lehine bir fark mevcuttur. Bunun nedeni ücret üzerinden kesilen vergi ve benzerlerinden kaynaklanmaktadır. Şöyle ki; memurun brüt maaşından 252,59 YTL emekli sandığı keseneği, 98,49 YTL gelir vergisi, 13,36 YTL damga vergisi kesilerek net maaşı 1955,06 YTL’ye karşılık gelmektedir. Yani memurun maaşından 364,44 YTL toplam kesinti yapılmaktadır. İşçiye baktığımızda brüt ücretinden 324,73 YTL SSK primi, 295,74 YTL gelir vergisi, 13,92 YTL damga vergisi ve 23,20 YTL işsizlik sigortası primi kesilerek net ücreti 1661,91 YTL’ye karşılık gelmektedir. Bu durumda vergi takozu 657,59 YTL olmaktadır.

Gelirlerdeki Net / Brüt Oranına baktığımızda memurun brüt maaşının %84,30’u net olarak eline geçerken, işçinin brüt ücretinin sadece %71,60’ı net ücret olarak eline geçmektedir. Tabii bunun yanında işçinin işverenin vergi ve benzeri mali yükümlülüklerini de buna ilave etmek gerekir.

Ancak bütün bunların yanında asgari geçim indiriminin her iki kesim içinde uygulanmasına rağmen işçi kesiminin memur kesimine göre daha avantajlı olduğu söylenebilir. Daha önce de ifade edildiği üzere gelir vergisi kesintisinden daha fazla hesaplanan asgari geçim indirimi tutarları ödenmemektedir. Gelir vergisi kesintisinin, evli olmayan eş ve ya çocuk sayısı kriterleri ile artan asgari geçim indiriminden daha fazla olması hak edilen bir kısım asgari geçim indiriminin alınamaması anlamına gelecektir. Bu durumda gelir vergisi kesintisi yüksek olan kesim yani işçi kesiminin asgari geçim indirimi çerçevesinde küçük bir avantajının olduğu söylenebilir.

#### **D - İşgücü Maliyetindeki Değişmeler**

Türkiye’de işgücü maliyetindeki, 1985’den 2006 yılına kadar olan değişmeler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. 1985 yılında saat başına işgücü maliyeti 808 TL

iken bu rakam 2004 yılında 10.891.126 TL'ye, 2005 yılında 12,06 YTL (12.060.000 TL), 2006 yılında ise 13,10 YTL (13.100.000 TL)'ye yükselmiştir. 1985 yılında nominal işgücü maliyeti ve tüketici fiyatları endeksi 100 olarak kabul edilmiştir. Ancak 1986 yılı hariç nominal işgücü maliyeti endeksi sürekli olarak tüketici fiyatları endeksinden daha fazla oranda artış göstermiştir. Bu nedenle de reel işgücü maliyeti endeksi 2006 yılına değin sürekli olarak artış göstermiştir. Şöyle ki 1985 yılı için 100 olarak kabul edilen reel işgücü maliyeti endeksi sadece 1986 yılında gerilemiş ve 97.0 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yıllar reel işgücü maliyeti endeksi artmış, 2000 yılında son yılların en yüksek oranı olan 193.3'e ulaşmış, ancak 2003 yılında 158.0'a inmiştir. 2006 yılında ise 2005'e göre küçük bir düşüşle 167.2 olarak gerçekleşmiştir. Yani 1985 yılında 100 olan reel - enflasyondan arındırılmış - işgücü maliyetinde 2006 yılında 1985 yılına göre %67.2'lik bir artış yaşanmıştır.

**Tablo 21 : Türkiye'de Ortalama İşgücü Maliyetindeki Gelişmeler**

YIL	İşgücü Maliyeti (TL/SAAT)	Nominal İşgücü Maliyeti Endeksi (1985=100)	Tüketici Fiyatları Endeksi (1985=100)	Reel İşgücü Maliyeti Endeksi (1985=100)
1985	808	100,0	100,0	100,0
1986	1,055	130,6	134,6	97,0
1987	1,622	200,7	186,9	107,4
1988	2,680	331,7	327,8	101,2
1989	5,896	729,7	555,9	131,3
1990	11,082	1.371,5	891,1	153,9
1991	27,132	3.357,9	1.479,2	227,0
1992	45,595	5.642,9	2.516,1	224,3
1993	77,018	9.531,9	4.179,2	228,1
1994	124,806	15.446,3	8.621,7	179,2
1995	195,825	24.235,8	16.691,6	145,2
1996	364,336	45.091,1	30.111,6	149,7
1997	675,177	83.561,5	55.917,2	149,4
1998	1,363,543	168.755,3	103.223,2	163,5
1999	2,412,020	298.517,3	170.215,1	175,4
2000	4,118,843	509.757,8	263.663,2	193,3
2001	5,622,111	695.805,8	407.096,0	170,9
2002	7,727,079	956.321,6	590.289,2	162,0
2003	9,445,875	1.169.043,9	739.632,4	158,0
2004	10,891,126	1.347.911,6	817.885,5	164,8
2005	12,06	1.492.677,3	884.788,5	168,7
2006	13,10	1.621.287,1	969.728,2	167,2

**Kaynak:** TİSK, "2006 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti"nin TİSK Araştırma Servisince Değerlendirilmesi, TİSK Yayınları No:288, Ankara, 2007, <<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2674>>, (05.04.2008).

Not:2005 ve 2006 yılı YTL olarak verilmiştir.

Artan işgücü maliyetleri yasal istihdamın önünü tıkarken, kayıtdışı istihdamı körüklemektedir. Kayıtdışı istihdam ise en başta vergi gelirlerinde bir azalmaya yol açmaktadır. Buradan hareketle Ankara Ticaret Odasının 2007 Kayıtdışı Raporu'nda bazı tespitler yapılmıştır. Şöyle ki;<sup>199</sup>

2007 yılı kapsamında asgari ücret üzerinden SSK'ya kayıtlı bir çalışan için yılda ortalama 2.253 YTL SSK ve 202 YTL işsizlik sigortası primi ödenmektedir. Bu tutarların yüksekliği işveren ve işçileri anlaşarak kayıtdışı olarak çalışmaya itmektir. Bu nedenle bir sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmayan 2 milyon 574 bin ücretli ile 1 milyon 635 binini ise yevmiyeli (toplam 4 milyon 209 bin kişi) yasalar gereğince SSK'ya kayıtlı olması, SSK ve işsizlik sigortası primiyle gelir ve damga vergisi ödemeleri gerekirken, maalesef bu kişilerden çeşitli adlar altında alınan vergi ve benzeri mali yükümlülükler tahsil edilememektedir.

Türkiye'de devlet son yıllarda GSMH'nin %25'i oranında vergi tahsilatı yapmaktadır. Kayıtdışı ekonominin GSMH'ye oranı %30 kabul edilirse, 2006 yılında bu nedenle devletin alamadığı vergi 30.3 milyar YTL düzeyinde hesaplanmaktadır. 2006 yılında kayıtdışı istihdam nedeniyle uğranan prim kaybı ise 17 milyar YTL civarında bulunmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye'de vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin yüksekliği bir taraftan kayıtdışılığı teşvik ederek vergi ve benzeri mali yükümlüklerin tahsilinde sıkıntı yaratırken, diğer yanıyla istihdamı daraltıcı etki de yapmaktadır.

---

<sup>199</sup> ÜZELTÜRK, a.g.m., s.220.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM İLE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ YÜKÜNÜN TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

### I - AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM POLİTİKALARI

Avrupa Birliği'nde (AB) entegrasyon ekonomik amaçlı başlamıştır. 1950 ve 1960'lı yıllarda ekonomik gelişmenin sosyal gelişmeyi de getireceği düşüncesinde temelinde Birlik sosyal politikayı ayrı bir başlık altında düzenlememiştir. 1980 sonrası yaygınlaşan neo-liberal uygulamaların sosyal politika ile ekonomik gelişme arasındaki bağı zayıflatması, AB'de sosyal politikaların ayrı bir başlık altında ele alınmasını gerektirmiştir. 1980'li yıllarda gelişen neo-liberalizmin küreselleşmesiyle zayıflayan refah devletinin yerine geçecek bir anlayış getirmek arayışı, Avrupa kıtasında dünyanın geri kalan kısmına göre daha yoğun olmuştur. Birçok bakımdan işçi haklarının beşiği sayılan Avrupa ülkelerinde, yüzyıllar süren mücadelelerle elde edilen işçi haklarının kayba uğraması ve ya tehdit altında olması diğer ülkelerdekinden daha farklı bir hassasiyetle karşılanmıştır. Birliğe üye devletler, AB'nin sosyal anlayışını besleyen tarihsel birikimlerini korumak niyetlerini bir Avrupa Sosyal Modeli tanımlayarak göstermiştir.<sup>200</sup> Birliğin bu sosyal modeli çerçevesinde, sosyal politikanın önemli bir kısmını oluşturan istihdam konusu da ele alınmıştır.

1980'ler sonrasında istihdam, AB'nin makroekonomik şokları ele almadaki ve piyasalardaki değişimi takipte yetersizliğinin sonucu olarak, önem verdiği öncelikli konulardan biri haline gelmiştir. AB'nin istihdama yönelik politikalarının belirlendiği en önemli belge Avrupa İstihdam Stratejisidir. 1993 yılında Büyüme, Rekabet ve İstihdam konulu Delors Belgesi bu anlamda Avrupa İstihdam Stratejisinin ilk çıkış noktası olarak değerlendirilmektedir. Stratejinin şekillenmesinde en önemli tarihler ise Haziran 1997'de yapılan Amsterdam Zirvesi ile istihdamın Birliğin temel meselelerinden biri olarak Antlaşmaya dahil edilmesi, sürecin işleyişinin 1997

---

<sup>200</sup> Berrin CEYLAN ATAMAN, "Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi", **Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası**, (Der: Berrin CEYLAN ATAMAN), Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Jean Monnet Sosyal Politika Modülü Proje Yayını:1, Ankara, 2005, s.11.

Lüksemburg Olağanüstü İş Zirvesi'nde belirlenmesi ve Mart 2000 tarihinde yapılan Lizbon Zirvesi ile 2010 yılına yönelik Lizbon hedeflerinin tespit edilmesi olarak verilebilir.<sup>201</sup>

AB'nin istihdam politikalarının gelişimi bu konuya yönelik oluşturulan belge ve zirvelerden takip edilmektedir. İlk çıkış noktası olarak 1993 yılında yayımlanan "Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam" başlıklı Beyaz Kitabı ile başlamak yerinde olacaksa da Beyaz Kitaba gelinceye kadar gelişen uygulamalara da kısaca değinmek anlamlıdır.

### A - Beyaz Kitap Öncesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu yani Avrupa Birliği'ni kuran 1957 Roma antlaşmasında sosyal politika, işçiler için serbest dolaşımın bir hak olduğu kapsamında tanımlanmıştır. Birliğe üye devletler, kişilerin serbest dolaşımı kapsamında, meslek denkliği ve sosyal güvenlik sistemleri başta olmak üzere, sosyal mevzuatı uyumlaştırmakla yükümlü olmuşlardır. Ekonomik gelişmenin sosyal gelişmeyi beraberinde getireceği düşüncesinin hakim olduğu 1960'lı yıllarda tam istihdama ulaşılmış ve refah düzeyi artmıştır. Sonuç olarak hem ekonomik hem de sosyal gelişme sağlanmıştır. Ancak olumlu ekonomik konjonktür 1960'ların sonlarına doğru tıkanmış ve tam istihdamın sonuna gelindiğinin işaretleri belirmeye başlamıştır.<sup>202</sup> 1973 ve 1974'de çıkan petrol şokları ile ortaya çıkan dünya krizi Birliğe üye ülkelerde de bazı sıkıntılara yol açmıştır. Bu krizlerinde etkisiyle bozulan düzeni sağlamaya yönelik Avrupa Tek Senedi 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Tek Senet Anlaşması ile Birliğin Tek Pazardan oluşacağı, bu pazarda malların, bireylerin, sermayenin, hizmetlerin serbestçe dolaşımı karara bağlanmıştır.<sup>203</sup> Tek Avrupa Senedi, 1992 yılında yürürlüğe giren tek pazarın hukuksal temelini oluşturmaktadır. Tek pazarın nihai amacı, fiziki, teknik ve mali engellerin aşamalı

---

<sup>201</sup> Murat SUNGUR, "Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu Konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar", **İşveren Dergisi**, Ankara, Ekim 2003, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=802&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=802&id=48)>, (10.01.2008).

<sup>202</sup> ATAMAN (2005), a.g.m., s.12.

<sup>203</sup> A.Kadir KAYA, "Avrupa Birliği ve Geleceği", **Türk İdare Dergisi**, <<http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/A.KadirKaya%2043-54.doc>>, (20.02.2008).

olarak kaldırılması suretiyle ekonomide daha fazla büyüme imkânı, yeni istihdam olanakları, ölçek ekonomileri, yüksek verimlilik ve karlılık, sağlıklı rekabet, iş ve meslek hareketliliği, istikrarlı fiyat ve tüketici tercihinin ulaşılmasıdır.<sup>204</sup> 1986 yılında Tek Senet'in kabulü ile sosyal tarafların rolü güçlendirilerek sosyal diyalogu tesis edecek bir zemin yaratılmış, 1989 yılında kabul edilen ve kısaca Sosyal Şart olarak ifade edilen "İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı" ile sosyal adaletin tesisi için iç pazarın işletmelere yarar sağlamasının yanısıra, kişilerin sosyal haklarında da iyileşmelere neden olması gerektiği ifade edilmiştir.<sup>205</sup>

Avrupa Tek Senedi'nin ardından 7 Şubat 1992'de Hollanda'nın Maastricht Kentinde imzalanan ve 1 Kasım 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması "Avrupa Birliği Antlaşması" olarak da adlandırılmaktadır. Maastricht Avrupa'nın bütünleşmesinde önemli bir dönüm noktasıdır.

Maastricht Antlaşması içeriği itibariyle sosyal konular yerine ortak dış politika, güvenlik politikası, iç politika ve hukuk politikaları konularında yoğun işbirliğini öngörmüş ve bu niteliğiyle ekonomik ve siyasi niteliği daha ağır basan bir antlaşma olmuştur. Ancak bu Antlaşma ile sosyal politikalar konusunda da önemli gelişmeler yaşanmıştır. Antlaşmaya ek olarak kabul edilen "Sosyal Politikaya İlişkin Protokol" ile İngiltere dışında kalan üye ülkeler 1989 tarihli Topluluk Sosyal Şartını Topluluk bünyesinde hayata geçirmek niyetiyle bir Anlaşma imzalamışlardır. Söz konusu Anlaşma'nın 1. maddesi istihdamın artırılması, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal korunma, çalışan ve çalıştıranlar arasında diyalog, sosyal ayrımcılık ile mücadele ile insan kaynaklarının geliştirilmesi amaçlarıyla Birlik ve üye devletlerin önlemler ve hedefler tespit edeceğini hükme bağlamaktadır.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Nihal SAMSUN, "10.Yılında Avrupa Tek Pazarı", <<http://193.255.144.134/calismalar/yayinlar/md/md143/nsamsun.pdf>>, (19.02.2008).

<sup>205</sup> TİSK, *Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri*, TİSK Yayınları, Yayın No:272, Ankara, 2006, s.9.

<sup>206</sup> Hakkı KIZILOĞLU, "Avrupa Birliği'ni Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası", *İşveren Dergisi*, TİSK Yayınları, Ankara, Mart 2000, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=50&id=4](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=50&id=4)>, (12.12.2007).

## B - Beyaz Kitap ve Essen Stratejisi

Avrupa Birliği'nde istihdam konusundaki gerçekçi incelenme serüveni 1993 yılında yayımlanan "Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam" başlıklı Beyaz Kitabı ile başlamıştır. Beyaz Kitap, istihdam konusunda birbiri arasında işbirliğini esas alan Avrupa ülkeleri bakış açısının geliştireceği ideolojik, politik ve analitik bir temel oluşturmuştur. Amsterdam Antlaşması öncesinde Avrupa Birliği düzeyinde istihdam ve işgücü piyasası politikaları alanında yaşanan gelişmeler OECD ve ILO'ya benzer biçimde ülkeler arasındaki geleneksel işbirliği şeklinde ifade edilebilmekteydi.<sup>207</sup>

Bu dönemde, istihdam politikasının sorumluluğu üye ülkelerde iken Komisyon'un görevi, antlaşma tarafından bağtlanan uluslarüstü bir çalışmaya ilişkin herhangi bir yasal zemine dayanmaksızın, inisiyatif kullanarak ülkeler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, istihdam konusunda ortaya çıkan yeni eğilimler ve öngörüler konusunda rapor hazırlanması ile araştırma ve analitik çalışmaların yürütülmesi şeklindedir.<sup>208</sup> Beyaz Kitabın Avrupa Birliği'nin istihdam ile ilgili ilk ve önemli belgesi olduğu söylenebilir. Bundan sonra yapılan Essen Zirvesi'nde oluşturulan Essen Stratejisi Beyaz Kitaba dayanılarak geliştirilmiştir.

Essen stratejisinde ortaya konan stratejiler Maastricht Antlaşması'nın ekonomik görüşlerine benzer ve bu görüşlerin istihdam boyutunu destekler şekilde geliştirilmiştir.<sup>209</sup> Beyaz kitaba bağlı olarak ortaya konan Essen Stratejisi'nin eylem planı ise şöyle özetlenebilir:<sup>210</sup>

- Mesleki eğitime yatırımı teşvik ederek çalışanların istihdam perspektiflerini iyileştirmek: Mesleki nitelik, özellikle gençler açısından önemli bir rol oynayacaktır. Teknolojik gelişime uyum sağlama ve sahip olunan işi yitirme riskinin azaltılması amacıyla sürekli maksimum düzeydeki bir kimse mesleki eğitimden yararlanmak zorundadır.
- İstihdam artırıcı büyümeyi sağlamak: Bunun için; çalışanların rekabet gereğine uyumunun sağlanması açısından daha esnek bir iş organizasyonu, istihdam yaratıcı yatırımları teşvik edecek ve verimlilik artışına dayalı bir ücret politikası, özellikle bölgesel düzeyde ve yeni ihtiyaçlara cevap veren teşvik tedbirlerinin uygulanması gerekmektedir.

<sup>207</sup> EUROPEAN COMMISSION, "The 1993 White Paper and the Essen Strategy" <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#2)>, (01.02.2008).

<sup>208</sup> TİSK, **Avrupa İstihdam Stratejisi...**, a.g.e., s.20.

<sup>209</sup> Janine GOETSCHY, "The European Employment Strategy: Genesis and Development", **European Journal Of Industrial Relation**, V:5, N:2, London, 1999, pp.121.

<sup>210</sup> Ercan UŞUN, "Avrupa Birliği'nde İşsizlikle Mücadele", **Yönetim ve Ekonomi**, CBÜ İİBF, C:11, S:1, Manisa, 2004, s.73. & GOETSCHY, a.g.m., s.121-122.



- Dolaylı işgücü maliyetlerini, özellikle nitelikli olmayan çalışanların işe girme kararlarını etkilemek amacıyla, yeterli ölçüde azaltmak: Dolaylı işgücü maliyetleri sorunu, ancak güçlü bir ekonomi, sendikalar ve politik çevreyle çözümlenebilir.
- İşgücü piyasası politikasının verimliliğini artırmak: Bunun için, işgücünün motivasyonunu bozan uygulamaların terk edilerek, pasif politikalardan aktif işgücü piyasası politikalarına yönelmesi uygun olacaktır.
- İşgücü piyasasının dışında kalma riski olan grupları destekleyecek önlemlerin alınmasına yardımcı olmak ve bu tür önlemleri desteklemek.

### C - Madrid, Floransa ve Dublin Zirveleri

Essen Avrupa Konseyi'ni takip eden Madrid ve Dublin Avrupa Konseyi toplantılarında da Essen kararlarını destekleyen ve yeni ekler getiren kararlar alınmıştır. Özellikle beşinci madde de yer alan “işgücü piyasası dışında kalma riski olan grupları destekleyecek önlemlerin alınmasını teşvik etmek” önceliği, katı iş güvencesi uygulamalarının varlığı durumunda ortaya çıkabilecek sonuçlar açısından hassas bir önceliktir. Avrupa Birliği, istihdam edilebilirliği ve gelişime ve değişime uyum sağlayabilmeyi dört temel dayanaktan ikisi olarak seçerken, işgücü piyasasına girişlerin artmasını ve istihdam oranının yükselmesini önkoşul olarak görmektedir.<sup>211</sup>

Bu bağlamda 15-16 Aralık 1995 tarihlerinde gerçekleştirilen Madrid Zirvesi'nde AB Konseyi üye devletlere yıllık programlarında istihdam için aşağıdaki eylem alanlarına yer vermelerini tavsiye etmiştir,<sup>212</sup>

- Özellikle işsizler için mesleki eğitim programlarına yer verilmesi,
- Çalışma biçimleri ve süreleri açısından işletme düzeyinde esnek stratejilerin geliştirilmesi,
- İşsizliğin önlenmesi için dolaylı işgücü maliyetleri konusunda gelişme sağlanması,
- Emek yoğun istihdam teşvik etmek açısından gerekli bir unsur olarak, verimliliğe dayalı ücret politikasının sürdürülmesi,
- İş arama gayretini ortadan kaldırma boyutuna varmayacak ölçüde, sosyal koruma sistemlerinin etkinliğinin maksimum düzeye ulaştırılması,
- Pasif işsiz koruma politikalarından istihdam yaratan aktif önlemlere geçilmesi konusunda ısrarlı davranılması,

<sup>211</sup> Oğul ZENGİNGÖNÜL, “Esneklik ve Sosyal Politika: Avrupa Birliği'nde Uyumsuzların Uyum Arayışı”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Mart 2002, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_yazdir.asp?yazi\\_id=481&id=29&baslik\\_id=&yapi=&gecerli\\_sayfa=>](http://www.tisk.org.tr/isveren_yazdir.asp?yazi_id=481&id=29&baslik_id=&yapi=&gecerli_sayfa=>), (19.01.2008).

<sup>212</sup> UŞUN, a.g.m., s.74.

- İşgücü arz ve talep edenler arasındaki enformasyon mekanizmalarının önemli ölçüde iyileştirilmesi,
- Bölgesel istihdam girişimlerinin teşvik edilmesi.

İstihdam ile ilgili bir önemli zirve daha 21-22 Haziran 1996 tarihlerinde Floransa’da gerçekleştirilmiştir. Bu zirvede Avrupa Konseyi, Komisyonun “Avrupa’da İstihdam İçin Eylem” başlıklı bildirisini ve aynı konudaki diğer dokümanları temelinde detaylı olarak istihdam ve büyüme konularını görüşmüş, Birlik Kurumları, hükümetler ve yerel yönetimlerin büyüme ve istihdam için gerekli faaliyetleri yürütmeleri gereği üzerinde durmuş, orta vadede enflasyon olmaksızın sürdürülebilir yüksek büyümenin sağlanabilmesinin, kabul edilemez yükseklikteki işsizlik oranının düşürülebilmesi için hayati önemde olduğu vurgulanmıştır. Avrupa Konseyi, kamu alımları, yatırım hizmetleri ve sigortacılık alanları başta olmak üzere, tek pazara ilişkin direktiflerinin tam olarak uygulanmasının hızlandırılması için üye devletlere çağrıda bulunmuş, ayrıca, Trans-Avrupa Şebekeleri, KOBİ’lerin geliştirilmesi ile bilimsel ve teknik araştırmaların geliştirilmesinin istihdam yaratılması ve rekabet gücüne hayati bir katkı sağlayabileceğine dikkat çekmiştir.<sup>213</sup> Floransa Zirvesi’nden yaklaşık altı ay sonra, 13-14 Aralık 1996 tarihlerinde gerçekleştirilen Dublin Zirvesi’nde ise aşağıda belirtilen kararlar alınmıştır. Buna göre:<sup>214</sup>

- Ekonomi politikasında, ekonomik büyüme ve istihdama dayalı makro ekonomik stratejinin sürdürülmesi,
- Mal ve hizmet piyasalarını modernize etmeye yönelik gayretlerin artırılması ve yeni istihdam kaynaklarından yararlanılması,
- İşgücü piyasasının etkinliği ve insan kaynaklarına yatırım konusuna ağırlık verilmesi,
- Üye ülkelerde hazırlanan istihdam programlarında, makro ekonomik politika ile yapısal politikalar arasındaki bağın güçlendirilmesi gerekmektedir.

