



**TÜRKİYE VE AB ÜLKELERİNDE
SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİNİN
İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Davut BUZKIRAN

**Eylül 2009
DENİZLİ**

**TÜRKİYE VE AB ÜLKELERİNDE
SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİNİN
İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Maliye Anabilim Dalı**


Davut BUZKIRAN


Danışman: Doç. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR


**Eylül 2009
DENİZLİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Bu çalışma, Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı'nda jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Doç. Dr. Yasin SEZER
Jüri Başkanı


Doç. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR
Jüri - Danışman


Doç. Dr. Hakan SARITAŞ
Jüri

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun
18/11/2003 tarih ve 20/08 sayılı kararı ile onaylanmıştır.


Doç. Dr. Bilal SÖĞÜT
Enstitü Müdürü


TEŞEKKÜR

Bu çalışma, pek çok insanın maddi ve manevi destekleri ile gerçekleşmiştir. Teşekküre ilk olarak, bu çalışmanın hazırlanmasında yaptığı katkılarla ve ihtiyaç hissettiğim her zaman moral ve motivasyon desteği ile beni destekleyen danışmanım ve hocam Sayın Doç. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR ile başlamak istiyorum.

Yüksek Lisans derslerime girerek akademik eğitimime katkıda bulunan Sayın Prof. Dr. Selami SEZGİN, Doç. Dr. Abdülkadir IŞIK, Doç. Dr. Ersan ÖZ hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak tüm eğitim ve öğretim hayatım boyunca maddi ve bilhassa manevi desteklerini biran olsun benden esirgemeyen, aldığım tüm kararları özgürce almamı sağlayan ve kararlarımın saygı gösteren annem Hatice ve babam Hüseyin BUZKIRAN'a şükranlarımı sunuyorum.

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırılmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiğini beyan ederim.

İmza : 
Öğrenci Adı Soyadı : Davut Buzkıran

ÖZET

TÜRKİYE VE AB ÜLKELERİNDE SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİNİN İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Buzkıran, Davut
Yüksek Lisans Tezi, Maliye ABD
Tez Yöneticisi: Doç. Dr Ekrem Karayılmazlar

Eylül 2009, 113 Sayfa

Sosyal Güvenlik kısaca; toplumsal hayatta bireyleri etkileyen fizyolojik, ekonomik ve sosyal risklere karşı bir dizi kamu önlemi ve toplumun kendini garanti altına almasıdır. Günümüzde, çağdaş demokratik sosyal hukuk devleti ilkesini benimsemiş tüm ülkeler vatandaşlarını sosyal güvenlik şemsiyesi altına almak zorundadır.

Bugünkü anlamda sosyal güvenlik sistemleri Batı Avrupa'da Sanayi Devrimi'nden sonra, özellikle işçi sınıfının doğmasıyla ortaya çıkmıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde doğal, dinsel, aile içi ve meslek içi dayanışma modelleriyle ortaya çıkan sosyal güvenlik anlayışı, cumhuriyetin kurulmasının ardından daha çağdaş ve kurumsal bir nitelik kazanmıştır.

Bu çalışmada sosyal güvenlik kavramı ve tarihi gelişimi, Türkiye ve Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal güvenlik sistemleri incelenmektedir. Ayrıca istihdam ve kayıt dışı ekonomi konuları ele alınmaktadır. Sosyal güvenlik primlerinin istihdam ile ilişkisi de ele alınan bir diğer konudur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, İstihdam, Kayıtdışı Ekonomi

ABSTRACT**THE EFFECTS OF SOCIAL SECURITY PREMIUMS OVER THE
EMPLOYMENT IN THE TURKEY AND EU COUNTRIES**

Buzkıran, Davut
M. Sc. Thesis in Public Finance
Supervisors: Assoc. Prof. Dr. Ekrem Karayılmazlar

September 2009, 113 Pages

Social security refers to the guaranteing of the society itself and taking a number of public measures against physiological, economic, and social risks affecting the individuals in social life. In our modern age, all the countries having adopted the principle of modern, democratic and social state of law are required to bring their citizens together under the same roof of their social security systems.

The social security system, in its modern sense, came into existence in Western Europe after the Industrial Revolution, especially with the rise of the proletariat. Having emerged as the natural, religious, domestic and vocational solidarity models during the Ottoman Empire, the understanding of social security began to gain more contemporary and institutional significance, following the foundation of the Republic.

This study tries to gain an insight into the concept of social security, its historical development, and the social security systems in Turkey and EU countries. Besides, the issues of employment and informal sector were also included in the study. The correlation between social security premiums and employment is yet another subject addressed in this study.

Key Words: Social Security, Employment, Informal Sector

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
TABLolar DİZİNİ.....	vii
SİMGE VE KISALTMALAR	viii

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK VE İSTİHDAM

1.1.SOSYAL GÜVENLİK.....	4
1.1.1. Tanımı ve Kapsamı	4
1.1.2. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi	6
1.1.3. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Gelişimi Ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları	10
1.2. İSTİHDAM.....	20
1.2.1. İstihdam Kavramı.....	20
1.2.1.1. Mahreçler Kanunu:.....	21
1.2.1.2. Ücret Teorisi:.....	21
1.2.1.3. Modern İstihdam Teorisi	22
1.2.2. Kayıtdışı İstihdam	22
1.2.2.1. Nedenleri	23
1.2.2.2. Kamudan Kaynaklanan Nedenler	23
1.2.2.3. Kayıtlı-Kayıtdışı Ekonomi Bağlantıları.....	25
1.2.3. Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	26
1.2.4. İstihdam ve İşsizlikte Durum	29
1.2.5. Ekonomik Kriz ve İşsizlik.....	32
1.2.6. Vergi ve İstihdam İlişkisi	36
1.2.7. Türkiye’de İstihdam Vergileri	38
1.2.8. Kamusal Mal Olarak Sosyal Güvenlik	40
1.2.9. Devletin Sosyal Güvenlik Alanında Faaliyet Göstermesinin Nedenleri	43

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE SOSYAL GÜVENLİK

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ.....	46
2.1.1 Almanya	46
2.1.1.1. Genel Bilgi	46
2.1.1.2. Primler	46
2.1.1.3.1. Hastalık ve Analık Sigortası Kurumu:.....	47
2.1.1.3.2. İş Kazaları Ve Meslek Hastalıkları Sigortası Kurumu:.....	47
2.1.1.3.3. Malullük-Yaşlılık-Ölüm Sigortası Kurumları:.....	48
2.1.1.3.4. İşsizlik Sigortası:	48
2.1.1.4. Zorunlu Sigorta Sisteminin Kuruluşu Ve Yapısı.....	48
2.1.1.5. Sağlık Reformları	51
2.1.2. Fransa	53
2.1.2.1. Genel Bilgi	53
2.1.2.2. Sosyal Güvenliğe Tabi Olma.....	53
2.1.2.3. Primler	54
2.1.2.4. İtirazlar	54
2.1.3. Hollanda.....	54
2.1.3.1. Genel Bilgi	54

2.1.3.1.1. Halk Sigortaları.....	54
2.1.3.1.3. Sosyal Yardımlar	55
2.1.3.2. Sosyal Güvenliğe Tabi Olma.....	57
2.1.3.3. Diğer Girişimler	58
2.1.3.4. Primlerin Ödenmesi.....	58
2.1.3.5. İtirazlar	59
2.1.4 Yunanistan	60
2.1.4.1. Genel Bilgi	60
2.1.4.2. Sosyal Güvenliğe Tabi Olma.....	61
2.1.4.3. İKA'ya Ödenen Primler	61
2.1.4.4. İtirazlar	61
2.1.5. Portekiz	62
2.1.5.1. Genel Bilgi	62
2.1.5.1.1. Primli Genel Rejim	62
2.1.5.1.2. Primsiz Rejim	63
2.1.5.1.3 Kamu Görevlileri	63
2.1.5.2. Teşkilat, Tescil/Kayıt, Finansman	63
2.1.5.3. Tescil/Kayıt	65
2.1.5.4. İtirazlar	65
2.2. KIDEM TAZMİNATI.....	66
2.2.1. AB Ülkelerinde İşveren Tarafından İş Akdinin Feshinde Kıdem Tazminatı Uygulamaları	67
2.2.2. AB Ülkelerinde Kıdem Tazminatı Miktarları	68
2.3. AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM VE SOSYAL POLİTİKASI.....	68
2.3.1. Avrupa Birliği İstihdam Ve Sosyal Politikası'nın Gelişimi	69
2.3.1.1. Roma Antlaşması	70
2.3.1.2. Tek Senet Ve Sosyal Şart	70
2.3.1.3. Beyaz Kitap Ve Essen Zirvesi	70
2.3.1.4. Amsterdam Antlaşması	71
2.3.1.5. Lüksemburg Konseyi.....	72
2.3.1.6. Lizbon Konseyi	72
2.4. AB UYUM SÜRECİNDE AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ.....	75
2.4.1. Gelişimi.....	75
2.4.2. Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi	79
2.5. AB'DE İSTİHDAMDAKİ SON GELİŞMELER	81
2.6. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI.....	83
2.7. KAYITDIŞI EKONOMİ	85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK VE İSTİHDAM İLİŞKİSİ

3.1. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK.....	94
3.2. İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ YÜKÜ.....	95
3.3. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ARTIŞ NEDENLERİ.....	97
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	101
KAYNAKLAR	106
ÖZGEÇMİŞ.....	113

TABLOLAR DİZİNİ

	Sayfa
Tablo 1.1 T.C Emekli Sandığı Aktif Pasif Dengesi	15
Tablo 1.2 SSK Aktif Pasif Dengesi	15
Tablo 1.3 Bağ-Kur Aktif Pasif Dengesi	16
Tablo 1.4 Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus	20
Tablo 1.5 İstihdamın Sektörel Dağılımı	29
Tablo 1.6 İşgücü Durumu	32
Tablo 1.7 Vergi Oranları	39
Tablo 1.8 Mal Ve Hizmet Üretim Çeşitleri	41
Tablo 2.1 Almanya Ulusal Sağlık Harcamaları İle İlgili Veriler	53
Tablo 2.2 AB Ülkelerinde İşveren Tarafından İş Akdinin Feshinde Kıdem Tazminatı Uygulamaları	68
Tablo 2.3 AB Ülkelerinde Kıdem Tazminatı Miktarları	69
Tablo 2.4 AB’de Bütçeden Sosyal Güvenliğe Ayrılan Pay	85
Tablo 2.5 GSYİH’nın Yüzdesi Olarak Kayıtdışı Ekonomi	89
Tablo 2.6 AB İstihdam Oranları	90
Tablo 2.7 AB İşsizlik Oranları	91
Tablo 2.8 AB Ülkelerindeki Gelir Unsuru Olarak Sosyal Güvenlik Primleri	92
Tablo 2.9 AB Ülkelerinde Gider Unsuru Olarak Devletin Sosyal Fayda Harcamaları	93
Tablo 3.1 İstihdam Üzerindeki Yasal Yükümlülükleri	97

SİMGE VE KISALTMALAR

AB	AVRUPA BİRLİĞİ
SSK	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU
ABD	AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ
WHO	DÜNYA SAĞLIK ÖRGÜTÜ
ILO	DÜNYA ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ
SHÇEK	SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU
GSYİH	GAYRİ SAFİ YURT İÇİ HASILA
TÜİK	TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU
KOBİ	KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ İŞLETMELER
IMF	ULUSLAR ARASI PARA FONU
GSMH	GAYRİ SAFİ MİLLİ HASILA
IKA	YUNANİSTAN SOSYAL GÜVENLİK KURUMU
STK	SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI
AİS	AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ
JAP	ORTAK DEĞERLENDİRME BELGESİ
KİK	KAMU İKTİSADİ KURULUŞU
EUROSTAT	AVRUPA İSTATİSTİK KURUMU

GİRİŞ

Sosyal güvenlik; bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin, kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerlerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini azaltmak ve kişilere sağlıklı ve asgari bir hayat standardını garanti edebilmek olarak tanımlanabilir. Bu sosyal risklerin başlıcaları; yaşlılık, ölüm, hastalık, iş kazası, iş göremezlik, işsizlik, doğum olarak sayılabilmektedir. Bir toplumda yaşayan tüm bireyler bu tehditlerin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkabilecek sorunları kişisel birikimleriyle bertaraf edebilecek durumda değildir. Bu sebeple sosyal güvenlik, sosyal risklerin, riske maruz kalan birey yerine, tüm topluma dağılımını ve doğan zararın toplum olarak bölüşülmesini amaçlamaktadır.

Sosyal güvenlik, tabii bir insan hakkı olup, esasta devletin yapmakla yükümlü olduğu görevlerdendir. Sosyal güvenliğin temel amacı, insanı, sosyal risklerin sebep olduğu gelir kayıpları ile gider artışlarının zararlarından kurtarmaktır. Sosyal güvenlik, karşılaşılan zararlara karşı bireylere çalışma gücünü yeniden kazandırmayı ve insan haysiyet ve onuruna yaraşır yaşama seviyesini yakalamayı amaç edinen bir sistemdir.

Sosyal güvenliğin finansmanı bir maliyet unsuru olarak hemen hemen bütün sektörlerde hissedildiğinden, günümüzde, tüm ülke ekonomileri için önemli bir problem arz etmektedir. Bu problemin çözümü de, bir o kadar ehemmiyetli ve zordur. Günümüzdeki ekonomik şartlardan dolayı, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde karmaşık bir hal alan sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin çözüm önerileri, yoğun tartışmalara konu olmaktadır. Zira sosyal güvenliğin kapsamı, hem riskler hem de kişiler bakımından genişlemektedir. Bunun doğal sonucunda da, sosyal güvenliğin finansman problemi ülke ekonomisi üzerinde ağırlıklı bir nokta oluşturmuştur.

Günümüzde Türk sosyal güvenlik sistemi hemen hemen bütün taraflar için tatmin edici bir görünüm sergileyememektedir. Yetersiz emeklilik maaşı ile sosyal güvenlik hizmetinden tatmin olmayan emekliler, yüksek primin rekabeti engellediğinden muzdarip işverenler ve bütçe açıklarını kapamak zorunda olan devlet mutsuz portrenin birer parçası durumundadırlar. Sistemden mutlu olanlar ise, mutlak anlamda düşük prim ödeyen sigortalılar, beğenmezlerse bile tüm sosyal güvenlik hizmetlerinden azami derecede yaralanan bağımlılardır.

Bir toplumu oluşturan herkesi her tehlikeye karşı kapsamına alma ve insanlara yaşadıkları toplum içinde insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardı sağlama amacını taşıyan sosyal güvenlik, esasta bir gelir transferi meselesidir. Sosyal güvenlikle ilgili problemlerin temelini, bu transfere konu olacak kaynağın bulunabilmesi oluşturur. Sosyal güvenlik sistemini kurma ve herkesi kapsama alma konusunda tam bir fikir birliği ve siyasi irade oluşsa bile, bu konuda karşılaşılan en büyük engel transfere konu olacak kaynağın varlığıdır. Bu anlamda, bir ülkede, sosyal güvenlik sisteminin kapsamını, bu amaca tahsis edilen iktisadi kaynakların varlığı belirler.

Türkiye’de yaşanan en önemli ekonomik problemlerden biri de, şüphesiz kayıtdışı ekonominin varlığıdır. Genel bir kanaatle ekonominin yaklaşık yarısının kayıtdışı oluşu ileri sürülmektedir. Bu kayıtdışılık da esasta işletmelerin rekabet edebilirliğini engellemektedir. Bu anlamda kanunlara saygılı işletmeler, sahneden çekilmek zorunda kalırken; önemli miktarda işçi de işsiz kalmaktadır. Başka bir ifade ile kayıtdışı ekonominin varlığı, sigortasız (kaçak) işçi sayısının zamanla artmasına sebep olmuştur. Aynı şekilde yaş sınırlarının kaldırılması ile emekli olma şartlarının hafifletilmesi aktif-pasif sigortalı dengesini bozmuştur. Bu dengenin bozulmasında ayrıca, hızlı nüfus artışına rağmen istihdam imkanlarının aynı ölçüde artmamış olması ve kayıtdışı uygulamaların varlığı da etkili olmuştur.

Sosyal güvenlik, sosyal siyasetin bir vasıtası olarak, sosyal yönü ağır basan bir kurum olmakla birlikte, işleyişinin gösterdiği özellikler nedeniyle gelir gider işlevinde de bulunan iktisadi bir kurumdur. Sosyal güvenlik sisteminin, GSMH’deki payının yüksekliği ve zamanla bu payın artan eğilim göstermesi, sosyal güvenlik sisteminin iktisadi kurum olma özelliğini daha net olarak ortaya çıkartmıştır.

Dünyada sosyal güvenlik sistemi, geniş ölçüde, iktisat politikasının bir yansıması olarak gelişmiştir. Bu bağlamda, dünyada, Büyük Buhrana (1929) kadar olan devrede yeterli sosyal korumadan bahsetmek mümkün değildir. Ancak, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra 1970’li yıllara kadar süren dönem, sosyal politikanın zirveye çıktığı refah dönemidir. Fakat 1970’li yıllardan sonra ekonomide yaşanan krize paralel olarak sosyal refah devletine itirazlar yükselmeye başlamıştır. Bu itirazlardan sosyal güvenlik sistemi de nasibini almıştır. Sosyal güvenlik sistemi, ülke ekonomisine getirdiği

maliyetlerle anılmaya; adeta bir günah keçisi ve ekonomide kara delik olarak görülmeye başlamıştır.

Sosyal güvenliğin finansmanına kaynak sağlanırken yaşanan problemler bazen bir tarafı daha fazla etkileyebilmektedir. İşverenler tarafından ödenen sosyal güvenlik primleri ve diğer bazı yasal yükümlülüklerin getirdiği maliyetler işverenleri kayıtdışılığa ya da işçi çıkarmaya itmektedir.

Bu çalışmanın temel amacı; ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemi hakkında bilgiler verilerek, sosyal güvenliğin temel problemlerinden biri olan sosyal güvenlik primleri ve bu sosyal güvenlik primlerinin istihdam üzerindeki etkileri konularını işlemektir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, sosyal güvenliğin tanımı, kapsamı ve Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi konuları ele alınmaktadır. Türkiye sosyal güvenlik sistemi, sistem organları ile ele alınmaktadır. Ayrıca istihdam konusu ele alınarak sosyal güvenlik primlerinin etkilerinden bahsedilmektedir.

İkinci bölümde ise, AB ülkelerinde sosyal güvenlik ve bazı AB ülkelerindeki sosyal güvenlik sistemleri ele alınmakta olup, bu ülkelerdeki sosyal güvenlik primlerinin etkileri ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de sosyal güvenlik ve istihdam ilişkisi ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK VE İSTİHDAM

1.1.SOSYAL GÜVENLİK

1.1.1. Tanımı ve Kapsamı

Bir toplumda kişisel birikimler ile toplumsal katkılardan ya da sadece kamusal veya toplumsal fonlardan oluşturulan kaynaklardan yapılan sosyal içerikli, aynı ve nakdi her türlü ödeme ve yardımlar “sosyal güvenlik” denir. Sosyal güvenlik, “sosyal yardımlar”, “sosyal hizmetler” ve “sosyal sigortalar” adı altındaki organizasyonlarla yürütülür ve toplumun belirli koşullardaki ve belirli niteliklerdeki kesimlerini kapsar.

Sosyal güvenliğin, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler dallarına nazaran, sosyal sigortalar dalı, toplumda kapsamına aldığı kişilerin fazlalığı ve sağladığı hak ve çıkarların çeşitliliği, sürekliliği ve etkinliği açısından çok daha büyük bir önem arz etmekte ve çok geniş bir kitlenin koruyucu şemsiyesi olmaktadır. Nitekim çoğu kez sosyal güvenlik deyince akla sosyal sigortalar gelmekte ve yine çoğu kez sosyal güvenlik ile sosyal sigorta ve emeklilik deyimleri, birbirleriyle özdeş terim ve sözcük dizileri olarak, aynı anlama gelmek üzere bir arada kullanılmaktadır.

Sosyal güvenliğin gerekleri, ister sosyal güvenlik kuruluşları tarafından ve ister sosyal yardımlar ya da sosyal hizmetler yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılsın, hepsinde de sosyal risklerin, riske maruz kalan birey yerine, tüm topluma dağılımı ve doğan zararın toplum olarak bölüşülmesi amaçlanır.

Sosyal güvenliğin çeşitli tanımları yapılabilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın tanımına göre, sosyal güvenlik; mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik herhangi bir riske duçar kalması sonucu, çalışma ve gelir elde etme olanağından geçici veya sürekli olarak yoksun bulunan bireye, insan onuruna yakışır biçimde yaşamını devam ettirebilmesini sağlayan önlemlerin ve katkıların bütünü olarak da tanımlanabilir¹.

¹ Sosyal Güvenlik Kuruluşları, (2009). Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, <http://www.ydk.gov.tr> (04.04.2009)

Bir diğerk tanıma göre ise, sosyal güvenlik; gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum veya kurumlar topluluğudur². İnsanoğlu var olduğu günden beri geleceğini tehdit eden, kendisini yoksulluğa iten nedenlere karşı korunma duygu ve düşüncesi içinde olmuştur. Kişinin karşılaşacağı sorunlar, yaşlılık, sakatlık gibi bireyi ilgilendiren nitelikte olabileceği gibi, yoksulluk ve güven gibi toplumsal sorunlar da olabilir. Bu sorunlardan bir ya da birkaçıyla karşılaşan birey ve toplumda sosyal güvenlik ortaya çıkmıştır.

Başka bir tanımda ise, sosyal güvenlik; bir dizi kamu önlemiyle hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, iş göremezlik, yaşlılık, ölüm gibi nedenlerle ortaya çıkabilecek ekonomik ve sosyal rahatsızlıklara karşı, toplumun kendini korumasıdır³. Karşılaşılan bu sorunlar bireyin gelirinin azalması veya giderinin artmasına neden olmaktadır. Çalışma gücünü olumsuz yönde etkileyen hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi fizyolojik riskler ile çalışma gücünü etkilememekle birlikte onun kullanımını önleyen işsizlik, bu türden risklerdir. Bu risklerle karşılaşan birey geçici ya da sürekli gelirden yoksun kalmakta, ekonomik güvensizlik ortamına itilmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik politikaların temelini ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır.

Yaşamın kaçınılmaz doğal bir sonucu olarak karşılaşılabilecek risklere karşı korunabilmek; kimi yaşlılık ve ölüm gibi mutlak, kimi hastalık ve ihtiyaç gibi olası tüm risklere karşın geleceğe güven ve ümitle bakabilmek, toplumsal barış ve huzurun sağlanması açısından da çok büyük bir önem ve değer taşır. Sosyal güvenlik denilince tıpkı sacayak gibi bir üçgen mekanizma şekillenir. Yani sosyal güvenliği meydana getiren üç unsur vardır. Bunlar; kişilere tanınan güvence, belirli sosyal riskler ve ekonomik güvence sağlayan kurum.

Kişilere tanınan güvence: Burada dikkat edilecek husus; kişilerin gelirlerinin önemli olmadığıdır. Bu, insanın belli bir geliri olmasa dahi, sosyal güvence altına alınması gerektiği anlamına gelmektedir. Buradan da şu kaniya varılabilir. Sosyal güvenlik insanın insan olması sebebiyle elde etmeye hak kazandığı bir kavramdır. O

2 Kılınç, A. (2003). Sosyal Sigortalar Kurumu. <http://www.hukukcu.com> (19.04.2009)

3 Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15,2-90.

halde sosyal güvenlik hakkının, temel insan haklarından biri olduğunu söylemek mümkündür.

Belirli sosyal riskler: Sosyal riskler toplumdan topluma, zamana ve hatta devletin siyasal yapısının çeşidine göre değişebilmektedir. Ancak genel kabul görmüş ve herkes tarafından bilinen, her toplumun kendine göre özel bir önem bağladığı ve kişinin bunların zararlı etkilerinden kurtulmasını istediği riskler vardır. Bunlar; hastalık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalıkları, ölüm ve işsizlik olarak sıralanabilir.

Yukarıda sayılan sosyal riskler hem sosyal güvenlik politikalarının hem de sosyal sigorta sistemlerinin varlık nedenleridir. Yani sosyal politika ve sosyal sistemlere yön verecek olan hususlar bu kavramlardır.

Ekonomik güvence sağlayan kurum: Sosyal güvenlik hizmetini sunan kurumu ifade eder. Ülkemizde sosyal güvenlik hizmetini yerine getirmekle şu üç kurum görevlidir; SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur. Bunlar hakkında detaylı bilgi ilerleyen bölümde verilecektir.

1.1.2. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Tarih boyunca hemen her toplumda, daha çok sosyal yardım veya sosyal hizmet biçiminde çeşitli sosyal etkinliklerin yer aldığı görülmektedir. Söz konusu etkinliklerin büyük bir bölümü dinsel kaynaklı görevlerin yerine getirilmesi şeklinde başlamış olup, bu görevler batı toplumlarında kiliseler, İslam toplumlarında da vakıf ve benzeri hayır kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır⁴.

Sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel gelişimleri incelendiğinde Sanayi Devrimi'nin bu süreçte bir yol ayrımı oluşturduğunu ve modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin bu olaydan sonra ortaya çıktığını görebiliriz. Bunda, belki de, sosyal güvenlik sistemlerinin var oluş nedeni olan risklerin büyük bölümünün, sanayileşmenin doğurduğu riskler olmasının da önemi vardır.

⁴ Sosyal Güvenlik Kuruluşları, (2009) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, <http://www.ydk.gov.tr> (04.04.2009)

Sanayileşmeden önce sosyal güvenlik ilkel, bir tür “doğal sosyal güvenlik” anlayışında, kurumsallaşmamış, kamusal girişimden yoksun, dinsel boyutları ağır basan, oldukça dağınık, dar kapsamlı ve sınırlı, bu nedenlerle de etkisizdir⁵. Bilinen en eski sosyal güvenlik sistemi örneğini Eski Mısır’da Yusuf Peygamber’in organize ettiği rivayet edilmektedir. Yusuf Peygamber’in yedi yıl süren bollukta çok geniş stoklar yaptığı ve izleyen yedi kıtlık yıllarında bunların dağıtımını yaptığı; böylece tasarrufla harcama arasında etkili bir denge kurarak, yaşam standartlarında olası derin değişimleri önlediği belirtilmektedir. Daha sonraları Eski Roma, Yunan ve Mısırda İ.Ö. 2000 yıllarında yoksul ve muhtaçlara yardım eden kurumların varlığından söz edilmektedir⁶.

Endüstri öncesi toplumlarda aile, karşılıklı yardım sandıkları ve dinsel nitelikli hayır kurumları, yoksul ve hasta insanlara destek olma işlevini üstlenmişlerdir. Özellikle ortaçağda kilisenin oluşturduğu hayırsever kurumlar (hasta evleri, aşevleri, manastırlar vb.) yoksullara yardım elini uzatan başlıca kurumlar olmuştur. 16. yüzyıldan itibaren de, kilise denetimindeki yardım kuruluşları yanında devletin oluşturdukları da ortaya çıkmaya başlamıştır. 17. yüzyılda kilisenin özel yardım (sadaka) kurumları, sosyal koruma amacı olarak etkin bir rol oynamıştır. Bu gelişmelere koşut olarak, 18. yüzyılda felsefi düşüncelerde, o güne kadar uygulanmakta olan yardım düzenekleri konusunda önemli değişiklikler olmuştur. Bu durumu Montesquieu şöyle dile getirmiştir: “sokakta dağıttığımız sadaka ile devlet yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz; devlet tüm vatandaşlara belli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığa aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür.” 1789 Fransız Devrimi, devlet ile birey arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı kazandırmış, giderek değişik bir yardım anlayışı ortaya çıkmıştır. Tüm dikkatler yoksulluk kavramı üzerinde toplanmış, tam istihdam, tıbbi yardım vb. konularda yeni düşünceler ortaya atılmıştır. Kamu yardımlarından yararlanmanın bir hak olduğu 1793 tarihli İnsan Hakları Bildirisi’yle de onaylanmıştır. Ancak düşüncelerin hayata geçirilmesi mümkün olmamış ve 19. yüzyılın başlarına kadar somut bir ilerleme sağlanamamıştır⁷.

Sanayi Devrimi ile köklü değişimlere uğrayan toplumsal hayat, en önemli değişimlerden birini de sosyal güvenlik alanında yaşamıştır. Üretim ilişkilerinin

5 Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15 s: 2

6 Beşer, F. (1989). *İslam’da Sosyal Güvenlik*. Seha Neşriyat. 1. bas. İstanbul: s:15

7 Güzel, A.- Okur, A. R.(1999). Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Basım. 7. Baskı. İstanbul, s:460,

değişimine bağlı olarak toplumsal yapı ile işbölümü de değişmiştir. Toplum kısa sürede iki sınıfa bölünmüştür. Bunlar; çok zenginleşen kapitalistler ile tek geliri emek gücü olan yoksul işçiler olmuştur. İşçilerin içinde buldukları kötü koşullar, uzun çalışma süreleri, çok sayıda iş kazası, yetersiz ücret, hastalık, yoksulluk, iş ve gelecek güvencesinin bulunmamasının verdiği huzursuzluklar onları sık sık başkaldırıya yöneltmiştir⁸.

Gerçekten de ekonomik ve sosyal koşullar, modern anlamdaki sosyal güvenlik sistemlerinin hazırlayıcı ve yönlendirici etmenleri olmuştur. Batı Avrupa'da sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi genellikle iki döneme ayrılarak incelenmektedir⁹. Bunlar:

- Klasik dönem olarak adlandırılan ve Almanya'da Bismarck'ın etkisi ile sosyal sigortaların ilk kez kabul edilmesiyle başlayan dönem
- Birinci Dünya savaşından sonraki dönem

19. yüzyılın sonunda Almanya'da Bismarck, önemli bir sosyal politika aracı olarak sosyal güvenlik kavramına başvurmuştur. Bir yandan emek gücünün yeniden üretimine olanak sağlamış, öte yandan da işçileri, sistem ile bütünleştirmeyi kolaylaştıran sosyal sigorta modeli oluşturarak modern anlamda ilk adımı atmıştır. Bu ülkeyi diğer Avrupa ülkeleri izlemiştir¹⁰.

Sanayi devriminden sonra hızla büyüyen işçi sınıfı, giderek ağırlaşan çalışma ve yaşam koşullarına karşı sık sık başkaldırmakta, sosyalizm fikri işçi sınıfı arasında güçlenmekteydi. Bu durum, Almanya'da Bismarck hükümetini önlem almaya itmiştir. Bismarck 1883 ve 1889 yılları arasında çıkardığı üç ayrı yasa ile sosyal güvenlik alanında düzenlemeye gitmiştir. Belirli bir ücretin altında ücret alan işçileri kapsayan bu yasaların en önemli özelliği zorunlu olmalarıydı. Almanya'nın ardından 1887'de Avusturya, 1891'de Macaristan, 1894'te Norveç ve Fransa, 1895'te Finlandiya, 1898'de İtalya, 1900'da İspanya, 1901'de Hollanda, Lüksemburg ve İsveç, 1903'te Belçika

8 Güvercin, C. H. (2000). *Gemlik Eğitim Ve Araştırma Bölgesinde Yeşil Kart Sahiplerinin Bazı Özellikleri Yeşil Kart Kullanımı Ve Bunu etkileyen faktörler*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Bursa, s:7,
9 Güzel, A.- Okur, A. R.(1999). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım. 7. Baskı. İstanbul, s:46.,
10 Güvercin, C. H. (2004). Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin tarihçesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*. Cilt 57, Sayı 2, s:89,

sosyal güvenliğe ilişkin yasal düzenlemeler yaptılar. Onları 1908 ve 1911’de yaptığı düzenlemelerle İngiltere izlemiştir¹¹.

Ancak sosyal güvenlik kavramı ilk kez, işçi sınıfının 1917 yılında Sovyetler Birliği’nde yaptığı devrimden hemen sonra kullanılmıştır. 1918’de çıkarılan bir kararnameye göre tüm Sovyet vatandaşlarının sigortalanmaya hakkı vardı ve tüm işçiler sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanabiliyordu¹².

Bundan 17 yıl sonra 14 Ağustos 1935 yılında Amerika Birleşik Devletleri Kongresi’nde kabul edilen Sosyal Güvenlik Kanunu’yla yaşlılık, ölüm ve işsizlik sigortaları düzenlenmiştir. Bu süreçte yaşanan 1929 Bunalımı, başta ABD olmak üzere dünya ekonomisini sarsmış, işsizlik büyümüş, sisteme karşı hoşnutsuzluk artmıştı. Aynı yıllarda Sovyetler Birliği’nin sağladığı ekonomik ve sosyal gelişme, sosyalizmi kapitalist sistem açısından ciddi bir tehdit haline getirmiştir¹³.

Sosyal güvenlik, bu yılları takiben, daha çok 2. Dünya Savaşı yılları ve sonrasında, tüm ülkelerde gelişmeye başlamıştır. İngiltere hükümeti tarafından görevlendirilen W. Beveridge’in hazırladığı ve 1942 yılında açıklanan Beveridge Raporu, bu alandaki en kapsamlı düzenlemelerden biriydi. Raporu, sadece işçilerin değil tüm İngiliz halkının mesleki faaliyetleri ne olursa olsun, toplumun bir bireyi olma sıfatıyla sosyal güvenlik kapsamına alınması gerektiği belirtiliyordu¹⁴.

Sosyal güvenlikle ilgili yükümlülükleri takip etmek ve belirli koşulların varlığı halinde, herhangi bir sosyal riskle karşı karşıya kalındığında, ilgiliyi sosyal güvenliğin olanaklarından yararlandırmak, her toplumda devletin kuracağı ve bir merkezden yöneteceği organizasyonlara ihtiyaç göstermiştir. Esasen, sunulan hizmetin önemi ve özelliği itibariyle kamusal bir nitelik taşıması, bu konuda yasal ve kurumsal düzenlemeleri zorunlu kılmıştır.

¹¹ Evrensel, İlk Kez Sovyetler Birliği’nde Kullanıldı, <http://www.evrensel.net> (05.05.2009)

¹² Evrensel, İlk Kez Sovyetler Birliği’nde Kullanıldı, <http://www.evrensel.net> (05.05.2009)

¹³ Evrensel, İlk Kez Sovyetler Birliği’nde Kullanıldı, <http://www.evrensel.net>(05.05.2009)

¹⁴ Akaya, Y. (2004). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar, *Evrensel*. <http://www.evrensel.net> (25.07.2008)

Özellikle II. Dünya Savaşından sonraki tarihlerde yürürlüğe konulan çeşitli ülkelere ait anayasalarda, devletin niteliği belirtilirken, devletin sosyal hukuk devleti olduğu vurgulandıktan sonra, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip bulunduğu ve devletin bu hakkın kullanımını sağlayacak ortamı ve olanakları hazırlaması gerektiğine ilişkin hususlar düzenlenmiştir¹⁵.

Birleşmiş Milletler tarafından 10.12.1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22.nci maddesinde şöyle denmiştir: 'Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir'¹⁶.

Günümüzde evrensel bir ilkeye dönüşen ve çağdaş uygarlığın simgesi olan sosyal güvenlik kavramı, temelde, bireyi karşılaştığı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünüdür. Tarihin her döneminde insanlar, farklı biçimde sosyal güvenlik önlemlerini bulmuş ve kabul etmişlerdir. Önceleri kişisel, sonra karşılıklı yardım temeline dayanan, bu sosyal güvenlik kurumlarının, çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin çekirdeğini oluşturdukları kabul edilmektedir¹⁷.

