

İstihdam Paketinin Ekonomik Etkileri

Taylan Akgül¹, Mehmet Alper Dinçer² ve Gökçe Kolaşın³

Yönetici Özeti

2003'ten beri çeşitli platformlarda ve dönemlerde kamuoyunda tartışılan işgücü piyasasına yönelik düzenlemeler, 28 Nisan 2008'de kanun tasarısı halini aldı. 15 Mayıs 2008'de İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Kanun No: 5763) adıyla kabul edildi ve 26 Mayıs 2008 Pazartesi günü Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi.

5763 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler işgücü piyasası için pek çok açıdan önem taşımaktadır. Bu kanun ile istihdamın teşvik edilmesi, işgücü maliyetlerinin düşürülmesi ve kayıtdışı istihdamın azaltılması hedeflenmiştir. Atılan adımların en önemlileri, SGK işveren primlerinde yapılan indirim ile gençlerin ve kadınların istihdamına yönelik değişikliklere gidilmesidir.

SGK işveren prim paylarına getirilen 5 puanlık indirimle istihdamın doğrudan asgari 60 bin ile azami 120 bin kişi artması beklenmektedir. Bu indirimle, istihdam vergi yükü OECD ortalamasına çok yaklaşmıştır. Ancak bu oran, Kore ve Meksika gibi ülkelerdeki seviyenin hala bir hayli üzerindedir. Hükümetin, SGK işveren primlerini düşürmeye devam etmesi gerekmektedir.

Genç ve kadın işsizlerin istihdamında SGK işveren primlerinin İşsizlik Sigorta Fonu tarafından kademeli olarak beş yıl süresince ödenmesi öngörülmüştür. 18-29 yaş arası erkeklerin ve 18 yaş üstü kadınların, yeni işe alımlarda görece olarak maliyetlerinin aşağı çekilmesinin bu grupların istihdamını teşvik etmesi beklenmektedir. 1,5 milyon genç erkeğin ve 1,3 milyon kadının potansiyel olarak istihdam paketinden olumlu yönde etkilenmesi söz konusudur. Bunlara ek olarak, istihdam paketi kayıtlı işgücü maliyetlerini düşürerek kayıtdışı istihdamla mücadeleye destek verecektir.

İşyeri ölçeklerinin önünde engel teşkil ettiği düşünülen bir takım zorunlu istihdam yükleri bu kanunla azaltılmış ya da kaldırılmıştır. Ancak, bu tip engellerin işyeri ölçeklerinin büyümesine engel olduğu durumlarda 30-49 çalışanı olan işyerlerinin sayısının, 50-499 çalışanı olan işyerlerinin sayısından çok fazla olması beklenir. Türkiye'de bu oranlar sırasıyla yüzde 2,2 ve 1,8'dir. Dolayısıyla yasal düzenlemenin bu maddelerinin ölçek üzerinde anlamlı bir etkisi olması beklenmemektedir.

İşgücü piyasası politikaları işi ya da insanı korumaya yöneliktir. İş korumaya yönelik politikalar, çalışanların işten çıkarılmasını zorlaştırır. İşten çıkarmanın maliyeti ölçüsünde, istihdamın da maliyeti dolaylı olarak artmış olur. Kıdem tazminatları işi korumaya yönelik politikalarlardır. İşgücü piyasasına esneklik katmak için kıdem tazminatlarının düşürülmesi ya da kaldırılması gerekir. Diğer taraftan, bu politika insanı korumaya yönelik sosyal politikalarla desteklenmeli ve işten çıkarılan insanların yeterli düzeyde ve sürede işsizlik tazminatı ile desteklenmesi sağlanmalıdır. Daha önce kanunda yer alması

¹ Taylan Akgül, **betam**, Araştırmacı, taylan.akgul@bahcesehir.edu.tr

² Alper Dinçer, **betam**, Araştırmacı, alper.dincer@bahcesehir.edu.tr

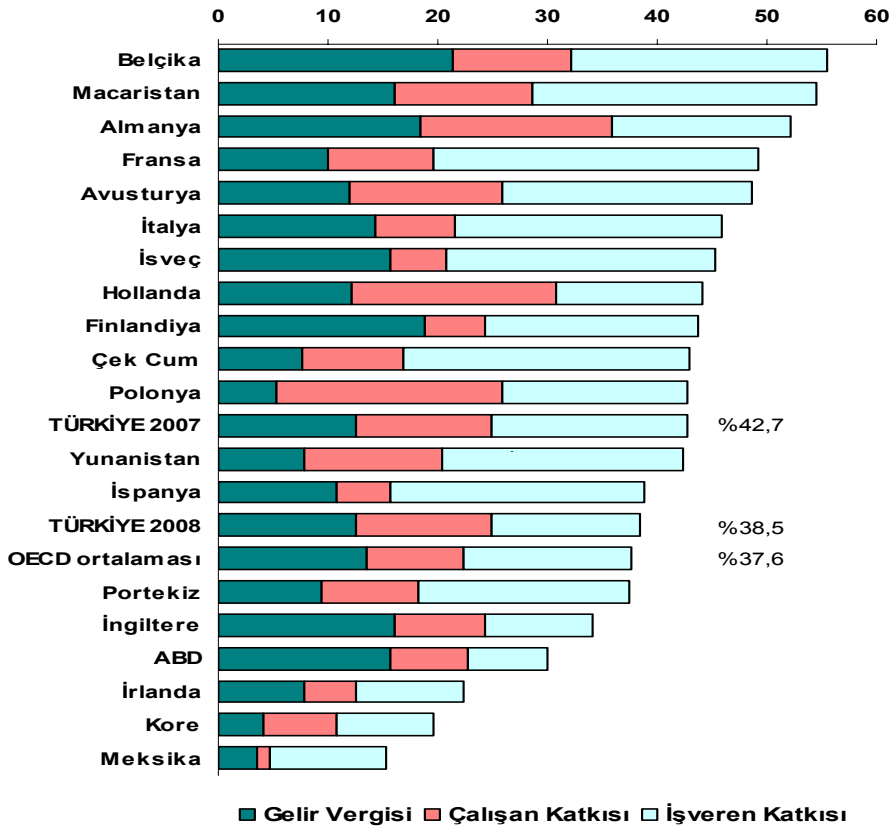
³ Yrd. Doç. Dr. Gökçe Kolaşın, **betam**, Direktör Yardımcısı, gokce.kolasin@bahcesehir.edu.tr