#### **D - Amsterdam Antlaşması**

Tek para birimine geçiş ve AB’nin genişlemesine ilişkin sürecin belirlenebilmesi amacıyla 1996 Mart ayında Torino’da başlatılan Hükümetlerarası Konferans, 16-17 Haziran 1997 tarihlerinde gerçekleştirilen Amsterdam Zirvesi ile tamamlanmıştır. Amsterdam Zirvesi, AB’nin genişleme sürecinin başlaması ve 1 Ocak 1999 tarihinde

<sup>213</sup> T.C.BAŞBAKANLIK DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 4.Baskı, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999, s.226-227.

<sup>214</sup> UŞUN, a.g.m., s.74.

tek para birimi uygulamasına geçişin teyit edilmesi bakımından oldukça önemli bir aşamadır. Bu zirvenin sonucu olan Amsterdam Antlaşması 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanmış ve 1999 yılının Mayıs ayında yürürlüğe girmiştir.<sup>215</sup> 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile kurulan yapıyı büyük oranda koruyan Amsterdam Antlaşmasına “İkinci Maastricht” de denilmektedir.<sup>216</sup> 1990’ların başında ve ortasında işsizlik AB’nin tüm üye ülkelerinde beklenilenin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu yüzden Avrupa’nın çoğunluğu ve hükümetler arasında konferanslarda üyeleri temsil eden aktörler yeni bir stratejiye ihtiyaç olduğunu ifade etmeye başladılar. Sonuçta ülkeler, üye ülkelerin ve AB’nin görev paylaşımının olduğu bir istihdam stratejisini geliştirmek için çalışmaya başladılar.<sup>217</sup> Bu bağlamda oluşturulan Amsterdam Antlaşması, istihdam politikası konusunda üye ülkelerin tek yetkili merci olmaları temel prensibini değiştirmeksizin Avrupa Kurumları, Konsey ve Komisyona daha güçlü bir rol ve yeni görevler yüklemekte onlara daha güçlü araçlar sağlamaktadır. Avrupa Parlamentosu’nu karar alma sürecine daha etkin bir şekilde entegre etmektedir.<sup>218</sup> Bu bağlamda Amsterdam Antlaşmasını oluşturan anahtar öğeler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:<sup>219</sup>

- AB’nin anahtar hedeflerinden biri, yüksek düzeydeki istihdama ulaşmanın finansal olarak desteklenmesi ve makroekonomik hedeflerdeki büyüme ve istikrarın eşit derecede önemli olduğu belirtilmiştir.
- İstihdamın “ortak sorun” olarak görülen bir konu olduğu vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda üye devletler, Topluluk düzeyinde istihdam politikalarının koordinasyonu için çalışmaktadır.
- Üye devletler ve Topluluk, ekonomik değişime cevap veren işgücü piyasalarının, eğitilmiş, vasıflı ve kolayca uyum sağlayan işgücünün ve istihdam için koordine olmuş stratejinin geliştirilmesi yönünde çalışmaya mecburdur.
- İstihdam politikasının ana hedef ilkesine göre, tüm Topluluk politikalarının istihdamdaki etkisi, raporda yer almak zorundadır.

<sup>215</sup> MESS, “Amsterdam Antlaşması”, <<http://www.mess.org.tr/ab/absol/Amsterdam%20Antlasmasi.pdf>>, (17.01.2008).

<sup>216</sup> İrfan Kaya ÜLGER, *Avrupa Birliği El Kitabı (Kavramlar-Kurumlar-Kişiler)*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.45.

<sup>217</sup> Berndt K. KELLER, “The Employment Chapter of Amsterdam Treaty: Towards a New European Employment Policy?”, *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labor Law*, (Ed:Marco BİAGİ), pp.217.

<sup>218</sup> TİSK, *Avrupa İstihdam Stratejisi...*, a.g.e., s.21.

<sup>219</sup> Elif Burcu DURAK, *Avrupa İstihdam Stratejisi ve Aday Ülkelerin İşgücü Piyasalarının Bu Strateji Açısından Değerlendirilmesi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2005, s.9-10. & EUROPEAN COMMISSION, “A new title on Employment in the Amsterdam Treaty”, **10 Years Of EES**, <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/develop\\_en.htm#Amsterdam](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm#Amsterdam)>, (11.02.2008).

- Ülkelerin gözetim prosedürünün temelini yaratan madde 128, Üye devletlerin istihdam politikaları, Komisyon ve Konsey tarafından, oluşturulan yıllık Ortak İstihdam Raporu aracılığıyla incelenmektedir. Ayrıca, üye devletler için Komisyonun teklif ettiği ve Konseyin kabul ettiği yıllık İstihdam Kılavuzları, istihdam için üye devletlerin, ulusal eylem planlarını geliştirmesinin temelini oluşturur. Tavsiyeler ise, üye devletlere yöneliktir.
- Sürekli, yapısal ve kurumsallaşmış temele dayalı yapıların kurulması (madde 130, İstihdam Komitesi): Avrupa düzeyinde istihdam konusunda ve diğer yapısal politik konular hakkında sürekli, görünür ve şeffaf müzakereye izin verilmeli ve imkân tanınmalıdır.
- İstihdam için analiz, araştırma, en iyi uygulama ve güdüleyici değerlerin yükselmesi konusunda yapısal bir temelin yaratılması (madde 129): Komisyon ve Komite tarafından bu alandaki faaliyetler üstlenilmiştir.
- Tavsiyeler ve kararlar doğrultusunda, tek bir ülkenin kararı yerine, nitelikli çoğunluğun kararları dikkate alınmaktadır ki; bu Avrupa ve yurttaşlarının tümü için gerekli olabilir.

Amsterdam Antlaşmasının imzalanması ve bunun yanında Haziran 1997’de Avrupa Topluluğunun kuruluş antlaşmasına yeni bir istihdam başlığı eklenmesi, Avrupa’nın işsizlik ve istihdam problemleriyle uğraşmasına yeni bir hız kazandırmıştır.<sup>220</sup> Kazanılan bu hız sayesinde Lüksemburg süreci başlatılmıştır.

## E - Lüksemburg Süreci ve Avrupa İstihdam Stratejisi

1990’ların başında görülmüştür ki tek başına ekonomik büyüme, Avrupa Birliği emek piyasalarını etkileyen yapısal sorunları çözmek için yeterli değildir. Avrupa Komisyonu’nun Büyüme, Rekabet Gücü, İstihdam başlıklı Beyaz Kitabı, 1993’ten başlayarak, AB’nin iş arayan dezavantajlı insanlar için sürdürülebilir istihdam ve daha iyi fırsatları nasıl sağlayabileceği konusunun yoğun olarak tartışılmasına yol açmıştır. Bu tartışmadan, Amsterdam Antlaşması’nda yer aldığı şekliyle ‘Avrupa İstihdam Stratejisi’ (AİS) çıkmıştır.<sup>221</sup>

Lüksemburg süreciyle birlikte ulusal istihdam politikalarını belirli bir düzene kavuşturmak için bazı kararlar alınmıştır. Buna göre AİS (Komisyonun önerisi doğrultusunda) doğrultusunda Konsey her yıl istihdam politikası önceliklerini

<sup>220</sup> Véronique MARLEAU, “İş Yaratma Stratejisi, İstihdam Politikası ve İş Hukukunun Rolü: ABD ve AB İstihdam Stratejilerinin Karşılaştırmalı Analizinden Çıkan Dersler”, **İş Yaratma ve İş Hukuku Korumadan Öngörülü Eylem**, (Ed:Marco BİAGİ, Çev:Zülfü DİCLELİ, Ahmet KARDAM), MESS Yayınları No:405, İstanbul, 2003, s.54.

<sup>221</sup> Ercan HAN, Nurhan ERDEM, **İstihdam, İşsizlik ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayışları**, Türkiye Kamu-Sen AR-GE Yayınları, Yayın No:10, Ankara, 2004, s.96. <<http://www.kamusen.org.tr/kitap%5Cistihdamveissizlik.pdf>>, [02.10.2007].

belirleyecektir. Bunun sonucunda her üye devlet yıllık bir ulusal eylem planı (istihdam kılavuzu) hazırlayacak ve önceden tespit edilmiş ortak unsurların dikkate alındığını gösterecektir. Komisyon ve Konsey ulusal eylem planlarını inceleyerek bütünleştirilmiş bir rapor hazırlayarak gelecek yıla ilişkin yeni konuları belirleyecektir. Konsey Komisyonun teklifi ile, ülkeye özel tavsiyelerde bulunabilecektir.<sup>222</sup> Bu kararla üye ülkelerin istihdam politikaları açısından takip etmeleri gereken yolu belirleyecek istihdam kılavuzları her yıl için belirlenmiştir. Gerek AİS, gerekse bu Stratejinin bir parçası olan birer yıllık İstihdam Kılavuzları incelendiğinde görülecektir ki, AB'nin istihdam ve işsizlik konusundaki temel yaklaşımı, yüksek koruma standartlarını sağlamanın yanında artık “modernleştirme, esnekleştirme ve mali açıdan sürdürülebilirlik” kavramlarına da önem vermenin gerekli olduğudur. AB, istihdam politikası olarak, doğrudan gelir transferi sağlayan pasif politikalar yerine, istihdamı arttırmayı ve genel olarak yatırımlarla birlikte artan ekonomik büyümeyi sağlayacak aktif politikaları tercih etmektedir.<sup>223</sup>

Avrupa'nın işgücü piyasası ve istihdamla ilgili yaşamış olduğu – 1990'lı yıllarda % 10 dolaylarında seyreden yüksek işsizlik ve düşük istihdam oranları gibi - sıkıntılardan kurtularak, dünya ekonomisinde hak ettiği yeri alması amacıyla Birlik düzeyinde alınması amaçlanan bir dizi aktif işgücü piyasası tedbirlerinden oluşan Avrupa İstihdam Stratejisi, tüm dünyada ortaya çıkmaya başlayan işsizlik sigortası / yardımı gibi pasif tedbirlerin işsizliği önlemede yeterince etkin olamadığı tartışmaların da bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. AİS ile pasif tedbirlerin -hak edenler için- uygulanmaya devam etmesi yanında; niteliksiz işgücünün niteliklerinin artırılarak, nitelikli işgücünün de niteliklerinin işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda güncellenmesi amacını güden aktif önlemlerin ön plana çıkarılmasını amaçlamıştır.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> Berrin CEYLAN ATAMAN, “İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Ekim 2003, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=809&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=809&id=48)>, (19.01.2008).

<sup>223</sup> Cem KILIÇ, “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Ekim 2003, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=808&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48)>, (19.01.2008).

<sup>224</sup> Feridun KAYA, “AB Uyum Sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”, **Bütçe Dünyası**, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Dergisi, S:24, Y:2007, s.76. <[www.butce.org/html/dergi/24/feridunk.pdf](http://www.butce.org/html/dergi/24/feridunk.pdf)>, (01.10.2007).

Bu bağlamda AİS'yi oluşturan dört temel politika hedefi bulunmaktadır. Bunlar kısaca aşağıdaki gibi ifade edilebilir:<sup>225</sup>

**İstihdam edilebilirliği artırmak:** Aktif istihdam politikaları ile özellikle mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve uzun süreli işsizlik tehdidi altında olan kişilerin iş bulmasını kolaylaştırmak.

**Girişimciliği geliştirmek:** İşletme kurma ve çalıştırma alanında teşvikleri destekleyerek ve engelleri kaldırarak (işletme kuruluşunu kolaylaştırma, vergi ve bürokrasi yüklerini azaltma, kayıtdışının kayda alınması, yeni işçi istihdamını kolaylaştıran çalışma mevzuatı vs.) girişimciliği özendirmek.

**Uyum sağlama yeteneğini artırmak:** Sosyal diyalog ve işbirliğini sağlayarak, esnek çalışma yöntemlerinin, iş organizasyonlarının, iş sağlığı – güvenliği koşullarının vb. geliştirilmesi, yaşam boyu öğrenim yoluyla işletmelerin ve çalışanların sürekli değişen piyasa koşullarına zamanında ve etkin biçimde uyumlarını sağlamak.

**Fırsat eşitliği:** Ayrımcılığı önleyerek, özellikle kadın-erkek eşitliğini ve bölgesel gelişme farklarının azaltılmasını sağlamak.

İstihdam stratejisinin uygulanmasını teşvik edecek AB finansal kaynakları da bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi Avrupa Sosyal Fonu'dur (ASF). Fon aynı zamanda bölgesel politikalar çerçevesinde, geri kalmış bölgelerde istihdam yaratma programlarını desteklemektedir. Ayrıca, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Yatırım Fonu, yüksek oranda istihdam sağlayan KOBİ'lere ve işçilik sektörüne kredi ve garanti olanakları sunmaktadır.<sup>226</sup> ASF aracılığıyla üye ülkelerde istihdam olanaklarının artırılması konusunda verdiği destekten yararlanan Portekiz üye olduğu 1986 yılından 2007 Bütçe Dönemine kadar 70 Milyar Euro'luk bir kaynağı kullanmıştır.<sup>227</sup> Bu rakam Birliğin bu konuda üye devletlere sağladığı yararın boyutunu açıkça göstermektedir.

---

<sup>225</sup> EUROPEAN UNION, "The Birth of the European Employment Strategy: The Luxembourg Process (November 1997)", **Summaries of Legislation**, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11318.htm>>, (11.02.2008). & TİSK, "Sosyal Politika ve İstihdam" Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye, TİSK Yayınları No:268, Ankara, 2006, s.109-110.

<sup>226</sup> Davut ÖKÜTÇÜ, "Avrupa İstihdam Stratejisi ve Sosyal Politikalar", **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Ekim 2003, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=804&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=804&id=48)>, (19.01.2008).

<sup>227</sup> ERCAN, a.g.m., s.51.

AİS'nin kabul edilmesinden sonra AB'nin istihdam konusundaki politikaları yine zirveler paralelinde gelişim göstermiştir. AİS'nin kabulü ve Lüksemburg Zirvelerinden sonra Birlik Lizbon ve Stockholm Zirvelerini gerçekleştirmiştir.

## **F - Lizbon ve Stockholm Zirveleri**

Mart 2000'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Lizbon Zirvesi, Birliğin hedefini; “gelecek 10 yıl içinde dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline gelmek, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak” olarak belirlemiştir.<sup>228</sup> Lizbon Zirvesi neticesinde karara bağlanan ana hedefler aşağıdaki gibi özetlenebilir.<sup>229</sup>

- Bilgi Toplumu ve AR-GE için daha iyi politikaların yanı sıra, rekabet gücü ve yenilik için yapısal reform sürecini hızlandırarak ve iç pazarı bütünleştirerek bilgiye dayalı bir ekonomiye ve topluma geçişi hazırlamak,
- Avrupa sosyal modelini modernleştirmek, insanlara yatırım yapmak ve toplumsal dışlanmaya karşı mücadele etmek,
- Uygun bir makroekonomik politika bileşimi uygulayarak sağlıklı bir ekonomik görünüm ve olumlu büyüme perspektiflerini sürdürmek.

Lizbon Avrupa Konseyi, sosyal politika alanında önemli taahhütlerin verildiği ve uzun dönemli bir vizyonun ortaya konulduğu bir platform oluşturmuştur. Lizbon'da Avrupa Birliği'nin, 2010 yılına kadar, daha çok istihdam ve sosyal uyum yoluyla, dünyada sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip en rekabetçi ve en dinamik bilgi ekonomisi olma hedefi saptanmıştır. Ayrıca hedefler arasında 2010 yılı itibariyle toplam ortalama istihdam oranının %70'e, kadın istihdam oranının %60'a ve 55-64 yaş arasında bulunan yaşlı kişilerin istihdam oranının da %50'ye çıkarılması sıralanmıştır. Söz konusu hedeflerin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için “tüm seviyelerde açık işbirliği” sistemi benimsenmiş ve Avrupa Konseyi'nin de her yıl toplanıp Ortak İstihdam Raporları'nı hazırlamak suretiyle, kaydedilen gelişmeleri değerlendirerek, bu sistemi desteklemesine karar verilmiştir.<sup>230</sup>

<sup>228</sup> DPT (2007), a.g.r., s.86.

<sup>229</sup> T.C.BAŞBAKANLIK DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Pozitif, Ankara, Eylül 2007, s.135-136.

<sup>230</sup> Tuba Burcu ŞENEL, “Avrupa Birliği'nin Yeni Sosyal Gündemi ve Türkiye'yi Bekleyen Hedefler”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Ekim 2005, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1266&id=69](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1266&id=69)>, (19.01.2008).

Lizbon Zirvesi'nden bir yıl sonra 2001 Stockholm Zirvesi'nde ise gelişmeler çok yönlü değerlendirilmiş ve istihdam açısından altı konuda yetersizlikler bir kez daha vurgulanmıştır. Bu yetersizlikler; istihdam artışının beklenen gelişmeyi gösterememesi, bölgesel dengesizlikler, uzun dönemli işsizlik, kadın ve yaşlanan nüfusun düşük istihdamı, vasıflı işgücü açığı ve hizmetler sektöründe yeterince iş yaratılmamasıdır. Bu yetersizlikler nedeniyle 2001 yılında yüksek istihdam hedefine yeniden vurgu yapılmış ve 2010 hedefi çerçevesinde 2005 yılı için ara hedefler belirlenmiştir. Bu hedefler; ortalama istihdam oranını %67'ye ve kadın istihdam oranını da %57'ye çekmektedir. Ayrıca vasıflı işgücü açığı, iş sağlığı ve güvenliği, çalışma koşulları ve esneklik ile güvence arasında denge arayışı, göçmen işçilerin sosyal güvenlik sorunu, serbest dolaşım bağlamında sosyal güvenlik haklarının korunması ve mesleki yetkinliklerin AB düzeyinde tanınması konuları da istihdam sorunu içerisinde tartışılan konular olarak ön plana çıkmıştır.<sup>231</sup> Son olarak Avrupa Birliği'nin istihdam politikası ile ilgili 22 Temmuz 2003 tarihli Konsey kararında belirtilen 2010 hedefleri şu şekildedir.<sup>232</sup>

- İşsizlikle mücadele,
- Yeni istihdam yaratma ve girişimcilik,
- İşgücünün serbest dolaşımının desteklenmesi,
- İnsan kaynağının geliştirilmesi ve yaşam boyu eğitim,
- İşgücüne katılımın artırılması ve aktif yaşlanma,
- Kadın-erkek eşitliği,
- İş yaşamında dezavantajlı kişilere karşı ayrımcılıkla mücadele.

Lizbon stratejisi, AB'nin sosyal ve ekonomik kalkınma konusundaki temel bakış açısını ifade etmektedir. Strateji üç tane tamamlayıcı ve karşılıklı olarak birbirini destekleyen amaçtan oluşmaktadır.<sup>233</sup>

- Tam istihdam,
- İşte kalite ve verimlilik,
- Sosyal koruma ve içerme.

Bu amaçların yanında Avrupa Komisyonu 2 Şubat 2005 tarihinde “Büyüme ve İstihdam İçin Beraber Çalışma: Lizbon Stratejisi İçin Yeni Bir Başlangıç” başlıklı bir rapor yayınlamış ve Lizbon Stratejisi için yeni bir başlangıç yapmayı planlamıştır. Bu

<sup>231</sup> SELAMOĞLU, LORDOĞLU, a.g.e., s.110.

<sup>232</sup> Hakan ERCAN, “AB Sosyal Politikası Çerçevesinde Türkiye'nin İstihdam Stratejisi”, **TİSK Akademi**, C:1, S:2, Ankara, 2006, s.52-53.

<sup>233</sup> ŞENEL, a.g.m., <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1266&id=69](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1266&id=69)>, (19.01.2008).



rapor doğrultusunda “AB’nin yatırım ve çalışma hayatı için daha cazip hale getirilmesi”, “bilgi ve yenilikçilik” ve “daha iyi ve daha fazla istihdam olanakları sağlamak” konularında tespit ve önerilerde bulunulmuştur. Bu raporda daha iyi ve daha fazla istihdam olanakları sağlamak konusunda ortaya konulanlar şöyle özetlenebilir:<sup>234</sup>

- Üye ülkeler ve sosyal ortaklar etkin istihdam politikaları uygulamak suretiyle istihdam seviyesini artırmaya yönelik çabalarını hızlandırmalıdır,
- Genç nüfusun gerekli niteliklerle donatılmasını sağlayacak reformlar hayata geçirilmelidir,
- Emek piyasasının esnekliği ve işgücünün değişen koşullara uyum kabiliyeti artırılmalıdır,
- Avrupa, eğitim ve öğrenim alanında daha fazla ve daha nitelikli yatırımlara ihtiyaç duymaktadır,
- Birlik çağında işgücünün hareketliliğini artıracak önlemler alınmalıdır.

Lizbon Stratejisi kapsamında sağlanan ulusal düzeyde ve Topluluk düzeyinde kaydedilen gelişmelerin her yıl tek bir AB İlerleme Raporu’nda özetlenmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede, 25 Ocak 2006 tarihinde ilk İlerleme Raporu, 12 Aralık 2006 tarihinde ise ikinci İlerleme Raporu yayımlanmıştır. İlerleme Raporları, 2005 ve 2006 yıllarında 25 üye ülke tarafından sunulmuş olan Ulusal Programların analizi niteliğindedir. Raporlarda, öncelikli olarak ele alınması gereken alanlar şu şekilde belirlenmiştir.<sup>235</sup>

- Eğitim, yenilikçilik ve araştırmaya yatırım yapmak,
- KOBİ’lere daha fazla destek vermek,
- İnsanları işe yerleştirecek istihdam politikaları belirlemek,
- Güvenli ve sürdürülebilir bir enerji arzını temin etmek.

2005 yılında Lizbon Stratejisi Büyüme ve İstihdam olmak üzere çifte hedefe yeniden yoğunlaşmıştır. İstihdam Kılavuzu’nda, 2008–2010 dönemi için Büyüme ve İstihdam Birleştirilmiş Kılavuz’un bir parçası olarak AB’nin istihdam ile ilgili ana hedefleri kaleme alınmış ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için benimsenen stratejik yaklaşımlar belirlenmiştir. 11 Aralık 2007 tarihli Avrupa Komisyonu tasarısını 29 Şubat 2008’de İstihdam ve Sosyal İlişkiler Konseyi toplantısı takip etmiştir. Toplantıda, Konsey mevcut istihdam kılavuzlarında önümüzdeki üç yıl için büyük değişiklikler yapılmasının gerekmediği; buna karşılık tam istihdam, iş yerinde kalite ve üretkenliğin

<sup>234</sup> T.C.BAŞBAKANLIK DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI (2007), a.g.e., s.136-138.

<sup>235</sup> T.C.BAŞBAKANLIK DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI (2007), a.g.e., s.138.

arttırılması, sosyal uyum, iş cazibesi ve esnekliğin istihdam güvenliği ile birleştirilmesine öncelik verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.<sup>236</sup>

Genel olarak baktığımızda AB'nin istihdam politikasında, işgücünün mesleki eğitimini kapsayan aktif istihdam politikalarını görmekteyiz. Ayrıca bir diğer önemli unsur ise var olan istihdamın korunması ve yeni istihdam olanaklarının sağlanması amacıyla işçi ve işveren üzerindeki vergisel yükümlülüklerin azaltılmasıdır. Bu politikaları Birlik bünyesindeki bütün üye devletler koordineli biçimde yürütmektedirler.