1.1.3. Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Gelişimi Ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları

Osmanlı Devletinde, ilk kuruluş yıllarından itibaren sosyal yardım ve sosyal hizmet niteliğinde çeşitli sosyal etkinlikler gerçekleştirilmiştir. İslamiyet'in yoksul, kimsesiz, hasta kişilere yönelik olarak öngördüğü kural ve kurumlar, Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik alanında çok önemli fonksiyonları yerine getirmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki sosyal güvenlik uygulamaları ve gelişimi 'doğal' ve 'geleneksel' kurumlardan 'modern' sosyal güvenlik uygulamalarına doğru bir evrimleşme geçirmiştir. Avrupa'da bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi, ancak sanayi devriminin gerçekleşmesi ve işçi sınıfının oluşmasıyla

¹⁵ <http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/iheb.html> (03.04.2009)

¹⁶ <http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/iheb.html> (03.04.2009)

¹⁷ Güvercin, C. H. (2004). Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin tarihçesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*. Cilt 57, Sayı 2, 89

mümkün olabilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu ise sanayileşme sürecine girmemiş ve dolayısıyla sosyal korumayı talep edecek bir işçi sınıfı oluşmamıştır. Aile yapısının da koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesiyle, Osmanlı İmparatorluğu'nda sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir¹⁸.

Tezgâh ve el sanatlarına dayalı tarım dışı alanlarda hastalık, kaza ve ölüm gibi risklere karşı güvence, Avrupa'da olduğu gibi, mevcut zorunlu esnaf birlikleri (loncalar) içerisinde oluşturulan ve “orta sandığı” ya da “teavün sandığı” denilen dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır. Bu sandıkların gelir kaynaklarını usta ve kalfaların ödeme gücü ve geleneklere göre ödedikleri aidatlar ile bağışlar ve çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa yükselenler için ustaların sandığa ödedikleri harçlar oluşturmaktaydı. Sandıklarca, yoksulluk koşuluna bağlı olarak, hastalanan üyelere tedavi için gerekli yardım yapılmakta, yaşlanan veya tedavisi olanaklı olmayan hastalığa yakalanan usta, kalfa ve çırakların geçimi sağlanmaktaydı. Loncaların yardımlaşma sandıkları 19.yüzyıldan başlayarak yıkılmaya yüz tutmakla birlikte, yine de yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir¹⁹.

1 Nisan 1866'da kurulan ilk işçi örgütü “Amelperver Cemiyeti” zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ile yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması olarak kabul edilebilir. Yine 1866'da kurulan “Askeri Tekaüt Sandığı” ilk resmi sosyal güvenlik kurumudur. Bunu 1881'de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890'da Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909'da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malullük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı, 1917'de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Avrupa'da olduğu gibi Osmanlı'da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır²⁰.

Daha sonra özellikle, 1839 Tanzimat Fermanı'nı takip eden yenileşme hareketleriyle birlikte, devlet memurlarının aylıklarının ödenmesi belirli usul ve esaslara

¹⁸ Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:2.

¹⁹ Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:90.

²⁰ Güvercin, C. H. (2000). *Gemlik Eğitim Ve Araştırma Bölgesinde Yeşil Kart Sahiplerinin Bazı Özellikleri Yeşil Kart Kullanımı Ve Bunu etkileyen faktörler*. (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), s:2, Bursa,

bağlanırken, devlet hizmetinde çalışanların geleceklerine ilişkin bir kısım güvencelere sahip kılınmaları da gündeme gelmiş ve bugünkü anlamda sosyal güvenlik ilk kez kamu görevlileri için düşünülmüştür²¹.

Ancak, İdare-i Mahsusa adlı sandık dışında diğer sandıklar, II. Meşrutiyeti takiben 1909 yılında kaldırılmış; sivil ve askeri personel için ayrı ayrı sandıklar yerine, askeri ve idari personelin sosyal güvenlikleri, “Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı” adı altında tek bir sandık çatısı altında birleştirilmiş ve Cumhuriyet dönemine bu Sandık intikal etmiştir²².

Osmanlı döneminden Cumhuriyet dönemine intikal eden ve askeri ve mülki personeli 1909 yılından itibaren tek çatı altına toplayan “Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı”, hem sandık iştirakçisi personelin ve hem de bu personelin çalıştığı kurumların ödediği primlerden oluşan kaynakları kullanarak 1930 yılına kadar faaliyet göstermiştir²³.

Ancak, geçmişteki sürekli savaşlar sırasında şehit ve malul olanlar ile bunların dul ve yetimlerinin sayısındaki artışlar nedeniyle, zaman içerisinde Sandık tarafından bağlanan aylıklar, mevcut gelir kaynaklarıyla karşılanamaz duruma gelince, 11.06.1930 tarihinde yürürlüğe konulan 1683 sayılı “Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu” ile prim sistemi terkedilmiş, Sandıkça yapılan ödemelerin tamamının, Devlet bütçesinden konulan ödeneklerle karşılanması uygulamasına geçilmiştir²⁴.

1683 sayılı Kanun, sadece genel bütçeye dahil kuruluşlar ile katma bütçeli 3 kuruluşu kapsamına almış; diğer katma bütçeli kuruluşlar ile özel idare ve belediyeler hakkında yeni bir düzenleme yapıncaya kadar eski hükümlerin uygulanmasını öngörmüştür.

Bir süre sonra özel idare ve belediyelerin mevcut gelirleriyle kendi personelinin sosyal güvenliklerini sağlayamayacakları anlaşılınca, özel idare memurları ile öğretmenler için İçişleri Bakanlığı nezdinde, 1683 sayılı Kanuna göre faaliyet

²¹ Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:4,

²² Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:15

²³ Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:17

²⁴ Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:20

göstermek üzere, 1933 yılında 2097 sayılı Kanunla “Vilayetler Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı” adıyla yeni bir Sandık oluşturulmuştur²⁵.

Daha sonra, bu sandıklar kapsamına giremeyen kamu kuruluşları ve o kuruluşlarda görevli personel için de, sosyal güvenlik alanında, kendilerine özgü emekli sandıklarının kurulması dönemine geçilmiştir. 1947 yılına kadar prim esasına göre faaliyet göstermek üzere kamu iktisadi teşebbüsleri ile belediyeler ve katma bütçeli kuruluşlarda görevli bulunanlar için ayrı ayrı “Tekait Sandığı” veya “Emekli Sandığı” adı altında 9 sandık daha kurularak, emeklilikle ilgili toplam sandık sayısı 11’e yükselmiştir²⁶.

Ancak, bu sandıkların her birinin ayrı kanunlara dayalı olması ve her kanunda, ilgili personelin sosyal güvenliği için birbirinden farklı yükümlülükler ve birbirinden farklı haklar öngörülmesi ve bu arada bazı sandıkların, yaptıkları ödemelerin finansmanı yönünden zorluklarla karşılaşmaları, tüm kamu personelinin sosyal güvenliğini aynı ilke ve kurallara bağlayacak ve tüm sandıkları tek bir çatı altında toplayacak yeni bir düzenlemeye olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır.

Söz konusu bu ihtiyacı karşılamak ve kamu görevlileri ile ilgili çok sandıklı mevcut sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan sakıncalara son vermek amacıyla, tekaüt veya emekli sandığı adıyla çeşitli sandıklar kurulmasını öngören tüm kanunlar mülga kılınarak, yeni bir yasal düzenleme için çalışmaya başlanılmış. Bu çalışmalar 08.06.1949 tarihinde 5434 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu” nun kabulüyle sonuçlanmıştır²⁷.

Bu arada, bazı sigorta dallarının kapsamına, işçi statüsünde çalışanların da alınması amacıyla, 09.07.1945 tarih ve 4792 sayılı Kanunla “İşçi Sigortaları Kurumu” kurulmuştur. İlgili sigorta kanunlarını yürütmekle görevlendirilen bu kurumun faaliyete geçmesini takiben, 27.06.1945 tarih ve 4772 sayılı Kanunla iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası, 02.06.1949 tarih ve 5417 sayılı Kanunla ihtiyarlık sigortası, 04.01.1950 tarih ve 5502 sayılı Kanunla da hastalık ve analık sigortasının uygulamasına

²⁵ Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:22,

²⁶ Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:26,

²⁷ Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar. *Toplum Ve Hekim*;15, s:38,

başlanmıştır. Daha sonra 30.01.1957 tarih ve 6900 sayılı Kanunla, 5417 sayılı Kanun kaldırılarak, malullük, ihtiyarlık ve ölüm sigortasına ilişkin yeni hükümler getirilmiştir.

Tablo 1.1: T.C Emekli Sandığı Aktif Pasif Dengesi

YILLAR	AKTİF SİGORTALI SAYISI	PASİF SİGORTALI SAYISI		AKTİF/PASİF ORANI	
		AYLIK ALAN KİŞİ SAYISINA GÖRE	AYLIK ÖDENEN DOSYA SAYISINA GÖRE	AYLIK ALAN KİŞİ SAYISINA GÖRE	AYLIK ÖDENEN DOSYA SAYISINA GÖRE
2002	2.372.777	1.410.039	1.260.713	1.68	1.88
2003	2.408.148	1.467.966	1.315.379	1.64	1.83
2004	2.404.091	1.534.592	1.382.562	1.56	1.74
2005	2.402.409	1.595.973	1.444.189	1.50	1.66
2006	2.420.897	1.649.998	1.498.484	1.46	1.62
2007	2.444.680	1.698.325	1.547.386	1.45	1.58
31/7/2008	2.444.745	1.733.232	1.580.990	1.41	1.55

Kaynak: 2009 Yılı Bütçe Gerekçesi

İşçi statüsünde çalışanlara ilişkin sigorta kollarına ait çeşitli kanunlara dağılmış bulunan düzenlemeler, sosyal güvenlikle ilgili özel hükümler içeren 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesini takiben yeniden gözden geçirilerek, 17.07.1964 tarih ve 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu”nda birleştirilmiş. 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe giren söz konusu kanunun 136. maddesiyle İşçi Sigortaları Kurumu’nun unvanı da, “Sosyal Sigortalar Kurumu” olarak değiştirilmiştir.

Tablo 1.2: SSK Aktif Pasif Dengesi

YILLAR	AKTİF SİGORTALI SAYISI	PASİF SİGORTALI SAYISI		AKTİF/PASİF ORANI	
		AYLIK ALAN KİŞİ SAYISINA GÖRE	AYLIK ÖDENEN DOSYA SAYISINA GÖRE	AYLIK ALAN KİŞİ SAYISINA GÖRE	AYLIK ÖDENEN DOSYA SAYISINA GÖRE
2002	6.563.187	3.747.573	3.402.086	1.75	1.93
2003	6.750.460	3.935.523	3.584.044	1.72	1.88
2004	6.952.848	4.120.866	3.769.896	1.69	1.84
2005	7.651.705	4.308.186	3.957.617	1.77	1.93
2006	9.025.091	4.535.943	4.188.720	2.00	2.17
2007	9.198.398	4.763.434	4.391.469	1.93	2.09
31/7/2008	9.763.710	4.925.221	4.555.003	1.98	2.14

Kaynak: 2009 Yılı Bütçe Gerekçesi

Anılan tüm bu düzenlemelerle, memurlar, diğer kamu görevlileri ve işçiler sosyal güvenceye kavuşturulurken, bu güvenceden yoksun kalan ve toplumun önemli bir kesimini oluşturan esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanların da sosyal güvenlik kapsamına alınması amacıyla, 01.10.1972 tarihinde çıkarılan 1479 sayılı Kanunla “Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR)” kurulmuştur²⁸.

Tablo 1.3: Bağ-Kur Aktif Pasif Dengesi

YILLAR	AKTİF SİGORTALI SAYISI	PASİF SİGORTALI SAYISI		AKTİF/PASİF ORANI	
		AYLIK ALAN KİŞİ SAYISINA GÖRE	AYLIK ÖDENEN DOSYA SAYISINA GÖRE	AYLIK ALAN KİŞİ SAYISINA GÖRE	AYLIK ÖDENEN DOSYA SAYISINA GÖRE
2002	3.321.332	1.393.670	1.225.619	2.38	2.71
2003	3.383.849	1.445.820	1.279.556	2.34	2.64
2004	3.448.549	1.519.190	1.349.284	2.27	2.56
2005	3.354.372	1.600.294	1.435.273	2.09	2.33
2006	3.375.629	1.753.025	1.583.997	1.92	2.13
2007	3.376.300	1.817.685	1.650.860	1.86	2.05
31/7/2008	3.388.037	1.869.719	1.702.324	1.81	1.99

Kaynak: 2009 Yılı Bütçe Gerekçesi

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Ancak Cumhuriyet'in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. Sosyal sigortalara ilgili ilk yasa 27 Haziran 1945 tarih ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'dur. Bu yasaya paralel olarak 16 Temmuz 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu çıkarılmış, daha sonra 1957 yılında Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul edilmiştir. 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır²⁹.

²⁸ Sosyal Sigortalar Kurumu 1999 İstatistik Yıllığı, (2000). Sosyal Sigortalar Kurumu Sincan Matbaası. Ankara,

²⁹ Sosyal Sigortalar Kurumu 1999 İstatistik Yıllığı, (2000). Sosyal Sigortalar Kurumu Sincan Matbaası. Ankara,

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” 6 Nisan 1949'da Bakanlar Kurulu'nca kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylamış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler Türkiye'ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir³⁰.

1949 yılında çıkarılan 5434 sayılı kanunla T.C. Emekli Sandığı kurularak genel ve katma bütçeli kuruluşlardan aylık alanlarla, daha önce özel kanunla kurulmuş kimi sandıklara bağlı olanlar Emekli Sandığı kapsamına alınmıştır. Böylece o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir³¹.

1961 Anayasası'nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanmasının devletin görevi olduğu kabul edilmiştir. 5 Ocak 1961 tarihli 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası bu alanda önemli bir adım olmuştur. Bu yasa bütün sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanmasını ve sağlık hizmetlerinin, yasal süreci izleyen herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir. Yasaya göre “sosyalleştirme” uygulaması tüm illerde tamamlandığında, aynı zamanda herkesi içine alan bir sosyal sağlık güvencesi modeli de ortaya çıkmış olacaktır. 12 Eylül 1978'deki Alma-Ata Konferansı'nda aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Dünya Sağlık Örgütü üyesi 134 ülke, “2000 Yılına Kadar Herkese Sağlık” sloganıyla birlikte, kendi halklarını sosyal güvenlik kapsamına almayı da kabul etmişlerdir. Oysa bu süreç ülkemizde daha 1961'den itibaren başlatılmış ve 1978 Alma-Ata Konferansı'nda alınan kararlar bu sürecin önemine vurgu yapmıştır. Ancak, “sosyalleştirme” uygulaması, 1984'te tüm yurttan birçok aksaklıklarıyla birlikte tamamlanmış görünse de yasada belirtilen çoğu hedeflere ulaşılamamıştır³².

30 Dünya Sağlık Örgütü Ve Türkiye İle İlişkileri, (1997). TC Sağlık Bakanlığı Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı. Ankara: 21.

31 Türkiye İstatistik Yıllığı 2002, (Statistical Yearbook of Turkey) (2003). TC Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara, 209

32 Dirican, R. (1994). Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Ve Başarısızlık Nedenleri, *Toplum Ve Hekim*; 9. s:49,

Sosyal güvenlik alanında yoğun düzenlemelere gidilen bu dönemde primli sistem açısından önemli bir gelişme, 1964'te kabul edilip 1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasayla dağılık haldeki mevzuat bir bütün haline getirilmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu izlemiştir. Yine bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 'nün 1952 tarihli 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi” 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, Bakanlar Kurulu'nun 1 Nisan 1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir. Bu önemli sözleşme sosyal güvenlik kavramının çağdaş tanımında da belirleyici role sahip olmuştur. Sözleşmede 9 risk sayılmıştır. Bu riskler; hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm ve aile yükleridir³³.

10 Temmuz 1976 tarih ve 2022 sayılı yasayla, en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen “65 yaş aylığı” uygulamasının başlatılması, iyi bir sosyal güvence örneği olmuştur. Bu yasa ile “65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları”na karşılıksız aylık bağlanmıştır.

1980'li yılların başından itibaren kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personele yönelik tazminat niteliğindeki ödemeler, 1983 yılında sosyal yardım hizmetlerini tek çatı altında toplamayı amaçlayan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)”in yeniden düzenlenmesi bu alandaki önemli gelişmelerdir. 1983 yılında yürürlüğe giren 2925 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ve 2926 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” tarım kesiminde çalışanlara da sosyal güvenlik sağlamayı hedeflemiştir³⁴.

7 Kasım 1980'de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu'nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı'nın 14 Ekim 1989'da onaylanarak 24 Aralık 1989'da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili olarak bu dönemdeki önemli gelişmelerdir. 7 Kasım 1980'de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu'nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı'nın 14 Ekim 1989'da onaylanarak 24 Aralık

³³ Sosyal Sigortalar Kurumu 1999 İstatistik Yıllığı, (2000). Sosyal Sigortalar Kurumu Sincan Matbaası. Ankara,

³⁴ Güzel, A. vd. (1999). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım. 7. Baskı. İstanbul:1-70, s:459,

1989'da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili olarak bu dönemdeki önemli gelişmelerdir³⁵.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan bu yana söz edilen "işsizlik sigortası"nın oluşturulması konusu 25 Ağustos 1999 tarihli 4447 sayılı yasa ile hayata geçirilmiş, ancak yasada işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerin yürürlük tarihi 1 Haziran 2000 olarak belirlenmiştir. 1996–2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması hedefine yönelik olarak "Sosyal Güvenlik Temel Yasası'nın" çıkarılması öngörülmüştür³⁶.

Ülkemizde sosyal güvenliğin gelişimi böyle gerçekleştikten sonra ülkemiz de mevcut olan sosyal güvenlik sisteminin nüfusunu ne kadarını kapsadığına bakmak faydalı olacaktır. Aşağıdaki Tablo 1'den görüleceği gibi 2005 yılı itibarıyla sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı yüzde 79,5'dir. 2006 yılında bu oranın artış göstererek %81,2 olduğu görülmektedir. Sigortalılık oranı 2007 yılında da artış kaydederek %81,9 olmuştur.

Tablodan izlenebileceği gibi 2005 yılı kamu çalışanları aktif-pasif sigortalı oranı 1,51 olduğu görülmektedir. 2006 yılında 1,47'ye gerileyen oran 2007 yılında 1,44 olmuştur. Bağımsız çalışan sigortalıların aktif-pasif oranlarına baktığımız zaman, bu grupta yer alanların 2005 yılı oranı 2,10 olduğu görülmektedir. 2006 yılında 1,93 olan aktif-pasif sigortalı oranı 2007 yılında 1,86 olmuştur. Burada dikkat çeken husus bağımsız çalışan sigortalıların oranının, kamu çalışanları oranından daha yüksek olmasıdır. Tablodan da görülebileceği gibi kamu çalışanları bağımlılık oranları 2005 yılında 2,95 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılındaki bağımlılık oranı 2,93'e 2007 yılı bağımlılık oranı ise 2,82'ye gerilemiştir. Özel sandık sigortalıları bağımlılık oranlarına bakılacak olursa 2005 yılında 3,06 olan bağımlılık oranı 2007 yılında 2,26 olarak gerçekleşmiştir. Burada dikkat çeken husus özel sandık sigortalılarının bağımlılık oranlarının kamu çalışanlarının bağımlılık oranlarından yüksek oluşudur.

35 Sosyal Sigortalar Kurumu 1999 İstatistik Yıllığı, (2000). Sosyal Sigortalar Kurumu Sincan Matbaası. Ankara,

36 Seçer, Ş. (1999). Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*; 3: s:48,

Tablo 1.4: Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus

KURULUŞLAR	2005	2006	2007
I.KAMU ÇALIŞANLARI TOPLAMI	9481295	9517053	9335500
1. Aktif Sigortalılar	2402409	2420897	2444680
2. Aylık Alanlar	1595973	3649998	1698325
3. Bağımlılar	5482913	5446158	5192495
4. Aktif-Pasif Sigortalı Oranı	1,51	1,47	1,44
5. Bağımlılık Oranı	2,95	2,93	2,82
II- BAĞIMSIZ ÇALIŞAN SİGORTALILAR TOPLAMI	15534895	15903124	14522127
1. Aktif Sigortalılar	2103651	2082318	2052584
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	239388	244105	243931
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1011333	1049206	1079785
4. Aylık Alanlar	1600294	1753025	1817685
5. Bağımlılar	10580229	10774470	9328142
6. Aktif-Pasif Sigortalı Oranı	2,10	1,93	1,86
7. Bağımlılık Oranı	3,63	3,71	3,30
III- ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI	307161	298266	310850
1. Aktif Sigortalılar	75685	85352	95341
2. Aylık Alanlar	76027	77979	79388
3. Bağımlılar	155449	134935	136121
4. Aktif-Pasif Sigortalı Oranı	1,00	1,09	1,20
5. Bağımlılık Oranı	3,06	2,49	2,26
IV- GENEL TOPLAM	54778127	56603300	57831144
1. Aktif Sigortalılar	11547682	12463302	13148536
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	505946	515474	513006
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1189511	1237157	1295125
4. Aylık Alanlar	7580480	7991703	8358832
5. Bağımlılar	33954508	34395664	34515645
6. Aktif-Pasif Sigortalı Oranı	1,75	1,78	1,79
7. Bağımlılık Oranı	3,14	2,98	2,87
V- GENEL NÜFUS TOPLAMI	68900000	69700000	70586256
VI- SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	79,5	81,2	81,9

Kaynak: 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Refahın Arttırılması: Sosyal Sigorta Sistemleri

1.2. İSTİHDAM

1.2.1. İstihdam Kavramı

Bir ekonomik kavram olarak istihdam (employment) üretim faktörlerinin gelir sağlamak amacıyla çalışması ya da çalıştırılması olarak tanımlanabilir. Bir ülkenin ürettiği toplam mal ve hizmet miktarı yani milli geliri ile o ülkenin işe koşup çalıştırabildiği üretim faktörleri sayısı arasında aynı yönlü bir ilişki vardır.

Eğer bir ekonomide üretim faktörlerinin tümü çalışıyor ve üretime katılıyorsa bu ekonominin tam istihdam durumunda olduğunu ya da tam istihdama ulaştığı söylenebilir. Tam istihdamın gerçekleşmiş olduğu bir ekonomide mevcut çalışma koşullarında ve cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen tüm emek sahipleri iş bulabildiği gibi ülkenin mevcut sermaye malları stoku ve tabiat faktörü de tamamen üretime katılmış durumdadır. Böylece ekonominin mevcut üretim potansiyelinden tamamen yararlanılmakta ve atıl, kullanılmayan (boşta, çalışmayan) kapasite bulunmamaktadır. Ancak tam istihdam hali teorik bir durumdur.

Eksik istihdamda ise üretim faktörlerinin bir kısmı üretime katılmamaktadır. Bunun çok çeşitli sebepleri olabilir. Ancak bunlardan biri talep yetersizliğidir. Malların bir kısmı satılmıyor stoklar artıyorsa ekonomide talep azlığından söz edilir. Bu durumda müteşebbisler talep edilen kadar mal üretecek, üretim hacmini daraltacaklardır. Mal üretiminin azalması bir kısım işgücünün işsiz kalması demektir. Bu da bilinen eksik istihdam halidir.

Aslında insanların ihtiyaçları sonsuz olduğu için atıl faktörlerin de üretecekleri mal ve hizmetlere istek vardır. Fakat her istek, talep değildir. İsteklerin talep halini alabilmesi için satın alma gücü ile desteklenmesi gerekir. Toplumda fertlerin gelirleri artınca istekler satın alma gücü ile desteklendiğinden talep artacaktır. Bu da, daha çok mal ve hizmet satılmasına stokların erimesine imkân verecektir. Stokların azaldığını gören müteşebbisler üretim hacmini genişletecekler ve bunun için işsiz ve boşta kalan faktörleri istihdam edeceklerdir. Bu da ekonomiyi tam istihdama doğru geçirmiş olacaktır³⁷.

³⁷ Ünsal, E. (2004). *Makro İktisada Giriş*, Siyasal Kitapevi, Ankara , s:55,

İstihdamla ilgili geliştirilen teorilerden bazıları şöyle anlatılmaktadır;

1.2.1.1. Mahreçler Kanunu:

Mahreç satış sürüm yerleri anlamına gelir. Bu kanuna göre ekonominin tamamında talep yetersizliğinden veya diğer deyimle aşırı üretimden kaynaklanan gayri iradi işsizliğin ortaya çıkması mümkün değildir. Bu kanuna göre arzda meydana gelen her artış kendisi kadar bir talep artışına yol açmakta yani "her arz kendi talebini yaratmaktadır" Her arz kendi talebini yaratacağından toplam talep toplam arz eşit olacaktır. İnsanlar ihtiyacı olan mallardan almak için kendi ürettiğini satar yoksa amaç para almak değildir; para yalnızca kendi ihtiyaçlarını temin etmek için kullandığı bir araçtır. İnsan ihtiyacı olan mallardan daha çok almak için daha çok üretecek böylece boşta üretim faktörü kalmayacak ekonomi tam istihdama kavuşacaktır. Mahreçler Kanunu'nun geçerlilik koşulu her şeyden evvel kazanılan gelirlerin tümünün çok kısa zamanda harcandığı varsayımdır. Fakat insanlar gelirlerinin bir kısmını tasarruf eder. Bu durumda ekonomide toplam talep, arz edilen mallardan daha az olur. Böylece talep yetersizliği ve buna bağlı işsizlik hali ortaya çıkar. Bu da ekonominin tam istihdamda olmadığını gösterir³⁸.

1.2.1.2. Ücret Teorisi:

Klasik iktisatçılara göre emek arz ve talebinin kesiştiği düzey ücret miktarı ve istihdam düzeyini belirler. Kaldı ki teori gereği emek arzı ve talebinin kesiştiği yerde ekonomi tam istihdamdadır. Emek arzını çalışmanın marjinal zahmeti (çalışılan sonuncu saatin verdiği zahmet) ve çalışma ile elde edilen gelirin marjinal faydası belirler. Buna göre emek arzı doğrudan doğruya ücretin fonksiyonudur. Fakat bu nominal değil reel ücrettir. Reel ücret ise nominal ücretin fiyatlar genel düzeyine oranlanmasıyla bulunur³⁹.

³⁸ İstihdam Kavramı, <http://www.ekonomiktripod.com> (28.03.2009)

³⁹ İstihdam Kavramı, <http://www.ekonomiktripod.com> (28.03.2009)

1.2.1.3. Modern İstihdam Teorisi

Modern İstihdam Teorisi, ekonominin kendiliğinden dengeye gelmediğini, eksik istihdamda da dengeye gelebileceğini iddia eder, devletin ekonomiye müdahale edecek bir iktisat politikası olması gerektiğini söyler. Bu teoriye göre toplam arzın toplam talebe, gelirlerin harcamalara, tasarrufların yatırımlara, emek arzının emek talebine eşit olması geçici bir tesadüftür. Keynes'in damgasını vurduğu modern istihdam teorisine göre bir ekonomide milli gelirin hangi düzeyde olacağını o ülkenin sahip olduğu üretim kapasitesi belirler. İstihdam arttıkça üretim kapasitesi daha çok kullanılacak böylece daha fazla mal ve hizmet üretilecek yani milli gelir artacaktır. İstihdam düzeyini ise girişimcilerin piyasa hakkındaki beklentileri belirleyecektir⁴⁰.

1.2.2. Kayıtdışı İstihdam

Gelişmiş ülkeler sanayileşmelerine paralel olarak, nüfusu tarımdan sanayiye ve hizmetler sektörüne kaydırmayı başarıyla gerçekleştirebilmişlerdir. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde gelişmeyle orantılı bir biçimde işgücünün sektörler arası kaydırılmasında önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Türkiye'de de gelişmiş ülkelere benzer şekilde tarım sektöründeki istihdamın toplam istihdam içindeki oranı zamanla azalan bir sürece girmiştir. Bununla birlikte, Türkiye hala tarımsal istihdamın ağırlıklı olduğu bir ülkedir. Gelişmiş ülkelerde bu oran % 5-6 dolaylarında iken, Türkiye'de bu oran % 25 civarlarındadır.

İlk olarak 1972 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü International Labour Organization (ILO)'nun başlattığı 'Dünya İstihdam Programı' (World Employment Programme) ve bu program kapsamındaki Kenya Heyeti Raporu'nda kullanılan kayıtdışı ekonomi şöyle tanımlanmaktaydı⁴¹: girişin kolay olduğu, içsel kaynaklara dayalı, küçük ölçekli emek-yoğun faaliyetler, becerinin resmi eğitim dışında kazanıldığı ve yoğun rekabetin olduğu işgücü ve ürün pazarları. 1980'li yıllardan sonra kayıtdışı ekonominin sadece emek-yoğun değil sermaye yoğun alanlarda da kendine faaliyet alanları bulduğu çeşitli araştırmalarla ortaya konmuştur. Görüldüğü gibi kayıtdışı ekonomi tanımlanırken aynı zamanda kayıtlı ekonomiden ayrıldığı özellikler de

⁴⁰ İstihdam Kavramı, <http://www.ekonomiktripod.com> (28.03.2009)

⁴¹Lubell, H. (1991). *The Informal Sector In The 1980's and 1990's* OECD, Paris.

belirtilmiştir. Aynı raporda kayıtlı ekonominin tanımını şöyle yapmıştır. İthal ve sermaye-yoğun teknoloji kullanan, yabancı işletmelerinde yer aldığı, giriş engelleri olan, büyük ölçekli faaliyetlerin yoğun olduğu sektör.

Kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren işletmelerin özellikleri şöyle sıralanır⁴²;

- 10 kişiden az kişinin istihdam edildiği,
- Sosyal regülasyonlara uyulmayan,
- Sabit çalışma saatleri olmayan,
- Emek ihtiyacını aile içinden temin eden,
- Doğal olarak seyyar veya geçici işçi çalıştıran,
- Elektrik veya mekanik enerji kullanmayan,
- Resmi kurumlardan kredi almayan,
- Temel resmi eğitimden daha az eğitim almışları istihdam eden küçük ölçekli işletmelerdir.

1.2.2.1. Nedenleri

Kayıtdışı ekonomi ile etkin bir mücadele yapabilmenin yolu, onu ortaya çıkaran etmenleri iyi anlayıp, analiz etmeyle mümkün olabilecektir. Bu etmenler, kamudan kaynaklanan nedenler ve vergi sisteminden kaynaklanan nedenler olmak üzere iki başlıkta incelenebilir⁴³.

1.2.2.2. Kamudan Kaynaklanan Nedenler

Burada ilk olarak nüfus, nüfus artışı, nüfusun coğrafi dağılımı, iç ve dış göçler, aile yapısı, eğitim olanakları ve bunlara ilave olarak işsizlik, gecekondulaşma, düzensiz kentleşme, kayıtdışı evlilik, kayıtdışı çocuk, kayıtdışı ikamet, kayıtdışı toprak, kayıtdışı motorlu araç, kayıtdışı işyeri akla ilk gelenlerdir⁴⁴.

42 Chickering, A.L. (1991), *Salahdine M, The Informal Sector's Search For Self Governance, The Silent Revolution*, ICS Pres, California,

43 Karayılmazlar, E. vd. (1997). "Kayıt dışı İstihdam", Marmara Üni.-İİBF Dergisi, Cilt: XIII, Sayı:1,

44 Ekin, N. (1995). *Kayıtdışı Ekonomi- Enformel İstihdam*, İTO Yayınları, İstanbul.

Ayrıca güvenlikten üretime, çevre korumadan altyapı yatırımlarına kadar çeşitli alanda faaliyet gösteren kamu kesimi, artan harcamaları finanse edebilmek için kaynaklar aramaktadır. Bunun sonucu olarak da vergi ve diğer sosyal güvenlik kesintileri artmaktadır. Vergi yükü ve sosyal güvenlik kesintilerinin yüksek olması, bireyleri yada işletmeleri bu yükten kaçınmaya teşvik etmektedir. İstihdamın aşırı sosyal maliyetleri, (istihdam vergileri) işverenlerin manevra alanını daraltmakta buna bir de sendikaların ilave istekleri eklenince, rasyonelliğin gereği olarak kayıtdışı sektöre kayılmaktadır⁴⁵.

Kayıtdışı sektörde faaliyet gösterenlerin büyük çoğunluğunun küçük ve orta büyüklükteki işletmeler olduğu göz önüne alınırsa, söz konusu işletmelerin sorunları çözülmeyen kayıtdışı ekonomi ile etkili bir mücadele yapmak mümkün görünmemektedir. Devletin iktisadi faaliyetleri düzenlemek amacıyla çalışma saatleri, çalışma ve eğitim yaşlarının tespiti, asgari ücret düzeyi vb. getirdiği regülasyonlar ve buna ilaveten işletmelerin ilgili resmi kurumlara kayıt olurken karşılaştığı karmaşık bürokratik süreçler işverenleri kayıtdışı çalışmaya yönelten önemli etmenlerdir⁴⁶.

İşgücü arz edenler açısından kayıtdışı çalışmanın en önemli nedenlerinden biri geçimlik ücret elde etmek iken, bir diğeri de gelirini artırma eğilimidir. İşgücü talep eden işverenler açısından ise, maliyetler düşürülerek kar oranlarının artması sağlandığı için kayıtdışı çalışma tercih edilmektedir. İşverenler, kar oranlarının yüksek olması sebebi ile kayıtdışı çalışmayı yeğlemektedirler. İşven, vergi düzenleme ve diğer kısıtlamalara tabi olmayacağından, ek maliyetlere katlanmayarak gelirini artıracaktır. Ülkede etkin ve verimli bir sosyal güvenlik sistemi yoksa, cezai yaptırımlar caydırıcı değilse, kayıtdışı sektörde faaliyette bulunmanın, kayıtlı sektörde faaliyette bulunmaya göre alternatif maliyeti düşük ise, işçi veya işveren kayıtdışı çalışmayı tercih edebilecektir⁴⁷.

45 Özsoylu, A. F. (1995). Enformel Sektör ve Politika Önerileri, *İstihdam Dergisi*, Ocak.

46 Akalın, G. (1996). Kayıt dışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı, Ankara.

47 Ilgın, Y. (1995). *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları*, (DPT Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, Ekim.

1.2.2.3. Kayıtlı-Kayıtdışı Ekonomi Bağlantıları

Kayıtdışı ekonomi, kayıtlı ekonomik yapının kapsamadığı boşluklardan yararlanan, herhangi bir resmi kaydı bulunmayan, vergileme bakımından izlenemeyen, yasal düzenlemelerden uzak, bu anlamda yasal korumadan yararlanamayan faaliyetleri içermektedir. Kayıtlı-kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin bağlantıları ile ilgili araştırma yapanların bir kısmı kayıtdışı ekonomiyi, tüketim amacıyla üretimin yapıldığı ekonominin özerk bir alanı olarak görürken, diğer kısmı da kayıtlı ekonomiyle olan bağımlılık ilişkileri üzerinde dururlar. Bu ikinci gruba göre kayıtlı- kayıtdışı ekonomi bağlantısı, kayıtdışı ekonominin tabiatını anlayıp, politika önerilerinde bulunabilmek, çözüm yolu bulmak adına önemlidir⁴⁸.

Kayıtlı- kayıtdışı ekonomi arasında üç türlü bağlantı olduğu kabul edilmektedir⁴⁹. Bunlar: 1)doğrudan ve dolaylı, geriye ve ileriye üretim bağlantısı, 2)tüketim bağlantısı, 3)teknolojik bağlantı

Geriye bağlantılar, kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye hammadde ve araç gereç tedariki şeklindedir. Örnek olarak, ayakkabı imalatçılarının deri, mobilya imalatçılarının kereste, satın almaları gibi. İleriye bağlantılar, kayıtdışı ekonomi üretiminin, kayıtlı ekonomide girdi olarak kullanımı şeklindedir. Yani kayıtdışı ekonomi, kayıtlı ekonomiye nihai mal ve hizmet satmaktadır.