öngörülmesine rağmen, Hükümet, kıdem tazminatlarına yönelik düzenlemelerden vazgeçmiş, buna karşılık da işsizlik tazminatlarının gerek miktarında gerek yararlanma koşullarında dikkate değer bir iyileştirme yapmamıştır. İşsizlerin sadece yüzde 4,7'sinin işsizlik ödemelerine hak kazandığı düşünülürse, işsizlerin parasının işsizlere harcanmamaya devam edeceği belli olmuştur.

İstihdam üzerindeki vergi yükü

OECD'nin 2007 verilerine göre Türkiye'de istihdam vergi yükü işgücü maliyetinin yüzde 42,7'sini oluşturmaktadır.⁴ OECD ortalaması ise yüzde 37,6'dır (Şekil 1). Kanunun ilgili maddesinin 1 Ekim 2008'de yürürlüğe girmesiyle istihdam vergi yükü yüzde 38,5'e çekilecektir. Bu oran OECD ortalamasına çok yaklaşmakla beraber İrlanda (yüzde 22,3), Kore (yüzde 19,6) ve Meksika (yüzde 15,3) oranlarının çok üzerindedir. Bu ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye'de işgücü üzerinde, gerek işveren gerek çalışan vergi yükünün yüksek olduğu aşikardır.

Şekil 1 İstihdamın vergi yükü, 2007



Kaynak: Taxing Wages, 2006/2007, OECD

5763 sayılı Kanun, SGK işveren primlerinin 5 yüzde puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Böylece halihazırda yüzde 19,5 seviyesinde bulunan işveren payı yüzde 14,5'e çekilmektedir. Sonuç olarak işgücü maliyetleri yüzde 4'ü aşan oranda düşmüş olacaktır.

⁴ İstihdamın vergi yükü, gelir vergisi, çalışan ve işveren sosyal güvenlik primlerinden oluşmaktadır. Bir işçinin işverene toplam maliyeti 100 birim iken işçinin eline 57,3 birim geçmektedir.

Yapılan değişiklik SGK primlerini etkilediği için, tarımda istihdam edilenler, kendi hesabına çalışanlar ve kamu çalışanları üzerine doğrudan bir etkisi olmayacaktır; ancak kayıt dahilinde ücretli çalışanların işgücü maliyetleri belirtilen oranda düşecektir. Bu hali ile kanun değişikliği SGK'ya kayıtlı bulunan 8,5 milyon çalışanı hedeflemektedir.⁵

Hedef alınan grubun işveren primlerindeki düşüşün yaratacağı istihdamı hesaplamak, işgücü talebinin işgücü maliyeti esnekliğinin bilinmesini gerektirmektedir. Bu nedenle işgücü maliyetlerinin istihdama ne ölçüde yansıtılacağını hesaplamak için Taymaz⁶ ve TÜSİAD'ın ayrı ayrı tahmin ettikleri işgücü esneklikleri kullanılmıştır (Tablo 1).⁷

Tablo 1 İstihdam artışı hesapları

	İşgücü talebinin ücret esnekliği (Taymaz)	İşgücü talebinin ücret esnekliği (TÜSİAD)	Sigortalı sayısı	İstihdamda beklenen artış (Taymaz)	İstihdamda beklenen artış (TÜSİAD)
İmalat	-0,5	-0,09	2.914.616	59.972	11.035
İnşaat ve Tesisat	-0,48	-0,27	1.333.342	26.338	14.815
Ticaret, Hizmetler ve Finanslar Kurumlar		-0,2	4.038.947	n.a.	33.907
Toplam (Madencilik hariç)			8.286.905	120.216*	59.767

* Taymaz'ın imalat ve inşaat, TÜSİAD'ın hizmet sektörü işgücü talebi esneklik tahminleri kullanılarak hesaplanmıştır.

Kaynak: SGK, Taymaz (2007), TÜSİAD (2002)



Taymaz ve TÜSİAD'ın imalat ve inşaat sektörleri için tahmin ettiği esneklik değerleri farklılık göstermekle beraber, politika değişikliği sonrası istihdamın dalgalanabileceği aralık hakkında fikir vermektedir. Buna göre kanun değişikliği uygulandığında imalat sanayinde istihdam artışı 10 ile 60 bin, inşaat ve tesisatta 15 ile 26 bin kişi arasında tahmin edilmektedir. Hizmet sektörü için ise TÜSİAD'ın tahmin ettikleri işgücü talebi esnekliği kullanılarak bu sektördeki istihdam artışı 34 bin kişi olarak öngörülmektedir.