## II - TÜRKİYE'NİN AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİNE UYUMU

Türkiye'nin 1999 yılından itibaren AB'ye aday ülke oluşunu takiben, diğer aday ülkelerle birlikte istihdam konusunda işbirliği süreci başlamıştır. AİS'ye katılım aynı zamanda kademeli bir geçiş sürecini de oluşturmaktadır. AB Komisyonu bu geçiş süreci için aday ülkelere ve Türkiye'ye ortak bir çerçeve öngörmüştür. Burada temel amacın aday ülkelerin adaylık sürecinde istihdam politikalarının ve istihdam ile ilgili çeşitli kurumlarının AİS'ye uyumlu hale getirilmesinin sağlanmasıdır. Bu sayede aday ülkeler istihdam başlığı altında yer alan maddeleri tam olarak uygulayabilecek konuma gelmiş olacaklardır. Bu çerçevede aday ülkelerin istihdam politikaları, AİS'ye göre belirlenmiş olacaktır. Bu süreç istihdamın kurumsal yapılarını oluşturmaları ve geliştirmeleri için mali ve teknik düzeyde işbirliği yapılmasını da amaçlamaktadır. AİS'ye katılmak için ilk aşamada aday ülkelerin uygulamaya koyacakları, "Ortak Değerlendirme Belgesi"nin hazırlanmasıdır (Joint Assessment Paper, JAP). Bu raporun ön çalışması olarak Komisyon ve Avrupa Eğitim Vakfı'nın mali katkıları ile "İstihdam Durum Raporu" aday ülkeler tarafından hazırlanmaktadır.<sup>237</sup>

Kısa bir ekonomik durum ve performans değerlendirmesi, işgücü piyasasının mevcut durumu ve dönüşümüne yönelik gelişmeler, bu alandaki temel politika

<sup>236</sup> EURACTIV, "Avrupa Parlamentosu'nun derdi, istihdam kılavuzu", <<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/avrupa-parlamentosunun-derdi-istihdam-kilavuzu>>, (04.04.2008).

<sup>237</sup> SELAMOĞLU, LORDOĞLU, a.g.e., s.215.

öncelikleri gibi üç konuyu içeren JAP' ta yer alması gereken temel politika önceliklerinden bazıları şunlardır.<sup>238</sup>

- Ücret oluşum sistemi ve vergi-teşvik sisteminin istihdamı özendirici olması,
- Daha aktif ve koruyucu politika yaklaşımının özendirilmesi,
- İşgücü piyasasının modernize edilmesi ve sosyal katılımın güçlendirilmesi,
- Eşit fırsatların özendirilmesi,
- Etkin politika planlaması ve uygulaması için kurumsal kapasitenin geliştirilmesi,
- Kamu İstihdam Kurumlarının etkin rol oynamalarının sağlanması.

JAP 1999 yılında kabul edilen ve Avrupa Komisyonu İstihdam ve Sosyal İşlerden sorumlu Komiseri ile aday ülke çalışma Bakanı tarafından imzalanan bir belgedir. JAP ile aday ülkelerin AİS doğrultusunda işgücü piyasası ve istihdam politikaları konusunda yapması gerekenler belirlenmekte ve istihdam konusunda kurumların ve politikaların uyumlaştırılması sağlanmaktadır.<sup>239</sup> JAP'ın imzalanmasından sonra uygulamayı izleme sürecine girilmektedir. Burada aday ülke hükümetinin temel politikaları ve amaçları ile JAP'da belirlenmiş hedeflere ulaşmak için tespit edilen önlemler karşılıklı olarak incelenmektedir. Bu inceleme istihdam durum raporları aracılığıyla yerine getirilmektedir. Türkiye açısından bu sürecin işleyişi 2003 yılında Türkiye İş Kurumu koordinatörlüğünde hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu'na sunulmuş İstihdam Durum Raporu ile başlamıştır.<sup>240</sup>

Türkiye Ulusal Programı'nda Sosyal Politika ve İstihdam alanında uyumlaştırılması gereken 57 adet AB mevzuatı bulunmaktadır. Bu mevzuat, çalışma hayatı bakımından bireysel ve toplu iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog, kadın erkek eşitliği ve ayrımcılığın önlenmesi bölümleri altında yer almaktadır. Bu alandaki AB mevzuatına uyum 2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Kanunu ve buna takiben çıkarılan yönetmeliklerle önemli ölçüde sağlanmış durumdadır.<sup>241</sup> Ancak buna rağmen istihdam rakamlarına göre Türkiye'nin AB'ye kıyasla aşması gereken önemli problemleri vardır.

Türkiye'nin AİS'ye uyum sürecinde tarımın istihdam içindeki yüksek payının zaman içinde azalmasıyla beraber ortaya çıkacak ilave işgücü ve ülkemizin genç nüfus

---

<sup>238</sup> KAYA, a.g.m., s.79.

<sup>239</sup> EUROPEAN COMMISSION, "Joint Assessments of Employment Policy in the Candidate Countries", <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/japs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/japs_en.htm)>, (13.02.2008).

<sup>240</sup> SELAMOĞLU, LORDOĞLU, a.g.e., s.215-216.

<sup>241</sup> DPT (2007), a.g.r., s.89.

yapısından kaynaklanan işgücüne her yıl yeni dahil olan yaklaşık 700.000 kişilik büyük bir kitle beraber değerlendirildiğinde daha yoğun bir çalışma gerçekleştirmek durumunda olduğumuz ortaya çıkmaktadır. Gelecekte karşılaşılması muhtemel bu sorunun çözümü için AİS’ de öngörüldüğü gibi “daha istihdam dostu” vergi- teşvik politikalarının öne çıkarılması gerekmektedir. Özellikle Türkiye gibi OECD ülkeleri içinde en yüksek (vergi ve sigorta primi gibi) işveren yükü oranlarına sahip ve bu oranların yüksekliği nedeniyle istenen oranda istihdam sağlayamayan, yaşadığı bu kısır döngünün de kayıtdışı istihdamı beslediği bir ülkede, bu yönde alınacak teşvik edici tedbirlerin önemi daha da artmaktadır.<sup>242</sup> Ayrıca Türkiye’nin işsizlik sorununun AB’ye tam üye olunması ile çözülebileceğini ileri süren görüşler de vardır. Şöyle yaşanan nüfusu ile Avrupa önümüzdeki yıllarda bir işgücü açığı yaşayacaktır. Avrupa’nın önümüzdeki dönemde ihtiyaç duyacağı dışarıdan nüfus desteğinin en önemli kaynağı yakın ülkeler içinde Türkiye ve Kuzey Afrika ülkeleri olacaktır. Türkiye genç, yetişkin ve eğitilen nüfusu ile bu ihtiyaçları karşılama potansiyeline sahip bir ülke konumundadır.<sup>243</sup> Türkiye AB’ye uyumu sürecinde istihdam sorununun çözümünde bu avantajını iyi kullanmalıdır.

### **III - AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE’DE İSTİHDAM**

#### **A - Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de İstihdam Oranları ile İstihdamın Sektörel Yapısı**

Avrupa Birliği’ndeki istihdamın yapısıyla ilgili olarak Tablo 24’e göre Avrupa’nın istihdam anlamında en iyi ülkeleri, yıllar itibariyle sürekli olarak yüksek istihdam oranlarına sahip olan Danimarka, Hollanda, İsveç ve Avusturya gibi ülkelerdir. Kişi başına gelir ve refah düzeyi yüksek olmasından dolayı bu ülkelerin istihdam oranlarının da yüksek olması doğaldır. Ancak bunların yanında hızlı bir gelişme gösteren İrlanda ve İspanya gibi ülkelerin de başarılarını görmek gerekmektedir. Tablo 22’den de anlaşılacağı üzere, İspanya’da 1995 yılında %46,9 oranında düşük bir istihdam oranı varken, 2007 yılında istihdam oranı %65,6’ya çıkmıştır. İrlanda da ise

---

<sup>242</sup> KAYA, a.g.m., s.80.

<sup>243</sup> Ramazan GÖKBUNAR, Halit YANIKKAYA, Serkan CURA, **Avrupa Birliği’nin Türkiyeli Geleceği Umutlar ve Korkular**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s.22-23.

1995 yılında istihdam oranı %54,4’iken bu rakam 2007 yılı itibariyle %69,1’e çıkmış, bu rakamla AB (27) ortalamasının üzerinde yer almıştır.

**Tablo 22 : Avrupa Birliği’ne Üye ve Aday Ülkelerde Toplam İstihdam Oranları (%)**

Ülkeler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB (27)	:	:	60,7	61,2	61,8	62,2	62,5	62,3	62,5	62,9	63,4	64,4	65,4
AB (25)	:	:	60,6	61,2	61,9	62,4	62,8	62,8	62,9	63,3	63,9	64,7	65,8
AB (15)	60,1	60,3	60,7	61,4	62,5	63,4	64,0	64,2	64,3	64,7	65,3	66,0	66,9
Belçika	56,1	56,2	56,8	57,4	59,3	60,5	59,9	59,9	59,6	60,3	61,1	61,0	62,0
Bulgaristan	:	:	:	:	:	50,4	49,7	50,6	52,5	54,2	55,8	58,6	61,7
Çek Cum.	:	:	:	67,3	65,6	65,0	65,0	65,4	64,7	64,2	64,8	65,3	66,1
Danimarka	73,4	73,8	74,9	75,1	76,0	76,3	76,2	75,9	75,1	75,7	75,9	77,4	77,1
Almanya	64,6	64,1	63,7	63,9	65,2	65,6	65,8	65,4	65,0	65,0	66,0	67,5	69,4
Estonya	:	:	:	64,6	61,5	60,4	61,0	62,0	62,9	63,0	64,4	68,1	69,4
İrlanda	54,4	55,4	57,6	60,6	63,3	65,2	65,8	65,5	65,5	66,3	67,6	68,6	69,1
Yunanistan	54,7	55,0	55,1	56,0	55,9	56,5	56,3	57,5	58,7	59,4	60,1	61,0	61,4
İspanya	46,9	47,9	49,5	51,3	53,8	56,3	57,8	58,5	59,8	61,1	63,3	64,8	65,6
Fransa	59,5	59,5	59,6	60,2	60,9	62,1	62,8	63,0	63,3	63,1	63,1	63,0	64,6
İtalya	51,0	51,2	51,3	51,9	52,7	53,7	54,8	55,5	56,1	57,6	57,6	58,4	58,7
Kıbrıs Rum	:	:	:	:	:	65,7	67,8	68,6	69,2	68,9	68,5	69,6	71,0
Letonya	:	:	:	59,9	58,8	57,5	58,6	60,4	61,8	62,3	63,3	66,3	68,3
Litvanya	:	:	:	62,3	61,7	59,1	57,5	59,9	61,1	61,2	62,6	63,6	64,9
Lüksemburg	58,7	59,2	59,9	60,5	61,7	62,7	63,1	63,4	62,2	62,5	63,6	63,6	63,6
Macaristan	:	52,1	52,4	53,7	55,6	56,3	56,2	56,2	57,0	56,8	56,9	57,3	57,3
Malta	:	:	:	:	:	54,2	54,3	54,4	54,2	54,0	53,9	54,8	55,7
Hollanda	64,7	66,3	68,5	70,2	71,7	72,9	74,1	74,4	73,6	73,1	73,2	74,3	76,0
Avusturya	68,8	67,8	67,8	67,9	68,6	68,5	68,5	68,7	68,9	67,8	68,6	70,2	71,4
Polonya	:	:	58,9	59,0	57,6	55,0	53,4	51,5	51,2	51,7	52,8	54,5	57,0
Portekiz	63,7	64,1	65,7	66,8	67,4	68,4	69,0	68,8	68,1	67,8	67,5	67,9	67,8
Romanya	:	:	65,4	64,2	63,2	63,0	62,4	57,6	57,6	57,7	57,6	58,8	58,8
Slovenya	:	61,6	62,6	62,9	62,2	62,8	63,8	63,4	62,6	65,3	66,0	66,6	67,8
Slovakya	:	:	:	60,6	58,1	56,8	56,8	56,8	57,7	57,0	57,7	59,4	60,7
Finlandiya	61,6	62,4	63,3	64,6	66,4	67,2	68,1	68,1	67,7	67,6	68,4	69,3	70,3
İsveç	70,9	70,3	69,5	70,3	71,7	73,0	74,0	73,6	72,9	72,1	72,5	73,1	74,2
İngiltere	68,5	69,0	69,9	70,5	71,0	71,2	71,4	71,3	71,5	71,6	71,7	71,5	71,3
Hırvatistan	:	:	:	:	:	:	:	53,4	53,4	54,7	55,0	55,6	:
<b>Türkiye</b>	:	:	:	:	:	<b>48,8</b>	<b>47,8</b>	<b>46,9</b>	<b>45,8</b>	<b>46,1</b>	<b>46,0</b>	<b>45,9</b>	<b>43,1</b>

**Kaynak:** EUROPEAN COMMISSION, “Employment rate – total”, Eurostat,

<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996\\_39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&\\_screen=detailref&\\_language=en&\\_product=STRIND\\_EMPLOI&\\_root=STRIND\\_EMPLOI/emploi/em011](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&_screen=detailref&_language=en&_product=STRIND_EMPLOI&_root=STRIND_EMPLOI/emploi/em011)>, (05.04.2008).

AB’ye yeni katılan ülkeler istihdam oranlarının ortalamasında bir azalmaya yol açmıştır. Şöyle ki 2007 yılında AB (15) ülkelerinin istihdam oranlarının ortalaması %66,9 iken, AB (25) ülkelerinde bu oran %65,8, AB (27) ülkelerinde ise ortalama

olarak %65,4 olarak gerçekleşmiştir. Rakamların gösterdiği açıktır ki, AB'ye yeni katılan ülkelerin genel olarak istihdam yapıları AB standartlarının altındadır. Bu nedenle genişleme süreci ile birlikte ortalama olarak AB'de istihdam oranları düşme eğilimine girmiştir.

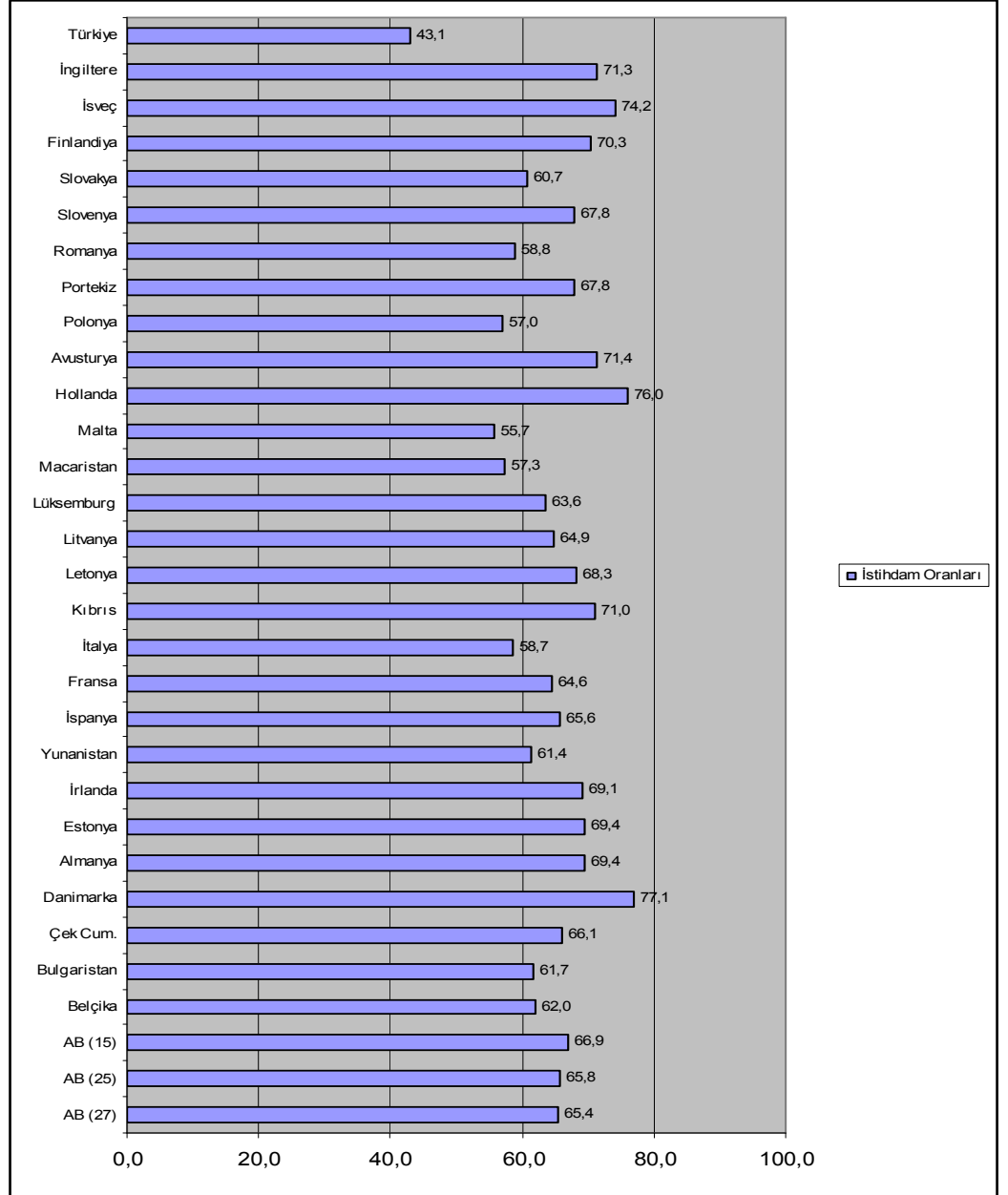
2007 yılında yaşanan genişleme ile 27 ülkeli bir birlik haline gelen AB'de yine 2007 yılına ait istihdam oranlarının yer aldığı grafikte de açıkça görüleceği üzere, Türkiye, Birliğe yeni aday olmuş ülkeler ve bazı eski AB ülkeleri, AB ortalamasının altında bir istihdam oranına sahiptir.

Türkiye 2007 yılında %43,1\* istihdam oranı ile AB içinde en düşük istihdam oranına sahip olan ülke konumundadır. Türkiye'ye en yakın ülke yani Türkiye'den sonra AB içinde en düşük istihdam oranına sahip olan ülke %55,7 oranıyla Malta'dır. Ancak nüfus itibarıyla düşünüldüğünde Malta gibi bir ülkenin istihdam oranının düşüklüğünün zararlı etkilerinin Türkiye kadar olmayacağı da açıktır. Bundan ziyade Türkiye'nin, rekabet gücü ve potansiyeli açısından benzer koşullarda olduğu fikri git gide yaygın bir görüş haline gelen Slovakya, Romanya, Polonya, Macaristan, Yunanistan ve Bulgaristan gibi ülkelere de istihdam oranları konusunda geride kalması düşündürücüdür.

---

\* Türkiye için verilen 2007 yılına ait %43,1'lik istihdam oranı TÜİK verilerinden,,Tablo 22'de 2000 ve 2006 yıllarına ait istihdam oranları ise Eurostat verilerinden alınmıştır. Ancak burada Türkiye için Eurostat ve TÜİK verilerinde farklılıklar olduğunu ve Eurostat verilerinin TÜİK verilerine göre daha yüksek oranlara karşılık geldiğini belirtmek gerekmektedir.

**Grafik 13 : Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de 2007 Yılı İstihdam Oranları**



**Kaynak:** Eurostat verilerinden yararlanılarak tarafımızca yapılmıştır.

Türkiye'nin istihdam oranlarındaki bu durumu, Lizbon ve Stockholm Zirvelerinin ortaya koyduğu hedefe olan uzaklığında da görülmektedir. AB içinde 2010 istihdam hedefinin en gerisinde olan ülke Türkiye'dir. Gerek 2004 yılına göre gerekse 2007 yılına göre bakıldığında, istihdam hedefinin ne kadar gerisinde olduğu görülmektedir. Lizbon zirvesinde ortaya konan %70'lik istihdam oranı hedefine rağmen Türkiye'nin 2007 yılı TÜİK rakamlarına göre istihdam oranı %43,1'dir. Bu demek

oluyor ki Türkiye hedefe ulaşabilmek için istihdam oranını 2010 yılına kadar 26,9 puan artırmalıdır.

**Tablo 23 : AB Ülkelerinde İstihdam Oranları ile Lizbon ve Stockholm 2010 Hedefleri Çerçevesinde Kaydedilen İlerleme**

Ülkeler	2004	2004 Yılına Göre 2010 Hedefine Uzaklık	2007	2007 Yılına Göre 2010 Hedefine Uzaklık
Belçika	60,3	9,7	62,0	8,0
Çek Cumh.	64,2	5,8	66,1	3,9
Danimarka	75,7	>	77,1	>
Almanya	65	5	69,4	0,6
Estonya	63	7	69,4	0,6
Yunanistan	59,4	10,6	61,4	8,6
İspanya	61,1	8,9	65,6	4,4
Fransa	63,1	6,9	64,6	5,4
İrlanda	66,3	3,7	69,1	0,9
İtalya	57,6	12,4	58,7	11,3
Kıbrıs Rum Kes.	69,1	0,9	71,0	>
Letonya	62,3	7,7	68,3	1,7
Litvanya	61,2	8,8	64,9	5,1
Lüksemburg	61,6	8,4	63,6	6,4
Macaristan	56,8	13,2	57,3	12,7
Malta	54,1	15,9	55,7	14,3
Hollanda	73,1	>	76,0	>
Avusturya	67,8	2,2	71,4	>
Polonya	51,7	18,3	57,0	13
Portekiz	67,8	2,2	67,8	2,2
Slovenya	65,3	4,7	67,8	2,2
Slovak Cumh.	57	13	60,7	9,3
Finlandiya	67,6	2,4	70,3	>
İsveç	72,1	>	74,2	>
İngiltere	71,6	>	71,3	>
AB 15	64,7	5,3	66,9	3,1
AB 25	63,3	6,7	65,8	4,2
<b>Türkiye</b>	<b>46,1</b>	<b>23,9</b>	<b>43,1</b>	<b>26,9</b>
<b>2010 Hedefi % 70</b>				

**Kaynak:** TİSK, Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye'nin Durumu (2) TİSK Kıyaslama Raporu 2006, TİSK Yayınları No:274, Ankara, 2006, s.109 & EUROPEAN COMMISSION, "Employment rate – total", Eurostat verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu hedefi 2004 yılında sadece Danimarka, Hollanda, İsveç ve İngiltere gibi gelişmiş refah ülkeleri sağlarken, 2007 yılında bunlara Kıbrıs Rum Kesimi, Avusturya ve Finlandiya olmak üzere üç ülke daha katılmıştır. Bunların yanında 2007 yılında istihdam oranı hedefini sağlamaya en çok yaklaşan Almanya, Estonya ve İrlanda'yı da burada sırlamak gerekmektedir. Bu üç ülke de %69-%70 aralığında bir istihdam oranına



sahiptir. Ayrıca bazı ülkeler 2004 yılına göre 2007 yılında istihdam hedefini sağlama konusunda önemli atılımlar göstermişlerdir. Örneğin; İspanya'nın 2004 yılında hedefe olan uzaklığı %8,9 iken, 2007 yılında hedefe olan uzaklığını %4,4'e düşürmüştür. Bunun yanında Letonya'da 2004 yılında hedefe olan uzaklık %7,7 iken 2007 yılında bu oran %1,7'ye; Polonya'da da 2004 yılında hedefe olan uzaklık %18,3 iken 2007 yılında bu oran %13'e düşmüştür.