Tüketim bağlantıları, çoğunlukla hane halkı bireyleri olmak üzere nihai tüketicilerle kurulan doğrudan bağlantılara işaret etmektedir. Kayıtdışı ekonomi ürünleri, gelirleri kayıtdışı ekonomiye bağlı olan hane halkı bireylerince satın alınabileceği gibi, kayıtdışı ekonomi bazı ürünlerini kamu ve modern sektörden gelir elde edenlere de sunabilmektedir. Kayıtdışı ekonomi ürünleri doğrudan diğer işletmeler veya kamu kurumları tarafından da talep edilebilmektedir. (Araç tamiri gibi). Bunun yanı sıra kayıtdışı gelir elde edenler gelirlerinin bir kısmını veya tamamını kayıtlı sektörde üretilen mal ve hizmetlere harçayabilmektedirler.

⁴⁸ Başyatmaz T, (1985). *Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Ekonomik Yapının İstihdam Açısından Yeni Görünümleri: Düalist Yapı*, UÜ-İİBF, C. VI, S:2, Kasım

⁴⁹ The Urban İnformal Sektor İn Africa İn Retrospect, (1991). *An Annotated Bibliography*, Geneva,

Teknoloji bağlantıları ise, kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye emek verimliliğini arttırıcı malzeme ve teknik bilgi aktarımı ile gerçekleşmektedir. Kayıtdışı ekonomide bağımsız olarak kendi işinde çalışanların çoğunun bilgi vb. birikimlerini kayıtlı sektörlerdeki eğitimden aldıkları kabul edilmektedir. Bu tür teknolojik bağlantılar, kayıtdışı ekonomide üretimin ve üretim sürecinin kalitesini artırdığı için önemlidir. Bununla birlikte kayıtdışı ekonominin kayıtlı ekonomiye sıfır maliyetli kalifiye elemen yetiştirdiğinin altını çizmek gerekir.

Bağlantıların iyi analiz edilmesi politika belirlenmesi aşamasında önem kazanmaktadır. Eğer kayıtdışı ekonomi üretimi, yalnız düşük gelir grubunun tüketimine gidiyorsa, kayıtdışı ekonominin potansiyel büyüme hızı, bu insanların gelirlerinin artış hızıyla sınırlanmış olur. Ancak düşük gelir grubundaki bu insanlar, artan gelirlerini modern sektörce üretilen mal ve hizmet alımına kaydırırsa, kayıtdışı ekonomi daralacaktır. Diğer yandan, kayıtdışı ekonomi üretimi tüm gelir kategorilerindeki bireylerce talep edilebilir. Bu durumda kişisel gelirlerdeki büyüme, kayıtdışı ekonomiyi olumlu etkileyecektir. Neticede kayıtdışı ekonominin potansiyel büyüme hızı, gelir dağılımındaki değişmelere bağlı bir süreçtir.

1.2.3. Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı

Türkiye’de nüfus artmakta, çalışma çağına gelen nüfusa her yıl neredeyse 750 bin kişi eklenmekte; ancak iş alanı yaratmada bu sayıya ulaşmakta zorlanılmaktadır. Üstelik tarım sektöründe hızlı bir çözülme de yaşanmaktadır. Bu durum, nüfus artışından daha hızlı bir istihdam yaratmayı zorunlu hale getirmektedir. Daha da önemlisi, tarım, bu hızlı çözülmeye rağmen halen istihdamda yüzde 25’ten fazla paya sahip ve bu oran GSYH içindeki payının çok üstündedir. Yani tarım sektöründe ciddi bir verimsizlik bulunmaktadır. Gelecek yıllarda, tarımdaki istihdamın daha da daraldığına tanık olunacaktır⁵⁰.

⁵⁰ Aktaş A, İstihdamı Artırmak Çok Zor, *Dünya gazetesi*, <http://www.dunyagazetesi.com.tr> (25.07.2008)

Çalışan sayısı yıllardır aynı, hatta bir miktar da gerilemiş durumdadır. 2002 yılında 21,4 milyon olan çalışan sayısı, 2007 yılında 21,2 milyona inerek; 164 bin kişilik bir azalma yaşanmıştır. Çalışan sayısı 2008'in ilk çeyreği sonunda 20,8 milyona kadar geriledi; ancak, yıl ortalamasını gösteren rakamlarla belli bir aydaki rakamlar arasında, örneğin 2007 sonu ile Mart 2008 rakamları arasında, mevsimsel koşullardan kaynaklanan geçici çalışanlar gibi nedenlerle gerileme görülmesi normaldir. Martta 20,8 milyona gerileyen çalışan sayısı, Nisanda 21,7 milyona çıkmış durumdadır⁵¹.

2002 yılında yaklaşık olarak hizmetlerde 9, tarımda 7,5, sanayide 4, inşaatla ise 1 milyon kişi istihdam edilmektedir. Toplam istihdam, yıldan yıla çok büyük değişiklikler göstermemiştir. 2005, bu dönemin istihdamda rekor kırılan yılı oldu. Söz konusu yıldaki toplam istihdam, özellikle hizmetler sektöründeki çalışan sayısının 10 milyonu aşarak rekor kırmasının da etkisiyle, 22 milyonu geride bıraktı. Ancak 2006, ekonomide mini kriz ya da dalgalanma yılıydı ve dört sektörde de çalışan sayısı geriledi. Bunun sonucunda da toplam istihdam 1 milyon kişiyi aşkın azaldı ve 21 milyonun altına inmiştir⁵².

2002–2007 döneminde tarımda çalışanların sayısı 1,9 milyon kişi azalarak 7,5 milyondan 5,6 milyona gerilemiştir. Hizmetler sektöründe çalışanların sayısı ise 1,2 milyonluk artışla 9 milyondan 10,2 milyona yükselmiştir. Hizmetler sektörü, geçen yıl 10 milyon 180 bin kişiyle istihdam rekoru kırmıştır. 2002'den 2007'ye kadar olan dönemde inşaat sektöründe istihdam edilenler 266 bin kişi, sanayide istihdam edilenler ise 231 bin kişi artmıştır⁵³.

Dört ana sektördeki istihdam eğiliminden çıkan sonuç çok açıklayıcıdır. Tarımda hızlı ve düzenli bir çözülme vardır. Bu sektörün istihdamda 2002 yılında yüzde 38 olan payı, 2007'de yüzde 26'ya inmiştir. Hizmetlerin payı yüzde 40'tan yüzde 48'e çıkmıştır. İnşaat ve sanayinin payında ise küçük artışlar olmuştur.

Tarımdaki çözülme ve bunun büyük ölçüde hizmetlerdeki gelişmeyle kapatıldığı gerçeği kadar dikkat çeken bir başka nokta da, sanayinin istihdam yaratma gücünü hızla

⁵¹ Aktaş A, İstihdamı Artırmak Çok Zor, *Dünya gazetesi*, <http://www.dunyagazetesi.com.tr> (25.07.2008)

⁵² Aktaş A, İstihdamı Artırmak Çok Zor, *Dünya gazetesi*, <http://www.dunyagazetesi.com.tr> (25.07.2008)

⁵³ Aktaş A, İstihdamı Artırmak Çok Zor, *Dünya gazetesi*, <http://www.dunyagazetesi.com.tr> (25.07.2008)

kaybediyor olmasıdır. Sanayi, beş yılda ancak 231 bin kişilik istihdam yaratabilmiş durumdadır. Türkiye ekonomisinin çok hızla büyüdüğü bu dönemde, sanayideki istihdam yaratamama durumunu, yalnızca verimlilik artışıyla açıklamak da pek kolay değildir.

Sanayinin bu durumu, tehlike çanlarının çaldığına işaret etmektedir. Ekonomideki durgunluğun, küçük esnafla sınırlı kalmayacağı ve artık fabrika düzeyindeki üretim tesislerinin kapısına kilit vurmaya başladığının haberleri zaten bir süredir gelmektedir. Öyle bir duruma gelinmiştir ki; hem kayda değer yeni yatırım yapılamamakta, hem mevcutların kapanma durumuna gelmesini önlenememektedir. Buna ek olarak, tarımda çalışanlar hızla diğer alanlarda iş aramaya başlayarak ve bu alanı terk ederek, hizmetler sektörü de istihdam yaratma anlamında kapasitesinin sonuna yaklaşmış gibi görüntü vermektedir. Toplam istihdamı artırmak ve işsizliği azaltmak bir yana, 21 milyon dolayındaki istihdamı sürdürmekte bile zorlanılacak gibi görünmektedir.

Tablo 1.5: İstihdamın Sektörel Dağılımı (1000 kişi)

Yıllar	Tarım	Sanayi	İnşaat	Hizmet	Toplam
2002	7458	3954	958	8984	21354
2003	7165	3846	965	9171	21147
2004	7400	3988	1029	9374	21791
2005	6493	4281	1171	10101	22046
2006	5713	4136	1189	9918	20955
2007	5601	4185	1224	10180	21190
2007-2002	-1857	231	266	1196	-164
2008-3	5115	4289	1090	10258	20752

Kaynak: <http://www.dunyagazetesi.com.tr>. Erişim: 25.07.2008

Tablodan da izlenebileceği gibi, istihdamın sektörel dağılımında 2002 yılı verileri için tarımda istidam edilen kişi sayısı 7,5 milyon dolaylarındadır. 2007 yılında ise tarım sektöründe istihdam olunan sayısı 5,6 milyon kişidir. Burada dikkat çeken husus beş yılda tarım sektöründe istihdam edilen kişi sayısı 1,8 milyon kişi azalmıştır.

Tablodan da görülebileceği gibi 2002 yılında sanayi sektörün istihdam edilen kişi sayısı 3,9 milyon kişidir. 2003 yılında ise sanayi sektöründe istihdam edilenlerin sayısında düşüş yaşanmıştır. İlerleyen yıllarda sanayi sektörü istihdam rakamları inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir.

Tablodan da anlaşılabilirliği üzere inşaat sektörü istihdam rakamları bütün yıllar itibarı ile diğer sektörlerin altında seyretmiştir. Ancak burada dikkat çeken nokta, 2002–2007 yılları arasında inşaat sektöründe gerçekleşen istihdam artış rakamı sanayi sektöründen fazla olmuştur.

Tablodan da görülebileceği gibi 2002 yılında hizmet sektöründeki istihdam edilen kişi sayısı 8,9 milyon kişidir. Bu rakam 2002 yılında istihdam edilen kişi sayısının üçte birine yakındır. 2007 yılında toplam istihdam edilen kişi sayısı 21 milyon iken bu sayının 10 milyonunu hizmet sektöründe istihdam edilenler oluşturmaktadır.

1.2.4. İstihdam ve İşsizlikte Durum

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nin yayınlamış olduğu son veriler Aralık 2008 döneminde çalışma çağındaki nüfus geçen yılın aynı dönemine göre 764 bin kişi artmıştır. Aralık 2008 döneminde işgücüne katılma oranı % 47,7'dir. İşgücü dışında olanların % 44,8'i daha önce bir işte çalışmıştır.

Hanehalkı işgücü anketi sonuçları, 1990 ve 2000 Genel Nüfus Sayımı sonuçları esas alınarak hesaplanan nüfus projeksiyonlarına göre ağırlıklandırılmaktadır. 2007 ve 2008 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonuçlarına dayalı yeni nüfus projeksiyonları hazır oluncaya kadar, hane halkı işgücü anketinin eski projeksiyonlara göre hesaplanan sonuçları, ADNKS'den elde edilen toplam nüfusa göre düzenlenerek yayımlanmaktadır⁵⁴.

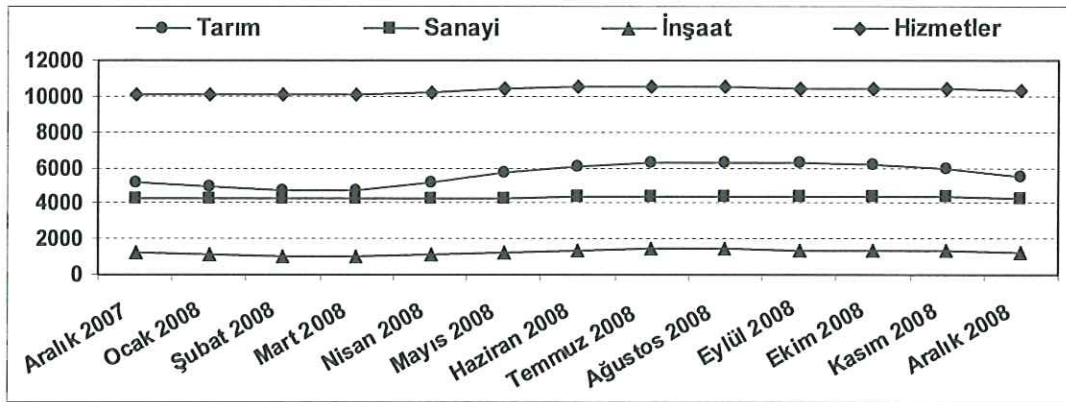
Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından düzenlenen 17. Çalışma İstatistikçileri Konferansında, mevcut eksik istihdam tanımı yeniden ele alınarak, yaşanan ölçüm

⁵⁴ TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Şubat Dönemi Sonuçları (Ocak, Şubat, Mart 2008).

zorlukları nedeniyle, eksik istihdam sorununu daha net ortaya koyabilecek “zamana bağlı eksik istihdam” ve “yetersiz istihdam” kavramlarına geçilmesine karar verilmiştir. Bu kapsamda, 2009 yılı hane halkı işgücü anketi soru kâğıdında gerekli düzenlemeler yapılmış olup, 2009 yılı Şubat dönemi sonuçlarından başlamak üzere, istihdamda olanların bir alt grubu olan “zamana bağlı eksik istihdam” ve “yetersiz istihdam” kavramlarına geçiş yapılacaktır. Ancak, Aralık 2008 ve Ocak 2009 dönemi sonuçları 2008 ve 2009 uygulamasına ait ayları birlikte içerdiğinden, bu dönemlere ilişkin haber bültenlerinde eksik istihdama dair bilgi verilemeyecektir⁵⁵.

2008 döneminde istihdam edilenlerin %24,7'si tarım, %19,7'si sanayi, %5,4'ü inşaat, %50,2'si ise hizmetler sektöründedir. Önceki yılın aynı dönemi ile karşılaştırıldığında, tarım sektörünün istihdam edilenler içindeki payının 0,7 puan, hizmetler sektörünün payının 0,7 puan arttığı, buna karşılık sanayi sektörünün payının 1,3 puan, inşaat sektörünün payının ise 0,1 puan azaldığı görülmektedir. Bu durum, aşağıda grafikte gösterilmiştir⁵⁶.

Grafik 1.1: 2008 yılı İstihdam edilenlerin sektörel dağılımı (Bin kişi)



2008 yılı Aralık döneminde Türkiye'de kurumsal olmayan sivil nüfus bir önceki yılın aynı dönemine göre 759 bin kişilik bir artış ile 70 milyon 5 bin kişiye, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus ise 764 bin kişi artarak 50 milyon 339 bin kişiye ulaşmıştır. 2008 yılı Aralık döneminde istihdam edilenlerin sayısı, geçen yılın aynı dönemine göre 293 bin kişi artarak, 20 milyon 736 bin kişiye yükselmiştir. Bu dönemde

⁵⁵ TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Şubat Dönemi Sonuçları (Ocak, Şubat, Mart 2008).

⁵⁶ TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Şubat Dönemi Sonuçları (Ocak, Şubat, Mart 2008).

tarım sektöründe çalışan sayısı 202 bin kişi, tarım dışı sektörlerde çalışan sayısı ise 91 bin kişi artmıştır.

Tablo1.6: İşgücü Durumu

	TÜRKİYE		KENT		KIR	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Kurumsal olmayan sivil nüfus (bin)	69246	70005	43892	44805	25353	25199
15 üstü yaş nüfus (bin)	49575	50339	31856	32628	17719	17711
İşgücü (bin)	22879	24009	14157	15000	8722	9009
İstihdam (bin)	20443	20736	12431	12694	8012	8042
İşsiz (bin)	2436	3274	1726	2306	710	967
İşgücüne katılma oranı (%)	46,2	47,7	44,4	46,0	49,2	50,9
İstihdam oranı (%)	41,2	41,2	39,0	38,9	45,2	45,4
İşsizlik oranı (%)	10,6	13,6	12,2	15,4	8,1	10,7
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	13,0	17,3	12,4	16,0	15,2	21,5
Genç nüfustaki işsizlik oranı (%)	20,6	25,7	21,3	27,1	19,3	23,3
İşgücüne dahil olmayanlar (bin)	26696	26330	17699	17628	8997	8702

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Şubat Dönemi Sonuçları (Ocak, Şubat, Mart 2008).

Türkiye genelinde işsiz sayısı geçen yılın aynı dönemine göre 838 bin kişi artarak 3 milyon 274 bin kişiye yükselmiştir. İşsizlik oranı ise 3 puanlık artış ile %13,6 seviyesinde gerçekleşmiştir. Kentsel yerlerde işsizlik oranı 3,2 puanlık artışla %15,4, kırsal yerlerde ise 2,6 puanlık artışla %10,7 olmuştur⁵⁷.

Türkiye'de tarım dışı işsizlik oranı geçen yılın aynı dönemine göre 4,3 puanlık artışla %17,3 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu oran erkeklerde geçen yılın aynı dönemine göre 4,2 puanlık artışla % 16,3, kadınlarda ise 4,1 puanlık artışla %20,9 olmuştur⁵⁸.

Bu dönemdeki işsizlerin;

- %74,2'si erkek nüfustur.
- %61,3'ü lise altı eğitimlidir
- %24,3'ü bir yıl ve daha uzun süredir iş aramaktadır
- İşsizler sıklıkla (% 31,6) "eş-dost" vasıtasıyla iş aramaktadır
- % 88,6'sı (2 milyon 901 bin kişi) daha önce bir işte çalışmıştır

⁵⁷ TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Şubat Dönemi Sonuçları (Ocak, Şubat, Mart 2008).

⁵⁸ TÜİK, Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Şubat Dönemi Sonuçları (Ocak, Şubat, Mart 2008).

- Daha önce bir işte çalışmış olan işsizlerin %44,1'i "hizmetler", %25'i "sanayi", %19,3'ü "inşaat", %9,7'si ise "tarım" sektöründe çalışmıştır. %2'si ise 8 yıldan önce işinden ayrılmıştır.
- İşsizlerin %31,2'sini çalıştığı iş geçici olup, işi sona erenler, %19,3'ünü işten çıkarılanlar, %14,1'ini kendi isteğiyle işten ayrılanlar, %8,5'ini işyerini kapatan/iflas edenler, %8,3'ünü ev işleriyle meşgul olanlar, %7,1'ini öğrenimine devam eden veya yeni mezun olanlar, %11,5'ini ise diğer nedenler oluşturmaktadır.

1.2.5. Ekonomik Kriz ve İşsizlik

Türkiye ekonomisinde, istenilen hızı ve düzeni tutturamasa da son 5-6 yıl bir ilerleme gözlenmektedir. Ancak TÜİK'in açıklamış olduğu 2008 yılının sonu 2009 yılının başını kapsayan dönemde ekonominin istihdam ve işsizlik yönü ile pek de parlak olmadığı görülmektedir. Dünyada büyük çaplı ekonomileri olan ülkelerden başlayıp, küresel olarak yayılan ekonomik durgunluk ekonomik krize dönüşerek büyük küçük tüm ekonomileri etkilemektedir. Doğal olarak bizim ülkemiz gibi gelişmekte olan ülke ekonomilerini daha fazla etkilemiş olmaktadır.

Türkiye'de, 2009 yılı ocak ayında işsizlik oranı bir önceki yılın aynı dönemine göre 3,9 puan artarak yüzde 15,5 olarak hesaplanmıştır. 2008 yılı ocak ayında işsizlik oranı yüzde 11,6 düzeyinde bulunmaktadır⁵⁹.

Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) üçer aylık dönemler itibarıyla her ay açıkladığı Hanehalkı İşgücü Anketinin, Aralık-Ocak-Şubat 2009 dönemini kapsayan, "Ocak" sonuçlarına göre, bu dönemde iş gücüne katılım oranı ise yüzde 45,8 olarak hesaplanmıştır. İşsizlik oranı kentlerde yüzde 17,2, kırsal kesimde yüzde 11,8 olarak belirlenmiştir⁶⁰.

2005 yılından itibaren Hanehalkı İşgücü Anketinin tahminleri, hareketli üçer aylık dönem ortalamaları esas alınmak kaydıyla aylık olarak yayınlanıyor. Bu seride ilgili üç aylık dönemin ağırlıkları, dönem ortası aya ilişkin nüfus projeksiyonları esas

⁵⁹ www.vergiportalı.org. Ekonomik Kriz Ve İşsizlik, (15.04.2009)

⁶⁰ www.vergiportalı.org. Ekonomik Kriz Ve İşsizlik, (15.04.2009)

alınarak hesaplanırken, ifade kolaylığı açısından tahminler de dönem ortası ay adıyla ifade edilmektedir.

İşsiz sayısı Ocak 2009 döneminde, bir önceki yılın aynı dönemine göre 1 milyon 59 bin kişi artarak 3 milyon 650 bin kişi olmuştur. Ocak 2009 döneminde genç nüfusta işsizlik oranı yüzde 27,9 olarak hesaplandı (söz konusu dönemde istihdam edilenlerin sayısı, 2008'in aynı dönemine kıyasla 75 bin kişi artarak 19 milyon 873 bin kişiye çıkmıştır) kayıt dışı istihdam edilenlerin oranı ise 0,1 puan artışla yüzde 40,8 olmuştur⁶¹.

İşgücü Anketine göre, ocak döneminde Türkiye'de kurumsal olmayan sivil nüfus, bir önceki yılın aynı dönemine göre 820 bin kişilik artışla 70 milyon 166 bin kişiye, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus da 888 bin kişi artarak, 51 milyon 323 bin kişiye ulaşmıştır⁶².

Bu dönemde, tarım sektöründe çalışan sayısı 259 bin kişi artarken, tarım dışı sektörlerde çalışan sayısı ise 184 bin kişi azalmıştır. İstihdam edilenlerin yüzde 21,8'i tarım, yüzde 20,7'si sanayi, yüzde 5'i inşaat, yüzde 52,5'i ise hizmetler sektöründe yer almıştır. Önceki yılın aynı dönemiyle karşılaştırıldığında, tarım sektöründe istihdam edilenler içindeki payı 1,2 puan, hizmetler sektörünün payı 0,7 puan artarken, sanayi sektörü payı 1,7 puan, inşaat sektörünün payı da 0,2 puan azalmıştır⁶³.

İşsizlik oranı ise 3,9 puanlık artışla yüzde 15,5 seviyesinde gerçekleşmiştir. Kentsel yerlerde işsizlik oranı 4,2 puanlık artışla yüzde 17,2'ye, kırsal yerlerde ise 3,4 puanlık artışla yüzde 11,8 olmuştur. Ocak 2009 döneminde genç nüfusta işsizlik oranı yüzde 27,9 olarak hesaplanmıştır. Bu oran 2008 yılının aynı döneminde yüzde 21,2 olarak hesaplanmıştır. Türkiye'de tarım dışı işsizlik oranı, bir önceki yılın aynı dönemine göre 5,3 puanlık artışla yüzde 19 seviyesine çıkmıştır. Bu dönemdeki işsizlerin 5,3 puanlık artışla yüzde 18,2'sini erkek nüfus, 5 puanlık artışla yüzde 21,8'ini kadın nüfus oluşturmuştur. Ocak 2009 döneminde 1 milyon 30 bin kişi işe yeni başladı

⁶¹ www.vergiportali.org. Ekonomik Kriz Ve İşsizlik, (15.04.2009)

⁶² www.vergiportali.org. Ekonomik Kriz Ve İşsizlik, (15.04.2009)

⁶³ www.vergiportali.org. Ekonomik Kriz Ve İşsizlik, (15.04.2009)

veya iş değiştirmiştir. Bunun toplam istihdam içindeki oranı yüzde 5,2 olmuştur. İşe yeni başlayan veya iş değiştirenlerin yüzde 30,4'ü, 25–34 yaş grubunda yer almıştır⁶⁴.

Bu dönemde işe başlayan veya iş değiştirenlerin yüzde 20,3'ü sanayi, yüzde 45,3'ü hizmetler, yüzde 21,3'ü inşaat sektöründe, yüzde 13,1'i ise tarım sektöründe işbaşı yapmıştır. Mevcut işsizlerin yüzde 14,4'ünü (527 bin kişi) bu dönemde işten ayrılanlar oluşturmuştur.

Görünen o ki 2009 yılı Türkiye’de ekonomi ve istihdam açısından kayıp bir yıl olacaktır. Ekonomide krizin süresi ve derinliği istihdamdaki kayıpların düzeyini belirleyecektir. Ekonomideki gelişmeler ile firmaların istihdam kararları (işçi alma-çıkarma) arasında bir gecikme vardır. Firmalar satış ve üretim düşüşüne hemen işçi çıkarmayla karşılık vermiyor. Firmalar satışlardaki düşüşe öncelikle ücretli ücretsiz izinlerle üretimi yavaşlatarak tepki gösteriyor. İşçi çıkarma genellikle durgunluğun devam etmesi, kalıcı olması halinde yapılıyor. Keza, ekonomi canlanınca da firmalar hemen işçi alımına gitmiyor. Öncelikle üretim artışını mevcut işçileri daha fazla çalıştırarak gerçekleştiriyorlar.

2008 Aralık ayında 193 bin kişi ile işsizlik ödemelerinde bir rekor söz konusu. Bu eğilim karşısında, 2009 yılının özellikle ilk aylarında ekonomide durgunluk, muhtemelen bir gerileme ve istihdamda ise kesinlikle bir düşüş yaşanmasını beklemek gerçekçi bir tahmin gibi görünmektedir. Dış ve iç piyasadan ülkemizde üretilen mal ve hizmetlere olan talep ve buna bağlı üretim daraldıkça, firmaların işçi çıkarması 2009 yılında da devam edecektir⁶⁵.

2001 krizi yüzde 9,4'lük bir ekonomik küçülmeye yol açmıştır. Hemen ertesi yıl (2002) ve sonraki yıllarda yüzde 7'nin üzerinde bir büyümeye rağmen istihdamda artış, ancak 2004 yılında gerçekleşmiştir. Firmalar kriz sonrası üretim artışını, öncelikle mevcut işçilerin çalışma saatlerini artırarak gerçekleştirdiler. Satışların ve üretimin devamlılığına inandıktan sonra yeni eleman alımına ve yeni yatırımlara gittiler. Bu nedenle, özellikle krizin süresi işten çıkarmaları ve işsizlik düzeyini belirlemede etkin

⁶⁴ www.vergiportalı.org. Ekonomik Kriz Ve İşsizlik, (15.04.2009)

⁶⁵ www.vergiportalı.org. Ekonomik Kriz Ve İşsizlik, (15.04.2009)

rol oynamıştır. Eğer 2009'un ikinci çeyreğinde kriz sona erer ve canlanma başlarsa, firmalar fazla eleman çıkarmadan kriz atlatılmış olacaktır⁶⁶.

Ayrıca okullarını bitiren ve işgücü piyasasına giren yıllık ortalama 500 bin gencin iş yaratılmayan bir ekonomide işsizler ordusuna dâhil olması ihtimali yüksektir. Buna bir de ailedeki kocanın ve/veya babanın işini kaybetmesi ve/veya aile gelirinin azalması nedeniyle daha önce çalışmayan aile fertlerinin, aile ekonomisine katkı amacıyla işgücü piyasasına girmelerini ve iş aramalarını ilave ederseniz, işsiz sayısının bir hayli yükselebileceğini tahmin edilebilir. Krizin etkilerini hafifletmek ve işsizliğin yol açtığı olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri azaltmak için Hükümete önemli görevler düşmektedir. Bunlardan ikisini hemen burada tekrarlamak gerekirse; ilki kısa çalışma ödeneğinin süresinin ve kapsamının genişletilmesidir. 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen bu düzenleme, ekonomik krizde işten çıkarmaların azaltılmasına yönelik önemli bir araç olabilir. Bu düzenleme etkinleştirilir ve iyi uygulanırsa kriz ve durgunluk süreci, firmalar çok işçi çıkarmadan atlatılabilir. İkincisi, işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarının iyileştirilmesidir⁶⁷.

Bu tedbir bir yandan otomatik stabilizatör görevi görerek mal ve hizmet talebini artırabilir ve dolayısıyla ekonomide iyileşmeye katkıda bulunabilir, diğer yandan işsizliğin yol açtığı fakirliği ve sosyal sorunları azaltabilir. Ayrıca işsizlere yönelik yapılacak eğitim-mesleki eğitim faaliyetleri, işsizliğin yol açtığı sosyal dışlanmayı ve fakirliği azaltmak için önemli bir aktif istihdam politikası aracıdır. Türkiye işsizlikte geçen süreyi, işsizlerinin eğitim ve beceri düzeyini artırarak insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanabilir⁶⁸.

Ayrıca, kriz sonrası ekonominin toparlanmaya başlaması ile birlikte istihdam artışı hemen gelmeyecektir. İşletmeler katı iş hukuku kurallarının olduğu ekonomide talep artışına öncelikle mevcut işçilerini daha fazla çalıştırarak cevap vermektedirler. İşçi çıkarmanın maliyetli olduğu ekonomilerde işverenler işçi alımını ertelemektedir. Bu da katı işgücü piyasasına sahip ekonomilerin uzun süre yüksek işsizlik yaşamalarına neden olmaktadır. Esnek işgücü piyasaları katı işgücü piyasalarına göre krizden daha

⁶⁶ TİSK, Ekonomide Krizin Süresi Ve Derinliği İstihdamdaki Kayıpların Düzeyini Belirleyecek, *İşveren* Ocak 2009.

⁶⁷ TİSK, Ekonomide Krizin Süresi Ve Derinliği İstihdamdaki Kayıpların Düzeyini Belirleyecek, *İşveren* Ocak 2009

⁶⁸ TİSK, Ekonomide Krizin Süresi Ve Derinliği İstihdamdaki Kayıpların Düzeyini Belirleyecek, *İşveren* Ocak 2009.

çabuk ve daha az hasarla çıkabilmektedir. Türk işgücü piyasası iş güvencesi, yüksek kıdem tazminatı ve geçici istihdamı kısıtlaması nedeniyle OECD içinde en katı iş mevzuatına sahiptir. Bu nedenle ekonomik krizlerin Türkiye’de işgücü piyasasına etkileri daha derin ve kalıcı olmaktadır. Yapılması gereken katı iş mevzuatının esnek hale getirilmesidir. Kıdem tazminatı yükünün azaltılması, belirli süreli sözleşme ve geçici iş ilişkisindeki kısıtların kaldırılması akla ilk gelen temel düzenlemelerdir⁶⁹.

1.2.6. Vergi ve İstihdam İlişkisi

Genel olarak vergi; devletin veya devletten vergilendirme yetkisini almış diğer kamu tüzel kişilerinin fert ve kurumlardan, hukuki cebir altında, kanunda belirtilen kurallara göre ve karşılıksız olarak aldıkları ekonomik değerlerdir⁷⁰. Bir başka anlatımla vergiler; devletin kamu hizmetlerini karşılamak için fertlerden zorla aldığı ekonomik değerlerdir şeklinde tanım bulmaktadır. Vergi kanunlarımızda bir tanım bulunmamakla birlikte; 1982 Anayasasının “VI. Vergi Ödevi” başlıklı 73’ncü maddesinde “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle, orantılarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” hükmünü içermektedir. Anayasamız ile de hüküm altına alınan gerekler yerine getirilmekte midir? Yoksa getirilmemekte veya getirilememekte midir? Bu soruya yanıt aramakla birlikte çalışmanın bu kısmında vergi ve istihdam ilişkisi işlenmeye çalışılacaktır⁷¹.

Vergide adalet önemli bir prensip olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında vergi adaleti dediğimizde üzerinde tartışmanın geçmişte de olduğu gelecekte de olacağı bir konuyu dile getirmiş olmaktayız. Vergide adalet denildiğinde; verginin kişiler arasındaki dağılımının hakkaniyete uygunluğunun anlaşılması gerekmektedir. Bunu başarmak oldukça güçtür. Değişime uğrayan, adalet ilkesinden zaman zaman uzaklaşan

⁶⁹ TİSK, Ekonomide Krizin Süresi Ve Derinliği İstihdamdaki Kayıpların Düzeyini Belirleyecek, *İşveren* Ocak 2009.

⁷⁰ Çağan, N. vd. (1988). *Bankacılar için Mali Hukuk Bilgisi*, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara,

⁷¹ Erginay, A. (1990). *Kamu Maliyesi*, Savaş Yayınları, Ankara,

ve zaman zaman arzu edilen yöne doğru yol alma çabasında olan bir değişimin olduğu çok nettir.

Adalet kavramına mutlak ve kesin olarak baktığımızda ne yazık ki bunun tüm zamanlarda geçerli olmadığını görmekteyiz. Bu kavramın halkın anlayışına ve zamana göre değişim gösterdiği gözlenmektedir. Bir başka anlatımla bir zamanlar çok adaletli veya adaletsiz sayılan bir olayın günümüzde farklı değerlendirildiğine tanık olunabilmektedir. Bu nedenle vergi adaleti ne kesin, ne de her zaman ve her yerde belirli ölçülere dayanan bir kavramdır. Hatta vergi adaleti kişiden kişiye değişen subjektif bir kavramdır⁷².

Tüm bunlardan sonra oldukça yoğun tartışılan vergileri iki ana başlıkta incelemek ve tanımlamak mümkündür. Bunlar;

- **Dolaysız Vergiler:** Bunlar kazanç ve servet unsurları üzerinden alınan vergiler olarak tanım bulmaktadır.
- **Dolaylı Vergiler:** Bu vergi türü ise harcama üzerinden alınmaktadır.

Vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin oranı azaldıkça ve buna karşın emek üzerindeki yükümlülükler sabit kaldıkça kayıt dışı istihdamın artması kaçınılmazdır. Dolaylı vergiler ve emek üzerindeki yasal yükümlülüklerin, işletmeler için rekabet koşulları üzerinde de etkili olduğu bilinmektedir⁷³.

Yapılan araştırmalar Avrupa Birliği Ülkelerindeki toplam vergi hasılatı içerisinde %35 oranında dolaylı vergi ve %65 oranında dolaysız vergi olduğunu göstermektedir. Buna karşın yine araştırmalar Ülkemizde %70 oranında dolaylı vergi ve %30 oranında da dolaysız vergi olduğu göstermektedir. Bu istatistikî bilgiden hareketle Avrupa Birliği ülkeleri ile aramızda önemli ölçüde bir fark olduğu gözlemlenmektedir⁷⁴.

Aşağıdaki tablo üzerinde ülkemizde dolaylı ve dolaysız vergi oranlarını yıllar itibariyle verilmektedir.