TÜSİAD'ın imalat, inşaat ve hizmetler için tahmin etmiş olduğu işgücü talebi esnekliklerini kullanarak istihdam artışı 60 bin olarak hesaplanmaktadır. Taymaz'ın imalat ve inşaat tahminleri kullanılarak ve bunlara TÜSİAD'ın hizmetler tahminleri eklenerek 120 bin kişi istihdam artışı bulunmaktadır. Dolayısıyla istihdam artışı asgari 60 bin, azami 120 bin olarak tahmin edilmektedir. Ancak bu tahminlerin büyüme üzerindeki ikincil etkilerinin dikkate alınmadığının altını çizmek gerekir. İşgücü maliyetlerinin düşmesi, bir yandan büyümenin istihdam yaratma kapasitesini artırırken diğer yandan rekabet yoluyla büyüme olumlu etkileyeceğinden, istihdam da olumlu etkilenecektir.

İşgücü maliyetlerinin düşmesiyle istihdam edileceği tahmin edilen 60-120 bin kişinin prim ve vergi ödemeleri kamuya ek kaynak sağlayacaktır. 60-120 bin kişinin, SGK işveren ve çalışan primleri, gelir vergisi, damga vergisi ve işveren ve çalışan işsizlik sigortası primleri göz önünde bulundurularak hesaplanan ek kaynakların 340 ila 670 milyon YTL arasında olacağı tahmin edilmektedir.

SGK işveren primlerindeki yüzde 5'in Hazine tarafından üstlenilmesinin maliyeti yıllık 5 milyar YTL olarak tahmin edilmektedir.⁸ SGK işveren prim indiriminin 1 Ekim 2008'de yürürlüğe girdiği için, bu

⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu, Aylık İstatistik Bülteni, Mart 2008

⁶ Taymaz, E., (2007), "Labor taxes and labor demand in Turkey", **Estimating the Impacts of Labor Taxes on Employment and the Actuarial Balances of Social Insurances Funds in Turkey**, yayımlanmamış doküman.

⁷ TÜSİAD, (2002), **Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, TÜSİAD Yayın no: TÜSİAD-T/2002/12-354, s.169.

⁸ Bu hesaplamalarda SGK'da kayıtlı çalışanlar sektörler bazında gruplandırıldı. Sektörel bazda ortalama günlük ücretler kullanılarak yüzde 5'lik prim indiriminin ücretleri ne oranda etkilediği hesaplandı. Taymaz ve TÜSİAD'ın sektörel esneklik

indirimden kaynaklanan mali yükümlülük 2009 bütçesinden karşılanacaktır. Diğer taraftan IMF, istihdam paketi, altyapı yatırımları ve belediyelere gelir transferinin maliyetini 12 milyar YTL olarak tahmin etmektedir.⁹ IMF Türkiye Temsilcisi Hossein Samiei'nin belirttiği gibi, Hükümetin bu kaynağı değerlendirirken istihdam paketi ve altyapı harcamalarına öncelik tanınması doğru olacaktır.¹⁰

Genç ve kadın işsizlerin istihdamı

5763 sayılı kanuna göre, 18-29 yaşındaki işsiz erkeklerin ve 18 ve üstü işsiz kadınların istihdam edilmeleri durumunda, SGK işveren primleri ilk yıl yüzde 100 oranında, sonraki her yıl 20 puan düşürülerek toplam 5 yıl boyunca İşsizlik Sigorta Fonu tarafından ödenecektir. İşsizlik kriteri son 6 ayda SGK primi ödenmemiş olması olarak belirlenmiştir.

Bu indirimlerle gençlerin ve kadınların istihdamının artırılması amaçlanmaktadır. Bu kanunun hedef kitlesi şu gruplardan oluşmaktadır: Erkekler için 18-29 yaş grubundaki ve kadınlar için 18 yaş ve üstündeki; işsizler, iş aramayan ama iş bulursa çalışacak olanlar ve son 6 aydır SGK primi ödenmemiş olanlar. Son 6 ay veya daha uzun süredir kayıtdışı çalışanlar, SGK kayıtlarında görünmeyecekleri için kanunun hedef kitlesine dahildirler. Fakat, tarımda ve kendi işinde kayıtdışı çalışanların hesaba katılmamaları gerekir. Dolayısıyla hedef kitleye kayıtdışı çalışanların içinde sadece ücretli, maaşlı ve/veya yevmiyeli çalışanlar dahil edilmiştir.

2006 Hanehalkı İşgücü Anketi (HİA) verilerini kullanarak hedef kitleyi tam olarak saptamak imkansız olsa da hedef kitleye yakın gruplar hakkında veri derlemek mümkündür.¹¹ 20-29 yaş grubunda, yaklaşık 750 bin erkek işsizdir, 90 bin erkek işgücüne katılmamakla beraber iş bulamayacağını düşündüğü için atıldır. 620 bin erkek ise ücretli/maaşlı/yevmiyeli kayıtdışı işlerde en az bir yıldan beri çalışmaktadır (Şekil 3).

Aynı veri setinde, 20-65 yaş grubunda, yaklaşık 570 bin kadın işsizdir, 320 bin kadın iş bulabileceğini düşünmediği için atıldır. 440 bin kadın ise ücretli/maaşlı/yevmiyeli kayıtdışı işlerde en az bir yıldan beri çalışmaktadır (Şekil 3). Toplamda 1 milyon 460 bin erkek ile 1 milyon 330 bin kadın bu istihdam teşvikinin hedef kitlesini oluşturmaktadır. Bu düzenleme, hedef kitleden kayıtlı olarak istihdam edilecek çalışanın maliyetini ilk yıl yüzde 14,5 azaltacaktır. Lise ve yüksek okul mezunu ilk kez iş arayanlar hariç, hedef kitlenin eğitim düzeyi oldukça düşüktür. Diğer ifadeyle, bu kitlenin büyük çoğunluğunun vasıfsız olduğu açıktır. Bu bakımdan istihdam edilebilirlikleri oldukça sınırlıdır. Bu grup üzerinde teşvikin etkisinin düşük olacağı tahmin edilebilir. Buna karşılık ilk işini arayan kadın ve erkek gençlere yönelik talebi artıracığından, iş arama süreleri kısalacak ve artan talep yüzde 24 civarındaki genç tarım dışı işsizlik oranını düşürecektir.