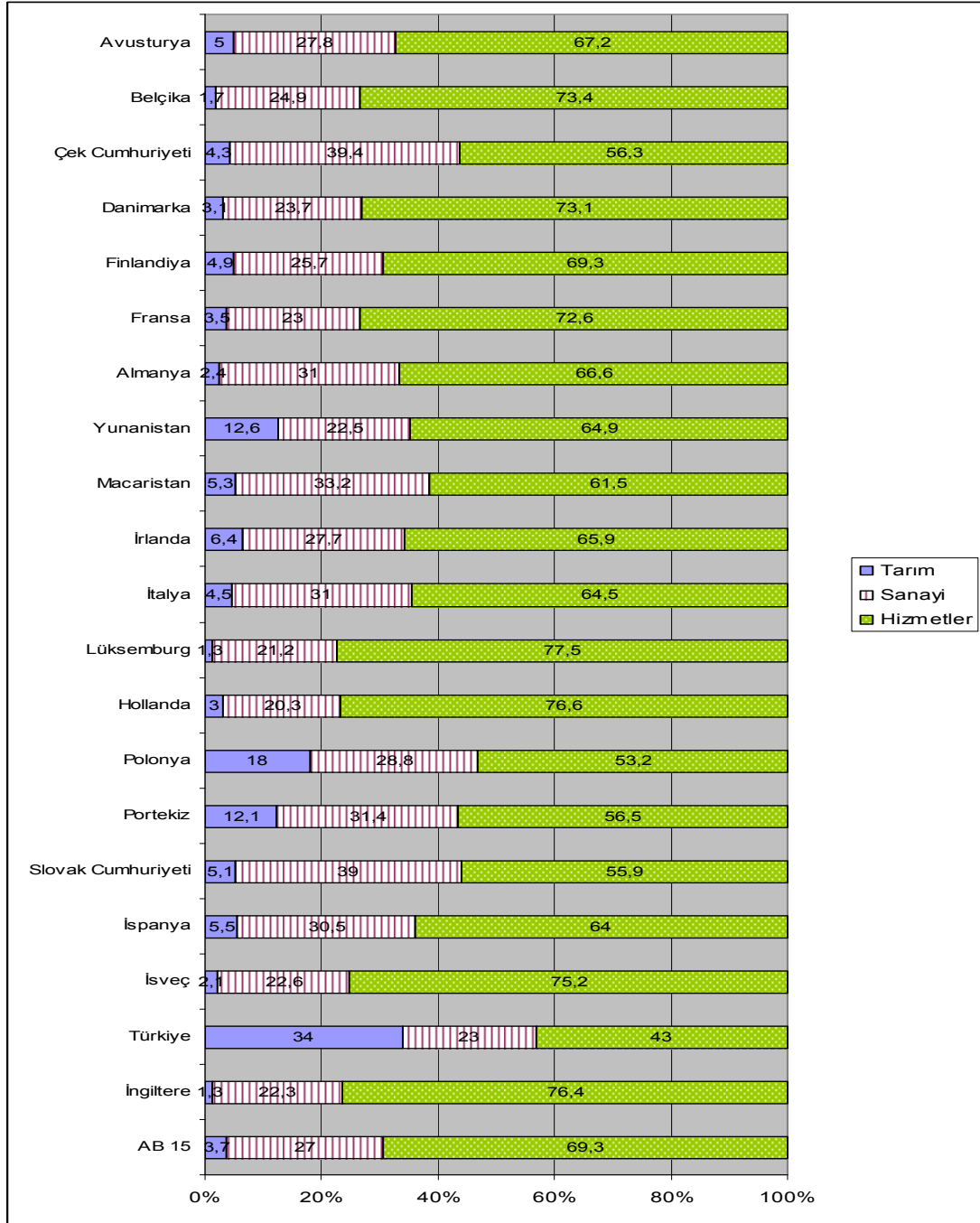
Türkiye'de istihdam oranı hedefinin sağlanmasından ziyade bu hedeften uzaklaşılmasına yol açan önemli nedenler vardır. Bunların en önemlisinin istihdamın sektörel yapısından kaynaklandığı söylenebilir. Türkiye'de diğer ülkelere göre tarım sektöründe biriken bir istihdam yapısı mevcuttur. Grafik 14'de de gösterildiği gibi Türkiye'de 2004 yılı itibariyle, istihdamın %34'ü tarımda toplanmaktadır. Bu rakamla Türkiye tarım istihdamında AB ülkeleri arasında uzak ara birinci görülmektedir. Ancak bilinen bir gerçeğe göre tarım sektörü gizli işsizliğin en fazla görüldüğü sektör olarak işsizlik ve istihdam rakamlarını olumsuz etkilemektedir. Bunun yanında işgücünün büyük bir kısmını barındırmasına rağmen tarımın GSMH'ye yaptığı katkı çok küçüktür.

AB'de sektörel yapıya göz atacak olursak, 2000 yılı sonrası ekonomik büyüme hızındaki yavaşlamaya bağlı olarak üç sektörde de yıllık istihdam artışı yavaşlama ve ya düşme eğilimi göstermiş olsa da, 2003 ve 2004 yıllarında hizmetler sektöründe yıllık istihdam artışı istikrar kazanarak yaklaşık %1 olurken, sanayi ve tarım sektörlerinde istihdamın sırasıyla yaklaşık %1,5 ile %2,5 oranlarında daralmaya devam ettiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla AB'de toplam istihdamın artmasında hizmetler sektörünün önemli rol oynadığı söylenebilir.<sup>244</sup> Bunu aşağıdaki Grafik 14'de de görmek mümkündür. 2004 yılına ait rakamlara göre Hollanda, Lüksemburg ve İsveç gibi ülkelerde istihdam hizmetler sektöründe yoğunlaşmıştır. Hizmetler sektöründe ön sıralarda yer alan bu ülkelerin tarımda %2-3 aralığında bir istihdama sahip olduğu dikkati çekerken, bu sektörde kendi içinde oransal olarak en fazla istihdama sahip Türkiye'nin ardından Polonya ve Yunanistan'ın geldiği görülmektedir.

---

<sup>244</sup> SELAMOĞLU, LORDOĞLU, a.g.e., s.61.

**Grafik 14: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de İstihdamın Sektörel Yapısı 2004**



**Kaynak: TİSK, Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye’nin Durumu (2) TİSK Kıyaslama Raporu 2006, TİSK Yayınları No:274, Ankara, 2006, s.77.**

Ülkelerin istihdamının sektörel dağılımı istihdamın yapısı hakkında bilgi edinmemizde önemlidir. Buradan hareketle Türkiye’de tarım sektöründeki gizli işsizlerin de işsizlik rakamlarına yansıtılması istihdamımızın durumu hakkında daha sağlıklı düşünmemize yardımcı olacaktır.

## **B - Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de İşsizlik Oranları**

Avrupa Birliği ülkelerindeki işsizlik oranlarına bakmadan önce AB ortalamalarına değinmek gerekir. Buna göre, AB (15)’de 1995 yılında ortalama işsizlik oranı %10 iken, daha sonraki yıllarda bu oranda azalma kaydedilmiş, son yıllara kadar ortalama %8 civarında seyreden işsizlik oranı 2007 yılında %7’ye düşmüştür. Bunun yanında 10 ülkenin AB’ye katılmasıyla birlikte ortalama işsizlik oranı AB’de %1 oranında artmıştır. Bunda Birliğe yeni katılan bazı ülkelerin yüksek işsizlik oranlarının etkisi büyüktür. Bir başka dikkat çekici durum Bulgaristan ve Romanya’nın katılması AB ortalamasını etkilememiş aksine 2007 yılında ortalama işsizlikte %0,1 oranında bir iyileşme gerçekleşmiştir.

AB ülkelerinin işsizlik oranlarını karşılaştıracak olursak, ilk göze çarpan İspanya, İtalya ve İrlanda’nın yıllar itibariyle işsizlik oranlarını azalttığıdır. Bunda AB’nin ortaya koyduğu istihdam politikalarının uygulanmasının payı büyüktür. İrlanda bu süreçte %12’lerde bulunan işsizlik oranını %5’lerin altına indirerek bu alanda önemli bir gelişme göstermiştir. Birliğe 2005 yılında dahil olan Letonya, Estonya ve Polonya’da da önemli gelişmeler sağlanmıştır. Letonya ve Estonya işsizlik oranlarını neredeyse yarı yarıya azaltmıştır. Polonya’da ise 1997’de %10’lar civarında olan işsizlik oranı 2002 yılında iki kat artarak hemen hemen %20’lere ulaşmıştır. Ancak 2007 yılında yine işsizlik oranı bu ülkede %10’ların altına düşmüştür. Bunların yanında gelişmiş refah ülkesi olarak bilinen Lüksemburg’da işsizlik oranı yıllar itibariyle düşük oranlarda seyretmesine rağmen son yıllarda bir artış göstermiştir. Almanya ve Avusturya gibi ülkelerde ise işsizlik oranları yıllar itibariyle belirli bir seviyede kalmıştır.

Türkiye’de ise işsizlik oranları 1995-2000 döneminde AB ortalamasının altında seyrederken, 2000 yılından sonra gerek AB (15) gerekse AB (27) ortalamasının üzerinde seyretmeye başlamıştır. Son yıllarda işsizlik sorununun en önemli makroekonomik sorunumuz olduğunun bir diğer göstergesinin de bu olduğu söylenebilir.

**Tablo 24 : Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerde Toplam İşsizlik Oranları (%)**

Ülkeler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB (27)	:	:	:	:	:	8,6	8,4	8,8	9	9	8,7	7,9	7,1
AB (25)	:	:	:	9,3	9	8,6	8,4	8,7	9	9	8,7	7,9	7,2
AB (15)	10	10,1	9,8	9,2	8,5	7,6	7,2	7,5	7,9	8	7,9	7,4	7,0
Belçika	9,7	9,5	9,2	9,3	8,5	6,9	6,6	7,5	8,2	8,4	8,4	8,2	7,5
Bulgaristan	:	:	:	:	:	16,4	19,5	18,1	13,7	12	10,1	9	6,9
Çek Cum.	:	:	:	6,4	8,6	8,7	8	7,3	7,8	8,3	7,9	7,1	5,3
Danimarka	6,7	6,3	5,2	4,9	5,2	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8
Almanya	8,0	8,5	9,1	8,8	7,9	7,2	7,4	8,2	9,0	9,5	9,4	8,4	8,4
Estonya	:	:	9,6	9,2	11,3	12,8	12,4	10,3	10	9,7	7,9	5,9	4,7
İrlanda	12,3	11,7	9,9	7,5	5,7	4,2	4	4,5	4,7	4,5	4,3	4,4	4,6
Yunanistan	9,2	9,6	9,8	10,8	12	11,2	10,7	10,3	9,7	10,5	9,8	8,9	8,3
İspanya	18,4	17,8	16,7	15	12,5	11,1	10,3	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5	8,3
Fransa	11,1	11,6	11,5	11,1	10,5	9,1	8,4	8,7	9,5	9,6	9,7	9,5	8,3
İtalya	11,2	11,2	11,3	11,3	10,9	10,1	9,1	8,6	8,4	8	7,7	6,8	6,1
Kıbrıs Rum	:	:	:	:	:	4,9	3,8	3,6	4,1	4,6	5,2	4,6	3,9
Letonya	:	:	:	14,3	14	13,7	12,9	12,2	10,5	10,4	8,9	6,8	6,0
Litvanya	:	:	:	13,2	13,7	16,4	16,5	13,5	12,4	11,4	8,3	5,6	4,3
Lüksemburg	2,9	2,9	2,7	2,7	2,4	2,3	2	2,7	3,7	5,1	4,5	4,7	4,7
Macaristan	:	9,6	9	8,4	6,9	6,4	5,7	5,8	5,9	6,1	7,2	7,5	7,4
Malta	:	:	:	:	:	6,7	7,6	7,5	7,6	7,4	7,3	7,3	6,4
Hollanda	6,6	6	4,9	3,8	3,2	2,8	2,2	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2
Avusturya	3,9	4,3	4,4	4,5	3,9	3,6	3,6	4,2	4,3	4,8	5,2	4,7	4,4
Polonya	:	:	10,9	10,2	13,4	16,1	18,2	19,9	19,6	19	17,7	13,8	9,6
Portekiz	7,3	7,3	6,8	5,1	4,5	4	4	5	6,3	6,7	7,6	7,7	8,0
Romanya	:	:	5,3	5,4	6,6	7,2	6,6	8,4	7	8,1	7,2	7,3	6,4
Slovenya	:	6,9	6,9	7,4	7,3	6,7	6,2	6,3	6,7	6,3	6,5	6	4,8
Slovakya	:	:	:	12,6	16,4	18,8	19,3	18,7	17,6	18,2	16,3	13,4	11,1
Finlandiya	15,4	14,6	12,7	11,4	10,2	9,8	9,1	9,1	9	8,8	8,4	7,7	6,9
İsveç	8,8	9,6	9,9	8,2	6,7	5,6	4,9	4,9	5,6	6,3	7,4	7,1	6,1
İngiltere	8,5	7,9	6,8	6,1	5,9	5,3	5	5,1	4,9	4,7	4,8	5,3	5,3
Hırvatistan	:	:	:	:	:	:	:	14,7	14,1	13,6	12,6	11,1	9,1
<b>Türkiye</b>	<b>7,6</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>	<b>7,7</b>	<b>6,5</b>	<b>8,4</b>	<b>10,3</b>	<b>10,5</b>	<b>10,3</b>	<b>10,3</b>	<b>9,9</b>	<b>9,9</b>

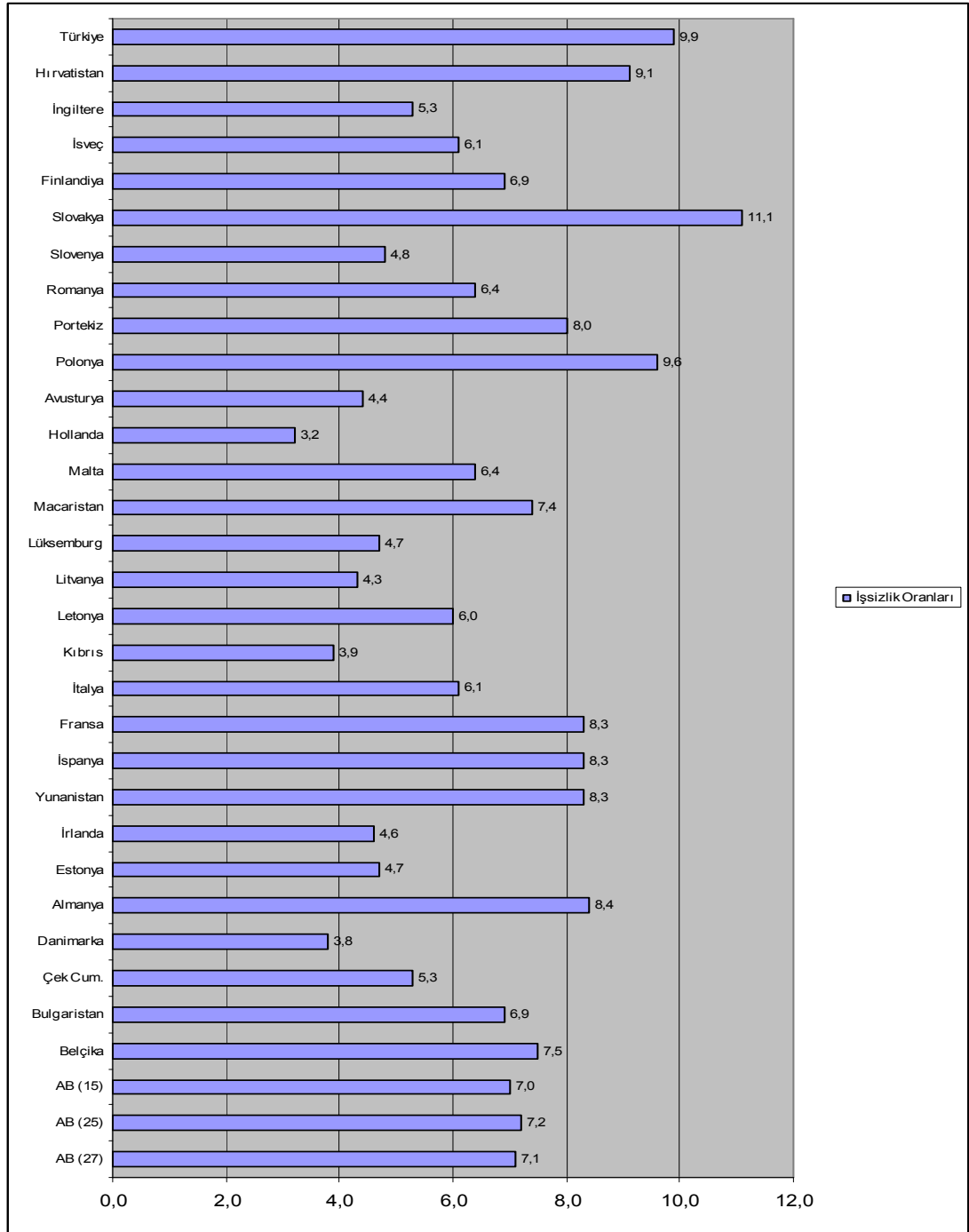
**Kaynak:** EUROPEAN COMISSION, “Unemployment rate – total”, Eurostat,

<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996.39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND\\_EMPLOI&root=STRIND\\_EMPLOI/emploi/em071](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071)>, (05.04.2008).

Not: Türkiye için rakamlar TÜİK'den alınmıştır.

AB ve aday ülkelerin 2007 işsizlik oranlarının kıyaslandığı grafikte de açıkça görüleceği üzere, en yüksek işsizlik oranına sahip olan ülke Slovakya'dır. Slovakya'dan sonra ise ikinci sırada Türkiye yer almaktadır. Türkiye'den sonra Polonya ve Hırvatistan gibi ülkelerin en yüksek işsizlik oranına sahip olduğu görülmektedir.

**Grafik 15 : Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerde 2007 Yılı İşsizlik Oranları**



**Kaynak:** Eurostat verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

İşsizlik konusunda Türkiye'nin AB'nin üye ve aday ülkelerine kıyasla konumunun hiç iyi olmadığı açıktır. Bu durumun kaynağına inmekte, nedenlerine ulaşmakta fayda vardır. Böylelikle sorunun çözümü sağlanacaktır. İşsizlik sorunun birçok nedeninin yanında en önemli nedeni istihdam üzerindeki vergi ve benzerlerinin yüksekliğidir. Bu nedenle daha önce de ifade edildiği üzere son günlerde istihdam

üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda yeni düzenlemelere gidilmekte, yeni uygulamalar tasarlanmaktadır.

#### IV - AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ YÜKÜNÜN TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

##### A - Avrupa Birliği Ülkeleri ile Türkiye'de Ücret Üzerinden Alınan Vergi ve Benzerlerinin Vergi Gelirleri ve GSYİH İçindeki Yeri

Genel olarak AB ülkelerinde ücret üzerinden alınan vergilerin vergi gelirleri içindeki payı düşüktür denilebilir. Öyle ki Avusturya'da 2005 yılında ücret üzerinden alınan vergilerin vergi gelirleri içindeki payı %6,1 olarak gerçekleşirken, Danimarka, İrlanda, Polonya gibi ülkelerde bu oran %1'i bile aşmamıştır. Türkiye'de aynı yıllarda bu oranının %18'lere karşılık geldiği dikkate alındığında çoğu AB ülkesine göre ücret üzerinden daha çok vergi aldığı görülmektedir.

**Tablo 25 : Bazı AB Ülkelerinde Ücretlerden Kesilen Vergilerin Vergi Gelirleri ve GSYİH İçindeki Payı (%)**

Vergi Gelirleri İçindeki Payı			GSYİH İçindeki Payı				
Ülke	2000	2004	2005	Ülke	2000	2004	2005
Avusturya	6.2	6.1	6.1	Avusturya	2.6	2.6	2.6
Danimarka	0.4	0.4	0.4	Danimarka	0.2	0.2	0.2
Fransa	2.3	2.6	2.7	Fransa	1.0	1.1	1.2
Macaristan	3.6	2.3	2.2	Macaristan	1.4	0.9	0.8
İrlanda	0.5	0.6	0.7	İrlanda	0.2	0.2	0.2
Polonya	0.6	0.7	0.8	Polonya	0.2	0.2	0.3
İsveç	4.3	4.8	4.7	İsveç	2.3	2.4	2.4
AB 15	0.9	1.0	1.0	AB 15	0.4	0.4	0.4

**Kaynak:** T.C. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, "OECD Üyesi Ülkeler İçin Çeşitli Vergi İstatistikleri", <<http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD10.htm>>, (10.04.2008).

Diğer yandan Danimarka, İrlanda ve Polonya gibi AB ülkelerinde Ücret Üzerinden Alınan Vergiler / GSYİH oranı da çok düşüktür denebilir. Şöyle ki bu oranın %1 seviyesini aşmadığı görülmektedir.

Vergi ve benzeri yükler konusunda diğer bir kıstas, sosyal güvenlik paylarının vergi gelirleri ve GSYİH içindeki payıdır. Türkiye'ye kıyasla bakıldığında 2000-2005 döneminde sosyal güvenlik primlerinin toplam vergi gelirlerine oranı çoğu AB

ülkesinde daha yüksektir. Sadece İngiltere, İrlanda, Danimarka\* gibi ülkelerin sosyal güvenlik primlerinin toplam vergi gelirlerine oranı Türkiye'den daha azdır. Bu anlamda bakıldığında Türkiye'de sosyal güvenlik primlerinin işçi ve işveren üstünde çok fazla bir yük teşkil etmediği düşünülebilir. Ancak bu durumda kayıtdışı istihdamı da göz ardı etmemek gerekir. Sosyal güvenlik primlerinin yüksekliğinden dolayı kayıtdışı çalışmanın artması, sosyal güvenlik primlerini oransal düşük gösterebilir. Kayıtdışı çalışma nedeniyle sosyal güvenlik prim tahsilatlarının, toplam vergi gelirlerine oranı düşük seviyelerde kalmaktadır.

**Tablo 26 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Primlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı ve GSYİH İçindeki Payı (%)**

Toplam Vergi Gelirlerine Oranı				GSYİH İçindeki Payı			
Ülke	2000	2004	2005	Ülke	2000	2004	2005
Avusturya	34.2	33.9	34.5	Avusturya	14.6	14.5	14.5
Belçika	31.0	31.2	30.6	Belçika	13.9	14.0	13.9
Çek Cum.	44.2	42.3	42.9	Çek Cum.	15.6	16.2	16.2
Danimarka	3.6	2.4	2.2	Danimarka	1.8	1.2	1.1
Finlandiya	25.2	26.8	27.3	Finlandiya	11.9	11.7	12.0
Fransa	36.0	37.1	37.0	Fransa	16.0	16.1	16.3
Almanya	39.0	40.7	39.9	Almanya	14.5	14.2	13.9
Yunanistan	30.8	35.8	35.2	Yunanistan	9.1	9.7	9.6
Macaristan	29.3	30.1	31.3	Macaristan	11.1	11.3	11.6
İrlanda	13.3	14.8	14.8	İrlanda	4.2	4.5	4.5
İtalya	28.6	30.3	30.8	İtalya	12.1	12.4	12.6
Lüksemburg	25.7	28.8	28.0	Lüksemburg	10.1	10.9	10.8
Hollanda	38.9	36.9	33.9	Hollanda	15.4	13.8	13.3
Polonya	29.2	40.2	39.7	Polonya	9.2	13.4	13.6
Portekiz	30.3	32.7	32.7	Portekiz	10.3	11.0	11.4
Slovak Cum.	40.0	41.7	40.4	Slovak Cum.	13.1	13.2	12.8
İspanya	34.9	34.8	33.7	İspanya	11.9	12.1	12.0
İsveç	26.4	27.4	26.7	İsveç	13.9	13.7	13.5
<b>Türkiye</b>	<b>18.7</b>	<b>23.9</b>	<b>22.4</b>	<b>Türkiye</b>	<b>6.1</b>	<b>7.5</b>	<b>7.2</b>
İngiltere	17.0	18.9	18.8	İngiltere	6.3	6.7	6.9
AB 15	27.7	28.8	28.4	AB 15	11.1	11.1	11.1

**Kaynak:** T.C. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, "OECD Üyesi Ülkeler İçin Çeşitli Vergi İstatistikleri", <<http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD10.htm>>, (10.04.2008).