⁷² Erginay, A. (1990). *Kamu Maliyesi*, Savaş Yayınları, Ankara,

⁷³ Mehmet Ali, A. (2007). Vergi ve İstihdam İlişkisi, www.alomaliye.com (22.09.2008)

⁷⁴ Mehmet Ali, A. (2007). Vergi ve İstihdam İlişkisi, www.alomaliye.com (22.09.2008)

Tablo 1.7: Vergi Oranları

YILLAR	DOLAYSIZ VERGİLER %	DOLAYLI VERGİLER %
2001	40	60
2002	34	66
2003	33	67
2004	31	69
2005	31	69
2006	31	69
2007	34	66
2008	35	65

Kaynak: G.İ. B, Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtı Yüzde Dağılımı

“Bir ülkede, dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı, dolaysız vergilerden yüksekse, o ülkede vergi adaletinin varlığından söz edilemez.’ şeklindeki yaygın görüşe göre Türkiye’de vergi adaletinden, her geçen yıl biraz daha uzaklaşıyor...⁷⁵” Toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı kâğıt üstünde artırıldığı sürece kayıt dışılık büyüyecek, vergi tahakkuk ve tahsilâtı gerileyecektir. Kurumlar vergisi oranının %20 seviyesine indirildiği, gelir vergisi oranının ilk diliminin %15’e çekildiği günümüzde, istihdam üzerinden alınan vergi ve sosyal güvenlik primlerinin dayanılabilirliği ne yazık ki yoktur⁷⁶.

1.2.7. Türkiye' de İstihdam Vergileri

Türkiye’de vergi gelirlerinin büyük bir bölümünü istihdam vergileri oluşturuyor. Yüksek istihdam vergileri ise işgücü maliyetini artırıyor, kayıt dışını besliyor ve istihdamı azaltıyor. Kısaca Türkiye’nin en büyük sorunu olan işsizliğin gün geçtikçe büyümesine neden oluyor.

⁷⁵ Özfidan, H. Y. (2004). “Ülkemizde Vergi Adaleti Nasıl Sağlanır”

<http://www.ekonomikcozum.com/koseyaz/kosehas/ulkemizde-vergi-adaleti-nasil-saglanir.html>

⁷⁶ Mehmet Ali, A. (2007). Vergi ve İstihdam İlişkisi, www.alomaliye.com (22.09.2008)

Avrupa Sanayi ve İşverenler Konfederasyonu Birliği (UNICE)'nin verilerine göre, Türkiye birçok ülkeye göre daha fazla istihdam vergisi ve diğer yasal yükümlülüklerle sahiptir. Türkiye'de işverenin ödediği net ücretin işgücü maliyetine oranı % 52,9'dur. Bir diğer deyişle Türkiye'de işverenin kasasından çıkan paranın sadece yarısı işçinin cebine giriyor. Böylelikle Türkiye'de işveren, çalışanın eline geçen para kadar devlete ödeme yapmak durumunda kalıyor. Avustralya'da işverenin kasasından çıkan paranın % 87,1'i, Danimarka'da % 81,1'i ve Kanada'da 74,1'i çalışanın cebine girmektedir. Avrupa Birliği ortalamasına göre ise çalışan brüt ücretinin % 63,4'ünü almaktadır⁷⁷.

Türkiye'de ücret dışı maliyetlerin artmasında istihdam vergilerinin bir etkisi vardır. Avrupa Birliği'ne yeni üye olan ülkeler işsizliği önlemek ve istihdamı artırmak için istihdam vergilerini düşük tutmaktadırlar. Ülkemizde ise istihdam yaratan kayıtlı işverenler. Yüksek istihdam vergileri ve diğer yasal ödemeler ile cezalandırılmaktadır⁷⁸.

Günümüzde işgücü maliyetleri yerli ve yabancı yatırımcıların tercihinde stratejik rol oynuyor. Türkiye'deki yüksek maliyetler yüzünden sanayiye yönelik yatırımlar, maliyetleri daha düşük olan ülkelere yapılmaktadır. Ülkemizde iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi için üretim, yatırım ve istihdamı artırıcı politikaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunun için de özel sektörün yatırım ve istihdam yaratma isteğini sınırlayan tüm engeller kaldırılmalıdır. AB ülkelerindeki gibi istihdamı teşvik önlemleri devlet tarafından alınmalı ve istihdam vergileri OECD ortalamasının altına indirilmelidir⁷⁹.

Çalışma mevzuatımızda yapılacak düzenlemelerle istihdamı özendirilen bir düzenleme getirilirse kayıt dışılığın önüne geçilebileceği, mesleki eğitime gereken önemin verilmesiyle, işsizlere yönelik iş eğitim kursları açılarak belli bir beceri kazanmış nitelikli işgücü yetiştirilirse işsizliğin azaltılabileceği iddia edilmektedir⁸⁰.

Sanayi sektöründe daha fazla istihdam yaratılması için, müteşebbislerin, sanayi kuruluşlarının üzerindeki aşırı vergi yükleri, yüksek enerji maliyetleri, çalışma

⁷⁷ İK Türkiye, Türkiye' de İstihdam Vergileri Çok Yüksek, <http://www.ikturkiye.com> (21.03.2009)

⁷⁸ İK Türkiye, Türkiye' de İstihdam Vergileri Çok Yüksek, <http://www.ikturkiye.com> (21.03.2009)

⁷⁹ İK Türkiye, Türkiye' de İstihdam Vergileri Çok Yüksek, <http://www.ikturkiye.com> (21.03.2009)

⁸⁰ TİSK İşveren, İstihdam Üzerine, Şubat 2009.

mevzuatındaki katı uygulamalar, istihdam üzerindeki ağır yüklerle kısa zamanda çözümler üretilmesi uygun bir girişim olacaktır. Bunlar yapılabılırsa sanayimizin üretim gücünün, istihdam kapasitesinin ve Uzakdoğu kaynaklı rekabet koşulları karşısındaki rekabet gücünün artabileceği ifade edilmektedir. Bu sayede kayıt dışı uygulamalarında önüne geçilebileceği ve dolayısıyla, ülkemizin sanayi, hizmetler ve tarım alanlarında uygun stratejiler geliştirmesi ve bu stratejilere uygun politikalar belirlemesinin çözüm için önemli bir adım olacağı iddia edilmektedir⁸¹.

Yaşanan dönüşüm sürecinden etkilenmeleri muhakkak olan KOBİ'ler için ki bunlar milli ekonomimizin %99 unu oluşturmaktalar, ortaklık kültürünü geliştirmek, bu amaçla vergi sistemimiz ve gerekli mevzuatlarımızda düzenlemeler yapılması, finansal destek mekanizmaları geliştirilmesi yönünde birleşmeyi teşvik edici uygulamaların devreye alınmasının uygun tedbirler olacağı düşünülmektedir. KOBİ'lerin eşit rekabet koşullarında faaliyetlerini sürdürebilmelerini sağlayacak ortamın sağlanması gerektiğine kuşku yoktur⁸².

1.2.8. Kamusal Mal Olarak Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik, kamu maliyesi açısından da incelenebilir. Kamuda üç türlü mal ve hizmet üretimi gerçekleşmektedir. Bunlar, tamamen devlet tarafından üretilen hizmetler; güvenlik gibi, özel sektör tarafından üretilen hizmetler; bankacılık gibi, hem devlet hem de özel sektör tarafından üretilen ve faydaları dışa taşan hizmetler; eğitim, sağlık ve sigortacılık gibi.

Tablo 1.8: Mal Ve Hizmet Üretim Çeşitleri

Devlet siparişiyle kamusal hizmet üretimi	Dışa taşan etkilerin yüksek olduğu mallar üretim	Saf özel mal üretimi
Güvenlik	Eğitim	Bankacılık
	Sağlık	Ticari hizmetler
Sokak temizliği	Konut inşası	Turistik hizmetler
	SİGORTA	Otomobil üretimi

Kaynak: Uluatam Ö, Kamu Maliyesi, İmaj Yayınevi, 9. baskı, Ankara 2005,37

⁸¹ TİSK İşveren, İstihdam Üzerine, Şubat 2009.

⁸² TİSK İşveren, İstihdam Üzerine, Şubat 2009.

Kamusal Mal: Toplumun tüm üyelerinin herhangi bir bedel ödemededen tüketebileceği ve bir kişinin tüketiminin bir başkasının tüketimine engel teşkil etmediği mallar kamusal mallardır⁸³. Bu mallar toplumda ödeme yapan ya da yapmayan tüm toplum üyelerine fayda sağlar. Ödeme yapmayanlar bu faydayı elde etmekten mahrum bırakılmadığı için kamusal mallarda bedavacılık sorunu ile karşılaşılır.

Kamusal malların özellikleri;

- Toplumun bireyleri tarafından ortak tüketime konu olması,
- Dışlamanın olmaması,
- Tüketim düzeyinin herkes için aynı ve sunulan miktara eşit olması,
- Tüketimde rekabetin olmamasıdır,

Kamusal malların varlığı fiyat sistemi için sorun yaratır ve piyasa başarısızlığına neden olur. Bu yüzden, kamusal malların üretiminde devletin bizzat üretimi üstlenmesi alternatifini ya da piyasaya devlet müdahalesi gündeme gelir⁸⁴.

Yarı Kamusal Mal: Yarı kamusal mallar, bölünebilme, tüketimden dışlanabilme ve dolayısıyla belli bir fiyatla arz edilebilme özelliklerine sahip olma açısından özel mallara benzeyen, fakat aynı zamanda özel mallardan farklı olarak toplumsal açıdan önemli boyutlarda pozitif dışsallıklara sahip olan mallardır.

Yarı kamusal mal ve hizmetler, üretimde ve tüketimdeki yarattıkları bu pozitif dışsallıkları nedeniyle, piyasada üretilip pazarlanması ve dolayısıyla fiyat karşılığı tüketicilere sunulması olası olduğu halde, aynı zamanda kamu üretim birimlerinde de üretilirler veya türüne, miktarına, kalitesine ve fiyatına devlet müdahalesi olabilmektedir. Zira bu mal ve hizmetlerin faydası, onu tüketen kişilerin dışına da yayılır. Üçüncü kişiler veya toplumun tümü de bundan yarar sağlayabilir. Toplumun sağladığı yarar için de bölünmezlik özelliği geçerli olduğundan bu malı üretebilecek özel teşebbüs, kar maksimizasyonu nedeni ile faydayı yansıtan kişisel talep oranında, üretim faaliyetlerini buna göre ayarlayacaktır. Bu durumda da toplumsal yarar dikkate alınmadığından, üretim yetersizliği olabilecektir. Bu tür mal ve hizmetlerin tüketimiyle elde edilen içsel fayda, malı direkt olarak tüketen kimsenin fayda fonksiyonuna; dışsal

⁸³ Göker, Z. (2008) *Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler*, Temmuz, Maliye Dergisi, Sayı 155

⁸⁴ Göker, Z. (2008) *Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler*, Temmuz, Maliye Dergisi, Sayı 155

faydası ise diğer kişilerin fayda fonksiyonuna girmektedir. Ancak, tam kamusal malın tüketiminin neden olduğu dışsal fayda toplumun bütün bireyelerine yayıldığı halde, yarı kamusal malların dışsal faydaları sınırlı sayıdaki bireyelerin fayda fonksiyonuna girmektedir⁸⁵.

Yarı kamusal mal ve hizmetleri de ulusal ve bölgesel düzeyde ele almak mümkündür. Mal ve hizmetlerin üretimi veya tüketiminde ortaya çıkan dışsallıklar ülkenin tümüne yayılabilir. Koruyucu sağlık hizmetleri buna örnek gösterilebilir. Bu tür mal ve hizmetler ulusal düzeydeki yarı kamusal mal ve hizmetlerdir.

Yarı sosyal mal ve hizmetlerin bazılarının üretim veya tüketiminin neden oldukları dışsallıklar, bölgesel sınırlar içinde kalır. Su, kanalizasyon, itfaiye, park vb. hizmetler bölünebilir ve fiyatlanabilir özelliği nedeniyle özel firmalarca üretilebilmekle birlikte, yarattığı dışsallıkların, toplumsal yaşantıyı önemli ölçüde etkilemesi nedeniyle genellikle kamu sektörü tarafından üretilir. Faydası bölge düzeyine yayıldığından da yerel yönetimler bu hizmetleri daha etkin yapabilir. Bu durum mal ve hizmetlerin bedava sunulması anlamına gelmez, hizmetten yararlananlar bunun karşılığında bir bedel ödeyebilir. Bu bedelin maliyet ve kar esasına dayalı bir piyasa fiyatı olması gerekmez.

Dışsallık ise herhangi bir fiyatlandırma dolayısıyla satın alma olmaksızın bir karar biriminin başka bir karar birimine sağladığı fayda ya da sebep olduğu zararlar olarak tanımlanabilir⁸⁶. Bir ekonomik birimin üretim ya da tüketime ilişkin kararı bir başka birimin veya birimlerin fayda ya da maliyetlerini piyasa dışında başka bir yolla etkiliyorsa, dışsallıkların var olduğunu söyleyebiliriz. Rekabetçi piyasalarda çok fazla negatif dışsallık ve çok az da pozitif dışsallık üretilmektedir. Bu durum kaynakların aşırı ya da düşük düzeyde tahsis edilmesine neden olduğu için piyasa başarısızlığının da nedenlerinden biridir.

Devlet, piyasa başarısızlığını gidermek ve dışsallıkları içselleştirmek için vergi, sübvansiyon, yasal düzenlemeler ve üretimi üstlenme gibi araçları kullanır.

⁸⁵ Güneş, İ.(2009), Sosyal Güvenlik, Kamu Maliyesi Web Sitesi, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/index.htm> (01.07.2009)

⁸⁶ Koçak H.(2005). *Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Dışsallıklar Sorunu*, Bildiri, Muğla Üniversitesi

Dışsallıkların içselleştirilmesi, marjinal özel fayda ve maliyetlerin marjinal sosyal fayda ve maliyetleri de kapsayacak şekilde belirlenmesi amacıyla üretici ve tüketici kararlarına dönük düzenlemelerdir. Bu tanıma göre, negatif dışsallıklarda marjinal dışsal maliyeti içselleştirmek için bu maliyeti marjinal özel maliyete eklerken, pozitif dışsallıklarda marjinal dışsal faydayı içselleştirmek için bu faydanın marjinal özel faydaya eklenmesi gerekir. Bir dışsallığın içselleştirilmesi bir malın tüm sosyal maliyeti ve tüm sosyal faydasını yansıttığı için fiyatlarda da bir değişme meydana gelecektir.

Sosyal güvenlik hizmetleri, yukarıda tanımları yapılan hizmet türlerinden yarı kamusal mal kategorisine uygun düşmektedir. Tanımında da ifade edildiği gibi yarı kamusal mallar; bölünebilme, tüketiminden dışlanabilme ve de fiyatlanabilme özelliklerine sahiptir. Sosyal güvenlik hizmeti de benzer özellikler göstermektedir. Mensubu olunan sosyal güvenlik kurumuna (emekli sandığı, ssk, bağ-kur) yapılan prim ödemeleri fiyatlanabildiğini gösterir. Üç farklı kurum bölünebilme ve prim yatırmama durumunda hizmetten mahrumiyet de dışlanabilmeyi gösterir.

1.2.9. Devletin Sosyal Güvenlik Alanında Faaliyet Göstermesinin Nedenleri

Anayasa'nın 60. maddesi sosyal güvenlik hakkı başlığı altında "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" denilmiştir. Anayasanın bu maddesinden de anlaşılacağı gibi devletin bu alanda faaliyet göstereceği açıktır. Bunun yasal zemini de hazırlanmıştır.

Devletin rolü konusundaki şüphecilik 1960'ların sonunda ortaya çıkmış, 1970'lerde güçlenmiş ve günümüzde yoğun olarak gündeme oturmuştur. Devletin yeniden yapılandırılması gereğini hazırlayan olgu, sosyal refah devletinin içine düştüğü problemler kadar devletlerin faaliyet gösterdikleri ortamın, küresel ekonomi gelişmeleriyle birlikte çarpıcı bir değişim göstermesidir. Süreç içerisinde yaşanan teknolojik değişim, hizmetlerin yaygınlaşmasına ve piyasaların daha büyük rol oynamasına imkân veren yeni fırsatlar yaratırken, vergiler, kamu harcamaları, yatırımlar ve ekonomik politikalar küreselleşmiş bir dünya ekonomisine uyum sağlamak durumunda kalmıştır. Bu gibi değişiklikler, devletin sadece temin eden değil,

kolaylaştıran ve düzenleyen unsurlar olarak değerlendirilmesi gereksinimini doğurarak devlet için yeni ve farklı roller anlamını taşımıştır⁸⁷.

Devletin sosyal güvenlik alanında faaliyet göstermesinin en büyük nedenlerinden biri sosyal refah devlet olabilmek ve vatandaşlara yaşanabilir bir hayat standardı ve refah seviyesi oluşturabilmektir.

Sosyal refah devleti, sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışı şeklinde tanımlanabilir⁸⁸. Refah Devleti toplumlarında üç ilke ön plandadır. Bunlar;

- İktisadi faaliyetlerin sosyal veya kolektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi,
- Vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanma haklarının olması ve piyasa mekanizmasının başaramadığı durumlarda devletin bu gereksinimleri karşılama yükümlülüğünün olması,
- Keyfi, kişiselleştirilmiş kararlara ve daha çok zora dayanan itaat ettirme biçimlerinin tersine, formel eşitlik ve objektif kuralların varlığı.

Sosyal devlet anlayışında, sosyal refah hizmetleri vatandaşlar açısından bir hak görünümündedir. Sosyal refah devletinin temel özelliği sosyo-ekonomik yaşama müdahaledir denilebilir. Sosyal refah devleti, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim harcamalarının yanı sıra tam istihdamın sağlanmasından, özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerinin bireyin yaşam koşullarını iyileştirecek şekilde kontrol altına alınmasına kadar çok değişik görevler üstlenmiştir⁸⁹.

Devletin piyasaya müdahale anlamına gelebilecek sosyal güvenlik alanında faaliyette bulunmasının bir gerekçesi de şu olabilir. Serbest piyasa modelinin yol açtığı bazı sorunların çözülmesi ve piyasa başarısızlıklarının giderilmesi gereği kamu yönetimi eliyle bu hizmetin sunulması amaçlanmıştır. Bahsi geçen sorunlardan bazıları şunlardır;

87 Gökbunar R, Kovancılar B, Sosyal Refah Devleti Ve Değişim, Genbilim Türkiye Bilim Sitesi, <http://www.genbilim.com/content/view> (03.02.2009)

88 Aktan C. (1998). *Değişim ve Devlet*. TİSK Yayın No:176, Türk Matbaacılık, Ankara,

89 Aktan C. (1998). *Değişim ve Devlet*. TİSK Yayın No:176, Türk Matbaacılık, Ankara,

Piyasa ekonomisi serbest işlemeye bırakıldığında, oluşacak fiyat düzeyinde ihtiyaç duyan herkesin alıcı olarak piyasaya girememesidir. Çünkü tüketicinin maliyetlerinin ve sosyal faydasının fiyat mekanizmasına yansıtılması durumunda fiyat, genel çoğunluk için çok yüksek düzeyde oluşmaktadır.

Piyasada var olan tekellerin veya oligopollerin mal ve hizmet sunumunda haksız bir gücü ellerine geçirerek, fiyat mekanizmasının çalışmasını engellemeleri ve fiyatları piyasada oluşacak denge fiyatının üzerinde belirlemeleridir. Böylelikle hizmete erişim de sınırlı olacaktır.

Tüketicilerin gereksinimlerinin ne olduğunu saptamada özgür oldukları ve piyasada ne tür mal ve hizmetlerin üretildiği konusunda tam bilgi sahibi oldukları varsayımdır. Ancak, birçok tüketici gereksinimlerini tam olarak saptayabilecek detaylı yeterli bilgiye sahip değildir.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE SOSYAL GÜVENLİK

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Aşağıda Avrupa Birliğine üye ülkelerden beş tanesinin güvenlik sistemleri hakkında bilgi verilmiştir.

2.1.1. Almanya

2.1.1.1. Genel Bilgi

Almanya Federal Cumhuriyetinde sosyal güvenlik genel rejimi çağdaş dokuz riskle ilgili sigorta kollarını içerir. Sigortaya bildirim ve tescil aşağıdaki şekilde olur:

Ücretli bir işte çalışan kimseler işe girdikleri tarihten itibaren sigortalı sayılırlar. Bildirim yükümlülüğünü işveren yerine getirir. Tescil işlemini önce hastalık sigortası kasaları yapar ve bu kasalar, tescil ettikleri sigortalıları, hemen malullük-yaşlılık-ölüm ve işsizlik sigortası konusunda yetkili sigorta kuruluşlarına bildirirler. İlgiliye bir sigorta sicil numarası verilir. Sigortalık süreleri, sigorta yardımları ve primler bu numara üzerinden işlem görür. Kayıt işleminin tamamlanmasından sonra, malullük-yaşlılık-ölüm sigortası kurumu, sigortalıya bir sicil kartı verir. Sigortalı bu kartı işverenine teslim eder. Sigortalı işyeri ile ilişkisini kestiğinde, işveren kartı sigortalıya iade eder. Bağımsız çalışan, hastalık sigortasına kaydını kendisi yaptırır⁹⁰.

2.1.1.2. Primler

Sigortalı, iş kazası ve meslek hastalıkları dışındaki sigorta kollarına ilişkin primlere katılır. Prim miktarları, ücretli çalışanlar için, aldıkları ücret üzerinden belirli oranlarda tespit edilir. İsteğe bağlı sigortalılar ve bağımsız çalışanlar, primlerin tamamını kendileri öderler. İşveren işçinin ücretinden kestiği primlerin ödenmesinden sorumludur. İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası primleri işveren tarafından, işsizlik sigortası primleri işçi ve işveren tarafından üstlenilir. Hastalık sigortası prim

⁹⁰ OECD Yayını, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

oranı, belirli bir tavanı aşmamak üzere %13,6-14'tür (ayda 3200 EU). Sigorta Kurumlarından kaza, malullük, yaşlılık, dul ve yetim aylığı alanlar için hastalık sigortası primi, aylığın %13,4'üne tekabül eder; %50'si aylık sahibi tarafından, %50'si Sigorta Kurumu tarafından ödenir. Bakım sigortası prim oranı %1,7'dir. Ücretli çalışanların primlerinin yarısını işveren öder. İşçilerin ve müstahdemlerin malullük-yaşlılık-ölüm sigortası prim oranı prime esas alınan ücret aylık 4200 EU'yu aşmamak ve yarısı işveren tarafından ödenmek üzere %19,5'tir. İşsizlik sigortası prim oranı ise, malullük-yaşlılık-ölüm sigortasında nazara alınan matrah üzerinden %6,5 olarak belirlenmiştir. Prim oranları, yeni Eyaletlerde (Lander) farklıdır⁹¹.

2.1.1.3. Sosyal Güvenlik Kurumları

Almanya'da, kural olarak, her sosyal sigorta kolu için ayrı sosyal güvenlik kurumu yetkilidir. Bu kurumlar, ulusal ve uluslar arası uygulamada gerekli bütün işlemleri üstlenmişlerdir⁹².

2.1.1.3.1. Hastalık ve Analık Sigortası Kurumu:

Hastalık ve Analık Sigortası Kurumu, kural olarak, ilgilinin çalıştığı yerin bağlı olduğu hastalık kasasıdır (AOK). Sigortalı, ayrıca, çalıştığı işletme ve meslek dalına göre aşağıdaki sigorta kuruluşlarından birine sigortalanabilir:

- İşletme Hastalık Kasası (BKK),
- Esnaf Hastalık Kasası (IKK),
- Madenciler Federal Sosyal Sigorta Kurumu (Bundeskknappschaft),
- Gemi Adamları Sosyal Sigorta Kurumu (Seekasse),
- Tarım Kesimi Çalışanları Hastalık Kasası (LKKen)

2.1.1.3.2. İş Kazaları Ve Meslek Hastalıkları Sigortası Kurumu:

Sigortalı, istihdam edildiği meslek kolu ile ilgili İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Sigortası kuruluşuna (Berufsgenossenschaft-BG) üye olur.

⁹¹ European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

⁹² AT Komisyonu Yayını, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

2.1.1.3.3. Malullük-Yaşlılık-Ölüm Sigortası Kurumları:

Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası ile ilgili olarak, aşağıdaki kuruluşlardan birinde sigortalı olmak mevzuat gereğidir:

- Eyalet Sigorta Kurumları (LVA),
- Müstahdemler Federal Malullük-Yaşlılık-Ölüm Sigorta Kurumu (BfA),
- Madenciler Federal Sosyal Sigorta Kurumu (Bundesknappschaft),
- Gemi Adamları Sosyal Sigorta Kurumu (Seckasse),
- Demiryolu Çalışanları Malullük-Yaşlılık-Ölüm Sigortası Kurumu (Bundesbahn-Versicherungsanstalt)
- Tarım Kesimi Çalışanları Malullük-Yaşlılık-Ölüm Sigortası Kasası.

2.1.1.3.4. İşsizlik Sigortası:

İşsizlik sigortası ve aile yardımları için Federal Çalışma Kurumu yetkilidir⁹³.

Dünyada sosyal sigorta uygulamasını devlet sorumluluğu olarak başlatan ilk ülke Bismarck Almanya'sıdır. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen sosyal güvenlik sistemi ise geniş anlamda sosyal güvenlik tanımına uygun bir içeriktedir. Bismarck'ın temellerini attığı sosyal güvenlik ve sağlık sistemleri birden çok sigorta üzerinden prim toplanması esasına dayanır. Sistem, İngiltere'dekinin aksine reformlarla yapısal olarak ciddi değişikliğe uğramasa da vatandaşların sağlığa harcadıkları para da artış, hizmet kalitesinde düşüş yaşandığı gözlenmektedir⁹⁴.

2.1.1.4. Zorunlu Sigorta Sisteminin Kuruluşu Ve Yapısı

Hastalık sigortası uygulamasını 1883'te başlatan Almanya, yıllık geliri 1000 euroyu geçmeyenleri zorunlu sigortaya tabi tutar. 1911 tarihinde Sosyal Sigortalar Kanunu çıkararak, zorunlu koruma sistemlerini kurumsallaştıran ilk ülke olur. Buna karşın bugünkü sağlık sistemi asıl niteliğini 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kazanmıştır.

⁹³ European Commission, (2002). Social Security And Social Integration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

⁹⁴ Çetin, R. (2009). Almanya'da Sosyal Güvenlik Meseleleri ve Sağlık Reformları, www.emekdünyasi.net (06.05.2009)

“Sosyal güvenlik sistemi” ya da “sigorta sistemi” olarak adlandırılan sağlık sistemine, temelleri atan kişi Bismarck olduğu için “Bismarck modeli” de denir. Finansmanı, zorunlu ödenen sigorta primleri ile sağlanır. Ancak bu sistem, İngiltere’deki ulusal sağlık hizmetlerine kıyasla kapsamı eşit olmayan ve sağlık hizmetlerinin özel olduğu bir yapı olarak değerlendirilir. Nüfusun % 90’ı, yani yüksek gelirliler dışındakiler zorunlu sigorta kapsamındadır, diğerleri özel sigorta bünyesindedir. Yüksek gelirlilerin zorunlu sigortalı olmamaları dayanışma ilkesi açısından olumsuz bir durumdur. Almanya’daki sistemin genel özelliklerine bakıldığında zorunlu yapılan katkılar ve sağlanan sosyal karşılıkların ücretle orantılı olduğu görülmektedir. Almanya sisteminin üç ana amacı vardır: Herkese eşit ulaşım olanağı sunulması, rekabet ve etkinliğin sağlanması ve bu amaçla üreticiye fiyat belirleme hakkının verilmesi, tüketiciye ve üreticiye seçme hakkının tanınması⁹⁵.

Almanya, refah yönelimli sağlık sisteminin tipik örneğidir. Harcamaların % 77’si hükümet programlarından, kalanı özel sektörden karşılanır. Kamu sağlık harcamalarının önemli kısmı zorunlu sigorta fonlarından gelir. Almanya’da sigorta fonları sayıları birkaç yüzü bulan hastalık fonlarının denetiminde olup işçi ve patron ödentilerinden oluşur. Hastalık sigortası fonları tamamen özerktir, çeşitli tiplerde kendi kendini yöneten bağımsız organizasyonlar konumundadırlar. Yerel hastalık fonları (tüm fonların %23’ünü oluşturur zorunlu sigortalıların % 47’sini kapsar), endüstriyel fonlar (tüm fonlara oranı %62, kapsamına giren nüfus toplamın %12’si), kırsal fonlar, denizcilerin fonları, madencilerin fonları, mavi ve beyaz yakalıların fonları, zanaatkarların fonları biçiminde. İşsizlik ödeneği alanların sağlık sigortası primleri İş Kurumu tarafından, sosyal yardım alanların sağlık giderleri de Sosyal Kurum tarafından ödenir. Hastalık fonları, tıp birliklerinin federal ve bölgesel düzeydeki kurumları ile ayaktan tedavi hizmetlerinin ücret tarifelerini belirlemek için görüşme hakkına sahiptirler. Hükümet ise çıkardığı bir yasa ile sigorta hizmetlerinin genel çerçevesini belirler. Hekim ödemelerini, hekim birlikleri yaptığı için, hekimlerin ücretleri, hekim birlikleri ile hastalık fonları arasında yapılan görüşmelerle belirlenir. Sigorta sistemi dışında küçük ölçekli iki sağlık sistemi daha bulunmaktadır. Bunlar yerel düzeyde yönetilip, finanse edilen kamu sağlık hizmetleri ve büyük işletmelerde işveren

⁹⁵ Sarper, E. vd. (1996). “Ülkemizde Yaşanan Sosyal Güvenlik Krizi Bağlamında Bir Örnek: Alman Sosyal Güvenlik Sistemi”, *Toplum ve Hekim*, Temmuz- Ağustos, Cilt:XI

tarafından organize ve finanse edilen fabrika tabanlı ve hekime dayalı tıbbi bakım hizmetleridir⁹⁶.

İngiltere’de olduğu gibi Almanya’da da aile hekimliğine dayanan bir yapı vardır. Ancak burada İngiltere’den farklı olarak koruyucu sağlık hizmetleri bağımsız genel pratisyenlerce/ uzmanlarca verilirken, tedavi edici sağlık hizmetleri hastanelere bırakılmıştır. Yine İngiltere’den farklı bir diğer özellik hastanelerin 2/3’ünün özel sektöre ait olmasıdır. Hastalık fonları, kamu ya da özel hastanelerden hizmet satın alırlar. Hekimlerin % 62’si hastaneler çalışırken, kalanı aile hekimliği yapmaktadır.(1993 yılı verileri). Almanya’daki aile hekimliği, sosyal sigorta ile bağlantılı olduğu için aşırı ve gereksiz kullanıma açıktır. Hekimler, her ay görülen hastalık sıklığı ile orantılı olarak değişen puanlar ölçüsünde para kazanırlar. Puan sistemi hekimlerin bazı hastaları “değersiz” bularak tedavi etmemelerine neden olmaktadır. Bunlar hastalıkları sürekli olan kanser, astım, kalp vb. hastalarıdır. Almanya’da her laboratuvar muayenesi, her teknik işlem, her teşhis işlemi, her reçete, her tedavi vb. için tek tek ödeme yapılması uygulaması, maliyetleri önemli derecede artırır. Dolayısıyla hekimlerin bu işlemleri gereksiz yere yaptırabilmelerine de neden olduğu görülür. Hekimlik esas olarak teşhis ve tedavi üzerine yoğunlaştığı için koruyucu ve önleyici sağlık hizmetlerinde şaşılacak ölçüde gerilikler görülebilmektedir. Hekimler, tıp endüstrisi ve ilaç sanayi arasındaki çıkar ilişkisi ilaç suiistimalini oldukça artırmıştır. Hekim örgütlenmeleri de büyük ölçüde ilaç sektöründen pay alma amacındadırlar⁹⁷.

Kamu hastanelerinin finansmanı iki kaynaktan gerçekleştirilir. Sermaye/yatırım harcamaları, devlet bütçesinden finanse edilirken, cari harcamalar hasta başına yapılan ödemelerle olur. Bu ödemelerin miktarı, sağlık hizmetlerinin fiyatları ise hastalık fonları ile hastaneler arasındaki görüşmelerle belirlenir. Sigorta kapsamına giren hizmetler şunlardır: Ayaktan bakım hizmetleri, sınırsız hastane bakımı, sigorta fonuna kayıtlı olan uzman veya genel pratisyenlerden (aile hekimlerinden) istediğini seçme hakkı,

⁹⁶ Natalie, Z. (2001). SHA-Based Health Accounts in OECD Countries: Country Studies, Germany National Health Account, <http://www.oecd.org/els/health/technicalpapers>, (14.01.2008)

⁹⁷ Sarper, E. vd. (1996). “Ülkemizde Yaşanan Sosyal Güvenlik Krizi Bağlamında Bir Örnek: Alman Sosyal Güvenlik Sistemi”, *Toplum ve Hekim*, Temmuz- Ağustos, Cilt:XI

koruyucu bakım, aile planlaması, rehabilitasyon hizmetleri, ücretsiz gebelik testi, ebe bakımı, 8 yaşından küçük veya sakat çocuğu olan gebe kadınlara ev bakımı⁹⁸.

1977 yılında alınan bir kararla sağlık hizmetlerinin fiyatlarındaki artış sigortalıların gelirlerindeki artışa bağlanmıştır. Hastalık fonlarına giden primlerin yarısını sigortalı, kalan yarısını işveren yatırır. 1986 yılı için primlerin gelire oranı % 10.72 ile % 12.62 arasında değişmektedir. Diğer gelir kaynakları ise yuvarlanan vergiler ve emeklilik fonlarıdır. 1986'da yapılan bir değişiklikle emeklilerden gelirlerinin % 5,2 oranında prim kesintisi yapılmaya başlanmıştır. Ayrıca zorunlu kaza ve emeklilik sigortası harcamaları ile yerel-federal düzeydeki hükümet harcamaları da bulunur⁹⁹.

2.1.1.5. Sağlık Reformları

Görüldüğü gibi Almanya'da sağlık sisteminde büyük ölçüde özel sektör egemendir. Sağlık hizmetlerinin fiyatları, hekim ücretleri pazarlık yöntemiyle belirlenir ve sağlık hizmeti sigorta fonlarının özel hastanelerden ve hekimlerden satın alınması biçiminde karşılanır. Dolayısıyla neo liberal politikalar ve sağlık harcamalarının kısılmasına yönelik bütçe uygulamaları Almanya'yı özelleştirme biçiminde değil, sigorta hizmetlerinin kapsamının daraltılması, sağlıkta katkı payının artırılması biçiminde etkiler. Reformlar sonucunda diş hizmetlerine ve muayene ücretlerine hasta katılım payı artırılmıştır. Üç ay arka arkaya doktora gitmesi halinde hasta sigortanın ödediğine ek olarak cebinden 10 euro para ödemek zorundadır. 1986'da reçete tutarına hasta kalıtım payı 2 euro bugün, tutarı 10 euro'ya kadar olan reçetelerin tamamını hastanın cebinden ödemesi kural haline gelmiştir. 10 euro'dan fazla tutardaki reçetelerde ise hasta katılım payı % 10'dan % 20'ye çıkarılmıştır. İngiltere gibi yaşlı bir nüfusa sahip olan Almanya da yaşlı nüfusun sağlık sistemi üzerindeki maliyetini azaltmaya çalışır. Bunun için sigorta kapsamındaki uzun dönemli hemşirelik bakım hizmetleri sigorta kapsamından çıkarılır. Dolayısıyla evde bakım harcamaları 1992'den 2001'e kadar 5 katı oranında artar. Özellikle özel ambulans kuruluşlarına yapılan harcamalar da ciddi bir artış gözlenir. Almanya'da bir hastanede kalış süresi 13 gündür. 1000 kişiye düşen yatak sayısı ise 95.'tir. Bu konularda İngiltere'den daha iyi durumda

⁹⁸ Natalie, Z. (2001). SHA-Based Health Accounts in OECD Countries: Country Studies, Germany National Health Account, <http://www.oecd.org/els/health/technicalpapers> (14.01.2008)

⁹⁹ OECD Yayını, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

olması sigorta fonlarının hem özel hem de kamu hastanelerinden hizmet almasıyla ilgilidir¹⁰⁰.