Kanun, 30 yaş ve üzeri nüfusta, işsiz kadın istihdam edenleri, erkek istihdam edenlere kıyasla avantajlı kılmaktadır. 30 yaş ve üzeri çalışanlar arasında, SGK işveren primleri, kadın işsizlerin istihdamında İşsizlik Sigortası Fonu tarafından ödenirken, erkek işsizlerin istihdamında işveren tarafından ödenmektedir. Bu madde, işverenler açısından kadın işgücünü erkek işgücüne kıyasla daha az maliyetli kılmaktadır. Dolayısıyla, kadınların istihdamının görece olarak artırılması beklenmektedir. Bu haliyle kanun, kadınlar lehine bir pozitif ayrımcılık olarak adlandırılabilir.

tahminleri kullanılarak faaliyet alanlarındaki istihdam artışları tahmin edildi. Daha sonra, günlük ücretler üzerinden vergi ve prim oranları dikkate alınarak kamunun maliyeti ve yaratılan kaynakları hesaplandı.

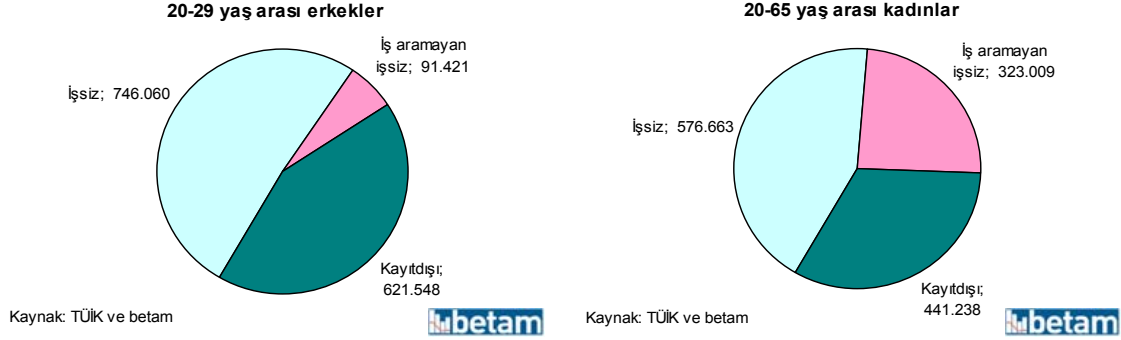
⁹ IMF, istihdam paketi, GAP gibi altyapı harcamaları ve belediyelere yapılan gelir transferlerinin maliyetini yıllık olarak GSYH'nin yüzde 1,25'i olarak öngörmektedir; 2008 cari GSYH'si, TCMB'nin yüzde 9,3'lük 2008 tüketici fiyatları enflasyonu ve Orta Vadeli Mali Çerçeve'nin yüzde 4,5'lik büyüme tahmini dikkate alınarak 978 milyar YTL olarak hesaplanabilir. Bu durumda 2008 GSYH'sinin yüzde 1,25'i 12 milyar YTL'ye denk gelmektedir.

¹⁰ 26.05.2008 tarihli Referans Gazetesi, Erdal Sağlam ile olan söyleşi.

¹¹ Bu veriler 2007'de yapılan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sayım sonuçlarına göre revize edilmemiştir.

30-65 yaş grubunda, yaklaşık 220 bin kadın işsiz, 240 bin kadın iş bulursa çalışmaya hazır ve 270 bin kadın ücretli/maaşlı/yevmiyeli olarak kayıtdışı sektörde çalışmaktadır. Yaklaşık 730 bin kadın, işe alındıkları takdirde pozitif ayrımcılıktan faydalanabilecektir.

Şekil 2 Hedef kitle



Bir başka soru da işverenlerin varolan erkek çalışanları, işsiz kadınlarla ikame edip etmeyecekleridir. Ancak 1 yıldan uzun süredir aynı iş yerinde kayıtlı çalışanları çıkarmak için işveren kıdem tazminatı ödemek durumdadır. 2006 HİA verilerinde ücretli/maaşlı/yevmiyeli, kayıtlı çalışan erkeklerin sadece 700 bini bir yıldan kısa bir süredir aynı işyerinde çalışmaktadır. Bir başka deyişle erkekleri işten çıkarıp daha az maliyetli olan kadınları işe almak, çoğu işveren için tecrübeli çalışanlardan vazgeçmek ve kıdem tazminatı ödemek anlamına gelecektir. Ayrıca 30 yaş üzeri kadınların eğitim ve vasıf bakımından istihdam edilebilir olanlarının sayısı da düşük olduğundan bu türden bir ikame etkisinin çok sınırlı olacağı tahmin edilmektedir.

Aktif işgücü politikaları

Aktif işgücü politikaları kapsamında, İŞKUR'a bağlı olan işsizlere iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilecektir. Bunlara ek olarak işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapılacaktır. Ayrıca 3 ve 6 aylık eğitim kursları düzenlenecek ve eğitim alan işsizlere İŞKUR desteği ile firmalarda staj olanakları verilecektir.