Yine İngiltere, İrlanda ve Danimarka hariç birçok AB ülkesinde sosyal güvenlik primlerinin toplam vergi gelirlerine oranı daha düşüktür. Burada da tekrar

\* Danimarka'da sosyal güvenliğin finansmanının bütçeden sağlanması sosyal güvenlik primlerinin düşük olmasına ve dolayısıyla vergi gelirleri içinde sosyal güvenlik primlerinin daha az bir orana karşılık gelmesine neden olmuştur. Sosyal güvenlik primlerinin GSYİH içindeki payının düşük çıkması da benzer nedendir.

edebileceğimiz üzere, kayıtdışı istihdamın sosyal güvenlik prim tahsilatlarını negatif yönde etkilediğini göz ardı etmemek gerekir. Kayıtdışı istihdam nedeniyle daha az toplanan sosyal güvenlik primlerinin GSYİH'ye oranı da az olmaktadır.

**Tablo 27 :Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşçi Sosyal Güvenlik Primlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı ve GSYİH İçindeki Payı (%)**

Toplam Vergi Gelirlerine Oranı				GSYİH İçindeki Payı			
Ülke	2000	2004	2005	Ülke	2000	2004	2005
Avusturya	14.0	13.8	14.0	Avusturya	6.0	5.9	5.9
Belçika	9.7	9.6	9.4	Belçika	4.3	4.3	4.3
Çek Cum.	10.0	9.5	9.7	Çek Cum.	3.5	3.6	3.6
Danimarka	3.6	2.3	2.1	Danimarka	1.8	1.1	1.1
Finlandiya	4.7	4.8	5.0	Finlandiya	2.2	2.1	2.2
Fransa	8.9	9.3	9.2	Fransa	4.0	4.0	4.1
Almanya	17.2	17.6	17.4	Almanya	6.4	6.1	6.1
Yunanistan	12.1	14.1	14.1	Yunanistan	3.6	3.8	3.8
Macaristan	5.4	6.3	6.3	Macaristan	2.0	2.4	2.3
İrlanda	4.1	4.8	4.6	İrlanda	1.3	1.5	1.4
İtalya	5.4	5.5	5.5	İtalya	2.3	2.3	2.3
Lüksemburg	11.4	12.7	12.3	Lüksemburg	4.5	4.8	4.8
Hollanda	19.4	18.3	16.5	Hollanda	7.7	6.8	6.5
Portekiz	9.3	10.2	10.2	Portekiz	3.2	3.4	3.5
Slovak Cum.	9.3	7.8	9.6	Slovak Cum.	3.0	2.5	3.0
İspanya	5.3	5.2	5.3	İspanya	1.8	1.8	1.9
İsveç	5.4	5.6	5.5	İsveç	2.8	2.8	2.8
<b>Türkiye</b>	<b>6.7</b>	<b>8.4</b>	<b>7.7</b>	<b>Türkiye</b>	<b>2.2</b>	<b>2.6</b>	<b>2.5</b>
İngiltere	6.8	7.8	7.8	İngiltere	2.5	2.8	2.8
AB 15	9.1	9.4	9.3	AB 15	3.6	3.6	3.6

**Kaynak:** T.C. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, “OECD Üyesi Ülkeler İçin Çeşitli Vergi İstatistikleri”, <<http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD10.htm>>, (10.04.2008).

Türkiye'nin sosyal güvenlik primi olarak işçi kesiminden aldığı katkı payının toplam vergi gelirlerine oranı Danimarka, Finlandiya, Macaristan, İrlanda, İtalya, İspanya ve İsveç gibi ülkelere daha yüksektir. Yani Türkiye bu ülkelere kıyasla işçisinden daha fazla sosyal güvenlik kesintisi tahsil etmektedir. Bunun yanında bu oran Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Almanya, Yunanistan, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti ve İngiltere gibi ülkelerde Türkiye'ye kıyasla daha yüksektir. İşçi kesiminin sosyal güvenlik kesintisinin GSYİH içindeki payı da benzer durumdadır.



**Tablo 28 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşveren Sosyal Güvenlik Primlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı ve GSYİH İçindeki Payı (%)**

Toplam Vergi Gelirlerine Oranı				GSYİH İçindeki Payı			
Ülke	2000	2004	2005	Ülke	2000	2004	2005
Avusturya	16.4	15.8	16.2	Avusturya	7.0	6.8	6.8
Belçika	18.7	18.8	18.5	Belçika	8.4	8.4	8.4
Çek Cum.	28.5	27.0	27.4	Çek Cum.	10.1	10.3	10.4
Danimarka	0.0	0.1	0.1	Danimarka	0.0	0.0	0.0
Finlandiya	18.5	20.3	20.4	Finlandiya	8.7	8.8	9.0
Fransa	24.8	25.2	25.0	Fransa	11.0	11.0	11.0
Almanya	19.2	19.8	19.2	Almanya	7.1	6.9	6.7
Yunanistan	14.4	16.5	16.0	Yunanistan	4.3	4.5	4.4
Macaristan	23.6	23.4	24.6	Macaristan	9.0	8.8	9.2
İrlanda	8.5	9.0	9.3	İrlanda	2.7	2.7	2.8
İtalya	19.9	21.1	21.4	İtalya	8.4	8.7	8.8
Lüksemburg	11.2	12.6	12.2	Lüksemburg	4.4	4.8	4.7
Hollanda	11.3	11.2	10.7	Hollanda	4.5	4.2	4.2
Portekiz	19.6	20.9	20.9	Portekiz	6.7	7.1	7.3
Slovak Cum.	28.7	20.9	22.4	Slovak Cum.	9.4	6.6	7.1
İspanya	24.7	24.6	23.6	İspanya	8.4	8.5	8.5
İsveç	20.4	21.5	21.0	İsveç	10.7	10.7	10.6
<b>Türkiye</b>	<b>9.0</b>	<b>10.7</b>	<b>10.2</b>	<b>Türkiye</b>	<b>2.9</b>	<b>3.3</b>	<b>3.3</b>
İngiltere	9.6	10.5	10.4	İngiltere	3.6	3.7	3.8
AB 15	15.8	16.5	16.3	AB 15	6.4	6.5	6.5

**Kaynak:** T.C. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, “OECD Üyesi Ülkeler İçin Çeşitli Vergi İstatistikleri”, <<http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD10.htm>>, (10.04.2008).

İşverenin ödediği sosyal güvenlik primlerinin toplam vergi gelirlerine oranına bakılacak olursa, Çek Cumhuriyeti ve İspanya’da bu oranın en yüksek olduğu, yine GSYİH içindeki oranına bakılacak olursa, Fransa, Çek Cumhuriyeti ve İsveç’te bu oranın en yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca yine rakamlar doğrultusunda Türkiye’nin Danimarka ve İrlanda’dan sonra işvereninden en az sosyal güvenlik primi tahsil eden ülke olduğu sonucuna varılabilir. Ancak burada işverenin sosyal güvenlik primlerinin düşük olduğu anlamından ziyade, sosyal güvenlik prim tahsilatlarının toplam vergi gelirlerine oranının ve GSYİH içindeki payının düşük olduğu anlamı çıkarılmalıdır. Çünkü ileride de değinileceği üzere Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi ve yasal yükümlülüklerin önemli bir kısmı işverenin ödediği sosyal güvenlik primlerinden oluşmaktadır. Bu primlerin toplam vergi gelirlerine oranı ve GSYİH içindeki payının düşük çıkmasının sebebi yine kayıtdışı çalışmaya bağlanabilir.

## B - Avrupa Birliği Ülkelerinde Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yükünün Türkiye ile Karşılaştırılması

Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükleri incelerken asgari ücreti baz aldığımız gibi, AB’deki vergi ve benzeri mali yükümlülükleri incelerken de asgari ücreti esas almak yerinde olacaktır. Bu bağlamda AB ülkelerinde uygulanan asgari ücretin ne kadarını vergi ve benzerlerinin oluşturduğunu bilmek önemlidir. Ancak onun öncesinde karşılaştırmalı olarak asgari ücret rakamlarına bakılacak olursa aşağıdaki Tablo 29’a ulaşılabacaktır.

**Tablo 29 : 2006 Yılı Avrupa Birliği Ülkeleri İle Türkiye’de Asgari Ücret Karşılaştırması**

Ülkeler	Asgari Ücret Düzeyi Türkiye=100
Romanya	37
Bulgaristan	39
Litvanya	47
Letonya	55
Estonya	55
Slovak Cumhuriyeti	57
Polonya	68
Macaristan	69
Çek Cumhuriyeti	78
Portekiz	97
<b>TÜRKİYE</b>	<b>100</b>
İspanya	116
Slovenya	117
Malta	142
Yunanistan	143
İrlanda	171
İngiltere	198
Fransa	199
Hollanda	201
Belçika	202
Lüksemburg	216

**Kaynak:** Şükrü KIZILOĞ, Cem KILIÇ, Okan MÜDERRİSOĞLU, **AB Yolunda Mali Dünyamız**, TİSK Yayınları Yayın No:273, Ankara, 2006, s.177.

Asgari ücretin yüksek olması özellikle yabancı sermaye ile istihdam artışını benimseyen Türkiye ve benzeri ülkelerde bir dezavantaj yaratmaktadır. İstihdam yaratan doğrudan yabancı yatırımlar kendisine en iyi fırsatı sunan ülkeye yatırımı yapmakta ve istihdam yaratmaktadır. Yabancı sermaye, yatırımlarını nereye yapacağına dair kararını alırken en önemli unsur olarak işgücü maliyetlerini düşünmekte ve adımını buna göre atmaktadır. Bu bağlamda işgücü maliyetinin yüksek olduğu yerler doğrudan yabancı

sermayenin daha az geldiği ülkelerdir. İşgücü maliyetini belirleyen en önemli unsur ise asgari ücretin yüksek olup olmadığıdır. Türkiye’de asgari ücret düzeyinin bazı ülkelere göre yüksek olduğu söylenebilir. Ancak Türkiye’nin asgari ücret düzeyinin yüksekliği işçilerin eline geçen net ücretten kaynaklanmamaktadır. Türkiye’de asgari ücretin yüksekliğinin sebebi, asgari ücret üzerinden alınan vergi ve benzeri mali yükümlülüklerden kaynaklanmaktadır. Tablo 29’den da görüldüğü gibi 2006 yılına ait bir karşılaştırmaya göre Türkiye’nin asgari ücret düzeyi 100 olarak kabul edildiğinde, Türkiye, 117 puanla Slovenya ve 142 puanla Malta hariç AB’ye yeni üye olmuş ve yatırımlar konusunda rekabet halinde olduğu ülkeler arasında en yüksek asgari ücrete sahip ülke konumundadır. Tabloya göre AB’ye yeni üye olmuş diye ifade ettiğimiz Romanya, Bulgaristan, Litvanya, Letonya, Estonya, Slovak Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve daha önce Birliğe üye olmuş Portekiz’de asgari ücretler Türkiye’ye oranla daha düşüktür. Ayrıca bu ülkelerin arasında Bulgaristan, Estonya, Portekiz ve Slovak Cumhuriyeti gibi ülkelerde asgari ücret üzerindeki vergi yükleri de Türkiye’den daha düşüktür. Yani bu ülkelerdeki asgari ücretin düşüklüğü Türkiye’ye kıyasla vergi ve benzerlerinin düşüklüğünden kaynaklanmaktadır. Asgari ücret üzerindeki vergi yükünün düşüklüğü bir yandan yatırım yapma amacı taşıyan yabancı sermayeyi ülkeye çekme konusunda avantaj sağlarken, diğer yandan ülke çalışanın eline daha fazla net ücret geçtiği anlamını da taşımaktadır.

Tablo 30’da asgari ücret üzerindeki vergi ve benzerlerinin, yine asgari ücret içindeki payı verilmiştir. Birçok ülkede farklı oranlara varılmıştır. Bazılarında brüt asgari ücret içindeki vergi ve benzerlerinin oranları çok düşükken, bazılarında yüksektir. Buradan yola çıkarak AB’nin genel ortalamasına bakıldığında 1996-2006 döneminde ortalama vergi yükü çok değişmemiştir. Bunun yanında AB (15), AB (25) ve AB(27) ortalamaları da bu yıllar itibarıyla hemen hemen birbirinin aynı olmuştur. Genel olarak denilebilir ki, istihdam üzerindeki vergi ve benzerlerinin asgari ücret içindeki payı (yükü) %40’dır.

Ancak daha önce de ifade edildiği üzere genel ortalama böyle olmasına rağmen, çok düşük ve ya çok yüksek oranlar uygulayan ülkeler de vardır. Örneğin AB içinde diğerlerine göre daha gelişmiş ve refah seviyesi yine diğerlerine göre daha yüksek olan Belçika ve İsveç gibi ülkelerde bu oranların yüksek olduğu söylenebilir. Ancak yine

benzer gelişmişlik düzeyine sahip Lüksemburg gibi bir ülkede ise bu oranların düşük olduğu görülmektedir.

**Tablo 30 : Avrupa Birliği Ülkeleri İle Türkiye’de Asgari Ücret Üzerindeki Toplam Vergi Yüğü (%)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AB (27)	39,7	40	39,3	38,5	40,8	40,3	40,4	39,5	39,7	39,4	40,1
AB (25)	39,7	40	39,3	38,5	40,8	40,3	40,4	39,5	39,7	39,4	40,1
AB (15)	39,7	40	39,2	38,4	40,8	40,3	40,3	39,5	39,7	39,4	40,1
Belçika	50,5	49,5	51,1	51	51,3	50,7	50,5	49,6	48,9	49,2	49,2
Bulgaristan	40,3	37,8	39,1	37,1	40	36,9	36,2	36	35,8	36,3	31,1
Çek Cum.	41,4	41,5	41,4	41,4	41,4	41,3	41,5	41,7	41,9	42	40,1
Danimarka	41,3	41,7	40,4	41,3	41,2	40,5	39,8	39,8	39,3	39,2	39,3
Almanya	46,5	47,7	47,5	47	48,6	47,7	48,1	48,8	47,8	47,3	47,4
Estonya	38,5	39,5	39,8	40	38,2	37,4	40,2	40,7	38,9	39,8	38,4
İrlanda	26,5	24,9	23,4	21,5	18,1	17,3	16,7	16,2	20	16,8	16,3
Yunanistan	34,9	35	35,1	34,3	35,5	35,1	34,3	34,4	34,9	34,8	35,4
İspanya	34,4	34,8	35,1	32,6	34,7	35,3	35,7	34,7	35,2	35,5	35,9
Fransa	44,3	41,6	39,4	40,3	47,4	47,6	47,4	45	42,4	41,8	44,5
İtalya	48,3	48,8	44,4	44,1	43,1	42,7	42,7	41,1	41,4	41,7	41,5
Kıbrıs Rum Kes.	16	16,2	16,3	16,5	16,7	17	17,3	18,6	18,6	19,1	11,9
Letonya	39,3	41,5	41,6	41,7	42,2	42	42,2	41,4	41,9	41,8	41,8
Litvanya	41,2	40,5	41,6	41,1	42,9	42,9	43,1	40,9	41,6	42,5	40,6
Lüksemburg	29,2	29,7	28,9	29,5	32,8	31,2	29	29,3	29,6	30,2	30,6
Macaristan	46,8	47,8	47,4	48,2	51,4	50,9	48,2	44,5	44,8	43,1	42,9
Malta	15,8	15,8	15,9	16,4	15,6	16,6	17,8	19,3	18	17,7	18,4
Hollanda	39,3	38,8	39,2	40,2	42	38,9	39,1	40	40,8	41,6	40,6
Avusturya	37,5	41,1	41,5	41,6	43,2	42,9	43,1	43,5	43,9	43,1	43,5
Polonya	43,6	42,9	42,1	41,9	42,2	41,8	41,7	42	42,2	42,3	42,5
Portekiz	30,6	30,8	30,7	30,2	33,2	32,2	32,3	32,4	32,4	31,8	31,7
Romanya	42,7	42,9	45,1	48,2	44,7	45,2	44,6	43,4	42,9	42,4	42,2
Slovenya	40,9	41	41	41	41	40,3	39,8	40,2	39,8	41,6	41,2
Slovakya	40,3	40,5	40,7	42,3	40,6	41,3	40,8	40,9	39,6	35,2	35,6
Finlandiya	45,3	44,2	44	42,6	43	41,4	40,9	40	39,4	39,5	38,9
İsveç	48,6	49,2	49,3	48,7	48,6	47,8	46,8	47	47,2	46,6	46
İngiltere	26,8	28,4	28,5	25,8	28,5	28,1	28,3	29,8	30	30,2	30,4
<b>Türkiye</b>	<b>42,1</b>	<b>43,5</b>	<b>43</b>	<b>34,5</b>	<b>39,1</b>	<b>42,6</b>	<b>41,5</b>	<b>41</b>	<b>41,9</b>	<b>41,9</b>	<b>42</b>

**Kaynak:** EUROPEAN COMMISSION, “Tax rate on low wage earners: Tax wedge on labour cost %”, Eurostat,

<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996\\_39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&\\_screen=detailref&language=en&product=STRIND\\_EMPLOI&root=STRIND\\_EMPLOI/emploi/em041](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&_screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em041)>, (05.04.2008).

Türkiye’de asgari ücret üzerindeki vergi yükü son yıllarda %42 seviyelerinde seyretmiştir. 2008 yılı içinde yapılan kanuni düzenlemeler ile bu oranın düştüğü söylenebilir. Asgari ücret üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükleri azaltmak,

işsizlik oranlarında bir düşüş ve istihdam oranlarında bir iyileşmeyi gerçekleştirebilir. Türkiye de istihdam üzerindeki vergisel yükümlülüklerde gerçekleşen azalmanın olumlu etkisini önümüzdeki yıllarda görebilir. Bu öngörüyü destekler nitelikteki AB ülkelerinin işsizlik, istihdam ve vergi yükü rakamlarını burada ifade etmek yerinde olacaktır.

Bulgaristan'ı inceleyecek olursak 2000 yılında asgari ücret üzerindeki vergi yükünün %40 olduğunu Tablo 30'dan öğrenebiliriz. Daha sonraki yıllarda ise bu oranın düştüğü ve 2006 yılında %31,1 olarak tespit edildiği de görülmektedir. Asgari ücret üzerindeki vergi yükü bu şekilde gelişen Bulgaristan'da işsizlik oranları buna paralel, istihdam oranları ise bunun aksi yönünde bir gelişme kaydetmiştir. Şöyle ki asgari ücret üzerindeki vergi yükünde yaşanan bu gerilemenin paralelinde 2000 yılında %16,4; 2001 yılında %19,5 olan işsizlik oranı 2007 yılında oldukça gerileyerek %6,9'a gelmiştir. Bunda istihdamı olumsuz etkileyen ve işsizliği tetikleyen ücret üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükleri azaltmanın etkisinin büyük olduğu söylenebilir. Yine buradan hareketle Tablo 22'de belirtildiği gibi 2000 yılında %50,4 olan istihdam oranı 2007 yılına kadar önemli bir gelişme göstererek %61,7'ye çıkmıştır.

Konuya ilişkin bir diğer örnek İtalya olabilir. Yine Tablo 30'daki rakamlara bakacak olursak, İtalya'da 1996 yılında asgari ücret üzerindeki vergi yükü %48,3 iken, bu oran 2006 yılına kadar gerileyerek %41,5'e düşmüştür. İtalya'da asgari ücret üzerindeki vergi yükünün düşmesine paralel olarak işsizlik oranlarının da düştüğü gözlenmiştir. Tablo 24'de de belirtildiği üzere, 1996'da %11,2 gibi yüksek bir seviyede olan işsizlik oranı 2007 yılına gelindiğinde %6,1'e gerilemiştir. Bunun yanında vergi yükündeki azalmaya paralel istihdam oranlarında da bir artış gözlenmiştir. 1996 yılında İtalya'da %51,2 olan istihdam oranı 2007 yılında %58,7'ye yükselmiştir.

Başka bir örneği Birliğe yeni üye olan Kıbrıs Rum Kesiminden verebiliriz. Kıbrıs Rum Kesimine genel olarak baktığımızda düşük bir işsizlik oranı ve yüksek bir istihdam oranı görebiliriz. Bu oranlara etki etmesi düşünülen, ücret üzerindeki vergi yükü oranlarına baktığımızda ise 2006 yılında %11,9 düzeyinde olduğunu görmekteyiz. Yani Kıbrıs Rum Kesiminde düşük vergi yükleri beraberinde düşük işsizlik ve yüksek istihdam oranı getirmiştir denilebilir.

Diğer bir örnek olarak Slovak Cumhuriyeti verilebilir. Slovak Cumhuriyeti'nde 2003 yılında asgari ücret üzerindeki vergi yükü %41 civarında iken 4 yıl içinde bu oran

5-6 puanlık bir düşüşle %35,6'ya gerilemiştir. Aynı dönemde işsizlik oranı %18'lerden 2007 yılında %11,1'e gerilemiştir. Yine bu vergi yükü düşüşü aynı dönemde istihdam oranında %3'lük bir artış sağlamıştır.

Finlandiya'ya bakacak olursak, 1996'da %15 civarlarında seyreden bir işsizlik ile %62 seviyelerinde bir istihdam oranını görürüz. Bunun yanında aynı yılda asgari ücret üzerindeki vergi yükü %45 civarındadır. Tablo 30'dan da takip edileceği üzere asgari ücret üzerindeki vergi yükü yıllar itibariyle azalmış ve 2006 yılında %38,9'a ulaşmıştır. İşsizlik oranı da buna paralel bir seyir izleyerek, 2007 yılında %15'lerden %6,9'a kadar gerilemiştir. İstihdam oranı da aynı dönemde yine Tablo 22'den takip edileceği üzere yaklaşık %9'luk bir artışla %70,3'e yükselmiştir.

Bu konuda en çarpıcı ülke İrlanda'dır. Hatta İrlanda'nın bu gelişimi "İrlanda Mucizesi" diye de adlandırılır. 1973 yılına Avrupa Birliği'ne girdiğinde İrlanda zenginlerin en fakiri bir ülke konumundadır. İstihdam konusunda büyük sıkıntılar yaşamakta ve yüksek işsizlik oranlarının görüldüğü bir ülke olarak anılmaktaydılar. Ancak İrlanda bu konumundan hızlı bir şekilde sıyrılmış ve günümüzde gelişmiş bir ekonomi olarak görülmektedir. 1990'ların sonunda büyüme oranı %10'a yükselirken kişi başına gelir 11.500 dolardan 27.100 dolara yükselmiştir. İrlanda dünyanın en büyük yabancı sermaye üssü olmuştur.<sup>245</sup> İrlanda'da da 1995-1996 yıllarında işsizlik oranı %12'lerde iken Tablo 24'den de görüleceği üzere 2007 yılına gelindiğinde bu oran %4,6'ya gerilemiş, istihdam oranı da aynı dönem itibariyle yaklaşık 15 puanlık bir artışla %69,1'e yükselmiştir. İrlanda'nın bu dönemdeki asgari ücret üzerindeki vergi yüküne baktığımızda diğer AB ülkelerine göre oldukça düşük seviyelerde olmasının yanında, vergi yükünde yine de bir azalmanın olduğu görülmektedir. 1996 yılında AB ülkelerine göre düşük bir seviye olan %26,5'lik bir vergi yüküne rağmen on yıllık sürecin sonunda 10 puanlık bir düşüşle 2006 yılında asgari ücret üzerindeki vergi yükü %16,3'e kadar inmiştir. İrlanda'nın istihdam konusunda yaşadığı iyileşmenin arkasında ücret üzerindeki vergi yüklerini düşürmenin yarattığı etki büyüktür. Bunun yanında

---

<sup>245</sup> DPT (2007), a.g.r., s.16.

İrlanda'nın bu mucizeyi gerçekleştirmesini sağlayan unsurlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:<sup>246</sup>

- Hükümetlere göre değişmeyen temel ekonomik politikalar,
- Rekabetçi istihdam maliyetlerinin sağlanması için rekabetçi ücret seviyelerinin de yer aldığı uyumlu bir sosyal katılımcılık,
- Yatırımcı dostu istihdam politikalarının belirlenmesi,
- İşverenin vergi yükünün azaltılması,
- Ulusal rekabet gücü politikası uygulaması,
- Çalışma mevzuatının esnekleştirilmesi,
- Bürokratik engellerin kaldırılması,
- Verimliliğin artırılması,
- İşgücüne katılım oranının yükseltilmesi,
- Piyasa ekonomisinin geliştirilmesi,
- Eğitime önem verilerek genç ve oldukça eğitilmiş işgücünün yaratılması,
- Araştırma geliştirme yatırımlarının desteklenmesi,
- Yatırımları ve dış ticareti destekleyen yasal çerçeve,
- Avrupa Birliği'ne üye olunması.