Tablo 2.1: Almanya Ulusal Sağlık Harcamaları İle İlgili Veriler

	1999	2000	2001
Toplam sağlık harcamalarının GSMH'ya oranı	10.7	10.6	10.8
Genel kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payı	74.8	75.0	74.9
Özel sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payı	25.2	25.0	25.1
Genel bütçe sağlık harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı	16.3	17.3	16.6
Dış kaynakların toplam sağlık harcamaları içindeki payı	0	0	0
Sosyal güvenlik sağlık harcamalarının genel bütçe sağlık harcama içindeki payı	91.5	91.6	91.8
Cepten yapılan harcamaların özel sağlık harcamaları içindeki payı	43.2	42.2	42.4
Özel sağlık sigortasına yatırılan paranın toplam özel sağlık harc. İçindeki payı	32.5	33.3	33.5

Kaynak: Dünya Sağlık Örgütü 2004 Raporu verileri.

Sağlık harcamalarına GSMH' sinin yüzde 10,8'ini ayıran Almanya, OECD ülkeleri ortalamasının (yüzde 7,9) ve İngiltere'nin üstündedir. Almanya'da toplam sağlık harcamaları içinde kamunun payı % 74,9'dur. Bunun % 16,6'sı merkezi bütçeden, geri kalanı ise sosyal güvenlik fonlarından karşılanır. Kamu sağlık harcamalarının yüzde 97'si cari harcamalara giderken sadece yüzde 3'ü yatırım harcamasıdır. Dolayısıyla sağlık alanına devletin ciddi bir yatırım yaptığından söz edilemez. Özel sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payı %25,1'dir. Bunun %42,4'ü vatandaşların cepten yaptığı harcamalardır. Toplam sağlık harcamaları içinde özel sağlık sigortası harcamaları yüzde 7, cepten harcamalar yüzde 7, sosyal yardım kuruluşlarının harcamaları yüzde 3 oranındadır. Sağlık harcamalarının GSMH'ye oranı, bütçe içindeki payı, özel ve kamu sağlık harcamaları açısından 1997–2001 arasında ciddi bir artış görülmez. Statik bir durum söz konusu denilebilir¹⁰¹.

¹⁰⁰ Öktem A, (2004)“F. Almanya'da Hekim Örgütlenmeleri”, *Sağlık ve Toplum*, Cilt: ?, No: 4, s:57,

¹⁰¹ Çetin, R. (2009). Almanya'da Sosyal Güvenlik Meseleleri ve Sağlık Reformları, www.emekdünyası.net (06.05.2009)

Ancak sosyal sigorta harcamalarında ve özel sigortaya yatırılan paralarda bir artış gözlenmektedir. Ancak kişi başına düşen harcama bakımından da Almanya OECD ülkelerinin ve İngiltere'nin üzerindedir. Üstelik İngiltere'nin kişi başına düşen sağlık harcamalarının dörtte biri özel harcamalardan oluşurken, Almanya'da bu oran üçte birdir. Yine İngiltere'de özel sağlık sigortasına yatırılan para %17,2 iken bu miktar Almanya'da %33,5'tir. Yani Almanya'da özel sağlık sigortacılığı daha gelişkindir¹⁰².

2.1.2. Fransa

2.1.2.1. Genel Bilgi

Ticaret ve sanayi alanında çalışan ücretlilere uygulanan Fransız sosyal güvenlik genel rejimi aşağıdaki sigorta branşlarını içerir¹⁰³:

- Hastalık-analık sigortası,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası,
- Malüllük sigortası,
- Yaşlılık sigortası,
- Ölüm sigortası,
- İşsizlik sigortası,
- Aile yardımları.

Tarımda çalışanlar, maden işyerlerinde çalışanlar vb. için başka rejimler vardır. Bu rejimlerle ilgili olarak, yardımlar, koşullar ve işlemler bazı hallerde genel rejime kıyasla farklıdır.

2.1.2.2. Sosyal Güvenliğe Tabi Olma

Fransa'da ücretli olarak bir mesleki faaliyet icra etmeye başlayan kişiler için sosyal güvenliğe tabi olma işlemlerini işverenler yerine getirir. Sosyal güvenlik kurumu bunlara birer Sicil Kartı verir. Bu kart ilgilinin sicil no.sunu gösterir ve her yardım talebinde ilgili merciye gösterilmesi zorunludur. Sigortalılığa kayıt; sigortalının hastalık

¹⁰² Çetin R, Almanya'da Sosyal Güvenlik Meseleleri ve Sağlık Reformları, www.emekdünyası.net , (06.05.009)

¹⁰³ European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

sigortası sandığı tarafından sigortalılar listesine resmen kayıt edilmesi ile başlar ve tek bir defa yapılır¹⁰⁴.

2.1.2.3. Primler

Primler genellikle diğer ülkelerde olduğu gibi işveren tarafından ücretlinin kazancı üzerinden kesilir ve primleri tahsil eden kuruluşa yatırılır¹⁰⁵.

2.1.2.4. İtirazlar

Bir sosyal güvenlik sandığı tarafından alınan kararlara ilgilinin bağlı olduğu İtiraz Komisyonu nezdinde itiraz etmesi mümkündür. İtiraz ilgili kararın bildiri tarihinden itibaren 2 ay içinde yapılır. Sandık kararını bir ay içinde bildirmezse talep reddedilmiş sayılır. Sigortalı ikinci itirazını iki ay içinde yetkili Sosyal İşler Mahkemesi nezdinde yapar. Bu süre içinde itirazda bulunmayan sigortalı için verilmiş olan Komisyon kararı kesinleşmiş olur¹⁰⁶.

2.1.3. Hollanda

2.1.3.1. Genel Bilgi

Hollanda'da sosyal güvenlik sistemi üç bölümden oluşmaktadır¹⁰⁷:

1. Halk Sigortaları (National Insurance Schemes)
2. İşçi Sigortaları (Employees Insurance Schemes)
3. Sosyal Yardım Mevzuatı (Social Provisions)

2.1.3.1.1. Halk Sigortaları

- a) Yaşlılık sigortası (AOW/çalışanların ücretlerinden %14,55 prim kesilir);
- b) Geride kalan dul ve yetimler (ANW/çalışanların ücretlerinden %1,8 prim kesilir);

¹⁰⁴ AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹⁰⁵ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

¹⁰⁶ European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

¹⁰⁷ European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

- c) Çocuk paraları (AKW/çalışanların ücretlerinden prim kesilmez. Bu yardımlar bütçe gelirlerinden karşılanır);
- d) İstisnai sağlık harcamaları sigortası (AWBZ/çalışanların ücretlerinden % 8.85 prim kesilir);
- e) Genel malüllük sigortası (AAW/çalışanların ücretlerinden %6,3 prim kesilir).

2.1.3.1.2 İşçi Sigortaları

- a) Hastalık sigortaları (ZW/işveren %0.95, işçi %1 prim öder);
- b) Malüllük sigortası (WAO/işçi %9,4 prim öder);
- c) Sağlık sigortası kanunu (ZFW/işveren %7.25, işçi %1,1 prim öder);
- d) İşsizlik kanunu (WW/işveren %2.55, işçi %2.55 prim öder);
- e) Tamamlayıcı ödenek kanunu (TW/prim kesilmez ve genel bütçeden karşılanır).

2.1.3.1.3. Sosyal Yardımlar

- a) Ulusal yardım kanunu (ABW);
- b) Yaşlı ve kısmen malûller-50 yaş üzeri yardımı (IOAW);
- c) Serbest çalışan yaşlılar kanunu (IOAZ).

Bu çerçevedeki bütün sosyal yardımlar genel bütçeden karşılanmaktadır.

Hollanda'nın Sosyal Güvenlik Organizasyonu: Hollanda sosyal güvenlik sistemi organizasyon açısından üçe ayrılmaktadır¹⁰⁸.

Sosyal Sigortalar Bankası (Sociale Verzekeringsbank-SVB): 1 genel merkez, 22 bölge müdürlüğü, 1 sigorta tespit dairesi, 1 isteğe bağlı sigorta dairesi ve 1 geri dönüş dairesinden oluşmaktadır. Yönetim kurulu ise 1 bağımsız başkan ve 12 üyeden oluşur. Bu üyelerin 4'ü işveren, 4'ü işçi ve 4'de kraliyet tarafından seçilerek oluşturulur. Mali özerkliğe sahip olmakla birlikte, Sosyal Sigortalar Denetim Kurulu (College van Toezicht Sociale Verzekeringen) tarafından denetime tabidir¹⁰⁹.

¹⁰⁸ AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹⁰⁹ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

Bu banka, sosyal sigorta kollarından yaşlılık, dul ve geride kalanlar, çocuk parası başta olmak üzere isteğe bağlı emeklilik, ek yardım ödemeleri ve geri dönüş ödemelerine ilişkin işleri yürütmektedir.

İşveren Kuruluşları (Bedrijf Vereniging): GAK, GUO, SFB, Cadans, ABP, PGGM ve benzeri kuruluşlar: 1952 tarihli Sosyal Güvenlik ve Örgütlenme Kanunu'na göre işveren kurumları ticaret ve sanayi alanında 25 iş koluna ayrılmış olup, her iş kolunda ilgili sigorta mevzuatının uygulanmasından sorumlu bir işveren kurumu teşekkül ettirilmiştir. 25 iş kolunun büyük bölümü GAK, SBF, Cadans, ABP, PGGM, Nieuwe Algemene Bedrijf Vereniging gibi işverenler kurumları etrafında toplanmıştır. İşveren kurumlarının 13 tanesi GAK bünyesinde örgütlenmiş bulunup Hollanda'da mevcut iş yeri sayısının %60'ı olan 184 bin işyerinde çalışan 2.9 milyon kişiyi kapsamaktadır¹¹⁰.

Hollanda'da işçi sigortalarının uygulamasındaki ana sorumluluk Ülkesel Sosyal Sigortalar Enstitüsü (LISV)'e aittir.

İşveren kurumları (Bedrijf Verenigen) işsizlik (WW), maluliyet (WAO), hastalık parası (ZW), tamamlayıcı ödenek (TW) ve ölüm yardımları sigorta kollarında faaliyet göstermektedir.

Hastalık Kasaları (Ziekenfondsen): Hastane, dış hekimi, aile doktoru, ilaç gibi sağlık masrafları, istisnai sağlık harcamaları sigortası (AWBZ) ve Sağlık Sigortası Kanunu (ZFW) çerçevesinde bu kasalarca karşılanır. Hastalık Kasaları, Hastalık Kasaları Konseyi (Ziekenfondsraad)'ne bağlı olarak çalışmaktadırlar. Konsey, aynı zamanda hükümetin sağlık konusunda tavsiye organıdır. Söz konusu konsey 7'si işveren 7'si işçi teşekkülleri tarafından, 7'si Hollanda Sağlık Kasaları, 7'si doktor, eczacı ve dış hekimi odalarınca ve 7'si Halk Sağlığı Refah ve Kültür Bakanlığı'nca seçilen kraliyet üyeleri ile, Özel Hastalık Sigortaları'ndan 1, Hastalık Giderleri Uygulama Memurları'ndan 1 ve AWBZ tarafından finanse edilen kurumlardan 2 temsilci üzere 32 üyeden oluşmaktadır. Konsey başkanı otomatik olarak 7 kraliyet üyesinden birisidir. Üyeler ve başkan 3 yıllık bir süre için seçilir¹¹¹.

¹¹⁰ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

¹¹¹ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

Özel bir yapıya sahip olan Hastalık Kasaları Konseyi ZFW ve AWBZ Kanunları'nı uygulayan kurumların mali ve idari denetimini yapar. Hastalık Kasaları Fonu ve AWBZ Kasalarının yönetimi de bu konseye aittir.

Genel olarak incelendiği zaman Hollanda sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki sosyal sigorta kollarını içerir¹¹²:

- Hastalık ve analık sigortası,
- Malullük sigortası,
- Yaşlılık sigortası,
- Ölüm sigortası,
- İşsizlik sigortası,
- Aile yardımları.

Hollanda'da aylıklarla ilgili bir ek rejim bulunduğu halde iş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin bir özel rejim mevcut değildir.

Öte yandan, ücretsiz çalışanlar işsizlik sigortası kapsamında olmadıkları gibi hastalık ödeneği almazlar ve sağlık yardımları sigortası kapsamına girmezler. Bu yardımlardan gelirleri belirli bir tavanı aşmıyorsa isteğe bağlı olarak yararlanırlar.

2.1.3.2. Sosyal Güvenliğe Tabi Olma

Hollanda'da ücretli olarak çalışan kimse otomatik olarak yukarıdaki sigorta kolları kapsamındadır. Bunun bir tek istisnası vardır. Sağlık yardımları ile ilgili olarak, ilgilinin oturduğu yerin hastalık sandıklarından birini seçerek ona bağlı olması mümkündür. Sosyal güvenliğe kaydolarken bu sandık ilgiliye hekimler, eczaneler ve dişçilerin isim ve adreslerinin yazılı olduğu bir liste verir ve kendisinden bu listede yazılı olanlardan dilediklerini seçmesini talep eder ve bununla birlikte ilgiliye özenle korumasını isteyeceği bir sigorta kartı vermektedir¹¹³.

¹¹² European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

¹¹³European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

Hollanda'da ücretsiz çalışan olarak veya orada mesleki faaliyetini icra eden kimse otomatik olarak ulusal sigortalardan çoğunun kapsamına girmektedir. Ancak, işsizlik sigortası rejimi kapsamına girmez ve hastalık sigortası sektöründe kısaca ZWBZ olarak adlandırılan bir yasada öngörülen sınırlı sayıda yardımlara hak kazanmaktadır.

2.1.3.3. Diğer Girişimler

Eğer ilgili kimse ücretli çalışan ise, kendisinin hangi meslek kuruluşuna bağlı olacağını bildirmesini işvereninden talep etmektedir. Çünkü iş göremezlik veya işsizlik halinde sigortalı bu kuruluşa başvuracaktır. Eğer sigortalı ücretsiz çalışan ise, kendisi iş göremezlik halinde bu kuruluşa başvurmak zorundadır¹¹⁴.

Başka önemli bir kuruluş da aile ödenekleri ve 65 yaşında yaşlılık aylığı tahsis için sigortalının talepte bulunacağı Sosyal Sigortalar Bankasıdır. İlgili kimse yaşlılık aylığına hak kazandığında Hollanda dışında bir ülkede bulunuyorsa yaşlılık aylığı kendisine Amsterdam Sosyal Sigortalar Bankasının yabancı bürosu tarafından ödenir. Ölüm halinde ilgilinin eş ve çocukları da bu bankaya başvururlar.

Nihayet, ilgililerin buldukları bölgenin Çalışma Bürosunun adresini (Gewestelijk Arbeidsbureau) not etmeleri yararlı olur. Çünkü bu büro işsizlik durumlarında başvurulacak ve ilgililere iş temini için gereğini yapacak olan birimdir¹¹⁵.

2.1.3.4. Primlerin Ödenmesi

Ücretlilerle ilgili primleri çeşitli sosyal güvenlik kolları ile ilgili olarak işverenleri öder. Sigortalıya ait prim payını ücretinden keser. Sigortalı para yardımları alıyorsa bu yardımları ödeyen kurum gerektiğinde bu yardımlar üzerinden bir prim alır. Bağımsız çalışanlar kendilerine ilişkin primler için bir cetvel temin ederler. Sağlık yardımları sigortası hariç bütün meblağlar Aidatlar servisi tarafından tahsil olunur¹¹⁶.

¹¹⁴ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

¹¹⁵ AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹¹⁶ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

Sağlık yardımları sigortasına ilişkin primler doğrudan ilgilinin bağlı olduğu hastalık sandığına tahsil edilir.

İşveren veya ilgili meslek kuruluşu ödenmesi gereken primler üzerinde ayrıntılı bilgi verirler.

2.1.3.5. İtirazlar

Bir kurumca alınan kararlara itirazlar yöre mahkemesinin idari bölümüne yapılır. (Arrondissementsrechtbank) Bu birimin adı ve adresi kararda yazılıdır. Kararda aynı zamanda itiraz süreleri de belirtilir. Eğer kararda bu bilgiler yoksa itirazı yapan kimse gerekli bilgileri vermesi için ilgili kurumdan bilgi talep eder¹¹⁷.

İtirazı yaparken, ilgili mahkemeye verilen dilekçeye itiraz konusu karar sureti itiraza eklenir ve mahkemeden yeni bir karar verilmesi talep olunur. Bu dilekçeye itiraz belgesi/reklamasyon/klaagschrift denilir. İki nüsha olarak gönderilir. Her karar bir hastalık sandığına alınmışsa önce hastalık sandıkları konseyine danışılır.

Eğer mahkeme yine ilgilinin mutabık olmadığı bir karar alırsa, genellikle merkez itiraz konseyine ikinci bir itirazda bulunulur. Bu itiraz mahkeme kararının bildirildiği tarihi izleyen 1 ay içinde yapılır. İtiraz dilekçesi ve mahkeme kararı iki nüsha olarak gönderilir.

Menşe Ülkeye Kesin Dönüşe Veya Bir Topluluk Ülkesine Gitmeye Karar Verilmesi Halinde İşlemler: Sigortalının Hollanda'daki sigortalılık süresinin onun gittiği ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına göre ilerde kazanacağı hakların belirlenmesinde önemi büyüktür. Bu nedenle, ilgilinin hareketinden önce meslek kuruluşundan ve hastalık sandığından gerekli belgeleri /formülleri temin etmesi kendi çıkarı gereğidir.

Yardımların Topluluk Ülkelerinde Ödenmesi: Hollanda'da oturan ve aile bireyleri başka bir AT ülkesinde yaşayan veya başka bir üye devlet ülkesinde geçici

¹¹⁷ European Commission, (2002). Social Security And Social Integration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

olarak bulunan veya oturma yerini başka bir üye ülkeye nakleden veya işsiz durumda olup iş aramak üzere başka bir üye devlet ülkesine giden bir işçi hastalık ve analık sigortası yardımlarından topluluk sosyal güvenlik mevzuatında (1408/71 sayılı AET Konsey Tüzüğü) öngörülen kurallar ve koşullarla yararlanır. Bunun için bu mevzuatın iyi bilinmesi gerekir¹¹⁸.

2.1.4 Yunanistan

2.1.4.1. Genel Bilgi

Yunanistan'da sosyal güvenlikten sorumlu temel kurum "IKA" kısa adıyla bilinen Sosyal Sigortalar Kurumudur. Ücretlilerin birçoğu bu kuruma kayıtlıdır. IKA rejimi daha az kapsamlı bir özel rejime tabi olmayan bütün ücretlileri içerir¹¹⁹.

IKA'dan başka memurlar ve kimi ücretli grupları (örneğin banka personeli ve gazeteciler gibi), tarım sigortalıları (OGA) ve bağımsız çalışanlar (TAE, TEVE gibi) için özel rejimler vardır. Her sigorta kurumunun uyguladığı mevzuat ayrıdır. Sosyal sigorta yardımları, yardımların tahsis koşulları ve yerine getirilmesi gereken işlemler kurumlara göre değişir. IKA rejimi Yunanistan'ın temel sigorta sistemini teşhise olanak verir ve genel olarak diğer rejimlere model oluşturur. Bu nedenle IKA rejimi dışında bir rejime tabi olanların sorumlu yetkili kurumlardan bilgi almaları uygun olur. Eğer bir kişi Yunanistan'da mevzuat farklılıkları nedeniyle hangi rejime tabi olacağını bilmiyorsa veya bilmekte yanılığa düşme olasılığı varsa, bulunduğu yerin bağlı olduğu IKA şubesinden geniş ve yararlı bilgi alabilir¹²⁰.

IKA sosyal sigorta rejimi şu sigorta kollarını içerir: Hastalık, analık, yaşlılık (Oysa İstihdam Ofisi (OAED) işsizlik sigortası ve aile yardımları. Bununla birlikte, IKA, OAED adına primleri tahsil eder¹²¹.

Yunan Sosyal Güvenlik Genel Rejiminin Kapsamı: Yunanistan'da çalışan bir sigortalı Yunan vatandaşları ile aynı koşullar dahilinde yardımlardan yararlanır. Aynı

¹¹⁸ AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹¹⁹ European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

¹²⁰ European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

¹²¹ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

şekilde, bir yabancının aile bireyleri de Yunan uyruklu bir kişinin aile bireyleri ile aynı yardımlara hak kazanmaktadır¹²².

Yunan sosyal güvenlik sistemi şu yardımları sağlar:

- Hastalık ve analık yardımları,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları yardımları,
- Malüllük, yaşlılık ve ölüm yardımları,
- İşsizlik yardımları,
- Aile yardımları.

2.1.4.2. Sosyal Güvenliğe Tabi Olma

Yunanistan'da çalışmaya başlayan kişinin sosyal güvenliğe, İKA veya başka bir özel rejime kaydını işveren yaptırır. Eğer ilgili kişi İKA'ya kayıtlı ise yerel şubeden DATE kısa adıyla bir sigorta ve prim kartı alır. Eğer kişi bağımsız çalışan ise TAE veya TEVE kısa adıyla anılan iki kuruluştan durumuna uygun olan birine kaydını bizzat kendisi yaptırır.

2.1.4.3. İKA'ya Ödenen Primler

İKA'ya alınmakta olan ücretin belirli bir oranı üzerinden prim ödenir. Primler işçi ve işveren payı olarak tahsil edilir. İşveren primlerin tamamını İKA'ya bizzat öder ve sigortalının ücretinden sadece onun prim payını keser.

2.1.4.4. İtirazlar

İKA'nın aldığı kararlara bildiri tarihinden itibaren 30 gün içinde İKA'ya bağlı yerin İdari Komisyonu nezdinde itiraz olunabilir. Aylık sigortasına ilişkin itirazlar için 3 aylık bir süre tanınmıştır. İdari Komisyonun kararına da itiraz için bildiri tarihini izleyen 60 gün içinde yerel iş mahkemesine başvurulması mümkündür¹²³.

¹²² AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹²³ European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

2.1.5. Portekiz

2.1.5.1. Genel Bilgi

Portekiz sosyal güvenlik sistemi iki rejimden oluşur: 1) Primli rejim, 2) Primsiz rejim. Sosyal güvenlik genel rejimi primlidir. Ücretli ve ücretsiz çalışanları ve bunların geçindirmekle yükümlü olduğu aile bireylerini kapsar. Primsiz rejim genel rejim kapsamına girmeyen durumlarda sosyal korumayı güvenceye alır. Sosyal güvenliğin iki rejiminden yararlananlar sağlık yardımlarını genel rejimden alırlar¹²⁴.

2.1.5.1.1. Primli Genel Rejim

İlke olarak, sosyal güvenlik rejimi bütün çalışanları kapsar. Bununla birlikte, bağımsız çalışanlar ve tarım çalışanları bazı özel hükümlere tabidir. Bazı mesleki faaliyet icra eden kişiler (örneğin ev hizmetçileri ve profesyonel futbolcular gibi) finansman ve yardımlar konusunda kendilerine özgü kurallar çerçevesinde işlem görürler. Ayrıca, Azor ve Mader özerk bölgelerinde sosyal güvenlik ve sağlık yardımları genel rejimle paralel olmasına rağmen, bazı konularda özel hükümleri bulunmaktadır¹²⁵.

Portekiz sosyal güvenlik rejimi aşağıdaki sigorta branşlarını içerir:

- Hastalık,
- Analık, ebeveyn ve evlatlık,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları,
- Malüllük,
- Yaşlılık,
- Ölüm,
- İşsizlik,
- Aile yardımları.

¹²⁴ AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹²⁵European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,.

Bağımsız çalışanlar analık, ebeveyn, malüllük, yaşlılık ve ölüm risklerine bağlı sigorta kollarına tabidirler. Bağımsız çalışanları ilgilendiren isteğe bağlı sigorta, hastalık, meslek hastalıkları ve aile yardımlarını kapsar. Eğer ilgili kişi Topluluk üyesi bir ülkenin vatandaşı olup Portekiz'e çalışmak için gelmişse genel kural olarak sosyal güvenlik rejimine tabi olur. Bazı koşullarla ilgilinin diğer üye devletlerde geçen sigortalılık süreleri Portekiz mevzuatına göre yardımlara hak kazanmada ve yardımların hesaplanmasında nazara alınır. Ancak bu durumda, Topluluk kuralları göz önünde tutulur¹²⁶.

İsteğe bağlı sigorta: Zorunlu genel rejimden ayrı olarak, bir mesleki faaliyet icra etmeyen veya bir mesleki faaliyet icra etmekle birlikte bir sigorta kapsamına girmeyen kişiler için, isteğe bağlı sosyal güvenlik rejimi mevcuttur¹²⁷.

2.1.5.1.2. Primsiz Rejim

Primsiz sosyal güvenlik rejimi primli rejim kapsamına girmeyen ve ekonomik ve sosyal kriz durumunda bulunan kişilerin sosyal korunmasını sağlamayı amaçlar. Bu nedenle, primli rejim kapsamına giren sektörleri de ilgilendirebilir. Portekiz'de ikamet eden Topluluk üyesi ülke vatandaşları da Portekiz vatandaşları ile aynı koşullar dahilinde primsiz rejimden yararlanırlar.

2.1.5.1.3 Kamu Görevlileri

Bu kişiler sosyal güvenlik ve sağlık yardımları ile ilgili olarak kendi sosyal koruma rejimleri kapsamına girerler. Bununla birlikte, aile yardımları rejimi kamu görevlileri dahil bütün çalışanları ilgilendirir¹²⁸.

2.1.5.2. Teşkilat, Tescil/Kayıt, Finansman

Sosyal Güvenlik Kurumları, Portekiz'de Sosyal Koruma Aylıkları Ulusal Merkezi Ve Bölge Sosyal Güvenlik Merkezleri (CRSS) tarafından sağlanır. Ulusal

¹²⁶ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

¹²⁷ AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹²⁸ European Commission, (2002). Social Security And Social Integration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

merkez ilgililere malüllük ve yaşlılık ile ilgili olarak hak kazandıkları bütün yardımları sağlar. Aynı zamanda sigortalının ölümünde ölüm aylığını da öder¹²⁹.

Diğer yardımların hemen hemen tamamı yukarıda belirtilen Bölge Sosyal Güvenlik Merkezleri tarafından sağlanır. Meslek hastalıklarına ilişkin koruma bir özel sandık olan Meslek Hastalıkları Sigortası Ulusal Sandığının yükümlülüğündedir.

Sağlık yardımları, Sağlık Merkezleri tarafından yürütülür. Bu uygulama sosyal güvenlik dışında ulusal sağlık sistemi çerçevesinde yapılır. Sosyal güvenlik sistemi aslında iş kazalarına karşı bir sosyal korumayı öngörmez. Ancak, ulusal bağlamda bu risk ile ilgili yönetim ve sorumluluk ilgilinin bağlı olduğu işveren ile bir sigorta şirketi arasında düzenlenen sözleşmeye göre yerine getirilir¹³⁰.

Mader özerk bölgesinde Sosyal Güvenlik Bölge Müdürlüğü sosyal güvenlik yardımları konusunda yetkilidir. Kamu Sağlığı Bölge Müdürlüğü de sağlık yardımlarının sağlanmasından sorumludur. Sosyal Güvenlik Bölge Müdürlüğü ile İstihdam Bölge Müdürlüğü işsizlik ödenekleri ile meşgul olurlar. Üç kurumun çalışma merkezi Funchal'dadır.

Azor özerk bölgesinde, sosyal güvenlik yardımları Sosyal Güvenlik Bölge Müdürlüğünün yükümlülüğündedir. Sağlık yardımlarına Bölge Sağlık Müdürlüğü bakar. İlgilinin kayıtlı olduğu Para Yardımları Merkezi ve Yerel İstihdam Bürosu işsizlik ödeneklerinden sorumludur. Merkezleri Angro do Heroismo'dadır¹³¹.

Sosyal Güvenlik Uluslar arası İlişkiler ve Sözleşmeler Dairesi Portekiz sosyal güvenlik kurumları ile yabancı ülkelerdeki benzerleri arasında irtibat bürosu işlevini görür. Bu daire aynı zamanda bütün çalışanların sistemle ilgili bilgi yönünden gereksinimlerine cevap verir.

¹²⁹ OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

¹³⁰ AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹³¹ European Commission, (2002). Social Security And Social İntegration, Your Social Security Rights When Moving Within The EU,

2.1.5.3. Tescil/Kayıt

Çalışanlar ancak sosyal güvenliğe tescilli iseler yardımlardan yararlanabilirler. İlgili kişinin kayıt işlemini çalıştığı iş yerinin mülki olarak bağlı olduğu merkezi yapar. Bu kayıt ilgilinin yaşamı boyunca bütün mesleki faaliyetleri için geçerlidir. İşverenin ilgilinin tescil edildiğinden emin olması gerekir. Ancak, işveren kayıt işlemini yaptırmamışsa, ilgili kişi bizzat kendisi kimlik kartı ile bölge merkezine başvurur¹³².

Her iş sözleşmesi yapıldığında sigortalı işverenin isim ve adresini içeren bir bildiğeyi bölge merkezine verir. Eğer bunu yapmamışsa, sigortalı hak kazandığı yardımlardan yararlanamaz.

Bağımsız çalışanlar ikamet ettikleri yörenin bölge merkezine kayıtlarını kendileri yaptırırlar. Sosyal güvenlik rejimine tabi olma işçi ve işveren tarafından prim ödenmesini gerektirir. Genel kural olarak, işveren kendisine ve sigortalısına ait primler tutarını ilgili bölge merkezine yatırır, sonra sigortalının ücretinden ödediği prim payını keser. Ücretlilerin tabi olduğu genel rejimde işveren her ay bölge merkezine toplam %35 oranında prim öder, bunun %11'i sigortalı payıdır¹³³.

Bağımsız çalışanlar yalnız zorunlu rejime tabi iseler gelirlerinin %25,4'ünü veya daha kapsamlı bir rejime tabi iseler %32'sini öderler. Kar amaçsız kuruluşlar ve ekonomik yönden zayıf faaliyetler için kimi durumlarda daha düşük düzeyde ödenecek primleri rejim tayin eder.

İş kazaları riskinin finansmanı tamamen işveren yükümlülüğündedir. Sağlık yardımlarını devlet finanse eder.

2.1.5.4. İtirazlar

Sigortalı, haklarının verilmediği kanısına varırsa, anlaşmazlık konusunda yetkili olan idari merciye itiraz eder. Eğer talep veya itiraz reddedilirse veya ilgilinin genel rejime kaydı konusunda bir anlaşmazlık varsa, idari mahkeme nezdinde dava açabilir.

¹³² AT Komisyonu Yayımı, (1997). Avrupa'da sosyal Koruma,

¹³³OECD Yayımı, (1995). Aylıklar ile İlgili Rejimler,

2.2. KIDEM TAZMİNATI

İş akdinin sona ermesi ile tarafların iş akdinden doğan, başta işçinin iş görme borcu ve işverenin ücret ödeme borcu olmak üzere tarafların hak ve borçları sona ermekte; ancak taraflar arasındaki hukuki ilişki, tarafların bazı mükellefiyetleri yerine getirene kadar bir süre daha devam etmektedir.

İş akdinin sona ermesinin hukuki sonuçları olan bu mükellefiyetlerden bir tanesi de kıdem tazminatıdır. Kıdem tazminatı isteme hakkı sadece işçilere aittir. Ev hizmetlerinde çalışanlar, çıraklar, stajyerler ve memurlar ile sözleşmeli personel statüsünde kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar kıdem tazminatı hakkında yararlanamazlar. Türk iş hukuku sistemi içinde yarım yüzyıldan fazla bir süreden beri gelişen kıdem tazminatı müessesesi kökeninde kıta Avrupa'sı iş hukuku sistemlerinden esinlendiği halde, bugünkü yapısı içinde ve hukuki nitelikleri ile ülkemizde diğer ülkelerdeki sistemlerden farklı bir özellik kazanmıştır. Kapsamının genişliği, birden çok amaca yönelmiş olması, işgücü maliyetini önemli ölçüde etkilemesi bakımından kıdem tazminatı iş hukuku sistemimizde kendine özgü bir sistem yaratmıştır¹³⁴.

¹³⁴ Demir, F. (2005). 4857 sayılı Yeni İş Kanunu, İş Hukuku ve Uygulaması, 4. Baskı, İzmir, www.calisma.gov.tr (03.03.2009)

2.2.1. AB Ülkelerinde İşveren Tarafından İş Akdinin Feshinde Kıdem Tazminatı Uygulamaları

Tablo 2.2: AB Ülkelerinde İşveren Tarafından İş Akdinin Feshinde Kıdem Tazminatı Uygulamaları

ÜLKE	İşçinin Suiistimaline Bağlı Olarak	İşçinin Suiistimaline Bağlı Konular Hariç, İşçinin Kapasitesi veya Kişisel Özelliklerine Bağlı Nedenlerle	Ekonomik Sebeplerle
ALMANYA	Yaşına ve hizmet süresine bağlı olarak 18 aylık ücretine varan eşit ödeme (işten çıkarma yasal olarak geçersiz ilan edilmiş olmasına rağmen, Mahkeme tarafından iş akdinin feshedildiği durumlarda).	Yaşına ve hizmet süresine bağlı olarak 18 aylık ücretine varan eşit ödeme (işten çıkarma yasal olarak geçersiz ilan edilmiş olmasına rağmen, Mahkeme tarafından iş akdinin feshedildiği durumlarda).	Eğer mahkeme, iş akdinin feshini geçersiz bulursa, iş akdi varlığını sürdürmeye devam edecektir. Eğer işçi ve işveren arasında güven kaybolmuşsa, bunlar mahkemeden işçiye bir tazminat ödenerek, iş akdinin fesih edilmesini isteyebilirler.
FRANSA	Suiistimal durumları hariç, işyerinde en az 2 yıldan beri çalışıyor olmak	Suiistimal durumları hariç, işyerinde en az 2 yıldan beri çalışıyor olmak	Suiistimal durumları hariç, işyerinde en az 2 yıldan beri çalışıyor olmak
HOLLANDA	Durumların değişmesi temelinde, Kanton mahkemeleri tarafından iş akdinin feshinde, yargıç tazminatı belirler	Durumların değişmesi temelinde, Kanton mahkemeleri tarafından iş akdinin feshinde, yargıç tazminatı belirler	Durumların değişmesi temelinde, Kanton mahkemeleri tarafından iş akdinin feshinde, yargıç tazminatı belirler
YUNANİSTAN	VARDIR (Bazı durumlar hariç)	VARDIR (Bazı durumlar hariç)	Tazminatın ödenmesi, iş akdinin feshinin geçerliliği için bir şarttır
PORTEKİZ	YOKTUR	Minimum 3 aylık ücret tutarında olmak üzere, her tamamlanmış hizmet yılı için 1 aylık temel ücreti	Minimum 3 aylık ücret tutarında olmak üzere, her tamamlanmış hizmet yılı için 1 aylık temel ücreti

Kaynak: www.calisma.gov.tr, www.tisk.org.tr

2.2.2. AB Ülkelerinde Kıdem Tazminatı Miktarları

Tablo 2.3: AB Ülkelerinde Kıdem Tazminatı Miktarları

ÜLKE	Kıdem Tazminatı Miktarları
ALMANYA	Kıdem Tazminatı yasal olarak düzenlenmemiştir. Toplu işten çıkarmalarda "Sosyal Plan" hükümleriyle düzenlenebilmektedir
FRANSA	Aynı işverenle 2 yıl sürekli çalışmış olmak koşuluyla kıdem tazminatına hak kazanılır. 10 yıllık hizmet süresine kadar, her bir hizmet süresi için aylık ücretin 1/10'u, 10 yıllık hizmet süresinden sonraki her bir hizmet yılı için aylık ücretin 1/15'i eklenir
HOLLANDA	Kıdem tazminatı yasal olarak düzenlenmemiştir
YUNANİSTAN	En az 5 günlük, en fazla 105 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı ödenir
PORTEKİZ	Her hizmet yılı için bir ay ve asgari 3 aylık ücret tutarında kıdem tazminatı ödenir

Kaynak: www.calisma.gov.tr, www.tisk.org.tr

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM VE SOSYAL POLİTİKASI

Sosyal politikanın tarihi, 1960'larda bu konudaki tartışmalarda hareketliliğin çok az olduğunu, 1970'lerde ise arttığını göstermektedir. 1980'lerin sonlarına doğru, Tek Pazar yaşamının sosyal sonuçları konusundaki endişelere cevap olarak Temel Haklar Şartı kabul edilmiştir. 1990'larda ise istihdam bir numaralı öncelik haline gelmiştir¹³⁵.