Bu kanunun hedef kitlesi olan İŞKUR'a bağlı işsizlerin sayısı 730 bindir.¹² Kanunun bu maddesi kapsamında yapılacak olan giderlerin İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanması öngörülmüştür. Bu giderlerin tavanı, Devlet'in işsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde Fon'a aktardığı miktarın yüzde 30'u olarak belirlenmiştir. Bu oran Bakanlar Kurulu tarafından yüzde 50'ye çıkarılabilir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Şubat 2008 verilerine göre, kayıtlı çalışanların ortalama aylık kazancı 1000 YTL civarındadır. Aylık brüt kazanç üzerinden Devlet yüzde 1'lik payı İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarmaktadır. Kayıtlı çalışan sayısının ise 8,5 milyon olduğu düşünülürse, Devlet'in bir yılda Fon'a aktardığı miktar kabaca 1 milyar YTL olarak hesaplanabilir. Dolayısıyla, 300 milyon YTL aktif işgücü politikaları için harcanabilecektir.

Kayıtdışılıkla mücadele

Türkiye'de tarım dışı işgücü piyasasında 4,5 milyon kişi kayıtdışı çalışmaktadır. İşgücü piyasasına yönelik her düzenleme, bu boyutuyla ele alınmalıdır. Yeni kanun kapsamında kayıtdışılıkla mücadele iki

¹² İŞKUR İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Nisan 2008.

ana koldan yürütülmektedir. Bir taraftan kayıtdışı işçi çalıştıran işyerlerine cezai yaptırımların uygulanması öngörülmekte, diğer taraftan işverenlere çalışanlarını kaydettirmeleri için teşvik sağlanmaktadır.

Cezai yaptırımlar dahilinde, kayıtdışılıkla mücadelede kolluk kuvvetlerine sorumluluk verilmiştir. İlgili maddeler gereğince, çalışanlara ait kimlik bilgileri, genel kolluk kuvvetlerince ilgili Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı il müdürlükleri veya merkez müdürlüklerine bildirilir. Kayıtdışı işçi çalıştırdığı tespit edilen işyerlerine idari para cezası verilir. Ayrıca, kayıtdışı işçi çalıştırdığı tespit edilen işyerleri işsiz istihdamıyla bağlantılı olan SGK işveren primi indiriminden 1 yıl süre ile faydalanamaz.

Kanun, kayıtdışı işçi çalıştırmanın maliyetini takiple ve cezalarla artırırken, bir yandan da kayıtlı işçi çalıştırmanın maliyetini azaltmaktadır. Gerek tüm kayıtlı çalışanların, gerekse istihdam edilen 18-29 yaş arasında genç ve yaş gözetmeksizin kadın işsizlerin, SGK işveren primlerindeki indirimler, işverenleri çalışanlarını kayıt altına almaya teşvik etmektedir. Kayıtlı çalışanların SGK işveren primlerindeki yüzde 5'lik payın Hazine tarafından karşılanması, işveren için kayıtlı işçi çalıştırmanın maliyetini düşürmektedir.

Daha önce İşsizlerin İstihdamı bölümünde belirtildiği gibi, 18-29 yaşındaki erkekler ve 18 yaş ve üstü işsiz kadınların SGK işveren primleri ilk yıl yüzde 100, sonraki her yıl 20 puan düşürülerek toplam 5 yıl boyunca İşsizlik Sigorta Fonu tarafından ödenecektir. Söz konusu politika sadece belirtilen yaş aralığındaki işsizlerin istihdamını değil aynı zamanda kayıtlı işçi çalıştırmayı da teşvik eden bir politikadır. SGK işveren primlerinin ödenmesi, çalışanların kayıt altına alınmasının maliyetini işveren açısından düşürür. Kayıtlı çalışanların reel ücretlerini kayıtsız çalışanlara kıyasla düşürmek, işverenleri çalışanlarını kayıt altına almaya teşvik eder.

Bu politikanın kayıtdışılık açısından hedef aldığı grup, ücretli, maaşlı veya yevmiyeli, kayıtdışı çalışanlardır. Kanuna göre son 6 ay süresince işsiz olmaları gerekmektedir. Söz konusu grubun büyüklüğü hakkında bir fikir edinmek için son 6 ay içerisinde adına SGK primi ödenmemiş, kayıtdışı çalışan grup incelenmelidir. Eldeki veriler bu grubun saptanmasına izin vermese de, benzer bir grup tanımlanabilir.

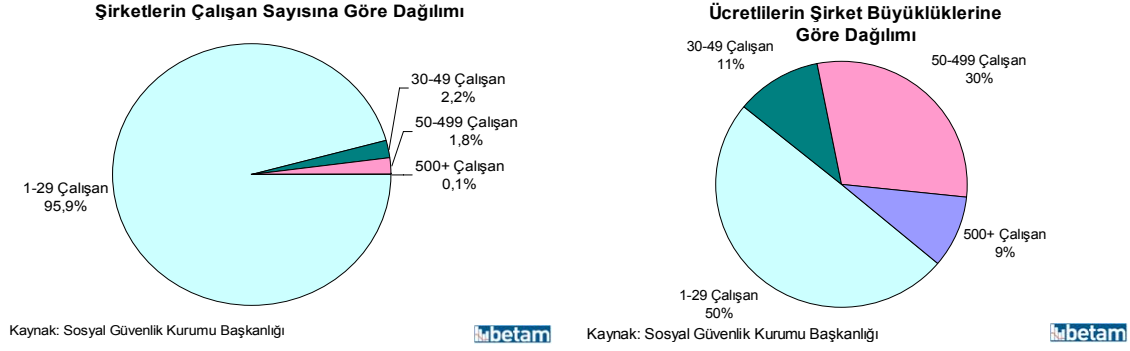
2006 Hanehalkı İşgücü Anketi'ne göre ücretli, maaşlı veya yevmiyeli çalışanlar arasında 20-29 yaş grubunda 1 milyon erkek ve 20-65 yaş grubunda 720 bin kadın kayıtdışı çalışmaktadır. Aynı grupta yaklaşık 620 bin erkek ve 440 bin kadın aynı işyerinde bir yılı aşkın bir süredir çalışmaktadır. Bir başka deyişle yaklaşık 1,1 milyon çalışan bir yılı aşkın bir süredir, ücretli, maaşlı veya yevmiyeli olarak kayıtdışı çalışmaktadır. Bunlar altı aydan uzun süredir işsiz görünen kişilerdir ve potansiyel olarak bu politikadan faydalanabilirler.

