



6

ISSN: 2149-9438

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin BAKIŞ AÇISI

Sosyal Demokrat Refah Modeli
ve
Türkiye'nin Yeri

Social Democratic
Welfare Model And
The Status Of Turkey

Hüseyin UKUŞLU

Türkiye'de
Bireysel Emeklilik ve
Otomatik Katılımlı Sistem

Individual Pension System &
Automatic Participation
System In Turkey

Ali Emrah ÖZER

Küreselleşme Sürecinde
Güvenceli Esneklik ve
Türkiye Emek Piyasasında
Esnekleşme

Flexicurity In The
Axis Of Globalization And
Flexibility In The
Labor Market In Turkey

Tahsin ÇAYIROĞLU

Sürekli Denetim Kavramı ve
Mali Tabanlı
Risk Değerlendirmesi

Continuous Audit Concept And
Financial-Based
Risk Assessment

**Hatice Buket İKİZOĞLU
Yunus Emre KARACA**

SOSYAL GÜVENLİK VE İŞ HUKUKU

Sosyal Güvenlik Hukuku
Danışmanlık ve Eğitim Hizmetleri

Sosyal Güvenlik Hukuku
Denetim ve Raporlama
Hizmetleri

Asıl İşveren - Alt
İşveren İlişkisine
Yönelik Eğitim,
Danışmanlık
ve Bilgilendirme
Hizmetleri

İnşaat İşleri ve
İhaleli İşlerde
İlişiksizlik Belgesi
Alınması Hizmetleri

İnşaat ve İhaleli İşlerde
Asgari İşçilik Oranının Tespiti ve
Raporlanması Hizmetleri

İşyeri Tescili, Devri,
Nakli veya İntikali Hallerinde
Danışmanlık Hizmetleri

Yabancı Uyruklu Personel
Çalıştırma ve İzinleri ile İlgili
Danışmanlık Hizmetleri

Emeklilik
Süreçleri ve
Emekli Olma
Konularında
Danışmanlık
Hizmetleri

Sosyal Güvenlik
Mevzuatı Teşviklerinin
Takibi ve Danışmanlık
Hizmetleri

ANDERSENTAX®

NAZALI

AndersenTax.com.tr

İSTANBUL OFİS

19 Mayıs Cad. Dr. İsmet Öztürk Sok.
No: 3 Elit Residence Kat 10/28 - 29/60
Şişli 34360 İstanbul, Türkiye
Tel : +90 212 380 0640
Faks : +90 212 217 1890

ANKARA OFİS

Kızılırmak Mah. 1450 Sok. Ankara Ticaret
Merkezi (ATM) B Blok No: 1/29 Kat 5
Karakusunlar, Çankaya, Ankara, Türkiye
Tel : +90 312 286 1006
Faks : +90 312 286 1007

İZMİR OFİS

Adalet Mah. Manas Bulvarı Folkart
Towers B Kule No: 47/2209
Bayraklı, İzmir, Türkiye
Tel : +90 232 290 0998
Faks : +90 232 290 0999

BURSA OFİS

Odunluk Mah. Akademi Cad. Zeno
Center C Blok No: 2/14 Kat 3
Nilüfer, Bursa, Türkiye
Tel : +90 224 441 19 50
Faks : +90 224 441 19 51



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin
BAKIŞ AÇISI

Sahibi

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Adına
Sinan UZUNPINAR

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Mustafa KILIÇ

Yayın Türü

Ulusal Süreli

Yayın Aralığı

6 Aylık (Ocak-Temmuz)

Dili

Türkçe ve İngilizce

Basım Yeri

Atalay Matbaası
Büyük Sanayi 1. Cadde Elif Sok 7/236-237
İskitler/Ankara
Tel: 0312 384 41 82 • Sertifika No: 15689

Basım Tarihi

Nisan 2018

ISSN: 2149-9438

İletişim Bilgileri

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Kavaklıdere Mahallesi, Kızılırmak Cd. No:18 / 2,
06680 Çankaya/Ankara
Tel: 0312 995 07 43
www.sgd.org.tr e-mail: info@sgd.org.tr

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin
Bakış Açısı Dergisi
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Tarafından Yayımlanan
Hakemli Bir Dergidir.

Yayın Kurulu

Ahmet Aksu	Burcu Darende Şimşek
Burcu Şensoy	Bünyamin Esen
Ferhat Akdaş	Mustafa Kılıç
Mustafa Duman	Ömer Faruk Batur

Hakem Kurulu

Prof. Dr. Ali Nazım Sözer	Prof. Dr. Cem Kılıç
Prof. Dr. Eyüp Bedir	Prof. Dr. Faruk Sapançalı
Prof. Dr. Halil İbrahim Sarıoğlu	Prof. Dr. Kadir Arıcı
Prof. Dr. Nevzat Güldiken	Prof. Dr. Oğuz Karadeniz
Prof. Dr. Ömer Ekmekçi	Prof. Dr. Yusuf Alper
Doç. Dr. Ergün Yazıcı	Doç. Dr. Halis Başel
Doç. Dr. Handan Kumaş	Doç. Dr. Kamil Orhan
Doç. Dr. Mehmet Merve Özaydın	Doç. Dr. Mustafa Öztürk
Doç. Dr. Saim Ocak	Doç. Dr. Şebnem Gökçeoğlu Balcı
Doç. Dr. Yücel Uyanık	Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Utku Erdayı
Dr. Öğr. Üyesi Ali Haydar Soysüren	Dr. Öğr. Üyesi Bülent Arpat
Dr. Öğr. Üyesi Dilek Eser	Dr. Öğr. Üyesi Murşit Işık
Dr. Öğr. Üyesi Özgür Hakan Çavuş	Arş. Gör. Dr. Denizcan Kutlu
Dr. Murat Ceyhan	Dr. Öğr. Üyesi Resul Kurt

YAYIN İLKELERİ

1. Bakış Açısı Dergisi, Türkçe ve İngilizce olarak yılda iki defa (Ocak ve Temmuz aylarında) yayınlanan hakemli bir dergidir.
2. Dergide yayınlanmak üzere gönderilen yazıların iş ve sosyal güvenlik hukuku, çalışma ekonomisi, sosyal politika ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında yazılmış olması gerekmektedir.
3. Dergiye gönderilen yazıların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir.
4. Dergiye gönderilen yazılar, çift körleme metodu ile iki farklı hakeme gönderilir. Hakemler tarafından incelenen yazılar, hakem değerlendirme formu doğrultusunda yayın kuruluna iletilir. Hakem değerlendirmesi; "Yayınlanabilir, gerekli düzeltmelerin ardından yayınlanabilir veya yayınlanamaz" şeklinde üç farklı şekilde belirtilebilir. Hakemler arasında görüş ayrılığı olması durumunda ise yazı nihai karar için üçüncü bir hakeme ya da yayın kuruluna sunulur.
5. Yayınlanmak üzere kabul edilen makalelerin tüm yayın hakkı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği'ne aittir. Yayınlanan makaleler için yazarlara Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulunca belirlenen miktarda telif ücreti ödenmektedir.

EDITORIAL POLICY

1. Bakış Açısı Journal is a bilingual peer-reviewed journal which is being published twice a year (January and July) in Turkish and English.
2. The papers that are submitted for publication in the journal has to be written in the scholarly areas of labour and social security law, labour economics, social policy and occupational health and safety.
3. The paper that has been submitted to the journal must be previously unpublished and not sent to any peer-review and editorial process.
4. The papers that are submitted to the journal are sent to two refereed with the double blind peer-review method. The referees will evaluate the paper with and send back to the board of publication within the attachment of the evaluation form. The referee assessment will be in three different ways of "(i) Can be published, (ii) Can be published after the necessary corrections, and (iii) Cannot be published." In case of disagreement between the referees, the editorial board may send the paper to a third referee for the final decision or the final decision will be given by the editorial board.
5. All copyrights of the papers that are being accepted for publication is on behalf of the Social Security Inspectors' Association (Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği). For the published papers the writers will get a royalty fee on the amount that will be defined by the Social Security Inspectors' Association.

MAKALE YAZIM KURALLARI

1. Makale yazım sırası; özet, anahtar kelimeler (en az dört kelime), abstract, key words, giriş, metin, sonuç ve kaynaklar şeklindedir. Türkçe ve İngilizce özet kısmı en az 100, en çok 250 kelimeden oluşmalıdır. Ayrıca makaleler, 10.000 kelimeyi geçmeyecek şekilde hazırlanmalıdır.
2. Sayfa düzeninde ölçü; üst boşluk 2,5 cm., sol boşluk 3 cm., alt boşluk 2,5 cm., sağ boşluk 2 cm. şeklinde olmalıdır. Yazı formatı; Times New Roman (12 punto) olmak ve makale başlığı koyu harflerle yazılmalıdır. Yazmada, (.) (,) (;) (?) ve benzeri noktalama işaretlerinden sonra bir karakter boşluk bırakılmalıdır.
3. Makalenin ana başlığı büyük harflerle sayfa ortalanarak yazılmalıdır. Alt başlıkları ile paragraf başlan, sol kenardan 1,25 cm. boşluk bırakılacak şekilde düzenlenmelidir. Sayfa sonundaki alt başlığı en az iki satır yazı izlemeli ya da alt başlık yeni sayfada yer almalıdır. Makale metni 1,5 tam satır aralığıyla yazılmalıdır. Tablo, şekil, grafik ve kısaltmalar ile şekillerin ve tabloların açıklamaları, alıntılar, dipnotlar ve kaynaklar listesinin yazımında ise 1 satır aralığı kullanılmalıdır. Şekil ve tabloların kendine ait bir numarası olmalı ve şekiller ayrı tablolar ayrı numaralandırılmalıdır (Tablo 1., Tablo 2. veya Grafik 1., Grafik 2.).
4. Yazar adı başlığın hemen altında, ortalanmış şekilde ve 12 punto (soyadı harfleri büyük) olacak şekilde yazılmalıdır. Yazarın adının altında 10 punto olarak unvanı belirtilebilir.
5. Tablo, şekil ve grafiklere ilişkin başlıklar 12 punto şeklinde yazılıp, tablo, şekil ve/veya grafiğin üstünde yer almalıdır. Tablo, şekil ve grafiklerde harf büyüklüğü, 8 puntoya kadar düşürülebilir.
6. Makale yazımı sırasında kullanılacak atıf sistemi, metin içi kaynak gösterimidir. Uygulanılacak yöntem (Yazarın Soyadı, Yıl: Sayfa No) sırasına göre yapılmalıdır (Yılmaz, 2007: 14). İki yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, yazar soyadları araştırma «ve» kelimesi konulmalıdır (Dereli ve Yıldız, 2009: 89). İkiiden fazla yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, metin içinde ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamına gelen "vd." kısaltması kullanılmalıdır (Gökçe vd., 2014: 235).

7. Makalede yararlanılan kaynaklar, makalenin sonunda yer alan "Kaynaklar" kısmında aşağıda belirtilen şekilde yer almalıdır:

Kitaplar:

Sözer, Ali Nazım (2013). Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

Makaleler:

Taş, H. Yunus (2012). "Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ve İşsizlik Sigortası Ödemeleri: Gebze İşkur Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yayın Tarihi: 2012, Cilt: 17, Sayı: 3, 301-320.

İnternet Dergi:

Araş, Zeliha ve Altınok, Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 1, 2009, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.01.2016).

PAPER SUBMISSION GUIDELINES

1. The writing order of the papers will be consecutively as the abstract in Turkish, the keywords (at least four keywords) in Turkish, the abstract in English, the keywords in English (only English for English papers), the introduction, the text, the conclusion and bibliography. The Turkish and English abstracts should be at least 100 and up to 250 words. The paper should be prepared as not to exceed 10,000 words maximum.
2. Page layout should be headspace 2.5 cm, 3 cm from the left hand side, 2.5 cm at the lower space and 2 cm from the right hand side. The text format should be, Times New Roman (12 points) and the heading of the article should be written in bold letters. There has to be a single space after the punctuation characters, i.e., (.), (,) (;) and (?).
3. The main heading of the article should be written in capital letters written at the centre of the page. The subtitles and the paragraph beginnings has to be 1.25 cm from the left margin (For papers written in Turkish). The subtitle which is at the end of the page has to be followed at least with two lines of text or the subtitle has to be included in the new page. The paper should be written with 1.5 line spacing within the full text. Tables, figures, graphs and explanations of the graphs and tables, the quotation, the footnotes and the bibliography has to be with 1 line spacing. All the tables and figures has to obtain a unique number and all the tables has to be numbered separately (i.e., Table 1, Table 2 or Graphic 1, Graphic 2).
4. The name of the author (or authors) should be below the main headline, as centred to the page and with 12 points (last name has to be capitalized). The organisation or institution which the author has affiliation might be specified below the name with 10 points.
5. The titles of the tables, figures and graphs can be written as 12 point and specified below the table, figure or graph. The tables, figures and graphics can be reduced up to 8 points in letters.
6. The authors has to use the in-text citation method. The in-text citation method will be as (first the Surname of the author, the publication year: the page number) (i.e., Yılmaz, 2017: 14). When citing a paper or book which has two authors, the term "and"

should be added between the surnames of the authors (i.e., Dereli and Yılmaz, 2009: 89). When citing a paper or book which has more than two authors, in the in-text citation the surname of the first authors should be followed with "et al" term (i.e., Gökçe et al, 2014: 235).

7. The referred papers and books should be located in the Bibliography within the following order, as given in the examples:

Books:

Çakır, Sözen (2011). Turkish Social Security, New Press Publications, Istanbul.

Papers:

Li, K.X. ve Mi Ng, Jim (2002). "International Maritime Conventions: Seafarers' Safety and Human Rights", Journal of Maritime Law & Commerce, Vol. 33, Issue: 3, July 2002.

Online journal:

Aras, Zeliha and Altınok Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Vol. 67, No. 1, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Accessed at 01/04/2016).

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Sosyal Demokrat Refah Modeli ve Türkiye'nin Yeri

Social Democratic Welfare Model And The Status Of Turkey

Hüseyin UKUŞLU 1-28

Türkiye'de Bireysel Emeklilik ve Otomatik Katılımlı Sistem

Individual Pension System & Automatic Participation System
In Turkey

Ali Emrah ÖZER 29-56

Küreselleşme Sürecinde Güvenceli Esneklik ve Türkiye Emek
Piyasasında Esnekleşme

Flexicurity In The Axis Of Globalization And Flexibility
In The Labor Market In Turkey

Tahsin ÇAYIROĞLU 57-82

Sürekli Denetim Kavramı ve Mali Tabanlı Risk Değerlendirmesi

Continuous Audit Concept And Financial-based Risk Assessment

Hatice Buket İKİZOĞLU

Yunus Emre KARACA 83-116

SOSYAL DEMOKRAT REFAH MODELİ VE TÜRKİYE’NİN YERİ

Hüseyin UKUŞLU

Gazi Üniversitesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Doktora Öğrencisi

ÖZET

Refah devleti, açık bir şekilde tanımlanamadığı gibi uluslararası türdeş bir yapı olarak karşılığı bulunmamaktadır. Refah devleti, farklı ülkelerde farklı anlamlara karşılık gelmektedir. Refah devleti anlayışının köklü biçimde yer aldığı Avrupa Birliği ülkelerinde bile refah modelleri kendi içinde bir takım farklılıklar barındırmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerin ekonomik ve sosyal geçmişinde farklılık olması refah devleti modellerin farklı olmasında önemli bir rol oynamıştır. Refah devleti uygulamaları da ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, belli ülkelerin düzenlemelerinde ortak özelliklerin bulunduğu görülmektedir. Bu ortak özelliklerden de bugünkü anlamda refah modelleri ortaya çıkmıştır. İdeal bir refah modelinde devlet, vatandaşlarına kapsamlı ve evrensel refah sağlanması sorumluluğunu üstlenmektedir.

İşte bu çalışmanın amacı öncelikle sosyal demokrat refah rejiminin özelliklerini ve uygulama alanlarını ortaya koymaktır. Sonrasında, Türkiye’deki sosyal sistemin refah devleti özelliklerini taşıyıp taşımadığını belirlemektir. Son olarak, Türkiye’deki sosyal politikaların sosyal demokrat refah modeliyle olan benzer ve farklı yanlarını ortaya çıkarmaktır. Pür literatür taramasından oluşan bu çalışmada Türkiye ile sosyal demokrat modelini temsil eden ülkelere ait göstergeler analiz edilmiştir. Ayrıca kurumsal refah rejimini temsilen Almanya, liberal refah rejimini temsilen İngiltere, Güney Avrupa refah rejimini temsilen Yunanistan’a ait OECD ve Eurostat göstergelerine yer verilerek Türkiye’nin yapısı hem sosyal demokrat refah rejimi hem de diğer refah rejimlerini temsil eden ülkeler ile mukayese edilmiştir. Sonuç olarak Türkiye, farklı refah modellerine ait özellikleri taşımakla birlikte Türkiye’nin sosyal sistemi sosyal demokratik refah modeline çok az benzemektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Politika, Refah Devleti, Refah Modelleri, Sosyal Demokratik Refah Modeli.

SOCIAL DEMOCRATIC WELFARE MODEL AND THE STATUS OF TURKEY

ABSTRACT

Unemployment The welfare state can not be clearly defined and it is not an internationally homogeneous structure. The idea of the "welfare state" has the different meaning in different countries. The welfare state models rooted in the European Union have some differences even within itself. The difference in the economic and social background of the European Union countries played an important role in the differentiation of welfare state models. While the welfare state practices vary from country to country, it is seen that the common features are found in the regulations of some countries. From these common features, welfare models emerged in today's sense. In an ideal welfare model, the state assumes the responsibility of providing comprehensive and universal welfare for its citizens.

The aim of this work is to investigate the characteristics and application areas of the social democratic welfare regime and to determine whether the social system in Turkey represents the characteristics of the welfare state. And then, it is to find out whether the social policy in Turkey has similar and different aspects to the social democratic welfare model. In this study which is composed of pure literature survey, the indicators representing the social democratic models and Turkey were analyzed. Besides that, the indicators of OECD and Eurostat for different welfare countries; such as Germany, representing corporate welfare regime; Britain, representing the liberal welfare regime; Greece, representing the Southern European welfare regime were included alongside with the indicators of the social democratic regime and Turkey. Finally, the position of Turkey was compared with those of countries representing both the social democratic welfare regime and other welfare regimes. As a result, while the social system of Turkey shows little resemblance to the social democratic welfare model, it has more features of other welfare models.

Key Words: Social State, Social Policy, Welfare State, Welfare Models, Social Democratic Welfare Model.

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Keynesyen teoriye dayalı refah devleti anlayışının sonucu olarak, tüm ülkelerde devletin her alandaki rolü artmış ve kamu kesimi sürekli genişlemiştir. 1970'lerdeki petrol krizlerinde kamunun kullandığı kaynakların kıt olduğunun farkına varılmış ve kriz dönemi boyunca çok başarılı bir sınav verememiş olan devlet çok sert eleştirilere muhatap olmaya başlamış, devletin küçültülmesi fikri güç kazanmıştır. Bu dönemde yeni sağ ideoloji tarafından devletin varlık gayesi tartışma konusu yapılmış ve uzun dönem toplumsal kalkınmada öncü kabul edilen devlet, piyasa temelli mekanizmaların önünü tıkayan, rekabeti ve girişimciliği engelleyen, kaynak israfına yol açan bürokratik bir aygıt olarak algılanmaya başlanmıştır (Canpolat ve Cangir, 2010: 26).

Gelişmiş ülkelerde refah devleti, genelde toplu sosyal hareketlerden kaynaklanan sosyal koruma şablonları üzerinden ortaya çıkmışlardır (Spicker, 2000: 144). Refah devletlerin batıda, özellikle İskandinav ülkelerinde 1960 ve 70'lilerde zirveye ulaştığını söyleyen Hague ve Harrop, refah devletlerini temel, orta ve geniş düzeyde sunduğu hizmetlere göre başlıca üçlü bir sınıflamaya gitmişlerdir (2004: 316-317). Esping-Andersen refah modellemesi, refah kapitalizmini liberal, muhafazakâr/korporatist ve sosyal demokrat şeklinde üç gruba ayırmaktadır (1990: 19). Refah rejimi sınıflandırmasıyla ilgili tartışmalar Esping-Andersen'in 1990'lılarda ele aldığı bu çalışmayla başlamış olsa da farklı refah rejim sınıflandırmaları İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde literatüre girmiştir (Abrahamson, 1999: 395).

Refah devleti, farklı ülkelerde farklı anlamlar içerdiğinden tek tip bir tanım yapmak güçtür (Dilnot, 1995: 1). Asa Briggs, refah devletini piyasa aktörlerinin oyununu politika ve yönetim yöntemiyle değiştirmeyi çabalayan organize bir gücün kullanıldığı bir devlet olarak tanımlamıştır. Briggs, piyasa güçlerinin değişiminin üç farklı biçimde sağlanabileceğini düşünmektedir. Refah devleti, kişilerin işlerinin ya da servetlerinin piyasa değerine bakılmaksızın bireylerin ve ailelerin asgari bir gelirini garanti etmektedir. Refah devleti, yaşlılık, işsizlik, hastalık gibi belli sosyal gerçekler karşısında ailelere ve bireyleri destekleyerek riskleri minimize etmektedir. Ayrıca refah devleti, sınıflar ve statüler arasında ayırım olmaksızın tüm halkın eşit haklara sahip olmasını sağlayacak en iyi standartları sağlamaktadır (2000: 16).

Refah devleti, sosyal refahın en üst seviyeye çıkarılması maksadıyla sosyal, iktisadi ve siyasi hayatta müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı ve girişimci bir devlet yapısına dayanır. Avrupa refah devleti anlayışında, devlet sadece sosyal politikaları belirleme ve denetlemekle kalmaz, bunlara ilaveten bu politikaları bizzat uygular (Şenkal ve Sarıpek, 2007: 147). Sosyal refah devletinin temel özelliği sosyo ekonomik yaşama müdahaledir. Sosyal refah devletinde, sosyal refahı sağlamak amacıyla devlet ekonomiye aktif ve kapsamlı olarak müdahale eder (Gökbunar ve Kovancılar, 1988: 252). Özetle refah tanımı devlet eksenli etrafında yapılmıştır. Esping-Andersen, refah rejimini, devlet, piyasa ve aile arasında karşılıklı bağımlılık içinde birlikte üretilme ve dağılma biçimi olarak tanımlamıştır. Başka ifadeyle devlet, aile ve piyasa ile birlikte, toplumsal riskleri yöneten üç kaynaktan biridir (Esping-Andersen, 1999: 35).

Tablo 1: Esping-Andersen'in Üçlü Refah Modeli Sınıflandırması

Rejim Adı	Sosyal Demokrat	Muhafazakâr-Korporatist	Liberal
Örnek ülkeler	İsveç, Danimarka, Hollanda	Almanya, Avusturya, Fransa	ABD, Avustralya, Kanada
Rejim tipi	Modern	Kurumsal	Kalıntısalsal
Felsefî temeller	Sosyalizm/Marksizm	Muhafazakâr sosyal politika	Klasik liberalizm
Emeğin metalaşmama düzeyi	Yüksek	Orta	Düşük
Hak kazanma dayanağı	Yurttaşlık/Evrensel	Katkıya dayalı	Gereksinim temelli
Sosyal politika sağlayan kurumlar	Devlet hâkimiyeti (evrensel/genel)	Devlet hâkimiyeti (mesleki)	Piyasa hâkimiyeti (kalıntısalsal)
Dayanışmanın baskın türü	Evrensel	Akrabalık, Korporatizm, Devletçilik	Bireysel
Dayanışmanın baskın yeri	Devlet	Aile	Piyasa
Ailenin Rolü	Çok az	Merkezi	Çok az
Piyanın Rolü	Çok az	Çok az	Merkezi
Devletin Rolü	Merkezi	Tamamlayıcı	Çok az

Kaynak: Leibfried, 1993: 128; Esping-Andersen, 1999: 85; Ebbinghaus ve Manow, 2001: 9; Voorhis, 2002: 5.

Esping-Adersen, kendisinden önce refah alanında yapılan çalışmaların sosyal harcamalara odaklandığı gerekçesiyle bunun refah devletinin anlaşılmasında yeterli bir ölçüt olamayacağını belirtmektedir (1990: 2). Andersen'in ayrımının temeli refah devletlerinin oluşma süreçlerinin mantığına dayanmaktadır. Buna göre refah devletleri arasında farklılığa neden olan tarihsel ve politik güçlerin gerisinde toplumsal sınıflar ve bunların siyasal süreçteki etkisi bulunmaktadır (1990: 19). Esping-Andersen refah devletlerinin sınıflandırılmasında metalaşmama (de-commodification) ölçütünü kullanmıştır (1990: 2-3). Metalaşmama kavramı bireylerin ve ailelerinin emek piyasasına katılımından bağımsız bir şekilde, toplumsal olarak kabul edilen bir yaşam düzeyine sahip olmasıdır (Esping-Andersen, 1990: 21-22).

Esping-Andersen, refah devletlerini dekomüdfikasyon düzeylerine göre değerlendirmektedir. Dekomüdfikasyon, modern refah devletlerinin uyguladığı sosyal politikalar, bireylerin "çalışma yaşamı dışında kalmalarına" olanak tanıyan bir gelirin korunmasını sağlayan bir düzeydir. Bu yöntemle, bireyler yaşamlarını sürdürebilmeleri için emeklerini herhangi bir fiyattan satma zorunluluğu azalmaktadır. Dekomüdfikasyonda, insan emeğine düşük fiyattan satın alınabilecek bir mal gibi davranılmasında sosyal refah yararları bir tampon oluşturacaktır. Farklı refah modelleri (rejimleri) değişen oranlarda dekomüdfikasyon düzeylerine sahiptir (Voorhis, 2002: 6).

Esping-Andersen'in yapmış olduğu bu üçlü gruplandırma sonrasında bu tasnifin yetersizliği düşüncesi üzerine dörtlü bir refah modeli tanımlamasının ilkini Stephan Leibfried 1993 yılında yapmıştır. Leibried'in refah devleti sınıflandırması temelde Esping-Andersen'inkine dayanmakta, onun refah kapitalizminin üç dünyası adını verdiği bir çerçeveye "Tam Oluşmamış Refah Devleti-Latin Havzası Modeli"ni ilave ederek dört ayrı grupta toplamıştır (Leibried, 1993:128). Bu çalışmada tam oluşmamış refah devleti ya da Latin havzası modelinde İspanya ya da Portekiz yerine Türkiye'nin kapı komşusu olan Yunanistan bilinçli şekilde tercih edilmiştir. Ayrıca İskandinav modeleye temsilen İsveç, muhafazakâr refah modeline temsilen Almanya, kalıntı refah devleti modeline temsilen İngiltere örnek olarak alınmıştır. Sosyal demokrat refah rejiminin tanımı ve baskın özelliklerinden değindikten sonra bir sonraki bölümde Türkiye'nin özellikle sosyal demokrat refah rejimiyle mukayesesi yapılacaktır. Birinci önceliğimiz Türkiye'nin sosyal demokrat refah

rejimiyle olan benzer ya da farklı yanlarını ortaya koymak olsa da diğer refah rejimlerini temsil eden birer ülkeyi tabloda yer vererek Türkiye'nin yeri AB ülkeleri ve OECD ülkeleri nezdinde tespit edilmeye çalışılacaktır.

1. SOSYAL DEMOKRAT REFAH REJİMİNİN TANIMI

Sosyal demokratik refah devletleri, devletin geniş sosyal haklar sağladığı, özel refah katkıların ise marjinal bir düzeyde olduğu bir toplum modelini temsil etmektedir (Myles ve Quadagno, 2002: 40). Sosyal demokrat refah rejimleri (social democratic welfare regimes), "evrensel refah rejimleri" "İskandinav modeli" ya da "modern refah rejimleri" olarak da adlandırılmaktadır. İskandinav ülkelerinde uygulanan bu model Sosyal Demokrat Model olarak isimlendirilir. İskandinav Modeli, sosyal faydaların herkes için aynı olduğu bu model Nordicmodel, Sosyal Demokrat model ya da Kurumsal model olarak ifade edilir (Şenkal ve Sarıipek, 2007:156). Refah devleti uygulamasının en önemli örnekleri İskandinav ülkeleridir. Bu rejim türünün önde gelen ülkesi İsveç'tir. Bu nedenle "İsveç Model" adıyla anıldığı da olmaktadır. İsveç modeli, refah devletin ideal şekli olarak nitelendirilir (Spicker, 2016). Diğer ülkeler ise Norveç, Danimarka, Hollanda ve Finlandiya'dır (Arın, 1993: 62).

İskandinav refah devletleri, hızlı ekonomik gelişme, düşük işsizlik ve özellikle de kadınlar bakımından yüksek işgücüne katılım ile cömert refah devleti haklarını bir araya getirme konusunda uluslararası bir üne sahiptir. Sosyal eşitlik ile ekonomik etkinlik kavramların bir araya gelmesi zor gözükse de bu ülkeler sosyal eşitlik ile ekonomik etkinlik gibi kavramların bir araya getirmeyi başarmış durumdadırlar. Diğer tarafta pek çok analist, İskandinav ülkelerin ekonomik performansın düşüklüğünü refah sistemlerine bağlarlar (Stephens, 1996: 34).

2. SOSYAL DEMOKRAT REFAH REJİMİN ÖZELLİKLERİ

Sosyal Demokrat Refah Devleti'nde emek, işverenler, merkezi çıkar grupları ve devlet güçlü bir şekilde örgütlenmiş olup karşılıklı etkileşim içinde bulunmaktadır. Bu güçlü yapılar arasındaki uzlaşma sayesinde sınıflar arasındaki eşitliğin sağlanması modelin ana hedefidir. Doğal olarak bu yapıda, sosyal politika alanında (sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut, çevre ve işçilerin katılımı) olduğu kadar ekonomik büyüme, fiyatlar, ücretler, vergiler, işsizlik ve

ödemeler dengesi gibi temel konuları da içeren pazarlık süreçleriyle bir uzlaşmanın sağlanmasıdır. Sosyal demokrat refah rejiminin özellikleri aşağıda maddeler halinde somutlaştırılmaya çalışılmıştır.

2.1. Felsefi Temelinin Sosyalizme Dayanması

Refah devletiyle sosyal devlet kavramları birbiri yerine kullanılıyor olsa da refah devleti, sosyal devlet, sosyalist devlet, sosyal politika kavramları birbirinden farklıdır (Erdal, 2002: 16-18). İskandinav ülkelerinde sosyal reformların arkasındaki asıl belirleyici gücün sosyal demokrasi olmasından dolayı, bu rejime sosyal demokrat refah rejimi denmektedir (Esping-Andersen, 1990: 27). Sosyal demokrat refah rejiminin felsefi temeli, Marksist/sosyalist yaklaşım yer almaktır (Ebbinghaus ve Manow, 2001: 9; Voorhis, 2002: 5). İskandinav model, sosyalizm ile kapitalizm arasında üçüncü bir yol olarak da gösterilmektedir. İskandinav model kısmen piyasayı dışlamaktadır. Ancak tamamen piyasayı dışladığı da söylenemez. Bu modelde bir anlamda gazeteci yazar Kütahyalı'nın (2015) ifadesiyle "tavuk liberalizm, yumurta ise sosyal devlettir."

Atilla Yayla (2014) ise, İsveç sosyal demokrat iktisat politikaları sayesinde değil liberal iktisat politikaları sayesinde zenginleştiğini söylemektedir. 1889 yılında kurulan İsveç Sosyal Demokrat Partisi'nin de başlangıçta liberal fikirlerin etkisinde olduğunu 1970'lerden itibaren enternasyonalist solcu akımların etkisiyle Sosyal Demokrat'ların işçi piyasasına hakim olmaları sonrası kamu harcamaların %60'lara dayandığını, vergi oranların arttığını ve nihayetinde 1980 sonrası büyüme oranların düştüğünü 1990'lılarda yaşanan kriz sonrası 2000'li yıllarda daha az sosyal demokrasi, daha az devlet müdahalesine yönelik bir politikaya geçmişler. 1970 yılında dünyanın 4. en zengin ülkesi olan İsveç 1993 yılında 14. sıraya gerilemiştir. Bugün gelinen noktada İsveç, piyasaya müdahalede daha isteksizdir. Yine de İsveç'te kamu, OECD'nin %15 ortalamasına karşın, %30'la en büyük işveren durumundadır. Diğer tarafta İsveç'te 2000'li yıllar sonrası yaşanan dönüşüm Norveç, Danimarka ve Filandiya ülkelerine de sıçramış durumadır. Özetle Esping-Andersen'in ifadesiyle bu model, liberalizm ile sosyalizmin alışılmamış, özgün birleşimidir (1990: 28).

2.2. Emegın Metalaşmamasının Yüksek Olması

Refah devletlerini sınıflandırmada Karl Polanyi'den esinlenerek dekomüdfikasyon (metalaşmama) kavramını (1990: 3) kullanan Esping-Andersen'e göre, metalaşmama bireylerin ya da ailelerin piyasa katılımından bağımsız olarak sosyal açıdan kabul

edilebilir bir yaşam standardını gerçekleştirebilme dereceleri şeklinde tanımlanabilir. Sosyal haklar dokunulmazsa, yasal olarak ve performanstan ziyade vatandaşlık temelli düzenlenmişse, bu kişilerin piyasa karşısında metalaşmama durumunu göstermektedir. Başka ifadeyle sosyal hizmetler bir hak olarak veriliyorsa ve bir kişi piyasaya bağlı kalmadan yaşamını devam ettirebiliyorsa metalaşmama sağlanmış demektir (1990: 21-22). İster teori, ister ideoloji ya da politik bir strateji olan sosyalizm de kapitalizmin işgücünü metalaştırmasına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (1990: 44). Sosyal demokrat refah rejiminde metalaşmama seviyesi yüksektir. Bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için emeklerini herhangi bir fiyattan satma zorunluluğu azalmaktadır. Esping-Andersen'in metalaşmama dercesine göre yaptığı sınıflandırmada, sosyal demokrat refah rejimleri arasında yer alan İsveç, Norveç, Danimarka, Hollanda, Belçika ve Avusturya ülkeleri %30'unda üzerinde bir metalaşmama oranına sahiptirler. Yüksek bir dekomodifikasyon düzeyi olan refah devletinde, sosyal hizmetlerden yararlanmak isteyen bir kişi belli koşulları yerine getirmesine gerek kalmadan devlet tarafından bu hizmetler standart olarak kendisine sunulmaktadır.

Tablo 2: Metalaşmama Dereceleri

Ülkeler	Metalaşmama Derecesi
İsveç	39,1
Norveç	38,3
Danimarka	38,1
Hollanda	32,4
Belçika	32,4
Avusturya	31,1

Kaynak: Esping-Andersen, 1990: 52.

2.3. Hak Kazanma Düzeyi – Evrensellik ve Eşitlik İlkesi

Sosyal demokratik refah rejiminde, haklar korporatist olmaktan ziyade evrenseldir. Haklar mesleki gruplar tarafından temsil gibi statü farklılıklarını korumadan ziyade, vatandaşların eşitliğini vurgulamaktadır. Bu rejimde, Kıta Avrupası modelinden farklı olarak, gelirin yeniden dağıtımı ve herkese yüksek düzeyde gelir güvencesi sağlama üzerinde kayda değer vurgu vardır (Myles ve Quadagno, 2002: 40). Bu model, herkese çalışma hakkını evrenselci yaklaşımla temel alır. Bu açıdan refah devleti tipi, kapsamlı refah devleti olarak nitelendirilir.

İskandinav refah devletleri, evrensel gelir garantisini önerir. Hizmetlerden herhangi bir şart aranmaksızın istisnasız herkes yararlanır. Bu sistemde vatandaşlar arasında ayırım yapılmaksızın eşit,

sabit oranlı yardım vardır. Bu modelde, gereksinimlerin en yüksek düzeyde karşılanmasıyla oluşacak eşitlik hedeflenir. Başka ifadeyle, en düşük ihtiyaçlarda eşitlik değil en yüksek standartlarda eşitlik sağlanması hedeflenir. Temel düzeydeki ihtiyaçların karşılanmasıyla eşitliğin sağlanamayacağı düşünülür. Sosyal reformlar, yüksek standartların eşitliğine dayanır. Orta sınıf da sosyal desteklerden yararlanabilir. Diğer bir ifade ile işçilerin, daha iyi durumda olan sınıfların sahip olduğu haklara tamamen katılma hakları vardır. İşçiler, beyaz yakalı çalışanlarla ya da memurlarla aynı haklara sahiptirler (Esping-Andersen, 1990: 28). Bu modelde aynı zamanda, sosyal eşitlikle ekonomik etkinliğin en iyi şekilde kombine edildiği de gözlenmektedir (Özdemir, 2007: 140).

İskandinav refah modelinin arkasında yatan temel ilke, yardımların evrensel olması ve istihdama ilişkin ve ailevi hiçbir şarta bakılmaksızın tüm vatandaşlara uygulanmasıdır. İskandinav refah modelinde, koşulları yerine getiren tüm vatandaşlara çalışma ya da aile durumuna bakılmaksızın yardım yapılmaktadır. Sistem herkesi kapsar, geneldir ve yardımlar bireylere verilir. Başka ifadeyle bu sistemde yardımlar aileye değil bireye yapılır. Bir kadın eşinden boşandıktan sonra da hala devletten yardım almaya devam edebilmektedir. Bu sistemde ailelere, kiliselere veya refah örgütlerine sadece çok sınırlı bir refah sağlama görevi verilmiştir; asıl ağırlık devletin üzerindedir. Özetle liberal refah devleti türünde sosyal haklar ihtiyaç temelli, muhafazakâr refah devletinde katkıya dayalı iken sosyal demokrat refah rejiminde ise evrenseldir. İskandinav ülkelerinde yerel düzeyde sunulan eğitim ve sağlık hizmetlerinde politikalar merkezi düzeyde belirlenmekte anca hizmetler bu evrensellik ilkesiyle gözetilerek sunulmaktadır.

2.4. Tam İstihdamın Hedeflenmesi

Sosyal demokratik refah rejimlerinde, tam istihdam konusu merkezi bir öneme sahip olup rejimin parçasını oluşturmaktadır (Hague vd., 1992: 412). Kapsamlı refah devletini gerçekleştirebilmek için devletin sosyal politika önceliklerinin başında tam istihdam gelmektedir. Devlet, tam istihdamda aktif olarak görev almaktadır. Tam istihdam için piyasa gerektiğinde yönlendirilmekte ya da sınırlandırılmaktadır (Toprak, 2015: 161).

Tam istihdamı sağlamanın asıl yolu olarak *devlet istihdamı* görülmüştür. Devlet istihdamı, başka hiç bir yol kalmadığında başvurulacak en son çare olarak değil, tam tersine, tam istihdamı sağlamada asıl amaç olarak benimsenmiştir. Diğer rejim tiplerinden farklı olarak, devlet ikinci ya da sonuncu olarak devreye girecek bir

kurum olarak görülmemekte, aksine devlet tüm vatandaşlarının sosyal haklarını sağlamanın temel bir aygıtı olarak görülmektedir. Doğal olarak diğer ülke uygulamalarından farklı olarak geniş bir kamu sektörü bulunmaktadır. Tam istihdamı sağlamanın yolu olarak, devlet ilk çare olarak özellikle kadınlar için işveren yükümlülüklerini üstlenir. İnsanların işgücü piyasasına girmesi veya işgücü piyasasından çıkmamasının sübvansiyonlarla sağlanması hedeflenir (Arın, 1993: 62-63).

Sosyal demokratik refah rejiminin görüldüğü ülkelerde tam istihdam politikası devletin öncelikli sosyal politikaların başında yer almaktadır. Bu ülkelerde toplam istihdam düzeyi yüksektir. Bu modelde, refah devleti uygulamalarının odağı iş piyasalarıdır. İstihdam içinde kamu istihdamı, OECD ülkeleri ortalamasının iki katıdır (ancak, özel sektör istihdamı ise ortalamanın biraz altındadır). Kadınların işgücüne katılım oranları yüksektir. Bu nedenlerden ötürü, "istihdam genişletici refah devleti modeli" ya da "tam istihdam sağlayıcı refah devleti modeli" olarak da adlandırılmaktadır (Stephens, 1996: 33).

Modern İskandinav refah politikalarının tüm dönemlerinde ücretli iş ve yüksek istihdam seviyesine özel bir önem verilmiştir. Bu dönemde temel sloganlar “herkese iş” ve “tam istihdam” gibi sosyal demokrat partilerin hayallerinde şekillenmiştir. Bu ülkelerde, işgücüne katılım oranı diğer Avrupa ülkelerine oranla çok daha yüksektir. Bu yüzden model “çalışma merkezli toplum” modeli olarak da nitelendirilmektedir. Model çalışma hakkını merkeze alarak refah politikalarını buna göre düzenler (Koray, 2002: 182). Toplam istihdam ve kadın işçilerin emek piyasasına katılım oranı yüksektir. Bu modelde bireysel bağımsızlık teşvik edilir; kadınların emek piyasasına katılması ve işlerini seçebilmeleri konusunda model önemli bir serbestliğe sahiptir.

2.5. Geniş Tabanlı ve Yüksek Vergi Oranlarıyla Sistemin Sürekliliğinin Sağlanması

Bu refah modelinde, hem geniş tabanlı vergilendirme hem de yüksek vergi yükü ile oluşan bir vergi sistemi mevcuttur. Güçlü sendikalar, düşük vasıflı işçilerin dahi görece yüksek ücretler almalarına, dolayısıyla gelir dağılımının daha adil bir şekilde gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır. İskandinav modelde yardımlar devlet tarafından yapılır ve finansmanı da yüksek vergilerle sağlanır. İskandinav modeli diğer tüm refah modellerinden çok daha fazla refah yardımı içerdiği için, sistemin finansmanı ancak yüksek vergilerle sağlanabilmektedir. Geniş tabanlı ve yüksek vergi yüküne

rağmen İskandinav şirketleri rekabet güçlerini koruyabilmekte ve istihdam yaratabilmekteydi. Bu rejimde yapılan yardımlar cömert ve evrensel olduğundan, yüksek vergi yükü vatandaşlarca herhangi bir hoşnutsuzluk belirtisi göstermeden kabul edilmektedir. Bu tablo 1990'lılar sonrası değişmeye başlamıştır. Vergi seviyeleri müteşebbisleri ve vasıflı genç işgücünü caydırmaya ve göçe teşvik etmeye başlatmıştır. Ayrıca 1990'lılarda yaşanan kriz sonrası ekonomide reformlar yapılmaya başlanmış olup, vergi yükü azaltılmaya çalışılmıştır. Örneğin İsveç'te kurumlar vergisi, ABD'dekinden düşük olup %22'dir (Yayla, 2014).

2.6. Sosyal Hizmetlerde Devletin Baskınlığı

Hükümetlere rol yüklemesi açısından İskandinav model uluslararası alanda en çok ilgi gören modeldir. İskandinav modelinde refah üretimi devlet tarafından yerine getirilmektedir. Devlet bir (sosyal) hizmet devletidir. Devlet, büyük oranda temel refah aktörü olup faydaların büyük çoğunluğunu sağlamaktadır. Bu faydalar özellikle orta sınıf ve çalışan sınıf için söz konusudur (Özdemir, 2007: 140). İskandinav ülkelerinde devlet, vatandaşlarına sosyal refah hizmetleri sunan konumda bulunmaktadır. Devlet, refah kazançlarının tüm vatandaşlar tarafından elde edilebilir olmasını finanse ve organize etmek için diğer Avrupa ülkelerinden daha fazla sisteme dâhil olmaktadır.

2.7. Sosyal Hizmetlerin Yaygın Olması

Sosyal demokrat refah rejimi kurtuluş politikası olarak hem piyasaya hem de bireye önem verir. Devlet, ailenin yardım etme kapasitesinin tamamen tükenmesi beklemes. Bu sistemde ideal olan kişilerin ailesine olan bağımlılığını maksimize etmek yerine bireysel olarak ayakta kalmalarını sağlamaktır. Doğal olarak bu sistemde yardımlar doğrudan çocuklara yapılmaktadır. Ayrıca refah devleti çocukların, yaşlıların ve yardıma muhtaç olanların sorumluluğunu almaktadır. Aile ihtiyaçların karşılanması ve kadınların ev işleri yerine çalışmayı tercih etmelerinin sağlanmasında devlete yüksek görevler düşmektedir. Sosyal demokrat refah rejimi kurumsal refah rejiminden farklı olarak geleneksel aile yapısını serbest bırakır, bunun yerine devlet geleneksel aile sorumluluklarını da üzerine alır (Esping-Andersen, 1990: 28).

Bu sistemde çocuklar, sakatlar ve yaşlılar için oldukça gelişmiş hizmet anlayışı söz konusudur. Gelir garantisinin sağladığı oldukça geniş ve cömert güvenlik ağı yoksulluğa karşı etkili bir güvencedir. İşsizlik koşullarında ve yaşlılıkta yüksek bir gelir telafi

düzeyi sağlayan cömert sosyal politika uygulanır. Aynı şekilde genç, hasta, özürli ve yaşlı olanlara yönelik kapsayıcı sosyal hizmetler uygulanır. Ücret farklılıkları ve gelir eşitsizliği düşük bir düzeydedir. Küçük çocuklu bekâr ebeveynler, yaşlı işçiler veya sakatlar gibi en güç emek rezervlerini mobilize etmede oldukça etkindir. Belçika ile birlikte İskandinav ülkeleri hem yaşlı hem de çocuk yoksulluğunu makul seviyelerde tutmayı başarabilen birkaç OECD ülkesi arasındadır. Böylece aktif aile yanlısı politikalarıyla, cömert yaşlılık güvencesinin çelişmediğini göstermişlerdir.

3. SOSYAL DEMOKRAT REFAH REJİMİNİN ALANLARI VE TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Sosyal demokrat refah rejiminin belirgin özelliklerinin görüldüğü alanlara geçmeden önce ilk önce Türkiye’deki refah rejiminin üzerinde kısaca durmakta fayda bulunmaktadır. Cumhuriyet öncesi dönemde olduğu gibi hayır hizmetlerinin kurumsal görünümü olan vakıflar gibi gönüllüğe dayalı sivil toplum organizasyonları, geleneksel refah dinamikleri olarak Türkiye’de önemli yer tutmaktadır. Aynı şekilde ahi teşkilatı gibi korporatist karakterde örgütlenen meslek kuruluşları dayanışmacı toplumsal yapının oluşumunda önemli roller üstlenmiştir. Dayanışmacı toplum ve korumacı aile geleneksel refah dinamiklerini oluşturmaktadır. İlave olarak Türkiye’de korumacı devlet geleneği baskın olup “devlet baba” özdeyişi dillere pelesenk olmuştur. Türkiye’de refah devletine hizmet eden geleneksel toplum dinamikleri fazlaca hissedilmektedir (Özaydın ve Metin, 2016: 144-157).

Türkiye’de sanayileşme sürecindeki gecikmelere bağlı olarak modern refah rejimi kurumlarının oluşumu gecikmiştir. Osmanlı devletinde Türkler daha çok devlet işleri ve tarımla uğraşırken, azınlıklar sanayi ve hizmet sektöründe yoğunlaşmışlardır. Geç sanayileşmenin bir sonucu olarak çalışma hayatı temel düzenlemelerinde gecikmeler yaşanmıştır. Nitekim çalışma hayatına ilişkin ilk kapsamlı düzenleme, 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi olmakla birlikte olmuştur (Özaydın ve Metin, 2016: 159).

Her şeyden önce Türkiye’deki refah rejimi devlet, aile ve sivil toplum karakterlidir. Türkiye’de geleneksel ve modern refah kurumları bir aradadır. Bu da refah hizmetlerinin etkin olmayan, yetersiz, dağınık ve suiistimale açık bir şekilde örgütlenmesine neden olmuştur. Dağınık sosyal güvenlik hizmetlerini aynı çatı altında

toplamak maksadıyla bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal güvenlik alanında 2006 yılında 5502 sayılı kanunla yapılan düzenlemeyle Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un tüzel kişilikleri sona erdirilerek Sosyal Güvenlik Kurumu altında birleştirilmiştir. Aynı şekilde 1976 yılına çıkarılan 2022 sayılı Kanun'la emeklilik hakkına ve geçimlerini temin edebilecek kimseye sahip olmayan 65 yaşın üzerindeki yoksul yaşlılara ve çalışamayacak durumdaki engellilere belirli bir aylı bağlanması hizmetleri, 1983 yılında çıkarılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından yapılan sosyal yardımlar, 1986 yılında çıkarılan 3294 sayılı kanunla düzenlenen ve kaymakamlıklar bünyesinde örgütlenen Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışma Vakfı bünyesindeki yardımlar 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının çatısı altında bir araya getirilmiştir. Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra parçalı ve dağınık yapılar tek çatı altında toplanmaya çalışılsa da halen refah devletinin kurumsal bir nitelik taşıdığı söylenemez.

3.1. Vergiler

Vergi yükü (taxburden), belli bir dönemde devlete ödenen vergilerin, belli bir dönemde elde edilen gelirlere oranıdır. Başka bir ifadeyle vergi yükü, toplam vergi gelirlerinin gayri safi yurt içi milli hasıla içerisindeki oranı olarak ölçülmektedir. Vergi gelirleri (tax revenue), gelir ve karlar (kurum kazancı), sosyal güvenlik katkıları, katma değer vergisi, ücret vergisi, veraset ve intikal ve diğer vergiler kapsamaktadır. GSYİH cinsinden toplam vergi gelirleri, GSYİH içerisindeki vergiler aracılığıyla devlet tarafından toplanan payı ifade etmektedir. Dolayısıyla toplam gelirler, devletin ekonomi kaynaklarını hangi derecede kontrol ettiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir (OECD, 2017c).

Tablo 3: 2014 Fiyatlarıyla GSYİH İçindeki Toplam Vergi Gelirlerinin Oranı (%)

Ülke/Yıllar	Toplam Veri Gelirleri	Sosyal Güvenlik Gelirleri Çıkartıldığında Toplam Vergi Gelirleri
OECD Ülkeleri	34,2	25,1
Danimarka	49,6	49,5
İsveç	42,8	32,9
Norveç	38,7	28,8
Almanya	36,6	22,6
İngiltere	32,1	26,1
Yunanistan	35,8	25,5
Türkiye	28,8	20,6

Kaynak: OECD; 2017b: 94.

Yukarıdaki tabloda Esping-Andersen'in metalaşmama düzeyine göre yaptığı sınıflandırmada sosyal demokrat refah rejimini temsil eden ülkelerden sadece ilk üçüne yer verilmiştir. Tabloda İskandinav ülkelerin toplam vergi gelirleri içerisindeki oranlarının yüksek olduğu görülmektedir. İskandinav ülkelerinde vergi yükü yüksektir. Bu ülkelerde devletin ekonomik politikada belirleyici olduğunu görebilmekteyiz. Birçok sosyal fayda vergiler yoluyla finanse edildiklerinden sosyal güvenlik katkılarının seviyesi düşüktür (Rixen, 2012: 82). Danimarka'da sosyal güvenlik hizmetleri tamamen vergiler yoluyla sübvansede edilmektedir. Danimarka özelinde toplam vergi yükü %50 civarında olup, sosyal güvenlik katkıları dışarıda bırakıldığında bu oran yine değişmemektedir.

3.2. İstihdam ve Çalışma

İskandinav refah devletinde, herkes için çalışma hakkı savunulur. Refah devleti politikası, zorunlu gelir transferi stratejilerinden ziyade çalışma hakkı üzerinde odaklanmaktadır. Refah devleti, özellikle kadınlar için ilk başvurulacak işverendir. Piyasaya giriş ve piyasadan çıkmamayı destekleme refah devletinin stratejisini oluşturmaktadır. Kişiler piyasa içerisinde tutulmaya çalışılır. Refah devletinin özelliği iş merkezli bir toplum öngörmesidir. Bir anlamda kurumsal sosyal vatandaşlık özelliklerini taşımaktadır (Leibfried, 1993: 126). İsveç'te ekonomik politikanın ana hedefi, sürdürülebilir büyüme, yüksek istihdam, herkesin yararlandığı refah ve ekonomik istikrar araçlarıyla olası en yüksek sürdürülebilir refahı oluşturmaktadır. İsveç'te istihdam politikası alt yönetim birimlerinin değil bizzat merkezi hükümetin sorumluluğundadır. İstihdam politikasının temel amacı tam istihdam ve gelir dağılımında eşitliğin teminidir. Bunun için devlet müdahaleleri mümkündür. Yeni iş alanları oluşturma, çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler, çalışma hayatının tarafları ile müzakereler merkezi hükümetin inisiyatifindedir (Government Offices of Stockholm, 2011: 5).