Görülüşü üzere istihdam konusunda sağlanan bu gelişmenin en önemli nedenleri; işveren ve işçi üzerindeki vergisel yükümlülüklerin azaltılması, bürokratik engellerin kaldırılması ile işvereni teşvik politikalarıdır.

Türkiye'de işsizlik oranının yüksekliğinden ziyade düşük istihdam oranı ve düşük işgücüne katılma oranı daha önemlidir. Nüfusun büyük bir kısmı iş bulmaktan ümidini kesmiş kişilerden oluşmakta, işgücüne dahil olanların büyük bir kısmı ise iş bulamamaktadır. Tarımda yaşanan makineleşme ve verimlilik artışı ile birlikte Türkiye'de işsizliğin uzun vadede daha büyük bir sorun olacağı da açıktır. Bu sorunu aşmak daha fazla işgücünü istihdam etmeye yönelik teşvik politikalarından geçmektedir. Buna yönelik 2008 yılında yapılan düzenlemeler ücret üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükleri azaltmıştır. Böylece önümüzdeki yıllarda işsizlik oranının azalması, istihdam oranının yükselmesi öngörülmektedir.

---

<sup>246</sup> Sean WHELAN, "Yatırım ve İstihdam Yaratma Alanında İrlanda Deneyimi", "**İstihdam Politikaları**" Semineri ve "**İstihdamda Yeni Yaklaşımlar**" Paneli, TİSK Yayınları, 12-13 Aralık 2002 Hilton Oteli, Ankara, 2002, s.101. & KIZILOT, KILIÇ, MÜDERRİSOĞLU, a.g.e., s.116.

## C - Avrupa Birliği Ülkeleri ile Türkiye’de Vergi Takozunun Boyutu ve İşgücü Maliyetindeki Değişmeler

AB ülkelerinin bazılarında önemli boyutlara ulaşan vergi takozu varken bazılarında ise düşük bir vergi takozuyla karşılaşılmaktadır. 2006 yılı sıralamasına bakılacak olursa, en yüksek vergi takozuna yani net ücret ile brüt ücret arasındaki en yüksek farka sahip olan ülkenin Belçika olduğu görülmektedir. Bu ülkeyi Almanya, Macaristan, Fransa ve Avusturya gibi ülkeler takip ederken, en düşük vergi takozuna sahip ülke olarak İrlanda görülmektedir. İrlanda’yı ise İngiltere, Portekiz ve Lüksemburg gibi ülkeler takip etmektedir.

**Tablo 31 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Toplam Vergi Takozu (2006) (%)**

Ülke	Toplam Vergi Takozu 2006	2005-2006 Değişim			
		Vergi Takozu	Gelir Vergisi	İşçi Sosyal Güvenlik Payı	İşveren Sosyal Güvenlik Payı
Belçika	55,40	-0,10	-0,10	-0,005	0,038
Almanya	52,50	0,10	0,00	0,220	-0,155
Macaristan	51,00	-0,10	-0,30	0,684	-0,480
Fransa	50,20	0,10	0,10	-0,002	0,001
Avusturya	48,10	0,20	0,20	0,000	0,000
İsveç	47,90	-0,20	-0,10	-0,012	-0,103
İtalya	45,20	-0,20	0,30	0,052	-0,569
Hollanda	44,40	5,50	1,60	0,371	3,550
Finlandiya	44,10	-0,50	-0,80	0,328	0,000
Polonya	43,70	0,20	0,10	0,178	-0,034
<b>Türkiye</b>	<b>42,80</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
Çek Cumhuriyeti	42,60	-1,20	-1,20	0,000	0,000
Danimarka	41,30	0,10	0,10	-0,021	0,031
Yunanistan	41,20	0,80	0,80	0,000	0,000
İspanya	39,10	0,20	0,20	0,000	0,000
Slovak Cumhuriyeti	38,50	0,20	0,20	0,000	0,000
Lüksemburg	36,50	0,50	0,50	0,001	-0,002
Portekiz	36,30	0,00	0,00	0,000	0,000
İngiltere	33,90	0,10	0,10	0,026	0,030
İrlanda	23,10	-0,40	-0,40	0,036	0,000

**Kaynak:** OECD, “Taxing Wages 2005/2006: 2006 Edition”,

<[http://www.oecd.org/document/17/0,3343,fr\\_2649\\_37427\\_38148433\\_1\\_1\\_1\\_37427,00.html#Table\\_O\\_1](http://www.oecd.org/document/17/0,3343,fr_2649_37427_38148433_1_1_1_37427,00.html#Table_O_1)>,

(11.04.2008).

2006 rakamlarına göre Türkiye orta sıralarda yer almıştır. Türkiye Polonya, Macaristan gibi ülkelere kıyasla daha düşük bir vergi yüküne sahipken, Çek



Cumhuriyeti, Yunanistan, Slovak Cumhuriyeti gibi ülkelere kıyasla daha yüksek bir vergi yüküne sahiptir.

Yine Tablo 31'den anlaşılacağı üzere 2005 yılına kıyasla 2006 yılında Belçika, Macaristan, İsveç, İtalya, Finlandiya, Çek Cumhuriyeti'nde ve düşük bir vergi takozuna sahip olmasına rağmen İrlanda'da da vergi takozu azalmıştır. Bunlara karşın Hollanda da ise vergi takozunda 5.5 puanlık bir artış yaşanmıştır.

Bu vergi takozu genel olarak gelir vergisi, işçi ve işveren sosyal güvenlik katkılarından kaynaklanmaktadır. Vergi ve sosyal güvenlik katkılarının işgücü maliyeti içindeki paylarının AB ülkelerindeki dağılımı Tablo 32'de verilmiştir. İşgücü maliyeti olarak baktığımızda, en yüksek işgücü maliyetine sahip olan ülkeler sırasıyla İngiltere, Belçika ve Almanya iken; Türkiye, Slovak Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'nden sonra en düşük işgücü maliyetine sahip olan ülkedir.

**Tablo 32 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücü Maliyetinin Yüzdesi Olarak Gelir Vergisi, Sosyal Güvelik İşçi ve İşveren Payları (2006) (%)**

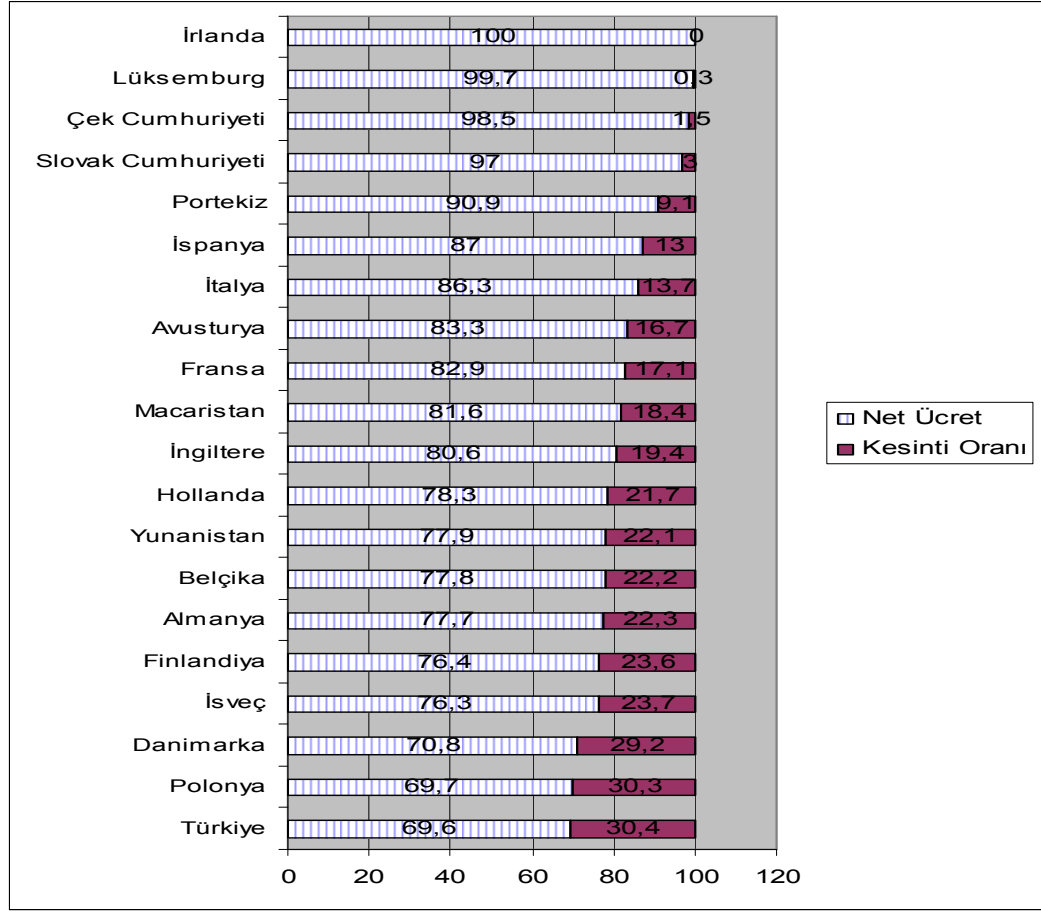
Ülke	Gelir Vergisi	Sosyal Güvelik Payları		İşgücü Maliyeti (\$)
		İşçi	İşveren	
İngiltere	15,9	8,3	9,7	55171
Belçika	21,3	10,7	23,3	54896
Almanya	17,5	18,0	17,0	54129
Avusturya	11,5	14,0	22,6	51075
Lüksemburg	12,3	12,3	11,9	49944
Fransa	10,9	9,5	29,7	49813
Hollanda	11,7	19,7	13,0	48986
İsveç	18,2	5,3	24,4	46396
Finlandiya	19,3	5,5	19,4	44693
Yunanistan	6,8	12,5	21,9	39243
Danimarka	30,1	10,6	0,6	38956
İtalya	13,9	7,0	24,3	36585
İspanya	10,8	4,9	23,4	35209
İrlanda	8,8	4,6	9,7	32945
Portekiz	8,2	8,9	19,2	25849
<b>Türkiye</b>	<b>12,8</b>	<b>12,3</b>	<b>17,7</b>	<b>24993</b>
Çek Cumhuriyeti	7,4	9,3	25,9	21777
Macaristan	14,6	10,6	25,8	19685
Polonya	5,3	21,4	17,0	19130
Slovak Cumhuriyeti	7,1	10,6	20,8	16828

**Kaynak:** OECD, "Taxing Wages 2005/2006: 2006 Edition",

<[http://www.oecd.org/document/17/0,3343,fr\\_2649\\_37427\\_38148433\\_1\\_1\\_1\\_37427,00.html#Table\\_O\\_1](http://www.oecd.org/document/17/0,3343,fr_2649_37427_38148433_1_1_1_37427,00.html#Table_O_1)>, (11.04.2008).

Ülkeler açısından işgücü maliyetine gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkı payları bakımından bakacak olursak, Danimarka'da işgücü maliyetinin çok önemli bir kısmının gelir vergisinden oluştuğu görülecektir. Yine Belçika, Finlandiya ve İsveç'te de işgücü maliyetinin önemli bir kısmı gelir vergisinden oluşmaktadır. Bunun yanında gelir vergisi çok düşük görülen Polonya ise ülkeler arasında işçisinden en fazla sosyal güvenlik katkısını alan ülke konumundadır. Hollanda ve Almanya gibi ülkeler de işçi kesiminden sosyal güvenlik katkısı olarak yüksek miktarlar almaktadır denebilir. Ayrıca 2006 yılı rakamlarına göre sırasıyla Fransa, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve İtalya sosyal güvenlik katkısı olarak işveren kesiminden en fazla primi alan ülkelerdir. Türkiye'de gelir vergisi ve işçi-işveren sosyal güvenlik katkısı işgücü maliyetini AB ülkelerine kıyasla orta seviyelerde etkilemektedir. Ancak bu vergi ve katkı paylarının toplamı istihdam üzerinde önemli bir yük yaratmaktadır. Bu nedenle brüt-net ücret makası gitgide açılmaktadır. AB ülkelerinde ise devlet yardımları sayesinde brüt ücretin yüzdesi olarak net ücretin payı artırılmaya çalışılmaktadır. 2008 yılı başında uygulamaya konulan asgari geçim indirimi ile Türkiye'de de işçi açısından vergi takozunun olumsuz etkisi giderilmeye amaçlanmaktadır. Ancak bu düzenleme öncesinde bazı AB ülkelerine kıyasla brüt ücretin çok önemli bir kısmının ücretlinin eline geçmediği de aşağıdaki grafikten anlaşılmaktadır.

**Grafik 16 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Brüt Ücretin Yüzdesi Olarak Net Ücret ve Kesinti Oranları (2005)**



Kaynak: TİSK, Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde..., a.g.e., s.135.

Grafiğe göre 2005 yılında Türkiye’de brüt ücretin yalnızca %69,6’sı ücretlinin eline geçerken Slovak Cumhuriyeti, Çek Cumhuriyeti ve Lüksemburg gibi ülkelerde brüt ücretin hemen hemen hepsi ücretlinin net olarak eline geçmektedir. Bunun ötesinde İrlanda’da ise devletin yaptığı katkıları sayesinde brüt ücretten daha yüksek bir miktar ücretliye gelir olarak yansımaktadır.

2005 ve 2006 yılına ilişkin AB’de ücret üzerindeki vergi yüklerini inceledikten sonra, 2007 yılında nasıl bir değişikliğin olduğuna bakmak faydalı olacaktır. 2006 yılına kıyasla 2007 yılına baktığımızda işgücü maliyeti açısından yapılan sıralamada çok fazla bir değişiklik yaşanmamıştır. 2006 yılına kıyasla toplam vergi takozunda Macaristan, Fransa, İsveç, Hollanda, Finlandiya, Polonya, İspanya ve İrlanda gibi ülkelerde bir düşüş yaşanırken, Almanya, Avusturya, İtalya, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Danimarka, Lüksemburg ve İngiltere gibi ülkelerde ise vergi takozunda bir yükselme

meydana gelmiştir. Türkiye’de ise gelir vergisinden kaynaklanan çok düşük bir azalmayı dikkate almazsak herhangi bir değişikliğin olmadığı söylenebilir.

**Tablo 33 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Toplam Vergi Takozu (2007) (%)**

Ülke	Toplam Vergi Takozu 2007	2006-2007 Değişim			
		Vergi Takozu	Gelir Vergisi	İşçi Sosyal Güvenlik Payı	İşveren Sosyal Güvenlik Payı
Belçika	55,50	0,00	0,042	0,006	-0,029
Almanya	54,40	2,50	0,550	1,968	-0,045
Macaristan	52,20	-1,10	0,159	-0,611	-0,613
Fransa	49,20	-1,00	-0,966	0,092	-0,126
Avusturya	48,50	0,30	0,278	0,000	0,000
İtalya	45,90	0,30	0,118	0,227	0,000
İsveç	45,40	-2,40	-2,471	-0,004	0,060
Hollanda	44,00	-0,40	0,601	-1,207	0,250
Finlandiya	43,70	-0,50	-0,431	-0,027	0,000
Çek Cumhuriyeti	42,90	0,30	0,316	0,000	0,000
Polonya	42,80	-0,90	0,109	-0,965	0,000
<b>Türkiye</b>	<b>42,70</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,020</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
Yunanistan	42,30	0,40	0,401	0,000	0,000
Danimarka	41,30	0,10	0,134	-0,047	-0,022
İspanya	38,90	-0,20	0,014	0,017	-0,265
Slovak Cumhuriyeti	38,50	0,00	0,018	0,000	0,000
Lüksemburg	37,50	1,00	0,663	0,315	0,001
Portekiz	37,40	0,00	-0,004	0,000	0,000
İngiltere	34,10	0,10	0,023	0,019	0,022
İrlanda	22,30	-0,70	-0,740	0,035	0,000

**Kaynak:** OECD, “Taxing Wages 2006/2007:2007 Edition”,  
[http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en\\_2649\\_34533\\_40233913\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#table\\_01](http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34533_40233913_1_1_1_1,00.html#table_01),  
(11.04.2008).

2007 rakamlarına göre yine Belçika en yüksek vergi takozuna sahip olan ülkedir. En düşük vergi takozu ise yine İrlanda’dadır. İrlanda düşük bir takozu sahip olmasına rağmen, istihdam üzerindeki yükleri azaltma eğilimini sürdürmektedir. Bu daha önce de bahsettiğimiz üzere İrlanda mucizesinin önemli stratejilerinden biridir.

AB ülkelerinde işgücü maliyetinin en yüksek olduğu ülke Almanya’dır. Almanya’yı ise Belçika, Avusturya ve İngiltere gibi ülkeler takip ederken, işgücü maliyetinin en düşük olduğu ülkeler ise Slovak Cumhuriyeti, Polonya ve Türkiye gibi ülkelerdir. Bu ülkelerde işgücü maliyetinin düşük çıkmasının sebebi, dolar karşısında ulusal paralarının değer düşüklüğü olabilir.

Danimarka’da işgücü maliyetinin en önemli unsuru gelir vergisi görülmektedir. Yine Almanya’da da işgücü maliyetinin en önemli unsuru gelir vergisidir. Polonya ve Hollanda da ise işçilerden alınan sosyal güvenlik katkı paylarının yüksekliği işgücü maliyetini yükseltmektedir.

**Tablo 34 : Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye’de İşgücü Maliyetinin Yüzdesi Olarak Gelir Vergisi, Sosyal Güvelik İşçi ve İşveren Payları (2007) (%)**

Ülke	Gelir Vergisi	Sosyal Güvelik Payları		İşgücü Maliyeti (\$)
		İşçi	İşveren	
Almanya	18,4	17,4	16,4	59526
Belçika	21,5	10,7	23,3	57141
Avusturya	12,0	14,0	22,6	56630
İngiltere	16,0	8,4	9,7	56612
Lüksemburg	13,0	12,6	11,9	54000
Hollanda	12,1	18,6	13,3	51828
Fransa	9,9	9,6	29,6	50260
İsveç	15,6	5,3	24,5	48763
Finlandiya	18,9	5,4	19,4	45302
Yunanistan	7,9	12,5	21,9	44304
Danimarka	30,2	10,6	0,6	41252
İtalya	14,4	7,2	24,3	36692
İspanya	10,8	4,9	23,2	36329
İrlanda	7,9	4,7	9,7	34379
Portekiz	9,3	8,9	19,2	27453
Çek Cumhuriyeti	7,7	9,3	25,9	23604
Macaristan	16,1	12,6	25,7	21552
<b>Türkiye</b>	<b>12,6</b>	<b>12,3</b>	<b>17,7</b>	<b>20182</b>
Polonya	5,4	20,5	17,0	19847
Slovak Cumhuriyeti	7,1	10,6	20,8	18215

**Kaynak:** OECD, “Taxing Wages 2006/2007:2007 Edition”,

<[http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en\\_2649\\_34533\\_40233913\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#table\\_01](http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34533_40233913_1_1_1_1,00.html#table_01)>, (11.04.2008).

Görülen odur ki, çoğu AB ülkesinde işgücü maliyetini oluşturan en önemli unsur, işverenin ödediği sosyal güvenlik katkı paylarıdır. İşgücü maliyeti içinde işveren sosyal güvenlik katkı paylarının en yüksek olduğu ülkeler sırasıyla Fransa, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İsveç, İtalya, Belçika ve İspanya sayılabilir. Türkiye’ye baktığımızda işgücü maliyetini en fazla arttıran işverenlerin ödediği sosyal güvenlik primleridir. Ancak yapılan son düzenleme (sosyal güvenlik işveren paylarının %5’inin hazinece ödenmesi) ile işgücü maliyeti içinde işverenlerin ödediği sosyal güvenlik katkılarının azalması beklenmektedir.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’de istihdam sorunu en önemli ekonomik sorun olarak kendini göstermektedir. Son yıllarda nüfus artış hızında gerileme yaşanmasına rağmen, halen nüfus artışına paralel iş olanakları yaratılamamaktadır. Bu durum, istihdam sorununun çözüme kavuşturulmasına yardımcı olacağı yerde sorunun daha da ağırlaşmasına neden olmaktadır.

İşsizlik oranı önemli bir ekonomik sorun olarak özellikle 1970’lerin sonlarında ortaya çıkmış, son yıllarda ise önemini giderek artırmıştır. 2002 yılından itibaren işsizlik oranı %10 seviyelerine yükselmiş, inişli çıkışlı bir seyirle birlikte 2008 yılı başında %11’lere ulaşmıştır. Bu işsizlik oranı bile tek başına yüksek bir oran iken, Türkiye’nin sektörel yapısı da düşünüldüğünde bu oranın aslında daha da büyük rakamlara karşılık geleceği bir gerçektir. Tarım sektörünün önemli bir paya sahip olduğu Türkiye’de görünüşte bir işi olan fakat üretime katkısı bulunmayan işgücü miktarı fazladır. Ayrıca tarımda gerçekleşen makineleşme ile birlikte sektör dışına her geçen gün yeni işgücü atılmakta, işsizlilerin sayısı artış göstermektedir. Tarım sektöründeki gizli işsizlerin yanında, eksik istihdam da hesaba katıldığında işsizlik oranının daha yüksek olduğu görülecektir. Son yıllarda tarımdaki nüfusun sürekli olarak azalması bu durumu kanıtlamaktadır. Tarımda yaşanan işgücü daralması ve nüfus artışı devam ettiği sürece işsizlik oranının artması kaçınılmazdır.

Son yıllarda çalışma çağındaki nüfus her yıl %1,9-2 oranında artış göstermektedir. Aslında bu artış işsizlik oranının daha da fazla artmasını gerektirmektedir. İşsizlik oranının daha fazla artmamasını sağlayan etken işgücüne katılmama olgusudur. İşgücüne katılmayan nüfusun her yıl %2,4 oranında artması, tarım sektörünün dışarı attığı çalışanların iş aramak yerine işgücü dışına çıktığı anlamına gelmektedir. İşgücüne katılma oranı Türkiye’de 1980’lerin sonundan itibaren azalma eğilimine girmiş ve 2000 yılından itibaren %50’nin altına düşmüştür. Bunun anlamı 2000 yılından itibaren çalışma çağındaki nüfusun yarısından fazlası artık iş aramamaktadır. İnsanların iş aramamasının nedeni şüphesiz artık bu konuda umutlarının kalmamasıdır. Bu durum sosyolojik olarak da önemle üzerinde durulması gereken bir konudur.

İstihdam sorununun son yıllarda bu denli artmasının nedenleri arasında nüfusun sürekli artışı ile tarımda yaşanan makineleşmenin işgücünü sektör dışına atmasının yanında aktif istihdam politikalarının uygulanamayışı, işi değil işçiyi koruyan bir yapının mevcut olması, bürokrasi nedeniyle yurtdışına yönelen yatırımlar, bir ulusal istihdam stratejisinin ortaya konulamamış olması da yer almaktadır. Ancak en önemlisi işgücü maliyetlerinin artırması nedeniyle yatırımları ve yabancı sermayeyi olumsuz etkileyen yüksek istihdam vergileridir. İstihdamı olumsuz etkileyen bu vergi ve benzeri mali yükümlülükler yeni iş alanlarının açılmasına engel olmakta veya işverenleri kayıtdışı çalışmaya yöneltmektedir. Yüksek istihdam vergilerinin yanında, işgücü piyasasını etkileyen ağır yasa ve yönetmelikler hem işçileri hem de işverenleri olumsuz yönde etkilemektedir. İşten çıkarmak ve yeni işe almak oldukça maliyetlidir.