İşyeri ölçekleri

5763 sayılı kanun dahilinde 50 veya daha fazla kişi çalıştıran işyerlerinin zorunlu istihdam yüklerinin bir kısmı kaldırılmaktadır ve sağlık ve güvenlik yükümlülüklerini dışarıdan sağlamalarına yol açılmıştır. 2008 Şubat SGK verilerine göre, Türkiye'de işyerlerinin yüzde 98'inin 50 kişiden az çalışanı vardır. İşverenlerin bir kısmı 50 veya daha fazla çalışanı olan işyerlerine getirilen çeşitli yükümlülükleri ölçek büyütmenin önünde engel olarak görmektedir.

Kanun dahilinde, 50 veya daha fazla kişi çalıştıran işyerlerinin çalıştırmak zorunda oldukları özürlü oranı yüzde 3'e düşürülmüştür. Çalıştırılan özürülülerin ise işveren primleri Hazine tarafından ödenecektir. Eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu kaldırılmıştır. Terör mağduru çalıştırma zorunluluğu kamuya bırakılmıştır. İşverenlerin 50 veya daha fazla kişi çalıştırdıkları işyerlerinde sağlık ve güvenlik hizmetleri sağlama yükümlülüklerini, işletme dışında kurulu ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alarak da yerine getirebileceklerdir.

Şekil 3 İşyeri büyüklükleri



İşletmeler cephesinden bakıldığında, 2008 Şubat SGK verilerine göre 1-29 arası çalışana sahip işyerlerinin oranı yüzde 96, 30-49 arası çalışana sahip işyerlerinin oranı yüzde 2'dir. Yani ülkemizdeki işyerlerinin yüzde 98'i 50'den az çalışana olan küçük ölçekli şirketlerden oluşmaktadır (Şekil 3).

Sigortalıların yarısı 1-29 arası işçi çalıştıran işyerlerinde istihdam edilmekte, yüzde 11'lik bir kesim ise 30-49 arası işçiye sahip işyerlerinde çalışmaktadır. Kayıtlı istihdamın yüzde 61'ini 50'den az çalışana olan işyerleri oluşturmaktadır. 500 ve fazlası çalışana sahip işletmelerde çalışanlar toplam sigortalı istihdamının ancak yüzde 9'unu oluşturmaktadır (Şekil 3).

Ölçek bazında, gerek işletme sayısının gerekse istihdamın dağılımına bakıldığında, işletmelerin büyük çoğunluğunu küçük ölçekli olanların oluşturduğu ve istihdamın yarısını bu işletmelerin sağladığı görülmektedir. Kanunda sınır değer olan 50 kişilik istihdamın hemen altında (30-49) şirketlerin yüzde 2'si, hemen üstünde (50-499) ise yüzde 1,8'i bulunmaktadır. Eğer 50 çalışan sınırı sadece mali ve yasal bir sınır olsaydı bu sınırın hemen altındaki işletmelerin sayısının, sınırın hemen üstündeki işletmelerin sayısından çok daha fazla olması gerekirdi. Yani 30-49 arası çalışana olan işletmelerin sayısı hayli fazla olmalı, bu eşik değerinin altında bir birikme gözlemlenmeliydi. Bu verilere dayanarak kanunun sözkonusu maddelerinin işyeri ölçeklerinin 50 veya daha fazla kişinin üzerine çıkmasında önemli bir etkisi olmayacağı sonucuna varılabilir.

İş mi, insan mı?

İşgücü piyasası politikaları, işi veya insanı korumak ikilemi üzerinden değerlendirilmektedir. İş koruyan politikalar mevcut çalışanların işlerini korumaya yöneliktir. Bu bağlamda işten çıkarmaları zorlaştırıcı düzenlemeler uygulanır. Çalışanları işten çıkarmanın zor olduğu işgücü piyasalarında işverenler, insanları işe almakta daha dikkatli davranırlar. Dolayısıyla, işveren için işten çıkarma maliyetlerinin yükseltilmesi, sonuç olarak işe alma maliyetlerinin yükseltilmesi anlamına gelir. Kıdem tazminatları bu tür politikalardan biridir.