İskandinav ülkelerinde, II. Dünya Savaşı'ndan bu yana, tüm vatandaşların istihdam edilmesi ya da daha tam istihdama yönelik artan bir ilgi de bulunmasına rağmen 1970'lerden beri işsizlik gittikçe büyüyen bir tehdit olmuştur. Özellikle 1990'larda meydana gelen gelişmelerin sonucu olarak İskandinav'da refah devleti yardımları ciddi bir değişim geçirmektedir. İlk olarak 1990 yılında Finlandiya'yı, ikinci olarak da 1992 yılında İsveç'te meydana gelen ekonomik krizlerden sonra, bu iki ülke sosyal yardımları ve refah programlarını kıstak ve bazı hizmetleri sınırlandırmak zorunda kalmışlardır. Diğer tarafta Danimarka ve Norveç 1990'lar boyunca dinamik ve gelişen

ekonomilere sahipti. Bu yüzden nüfusun marjinal kesimlerine yönelik işsiz kalma ve emek piyasasına giriş tedbirleri gibi bazı refah hizmetlerini genişletmeyi devam ettirdiler (Abrahamson, 1999: 31). Nitekim aşağıdaki tablo İsveç'te işsizlik oranlarının yıllar bazında arttığını doğrulamaktadır. İsveç'in işsizlik oranının Türkiye ve AB ülke ortalamasından düşük olmakla birlikte Latin havzası modeli dışındaki diğer refah modellerini temsil eden ülkelerin üstündedir. İşsizlik oranları aşağıdaki tabloda beşer yıllık zaman serisiyle dört farklı refah rejimini temsil edecek şekilde Türkiye'nin de durumunu saptayabilmek amacıyla hazırlanmıştır.

Tablo 4: İşsizlik Oranları

Ülkeler / Yıllar	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Avrupa Birliği (28 Ülke)	:	:	8,9	9	9,6	9,4
İsveç	1,7	8,8	5,6 (i)	7,7	8,6	7,4
Almanya	:	8,2	7,9	11,2 (i)	7	4,6
İngiltere	5,6	5,6	4	5,1	9,6	5,3
Yunanistan	:	:	11,2	10	12,7	24,9
Türkiye	:	:	:	9,5	11,1	10,3

:=Veri yok, İ=Aşamalı olarak kullanımdan kaldırılan metaveriler.

Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450>.
(Erişim Tarihi: 26.08.2017).

1995 yılından 2015 yılına kadar olan dönemdeki beşer yıllık zaman serisinde işgücü piyasası gelişmelerinin yer aldığı Tablo, İsveç ve Türkiye'de kadınların işgücüne katılma oranlarını göstermektedir. İsveç'teki kadınlar için işgücüne katılım oranı AB ülkelerinin de üstünde olup beşer yıllık dönemlerde arttığı gözlemlenmektedir. Aynı oran Türkiye için farklı dört türde refah rejimlerini temsil eden ülke oranlarının çok altında olduğu görülecektir. AB ülkelerinde 2015 yılı istihdam oranı %70,1, OECD ülkelerin %62,20, İsveç için %80,5'tir. Türkiye istihdam oranı ise sosyal demokrat refah rejimini temsil eden İsveç istihdam oranının çok çok altındadır.

Tablo 5: İstihdam Oranı (%)

Ülke/Yıllar	1995	2000	2005	2010	2015
Avrupa Birliği (28 Ülke)	:	:	67,9	68,6	70,1
İsveç	:	76,8 (e)	77,9 (b)	78,1	80,5
Almanya	67,5 (e)	68,7 (e)	69,4 (b)	75 (b)	78
İngiltere	71,1 (e)	74	75,2	73,5	76,8
Yunanistan	59,7 (e)	61,9	64,4	63,8	54,9
Türkiye	:	:	:	50	53,9

:=veri yok e=tahmini b=zaman serisinde kesinti

Kaynak: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10
(Erişim Tarihi: 26.08.2017).

AB ve OECD ortalamasında kadınlarda yaklaşık % 60 oranında seyreden işgücüne katılma oranı, Türkiye’de son birkaç yılda artmış olmasına rağmen, yine de %30’lar civarındadır. Erkek istihdam oranı İsveç için %82,5 ve Türkiye için %75,3 iken, kadın istihdam oranı İsveç için %80,5 ve Türkiye için %32,5’tir. İsveç’te modern aile politikası uygulamaları kadın ve erkeğin hem iş yaşamında hem de aile içinde aktif dayanışmasını hedef almaktadır. İsveç çocuk bakım sistemi üzerinde önemle durulan konulardan birisidir. Bakım hizmetler ise ailelere iki türlü fayda sağlar. Bunlar kadınların hem çocuk hem de kariyer sahibi olmalarını sağlar ve aynı zamanda kadınların istihdam oranlarını da maksimumlaştırır. (Erdal, 2012: 212).

Tablo 6: Kadının İşgücüne Katılım Oranı (%)

Kadın İşgücüne Katılım Oranı (%)					
Ülke(Yıllar)	1995	2000	2005	2010	2015
Avrupa Birliği (28 Ülke)	:	:	60	62,1	64,3
İsveç	:	74,6 (e)	75,2 (b)	75	78,3
Almanya	57,6 (e)	60,8 (e)	63,1 (b)	69,7 (b)	73,6
İngiltere	63,6 (e)	66,8	68,5	67,9	71,3
Yunanistan	41,5 (e)	45,5	49,7	51,8	46
Türkiye	:	:	:	28	32,5

:=Veri yok, e=Tahmin, b=Zaman serisindeki kesinti

Kaynak: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10
(Erişim Tarihi: 26.08.2017).

Ne istihdamda, ne de eğitim sürecinde yer alan gençlerin oranı, gençlerin iş bulmalarında karşılaştıkları zorlukları göstermektedir. Bu oranın yüksek olması ekonomik durumun kötüye gittiğinin göstergesidir (Özaydın ve Metin, 2016: 120). OECD ülkeleri ortalamasında 15-29 yaş grubunda ne istihdamda ne de eğitim sürecinde yer alan genç nüfusun oranı yaklaşık 15'tir. Sosyal demokrat refah rejimini temsil eden İsveç içi bu oran %9,08 olup OECD ülkelerinin altındadır. Türkiye için bu oran yıllar itibariyle pozitif bir gelişme kaydetmiş olmakla birlikte hala OECD ülke ortalamasının üstünde seyretmektedir.

Tablo 7: Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Ne İstihdamda Ne De Eğitim Sürecinde Yer Alan 15-29 Yaş Arası Genç Nüfusun Oranı (%)

Ülkeler / Yıllar	2000	2005	2010	2015
OECD Ülkeleri Toplamı	15,52	14,79	15,81	14,52
İsveç	7,90	9,18	10,27	9,08
Almanya	13,31	14,70	11,97	8,57
İngiltere	13,32	14,17	15,93	13,74
Yunanistan	21,52	19,75	18,27	26,15
Türkiye	37,83	43,58	36,63	28,78

Kaynak: <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employmenteducation-or-training-neet.htm> (Erişim Tarihi: 26.08.2017).

3.3. Emeklilik

İşsizlik sigortası gibi, emeklilik sigortası sosyal devlet politikalarının özünü oluşturur. Emeklilik harcamaları sanayileşmiş ülkelerin en büyük harcama kalemlerinden biridir. Sosyal demokrat refah rejimi, kapsam olarak en fazla evrensel olan ve yarar düzeyi olarak en homojen olan sosyal sigorta programlarına sahip ülkelerden oluşmaktadır (Rixen, 2012: 102). İsveç'te çalışırken öde emekli olunca öden (pay as you go) sisteminin yerine NDC (National Defined Contribution) sistemini getirerek Avrupa'ya öncülük etmiştir. Bu sistem eski sistemin finansman modelini muhafaza etmekle birlikte insanların emekli olunca elde edeceği ödemelerden ziyade çalışırken sisteme yaptığı katkıları vurgulamaktadır. Bunun sonucu finansal sisteme istikrar kazandırılmaktadır (Yayla, 2014).

İsveç'te emeklilik sistemin üçayağı bulunmaktadır. Birincisi, İsveç'te vergi gelirleriyle finanse edilen temel emeklilik sistemidir. İsveç'te en az 40 yıl yaşayan birisi, diğer ülkelerden herhangi bir

emeklilik ödemesi almamak koşuluyla bu sistemden tam olarak yararlanma hakkına sahiptir. Özel ya da firma emeklilik sigortalarından elde edilen gelirler, bu hak edilen emeklilik sistemin sağladığı hakları azaltmamaktadır. İsveç emeklilik sistemin ikinci ayağı katkı bazlıdır. İşçi tarafından yapılan katkı tutarı %18,5, işverenin ise %7 civarındadır. İsveç'te emeklilik sigorta tavanı bulunmakta olup bunu üzerinde ödemeler için herhangi bir kazanımı söz konusu değildir. Üçüncü ayağı ise ikincisiyle bağlantılıdır. Kişilerin ödedikleri %18,5 oranındaki katkı payının %2,5'i devletin yönettiği fonlara gitmektedir. Ancak kişiler fon türünü seçme konusunda hakları bulunmaktadır (Rixen, 2012: 105).

İsveç ve Danimarka'da emeklilik yaşı 65'tir. Aynı şekilde Almanya ve İngiltere'de emeklilik yaşı 65'tir (Rixen, 2012: 113). Türkiye'de yapılan düzenlemelerle kademeli emeklilik yaşı söz konusu olup 2048 yılından itibaren emeklilik yaş sınırı 65'tir. Türkiye'de sosyal güvenlikle ilgili kurumların dağınıklığı 2006 yılında yapılan değişiklikle tek çatı altında toparlanmıştır. SGK hizmet sunan kurumdaki çıkarak, sadece finansman sağlayan bir kuruma dönüştürülmüştür. Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili diğer bir önemli husus bireysel emeklilik sisteminin tamamlayıcı bir mekanizma olarak 2001 yılında düzenlenmiştir. 2003 yılında uygulama geçen 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nda bireysel emeklilik sisteminin kuruluş amacı kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcı bir ögesi olduğu açık bir şekilde belirtilmektedir. Kurulduğundan bu yana gönüllük esasına göre işlemekte olan bireysel emeklilik sisteminin 2017 sene başından itibaren sisteme üyeliğin zorunlu tutulacak olması sosyal güvenlik sisteminde 2006 yılında yapılan esaslı yapılandırmalara rağmen istenilen değişikliğin henüz sağlanamadığını göstermektedir. Özetle Türkiye'deki özel sağlık sigortası ve bireysel emeklilik sistemi, sosyal demokrat refah rejiminden ziyade liberal refah rejimi sisteminin özelliklerini andırmaktadır.

3.4. Sosyal Harcamaların Değerlendirilmesi

Sosyal demokrat refah rejimlerinde sosyal yardım sistemleri daha genel, evrensel, katılımcı, eşitlikçi, rasyonel ve özerk düzenlemeler içermektedir. Türkiye'de kamu çalışanları başta olmak üzere- çalışan kesimin sigorta sistemi içinde yer almaktadır. Primli ödemelerde yüksek düzeyli koruma söz konusudur. Sosyal yardım ve hizmetlerde ise dağınık, çok parçalı, aile merkezli ve sosyal güvenliğe göre sistematize edilmemiştir. Türkiye'de sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan kaynakların oranının çok gerisindedir.

Sosyal refah düzeyi açısından AB ülkeleri ile Türkiye arasında karşılaştırma yapmak ve Türkiye'nin bu alandaki yerini belirlemek için, ülkelerin izledikleri refah politikaları dışında sosyal refahın belirlenmesinde önemli bir gösterge kabul edilen sosyal harcama düzeyleri incelenmiştir. 2012 yılı için AB-28'de sosyal harcamaların GSYH'ya oranı %28,6 iken, Türkiye'de bu oran %13,8 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'nin sosyal koruma harcamaları her ne kadar AB ülkelerinin yarısından düşükse de, 2003-2014 yılları aralığında Türkiye, sosyal koruma harcamalarını arttıran ülkelerden biri olmuştur. Türkiye'deki bu veriler AB ülkelerindeki sosyal harcamalarla karşılaştırıldığında, Türkiye'nin en son sırada yer aldığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi Türkiye, AB ülkeleri arasında yetersiz sosyal devlet niteliği taşıyan bir ülkedir.

Tablo 8: Seçilmiş Bazı Ülkeler İçin Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH Oranı (%)

Ülke/Yıllar	2003	2006	2009	2012	2014
Avrupa Birliği (28 Ülke)	:	:	28,6 (p)	28,6 (p)	:
İsveç	30,4	28,6	30,1	29,3	29,6 (p)
Norveç	27	22,1	25,5	24,5	26
Danimarka	30,1	28,4	32,8 (p)	32,2 (p)	:
Almanya	29,8	27,8	30,5	28,7	29,1 (p)
İngiltere	25,4	26,1	29,1	28,8 (p)	:
Yunanistan	18,6 (p)	20,6 (p)	25,1 (p)	28,2 (p)	:
Türkiye	10,7	11,2	14,1	13,8 (b)	:

: = veri yok p = tahmini b = zaman serisinde kesinti

Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00098>
(Erişim Tarihi: 26.08.2017).

Türkiye'de sosyal yardım sistemi bütün vatandaşları kapsayacak biçimde değildir. Hak eksenli bir anlayış yerine hayırseverlik vurgusunu ön planda tutan bir anlayış hakimdir. 1976 yılına kadar sosyal yardımlar yerel idareler ile dernek, vakıf gibi sivil toplum kuruluşlarla sağlanmaktaydı. Bu alandaki ilk evrensel nitelikli şartları sağlayan tüm vatandaşlara yönelik ilk düzenleme 1976'da, hiç geliri olmayan yaşlılar veya özürllülere yönelik, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'un çıkmasıyla gerçekleşmiştir (Gough, 2013: 239). Sosyal yardım gereksinimi gidermek amacıyla 1986 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu eşitsiz, korporatist, kurumsal olmayan bir yapıya örnektir. 1992 yılında DYP ile SHP

koalisyonu döneminde formel sağlık güvencesi olmayan yoksul kesimin sağlık hizmetlerine ulaşmasını sağlayan “yeşil kart” uygulaması tüm eksikliklerine rağmen daha vatandaşlık hak temellidir. (Buğra, 2008:199). Oysa Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi kişiselliğe dayalı, eşitsiz ve rasyonellikten uzak bir yapıda şekillenmiştir (Bayri, 2004: 230).

Türkiye’deki sosyal harcama verileri, AB ülkelerindeki sosyal harcamalarla karşılaştırıldığında, Türkiye’nin en son sırada yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Türkiye, AB ülkeleri arasında “yetersiz sosyal devlet niteliği” taşıyan bir ülke konumunda bulunmaktadır. Yaygın bilinenin aksine Türkiye’de sosyal harcamalar yüksek değildir. Sosyal hizmetler özel derneklerin dışında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, kaymakamlıklar bünyesindeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonları ve belediyeler aralığıyla yapılması sebebiyle sadece dağınıklığı ve parçalı olmasından söz edilebilir.

3.5. Sağlık

Avrupa’da, zaman içerisinde farklı sağlık hizmetleri modeli gelişmiştir. Temel fark bu modelin işletilme tarzıyla alakalıdır. İngiltere’de olduğu gibi vergi finansmanıya sağlanan ve devletin yürüttüğü Ulusal Sağlık Hizmetleri ile Almanya ve Hollanda ülkelerindeki sosyal sigorta temelli sağlık sistemidir (Rixen, 2012: 117). İskandinav refah modelinde sağlık hizmetleri ücretsizdir. İsveç sağlık hizmetleri, büyük ölçüde kamu kesimi tarafından yerine getirilmekte ve finanse edilmektedir. İsveç sağlık sisteminin amacı bireyin yaşadığı yere ve gelirine bakılmaksızın bütün nüfusa eşit şartlarda iyi sağlık ve bakım hizmetleri sağlamaktır. İsveç’te sağlık sisteminin örgütlenmesi adem-i merkezîyetçi bir yapı gösterir. Sağlık hizmetlerinin temel sorumlusu olan 20 adet bölge meclisidir. Bölge meclisleri hastanelerin birçoğunun sahibi ve işleticisi konumundadır. Her bölgede sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde seçimle iş başına gelmiş yönetim kurulları vardır. Bölgeler ayrıca özel olarak işletilen ancak kamu tarafından finanse edilen özel sağlık hizmetlerini de düzenlemekte, kurallar koymakta ve kontrol etmektedir (Erdal, 2012: 206).

Sağlık harcamaları, yatırım harcamaları dışındaki özel ve kamu tüm sağlık harcamalarını göstermektedir. Buna önleyici sağlık harcamaları girdiği gibi, sağlıkla ilgili mal ve hizmet alımları dâhil olmaktadır. Seçilmiş ülkeler bazında GSYH içindeki yapılan özel ve kamu toplam sağlık harcamalarının oranı yer almaktadır. Buna göre, farklı refah rejimlerini temsil eden ülkelerin tüm sağlık harcamaları

Türkiye'nin neredeyse iki katıdır. Sırf kamu sağlık harcamalarının dağılımı da toplam sağlık harcamalarının dağılımıyla benzerlik arz etmektedir.

Tablo 9: Seçilmiş Ülkeler Bazında GSYH İçinde Toplam Sağlık Harcamaları (%)

Ülke/Yıllar	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
İsveç	5,5	6,5	7,8	7,4	7,3	7,3	7,4	8,3	8,5	11,1
Danimarka		8,6	8,4	8	8	7,8	8,1	9,1	10,4	10,6
Norveç	4	5,2	5,4	5,5	7,1	7,3	7,7	8,3	8,9	9,9
Finlandiya	5	5,6	5,9	6,7	7,2	7,4	6,9	8	8,9	9,6
Almanya	5,7	8	8,1	8,5	8	9,5	9,8	10,2	11	11,1
İngiltere	4	4,9	5,1	5,1	5,1	6	6,3	7,4	8,5	9,8
Yunanistan					6,1	8	7,2	9	9,9	8,2
Türkiye		2,2	2,4	1,5	2,5	2,5	4,7	5,1	5,3	5,2

Kaynak: OECD, 2017a (Erişim Tarihi: 26.08.2017).

Tablo 10: Seçilmiş Ülkeler Bazında GSYH İçinde Kamu Sağlık Harcamaları (%)

Ülke/Yıllar	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
İsveç	4,61	5,85	7,21	6,58	5,77	6,32	6,34	6,77	6,95	9,27
Danimarka		7,33	7,37	6,8	6,63	6,37	6,74	7,61	8,83	8,91
Norveç	3,63	4,98	5,31	5,27	5,86	6,1	6,3	6,92	7,55	8,47
Finlandiya	3,55	4,35	4,61	5,16	5,8	5,24	4,88	6,07	6,63	7,28
Almanya	4,08	6,26	6,3	6,5	6,06	7,77	7,81	7,84	9,21	9,42
İngiltere	3,43	4,49	4,53	4,43	4,29	5,08	4,96	6,02	7,02	7,71
Yunanistan					3,29	4,21	4,46	5,55	6,89	4,97
Türkiye			0,71	0,74	1,5	1,76	2,92	3,48	4,16	4,04

Kaynak: OECD, 2017a (Erişim Tarihi: 26.08.2017).

Türkiye’de hastaneler 2006 yılında SGK’da yapılan düzenlemeyle SGK çatısı altında birleştirilmiştir. SSK hastanesi ve devlet hastanesi ayrımlarının kaldırılarak sağlık hizmetinin alınabilmesindeki sınırlar kaldırılmış, tüm hastanelerden sağlık hizmeti alma hakkı sağlanmıştır. Bu düzenlemeyle SGK, hizmet sunan bir kurum olmaktan çıkarak sadece finansman sağlayan bir kurum olmuştur. SGK, bir nevi hizmet sunan değil hizmet alan bir kuruluş haline gelmiştir. SGK özel sağlık kuruluşlarıyla da yaptığı sözleşmeler ile hizmet alımı kapsamını genişletmiştir. Sağlık hizmetleri alanındaki diğer bir düzenleme de yoksul kesimlerin yararlandığı yeşil kart uygulaması yerine Genel Sağlık Sigortasının (GSS) getirilmiş olmasıdır. Bu düzenlemeyle aylık geliri asgari ücretin üçte birinden az

alanların GSS primlerinin devlet tarafından karşılanmaktadır. Ancak bu yoksulluk sınırı da tartışmalıdır (Özaydın ve Metin, 2016: 203-204).

3.6. Eğitim

Sosyal demokrat refah rejiminin bariz bir şekilde görüldüğü bir başka alan eğitimidir. İsveç ekonomisinin devletleşme sürecinde sağlık sektöründe olduğu gibi eğitim de devlet tekeline girmiştir. Türkiye’de olduğu gibi İsveç’te eğitim hizmetlerinde ana politika merkezi hükümet tarafından belirlenir. Ancak, hizmet sunma görevi, yerel yönetimlerdedir. Üniversiteler ise merkezi hükümetin sorumluluğundadır (Erdal, 2012: 213). Türkiye’de ise tüm eğitim hizmetlerinde merkezi yapılanma söz konusudur. Aşağıdaki tablo 11 ilkokuldan üçüncü derece eğitim kurumlarındaki eğitim harcamalarının GSYH içerisindeki payları üzerinden okulların, üniversitelerin ve diğer kamu ve özel sektör eğitim kurumlarının eğitimle ilgili yaptığı harcamaları yansıtmaktadır. Türkiye’de eğitimle ilgili harcamaların toplam GSYH içerisindeki payının arttığı net bir şekilde görülmektedir. Tüm eksikliklere rağmen en büyük etken devlet eğitim alanında kendini daha belirgin bir şekilde kendini göstermektedir.

Tablo 1: GSYH İçerisindeki Eğitim Harcamaları (%)

Ülke / Yıllar	2005	2008	2010	2011	2012	2013
Norveç	5,1	6,4	6,8	6,3	6,2	6,3
Danimarka	6,1	5,7	6,5	6,2	4,7	6,3
Finlandiya	5,4	5,2	5,8	5,8	5,7	5,7
İsveç	5,5	5,3	5,5	5,4	5,4	5,4
Almanya	4,3	4,2	4,5	4,4	4,3	4,3
İngiltere	4,2	3,9	4,3	4,3	6,2	6,6
Yunanistan	4,2	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Türkiye	Veri yok	Veri yok	Veri yok	2,7	4,4	5

Kaynak: OECD, 2017a. (Erişim Tarihi: 26.08.2017).

SONUÇ

Sosyal refah modelinin ne olduğu konusunda ortak bir tanım bulunmamaktadır. Tanımlar, minimum sorumluluğa sahip refah devletinden, geniş bir faaliyet alanına sahip refah devletine doğru değişkenlik göstermektedir. Her bir ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılaşılrsa da, refah devletinin temel olarak eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleri konularında yoğunlaştığı görülmektedir. Gelişmiş ülkeler, sosyal refah hizmetleri açısından, belirli niteliklere göre sınıflandırılmış ve farklı refah rejimi kategorilerine ayrılmıştır. Esping-Andersen, refah rejimlerini; liberal refah modeli (ABD, İngiltere), muhafazakar veya Kıta Avrupası refah modeli (Fransa, Almanya, Belçika) ve sosyal-demokratik veya İskandinav refah modeli (İsveç, Danimarka) olarak sınıflandırmıştır. Leibfried, bu sınıflandırmanın eksikliğini belirterek Güney Avrupa modelini dördüncü bir refah rejimi olarak sınıflandırmıştır.

Türkiye’de uygulanan refah politikalarının bu sınıflandırmalardan hangisine düştüğü hep tartışıl原因 konulardan birisi olmuştur. Refah rejimleri kendi içinde bile yeknesak değirken, Türkiye’nin yerinin bu sınıflandırmalar içerisindeki yerini tayin etmek güçtür. Çoğu çalışmada Türkiye, Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline dâhil edilmektedir. Bunun sebebi, Türkiye’nin uyguladığı sosyal politikalar (sosyal yardım ve hizmetlerde dağınık, çok parçalı, aile merkezli yapı gibi) açısından söz konusu model ülkelere benzerlik göstermesidir. Türkiye’nin, bu modele giren Portekiz, İspanya ve Yunanistan gibi ülkelere yakın sosyo-ekonomik yapısının bulunması ve krize yatkınlığı, bu ülkeler gibi Türkiye’nin de diğer Batılı Avrupa ülkelere nazaran daha geç modernleşme sürecine girmesi ve kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınamaması gibi benzer sosyo-ekonomik sorunları bulunmaktadır.

Türk toplum geleneğinde aile, meslek dayanışması ve hayır kurumları güçlü bir fonksiyona sahip olmakla birlikte sosyal güvenlik sistemi korporatist bir şekillenmesi nedeniyle muhafazakâr refah rejiminin karakteristik özelliğini taşımaktadır. Diğer tarafta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanında takip edilen refah politikaları bu hizmetlerin piyasalaşması sürecini beraberinde getirmiştir. Özellikle eğitim, sağlık ile bireysel emeklilik alanındaki yaklaşımlar liberal refah rejimlerinin refah politikalarıyla benzerlik arz etmektedir.

Sonuç olarak Türkiye’deki refah rejimini doğrudan tek bir refah rejimi altında değerlendirmek güçtür. Farklı refah rejimlerin belli özelliklerini Türkiye özelinde görmek mümkündür. Başka bir

ifadeyle Türkiye'deki refah rejimi sosyal demokrat refah rejiminden ziyade daha çok muhafazakâr, liberal ve Latin refah rejimlerinin izlerini taşımaktadır. Türkiye sanayileşme sürecini henüz tamamlayamadığından ve gelişmekte olan bir ülke olduğundan, henüz olgunlaşmış bir refah devleti yapısına sahip değildir. Buna rağmen Türkiye, bir taraftan neo-liberal politikaları takip etmekle birlikte refah devleti olma hedefi bulunan bir ülkedir. Diğer tarafta sosyal demokrat refah rejiminin hakim olduğu İskandinav ülkelerinde 1990'lı yıllarda yaşanan kriz sonrası 2000'li yıllarda daha az devlet müdahalesinin bir politika aracı olarak tercih edilmeye başlanmasıyla sosyal demokrat refah rejiminin de genel geçer bir refah rejimi olup olmadığı sorgulanmaktadır.

KAYNAKLAR

- Abrahamson, Peter (1999). “The Scandinavian Model of Welfare, Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France”, *Helda*, Sayı:4, 31-60. <http://hdl.handle.net/10224/3574>, (Erişim Tarihi: 21.08.2017).
- Arın, Tülay (1993). “*Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi*”, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin.
- Bayrı, Osman (2004). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması: Bir Genel Reform Çerçevesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, 229-256.
- Briggs, Asa (2006). The Welfare State in Historical Perspective, C. Pierson ve F.G. Castles (Editörler), *The Welfare State Reader*, Cambridge: PolityPress.
- Buğra, Ayşe (2008). *Kapitalizm, Yolsuzluk ve Türkiye’de Sosyal Politika* (1. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları
- Canpolat, Hasan ve Cangir, Mehmet (2010). “Değişen Dünya’da Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, 25-47.
- Dilnot, Andrew. (1995). The Assesment: The Future of the Welfare State, *Oxford Review of Economic Policy*, Cilt: 11, Sayı: 3, 1-10, <http://www.jstor.org/stable/23606370>, Erişim Tarihi: 01.08.2017.
- Ebbinghaus, Bernhard ve Manow, Philip. (2001). *Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism, Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London: Routledge, 1-21.
- Erdal, Süleyman. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti Uygulamaları Açısından İsveç Modelinin Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Princeton, New York: Oxford University Press Inc.
- Esping-Andersen, Gosta (2002). Towards the Good Society, Once Again?, *Why We Need a New Welfare State?*, (Ed.: Gosta Esping-Andersen), New York: Oxford University Press, 1-25.
- Eurostat. (2017). Expenditure on socialprotection of GDP, Erişim Tarihi: 25.08.2017 <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00098>

- Gough, Ian (2013). “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”, çev. B.Y. Çağlar ve U.B.Balaban, *Sosyal Politika Yazıları*, Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, (6. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları
- Gökbunar, Ramazan ve Kovancılar, Birol (1998). Sosyal Refah Devleti ve Değişim, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı: 3, 251-266.
- Hague, Rod; Harrop, Martin ve Breslin, Shaun (1992). *Comparative Government and Politics: An Introduction* (3.Baskı), London: Macmillan Pres Ltd.
- Hague, Rod ve Harrop, Martin (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction* (6.Baskı), New York: Palgrave Macmillan.
- Government Offices of Stockholm (2011). Swedish National Reform Programme 2011 (Europe 2020 – EU:strategy for smart, sustainable and inclusive growth).
- Kol, Emre (2014). Refah Rejimleri Açısından Sağlık Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Güney Avrupa Refah Modeli ve Türkiye, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, C:3, Sayı:5, 15-31.
- Koray, Meryem (2002). *Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)*, İstanbul: Tüses Yayınları,
- Kütahyalı, Rasim Ozan (8 Ocak 2015). İsveç’ten Türkiye’ye Dersler, *Sabah Gazetesi*.
- Leibfried, Scott (1993). Towards a European Welfare State, (içinde), C. Jones, (Editör), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge.
- Myles, John ve Quadagno, Jill (2002). Political Theories of the Welfare State, *Social Service Review*, 34-57.
- OECD (2017a). Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator). doi: 10.1787/72d1033a-en (Erişim Tarihi: 26.08.2017)
- OECD (2017b). “Tax levels and tax structures, 1965-2015”, (içinde) Revenue Statistics 2016, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr
- OECD (2017c), Tax revenue (indicator). doi:10.1787/d98b8cf5-en (Erişim Tarihi: 26.08.2017)
- Özaydın, Mehmet Merve. ve Metin, Banu. (2016). *Çalışma ve Refah* (İkinci baskı), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özdemir, Süleyman (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti* (Genişletilmiş ikinci baskı), İstanbul: İTO Yayınları.
- Rixen, Thomas (2012). Taxation, (içinde) A. Petring, C. Krell, J. Dahm, T. Gombert, T. Rixen (Editörler), *Welfare State and*

- Social Democracy* (Güncellenmiş ikinci baskı). Berlin: Divisionfor International Cooperation, 75-90.
- Spicker, Paul (2000). *The Welfare State: A General Theory*, London: SagePublication.
- Spicker, Paul (2016). Welfare States, An Introduction to Social Policy, <http://spicker.uk/social-policy/wstate.htm>, (Erişim Tarihi: 22.08.2017)
- Stephens, John.D. (1996). The Scandinavian Welfare States: Achivements, Crisis, and Prospects, *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.:Gosta Esping-Andersen), London: Sage Publication.
- Şenkal, Abdulkadir ve Sarıpek, Doğa Başar D.B. (2007). Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:2007/2, No:14, 146-175.
- Toprak, Düriye (2015). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:2015/1, Sayı:21, 151-175.
- Voorhis, Rebecca.A.Van (2002). Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research, *Journal of Sociology and Social Welfare*, Sayı:29, No:4, 3-18.
- Yayla, Atilla (20 Eylül 2014). İsveç: Dünyaya Yeni Model (1), *Yenişafak Gazetesi*.
- Yayla, Atilla (24 Eylül 2014). İsveç: Dünyaya Yeni Model (2), *Yenişafak Gazetesi*.

TÜRKİYE’DE BİREYSEL EMEKLİLİK VE OTOMATİK KATILIMLI SİSTEM

Ali Emrah ÖZER

İnsan Kaynakları Uzmanı

ÖZET

Gelişmiş ülkelerde başlayan nüfusun yaşlanması artık tüm dünyayı etkileyen bir fenomendir. Yaşanan değişim, birçok konuyla birlikte sosyal güvenlik alanını da önemli ölçüde etkileyerek sosyal güvenlik sistemlerini sürdürülebilir kılan çoğu faktörü zayıflatmıştır. Bu nedenle klasik anlamdaki ve kamu tarafından finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin parametrik ve paradigmatik reformlarla revize edilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu bağlamda, Türkiye’de de sosyal güvenlik alanında 1999 yılında yapılan reformu takiben 2003 yılında bireysel emeklilik sistemi kurulmuş, ardından bireysel emeklilik sisteminde 2013 yılında önemli bir revizyon yapılarak başta devlet katkısı olmak üzere yapılan teşvik ve düzenlemelerle sistemin sürekliliği sağlanmaya çalışılmıştır. Türkiye’de bireysel emeklilik alanında bir diğer önemli gelişme ise 25.08.2016 tarihli 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yaşanmış ve 2017 yılı başında otomatik katımlı bireysel emeklilik sistemi yürürlüğe girmiştir. 2017 ile 2019 yılları arasında 5 fazda gerçekleşecek olan geçiş sürecinin ilk üç fazı gerçekleşmiş; ancak sistemde yüksek oranda caymalar izlenmiştir. Bu durumun geri planında sistemin gerekli altyapı çalışmaları yapılmadan devreye alınması, Türkiye’deki çalışanların çoğunlukla düşük ücretli olması ve daha önce uygulanan tasarruf teşvik uygulamalarının başarısız olması neden olarak gösterilmektedir. Sosyal güvenlik hakkının bireylere tanınmış anayasal bir hak ve sosyal devlete yüklenmiş bir ödev olması ve sistemin özelleştiriliyor olması yapılan eleştirilerin ortak noktasını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada sosyal güvenlik başlığı ve emeklilik alt başlığı altında bireysel emeklilik sistemleri genel olarak ele alınacak; ancak özel olarak 2017 yılında yürürlüğe giren otomatik katımlı bireysel emeklilik sistemi genel boyutlarıyla irdelenecektir. Beş bölümden oluşan çalışmada otomatik katımlı bireysel emeklilik sisteminin mevcut ve olası etkileri ele alınacaktır.

Anahtar Sözcükler: Bireysel Emeklilik Sistemi, Otomatik Katılım, Sosyal Güvenlik, Tasarruf, Yaşlanma.

INDIVIDUAL PENSION SYSTEM & AUTOMATIC PARTICIPATION SYSTEM IN TURKEY

ABSTRACT

The aging of the population, which seen in the developed countries, is now a phenomenon that affects the whole world. The changes imposed have also undermined many of the sustainable elements of social security systems by significantly affecting the social security field, along with many other issues. For this reason, the social security systems with classical principles which financed by public funds (by government) are needed to be revised by means of parametric and paradigmatic reforms. In this context, after the reform made in the field of social security in 1999, a individual pension system was established in Turkey in 2003, and then an important revision was made in the individual pension system in 2013 in order to ensure the continuity of the system with incentives and regulations, primarily state contributions. Another important development in the individual pension sector in Turkey was adoption of the Law No. 6740 dated 25.08.2016 amending the Individual Pension Savings and Investment System Law, and then the auto-enrolment individual pension system with automatic participation was introduced in the beginning of 2017. The first three phases of the transition period, which will take place in 5 phases between 2017 and 2019, have been realized; however, a very high level of withdrawals has been seen from the system. The underlying issues shown as the reasons for such withdrawals are that the system is introduced before the necessary infrastructure works are carried out, the employees in Turkey are mostly low-paid and the previous implementations of savings incentives fail. The common points of the criticisms are that the right to social security is a recognized constitutional right to individuals and a duty to the social state, and the system is privatized.

In this study, the individual pension systems are discussed in general under the social security title and pension sub-title; and more particularly the auto-enrolment individual pension system entering in force in 2017 is examined in general terms. Consisting of five parts, this study addresses the current and possible effects of the auto-enrolment individual pension system.

Key Words: Aging, Auto Enrolment, Individual Pension Systems, Saving, Social Security.

GİRİŞ

Geride bıraktığımız yaklaşık kırk yıllık süre zarfında dünya genelindeki ekonomik ve sosyal konuları şekillendiren ana dinamikler önemli ölçüde ve artan bir hızda değişim göstermiştir. Yakın tarihi ve bugünü şekillendiren yeni düzenin merkezinde; piyasa rekabeti, küreselleşme, teknoloji, ulus devleti kavramının önemini yitirmesi, üretim ve tüketim dinamiklerinde yaşanan değişim gibi kilit konu başlıkları yer almaktadır. Bu konu başlıklarının tabii bir sonucu olarak da hem toplumsal hem de bireysel yaşam biçimlerinde yaşanan dönüşüm kaçınılmaz olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı ile 1970’li yılların ikinci yarısı arasındaki zaman dilimi ile karşılaştırıldığında dünya genelindeki kolektivizm anlayışının bireyciliğe doğru evirildiğini söylemek yerinde olacaktır. Hem dış etmenler hem de bireysel tercihler, yaşam biçimlerinde gerçekleşen değişim ve dönüşüme yön vermiştir. Konuya geniş bir bakış açısıyla bakıldığında öncelikle 1970’li yıllara kadar altın çağını yaşayan refah devleti modelinin ve Keynesyen ekonomi politikalarının yerini neoliberal politikalarla bıraktığı bilinmektedir. Başka bir ifade ile günümüz ekonomik ve sosyal yaşantısını belirleyen politik bakış açısı büyük ölçüde “görünmez elin piyasaları düzenleyeceği” önermesine dayanmaktadır. Diğer yandan günümüz ekonomik düzenini etkileyen bir diğer unsur da reel ekonomiden finansal ekonomiye doğru bir kaymanın gerçekleşmesidir. Gelişmiş ekonomilerde sanayi yatırımlarının gelişmekte olan ülkelere kaydırıldığı ancak finansal piyasalara dönük hareketliliğin hızla arttığı bilinmektedir. Başka bir anlatımla günümüz ekonomisini belirleyen temel unsurlar reel olmaktan spekülâtif olmaya doğru bir eğilim içerisinde.

Yaşanan değişime sosyal ölçekte yaklaşıldığında ise neredeyse tüm dünyada demografik yapının değiştiği bilinen bir gerçektir. Gelişmiş ülkelerde başlayan nüfusun yaşlanması artık gelişmekte olan ülkelerin de önemli bir problemi haline gelmiştir. Diğer yandan aile yapıları da geçmişten bu yana önemli ölçüde değişmiştir. Birlikte yaşayan büyük ailelerin yerini yalnız yaşayan bireyler ve çekirdek aileler almıştır.

Önem arz eden bir diğer değişim başlığı da iş ilişkilerinde yaşanmıştır. Günümüzde çoğu ülkede belirsiz süreli ve tam günlük klasik çalışma biçimlerinin yerini a-tipik ve esnek çalışma modelleri almıştır.

Kısaca aktarılmaya çalışılan bütün bu değişim başlıkları sosyal güvenlik alanında geri dönülmez bir kavşağa gelindiğini işaret etmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini mümkün

kılan neredeyse tüm faktörlerde, sistemi krize sürükleyecek nitelikte değişimler yaşanmıştır. Dolayısıyla klasik anlamdaki ve kamu tarafından finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin parametrik ve paradigmatic reformlarla revize edilmesi ihtiyacı doğmuştur ve bu reformların yakın geleceğin sosyal güvenlik rejimlerine yön vereceği bilinmektedir.

Türkiye’de de çok yoğun olarak yaşanan sosyal güvenlik problemleri ve bu alandaki reform ihtiyacı yakın geçmişte ortaya çıkmış ve bu doğrultuda bazı parametrik ve paradigmatic önemler alınmıştır. Bu çalışmada sosyal güvenlik başlığı ve emeklilik alt başlığı altında bireysel emeklilik sistemleri genel olarak ele alınacak ancak özel olarak 2017 yılında yürürlüğe giren otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemi genel boyutlarıyla irdelenecektir. Beş bölümden oluşan çalışmanın genel metodolojisi konuyu genelden özele doğru incelemek suretiyle otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin mevcut ve olası etkileri ele alınacaktır.

1. ÜÇ BASAMAKLI SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Sosyal politikanın önemli araçlarından biri olan sosyal güvenlik, toplumu çeşitli risklere karşı koruma amacını gütmektedir. Bu doğrultuda sosyal risk, bireylerin yaşam standartlarını ve güvenliklerini tehdit eden hususlardan oluşmaktadır. ILO sosyal riskleri; yaşlılık, maluliyet, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yükleri olmak üzere alt başlıklara ayırmıştır (Yenimahalleli Yaşar, 2011: 164).

Sosyal güvenlik kavramı sosyal sigortaları da içerisine alan çok geniş bir kavramdır. Sosyal güvenlik, toplumdaki tüm bireylere belirli düzeyde bir ekonomik güvence sağlanması ve o bireyleri sosyal risklere karşı koruyan sistemlerin oluşturulması süreçlerini kapsar (Koray, 2012: 247).

II. Dünya Savaşı’nı takiben ortaya çıkan refah devleti anlayışı çağdaş anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu sistemler 1980’li yıllara kadar çok hızlı bir gelişim göstermiştir. Aynı dönemde sosyal güvenlik temel bir insan hakkı olarak benimsenmiş, anayasalar ve uluslararası anlaşmalar ile güvence altına alınmıştır (Yenimahalleli Yaşar, 2011: 169).

Ancak 1980’li yıllarla birlikte dünya genelinde yaşanan neoliberal dönüşüm, devlet mekanizmasının deregülasyonu ve özelleştirme politikaları ile birlikte sosyal devlet anlayışı boyut değiştirmiştir. Bu doğrultuda devlet mekanizmasının ekonomik ve

toplumsal yaşamın merkezinde olan ve müdahaleci rolü, üretim ilişkilerini düzenli ve güven ortamı içerisinde gerçekleşmesini sağlayan daha çok düzenleyici bir role doğru evrilmiştir (Yenimahalleli, Yaşar, 2011: 171). Bu değişimin arka planında birden çok etken rol oynamıştır. 1970’li yıllarda yaşanan krizler, takip eden zaman dilimi içerisinde teknoloji alanında yaşanan gelişmeler, kitle üretimini temel alan fordist üretim rejiminin yerini esnek ve talebe duyarlı post-fordist üretim rejimlerinin alması, toplumsal yapının bireycilik temelli değişimi, birçok diğer toplumsal konuyla birlikte sosyal politikaları da önemli ölçüde etkilemiştir.

Yaşanan etkileşimin birden çok boyutu bulunmaktadır. Sosyal güvenlik politikalarında yaşanan değişimin öncelikli sebebi olarak yaşam sürelerinin uzaması ve doğum oranlarının düşmesi verilebilir. Başka bir anlatımla nüfusun yaşlanması sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini önemli ölçüde tehdit etmiştir. Yaşlanma olgusunun dünya genelinde değişimini ifade edebilmek için konuyu somut rakamlarla açıklamak faydalı olabilir: 2017 yılında dünya genelindeki 60 yaş üstü nüfus 962 milyon sayısına ulaşmıştır. Bu sayının 1980 yılında 382 milyon olduğu dikkate alındığında aradaki farkın 580 milyon kişi olduğu görülecektir ki bu fark, aradan geçen 37 yıllık zaman diliminde tüm dünyada 60 yaş üstü nüfusun %152 arttığını göstermektedir. Yapılan istatistiklere göre 2050 yılında dünya genelindeki yaşlı nüfusun 2,1 milyar kişiye ulaşacağı ön görülmektedir (United Nations, 2017: 1).

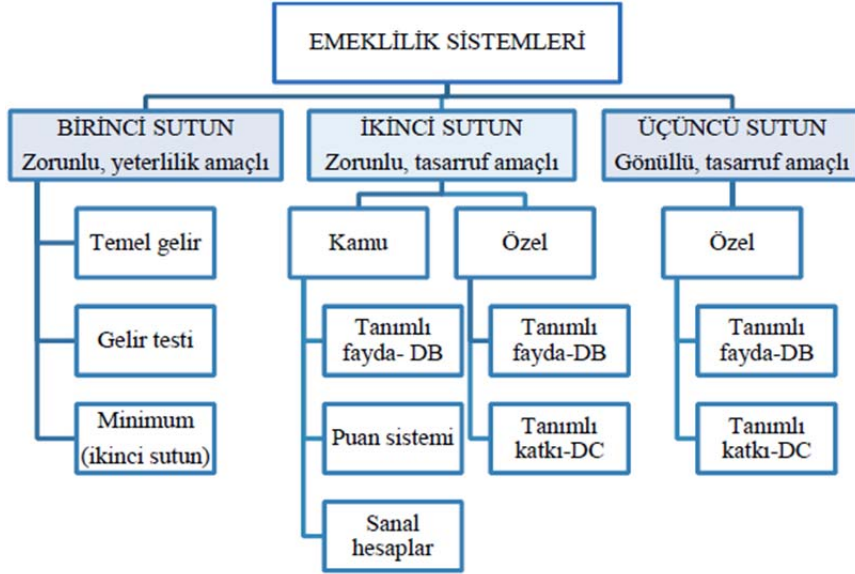
Diğer yandan sosyal güvenlik sistemlerinin finansal kaynağını yaratan vergi ve benzeri kesintilere de, başta işletmeler olmak üzere toplumların birçok kesiminden tepkiler gelmiştir. Öte yandan toplumun çekirdeğini oluşturan aile yapılarında yaşanan değişim ve geleneksel aile yapısının bir parçası olan birlikte yaşama geleneğinin yakın zaman diliminde çözülmesi ve hane halklarının artık daha az bireyden oluşur hale gelmesi, sosyal güvenlik sistemlerini destekleyen dayanışma kültürünü zayıflatmıştır. Bütün bu faktörlere çalışma biçimlerinde yaşanan esnekleşme hareketi ve kayıt dışı ekonomi unsuru da eklenince sosyal güvenliğin finansmanı ve sürdürülebilirliği sorgulanır hale gelmiştir.

Bütün bu gelişmeler sonucunda, devletler sosyal güvenlik sistemlerine daha çok kaynak ayırmaktansa vatandaşlarına asgari düzeyde bir sosyal güvenlik garantisi vermeyi, diğer yandan da vatandaşlarının karşılaşılabilecekleri sosyal riskler karşısında onlara daha fazla sorumluluk yüklemeyi tercih etmeye başlamıştır (Alper vd., 2015: 12).

Sosyal politika alanında yaşanan bu değişimden öncelikli olarak sosyal güvenliğin en geniş konu olan emeklilik sistemleri etkilenmektedir. Bu doğrultuda geçmişte devlet eliyle yürütülen kamu emeklilik programlarının giderek özelleştiği görülmektedir.

Emeklilik programlarında yaşanan değişimi sınıflandırmak ve kendi içerisinde alt kırımlara ayırabilmek için Dünya Bankası, OECD ülkelerinde uygulanan emeklilik sistemlerini aşağıda yer alan üç sütuna göre sınıflandırmıştır.

Şekil 1: OECD Emeklilik Sistemleri Sınıflandırması



Kaynak: Yazıcı ve Selamet, 2015: 47.

1.1. Kamu Emeklilik Programları

Dünya Bankası'nın sınıflandırmasında birinci sütun olarak geçen emeklilik programları kamu emeklilik programlarından oluşmaktadır. Kamu emeklilik planlarının finansmanı dağıtım yöntemine göre yapılmaktadır.

Dağıtım yöntemi, aktif durumda prim ödeyen çalışanların pasif durumda olanlara yarattığı faydaların, emekli olup pasif duruma geldiğinde aynı düzeyde fayda yaratmasını amaçlayan bir finansman sistemidir. Bu sistem ile cari yılın giderleri yine aynı yılın gelirleri ile finanse edilmektedir. Dağıtım sisteminde çalışanlardan emeklilere doğru bir gelir transferi ve hem kuşaklar arası hem de kuşaklar

içindeki farklı yaş gruplarında gelirin yeniden dağılımı gerçekleşmektedir (Güneş ve Yakar, 2004: 131).

Kamu emeklilik planlarının bir diğer öne çıkan özelliği ise tanımlanmış fayda esasına dayanmalarındır. Tanımlanmış fayda modelinde katılımcıların emeklilik döneminde elde edecekleri fayda devlet tarafından garanti altına alınmıştır. Dolayısı ile emeklilik planlarının yönetilmesinden oluşan riskler plan garantörü olan devlet tarafından üstlenilmiştir.

Birinci basamak kamu emeklilik programlarına katılım çalışanlar için zorunlu olup, bu tarzdaki planların birincil amacı çalışanlara, emeklilik döneminde asgari bir gelir güvencesi sağlamak ve bu sayede yoksulluğun önlenbilmesidir (Alper vd., 2015: 10).

1.2. Mesleki Emeklilik Programları

Emeklilik sistemleri sınıflandırmasında ikinci sütun emeklilik programları olarak belirtilen mesleki emeklilik programları kamu emeklilik programlarını desteklemek için meslek esasına dayalı olarak çalışanlara emeklilik dönemlerinde ek bir fayda sağlama amacını güden tamamlayıcı emeklilik programlarıdır. Bahse konu tamamlayıcı emeklilik programları, gelirin zaman dilimleri arasındaki transferine amaç olarak yaşlılık döneminde ek gelir yaratıp tüketimi destekleme, mesleki emeklilik fonlarının sermaye piyasalarını güçlendirmesi ve mesleki dayanışmanın sağlanması gibi fonksiyonlara sahiptir (Alper vd., 2015: 10).

Mesleki emeklilik planlarına üyelik, çalışma ilişkisi ile gerçekleşmektedir. Sistemden sağlanan faydalar çoğunlukla ücret düzeyi ile alakalı olup, bireysel veya toplu iş sözleşmeleri belirleyici olmaktadır. Mesleki emeklilik planlarındaki ilk uygulamalar tanımlanmış fayda esasına dayanmaktadır (Yazıcı, 2015: 44). Ancak ilerleyen zaman diliminde tanımlanmış katkı prensibine dayalı emeklilik planlarının sayılarında artış olmuştur. Tanımlanmış katkı sistemi, çalışanların emeklilik döneminde elde edecekleri faydanın önceden belli olmadığı, zaman içerisinde sisteme yatırılan aidatların ve emeklilik fonlarının finansal performansının belirleyici olduğu plan türüdür. Bu tipteki emeklilik planlarında finansal risk bireyselleşmektedir.

Mesleki emeklilik programları kamu emeklilik programlarından farklı olarak fon biriktirim yöntemine göre finanse edilmektedir. Fon biriktirim yönteminde, dağıtım yönteminden farklı olarak kuşaklar arası gelir transferi yapılmaz bunun yerine her kuşağın

emeklilik finansmanı aynı kuşak tarafından finanse edilir (Alper vd., 2015: 10).

1.3. Bireysel Emeklilik Programları

Emeklilik sistemlerinde üçüncü sütunu temsil eden bireysel emeklilik sistemi, devletin denetimi ve gözetimi altında özel sektör tarafından yönetilen, katılımcıları için oluşturulan ayrı planlar nezdinde emeklilik döneminde katılımcısına ek fayda sağlayan ve mesleki emeklilik planlarında olduğu gibi kamu emeklilik planlarını destekleme amacı güden tamamlayıcı emeklilik modelidir.

Bireysel emeklilik sisteminin gönüllülük ve büyük çoğunlukla tanımlanmış katkı esasına dayanması emeklilik planının yönetiminden kaynaklanan tüm riskleri bireylere ve emeklilik şirketlerine yüklemektedir. Bireysel emeklilik programlarında devletin rolü düzenleyici niteliktedir ve sistemin işleyişine yönelik devletin aldığı tek risk katılım seviyesinin düşük kalması ile sistemden elde edilmesi sağlanan getirinin ve dolayısıyla ekonomiye sağlanacak yararın elde edilememesidir (Karabacak, 2015: 11).

Bireysel emeklilik sistemlerinin en temel işlevlerinden biri etkin bir tasarruf aracı olmasıdır. Fon biriktirim prensibi ile işleyen programlar, tanımlanmış katkı esaslı ile bireyleri tasarruf tercihlerinde özgür bırakmaktadır.

2. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

Bireysel emeklilik sistemi, birinci basamak zorunlu kamu emeklilik programlarına ek olarak bireylerin aktif olarak çalışma hayatında bulundukları dönemlerde düzenli tasarrufla bulunmalarını sağlayarak, mevcut refah düzeyinin emeklilik döneminde de devam ettirilmesi ve ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın desteklenmesi amacıyla kurulmuş bir sistemdir.

Sosyal açıdan bakıldığında bireysel emeklilik sistemi sayesinde oluşan tasarrufların yaratacağı emeklilik fonları vasıtasıyla ekonomiye ciddi ölçüde kaynak yaratılacağı malumdur. Öte yandan bireysel emeklilik sistemi ile bireyler geleceğine yönelik tasarrufla bulunurlarken bu tasarrufların onların nezdinde yatırıma yönlenecek böylelikle de ekonomiye uzun vadeli kaynak aktarılacak başta istihdamın arttırılması olmak üzere sermaye piyasalarının derinleşmesi ile birlikte sürdürülebilir ekonomik büyümenin oluşmasında önemli rol oynayacaktır (İTO, 2006: 55).

İlk basamak zorunlu kamu planlarından gönüllü modellere geçişte her ülke kendi sosyal güvenlik sistemine uygun olan tamamlayıcı bir emeklilik sistemi oluşturmaktadır. Dolayısıyla bireysel emeklilik sistemi, dünya genelinde farklı modellerde uygulanabilmektedir. Ancak sistemin özünü oluşturan temel kriterler çoğunlukla benzer niteliktedir.

Bireysel emeklilik sistemi, özü itibarı ile bireylerin aktif çalışma yaşamı boyunca elde ettikleri gelirlerinin bir kısmını emeklilik döneminde kullanmak üzere tasarruf etmesi ve yapılan tasarrufların çeşitli yatırım araçlarıyla değerlendirme temeline dayanmaktadır. Açıklamadan da anlaşılacağı üzere bireysel emeklilik sistemleri, bireylere kendi tasarruflarını yönetebilmeleri için özel emeklilik şirketleri tarafından gerekli platformun sağlanması esasına dayanır. Bu süreçte devletin görevi sistemin çerçevesini mevzuatlarla düzenleme, işleyişini denetleme ve sistemin bireyler için cazip hale getirmek için başta vergi avantajları olmak üzere çeşitli destekler verilmesidir.