Bugün çoğu ülkede istihdam yapısı ve işsizliğin boyutu, ülkedeki ekonomik gelişme ve sosyal kalkınma düzeyinin önemli bir göstergesi olmaktadır. Ulusal gelirdeki artış, daha fazla insana üretken istihdam sağladığı ölçüde anlam kazanmaktadır. 1990'lı yılların başında, tek başına ekonomik büyümenin emek piyasalarını etkileyen yapısal sorunları çözmek için yeterli olmadığı görülmüştür. Nitekim bunun önemli bir yansıması Avrupa Birliği (AB) istihdam politikalarında ortaya çıkmıştır. 1997 yılında kabul edilen ve 1997 yılında yürürlüğe girmiş olan Amsterdam Anlaşması'na istihdam konusunda bir bölüm eklenmiş ve ilk defa olarak, istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu kabul ve ilan edilmiştir¹³⁶.

Avrupa istihdam ve sosyal politikasının amacı, aktif, içerici ve sağlıklı bir toplumda herkes için insanca bir yaşam kalitesi ve standardını sağlamaktır. Bugüne

¹³⁵ http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_policy_agenda (28.04.2009)

¹³⁶ www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf (04.04.2009)

kadar, bu politika, işsizler, yaşlılar, özürllüer, sosyal bakımdan dışlanmış insanlar, emek piyasasında ayrımcılık ile karşılaşan kişiler ve daha pek çokları dahil milyonlarca AB vatandaşının yaşamlarının iyileştirilmesine yardım etmiştir.

AB, Avrupa istihdam ve sosyal politikasıyla tek başına uğraşmadığı gibi, bu konuda yalnızca kendisi sorumluluk taşımaz. Sosyal politika, üye devletlerin asli bir sorumluluğudur. Yetki ikamesi ilkesine uygun olarak, Avrupa, sadece bir AB çözümünün daha anlamlı olduğu konularla ilgilenir. Bugüne kadar, AB sadece asgari standartlar ve asgari haklar belirlemiştir. Dolayısıyla, üye devletler, Avrupa sosyal düzenlemelerinin ötesine giden kurallar ve yönetmelikler kabul edebilirler.

Avrupa'nın sosyal sorunlarının çözülmesi için, olabildiğince çok sayıda oyuncunun birleşik katkısına ihtiyaç vardır. Bu nedenle, Avrupa istihdam ve sosyal politikası, hem üye devletler ile birlikte, hem de dernekler ve sivil toplum kuruluşları (STK) ile işbirliği halinde uygulanmaktadır. 1990'ların ortalarında, bu örgütler bir araya gelerek, Avrupa sosyal politikasına görüşleri ve düşünceleriyle katkıda bulunan 'Avrupa Sosyal STK'lar Platformu'nu kurdular. STK'lar, aynı zamanda, sosyal politika tedbirlerinin uygulanmasında AB'nin yetenekli ve önemli ortaklarıdır ve çoğu zaman 'sivil diyalog' olarak anılan bu temaslar yoluyla AB ve onun vatandaşları arasında yaşamsal bir bağ oluştururlar. İstihdam ve sosyal politikanın görevleri arasında, sivil diyalogun ve ayrıca Avrupa düzeyinde sosyal ortaklar arasındaki görüşmeler demek olan 'sosyal diyalog'un daha da geliştirilmesi vardır¹³⁷.

2.3.1. Avrupa Birliği İstihdam Ve Sosyal Politikası'nın Gelişimi

Avrupa Birliği'nin sosyal politikası, Birliğin derinleşmesi ve sosyo-ekonomik durumdaki değişimler paralelinde önemli gelişme göstermiş ve Birliğin kuruluş aşamalarında hedeflenenden çok daha geniş bir alanı kapsamıştır. Ortak pazarın işleyişini kolaylaştırmak ve özellikle de işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için Birlik düzeyinde geliştirilen belirli sosyal politika düzenlemelerinin yerini günümüzde işyeri sağlığı ve güvenliği hakkında detaylı hükümlere sahip, işsizlikle mücadeleye önem

¹³⁷ <http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf> (17.05.2009)

veren, kadın-erkek eşitliğini ön plana alan ve AB seviyesinde bir Hukuku oluşturan geniş bir mevzuat almıştır¹³⁸.

2.3.1.1. Roma Antlaşması

Roma Antlaşması sosyal politika konusunda oldukça sınırlı sayıda hüküm içermektedir. İşçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestliği, göçmen işçilerin sosyal güvenliği gibi hususları içeren hükümlerin temel katkısı, ekonomik entegrasyon sürecini ve özellikle ortak pazarın işleyişini kolaylaştırmak olmuştur. Aynı zamanda kadın erkek arasında eşit işe eşit ücret konusuna da özel önem verilmiş ve Avrupa Sosyal Fonu'nun oluşturulması düzenlenmiştir. Konsey'de karar alma mekanizmasının sosyal politika alanında, oybirliği esasına dayanmasından dolayı, 80'li yıllarda çok fazla ilerleme kaydedilememiştir. Ancak nitelikli çoğunluk oylaması sistemine geçilmesi, bu alanda karar alınmasını kolaylaştırmış ve önemli gelişmelere neden olmuştur¹³⁹.

2.3.1.2. Tek Senet Ve Sosyal Şart

1986 yılında kabul edilen Tek Senet ile birlikte, sosyal diyalogu sağlamak için bir temel oluşturulmuş, sosyal tarafların rolü güçlendirilmiş, bunun da ötesinde ekonomik ve sosyal bütünleşmenin geliştirilmesi kavramı yerleştirilmiştir. Tek Senedi takiben 1989 yılında kabul edilen Sosyal Şart ile işçi sağlığı ve iş güvenliği alanlarında önemli bir adım atılmıştır¹⁴⁰.

2.3.1.3. Beyaz Kitap Ve Essen Zirvesi

AB ülkelerinde işsizliğin yüksek boyutlarda seyrettiği göz önünde bulundurulduğunda istihdam, AB'nin temel sorunlarından biridir (halihazırda AB düzeyinde işsizlik oranı %7,1 düzeyindedir) . Bu nedenle ilk kez Komisyon'un 1993 yılında hazırladığı Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam konulu Beyaz Kitabı takiben

¹³⁸ AB Komisyonu İstihdam ve Sosyal İşler Genel Direktörlüğü Raporu, (2001). Employment in Europe 2001: Recent Trends and Prospects,

¹³⁹ AB Resmi Sitesi, (2005). İstihdam ve Sosyal Politika Sayfası, Guidelines for employment policies, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11323.htm> (12.03.2009)

¹⁴⁰ Ceylan, B. (2003). İşsizlik Sorunu ve Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu, *TİSK İşveren Dergisi*, Ekim

Essen Zirvesi'nde (9–10 Aralık 1994), istihdamın artırılması için beş öncelikli alan belirlenmiştir¹⁴¹:

- Mesleki eğitim alanında yatırımın artırılması yoluyla istihdam olanaklarının iyileştirilmesi;
- İstihdamı artırmaya yönelik büyüme sağlanması;
- Ücrete dayalı olmayan işgücü maliyetlerinin azaltılması;
- İşgücü piyasalarına ilişkin politikaların etkinliğinin artırılması;
- Toplumun istihdamdan özellikle zarar gören kesimlerine yardımının artırılması;

1992 yılında kabul edilen Maastricht Antlaşması ile AB düzeyindeki sosyal politika uygulamalarını daha da derinleştirilmiştir.

2.3.1.4. Amsterdam Antlaşması

İstihdam alanındaki hedeflerin somut eyleme dönüştürülmesi amacıyla 1997 yılının Kasım ayı sonunda Birliğin ilk istihdam zirvesi olan Lüksemburg İstihdam Zirvesi toplanmış ve Avrupa İstihdam Stratejisi kabul edilmiştir. Zirve'de, devlet ve hükümet başkanları, istihdam politikalarının koordinasyonunun işbirliği ve yakınlaşma süreciyle gerçekleşeceği hususunda anlaşmaya varmışlar ve bu sürecin ana hedefini, istihdamın sürekli olarak önemli ölçüde artırılması (2010 yılı itibariyle %70'e çıkartılması) ve işsizlikle etkin bir şekilde mücadele edilmesi olarak belirlemişlerdir. Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında işsizlikle mücadelede “hedeflere göre yönetim” yaklaşımı benimsenmiştir. Bu yaklaşımın temel araçlarını İstihdam Yönlendirici İlkeleri, Ulusal Faaliyet Planları, Ortak İstihdam Raporu ve Öneriler oluşturmaktadır¹⁴².

Maastricht Antlaşması'nın ekinde yer alan protokol 1997 yılında Amsterdam Antlaşması bünyesine alınmıştır. Bu kapsamda, Avrupa sosyal taraflarına toplu görüşme ve sözleşme yapmayı da içeren açık bir rol verilmiş, nitelikli çoğunluk oylamasının kapsadığı alan genişletilmiş, kadın erkek arasında fırsat eşitliği konularında Topluluk

¹⁴¹Employment in Europe (2004), http://europa.eu.int/comm/employment_social/news (09.04.2008)

¹⁴²http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_policy_agenda/spa_en.pdf (28.04.2009)

yetkileri artırılmış ve istihdam başlıklı bir bölüme yer verilerek bu alanda farklı kurumsal aktörler arasında yeni bir çalışma metodu ortaya koyulmuştur.

1997 Amsterdam Antlaşması, Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktasıdır. Amsterdam'da, Devlet veya Hükümet Başkanları, antlaşmaya istihdam konusunda bütün bir bölüm eklediler ve ilk defa olarak, istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğunu ilan ettiler. Antlaşma, aynı zamanda, Avrupa sosyal politikası için bazı yeni görevler koydu. Örneğin, AB ayrımcılığa karşı savaşmak için veya dışlanmış kişilerin toplumla entegre olmalarına yardım etmek için, harekete geçti¹⁴³.

2.3.1.5. Lüksemburg Konseyi

Avrupa Birliği, 20–21 Kasım 1997 tarihleri arasında toplanan Lüksemburg Olağanüstü İstihdam Zirvesi'nde istihdam politikalarında geleceği şekillendirecek dört temel dayanak belirlemiştir: İstihdam edilebilirlik, girişimcilik, gelişim ve değişim sürecine uyum sağlayabilme ve işgücü piyasasında herkese fırsat eşitliği sağlama. Lüksemburg Konseyi, bir anlamda, ilk AB istihdam zirvesini oluşturmuştur. Söz konusu zirvede, istihdam politikasının koordinasyonunun bir yakınlaşma süreci ile gerçekleşeceği konusunda anlaşmaya varılmış; ana hedeflerin istihdamın sürekli olarak artırılması ve işsizlikle mücadele olduğu belirtilmiştir. Zirve'de aynı zamanda İstihdam Yönlendirici İlkeleri benimsenerek, “hedeflere göre yönetim” yaklaşımı kabul edilmiştir. Zirve kararları, “açık işbirliği yöntemi”(open method of coordination) olarak isimlendirilen yeni bir çalışma biçimi için model oluşturmuştur. Bu modelin, antlaşma hükümlerinin zayıf olduğu veya bulunmadığı, ancak politik olarak AB düzeyinde işbirliğinin güçlendirilmesi gerektiğine inanılan yeni politika alanlarında, AB düzeyinde yetki devretmeye veya toplamaya gerek duyulmaksızın uygulanmasına yol açmıştır¹⁴⁴.

2.3.1.6. Lizbon Konseyi

Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) Kasım 1997'de yapılan Lüksemburg zirvesinde oluşturulmuştur. Sosyo-ekonomik durumdaki değişmelere yanıt olarak arka arkaya

¹⁴³ Kılıç, C. (2003). Türkiye'de işsizlik ve Avrupa istihdam Stratejisi, TİSK İşveren Dergisi, Ekim,

¹⁴⁴ http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_policy_agenda/spa_en.pdf (28.04.2009)

yapılan Avrupa Konseyleri toplantıları (Cardiff, Haziran 1998; Köln Haziran 1999; Lizbon Mart 2000; Stockholm, Ekim 2000; Barselona, Mart 2002) AİS'nin temellerini belirleme ve diğer Birlik politikalarıyla bağların güçlendirilmesini sağlamıştır. Mart 2000'de yapılan Lizbon zirvesinde AİS gözden geçirilmiş ve sürdürülebilir büyüme, istihdamın niceliksel ve niteliksel iyileştirilmesi ve 2010'a kadar sosyal uyumun güçlendirilmesi konularında görüş birliği sağlanmıştır. Bu zirvede AB'nin, gelecek 10 yılda, daha rekabetçi ve dinamik bir bilgi ekonomisi haline gelmesi, tam istihdama yeniden ulaşması, istihdam oranını %70'e ve kadın istihdam oranını %60'a kadar artırması gibi somut hedefler ortaya konmuştur. Mart 2001 yapılan Stockholm zirvesinde ise Lizbon zirvesinde belirlenen hedeflere iki yeni ara hedef ve bir yeni hedef eklenmiştir. Buna göre AB istihdam oranı 2005'e kadar %67'ye ve kadın istihdamı da %57'ye kadar yükseltilecektir ve yaşlı çalışanların istihdam oranı 2010'a kadar %50'ye ulaştırılacaktır¹⁴⁵.

AB Komisyonu AİS'nin üye devletler tarafından uygulanmasını da denetleyecek bir mekanizma geliştirmiştir. AİS'ne göre (Komisyonun önerisi doğrultusunda) Konsey her yıl istihdam politikası önceliklerini belirleyecektir. Bunun sonucunda her üye devlet yıllık bir ulusal eylem planı 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 teklif ile ülkeye özel tavsiyelerde bulunabilecektir¹⁴⁶.

AİS, AB'ne üye devletlerin istihdam politikalarında önceliklerin belirlenmesini sağlayan bir araçtır. Kısaca AİS'nde amaç daha çok ve daha iyi işler yaratılmasıdır. AİS'nin ana başlıkları şöyledir¹⁴⁷:

- Girişimciliği özendirmek:
 1. İş kurmayı kolaylaştırmak
 2. Risk sermayesini sağlamak
 3. Vergi kolaylıkları sağlamak

¹⁴⁵ AB Resmi Sitesi, İstihdam ve Sosyal Politika Sayfası, A New Start For The Lisbon Strategy (2005), <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm> (12.03.2009)

¹⁴⁶ AB İstihdam Politikası, İşsizlik ve İstihdam, <http://www.trlink.net.tr/> (05.02.2009)

¹⁴⁷ AB Resmi Sitesi, İstihdam ve Sosyal Politika Sayfası, A New Start For The Lisbon Strategy (2005), <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm>. (12.03.2009)

- İstihdam edilebilirliği arttırmak
 1. Uzun dönem ve genç işsizliği ile mücadele etmek
 2. Okuldan işe geçişi kolaylaştırmak
 3. Pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek
- Uyum kapasitesini güçlendirmek
 1. İş organizasyonunu modernize etmek
 2. İşletmenin uyum mekanizmasını güçlendirmek
- Fırsat eşitliğini sağlamak
 1. Kadın – erkek ayrımcılığını önlemek
 2. Çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak
 3. Faal yaşama uyumu kolaylaştırmak

Lizbon Zirvesi'nde, üye ülkeler, Avrupa düzeyinde işbirliğini daha fazla geliştirmek ve verilen sözleri uygulamaya geçirmek için siyasi taahhütte bulunmuştur. Komisyon'un 2000 yılı Haziran ayında kabul ettiği Sosyal Politika Gündemi ve 2000 yılı Aralık ayındaki Nice Avrupa Konseyi'nin sağladığı siyasi ortam, 2005 yılına kadar olan dönemde sosyal alanda alınması gereken tedbirler için bir yol haritası oluşturmuştur. Burada gözetilen amaç, özellikle istihdam, bilgi ekonomisi, sosyal durum ve genişleme kapsamında kökten değişen Avrupa ekonomisi ve toplumunun yeni sosyal ihtiyaçlarını karşılayabilmek olmuştur¹⁴⁸.

Ancak Lizbon Stratejisi'nin kabul edilmesinden 2005 yılına dek geçen beş yıllık süre içinde öngörülen hedeflere ulaşamadığı gözlemlenmiştir. Bunun üzerine AB Komisyonu tarafından Lizbon Stratejisi'ni canlandırmak üzere 2005–2010 dönemi için yeni bir Sosyal Gündem oluşturularak 9 Şubat 2005 tarihinde açıklanmıştır. Yeni Sosyal Gündem'in "tam istihdamın gerçekleştirilmesi" ve "herkese eşit fırsat ilkesiyle daha uyumlu bir toplum yaratılması" olmak üzere iki önceliği bulunmaktadır. Bu Gündem'de yer alan önerilerle, Avrupa sosyal modelinin modernizasyonu ve sosyal uyumun geliştirilmesi, artan küresel rekabet ve yaşlanan nüfus gibi yeni sorunlarla başa çıkılabilmesi için gerekli değişikliklerin kabul edilerek vatandaşların güvenliğinin güçlendirilmesini amaçlanmaktadır. AB Komisyonu, bu amaçlara ulaşılabilmesi için gençliğe büyük önem veren kuşaklar arası yaklaşım, sosyal ortaklar ve sivil toplum

¹⁴⁸ Kılıç, C. (2003). Türkiye'de işsizlik ve Avrupa istihdam Stratejisi, *TİSK İşveren Dergisi*, Ekim,

arasında işbirliği ve küreselleşmenin sosyal boyutuna özel önem verilmesinin şart olduğunun altını çizmektedir¹⁴⁹.

Lizbon Zirvesi'nin en dikkat çekici yanlarından biri, Avrupa Sosyal Modeli'nin modernizasyonuna ve işleyen bir refah devletinin oluşturulmasına dikkat çekmesidir.

Lizbon Zirvesi ile saptanan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğine ilişkin olarak 2004 yılı itibarıyla gerek AB Komisyonu gerek Wim Kok'un başkanlığını yürüttüğü Yüksek İhtisas Kurulu tarafından bir ara dönem değerlendirilmesi yapılmıştır. Yüksek İhtisas Kurulu tarafından hazırlanan ve Kok raporu olarak bilinen raporda geçen beş yıllık süreçte çok kısıtlı ilerleme kaydedilebildiği belirtilerek, bundan sonra büyüme ve istihdam odaklı bir stratejinin izlenmesi gereğinin altı çizilmiş, üye ülkelerin yürütülen reform çalışmalarını sahiplenmesinin şart olduğu ifade edilmiştir. AB Komisyonu tarafından yapılan değerlendirmelerde ise 3 öncelik belirlenmiştir¹⁵⁰:

- Büyüme ve istihdam “en esaslı öncelik” olarak değerlendirilerek gerek Birlik gerek üye ülkeler düzeyinde oluşturulacak eylem planları vasıtasıyla “Büyüme ve İstihdam için Ortaklık” oluşturulması ve bu kapsamda, üye ülkeler ulusal eylem planları oluşturarak hükümet düzeyinde “Sn. Lizbon” olarak tanımlanacak bir yetkili atanması,
- Yürütülecek reformların sadece üye ülkeler tarafından değil sosyal ortaklar ve vatandaşlar tarafından da sahiplenilerek, Lizbon Stratejisi'nin bir “ulusal siyasi öncelik” olarak değerlendirilmesi,
- Daha basit, açık ve net raporlama sisteminin getirilerek belge kirliliğinin engellenmesi ve bu çerçevede, hem AB hem üye ülkeler düzeyinde sadece bir tane Lizbon Raporu oluşturulması.

2.4. AB UYUM SÜRECİNDE AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ

2.4.1. Gelişimi

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi iş piyasası ile ilgili alanlarda da birçok karar alan AB, bu kararlar aracılığıyla kendi içinde yer alan veya aday konumunda olan ülkelere ulaşılması gereken hedefler koymuş olmaktadır. Bu kararlar sonucu hazırlanan

¹⁴⁹ AB Resmi Sitesi, (2005), İstihdam ve Sosyal Politika Sayfası, A New Start For The Lisbon Strategy <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm>. (12.03.2009)

¹⁵⁰ AB Resmi Sitesi, (2005), İstihdam ve Sosyal Politika Sayfası, A New Start For The Lisbon Strategy (2005), <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm>. (12.03.2009)

ve iş piyasasını ilgilendiren karar ve dokümanların en önemlilerinden birisi de Avrupa İstihdam Stratejisi'dir. İşgücü 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 AİS; tüm dünyada ortaya çıkmaya başlayan işsizlik sigortası/ yardımı gibi pasif tedbirlerin işsizliği önlemede yeterince etkin olamadığı tartışmalarının da bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Her ne kadar –sigorta mantığı ile işlediği için- hak ettiklerinin karşılığını alıyor olsalar da herhangi bir çalışmanın karşılığı olmadan aldıkları maddi desteklerin, işgücü piyasasından kopmalarını önleyecek herhangi bir eğitim de öngörmediğinden işsizlerde –kısmen- tembelliğe neden olduğu fikri doktrinde zaten tartışılmaktaydı. 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 çıkarılması amaçlanmaktaydı¹⁵¹.

Bu gibi amaçlar güdülerek hazırlanan AİS, birçok aşamadan geçerek uzun çalışmalar sonucu 1997 yılında Lüksemburg' da yapılan olağanüstü zirvede ortaya konulmuştur. Sonrasında Mart 2000'de yapılan Lizbon, Mart 2001'de yapılan Stockholm ve Mart 2002'de yapılan Barselona Zirveleri ile geliştirilen Strateji'nin hedefleri, bugün için istihdam ve istihdam merkezli sosyal politikaları benimsemiş olan AB'nin en önemli amaçlarından biri durumundadır¹⁵².

AİS'nin oluşumuyla ilgili verilen bu kısa bilgilerden sonra içeriğine de değinmek gerekmektedir. AİS' yi oluşturan dört önemli politika hedefi bulunmaktadır. Kısaca açıklanacak olursa bunlar;

1. **İstihdam Edilebilirlik (Employability):** Eğitim, ileri eğitim, yeniden eğitim ve danışmanlık hizmetleri yoluyla, iş arayanların yetenek ve niteliklerinin artırılması anlamına gelmektedir. İşsizlik süreleri altı aya ulaşmadan gençlere,

¹⁵¹ Kaya, F. (2009). AB Uyum Sürecinde İstihdam Stratejisi ve Türkiye, *Bütçe Dünyası*, <http://www.bütchedünyası.com> (26.05.2009)

¹⁵² <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/htm> (29.01.2009)

on iki aya varmadan da yetişkinlere kendi ihtiyaçları doğrultusunda işgücü piyasasında kalabilmelerini sağlayacak imkânlar sunulmalıdır.

2. **Girişimcilik (Entrepreneurship):** Ekonomideki yüksek işsizlikle mücadeledeki en etkin yol olan yeni iş ve istihdam imkânlarının artırılması için, kendi işini kuracakların desteklenmesi ve Küçük ve Orta Boy İşletmelerin (KOBİ) gelişiminin önündeki engellerin tespit edilerek; vergi ve işveren yüklerinin azaltılması gibi teşvik tedbirlerinin öne çıkarılması hedeflenmelidir.
3. **Uyarlanabilirlik (Adaptability):** Sürekli değişip gelişen iş piyasası şartlarına şirketlerin ve çalışanların kendilerini uyarlayabilmeleri gerekir. Bunun için sosyal tarafların katılımıyla esnek çalışma modelleri ve yeni iş sözleşmeleri türlerinin geliştirilmesi gerekmektedir.
4. **Eşit Fırsatlar (Equal Opportunaties):** İş piyasasındaki kadınlar ve özürllüer aleyhine olan işgücüne katılım oranlarının yükseltilerek, söz konusu gruplar başta olmak üzere dezavantajlıların iş piyasasına entegrasyonlarının sağlanması öncelikli hedefdir. Bu hedefe ulaşmada yardımcı olacak –çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, özürllü istihdamının artırılmasının cezalandırma yerine teşvik eksenli sağlanmaya çalışılması gibi- önlemlerin ivedilikle alınması önem taşımaktadır

AB'ye üye devletlerin istihdam politikalarının gözden geçirildiği Avrupa Komisyonu ile Avrupa Konseyi'nce her yıl hazırlanan Ortak İstihdam Raporu (Joint Employment Report-JER) esas alınıp; -yine yıllık olarak- Komisyon tarafından hazırlanan ve üye ülkelerin istihdam politikaları açısından takip etmeleri gereken yolu gösteren İstihdam Rehberleri (Employment Guidelines) bu dört temel üzerine oturtulmaktadır¹⁵³.

¹⁵³ Kaya, F. (2009). AB Uyum Sürecinde İstihdam Stratejisi ve Türkiye, *Bütçe Dünyası*, <http://www.bütçedünyası.com> (26.05.2009)

Barselona Zirvesi'nde ise; daha çok ve daha 'iyi iş' lerle tam istihdamın sağlanması için aktif tedbirlerin ve mesleki eğitimin önemine bir kez daha dikkat çekilerek, çalışmaların daha iyi izlenebilmesi için tarafların daha etkin katılımının ve çalışmalarla ilgili yapılacak izlemelerin önemi vurgulanmıştır.

Ocak 2003'teki Brüksel Avrupa Konseyi'nde istihdam ile ilgili yeni kural ve tavsiyeler benimsenmiştir. Komisyon'ca belirlenen öncelikli hedefler arasında; "tam istihdam, çalışma verimliliği ve kalitesinin artırılması, çalışma piyasasında eşgüdümün sağlanması, Lizbon istihdam stratejisinin güçlendirilmesi" maddeleri dikkati çekmektedir¹⁵⁴.

İstihdam ve iş piyasasıyla ilgili aktif önlemlerin etkinliğini artırma gayesiyle AİS' yi hazırlayıp, gelişmeler doğrultusunda sürekli güncelleyen Birlik, Strateji doğrultusundaki uygulamaların sonuçlarını değerlendirmek amacıyla 2000 yılında 'dönem ortası gözden geçirme' yi; 2002 yılında ise 1997- 2002 dönemini kapsayan 'tam ölçekli bir etki değerlendirmesi'ni yapmıştır. 35 anahtar, 64 bağlamsal gösterge kullanılan 2002 yılındaki 'değerlendirme' ile AB işgücü piyasası ve istihdama dönük başarılanlar ve gelecekteki olası sorunlar tespit edilmiştir. Buna göre; AİS ile birlikte AB işgücü piyasasında ciddi düzelmeler olmuştur. 1997-2002 döneminde işsiz sayısı 4 milyon azaltılıp (17,5 milyondan 13,2 milyona), 10 milyon yeni iş yaratılarak istihdam edilenlerin sayısı 157,5 milyondan 167,8 milyona çıkarılmıştır. AİS ile daha "istihdam yanlısı büyüme" ve "ulusal politikalar"ın öne çıktığına dikkat çekilen Rapor' da, işgücündeki vergileme oranlarının düşürülerek daha "istihdam duyarlı" vergileme sistemlerinin geliştirilmekte olduğu belirtilmiştir. "Eğitim sistemi işgücü piyasası uyumu konusunda önemli ilerlemelerin olduğu" nu belirten Rapor, "işgücü piyasasındaki kadın istihdam oranlarının yükseltilmesi için çocuk bakım olanaklarının geliştirilmesi vb. çalışmaların artırıldığı"nı vurgulamıştır. Tüm bu olumlu değerlendirmelerin yanında Rapor; "aktif ve önleyici tedbirlerin etkinliği, esneklik ve iş güvencesi arasındaki dengenin korunması" gibi konulardaki eksikliklerle, "-olumlu bir seyir izlemesine rağmen- belirlenen istihdam hedeflerine uzak olunması, hedeflere ulaşılması konusunda üyeler arasındaki önemli farklar (Danimarka, Hollanda, İsveç, İngiltere ile Yunanistan, İtalya, İspanya arasındaki gibi...) ve kadın istihdam oranında

¹⁵⁴ Kaya, F. (2009). AB Uyum Sürecinde İstihdam Stratejisi ve Türkiye, *Bütçe Dünyası*, <http://www.bütchedünyası.com> (26.05.2009)

artış olmakla birlikte hedeflerin epey gerisinde kalınması” gibi olumsuzluklara da dikkat çekerek objektif bir değerlendirme sunmaktadır¹⁵⁵.

İstihdam ve işgücü piyasasına dönük çalışmalar yapıp, kararlar alarak, politika belirleyen Birlik; bununla yetinmeyip konuya ‘acquis communautaire’ olarak tanımlanan AB müktesebatının temel düzenlemesi olan Kurucu Antlaşma’ ya (Treaty) – 1999 yılında yürürlüğe giren 1997 Amsterdam Antlaşmasıyla- ‘İstihdam’ başlığı altında ayrı bir başlık olarak yer vermiştir¹⁵⁶.

2.4.2. Yeni Avrupa İstihdam Stratejisi

2002 yılında yapılan ‘Tam Ölçekli Etki Değerlendirmesi’ sonucu, 2003- 2006 dönemi için yeniden yapılandırılan AİS’ de on öncelik alanı ve rehber belirlenerek, tüm öncelikleri içerecek şekilde üç temel amaç tespit edilmiştir¹⁵⁷.

- Tam istihdamın sağlanması,
- İşte kalite ve verimliliğin artırılması,
- Sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi,

olarak sayılabilecek olan bu amaçlar doğrultusunda 2003 Bahar Avrupa Konseyi’nde Avrupa İstihdam İşgücü Kurumu kurulmuştur.

Yeni AİS’ de üzerinde yoğunlaşılması hedeflenen konulardan bazıları şunlardır:

- İşsizler ve işgücü dışındakiler için aktif politikaların uygulanması,
- Girişimciliğin ve iş yaratmanın teşviki,
- Beşeri sermaye ve yaşam boyu öğrenimin teşviki,
- İşgücü arzını artırmak ve aktif yaşlanmanın teşviki,
- Cinsiyet eşitliği,
- Dezavantajlı grupların işgücü piyasasına entegrasyonu ve ayrımcılıkla mücadele,
- Kayıtdışıyla mücadele,
- Bölgesel istihdam farklarının azaltılması.

¹⁵⁵ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11315.htm> (10.02.2009)

¹⁵⁶ http://europa.eu.int/scadplus/glossary/treaties_en.htm (29.01.2009)

¹⁵⁷ European Union, “The 2003 Revision of the EES”, 2004, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employmentstrategy/develop_en.htm/ (14.01.2008)

Aday ülkelerle istihdam konusunda işbirliğini 1999'da başlatan Avrupa Komisyonu, aday ülkelerin adaylık sürecinde istihdam politikası ve kurumlarının AİS' ye uyumlu hale getirmeleri ve geliştirmeleri için mali ve teknik düzeyde yardım sağlamaktadır. Bu işbirliği istihdam politikalarında öncelikli olarak belirlenmiş konulara ilişkin AB mali yardımlarından yararlanmayı ve – Avrupa Sosyal Fonu da dahil- yapısal Fonlara hazırlık çalışmalarını da kapsamaktadır¹⁵⁸.

AİS' ye dahil olmada, Komisyon ve Avrupa Eğitim Vakfı'nın mali katkıları ile aday ülke tarafından hazırlanan 'İstihdam Durum Raporu' sonrasında, aday ülke ve Komisyon' un birlikte hazırladığı, istihdam politikası için kritik sorunların analiz edildiği bir politika dokümanı olan 'Ortak Değerlendirme Belgesi' (Joint Assessment Paper) ilk adım durumundadır¹⁵⁹.

Kısa bir ekonomik durum ve performans değerlendirmesi, işgücü piyasasının mevcut durumu ve dönüşümüne yönelik gelişmeler, bu alandaki temel politika öncelikleri, gibi üç konuyu içeren JAP' ta yer alması gereken dokuz temel politika önceliklerinden bazıları şunlardır:

- 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 (KİK) etkin rol oynamalarının sağlanması.

JAP' ta yer alması istenen politika öncelikleri içindeki en önemli konu, - AİS' de de en önemli rolün verildiği kurumlar olan- KİK'lere ilişkin maddedir. Çünkü AİS' de öngörülen hedeflere ulaşma konusunda esas sorumlu kurum KİK'tir. Dolayısıyla bu doğrultudaki çalışmalarında istenen başarının elde edilmesi, bu Kurumların

¹⁵⁸ http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/index_en.html (02.03.2009)

¹⁵⁹ http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/japs_en.htm (01.02.2009)

modernizasyonunun sağlanarak, finansman, personel ve eğitim bakımından yeterli kaynaklarla desteklenmesini gerektirmektedir¹⁶⁰.

Avrupa Komisyonu ile aday ülke Çalışma Bakanı arasında imzalanan JAP, aynı zamanda aday ülkenin AİS doğrultusunda işgücü piyasası ve istihdama ilişkin yapması gerekenler konusunda hem kendi kamuoyuna hem de Komisyon'a verdiği bir taahhüt niteliğindedir. JAP'ların imzalanmasından sonraki aşama ise ayrıntılı bir izleme sürecidir¹⁶¹.

2.5. AB'DE İSTİHDAMDAKİ SON GELİŞMELER

“AB İstatistik Bürosu Eurostat, AB'nin istihdam verilerine ilişkin olarak AB'nin 2005 Lizbon ara hedefine ulaşamadığını açıkladı. Araştırma, 2010 yılına kadar AB'nin rekabet gücünü artırmayı öngören Lizbon Stratejisi çerçevesinde, Birliğin, artan yaşlı nüfusu göz önüne alınarak, Birlik içinde çalışan nüfusun beklenen artışı gösteremediğine işaret etti¹⁶².

2001 Stockholm Zirvesi'nde, yaşanan nüfusta artan emeklilik ve sosyal hizmet harcamalarını karşılamak amacıyla 2005 yılına kadar 15–64 yaş grubunun en az %67'sinin istihdam edilmesi gerektiğine karar verilmişti. Ancak, 2005 verileri bu oranın %63,8'de kaldığını ortaya koyuyor. Araştırma, Lizbon stratejisine göre 2010 yılına kadar istihdam oranını %70'e çıkarmayı hedefleyen AB'nin bu amacına ulaşmasının zor olduğuna işaret ediyor¹⁶³.

Lizbon hedefleri 2004'teki son genişleme dalgasından önce belirlenmekle birlikte, 2005 verileri, AB15'in de Lizbon hedeflerinden uzak kaldığına dikkat çekiyor. Euro alanında ise, %63,5 olarak kaydedilen istihdam oranı AB25'deki istihdam oranından daha düşük. 2005 Lizbon ara hedefini gerçekleştiren üye ülkeler arasında Danimarka (%75,9), Hollanda (%73,2), İsveç (%72,5) ve İngiltere (%71,7) bulunuyor.