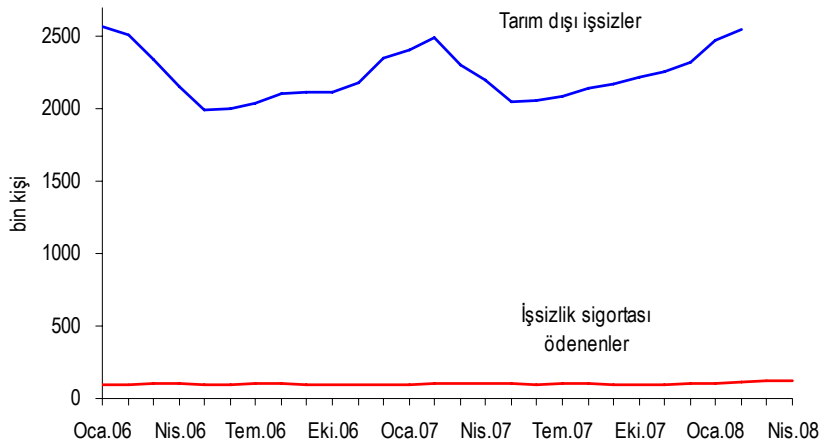
Diğer yandan, işten çıkarma maliyetlerinin düşürülmesi kuşkusuz işten çıkarılan çalışanların sayısını artıracaktır. Bu noktada, işten çıkarılan insanların ciddi zorluklara düşmemeleri için bu tür işgücü piyasası politikalarının sosyal politikalarla desteklenmesi gerekir. İşsizlik sigortası bu sosyal politikaların başında gelir.

5763 sayılı Kanun daha tasarı halini almadan önce, Hükümet, kıdem tazminatlarının işgücü piyasasına yeni girenler için kaldırılacağını, eskiler için ise havuz sistemi uygulanacağını açıklamıştı. Ancak, Hazine çevrelerinden edinilen bilgiler, kıdem tazminatına yönelik düzenlemelere sendikalardan büyük tepki geldiği için söz konusu düzenlemelerden vazgeçildiği yönündedir. Buna karşılık, işsizlik tazminatının önemli

ölçüde artırılmasına ve çok daha fazla sayıda işsiz tazminattan yararlanabilmesi için seçilebilirlik koşullarının büyük ölçüde gevşetilmesine yönelik düzenlemelerden de vazgeçilmiştir.

İşsizlik ödemeleri Türkiye’de Mart 2002’den beri uygulanmaktadır. Ancak bu tarihten günümüze işsizlerin ancak küçük bir bölümü işsizlik ödemelerinden faydalanabilmiştir. Türkiye’de 2008 Mart’ta tarım dışı sektörde 2,6 milyon işsiz olmasına rağmen, sadece 120 bin kişi işsizlik sigortası almaktadır (Şekil 4).¹³ İşsizlik sigortasını düzenleyen kanun işsizlik ödemesine hak kazanmak için pek çok önkoşul ileri sürmektedir.

Şekil 4 Tarım dışı işsizler ve işsizlik ödemesi yapılanlar



Kaynak: TÜİK ve İŞKUR



İşsizlik ödemesine hak kazanmak için hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün eksiksiz prim ödemek ve son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışmış olmak gerekmektedir. Bu şekilde 180 gün işsizlik ödemesi hakkı kazanılabilmektedir. Bu koşullar yüzünden 2,6 milyon tarım dışı işsiz sadece yüzde 4,7’sine işsizlik ödemesi yapılmaktadır.

5763 sayılı kanunda öngörülen değişiklikler işsizlik ödemelerinden faydalanabilecek kitleyi genişletmek adına işsizlik sigortasına hak kazanmak için gerekli koşullar üzerinde herhangi bir esneklik getirmemiştir. Önceden düşünüldüğü halde, işsizlik tazminatından yararlanma koşulları genişletilmemiştir. Hükümet harcamaların daha fazla artmasını istememiş ve işsizlerin parasını yine işsizlere harcamamıştır.

İşsizlik ödemesinin tabanını net asgari ücretin yüzde 50’si, tavanını ise net asgari ücret olarak düzenleyen hüküm değiştirilmiş ve işsizlik ödemesinin tabanı brüt asgari ücretin yüzde 40’ına, tavanı ise brüt asgari ücretin yüzde 80’ine çekilmiştir. Hükümetin önerisinin aksine bu değişiklik ancak sınırlı bir artışa karşılık gelmektedir (Tablo 2).¹⁴ İşsizlik ödemelerinin üst ve alt sınırları asgari ücrete bağlanmıştır. İşsizlik ödemesinin alt sınırı 251 YTL, üst sınırı ise 503 YTL’dir.¹⁵ Bu hali ile işsizlik ödemesi 120 bin kişilik küçük bir gruba yapılan sınırlı bir ödeme niteliği taşımaktadır.

Tablo 2 İşsizlik ödemeleri seviyesi

¹³ İŞKUR İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Nisan 2008

¹⁴ Hükümetin kanun tasarısında işsizlik ödemesinin tabanı brüt asgari ücretin yüzde ellisine, tavanı ise brüt asgari ücrete endekslenmişti (Tablo 2).

¹⁵ 01.07.2008 tarihli asgari ücret dikkate alınarak hesaplanmıştır.

	İşsizlik Sigortası Tabanı	İşsizlik Sigortası Tavanı
5763 Hükümetin Önerisi	319,35 YTL	638,70 YTL
5763	255,48 YTL	510,96 YTL

Kaynak: TBMM, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı



Hükümetin işsizlik sigortası fonundan GAP'a ve diğer kamu harcamalarına finansman aktardığı dikkate alındığında işsizlik sigortasında anlamlı bir değişikliğe gidilmemesinin nedenleri açığa kavuşmaktadır. Böylece işsizlik sigortasından işsiz kitlesinin çok büyük bir bölümünün faydalanmasının önüne set çekilmektedir.

Yarı zamanlı istihdam

Yarı zamanlı istihdamın, işgücü piyasasına esneklik getirdiği, dolayısıyla istihdamı teşvik ettiği bilinmektedir. Kanunda yarı zamanlı istihdamı teşvik edecek bir düzenleme açık bir şekilde bulunmamaktadır. Oysa, yarı zamanlı istihdamı teşvik eden ülkelerde özellikle kadınların işgücüne katılım oranlarının arttığı görülmektedir.