2.1. Bireysel Emeklilik Sistemi Türleri

Bireysel emeklilik sistemleri genel olarak bireylerin herhangi bir yerde çalışma zorunluluğu olmadan kendi özgür iradeler ile seçebilecekleri bir emeklilik şirketi ile yapılan sözleşme doğrultusunda başlatılan emeklilik planına dayanmaktadır. Bireysel emeklilik sisteminin çekirdeğini oluşturan klasik plan tiplerine alternatif bazı bireysel emeklilik plan türleri de bulunmaktadır.

Bunlardan ilki emeklilik şirketleri ile kurumlar arasında oluşturulan gruba bağlı bireysel emeklilik planlarıdır. Bireylerin bu tarzdaki planlara dahil olabilmeleri için çalıştıkları işyeri ile bir emeklilik şirketi arasında grup emeklilik planı oluşturulmuş olması gerekmektedir. Bu şekilde kurulan bireysel emeklilik planlarının katılımcılarına ilave avantajlar sağladığı bilinmektedir. Çalışan katkısının yanında bazı işverenler tarafından da emeklilik katkısı yapılması ve çalışanların bireysel olarak elde edemeyecekleri kesinti oranları bu avantajlara örnek olarak verilebilir.

Özellikle tasarruf oranlarının düşük olduğu bazı ülkelerde bireysel emeklilik sistemi otomatik katılımlı olarak da uygulanmaktadır. Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemlerine, yaş veya çalışma statüsü gibi belirli şartları sağlayan tüm çalışanlar otomatik olarak dahil edilmektedir. Her ne kadar sisteme giriş zorunlu olsa da arzu eden katılımcılar sistemden özgürce ayrılabilir. Son yıllarda davranışsal finans alanında yapılan araştırmalar otomatik

katılımlı sistemlere dahil olan katılımcıların gönüllü katılımcılara kıyasla daha uzun süreli sistemde kaldıklarını göstermektedir.

2.2. Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemi

Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin temelleri 1995 yılında atılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından ILO’nun bireysel emeklilik konusundaki uzmanlarından bir rapor talep edilmiş ve hazırlanan rapor takip eden zaman diliminde bireysel emeklilik sisteminin oluşturulmasına kılavuzluk etmiştir (Alper vd., 2015: 119). Takip eden zaman dilimi içerisinde 1999 yılında sosyal güvenlik sisteminde gerçekleşen parametrik reformlar kamu emeklilik programlarının üçüncü basamak bireysel emeklilik sistemi ile desteklenmesi ihtiyacını belirginleştirmiştir. Bu doğrultuda 16 Mayıs 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemleri Kanunu Tasarısı” sunulmuştur.

Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, Maliye Bakanlığı başta olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu olmak üzere ilgili tüm kesimlerin görüş ve önerilerinin dikkate alındığı, sosyal güvenlik reformunun bir parçası olan ortak bir metin olarak TBMM tarafından 28 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiş, Resmi Gazete’de yayımlanarak 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir (EGM, 2017).

Kanun gerekçesinde bireysel emeklilik sistemi ile sağlanacak faydalar ve amaç şu şekilde özetlenmiştir (TBMM, 2000: 2):

- Uzun vadeli altyapı yatırımları için gerekli fonları sağlayacak ve dolayısıyla istihdamı artıracak,
- Kamunun uzun vadeli borçlanma olanağını olumlu etkileyecek,
- Piyasalardaki kısa vadeli spekülasyon baskıları azaltacak,
- Ulusal tasarruf eğilimini artıracak,
- Emekliliğe yönelik tasarrufların mali sisteme akması ile kayıtlılığı teşvik edecek,
- Sermaye piyasalarının derinleşmesine katkıda bulunacak,
- Bireylere güvenli, avantajlı, yatırımlarını kontrol edebilecekleri ve hesaplarına kolayca ulaşabilecekleri ürünler sunacak, bir yapı oluşturmaktır.

Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin kurulması, kamu emeklilik sisteminde uygulanan parametrik reformlara ilave olarak paradigmatik reformların da başlangıcı olmuştur. 2003 yılında

uygulanmaya başlayan bireysel emeklilik sisteminin güvenilirliği konusu, daha önceki toplu tasarruf denemelerinin başarısızlığı ve toplumda oluşan şüphelerin de etkisi ile çok kurumlu bir denetim mekanizmasına bağlanmıştır. Bu doğrultuda sistemin iç denetiminden Hazine Müsteşarlığı, SPK ve Emeklilik Gözetim Merkezi birlikte sorumlu olmuştur. Sistemin dış denetimi için ise bağımsız denetim kuruluşları görevlendirilmiştir (EGM,2017).

Kanun gerekçesinde de ifade edildiği üzere bireysel emeklilik sisteminin kurulmasında makro ve mikro ölçekteki amaç ve hedefler birlikte önem taşımıştır. Bu nedenle sistemin toplum tarafından benimsenmesi ve hedeflenen amaçların kısa bir süre içerisinde elde edilebilmesi için sistem katılımcılarına vergi teşvikleri sağlanmıştır. Dünya genelinde de yaygın olarak kullanılan vergi teşviklerinin üç aşamada sağlandığı bilinmektedir. Bu aşamalar; katkı payı ödeme anı, emeklilik planının yatırıma yönlmesi ve sistemden çıkış aşamalarıdır. Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin kuruluşunda uygulanan yöntem ilk iki aşamada vergi istisnası sağlanması, son aşama olan çıkış aşamasında ise süreye bağlı olarak tüm birikimden azalan oranda gelir vergisi kesintisi uygulanması şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak aradan geçen zaman dilimi içerisinde yapılan araştırmalar ve değerlendirmeler sonucunda vergi teşvikine dayalı sistem, literatürde katkıya katkı sistemi olarak geçen Türkiye’de ise devlet katkısı adı altında uygulanan ve katılımcıların sisteme yaptıkları katkı oranı üzerinden %25 oranında devlet katkısı alması şeklinde güncellenmiştir (Yazıcı, 2015: 98). Bireysel emeklilik sisteminde 2013 yılında gerçekleşen ve odağında devlet katkısı modeli olan bu revizyon Türkiye’de bireysel emeklilik açısından önemli bir kilometre taşı olmuştur. Yapılan değişikliklerle birlikte bireysel emeklilik sistemi daha kapsayıcı ve sürdürülebilir bir yapıya dönüşmüştür.

Halen yürürlükte olan bireysel emeklilik sisteminin genel özellikleri ve emeklilik şartları aşağıdaki şekilde özetlenebilir (EGM: 2015):

- Bireysel emeklilik sisteminde, bireysel katılımcıların emeklilik hesaplarına aktarılan katkı paylarının %25’ine karşılık gelen tutar devlet katkısı olarak katılımcının emeklilik hesabına aktarılmaktadır. Bu katkıdan eksiksiz olarak faydalanabilmek için emeklilik şartlarını sağlamak gerekmektedir.
- Bireysel emeklilik sisteminden emekli olabilmek için katılımcının sistemde 10 yıl süreyle kalması ve 56 yaşını doldurması gerekmektedir.

- Katılımcının birden fazla emeklilik sözleşmesi bulunması halinde, tüm sözleşmelerinden emeklilik hakkı kazanması için yalnızca birinden emeklilik şartlarını sağlaması yeterlidir. Ancak emekli olurken tüm sözleşmelerini birleştirmesi gerekecektir.
- Emekliliğe hak kazanan katılımcılar, birikimlerinin tamamını bir seferde sistemden çekebileceği gibi arzu ederlerse birikimlerinin tamamını veya bir kısmını sistemde bırakarak belli bir süre için ya da ömür boyu düzenli ödeme talep edebilirler.
- Katılımcılar emeklilik sözleşmesini imzaladıkları tarihten itibaren istedikleri bir zamanda sistemden ayrılabilirler. Emeklilik şartlarını sağlamadan sistemden ayrılan bir katılımcıdan sistemde kalma süresine bağlı olarak azalan oranda gelir vergisi stopajı kesilir. Vergi kesintisi yalnızca birikimlerin getirilerine uygulanacak olup 10 yıldan önce sistemden ayrılanlardan %15, 10 yılı doldurup sistemden ayrılanlardan %10, emeklilik haklarını kazananlardan veya vefat, maluliyet gibi zorunlu sebeplerle sistemden ayrılanlardan ise %5 oranında stopaj kesintisi uygulanacaktır.

2.3. Türkiye’de Uygulamada Olan Plan Türleri

Türkiye’de uygulanmakta olan üç tip emeklilik planı bulunmaktadır. Bunlardan ilki bireylerin kendi nam ve hesaplarına oluşturdukları ve emeklilik şirketleri ile bireylerin ikili sözleşmelerine dayalı bireysel emeklilik sözleşmeleridir. Bu tarzdaki sözleşmelerde temel anlamdaki tüm emeklilik şartları, teşvikler, kesintiler daha önceki bölümlerde açıklandığı şekliyle uygulanmaktadır.

Ülkemizde uygulanmakta olan ikinci tip emeklilik planları çeşitli kurumlar tarafından çalışanları ve onların bağımlıları için oluşturulan gruba bağlı emeklilik planlarıdır. Bu tarzdaki emeklilik planları işveren, emeklilik şirketi, çalışan ve bağımlıları olmak üzere üçlü bir sözleşme yapısında hayata geçmektedir. Gruba bağlı emeklilik planları için emeklilik şirketleri tarafından kurumlara özel emeklilik planları oluşturulmakta ve bu planlar için Hazine Müsteşarlığından ve Sermaye Piyasaları Kurumundan özel izin alınmaktadır. Gruba bağlı planların bireysel planlara kıyasla en önemli farklı emeklilik şirketi tarafından alınan sisteme giriş aidatı ve fon işletim gideri gibi kesintilerin bireysel sözleşmelere kıyasla daha avantajlı olmasıdır. Öte yandan çoğu kurum çalışanlarının sisteme yaptığı katkıya istinaden çalışanlarının emeklilik planlarına ilave katkı sağlamaktadır. Çoğunlukla çalışanların ücretlerinden kesilen belirlenmiş oranlar şeklindeki aidatlar kadar işverenler de ilgili planlara katkıda bulunmaktadır. İşveren grup emeklilik sertifikası adı altında yapılan bu ödemeler için şirketlere devlet tarafından vergi avantajı sağlanmıştır. Diğer yandan ayrı bir sözleşme altında takip

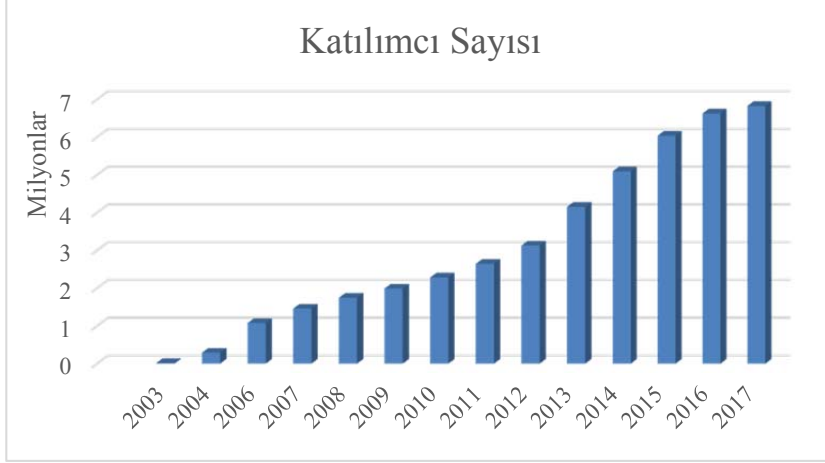
edilen bu planlar için devlet katkısı söz konusu olmamaktadır. Bu şekildeki şirket uygulamalarını desteklemek adına 2007 yılından itibaren işveren grup emeklilik sertifikasından faydalanan çalışanlara hak kazanma süresi şartı getirilmiştir. Bu haktan yararlanan çalışanlar işveren tarafından belirlenen süre zarfından işten ayrılırlarsa kendilerine sağlanan ek katkıdan yararlanamamaktadırlar. Bu süre 1 yıldan az 7 yıldan da fazla olamamaktadır (EGM, 2017).

Son olarak da 2017 yılında Türkiye için yeni bir bireysel emeklilik sistemi olan otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemi devreye alınmıştır. Çalışmanın temel konusu olan bu plan türü takip eden bölümde detaylı olarak ele alınacaktır.

2.4. Türkiye’de Bireysel Emekliliğin Son Durumu

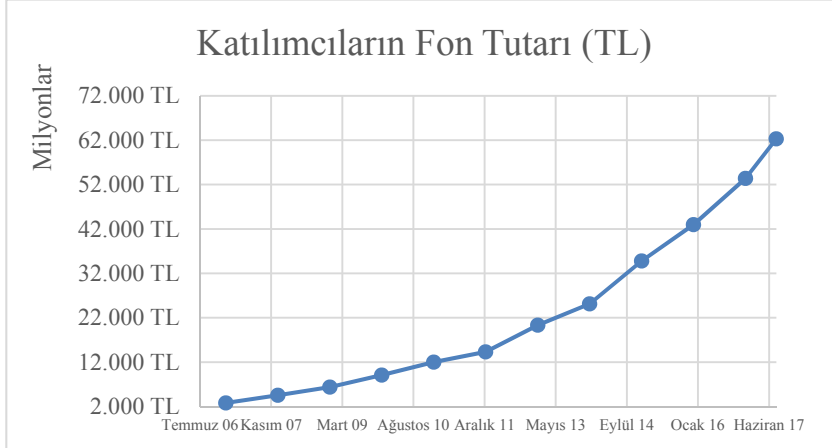
Türkiye’de bireysel emeklilik sistemi kurulduğu günden bugüne sürekli bir büyüme trendi içerisinde olmuştur. Her ne kadar dünya ve OECD ölçeğinde Türk bireysel emeklilik sisteminin yeri sınırlı olsa da kendi içerisindeki büyüme oranları ve bugün gelinen nokta gelecekte bireysel emeklilik sisteminin giderek büyüyeceğini işaret etmektedir. Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından 08 Ağustos 2017 tarihinde yayınlanan veriler dikkate alındığında sistemde yer alan katılımcıların fon tutarlarının 60 milyar TL’yi geçtiği, sistemde yer alan katılımcıların toplamının ise 7 milyon kişiye yaklaştığı görülmektedir. Türkiye’deki bireysel emeklilik sisteminin son on yıllık zaman dilimi içerisindeki seyrini, katılımcı sayısı ve fon büyüklüğü parametreleri ile izlemek için aşağıda yer alan Grafik 1 ve Grafik 2 EGM verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Grafik 1: 2004 – 2017 Yılları arasında Türkiye’de BES Katılımcı Sayıları¹



Kaynak: EGM, 2017.

Grafik 2: 2007 – 2017 Yılları arasında Türkiye’de BES Fon Büyüklüğü



Kaynak: EGM, 2017.

3. TÜRKİYE’DE OTOMATİK KATILIMLI BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

Türkiye’de Ocak 2017 itibari ile uygulanmaya başlayan otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin öncelikli sebeplerinin başında Türkiye ekonomisinin önemli problemlerinden biri olan

¹ 2017 yılına ilişkin veriler 04.08.2017 tarihli. Diğer tüm yıllar 31 Aralık tarihi itibariyledir.

tasarruf açığı yatmaktadır. Bu konudaki kapsamlı bilgiye AvivaSA Sigorta Şirketi’nin Ekim 2016 tarihinde yayınladığı Emeklilik Dönemi Tasarruf Açığı Araştırması Türkiye Raporu’ndan ulaşılabilmektedir. Türkiye’deki otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemini irdelemeden önce ilgili raporda yer alan bazı kritik bilgilere özet olarak değinmek yerinde olacaktır (AvivaSA, 2016: 5):

- Emeklilik Dönemi Tasarruf Açığı Araştırması, Türkiye’de bireylerin emeklilik döneminde yaşam standartlarını sürdürebilmek için ne kadar tasarruf yapmaları gerektiğini sorgulamaktadır.

- Yapılan araştırmaya göre Türkiye’de 2017 – 2057 yılları arasında emekli olacakların, emeklilik tarihine kadar yıllık ortalama 3.200 Euro’luk ek bir tasarruf yapmaları gerektiği sonucuna varılmıştır. Kişi başı olan bu tutarın ülke başı karşılığı 125,2 milyar Euro olarak belirlenmiştir. Aynı raporun 2010 yılı versiyonunda, 2011 ile 2051 yılları arasında emekli olacaklar için kişi başı ortalama yıllık ek tasarruf ihtiyacı 2.400 Euro, ülke başı tutar ise 91 milyar Euro olarak belirlenmişti. Aradan geçen yedi yıllık zaman diliminde tasarruf ihtiyacının %37 civarı büyüdüğü görülmektedir.

- Aynı araştırmanın uygulandığı 17 Avrupa ülkesi arasında Türkiye tasarruf açığında 5. sırada olmasına rağmen, tasarruf açığının GSYİH’ye oranı açısından ise sonuncu sıradadır. Ayrıca 2016 yılında asgari ücrete yapılan zam ile birlikte tasarruf açığı daha da büyümüştür.

- Tasarruf açığını kapatmak için genç yaşlarda tasarruf yapmaya başlamak önemli ölçüde avantaj sağlamaktadır. Örnek olarak 20’li yaşlarda tasarruf yapmaya başlayan birinin yıllık ortalama 1000 Euroluk tasarruf yapması yeterli oluyorken 60’lı yaşlara birikim yapmadan gelen bir kişinin kendi tasarruf açığını kapatmak için yıllık ortalama 8000 Euro ek tasarruf yapması gerekmektedir.

- Türkiye’de çalışanlar emekliliklerine ilişkin endişe duymaktadır. Yapılan anketlere göre her 10 kişiden 3’ü geleceği için para biriktirmektense günü yaşamayı tercih etmektedir.

- Türk halkının yarısı emekli olduktan sonra çalışmayı düşünmektedir.

- Yurt dışındaki örnekler, otomatik katılımın başarısının işveren katkısına bağlı olduğunu göstermektedir.

3.1. Otomatik Katılımlı Bireysel Emeklilik Sisteminin Kurulma Amacı

Türkiye’de otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemine geçiş 25.08.2016 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik

Yapılmasına Dair Kanun'un 01.01.2017 tarihi itibarı ile yürürlüğe girmesi ile başlamıştır. İlgili Kanun'a ilişkin Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin hangi amaçla kurulduğuna dair bilgi içermektedir. Kanun'un genel gerekçeleri arasında amaca ilişkin bilgiler aşağıda yer almaktadır (TBMM, 2016: 4):

- Bireysel emeklilik sistemine işverenler aracılığıyla kurumsal katılımın artırılması sistemin büyümesi açısından büyük önem arz etmektedir.
- Sisteme kurumsal katılımın artırılması amacıyla otomatik katılım uygulamasından yararlanılması mümkündür.
- Ücret karşılığı tüm bağımlı çalışanların sisteme otomatik olarak dahil edilmesi ve bu şekilde sisteme dahil edilen çalışanlara belirli bir süre içinde cayma hakkı tanınması öngörülmektedir.
- Türkiye'de tasarruf oranları dünyadaki tasarruf oranlarına kıyasla bir hayli geridedir.
- Otomatik katılım uygulaması ile yurtiçi tasarruf oranının artırılması ve çalışanların çalışma döneminde sahip oldukları refah seviyesinin emeklilik döneminde de korunması için emekliliğe yönelik olarak tasarruf etmeye özendirilmesi amaçlanmaktadır.

Yukarıda yer alan gerekçelere ek olarak bireysel emeklilik sisteminin kurulması ile birlikte geçen zaman içerisinde sürekli olarak yükselmesi beklenen fon büyüklüğü ile hem kamunun hem de özel sektörün finansman ihtiyacını desteklemesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla da ülke içerisinde daha fazla üretim, kazanç ve vergi miktarında artış yaratılması ön görülmektedir (Uğur, 2016: 17).

Ayrıca bireysel emekliliğin bir tasarruf sistemi olması kadar bir yatırım aracı olması da amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda alt yapı yatırımları ve uzun vadeli yatırımlar için de kaynak yaratma amacı bulunmaktadır. Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin dolaylı kurulma amaçları arasında; iş ve istihdam olanaklarının çoğaltılması, sosyal güvenlik uygulamalarının daha kapsayıcı hale getirilmesi, finans sektöründe yer alan uzun vadeli fonların büyümesi ve çeşitlenmesi, istikrarlı ekonomik büyüme ve enflasyonla mücadele gibi alt başlıklar da yer almaktadır (Uğur, 2016: 12).

3.2. Otomatik Katılımlı Bireysel Emeklilik Sisteminin Özellikleri

Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemine ilişkin aşağıda yer alan bilgiler Emeklilik Gözetim Merkezi'nin internet sayfasından alınmış ve derlenmiştir (EGM, 2017).

- Otomatik katılımlı bireysel emekliliği sistemine dahil olacak katılımcıların Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmaları ve 45 yaşını doldurmamış olmaları gerekmektedir.
- Sisteme yaş şartını sağlayan özel sektör ve kamu çalışanları dahil olmaktadır.
- Özel sektörde istihdam edilen çalışanların otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemine dahil olması aşağıdaki tabloda yer alan takvime göre ve şirketlerdeki çalışan sayılarına peyderpey gerçekleşmektedir.

Tablo 1: Otomatik Katılımlı Bireysel Emeklilik Sistemi Çalışan Sayılarına Göre Sisteme Giriş Tarihleri

Çalışan Sayısı	Çalışanların Sisteme Gireceği Tarih
1.000 ve üzeri	01.01.2017
250 – 999 arası	01.04.2017
100 – 249 arası	01.07.2017
50 – 99 arası	01.01.2018
10 – 49 arası	01.07.2018
5 – 9 arası	01.01.2019

Kaynak: EGM, 2017.

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinde çalışanlar 01.04.2017 tarihinde, diğer kamu idarelerinde çalışanlar ise 01.01.2018 tarihinde otomatik katılma dahil edilecektir.
- Sistemde işverenlerin yükümlülükleri; emeklilik şirketinin seçimi, fonların seçimi ve katkı payının çalışanların ücretlerinden kesilerek emeklilik şirketine iletilmesidir.
- Birden fazla işveren ile iş akdi bulunan çalışanların, işverenlerin her birinin sisteme dahil olması halinde, çalışılan her işyeri için ayrı emeklilik planları oluşturulur.
- Çalışanlar, ücretlerinden yapılan ilk kesinti tarihini takiben iki ay içerisinde bireysel emeklilikten cayma hakkını kullanabilir. Cayma süresinden sonra da sistemden çıkış yapmak mümkündür.
- Çalışanın ücretinden kesilecek katkı payı tutarı, ilgisine göre emeklilik keseneğine esas kazancın ya da prime esas kazancın ya da bağlı bulunduğu sandığa katılım payı, kesenek veya diğer adlar altında ödediği tutarların hesaplanmasına esas kazancın %3'üne karşılık gelen tutardır. Çalışan isterse daha yüksek bir oranda katkı payı kesilmesini işvereninden talep edebilir.
- Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminde emeklilik şartı diğer bireysel emeklilik planları ile aynıdır. Sistemde 10 yılını dolduran ve 56 yaşını dolduranlar emekliliğe hak kazanırlar.

Ancak emeklilik süresinin hesabında diğer bireysel emeklilik planlarında geçirilen süreler dikkate alınmaz.

- Otomatik katılım kapsamında emeklilik şirketlerince fon işletim gider kesintisi dışında başka bir kesinti yapılamaz. Çalışanlara sunulan tüm fonlar için azami yıllık fon işletim gider kesintisi oranı % 0,85 olarak uygulanır.

- İşverenler otomatik katılım sözleşmesine çalışanlar adına katkı payı ödeyememektedir.

- Çalışanlar katkı payı ödemelerine ara vermeyi talep edebilirler. Talep tarihinden itibaren azami 3 aylık süre için ödemeye ara verilebilir.

- Otomatik katılımıda çalışanlara üç şekilde devlet katkısı yapılmaktadır:

- Katkı payı oranının %25'i oranında katkı,
- 2 aylık cayma süresinin sonunda sistemde kalmayı tercih eden çalışanlara 1.000 TL ilave katkı,

- Emeklilik hakkının kullanılması halinde, birikimini en az on yıllık gelir sigortası sözleşmesi kapsamında almayı tercih eden çalışana birikimin %5'i karşılığı ek katkı,

- Çalışanlara sağlanan %25'lik devlet katkısı ve 1000 TL'lik ilave katkı tutarı aşağıda yer alan hak ediş sürelerine göre çalışanlara ödenmektedir:

Tablo 2: Devlet Katkısı Hak Ediş Oranları

Sözleşmede geçirilen süre	Hak ediş oranı
3 yıldan 6 yıla kadar	%15
6 yıldan 10 yıla kadar	%35
10 yıl ve daha fazla	%60
Emeklilik, vefat, maluliyet	%100

Kaynak: EGM, 2017.

- Çalışanlar birikimini üç şekilde alabilirler:
- Toplu para
- Programlanmış geri ödeme: Çalışan, sistemdeki birikimi sona erinceye kadar belirleyeceği tutarda emekli maaşı alır.

- Yıllık gelir sigortası: Ömür boyu emekli maaşı şeklinde alır.

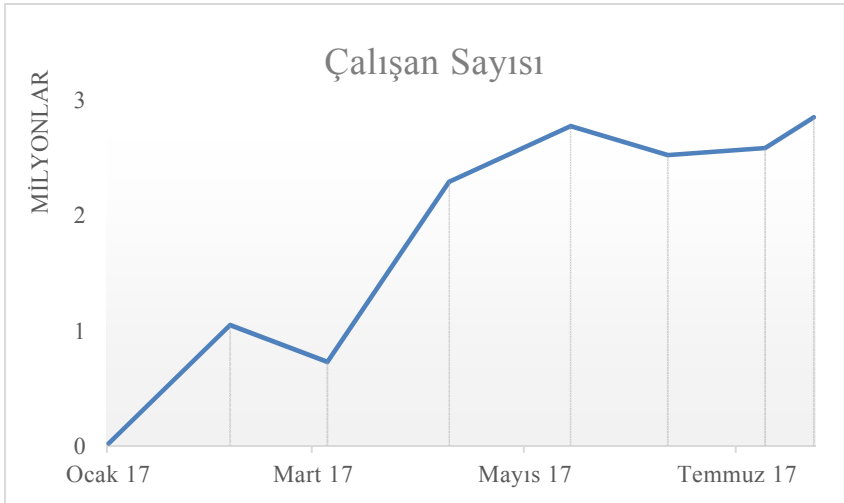
- İşverenin otomatik katılım sistemi kapsamındaki yükümlülüklerine uymaması halinde, her bir ihlal için 100 TL idari para cezası uygulanacaktır.

3.3. Otomatik Katımlı Bireysel Emeklilikte Genel Durum

01 Ocak 2017 tarihinden itibaren Türkiye'de yaklaşık 18 milyon ücretli çalışandan 45 yaşının altında olan 13 milyonu otomatik katımlı bireysel emeklilik sistemine otomatik olarak dahil olacaktır.

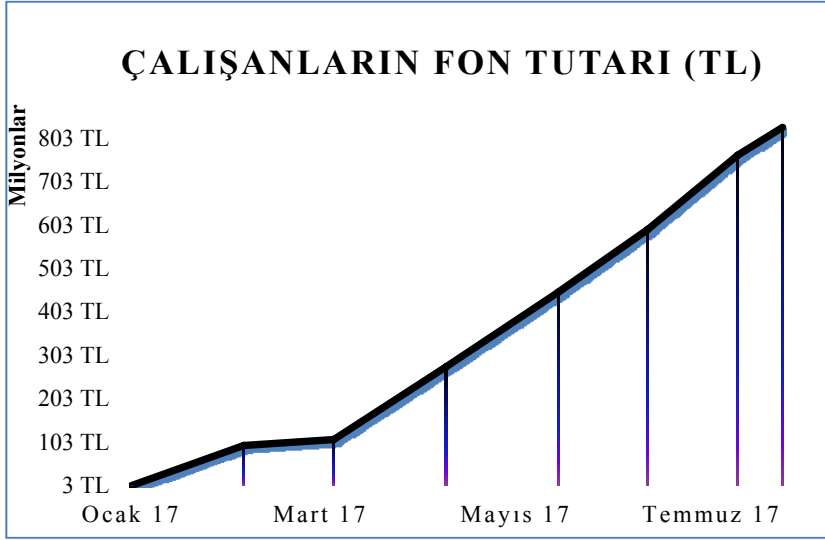
(Akın, 2016: 3). Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin ilk fazı olan 01 Ocak 2017 tarihinde otomatik olarak sisteme dahil olan çalışanların sisteme yansımaları, Ocak ayı bordro dönemini takiben Şubat ayının ilk haftasında sisteme yansımıştır. Sistemin ikinci fazı olan 01 Nisan 2017 tarihinde ise çalışan sayısı 250 ile 1000 arasında olan özel şirketler ile kamu idarelerinde çalışan personelin bir kısmı sisteme dahil olmuştur. Nisan ayında sisteme dahil olan kamu personelinin sisteme katılımı ilgili ay içerisinde özel sektör çalışanlarının katılımı ise yine bordro dönemini takiben Mayıs ayında gerçekleşmiştir. 01 Temmuz 2017 tarihinde ise son olarak 100 ile 250 çalışan sayısına sahip işletmeler sisteme dahil olmuştur. En son 04 Ağustos 2017 tarihinde Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından yayınlanan bilgilere göre sisteme 2.850.617 çalışan dahil olmuş ve fon büyüklüğü 828 milyon TL’ye ulaşmıştır. Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemindeki katılımcı sayıları incelendiğinde sistemin beklendiği gibi doğrusal bir şekilde büyümediği görülecektir. Aşağıda yer alan Grafik 3 ve Grafik 4 Emeklilik Gözetim Merkezi’nin yayınladığı veriler dikkate alınarak düzenlenmiştir. Özellikle katılımcı sayılarının değişimi incelendiğinde otomatik katılımlı emeklilik sisteminden cayma oranlarının çok yüksek olduğu, büyüme trendini yaratanın ise sisteme yapılan zorunlu girişler olduğu görülecektir.

Grafik 3: Ocak – Ağustos 2017 ayları arasında Türkiye’de Otomatik Katılımlı BES Katılımcı Sayıları



Kaynak: EGM, <http://www.egm.org.tr/weblink/OKSgostergeler.asp> adresinden derlenmiştir (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

Grafik 4: Ocak – Mayıs 2017 ayları arasında Türkiye’de Otomatik Katılımlı BES Fon Tutarları



Kaynak: EGM, <http://www.egm.org.tr/weblink/OKSGostergeler.asp> adresinden derlenmiştir (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

3.4. Cayma Oranları

01 Ocak 2017 tarihinde ilk fazı, 01 Nisan 2017 tarihinde ise ikinci fazı, 01 Temmuz 2017 tarihinde ise üçüncü fazı gerçekleşen otomatik katımlı bireysel emeklilik sisteminde planlanan katılım oranları yakalanamamıştır. Konuya ilişkin Başbakan Yardımcısı Sn. Mehmet Şimşek'in yaptığı açıklamalara göre sistemden çıkış oranı %52 düzeyindedir (Gazete Vatan, 13.06.2017, Erişim Tarihi: 19.08.2017). Sistemden cayanlar arasından halihazırda bireysel emeklilik sisteminde yer alanlar çıkarıldığında, başka bir anlatımla başka bir bireysel emeklilik sözleşmesi olmayan çalışanlar dikkate alındığında cayma oranı %38 olarak değerlendirilmektedir (Ntv, 19 Haziran 2017, Erişim Tarihi: 19.08.2017).

3.5. Sistemden Cayma Nedenleri

Türkiye'de otomatik katımlı bireysel emeklilik sistemine katılım süreci halen devam etmektedir. Bu nedenle caymalara ilişkin anket benzeri çalışmalar henüz yayınlanmamıştır. Ancak cayma nedenleri hakkında bazı tespit ve tahminler yapılabilmektedir.

- Öncelikle istatistiklerden de anlaşıldığı üzere mevcutta bireysel emeklilik sisteminde olan katılımcıların sistemden cayma oranları yüksek gözükmemektedir. Dolayısıyla bu durum öncelikli bir cayma nedeni olarak değerlendirilmektedir.

- Türkiye’de düşük ücretli ve yoksulluk sınırının altında yaşayan çalışanlarının sayısının fazla oluşu nedeniyle ülke genelinde tasarruf yapabilecek kişilerin sayısı sınırlıdır. Bu durumun da cayma oranları üzerinde etkili olduğu düşünülmektedir.
- Ülke genelinde uygulanan tasarrufu teşvik fonu ve benzeri denemelerin başarısız olması, 2000 yılında oluşturulan işsizlik fonu için toplanan kaynakların amacına ve mevzuata aykırı olarak başka konuda harcanması, kamu kaynaklı tasarruf uygulamalarına şüpheyile yaklaşılmasına neden olmuştur, bu durumun da cayma oranlarını etkilediği düşünülmektedir.
- Otomatik katılımlı sistemin gerekli altyapı ve tanıtım faaliyetleri yapılmadan alelacele devreye alınması sistemin öneminin yeteri kadar anlaşılamamasına yol açmıştır.
- Sistemin kanunlaştığı ve devreye alındığı tarihte yürürlükte olan OHAL şartlarının da katılımcılarda gelecek kaygısı oluşturarak cayma oranlarını etkilediği düşünülmektedir.
- Sistemden caymaların enflasyon oranı ile de etkileşimli olabileceği düşünülmektedir. Zira reel gelirlerin artmadığı enflasyonist ortamlarda tasarruf eğilimlerinin düşüş göstermesi tabiidir.

3.6. Sisteme Yapılan Eleştiriler

Otomatik katılımlı sisteme yapılan eleştirilerin öncelikli dayanağını otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin Anayasal ilke, hak ve sorumluluklarla çelişkili olduğu görüşüdür. Bazı kesimlerce, sistemin kurulmasının öncelikle Anayasa’da yer alan sosyal devlet ilkesine aykırı olduğu düşünülmektedir. Ayrıca Anayasa’nın 60’ıncı maddesinde yer alan “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” ifadeleri mevcutta oluşan, çalışanların özel bir sigorta programına katılmaya zorlanması ve çalışanların rızaları alınmadan ücretlerinden kesinti yapılması durumu ile çelişmektedir. Ayrıca bu durumun yine bir anayasal hak olan sözleşme hürriyeti ve mülkiyet hakkı ile de çeliştiği düşünülmektedir.

Sisteme yapılan eleştirilerin ikinci ortak noktası ise Türkiye’de daha önce uygulanan Tasarrufu Teşvik Fonu ve Zorunlu Konut Edinme Yardımı gibi uygulamaların başarısızlıklarla sonuçlanmasıdır. Yaşanan olumsuz deneyimlerden kaynaklanan güvensizlik sisteme eleştirel bakanların önemli bir dayanağıdır.

Türkiye’deki çalışanların büyük çoğunluğunun düşük ücretli olması da otomatik katılımlı bireysel emekliliğin kısa ve orta vadede ele geçen net ücreti düşüren bir etken olarak dikkate alınmasına yol

açmaktadır. Her ne kadar tasarruf sağlanan tutarların emeklilikte geri dönüşü gerçekleşecek olsa da yakın zaman dilimi için düşük ücretli çalışanların yaşamlarını idame ettirmek için gerekli kaynağın bir kısmı sisteme aktarılmaktadır. Bu konu da sisteme yapılan eleştiriler arasında ortaktır.

Otomatik katılımlı sistemin kuruluş amacının tasarrufu arttırmak, uzun vadeli projelere kaynak ayırmak ve sermaye piyasalarını derinleştirmek gibi amaçlar taşıması sistemin kuruluşunda çalışanların geleceğinden önce kamuya örtülü bir kaynak temin edilmesi gayesi olduğunu akıllara getirmektedir. Özellikle yakın zaman dilimi içerisinde kurulan varlık fonu ile birlikte otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin günün sonunda devletin bütçe açıklarını kapatmakta kullanılacağı ve kurulacak fonların reel olarak eriyebileceği endişesi bulunmaktadır. Bu durum da konuya şüpheyile bakanların önemli bir endişesidir.

SONUÇ VE YORUMLAR

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yakın zaman dilimi içerisinde sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlar, özellikle emeklilik konusunda alternatif çözüm arayışlarının geliştirilmesi ve çalışanların emeklilik dönemlerinde refah kaybıyla karşılaşmamaları için çeşitli önlemler alınması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Başka bir anlatımla sosyal güvenlik sistemlerinde, emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik maaşlarının düşürülmesi gibi parametrik reformların etkisinin yumuşatılması için paradigmatik reformlar adı altında kamu emeklilik programlarını destekleyici alternatif emeklilik planları oluşturulmuştur. Özellikle gelişmiş ülkelerde başarılı örnekleri izlenen özel emeklilik planlarının tek amacı çalışanların emeklilik dönemlerindeki refah düzeyini artırmak olmamıştır. Devletlerin kamu emeklilik planlarına sağladığı katkılar azalırken oluşturulan emeklilik fonları sayesinde kamuya finansman desteği de sağlanmaktadır. Oluşturulan bireysel emeklilik fonlarının kamu borçlanma araçlarını da içermesi kısa, orta ve uzun vadeli olarak kamuya finansal kaynak yaratılmasını sağlamaktadır.

Diğer yandan makroekonomik göstergeler arasında yurt içi tasarruf oranlarının yükselmesi sürdürülebilir bir büyüme için önem arz etmektedir. Yaratılan kaynağın etkisi reel sektörü etkilemekle birlikte finansal piyasaların derinleşmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bütün bu bilgiler ışığında söylenebilecek ilk söz bireysel emeklilik planlarının oluşturulmasında çalışanların emeklilik dönemlerindeki yaşam kaliteleri kadar, belki de daha fazla oranda kamu yatırımlarına ve ekonomiye katkı sağlanması amacı güdülmektedir. Konuya fayda bakış açısıyla yaklaşıldığında, aslında söz konusu olanın çalışanların zararını minimize ederken kamunun faydasının maksimize edildiğidir. Bireysel emeklilik sistemine şüpheyile yaklaşanların temel argümanı da bahse konu bu asimetrik fayda ilişkisidir.

Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin yarattığı fayda asimetrisini dengeleyen unsur 2013 yılından itibaren uygulanmaya başlanan devlet katkısı olmuştur. Katılımcılara sağlanan %25’lik devlet katkısı, diğer vergi avantajları ile birlikte çalışanlar için bireysel emeklilik planlarını cazip hale getirmiştir. Bu nedenle de Türkiye’deki bireysel emeklilik sistemi 2013 yılında hızlı bir yükselme eğilimine girmiştir.

Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin kurulmasındaki temel amaç yüksek olan tasarruf açığını kapatmak ve uzun vadeli altyapı yatırımları için gerekli kaynağın sağlanmasıdır.

Başka bir anlatımla sistemin kurulması ile hem tasarrufun artırılması, hem kamu borçlanması ve hem de yatırımlar için gerekli olan kaynak bir ölçüde sağlanmış olacaktır.

Otomatik Katılımlı Bireysel emeklilik sistemine şüpheyile yaklaşanların önemli argümanları arasında yakın geçmişte kurulan ve ülke genelinde uygulanan tasarruf teşvik fonunun (çalışanların tasarrufu teşvik hesabı) amacına ulaşamaması ve 2000 yılında kurulan işsizlik sigortası fonunun mevzuata aykırı bir biçimde amacı dışında kullanılmasıdır.

Hem otomatik katılımlı, hem de 2003 yılından bu yana yürürlükte olan bireysel emeklilik sistemleri için yapılan temel sorgulamanın kaynağında sosyal güvenlik konusunun tüm vatandaşlar için anayasal temel bir hak ve bu hakkı sağlamanın da sosyal devletin temel bir görevi olması yatmaktadır. Dolayısıyla kamu emeklilik programlarının özelleştirilmesi adı altında yapılan tüm uygulamalar, sosyal devlet anlayışının sorgulanması ve çeşitli tartışmaların oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

Bu tartışmaların sona ermesi ve konu üzerinde tam bir mutabakata varılması kısa vadede mümkün gözükmemektedir. Ancak Türkiye’de yaşanan geçmiş olumsuz örnekler ve kamuoyu güvenindeki zedelenme otomatik katılımlı sisteme şüpheyile yaklaşılması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan işgücü piyasasında yer alan ve otomatik katılımlı sisteme dahil olan çalışanların büyük bir kısmının düşük ücretli çalışanlardan oluşması sistemin planlanan katılım düzeyine ulaşmasını engellemiştir. Sistemin ilk üç fazı daha tamamlanmadan sistemden cayma oranları %50’yi geçmiştir. Devlet tarafından sağlanan %25’lik destek ve tek seferlik 1000 TL’lik ek ödeme cayma oranlarının önüne geçmede yeterli olamamıştır.

Cayma oranlarının yüksekliğine ilişkin yorumlar, sistemin altyapı çalışmalarının tamamlanmadan, alelacele yürürlüğe girdiği yönündedir. Gelişmiş ülkelerde yürürlükte olan iyi uygulamalar göz önüne alındığında, çoğu başarılı modelin işveren katkılı olduğu bilinmektedir. Türkiye uygulamasında ise herhangi bir işveren katkısı ön görülmemiştir. Kaldı ki uzun zamandır gündemde olan kıdem tazminatı reformunun da işveren katkılı otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemi olarak kurgulanması sistemden caymaların önüne geçebilecek bir politika olabilirdi. Zira hem otomatik katılımlı hem de diğer bireysel emeklilik sisteminin geri planında; Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurumu, Emeklilik Gözetim Merkezi ve dış denetim kurumları gibi sponsor ve denetim kurumlarının yer alması sistemin güvenilirliğini arttırmaktadır. Ancak mevcutta da yer alan bu

denge ve fren mekanizmasının kamuoyuna doğru anlatılmadan sistemin alelacele devreye alınması, esas amacın sosyal güvenlik krizine çözüm aramaktan çok acil bir finansman ihtiyacını karşılanması olabileceğini akıllara getirmektedir.

Cayma oranlarının ülke genelinde yüksek olmasının geri planında yatan bir diğer hususun da çalışanların kapsama alınma takvimlerinin en çok istihdam yaratan kurumlardan başlanarak daha az sayıda çalışanı olan işyerlerine doğru ilerlemesi olduğu düşünülmektedir. Sisteme pilot uygulama yapmadan ve çalışan sayısı yüksek kurumlardan başlamak yerine daha öncelikle az sayıda çalışanı kapsama almak ve takip eden zaman diliminde tanıtım faaliyetlerine odaklanmak sistemin sürdürülebilirliği açısından faydalı olabilirdi.

Zamanlama açısından da OHAL şartlarında başlatılan bu uygulamanın, Türkiye’nin gündeminde hak ettiği önemi daha fazla görebileceği bir tarihte başlatılması daha uygun olabilirdi.

Hem dünyada hem de Türkiye’de başta nüfusun yaşlanması ile birlikte aktif-pasif oranının bozulması ve bu durumun da başta emeklilik olmak üzere sosyal güvenliği tüm boyutları ile krize soktuğu malumdur. Günümüzde yaşanan sosyal güvenlik krizinin çözümünde üç basamaklı bir sosyal güvenlik yapısı ile sistemin desteklenmesi, özellikle tasarruf açığı dikkate alındığında, çalışanların tüm çalışma yaşamları boyunca tasarruf etmelerinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Ancak başta bireysel emeklilik sistemleri olmak üzere çalışanların refah düzeylerini yaşam boyu sürdürmeyi amaçlayan sistemlerinin başarıları yalnızca kurulacak bireysel emeklilik sisteminin kapsamına ve özelliklerine bağlı değildir. Esas önemli olan risk kavramının giderek bireyselleştiği günümüz koşullarında bireysel farkındalığın ve doğru bilgilendirmenin yaygınlaşmasıdır.

Bireysel emeklilik sisteminin bir tasarruf aracı olması ile birlikte aynı zamanda bir yatırım aracı olduğu düşünüldüğünde özellikle finansal yatırım araçlarının kullanımına ilişkin toplum genelinde yaygın bilinçlendirme programlarının uygulanması gerekmektedir. Bireylerin tasarruf ve yatırım alışkanlıklarını kazanabilmeleri için erken yaşlarda bilinçlenmesi önem taşımaktadır. Özellikle bireysel emeklilik programlarının çok çeşitli yatırım fonlarını bünyesinde barındırıyor olması, ilgili fonların uzun dönemli performansları ve getirileri hakkında bilinçli olmayı gerekli kılmaktadır. Örnek bir uygulama olarak Türkiye Elektronik Fon Alım Satım Platformu’nun (TEFAS) www.tefas.gov.tr internet adresi üzerinden bireysel emeklilik fonları da dahil olmak üzere tüm yatırım fonlarının performanslarını izleyebilmek mümkündür. Buna benzer

bilgilendirme hizmetlerinin yaygınlaştırılması; emeklilik sistemine giriş, sistemde kalma ve sistemden edinilen faydayı maksimize etme anlamında büyük yarar sağlayacaktır.

Sonuç olarak, kurulan sistemlerin doğru işleyebilmesi; oluşturulan programların tüm taraflar için kazan kazan sonucu doğurabilmesi, toplumu kapsayıcı ve güven veren bir yönetim anlayışının tesis edilmesi unsurları ile ilişkili olarak gerçekleşebilecektir.

Bireysel emeklilik şirketlerinin fon getiri oranlarından hareketle, sisteme girme veya sistemde kalma konusunda getiri oranlarının ikna ediciliği veya caydırıcılığı ile ilgili somut bilgiler varsa eklenebilir.

KAYNAKLAR

- Alper, Yusuf vd. (2015). *Tamamlayıcı Emeklilikte “Bir Başarı Öyküsü”* OYAK, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Akın, Faruk (2016). “Otomatik Katılım Sisteminin Bireysel Emeklilik Sektörüne Etkileri”, *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 1, 1-12, Aralık 2016, <http://edergi.bilecik.edu.tr/index.php/sbd/article/view/141/105>, (Erişim Tarihi: 13.08.2017).
- Atılgan, Ahmet (2016). *Neo-Liberal Dönemde Sosyal Güvenlik*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Avıvasa, (2016). *Emeklilik Dönemi Tasarruf Açığı Araştırması Türkiye Raporu*, Ekim 2016, <https://www.avivasa.com.tr/i/Assets/pdf/tr-ulkeraporu2016.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.05.2017)
- Cayma Oranı yüzde 52 yeniden dizayn gerekli. (13 Haziran 2017). Vatan Gazetesi, <http://www.gazetevatan.com/cayma-orani-yuzde-52-yeniden-dizayn-gerekli-1075692-ekonomi/>, (Erişim Tarihi: 19.08.2017)
- Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM) (2017), <http://www.egm.org.tr/?sid=70>, (Erişim Tarihi: 13.08.2017).
- Gökbayrak, Şenay (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2010/2, 141-162.
- Güneş, İsmail, YAKAR, Soner (2004). “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, 2004 127-142, <http://sbeski.cu.edu.tr/dergi.asp?dosya=156>, (Erişim Tarihi: 13.08.2017).
- İstanbul Ticaret Odası (İTO) (2007). *Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın no: 2006-21, İstanbul.
- Karabacak, Serkan Ahmet (2015), *Bireysel Emeklilik Sistemi, Finansal Açidan Değerlendirilmesi ve OYAK Modeli Uygulaması*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Muhasebe Finansman Bilim Dalı, 2015, Ankara.
- Koray, Meryem (2012). *Sosyal Politika*, İmge Kitabevi Yayınları, 2012, Ankara.
- OECD, (2013). “Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators”, Paris: OECD Publishing.<http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.06.2017).
- Memurların yüzde 45’i otomatik BES’ten çıktı. (19 Haziran 2017) NTV.com.tr, <http://www.ntv.com.tr/ekonomi/simsek->

- memurlarin-yuzde-45i-otomatik-besten-cikti,aKBoKPtBCU-gqlWO4C2yZQ, (Erişim Tarihi: 19.08.2017).
- TBMM (2000) “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı ve Plan Bütçe ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları (1/693)”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss580m.htm> (Erişim Tarihi: 20.05.2017).
- TBMM (2016). “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı il Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/752)”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss410.pdf> (Erişim Tarihi: 20.05.2017).
- T.C. Hazine Müsteşarlığı (2017). Otomatik Katılım Sistemine İlişkin Sıkça Sorulan Sorular, Son Güncelleme 10.01.2017, [http://www.egm.org.tr/OtomatikKatilim/S%C4%B1k%C3%A7a%20Sorulan%20Sorular%20\(SSS\).pdf](http://www.egm.org.tr/OtomatikKatilim/S%C4%B1k%C3%A7a%20Sorulan%20Sorular%20(SSS).pdf), (Erişim Tarihi: 19.08.2017).
- Uğur, Suat (2016). Devlet Katkılı Sistemde Bireysel Emeklilik Sisteminin Performansı, *Toprak İşveren Dergisi*, Aralık 2016, Sayı 112, 12-17, <http://toprakisveren.org.tr/tr-TR/alt-sayfalar/284/sayi-112>, (Erişim Tarihi: 12.11.2017).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2017). World Population Ageing Highlights, New York 2017, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf, (Erişim Tarihi: 12.11.2017)
- Yazıcı, Selamet (2015). *Bireysel Emeklilik Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, Yayınlanmış Doktora Tezi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, 2015, Ankara.
- Yenimahalleli Yaşar, Gülbiye (2011). “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü”, *Mülkiye Dergisi*, Yayın Tarihi: 2011, Cilt 35, Sayı: 272, 163-194.

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE GÜVENCELİ ESNEKLİK ve TÜRKİYE EMEK PİYASASINDA ESNEKLEŞME

Tahsin ÇAYIROĞLU
Sosyal Güvenlik Denetmeni

ÖZET

Dünya ekonomisi tarihinde son yüzyıldaki değişme ve büyüme küreselleşmenin en önemli yönüdür. Ekonomide 1970'lerden sonra istikrarsızlık, büyüme hızının düşmesi, makineleşmeyle beraber artan işsizlik ve yoksullukta artış ortaya çıkmıştır. Ekonomide ulus devletlerin etkinlikleri azalmış, aksine uluslararası şirketlerin de ekonomideki etkinliği artmıştır. 1970'lerden sonra sermayenin küresel ekonomi içerisindeki hareketliliği de artmıştır. Yeni sistemin temel aktörleri uluslararası şirketler ve yabancı sermayeye dayalı uluslararası kuruluşlardır.

Sermaye karşısında emeğini bir bedel karşılığı sunarak geçimini temin edebilen işçiyi korumak için çıkartılan iş yasaları, son dönemde küresel sermaye sahiplerince işçi aleyhine esnekleştirilmek istenmekte ve bu şekilde işçi haklarını düzenleyen yasalar da esnekleştirilmektedir. Bizim konumuz da bu esnekleşme karşısında yeni ortaya çıkan kavramları irdelemek ve tartışmaktır. Bu bağlamda öncelikle iş sözleşmesinin tanımını ile makaleye başlanacaktır. 4857 sayılı İş Kanunu'nda tanımlanan iş sözleşmesinin temelini Borçlar Kanunu oluşturmaktadır. Bu temelde belirli süreli iş sözleşmesi ve belirsiz süreli iş sözleşmesinin çerçevesinde esnekleşmeye bağlı olarak tam süreli çalışma, kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, evden ya da uzaktan çalışma konuları tek tek ele alınacaktır. Ek olarak da bu çalışma türlerinin sosyal güvenlik sistemi ile olan ilişkileri de ele alınacaktır. Sonuç bölümünde genel bir çerçeve çizilerek, çalışma tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Çalışma Koşulları, Emek Piyasası, Esneklik, İş Güvencesi.

FLEXICURTY IN THE AXIS OF GLOBALIZATION AND FLEXIBILITY IN THE LABOR MARKET IN TURKEY

ABSTRACT

The change and growth in the world economy in the last century is the most important aspect of globalization. In the 1970s, after the 1970s, instability, a decline in the growth rate, increased unemployment and increased poverty along with machinery. The activities of nation states in the economy have decreased, on the contrary the efficiency of international companies in the economy has increased. After the 1970s, the movement of capital into the global economy has also increased. The main actors of the new system are international companies and international organizations based on foreign capital.

Labor laws that issued to protect workers who selling of labor against capital, it provides the only livelihood, it is going against the workers and the walls of the workers destroyed by the owners of global recently. Our topic is only examining of termination status termination result about. In this context, the article will first be started with the definition of the employment contract. The basis of the labor contract defined in the Labor Law No. 4857 is the Law of Obligations. On this basis, full-time work, part-time work, on-call work, home work or remote work will be addressed individually, depending on whether they are flexible within the framework of a fixed-term employment contract or an indefinite-term employment contract. In addition, the relationship between these types of work and the social security system will be discussed. By drawing a general framework in the conclusion section, the article will be completed.

Key Words: Globalization, Working Conditions, Labour Market, Social Rights, Flexibility, Job Securit.

GİRİŞ

1973-1975 Petrol Krizi sonrası filizlenen neoliberal politikalar, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişmeleri de kullanarak ülkeler arasındaki ticari sınırların ortadan kaldırılmasını savunan küreselleşme söylemlerine yöneldiler. Ticari sınırların ortadan kaldırılmasından bahseden küreselleşme, esnek üretim çeşitliliğini savunurken emek ayağında ise emek piyasasının katılığından şikâyetçi oldular. Küreselleşmenin önündeki engel olarak gördükleri ve katı buldukları iş yasalarını yeni düzene ayak uyduracak şekilde değiştirilmesi ya da dönüştürülmesi yönünde hükümetlere baskı kurdular. İşte bu noktada güvenceli esneklik kavramının ortaya atıldığını görmekteyiz.