¹⁶⁰ Babacan, A. (2005), “Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin Basın Toplantısı”, http://www.hazine.gov.tr/GuncelDuyuru/AB_Muzakeretoplanti_12ekim2005.pdf

¹⁶¹ Kaya, F. (2009). AB Uyum Sürecinde İstihdam Stratejisi ve Türkiye, *Bütçe Dünyası*, <http://www.bütçedünyası.com> (26.05.2009)

¹⁶² İktisadi Kalkınma Vakfı, Haftalık E Bülten, 8-15 Eylül 2006, <http://www.ikv18.com/> (04.04.2009)

¹⁶³ İktisadi Kalkınma Vakfı, Haftalık E Bülten, 8-15 Eylül 2006, <http://www.ikv18.com/> (04.04.2009)

Polonya (%52,8), Malta (%53,9), Macaristan (%56,9), İtalya (%57,6) ve Yunanistan (%61,1) ise söz konusu hedefin gerisinde kalıyor¹⁶⁴.

En sonuncusu 2007 yılı üçüncü ve dördüncü çeyrek dönemlerini kapsayan ve “İşgücü Piyasası Gözden Geçirmeleri” adı verilen üç aylık raporlarda bu hedeflere ilişkin gelişmeler ele alınıyor. Avrupa Komisyonu 22 Şubatta yayımladığı “Ortak İstihdam Raporu”nda (JER) her bir ülkenin Lizbon Stratejisi uyarınca kendi ulusal reform programında (NRP) bahsi geçen istihdam özelliklerinin uygulanması ile ilgili değerlendirmeleri içeriyor. Komisyon raporu üye ülkelerin çoğunun NRP’lerinde hedeften uzak kaldığı ortaya koyuyor¹⁶⁵.

22–25 Şubat tarihlerinde yayımlanan rapor, istihdamın AB genelinde, Danimarka hariç, yükseldiğini gösteriyor. Danimarka’da ise emek piyasasında geçen yıl 3,5 milyon yeni iş sağlandığı ve bunun 850,000’inin yalnızca yılın son çeyreğinde gerçekleştiği, dolayısıyla da piyasanın doyumluğa ulaştığı not ediliyor.

Raporda göze çarpan başlıca bulgular ise şöyle¹⁶⁶:

İstihdam en fazla hizmet sektöründe büyüyor. 2000 yılından bu yana 18 milyon yeni iş imkânı sağlanmış bulunuyor. Sanayide gözlenen küçük bir azalma sekiz yıl öncesi düzeyine erişmiş gözüküyor. En yavaş artış ise tarım alanında yaşanıyor.

Yeni üye ülkelerde, Almanya ve Fransa’da işsizlikte keskin bir düşüş gözlenirken, işsizliğin en fazla düşüş gösterdiği ülke Polonya oldu. Geçtiğimiz yıl bu ülkede işsizlik yüzde 3,8 oranında azalarak yüzde 8,4 şeklinde not edildi.

Öte yandan, gençler arasında işsizlik oranı aralarında Macaristan, Polonya, Romanya ve Slovakya’nın da bulunduğu kimi yeni ülkelerde ve Belçika, İspanya, Fransa, İtalya ve İsveç gibi eski üyelere yüzde 20 civarında kaldı.

¹⁶⁴ İktisadi Kalkınma Vakfı, Haftalık E Bülten, 8-15 Eylül 2006, <http://www.ikv18.com/> (04.04.2009)

¹⁶⁵ AB’de İstihdam Artıyor, Türkiye’nin Online AB Gazetesi, <http://www.euraktive.com.tr/> (09.09.2008)

¹⁶⁶ AB’de İstihdam Artıyor, Türkiye’nin Online AB Gazetesi, <http://www.euraktive.com.tr/> (09.09.2008)

Daha yaşlı çalışanlar arasında istihdam oranı yüzde 43,5, kadınlar arasında yüzde 57,2 olarak kaydedildi. Ancak, AB'nin düzenli artışa rağmen istihdamda 2010 Lizbon hedefine erişme ihtimalinin zayıf olduğu belirtiliyor.

Düşük nitelikli, sakat ve göçmen işçiler ise emek piyasasının en zayıf halkasını oluşturuyor. Bu gibi işçilerin sosyal alana dâhil olmalarının ve yaşam boyu öğrenimin istihdam hedeflerinde önemli olduğunun altı çiziliyor.

Sağlıktan sanata ve el işlerine uzanan büyümekte olan sektörlerde ise nitelik konusunda bir sıkıntı olduğu belirtiliyor.

2.6. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Sosyal güvenliğin finansmanında iki temel sistem bulunmaktadır: Vergiye ve prime dayalı sistemler. Avrupa'da sosyal geleneklere bağlı olarak farklı modeller varlığını sürdürmekle birlikte, son yıllarda iki sistemin birbirine yaklaştığı, karma bir sistem olduğu gözlenmektedir. 2. Dünya savaşından sonra atılan radikal adımlar sonucunda hızla artan sosyal güvenlik harcamalarının milli gelire oranı 1980'de yüzde 20'ye ulaştı. Sosyal refah devletini ortadan kaldırmaya yönelik yeni liberal girişimlere rağmen, toplam sosyal güvenlik harcamaları 1990'ların başında yüzde 26'ya ve 2002'de ise yüzde 28'e ulaştı. Oysa aynı dönemlerde yeni-liberal politikaları benimseyen ABD'de sosyal güvenlik harcamalarının milli gelire oranı yüzde 13-14 seviyesinde gerçekleşti¹⁶⁷.

AB ülkelerinde sosyal güvenlik uygulamaları birbirlerinden önemli farklılıklar göstermelerine karşın ortak iki temel yön görülmektedir: Birincisi, milli gelirden sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların yüksekliği; ikincisi ise sosyal güvenliğin finansmanında devlet katkısının büyüklüğü.

Türkiye'de devletin sosyal güvenliğe katkısı milli gelirin yüzde 1'ine indirilmeye çalışılırken, AB 25 ülkelerinde bu oran yüzde 19,3'tür. Türkiye'de bütçeden

¹⁶⁷ Çelik, A. (2008). Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak, Sosyal Güvenlikte Bilgi Kirliliği ve Çarpıtmalar, <http://www.abhaber.com.tr> (23.06.2008)

sosyal güvenliğe yüzde 14 pay ayrılırken, AB ülkelerinde devlet katkısının bütçe içindeki payı yüzde 40'tır. Üstelik bu oranlara devletin sağlık harcamaları dahil değildir. AB ülkelerinde bütçeden sosyal güvenliğe ayrılan pay %33 Portekiz ile %46 Almanya arasında değişmektedir¹⁶⁸.

Tablo 2.4: AB'de Bütçeden Sosyal Güvenliğe Ayrılan Pay (2003)

	MİLLİ GELİRE ORANI	BÜTÇEYERANI
AB 25	19.3	40.1
ALMANYA	22.4	46.6
FRANSA	21.1	39.3
HOLLANDA	18.6	38.0
YUNANİSTAN	20.9	43.4
PORTEKİZ	15.7	33.0

Kaynak: Eurostat

Öte yandan tek başına toplam sosyal güvenlik harcamalarının yüksekliği yeterli bir gösterge değildir. Toplam sosyal güvenlik harcamalarının ne kadarının devlet tarafından karşılandığı da önemlidir. Ülkelerin sosyal güvenlik modellerinden kaynaklanan farklılıklar olmakla birlikte, AB-15 ülkelerinde devlet katkısı yüzde 37'ye ulaşmakta, üstelik bu oran zaman içinde artış göstermektedir. Korunan kişilerin sisteme katkısı yüzde 21; işveren katkısı ise yüzde 39 oranındadır. Sosyal güvenliğin toplam finansmanı içinde devletin payı giderek yükselmektedir¹⁶⁹.

Veriler, net bir biçimde AB'de sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların ve devlet katkısının düzenli olarak artmakta olduğunu ve bunun Avrupa sosyal güvenlik modelinin ayırt edici yanı olduğu göstermektedir.

AB ülkelerinde de sosyal güvenlik sisteminin sorunları tartışılıyor ve yeni sorunlara çözüm aranıyor. Ancak ultra-liberal yaklaşımlar hariç, kamusal sosyal

¹⁶⁸ Çelik, A. (2008). Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak, Sosyal Güvenlikte Bilgi Kirliliği ve Çarpıtmalar, <http://www.abhaber.com.tr> (23.06.2008)

¹⁶⁹ Çelik, A. (2008). Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak, Sosyal Güvenlikte Bilgi Kirliliği ve Çarpıtmalar, <http://www.abhaber.com.tr> (23.06.2008)

güvenlik uygulamalarının terk edilmesi hiçbir şekilde söz konusu değil. Ayrıca son 10 yıl içinde sosyal güvenliğe ayrılan kamusal kaynaklar artış gösteriyor.

2.7. KAYITDIŞI EKONOMİ

Dışa açık ekonomik büyüme modeli benimsemiş fakir ülkeleri dünya milli gelirinden daha fazla pay alabilmek, uluslar arası ticarete vergi rekabeti sağlamak amacıyla üretim maliyetlerini düşürücü –özellikle istihdam maliyetlerini- tedbirler alıp uygulamışlardır. Gelişmiş ülkelere bu rekabetin bir parçası olarak 1970li yıllardan itibaren istihdam maliyetlerini düşürebilmek için çalışma saatlerini, işyerini esnekleştirme politikaları uygularken çok uluslu şirketler aracılığıyla üretimin emek yoğun aşamalarını emeğin maliyetinin düşük olduğu dünyanın çeşitli yerlerindeki enformel işletmelerde gerçekleştirmişlerdir. Gelirden yüksek pay alanlar marjinal maliyetlerini düşürmek için beyan dışı ekonomik faaliyetlere yönelmişlerdir. İtalya’da 1962 yılından beri ihracata dayalı büyüme modelinin benimsenmesiyle karı arttırmak için imalat sanayinin küçük ölçekli işletmelere yöneldiği ve kayıtdışılığa meydan verildiği bilinmektedir. İtalya gibi İspanya, Yunanistan, Portekiz’de de istihdam mevzuatının katı olduğu ülkelerle kayıtdışılık arasında pozitif bir korelasyon bulunmaktadır. Bu da istihdamın yasal esnekliğinin istihdam maliyetlerini azaltmak suretiyle kayıtdışılığı azalttığı sonucunu doğurur¹⁷⁰.

Vergi yükü, kurumsallaşma ve kayıtdışılık bağlantısını saptamak için yapılan bir çalışmada vergi yükü yüksek olan Danimarka, Finlandiya, Norveç’te yolsuzluğun yüksek olduğu ancak kayıtdışılığın diğer ülkelere göre nispeten azlığı dikkat çekicidir. Bu durum adı geçen ülkelerin kurumsal yapısının oturmuşluğundan, kamu hizmetlerinin etkin sunumundan, kayıtdışılığın maliyetinin de yüksek olacağından kaynaklanmaktadır. Vergi yükü İskandinav ülkelerine göre düşük olan Yunanistan, İtalya, İspanya, Portekiz’de yolsuzluk oranı düşük, ancak kayıtdışılık fazladır. Bu ülkelerde kayıtdışılığın fazla olmasının nedenleri arasında vergi ahlakının düşük oluşu,

¹⁷⁰ Yılmaz, G. A. (1997).“ Kayıtdışı Ekonomi Ulusal ve Küresel Boyutları, Dinamiklerinin Analizi ” XI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Anadolu Matbaacılık, İzmir, s.32.

ırsal özellikler, son yıllarda yasadışı göçmen girişinin fazla olması gibi faktörler etkili olabilmektedir¹⁷¹.

AB Komisyonu tarafından hazırlanan bir rapora göre kayıtdışı çalışma, Avrupa Birliği'ne Üye Devletler 'in tümünü etkilediğinden istihdam alanında ortak kaygı yaratan hususlardan biridir. Kayıtdışı çalışma, zaten baskı altında olan sosyal hizmetlerin finansmanını olumsuz yönde etkileyerek, bireylerin sosyal açıdan korunmalarını ve işgücü piyasasına ilişkin beklentilerini zayıflattığı gibi rekabet şartlarını da olumsuz etkilemektedir¹⁷².

AB ülkelerinde kayıtdışı sektör ve kayıtdışı çalışma ile mücadele amacıyla uygulamaya konulan politika tedbirlerinin incelendiği rapor, söz konusu ülkelerin kayıtdışı sektöre esas olarak ekonomik bir sorun olarak yaklaştıklarını; vergi ve sosyal sigorta prim oranları gibi ücret dışı işgücü maliyetlerinde indirim gidilmesi, çalışma mevzuatının esnekleştirilmesi, standart dışı istihdam türlerinin yasal olarak tanınması, toplumu bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyaları yürütülmesi, bürokrasinin sadeleştirilmesi, kamu kuruluşları arasında koordinasyonun geliştirilmesi ve işçi-işveren kesimleriyle diyalog ve işbirliği içinde olunması gibi daha çok ekonomik nitelikli tedbirler aldıkları bilinmektedir.

OECD raporlarına göre Avrupa Birliği ülkelerinde kayıtdışı ekonomi 1974 yılından bu yana en az üç kat artmış durumdadır. Kayıtdışı ekonominin yıllık hacmi Almanya'da 2002 yılında 370 milyar Euro ile Alman gayrisafi milli hasılasının yüzde 17'sine ulaşmıştır. 2003'te bu oran, %2 artış kaydetti. Almanya Maliye Bakanlığı, kayıtdışı ekonomiyi denetim altına almak için 7 bin iş müfettişinden oluşan bir birim kurulması yönünde karar almış, müfettişlerin evlerde görülen 3 milyon 300 bin mini işin de vergilendirilmesi için de çaba göstereceğini açıklamıştır. Ayrıca kayıtdışıyla mücadele için işe başlama gibi yükümlülüklerin yerine getirilmemesi hapis cezasına bağlanmış, gelir vergisi, sosyal güvenlik primlerinde indirim gidilmiştir. Hükümet, düşük ücretli işlerle ilgili kolaylaştırıcı düzenlemelerinin kaçak çalışmayı nispeten

¹⁷¹ Yılmaz, G. A. (1997).“ Kayıtdışı Ekonomi Ulusal ve Küresel Boyutları, Dinamiklerinin Analizi ” XI. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, s.32.

¹⁷² Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi Ve Kayıtdışı İstihdam Sorunu” http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id (02.02.2009)

frenleyeceği ancak bu tedbirlerin kayıtdışı ekonomik faaliyet hacmini sadece 10 milyar Euro azaltacağı belirtmektedir¹⁷³.

AB'nin yeni üyelerindeki kayıtdışı ekonominin yüksekliği ise endişe verici boyutlardadır. Bulgaristan, Letonya ve Estonya'da 1991- 2001 yılları arasında kayıtdışı ekonominin GSMH'nin %38 ini, Litvanya'da %36'sını kapsadığı görülmektedir. Slovakya %19 ile topluluk ortalamasına (%18) en yakın ülkedir. Yeni AB ülkelerinde halkın %28 kaçak işçiliği kabul ederken, eski AB ülkelerinde bu oran %33tür¹⁷⁴.

İtalya'da özellikle vergilere karşı belli dönemlerde ciddi direnişler olmuştur. (Devletin vergi kaybı sebebiyle getirmiş olduğu fatura sistemine karşın 1980 yılında grev yapılmıştır.) Maliye Bakanlığı, elektronik yazarkasa ile kayıtdışı ekonomiyle mücadeleye girince bu sefer rakamlar düşük gösterilmeye çalışılmıştır. İtalya'da kayıtdışılığın önlenmesinde özellikle vergi yasaları ve sosyal güvenlik alanlarında çalışmalar yapılmaktadır. İnşaat, tarım, taşımacılık gibi kayıtdışılığın ön plana çıktığı sektörlerde vergi kanunlarında revizyonlar yapılarak vergi yükü azaltılmaya çalışılmalıdır. Kurumlar vergisinde her işçi başına belli miktarda mahsup imkanı tanınması yanında vergi affıyla mücadelesini arttırmış ve başta off-shore yatırımlara vergi kalkını imkanı getirmiş, sosyal güvenlik alanında da vergi indirimleri sağlanmıştır. Ancak 1999–2001 arasında OECD ülkeleri arasındaki “kayıtdışı ekonomi” ölçümlerinde %27 lik pay ile %30luk Yunanistan'ı takip etmektedir¹⁷⁵.

Hollanda'da da kayıtdışılığa karşı çeşitli önlemler alınmıştır. Hollanda'da mükelleflere KDV numarası alma şartı getirilmiş, vergi yasalarında sadeleştirme ve oranlarda indirim gitmişlerdir. Hollanda Gümrük İdaresi de kayıtdışıyla mücadelede etkin bir yere sahiptir. Gelişmiş otomasyon sistemi, etkin kontrol ve gözetim ile yoğun bilgi değişimi söz konusu olmakla birlikte özellikle, sahtecilikle mücadele ve beyan prosedürleri için gelişmiş modern bilgisayar sistemlerini kullanılmaktadır. Gümrük idaresinin bilgi sistemi, gümrük idareleri arasında elektronik bilgi akışını ve değişimini sağlamak ve desteklemek amacıyla Avrupa Komisyonunun IDA sistemine bağlanmıştır. Gümrük idaresinde çalışanların kalite seviyelerinin yükseltilmesi amacıyla çalışmalar

¹⁷³ <http://www.ozgurpolitika.org/alldis.html> (12.11.2008)

¹⁷⁴ Kurt, D. (2009). “Yeni AB ve İstihdam”, <http://www.mess.org.tr/html/haberler/html/dilekkurt2004.pdf> (20.01.2009)

¹⁷⁵ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/> (14.05.2009)

yapılmaktadır. Mükellefler ile idare arasında fikir ve işbirliğini sağlama, yeni otomasyon sisteminin gelişimi ve sahteciliğe karşı ulusal ve uluslar arası boyutta mücadele gümrük idaresinin öncelikleri arasında yer almaktadır¹⁷⁶.

Bilimsel bağlantısı kesin olarak bilinmemesine rağmen rüşvetle kayıtdışılık arasındaki bağlantı aşikârdır. Zira gelişme yolunda olan ülkelerde, bürokrasinin yoğun yaşandığı, şirketlerin özgür girişimlerinin kısıtlandığı ülkelerde kayıtdışılık yüksek boyutlara ulaşmaktadır. Aşağıda AB ülkelerinde kayıtdışı yüzdeleri verilmiştir.

Tablo 2.5: GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Kayıtdışı Ekonomi 2007 (%)

ÜLKE	%	ÜLKE	%
YUNANİSTAN	27	FRANSA	15
MACARİSTAN	26	ALMANYA	14
İTALYA	24	AVUSTRALYA	13
İSPANYA	22	HOLLANDA	12
BELÇİKA	21	İNGİLTERE	11
İSVEÇ	19	AVUSTURYA	10
DANİMARKA	19	İSVİÇRE	8
ÇEK CUMH.	15		

Kaynak : [http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=249&id=15]

Yukarıdaki tabloda yer alan rakamlar elbette tahminidir. Çünkü kayıtlı olmayan yani resmi olarak bilinmeyen ekonomik tutarın GSYİH'ya oranlanması söz konusudur. Bu tahmini tutarlardan yola çıktığımızda tabloda yaralan AB ülkelerinden en fazla kayıtdışı %27 ile Yunanistan'da en az ise %8 ile İsviçre'de olduğu görülmektedir. Bu oranlar aynı zamanda sosyal güvenlik şemsiyesi altında yer almayan, prim ödemeyen ve sosyal güvenlik hizmeti almayan kesimi de ifade etmektedir. Tabloya baktığımızda Macaristan'ın %26 ile hemen Yunanistan'ı takip ettiğini görmekteyiz. İspanya ve İtalya'nın da sosyal güvenlik sistemlerinde %22 ve %24 gibi ciddi bir kayıtdışılık göze çarpmaktadır. Ülkelerinde meydana gelen ekonomik faaliyetlerin yaklaşık dörtte birinin kayıt altına alınamaması, çalıştırılan işçiden prim alınamaması daha da önemlisi

¹⁷⁶ Öz, E. vd. (2009). "AB'de Vergilendirme ve Hollanda Gümrük İdaresi" [<http://www.bilgisayarlimuhasebe.com/makaleler/25.asp>] (18.04.2009)

işgücünün %25'inin sosyal güvenlikten yararlanamıyor olması ciddi bir ekonomik ve sosyal sorun olarak hükümetleri kaygılandırmaktadır.

Bunun yanında İsviçre, İngiltere, Hollanda gibi ülkelerin kayıtdışı ekonomileri %10 civarlarında olup daha ümit verici durumdadır. Bu tablodan hareketle bu ülke insanların, çalışan kesiminin daha fazla sosyal güvenlikten faydalandığını ve de ekonomik faaliyette bulunanların devlete vergilerini (sosyal güvenlik primi) ödediklerini söylenebilir.

Tablo 2.6: AB İstihdam Oranları (15-64yaş) (2007, %)

	ERKEK	BAYAN	TOPLAM
ALMANYA	74.7	64.0	69.4
FRANSA	69.3	60.0	64.6
HOLLANDA	82.2	69.6	76.0
YUNANİSTAN	74.9	47.9	61.4
PORTEKİZ	73.8	61.9	67.8
AB – 27	72.5	58.3	65.4
TÜRKİYE	68.0	23.8	45.8

Kaynak: Eurostat

Tablodan izleneceği gibi 2007 yılında Avrupa Birliği'nde 15–64 yaş arası nüfusun, ortalama toplam istihdamdaki payı %65,4'tür. Aynı yaş grubunun ortalama erkek istihdam oranı %72,5, ortalama bayan istihdam oranı ise %58,3'tür. Burada dikkat çeken husus, her bir ülkede olduğu gibi AB ortalamasında da erkeklerin istihdamdaki payının bayan istihdam oranına kıyasla yüksek oluşudur.

Tablodan da izlenebileceği gibi 2007 yılında Almanya'da 15–64 arası nüfusun toplam istihdamdaki payı %69,4'tür. Bunun %64'ünü bayanlar, %74,7'sinide erkekler oluşturmaktadır. Burada dikkat çeken bir husus, bayanların toplam istihdamdaki payının erkek istihdam oranına kıyasla daha az oluşudur.

Fransa'nın durumuna bakıldığında ise 2007 yılına ait 15-64 yaş arası nüfusun toplam istihdamdaki oranı %64.6'dır. Bu oranının %69,3'ünü erkekler %60'ını ise

bayan oluşturmaktadır. Burada dikkat çeken husus ise Fransa'nın toplam istihdam oranının Almanya'nın toplam istihdam oranından daha düşük olmasıdır.

Hollanda da ise 15–64 yaş arası nüfusun erkek istihdam payının %82,2. Bayan istihdam oranının ise %69,6. Toplam istihdam oranının da %76 olduğu görülmektedir. Bu ülkenin dikkat çeken tarafı, hem toplam nüfusun istihdam oranı hem erkek hem de bayan nüfusun istihdam oranları AB ortalamasının üstünde olmasıdır.

Tablodan da görülebileceği gibi Yunanistan'da 15–64 yaş arası nüfusun toplam istihdamdaki payı %61,4'tür. Bunun %74,9'u erkekler, %47,9'unu da bayanlar oluşturmaktadır. Dikkat çeken husus, Yunanistan toplam istihdam oranının AB toplam istihdam oranının altında oluşudur.

Türkiye için tabloya bakıldığında 2007 yılında 15–64 yaş arası nüfusun toplam istihdamdaki payı %45,8'dir. Bunun %68'i erkekler oluşurken %23,8'ini bayanlar oluşturmuştur. Burada dikkat edilecek husus ise Türkiye'nin 15–64 yaş arası nüfusunun istihdam içindeki payı, hem erkek hem bayan hem de toplam da Avrupa Birliği'nin oldukça altında olmasıdır.

Tablo 2.7: AB İşsizlik Oranları (%)

	ERKEK		BAYAN		TOPLAM	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007
ALMANYA	8.8	8.5	7.9	8.3	8.4	8.4
FRANSA	7.7	7.8	9.7	8.9	8.6	8.3
HOLLANDA	2.5	2.8	3.1	3.6	2.8	3.2
YUNANİSTAN	8.1	6.4	15.7	10.9	10.3	8.3
PORTEKİZ	4.1	6.6	6.0	9.6	5.0	8.0
AB – 27	8.3	6.6	9.7	7.8	8.9	7.1
TÜRKİYE		8.5		8.5		8.5

Kaynak: Eurostat

Tablodan da görüldüğü gibi AB ülkelerinde ortalama 2002 yılı işsizlik oranı %8,9'dur. Bunun %8,3'ünü erkekler %9,7'sini ise bayanlar oluşturmuştur. 2007 yılı toplam işsizlik oranına bakıldığında %1,8 puan azalarak %7'e düşmüştür. Bu oran bayanlarda biraz daha fazla azalarak %7,8' gerilemiştir.

Tablodan da inceleneceği gibi 2002 yılında Almanya toplam işsizlik oranı %8,4'tür. Bu oranda 2007 yılında da değişiklik olmayıp işsizlik oranı aynı kalmıştır. Almanya'da 2002 yılı işsizlik verilerine bakıldığında %8,8'nin erkek, %7,9'nun ise bayanlardan oluştuğu görülmektedir. Burada dikkat çeken husus 2007 yılı işsizlik oranlarında erkeklerin payının azalarak 8,5'e gerileyip, bayanların oranının ise artış göstererek %8,3'e çıkmasıdır.

Tablodan da izlenebileceği gibi Yunanistan toplam işsizlik oranı 2002 için %10,3'tür. 2007 yılına gelindiğinde Yunanistan toplam işsizlik oranı %8,3'e gerilemiştir. Yunanistan'ın 2002 yılı verilerine bakıldığında toplam işsizliğin içinde bayanların payı %15,7 iken, erkeklerin payı ise %8,1'dir. 2007 yılı verilerine bakıldığında ise bayanların toplam işsizlik oranındaki payı %10,9 erkelerin payı ise %6,4'dür. Burada dikkat çeken husus Yunanistan toplam işsizlik oranı 2002 den 2007'ye gelindiğinde azalmış olmasına rağmen halen AB ortalamasının üzerinde oluşudur.

Tablodan da görülebileceği gibi 2007 yılı Türkiye toplam işsizlik oranı %8,5'tir. Dikkat çeken husus Türkiye işsizlik oranı AB ortalamasının 1,5 puan üstünde olmasına rağmen bu AB üyesi ülkelerden daha iyi bir durumdadır.

Tablo 2.8: AB Ülkelerindeki Gelir Unsuru Olarak Sosyal Güvenlik Primleri
(milyon euro)

	2000	%	2005	2006	2007	2008	%
ALMANYA	356.160	18,3	378.400	396.460	399.850	407.820	16,4
FRANSA	257.859	17,9	312.308	328.409	340.211	350.126	17,9
HOLLANDA	68.741	16,4	71.486	80.408	81.107	90.105	15,2
YUNANİSTAN	16.989	12,5	26.104	28.047	31.805	33.949	14,0
PORTEKİZ	13.682	11,2	18.697	19.360	20.717	21.546	13,0
AB - 27	1.2831.99	13,9	1.525.558	1.596.981	1.670.374	1.716.153	13,7
TÜRKİYE (TL)	8.600		41.300	53.800	57.900	67.300	

Kaynak: Eurostat, European Commission, Social Security Social İntegration, 2009

Tablo 2.9: AB Ülkelerinde Gider Unsuru Olarak Devletin Sosyal Fayda Harcamaları (milyon euro)

	2000	%	2005	2006	2007	2008	%
ALMANYA	532.700	25,8	597.150	597.920	596.680	606.910	24,4
FRANSA	318.263	22,1	402.222	420.298	437.284	454.049	23,3
HOLLANDA	76.406	18,3	96.647	109.731	113.212	118.321	19,9
YUNANİSTAN	20.155	14,8	31.814	35.239	39.377	44.631	18,4
PORTEKİZ	16.500	13,5	27.516	29.181	31.334	33.040	19,9
AB27	1.772.143	19,3	2.186.011	2.272.536	2.359.718	2.441.797	19,5
TÜRKİYE (TL)	11.000		59.900	71.900	81.900	93.200	

Kaynak: Eurostat, European Commission, Social Security Social İntegration, 2009

Tablodan da izlenebileceği gibi 2000 yılında Almanya da istihdam edilen kişilerden 356,1 milyar euro prim toplandığı görülmektedir. Bu rakam, Almanya GSYİH'nin %18,3'dür. Almanya'daki bu oran AB-27 ülkeleri ortalamasının üstündedir. AB-27 ülkelerinde toplanan sosyal güvenlik primlerinin GSYİH'ya oranı ortalama %13,9'dur. Tabloya bakıldığında Almanya sosyal fayda harcamaları için 532,7 milyar euro kaynak ayırdığı görülmektedir. Bu rakam ise Almanya GSYİH' sine oranı %25,8 olduğu görülmektedir. Bu oran AB-27 ülkelerinden 6 puan daha fazla olduğu görülmektedir. Yani Almanya sosyal güvenlik için AB ortalamasının üzerinde kaynak ayırmaktadır. 2008 yılı verilerine bakıldığında toplanan sosyal güvenlik primlerinin 407 milyar euro olduğu görülür. Bu da Almanya GSYİH'nin %16,4'dür. Ayrılan sosyal güvenlik kaynağının ise 606 milyar euro olduğu görülür. Bu ise GSYİH'nin %24,4'dür. Burada dikkat çeken nokta miktar olarak artış olmuş olduğu gözlemlenmiş olsa da, GSYİH içinde ayrılan payda azalma olmuştur. Bu da kayıtdışılığın azaldığını, prim ödeyen kişi sayısının arttığını ve devletin bu alana daha az kaynak ayırdığının anlaşılmasına neden olur. AB-27 ülkelerinin GSYİH yüzdelerine bakacak olursak, AB ülkelerinin ortalama ayırdıkları kaynak %19,5'dir.

Tabloya bakıldığında Fransa'nın 2000 yılında topladığı sosyal güvenlik primi miktarı 257,3 milyar euro'dur. Bu miktarın GSYİH'ya oranı %17,9'dur. Bu oran AB-27 ülkeleri ortalamasının altındadır. Yıllara göre seyrine bakıldığında Fransa 2005'te 312 milyar euro, 2008'de ise 350 milyar euro sosyal güvenlik prim geliri elde etmiştir. Ancak 2008'de GSYİH içindeki oranı değişmemiştir. Fransa'nın 2000 yılında bütçesinden sosyal fayda için ayırdığı miktar 318,2 milyar euro'dur. Bu miktarın ise

GSYİH'daki payı %22'dir. Yıllar içinde toplanan prim gelirleri de GSYİH içindeki pay da artmıştır. 2008 yılında toplanan prim miktarı 454 milyar euro ve bunun GSYİH içinde payı %22,3'tür. Burada dikkat çeken husus Fransa'nın sosyal fayda için GSYİH'dan ayırdığı pay AB-27 ülkelerinin ortalamasının üstünde olmasıdır.

Tablodan Yunanistan'ın verilerini incelediğimizde 2000 yılında toplanan sosyal güvenlik primleri 19,9 milyar euro ve bu miktarın GSYİH içinde oranı %12,5'tir. Bu oran AB-27 ülkeleri ortalamasını altında olup, kayıt dışılık oranlarında da görüldüğü gibi, Yunanistan da kayıtdışı istihdamın fazla olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte tablodan görüldüğü üzere bütçeden sosyal fayda için ayrılan pay GSYİH'nın %14,8'dir. Bu oran AB-27 ülkeleri ortalamasının altındadır. 2008 yılı için tablo incelendiğinde toplanan sosyal güvenlik primi miktarı 33,9 milyar euro, GSYİH içindeki payı da %14'tür. Sosyal fayda için ayrılan miktar 14,6 milyar euro, GSYİH içindeki pay da %18,4'tür. Burada dikkat çeken husus ise Yunanistan'ın 2008 yılına kadar bir iyileşme kaydettiği görülmekte ve hem toplanan prim miktarında hem de sosyal fayda için GSYİH'dan ayrılan pay da artış olduğunu gözlemlenmektedir.

Tablodan da izlenebileceği gibi 2000 yılı Türkiye'de sosyal güvenlik prim geliri 8,600 milyar TL'dir. 2005 yılına gelindiğinde bu miktar 41,300 milyar TL olmuştur. Yıllar içerisinde giderek artan bu miktar 2008 yılına gelindiğinde 67,300 milyar TL olmuştur. Sosyal güvenlik fayda giderlerine bakacak olursak; 2000 yılında bu kalem 11,000 milyar TL'dir. 2005 yılında ise sosyal fayda gideri 59,900 milyar TL olmuştur. 2008'e gelindiğinde ise 93,200 milyar TL olmuştur. Burada dikkat çeken husus bütçeden yapılan sosyal fayda giderleri giderek artış göstermiştir. Ancak sosyal güvenlik prim gelirlerindeki artış, giderlerinki kadar değildir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK VE İSTİHDAM İLİŞKİSİ

3.1. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu başlangıçta açık işsizlikten çok gizli işsizlik sorunu olarak ortaya konmakta idi. Ancak son zamanlarda meydana gelen ekonomik krize bağlı ekonomik daralma açık işsizliği belirgin bir şekilde ortaya çıkardı. İşsizlik sanayileşmiş toplularda daha büyük bir sorundur. J. Robinson'a göre, işsizlik sigortası ve benzeri tedbirlerin olmadığı toplumlarda toplam talepte meydana gelecek bir azalmanın, işsizliğe yol açmak yerine, daha düşük verimli işlerde çalışanların sayısının artmasına yol açacağını belirtmiştir. İşçilerin yüksek verimli işlerden düşük verimli işlere geçmesi olgusunu 'gizli işsizlik' olarak nitelendirmiştir¹⁷⁷. Bu tanım ILO(Uluslararası Çalışma Örgütü)'nün yapmış olduğu 'eksik istihdam' tanımına oldukça yakındır. Eksik istihdam, emeğin temsil ettiği verimli kapasitenin harcanması anlamında açık işsizlik kadar hayati bir olaydır ve gelişen ülkelerde çok daha yaygındır. Türkiye'de açık işsizliğin yanı sıra, düşük katma değer ve düşük gelir biçiminde karşılaşılan eksik istihdam olgusu ciddi boyutlarda olup Türkiye'de istihdam sorununun özünde verimlilik unsuru yer almaktadır¹⁷⁸.

Öte yandan Türkiye'de işsizlik oranlarının artmasının bir sorumlusu da tekrar seçilme endişesindeki sendika liderlerinin aşırı ücret ve yan ödeme talepleridir. Ücretlerdeki artışlar, bir yandan yerli ve yabancı sermaye yatırımlarını caydırarak Türk Ekonomisinin istihdam oluşturma gücünü frenlemekte, öte yandan mevcut işletmelerin küçülmelerine veya erken otomasyona gitmelerine yol açarak birçok kişinin işlerini kaybetmelerine sebep olmaktadır¹⁷⁹. Aynı zamanda bu ücret artışları ve on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini esas alan sosyal amaçlı fonlar, sosyal sigorta prim oranlarının yüksekliği işletmeleri işçi sayısını azaltarak küçülmeye ve/veya kayıtdışı ekonomide faaliyet göstermeye zorlamaktadır.

¹⁷⁷ Tanyeri, İ. (1975). *Türkiye'de İşsizlik*, HÜ-SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara,

¹⁷⁸ TİSK, XIX. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 5-10 Aralık 1995.