Türkiye’de istihdam üzerindeki vergisel yükümlülükler “gelir vergisi ve damga vergisi”dir. Gelir vergisi bir çok gelir türü üzerinden alındığı gibi ücret üzerinden de alınmaktadır. Gelir vergisi 01.01.2006 tarihine kadar ücret gelirleri ve ücret dışındaki diğer gelirler olarak ayrıma tabi tutulup vergilendiriyordu. Ancak gelir vergisi oranları bu tarihten itibaren ücret gelirleri ve ücret dışı gelirler için aynı tarifelerden vergilendirilmeye başlanmış ve ücretlinin %5 vergi avantajı ortadan kaldırılmıştır. Daha ücreti eline geçmeden vergisi kesilen işgücünün vergisini ödememesi, geç ödemesi yani vergi kaçırması gibi bir durum söz konusu değildir. Bu nedenle vergi yükü düşürülerek ödenebilir vergi yüküyle kayıtdışı istihdamın önüne geçilebilir ve devletin vergi gelirleri arttırılabilir. İşgücü aleyhine gerçekleşen bu tarife değişikliği getirilen asgari geçim indirimi uygulaması ile giderilmeye çalışılmıştır. Böylece ücretin gelir vergisi olarak kesilen miktarı ailevi durumuna göre işçilere iade edilmeye başlanmıştır. Ağır vergi yükü altında ezilen işgücü lehine olan bu uygulamanın işverenler lehine bir katkısının olduğu söylenemez. Daha önce devlete gelir vergisi adı altında ödenen tutarın artık çalışana ödenmesi işveren açısından işgücü maliyetlerinde herhangi bir değişiklik getirmemiştir. Diğer yandan istihdam üzerindeki bir diğer vergisel yükümlülük olan damga vergisinin oranının çok düşük olmasına rağmen, artık günümüz koşullarında elektronik ortamda gerçekleşen ücret ödemelerinden alınmaması, istihdam üzerindeki yüklerini bir miktar azaltacaktır.

İstihdam üzerindeki vergi benzeri mali yükümlülük olarak işçi ve işveren sosyal sigorta primleri, istihdam üzerinde en fazla yükü oluşturan yasal bir zorunluluktur. 5763

sayılı kanun öncesinde sosyal sigorta işçi payı %14, işveren payı ise %19,5 ile %25 arasında değişen bir oran iken, 5763 sayılı kanun ile işveren payının %5'lik kısmının hazinece ödenmesi kararlaştırılmış, böylelikle işveren üzerindeki yükümlülüklerde bir azalma sağlanmıştır. Yeni istihdam olanakları sağlama konusunda olumlu bir gelişme olan bu indirimden işverenlerin yararlanabilmesi için Sosyal Güvenlik Kurumu'na borcunun bulunmaması ve sosyal sigorta primlerini zamanında yatırması gerekmektedir. Uygulama bu yönünle hem yeni istihdam olanaklarına katkıda bulunurken hem de kayıtdışı istihdam ile mücadele konusunda önemli bir düzenleme getirmiştir.

Sosyal sigorta primlerinin yanında bir diğer önemli mali yükümlülük işsizlik sigortası primleridir. %1 sigortalıdan, %2 işverenden ve %1 Devlet katkısı olarak uygulanan oranlar neticesinde oluşturulan işsizlik sigortası fonunun işletilmesi uzun yıllar tartışma konusu olmuştur. Ancak yine 5763 sayılı kanun kapsamında getirilen düzenlemeler ile işsizlik sigortası fonunun daha etkin biçimde işletilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda genç (18-29 yaş arası) ve kadın (18 yaşından büyük) işsizliği önlemeye yönelik, genç ve kadınların işe başladığı birinci yıl için %100'ü, ikinci yıl için %80'i, üçüncü yıl için %60'ı, dördüncü yıl için %40'ı ve beşinci yıl için %20'si olmak üzere sosyal sigorta primlerinin işsizlik sigortasından karşılanması hem işsizlik sigortasının amacına yönelik işlerliğini artırmakta hem de işveren üzerindeki sosyal sigorta prim yükümlülüğünün etkisini azaltmaktadır. Ancak bu uygulamanın yanında İşsizlik Sigortası Fonu'ndan GAP'a yapılan transferler, uzun vadede GAP bölgesinde tarımsal istihdamı artırıcı etki yapacağı öngörülse de işsizlik sigortası ana amacı ile örtüşmediği, işsizlik sigortası fonuna işlerlik kazandırılması yönünde atılan bu adımın işsizlik fonunun amacı kapsamında değerlendirilemeyeceği söylenebilir.

Bir diğer yasal yükümlülük olarak kıdem tazminatı uzun yıllardır tartışılan gelen bir yükümlülük olarak son yıllarda işveren üzerindeki olumsuz etkisini oldukça fazla göstermektedir. 2007 yılında ortalama olarak işçi başına 21.315 YTL hesaplanan kıdem tazminatına yönelik farklı çözüm önerileri mevcuttur. Kıdem tazminatı yerine işsizlik sigortasının oranının yükseltilerek ikame edilmesi, işveren kesiminin ödeyeceği primler ile toplu bir fonun oluşturulması, işveren tarafından her işçi için özel hesaplara her ay yatırılacak katkı payları ile oluşturulacak hesaplardan kıdem tazminatının karşılanması gibi farklı düşünceler mevcuttur. Tartışılan önerilerin hepsinde işveren üzerindeki vergi



yükünün aylık bazda artacağı açıktır. İşveren üzerinde önemli bir yükümlülük olan kıdem tazminatı ancak devletin yapacağı katkılar ile azaltılabilir.

Sosyal yönden önemli bir görevi yerine getirirse de zorunlu istihdam işveren üzerinde önemli bir yükümlülüktür. 5763 sayılı kanun öncesinde %6 olan zorunlu istihdam oranı, kanunla yapılan değişiklikle %3'e düşürülmüştür. Ayrıca bazı işlerde özürhümler sosyal sigorta primlerinin işveren hisselerinin %100'ü ile kontenjan fazlası özürhümlü çalışanların sosyal sigorta primlerinin işveren hisselerinin %50'sinin Hazinece karşılanacak olması, özürhümlü çalıştırmanın getirdiği olumsuzluğu azaltmaktadır. Bunun yanında yeni düzenleme ile iş sağlığı ve güvenliği konusuna büyük önem verildiği, bu kapsamda işyerindeki sağlık hizmetlerinin artmasının işverene maddi anlamda ek yükümlülükler getireceği de açıktır.

Ücretler üzerindeki vergi yükü (gelir vergisi + işçi ve işveren sosyal güvelik kesintileri) açısından Türkiye, OECD ülkeleri arasında (OECD ortalaması % 25-28) son zamanlarda % 40-45 oranı ile en ön sıralarda yer almaktadır. Bunun yanında brüt ücretin yüzdesi olarak kesinti oranının OECD ortalaması % 15'ler düzeyindeyken Türkiye'de bu oran % 30'lar düzeyinde gerçekleşmektedir. Vergi takozunun dışında ayrı bir yük oluşturan kıdem tazminatı Türkiye'de 20 yıllık bir çalışana otuz günlük ücretinin 20 katı olarak ödenirken, OECD'de ortalama olarak ücretin sadece 6,1 katı olarak ödenmektedir.

Türkiye istihdam üzerindeki vergi yükü anlamında OECD ortalamasının çok üzerinde olmasına rağmen AB ortalamasına yakındır denilebilir. Asgari ücret üzerindeki vergi yükü bağlamında son yıllar itibariyle AB (27) ortalaması % 40'lar civarındayken Türkiye'de bu oran % 42'ler düzeyindedir. AB ülkeleri içinde vergi takozu anlamında Türkiye, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Slovak Cumhuriyeti, Lüksemburg, Portekiz, İngiltere ve İrlanda gibi ülkelerin önünde yer alırken, Belçika, Almanya, Macaristan, Fransa, Avusturya, İsveç, İtalya, Hollanda, Finlandiya ve Polonya gibi ülkelerden daha iyi konuma sahiptir. 2007 yılında Türkiye vergi yükü anlamında Çek Cumhuriyeti'nden de daha iyi bir konuma gelmiştir. Ayrıca işveren sosyal güvenlik primlerinin %5'nin Hazinece karşılanması başta olmak üzere 2008 Mayıs ayı içinde gerçekleştirilen düzenleme ile Türkiye'de istihdam üzerindeki vergi yükünün diğer AB ülkelerine kıyasla daha düşük bir yere geleceği söylenebilir. Bu

düzenlemenin istihdam üzerindeki olumlu veya olumsuz etkisi önümüzdeki yıllarda daha belirgin bir şekilde ortaya çıkacaktır.

AB ülkelerinde asgari ücret kapsamında istihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi paralelinde istihdam oranlarında bir artış, işsizlik oranlarında bir gerilemenin olduğu gözlenmektedir. Bulgaristan, İtalya, Kıbrıs Rum Kesimi, Slovak Cumhuriyeti ve en önemlisi İrlanda'da ücret üzerindeki vergi yükünün azalmasına karşılık, istihdam rakamlarında olumlu bir gelişme gözlenmiştir. Öyle ki İrlanda'nın bu alanda kaydettiği önemli gelişme "İrlanda Mucizesi" olarak ifade edilmektedir. Türkiye'de de ücretler üzerindeki vergi yükünün % 75-80 oranında azaltılması, ücretlerdeki vergi takozunu son kaplan ekonomisi olan İrlanda'nınki ile aynı seviyeye getirecektir.

Türkiye'de istihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi paralelinde istihdam rakamlarında bir iyileşmenin olacağı fikri ekseninde bazı çözüm önerileri gündeme gelmektedir. Genel anlamıyla vergi yüklerinin düşürülmesi kapsamındaki bu çözüm önerileri aşağıdaki gibi özetlenebilir.

- Devlet istihdam ve işsizlik sorununun çözümünde istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülükleri azaltarak, özel sektörün istihdam artışına katkıda bulunmasını sağlamalıdır. Burada istihdam üzerinden alınan vergilerin meydana getirdiği kaynak ile bu vergilerden dolayı oluşan işsizlik artışının devlette yarattığı maliyet iyi analiz edilmelidir. Dünya Bankası'nın tespitine göre istihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin 5 puan azaltılması bile 70 bin işsize iş bulunmasını sağlayacaktır. 2007 yılı rakamlarına göre AB içinde en düşük istihdam oranına, Slovak Cumhuriyeti'nden sonra en yüksek işsizlik oranına ve en önemlisi çok düşük bir işgücüne katılma oranına sahip ülke olarak Türkiye'nin istihdam üzerindeki yükler konusunda diğer ülkelere kıyasla daha düşük vergi yüklerine sahip olması gerekmektedir. Böylelikle vergi ve benzeri mali yükümlülük gelirlerinde meydana gelen düşüşe karşı, işsizlik azaltılabilecek, istihdam oranları yükselebilecektir. Öncelikli olarak üretim üzerindeki vergi yükü mutlaka yeni istihdam alanları açacak makul bir düzeye indirilmelidir. Bu düzey Türkiye'nin istihdam ve işsizlik sorunun büyüklüğü nedeniyle oldukça düşük tutulmalı, AB ortalamasından ziyade OECD

ortalamasına yaklaştırılmalıdır. Burada İrlanda'nın durumu göz önüne alınarak, daha düşük istihdam vergilerinin daha yüksek istihdam oranı ve daha düşük işsizlik düzeyi olduğu unutulmamalıdır.

- 2006 yılı başında gerçekleştirilen gelir vergisi tarife değişikliği nedeniyle ücretlilerin ortadan kalkan avantajlı durumu tekrar ücretlilere tanınmalıdır. Bu nedenle gelir vergisi tarifesi yeniden düzenlenip, tarifedeki oranlar 5 puan aşağı çekilebilir. Bunun yanında binde altılık damga vergisi de bütünüyle kaldırılabilir.
- Sosyal sigorta işveren payı kademeli bir şekilde daha da indirilebilir. İşçi payları da Sosyal Güvenlik Kurumu'nun aktüeryal dengesi göz önüne alınarak kademeli bir şekilde düşürülebilir. Böylece kayıtdışı istihdam kayıt altına alınarak daha fazla sosyal sigorta primi toplama şansı bulunabilir. Aslında Türkiye'de istihdam üzerindeki vergi yükleri AB ortalamasına kıyasla çok yüksek değildir. Ancak ekonominin kayıt içine alınmasının sağlanması için istihdam üzerindeki vergi yüklerinin düşürülmesi zorunludur. Aksi takdirde işverenlerin rekabet gücü dolayısıyla ihracat potansiyeli ve yatırım yapma isteği azalmakta, işsizlik artmaktadır. Aynı zamanda bu durum, Türkiye'den sermayenin kaçışına ve yabancı sermayenin de Türkiye'ye girişinin engellenmesine de yol açmaktadır. Kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdamla mücadelede AB ülkeleri gibi, hem kayıtdışılığın önlenmesine, hem de kayıtlı ekonomiye geçişin özendirilmesine yönelik önlemler bir arada uygulanmalıdır.
- Vergi ve benzeri mali yükümlülükleri indirmenin yanında yaratılan her ek istihdamı, vergi, sigorta primi, enerji bedeli v.s. açısından destekleyen etkin bir teşvik sistemi uygulanmalıdır. Teşvik sistemi içinde işletmelerin sosyal sorumlulukları da değerlendirilmeli, sosyal sorumluluklarını yerine getirmede işletmelere kolaylıklar sağlanmalıdır. Bu bağlamda zorunlu istihdam oranının düşürülüp, özurlülerin sosyal sigorta primlerinin Hazinece karşılanmaya başlanması gibi teşvik edilen sosyal sorumlulukların kapsamı genişletilmelidir.
- İstihdam üzerindeki önemli yüklerden olan kıdem tazminatı sorunu işçi, işveren ve devletin fedakarlıkta bulunduğu bir yöntemle aşılmalıdır. Kıdem tazminatının işçinin işten ayrılması nedeniyle topluca ödenmesi, işvereni maddi anlamda

sıkıntıya düşürmektedir. İşçiye sağlanan bu hak yıllar itibariyle gerek her işçiye ait özel hesaplarda gerekse bir fonda biriktirilen ve devletin de katkı sağlamasıyla oluşan tutarlardan karşılanmalıdır. Bu yöntemle işin sona ermesinde ödenen kıdem tazminatı işvereni zorlamayacaktır. Belli aralıklarla (her ay) bir hesaba işveren tarafından yatırılan miktarlara devletin de katkı sağlaması işverene bu konuda kolaylık sağlayacaktır.

- İşverenin sosyal güvenlik konusunda uygulamak zorunda olduğu yan yükümlülükler azaltılmadık. İşçi çalıştırmaya ilişkin olanlar başta olmak üzere işletmelerin tabi olduğu yatırım yapıp istihdam yaratmasına engel bütün bürokratik işlemler tek bir hizmet biriminde tamamlanmalıdır. Bu bağlamda sosyal sigorta kurumu ve vergi dairesinde gerçekleşen işlemler yerel bürolar açılarak işyerleri açısından daha kolay gerçekleştirilebilir hale getirilebilir.
- İstihdam üzerindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin azaltılması yanında AB sistemi içinde benimsenen aktif istihdam politikaları da uygulanmalıdır. Sadece işçiyi değil aynı zamanda işi koruyan bir sistem oluşturulmalıdır. Esnek çalışma yöntemlerinden işçi-işveren işbirliği ile en iyi şekilde yararlanılmalıdır. Ücretin verimlilik kriterlerine göre belirlendiği bir sistem getirilmeli, ücret-verimlilik ilişkisi kurulmalıdır. Ayrıca bir aktif istihdam politikası olarak işgücünün mesleki eğitime önem verilmelidir. İşyerlerinde üretim araçlarına göre tasarlanmış bir genel ve mesleki eğitim sistemi oluşturulmalıdır. Bunun için gerekli yasal düzenlemelere hız verilmelidir. AB ülkelerinde istihdam yaratmada büyük önem taşıyan özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdam sistemi hayata geçirilmelidir.

Sonuç olarak istihdam sorununun çözüme kavuşturulmasında öncelikli olarak ele alınması gereken vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin azaltılması düşüncesi yanında AB'nin büyük önem verdiği aktif istihdam politikalarını da uygulamak gerekmektedir.

## BİBLİYOGRAFYA

### I-KİTAPLAR

- AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Sekizinci Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2002.
- ANDAÇ, Faruk, **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS Yayınları No:33, Ankara, 1999.
- ARDIÇ, Oğuzhan, **Makro İktisat**, 4.Baskı, Agon Bilgi Akademisi, Ankara, 2006.
- ATABEY, Tuncel, **Gelir Vergisi Rehberi**, Vergi Sorunları Dergisi Yayınları, Kurtiş Matbaacılık, İstanbul, Mart 2008.
- ATILGAN, Hasan, **Vergilemenin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye'deki Durumun Analizi**, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayınları No:2004/345, Ankara, 2004.
- AYDIN, Ufuk, **Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1117, Eskişehir, 1999.
- BADE, Robin; PARKIN, Michael, **Foundations of Macroeconomics**, Addison Wesley, Boston, 2002.
- BARRO, Robert J., **Macroeconomics**, Fifth Edition, The MIT Press, London, 1997.
- BAŞAR, Haşmet, **Selected Technical Terms in Labor Economics and Industrial Relations**, University Of İstanbul Publications No:3704, İstanbul, 1992.
- BENOKAN, Ömer; ÖZCAN, Turgut, **İş Kanunu ve Vergi Uygulaması**, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara, 2007.
- BİÇERLİ, Mustafa Kemal, **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1563, Eskişehir, 2004.
- BİLİCİ, Nurettin, **Vergi Hukuku Genel Hükümler Türk Vergi Sistemi**, Güncelleştirilmiş Onikinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- BOCUTOĞLU, Ersan; BERBER, Metin, ÇELİK, Kenan, **Makro İktisada Giriş**, Dilara Yayınevi, Trabzon-Rize, 2003.
- BORJAS, George J., **Labor Economics**, McGraw-Hill, Singapore, 1996.
- BULUTOĞLU, Kenan, **Türk Vergi Sistemi Cilt 1**, Değişik ve Genişletilmiş Altıncı Basılış, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978.
- , **Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004.
- CASE, Karl E.; FAIR, Ray C., **Principles Of Macroeconomics**, Sixth Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2002.
- ÇAVUŞ, Ö.Hakan, **Türkiye'de İşveren Üzerindeki Mali Yükümlülüklerin İstihdam Üzerindeki Etkileri ve Sonuçları**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1999.

- ÇELEBİ, A.Kemal, **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998.
- , **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matbaası, Manisa, 2003.
- ÇELİKOĞLU, İlyas, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2355, Ankara, 1994.
- COLANDER, David C., **Macroeconomics**, Third Edition, Irwin/McGraw-Hill, Middlebury College, Middlebury, 1997.
- DEMİRCİ, Rasih; ARIKAN, Rauf, ERDOĞAN, İ.Burhan, **Genel Ekonomi Mikro-Makro**, Üçüncü Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.
- DİNLER, Zeynel, **İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995.
- DİRİMTEKİNOĞLU, Halil, **İşsizlik Sorunları**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:30/7, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1965.
- , **Milli Gelirin Teşekkülünde ve İnkisamında Ücret ve Asgari Ücret Meseleleri**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:36/12, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1966.
- DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, Ankara,1963, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>>, (02.02.2008).
- , **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, Ankara, 1968, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>>, (02.02.2008).
- , **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, Ankara, 1973, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>>, (02.02.3008).
- , **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara, 1979 , <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>>, (02.02.2008).
- , **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, Ankara, 1985, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>>, (02.02.2008).
- , **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Ankara, 1990, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>>, (02.02.2008).
- , **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, 1996, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>>, (02.02.2008).
- , **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2001, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>>, (02.02.2008).
- , **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2007, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>>, (02.02.2008).
- , **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları No:2592, Ankara, 2001.
- , **Dokuzuncu Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları No:2709-ÖİK:662, Ankara, 2007.

- DURAK, Elif Burcu, **Avrupa İstihdam Stratejisi ve Aday Ülkelerin İşgücü Piyasalarının Bu Strateji Açısından Değerlendirilmesi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2005.
- EGELİ, Haluk, **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler**, İlkem Ofset, İzmir, 2003.
- EKER, Aytaç; ALTAY, Asuman, SAKAL, Mustafa, **Maliye Politikası**, Tolga Matbaacılık, Ankara, 1994.
- EKER, Aytaç; MERİÇ, Metin, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Baskı, İzmir, 2000.
- EKİN, Nusret, **Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları No:2000-33, İstanbul, 2000.
- ERDEM, Metin; ŞENYÜZ, Doğan, TATLIOĞLU, İsmail, **Kamu Maliyesi**, İkinci Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998.
- ERTEK, Tümay, **Makroekonomiye Giriş (Basından Örneklerle)**, 2.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2005.
- EYUBOĞLU, Dilek, **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**, Milli Produktivite Merkezi Yayınları No:674, Ankara, 2003.
- GÜZEL, Ali; OKUR, Ali Rıza, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Yenilenmiş 10.Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2004.
- GÖKBUNAR, Ramazan; YANIKKAYA, Halit, CURA, Serkan, **Avrupa Birliği’nin Türkiyeli Geleceği Umutlar ve Korkular**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008.
- GÖKBUNAR, Ramazan; YANIKKAYA, Halit, **Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme**, Odak Yayınları, Ankara, 2004.
- GÜÇERİ, Şinasi, **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Meseleleri ve Bir Çözüm Modeli**, İş Dünyası Vakfı Yayınları No:3, İstanbul, 1993.
- GWARTNEY, James D.; STROUP, Richard L., **Introduction To Economics The Wealth And Poverty Of Nations**, The Dryden Pres Harcourt Brace College Publishers, USA, 1994.
- HAN, Ercan; ERDEM, Nurhan, **İstihdam, İşsizlik ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayışları**, Türkiye Kamu-Sen AR-GE Yayınları, Yayın No:10, Ankara, 2004. <<http://www.kamusen.org.tr/kitap%5Cistihdamveissizlik.pdf>>, [02.10.2007].
- İNCE, Ergun, **İşçilere Yapılan Ödemelerin Vergi ve Sigorta Kesintileri**, MESS Yayınları No:61, İstanbul, 1977.
- KARAKAYALI, Hüseyin, **Makro Ekonomi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2002.
- , **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Değişimi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2.Baskı, Güleç Matbaacılık Ltd. Şti., İzmir, 2003.

- KARLUK, S.Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim**, Yenilenmiş 5.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1997.
- KIZILOĞLU, Şükrü; KILIÇ, Cem, MÜDERRİSOĞLU, Okan, **AB Yolunda Mali Dünyamız**, TİSK Yayınları Yayın No:273, Ankara, 2006.
- KOVANCILAR, Birol; MİYNAT, Mustafa, BURSALIOĞLU, Sibel A., **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.
- KÖKLÜ, Aziz, **Makro İktisat**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973.
- LİPSEY, Richard G.; STEİNER, Peter O., PURVİS, Douglas D., COURANT, Paul N. **İktisat 2**, (Çev:Ahmet ÇAKMAK), Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1990.
- MUTER, Naci B.; ÇELEBİ, A.Kemal, SAKINÇ, Süreyya, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2003.
- MUTER, Naci B., **Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)**, İkinci Baskı, Manisa, 1994.
- OKTAY, Ertan, **Makro İktisat Teorisi ve Politikası**, 2.Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 1998.
- OKUR, Ahmet, **İktisadi Düşüncenin Evrimi**, Güleç Matbaacılık, İzmir, 2000.
- ÖZDEMİR, Süleyman; ERSÖZ, Halis Yunus, SARIOĞLU, İbrahim, **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları No:2006-45, İstanbul, 2006.
- ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- PARASIZ, İlker, **Ücret Teorisi (Modern Yaklaşım)**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1994.
- , **Makro Ekonomi (Teori ve Politika)**, 8.Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.
- PINAR, Abuzer, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, 2.Baskı, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006.
- REHİN, Tefvik, **Makro Ekonomi Para Milli Gelir İstihdam**, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1996.
- SAĞBAŞ, İsa, **Vergi Teorisi**, Ece Matbaası, Ankara, 2008.
- SALVATORE, Dominick; DİULİO, Eugene A., **İktisat İlkeler ve Kavramlar 385 Çözümlü Problem**, (Çev:Cem ALPAR), Gözden Geçirilmiş 5.Bası, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1988.
- SARAÇ, Coşkun, **İşverenin Prim Ödeme Yükümlülüğü**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları No:9, Ankara, 1998.
- SELAMOĞLU, Ahmet; LORDOĞLU, Kuvvet, **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye-İş Yayınları-AB Soysak Uyum Dizisi, Ankara, 2006.