Dünyada ileri refah ülkesi uygulamalarının başladığı Avrupa’da hem Orta Avrupa’da korporatist, İngiltere’de neoliberal modelleri, İskandinav’da sosyal demokrat; hem de Türkiye’nin de içinde bulunduğu aile dayanışmasının ve informel sektörün egemen olduğu Güney Avrupa modelleri bu zamanda dönüşümden geçmektedir. Tam istihdama ulaşılması güç bir gaye durumuna gelmesi, var olan işlerin düzensiz, yarı zamanlı ve yoksulluk haddini aşacak, gelir getirmeyen işler olması, kadınların çalışma yaşamına katılımındaki artışlar ve geleneksel aile şekillerinin çözülmeye başlaması yönündeki değişimler, yoksulluk ve sosyal dışlanma olayları daha çok tartışılır durumuna geldi. Böyle bir ortamda 1980’li yılların başlarından beri çok sayıda ülke bu hususta kurumsal arayışlara yöneldi (Erdem, 2006: 1). Güvenceli esneklikle işverenin işçi talebi karşılanmış olacağı gibi, işçiye de istihdam imkânı sağlanacaktır. Ancak bu durumda bunalımın aşılabileceği, üretimin artacağı, aynı zamanda istihdam yaratılacağı vurgulanmaktadır.

İskandinav ülkelerindeki güvenceli esneklik tecrübesinden sonra Avrupa Birliği de güvenceli esneklik modelini ele aldı. Gerek Lizbon Beyannamesi, gerek Yeşil Kitap’ta güvenceli esnekliğin gelecekteki istihdamın yaratılmasında ve işsizlikle mücadelede mühim bir vazife üsleneceğini belirtilmektedir. 2008’de bitirilerek oylan, arızı çalışma ilişkisine çerçeve çizen 2008/104/EC numaralı AB Direktifi geçici çalışmaların yalnızca işletmelerin esnekliği bakımından değil, aynı zamanda işçilerin çalışma ve özel hayatlarını uyumlaştırması, iş yaratılması ve iş gücü piyasasına uyumunun temin edilmesi bakımından da faydalı olacağını altını çizmektedir. 2008/104/EC Avrupa Birliği Direktifi’ne uyum sürecinde 01.02.2016’da Bakanlar Kurulu’nca TBMM’ye sunulan kanun tasarısı güvenceli esneklik kavramı ve yukarıda belirtilen Avrupa Birliği Direktifi uyarınca özel istihdam bürolarının faaliyet kollarını

genişleterek geçici iş ilişkisi işlemlerinin bu bürolar vasıtasıyla yapılmasını öngörmüştür (Pennings ve Süral, 2005: 99).

Türkiye'nin AB sürecinde oluşturulan Milli İstihdam Stratejisi'nde güvenceli esneklik, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına vurgu yapmaktadır. İşte son olarak bu bağlamda 20.05.2016 tarihinde 6715 sayılı Yasa ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 14 üncü ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu Kanunu'nun 2 nci maddesinde değişikli yapılarak, Türkiye'de de esnek çalışma şartlarının yasal zemini de hazırlandı.

1. ESNEK ÇALIŞMA KAVRAMI VE TÜRLERİ

1.1. Esnek Çalışma Kavramı

Sermaye sahiplerine göre esnek çalışma, küreselleşen dünyada, değişen ekonomik ve toplumsal koşullara, hızla değişen tekniğe ve milletlerarası rekabet koşullarına işyerlerinin ayak uydurabilmesi için toplumsal kesimlerin çalışma şekil ve koşullarını talep ettikleri biçimde belirleme özgürlüğüdür. İşçilere göre ise çalışma koşul ve şeklin gereksinimlerine göre belirleme serbestliğidir. Hatta bazı kimselere göre esneklik, çalışanın iş güvencesini kaldıran bir uygulamadır. Esnek çalışma şekillerinin işletmeler bakımından farklı söylemi de yasalarla kısıtlanmış emek esnekliğinin tekrar sağlanması, yani kuralsızlaştırmadır. Çalışma hayatında ve istihdam ilişkisinde esnekleşme işverenlere yarar sağlarken, bedelini ise işçiler ödemektedir. Bu sebeple sendikalar açısından esneklik, iş güvencesinin kalkması, ücretin düşmesi ve çalışma koşullarının kötüleşmesi ile eşanlamlıdır (Kayalar, 1997: 4). Esnek çalışma ya da güvenceli esneklik kavramının aslı “flexicurity” yani esneklik ve güvence kelimelerinin bileşmesinden oluşmasıdır. Dolayısıyla güvence ve esneklik kavramının beraber kullanılması çelişkili bir durum yaratmaktadır.

1970’li yıllarda büyüme seyrinin yavaşlaması, stagflasyon olgusunun meydana çıkması, enflasyon ve işsizlik oranlarının aynı zamanda artmaya başlaması, Keynesyen çatinin çökmesine neden olmuştur. Keynesyen İktisat özetle 1970’lere kadar egemen ekonomik anlayış olma niteliğini devam ettirmiş, ancak bu zamandan itibaren Ortodoks anlayışın tekrar yorumlanmasına sebep olarak bir anlamda neoklasik senteze dönüşmüştür (Kesici, 2013: 167-168). Esnekliğin savunulmasında rekabet ve uluslararası rekabet şartları ileri sürülmektedir. Buna ek olarak gelişen teknoloji ve değişen iletişim de bunun sebepleri arasında gösterilmektedir. Küreselleşmeyle birlikte

iktisadi dalgalanmalar, artan işsizlik, arz ve talep değişiklikleri esnek çalışmanın yaygınlaşmasıyla beraber söylenegelmiştir.

1.2. Esnek Çalışma Türleri

Tam zamanlı olarak tanımlanmayan, ancak belirsiz süreli istihdam esnek istihdam şeklinde tarif edilmektedir. Part time, düzensiz, geçici, öğrenme amaçlı ve mevsimlik işler atipik çalışma türleri kategorisine girmekte, bu da gittikçe alışılmış uygulamalar durumuna dönüşmektedir (Ceylan-Ataman, 2009: 225).

Atipik çalışma ilişkileriyle alâkalı açık bir tanım vermek icap ederse, halk dilinde sıklıkla dile getirilen “dokuzdan beşe, pazartesiden cumaya” ya da “belirli bir yerde, belli gün ve saatte” çalışma düzenine tabi olmaksızın çalışma türleri; esnek çalışma türleri atipik çalışma ya da alternatif çalışma programları olarak görülmektedir. Oysa serbest ticaret gibi aleniyet veya rekabet kavramları gücün olağanüstü yoğunlaşmasını saklamaya yarayan saf ideolojik teorilerdir. Dünya küreselleştikçe zenginlik ve kaynaklar giderek daha az sayıdaki ellerde toplanmaktadır (McNally, 2013: 48). Teknolojik gelişmelerin etkisiyle de artan küreselleşme eğilimleri neticesinde uluslararası rekabet artmıştır. Artan rekabet şartları sonrasında şirketler ve hükümetler hem kâr marjını, hem de istihdamı artırmak için alternatif çalışma biçimlerine destek vermektedir.

1.2.1. Sayısal Esneklik

Dış esneklik diye de tabir edilen sayısal esneklik, değişen iktisadi ve teknik koşullara, piyasadaki talep değişikliğine ve yeni imalat tekniğine göre şirketlerin iş gücü miktarını belirleyebilme özgürlüğüdür (Kayalar, 1997: 15). Genel olarak fazla bir beceri istemeyen işlerde tercih edilmektedir. Belirli ya da geçici süreli işler, fason, kısmi süreli, iş paylaşımı ve taşeron işler bunun arasındadır.

1.2.2. Fonksiyonel (İşlevsel) Esneklik

İşlevsel esneklik iş gücünün organizasyonu, beceri ve kabiliyetiyle alâkalı bir esneklik çeşididir. İç esneklik de denilen işlevsel esneklik iş gücünün firma içindeki farklı görevleri üstlenmesi ve farklı işler yapması olarak tarif edilmektedir. Farklı deyişle işlevsel esneklik firmada işçilerin değişen teknolojik koşullara iş yüküne, üretim yöntemlerine uyum sağlayabilme beceri ve yeteneğidir. Bu esneklik firmanın örgüt içi iş gücünü ilgilendirdiğinde, iş gücü miktarıyla alâkalı olmayıp, onun vasıf ve kabiliyetiyle alâkalı olup, yüksek özellikli iş gücünü talep etmektedir. Bu esneklikte iş gücünün eğitimi mühim bir rol oynamaktadır (Bilgin, 2000: 42). İşçinin farklı yetenekler gerektiren işleri yapabilmesine dayanan, değişken talepli,

teknolojik şartlı ve işletme politikası etrafında değerlendirilmek amacıyla geliştirilmiş bir esneklik türüdür.

1.2.3. Ücret Esnekliği

Ücretin yeteneklere ve işlere göre değişiklik göstermesi firma düzeyindeki ücret esnekliğini içermektedir. Ülke düzeyinde ücretin iktisadi koşullara uyum sağlaması adına esnek duruma getirilmesi mevzu bahistir. Ekonomik bunalım devirlerinde rekabet avantajı sağlamak için ücretlerin aşağı çekilmesi ancak istihdam güvencesi temin edilerek mümkün olabilir (Eryiğit, 2000: 2). Ücret esnekliğinin iktisadi şartlara tabi olarak devlet ekonomisi üzerinde ücret seviyeleri ve işletme seviyesinde “göreceli” ücret esnekliği olarak iki türdür. Firma bazında “göreceli” ücret esnekliği ücretlerin işkolları, bölgeler, işletmeler, vasıflar ve meslekler arasında değişen ihtiyaçlarını tedarik etmede uyum sağlayabilmesi ve firmanın finansal gücüne göre düzenlenmesini icap ettirmektedir. Büyük çaplı ücret esnekliği ise ücretlerin iktisadi koşullara ve toplu durumsal dalgalanmalara uyum sağlayacak seviyede belirlenmesidir (Yavuz, 1994: 23).

1.2.4. Çalışma Süresi Esnekliği

Çalışma süresinin kısaltılması senelerden beridir işçi veya işveren tarafı arasında toplu sözleşmenin mühim hususlarından birini oluşturmuştur. İşçi sendikaları iş sağlığı, çalışma yaşamının insanileştirilmesi, çalışanın ailesine ve kendine zaman ayırması gibi sebeplerle devamlı günlük ve haftalık çalışma zamanlarının kısaltılmasına çalışmıştır. Ama 1970’li yıllarda meydana çıkan iktisadi kriz, iş sürelerinin kısaltılması yerine iş sürelerinin esnekleştirilmesi fikrini öne çıkarmıştır. Artık işverenler, işçi sendikalarına çalışma sürelerinin kısaltılması yerine çalışma sürelerinin esnekleşmesini önermektedirler. Bu taktik bir davranış yerine stratejik bir zaruret olarak lanse edilmektedir. Çünkü gittikçe değişken duruma gelen gereksinimlere, hizmet veya üretim talebine, değişen yaşam şekline uyum sağlamak, işletme giderlerini azaltmak için çalışma sürelerinde esneklik zorunlu duruma gelmiştir (Kayalar: 1997: 19). Esnek zamanlı, kısmî süreli, çağrı üzerine ve iş paylaşımı gibi çalışma türleri de esnek çalışma biçimleri arasında sayılmaktadır.

1.2.4.1. Kayan Çalışma Süresi

Kayan çalışma sürelerinde çalışan kendi iş planını kendisi yapmaktadır. Toplam iş süreleri aynı olmak koşuluyla çalışmaya başlama ile çıkış sürelerini kendi belirlemektedir. Burada önem arz eden günlük ve haftalık çalışma süreleri nasıl düzenlenirse düzenlensin stabil olmasıdır (Seyyar, 1998: 28). Basit kayan iş süresi

ve vasıflı kayan iş süresi olmak kaydıyla ikiye ayrılıp, ilkinde iş süresi işverence, ikincisinde işçi tarafından belirlenmektedir.

1.2.4.2. Çağrı Üzerine Çalışma

Bu çalışma şeklinin esasında talebin az olduğu devirde talebe bağlı olarak çalışma süresinin azaltılması, talebin artırıldığı devirdeyse çağrı üzerine çalışmanın olanaklı duruma gelmesi yer almaktadır. Yöntem iki halde uygulanmaktadır. Birincisinde çalışan ve işveren evvelden çalışacak zamanı anlaşılarak beraber belirlemektedir. Sözleşmeyle çalışan ne kadar süreyle çalışacağını farkındadır. İkincisindeyse çalışacak zamanın belirlenmesi tek taraflı irade beyanıyla işverene tabidir (Tuncay, 1999: 219). Bunun kayan çalışma süresinden ayrıldığı nokta çalışma sürelerinin belirlenmesinde işverenin ihtiyaçlarının dikkate alınmasıdır.

1.2.4.3. İş Paylaşımı

Bir işi ve işyerini çalışanların kendi aralarında uzlaşarak paylaştıkları düzenlemeye denir (Seyyar, 1998) Burada gerek işi gerekse, iş süreleri talep edildiği gibi tanzim edilebilmektedir. İşveren neticeyle ilgilenmekte ve çalışmaların problemsiz devam etmesi için çalışanlara mesuliyet vermektedir. Takım ruhunu destekleyen bir pratik söz konusu olup, iş paylaşılacağı gibi ücret de çalışanlar arasında paylaşılmaktadır (Yavuz, 1994: 114). Bunlara ilave olarak eve iş verme ya da kısmî çalışma, tele çalışma ve geçici iş ilişkileri de esnek çalışma türleri arasına girmektedir.

1.2.4.5. Uzaklaştırma Stratejileri

Teknolojide yaşanan ilerlemeler neticesi birçok çalışmanın yapılması çok fazla teknik çalışmayı gerektirmiş ve işletmelerin her hususta uzmanlaşmasının imkânı olmaması sebebiyle de uzmanlık gerektiren işlerin başkaca işletmelerce yapılması gerekliliğini meydana çıkarmıştır (TİSK, 1999: 25). Taşeron çalışma, hizmetin veya imalatın işletme haricindeki başka işyerlerinde ya da firma içinde çeşitli maksatlarla alt işverene tabi işçiler çalıştırılmak suretiyle yerine getirilmesidir (Tuncay, 1999: 225).

1.2.4.6. Güvenceli Esneklik

Son yirmi yıllık süreçte Avrupa iş gücü piyasalarında ve sosyal alanda mühim dönüşümler yaşanmaktadır. Bu dönüşümlerin bütün çalışanların çalışma ve hayat şartları üstünde önem arz eden sonuçlar gerçekleşmektedir. İş gücü piyasalarındaki bu değişimler daha çok “güvenceli esneklik (flexi-curity)” ifadesi ekseninde

gözlenmektedir (Ulukan, 2014: 6) Dolayısıyla güvenceli esneklik (flexicuriy) “esneklik” ve “güvence” sözcüklerinin bir araya gelmesiyle türetilen bileşik bir kavramdır.

2. GÜVENCELİ ESNEKLİK

“Esneklik” (flexibility) ve “güvence” (security) sözcüklerinin bileşmesinden oluşan “güvenceli esneklik” (flexicurity) sözcüğü, ilk defa Hollanda’da 1999 yılındaki “İş Kanunu Reformu” sonrasında kullanılagelmiştir. Bugün literatürde üstünde münakaşaların devam ettiği bu kavramın tarifi hususunda sosyal taraflar arasında hali-hazırda bir fikir birliği oluşmamıştır. Umumiyetle sendikalar, güvenceyi esneklik için bir ön-şart olarak ileri sürdüğü devamlı istihdamda işlevsel esnekliğe vurgu yaparken; işverenler istihdamın temin edilmesinde esnekliğin önemi ve istihdamı muhafaza eden katı düzenlemelerin menfi etkileri üstünde durmaktadır. Yine sendikalar esneklik ve güvence ahengini küreselleşen iktisatta işçilerin korunması olarak anlarken; işverenler bu dengeyi yeni iktisadi şartlara uyum sağlanması olarak görmektedir. Bu bağlamda esneklik ve güvence alâkasına iki farklı bakıştan bahsedilebilir. İlki, taraflar arasında uygun bir “değiş-tokuş” ilişkisidir. Diğeri ise, esneklik ve güvence bağı esnek istihdam edilecekler için bir anlamda sigortadır. Güncel tartışmalarda ise ilk bakışın baskın olduğu ifade edilebilir (Gündoğan, 2007: 23).

Güvenceli esneklik kavramı Avrupa Birliği’nin 1980’li yıllarda başlayan sosyal siyaset ve iş gücü piyasaları politikalarında yeni paradigmayı temsil etmektedir. Esnekliğin yeni görünümü olan güvenceli esneklik, iş şartlarında ve iş ilişkilerindeki aşınmayı yüksek rekabet gücü ifadesiyle görünmez kılmayı hedeflemektedir. Yüksek rekabet gücünün daha güvenli çalışmalar için olmazsa olmaz şartı olduğunun sıkça ifade edilmesi bu görüşü doğrulamaktadır. İş gücü piyasalarında ve Avrupa sosyal siyasetindeki bu yapısal dönüşüm ferdi veya toplu işten çıkarmaların kolaylaşması ve güvencesiz istihdamın yaygınlaşması neticesini doğurmaktadır (Ulukan, 2014: 7). Esnek çalışma koşullarının öngörülmesi taşeronlaşma, toplu sözleşmelerden vazgeçilmesi, düşük ücret politikaları, işyeri temsilcilikleri veya sendikalar gibi örgütlü yapıların etkinliklerinin azaltılması gibi iş hukukunun temelini oluşturan alanlardaki birçok düzenleme piyasanın gereklilikleri doğrultusuna dönüştürülmüştür (Akman, 2014: 230).

Güvenceli esneklik türleri aşağıda üç başlık halinde belirtilmiştir:

2.1. İş Güvencesi

Güvencenin birinci boyutu olarak iş güvencesi, belli bir işverence istihdam edilerek belli bir işte kalma güvencesidir. Güvencenin diğer boyutu da istihdam güvencesi, işçilerin belli bir zamanda ve belli bir iş gücü piyasasında istihdam imkânı bulabilme güvencesidir. İstihdam güvencesi, bir defa güvenceli esneklik sisteminin esasını ve iş güvencesinin istihdam güvencesine dönüşmesini belirtmektedir (Wilthagen, 2004: 170).

2.2. İstihdam Güvencesi

İş gücü piyasalarındaki gelişmeler daha çok “güvenceli esneklik” söylemi çevresinde gözlenmektedir. Bu açıdan güvenceli esneklik, bir tarafta emek piyasasında, işin tanzim edilmesinde ve endüstri ilişkisinde esnekliğin genişletilmesi, öbür tarafta istihdam güvenliğinin ve sosyal güvenliğin genişletilmesi olarak tarif edilmektedir (Ulukan, 2014: 5). Buradaki güvencenin sermaye sahipleri açısından büyük fırsat olduğunu, ancak emek piyasaları açısından aynı şeyi söylemenin imkânsız olduğunu görmekteyiz. Emek açısından bir iş güvencesi sağlamadığı, ancak sosyal güvenceden yoksun istihdam güvencesini sağladığını iddia edebiliriz.

2.3. Gelir Güvencesi

Bireyin ve ailesinin hayatını insanca devam ettirebilmesi için gereken gelir seviyesinin muhafazası güvence sağlamasında başka bir boyuttur. Gelir güvencesi, ferdin öngörülen ihtiyaçları, beklentileri ve talepleriyle uyumlu bir gelir düzeyinin devamlılığı olarak belirtilir. Gelir güvencesi kişinin hayatını bağımsız bir şekilde devam ettirebilmesi için ana güvence şeklini oluşturur. Bu manada, hem yeterli seviyede, hem de devamlılığı esastır (Temiz, 2012: 60). Buna birleştirme güvencesi de ilave edilmiştir. Kombinasyon (birleştirme) güvenliği ya da güvencesi iş yaşamıyla bunların haricindeki öbür aktiviteler arasındaki ahengi bağdaştırmayı belirtmektedir. Bu bağlamda işçilerin böyle bir ahengi sağlayacak biçimde çalışma hayatlarının dengelenmesi gerekir. Birleştirme güvenliği veya iş hayatı güvenliğinin bir biçimidir. İş ile özel yaşamda mesuliyet ve bağlılıklarının çalışma ödevini ifa ederken bileştirebilmektir (Wilthagen, 2004: 4).

3. TÜRKİYE EMEK PİYASASINDA ESNEKLEŞME

Türkiye’nin istihdam sorunun çözmesi amacıyla oluşturduğu Ulusal İstihdam Stratejisi’ne yön veren Avrupa Birliği’nin Avrupa İstihdam Stratejisi haricinde, süreci yönlendirici ve iş gücü piyasasıyla

alâkalı kurumları değiştirici özellikteki rapor ve belgelerinin büyük öneme sahip olduğunu vurgulamak gerekir. Beyaz Kitap, Avrupa Birliği İlerleme Raporlar, ILO sözleşmeleri ve tavsiye kararları, İstihdam Paketi, Katılım Ortaklığı Belgesi türü belgeler Türkiye'nin Ulusal İstihdam Stratejisi'ne yön çizen ve gerek emek gücü piyasalarının betimsel dönüşümünde ve gerekse emek piyasalarının dönüştüren yasal süreçlerin oluşmasında kanıt olacak metinler olarak görülmektedir (Şahin, 2014: 9).

Bireysel-Toplu İş Hukuku, 2003'teki Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ağırlıklı ele alınan hususlardan biridir. Nitekim “Sosyal Politika ve İstihdam” başlığının altında iş hukuku kapsamında kısa vade içinde bir programın kabul edilmesi, uzun vadedeyse Avrupa Birliği hukuk sisteminin iş mevzuata aktarımı ve ardından uygulanması istenilmektedir (Özcüre, 2016: 311). Görüldüğü üzere ilk etapta Türkiye’de iş gücü piyasalarındaki esnekleştirme baskılarının ağırlıklı olarak Avrupa merkezli olduğu görülmektedir.

Ülkemizde güvenceli esneklik olgusu, ilk defa “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” çerçevesinde tanzim edilen 1995 Yılı Geçiş Programı’nda ele alınmıştır (Kuzgun, 2012: 40). 4857 sayılı Yasa ile esneklik kavramı düzenlenmiş ve ancak mevzuatta yer alan birçok düzenleme Avrupa Birliği Yönergeleri’ne ve ILO sözleşmesine dayanmakla beraber Avrupa’daki uygulama sistemlerinde çok daha katı hükümler içermektedir. Bu hâl esnek çalışmanın uygulanabilirliğinde de sıkıntılar meydana getirmektedir. ILO 1990’lı yıllar içinde yaygınlaşan esnek çalışma türleri karşısında esnekliğe olanak veren 175 numaralı Kısmi Süreli Çalışma Sözleşmesi, 177 numaralı Evde Çalışma Sözleşmesi, 182 numaralı Tavsiye Kararı ve 181 sayılı Tavsiye Kararı’nı kabul etmiştir (Tatlıoğlu, 2012: 72).

Emek piyasalarındaki esnekleşmeden söz edebilmek için evvela tam süreli çalışma ve kısmî çalışma ilişkilerine, sonra da belirsiz süreli ve belirsiz süreli çalışma ilişkilerine bakmak gerekmektedir. Dolayısıyla esnek çalışma şartları kıdem tazminatı ve iş güvencesi gibi yükümlülüklerden kurtulmak için işverenler açısından büyük önem taşımaktadır. Bunlardan ilki hiç kuşkusuz belirli süreli iş sözleşmeleridir.

3.1. Belirli Süreli Çalışma

4857 sayılı Yasa’nın ana sözleşme şekli olarak belirsiz süreli iş sözleşmesinin yapılması öngörmüşse de bazı hallerde belirli süreli iş sözleşmesi yapılmasına olanak tanımıştır. Yasaya göre; “belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olayın

ortaya çıkması gibi nesnel şartlara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi belirli süreli iş sözleşmesidir”. Bu tanım etrafında yalnızca hukuki ilişkinin son bulacağı zamanın kararlaştırılması, belirli süreli iş sözleşmesini imzalamak için yeterli olmamaktadır. Herhangi bir anda sona ereceğinin kararlaştırılmasından çok sözleşmenin kurulması sırasında sona erme zamanının bilinmesi ya da öngörülmesi gerekmektedir (Alpagut, 1998: 7). Belirli süreli iş sözleşmelerinin sonlanmasında ihbar tazminatı söz konusu değildir. Hizmet akdine konu işlerin devamlı işlerden olması şarttır (Süzek, 2008:415). Görüldüğü gibi işveren ihbar ve iş güvencesi gibi tazminatlardan da kurtulmaktadır. Belirli süreli iş sözleşmesini iş hukukundaki ilk esnek çalışma biçimi olarak değerlendirebiliriz.

3.2. Alt İşveren (Taşeron) İlişkisinde Çalışma

Taşeronluk kavramını ilk defa 1936 yılında çıkarılan (mülga) 3008 sayılı İş Yasası’nın 1 inci maddesinin dördüncü fıkrasında “üçüncü şahsın aracılığı” şeklinde geçmiş ve 1950 yılında yapılan değişiklikle de “aracı” olarak tarif edilmiştir. 1967’de çıkarılan (iptal) 931 sayılı İş Yasası’ndan farklı bir yeni tanımlama getirilmiştir. 1971’de çıkarılan (mülga) 1475 sayılı İş Kanunun 1 inci maddesinin son fıkrasında “diğer işveren” ifadesi kullanılmış ve son olarak 2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Yasası’nın 2 inci maddesinin son iki fıkrasında “alt işveren” tanımı ile bugünkü adını almış ve düzenlenmiştir. Benzer tanım 5510 sayılı Yasa’nın 12 inci maddesinde de yerini bulmuştur.

Bir işyerinde yürütülmekte olan mal veya hizmet imalatıyla alakalı “asıl işin bir bölümünde” ya da “yardımcı işlerinde” iş alan öbür işverenler, çalışanlarını yalnızca bu işyerinde çalıştırdıklarında asıl işveren ile alt işveren ilişkisi de doğacaktır. 4857 sayılı İş Kanunu’nu anlamında alt işverenden bahsedebilmek için işin işletmede yürütülen üretimle alakalı işlerde olması, asıl işverenin işyerinde yapılması, alt işveren işçileri sadece asıl işverenin işletmesinde çalıştırılması şartlarının aynı zamanda oluşmasına tabidir (Şafak, 2004: 114).

3.3. Telafi Çalışması

4857 sayılı Yasa’nın 64’üncü maddesine göre; “zorunlu sebeplerle işin durması, milli bayram ve genel tatillerden evvel veya sonra işyerinin tatil edilmesi ya da benzer sebeplerle işyerinde normal çalışma sürelerinden önemli ölçüde az çalışılması yahut işyerinin tümünden tatil edilmesi veyahut çalışanın talebiyle verilen izin

durumlarında işverenin iki ay içinde çalışılmayan sürelerle ilgili telafi çalışması yaptırmasını” ifade etmektedir.

Bu çalışma, günlük en fazla çalışma süresini geçmemek şartıyla günde üç saati aşamayacağı, ayrıca tatil günlerinde telafi çalışması yaptırılmayacağı, yine telafi çalışması yapılması için fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma ücreti ödenemeyeceği yasada belirtilmiştir. Bu durumda telafi çalışması, mühim bir sayısal esneklik sağlamaktadır (Tatlıoğlu, 2012: 74).

3.4. Kısa Çalışma

4857 sayılı Yasa’nın 65’inci maddesine göre; “genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan (1/3’ten az) ya da işyerinde faaliyeti tamamen yahut kısmen geçici olarak durduran işveren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın talebi uygun görmesi neticesinde kısa çalışma yapabilir. Bu kısa çalışmanın dört hafta ilâ 3 ay arasında yapılması gerekir. Bu dönemde çalışmayan işçilere işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği verilir”. Bu olanak çeşitli sebeplerle işyerinde yapılan ve çalışanın işinden olmak korkusuyla itiraz etmediği ücretsiz izin sakıncalarının giderilmesi maksadıyla yapılmıştır. Bu şekilde işçi parasal destek açısından da desteklenmiştir. Ancak pratikte Bakanlığın icazetinin alınmasında bazı zorluklar yaşandığı bilinmektedir. Genel ekonomik bunalımın tespit edilmesi bazı hallerde siyasi şartlarla oluşmamaktadır. Yangın, deprem gibi olağanüstü durumlarda veya evvelden öngörülemeyen, ortaya çıktıktan sonra da giderilemeyen hallerde Bakanlığa halin açıklaması da zorlanılır. Ama işçinin parayla ilgili güvencesini kısmen de olsa karşılayan bu hüküm güvenceli esneklik karşısında olumlu gelişmelerdendir (Zeytinoğlu, 2012: 170).

3.5. Yoğunlaştırılmış İş Haftası ve Denkleştirme Çalışması

Yoğunlaştırılmış iş haftası kavramı teoride uyumlaştırma metodu olarak da söylenen, 4857 sayılı İş Kanunu ile hukukumuza dâhil edilmiş yeni bir esnek çalışma olanağıdır. 4857 sayılı Yasa’nın 64’üncü maddesi haftalık çalışma sürelerini tanzim etmektedir. Haftalık çalışma süresi (mülga) 1475 sayılı İş Kanunu’nda olduğu gibi 45 saat olarak belirlemiş, fakat evvelki yasadan ayrılarak, bu sürenin çalışılan günlere eşit olarak paylaşımı ilkesini değiştirmiştir. Aynı maddenin 2’nci fıkrası uyarınca “ tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine, günde onbir saati aşmamak koşulu ile farklı şekilde dağıtılabilir”. Bu durumyla haftalık 45 saat olan çalışma süresinin, geleneksel çalışma

ilişkisi haricine çıkılarak 5 veya 6 günden daha az zamanda tamamlanması olanağı vardır (Taşoğlu ve Limonoğlu, 2010: 82).

3.6. Fazla Çalışma ve Fazla Süreli Çalışma

4857 sayılı Yasa fazla çalışma ya da fazla sürelerle çalışan işçinin % 25 ve % 50 nispetinde zamlı ücret almanın yerine bu süreleri yine zamlı “serbest zaman olarak kullanabileceğini” karara bağlamıştır. Buna kapsamda, “işçi isterse bu çalışmalar karşılığı zamlı ücret yerine fazla çalıştığı her saat karşılığında bir saat otuz dakikayı, fazla sürelerle çalıştığı her saat karşılığında bir saat on beş dakikayı serbest zaman olarak kullanabilir”. İşçi hak ettiği serbest zamanı, “altı ay zarfında” işverene evvelden yazılı olarak bildirilmesi” şartıyla “iş günleri içinde aralıksız” ve “ücretinde bir kesinti olmadan kullanır”. Altı aylık sürenin başlangıcı fazla çalışmanın ya da fazla sürelerle çalışmanın da bittiği gündür (Süzek, 2008: 634). Çalışanın yasadan ve akitten kaynaklı tatil ve izin günlerinde serbest zaman kullandırılmayacağı da bilinmelidir.

3.7. Kısmî Süreli Çalışma

4857 sayılı Yasa’nın 13’üncü maddesinde “kısmî süreli ve tam süreli iş sözleşmesi başlığı” altında bir düzenleme yapılmıştır. Yasa metninde kısmî süreli çalışmanın tanımı açıkça belirtilmemiş, aksine tam süreli çalışma üzerinden bir tanımlamaya gidilmiştir. Şöyle ki, “işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda kısmî süreli iş sözleşmesinden söz edildiği” görülmektedir (İş Kanunu, md-13). Dolayısıyla kısmî süreli çalışma şekli, mesela, haftanın belli günlerinde tam gün, haftanın her günü belli bir süre, haftada bir veya bir kaç gün içinde belli bir süreliğine kararlaştırılabilir (Çelik vd., 2016: 143). Kısmî süreli çalışmanın normal çalışma süresinden kısa olması, düzenli ve devamlı yapılması veya gönüllü olması onu diğerlerinden ayırmaktadır.

Kısmî süreli iş sözleşmesi atipik iş sözleşmelerinin en yaygın ve karakteristik konusunu oluşturmaktadır. Daha evvel görüldüğü üzere, günümüzde meydana çıkan iktisadi ve teknik gelişmeler iş mevzuatını esnekleşme yönünde baskılamakta, bunun neticesinde başta kısmî süreli iş sözleşmesi olmak üzere birçok atipik iş sözleşmesi çeşidi yoğunluk kazanmaktadır (Süzek, 2008: 243). Kısmî süreli iş sözleşmesinin unsurları çalışma süresinin önemli ölçüde az olması ve çalışma süresinin taraflarca belirlenmesi olarak sıralanabilir.

Diğer taraftan İş Yasası’nın 13’üncü maddesinde Ocak 2016’da 6663 sayılı Yasa ile yapılan değişikkte doğum izninin

bitiminden sonra zorunlu ilköğretim çağının başladığı tarihe kadar ebeveynlerden her birine (eşlerden ikisinin de çalışması halinde) kısmî çalışma olanağı sağlanmıştır. Bir ay evvelden yazılı olarak bildirilen (tam çalışmaya dönmek de dâhil) bu istek işveren tarafından giderilir ve geçerli fesih sebebi de sayılamaz. Kısmî süreyle çalışmaya başlayan kişi aynı çocuk için bir daha bu haktan yararlanmamak üzere tam zamanlı çalışmaya da geçebilir. Bu halde yerine alınan işçinin iş sözleşmesi de kendiliğinden sona ermiş sayılır. Üç yaşının doldurmamış bir çocuğu, eşi ile birlikte veya münferit- evlat edilenler çocuğun elden tesliminden itibaren bu haktan yararlanır.

3.7.1. Çağrı Üzerine Çalışma

Kısmî süreli iş sözleşmesinin bir özel uygulamasıdır. Daha evvel görüldüğü üzere iktisadi ve teknolojik gelişmeler iş mevzuatında belirli alanlarda esnekleşmeye neden olmuş, bunun neticesinde kısmî süreli iş sözleşmesinin özel bir çeşidi olan çağrıya dayalı çalışma, iş paylaşımı gibi istihdam şekilleri meydana çıkmıştır. Klasik manada kısmî süreli çalışma, işyerinde normal süresine nispetle önemli ölçüde azaltılmış iş saatlerini içeren ve çalışma vaktinin önceden kesin ve periyodik olarak belirlendiği iş sözleşmesi türüdür. Buna mukabil iş mevzuatının esnekleştirilmesi fikri çalışma saatlerini belirleme yetkisinin işveren ya da işçilere bırakıldığı çağrıya dayalı çalışma veya iş paylaşımı gibi esnek çalışma türlerinin de meydana çıkmasına yol açmıştır (Süzek, 2008: 248). Belirtilmelidir ki, 4857 sayılı Yasa'nın 13'üncü maddesine göre; “işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre mühim ölçüde daha az belirlenmesi halinde sözleşme kısmî süreli iş sözleşmesi sayılır. Aynı yasanın 14'üncü maddesinde yazılı sözleşmeyle çalışanın yapmayı üstlendiği işle alakalı olarak kendisine gereksinim duyulması durumunda iş görme ediminin ifa edileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayanan kısmî süreli iş sözleşmesi” olarak tarif edilmiştir (Bilgili, 2008: 259).

Kısmî süreli çalışmanın özel bir şekli “çağrı üzerine çalışma”, Almanya'da “kapasiteye bağlı değişken iş süresi” olarak da isimlendirilmektedir. Bu çalışma yöntemi, talebin az olduğu dönemde seçici olarak çalışma sürelerinin azaltılması, talebin yükseldiği devirlerde ise çağrı üzerine çalışmanın olanaklı duruma gelmesinden oluşmaktadır. Çağrı üzerine çalışma, 4857 sayılı Yasa'nın 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir (Şafak, 2004: 6).

4857 sayılı Yasa'nın 14'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre “yazılı sözleşmeyle işçinin yapmayı üstlendiği işle alakalı olarak kendisine gereksinim duyulması durumunda iş görme ediminin yerine

getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisidir.” İşçinin çalışma dilimi hafta, ay veya sene gibi bir zaman dilimi şeklinde belirtilmemişse, haftalık çalışma süresi yirmi saat olarak kabul edilmektedir. Çağrı üzerine çalışmak üzere belirlenen sürede işçi çalıştırılın ya da çalıştırılmasın ücrete hak kazanılmaktadır. Aksi kararlaştırılmadığı sürece işveren, çağrıyı en az dört gün evvelden yapmak zorundadır. Yine günlük çalışma süresi karara bağlanmamışsa işveren, çalışanı en az günde dört saat çalıştırmak ya da bildirmek zorundadır.

3.7.2. Geçici İş İlişkisinde Çalışma

Ülkemizde uzun süreden beri “ödünç iş ilişkisi” olarak belirtilen ve uygulanan üçlü ilişki mevzuatımızda ilk defa geçici iş ilişkisi ismi altında 4857 sayılı Yasa’nın 7’nci maddesinde düzenlenmiştir (Çelik vd., 2016: 169). Geçici çalışmada çalışan, iş sözleşmesiyle tabi olduğu işveren “ödünç veren” ve geçici süreyle çalıştığı işveren “ödünç alan” olarak üçlü bir iş ilişkisi mevcuttur. İşçi ödünç alana karşı iş görme edimini yerine getirmekle mükellef olduğu gibi onun tarafından verilen emir ve talimatlara da uymak mecburiyetindedir. Ödünç alan tarafın işçiyi gözetme borcu vardır. Ücret ödeme borcu ise aralarında iş sözleşmesinin sürdüğü ödünç verene aittir. Ancak işçi rıza verirse ücret ödeme borcu geçici olmak üzere ödünç alan işverene de geçebilir (TİSK, 1999: 33). Bu durumda ikinci bir iş sözleşmesi bahse konu olmayıp, mevcut iş sözleşmesi sürmektedir. Yine görece olarak bir irade hürriyetinin olduğunu ve borç ödeme mükellefinin birinci işveren olduğu görülmektedir.

3.7.2.1. Özel İstihdam Bürosu Aracılığıyla Geçici Çalışma

Avrupa Birliği’nin 2008/104 EC sayılı Yönergesi dâhilinde 5920 sayılı Yasa ile yapılan geçici iş ilişkisi değişikliği 2009 yılında Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmiş ve bu suretle de yasa değişikliği yapılamamıştı. Ancak 2016 yılında söz konusu düzenleme iş mevzuatında yapılan 6715 sayılı Yasa değişikliğiyle gerçekleşmiştir. Böylece güvenceli esneklik ve özel istihdam büroları yasal olarak Türkiye’nin çalışma hayatına girmiştir.

6715 sayılı Yasa ile 4857 sayılı İş Yasa’nın 7’nci maddesinde yapılan değişiklikten sonra mevzuatımızda geçici iş ilişkisi sadece “özel istihdam bürosu” vasıtasıyla veya holding bünyesinde veya aynı şirketler grubuna tabi başka bir işyerinde vazifelendirilmek üzere kurulabilmektedir. Bu iki olasılık haricinde geçici iş ilişkisinin kurulması olanaklı değildir (Çelik vd., 2016: 171). Holding veya aynı şirketler topluluğunda geçici iş ilişkisi sözleşmeleri hukukumuzda var

olmakla beraber, özel istihdam büroları vasıtasıyla kurulacak olan geçici iş ilişkisi Mayıs 2016’da yapılan değişiklikle var olmuştur.

İş ve işçi bulmaya vasıta olma konusu 4857 sayılı Yasa’nın 90’ncı maddesinde düzenlenmiş ve iş arayanların elverişli olan işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işlere uygun işçiler bulunmasına vasıta olma görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu konuda müsaade edilen özel istihdam büroları tarafından getirilmesi yönünde hükme yer verilmiştir. Kamu eliyle yürütülen aracılık faaliyetleri “Türkiye İş Kurumu” vasıtasıyla, özel sektör eliyle yürütülecek aracılık faaliyetleri ise müsaade edilen “özel istihdam büroları” vasıtasıyla sağlanmaktadır. Türkiye İş Kurumu’nun izin verdiği özel istihdam büroları aracılığıyla kurulan geçici iş ilişkileri;

- Askerlik vazifesi durumunda iş akdinin askıda kaldığı zamanlarda,
- Mevsimlik tarım çalışanlarında,
- Ev hizmetlerinde,
- İşletmenin günlük işlerin arasında sayılmayan, ancak arızı olarak görülen işlerinde,
- İşçi sağlığı ve işçi güvenliği açısından aciliyet gerektiren işlerle üretimi önemli ölçüde etkileyecek zaruri sebeplerin meydana çıkması,
- İşletmenin ortalama mal veya hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek düzeyde ve öngörülemeyen biçimde artması,
- Dönemsellik arz eden iş artışları halinde kurulabilir (İş Kanunu, 2003: md-90).

Geçici iş ilişkisi “kısmî süreli iş sözleşmesine geçiş, doğum sonrası yarım gün çalışma izni, analık izni ya da askerlik hizmeti veya diğer askı hallerinde” kurulmuşsa bu durumların devamı sürecince, diğer durumlardaysa en çok dört ay süreyle kurulabilir. Sözleşme ise fazla iki defa yenilenebilir. Bu da geçici iş ilişkisinin 12 ay süreye kadar uzatılabileceği göstermektedir. Toplu işçi çıkaran veya yer altında maden işletenler için bu tür iş ilişkisi kurulamaz. Grev veya lokavt uygulamaları sırasında da geçici iş ilişkisi kurulamaz. Geçici iş ilişkisiyle çalıştırılan işçi miktarı işyerindeki işçi miktarının 1/ 4’ünü aşamaz. Ancak 10 veya daha az sayıda işçi çalıştıran iş yerlerindeyse 10 işçiye kadar geçici iş ilişkisi kurulabilmektedir. İşçi miktarının tespit edilmesinde kısmî süreli çalışanlar tam süreli çalışan gibi sayılmaktadır. Ancak bu miktara geçici iş ilişkisi kurulan işçiler dâhil edilemez.

3.7.2.2. Holding veya Şirketler Grubu İçinde Geçici Çalışma

“İşverenin devir sırasında çalışanın yazılı rızası alınmak koşuluyla işçisini holding bünyesinde ya da aynı şirketler grubuna tabi bir başka işyerinde iş görme edimini ifa etmesi için geçici olarak devretmesi halidir”. Bu tür geçici iş ilişkisi ilk defa 2003 yılında 4757 sayılı İş Kanunu ile mevzuatımıza girmiştir. “Geçici iş ilişkisi altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak kurulur ve en çok iki defa tekrarlanabilir”. Bu durumda iş akdi sürmekle birlikte, çalışan bu akde göre üstlendiği işin yapılmasını, iş akdine geçici iş ilişkisi kurulmuş işverene karşı yerine getirmekle mükellef olur.

Gerekçesiyle beraber değerlendirildiği zaman belli başlı çıkarımlar yapmak mümkündür. Öncelikle işçinin, ödünç veren işverene karşı itaat ve sadakat borcu devam etmektedir. Yani işçinin işverenine karşı sıralanan sadakat borcu, işi özenle görme borcu, işi bizzat görme borcu ve itaat borcu devam etmektedir

3.8. Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Esnek Çalışma

İş gücü piyasasında esneklik uygulamaları, yeni sosyal riskler meydana çıkarmasının yanında, klasik sosyal güvenlik alanının değişmesine de sebep olduğu görülür. Sosyal güvenlik sisteminin varlığını muhafaza etmek ve geliştirmek adına iş gücü piyasasındaki ana değişimlere, işin yeni şekillerine ve yaşlanma, yeni aile biçimleri ve toplumun bireyselleşmesi gibi mühim toplumsal değişimlere ayak uydurması gerekmektedir. Artan işsizliğe karşın işsizlik sigortası yardımı sağlayan, standart olmayan işler ve bağımsız çalışmayla kanıksanmış sosyal güvenlik sistemi benimsenmelidir (Köleoğlu, 2012: 91).

Teorik manada sosyal güvenlik sisteminde kısa vadeli sigorta kolları açısından tam veya kısmi süreli sigortalı çalışanlar arasında bir ayrım bulunmamaktadır. Ancak uzun vadeli sigorta kolu (prim gün sayısı) ve genel sağlık sigortası kolu açısından bir ayrım bulunmaktadır.

5510 sayılı Yasa’nın 80 inci maddesi birinci fıkrasının (h) bendine göre; “sigortalıların günlük kazançları hesabında temel tutulan gün sayısı aynı zamanda bunun prim gün ödeme sayılarını da gösterir. Ancak işveren veya sigortalı arasında kısmî süreli iş sözleşmesinin yazılı olarak yapılmış olması şartıyla, ay içinde günün bazı saatlerinde çalışan, çalıştığı saat karşılığında ücret ödenen sigortalının ay içerisindeki prim ödeme gün sayısı, ay içerisindeki toplam çalışma saati süresinin 4857 sayılı İş Kanunu’na göre

belirlenmiş haftalık çalışma saatine göre hesaplanan günlük çalışma saatine bölünmesi suretiyle bulunur. Bu biçimdeki hesaplamalarda gün kesirleri bir gün kabul olarak edilir”. Yasaya göre, çağrı üzerine çalışmada çalışma süresi gün, hafta veya ay olarak belirtilmemişse işçinin ay içerisindeki prim gün sayısı, haftalık asgari yirmi saat olarak kabul edilmiş sayılmaktadır.

Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nin (SSİY) 101 inci maddesinde belirtildiği üzere; “hesaplamalarda 7,5 saatin altındaki hesaplamalar bir güne tamamlanır. 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu kapsamında çalışan sigortalıların ay içinde çalıştığı toplam sürenin sekiz saate bölünmesiyle, ayda kaç gün sigortalı bildirileceği hesaplanır ve bu şekilde yapılacak hesaplamalarda 8 saatin altındaki çalışmalar bir güne tamamlanır”.

Görüldüğü üzere son maddelerde yapılan değişikliklerle en son Ekim 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun günün şartları doğrultusunda, özellikle esnekleşmeye dayalı iş sözleşmelerine uyum sağlama açısından hazırlıklı sayılmalıdır.

Çağrı üzerine çalışmada işçi çağrıldığı zaman ne kadar çalıştırılacağı sözleşmede yer alıyorsa, çalıştırıldığı toplam saat 7,5’e bölünmek suretiyle elde edilen tutar prim ödeme gün sayısını verecektir. Sözleşmede ne kadar süre çalıştırıldığı belirtilmiyorsa işçinin 20 saat çalıştırılacağı temel alınarak $20 / 7,5 = 2,44$ (3) gün/ hafta olarak dikkate alınmalıdır. Bir ay dört hafta sayılacağından $3 \times 4 = 12$ gün/ ay rakamı saptanarak çalışanın ay içinde 12 sigorta günü SGK’ye bildirecektir (Topçuk, 2006: 70).

Kısmî süreli çalışanlarla alakalı getirilen diğer yenilik de, eksik kalan prim gün sayılarına borçlanma olanağı tanınmasıdır. 5510 sayılı Yasa’nın 41’inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; “kısmî süreli iş sözleşmesiyle çalışan sigortalıların kısmî süreli çalıştıkları aylara ait eksik günleri borçlanma kapsamında sayılmıştır. SSİY’nin 92’nci maddesinin ikinci fıkrasında ay içinde 30 günden az çalışan kişilere, kalan günleri için isteğe bağlı sigortalı olma imkânı da tanınmıştır”.

Öbür yanda yasanın 88’inci maddesinin dördüncü fıkrasına baktığımızda; “4857 sayılı İş Yasası’nın 13’üncü ve 14’üncü maddelerine göre kısmî süreli ya da çağrı üzerine çalışanlar ay içerisinde günün bazı saatlerinde çalışıp, çalıştığı saat karşılığında ücret alanlarla ev işlerinde çalışanlardan ay içerisinde yirmi gün ve daha az hizmeti olanlar eksik günlerine ait genel sağlık sigortalarını otuz güne tamamlamak zorundadır. Ancak Kanunun 60 ıncı

maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtildiği üzere bakmakla yükümlü olunan kişiler istisna sayılmıştır”.

3.8.1. İşsizlik Ödeneği

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan en mühim yardım da işsizlik ödeneğinden faydalanmak için, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası’nın 51’inci maddesinde sayılan koşulları taşıyanlardan ve ayrıca belirli süre prim ödeme şartını yerine getirmeleri gerekmektedir. Yasanın 50’nci maddesi kapsamında, iş sözleşmesinin sona ermesinden evvelki son 120 gün prim ödenmiş olanlardan, son üç sene içinde;

- 600 gün sigortalı çalışarak, işsizlik sigortası primi ödenmiş olanlara 180 gün,
- 900 gün sigortalı çalışarak, işsizlik sigortası primi ödenmiş olanlara 240 gün,
- 1080 gün sigortalı çalışarak işsizlik sigortası primi ödenmiş olanlara 300 gün, süreyle işsizlik ödeneği ödenir.

Görüldüğü gibi, işsiz kalan işçilerin işsizlik ödeneğinden yararlanmaları için son üç yılda asgari 600 gün prim ödenmesi ve bu primlerden son 120 gününün ise kesintisiz olmaması şartı aranmaktadır. Tam süreli iş sözleşmesine tabi çalışanlar için dahi oldukça ağır olan bu şartların kısmî süreli çalışan işçiler tarafından karşılanması pratikte olanaklı değildir. Bu bağlamda, kısmî süreli çalışanlardan adeta faydalanamayacakları bir hak için prim alınmaktadır. Bu halin sosyal sigorta mevzuatının ana prensiplerinden biri olan külfet nimet ahengine aykırı olduğu meydandır. 6111 sayılı Yasa ile kısmî süreli iş sözleşmesine tabi çalışanlar bakımından yapılan düzenlemeyle çok ağır olan bu şartın sağlanması maksadıyla, bu konuda isteğe bağlı olarak da işsizlik sigorta priminin ödenmesi koşuluyla bahse konu yardımlardan faydalanabilmelerine olanak tanınmıştır. Getirilen bu düzenleme kuşkusuz mühim ve isabetli olmuştur. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, kısmî süreli çalışan işçiler, gerek kendilerinin ve gerekse de işveren prim payını ödemek mecburiyetindedir. Bu aşamada, işveren prim payını işverenin, sigortalı prim payını da işçinin ödemesi makul ve adil olacaktır (Şimşek, 2014: 149).

3.8.2. Yaşlılık Aylığı

Esneklik uygulamaları emeklilik yaş haddini değiştirdiği gibi, emeklilik şartlarını ve yaşlılık aylığından sağlanacak yardımları da etkileyecektir. Esnek çalışma türlerinin iş gücü piyasasında yaygın duruma gelmesi sebebiyle işverenler, genelde daha düşük ücret

seviyelerinde çalıştıracakları gençler ve kadınlara istihdam sağlayarak, emeklilik yaşına varmış olmakla beraber çalışmaya sürdüren işçileri işten çıkarmakta ve bir manada çalışanların mecburi olarak emekliliği seçmelerine sebep olmaktadır. Buna mukabil, daha çok sürelerle çalışılması maksadıyla işe alma ve istihdam edebilirlik hususunda daha çok esnekliğe gereksinim hissedildiği de belirtilmektedir. İşe alma ve istihdam sağlayabilme konularında esneklik temin edilmesi ile iş gücü piyasası haricinde kalan yaşlıların iş gücü piyasası içine sokulabilmektedir. Güvenceli esnekliğin şartlarından biri, iş gücü piyasasında dezavantajlı gruplar olarak söylenen riskli çalışan grupları oluşturmaktadır. Buna göre, yaşlı kesim riskli çalışan gruplar içinde yer aldıklarından güvenceli esneklik uygulamaları bu tip çalışan grup içinde geçerlidir. Bu doğrultuda, bir yaklaşımda emeklilik yaşı gelsin veya gelmesin yaşlı kişilerin de iş gücü piyasası içinde olmasını sağlamanın yolu esnek çalışma türleri olurken; bu grupla alâkalı olarak gelir güvencesini sağlanmanın yoluysa sosyal güvenlik sistemlerinden geçmektedir (Köleoğlu, 2012: 100). Emeklilik aylığına hak kazanmak için prim gün sayısının tamamlaması açısından 5510 sayılı Yasa kapsamında 4/a'ya tabi çalışan kısmî süreli işçiler, tam süreli çalışan işçilere göre oldukça dezavantajlıdır.

SONUÇ

Uygulamada neoliberal reçeteler emek piyasasında sürekli kuralsızlaştırma yoluyla uygulandı. Reel ücretleri aşağı çekme, sendikaları etkisizleştirme, iş güvencesini yok etme çabalarının ardı arkası kesilmedi. Sonuçta gelir ve servet eşitsizliği giderek arttı (Kozanoğlu, Gür ve Özden, 2015: 226).

Bilindiği üzere Türkiye ile AB'deki işsizlik oranları farklılık arz etmektedir. AB'nin gelişmişlik düzeyi, sosyal güvenlikle ilgili koruma yasalarının uygulanabilirliği, kayıt dışı istihdamın düşüklüğü ve ücretlerin yüksek olması gibi koşullar göz önüne alındığında güvenceli esneklik uygulamalarının Türkiye'de güvencesiz esneklik uygulamalarına dönüşeceği aşikârdır.