¹⁷⁹ Çarıkçı, E. (1996). *Türkiye Ekonomisi*, Ankara,

Ayrıca küçük işletmelerin hizmetler sektöründe yoğunlaştığı ve hizmetler sektöründeki küçük işletmelerin istihdam payının, imalat sektöründeki küçük işletmelerin istihdam payına nispetle daha hızlı arttığı göz önüne alınırsa kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin hizmetler sektöründe yoğunlaştığı söylenebilir¹⁸⁰.

Türkiye’de kayıtdışı sektör, hem sosyal bir promosyon (ücretliden girişimciye doğru), hem de gerektiğinde bir kaçış alanı (kriz zamanlarında kayıtlı sektör ücretlileri, kayıtdışı sektörde ücretli olarak çalışabilmekte) olarak görülmektedir. Aynı zamanda ücretlerde görülen değişme ile kayıtlı- kayıtdışı ekonomi arasında hayli ilginç bir bağlantı olduğu, belli ücret düzeylerinde tamamlayıcı rol oynadığı, diğer düzeylerde ise rekabet edebildikleri ileri sürülmektedir.

Kayıtdışı istihdam esnek oluşundan dolayı çoğu işveren ve işgücüne hitap etmektedir. Kayıtdışı işçilik, aynı zamanda kayıtlı ekonomiye bir alternatif sunmaktadır. Ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde birçok insan kayıtdışı faaliyetleri kurtuluş için en emin yol olarak görmektedir¹⁸¹.

3.2. İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ YÜKÜ

Yapılan bir araştırma istihdam üzerindeki yasal yükümlülüklerin aşağıdaki şekilde olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablodan da kolayca görülebileceği gibi istihdam üzerinden alınan vergiler bakımından Türkiye ilk sıradadır. Bu yüksek istihdam vergileri ise kayıt dışı ekonomiyi yaratan ve besleyen en önemli unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim “Kayıt Dışı 2007 Raporu”na göre “Bir sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmayanların 2 milyon 574 binini ücretli, 1 milyon 635 binini ise yevmiyeliler oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki toplam 4 milyon 209 bin kişinin yasalar gereğince SSK'ya kayıtlı olması, SSK ve İşsizlik Sigortası Primiyle gelir ve damga vergisi ödemeleri gerekiyor” denilmektedir¹⁸².

¹⁸⁰ Bulutay, T. (1995), *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, ILO,

¹⁸¹ Altuğ, O. (1996), *Kayıtdışı Ekonominin Kayıt Altına Alınarak Vergilendirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağı*,

¹⁸² Ankara Ticaret Odası, *Derin İstihdam Raporu* (2004-11-14)
[http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=240&l=1\(11.06.2008\)](http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=240&l=1(11.06.2008))

Tablo 3.1: İstihdam Üzerindeki Yasal Yükümlülükleri

ÜLKELER	İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ	ÜLKELER	İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ VERGİ
	%		%
GÜNEY KORE	13,60	İSPANYA	31,0
ABD	15,50	HOLLANDA	32,40
MEKSİKA	15,60	ALMANYA	32,60
İSVİÇRE	17,80	YUNANİSTAN	34,30
AVUSTURALYA	23,10	İTALYA	35,50
KANADA	23,30	BELÇİKA	39,00
JAPONYA	24,20	İSVEÇ	39,50
İNGİLTERE	29,70	FRANSA	40,00
DANİMARKA	30,10	POLONYA	41,30
		TÜRKİYE	50,10

Kaynak: <http://www.atonet.org.tr/>, Ankara Ticaret Odası, Derin İstihdam Raporu 2004

Buradan şu yargıya varmak mümkündür. Türkiye’de vergi adaletsizliğinin ve vergi oranlarının yüksek olmasının en önemli nedenlerinden biri, kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınamamasıdır. Yüksek vergi yükleri kayıt dışı ekonomiyi artırmakta, kayıt dışılık devlet açısından vergi kaybı yaratmakta ve sonuçta devlet vergi hasılatını artıracığı beklentisiyle yeniden oran artışına gitmektedir. Bu ise sonuçta vergi hasılatında daha fazla bir düşüşe sebep olmaktadır, ve bir kısır döngü işine girilmiş olmaktadır.

Nüfusun sürekli arttığı, ihtiyaçların sürekli farklılaştığı, teknolojik gelişmelerin olduğu ve bu doğrultuda mal ve hizmet sunumlarının da farklılaştığı günümüzde vergi toplama, mükellefe bilgi verme ve mükelleften bilgi alma yöntemleri de değişmektedir.

Teknolojik alt yapısını sürekli dinamik tutan kurumların başında gelen mali idarenin emek yoğun denetimden ziyade bilgi işlem marifetiyle denetim yapmayı

hedeflediği de bilinmektedir. İstihdam üzerindeki yasal yükümlülükler (vergi ve sosyal güvenlik prim oranları) karşılanabilir makul bir seviyeye çekilmelidir¹⁸³.

3.3. TÜRKİYE'DE KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ARTIŞ NEDENLERİ

Kayıt dışı istihdamı arttıran en önemli etken, sermayenin massedemediği potansiyel işçi nüfusunu varlığıdır. Gelir elde etme zorunluluğundaki bu insanların devletin örgütlediği kayıtsız denebilecek birtakım istihdam sahalarına kaymalarını tuhaf karşılamamak gerekmektedir. Bir taraftan büyük bir işsiz kitlesinin mevcudiyeti, diğer taraftan katı, cezalandırıcı ve ağır mali yükler getiren, esneklik taşımayan, ekonominin getirdiği hızlı değişime ayak uyduramayan çalışma mevzuatı, müteşebbisleri adeta istihdamdan kaçışa veya kayıt dışı çalışmaya zorlamaktadır¹⁸⁴.

Kayıtlı sektör istihdamının yeterince genişleyememesi, işverenin ödemek zorunda olduğu ağır yasal yükümlülüklerine bağlı olduğundan kayıt dışı sektörün genişlemesine neden olmaktadır. SSK primi işveren payı, kıdem ihbar tazminatları ile üretimle ilgili olmayan sosyal amaçlı (Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Fonu, Türk Sporunu Teşvik fonu, Çevre Kirliliği Fonu vs.) fonlar işgücü maliyetini arttırmaktadır. İşçilik maliyetini %10 dolayında arttıran sosyal amaçlı fonlar imalat sanayinden kaldırılrsa, bu sektörde kaçak işçi çalıştıranların haksız rekabeti kısmen ortadan kalkacak, finansman darboğazı ve dış rekabet güçlüğü içinde olan bu kesim bir ölçüde rahatlayacaktır¹⁸⁵.

Türkiye halen Avrupa Birliği ülkeleri arasında görece olarak en yüksek işgücü maliyetine sahip ülkelerden biridir. Bugün işsizlikle mücadelede hayati öneme sahip bu konunun Türkiye bağlamında derinlemesine araştırılması sonucunda yüksek işgücü maliyetinin düşürülmesinin istihdama yapacağı olumlu katkının dikkate değer olduğu şeklindedir.

İşgücü maliyetini; net ücret, gelir vergisi, çalışanın SSK ve benzeri prim ödemeleri, işverenin aynı türden prim ödemeleri ile birlikte kıdem tazminatı ödemeleri olmak üzere dört temel unsura ayırtırmak mümkündür. İstihdam üzerindeki ücret dışı

¹⁸³ Civelek, Uğur. (2005), "Dolaylı Vergiler ve Kayıt Dışılık", *Radikal Gazetesi*, 29.04.2005.

¹⁸⁴ Keyder, Ç. (1994), Enformel Sektör Globalleşme ile Artar, *Ekonomik Forum*, TOBB, Mayıs

¹⁸⁵ Özçelik-İş, (1994.) *Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam*, Ankara,

ödemelerin, diğer ifadeyle "istihdam vergilerinin" önemli bir yük oluşturduğu gözlemlenmektedir¹⁸⁶.

İmalat sanayinde işveren payına düşen ödemeler ortalama olarak toplam işgücü ödemelerinin % 20'si dolayındadır. Ancak, biraz daha detaylı olarak incelenecek olursa bazı şirketlerde bu ödemelerin toplam işgücü ödemeleri içindeki payının % 30'ların üzerinde olduğu gözlenmektedir. Bu oranların üzerine bir de işçinin payına düşen, gelir vergisi ve diğer kesintiler de eklendiğinde tüm istihdam vergileri olarak adlandırılabilir kesintilerin oranı daha da artmaktadır. Bu durumun ise istihdam üzerinde olumsuz etkisi olduğu açıktır.

İşgücü maliyeti - istihdam arasındaki ilişki konusunda gelir vergisi unsuruna bakılacak olursa, ekonomide gelir vergisi, işgücü talebi ile değil işgücü arzı ile ilişkilendirilir. Bununla birlikte, Türkiye'de gelir vergisi kaynaktan ödendiğinden, ücret pazarlığında net ücret önemlidir. Bu bakımdan gelir vergisinde meydana gelebilecek bir azalış, aynı oranda olmasa bile, brüt ücreti azaltıcı etki yapabilir. Bu nedenle, her ne kadar şimdilik bu ilişkiyi araştıran çalışmalar olmasa da, gelir vergisi yükünün hafiflemesinin istihdamı artırıcı etki yapacağı söylemek mümkündür.

Gerek istihdam vergilerinin gerekse gelir vergisinin yükünü hafifleterek büyümenin istihdam sağlama kapasitesini artırması mümkündür. Daha ileri giderek, bu stratejinin işsizlikle mücadelede ihmal edilemeyecek kadar önemli bir unsur olduğu da iddia edilebilir.

Ancak, bu stratejinin uygulanması, söylenmesi kadar basit değildir. Üst üste büyümenin gerçekleştiği, belli hedefleri tutturmanın zorunluluk arz ettiği, yüksek faiz dışı fazla zorunluluğunun devam ettiği, SSK açıklarının giderek büyüdüğü bir ortamda prim ve gelir vergisi oranlarını düşürmek aynı zamanda belli hedeflerden vazgeçmek anlamına gelecektir. Gelir kaybının hemen, istihdam artışının ise zaman içinde gerçekleşeceği unutulmamalıdır. İstihdam artışının yaratacağı ek gelir faydalı ama yetersiz olmaktadır.

¹⁸⁶ TİSK, (2006). İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi Mutlaka Kayıtdışılıkla Mücadele İle Birlikte Ele Alınmalıdır, *İşveren*, Mart 2006.

Bu olumsuzluklara rağmen Türkiye’de, bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımları ve istihdam imkanlarını artırmak amacıyla düzenlenen 5084 ve 5350 sayılı Teşvik Yasaları yürürlüğe konmuştur. Söz konusu Yasalar kapsamında yer alan 49 ilimizde istihdama ilişkin önemli teşvik sistemleri geliştirilmiş olup, işletmelerimizin büyük bir kısmı bu uygulamadan memnun kalmışlardır¹⁸⁷.

Öte yandan, İşgücü maliyetlerinin düşürülmesi mutlaka kayıt dışılıkla mücadele ile birlikte ele alınmalıdır. Bu konuda ülkemizin büyük kayıpları olduğu herkesin malumudur.

Ek bir strateji de sosyal güvenlik reformudur. Bu reform gündemdedir ve işgücü maliyetini hafifletme politikasıyla birlikte ele alınması gerekmektedir. Maliyeti düşük ama işsizliğe etkisi yüksek bir tasarım da, ilk kez işe girecek 15–24 yaş grubuna yönelik olarak düşünmek gerekebilir.

Sonuç olarak; işgücü piyasamız, işsizlik tazminatının çok sınırlı kalması, yüksek ücret farklılıkları ve ücretlerin herhangi bir endekse tabi olmamaları, kısmi sendikal örgütlenme, yaygın kayıtdışılık gibi özellikleriyle bir hayli esnek olsa da, kıdem tazminatı yükü dahil ağır istihdam vergileri, yarı merkezi toplu pazarlık düzeni, vasıf uyumsuzluğu, iş arama-bulma sisteminin geriliği gibi özellikleriyle bir hayli katılıklar içermektedir¹⁸⁸.

Öte yandan, TBMM’de kabul edilerek 10.06.2003 tarihinde uygulanmasına başlanan 4857 sayılı Kanunla ülkemiz çalışma yaşamı yeni bir iş kanunu ile tanışmıştır. Bu yasayla iş güvencesi ve kıdem tazminatı dahil olmak üzere, çalışma yaşamına ilişkin tüm alanlarda, esnek bazı hükümler getirmiştir. Kanun çağın gereklerine ve Avrupa Birliğinin çalışma hayatını düzenleyen yönergelerine uygun çağdaş, ulusal rekabet gücümüzü artıracak, yapısal dönüşüme olanak veren hükümlere sahiptir. Getirilen esnek çalışma modelleri, sadece sıkıntılı dönemlerde değil, her zaman işletmelerin rekabet

¹⁸⁷ TİSK, (2006). İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi Mutlaka Kayıtdışılıkla Mücadele İle Birlikte Ele Alınmalıdır, *İşveren*, Mart 2006.

¹⁸⁸ TİSK, (2006). İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi Mutlaka Kayıtdışılıkla Mücadele İle Birlikte Ele Alınmalıdır, *İşveren*, Mart 2006.

gücünü geliştirebilmek ve istihdamı artırabilmek için de etkin ve verimli çalışma yöntemleri olarak değerlendirilebilecektir¹⁸⁹.

Ayrıca, Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) İstihdam Çalışma Grubunun raporunda da SSK primlerinin yüksekliği sorununa yer verilmiştir. Sorunun çözümüne ilişkin olarak, vergi ve primini düzenli ödeyen işyerlerine indirim uygulanması gerektiği ifade edilmiştir. Daha açık bir ifadeyle muhtasar vergisi ve SSK primlerini düzenli olarak ödeyen işverenlerin bir takvim yılında düzenli olarak ödediği vergi ve SSK prim tutarının belirlenecek bir yüzdesi, bir sonraki yılda ödenecek vergi ve SSK primlerinin mahsup edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu konuda, Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'nun konuya ilişkin çalışmaları devam etmektedir. Çalışmalar tamamlandığında yasal düzenlemeler yapılarak yürürlüğe konulacağı bilinmektedir.

¹⁸⁹ TİSK, (2006). İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi Mutlaka Kayıtdışılıkla Mücadele İle Birlikte Ele Alınmalıdır, *İşveren*, Mart 2006.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde gelişmişliğin, kalkınmanın göstergelerinden biri olarak kabul edilen sosyal güvenlik, bir insan hakkı ve sosyal devlet olmanın gereği şeklinde görülmektedir. Sosyal politikanın önemli bir aracı durumunda bulunan sosyal güvenlik devamlı değişikliklerin, gelişmelerin yaşandığı bir alan özelliği taşımaktadır. Ülkemizde sosyal güvenlik alanında önemli mesafeler kat edilmiş ancak yaygın bir sistemin gerektirdiği noktaya henüz ulaşamamıştır.

Sosyal güvenlik sistemi de finansman kaynaklarından hangisinin ağırlıklı olduğu, ülkenin siyasi ve ekonomik eğilimlerine göre farklılık göstermekle beraber üç temele yani işçi ve işverenden alınan primler ile devlet katkısına dayanmaktadır.

Organize şekli ne olursa olsun, bütün sosyal güvenlik sistemlerinin temel gayesi bütün nüfusa yeterli bir koruma sağlamaktır. Ancak Türkiye’de bu konuda yeterince başarı sağlanamamıştır. Bunun için şu temel noktalara dikkat etmek gereklidir.

Sadece cezai müeyyidelere dayanan bir yaklaşımla kapsamın genişletilmesi mümkün değildir. Başka bir ifade ile denetimi sıkılaştırarak cezaları artırmak bir yol olarak ortaya konulabilir; ancak yeterli değildir. Önemli olan sigorta kapsamı dışında kalma yükünün çok yüksek olduğu bilincinin sigortalılara kazandırılmasıdır.

Bu bağlamda önemli bir tedbir de belli sayıda işçi çalıştırma kriteri esas alınarak işverenlere yeni yükümlülükler getiren uygulamaların sona erdirilmesidir. Hatta istihdamı teşvik edici (belli sayıda sigortalı istihdamı halinde sigorta primlerinde devlet katkısının artırılması gibi) tedbirler getirilmelidir.

Etkili bir başka tedbir de, devleti üçüncü taraf olarak sistemin finansmanına katılmasıdır. Bu, hem sigortalıların hem de işverenlerin yükünü azaltacaktır. Bu durumda, kapsamın genişlemesinin de önemli bir rol oynayacaktır.

Ayrıca, kayıtdışılıkla mücadelede temel başlama noktası, sosyal güvenlik kurumlarında otomasyona geçilmesidir. 1990’lı yıllardan itibaren Türk sosyal güvenlik sistemi finansman krizine girmiştir. Kurum açıklarını genel bütçeden karşılanması

yoluna gidilmiştir. Aslında, sosyal güvenlik sistemi açığı sorunu bir gelir bölüşüm sorunudur. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini sağlamak üzere alınacak her türlü önlem ya işçi, ya işveren, ya emekli, ya da devlet kesimi üzerine yük getirecektir. Doğal olarak bütün kesimlerde kendilerin en az zarar verecek olan yöntemi tercih etmektedirler.

Sosyal güvenlik kurumlarının açık vermesinin temelde iki sebebi vardır; gelir azlığı ve giderlerin fazlalığı. Gelir azaltıcı faktörlerin başlıcaları erken emeklilik uygulaması, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, prime esas kazancın hesaplanmasına dâhil ödemelerin kapsamının darlığı, prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü, her üç kuruluştan da aylık alabilmenin önünde bir engel bulunmaması, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilât oranının düşüklüğü, af ve ödeme kolaylığı gibi uygulamalarla prim ödeme eğiliminin azalması, söz konusu kurumların gelirlerini etkin bir fon yönetimiyle değerlendirememeleri (hükümet bu fonları ucuz kaynak olarak görmektedir) ve gelir kaynaklarının yetersizliğidir.

Gider artırıcı faktörler ise, erken yaşta emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımlarının yanı sıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığıdır.

Prim esasıyla hareket eden ve gelir-gider dengesini kurması beklenen Sosyal Güvenlik Kurumları bütçeden gerçekleşen transferlerle ayakta kalmaktadır. Söz konusu transferlerin bütçe üzerindeki yükü giderek artmakta, yatırımlara ve diğer verimli alanlara yönlendirilebilecek kaynaklar, açıkların karşılanmasında kullanılmaktadır. Buna ilaveten Sosyal güvenlik kuruluşlarının sorunlarına yönelik çözüm önlemlerinin gecikmesi, kurumlara yapılan transferlerin de artmasına yol açmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik nüfusun bütününe kapsamına almaktadır. Ekonomik olarak gelişmiş ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanı ve fonların kullanımı sorun olmamaktadır. Gelişmekte olan ülkeler açısından ise sosyal güvenliğin kapsamını genişletmek ve bundan dolayı da sosyal güvenlik fonlarını bir araç olarak kullanmak zorunluluğu vardır.

Günümüzde ciddi sorunlar yaşayan sosyal güvenlik kurumlarının kendi içlerinde bazı yeniliklere gitme zorunluluğu bulunmaktadır. Öncelikle üç temel sosyal güvenlik kurumunu da içine alacak biçimde yasal değişikliklere gitmek gerekmektedir. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarında norm birliği sağlanmalıdır, kurum karşılıklarındaki farklılıklar ortadan kaldırılmalıdır. Çünkü sigortalıların tümü aynı ülkede ve aynı yaşam koşullarında hayatlarını sürdürmektedirler. Düzenlemeler içinde prim tahsilatını kolaylaştıracak yöntemler getirilmeli, teknolojik gelişmelerden yararlanmalı, personel son bilgilerle donatılmalı ve kurumun daha etkin çalışmasına olanak tanınmalıdır. Fonların kullanımında verimlilik ilkesine ağırlık verilmelidir. Ayrıca fonların kullanımında devlet müdahalesi minimum düzeye indirilmeli ve kanuni kısıtlamalar kaldırılmalıdır. Fon kullanımında bilgili ve bu alanda deneyimli yöneticilerin seçilmesi uygun olmaktadır.

Dünya genelinde sosyal güvenlik sistemlerinin temel sorunlarına bakıldığında dört ana başlık ortaya çıkmaktadır; bunlar; demografik etkenler, düşük kapsam ve prim tahsilatı, kayıt dışı istihdam ve politik müdahalelerdir. Bu sorunlara kısaca değinmek gerekirse, demografik etkenlerden kastedilen yaşlanma sorunu, yani her geçen yıl pasif nüfusu finanse edecek olan aktif nüfusun sayısının azalmasıdır ki bu sorun henüz Türkiye için AB ile kıyaslandığında önemsiz kalmaktadır. Bunun dışında ülkemiz için daha ön planda olan bir sorun vardır ki o da, değişen hükümetlerin popülist politikalarının sosyal güvenlik sistemi üzerindeki olumsuz etkileridir. Geçmişte emeklilik yaşını erkene alan uygulamalar, prim afları gibi yanlış kararlar sistemin zarar görmesine neden olmuştur. Bu nedenle bu alanda özerklik kavramının artık daha dikkatle ele alınması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

5510 sayılı Kanunla getirilen yenilikler ile ilgili bazı endişeler devam etmektedir. Bu endişeler yeni sistemin geleceğe dönük belirsizliğinden kaynaklanmaktadır. Özellikle yaşlılık aylıklarının geleceği bir endişe kaynağı olmaktadır. Emeklilik ve emekli aylığı, sosyal güvenlik sisteminde bireylerin hayati kararlarını oluşturmaktadır. Bu tür uzun vadeli sigorta kolları ile ilgili alınan kararların istikrarlı olmaması geçmişteki olumsuz deneyimlere bakıldığında bireyi endişeye sevk etmektedir. Sosyal güvenlikte yaşlılık, malullük gibi uzun vadeli sigorta kollarına ilişkin karar değişikliklerinin etkileri uzun dönemde ortaya çıkmaktadır. Bu alanda sık sık değişiklik yapılmaması ve tutarlı olunması gereği ortaya çıkmaktadır. Bu değişiklikler

ile ilgili olarak tatmin edici bir cevap ortaya konmuş değildir. Anayasa Mahkemesinin almış olduğu son karar sosyal güvenlikte norm ve standart birliğini zedeleyici nitelik taşımaktadır. Bu konuda kamuoyundaki tartışmaları ortadan kaldırmak ve daha istikrarlı bir sistem kurabilmek için daha kararlı ve tutarlı bir tutum izlenmesi büyük önem taşımaktadır. Aksi takdirde tek çatı sistemini savunmak anlamsız görünmektedir¹⁹⁰.

Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları sürekli olarak bir artış trendi içindedir. Bu yapının finansal olarak sürdürülebilirliği bulunmamaktadır. Bu durum Türkiye’de sosyal güvenlik reformunu bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu kapsamda, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığının tüzel kişilikleri kaldırılarak, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) altında birleştirilmiştir. Ayrıca, 17/4/2008 tarihli ve 5754 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 73 üncü maddesiyle 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa eklenen geçici 20. maddede, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesine göre kurulmuş olan sandıkların, 17/4/2011 tarihine kadar olan üç yıllık dönem içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmesi hükme bağlanmıştır. Diğer taraftan, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu sosyal güvenlik sistemini oluşturan sigortalılık-emeklilik ile genel sağlık sigortasında reform niteliğinde değişiklikleri getirmiştir. Bu kapsamda, yaşlılık aylığına hak kazanabilmek açısından sigortalılık süresi, prim ödeme gün sayısı ve asgari yaş şartı kriterleri bütün sigortalıları kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmiş ve tüm kesimler açısından norm ve standart birliği sağlanmıştır. Ölüm sigortasından dul ve yetimlere sağlanacak haklara sahip olabilme açısından mevcut kurumsal farklılıklar ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca vatandaşların tamamını kapsayacak şekilde genel sağlık sigortası sistemine geçilmiş, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sağlanan sağlık hizmetlerine ilişkin hak sahipliği kapsamı ve sağlık hizmetlerinin sunumuna ilişkin sistemi disipline eden bir yapı oluşturulmuştur¹⁹¹.

2009 yılı Sosyal Güvenlik Kurumları’nın toplam gelirleri 84,3 milyar TL civarında olması bekleniyor. Bu gelirlerin 60 milyar TL’sinin prim tahsilatlarından,

¹⁹⁰ Yorgun S, Sosyal Güvenlik Çatısı Anayasa Mahkemesi Kararı ile Çöküyor mu? . www.isgiç.org. (07.08.2007)

¹⁹¹ 2009 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, Ekim 2008

kalan kısmın ise devlet desteği olacağı tahmin edilmektedir. 2009 yılı SGK giderlerini ise, 70 milyar TL'si emekli aylığı, 27,7 milyar TL'si sağlık harcamaları olmak üzere toplam 105,7 milyar TL olması beklenmektedir.

Gelirler ve giderler arasında oluşan farkı azaltabilmek için iki yol izlenebilir. İlki, prim gelirlerini artırmaktır. Bunu sağlayabilmek için de, kayıt dışını azaltarak tün çalışanları sistem içine dahil etmek gerekmektedir. Kayıt dışı ekonominin terk edilip sistemin düzgün çalışabilmesi için ise istihdam üzerindeki vergi yüklerinin düşürmek gerekmektedir.

İkinci yol ise giderler ile ilgilidir. Giderleri iki önemli kalemi olan emekli aylıkları ve sağlık harcamalarından, emekli aylıklarına müdahale etmek mümkün görünmemektedir. Bu durumda elimizde tek seçenek sağlık harcamalarını kısmak olacaktır.

KAYNAKLAR

AB İstihdam Politikası,(2009). İşsizlik ve İstihdam, <http://www.trlink.net.tr>(05.02.2009)

AB Resmi Sitesi (2005). A New Start For The Lisbon Strategy, *İstihdam ve Sosyal Politika Sayfası*, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm>. (12.03.2009)

AB Resmi Sitesi,(2005). Guidelines For Employment Policies, *İstihdam ve Sosyal Politika Sayfası*, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11323.htm>. (12.03.2009)

Akalın, G. (1996). Kayıt dışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı, Ankara.

Akaya, Y. (2004). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar, *Evrensel*.
<http://www.evrensel.net>. (25.07.2008)

Akaya, Y. (2000). Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar, *Toplum Ve Hekim*;15, s:2,

Aktan, C. (1998). *Değişim ve Devlet*, TİSK Yayın No:176, Türk Matbaacılık, Ankara,

Aktaş, A. (2008). İstihdamı Artırmak Çok Zor, *Dünya Gazetesi*,
<http://www.dunyagazetesi.com.tr>. (25.07.2008)

Altuğ, O. (1996). Kayıtdışı Ekonominin Kayıt Altına Alınarak Vergilendirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağı,

Ankara Ticaret Odası, (2004). Derin İstihdam Raporu
<http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=240&l=1> , (11.06.2008)

AT Komisyonu Yayımı, (1997). *Avrupa'da Sosyal Koruma*,

- Babacan, A. (2005). “Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin Basın Toplantısı”, http://www.hazine.gov.tr/GuncelDuyuru/AB_Muzakeretoplanti/ (12.10.2008)
- Başyatmaz, T. (1985). *Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Ekonomik Yapının İstihdam Açısından Yeni Görünümleri: Düalist Yapı*, UÜ-İİBF, C. VI, s:2,
- Beşer, F. (1989). *İslam’da Sosyal Güvenlik*, Seha Neşriyat. 1. bas. İstanbul, s:15,
- Bulutay, T. (1995). *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, ILO,
- Ceylan, B. (2003). İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu, *TİSK İşveren Dergisi*, Ekim
- Chickering, A.L. (1991). *Salahdine M, The Informal Sector’s Search For Self Governance, The Silent Revolution*, ICS Pres, California,
- Civelek, Uğur. (2005). “Dolaylı Vergiler ve Kayıt Dışılık”, *Radikal Gazetesi*, İnternet Baskısı, (29.04.2005).
- Çağan, N. vd, (1988). *Bankacılar İçin Mali Hukuk Bilgisi*, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara,
- Çarıkçı, E. (1996), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara,
- Çelik, A. (2008), Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak, *Sosyal Güvenlikte Bilgi Kirliliği ve Çarpıtmalar*, <http://www.abhaber.com.tr> (23.06.2008)
- Çetin, R. (2009). Almanya’da Sosyal Güvenlik Meseleleri ve Sağlık Reformları, www.emekdünyası.net , (06.05.009)
- Demir, F. (2005). 4857 sayılı Yeni İş Kanunu, *İş Hukuku ve Uygulaması*, 4. Baskı, İzmir,

- Dirican, R. (1994). Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Ve Başarısızlık Nedenleri, *Toplum Ve Hekim*; 9. s:49,
- Dünya Sağlık Örgütü Ve Türkiye İle İlişkileri (1997). TC Sağlık Bakanlığı Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı. Ankara,
- Ekin, N. (1995). *Kayıtdışı Ekonomi- Enformel İstihdam*, İTO Yayınları, İstanbul,
- Employment in Europe (2004),
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/ (09.04.2008)
- Erginay, A. (1990). *Kamu Maliyesi*, Savaş Yayınları, Ankara,
- European Commission (2002). *Social Security And Social İnetgration*, Your Social Security Rights When Moving Within The EU, .
- European Union (2004). “The 2003 Revision of the EES”,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employmentstrategy/
(14.01.2008)
- Evrensel, (2009). İlk Kez Sovyetler Birliği’nde Kullanıldı, <http://www.evrensel.net> ,
(05.05.2009)
- Gökbunar, R. vd, (2009). Sosyal Refah Devleti Ve Değişim, Genç bilim Türkiye Bilim Sitesi, <http://www.genbilim.com/content/view> , (03.02.2009)
- Göker, Z. (2008). Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler, Temmuz-Aralık, *Maliye Dergisi*, Sayı 155
- Güneş, İ. (2009). Sosyal Güvenlik, Kamu Maliyesi Web Sitesi,
<http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/index.htm> (01.07.2009)

Güvercin, C. H. (2000). *Gemlik Eğitim Ve Araştırma Bölgesinde Yeşil Kart Sahiplerinin Bazı Özellikleri Yeşil Kart Kullanımı Ve Bunu Etkileyen Faktörler*, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Bursa s:2,

Güvercin, C. H. (2004). Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 2004.Cilt 57, Sayı 2, s:89,

Güzel, A. vd, (1999). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım. 7. Baskı. İstanbul:1-70, s:459,

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/japs_en.htm
(01.02.2009)

http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/index_en.html (02.03.2009)

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_policy_agenda/ (28.04.2009)

http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf (17.05.2009)

http://europa.eu.int/scadplus/glossary/treaties_en.htm (29.01.2009)

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11315.htm> (10.02.2009)

<http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/iheb.html> (03.04.2009)

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/> (14.05.2009)

<http://www.oecd.org/els/health/technicalpapers> (14.01.2008)

İlgin, Y. (1995). *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları*, DPT (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, Ekim.

İK Türkiye, Türkiye' de İstihdam Vergileri Çok Yüksek, <http://www.ikturkiye.com>
(21.03.2009)

İstihdam Kavramı, <http://www.ekonomiktripod.com/> (15.05. 2009)

Karayılmazlar, E. vd, (1997). “*Kayıt dışı İstihdam*”, Marmara Üni.-İİBF Dergisi, Cilt: XIII, Sayı:1 s:32,

Kaya, F. (2009). AB Uyum Sürecinde İstihdam Stratejisi ve Türkiye, *Bütçe Dünyası*, <http://www.bütçedünyası.com> (26.05.2009)

Keyder, Ç. (1994). Enformel Sektör Globalleşme ile Artar, *Ekonomik Forum*, TOBB, Mayıs

Kılıç, C. (2003). Türkiye’de işsizlik ve Avrupa istihdam Stratejisi, *TİSK İşveren Dergisi*, Ekim

Kılınç, A. (2003). Sosyal Sigortalar Kurumu. <http://www.hukukçu.com/> (19.04.2009)

Koçak, H, (2005). *Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Dışsallıklar Sorunu*, Bildiri, Muğla Üniversitesi

Kurt, D.(2009). “Yeni AB ve İstihdam ”, <http://www.mess.org.tr/html/haberler/html/dilekkurt2004.pdf> (20.01.2009)

Lubell, H. (1991). *The Informal Sector In The 1980's and 1990's OECD*, Paris,

Mehmet Ali. A, (1997). Vergi ve İstihdam İlişkisi, www.alomaliye.com (22.09.2008)

Natalie, Z. (2001). *SHA-Based Health Accounts in OECD Countries: Country Studies*, Germany National Health Account.

Öktem, A. (2004) “F. Almanya’da Hekim Örgütlenmeleri”, *Sağlık ve Toplum*, Cilt No: 4, s:57

Öz, E. vd,(2005). “AB’de Vergilendirme ve Hollanda Gümrük İdaresi ”
<http://www.bilgisayarlimuhasebe.com/makaleler/25.asp> (18.04.2009)

Özfidan, H. Y. (2004). “Ülkemizde Vergi Adaleti Nasıl Sağlanır”
<http://www.ekonomikcozum.com/koseyaz/kosehas/> (15.07.2007)

Özsoylu, A. F. (1995). Enformel Sektör ve Politika Önerileri, *İstihdam Dergisi*, Ocak Mart,

Sarper, E.- Saltık, A. (1996). “Ülkemizde Yaşanan Sosyal Güvenlik Krizi Bağlamında Bir Örnek: Alman Sosyal Güvenlik Sistemi”, *Toplum ve Hekim*, Temmuz Ağustos, Cilt:XI

Seçer, Ş. (1999). Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*; 3: s:48,

Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu,
<http://www.ydk.gov.tr/> (04.04.2009)

Sosyal Sigortalar Kurumu 1999 İstatistik Yıllığı (2000). *Sosyal Sigortalar Kurumu Sincan Matbaası*. Ankara,

Tanyeri, İ. (1975). *Türkiye’de İşsizlik*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara,

The Urban Informal Sektor In Africa In Retrospect, (1991). *An Annotated Bibliography*, Geneva,

TİSK, (2009). Ekonomide Krizin Süresi Ve Derinliği İstihdamdaki Kayıpların Düzeyini Belirleyecek, *İşveren*, Ocak,

TİSK, (2009). İstihdam Üzerine, *İşveren*, Şubat,

TİSK, (2006). İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi Mutlaka Kayıtdışıyla Mücadele İle Birlikte Ele Alınmalıdır, *İşveren*, Mart,

TİSK, (1995). XIX. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 5-10 Aralık,

TÜİK, (2008). *Hanehalkı İşgücü Araştırması 2008 Şubat Dönemi Sonuçları* (Ocak, Şubat, Mart 2008).

TC Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü (2003). *Türkiye İstatistik Yıllığı 2002*, Ankara,

Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi Ve Kayıtdışı İstihdam Sorunu”
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=249&id (02.02.2009)

Ünsal, E. (2004). *Makro İktisada Giriş*, Siyasal Kitapevi, Ankara s:55,

www.bağımsizsosyalbilimciler.org. (01.03.2009)

www.calisma.gov.tr (03.03.2009)

www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf (04.04.2009)

www.tisk.org.tr (01.05.2009)

www.vergiportalı.org , Ekonomik Kriz Ve İşsizlik, (15.04.2009)

YILMAZ, G. A. (1997). “ Kayıtdışı Ekonomi Ulusal ve Küresel Boyutları, Dinamiklerinin Analizi ” *XI. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, s:36,

Yılmaz, G. A. (1997). “ Kayıtdışı Ekonomi Ulusal ve Küresel Boyutları, Dinamiklerinin Analizi ” *XI. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, s:32,

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Davut BUZKIRAN

Anne adı : Hatice

Baba adı : Hüseyin

Doğum yeri ve Tarihi : Kırklareli / 1983

Lisans Eğitimi : Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

Mezuniyet Tarihi : 2005

Yabancı Dil : İngilizce (Orta)