- SERTER, Nur, **Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme**, İ.Ü Basımevi ve Film Merkezi, Üniversite Yayın No: 3697, İstanbul, 1993.
- SÜMER, Haluk Hadi, **İş Hukuku**, Üçüncü Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 1996.
- ŞAHİN, Hüseyin, **Türkiye Ekonomisi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5.Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.
- ŞENYÜZ, Doğan, **Türk Vergi Sistemi Gelir Vergisi Kurumlar Vergisi Katma Değer Vergisi**, Gözden Geçirilmiş 6.Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- T.C.BAŞBAKANLIK DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 4.Baskı, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999.
- , **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Pozitif, Ankara, Eylül 2007.
- TİSK, **İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları**, TİSK Yayınları No:196, Ankara, 2000.
- , **Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri**, TİSK Yayınları, Yayın No:272, Ankara, 2006.
- , **“Sosyal Politika ve İstihdam” Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye**, TİSK Yayınları No:268, Ankara, 2006.
- , **Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde AB Ülkeleri ve Diğer Aday Ülkeler Karşısında Türkiye’nin Durumu (2)**, TİSK Kıyaslama Raporu, TİSK Yayınları No:274, Ankara, 2006.
- , **2005 Yılı Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyetinin TİSK Araştırma Servisince Değerlendirilmesi**, TİSK Yayınları No:277, Ankara, 2006
- , **2006 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti**, TİSK Yayınları No:288, Ankara, 2007, <<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2673>>, (05.04.2008).
- , **“2006 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti”nin TİSK Araştırma Servisince Değerlendirilmesi**, TİSK Yayınları No:288, Ankara, 2007, <<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2674>>, (05.04.2008).
- TÜİK, **İstatistik Göstergeler**, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2007.
- TOSUNER, Mehmet; ARIKAN, Zeynep, YERELİ, A.Burçin, **Türk Vergi Sistemi**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 9.Bası, Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık Birimi, İzmir, 2004.
- TÖRÜNER, Mete; LORDOĞLU, Kuvvet, **Çalışma Ekonomisi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1991.
- TURHAN, Salih, **Vergi Teorisi ve Politikası**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Beşinci Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993.
- TÜRK, İsmail, **Maliye Politikası**, Güncelleştirilmiş 16.Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004.

ULUATAM, Özhan, **Makro İktisat**, İkinci Baskı, A.Ü.S.B.F. Yayınları No:363, Ankara, 1975.

-----, **Örnekler, Belgeler ve Mahkeme Kararlarıyla Vergi Hukuku Genel Esasları ve Vergiler**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1995.

UNAY, Cafer, **Makro Ekonomi**, Genişletilmiş ve Yenilenmiş 7.Baskı, Vipaş A.Ş., Bursa, 1999.

USTA, Osman, **İş Hukukundan Doğan Kıdem Tazminatı ve Uygulaması**, 2.Baskı, Feryal Matbaası, Ankara, 1994.

ÜLGER, İrfan Kaya, **Avrupa Birliği El Kitabı (Kavramlar-Kurumlar-Kişiler)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

ÜSTÜNEL, Besim, **Makro Ekonomi**, Üçüncü Bası, Doğan Yayınevi, Ankara, 1975.

## II - MAKALELER-TEBLİĞLER

ALPER, Yusuf, “İşsizlik Sigortasının Örgütlenmesi, Yönetimi ve Finansmanı: Türkiye Uygulaması”, **İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları**, KAMU-İŞ Eğitim Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2003.

-----, “4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri”, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekin/1/09.pdf>>, (12.12.2007).

ALPTEKİN, Erdem, “Ülkemizdeki İşsizlik Sorununun Kısa Bir Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”, **İzmir Ticaret Odası AR-GE Bülteni**, <[http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B3519ADCE4362AFE/7689/issizlik\\_ealptekin.pdf](http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B3519ADCE4362AFE/7689/issizlik_ealptekin.pdf)>, (18.09.2007).

ANADOLU, F. Kerim, “Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdeminin Hesaplanması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:10, Y:2003, <[http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos\\_mak/makaleler%5CF.%20Kerim%20ANADOLU%5C239-264.pdf](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler%5CF.%20Kerim%20ANADOLU%5C239-264.pdf)>, (03.11.2007).

ATAMAN, CEYLAN Berrin, “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Ekim 2003, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=809&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=809&id=48)>, (19.01.2008).

-----, “Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Avrupa Birliği’nin İstihdam ve Sosyal Politikası**, (Der: Berrin CEYLAN ATAMAN), Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Jean Monnet Sosyal Politika Modülü Proje Yayını:1, Ankara, 2005.

- AYTAÇ, Serpil, “İstihdam ve Koruma Alanı Yaratmak Üzere Özürlüler İçin Sosyal Yaşam Merkezi Projesi”, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/turanyazgan/04.pdf>>, (18.01.2008).
- BALDEMİR, Ercan; GÖKALP, M.Faysal, AVCI, Mehmet, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin MIMIC Model İle Tahminlenmesi”, **VII.Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu**, <<http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o23s1.pdf>>, (03.01.2008).
- BAŞTERZİ, Süleyman, “Kıdem Tazminatı-İşsizlik Sigortası İlişkisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:44, S:1-4, 1995, <<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1995-44-01-04/AUHF-1995-44-01-04-Basterzi.pdf>>, (15.10.2007).
- BELLEN, Esra, “Küreselleşmenin Sosyal Boyutunun Şekillendirilmesi”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, C:45, S:9, Ankara, Haziran 2007.
- ÇİVİ, Emin, “Rekabet Gücü: Literatür Araştırması”, **Yönetim ve Ekonomi**, CBÜ İİBF, C:8, S:2, Manisa, 2001.
- DAVIS, Steven J.; HENREKSON, Magnus, “The Effects Of Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence From Rich-Country Comparisons”, **NBER Working Paper Series**, Cambridge, 2004, <<http://www.nber.org/papers/W10509.pdf>>, (12.12.2007).
- DURKAYA, Mehmet; CEYLAN, Servet, “Vergi Gelirleri ve Ekonomik Büyüme”, **Maliye Dergisi**, S:150, Ocak-Haziran 2006, <[http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/150/mdurkaya\\_sceylan.pdf](http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/150/mdurkaya_sceylan.pdf)>, (18.12.2007).
- EJDER, Haydar Lütfü; ŞAHAN, Özgür, “Türkiye’de 1980’den Günümüze Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Değerlendirilmesi”, **Türk Harb-İş Araştırma ve İnceleme**, <<http://www.harbis.org.tr/dergi/Aralik04/ArastirmaInceleme.pdf>>, (02.01.2008).
- EKONOMİ, Münir, “İşsizliğin Önlenmesinde ve Telafisinde İş Hukuku Kurumları”, **İşsizliğin İş Hukuku ve Soysal Güvenlik Açısından Sorunları**, KAMU-İŞ Eğitim Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2003.
- ERCAN, Hakan, “AB Sosyal Politikası Çerçevesinde Türkiye’nin İstihdam Stratejisi”, **TİSK Akademi**, C:1, S:2, Ankara, 2006.
- ERKEKLİ, Ferit, “İstihdam Politikaları, Esneklik ve Özel İstihdam Büroları”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, C:45, S:12, Ankara, Eylül 2007.
- GOETSCHY, Janine, “The European Employment Strategy: Genesis and Development”, **European Journal Of Industrial Relation**, V:5, N:2, London, 1999.
- GÖKBUNAR, Ramazan, “Küreselleşme Sürecinde İşgücü”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Y:35, S:3, İstanbul, Mart 1998.
- GÜZEL, Ali, “4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası”, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekin/4/04.pdf>>, (13.12.2007).

- İLKORUR, Korkmaz, “Büyüme ve Vergi Takozu”, **Radikal Gazetesi**, 26.03.2002 tarihli, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=33018&tarih=26/03/2002>>, (20.12.2007).
- , “Bu Vergi Takozu Ekonomiyi Batırır”, **Radikal Gazetesi**, 24.03.2005 tarihli, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=147430>>, (20.12.2007).
- KAPAR, Recep, “Aktif İşgücü Piyasaları Politikaları”, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/19.pdf>>, (10.01.2008).
- KARA, Mehmet; DURUEL, Mehmet, “Türkiye’de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu”, <<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/19.pdf>>, (19.01.2008).
- KAYA, A.Kadir, “Avrupa Birliği ve Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, <<http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/A.KadirKaya%2043-54.doc>>, (20.02.2008).
- KAYA, Feridun, “AB Uyum Sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”, **Bütçe Dünyası**, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Dergisi, S:24, Yıl:2007. <[www.butce.org/html/dergi/24/feridunk.pdf](http://www.butce.org/html/dergi/24/feridunk.pdf)>, (01.10.2007).
- KAYA, Muammer, “Türkiye’nin İstihdam-İşgücü-İşsizlik Değerlendirmesi”, **Üniversite ve Toplum**, <<http://www.universite-toplum.org/pdf/pdf.php?id=276>>, (05.04.2008).
- KELLER, Berndt K., “The Employment Chapter of Amsterdam Treaty: Towards a New European Employment Policy?”, **Changing Industrial Relations & Modernisation of Labor Law**, (Ed:Marco BIAGI).
- KILIÇ, Cem, “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Ekim 2003, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=808&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48)>, (19.01.2008).
- KIZILOĞLU, Hakkı, “Avrupa Birliği’ni Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Mart 2000, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=50&id=4](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=50&id=4)>, (12.12.2007).
- KIZILOT, Şükrü, “İstihdam Üzerindeki Yükler Nasıl Aşağı İner?”, **MESS İşveren Gazetesi**, İstanbul, Ağustos 2007.
- KORKMAZ, Adem, “Asgari Ücretin Mali Yönü”, **C.Ü.İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C:2, S:1, Sivas, 2001.
- KUMRULU, Ahmet G., “Mali Denge Vergisi”, <<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1976-33-01-04/AUHF-1976-33-01-04-Kumrulu.pdf>>, (03.04.2008).
- KÜÇÜK, C.Tanıl, “İşgücü Maliyetlerinin İstihdama Etkisi”, **Mercek**, MESS Yayınları, Y:12, S:48, İstanbul, 2007.

- MARLEAU, Véronique, “İş Yaratma Stratejisi, İstihdam Politikası ve İş Hukukunun Rolü: ABD ve AB İstihdam Stratejilerinin Karşılaştırmalı Analizinden Çıkan Dersler”, **İş Yaratma ve İş Hukuku Korumadan Öngörülü Eyleme**, (Ed:Marco BİAGİ, Çev:Zülfü DİCLELİ, Ahmet KARDAM), MESS Yayınları No:405, İstanbul, 2003.
- ODAMAN, Serkan, “Yargıtay Kararları Işığında İşçinin Aynı İşverenin İşyerlerinde Aralıklı Çalışması Durumunda Kıdem Tazminatının Hesaplanması” <[www.kamu-is.org.tr/pdf/5414.pdf](http://www.kamu-is.org.tr/pdf/5414.pdf)>, (01.11.2007).
- ÖKTEN, Mehmet Feridun, “İstihdam ve İstidam Politikaları Üzerinde Vergi ve Benzerlerine İlişkin Politikaların Etkileri”, **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları No:276, Ankara, 1992.
- ÖKÜTÇÜ, Davut, “Avrupa İstihdam Stratejisi ve Sosyal Politikalar”, **İşveren Dergisi**, TISK Yayınları, Ankara, Ekim 2003, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=804&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=804&id=48)>, (19.01.2008).
- SAMSUN, Nihal, “10.Yılında Avrupa Tek Pazarı”, <<http://193.255.144.134/calismalar/yayinlar/md/md143/nsamsun.pdf>>, (19.02.2008).
- SARILI, Mustafa Ali, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler”, **Bankacılık Dergisi**, S:41, 2002, <<http://www.tbb.org.tr/turkce/dergi/dergi41/Kayitdisi.doc>>, (02.01.2008).
- SAYGILI, Şeref; CİHAN, Cengiz, “Türkiye Ekonomisinin Büyüme Perspektifi ve Rekabet Gücü”, **İşveren Dergisi**, Ocak 2007, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_yazdir.asp?yazi\\_id=1617&id=84&baslik\\_id=&yapi=&gecerli\\_sayfa=](http://www.tisk.org.tr/isveren_yazdir.asp?yazi_id=1617&id=84&baslik_id=&yapi=&gecerli_sayfa=)>, (18.01.2008).
- SIVACI, Celalettin, “Kayıt Dışı Ekonomi ve Kadim Projesi”, **Bütçe Dünyası**, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, C:3, S:27, <<http://www.butce.org/Html/dergi/27/cshivaci2.pdf>>, (03.01.2008).
- SÖZER, Onur, “İşgücü Maliyetleri Rekabet Gücümüzü Azaltıyor”, **MESS İşveren Gazetesi**, Ankara, Temmuz 2007.
- SUNGUR, Murat, “Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu Konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar”, **İşveren Dergisi**, Ankara, Ekim 2003, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=802&id=48](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=802&id=48)>, (10.01.2008).
- ŞAHBUDAK, Ercan, “İşsizlik ve İşsizlik Sigortası”, **Türkiye’de Çalışma Hayatından Kesitler: İşsizlik - Sendikal Örgütlenme - Kadın Emegi - İşportacılık**, (Ed.Faruk KOCACIK), Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları No:94, Sivas, 2004.
- ŞEKER, Murat, “Çalışma İlişkileri ve İstihdam Sorunu”, **Türkiye Ekonomisi “Sektörel Gelişmeler”**, (Ed:Çelik ARUOBA, Cem ALPAR), Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 1992.

- ŞENEL, Tuba Burcu, “Avrupa Birliği’nin Yeni Sosyal Gündemi ve Türkiye’yi Bekleyen Hedefler”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Ekim 2005, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1266&id=69](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1266&id=69)>, (19.01.2008).
- ŞENYÜZ, Doğan, “İşletmelerin Rekabet Gücü Açısından İstihdam Üzerindeki Yükler ve Yeni Kanunda Çalışanların Vergilendirilmesine Getirilen Değişiklikler”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, S.5, İstanbul, Mart-2007.
- TAŞTEKİL, Sevdâ, “İşsizlik Sigortasının Finansmanı”, **II. İstihdam Haftası Tebliğleri**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayınları No:276, Ankara, 1992.
- TEKSÖZ, Tuncay, “İşgücü Piyasasında Esneklik Kıdem Tazminatının Yeniden Yapılandırılması İle Mümkün”, **Referans Gazetesi**, 26.09.2007 tarihli.
- TEZEL, Şevket, “Soru ve Cevaplar Işığında Kıdem Tazminatı Hesabı”, **Dayanışma**, İzmir Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, S:89, İzmir, Şubat 2006.
- TUNCAY, Can, “İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Şartları”, **İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları**, KAMU-İŞ Eğitim Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2003.
- USLU, Ozan, “İş Sözleşmesinin Feshi ve Kıdem Tazminatı”, **Dayanışma**, İzmir Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, S:89, İzmir, Şubat 2006.
- UŞUN, Ercan, “Avrupa Birliği’nde İşsizlikle Mücadele”, **Yönetim ve Ekonomi**, CBÜ İİBF, C:11, S:1, Manisa, 2004.
- ÜZELTÜRK, Hakan, “Ücretler Üzerinden Alınan Gelir Vergisi: Bazı Tespitler ve Değerlendirmeler”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, MESS Yayınları, Y:2, S:6, İstanbul, Haziran 2007.
- WHELAN, Sean, “Yatırım ve İstihdam Yaratma Alanında İrlanda Deneyimi”, **“İstihdam Politikaları” Semineri ve “İstihdamda Yeni Yaklaşımlar” Paneli**, TİSK Yayınları, 12-13 Aralık 2002 Hilton Oteli, Ankara, 2002.
- YAMAK, Rahmi; MARAŞ, Zehra, “Türkiye’de İşgücüne Katılma ve İşsizlik”, **TİSK Akademi**, C:1, S:2, Ankara, 2006.
- YERELİ, Ahmet Burçin, “İşveren Üzerindeki Ücret Yükü Ücret Üzerindeki Devlet Yükü”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Yıl:10, S:1991/VI, İstanbul, 1991.
- YILDIZ, İ.Hüseyin, “Çalışma Yaşamında Gel Gitler...”, **Akşam Gazetesi**, 08.06.2000 tarihli, <<http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2000/06/08/yazarlar/yazarlar4.html>>, (02.04.2008).
- ZENGİNGÖNÜL, Oğul, “Esneklik ve Sosyal Politika: Avrupa Birliği’nde Uyumsuzların Uyum Arayışı”, **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, Ankara, Mart 2002, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_yazdir.asp?yazi\\_id=481&id=29&baslik\\_id=&yapi=&gecerli\\_sayfa=>](http://www.tisk.org.tr/isveren_yazdir.asp?yazi_id=481&id=29&baslik_id=&yapi=&gecerli_sayfa=>), (19.01.2008).



### III – DİĞER KAYNAKLAR

- DPT, “Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006)”,  
<<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>>,  
(03.02.2008).
- EKONOMİNAME, “1923-1980 Türkiye Ekonomisi”,  
<<http://www.ekonomi.name/turkiye-ekonomisi/1923-1980-turkiye-ekonomisi.html>>, (02.02.2008).
- EURACTIV, “Avrupa Parlamentosu’nun derdi, istihdam kılavuzu”,  
<<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/avrupa-parlamentosunun-derdi-istihdam-kilavuzu>>, (04.04.2008).
- EUROPEAN COMMISSION, “The 1993 White Paper and the Essen Strategy”  
<[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#2)>, (01.02.2008).
- , “A new title on Employment in the Amsterdam Treaty”,  
**10 Years Of EES**,  
<[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/develop\\_en.htm#Amsterdam](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm#Amsterdam)>, (11.02.2008).
- , “Joint Assessments of Employment Policy in the Candidate Countries”,  
<[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/japs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/japs_en.htm)>,  
(13.02.2008).
- , “Employment rate – total”, **Eurostat**,  
<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND\\_EMPLOI&root=STRIND\\_EMPLOI/emploi/em011](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em011)>, (05.04.2008).
- , “Unemployment rate – total”, **Eurostat**,  
<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND\\_EMPLOI&root=STRIND\\_EMPLOI/emploi/em071](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071)>, (05.04.2008).
- , “Tax rate on low wage earners: Tax wedge on labour cost %”, **Eurostat**,  
<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND\\_EMPLOI&root=STRIND\\_EMPLOI/emploi/em041](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em041)>, (05.04.2008).
- EUROPEAN UNION, “The Birth of the European Employment Strategy: The Luxembourg Process (November 1997)”, **Summaries of Legislation**,  
<<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11318.htm>>, (11.02.2008).
- IMD, “The World Competitiveness Scoreboard 2007”,  
<<http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf>>,  
(02.03.2008).

- İSMMMOMO, “26 Milyar YTL’den İşsize düşen 1.2 Milyar YTL”,  
<[http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2007/bulten/07062007\\_IssizlikSigortasi.pdf](http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2007/bulten/07062007_IssizlikSigortasi.pdf)>, (14.12.2007).
- MESS, “Amsterdam Antlaşması”,  
<<http://www.mess.org.tr/ab/absol/Amsterdam%20Antlasmasi.pdf>>, (17.01.2008).
- MİLLİYET, “Kıdem Tazminatı Kaldırılıyor”, **Milliyet Gazetesi**, 26.02.2008 tarihli,  
<<http://www.milliyet.com.tr/2008/02/26/son/soneko14.asp>>, (02.03.2008).
- MUHASEBE TÜRK, “Asgari Ücret ve Asgari Ücrete İlişkin Hesaplamalar”, <<http://www.muhasebeturk.org/pratik-bilgiler/asgari-ucret-ve-asgari-ucrete-iliskin-hesaplamalar.html>>, (03.03.2008).
- OECD, “Taxing Wages 2005/2006: 2006 Edition”,  
<[http://www.oecd.org/document/17/0,3343,fr\\_2649\\_37427\\_38148433\\_1\\_1\\_1\\_37427,00.html#Table\\_O\\_1](http://www.oecd.org/document/17/0,3343,fr_2649_37427_38148433_1_1_1_37427,00.html#Table_O_1)>, (11.04.2008).
- , “Taxing Wages 2006/2007:2007 Edition”,  
<[http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en\\_2649\\_34533\\_40233913\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#table\\_01](http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34533_40233913_1_1_1_1,00.html#table_01)>, (11.04.2008).
- RADİKAL, “Kıdem Tazminatı'nda üç alternatif”, **Radikal Gazetesi**, 29.01.2008 tarihli,  
<<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=245839&tarih=29/01/2008>>, (02.03.2008).
- RESMÎ GAZETE, “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi”,  
<<http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061004-13-1.pdf>>, (08.04.2008).
- T.C. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, Çalışma Genel Müdürlüğü / İstatistik Şubesi,  
<[http://www.calisma.gov.tr/CGM/asgari\\_ucret\\_07\\_2007.htm](http://www.calisma.gov.tr/CGM/asgari_ucret_07_2007.htm)>, (25.10.2007).
- , "Asgari Ücretin Net Hesabı İlk Yarı 2008", <[http://www.csgeb.gov.tr/page.php?page=asgari\\_1](http://www.csgeb.gov.tr/page.php?page=asgari_1)>, (05.04.2008).
- , "Asgari Ücretin Net Hesabı İkinci Yarı 2008", <[http://www.csgeb.gov.tr/page.php?page=asgari\\_2](http://www.csgeb.gov.tr/page.php?page=asgari_2)>, (05.04.2008).
- T.C. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Gelir Vergisi Tarifesi 2005",  
<<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=773>>, (12.12.2007).
- , "Gelir Vergisi Tarifesi 2008",  
<<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1210>>, (12.12.2007).
- , "Bütçe Gelirleri",  
<[http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user\\_upload/VI/GBG1.htm](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm)>, (15.03.2008).



- , "OECD Üyesi Ülkeler İçin Çeşitli Vergi İstatistikleri", <<http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/OECD10.htm>>, (10.04.2008).
- T.C. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU, "Prim Oranları", <[http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/\\_s.7\\_0A/7\\_0\\_DJ?cpid=674](http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/_s.7_0A/7_0_DJ?cpid=674)>, (22.01.2008).
- TİSK, "İşsizlik Sigortası Prim Oranları Birer Puan Düşürüldü", **İşveren Dergisi**, Ocak 2002, <[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=442&id=1](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=442&id=1)>, (13.12.2007).
- , "Devlet Memuruna Uygulanan Bordro Kesintisi, İşçinin Yarısı Kadar", **İşveren Dergisi**, TİSK Yayınları, C:45, S:9, Ankara, Haziran 2007.
- TÜİK, **Hanehalkı İşgücü Anketi**, 2005 Yılı Sonuçları Haber Bülteni.
- , **Hanehalkı İşgücü Anketi**, 2007 Yılı Sonuçları Haber Bülteni, <<http://www.emekdunyasi.net/upload/data/File/tuik%20istihdam%20istatistikleri.doc>>, (04.04.2008).
- , "Seçilmiş Seriler", <<http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?metod=IlgiliGosterge&id=3491>>, (30.06.2008).
- 3417 Sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun, <<http://www.hukuki.net/kanun/3417.15.frameset.asp>>, (29.03.2008).
- 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4447.html>>, (19.01.2008).
- 4857 Sayılı İş Kanunu, <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4857.html>>, (19.01.2008).
- 5378 Sayılı Özürlüler Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5378.html>>, (20.05.2008).
- 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5510.html>>, (20.05.2008).
- 5588 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5588.html>>, (02.01.2008).
- 5754 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5754.html>>, (20.05.2008).
- 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5763.html>>, (23.05.2008).