Türkiye'nin emek piyasasında esnekleşmenin nihai haddi olarak nitelendirilen yeni istihdam büroları işçi aleyhine mühim neticeleri doğuracağı açıktır. Sermayenin yeni birikim stratejisine uygun olan emek rejiminde dönüşüm yaşanmakta ve bu hâl emek açısından güvencesiz bir geleceğin inşa edilmesidir (Ulukan Cığerci, 2014: 7). Güvenceli esneklik yaklaşımı esneklik ve güvencenin aynı anda var olabileceği tezinin karşılığı olmadığını göstermektedir. Avrupa Birliği'nde işsizlerin büyük kısmını geçici çalışma biçimiyle istihdam edilenler oluşturmaktadır. Esnek istihdam biçimiyle istihdam edilen kesim özellikle belirli süreli veya geçici istihdam bürosuna tabi çalışanlar düşük ücret düzeylerinde çalışmalarının yanı sıra işsizlik tehlikesiyle en fazla karşılaşan grup olarak ortaya çıkmaktadır (Ulukan, 2014: 7). Neoliberal reçete belirtildiği üzere iddia ettiği üzere dünyada işsizliği ve adaletsizliği azaltmadı. Ne emekçiler daha az çalışmaya başladı, ne de boş zamanları arttı. Geçen zamanda ortaya atılan iddialar içinde yalnızca sermaye ile ilgili iddiaların gerçekleştiğini söyleyebiliriz.

Gelişmiş ülkelerde emek açısından olumlu sonuçları bulunmayan esnek çalışma koşullarının Türkiye gibi çalışma koşullarının kötü olduğu, kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu bir ülkedeki sonuçlarını tahmin etmek hiç de zor olmayacaktır. Emek sınıfının örgütsel zayıflığı, sarı sendikal faaliyetler, kayıt dışı istihdam, kadın ve çocuk emeğinin sömürülmesi, ücretlerin oldukça düşük olması, çalışma sürelerinin uzunluğu gibi konuları ele aldığımızda güvenceli esneklik uygulamasının Türkiye emek piyasası açısından yıkıcı sonuçları olacaktır. Hâl böyleyken güvenceli esneklik adı altında esnek çalışma koşullarının yasalaştırılmasının anlamak kolay değil.

Sonuçta işçi ve emekçi haklarıyla ilgili çalışma ve sosyal güvenlik sisteminin yetersizliği dikkate alındığında ‘güvenceli esneklik’, diğer deyişle ‘kuralsızlaştırma’ Türkiye’nin emek piyasasını doğrudan sömürüye açacaktır. Hâl böyleyken gerek AB’nin ve gerekse küresel sermayenin baskılarını da göğüsleyecek şekilde, ancak illâ da sosyoekonomik toplu durum içinde emek sınıfının durumu da dikkate alınarak, oldukça dar, kısıtlı ve sıkı denetime tabi güvenceli esneklik politikası geliştirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akman, T. Şefik (2014). *İş Hukukunun Piyasalaşması: Emegin Esnekleşmesi ya da Çalışma Yaşamının Kurasızlaşması Bağlamında Klasik Liberalizmden Neo-liberalizme İş Sözleşmesinin Dönüşümü, Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm içinde* (Edit: Özdemir, A. M. ve Ketizmen, M), İmge Yayınları, Ankara.
- Alpagut, Gülsevil (1998). *Belirli Süreli Hizmet Sözleşmesi*, Yetkin Yayınları, İstanbul.
- Ataman-Ceylan, Berrin (2009). “Esnek Çalışmada Uzlaşma Arayışları” *Mülkiye Dergisi*, (Cilt: 24/ Sayı: 225), Ankara.
- Bilgili, Özkan (2008). *Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması*, Ankara SMMM Odası, Ankara.
- Bilgin, M. Hüseyin (2000). *Yeni Teknolojiler ve Üretim Sistemlerindeki Değişimin Emek ve İstihdam Üzerindeki Etkileri, Teori ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme*, Kamu-İş Yayınları,
- Çelik, Nuri- Caniklioğlu, Nurşen ve Canbolat, Talat (2016). *İş Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları,
- Erdem, Ilgın (2006). *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları. Araştırma Raporu*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.
- Eryiğit, Süleyman (2000). “Esnek Üretim Esnek Organizasyon Esnek Çalışma”, *Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi* (Cilt:5/ sayı:4), Ankara.
- Gündoğan, Naci (2007). “İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli” *Çimento İşveren Dergisi* (cilt: 21/ sayı:3), İstanbul.
- Kayalar, Murat (1997). *Esnek Çalışma Sisteminin Çalışma Hayatının Kalitesini Arttırmasındaki Etkileri ve Bir Uygulama*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Kesici, M. Rauf (2013). *Emek Piyasaları*, Dipnot Yayınları (1. Baskı), Ankara.
- Kozanoğlu, Hayri- Gür, Nurullah ve Özden B. Alp (2015). *Neoliberalizmin Gerçek 100'ü*, İletişim Yayınları (3. Baskı), İstanbul.
- Köleoğlu, D. Duygu (2012). “Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Güvenceli Esneklik”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (Cilt: 14/ sayı: 1), İzmir.
- Kuzgun, İ. Kayhan (2012). “Güvenceli Esneklik Kavramı ve Türkiye’de Güvenceli Esnekliğin Belirleyici Değişkenleri” *Sosyal Güvenlik Dergisi* (Cilt: 2/ sayfa: 35–48), Ankara.

- McNally, David (2013). *Başka Dünya Mümkün* (Çev: Köymen, Oya), Yordam Kitap,
- Özcüre, Gürol (2016). *Avrupa Birliği-Türkiye Müzakere Sürecinde Sosyal Politika ve İstihdam*, Derin Yayınları (1. baskı), İstanbul.
- Pennings, Frans ve Süral, Nurhan (2005). “*Türk İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleşmesi*”, AB Esnek Çalışma Final Raporu.
- Seyyar, Ali (1998). “*F. Almanya’da Esnek Çalışma Hayatı*”, Sosyal Siyaset Kürsüsü, sosyalsiyaset.net (erişim tarihi: 24.05.2017).
- Süzek, Sarper (2008). *İş Hukuku*, 4.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Şafak, Can (2004). “4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron Meselesi”, *TBB Dergisi*, (Sayı: 51), Ankara.
- Şahin, Ç. Edgücan (2014). “Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanağı Olarak Avrupa İstihdam Stratejisinin Analizi ve Türkiye Emek Piyasalarının Dönüşümü”, *Türkiye’de Esnek Çalışma* (Edit: Müftüoğlu, Ö. ve Koşar, A.), Evrensel Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Şimşek, H. Basri (2014). “Atipik İstihdam Şekillerinin Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamında Değerlendirilmesi”, *Sosyal Güvence Dergisi* (Sayı:5), Ankara.
- Tathioğlu, Ezgi (2012). “Güvenceli Esneklik Çerçevesinde Esnek Çalışmanın Uygulanabilirliği” *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 2(2), Kırklareli Üniversitesi.
- Taşoğlu, Jale ve Limoncuoğlu, Alp (2010). “4857 Sayılı Kanun Kapsamında Esnek Çalışma”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi* (cilt:2/ sayı:2) Ankara.
- Temiz, H. Ejder (2012). “Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması”, *Çalışma ve Toplum* (cilt:2/ sayı:2) İstanbul.
- Topçuk, Yılmaz (2006). “Kanunen Ücret Alındığı Halde Fiilen Çalışılmayan Sürede Sigortalılık Durumu”, *Dayanışma Dergisi*, (s: 89), İzmir.
- Tuncay, A. Can (1999). *Esnekleşmenin Değişik Boyutları, Çalışma Hayatında 21. Yüzyılın Yeni Ufukları*, MESS, Yayınları, İstanbul.
- Ulukan, Umut (2014). “Esneklik ve Güvence Arasında Bir Denge Mümkün mü? Avrupa ve Türkiye’den Güvenceli Esneklik Pratikleri” (Edit: Müftüoğlu, Ö. – Koşar, A.), *Türkiye’de Esnek Çalışma*, Evrensel Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Ulukan Cigerci, Nihan (2014). “İşsizlik Versus Geçici Çalışma: Özel İstihdam Bürolarının Kiralık İşçileri” *Türkiye’de Esnek Çalışma* (Edit: Müftüoğlu, Ö. ve Koşar, A.), Evrensel Kitabevi Yayınları, İstanbul.

- Wilthagen, Ton ve van Velzen, M. (2004). “The Road Towards Adaptability, Flexibility and Security.” Discussion Paper presented at the 1st Thematic Review Seminar of the European Employment Strategy, Brussels, 21st September içinde. Citeseer.
- Yavuz, Arif (1994). *Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi*, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- T.C. Yasalar (22.05.2003), 4587 sayılı Kanun, Ankara: Resmi Gazete (25134 sayılı).
- T.C. Yasalar (31.05.1006), 5510 sayılı Kanun, Ankara: Resmi Gazete (26200 sayılı).
- T.C. Yasalar (25.08.1999), 4447 sayılı Kanun, Ankara: Resmi Gazete (23810 sayılı).
- Sosyal Güvenlik Kurumu, (12.05.2010), Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, Ankara: Resmi Gazete (27579 sayılı).
- TİSK, “İş İlişkisinin Sona Ermesi”,<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=673> (erişim tarihi: 30.09.2017).
- Zeytinlioğlu, E. (2012). “Çalışma Barışına Katkısı Olacak Bir Sistem: Esneklik”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:1, Sayı: 22, s. 157-175.

SÜREKLİ DENETİM KAVRAMI VE MALİ TABANLI RİSK DEĞERLENDİRMESİ

Hatice Buket İKİZOĞLU

Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı

Yunus Emre KARACA

Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı

ÖZET

Kayıt dışı istihdam, sahte işyeri ve sahte sigortalık olguları Sosyal Güvenlik Kurumu aktüeryal hesaplarında büyük dengesizlikler yaratmakta, iktisadi etkinliğe zarar vermekte ve vatandaşların anayasal nitelikte bir hakkı olan sosyal güvenlik hakkından mahrum kalmalarına neden olmaktadır. Bu sorunların çözümünde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından önemli yol katedilmesine rağmen içsel ve dışsal faktörler nedeniyle sonuçlar arzu edilen düzeyde değildir. Bu makalede sürekli denetim kavramı ve sürekli denetim sürecinin bir parçası olarak risk değerlendirmesi açıklanmış, kayıt dışı istihdam, sahte işyeri, sahte sigortalık olgularının önlenmesi açısından “mali tabanlı risk değerlendirme sistemi” önerisinde bulunulmuştur. Mali tabanlı risk değerlendirmesinde temel amaç; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından kayıt dışı istihdamın ve sahte sigortalılığın bulunduğu işyerleri ve sahte işyerlerini tespit etmektir. Kayıt dışı istihdam açısından öngörülen izahat sistemiyle Kurumun denetim ve kontrol yetkisini kullanmasına gerek kalmadan, gönüllü uyum kapsamında, kayıt dışı istihdamın önlenmesi hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sürekli Denetim, Risk Değerlendirmesi, Emek Değer Ticari Kazanç Rasyosu, Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı, Randıman Analizi.

CONTINUOUS AUDIT CONCEPT AND FINANCIAL-BASED RISK ASSESSMENT

ABSTRACT

The informal (unregistered) employment, fake workplaces and fake insurance cases create huge imbalances in the actuarial accounts of the Social Security Institution, harming economic activity and depriving citizens of the right to social security, which is a constitutional right. Although the Social Security Institution has made significant progress in solving these problems, the results are not at the desired level due to internal and external factors. In this article, the concept of the continuous auditing and risk assessment as a part of consistent audit process are explained and “Financial Based Risk Assessment” system has been proposed in order to prevent informal (unregistered) employment, fake workplace and fake insurance cases. The main purpose of this “financial-based risk assessment” is to determine the workplaces where informal (unregistered) employment, fake insurance and fake workplaces exists in accordance with the Social Insurance and General Health Insurance law no. 5510. It is aimed to prevent informal employment within the scope of voluntary compliance, without having to use the authority of the audit and control by the help of this projected financial-based risk assessment.

Key Words: Continuous Auditing, Risk Assessment, Labor - Value Business Income Ratio, Added Value Created for per Insured Person, Yield Analysis.

GİRİŞ

Kayıt dışı istihdam ve diğer sigorta usulsüzlüklerine çözüm arayışında sorunların iktisat, hukuk ve muhasebe bilimleri açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. İstihdam; bir üretim faktörü olarak emeğin, diğer üretim faktörleri olan sermaye, müteşebbis, doğal kaynakla birlikte üretim sürecine katılmasını ifade etmektedir. Bu süreçte emeğin üretim sürecinden aldığı pay ücret hakkını oluşturmaktadır (Ünsal, 2007: 9). Üretim sürecinde diğer üretim faktörleri ve nihai çıktı miktarı izlenerek emek faktörünün üretim sürecine katılımı ve üretimden aldığı pay tespit edilebilmektedir. Temelleri Wassili W. Leontief (1951) tarafından oluşturulan girdi-çıkıtı tablolarına (Leontief 1951; Aktaran Garfield 1986: 273) dayanan ve üretim faktörlerinin üretim süreci sonunda oluşturdukları nihai çıktı miktarı veya nihai çıktı miktarından hareketle üretim sürecinde kullanılan üretim faktörlerinin tespiti, modern mali literatürde randıman analizinin konusunu oluşturmaktadır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 162-173). Randıman analiz sürecine emek faktörünün de eklenmesiyle üretim sürecinde sağlanan istihdam ve bunun kayıt dışı olan kısmı tespit edilebilmektedir. İşletmelerde gerçekleşen üretim süreci ve bu süreçte meydana gelen mali nitelikteki olay ve işlemler muhasebe biliminin konusunu oluşturmakta, 6102 Türk Ticaret Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu gereği Muhasebe Genel Tebliğinde belirlenen usulle mali mevzuat kapsamında kayıt altına alınmaktadır (Vergi Usul Kanunu [VUK], 1961: Madde 353). İşyeri kayıt ve belgeleri bu hususta üretim-fayda yaratma sürecini yakından izleme olanağı sağlayan bilgi ve belgeler içermektedir. Maliye Bakanlığı veri havuzunda, işletmelerde gerçekleşen üretim-fayda yaratma sürecini yakından izleme olanağı sağlayan bilgi ve belgeler yer almaktadır. Bu bilgi ve belgelerin, Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarıyla karşılaştırmalı ve çapraz sorgulamalara dayalı olarak analiz edilmesi, işletmelerde gerçekleşen üretim sürecine bir üretim faktörü olarak katılan emeğin, sosyal güvenlik mevzuatı açısından usulüne uygun bildiriminin yapılıp yapılmadığı ve diğer sigorta usulsüzlüklerinin tespitinde risk değerlendirmesine imkân sağlamaktadır.

Amerikan Muhasebe Birliği Kurulu'nun denetim tanımlamasına göre denetim; iktisadi faaliyet ve olaylar hakkındaki ilgililerin beyanları, ilgili delillerin tarafsızca tespit edilmesi ve belirlenmiş kriterler doğrultusunda değerlendirilerek ulaşılan sonuçların ilgili kişilere iletilmesine ilişkin sistematik bir süreçtir (Ulusoy, 2007; Akt. Barlas 2014: 3). İktisadi olayları sosyal güvenlik usulsüzlükleri açısından değerlendiren sosyal güvenlik denetim sisteminin gelişen teknoloji düzeyi ve oluşturulan veri ambarları

sayesinde yeni bir boyut kazanması kaçınılmazdır. Fiziki ortamda kayıt altına alınan kâğıt üzerindeki muhasebe belgeleri, Elektronik Veri Alışverişi (Electronic Data Interchange, EDI) ve Elektronik Dosya Transferi (Electronic File Transfer, EFT) teknolojilerinin geliştirilmesiyle yerini, elektronik ortamda kayıt altına alınan e-belgeye bırakmıştır. Böylece teknoloji düzeyindeki gelişmeler doğrultusunda geleneksel denetim anlayışı yerini sürekli denetim sistemine bırakmaktadır (Hazar, 2014: 2-3). Sürekli denetim elektronik denetim kanıtlarını toplamaya ve toplanan kanıtlardan ulaşılan sonuçları denetim raporu ile bilgi kullanıcılarına sunmaya yönelik sistematik bir süreçtir. Sürekli denetim sürecinde fiziki belge olmaksızın gerçek zamanlı muhasebe bilgi sisteminde üretilmiş olan finansal veriler analiz edilir. Bu verilerin doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin görüş oluşturmak amacıyla bilgisayar destekli dijital analiz araçları ve teknikleri kullanılır (Selimoğlu, 2005; Akt. Cankar, 2006: 71).

Sigorta olaylarına ilişkin verilerin yer aldığı bildirim ve beyanlarda e-belge kullanımı; 5510 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından muhtasar ve prim hizmet beyannamesi, işe giriş ve işten ayrılış bildirimleri, diğer bildirimler; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu açısından beyannameler, beyanname eki bilanço ve gelir tabloları, mükelleflerin belirlenen sınırlar dâhilinde alış ve satış bilgilerinin gösteren Ba-Bs formları ve e-defter uygulamasıdır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 90-97). Bu bildirim ve beyanların elektronik ortamda eş zamanlı görüntülenebilmesi ve değerlendirilmesi, sosyal güvenlik usulsüzlüklerinin tespitinde sürekli denetim sistemine geçilebilmesine olanak sağlamaktadır.

Mükelleflerin, işletmelerine ait bazı verileri Vergi Usul Kanununu ve diğer mali mevzuat kapsamında bildirim ve beyan zorunluluğu bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı veri ambarında yer alan bu bilgiler, işletme faaliyetlerinin yakından izlenmesine olanak sağlayan kapsam ve içeriktedir. Bu verilerden Maliye Bakanlığıyla imzalanacak protokol doğrultusunda düzenli veri akışı sağlanabilecek olanları, işyeri kayıt ve belgelerinden analiz edilmiştir. Yapılan çalışmalar neticesinde işletmelerin aylık cirosu, iktisadi faaliyetlerinin yoğunluğu, işletmelerin üretim sürecinde kullanılan maddi duran varlıkların yapısı ve niteliği, işletmenin sahip olduğu maddi ve maddi olmayan duran varlıklardan hareketle üretim sürecinin emek yoğunluğu ile sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamı arasındaki ilişki gözlemlenmiş ve rasyonel risk analiz kriterleri ortaya konulmuştur.

Önerilen mali tabanlı risk değerlendirme sistemi uyarınca riskli işverenler Sosyal Güvenlik Kurumu mevcut uygulamasından farklı olarak Maliye Bakanlığı veri tabanından edinilen bilgilerin, Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarıyla analiz edilmesiyle tespit edilecektir. Mali tabanlı Risk Analiz çalışmasının temelini Gelir İdaresinin veri ambarında mevcut katma değer vergisi, gelir vergisi, kurumlar vergisi, geçici vergi beyannameleri, Ba-Bs formları, beyanname eki bilanço, gelir tabloları ve e-defter sistemi oluşturmaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığının 2016/2 sayılı iç genelgesi uyarınca gerçekleştirilen mükellefiyetin res'en terk işlemleri, Gelir İdaresi Başkanlığı elektronik yoklama tutanaklarında yer alan fotoğraf ve metrekaşe bilgileri, Vergi Denetim Kurulu'nca düzenlenen raporlara istinaden mükellefiyeti terk ettirilen mükelleflerin listesi gibi bilgi ve belgeler de risk analiz sürecinde elverişli analiz aracı olarak kullanılacaktır.

Örneğin; 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu; bu Kanun uyarınca düzenlenen ve takip eden ayın 23'üne kadar beyan edilen katma değer vergisi matrahı, beyan dönemine ilişkin satışlar toplamını vermektedir. Bu beyannamelerden mükelleflerin beyan dönemine ilişkin aylık cirosu ve oluşturulan katma değer miktarı tespit edilebilmektedir. Gerçekleştirilen trend analizleri sonucunda; işletmenin cirosu ve oluşturulan katma değer miktarında aylar itibarıyla ciddi artış olması; ancak sigortalı sayısı ve beyan edilen aylık prime esas kazançlar toplamında herhangi bir artış bulunmaması, işyerinde kayıt dışı istihdamın bulunduğu hususun risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

1. SÜREKLİ DENETİM KAVRAMI VE RİSK ANALİZİNİN TEMELLERİ

Elektronik veri alışverişi (Electronic Data Interchange- EDI) ve elektronik dosya transferi (Elektronik File Transfer-EFT) sistemlerinin günümüz teknolojileri kullanılarak geliştirilmesiyle, kurumlar arasında eş zamanlı bilgi akışı sağlanmıştır. Bu sayede kâğıt üzerindeki bilgi ve belgeler yerini çevrimiçi bilgi ve belgelere bırakmış, geleneksel denetim anlayışı da değişime uğramıştır (Flowerday, Blundell ve Solms, 2006: 325). Bu gelişmeler geleneksel denetimden gerçek zamanlı elektronik denetime geçiş sürecini hızlandırmaktadır (Hazar, 2014: 3).

Sürekli denetim elektronik denetim kanıtlarını toplamaya ve toplanan kanıtlardan ulaşılan sonuçları denetim raporu ile ilgililere sunmaya yönelik sistematik bir süreçtir. Sürekli denetim sürecinde fiziki belge olmaksızın gerçek zamanlı muhasebe bilgi sisteminde

üretilmiş olan finansal tablolarda yer alan finansal veriler analiz edilir. Bu verilerin doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin görüş oluşturmak amacıyla bilgisayar destekli dijital analiz araçları ve teknikleri kullanılır (Selimoğlu, 2005; Akt. Cankar, 2006: 71).

Geleneksel denetim yöntemlerinde denetim amaçlarına uygun sınırlı sayıda veri analiz edilebilmektedir. Sürekli denetim modelinde ise denetim sonuçlarından hedeflenen amaçlar doğrultusunda tüm paydaşlara ait çeşitli kaynaklardan edinilen tüm veriler analiz edilebilmektedir. Sürekli denetim sistemi; ayrık durumların tespiti, sayısal verilerin üzerinden sıralama analizi, trend analizi, bir sürecin veya sistemin kendiyi veya benzerleriyle karşılaştırılması gibi analizlerin süreklilik arz edecek şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlar. Sürekli denetimin; denetim planları oluşturmak için risk seviyesinin belirlenmesi, denetim amaçlarının tespiti, kontrol sisteminin etkinliğinin denetlenmesi gibi çeşitli uygulama alanları bulunmaktadır (Hazar, 2014: 36-37). Sürekli denetim kavramı risk değerlendirmesi, denetim sürecinin planlaması, dijital analiz teknikleri ve diğer denetim tekniklerini birleştiren bir yapıdır. Sürekli denetim sisteminde analiz sonuçları, tüm denetim sürecine entegre olmuştur (Coderre, 2005; Akt. Hazar, 2014: 6).

Sürekli denetim çatısı altında, iki ana faaliyet bulunmaktadır (Coderre, 2005: 4):

a) Sürekli kontrol değerlendirmesi (Continuous control assessment): Yapılan denetim ve kontrollerin etkin, etkili ve etikliği denetlenir. Muhtemel olumsuzlukların çözümleri için önerilerde bulunulur. Yapılan kontrollerin değerlendirilmesi, hata ve ayrık durumların kısa sürede tespit edilerek değerlendirilmesini sağlar. Hazar (2014)'a göre “sürekli kontrol değerlendirmesi kontrollerin işin yapılmasına uygun tasarlanmış, planlanan şekline sadık kalarak amaçlanan şekilde çalıştığına dair güvence verir.” Kontrol değerlendirmesinde devamlılık esastır. Sürekli kontrol değerlendirmesi, kontrollerin gerçek zamanlı olarak test edilmesine yönelik otomasyonu gerektirir. Genellikle iç denetim sistemine yönelik bir faaliyettir (2014: 41-43).

b) Sürekli risk değerlendirmesi (Continuous risk assessment): Riskin genel geçer bir tanımı bulunmamakla birlikte bir olay ya da durumun gerçekleşmesi durumunda meydana gelmesi muhtemel kayıplar risk olarak tanımlanır. Riskin genel geçer bir tanımı bulunmadığı için karşılaşılan risklerin derecelendirilmesi ve yönetilmesi kurumlar arasında farklılık göstermektedir. Sürekli risk değerlendirmesinde geçmiş dönemlere ve diğer sistemlere ait veriler

karşılaştırılır. Veri ambarında yer alan bilgiler; işletme faaliyetleri hakkında bilgi verici oran analizi, verilerin nitelikleri ve birbiriyle olan ilişkilerini gruplayan kümeleme analizi, finansal veriyi iş süreçleriyle ilişkilendirebilecek devamlılık denklemi, ayrık verilerin seçilmesine ve diğer kayıtlardan ayrılmasında kullanılan filtreleme gibi analiz yöntemlerinin yanında, veri modelleme, veri profileme ve veri madenciliği (Hazar, 2014: 161-194) gibi dijital analiz teknikleri kullanılarak analiz edilir. Belirlenen riskler derecelendirilir ve risklerin seviyesi belirlenir. Risk değerlendirmesi; yıllık denetim planı hazırlanması, yönetim faaliyetleri hakkında görüş bildirilmesi, iç kontrollere odaklanılarak kurumsal risk yönetimi anlayışının geliştirilmesi gibi çok çeşitli uygulama alanlarında kullanılabilir (Hazar, 2014: 44-45).

Sürekli denetim uygulaması geliştirmek için atılacak adımlar Hazar (2014)'dan aktarılan tabloda özetlenmiştir:

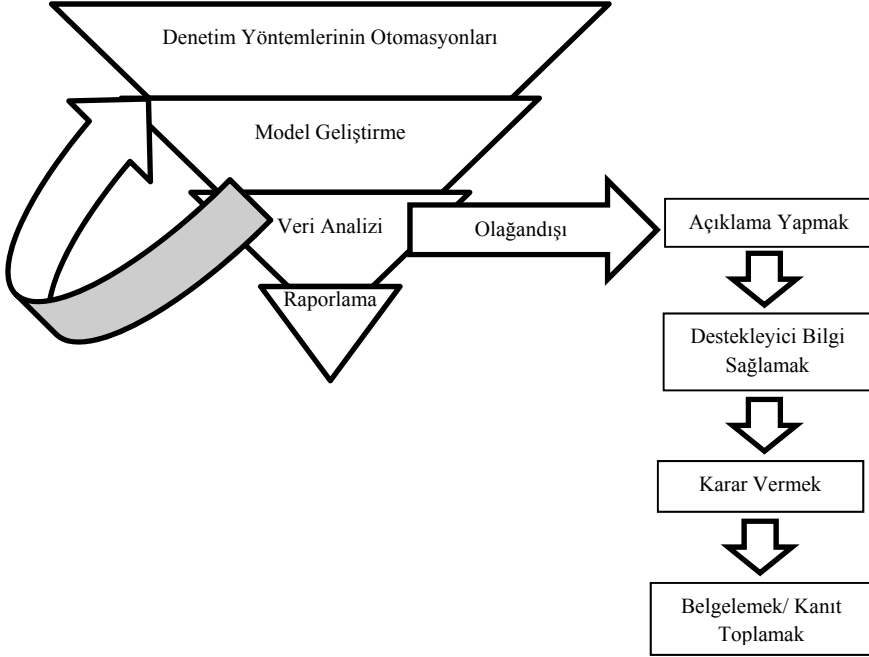
Tablo 1: Coderre'nin Modelinde Sürekli Denetim Uygulamaları Geliştirmek İçin Atılacak Adımlar

Sürekli Denetimin Amaçları • Sürekli denetimin amaçlarını saptamak • Üst yönetimin desteğini almak • Yönetimin izleme görevini ne derecede yerine getirdiğini anlamak • Ele alınacak konuları ve denetim çeşidini tespit etmek ve derecelendirmek • Önemli bilgi sistemleri ve veri kaynaklarını tespit etmek • İlgili iş süreçleri ve uygulamaları anlamak • Bilgi teknolojileri bölümü ile ilişkileri geliştirmek	
Verilere Ulaşım ve Kullanımı • Analiz programları seçmek ve satın almak • Erişim ve analiz olanaklarını geliştirmek • Denetçilerin analiz yetkinliklerini ve tekniklerini geliştirmelerini sağlamak • Veri bütünlüğü ve güvenilirliğini tespit etmek • Veriyi temizlemek ve hazırlamak	
Sürekli Kontrol Değerlendirmesi • Kritik kontrol noktalarını tespit etmek • Kontrol kurallarını belirlemek • Sıra dışı durumları belirlemek • Kontrollerin testi ve zaafların tespiti için dijital analiz tekniklerini kullanmak	Sürekli Risk Değerlendirmesi • İncelenecek konuları tespit etmek • Risk kategorilerini belirlemek • Risk/performans göstergelerini belirlemek • Yükselen risk seviyelerini ölçecek analitik testler planlamak
Raporlama ve Sonuçların Yönetimi • Sonuçları önceliklendirmek ve sürekli denetim faaliyetlerinin sıklığını tespit etmek • Testleri düzenli ve zamanında yapmak • Kontrol zaaflarını ve yükselen risk seviyelerini belirlemek • Sonuçları önceliklendirmek • Denetimin sonuçlarını yönetime bildirmek • Sonuçların yönetimi-takip, raporlama, izleme • Alınan önlemlerin sonuçlarını değerlendirmek • Sürekli denetim yöntemlerinin güvenliğini sağlamak, kurumsal risk yönetimi, izleme ve performans ölçümü gibi yönetim faaliyetleriyle ilişkilendirmek	

Kaynak: Coderre 2005: 17; Akt. Hazar, 2014: 86.

Sürekli denetim; denetim prosedürünün otomasyonu, veri modelleme, veri analizi ve raporlama süreçlerinden oluşur (Chan ve Vasarhelyi, 2011: 10). Bu sürekli denetim evreleri ve işleyişi Hazar (2014)'den alıntılanan tabloda özetlenmiştir:

Tablo 2. Sürekli Denetim Evreleri ve İşleyişi



Kaynak: Chan ve Vasarhelyi 2011; Akt. Hazar 2014: 111.

Denetim Prosedürünün Otomasyonu: Sürekli denetimin ilk aşaması denetim prosedürünün otomasyonudur. Bu aşamada denetçi; sürekli denetimin uygulanabileceği alanı belirler. Belirleme sürecinde veri erişiminin önemi göz önünde bulundurulmalıdır. İş süreci belirlendiğinde, biçimlendirilmiş ve otomasyonlaştırılmış kontrol çeşitleri ve testlerinin tanımlanması için daha önceden mevcut olan denetim süreçleri tetkik edilir (Alles vd., 2006; aktaran Chan ve Vasarhelyi, 2011: 10).

Model Geliştirme: Verilerin ne derece detaylı inceleneceğine ilişkin test kapsamı belirlenir. Bu süreçte edinilen verilerden hareketle bilgi kaynakları belirlenir. Veri kaynaklarından edinilen bilgilerle denetim kanıtları tespit edilir. Denetimin yeri ve zamanlaması planlanır (Hazar, 2014: 132- 139).

Veri Analizi: İncelemeye başlamadan önce veri bütünlüğü sağlanır. Veri ambarında yer alan çevrimiçi veriler klasik denetimde rasyo, özetleme, trend analizi, istatistiksel analiz gibi yöntemlerle analiz edilirken; sürekli denetimde dijital analiz teknikleri, veri modelleme, veri profillemeye, veri madenciliği gibi yöntemlerle de analiz edilir (Chan ve Vasarhelyi, 2011: 8).

Raporlama: Sürekli denetimde, resmi raporlama ve olağan dışı durum notu olmak üzere iki farklı rapor seçeneği bulunmaktadır. Resmi raporlama; tüm süreci yansıtan, faaliyetleri açıklayan ayrıntılı rapordur. Olağan dışı durum notu ise sürekli denetim faaliyetleri özetlenir, standartlara uymayan ayırıksı durumlar değerlendirilir (Hazar, 2014: 145-147).

Vasarhelyi, Alles ve Kogan'ın 2014 yılında ileri sürdükleri sürekli denetimin kavramsal modelinde, izleme ile kontrol faaliyetleri aşağıdaki ölçütlerden oluşmaktadır (Vasarhelyi vd., 2014; akt. Hazar, 2014: 84) :

- 1- Veri toplama (data capture)
- 2- Veri arındırma (data filtering)
- 3- İlişkisel saklama (relational storage)
- 4- Ölçme standartları (measurement standards)
- 5- Çıkarsama motoru (inference engine)
- 6- Analiz (analytic)
- 7- Alarm ve uyarma (alarms and alerting)
- 8- Raporlama (reporting)

Bilgisayar sistemleri farklı seviyelerde de olsa da kurumlar tarafından denetim sürecinde kullanılmaktadır (Hazar, 2014: 24). Kurumların denetim teknolojisi süreçleri dört seviyede incelenebilir (Coderre, 2009: 28):

✓ İlk seviye (Introductory): Bütçelerin oluşturulması, zaman planlaması, raporlama gibi idari amaçlı kullanımlar

✓ Orta seviye (Moderate): Kayıtlı verinin sistemden alınması, verilerin sınırlı analizi, hesaplama tabloları ve sunum yazılımları kullanımı

✓ Bütünleyici seviye (Integral): Bu seviyede denetimin tüm evrelerinde teknoloji kullanılır. İncelenecek verilerin tespiti, yıllık risk değerlendirmesi ve tespiti, çalışmaların elektronik kaydı ve raporlama süreçlerinde kullanımı

✓ İleri seviye(Advanced): Intranet'in kapsamlı kullanımı ile risk seviyelerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi, sürekli denetim evresi.

Maliye Bakanlığı; Gibintranet isimli veri tabanı ve e-defter uygulaması gibi otomasyon sistemleriyle ileri seviyede teknoloji kullanımı sağlamaktadır. Oluşturulan veri ambarı sayesinde etkin bir risk değerlendirme sistemi kurulmuştur.

Sosyal Güvenlik Kurumunun veri tabanı ve bilgisayar kullanım düzeyi değerlendirildiğinde temel mali tablo analizlerinde kullanılan eş zamanlı görüntüleme sistemleri ve e-defter analizleri için gerekli XML veri formatı da dâhil sürekli denetim süreci için gerekli altyapının mevcut olduğu değerlendirilmektedir.

2. MALİYE BAKANLIĞI RİSK ANALİZ ALT YAPISI

“Denetim faaliyetlerinde sürekliliği sağlayacak her yöntem sürekli denetimdir” (Coderre, 2005; akt. Hazar, 2014: 36). Sürekli denetim kavramının ana unsuru risk analizi ve değerlendirmesidir. Vergi mevzuatı açısından risk analizi Vergi Denetim Kurulu yönetmeliğinin 5’inci maddesinde “Her türlü bilgi, veri ve istatistiği toplamak suretiyle oluşturulacak Risk Analiz Sistemi üzerinden mükelleflerin faaliyetlerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, mukayeseler yapmak ve bu suretle risk alanlarını tespit etmek.” şeklinde düzenlenmiştir (Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği, 2011: Madde 5). Bu kapsamda Vergi Denetim Kurulu Risk Analiz Merkezi kurulmuş ve Vergi Denetim Kurulu Merkezi Elektronik Risk Analiz ve Mükellef Seçim Programı oluşturulmuştur. Risk analiz sürecinde mükelleflere ilişkin veriler, belirlenen kriterler doğrultusunda analiz edilmektedir. Kriterlerden sapma gösteren mükellefler riskli mükellef olarak değerlendirilmektedir. Riskli olarak belirlenen mükellefler hakkında vergi incelemesi yapılmaktadır.

Vergi incelemesi; Vergi Usul Kanunu’nun 134’üncü maddesinde “Vergi incelemesinden maksat, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak tespit etmek ve sağlamaktır.” şeklinde düzenlenmiştir (VUK, 1961: Madde 134). İhbar ve şikâyetlerin yanı sıra risk analiz çalışmaları ile vergi incelemesi gerçekleştirilecek mükelleflerin tespit edilmesi; daha nesnel ve etkin kriterlere göre belirlenen mükelleflerin incelenmesini mümkün kılmış, tüm sektörlerin sürekli denetimine imkân sağlamıştır. Risk analizlerinde, mükelleflerden elektronik ortamda toplanan verilerin yanında, finans kuruluşları, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu, Gümrük İdaresi, gibi kamu kurum ve kuruluşlarından sağlanan veriler de kullanılmaktadır. Risk Analiz Merkezinde yapılan analizlerin temelini Gelir İdaresi Başkanlığının Gibintranet sistemi oluşturmaktadır. Vergi Usul Kanunu’nun mükerrer 257 inci maddesinin verdiği yetkiye istinaden Maliye Bakanlığınca

yayınlanan 346 sayılı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile aşağıda belirtilen beyannamelerin elektronik ortamda gönderilmesi zorunlu hale getirilmiştir (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014b: 111):

- a) Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi,
- b) Kurumlar Vergisi Beyannamesi,
- c) Geçici Vergi Beyannamesi,
- d) Özel Tüketim Vergisi Beyannamesi (2/a Beyannamesi hariç),
- e) Özel İletişim Vergisi Beyannamesi,
- f) Şans Oyunları Vergisi Beyannamesi,
- g) Katma Değer Vergisi (Kdv Genel Tebliğ uyarınca)

Risk analiz sistemi açısından Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Beyannamesi ekinde yer alan ayrıntılı Bilanço ve Gelir Tablosu, Katma Değer Vergisi Beyannamesi ile Geçici Vergi Beyannamesinin içinde yer alan özet tipi Gelir Tablosu ve Ba-Bs formları, yapılan mali analiz ve çapraz sorgulamaların temelini oluşturmaktadır. Veri ambarında yer alan beyanname, bilanço ve mali tablo verilerine ilaveten Gelir Vergisi beyannamelerine “Performans Derecelendirme Bildirimi” ve Kurumlar Vergisi beyannamesine “Mali Bilgiler” bölümleri eklenmiştir (Can ve Şengöz, 2014: 129).

Aşağıda bazı risk analiz verilerine ve bu verilerin mali analiz teknikleriyle yorumlanması sonucu oluşturulmuş kriterlere yer verilmiştir.

Tablo 3: Risk Analizi Yoluyla Vergi İnceleme Kriteri

VERİLER	KRİTERLER
Kesin mizan verileri	Sektör Ortalamasından Sapma
Bilanço, gelir tablosu verileri	Gider Fazlalığı Analizleri
Sicil bilgileri	Satışlar Kaynaklı Analizler
Ba-Bs Bildirimleri	Örtülü Kazanç Analizleri
Gümrük Beyannameleri ve Bildirimleri	Örtülü Sermaye Analizleri
Diğer Bildirimler	Yanıltıcı veya Hatalı Beyan Analizi
Mal Varlığı Bilgileri	Yanıltıcı veya Hatalı Bildirim Analizi
Denetim Sonuçları	Karşılaştırmalı Beyan ve Bildirim Analizi
Ödeme ve Tahsilat Bilgileri	Yanıltıcı ve Hatalı Değerleme
İlişkili Kişi Bilgi Bildirim ve Beyanları	Davranış Takibi
Diğer Kurul ve Kurum Bilgileri	Muhasebe Hesap Analizleri

Kaynak: Aksoy, <http://akademidenetim.com/risk-analizi-yoluyla-vergi-inceleme-kriterleri>, (Erişim tarihi:15.12.2017)

3. MALİYE BAKANLIĞI VERİ HAVUZU

Maliye Bakanlığı veri havuzunda sigorta olaylarının analiz edilebilmesine olanak sağlayan bildirim ve beyanlar bulunmaktadır. Bu bildirim ve beyanların, sigorta olaylarını ilgilendiren içerikleri ve düzenli veri akışı sağlanarak analizlerde kullanılabilecek olanları aşağıda belirtilmiştir.

1. Katma Değer Vergisi Beyannamesi: Aylık işletme cirosu ve işletmede yaratılan katma değer miktarını gösterir, cironun bileşenleri hakkında fikir verir.

2. Gelir, Kurumlar ve Geçici Vergi Beyannameleri: İşletmelerin faaliyet dönemi itibariyle karlılık durumu ve bu faaliyet döneminde hangi giderlere katlandıklarını gösterir.

3. Beyanname Eki Bilanço ve Gelir Tabloları: İşletmelerin üretim sürecinde kullandıkları üretim faktörleri, katlandıkları giderler ve işletmelerin mali durumları hakkında bilgi verir (1 Sıra No'lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği, 1992: 8-10).

4. Ba-Bs Formları: Mükelleflerin Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda aylık alış ve satışlarının yer aldığı belgelerdir. Bu formların bildirimi elektronik ortamda sağlanır. Bu belge sayesinde işletmelerin makine-tesisat, demirbaşları da dâhil üretim sürecinde yer alan unsurları belirlenebilir. Gerçek bir iktisadi faaliyette bulunulup bulunulmadığı ve iktisadi faaliyetlerin yoğunluğu hususunda da bilgi verir (396 Sıra No'lu VUK Genel Tebliği, 2010: 1-5).

5. E- defter: Randıman analizlerinde ve iktisadi faaliyetlerin izlenmesinde kullanılır.

6. E-fatura: Nihai mal ve hizmet satımlarını gösterir. İşletme faaliyetlerinin ve üretim süreçlerinin yapısı hakkında bilgi verir.

7. Diğer Bildirim ve Beyanlar: Vergi kanunları; mükelleflerin işletmelerinde gerçekleşen bazı iktisadi olaylara ilişkin bildirimde bulunmalarını zorunlu kılar. Örneğin; Vergi Usul Kanunu'nun 122. Maddesi gereği mükelleflerin ticari araç almaları ve satmaları durumunda bildirimde bulunmaları zorunludur.

8. Elektronik Yoklama Tutanakları: Mükelleflerin iktisadi faaliyette bulunup bulunmadıkları, işletmenin maddi duran varlıkları, işyeri metrekaresi bilgileri vb. veriler yer almaktadır (453 Sıra No'lu VUK Genel Tebliği, 2015: 1-3).

9. Maliye Bakanlığı 2016/2 sayılı genelgesiyle mükellefiyeti terk ettirilenler: Gerçek bir iktisadi faaliyette bulunmadığı tespit edilen mükelleflerin mükellefiyeti res'en terk ettirilir ve işlem sonuçları elektronik ortamda kayıt altına alınır.

10. Vergi incelemesine yetkili olanlarca düzenlenen raporlarda gerçek bir iktisadi faaliyete dayanmayıp sahte ve muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge düzenleyicisi olmaları nedeniyle mükellefiyeti terk ettirilen işyerlerinin listesi, sahte işyeri riski taşıyan işyerlerinin tespitinde nesnel veriler sunar (VUK, 1961: Madde 160).

Maliye Bakanlığı veri havuzunda yer alan bu bilgiler, detayları makalede açıklandığı şekilde, işletme faaliyetlerini yakından izlememize olanak sağlayacak kapsam ve içeriktedir. İşletme

faaliyetlerinin yakından izlenebilmesi ise üretim sürecine bir üretim faktörü olarak katılan emeğin, sosyal güvenlik mevzuatı açısından usulüne uygun bildiriminin yapılıp yapılmadığının ve diğer sigorta usulsüzlüklerinin tespitinde mali tabanlı risk değerlendirmesine imkân sağlamıştır.

4. MALİ TABANLI RİSK ANALİZİNDE TEMEL KAVRAMLAR

Mali tabanlı risk analiz sürecinde elverişli analiz kavramları; emek değer ticari kazanç rasyosu, sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı, gider tutarsızlığı analizi, randıman analizi, temel mali tablolar ve mali verilere dayalı rasyo analizleridir. Analiz araçları ve rasyolar; sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamında meydana gelen artış ve azalışların bilanço, gelir tablosu, aylık işletme cirosu, sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve veri ambarından edinilebilecek diğer verileri hangi yönde ve hangi oranda etkilediğinin, işyeri kayıt ve belgelerinde gözlemlenmesi sonucu elde edilmiştir. Kayıt dışı istihdam ve sahte sigortalılığın bulunduğu işyerleri ile sahte işyerlerinin mali verileri analiz edilmiştir. Bu işyerlerinin, aynı sektörde yer alan işletmelerden hangi verilerde pozitif veya negatif sapma gösterdiği gözlemlenerek mali tabanlı risk analiz çalışması yapılmıştır. Mali tabanlı risk analizinde elverişli analiz araçları ve kavramlar aşağıda açıklanmıştır.

4. 1. Katma Değer Vergisi Beyanı Analizi

Katma değer vergisi, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ve Katma Değer Vergisi Genel Tebliğiyle düzenlenmiştir. Katma değer vergisinin konusunu mal ve hizmet teslimleri oluşturmaktadır. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre Türkiye'de yapılan aşağıdaki işlemler katma değer vergisine tabidir (Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği, 2014: 1):

- Ticarî, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler,
- Her türlü mal ve hizmet ithalatı,
- Diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetler.

Katma değer vergisi beyannamesinin veriliş şekli, düzenlenme periyodu ve içeriği farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak katma değer vergisi beyannamelerinde işletmelerin bir aylık cirosu ve işletmede oluşturulan aylık katma değer miktarı yer almaktadır. İlişkin olduğu ayı takip eden ayın 24'ü beyannamenin son verilme günüdür (Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği, 2014: 221).

Sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamıyla, aylık işletme cirosu ve işletmede oluşturulan aylık katma değer miktarı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki olduğu gözlemlenmiştir. Veri profillemeye yöntemiyle gözlemlenen bu ilişki aşağıda belirtilen şekilde formüle edilmiştir:

Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı = İşletmede Oluşturulan Aylık Katma Değer Miktarı /Sigortalı Sayısı

Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı = İşletmede Oluşturulan Aylık Katma Değer Miktarı/ Prime Esas Kazançlar Toplamı

Sigortalı Başına Oluşturulan Aylık İşletme Cirosu = İşletmede Üretilen Aylık İşletme Cirosu /Sigortalı Sayısı

Sigortalı Başına Oluşturulan Aylık İşletme Cirosu = İşletmede Üretilen Aylık İşletme Cirosu / Prime Esas Kazançlar Toplamı

Sahte işyeri, sahte sigortalılık ve kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerleri aynı sektörde yer alan işletmelerle karşılaştırmalı olarak analiz edildiğinde şu sonuçlar gözlemlenmiştir:

1. Sahte işyerlerinde sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve aylık oluşturulan işletme cirosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre negatif sapma gösterdiği,
2. Bazı sigorta bildirimlerinin sahte olduğu işyerlerinde sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve sigortalı başına aylık işletme cirosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre, işyerinden bildiri yapılan sahte sigortalılığın yoğunluğuyla orantılı olarak negatif sapma gösterdiği,
3. Kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinde sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve aylık işletme cirosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre pozitif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

Veri profillemeye yöntemiyle gerçekleştirilen analizlerde, dönemsel sektörel değişiklikler göz önünde bulundurularak zaman serisi analizi gerçekleştirilmiştir.

Eczacılık, sarraflık, gibi yüksek katma değer yaratan ve sermaye yoğun sektörler için sigortalı başına yaratılan katma değer miktarının; avukatlar, serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli

mali müşavirler gibi serbest meslek erbapları için ise ciro analizinin elverişli analiz aracı olduğu gözlemlenmiştir.

4. 2. Gelir, Kurumlar Vergisi ve Geçici Vergi Analizi

Gelir Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre gelir, bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarı olarak tanımlanmıştır. Takip eden maddede de gelir kapsamına giren kazanç ve iratlar tek tek sayılmıştır. Kazanç ve iratlar Gelir Vergisi Kanunu'nda kaynak teorisine göre aşağıdaki belirtilen şekilde unsurlara ayrılmıştır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 1):

1. Ticari kazanç,
2. Zirai kazanç,
3. Ücret,
4. Serbest meslek kazancı,
5. Gayrimenkul sermaye iratları,
6. Menkul sermaye iratları,
7. Diğer kazanç ve iratlar.

Kurumlar vergisine konu kazanç, gelir vergisinin konusuna giren gelir unsurlarıyla aynıdır. Ancak bu gelir unsurları kurum kazancı olarak adlandırılır ve beyan edilir (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 1). Hem bilanço hem de işletme hesabına göre defter tutan ticari kazanç sahipleri ve serbest meslek erbabı mükellefler, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun mükerrer 120'nci maddesi uyarınca geçici vergi mükellefidir. Gelir vergisi mükellefi olup geçici vergi mükellefi olmayanlar ise; zirai kazanç sahipleri, ücret geliri elde edenler, menkul sermaye iradı sahipleri, gayrimenkul sermaye iradı sahipleri, diğer kazanç ve irat sahipleri, yıllara yaygın inşaat onarım işi yapanlar, noterlik görevi ifa edenler, basit usul ticari kazanç sahipleri, kazançları istisna edilen serbest meslek erbaplarıdır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 567-581).

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 32/2 maddesi uyarınca Türkiye'de zirai ve ticari kazanç elde eden dar mükellef ve tam mükellefler, kurumlar geçici vergi mükellefidir. Geçici vergi, gelir vergisi ve kurumlar vergisi matrahının tespit şekline göre 1-3, 4-6, 7-9, 10-12 dönemleri itibarıyla hesaplanır ve beyan dönemlerini izleyen ikinci ayın 14'üne kadar beyan edilir ve ödenir. Kendilerine özel hesap dönemi tayin edilenler hesap dönemleri itibarıyla beyan ederler (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 361- 370).

İşletmelerin sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamındaki artış ve azalışlar ile ticari bilanço kârı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu gözlemlenmiştir. Ticari bilanço

kârının yer aldığı beyannameler ise Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Geçici Vergi Beyannameleridir. Analizin kolaylaştırılması açısından mali kârdan hareket edilmiş ancak; mükelleflerin vergiden kaçınma ve peçeleme tutumları nedeniyle ticari bilanço kârından hareketle elde edilen verilerin sapma oranının daha düşük olduğu gözlemlenmiştir. Geçici vergide hesap dönemi başlangıcı ile beyan tarihi arasında 5 ay 24 gün bulunmaktadır. Gelir Vergisinde bu süre 14 ay 23 gün, Kurumlar Vergisinde ise bu süre 15 ay 25 gündür. Ticari bilanço kârının gelir ve kurumlar vergisi beyannameleri yerine geçici vergiden hareketle hesaplanması bir akım değişkeni niteliğindeki sigorta olaylarının incelenmesinde zaman tutarsızlığı problemini ortadan kaldıracaktır.

Sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamında meydana gelen artış ve azalışlar ile ticari bilanço kârı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu gözlemlenmiştir. Veri profillemeye yöntemiyle gerçekleştirilen analizlerde gözlemlenen bu ilişki aşağıda belirtilen şekilde formüle edilmiştir:

Emek Değer Ticari Kazanç Rasyosu = Ticari Bilanço Karı / Sigortalı Sayısı,

Emek Değer Ticari Kazanç Rasyosu = Ticari Bilanço Karı/ Prime Esas Kazançlar Toplamı,

Sahte işyeri, sahte sigortalılık ve kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerleri aynı sektörde yer alan işletmelerle karşılaştırmalı olarak analiz edildiğinde şu sonuçlar gözlemlenmiştir:

1. Emek değer ticari kazanç rasyosuyla yapılan analizlerde sahte işyerlerinin emek değer ticari kazanç rasyosunun aynı sektörde faaliyet gösteren işletmelere göre negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

2. Bazı sigorta bildirimlerinin sahte olduğu işyerlerinin emek değer ticari kazanç rasyosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre, sahte sigortalılığın yoğunluğu ile orantılı olarak negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

3. Kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinin emek değer ticari kazanç rasyosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre pozitif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

Yapılan analizlerde dönemsel değişiklikler de göz önünde bulundurularak zaman serisi analizleri gerçekleştirilmiştir.

4. 3. Gider Tutarsızlığı Analizi

Kazançların vergilendirilmesinde Vergi Usul Kanunu ve diğer vergi kanunları uyarınca işletmelerin katlandıkları giderler, keyfiyet oluşturabilecek bazı istisnalar dışında kanunen kabul edilen gider olarak belirlenmiş ve Muhasebe Genel Tebliğinde belirlenen esaslar doğrultusunda kayıt altına alınmıştır. Katma değer yaratma sürecinde işletmelerin gerçekleşen giderleri beyanname eki gelir tabloları vasıtasıyla izlenebilmektedir (Yücel, 2016: 65).

İşletmelerin katma değer oluşturmada kullandıkları üretim faktörleri birbiriyle yakından ilişkilidir. İşletmelerde gerçekleşen tüm faaliyetlerde emek bir üretim faktörü olarak fayda yaratma sürecine katılmaktadır. Faaliyet giderleri ise işletme faaliyetlerinin yoğunluğuyla doğru orantılıdır. İşletmelerin üretim faktörleriyle gerçekleşen faaliyetleri arttıkça kaçınılmaz olarak işletmede istihdamı sağlanan emek miktarı da artış göstermektedir.

Sektörel ve bölgesel üretim yapıları dikkate alınarak, aynı sektörde yer alan işletmelerin karşılaştırmalı analizi sonucunda aşağıda belirtilen hususlar gözlemlenmiştir.