Tablo 3 Yarı zamanlı istihdam

	Kadınların İşgücüne Katılım Oranı	Kadınların İşsizlik Oranı	Genel İşsizlik Oranı	Yarı Zamanlı İstihdam Oranı		
				Kadın	Erkek	Toplam
İngiltere	70,3	5,0	4,6	39,3	10	23,6
Belçika	59,0	9,0	8,2	33,1	6,2	18,1
Almanya	68,5	10,0	11,1	39,4	7,4	21,8
Türkiye	26,7	10,6	9,9	13,4	3,2	5,8
OECD	60,8	6,6	6,3			

Kaynak: OECD Labor Statistics, 2006, 15-64 yaş arası ve ILO Key Labor Market Indicators, 2005



Yarı zamanlı istihdamın teşviki konusunda İngiltere, Almanya ve Belçika örnek teşkil etmektedirler (Tablo 3). Bu ülkelerde yarı zamanlı istihdamın toplam istihdama oranı yüzde 20 civarındadır. Türkiye'de ise bu oran yüzde 5,8'dir. Yarı zamanlı istihdamı teşvik eden ülkelerde kadınların işgücüne katılım oranlarının yüksek ve kadınların işsizlik oranlarının genel işsizlik oranlarına çok yakın olduğu görülmektedir (Tablo 3). Hatta kadın işsizliğinin yüksek görüldüğü Almanya'da kadınların işsizlik oranı, erkek işsizlik düzeyinin altındadır. Bu veriler doğrultusunda, yarı zamanlı istihdamın teşvik edilmesinin, genel olarak istihdamı ve özellikle kadın istihdamını olumlu etkileyeceği sonucu çıkarılabilir.

Politika önerileri

Kanunda düzenlenen 5 yüzde puanlık SGK işveren prim indirimi sayesinde, istihdamın vergi yükü yüzde 42,7'den 38,5'e düşmüştür. Buna rağmen İrlanda (22,3), Kore (yüzde 19,6) ve Meksika (15,3) gibi Türkiye ile genelde karşılaştırılan ülkelerde bu pay çok daha düşüktür. Türkiye sanayisinin rekabet gücünün artması ve büyümenin istihdam kapasitesinin genişlemesi için Hükümet'in, seçim programında belirttiği gibi, SGK işveren primlerini yılda 2 puan aşağı çekmeye devam etmesi ve Türkiye'nin istihdam vergi yükü düzeyi açısından Kore ve Meksika'ya yaklaştırılması gerekmektedir.

Genç ve kadın işsizlerin istihdamına yönelik SGK işveren prim indirimi bir kereye mahsus gibi görünmektedir. Bu sınırlandırmadan ne amaçlandığı açık değildir. Hükümet bu düzenlemenin maliyetini gördükten sonra devam ettirmeyi düşünebilir. Şubat 2008 TÜİK verilerine göre Türkiye tarımdışı işsizlik oranı yüzde 14,2 iken bu oran 15-24 yaş arası gençlerde yüzde 24,4 ve kadınlarda yüzde 17,5'tir. Bu indirimler, genç ve kadın işsizlik oranları Türkiye ortalamasına yaklaşıncaya kadar sürdürülmelidir.

İstihdamın artırılması için yapılması gereken mikroekonomik reformların en önemli amaçlarından biri işgücü piyasasını daha esnek bir hale getirmektir. 5763 sayılı Kanun, kıdem tazminatlarına yönelik bir düzenleme yapmamış, insan yerine işi koruyan mevcut düzenlemelere dokunmamıştır. İşgücü piyasasındaki katılığın giderilebilmesi için kıdem tazminatları düşürülmeli ya da kaldırılmalıdır. Diğer yandan, işsizler güçlü sosyal politikalarla desteklenmelidir. Bu düzenlemelerin göz ardı edilmiş olması, ileride bu konuların tekrar tartışılacağı anlamına gelmektedir.

İşgücü piyasasında esnekliği artırmaya yönelik politikalardan bir diğeri ise asgari ücret farklılaştırılmasıdır. Satın alma gücü paritesi gözetilerek bölgeler veya şehirlerarası asgari ücretlerin farklılaştırılması istihdamı arttırabilir. Zira fiyatların görece düşük olduğu bölgelerde daha düşük asgari ücretlerde yeterince işgücü arzı ve talebi oluşacaktır. OECD'nin de önerdiği gibi bölgesel asgari ücret belirlenmesi istihdamı teşvik edecektir. Bölgesel asgari ücret uygulaması, bölgesel farklılıkların derin olduğu ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Örneğin, Almanya'nın batı kısmı ile doğu kısmı arasında saatlik ücretler arasındaki fark yüzde 40'ları bulmaktadır.¹⁶

5763 sayılı kanununun bir önemli eksikliği de başlangıçta öngörüldüğü halde saat başı asgari ücret düzenlemesinin getirilememesidir. Oysa, pek çok OECD ülkesinde mevcut olan bu düzenleme süreli ve yarı zamanlı ek istihdam yaratılmasını önemli ölçüde teşvik etmektedir. Yarı zamanlı istihdamı teşvik eden ülkelerde kadınların işgücüne katılım oranlarının yüksek olduğu görülmektedir. Kadınları işgücü piyasasına çekmek için, çalışma saatlerinin daha esnek olduğu yarı zamanlı işler, çıkarılacak yönetmeliklerle desteklenmelidir.

¹⁶ Peng ve Siebert (2007), "Real Wage Cyclicity in Germany and the UK: New Results Using Panel Data", Institute for the Study of Labor (IZA) çalışma tebliği.