1. Faaliyet giderleriyle sigortalı sayısı ve prime esas kazanç arasında aynı yönlü ve oransal ilişkinin bulunduğu gözlemlenmiştir. Faaliyet Giderleri/ Sigortalı Sayısı ve Faaliyet Giderleri/ Prime Esas Kazanç rasyolarıyla yapılan analizlerde aynı sektörde faaliyet gösteren işyerleri karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre sahte işyerlerinde belirlenen rasyoların, aynı sektörde faaliyet gösteren işletmelere göre negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir. Kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinde bu rasyoların kayıt dışılığın yoğunluğuyla orantılı olarak pozitif sapma gösterdiği, sahte sigortalılığın bulunduğu işyerlerinde ise sahte sigortalılığın yoğunluğuyla orantılı olarak negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

2. Brüt satışlar ile sigortalı sayısı ve prime esas kazanç arasında aynı yönlü ve oransal ilişkinin bulunduğu gözlemlenmiştir. Faaliyet giderlerinin brüt satışlara oranı aynı sektörde yer alan işletmelere göre, sahte işyerlerinde pozitif sapma gösterdiği, sahte sigortalılığın bulunduğu işyerlerinde ise sahte sigortalı bildiriminin yoğunluğuyla orantılı olarak pozitif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

Veri profillemeye yöntemiyle tespit edilen bu ilişkiler mali tabanlı risk analiz kriteri olarak kullanılmıştır.

5. RANDIMAN ANALİZİ

Randıman ya da verimlilik esası; belirli miktar girdiden, üretim sürecinde üretim faktörleriyle belirli miktarda mamul ve yan ürün elde edilebileceği gerçeğine dayanır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 162-173). Malların istekleri karşılama özelliğine fayda; fayda yaratma faaliyetlerine ise üretim denir (Ünsal, 2007: 8). Üretim, işletmelerde oluşturulan mekân faydası, zaman faydası, şekil faydası vb. şeklinde gerçekleşebilir. Üretim faaliyetleri ise toprak, sermaye, emek ve girişimciden oluşan üretim faktörlerinin kullanımıyla gerçekleşmektedir (Dinler, 2009: 449-517). Bir üretim faktörü olarak emek, üretim sürecinde kullanılan bedeni ve fikri insan gücünü temsil eder (Ünsal, 2007: 9). Üretim süreci ve bu süreçte kullanılan üretim faktörlerinin yakından izlenmesiyle işletmelerde gerçekleşen istihdam ve bu istihdamın kayıt dışı olan kısmına ulaşılabilir. Üretim süreci ve bu süreçte kullanılan üretim faktörlerinin yakından izlenebilmesi ise Maliye Bakanlığı veri havuzunda bulunan Ba-Bs formları, beyannameler, beyanname eki bilanço ve gelir tablolarının analiziyle mümkündür.

Üretim sürecinde sermaye unsuru; bilanço unsurları ve dipnotları, Ba-Bs formları ve Vergi Usul Kanunu gereği zorunlu bildirimler vasıtasıyla yakından izlenebilmektedir. İşletmelerin iktisadi sermaye unsurları maddi duran varlıklar ve maddi olmayan duran varlıklardan oluşmaktadır. Emek unsuru, bu maddi ve maddi olmayan duran varlıkları kullanarak fayda yaratma süreçlerini gerçekleştirmektedir. İşletmelerin sermaye unsurlarını oluşturan bazı maddi duran varlıklara örnek vermek gerekirse; cns ve klasik torna tezgahları, ticari araçlar, freze tezgahları, pres makineleri, kafe işletmelerinde mevcut masa-sandalye sayısı, proses makineleri, matbaa ve ambalaj, plastik enjeksiyon makineleridir. Üretim sürecinde işletmelerin maddi duran varlıkları gözlemlenerek maddi sermaye faktöründe iş gücü istihdamını zorunlu kılan unsurlar değerlendirilmiştir. Sektör ve faaliyet kodu itibarıyla değişebilen bu sermaye unsurları, emek unsuruyla birleşerek işletmelerin fayda yaratma sürecinde kullanılmaktadır. Bu sermaye unsurlarının; işletme cirosu, işletmede yaratılan katma değer miktarı, firma alış ve satışları (Ba-Bs formları) vb. bilgilerin analiz araçlarıyla yorumlanmasıyla, işletmelerin sektör ve faaliyet kodu itibarıyla kapasite kullanım oranına ulaşılması mümkündür. Bilançoların tesis makine cihaz kalemleri, işletmelerin alış-satış bilgileri, bilanço dipnotları, maddi duran varlıkların yapısı ve iz niteliği vb. veriler; üretim sürecinin emek yoğunluğu, işletmede sağlanan istihdam miktarı ve bunun kayıt dışı olan kısmına ulaşılmasına imkân sağlamaktadır.

İşletmelerin mali verilerinden hareketle gerçekleştirilen randıman analiz çalışmalarına ilişkin bazı örnekler aşağıdadır:

Cns tezgâhları, yüksek sabit sermaye maliyetleri nedeniyle işletmelerce genellikle tam kapasite çalıştırılmaktadır. Bu tezgâhlarda parça sökme, kalıp bağlama gibi nedenlerle en geç 5 dakikada bir işçi tarafından işlem gerçekleştirilmesi ve her tezgâh için ayrı bir işçi çalıştırılması teknik bir zorunluluktur. İşyerinde yer alan cns tezgâhı sayısından, sigortalı sayısı düşük olan işyerlerinde kayıt dışı istihdamın bulunduğu gözlemlenmiştir. 5510 sayılı kanun kapsamında sigorta muafiyetleri de dikkate alınarak sigortalı sayısının, tezgâh sayısından daha fazla olması risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

Kafe, restoran gibi işletmelerde sağlanan istihdamı etkileyen temel faktör günlük müşteri sayısıdır. Kredi kartı ve bankomat kart kullanımının yaygınlaşması nedeniyle müşterilerin önemli bir kısmı ödemelerini ödeme kaydedici cihazlarla gerçekleştirmektedir. Yeni nesil ödeme kaydedici cihazların temel özelliği ise kredi kartı, bankomat kartı veya nakit olarak yapılan ödemeye eş zamanlı olarak fiş ya da faturanın düzenlenmesidir (483 Sıra No' lu VUK Genel Tebliği, 2017: 5). Ödeme işlemi iptal edilmeden de bu fiş ya da faturalar iptal edilememektedir. Gerçekleşen bu işlemler analiz edildiğinde işletmede gerçekleşen günlük işlem sayısı ve TL bazlı tutarı ile işyerindeki günlük müşteri sayısı tespit edilebilmektedir. İşletmenin günlük müşteri sayısı ile sigortalı sayısı arasındaki ilişkiden hareketle kayıt dışı istihdamın bulunduğu işletmeler tespit edilebilmektedir. Örneğin; günlük 400 adet müşterisi bulunan bir işyerinin 3 sigortalı ile hizmet vermesi beklenemeyeceğinden kayıt dışı istihdam açısından bu işyeri riskli olarak tespit edilecektir.

Yukarıda belirtilen şekilde tüm sektör ve faaliyet kodları analiz edilerek her sektöre uygun risk analiz kriterleri belirlenmiştir.

6. SAHTE İŞYERİ VE SAHTE SİGORTALILIK ANALİZİ

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında sigortalı niteliğini kazanmanın üç koşulu bulunmaktadır. Bu koşullar (Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006: Madde 4):

- a) Çalışma ilişkisinin kural olarak hizmet akdine dayanması,
- b) İşin, işyerinde veya işverenin görevlendirdiği yerde yapılması,

c) 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 6'ncı maddesinde belirtilen istisnalardan olmaması şeklindedir. Kanunun 4/1-a maddesine göre sigortalı olabilmek için bu koşulların bir arada bulunması zorunludur (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013/5 Sayılı Genelge:128). Hizmet akdine tabi sigortalılığın temel ve belirleyici unsuru fiili çalışmadır (12.02.2015 T., 2014/4536 E., 2406 K., Yargıtay Yirmi birinci Hukuk Dairesi). İşyerinde fiilen çalışmayan birinin 5510 sayılı Kanunun 4/1-a maddesine göre sigortalı bildiriminin yapılması, sahte sigortalılık olarak tanımlanmaktadır. Sahte işyeri ise işyerinden bildirim yapılan tüm sigortalıların, sahte sigortalı olmasıdır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013/5 Sayılı Genelge:128-134).

Bazı sigorta bildirimlerinin sahte olduğu işyerlerinde, gerçek bir iktisadi organizasyon bulunmaktadır. Ancak sigorta bildirimini yapılanlardan bazıları işyerinde fiilen çalışmamaktadır. Sahte sigortalılığın bulunduğu işyerleri analiz edildiğinde, işyerinden bildirim yapılan sahte sigortalıların yoğunluğuyla orantılı olarak işletmenin mali verilerinin aynı sektörde yer alan işletmelere göre farklılaştığı gözlemlenmiştir.

Sahte işyerlerinin mali verileri, işletmede gerçekleşen usulsüzlük organizasyonun yapısına göre iki görünüm sergilemektedir.

a) Tek usulsüzlük alanı sosyal sigortalar olan ve gerçek bir iktisadi organizasyonun gerektirdiği iş gücünü değil, sosyal sigorta usulsüzlüklerini gerçekleştirmek için sigorta bildiriminde bulunan işverenler: İşletmelerin mali verileri analiz edildiğinde bu kapsamdaki mükelleflerin gider yapılarının; işyeri kirası, elektrik, su ve benzeri giderler ile işçilik giderlerinden oluştuğu gözlemlenmiştir. Bu kapsamdaki işyerlerinin Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunları gereği vergilendirilebilecek safi gelirlerinin bulunmadığı belirlenmiştir. Bu durum ise işletmelerin Bilanço, Gelir Tablosu, Katma Değer Vergisi Beyannameleri, Ba-Bs formları vb. bildirim ve beyanlarına yansımaktadır.

b) Sosyal sigorta usulsüzlüklerini gerçekleştirmek için sigorta bildiriminde bulunulmasının yanında sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyicisi olan işverenler: Usulsüzlüğün bu görünümünde işletmeler sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belgelerle bildirimde bulunarak gerçek durumu yansıtmayan gelir ve gider beyanında bulunmaktadır. Bu işletmelerin bildirimde bulundukları sigortalı sayısı ile uyumlu, gerçek bir iktisadi organizasyonun gerektirdiği maddi ve maddi olmayan sermaye

unsurlarından yoksun oldukları gözlemlenmiştir. Bu işletmelerin alış ve satışları gerçek mahiyetini yansıtmayan belgelerle düzenlendiğinden Maliye Bakanlığına bulundukları bildirim ve beyanlar, aynı sektörde aynı sigortalı sayısı ve prime esas kazançla sahip işletmelere göre farklılaşmaktadır. Bu işyerlerinin aynı sektörde yer alan işletmelere göre bildirimde bulundukları sigortalıların istihdamını sağlayacak gerçek bir iktisadi organizasyon için gerekli makine, teçhizat, demirbaş, araç gibi maddi duran varlıklardan yoksun oldukları gözlemlenmiştir.

Sahte işyerlerinin ve sahte sigortalılığın bulunduğu işyerlerinin, aynı sektörde yer alan işletmelerden ayrıştığı veriler analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına ulaşmada kullanılan bazı veriler ile sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespiti için belirlenen risk analiz kriterleri aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 4: Sahte İşyeri Ve Sahte Sigortalılık Tespiti İçin Belirlenen Risk Analiz Kriterleri

VERİLER	KRİTERLER
Bilanço verileri itibariyle duran varlıkların mukayyet değeri	5.000 TL üzerinde duran varlığın bulunmaması (Sahte işyeri)
Katma değer vergisi beyanı, aylık işletme cirosu	İşletmede, sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve sigortalı başına aylık işletme cirosunun sektörel ve bölgesel negatif sapma göstermesi (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık) Prime esas kazançlar toplamı ve sigortalı sayısındaki artışa oranla aylık cirosu ve oluşturulan katma değer miktarında artış bulunmayan veya artış oranı düşük olan işletmeler (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
E-defter, Bilanço ve Gelir Tablosu verileri	İşletmenin faaliyet giderlerinin sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamına oranı, sektörel ve bölgesel negatif sapma göstermesi (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık) İşletmenin net satışlarının sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamının oranı, sektörel ve bölgesel negatif sapma göstermesi (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
Ba-Bs Bildirimleri, Bilanço ve dipnotları	Randıman analizi, maddi duran varlıkların yapısı ve niteliği ile orantılı işçilik bildirimde bulunulmaması (atıl kapasite durumu ciro analiziyle tespit edilecektir) (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Beyannameleri	Emek değer ticari kazanç rasyosunun sektörel ve bölgesel negatif sapma göstermesi (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
Denetim Sonuçları	Vergi incelemesi sonucu sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyicisi olduğunun tespit edilmesi, VİR. ve VTR terk mükellefler (Sahte işyeri)
Ödeme ve Tahsilat Bilgileri	Sosyal Güvenlik Kurumuna ve Gelir İdaresi Başkanlığına tahakkuk eden borç miktarı ve ödeme tutarı (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
Diğer bildirim ve beyanlar	Davranış Takibi: Geçici iş göremezlik ödeneği alınması, yararlanılan teşvikler (Sahte işyeri)

6.1. Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı

İşletmelerde gerçekleşen fayda yaratma süreci kaçınılmaz olarak içinde emek faktörünün de yer aldığı üretim faktörleriyle gerçekleşmektedir. İşletmede oluşturulan katma değer miktarı ise kullanılan diğer üretim faktörleriyle orantılı olarak emek faktörünün istihdamıyla mümkündür. İşletmelerin mali verileri analiz edildiğinde, işletmede oluşturulan katma değer miktarı ile sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu tespit edilmiştir. Aynı sektörde yer alan işletmeler; bölgesel üretim yapıları da dikkate alınarak analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarında sigortalı başına yaratılan katma değer miktarının aynı sektörde faaliyet gösteren işletmelere göre negatif sapma göstermesi sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.2. Faaliyet Giderlerinin Prime Esas Kazançlara Oranı

İşletmelerin mali verileri analiz edildiğinde temel mali tablolardan hareketle hesaplanan Faaliyet Giderleri/Prime Esas Kazançlar Toplamı rasyosunun, sahte işyerleri ve sahte sigortalılığın yoğun olduğu işyerlerinde aynı sektörde yer alan işletmelere göre negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir. Faaliyet Giderleri/Prime Esas Kazançlar Toplamı rasyosunun aynı sektörde yer alan işletmelere göre negatif sapma göstermesi sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.3. Net Satışların Sigortalı Sayısı ve Prime Esas Kazançlar Toplamına Oranı

İşletmeler; sektörel ve bölgesel üretim yapıları dikkate alınarak analiz edilmiştir. Gerçekleştirilen analizler sonucunda, işletmenin reel çıktısını oluşturan net satışlar ile prime esas kazançlar toplamı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu gözlemlenmiştir. Net satışların prime esas kazançlar toplamına oranının, aynı sektörde yer alan işletmelere göre negatif sapma göstermesi sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.4. Gelir ve Kurumlar Vergisi ile Geçici Vergi Beyannameleri Analizi

Sahte işyerlerinin, sigorta ve vergi usulsüzlüklerinden kazanç sağlamayı amaçlamaları nedeniyle gelir ve kurumlar vergisi ile geçici vergi beyannamelerinde tahakkuk eden vergi tutarının ya hiç bulunmadığı ya da sembolik rakamlar teşkil ettiği gözlemlenmiştir. Emek değer ticari kazanç rasyosunun aynı sektörde faaliyet gösteren

işyerlerine göre negatif sapma göstermesi, sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.5. Maddi ve Maddi Olmayan Duran Varlıkların Bilanço Görünümü

Kamuya olan borçlarını ödemeyen borçlulardan, alacaklar cebren tahsil edilir (Yılmaz, 2015: 559). Bilindiği üzere Sosyal Güvenlik Kurumu alacakları, 5510 sayılı Kanunun 89. maddesi gereği 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanuna tabidir. Sahte işyerleri analiz edildiğinde, bu işyerlerinin 6183 sayılı Kanunun icrai yaptırımlarından kaçınmak için maddi ve maddi olmayan duran varlıklardan yoksun oldukları gözlemlenmiştir. İşletmelerin 5.000 TL üzerinde maddi duran varlığa sahip olmaması sahte işyerlerinin tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.6. Randıman Analizi

Sahte işyerleri analiz edildiğinde, sigorta bildiriminde bulunulan iş gücünün istihdamını sağlayacak sabit sermaye yapısının bulunmadığı gözlemlenmiştir. İşletmelerin sabit sermaye yapıları maddi ve maddi olmayan duran varlıklardan oluşur. Bilanço, Ba-Bs formları gibi veri kaynaklarıyla işletmelerin maddi ve maddi olmayan duran varlıkları analiz edilerek, bildirimde bulunulan sigortalıların istihdamını sağlayacak üretim kapasitesi bulunup bulunmadığı değerlendirilmiştir. Analiz sonuçlarına göre işletmenin makine, demirbaş, araç vb. maddi duran varlıkları ile istihdamını sağlayabileceği iş gücünden fazla sigortalı bildiriminde bulunulması sahte sigortalılık için risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir. Sahte işyerlerinde ise analizi yapılabilecek maddi duran varlığın bulunmadığı gözlemlenmiştir.

6.7. VİR, VTR ve Res' en Terk Mükellefler

Gelir İdaresi Başkanlığının 2016/2 sayılı iç genelgesi uyarınca mükellefiyeti res'en terk ettirilen işyerleri ve vergi incelemesine yetkili olanlarca (vergi müfettişi-vergi dairesi müdürü vs.) tanzim edilen raporlara istinaden mükellefiyeti terk ettirilen işyerlerinin sosyal güvenlik merkezince şifresinin askıya alınması ve denetim gerekçesi oluşturulması, sahte işyeri ve sahte sigortalılıkla mücadelede etkin bir yöntem olacaktır. Bu şekilde mükellefiyeti terk ettirme işlemleri, geriye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir. Örneğin; gerçek bir iktisadi faaliyete dayanmayıp sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenlemek amacıyla mükellefiyet tesis ettiği 17.12.2017 tarihinde tespit edilen işletmenin, 01.01.2017 tarihi itibariyle mükellefiyetinin terk ettirilmesi durumunda, 01.01.2017-

17.12.2017 tarihleri arasında işyerinden sigorta bildiriminde bulunulan kişilerin sahte sigortalı olduğu hususunda riskli olarak tespit edilecektir. Bu işyerlerinde usulsüzlük organizasyonunu gerçekleştirmek için bir sigortalının fiili çalışması bulunabilir. Ancak mükellefiyetinin terk ettirildiği tarih itibarıyla kuruma birden fazla sigortalı bildiriminde bulunulması, sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6. 8. Davranış Takibi

Sahte işyerlerinin özelliği, söz konusu işyerlerinde sigorta bildirimi yapılan tüm kişilerin hizmet akdiyle fiilen çalışmamasıdır. Sigortalılık niteliği olmayan bu kişiler Sosyal Güvenlik Kurumundan geçici iş göremezlik ödeneği almak için başvuruda bulunmaktadır. Aynı sektörde yer alan işletmelere göre, işyeri sigortalılarının geçici iş göremezlik ödeneği başvurularının sayısı, süresi ve ödeme tutarlarının pozitif sapma göstermesi sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen analiz araçlarıyla yapılan analiz sonuçlarına göre tüm analiz kriterlerinde sahte olduğu tespit edilen işyerlerinin denetim programına alınması önerilmektedir. En az üç dönem Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesi ile tahakkuk eden borcunun %70'ini ödemeyen ve tüm risk analiz verilerine göre riskli olarak tespit edilen işverenlerin; e-bildirge şifreleri iptal edilerek borçlarının 6183 sayılı Kanunun uyarınca cebri takibat işlemlerine başlanılmalı, ödeme emri tebligatlarına öncelik verilerek haciz varakalarının çıkması sağlanmalı ve kati veya ihtiyati haciz işlemleri gerçekleştirilmelidir. Bu şekilde sahte işyerlerinden üç aydan fazla sahte sigortalı bildirimini yapılmasının önüne geçilecektir.

7. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE MALİ TABANLI RİSK ANALİZİ

İşletmede gerçekleşen üretim-fayda yaratma sürecinde üretim faktörlerinden biri de emektir. İşletmede gerçekleşen üretim süreci, Türk Ticaret Kanunu ve mali mevzuat kapsamında kayıt altına alınmaktadır. İşletmede gerçekleşen üretim süreci ve diğer üretim faktörleri yakından izlendiğinde işletmede sağlanan istihdam ve bunun kayıt dışı olan kısmına ulaşabilmektedir. İşletme faaliyetlerinin yoğunluğu ve emek istihdamını zorunlu kılan sermaye unsurlarının analiz edilmesi işletmenin istihdam yapısını tespit etmemize imkân sağlamaktadır.

Vergi mevzuatımızda genel prensip gerçek ve safi gelirin vergilendirilmesidir. Safi gelir, o gelirin elde edilmesinde gerçekleşen giderlerin indirilmesi ve sonra vergilendirilmesi demektir (Maliye Hesap Uzmanları Kurulu, 2014a: 2). Vergilendirme sürecinde gelir unsurlarının ve bu unsurları elde edilebilmek için gerçekleştirilen giderlerin doğruluğunun tespiti amacıyla işletmelere ait birçok veri elektronik ortamda kayıt altına alınmaktadır. Bu veriler işletme faaliyetlerinin yakından izlenilmesine olanak sağlayan kapsam ve içeriktedir. İşletmelerin üretim-fayda yaratma sürecinde iktisadi anlamda temel sermaye faktörü; maddi ve maddi olmayan duran varlıklardan oluşmaktadır. İşletmede yer alan makina, tesisat, araçlar vb. duran varlıklar analiz edilerek işletme faaliyetlerinin yoğunluğu tespit edilebilmektedir. Atıl kapasite durumu ise ciro ve oluşturulan katma değer odaklı analizlerle değerlendirilir.

İşyeri sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamındaki artış ve azalışların Maliye Bakanlığı veri ambarında yer alan verileri hangi yönde ve hangi oranda etkilediği gözlemlenmiştir. Yapılan çalışmalarda, kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinin analiz edilen bazı veri ve rasyolarının, aynı sektörde yer alan işletmelere göre sapma gösterdiği belirlenmiştir. Aynı sektörde yer alan işletmelere göre gözlemlenen ayrıksı durumlar tespit edilmiş ve risk analiz kriterleri belirlenmiştir.

Randıman analizi ve diğer yöntemlerle işletmelerde çalışan sigortalı sayısı düşük hata payıyla tespit edilebilmektedir. Bu tespitlerden hareketle riskli olduğu belirlenen işyerlerinden izahat istenerek, izahatın tebliğ tarihini takip eden ay Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesiyle kuruma bildirilen sigortalı sayısı ve prime esas kazanç toplamında artış sağlamayan işverenlerin denetim programına alınacağı belirtilmesi, kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir yöntem olacaktır. İzahat sistemi, Maliye Bakanlığınca uzun yıllardır uygulanan başarılı bir gönüllü uyum sistemidir. Gelir İdaresi Başkanlığınca yapılandırma dönemlerinde izahat yazısı bile tebliğ edilmeden, kanuni bir hak olarak matrah artırımı olanağı sağlanarak, vergi incelemesine gerek kalmadan vergi kayıplarının önüne geçilebilmektedir. İzahat sisteminin Sosyal Güvenlik Kurumunda uygulanabilmesi için etkin bir risk analiz sisteminin kurulması kaçınılmazdır. Klasik denetim anlayışıyla somut verilere dayanmadan sektörel denetim planları ve bunun işverenlere açıklanması, denetim sistemi açısından gönüllü uyumun sağlanmasında etkin bir yöntem olmadığı ortadadır. Kuruma bildirilmesi gereken sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamını içeren izahat yazıları, işverenlerin denetim sisteminin etkinliğine olan inancını artıracak; gönüllü uyum kapsamında kayıtlı istihdam sağlanacaktır. Uyum sağlamayan

işyerlerinin ise denetim programına alınacağı işverene açıkça belirtilmelidir.

Kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinin, aynı sektörde yer alan işletmelerden ayrıştığı veriler analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına ulaşmada kullanılan bazı veriler ile kayıt dışı istihdam bulunan işyerlerinin tespiti için belirlenen risk analiz kriterleri aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 5: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Mali Tabanlı Risk Analiz Verileri ve Kriterleri

VERİLER	KRİTERLER
Katma Değer Vergisi beyanı, Aylık işletme cirosu	İşletmede, sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve sigortalı başına aylık işletme cirosunun sektörel ve bölgesel pozitif sapma göstermesi, Aylık cirosu ve oluşturulan katma değer miktarındaki artışa oranla sigortalı sayısı veya prime esas kazançlar toplamında artış bulunmayan ya da artış oranı düşük olan mükellefler
E-defter, Bilanço ve Gelir tablosu hesapları	İşletmenin faaliyet giderlerine oranla sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamının sektörel ve bölgesel pozitif sapma göstermesi, İşletmenin net satışlarının, sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamına oranının sektörel ve bölgesel pozitif sapma göstermesi
Ba-Bs Bildirimleri, Bilanço ve dipnotları	Randıman analizi, maddi duran varlıkların yapısı ve niteliği ile orantılı işçilik bildiriminde bulunulmaması (atıl kapasite durumu ciro analiziyle tespit edilecektir)
Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Beyannameleri	Emek değer ticari kazanç rasyosunun sektörel ve bölgesel pozitif sapma göstermesi

7.1. Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı

İşletmelerde gerçekleşen fayda yaratma süreci kaçınılmaz olarak içinde emek faktörünün de yer aldığı üretim faktörleriyle gerçekleşmektedir. İşletmede oluşturulan katma değer ise kullanılan diğer üretim faktörleriyle orantılı olarak emek faktörünün istihdamıyla mümkündür. İşletmelerin mali verileri gözlemlendiğinde, işletmede oluşturulan katma değer miktarı ile sigortalı sayısı ve prime esas

kazanç arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu tespit edilmiştir. Aynı sektörde yer alan işletmeler; bölgesel üretim yapıları da dikkate alınarak analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarında sigortalı başına yaratılan katma değer miktarının pozitif sapma göstermesi, risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

7.2. Faaliyet Giderlerinin Prime Esas Kazançlara Oranı

İşletmelerin mali verileri gözlemlendiğinde, temel mali tablolardan hareketle hesaplanan Faaliyet Giderleri/Prime Esas Kazançlar Toplamı rasyosu, kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinde, aynı sektörde yer alan işletmelere göre pozitif sapma göstermektedir. Bu rasyonun işyerinde pozitif sapma göstermesi, risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

7.3. Net Satışların Sigortalı Sayısı ve Prime Esas Kazançlar Toplamına Oranı

İşletmenin reel çıktısını oluşturan net satışlar ile prime esas kazançlar toplamı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu gözlemlenmiştir. Net satışların prime esas kazançlar toplamına oranının, aynı sektörde yer alan işletmelere göre pozitif sapma göstermesi risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

7.4. Aylık İşletme Ciroosu ve Oluşturulan Katma Değer Miktarında Önemli Oranda Artış Bulunan Ancak Sigortalı Sayısı ve Prime Esas Kazançlar Toplamında Artış Bulunmayan ya da Artış Oranı Düşük Olan İşyerleri

İşletmelerin oluşturdukları katma değer ve işletme cirosunda artış, ancak emek faktörünün de yer aldığı üretim faktörlerinde artış sağlanmasıyla gerçekleştirilebilmektedir. İşletme ciroosu ve oluşturulan katma değer miktarında önemli oranda artış bulunmasına rağmen, sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamında artış bulunmaması veya artış oranının sektörel sapma göstermesi risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

7.5. Gelir-Kurumlar ve Geçici Vergi Beyannameleri Analizi

Makalenin gelir-kurumlar ve geçici vergi beyannameleri analizi bölümünde açıklandığı üzere emek değer ticari kazanç rasyosunun, aynı sektörde yer alan işletmelere göre pozitif sapma göstermesi risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

SONUÇ

Kurumumuz açısından önemli bir dış paydaş olan Gelir İdaresi Başkanlığının elektronik altyapısı Gibintranet, Sosyal Güvenlik Kurumunca yürütülen risk analiz çalışmalarına anlamlı ve nesnel veriler sunmaktadır. Maliye Bakanlığı veri ambarında yer alan veriler, Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarıyla, karşılaştırmalı ve çapraz sorgulamalara dayalı olarak Vasarhelyi, Alles ve Kogan'ın sürekli denetimin kavramsal modellemesiyle analiz edildiğinde, kayıt dışı istihdamın ve sahte sigortalılığın bulunduğu işyerleri ile sahte işyerleri tespit edilebilmektedir. Makalede bu modelin uygulanması için gerekli ilişkisel saptamalarda bulunulmuştur. Kayıt dışı istihdam, sahte işyeri ve sahte sigortalılık sorunlarının çözümü, Sosyal Güvenlik Kurumunca etkin bir risk değerlendirme sisteminin kurulmasıyla mümkündür. Etkin bir risk değerlendirme sisteminin oluşturulması ise ancak farklı kurumlara ait verilerin yer aldığı geniş bir veri ambarından edinilen bilgilerin, dijital analiz teknikleri kullanılarak analiz edilebilmesiyle mümkündür.

Günümüz teknoloji düzeyi ve denetim anlayışındaki değişiklikler geleneksel denetimden gerçek zamanlı elektronik denetime geçişi hızlandırmaktadır (Hazar, 2014: 3). Bu süreçte Sosyal Güvenlik Kurumunun da denetim anlayışının değişmesi kaçınılmazdır. Makalede açıklanan şekilde oluşturulacak mali tabanlı risk değerlendirme sistemiyle klasik denetim anlayışı yerine sürekli denetim ve risk değerlendirme sistemine geçilebilir. Bu yöntemle işyerlerinde istihdam edilen sigortalı sayısı düşük hata payıyla tespit edilebilmektedir. Klasik denetim anlayışıyla fiziki belgeye dayalı olarak binlerce denetim elemanın aylarca çalışmasını gerektirecek tespitler, sürekli denetim modeliyle elektronik ortamda tutulan kayıtların dijital yöntemlerle analiz edilmesiyle kısa bir sürede gerçekleştirilebilecektir.

İzahat sistemi Maliye Bakanlığınca uzun süredir uygulanan başarılı bir gönüllü uyum çalışmasıdır. Risk analiz çalışmaları kapsamında kayıt dışı istihdamın bulunduğu hususunda riskli olarak tespit edilen işverenlerden izahat istenmesi önerilmektedir. Yapılacak analizler çerçevesinde, riskli olarak değerlendirilen işverenlerin izahat istenmesine rağmen sigortalı sayısı veya prime esas kazançlar toplamında risk analiz kriterlerini karşılayacak miktarda artış olmayan işverenlere ilişkin denetim gerekçesi veya rehberlik programları oluşturulabilecektir. İzahat yazılarında, izahatın tebliğ tarihini takip eden ay Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesiyle kuruma bildirilen sigortalı sayısı ve prime esas kazanç toplamında artış sağlamayan işverenlerin denetim programına alınacağına belirtilmesi kayıt dışı

istihdamla mücadelede etkin bir yöntem olacaktır. İzahat çalışmaları, sigortalılık bilinci ve kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanmadan çalıştırılmayacağı yönünde kanaat oluşturmaları açısından önemlidir. Bu kapsamda, Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrol yetkisini kullanmasına gerek kalmadan, kayıt dışı istihdam oranında düşüş sağlanacağı düşünülmektedir.

Mali tabanlı risk analiz sistemi uyarınca, işletmelerin gider yapıları ve mali verilere dayalı olarak kayıt dışı istihdamın tespit edilmesi, aynı sektörde yer alan işletmelerin işçilik maliyetlerinde haksız rekabet yaşamalarını önleyecek ve iktisadi etkinliğin sağlanmasına katkı sunacaktır.

KAYNAKLAR

- 1 Sıra No'lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği. (1992). T.C. Resmi Gazete, 21447, 26 Aralık 1992.
- 396 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. (2007). T.C. Resmi Gazete, 27483, 04 Şubat 2010.
- 453 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. (2015). T.C. Resmi Gazete, 29392, 20 Haziran 2015.
- 483 No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. (2017). T.C. Resmi Gazete, 30196, 30 Eylül 2017.
- 29.01.2013 tarih 2013/5 sayılı genelge, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı.
- 12.05.2016 tarih 2016/2 sayılı Uygulama İç Genelgesi, Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı.
- Aksoy, Nedim. “*Risk Analizi Yoluyla Vergi İnceleme Kriter*” <http://akademidenetim.com/risk-analizi-yoluyla-vergi-inceleme-kriterleri> (Erişim tarihi: 15.12.2017).
- Can, İsmail, Şengöz, Yunus. (2014) “*Vergi Müfettiş Yardımcıları Eğitim Ders Notları*” <https://www.vdk.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FDuyurular%2FTEMELEG.D.NOTLAR%C4%B0.doc> (Erişim tarihi: 19.12.2017).
- Cankar, İsa. 2006. Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, 69-81.
- Coderre, David (2005). *Continious Auditing: Implications for Assurance, Monitoring and Risk Assesment*, Global Technology Audit Guide, USA.
- Coderre, David. (2009). *Internal Audit: Efficiency Through Automation*. Vol. 11. John Wiley & Sons.
- Chan, D. Y., & Vasarhelyi, M. A. (2011). “Innovation And Practice Of Continuous Auditing”. *International Journal of Accounting Information Systems*, 12(2), 152-160.
- Dinler, Zeynel (2009), *Mikro Ekonomi*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Flowerday, S, Blundell, A. W., & Von Solms, R. (2006). Continuous auditing technologies and models: A discussion. *Computers & security*, 25(5), 325-331.
- Garfield, Eugene. (1986). Wassily Leontief: Pioneer of Input-Output Analysis. *Essays of an Information Scientist*, 9, 3-12.
- Hazar, Boydaş Hülya. (2014). Sürekli Denetim Bilgisayar Ortamında Bağımsız ve İç Denetim Planlama, Analiz Teknikleri ve Uygulamalar. İstanbul: Acar Basım.
- Hüner, Deniz Barlas (2014). *Bağımsız Denetimde İç Kontrol ve İç Denetimin Rolü*. Okan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muhasebe Denetim Programı, (Yüksek Lisans Tezi).

- Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği. (2014). T.C. Resmi Gazete, 28983, 26 Nisan 2014.
- Maliye Hesap Uzmanları Derneği. (2014b). Beyanname Düzenleme Kılavuzu (3 cilt) Biltur Basım Yayın, İstanbul.
- Maliye Hesap Uzmanları Derneği. (2014a). Denetim İlke ve Esasları (2 cilt). Yapım Tanıtım Yayıncılık San. Tic. Ltd. Şti, İstanbul.
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (2008). T.C. Resmi Gazete, 26200, 16 Haziran 2006.
- Ünsal, Erdal (2007). *Mikro İktisat*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği. (2011). T.C. Resmi Gazete, 28101, 31 Ekim 2011.
- Vergi Usul Kanunu. (1961). T.C. Resmi Gazete, 10703 – 10705, 10 Ocak 1961.
- Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. (2004). T.C. Resmi Gazete, 599, 30 Eylül 2004.
- Yılmaz, Kazım (2015), 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun Uygulaması, Maliye Hesap Uzmanlar Derneği, Bilnet Matbaacılık ve Ambalaj San. A.Ş., Ankara.



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin
BAKIŞ AÇISI

Sahibi

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Adına
Sinan UZUNPINAR

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Mustafa KILIÇ

Yayın Türü

Ulusal Süreli

Yayın Aralığı

6 Aylık (Ocak-Temmuz)

Dili

Türkçe ve İngilizce

Basım Yeri

Atalay Matbaası
Büyük Sanayi 1. Cadde Elif Sok 7/236-237
İskitler/Ankara
Tel: 0312 384 41 82 • Sertifika No: 15689

Basım Tarihi

Nisan 2018

ISSN: 2149-9438

İletişim Bilgileri

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Kavaklıdere Mahallesi, Kızılırmak Cd. No:18 / 2,
06680 Çankaya/Ankara
Tel: 0312 995 07 43
www.sgd.org.tr e-mail: info@sgd.org.tr

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin
Bakış Açısı Dergisi
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Tarafından Yayımlanan
Hakemli Bir Dergidir.

Yayın Kurulu

Ahmet Aksu	Burcu Darende Şimşek
Burcu Şensoy	Bünyamin Esen
Ferhat Akdaş	Mustafa Kılıç
Mustafa Duman	Ömer Faruk Batur

Hakem Kurulu

Prof. Dr. Ali Nazım Sözer	Prof. Dr. Cem Kılıç
Prof. Dr. Eyüp Bedir	Prof. Dr. Faruk Sapançalı
Prof. Dr. Halil İbrahim Sarıoğlu	Prof. Dr. Kadir Arıcı
Prof. Dr. Nevzat Güldiken	Prof. Dr. Oğuz Karadeniz
Prof. Dr. Ömer Ekmekçi	Prof. Dr. Yusuf Alper
Doç. Dr. Ergün Yazıcı	Doç. Dr. Halis Başel
Doç. Dr. Handan Kumaş	Doç. Dr. Kamil Orhan
Doç. Dr. Mehmet Merve Özaydın	Doç. Dr. Mustafa Öztürk
Doç. Dr. Saim Ocak	Doç. Dr. Şebnem Gökçeoğlu Balcı
Doç. Dr. Yücel Uyanık	Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Utku Erdayı
Dr. Öğr. Üyesi Ali Haydar Soysüren	Dr. Öğr. Üyesi Bülent Arpat
Dr. Öğr. Üyesi Dilek Eser	Dr. Öğr. Üyesi Murşit Işık
Dr. Öğr. Üyesi Özgür Hakan Çavuş	Arş. Gör. Dr. Denizcan Kutlu
Dr. Murat Ceyhan	Dr. Öğr. Gör. Resul Kurt

YAYIN İLKELERİ

1. Bakış Açısı Dergisi, Türkçe ve İngilizce olarak yılda iki defa (Ocak ve Temmuz aylarında) yayınlanan hakemli bir dergidir.
2. Dergide yayınlanmak üzere gönderilen yazıların iş ve sosyal güvenlik hukuku, çalışma ekonomisi, sosyal politika ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında yazılmış olması gerekmektedir.
3. Dergiye gönderilen yazıların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir.
4. Dergiye gönderilen yazılar, çift körleme metodu ile iki farklı hakeme gönderilir. Hakemler tarafından incelenen yazılar, hakem değerlendirme formu doğrultusunda yayın kuruluna iletilir. Hakem değerlendirmesi; "Yayınlanabilir, gerekli düzeltmelerin ardından yayınlanabilir veya yayınlanamaz" şeklinde üç farklı şekilde belirtilebilir. Hakemler arasında görüş ayrılığı olması durumunda ise yazı nihai karar için üçüncü bir hakeme ya da yayın kuruluna sunulur.
5. Yayınlanmak üzere kabul edilen makalelerin tüm yayın hakkı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği'ne aittir. Yayınlanan makaleler için yazarlara Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulunca belirlenen miktarda telif ücreti ödenmektedir.

EDITORIAL POLICY

1. Bakış Açısı Journal is a bilingual peer-reviewed journal which is being published twice a year (January and July) in Turkish and English.
2. The papers that are submitted for publication in the journal has to be written in the scholarly areas of labour and social security law, labour economics, social policy and occupational health and safety.
3. The paper that has been submitted to the journal must be previously unpublished and not sent to any peer-review and editorial process.
4. The papers that are submitted to the journal are sent to two refereed with the double blind peer-review method. The referees will evaluate the paper with and send back to the board of publication within the attachment of the evaluation form. The referee assessment will be in three different ways of "(i) Can be published, (ii) Can be published after the necessary corrections, and (iii) Cannot be published." In case of disagreement between the referees, the editorial board may send the paper to a third referee for the final decision or the final decision will be given by the editorial board.
5. All copyrights of the papers that are being accepted for publication is on behalf of the Social Security Inspectors' Association (Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği). For the published papers the writers will get a royalty fee on the amount that will be defined by the Social Security Inspectors' Association.

MAKALE YAZIM KURALLARI

1. Makale yazım sırası; özet, anahtar kelimeler (en az dört kelime), abstract, key words, giriş, metin, sonuç ve kaynaklar şeklindedir. Türkçe ve İngilizce özet kısmı en az 100, en çok 250 kelimeden oluşmalıdır. Ayrıca makaleler, 10.000 kelimeyi geçmeyecek şekilde hazırlanmalıdır.
2. Sayfa düzeninde ölçü; üst boşluk 2,5 cm., sol boşluk 3 cm., alt boşluk 2,5 cm., sağ boşluk 2 cm. şeklinde olmalıdır. Yazı formatı; Times New Roman (12 punto) olmak ve makale başlığı koyu harflerle yazılmalıdır. Yazmada, (.) (,) (;) (?) ve benzeri noktalama işaretlerinden sonra bir karakter boşluk bırakılmalıdır.
3. Makalenin ana başlığı büyük harflerle sayfa ortalanarak yazılmalıdır. Alt başlıkları ile paragraf başlan, sol kenardan 1,25 cm. boşluk bırakılacak şekilde düzenlenmelidir. Sayfa sonundaki alt başlığı en az iki satır yazı izlemeli ya da alt başlık yeni sayfada yer almalıdır. Makale metni 1,5 tam satır aralığıyla yazılmalıdır. Tablo, şekil, grafik ve kısaltmalar ile şekillerin ve tabloların açıklamaları, alıntılar, dipnotlar ve kaynaklar listesinin yazımında ise 1 satır aralığı kullanılmalıdır. Şekil ve tabloların kendine ait bir numarası olmalı ve şekiller ayrı tablolar ayrı numaralandırılmalıdır (Tablo 1., Tablo 2. veya Grafik 1., Grafik 2.).
4. Yazar adı başlığın hemen altında, ortalanmış şekilde ve 12 punto (soyadı harfleri büyük) olacak şekilde yazılmalıdır. Yazarın adının altında 10 punto olarak unvanı belirtilebilir.
5. Tablo, şekil ve grafiklere ilişkin başlıklar 12 punto şeklinde yazılıp, tablo, şekil ve/veya grafiğin üstünde yer almalıdır. Tablo, şekil ve grafiklerde harf büyüklüğü, 8 puntoya kadar düşürülebilir.
6. Makale yazımı sırasında kullanılacak atıf sistemi, metin içi kaynak gösterimidir. Uygulanılacak yöntem (Yazarın Soyadı, Yıl: Sayfa No) sırasına göre yapılmalıdır (Yılmaz, 2007: 14). İki yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, yazar soyadları araştırma «ve» kelimesi konulmalıdır (Dereli ve Yıldız, 2009: 89). İkiiden fazla yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, metin içinde ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamına gelen "vd." kısaltması kullanılmalıdır (Gökçe vd., 2014: 235).

7. Makalede yararlanılan kaynaklar, makalenin sonunda yer alan "Kaynaklar" kısmında aşağıda belirtilen şekilde yer almalıdır:

Kitaplar:

Sözer, Ali Nazım (2013). Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

Makaleler:

Taş, H. Yunus (2012). "Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ve İşsizlik Sigortası Ödemeleri: Gebze İşkur Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yayın Tarihi: 2012, Cilt: 17, Sayı: 3, 301-320.

İnternet Dergi:

Araş, Zeliha ve Altınok, Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 1, 2009, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.01.2016).

PAPER SUBMISSION GUIDELINES

1. The writing order of the papers will be consecutively as the abstract in Turkish, the keywords (at least four keywords) in Turkish, the abstract in English, the keywords in English (only English for English papers), the introduction, the text, the conclusion and bibliography. The Turkish and English abstracts should be at least 100 and up to 250 words. The paper should be prepared as not to exceed 10,000 words maximum.
2. Page layout should be headspace 2.5 cm, 3 cm from the left hand side, 2.5 cm at the lower space and 2 cm from the right hand side. The text format should be, Times New Roman (12 points) and the heading of the article should be written in bold letters. There has to be a single space after the punctuation characters, i.e., (.), (,) (;) and (?).
3. The main heading of the article should be written in capital letters written at the centre of the page. The subtitles and the paragraph beginnings has to be 1.25 cm from the left margin (For papers written in Turkish). The subtitle which is at the end of the page has to be followed at least with two lines of text or the subtitle has to be included in the new page. The paper should be written with 1.5 line spacing within the full text. Tables, figures, graphs and explanations of the graphs and tables, the quotation, the footnotes and the bibliography has to be with 1 line spacing. All the tables and figures has to obtain a unique number and all the tables has to be numbered separately (i.e., Table 1, Table 2 or Graphic 1, Graphic 2).
4. The name of the author (or authors) should be below the main headline, as centred to the page and with 12 points (last name has to be capitalized). The organisation or institution which the author has affiliation might be specified below the name with 10 points.
5. The titles of the tables, figures and graphs can be written as 12 point and specified below the table, figure or graph. The tables, figures and graphics can be reduced up to 8 points in letters.
6. The authors has to use the in-text citation method. The in-text citation method will be as (first the Surname of the author, the publication year: the page number) (i.e., Yılmaz, 2017: 14). When citing a paper or book which has two authors, the term "and"

should be added between the surnames of the authors (i.e., Dereli and Yılmaz, 2009: 89). When citing a paper or book which has more than two authors, in the in-text citation the surname of the first authors should be followed with "et al" term (i.e., Gökçe et al, 2014: 235).

7. The referred papers and books should be located in the Bibliography within the following order, as given in the examples:

Books:

Çakır, Sözen (2011). Turkish Social Security, New Press Publications, Istanbul.

Papers:

Li, K.X. ve Mi Ng, Jim (2002). "International Maritime Conventions: Seafarers' Safety and Human Rights", Journal of Maritime Law & Commerce, Vol. 33, Issue: 3, July 2002.

Online journal:

Aras, Zeliha and Altınok Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Vol. 67, No. 1, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Accessed at 01/04/2016).

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Sosyal Demokrat Refah Modeli ve Türkiye'nin Yeri

Social Democratic Welfare Model And The Status Of Turkey

Hüseyin UKUŞLU 1-28

Türkiye'de Bireysel Emeklilik ve Otomatik Katılımlı Sistem

Individual Pension System & Automatic Participation System
In Turkey

Ali Emrah ÖZER 29-56

Küreselleşme Sürecinde Güvenceli Esneklik ve Türkiye Emek
Piyasasında Esnekleşme

Flexicurty In The Axis Of Globalization And Flexibility
In The Labor Market In Turkey

Tahsin ÇAYIROĞLU 57-82

Sürekli Denetim Kavramı ve Mali Tabanlı Risk Değerlendirmesi

Continuous Audit Consept And Finansial-based Risk Assesment

Hatice Buket İKİZOĞLU

Yunus Emre KARACA 83-116

SOSYAL DEMOKRAT REFAH MODELİ VE TÜRKİYE’NİN YERİ

Hüseyin UKUŞLU

Gazi Üniversitesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Doktora Öğrencisi

ÖZET

Refah devleti, açık bir şekilde tanımlanamadığı gibi uluslararası türdeş bir yapı olarak karşılığı bulunmamaktadır. Refah devleti, farklı ülkelerde farklı anlamlara karşılık gelmektedir. Refah devleti anlayışının köklü biçimde yer aldığı Avrupa Birliği ülkelerinde bile refah modelleri kendi içinde bir takım farklılıklar barındırmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerin ekonomik ve sosyal geçmişinde farklılık olması refah devleti modellerin farklı olmasında önemli bir rol oynamıştır. Refah devleti uygulamaları da ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, belli ülkelerin düzenlemelerinde ortak özelliklerin bulunduğu görülmektedir. Bu ortak özelliklerden de bugünkü anlamda refah modelleri ortaya çıkmıştır. İdeal bir refah modelinde devlet, vatandaşlarına kapsamlı ve evrensel refah sağlanması sorumluluğunu üstlenmektedir.

İşte bu çalışmanın amacı öncelikle sosyal demokrat refah rejiminin özelliklerini ve uygulama alanlarını ortaya koymaktır. Sonrasında, Türkiye’deki sosyal sistemin refah devleti özelliklerini taşıyıp taşımadığını belirlemektir. Son olarak, Türkiye’deki sosyal politikaların sosyal demokrat refah modeliyle olan benzer ve farklı yanlarını ortaya çıkarmaktır. Pür literatür taramasından oluşan bu çalışmada Türkiye ile sosyal demokrat modelini temsil eden ülkelere ait göstergeler analiz edilmiştir. Ayrıca kurumsal refah rejimini temsilen Almanya, liberal refah rejimini temsilen İngiltere, Güney Avrupa refah rejimini temsilen Yunanistan’a ait OECD ve Eurostat göstergelerine yer verilerek Türkiye’nin yapısı hem sosyal demokrat refah rejimi hem de diğer refah rejimlerini temsil eden ülkeler ile mukayese edilmiştir. Sonuç olarak Türkiye, farklı refah modellerine ait özellikleri taşımakla birlikte Türkiye’nin sosyal sistemi sosyal demokratik refah modeline çok az benzemektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Politika, Refah Devleti, Refah Modelleri, Sosyal Demokratik Refah Modeli.

SOCIAL DEMOCRATIC WELFARE MODEL AND THE STATUS OF TURKEY

ABSTRACT

Unemployment The welfare state can not be clearly defined and it is not an internationally homogeneous structure. The idea of the "welfare state" has the different meaning in different countries. The welfare state models rooted in the European Union have some differences even within itself. The difference in the economic and social background of the European Union countries played an important role in the differentiation of welfare state models. While the welfare state practices vary from country to country, it is seen that the common features are found in the regulations of some countries. From these common features, welfare models emerged in today's sense. In an ideal welfare model, the state assumes the responsibility of providing comprehensive and universal welfare for its citizens.

The aim of this work is to investigate the characteristics and application areas of the social democratic welfare regime and to determine whether the social system in Turkey represents the characteristics of the welfare state. And then, it is to find out whether the social policy in Turkey has similar and different aspects to the social democratic welfare model. In this study which is composed of pure literature survey, the indicators representing the social democratic models and Turkey were analyzed. Besides that, the indicators of OECD and Eurostat for different welfare countries; such as Germany, representing corporate welfare regime; Britain, representing the liberal welfare regime; Greece, representing the Southern European welfare regime were included alongside with the indicators of the social democratic regime and Turkey. Finally, the position of Turkey was compared with those of countries representing both the social democratic welfare regime and other welfare regimes. As a result, while the social system of Turkey shows little resemblance to the social democratic welfare model, it has more features of other welfare models.

Key Words: Social State, Social Policy, Welfare State, Welfare Models, Social Democratic Welfare Model.

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Keynesyen teoriye dayalı refah devleti anlayışının sonucu olarak, tüm ülkelerde devletin her alandaki rolü artmış ve kamu kesimi sürekli genişlemiştir. 1970'lerdeki petrol krizlerinde kamunun kullandığı kaynakların kıt olduğunun farkına varılmış ve kriz dönemi boyunca çok başarılı bir sınav verememiş olan devlet çok sert eleştirilere muhatap olmaya başlamış, devletin küçültülmesi fikri güç kazanmıştır. Bu dönemde yeni sağ ideoloji tarafından devletin varlık gayesi tartışma konusu yapılmış ve uzun dönem toplumsal kalkınmada öncü kabul edilen devlet, piyasa temelli mekanizmaların önünü tıkayan, rekabeti ve girişimciliği engelleyen, kaynak israfına yol açan bürokratik bir aygıt olarak algılanmaya başlanmıştır (Canpolat ve Cangir, 2010: 26).

Gelişmiş ülkelerde refah devleti, genelde toplu sosyal hareketlerden kaynaklanan sosyal koruma şablonları üzerinden ortaya çıkmışlardır (Spicker, 2000: 144). Refah devletlerin batıda, özellikle İskandinav ülkelerinde 1960 ve 70'lilerde zirveye ulaştığını söyleyen Hague ve Harrop, refah devletlerini temel, orta ve geniş düzeyde sunduğu hizmetlere göre başlıca üçlü bir sınıflamaya gitmişlerdir (2004: 316-317). Esping-Andersen refah modellemesi, refah kapitalizmini liberal, muhafazakâr/korporatist ve sosyal demokrat şeklinde üç gruba ayırmaktadır (1990: 19). Refah rejimi sınıflandırmasıyla ilgili tartışmalar Esping-Andersen'in 1990'lılarda ele aldığı bu çalışmayla başlamış olsa da farklı refah rejim sınıflandırmaları İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde literatüre girmiştir (Abrahamson, 1999: 395).

Refah devleti, farklı ülkelerde farklı anlamlar içerdiğinden tek tip bir tanım yapmak güçtür (Dilnot, 1995: 1). Asa Briggs, refah devletini piyasa aktörlerinin oyununu politika ve yönetim yöntemiyle değiştirmeyi çabalayan organize bir gücün kullanıldığı bir devlet olarak tanımlamıştır. Briggs, piyasa güçlerinin değişiminin üç farklı biçimde sağlanabileceğini düşünmektedir. Refah devleti, kişilerin işlerinin ya da servetlerinin piyasa değerine bakılmaksızın bireylerin ve ailelerin asgari bir gelirini garanti etmektedir. Refah devleti, yaşlılık, işsizlik, hastalık gibi belli sosyal gerçekler karşısında ailelere ve bireyleri destekleyerek riskleri minimize etmektedir. Ayrıca refah devleti, sınıflar ve statüler arasında ayırım olmaksızın tüm halkın eşit haklara sahip olmasını sağlayacak en iyi standartları sağlamaktadır (2000: 16).

Refah devleti, sosyal refahın en üst seviyeye çıkarılması maksadıyla sosyal, iktisadi ve siyasi hayatta müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı ve girişimci bir devlet yapısına dayanır. Avrupa refah devleti anlayışında, devlet sadece sosyal politikaları belirleme ve denetlemekle kalmaz, bunlara ilaveten bu politikaları bizzat uygular (Şenkal ve Sarıpek, 2007: 147). Sosyal refah devletinin temel özelliği sosyo ekonomik yaşama müdahaledir. Sosyal refah devletinde, sosyal refahı sağlamak amacıyla devlet ekonomiye aktif ve kapsamlı olarak müdahale eder (Gökbunar ve Kovancılar, 1988: 252). Özetle refah tanımı devlet eksenini etrafında yapılmıştır. Esping-Andersen, refah rejimini, devlet, piyasa ve aile arasında karşılıklı bağımlılık içinde birlikte üretilme ve dağılıma biçimi olarak tanımlamıştır. Başka ifadeyle devlet, aile ve piyasa ile birlikte, toplumsal riskleri yöneten üç kaynaktan biridir (Esping-Andersen, 1999: 35).

Tablo 1: Esping-Andersen'in Üçlü Refah Modeli Sınıflandırması

Rejim Adı	Sosyal Demokrat	Muhafazakâr-Korporatist	Liberal
Örnek ülkeler	İsveç, Danimarka, Hollanda	Almanya, Avusturya, Fransa	ABD, Avustralya, Kanada
Rejim tipi	Modern	Kurumsal	Kalıntısalsal
Felsefî temeller	Sosyalizm/Marksizm	Muhafazakâr sosyal politika	Klasik liberalizm
Emeğin metalaşmama düzeyi	Yüksek	Orta	Düşük
Hak kazanma dayanağı	Yurttaşlık/Evrensel	Katkıya dayalı	Gereksinim temelli
Sosyal politika sağlayan kurumlar	Devlet hâkimiyeti (evrensel/genel)	Devlet hâkimiyeti (mesleki)	Piyasa hâkimiyeti (kalıntısalsal)
Dayanışmanın baskın türü	Evrensel	Akrabalık, Korporatizm, Devletçilik	Bireysel
Dayanışmanın baskın yeri	Devlet	Aile	Piyasa
Ailenin Rolü	Çok az	Merkezi	Çok az
Piyanın Rolü	Çok az	Çok az	Merkezi
Devletin Rolü	Merkezi	Tamamlayıcı	Çok az

Kaynak: Leibfried, 1993: 128; Esping-Andersen, 1999: 85; Ebbinghaus ve Manow, 2001: 9; Voorhis, 2002: 5.

Esping-Adersen, kendisinden önce refah alanında yapılan çalışmaların sosyal harcamalara odaklandığı gerekçesiyle bunun refah devletinin anlaşılmasında yeterli bir ölçüt olamayacağını belirtmektedir (1990: 2). Andersen'in ayrımının temeli refah devletlerinin oluşma süreçlerinin mantığına dayanmaktadır. Buna göre refah devletleri arasında farklılığa neden olan tarihsel ve politik güçlerin gerisinde toplumsal sınıflar ve bunların siyasal süreçteki etkisi bulunmaktadır (1990: 19). Esping-Andersen refah devletlerinin sınıflandırılmasında metalaşmama (de-commodification) ölçütünü kullanmıştır (1990: 2-3). Metalaşmama kavramı bireylerin ve ailelerinin emek piyasasına katılımından bağımsız bir şekilde, toplumsal olarak kabul edilen bir yaşam düzeyine sahip olmasıdır (Esping-Andersen, 1990: 21-22).

Esping-Andersen, refah devletlerini dekomüdfikasyon düzeylerine göre değerlendirmektedir. Dekomüdfikasyon, modern refah devletlerinin uyguladığı sosyal politikalar, bireylerin "çalışma yaşamı dışında kalmalarına" olanak tanıyan bir gelirin korunmasını sağlayan bir düzeydir. Bu yöntemle, bireyler yaşamlarını sürdürebilmeleri için emeklerini herhangi bir fiyattan satma zorunluluğu azalmaktadır. Dekomüdfikasyonda, insan emeğine düşük fiyattan satın alınabilecek bir mal gibi davranılmasında sosyal refah yararları bir tampon oluşturacaktır. Farklı refah modelleri (rejimleri) değişen oranlarda dekomüdfikasyon düzeylerine sahiptir (Voorhis, 2002: 6).

Esping-Andersen'in yapmış olduğu bu üçlü gruplandırma sonrasında bu tasnifin yetersizliği düşüncesi üzerine dörtlü bir refah modeli tanımlamasının ilkini Stephan Leibfried 1993 yılında yapmıştır. Leibried'in refah devleti sınıflandırması temelde Esping-Andersen'inkine dayanmakta, onun refah kapitalizminin üç dünyası adını verdiği bir çerçeveye "Tam Oluşmamış Refah Devleti-Latin Havzası Modeli"ni ilave ederek dört ayrı grupta toplamıştır (Leibried, 1993:128). Bu çalışmada tam oluşmamış refah devleti ya da Latin havzası modelinde İspanya ya da Portekiz yerine Türkiye'nin kapı komşusu olan Yunanistan bilinçli şekilde tercih edilmiştir. Ayrıca İskandinav modeleye temsilen İsveç, muhafazakâr refah modeline temsilen Almanya, kalıntı refah devleti modeline temsilen İngiltere örnek olarak alınmıştır. Sosyal demokrat refah rejiminin tanımı ve baskın özelliklerinden değindikten sonra bir sonraki bölümde Türkiye'nin özellikle sosyal demokrat refah rejimiyle mukayesesi yapılacaktır. Birinci önceliğimiz Türkiye'nin sosyal demokrat refah

rejimiyle olan benzer ya da farklı yanlarını ortaya koymak olsa da diğer refah rejimlerini temsil eden birer ülkeyi tabloda yer vererek Türkiye'nin yeri AB ülkeleri ve OECD ülkeleri nezdinde tespit edilmeye çalışılacaktır.

1. SOSYAL DEMOKRAT REFAH REJİMİNİN TANIMI

Sosyal demokratik refah devletleri, devletin geniş sosyal haklar sağladığı, özel refah katkıların ise marjinal bir düzeyde olduğu bir toplum modelini temsil etmektedir (Myles ve Quadagno, 2002: 40). Sosyal demokrat refah rejimleri (social democratic welfare regimes), "evrensel refah rejimleri" "İskandinav modeli" ya da "modern refah rejimleri" olarak da adlandırılmaktadır. İskandinav ülkelerinde uygulanan bu model Sosyal Demokrat Model olarak isimlendirilir. İskandinav Modeli, sosyal faydaların herkes için aynı olduğu bu model Nordicmodel, Sosyal Demokrat model ya da Kurumsal model olarak ifade edilir (Şenkal ve Sarıipek, 2007:156). Refah devleti uygulamasının en önemli örnekleri İskandinav ülkeleridir. Bu rejim türünün önde gelen ülkesi İsveç'tir. Bu nedenle "İsveç Model" adıyla anıldığı da olmaktadır. İsveç modeli, refah devletin ideal şekli olarak nitelendirilir (Spicker, 2016). Diğer ülkeler ise Norveç, Danimarka, Hollanda ve Finlandiya'dır (Arın, 1993: 62).

İskandinav refah devletleri, hızlı ekonomik gelişme, düşük işsizlik ve özellikle de kadınlar bakımından yüksek işgücüne katılım ile cömert refah devleti haklarını bir araya getirme konusunda uluslararası bir üne sahiptir. Sosyal eşitlik ile ekonomik etkinlik kavramların bir araya gelmesi zor gözükse de bu ülkeler sosyal eşitlik ile ekonomik etkinlik gibi kavramların bir araya getirmeyi başarmış durumdadırlar. Diğer tarafta pek çok analist, İskandinav ülkelerin ekonomik performansın düşüklüğünü refah sistemlerine bağlarlar (Stephens, 1996: 34).

2. SOSYAL DEMOKRAT REFAH REJİMİN ÖZELLİKLERİ

Sosyal Demokrat Refah Devleti'nde emek, işverenler, merkezi çıkar grupları ve devlet güçlü bir şekilde örgütlenmiş olup karşılıklı etkileşim içinde bulunmaktadır. Bu güçlü yapılar arasındaki uzlaşma sayesinde sınıflar arasındaki eşitliğin sağlanması modelin ana hedefidir. Doğal olarak bu yapıda, sosyal politika alanında (sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, konut, çevre ve işçilerin katılımı) olduğu kadar ekonomik büyüme, fiyatlar, ücretler, vergiler, işsizlik ve

ödemeler dengesi gibi temel konuları da içeren pazarlık süreçleriyle bir uzlaşmanın sağlanmasıdır. Sosyal demokrat refah rejiminin özellikleri aşağıda maddeler halinde somutlaştırılmaya çalışılmıştır.

2.1. Felsefi Temelinin Sosyalizme Dayanması

Refah devletiyle sosyal devlet kavramları birbiri yerine kullanılıyor olsa da refah devleti, sosyal devlet, sosyalist devlet, sosyal politika kavramları birbirinden farklıdır (Erdal, 2002: 16-18). İskandinav ülkelerinde sosyal reformların arkasındaki asıl belirleyici gücün sosyal demokrasi olmasından dolayı, bu rejime sosyal demokrat refah rejimi denmektedir (Esping-Andersen, 1990: 27). Sosyal demokrat refah rejiminin felsefi temeli, Marksist/sosyalist yaklaşım yer almaktır (Ebbinghaus ve Manow, 2001: 9; Voorhis, 2002: 5). İskandinav model, sosyalizm ile kapitalizm arasında üçüncü bir yol olarak da gösterilmektedir. İskandinav model kısmen piyasayı dışlamaktadır. Ancak tamamen piyasayı dışladığı da söylenemez. Bu modelde bir anlamda gazeteci yazar Kütahyalı'nın (2015) ifadesiyle "tavuk liberalizm, yumurta ise sosyal devlettir."

Atilla Yayla (2014) ise, İsveç sosyal demokrat iktisat politikaları sayesinde değil liberal iktisat politikaları sayesinde zenginleştiğini söylemektedir. 1889 yılında kurulan İsveç Sosyal Demokrat Partisi'nin de başlangıçta liberal fikirlerin etkisinde olduğunu 1970'lerden itibaren enternasyonalist solcu akımların etkisiyle Sosyal Demokrat'ların işçi piyasasına hakim olmaları sonrası kamu harcamaların %60'lara dayandığını, vergi oranların arttığını ve nihayetinde 1980 sonrası büyüme oranların düştüğünü 1990'lılarda yaşanan kriz sonrası 2000'li yıllarda daha az sosyal demokrasi, daha az devlet müdahalesine yönelik bir politikaya geçmişler. 1970 yılında dünyanın 4. en zengin ülkesi olan İsveç 1993 yılında 14. sıraya gerilemiştir. Bugün gelinen noktada İsveç, piyasaya müdahalede daha isteksizdir. Yine de İsveç'te kamu, OECD'nin %15 ortalamasına karşın, %30'la en büyük işveren durumundadır. Diğer tarafta İsveç'te 2000'li yıllar sonrası yaşanan dönüşüm Norveç, Danimarka ve Filandiya ülkelerine de sıçramış durumadır. Özetle Esping-Andersen'in ifadesiyle bu model, liberalizm ile sosyalizmin alışılmamış, özgün birleşimidir (1990: 28).

2.2. Emegın Metalaşmamasının Yüksek Olması

Refah devletlerini sınıflandırmada Karl Polanyi'den esinlenerek dekomüdfikasyon (metalaşmama) kavramını (1990: 3) kullanan Esping-Andersen'e göre, metalaşmama bireylerin ya da ailelerin piyasa katılımından bağımsız olarak sosyal açıdan kabul

edilebilir bir yaşam standardını gerçekleştirebilme dereceleri şeklinde tanımlanabilir. Sosyal haklar dokunulmazsa, yasal olarak ve performanstan ziyade vatandaşlık temelli düzenlenmişse, bu kişilerin piyasa karşısında metalaşmama durumunu göstermektedir. Başka ifadeyle sosyal hizmetler bir hak olarak veriliyorsa ve bir kişi piyasaya bağlı kalmadan yaşamını devam ettirebiliyorsa metalaşmama sağlanmış demektir (1990: 21-22). İster teori, ister ideoloji ya da politik bir strateji olan sosyalizm de kapitalizmin işgücünü metalaştırmasına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (1990: 44). Sosyal demokrat refah rejiminde metalaşmama seviyesi yüksektir. Bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için emeklerini herhangi bir fiyattan satma zorunluluğu azalmaktadır. Esping-Andersen'in metalaşmama dercesine göre yaptığı sınıflandırmada, sosyal demokrat refah rejimleri arasında yer alan İsveç, Norveç, Danimarka, Hollanda, Belçika ve Avusturya ülkeleri %30'unda üzerinde bir metalaşmama oranına sahiptirler. Yüksek bir dekomodifikasyon düzeyi olan refah devletinde, sosyal hizmetlerden yararlanmak isteyen bir kişi belli koşulları yerine getirmesine gerek kalmadan devlet tarafından bu hizmetler standart olarak kendisine sunulmaktadır.

Tablo 2: Metalaşmama Dereceleri

Ülkeler	Metalaşmama Derecesi
İsveç	39,1
Norveç	38,3
Danimarka	38,1
Hollanda	32,4
Belçika	32,4
Avusturya	31,1

Kaynak: Esping-Andersen, 1990: 52.

2.3. Hak Kazanma Düzeyi – Evrensellik ve Eşitlik İlkesi

Sosyal demokratik refah rejiminde, haklar korporatist olmaktan ziyade evrenseldir. Haklar mesleki gruplar tarafından temsil gibi statü farklılıklarını korumadan ziyade, vatandaşların eşitliğini vurgulamaktadır. Bu rejimde, Kıta Avrupası modelinden farklı olarak, gelirin yeniden dağıtımı ve herkese yüksek düzeyde gelir güvencesi sağlama üzerinde kayda değer vurgu vardır (Myles ve Quadagno, 2002: 40). Bu model, herkese çalışma hakkını evrenselci yaklaşımla temel alır. Bu açıdan refah devleti tipi, kapsamlı refah devleti olarak nitelendirilir.

İskandinav refah devletleri, evrensel gelir garantisini önerir. Hizmetlerden herhangi bir şart aranmaksızın istisnasız herkes yararlanır. Bu sistemde vatandaşlar arasında ayırım yapılmaksızın eşit,

sabit oranlı yardım vardır. Bu modelde, gereksinimlerin en yüksek düzeyde karşılanmasıyla oluşacak eşitlik hedeflenir. Başka ifadeyle, en düşük ihtiyaçlarda eşitlik değil en yüksek standartlarda eşitlik sağlanması hedeflenir. Temel düzeydeki ihtiyaçların karşılanmasıyla eşitliğin sağlanamayacağı düşünülür. Sosyal reformlar, yüksek standartların eşitliğine dayanır. Orta sınıf da sosyal desteklerden yararlanabilir. Diğer bir ifade ile işçilerin, daha iyi durumda olan sınıfların sahip olduğu haklara tamamen katılma hakları vardır. İşçiler, beyaz yakalı çalışanlarla ya da memurlarla aynı haklara sahiptirler (Esping-Andersen, 1990: 28). Bu modelde aynı zamanda, sosyal eşitlikle ekonomik etkinliğin en iyi şekilde kombine edildiği de gözlenmektedir (Özdemir, 2007: 140).

İskandinav refah modelinin arkasında yatan temel ilke, yardımların evrensel olması ve istihdama ilişkin ve ailevi hiçbir şarta bakılmaksızın tüm vatandaşlara uygulanmasıdır. İskandinav refah modelinde, koşulları yerine getiren tüm vatandaşlara çalışma ya da aile durumuna bakılmaksızın yardım yapılmaktadır. Sistem herkesi kapsar, geneldir ve yardımlar bireylere verilir. Başka ifadeyle bu sistemde yardımlar aileye değil bireye yapılır. Bir kadın eşinden boşandıktan sonra da hala devletten yardım almaya devam edebilmektedir. Bu sistemde ailelere, kiliselere veya refah örgütlerine sadece çok sınırlı bir refah sağlama görevi verilmiştir; asıl ağırlık devletin üzerindedir. Özetle liberal refah devleti türünde sosyal haklar ihtiyaç temelli, muhafazakâr refah devletinde katkıya dayalı iken sosyal demokrat refah rejiminde ise evrenseldir. İskandinav ülkelerinde yerel düzeyde sunulan eğitim ve sağlık hizmetlerinde politikalar merkezi düzeyde belirlenmekte anca hizmetler bu evrensellik ilkesiyle gözetilerek sunulmaktadır.

2.4. Tam İstihdamın Hedeflenmesi

Sosyal demokratik refah rejimlerinde, tam istihdam konusu merkezi bir öneme sahip olup rejimin parçasını oluşturmaktadır (Hague vd., 1992: 412). Kapsamlı refah devletini gerçekleştirebilmek için devletin sosyal politika önceliklerinin başında tam istihdam gelmektedir. Devlet, tam istihdamda aktif olarak görev almaktadır. Tam istihdam için piyasa gerektiğinde yönlendirilmekte ya da sınırlandırılmaktadır (Toprak, 2015: 161).

Tam istihdamı sağlamanın asıl yolu olarak *devlet istihdamı* görülmüştür. Devlet istihdamı, başka hiç bir yol kalmadığında başvurulacak en son çare olarak değil, tam tersine, tam istihdamı sağlamada asıl amaç olarak benimsenmiştir. Diğer rejim tiplerinden farklı olarak, devlet ikinci ya da sonuncu olarak devreye girecek bir

kurum olarak görülmemekte, aksine devlet tüm vatandaşlarının sosyal haklarını sağlamanın temel bir aygıtı olarak görülmektedir. Doğal olarak diğer ülke uygulamalarından farklı olarak geniş bir kamu sektörü bulunmaktadır. Tam istihdamı sağlamanın yolu olarak, devlet ilk çare olarak özellikle kadınlar için işveren yükümlülüklerini üstlenir. İnsanların işgücü piyasasına girmesi veya işgücü piyasasından çıkmamasının sübvansiyonlarla sağlanması hedeflenir (Arın, 1993: 62-63).

Sosyal demokratik refah rejiminin görüldüğü ülkelerde tam istihdam politikası devletin öncelikli sosyal politikaların başında yer almaktadır. Bu ülkelerde toplam istihdam düzeyi yüksektir. Bu modelde, refah devleti uygulamalarının odağı iş piyasalarıdır. İstihdam içinde kamu istihdamı, OECD ülkeleri ortalamasının iki katıdır (ancak, özel sektör istihdamı ise ortalamanın biraz altındadır). Kadınların işgücüne katılım oranları yüksektir. Bu nedenlerden ötürü, "istihdam genişletici refah devleti modeli" ya da "tam istihdam sağlayıcı refah devleti modeli" olarak da adlandırılmaktadır (Stephens, 1996: 33).

Modern İskandinav refah politikalarının tüm dönemlerinde ücretli iş ve yüksek istihdam seviyesine özel bir önem verilmiştir. Bu dönemde temel sloganlar “herkese iş” ve “tam istihdam” gibi sosyal demokrat partilerin hayallerinde şekillenmiştir. Bu ülkelerde, işgücüne katılım oranı diğer Avrupa ülkelerine oranla çok daha yüksektir. Bu yüzden model “çalışma merkezli toplum” modeli olarak da nitelendirilmektedir. Model çalışma hakkını merkeze alarak refah politikalarını buna göre düzenler (Koray, 2002: 182). Toplam istihdam ve kadın işçilerin emek piyasasına katılım oranı yüksektir. Bu modelde bireysel bağımsızlık teşvik edilir; kadınların emek piyasasına katılması ve işlerini seçebilmeleri konusunda model önemli bir serbestliğe sahiptir.

2.5. Geniş Tabanlı ve Yüksek Vergi Oranlarıyla Sistemin Sürekliliğinin Sağlanması

Bu refah modelinde, hem geniş tabanlı vergilendirme hem de yüksek vergi yükü ile oluşan bir vergi sistemi mevcuttur. Güçlü sendikalar, düşük vasıflı işçilerin dahi görece yüksek ücretler almalarına, dolayısıyla gelir dağılımının daha adil bir şekilde gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır. İskandinav modelde yardımlar devlet tarafından yapılır ve finansmanı da yüksek vergilerle sağlanır. İskandinav modeli diğer tüm refah modellerinden çok daha fazla refah yardımı içerdiği için, sistemin finansmanı ancak yüksek vergilerle sağlanabilmektedir. Geniş tabanlı ve yüksek vergi yüküne

rağmen İskandinav şirketleri rekabet güçlerini koruyabilmekte ve istihdam yaratabilmekteydi. Bu rejimde yapılan yardımlar cömert ve evrensel olduğundan, yüksek vergi yükü vatandaşlarca herhangi bir hoşnutsuzluk belirtisi göstermeden kabul edilmektedir. Bu tablo 1990'lılar sonrası değişmeye başlamıştır. Vergi seviyeleri müteşebbisleri ve vasıflı genç işgücünü caydırmaya ve göçe teşvik etmeye başlatmıştır. Ayrıca 1990'lılarda yaşanan kriz sonrası ekonomide reformlar yapılmaya başlanmış olup, vergi yükü azaltılmaya çalışılmıştır. Örneğin İsveç'te kurumlar vergisi, ABD'dekinden düşük olup %22'dir (Yayla, 2014).

2.6. Sosyal Hizmetlerde Devletin Baskınlığı

Hükümetlere rol yüklemesi açısından İskandinav model uluslararası alanda en çok ilgi gören modeldir. İskandinav modelinde refah üretimi devlet tarafından yerine getirilmektedir. Devlet bir (sosyal) hizmet devletidir. Devlet, büyük oranda temel refah aktörü olup faydaların büyük çoğunluğunu sağlamaktadır. Bu faydalar özellikle orta sınıf ve çalışan sınıf için söz konusudur (Özdemir, 2007: 140). İskandinav ülkelerinde devlet, vatandaşlarına sosyal refah hizmetleri sunan konumda bulunmaktadır. Devlet, refah kazançlarının tüm vatandaşlar tarafından elde edilebilir olmasını finanse ve organize etmek için diğer Avrupa ülkelerinden daha fazla sisteme dâhil olmaktadır.

2.7. Sosyal Hizmetlerin Yaygın Olması

Sosyal demokrat refah rejimi kurtuluş politikası olarak hem piyasaya hem de bireye önem verir. Devlet, ailenin yardım etme kapasitesinin tamamen tükenmesi beklemes. Bu sistemde ideal olan kişilerin ailesine olan bağımlılığını maksimize etmek yerine bireysel olarak ayakta kalmalarını sağlamaktır. Doğal olarak bu sistemde yardımlar doğrudan çocuklara yapılmaktadır. Ayrıca refah devleti çocukların, yaşlıların ve yardıma muhtaç olanların sorumluluğunu almaktadır. Aile ihtiyaçların karşılanması ve kadınların ev işleri yerine çalışmayı tercih etmelerinin sağlanmasında devlete yüksek görevler düşmektedir. Sosyal demokrat refah rejimi kurumsal refah rejiminden farklı olarak geleneksel aile yapısını serbest bırakır, bunun yerine devlet geleneksel aile sorumluluklarını da üzerine alır (Esping-Andersen, 1990: 28).

Bu sistemde çocuklar, sakatlar ve yaşlılar için oldukça gelişmiş hizmet anlayışı söz konusudur. Gelir garantisinin sağladığı oldukça geniş ve cömert güvenlik ağı yoksulluğa karşı etkili bir güvencedir. İşsizlik koşullarında ve yaşlılıkta yüksek bir gelir telafi

düzeyi sağlayan cömert sosyal politika uygulanır. Aynı şekilde genç, hasta, özürlü ve yaşlı olanlara yönelik kapsayıcı sosyal hizmetler uygulanır. Ücret farklılıkları ve gelir eşitsizliği düşük bir düzeydedir. Küçük çocuklu bekâr ebeveynler, yaşlı işçiler veya sakatlar gibi en güç emek rezervlerini mobilize etmede oldukça etkindir. Belçika ile birlikte İskandinav ülkeleri hem yaşlı hem de çocuk yoksulluğunu makul seviyelerde tutmayı başarabilen birkaç OECD ülkesi arasındadır. Böylece aktif aile yanlısı politikalarıyla, cömert yaşlılık güvencesinin çelişmediğini göstermişlerdir.

3. SOSYAL DEMOKRAT REFAH REJİMİNİN ALANLARI VE TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Sosyal demokrat refah rejiminin belirgin özelliklerinin görüldüğü alanlara geçmeden önce ilk önce Türkiye’deki refah rejiminin üzerinde kısaca durmakta fayda bulunmaktadır. Cumhuriyet öncesi dönemde olduğu gibi hayır hizmetlerinin kurumsal görünümü olan vakıflar gibi gönüllüğe dayalı sivil toplum organizasyonları, geleneksel refah dinamikleri olarak Türkiye’de önemli yer tutmaktadır. Aynı şekilde ahi teşkilatı gibi korporatist karakterde örgütlenen meslek kuruluşları dayanışmacı toplumsal yapının oluşumunda önemli roller üstlenmiştir. Dayanışmacı toplum ve korumacı aile geleneksel refah dinamiklerini oluşturmaktadır. İlave olarak Türkiye’de korumacı devlet geleneği baskın olup “devlet baba” özdeyişi dillere pelesenk olmuştur. Türkiye’de refah devletine hizmet eden geleneksel toplum dinamikleri fazlaca hissedilmektedir (Özaydın ve Metin, 2016: 144-157).

Türkiye’de sanayileşme sürecindeki gecikmelere bağlı olarak modern refah rejimi kurumlarının oluşumu gecikmiştir. Osmanlı devletinde Türkler daha çok devlet işleri ve tarımla uğraşırken, azınlıklar sanayi ve hizmet sektöründe yoğunlaşmışlardır. Geç sanayileşmenin bir sonucu olarak çalışma hayatı temel düzenlemelerinde gecikmeler yaşanmıştır. Nitekim çalışma hayatına ilişkin ilk kapsamlı düzenleme, 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi olmakla birlikte olmuştur (Özaydın ve Metin, 2016: 159).

Her şeyden önce Türkiye’deki refah rejimi devlet, aile ve sivil toplum karakterlidir. Türkiye’de geleneksel ve modern refah kurumları bir aradadır. Bu da refah hizmetlerinin etkin olmayan, yetersiz, dağınık ve suiistimale açık bir şekilde örgütlenmesine neden olmuştur. Dağınık sosyal güvenlik hizmetlerini aynı çatı altında

toplamak maksadıyla bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal güvenlik alanında 2006 yılında 5502 sayılı kanunla yapılan düzenlemeyle Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un tüzel kişilikleri sona erdirilerek Sosyal Güvenlik Kurumu altında birleştirilmiştir. Aynı şekilde 1976 yılına çıkarılan 2022 sayılı Kanun'la emeklilik hakkına ve geçimlerini temin edebilecek kimseye sahip olmayan 65 yaşın üzerindeki yoksul yaşlılara ve çalışamayacak durumdaki engellilere belirli bir aylı bağlanması hizmetleri, 1983 yılında çıkarılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından yapılan sosyal yardımlar, 1986 yılında çıkarılan 3294 sayılı kanunla düzenlenen ve kaymakamlıklar bünyesinde örgütlenen Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışma Vakfı bünyesindeki yardımlar 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının çatısı altında bir araya getirilmiştir. Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra parçalı ve dağınık yapılar tek çatı altında toplanmaya çalışılsa da halen refah devletinin kurumsal bir nitelik taşıdığı söylenemez.

3.1. Vergiler

Vergi yükü (taxburden), belli bir dönemde devlete ödenen vergilerin, belli bir dönemde elde edilen gelirlere oranıdır. Başka bir ifadeyle vergi yükü, toplam vergi gelirlerinin gayri safi yurt içi milli hasıla içerisindeki oranı olarak ölçülmektedir. Vergi gelirleri (tax revenue), gelir ve karlar (kurum kazancı), sosyal güvenlik katkıları, katma değer vergisi, ücret vergisi, veraset ve intikal ve diğer vergiler kapsamaktadır. GSYİH cinsinden toplam vergi gelirleri, GSYİH içerisindeki vergiler aracılığıyla devlet tarafından toplanan payı ifade etmektedir. Dolayısıyla toplam gelirler, devletin ekonomi kaynaklarını hangi derecede kontrol ettiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir (OECD, 2017c).

Tablo 3: 2014 Fiyatlarıyla GSYİH İçindeki Toplam Vergi Gelirlerinin Oranı (%)

Ülke/Yıllar	Toplam Veri Gelirleri	Sosyal Güvenlik Gelirleri Çıkartıldığında Toplam Vergi Gelirleri
OECD Ülkeleri	34,2	25,1
Danimarka	49,6	49,5
İsveç	42,8	32,9
Norveç	38,7	28,8
Almanya	36,6	22,6
İngiltere	32,1	26,1
Yunanistan	35,8	25,5
Türkiye	28,8	20,6

Kaynak: OECD; 2017b: 94.

Yukarıdaki tabloda Esping-Andersen'in metalaşmama düzeyine göre yaptığı sınıflandırmada sosyal demokrat refah rejimini temsil eden ülkelerden sadece ilk üçüne yer verilmiştir. Tabloda İskandinav ülkelerin toplam vergi gelirleri içerisindeki oranlarının yüksek olduğu görülmektedir. İskandinav ülkelerinde vergi yükü yüksektir. Bu ülkelerde devletin ekonomik politikada belirleyici olduğunu görebilmekteyiz. Birçok sosyal fayda vergiler yoluyla finanse edildiklerinden sosyal güvenlik katkılarının seviyesi düşüktür (Rixen, 2012: 82). Danimarka'da sosyal güvenlik hizmetleri tamamen vergiler yoluyla sübvansede edilmektedir. Danimarka özelinde toplam vergi yükü %50 civarında olup, sosyal güvenlik katkıları dışarıda bırakıldığında bu oran yine değişmemektedir.

3.2. İstihdam ve Çalışma

İskandinav refah devletinde, herkes için çalışma hakkı savunulur. Refah devleti politikası, zorunlu gelir transferi stratejilerinden ziyade çalışma hakkı üzerinde odaklanmaktadır. Refah devleti, özellikle kadınlar için ilk başvurulacak işverendir. Piyasaya giriş ve piyasadan çıkmamayı destekleme refah devletinin stratejisini oluşturmaktadır. Kişiler piyasa içerisinde tutulmaya çalışılır. Refah devletinin özelliği iş merkezli bir toplum öngörmesidir. Bir anlamda kurumsal sosyal vatandaşlık özelliklerini taşımaktadır (Leibfried, 1993: 126). İsveç'te ekonomik politikanın ana hedefi, sürdürülebilir büyüme, yüksek istihdam, herkesin yararlandığı refah ve ekonomik istikrar araçlarıyla olası en yüksek sürdürülebilir refahı oluşturmaktadır. İsveç'te istihdam politikası alt yönetim birimlerinin değil bizzat merkezi hükümetin sorumluluğundadır. İstihdam politikasının temel amacı tam istihdam ve gelir dağılımında eşitliğin teminidir. Bunun için devlet müdahaleleri mümkündür. Yeni iş alanları oluşturma, çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler, çalışma hayatının tarafları ile müzakereler merkezi hükümetin inisiyatifindedir (Government Offices of Stockholm, 2011: 5).

İskandinav ülkelerinde, II. Dünya Savaşı'ndan bu yana, tüm vatandaşların istihdam edilmesi ya da daha tam istihdama yönelik artan bir ilgi de bulunmasına rağmen 1970'lerden beri işsizlik gittikçe büyüyen bir tehdit olmuştur. Özellikle 1990'larda meydana gelen gelişmelerin sonucu olarak İskandinav'da refah devleti yardımları ciddi bir değişim geçirmektedir. İlk olarak 1990 yılında Finlandiya'yı, ikinci olarak da 1992 yılında İsveç'te meydana gelen ekonomik krizlerden sonra, bu iki ülke sosyal yardımları ve refah programlarını kıstak ve bazı hizmetleri sınırlandırmak zorunda kalmışlardır. Diğer tarafta Danimarka ve Norveç 1990'lar boyunca dinamik ve gelişen

ekonomilere sahipti. Bu yüzden nüfusun marjinal kesimlerine yönelik işsiz kalma ve emek piyasasına giriş tedbirleri gibi bazı refah hizmetlerini genişletmeyi devam ettirdiler (Abrahamson, 1999: 31). Nitekim aşağıdaki tablo İsveç'te işsizlik oranlarının yıllar bazında arttığını doğrulamaktadır. İsveç'in işsizlik oranının Türkiye ve AB ülke ortalamasından düşük olmakla birlikte Latin havzası modeli dışındaki diğer refah modellerini temsil eden ülkelerin üstündedir. İşsizlik oranları aşağıdaki tabloda beşer yıllık zaman serisiyle dört farklı refah rejimini temsil edecek şekilde Türkiye'nin de durumunu saptayabilmek amacıyla hazırlanmıştır.

Tablo 4: İşsizlik Oranları

Ülkeler / Yıllar	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Avrupa Birliği (28 Ülke)	:	:	8,9	9	9,6	9,4
İsveç	1,7	8,8	5,6 (i)	7,7	8,6	7,4
Almanya	:	8,2	7,9	11,2 (i)	7	4,6
İngiltere	5,6	5,6	4	5,1	9,6	5,3
Yunanistan	:	:	11,2	10	12,7	24,9
Türkiye	:	:	:	9,5	11,1	10,3

:=Veri yok, İ=Aşamalı olarak kullanımdan kaldırılan metaveriler.

Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450>.
(Erişim Tarihi: 26.08.2017).

1995 yılından 2015 yılına kadar olan dönemdeki beşer yıllık zaman serisinde işgücü piyasası gelişmelerinin yer aldığı Tablo, İsveç ve Türkiye'de kadınların işgücüne katılma oranlarını göstermektedir. İsveç'teki kadınlar için işgücüne katılım oranı AB ülkelerinin de üstünde olup beşer yıllık dönemlerde arttığı gözlemlenmektedir. Aynı oran Türkiye için farklı dört türde refah rejimlerini temsil eden ülke oranlarının çok altında olduğu görülecektir. AB ülkelerinde 2015 yılı istihdam oranı %70,1, OECD ülkelerin %62,20, İsveç için %80,5'tir. Türkiye istihdam oranı ise sosyal demokrat refah rejimini temsil eden İsveç istihdam oranının çok çok altındadır.

Tablo 5: İstihdam Oranı (%)

Ülke/Yıllar	1995	2000	2005	2010	2015
Avrupa Birliği (28 Ülke)	:	:	67,9	68,6	70,1
İsveç	:	76,8 (e)	77,9 (b)	78,1	80,5
Almanya	67,5 (e)	68,7 (e)	69,4 (b)	75 (b)	78
İngiltere	71,1 (e)	74	75,2	73,5	76,8
Yunanistan	59,7 (e)	61,9	64,4	63,8	54,9
Türkiye	:	:	:	50	53,9

:=veri yok e=tahmini b=zaman serisinde kesinti

Kaynak: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10
(Erişim Tarihi: 26.08.2017).

AB ve OECD ortalamasında kadınlarda yaklaşık % 60 oranında seyreden işgücüne katılma oranı, Türkiye’de son birkaç yılda artmış olmasına rağmen, yine de %30’lar civarındadır. Erkek istihdam oranı İsveç için %82,5 ve Türkiye için %75,3 iken, kadın istihdam oranı İsveç için %80,5 ve Türkiye için %32,5’tir. İsveç’te modern aile politikası uygulamaları kadın ve erkeğin hem iş yaşamında hem de aile içinde aktif dayanışmasını hedef almaktadır. İsveç çocuk bakım sistemi üzerinde önemle durulan konulardan birisidir. Bakım hizmetler ise ailelere iki türlü fayda sağlar. Bunlar kadınların hem çocuk hem de kariyer sahibi olmalarını sağlar ve aynı zamanda kadınların istihdam oranlarını da maksimumlaştırır. (Erdal, 2012: 212).

Tablo 6: Kadının İşgücüne Katılım Oranı (%)

Kadın İşgücüne Katılım Oranı (%)					
Ülke(Yıllar)	1995	2000	2005	2010	2015
Avrupa Birliği (28 Ülke)	:	:	60	62,1	64,3
İsveç	:	74,6 (e)	75,2 (b)	75	78,3
Almanya	57,6 (e)	60,8 (e)	63,1 (b)	69,7 (b)	73,6
İngiltere	63,6 (e)	66,8	68,5	67,9	71,3
Yunanistan	41,5 (e)	45,5	49,7	51,8	46
Türkiye	:	:	:	28	32,5

:=Veri yok, e=Tahmin, b=Zaman serisindeki kesinti

Kaynak: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10
(Erişim Tarihi: 26.08.2017).

Ne istihdamda, ne de eğitim sürecinde yer alan gençlerin oranı, gençlerin iş bulmalarında karşılaştıkları zorlukları göstermektedir. Bu oranın yüksek olması ekonomik durumun kötüye gittiğinin göstergesidir (Özaydın ve Metin, 2016: 120). OECD ülkeleri ortalamasında 15-29 yaş grubunda ne istihdamda ne de eğitim sürecinde yer alan genç nüfusun oranı yaklaşık 15'tir. Sosyal demokrat refah rejimini temsil eden İsveç içi bu oran %9,08 olup OECD ülkelerinin altındadır. Türkiye için bu oran yıllar itibariyle pozitif bir gelişme kaydetmiş olmakla birlikte hala OECD ülke ortalamasının üstünde seyretmektedir.

Tablo 7: Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Ne İstihdamda Ne De Eğitim Sürecinde Yer Alan 15-29 Yaş Arası Genç Nüfusun Oranı (%)

Ülkeler / Yıllar	2000	2005	2010	2015
OECD Ülkeleri Toplamı	15,52	14,79	15,81	14,52
İsveç	7,90	9,18	10,27	9,08
Almanya	13,31	14,70	11,97	8,57
İngiltere	13,32	14,17	15,93	13,74
Yunanistan	21,52	19,75	18,27	26,15
Türkiye	37,83	43,58	36,63	28,78

Kaynak: <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employmenteducation-or-training-neet.htm> (Erişim Tarihi: 26.08.2017).

3.3. Emeklilik

İşsizlik sigortası gibi, emeklilik sigortası sosyal devlet politikalarının özünü oluşturur. Emeklilik harcamaları sanayileşmiş ülkelerin en büyük harcama kalemlerinden biridir. Sosyal demokrat refah rejimi, kapsam olarak en fazla evrensel olan ve yarar düzeyi olarak en homojen olan sosyal sigorta programlarına sahip ülkelerden oluşmaktadır (Rixen, 2012: 102). İsveç'te çalışırken öde emekli olunca öden (pay as you go) sisteminin yerine NDC (National Defined Contribution) sistemini getirerek Avrupa'ya öncülük etmiştir. Bu sistem eski sistemin finansman modelini muhafaza etmekle birlikte insanların emekli olunca elde edeceği ödemelerden ziyade çalışırken sisteme yaptığı katkıları vurgulamaktadır. Bunun sonucu finansal sisteme istikrar kazandırılmaktadır (Yayla, 2014).

İsveç'te emeklilik sistemin üçayağı bulunmaktadır. Birincisi, İsveç'te vergi gelirleriyle finanse edilen temel emeklilik sistemidir. İsveç'te en az 40 yıl yaşayan birisi, diğer ülkelerden herhangi bir

emeklilik ödemesi almamak koşuluyla bu sistemden tam olarak yararlanma hakkına sahiptir. Özel ya da firma emeklilik sigortalarından elde edilen gelirler, bu hak edilen emeklilik sistemin sağladığı hakları azaltmamaktadır. İsveç emeklilik sistemin ikinci ayağı katkı bazlıdır. İşçi tarafından yapılan katkı tutarı %18,5, işverenin ise %7 civarındadır. İsveç'te emeklilik sigorta tavanı bulunmakta olup bunu üzerinde ödemeler için herhangi bir kazanımı söz konusu değildir. Üçüncü ayağı ise ikincisiyle bağlantılıdır. Kişilerin ödedikleri %18,5 oranındaki katkı payının %2,5'i devletin yönettiği fonlara gitmektedir. Ancak kişiler fon türünü seçme konusunda hakları bulunmaktadır (Rixen, 2012: 105).

İsveç ve Danimarka'da emeklilik yaşı 65'tir. Aynı şekilde Almanya ve İngiltere'de emeklilik yaşı 65'tir (Rixen, 2012: 113). Türkiye'de yapılan düzenlemelerle kademeli emeklilik yaşı söz konusu olup 2048 yılından itibaren emeklilik yaş sınırı 65'tir. Türkiye'de sosyal güvenlikle ilgili kurumların dağınıklığı 2006 yılında yapılan değişiklikle tek çatı altında toparlanmıştır. SGK hizmet sunan kurumdan çıkarak, sadece finansman sağlayan bir kuruma dönüştürülmüştür. Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili diğer bir önemli husus bireysel emeklilik sistemin tamamlayıcı bir mekanizma olarak 2001 yılında düzenlenmiştir. 2003 yılında uygulama geçen 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nda bireysel emeklilik sistemin kuruluş amacı kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcı bir ögesi olduğu açık bir şekilde belirtilmektedir. Kurulduğundan bu yana gönüllük esasına göre işlemekte olan bireysel emeklilik sisteminin 2017 sene başından itibaren sisteme üyeliğin zorunlu tutulacak olması sosyal güvenlik sisteminde 2006 yılında yapılan esaslı yapılandırmalara rağmen istenilen değişikliğin henüz sağlanamadığını göstermektedir. Özetle Türkiye'deki özel sağlık sigortası ve bireysel emeklilik sistemi, sosyal demokrat refah rejiminden ziyade liberal refah rejimi sisteminin özelliklerini andırmaktadır.

3.4. Sosyal Harcamaların Değerlendirilmesi

Sosyal demokrat refah rejimlerinde sosyal yardım sistemleri daha genel, evrensel, katılımcı, eşitlikçi, rasyonel ve özerk düzenlemeler içermektedir. Türkiye'de kamu çalışanları başta olmak üzere- çalışan kesimin sigorta sistemi içinde yer almaktadır. Primli ödemelerde yüksek düzeyli koruma söz konusudur. Sosyal yardım ve hizmetlerde ise dağınık, çok parçalı, aile merkezli ve sosyal güvenliğe göre sistematize edilmemiştir. Türkiye'de sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan kaynakların oranın çok gerisindedir.

Sosyal refah düzeyi açısından AB ülkeleri ile Türkiye arasında karşılaştırma yapmak ve Türkiye'nin bu alandaki yerini belirlemek için, ülkelerin izledikleri refah politikaları dışında sosyal refahın belirlenmesinde önemli bir gösterge kabul edilen sosyal harcama düzeyleri incelenmiştir. 2012 yılı için AB-28'de sosyal harcamaların GSYH'ya oranı %28,6 iken, Türkiye'de bu oran %13,8 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'nin sosyal koruma harcamaları her ne kadar AB ülkelerinin yarısından düşükse de, 2003-2014 yılları aralığında Türkiye, sosyal koruma harcamalarını arttıran ülkelerden biri olmuştur. Türkiye'deki bu veriler AB ülkelerindeki sosyal harcamalarla karşılaştırıldığında, Türkiye'nin en son sırada yer aldığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi Türkiye, AB ülkeleri arasında yetersiz sosyal devlet niteliği taşıyan bir ülkedir.

Tablo 8: Seçilmiş Bazı Ülkeler İçin Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH Oranı (%)

Ülke/Yıllar	2003	2006	2009	2012	2014
Avrupa Birliği (28 Ülke)	:	:	28,6 (p)	28,6 (p)	:
İsveç	30,4	28,6	30,1	29,3	29,6 (p)
Norveç	27	22,1	25,5	24,5	26
Danimarka	30,1	28,4	32,8 (p)	32,2 (p)	:
Almanya	29,8	27,8	30,5	28,7	29,1 (p)
İngiltere	25,4	26,1	29,1	28,8 (p)	:
Yunanistan	18,6 (p)	20,6 (p)	25,1 (p)	28,2 (p)	:
Türkiye	10,7	11,2	14,1	13,8 (b)	:

: = veri yok p = tahmini b = zaman serisinde kesinti

Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00098>
(Erişim Tarihi: 26.08.2017).

Türkiye'de sosyal yardım sistemi bütün vatandaşları kapsayacak biçimde değildir. Hak eksenli bir anlayış yerine hayırseverlik vurgusunu ön planda tutan bir anlayış hakimdir. 1976 yılına kadar sosyal yardımlar yerel idareler ile dernek, vakıf gibi sivil toplum kuruluşlarla sağlanmaktaydı. Bu alandaki ilk evrensel nitelikli şartları sağlayan tüm vatandaşlara yönelik ilk düzenleme 1976'da, hiç geliri olmayan yaşlılar veya özürlülere yönelik, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'un çıkmasıyla gerçekleşmiştir (Gough, 2013: 239). Sosyal yardım gereksinimi gidermek amacıyla 1986 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu eşitsiz, korporatist, kurumsal olmayan bir yapıya örnektir. 1992 yılında DYP ile SHP

koalisyonu döneminde formel sağlık güvencesi olmayan yoksul kesimin sağlık hizmetlerine ulaşmasını sağlayan “yeşil kart” uygulaması tüm eksikliklerine rağmen daha vatandaşlık hak temellidir. (Buğra, 2008:199). Oysa Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi kişiselliğe dayalı, eşitsiz ve rasyonellikten uzak bir yapıda şekillenmiştir (Bayri, 2004: 230).

Türkiye’deki sosyal harcama verileri, AB ülkelerindeki sosyal harcamalarla karşılaştırıldığında, Türkiye’nin en son sırada yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Türkiye, AB ülkeleri arasında “yetersiz sosyal devlet niteliği” taşıyan bir ülke konumunda bulunmaktadır. Yaygın bilinenin aksine Türkiye’de sosyal harcamalar yüksek değildir. Sosyal hizmetler özel derneklerin dışında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, kaymakamlıklar bünyesindeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonları ve belediyeler aralığıyla yapılması sebebiyle sadece dağınıklığı ve parçalı olmasından söz edilebilir.

3.5. Sağlık

Avrupa’da, zaman içerisinde farklı sağlık hizmetleri modeli gelişmiştir. Temel fark bu modelin işletilme tarzıyla alakalıdır. İngiltere’de olduğu gibi vergi finansmanıya sağlanan ve devletin yürüttüğü Ulusal Sağlık Hizmetleri ile Almanya ve Hollanda ülkelerindeki sosyal sigorta temelli sağlık sistemidir (Rixen, 2012: 117). İskandinav refah modelinde sağlık hizmetleri ücretsizdir. İsveç sağlık hizmetleri, büyük ölçüde kamu kesimi tarafından yerine getirilmekte ve finanse edilmektedir. İsveç sağlık sisteminin amacı bireyin yaşadığı yere ve gelirine bakılmaksızın bütün nüfusa eşit şartlarda iyi sağlık ve bakım hizmetleri sağlamaktır. İsveç’te sağlık sisteminin örgütlenmesi adem-i merkezîyetçi bir yapı gösterir. Sağlık hizmetlerinin temel sorumlusu olan 20 adet bölge meclisidir. Bölge meclisleri hastanelerin birçoğunun sahibi ve işleticisi konumundadır. Her bölgede sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde seçimle iş başına gelmiş yönetim kurulları vardır. Bölgeler ayrıca özel olarak işletilen ancak kamu tarafından finanse edilen özel sağlık hizmetlerini de düzenlemekte, kurallar koymakta ve kontrol etmektedir (Erdal, 2012: 206).

Sağlık harcamaları, yatırım harcamaları dışındaki özel ve kamu tüm sağlık harcamalarını göstermektedir. Buna önleyici sağlık harcamaları girdiği gibi, sağlıkla ilgili mal ve hizmet alımları dâhil olmaktadır. Seçilmiş ülkeler bazında GSYH içindeki yapılan özel ve kamu toplam sağlık harcamalarının oranı yer almaktadır. Buna göre, farklı refah rejimlerini temsil eden ülkelerin tüm sağlık harcamaları

Türkiye'nin neredeyse iki katıdır. Sırf kamu sağlık harcamalarının dağılımı da toplam sağlık harcamalarının dağılımıyla benzerlik arz etmektedir.

Tablo 9: Seçilmiş Ülkeler Bazında GSYH İçinde Toplam Sağlık Harcamaları (%)

Ülke/Yıllar	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
İsveç	5,5	6,5	7,8	7,4	7,3	7,3	7,4	8,3	8,5	11,1
Danimarka		8,6	8,4	8	8	7,8	8,1	9,1	10,4	10,6
Norveç	4	5,2	5,4	5,5	7,1	7,3	7,7	8,3	8,9	9,9
Finlandiya	5	5,6	5,9	6,7	7,2	7,4	6,9	8	8,9	9,6
Almanya	5,7	8	8,1	8,5	8	9,5	9,8	10,2	11	11,1
İngiltere	4	4,9	5,1	5,1	5,1	6	6,3	7,4	8,5	9,8
Yunanistan					6,1	8	7,2	9	9,9	8,2
Türkiye		2,2	2,4	1,5	2,5	2,5	4,7	5,1	5,3	5,2

Kaynak: OECD, 2017a (Erişim Tarihi: 26.08.2017).

Tablo 10: Seçilmiş Ülkeler Bazında GSYH İçinde Kamu Sağlık Harcamaları (%)

Ülke/Yıllar	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
İsveç	4,61	5,85	7,21	6,58	5,77	6,32	6,34	6,77	6,95	9,27
Danimarka		7,33	7,37	6,8	6,63	6,37	6,74	7,61	8,83	8,91
Norveç	3,63	4,98	5,31	5,27	5,86	6,1	6,3	6,92	7,55	8,47
Finlandiya	3,55	4,35	4,61	5,16	5,8	5,24	4,88	6,07	6,63	7,28
Almanya	4,08	6,26	6,3	6,5	6,06	7,77	7,81	7,84	9,21	9,42
İngiltere	3,43	4,49	4,53	4,43	4,29	5,08	4,96	6,02	7,02	7,71
Yunanistan					3,29	4,21	4,46	5,55	6,89	4,97
Türkiye			0,71	0,74	1,5	1,76	2,92	3,48	4,16	4,04

Kaynak: OECD, 2017a (Erişim Tarihi: 26.08.2017).

Türkiye’de hastaneler 2006 yılında SGK’da yapılan düzenlemeyle SGK çatısı altında birleştirilmiştir. SSK hastanesi ve devlet hastanesi ayrımlarının kaldırılarak sağlık hizmetinin alınabilmesindeki sınırlar kaldırılmış, tüm hastanelerden sağlık hizmeti alma hakkı sağlanmıştır. Bu düzenlemeyle SGK, hizmet sunan bir kurum olmaktan çıkarak sadece finansman sağlayan bir kurum olmuştur. SGK, bir nevi hizmet sunan değil hizmet alan bir kuruluş haline gelmiştir. SGK özel sağlık kuruluşlarıyla da yaptığı sözleşmeler ile hizmet alımı kapsamını genişletmiştir. Sağlık hizmetleri alanındaki diğer bir düzenleme de yoksul kesimlerin yararlandığı yeşil kart uygulaması yerine Genel Sağlık Sigortasının (GSS) getirilmiş olmasıdır. Bu düzenlemeyle aylık geliri asgari ücretin üçte birinden az

alanların GSS primlerinin devlet tarafından karşılanmaktadır. Ancak bu yoksulluk sınırı da tartışmalıdır (Özaydın ve Metin, 2016: 203-204).

3.6. Eğitim

Sosyal demokrat refah rejiminin bariz bir şekilde görüldüğü bir başka alan eğitimidir. İsveç ekonomisinin devletleşme sürecinde sağlık sektöründe olduğu gibi eğitim de devlet tekeline girmiştir. Türkiye’de olduğu gibi İsveç’te eğitim hizmetlerinde ana politika merkezi hükümet tarafından belirlenir. Ancak, hizmet sunma görevi, yerel yönetimlerdedir. Üniversiteler ise merkezi hükümetin sorumluluğundadır (Erdal, 2012: 213). Türkiye’de ise tüm eğitim hizmetlerinde merkezi yapılanma söz konusudur. Aşağıdaki tablo 11 ilkokuldan üçüncü derece eğitim kurumlarındaki eğitim harcamalarının GSYH içerisindeki payları üzerinden okulların, üniversitelerin ve diğer kamu ve özel sektör eğitim kurumlarının eğitimle ilgili yaptığı harcamaları yansıtmaktadır. Türkiye’de eğitimle ilgili harcamaların toplam GSYH içerisindeki payının arttığı net bir şekilde görülmektedir. Tüm eksikliklere rağmen en büyük etken devlet eğitim alanında kendini daha belirgin bir şekilde kendini göstermektedir.

Tablo 1: GSYH İçerisindeki Eğitim Harcamaları (%)

Ülke / Yıllar	2005	2008	2010	2011	2012	2013
Norveç	5,1	6,4	6,8	6,3	6,2	6,3
Danimarka	6,1	5,7	6,5	6,2	4,7	6,3
Finlandiya	5,4	5,2	5,8	5,8	5,7	5,7
İsveç	5,5	5,3	5,5	5,4	5,4	5,4
Almanya	4,3	4,2	4,5	4,4	4,3	4,3
İngiltere	4,2	3,9	4,3	4,3	6,2	6,6
Yunanistan	4,2	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Türkiye	Veri yok	Veri yok	Veri yok	2,7	4,4	5

Kaynak: OECD, 2017a. (Erişim Tarihi: 26.08.2017).

SONUÇ

Sosyal refah modelinin ne olduğu konusunda ortak bir tanım bulunmamaktadır. Tanımlar, minimum sorumluluğa sahip refah devletinden, geniş bir faaliyet alanına sahip refah devletine doğru değişkenlik göstermektedir. Her bir ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılaşılrsa da, refah devletinin temel olarak eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleri konularında yoğunlaştığı görülmektedir. Gelişmiş ülkeler, sosyal refah hizmetleri açısından, belirli niteliklere göre sınıflandırılmış ve farklı refah rejimi kategorilerine ayrılmıştır. Esping-Andersen, refah rejimlerini; liberal refah modeli (ABD, İngiltere), muhafazakar veya Kıta Avrupası refah modeli (Fransa, Almanya, Belçika) ve sosyal-demokratik veya İskandinav refah modeli (İsveç, Danimarka) olarak sınıflandırmıştır. Leibfried, bu sınıflandırmanın eksikliğini belirterek Güney Avrupa modelini dördüncü bir refah rejimi olarak sınıflandırmıştır.

Türkiye’de uygulanan refah politikalarının bu sınıflandırmalardan hangisine düştüğü hep tartışıl原因 konulardan birisi olmuştur. Refah rejimleri kendi içinde bile yeknesak değirken, Türkiye’nin yerinin bu sınıflandırmalar içerisindeki yerini tayin etmek güçtür. Çoğu çalışmada Türkiye, Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline dâhil edilmektedir. Bunun sebebi, Türkiye’nin uyguladığı sosyal politikalar (sosyal yardım ve hizmetlerde dağınık, çok parçalı, aile merkezli yapı gibi) açısından söz konusu model ülkelere benzerlik göstermesidir. Türkiye’nin, bu modele giren Portekiz, İspanya ve Yunanistan gibi ülkelere yakın sosyo-ekonomik yapısının bulunması ve krize yatkınlığı, bu ülkeler gibi Türkiye’nin de diğer Batılı Avrupa ülkelere nazaran daha geç modernleşme sürecine girmesi ve kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınamaması gibi benzer sosyo-ekonomik sorunları bulunmaktadır.

Türk toplum geleneğinde aile, meslek dayanışması ve hayır kurumları güçlü bir fonksiyona sahip olmakla birlikte sosyal güvenlik sistemi korporatist bir şekillenmesi nedeniyle muhafazakâr refah rejiminin karakteristik özelliğini taşımaktadır. Diğer tarafta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanında takip edilen refah politikaları bu hizmetlerin piyasalaşması sürecini beraberinde getirmiştir. Özellikle eğitim, sağlık ile bireysel emeklilik alanındaki yaklaşımlar liberal refah rejimlerinin refah politikalarıyla benzerlik arz etmektedir.

Sonuç olarak Türkiye’deki refah rejimini doğrudan tek bir refah rejimi altında değerlendirmek güçtür. Farklı refah rejimlerin belli özelliklerini Türkiye özelinde görmek mümkündür. Başka bir

ifadeyle Türkiye'deki refah rejimi sosyal demokrat refah rejiminden ziyade daha çok muhafazakâr, liberal ve Latin refah rejimlerinin izlerini taşımaktadır. Türkiye sanayileşme sürecini henüz tamamlayamadığından ve gelişmekte olan bir ülke olduğundan, henüz olgunlaşmış bir refah devleti yapısına sahip değildir. Buna rağmen Türkiye, bir taraftan neo-liberal politikaları takip etmekle birlikte refah devleti olma hedefi bulunan bir ülkedir. Diğer tarafta sosyal demokrat refah rejiminin hakim olduğu İskandinav ülkelerinde 1990'lı yıllarda yaşanan kriz sonrası 2000'li yıllarda daha az devlet müdahalesinin bir politika aracı olarak tercih edilmeye başlanmasıyla sosyal demokrat refah rejiminin de genel geçer bir refah rejimi olup olmadığı sorgulanmaktadır.

KAYNAKLAR

- Abrahamson, Peter (1999). "The Scandinavian Model of Welfare, Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France", *Helda*, Sayı:4, 31-60. <http://hdl.handle.net/10224/3574>, (Erişim Tarihi: 21.08.2017).
- Arın, Tülay (1993). "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", *IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Bütçe Harcamaları*, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin.
- Bayrı, Osman (2004). "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması: Bir Genel Reform Çerçevesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, 229-256.
- Briggs, Asa (2006). The Welfare State in Historical Perspective, C. Pierson ve F.G. Castles (Editörler), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.
- Buğra, Ayşe (2008). *Kapitalizm, Yolsuzluk ve Türkiye'de Sosyal Politika* (1. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları
- Canpolat, Hasan ve Cangir, Mehmet (2010). "Değişen Dünya'da Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, 25-47.
- Dilnot, Andrew. (1995). The Assessment: The Future of the Welfare State, *Oxford Review of Economic Policy*, Cilt: 11, Sayı: 3, 1-10, <http://www.jstor.org/stable/23606370>, Erişim Tarihi: 01.08.2017.
- Ebbinghaus, Bernhard ve Manow, Philip. (2001). *Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism, Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London: Routledge, 1-21.
- Erdal, Süleyman. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti Uygulamaları Açısından İsveç Modelinin Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Princeton, New York: Oxford University Press Inc.
- Esping-Andersen, Gosta (2002). Towards the Good Society, Once Again?, *Why We Need a New Welfare State?*, (Ed.: Gosta Esping-Andersen), New York: Oxford University Press, 1-25.
- Eurostat. (2017). Expenditure on social protection of GDP, Erişim Tarihi: 25.08.2017 <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00098>

- Gough, Ian (2013). “Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”, çev. B.Y. Çağlar ve U.B.Balaban, *Sosyal Politika Yazıları*, Der. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder, (6. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları
- Gökbunar, Ramazan ve Kovancılar, Birol (1998). Sosyal Refah Devleti ve Değişim, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı: 3, 251-266.
- Hague, Rod; Harrop, Martin ve Breslin, Shaun (1992). *Comparative Government and Politics: An Introduction* (3.Baskı), London: Macmillan Pres Ltd.
- Hague, Rod ve Harrop, Martin (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction* (6.Baskı), New York: Palgrave Macmillan.
- Government Offices of Stockholm (2011). Swedish National Reform Programme 2011 (Europe 2020 – EU:strategy for smart, sustainable and inclusive growth).
- Kol, Emre (2014). Refah Rejimleri Açısından Sağlık Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Güney Avrupa Refah Modeli ve Türkiye, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, C:3, Sayı:5, 15-31.
- Koray, Meryem (2002). *Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)*, İstanbul: Tüses Yayınları,
- Kütahyalı, Rasim Ozan (8 Ocak 2015). İsveç’ten Türkiye’ye Dersler, *Sabah Gazetesi*.
- Leibfried, Scott (1993). Towards a European Welfare State, (içinde), C. Jones, (Editör), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge.
- Myles, John ve Quadagno, Jill (2002). Political Theories of the Welfare State, *Social Service Review*, 34-57.
- OECD (2017a). Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator). doi: 10.1787/72d1033a-en (Erişim Tarihi: 26.08.2017)
- OECD (2017b). “Tax levels and tax structures, 1965-2015”, (içinde) Revenue Statistics 2016, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr
- OECD (2017c), Tax revenue (indicator). doi:10.1787/d98b8cf5-en (Erişim Tarihi: 26.08.2017)
- Özaydın, Mehmet Merve. ve Metin, Banu. (2016). *Çalışma ve Refah* (İkinci baskı), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özdemir, Süleyman (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti* (Genişletilmiş ikinci baskı), İstanbul: İTO Yayınları.
- Rixen, Thomas (2012). Taxation, (içinde) A. Petring, C. Krell, J. Dahm, T. Gombert, T. Rixen (Editörler), *Welfare State and*

- Social Democracy* (Güncellenmiş ikinci baskı). Berlin: Divisionfor International Cooperation, 75-90.
- Spicker, Paul (2000). *The Welfare State: A General Theory*, London: SagePublication.
- Spicker, Paul (2016). Welfare States, An Introduction to Social Policy, <http://spicker.uk/social-policy/wstate.htm>, (Erişim Tarihi: 22.08.2017)
- Stephens, John.D. (1996). The Scandinavian Welfare States: Achivements, Crisis, and Prospects, *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, (Ed.:Gosta Esping-Andersen), London: Sage Publication.
- Şenkal, Abdulkadir ve Sarıipek, Doğa Başar D.B. (2007). Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:2007/2, No:14, 146-175.
- Toprak, Düriye (2015). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:2015/1, Sayı:21, 151-175.
- Voorhis, Rebecca.A.Van (2002). Different Types of Welfare States? A Methodological Deconstruction of Comparative Research, *Journal of Sociology and Social Welfare*, Sayı:29, No:4, 3-18.
- Yayla, Atilla (20 Eylül 2014). İsveç: Dünyaya Yeni Model (1), *Yenişafak Gazetesi*.
- Yayla, Atilla (24 Eylül 2014). İsveç: Dünyaya Yeni Model (2), *Yenişafak Gazetesi*.

TÜRKİYE’DE BİREYSEL EMEKLİLİK VE OTOMATİK KATILIMLI SİSTEM

Ali Emrah ÖZER

İnsan Kaynakları Uzmanı

ÖZET

Gelişmiş ülkelerde başlayan nüfusun yaşlanması artık tüm dünyayı etkileyen bir fenomendir. Yaşanan değişim, birçok konuyla birlikte sosyal güvenlik alanını da önemli ölçüde etkileyerek sosyal güvenlik sistemlerini sürdürülebilir kılan çoğu faktörü zayıflatmıştır. Bu nedenle klasik anlamdaki ve kamu tarafından finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin parametrik ve paradigmatik reformlarla revize edilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu bağlamda, Türkiye’de de sosyal güvenlik alanında 1999 yılında yapılan reformu takiben 2003 yılında bireysel emeklilik sistemi kurulmuş, ardından bireysel emeklilik sisteminde 2013 yılında önemli bir revizyon yapılarak başta devlet katkısı olmak üzere yapılan teşvik ve düzenlemelerle sistemin sürekliliği sağlanmaya çalışılmıştır. Türkiye’de bireysel emeklilik alanında bir diğer önemli gelişme ise 25.08.2016 tarihli 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yaşanmış ve 2017 yılı başında otomatik katımlı bireysel emeklilik sistemi yürürlüğe girmiştir. 2017 ile 2019 yılları arasında 5 fazda gerçekleşecek olan geçiş sürecinin ilk üç fazı gerçekleşmiş; ancak sistemde yüksek oranda caymalar izlenmiştir. Bu durumun geri planında sistemin gerekli altyapı çalışmaları yapılmadan devreye alınması, Türkiye’deki çalışanların çoğunlukla düşük ücretli olması ve daha önce uygulanan tasarruf teşvik uygulamalarının başarısız olması neden olarak gösterilmektedir. Sosyal güvenlik hakkının bireylere tanınmış anayasal bir hak ve sosyal devlete yüklenmiş bir ödev olması ve sistemin özelleştiriliyor olması yapılan eleştirilerin ortak noktasını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada sosyal güvenlik başlığı ve emeklilik alt başlığı altında bireysel emeklilik sistemleri genel olarak ele alınacak; ancak özel olarak 2017 yılında yürürlüğe giren otomatik katımlı bireysel emeklilik sistemi genel boyutlarıyla irdelenecektir. Beş bölümden oluşan çalışmada otomatik katımlı bireysel emeklilik sisteminin mevcut ve olası etkileri ele alınacaktır.

Anahtar Sözcükler: Bireysel Emeklilik Sistemi, Otomatik Katılım, Sosyal Güvenlik, Tasarruf, Yaşlanma.

INDIVIDUAL PENSION SYSTEM & AUTOMATIC PARTICIPATION SYSTEM IN TURKEY

ABSTRACT

The aging of the population, which seen in the developed countries, is now a phenomenon that affects the whole world. The changes imposed have also undermined many of the sustainable elements of social security systems by significantly affecting the social security field, along with many other issues. For this reason, the social security systems with classical principles which financed by public funds (by government) are needed to be revised by means of parametric and paradigmatic reforms. In this context, after the reform made in the field of social security in 1999, a individual pension system was established in Turkey in 2003, and then an important revision was made in the individual pension system in 2013 in order to ensure the continuity of the system with incentives and regulations, primarily state contributions. Another important development in the individual pension sector in Turkey was adoption of the Law No. 6740 dated 25.08.2016 amending the Individual Pension Savings and Investment System Law, and then the auto-enrolment individual pension system with automatic participation was introduced in the beginning of 2017. The first three phases of the transition period, which will take place in 5 phases between 2017 and 2019, have been realized; however, a very high level of withdrawals has been seen from the system. The underlying issues shown as the reasons for such withdrawals are that the system is introduced before the necessary infrastructure works are carried out, the employees in Turkey are mostly low-paid and the previous implementations of savings incentives fail. The common points of the criticisms are that the right to social security is a recognized constitutional right to individuals and a duty to the social state, and the system is privatized.

In this study, the individual pension systems are discussed in general under the social security title and pension sub-title; and more particularly the auto-enrolment individual pension system entering in force in 2017 is examined in general terms. Consisting of five parts, this study addresses the current and possible effects of the auto-enrolment individual pension system.

Key Words: Aging, Auto Enrolment, Individual Pension Systems, Saving, Social Security.

GİRİŞ

Geride bıraktığımız yaklaşık kırk yıllık süre zarfında dünya genelindeki ekonomik ve sosyal konuları şekillendiren ana dinamikler önemli ölçüde ve artan bir hızda değişim göstermiştir. Yakın tarihi ve bugünü şekillendiren yeni düzenin merkezinde; piyasa rekabeti, küreselleşme, teknoloji, ulus devleti kavramının önemini yitirmesi, üretim ve tüketim dinamiklerinde yaşanan değişim gibi kilit konu başlıkları yer almaktadır. Bu konu başlıklarının tabii bir sonucu olarak da hem toplumsal hem de bireysel yaşam biçimlerinde yaşanan dönüşüm kaçınılmaz olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı ile 1970’li yılların ikinci yarısı arasındaki zaman dilimi ile karşılaştırıldığında dünya genelindeki kolektivizm anlayışının bireyciliğe doğru evirildiğini söylemek yerinde olacaktır. Hem dış etmenler hem de bireysel tercihler, yaşam biçimlerinde gerçekleşen değişim ve dönüşüme yön vermiştir. Konuya geniş bir bakış açısıyla bakıldığında öncelikle 1970’li yıllara kadar altın çağını yaşayan refah devleti modelinin ve Keynesyen ekonomi politikalarının yerini neoliberal politikalara bıraktığı bilinmektedir. Başka bir ifade ile günümüz ekonomik ve sosyal yaşantısını belirleyen politik bakış açısı büyük ölçüde “görünmez elin piyasaları düzenleyeceği” önermesine dayanmaktadır. Diğer yandan günümüz ekonomik düzenini etkileyen bir diğer unsur da reel ekonomiden finansal ekonomiye doğru bir kaymanın gerçekleşmesidir. Gelişmiş ekonomilerde sanayi yatırımlarının gelişmekte olan ülkelere kaydırıldığı ancak finansal piyasalara dönük hareketliliğin hızla arttığı bilinmektedir. Başka bir anlatımla günümüz ekonomisini belirleyen temel unsurlar reel olmaktan spekülâtif olmaya doğru bir eğilim içerisinde.

Yaşanan değişime sosyal ölçekte yaklaşıldığında ise neredeyse tüm dünyada demografik yapının değiştiği bilinen bir gerçektir. Gelişmiş ülkelerde başlayan nüfusun yaşlanması artık gelişmekte olan ülkelerin de önemli bir problemi haline gelmiştir. Diğer yandan aile yapıları da geçmişten bu yana önemli ölçüde değişmiştir. Birlikte yaşayan büyük ailelerin yerini yalnız yaşayan bireyler ve çekirdek aileler almıştır.

Önem arz eden bir diğer değişim başlığı da iş ilişkilerinde yaşanmıştır. Günümüzde çoğu ülkede belirsiz süreli ve tam günlük klasik çalışma biçimlerinin yerini a-tipik ve esnek çalışma modelleri almıştır.

Kısaca aktarılmaya çalışılan bütün bu değişim başlıkları sosyal güvenlik alanında geri dönülmez bir kavşağa gelindiğini işaret etmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini mümkün

kılan neredeyse tüm faktörlerde, sistemi krize sürükleyecek nitelikte değişimler yaşanmıştır. Dolayısıyla klasik anlamdaki ve kamu tarafından finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin parametrik ve paradigmatik reformlarla revize edilmesi ihtiyacı doğmuştur ve bu reformların yakın geleceğin sosyal güvenlik rejimlerine yön vereceği bilinmektedir.

Türkiye’de de çok yoğun olarak yaşanan sosyal güvenlik problemleri ve bu alandaki reform ihtiyacı yakın geçmişte ortaya çıkmış ve bu doğrultuda bazı parametrik ve paradigmatik önemler alınmıştır. Bu çalışmada sosyal güvenlik başlığı ve emeklilik alt başlığı altında bireysel emeklilik sistemleri genel olarak ele alınacak ancak özel olarak 2017 yılında yürürlüğe giren otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemi genel boyutlarıyla irdelenecektir. Beş bölümden oluşan çalışmanın genel metodolojisi konuyu genelden özele doğru incelemek suretiyle otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin mevcut ve olası etkileri ele alınacaktır.

1. ÜÇ BASAMAKLI SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Sosyal politikanın önemli araçlarından biri olan sosyal güvenlik, toplumu çeşitli risklere karşı koruma amacını gütmektedir. Bu doğrultuda sosyal risk, bireylerin yaşam standartlarını ve güvenliklerini tehdit eden hususlardan oluşmaktadır. ILO sosyal riskleri; yaşlılık, maluliyet, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yükleri olmak üzere alt başlıklara ayırmıştır (Yenimahalleli Yaşar, 2011: 164).

Sosyal güvenlik kavramı sosyal sigortaları da içerisine alan çok geniş bir kavramdır. Sosyal güvenlik, toplumdaki tüm bireylere belirli düzeyde bir ekonomik güvence sağlanması ve o bireyleri sosyal risklere karşı koruyan sistemlerin oluşturulması süreçlerini kapsar (Koray, 2012: 247).

II. Dünya Savaşı’nı takiben ortaya çıkan refah devleti anlayışı çağdaş anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu sistemler 1980’li yıllara kadar çok hızlı bir gelişim göstermiştir. Aynı dönemde sosyal güvenlik temel bir insan hakkı olarak benimsenmiş, anayasalar ve uluslararası anlaşmalar ile güvence altına alınmıştır (Yenimahalleli Yaşar, 2011: 169).

Ancak 1980’li yıllarla birlikte dünya genelinde yaşanan neoliberal dönüşüm, devlet mekanizmasının deregülasyonu ve özelleştirme politikaları ile birlikte sosyal devlet anlayışı boyut değiştirmiştir. Bu doğrultuda devlet mekanizmasının ekonomik ve

toplumsal yaşamın merkezinde olan ve müdahaleci rolü, üretim ilişkilerini düzenli ve güven ortamı içerisinde gerçekleşmesini sağlayan daha çok düzenleyici bir role doğru evrilmiştir (Yenimahalleli, Yaşar, 2011: 171). Bu değişimin arka planında birden çok etken rol oynamıştır. 1970’li yıllarda yaşanan krizler, takip eden zaman dilimi içerisinde teknoloji alanında yaşanan gelişmeler, kitle üretimini temel alan fordist üretim rejiminin yerini esnek ve talebe duyarlı post-fordist üretim rejimlerinin alması, toplumsal yapının bireycilik temelli değişimi, birçok diğer toplumsal konuyla birlikte sosyal politikaları da önemli ölçüde etkilemiştir.

Yaşanan etkileşimin birden çok boyutu bulunmaktadır. Sosyal güvenlik politikalarında yaşanan değişimin öncelikli sebebi olarak yaşam sürelerinin uzaması ve doğum oranlarının düşmesi verilebilir. Başka bir anlatımla nüfusun yaşlanması sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini önemli ölçüde tehdit etmiştir. Yaşlanma olgusunun dünya genelinde değişimini ifade edebilmek için konuyu somut rakamlarla açıklamak faydalı olabilir: 2017 yılında dünya genelindeki 60 yaş üstü nüfus 962 milyon sayısına ulaşmıştır. Bu sayının 1980 yılında 382 milyon olduğu dikkate alındığında aradaki farkın 580 milyon kişi olduğu görülecektir ki bu fark, aradan geçen 37 yıllık zaman diliminde tüm dünyada 60 yaş üstü nüfusun %152 arttığını göstermektedir. Yapılan istatistiklere göre 2050 yılında dünya genelindeki yaşlı nüfusun 2,1 milyar kişiye ulaşacağı ön görülmektedir (United Nations, 2017: 1).

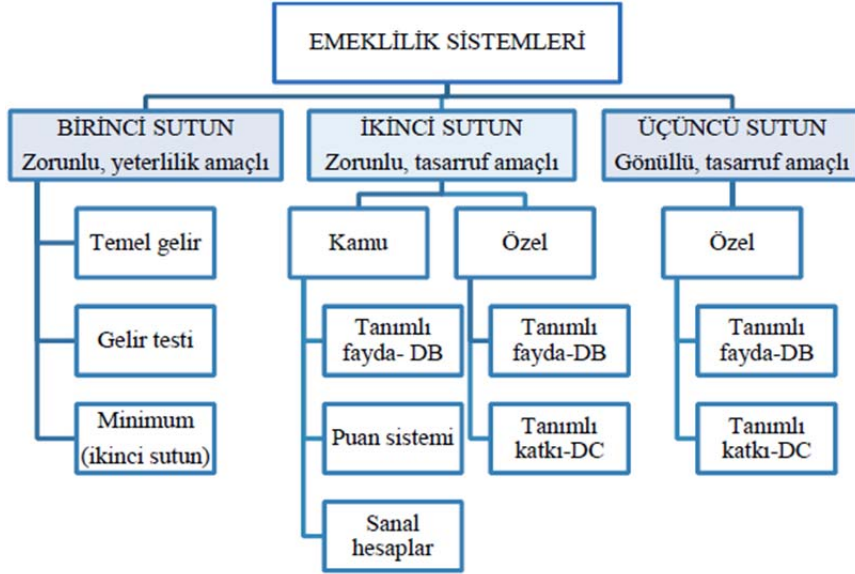
Diğer yandan sosyal güvenlik sistemlerinin finansal kaynağını yaratan vergi ve benzeri kesintilere de, başta işletmeler olmak üzere toplumların birçok kesiminden tepkiler gelmiştir. Öte yandan toplumun çekirdeğini oluşturan aile yapılarında yaşanan değişim ve geleneksel aile yapısının bir parçası olan birlikte yaşama geleneğinin yakın zaman diliminde çözülmesi ve hane halklarının artık daha az bireyden oluşur hale gelmesi, sosyal güvenlik sistemlerini destekleyen dayanışma kültürünü zayıflatmıştır. Bütün bu faktörlere çalışma biçimlerinde yaşanan esnekleşme hareketi ve kayıt dışı ekonomi unsuru da eklenince sosyal güvenliğin finansmanı ve sürdürülebilirliği sorgulanır hale gelmiştir.

Bütün bu gelişmeler sonucunda, devletler sosyal güvenlik sistemlerine daha çok kaynak ayırmaktansa vatandaşlarına asgari düzeyde bir sosyal güvenlik garantisi vermeyi, diğer yandan da vatandaşlarının karşılaşılabilecekleri sosyal riskler karşısında onlara daha fazla sorumluluk yüklemeyi tercih etmeye başlamıştır (Alper vd., 2015: 12).

Sosyal politika alanında yaşanan bu değişimden öncelikli olarak sosyal güvenliğin en geniş konu olan emeklilik sistemleri etkilenmektedir. Bu doğrultuda geçmişte devlet eliyle yürütülen kamu emeklilik programlarının giderek özelleştiği görülmektedir.

Emeklilik programlarında yaşanan değişimi sınıflandırmak ve kendi içerisinde alt kırımlara ayırabilmek için Dünya Bankası, OECD ülkelerinde uygulanan emeklilik sistemlerini aşağıda yer alan üç sütuna göre sınıflandırmıştır.

Şekil 1: OECD Emeklilik Sistemleri Sınıflandırması



Kaynak: Yazıcı ve Selamet, 2015: 47.

1.1. Kamu Emeklilik Programları

Dünya Bankası'nın sınıflandırmasında birinci sütun olarak geçen emeklilik programları kamu emeklilik programlarından oluşmaktadır. Kamu emeklilik planlarının finansmanı dağıtım yöntemine göre yapılmaktadır.

Dağıtım yöntemi, aktif durumda prim ödeyen çalışanların pasif durumda olanlara yarattığı faydaların, emekli olup pasif duruma geldiğinde aynı düzeyde fayda yaratmasını amaçlayan bir finansman sistemidir. Bu sistem ile cari yılın giderleri yine aynı yılın gelirleri ile finanse edilmektedir. Dağıtım sisteminde çalışanlardan emeklilere doğru bir gelir transferi ve hem kuşaklar arası hem de kuşaklar

içindeki farklı yaş gruplarında gelirin yeniden dağılımı gerçekleşmektedir (Güneş ve Yakar, 2004: 131).

Kamu emeklilik planlarının bir diğer öne çıkan özelliği ise tanımlanmış fayda esasına dayanmalarıdır. Tanımlanmış fayda modelinde katılımcıların emeklilik döneminde elde edecekleri fayda devlet tarafından garanti altına alınmıştır. Dolayısı ile emeklilik planlarının yönetilmesinden oluşan riskler plan garantörü olan devlet tarafından üstlenilmiştir.

Birinci basamak kamu emeklilik programlarına katılım çalışanlar için zorunlu olup, bu tarzdaki planların birincil amacı çalışanlara, emeklilik döneminde asgari bir gelir güvencesi sağlamak ve bu sayede yoksulluğun önlenbilmesidir (Alper vd., 2015: 10).

1.2. Mesleki Emeklilik Programları

Emeklilik sistemleri sınıflandırmasında ikinci sütun emeklilik programları olarak belirtilen mesleki emeklilik programları kamu emeklilik programlarını desteklemek için meslek esasına dayalı olarak çalışanlara emeklilik dönemlerinde ek bir fayda sağlama amacını güden tamamlayıcı emeklilik programlarıdır. Bahse konu tamamlayıcı emeklilik programları, gelirin zaman dilimleri arasındaki transferine amaç olarak yaşlılık döneminde ek gelir yaratıp tüketimi destekleme, mesleki emeklilik fonlarının sermaye piyasalarını güçlendirmesi ve mesleki dayanışmanın sağlanması gibi fonksiyonlara sahiptir (Alper vd., 2015: 10).

Mesleki emeklilik planlarına üyelik, çalışma ilişkisi ile gerçekleşmektedir. Sistemden sağlanan faydalar çoğunlukla ücret düzeyi ile alakalı olup, bireysel veya toplu iş sözleşmeleri belirleyici olmaktadır. Mesleki emeklilik planlarındaki ilk uygulamalar tanımlanmış fayda esasına dayanmaktadır (Yazıcı, 2015: 44). Ancak ilerleyen zaman diliminde tanımlanmış katkı prensibine dayalı emeklilik planlarının sayılarında artış olmuştur. Tanımlanmış katkı sistemi, çalışanların emeklilik döneminde elde edecekleri faydanın önceden belli olmadığı, zaman içerisinde sisteme yatırılan aidatların ve emeklilik fonlarının finansal performansının belirleyici olduğu plan türüdür. Bu tipteki emeklilik planlarında finansal risk bireyselleşmektedir.

Mesleki emeklilik programları kamu emeklilik programlarından farklı olarak fon biriktirim yöntemine göre finanse edilmektedir. Fon biriktirim yönteminde, dağıtım yönteminden farklı olarak kuşaklar arası gelir transferi yapılmaz bunun yerine her kuşağın

emeklilik finansmanı aynı kuşak tarafından finanse edilir (Alper vd., 2015: 10).

1.3. Bireysel Emeklilik Programları

Emeklilik sistemlerinde üçüncü sütunu temsil eden bireysel emeklilik sistemi, devletin denetimi ve gözetimi altında özel sektör tarafından yönetilen, katılımcıları için oluşturulan ayrı planlar nezdinde emeklilik döneminde katılımcısına ek fayda sağlayan ve mesleki emeklilik planlarında olduğu gibi kamu emeklilik planlarını destekleme amacı güden tamamlayıcı emeklilik modelidir.

Bireysel emeklilik sisteminin gönüllülük ve büyük çoğunlukla tanımlanmış katkı esasına dayanması emeklilik planının yönetiminden kaynaklanan tüm riskleri bireylere ve emeklilik şirketlerine yüklemektedir. Bireysel emeklilik programlarında devletin rolü düzenleyici niteliktedir ve sistemin işleyişine yönelik devletin aldığı tek risk katılım seviyesinin düşük kalması ile sistemden elde edilmesi sağlanan getirinin ve dolayısıyla ekonomiye sağlanacak yararın elde edilememesidir (Karabacak, 2015: 11).

Bireysel emeklilik sistemlerinin en temel işlevlerinden biri etkin bir tasarruf aracı olmasıdır. Fon biriktirim prensibi ile işleyen programlar, tanımlanmış katkı esaslı ile bireyleri tasarruf tercihlerinde özgür bırakmaktadır.

2. BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

Bireysel emeklilik sistemi, birinci basamak zorunlu kamu emeklilik programlarına ek olarak bireylerin aktif olarak çalışma hayatında bulundukları dönemlerde düzenli tasarrufla bulunmalarını sağlayarak, mevcut refah düzeyinin emeklilik döneminde de devam ettirilmesi ve ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın desteklenmesi amacıyla kurulmuş bir sistemdir.

Sosyal açıdan bakıldığında bireysel emeklilik sistemi sayesinde oluşan tasarrufların yaratacağı emeklilik fonları vasıtasıyla ekonomiye ciddi ölçüde kaynak yaratılacağı malumdur. Öte yandan bireysel emeklilik sistemi ile bireyler geleceğine yönelik tasarrufla bulunurlarken bu tasarrufların onların nezdinde yatırıma yönlenecek böylelikle de ekonomiye uzun vadeli kaynak aktararak başta istihdamın arttırılması olmak üzere sermaye piyasalarının derinleşmesi ile birlikte sürdürülebilir ekonomik büyümenin oluşmasında önemli rol oynayacaktır (İTO, 2006: 55).

İlk basamak zorunlu kamu planlarından gönüllü modellere geçişte her ülke kendi sosyal güvenlik sistemine uygun olan tamamlayıcı bir emeklilik sistemi oluşturmaktadır. Dolayısıyla bireysel emeklilik sistemi, dünya genelinde farklı modellerde uygulanabilmektedir. Ancak sistemin özünü oluşturan temel kriterler çoğunlukla benzer niteliktedir.

Bireysel emeklilik sistemi, özü itibarı ile bireylerin aktif çalışma yaşamı boyunca elde ettikleri gelirlerinin bir kısmını emeklilik döneminde kullanmak üzere tasarruf etmesi ve yapılan tasarrufların çeşitli yatırım araçlarıyla değerlendirme temeline dayanmaktadır. Açıklamadan da anlaşılacağı üzere bireysel emeklilik sistemleri, bireylere kendi tasarruflarını yönetebilmeleri için özel emeklilik şirketleri tarafından gerekli platformun sağlanması esasına dayanır. Bu süreçte devletin görevi sistemin çerçevesini mevzuatlarla düzenleme, işleyişini denetleme ve sistemin bireyler için cazip hale getirmek için başta vergi avantajları olmak üzere çeşitli destekler verilmesidir.

2.1. Bireysel Emeklilik Sistemi Türleri

Bireysel emeklilik sistemleri genel olarak bireylerin herhangi bir yerde çalışma zorunluluğu olmadan kendi özgür iradeler ile seçebilecekleri bir emeklilik şirketi ile yapılan sözleşme doğrultusunda başlatılan emeklilik planına dayanmaktadır. Bireysel emeklilik sisteminin çekirdeğini oluşturan klasik plan tiplerine alternatif bazı bireysel emeklilik plan türleri de bulunmaktadır.

Bunlardan ilki emeklilik şirketleri ile kurumlar arasında oluşturulan gruba bağlı bireysel emeklilik planlarıdır. Bireylerin bu tarzdaki planlara dahil olabilmeleri için çalıştıkları işyeri ile bir emeklilik şirketi arasında grup emeklilik planı oluşturulmuş olması gerekmektedir. Bu şekilde kurulan bireysel emeklilik planlarının katılımcılarına ilave avantajlar sağladığı bilinmektedir. Çalışan katkısının yanında bazı işverenler tarafından da emeklilik katkısı yapılması ve çalışanların bireysel olarak elde edemeyecekleri kesinti oranları bu avantajlara örnek olarak verilebilir.

Özellikle tasarruf oranlarının düşük olduğu bazı ülkelerde bireysel emeklilik sistemi otomatik katılımlı olarak da uygulanmaktadır. Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemlerine, yaş veya çalışma statüsü gibi belirli şartları sağlayan tüm çalışanlar otomatik olarak dahil edilmektedir. Her ne kadar sisteme giriş zorunlu olsa da arzu eden katılımcılar sistemden özgürce ayrılabilir. Son yıllarda davranışsal finans alanında yapılan araştırmalar otomatik

katılımlı sistemlere dahil olan katılımcıların gönüllü katılımcılara kıyasla daha uzun süreli sistemde kaldıklarını göstermektedir.

2.2. Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemi

Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin temelleri 1995 yılında atılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından ILO’nun bireysel emeklilik konusundaki uzmanlarından bir rapor talep edilmiş ve hazırlanan rapor takip eden zaman diliminde bireysel emeklilik sisteminin oluşturulmasına kılavuzluk etmiştir (Alper vd., 2015: 119). Takip eden zaman dilimi içerisinde 1999 yılında sosyal güvenlik sisteminde gerçekleşen parametrik reformlar kamu emeklilik programlarının üçüncü basamak bireysel emeklilik sistemi ile desteklenmesi ihtiyacını belirginleştirmiştir. Bu doğrultuda 16 Mayıs 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemleri Kanunu Tasarısı” sunulmuştur.

Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, Maliye Bakanlığı başta olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu olmak üzere ilgili tüm kesimlerin görüş ve önerilerinin dikkate alındığı, sosyal güvenlik reformunun bir parçası olan ortak bir metin olarak TBMM tarafından 28 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiş, Resmi Gazete’de yayımlanarak 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir (EGM, 2017).

Kanun gerekçesinde bireysel emeklilik sistemi ile sağlanacak faydalar ve amaç şu şekilde özetlenmiştir (TBMM, 2000: 2):

- Uzun vadeli altyapı yatırımları için gerekli fonları sağlayacak ve dolayısıyla istihdamı artıracak,
- Kamunun uzun vadeli borçlanma olanağını olumlu etkileyecek,
- Piyasalardaki kısa vadeli spekülasyon baskıları azaltacak,
- Ulusal tasarruf eğilimini artıracak,
- Emekliliğe yönelik tasarrufların mali sisteme akması ile kayıtlılığı teşvik edecek,
- Sermaye piyasalarının derinleşmesine katkıda bulunacak,
- Bireylere güvenli, avantajlı, yatırımlarını kontrol edebilecekleri ve hesaplarına kolayca ulaşabilecekleri ürünler sunacak, bir yapı oluşturmaktır.

Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin kurulması, kamu emeklilik sisteminde uygulanan parametrik reformlara ilave olarak paradigmatik reformların da başlangıcı olmuştur. 2003 yılında

uygulanmaya başlayan bireysel emeklilik sisteminin güvenilirliği konusu, daha önceki toplu tasarruf denemelerinin başarısızlığı ve toplumda oluşan şüphelerin de etkisi ile çok kurumlu bir denetim mekanizmasına bağlanmıştır. Bu doğrultuda sistemin iç denetiminden Hazine Müsteşarlığı, SPK ve Emeklilik Gözetim Merkezi birlikte sorumlu olmuştur. Sistemin dış denetimi için ise bağımsız denetim kuruluşları görevlendirilmiştir (EGM,2017).

Kanun gerekçesinde de ifade edildiği üzere bireysel emeklilik sisteminin kurulmasında makro ve mikro ölçekteki amaç ve hedefler birlikte önem taşımıştır. Bu nedenle sistemin toplum tarafından benimsenmesi ve hedeflenen amaçların kısa bir süre içerisinde elde edilebilmesi için sistem katılımcılarına vergi teşvikleri sağlanmıştır. Dünya genelinde de yaygın olarak kullanılan vergi teşviklerinin üç aşamada sağlandığı bilinmektedir. Bu aşamalar; katkı payı ödeme anı, emeklilik planının yatırıma yönlmesi ve sistemden çıkış aşamalarıdır. Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin kuruluşunda uygulanan yöntem ilk iki aşamada vergi istisnası sağlanması, son aşama olan çıkış aşamasında ise süreye bağlı olarak tüm birikimden azalan oranda gelir vergisi kesintisi uygulanması şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak aradan geçen zaman dilimi içerisinde yapılan araştırmalar ve değerlendirmeler sonucunda vergi teşvikine dayalı sistem, literatürde katkıya katkı sistemi olarak geçen Türkiye’de ise devlet katkısı adı altında uygulanan ve katılımcıların sisteme yaptıkları katkı oranı üzerinden %25 oranında devlet katkısı alması şeklinde güncellenmiştir (Yazıcı, 2015: 98). Bireysel emeklilik sisteminde 2013 yılında gerçekleşen ve odağında devlet katkısı modeli olan bu revizyon Türkiye’de bireysel emeklilik açısından önemli bir kilometre taşı olmuştur. Yapılan değişikliklerle birlikte bireysel emeklilik sistemi daha kapsayıcı ve sürdürülebilir bir yapıya dönüşmüştür.

Halen yürürlükte olan bireysel emeklilik sisteminin genel özellikleri ve emeklilik şartları aşağıdaki şekilde özetlenebilir (EGM: 2015):

- Bireysel emeklilik sisteminde, bireysel katılımcıların emeklilik hesaplarına aktarılan katkı paylarının %25’ine karşılık gelen tutar devlet katkısı olarak katılımcının emeklilik hesabına aktarılmaktadır. Bu katkıdan eksiksiz olarak faydalanabilmek için emeklilik şartlarını sağlamak gerekmektedir.

- Bireysel emeklilik sisteminden emekli olabilmek için katılımcının sistemde 10 yıl süreyle kalması ve 56 yaşını doldurması gerekmektedir.

- Katılımcının birden fazla emeklilik sözleşmesi bulunması halinde, tüm sözleşmelerinden emeklilik hakkı kazanması için yalnızca birinden emeklilik şartlarını sağlaması yeterlidir. Ancak emekli olurken tüm sözleşmelerini birleştirmesi gerekecektir.
- Emekliliğe hak kazanan katılımcılar, birikimlerinin tamamını bir seferde sistemden çekebileceği gibi arzu ederlerse birikimlerinin tamamını veya bir kısmını sistemde bırakarak belli bir süre için ya da ömür boyu düzenli ödeme talep edebilirler.
- Katılımcılar emeklilik sözleşmesini imzaladıkları tarihten itibaren istedikleri bir zamanda sistemden ayrılabilirler. Emeklilik şartlarını sağlamadan sistemden ayrılan bir katılımcıdan sistemde kalma süresine bağlı olarak azalan oranda gelir vergisi stopajı kesilir. Vergi kesintisi yalnızca birikimlerin getirilerine uygulanacak olup 10 yıldan önce sistemden ayrılanlardan %15, 10 yılı doldurup sistemden ayrılanlardan %10, emeklilik haklarını kazananlardan veya vefat, maluliyet gibi zorunlu sebeplerle sistemden ayrılanlardan ise %5 oranında stopaj kesintisi uygulanacaktır.

2.3. Türkiye’de Uygulamada Olan Plan Türleri

Türkiye’de uygulanmakta olan üç tip emeklilik planı bulunmaktadır. Bunlardan ilki bireylerin kendi nam ve hesaplarına oluşturdukları ve emeklilik şirketleri ile bireylerin ikili sözleşmelerine dayalı bireysel emeklilik sözleşmeleridir. Bu tarzdaki sözleşmelerde temel anlamdaki tüm emeklilik şartları, teşvikler, kesintiler daha önceki bölümlerde açıklandığı şekliyle uygulanmaktadır.

Ülkemizde uygulanmakta olan ikinci tip emeklilik planları çeşitli kurumlar tarafından çalışanları ve onların bağımlıları için oluşturulan gruba bağlı emeklilik planlarıdır. Bu tarzdaki emeklilik planları işveren, emeklilik şirketi, çalışan ve bağımlıları olmak üzere üçlü bir sözleşme yapısında hayata geçmektedir. Gruba bağlı emeklilik planları için emeklilik şirketleri tarafından kurumlara özel emeklilik planları oluşturulmakta ve bu planlar için Hazine Müsteşarlığından ve Sermaye Piyasaları Kurumundan özel izin alınmaktadır. Gruba bağlı planların bireysel planlara kıyasla en önemli farklı emeklilik şirketi tarafından alınan sisteme giriş aidatı ve fon işletim gideri gibi kesintilerin bireysel sözleşmelere kıyasla daha avantajlı olmasıdır. Öte yandan çoğu kurum çalışanlarının sisteme yaptığı katkıya istinaden çalışanlarının emeklilik planlarına ilave katkı sağlamaktadır. Çoğunlukla çalışanların ücretlerinden kesilen belirlenmiş oranlar şeklindeki aidatlar kadar işverenler de ilgili planlara katkıda bulunmaktadır. İşveren grup emeklilik sertifikası adı altında yapılan bu ödemeler için şirketlere devlet tarafından vergi avantajı sağlanmıştır. Diğer yandan ayrı bir sözleşme altında takip

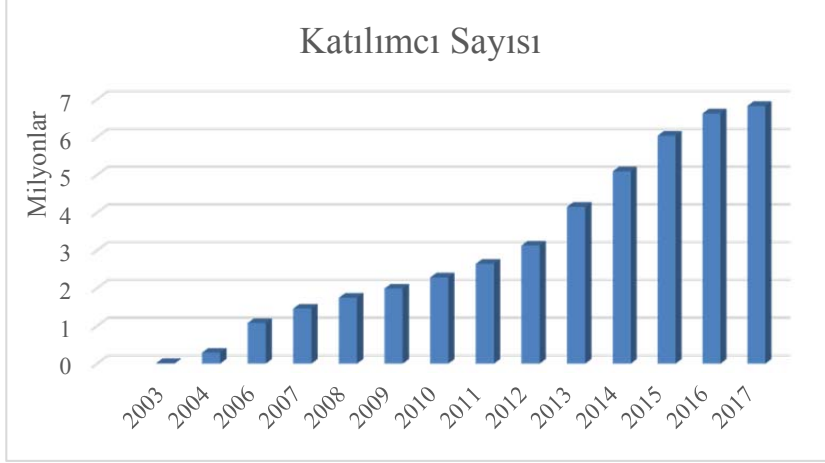
edilen bu planlar için devlet katkısı söz konusu olmamaktadır. Bu şekildeki şirket uygulamalarını desteklemek adına 2007 yılından itibaren işveren grup emeklilik sertifikasından faydalanan çalışanlara hak kazanma süresi şartı getirilmiştir. Bu haktan yararlanan çalışanlar işveren tarafından belirlenen süre zarfından işten ayrılırlarsa kendilerine sağlanan ek katkıdan yararlanamamaktadırlar. Bu süre 1 yıldan az 7 yıldan da fazla olamamaktadır (EGM, 2017).

Son olarak da 2017 yılında Türkiye için yeni bir bireysel emeklilik sistemi olan otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemi devreye alınmıştır. Çalışmanın temel konusu olan bu plan türü takip eden bölümde detaylı olarak ele alınacaktır.

2.4. Türkiye’de Bireysel Emekliliğin Son Durumu

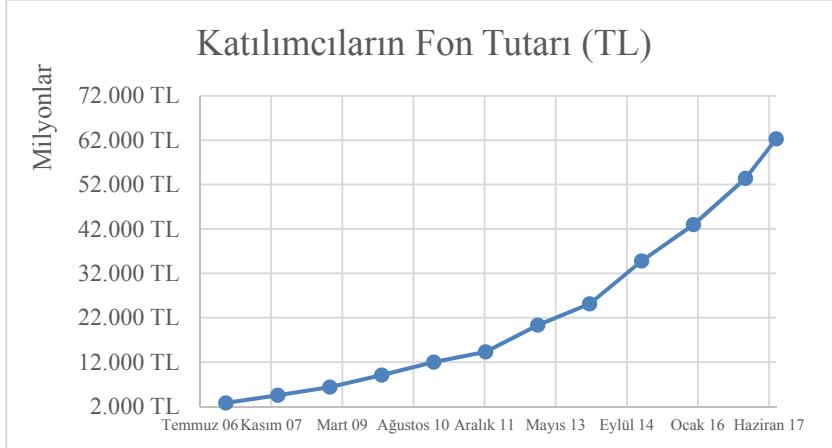
Türkiye’de bireysel emeklilik sistemi kurulduğu günden bugüne sürekli bir büyüme trendi içerisinde olmuştur. Her ne kadar dünya ve OECD ölçeğinde Türk bireysel emeklilik sisteminin yeri sınırlı olsa da kendi içerisindeki büyüme oranları ve bugün gelinen nokta gelecekte bireysel emeklilik sisteminin giderek büyüyeceğini işaret etmektedir. Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından 08 Ağustos 2017 tarihinde yayınlanan veriler dikkate alındığında sistemde yer alan katılımcıların fon tutarlarının 60 milyar TL’yi geçtiği, sistemde yer alan katılımcıların toplamının ise 7 milyon kişiye yaklaştığı görülmektedir. Türkiye’deki bireysel emeklilik sisteminin son on yıllık zaman dilimi içerisindeki seyrini, katılımcı sayısı ve fon büyüklüğü parametreleri ile izlemek için aşağıda yer alan Grafik 1 ve Grafik 2 EGM verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Grafik 1: 2004 – 2017 Yılları arasında Türkiye’de BES Katılımcı Sayıları¹



Kaynak: EGM, 2017.

Grafik 2: 2007 – 2017 Yılları arasında Türkiye’de BES Fon Büyüklüğü



Kaynak: EGM, 2017.

3. TÜRKİYE’DE OTOMATİK KATILIMLI BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

Türkiye’de Ocak 2017 itibari ile uygulanmaya başlayan otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin öncelikli sebeplerinin başında Türkiye ekonomisinin önemli problemlerinden biri olan

¹ 2017 yılına ilişkin veriler 04.08.2017 tarihli dir. Diğer tüm yıllar 31 Aralık tarihi itibariyledir.

tasarruf açığı yatmaktadır. Bu konudaki kapsamlı bilgiye AvivaSA Sigorta Şirketi’nin Ekim 2016 tarihinde yayınladığı Emeklilik Dönemi Tasarruf Açığı Araştırması Türkiye Raporu’ndan ulaşılabilmektedir. Türkiye’deki otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemini irdelemeden önce ilgili raporda yer alan bazı kritik bilgilere özet olarak değinmek yerinde olacaktır (AvivaSA, 2016: 5):

- Emeklilik Dönemi Tasarruf Açığı Araştırması, Türkiye’de bireylerin emeklilik döneminde yaşam standartlarını sürdürülebilmek için ne kadar tasarruf yapmaları gerektiğini sorgulamaktadır.

- Yapılan araştırmaya göre Türkiye’de 2017 – 2057 yılları arasında emekli olacakların, emeklilik tarihine kadar yıllık ortalama 3.200 Euro’luk ek bir tasarruf yapmaları gerektiği sonucuna varılmıştır. Kişi başı olan bu tutarın ülke başı karşılığı 125,2 milyar Euro olarak belirlenmiştir. Aynı raporun 2010 yılı versiyonunda, 2011 ile 2051 yılları arasında emekli olacaklar için kişi başı ortalama yıllık ek tasarruf ihtiyacı 2.400 Euro, ülke başı tutar ise 91 milyar Euro olarak belirlenmişti. Aradan geçen yedi yıllık zaman diliminde tasarruf ihtiyacının %37 civarı büyüdüğü görülmektedir.

- Aynı araştırmanın uygulandığı 17 Avrupa ülkesi arasında Türkiye tasarruf açığında 5. sırada olmasına rağmen, tasarruf açığının GSYİH’ye oranı açısından ise sonuncu sıradadır. Ayrıca 2016 yılında asgari ücrete yapılan zam ile birlikte tasarruf açığı daha da büyümüştür.

- Tasarruf açığını kapatmak için genç yaşlarda tasarruf yapmaya başlamak önemli ölçüde avantaj sağlamaktadır. Örnek olarak 20’li yaşlarda tasarruf yapmaya başlayan birinin yıllık ortalama 1000 Euroluk tasarruf yapması yeterli oluyorken 60’lı yaşlara birikim yapmadan gelen bir kişinin kendi tasarruf açığını kapatmak için yıllık ortalama 8000 Euro ek tasarruf yapması gerekmektedir.

- Türkiye’de çalışanlar emekliliklerine ilişkin endişe duymaktadır. Yapılan anketlere göre her 10 kişiden 3’ü geleceği için para biriktirmektense günü yaşamayı tercih etmektedir.

- Türk halkının yarısı emekli olduktan sonra çalışmayı düşünmektedir.

- Yurt dışındaki örnekler, otomatik katılımın başarısının işveren katkısına bağlı olduğunu göstermektedir.

3.1. Otomatik Katılımlı Bireysel Emeklilik Sisteminin Kurulma Amacı

Türkiye’de otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemine geçiş 25.08.2016 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik

Yapılmasına Dair Kanun'un 01.01.2017 tarihi itibarı ile yürürlüğe girmesi ile başlamıştır. İlgili Kanun'a ilişkin Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin hangi amaçla kurulduğuna dair bilgi içermektedir. Kanun'un genel gerekçeleri arasında amaca ilişkin bilgiler aşağıda yer almaktadır (TBMM, 2016: 4):

- Bireysel emeklilik sistemine işverenler aracılığıyla kurumsal katılımın artırılması sistemin büyümesi açısından büyük önem arz etmektedir.
- Sisteme kurumsal katılımın artırılması amacıyla otomatik katılım uygulamasından yararlanılması mümkündür.
- Ücret karşılığı tüm bağımlı çalışanların sisteme otomatik olarak dahil edilmesi ve bu şekilde sisteme dahil edilen çalışanlara belirli bir süre içinde cayma hakkı tanınması öngörülmektedir.
- Türkiye'de tasarruf oranları dünyadaki tasarruf oranlarına kıyasla bir hayli geridedir.
- Otomatik katılım uygulaması ile yurtiçi tasarruf oranının artırılması ve çalışanların çalışma döneminde sahip oldukları refah seviyesinin emeklilik döneminde de korunması için emekliliğe yönelik olarak tasarruf etmeye özendirilmesi amaçlanmaktadır.

Yukarıda yer alan gerekçelere ek olarak bireysel emeklilik sisteminin kurulması ile birlikte geçen zaman içerisinde sürekli olarak yükselmesi beklenen fon büyüklüğü ile hem kamunun hem de özel sektörün finansman ihtiyacını desteklemesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla da ülke içerisinde daha fazla üretim, kazanç ve vergi miktarında artış yaratılması ön görülmektedir (Uğur, 2016: 17).

Ayrıca bireysel emekliliğin bir tasarruf sistemi olması kadar bir yatırım aracı olması da amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda alt yapı yatırımları ve uzun vadeli yatırımlar için de kaynak yaratma amacı bulunmaktadır. Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin dolaylı kurulma amaçları arasında; iş ve istihdam olanaklarının çoğaltılması, sosyal güvenlik uygulamalarının daha kapsayıcı hale getirilmesi, finans sektöründe yer alan uzun vadeli fonların büyümesi ve çeşitlenmesi, istikrarlı ekonomik büyüme ve enflasyonla mücadele gibi alt başlıklar da yer almaktadır (Uğur, 2016: 12).

3.2. Otomatik Katılımlı Bireysel Emeklilik Sisteminin Özellikleri

Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemine ilişkin aşağıda yer alan bilgiler Emeklilik Gözetim Merkezi'nin internet sayfasından alınmış ve derlenmiştir (EGM, 2017).

- Otomatik katılımlı bireysel emekliliği sistemine dahil olacak katılımcıların Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmaları ve 45 yaşını doldurmamış olmaları gerekmektedir.
- Sisteme yaş şartını sağlayan özel sektör ve kamu çalışanları dahil olmaktadır.
- Özel sektörde istihdam edilen çalışanların otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemine dahil olması aşağıdaki tabloda yer alan takvime göre ve şirketlerdeki çalışan sayılarına peyderpey gerçekleşmektedir.

Tablo 1: Otomatik Katılımlı Bireysel Emeklilik Sistemi Çalışan Sayılarına Göre Sisteme Giriş Tarihleri

Çalışan Sayısı	Çalışanların Sisteme Gireceği Tarih
1.000 ve üzeri	01.01.2017
250 – 999 arası	01.04.2017
100 – 249 arası	01.07.2017
50 – 99 arası	01.01.2018
10 – 49 arası	01.07.2018
5 – 9 arası	01.01.2019

Kaynak: EGM, 2017.

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinde çalışanlar 01.04.2017 tarihinde, diğer kamu idarelerinde çalışanlar ise 01.01.2018 tarihinde otomatik katılma dahil edilecektir.
- Sistemde işverenlerin yükümlülükleri; emeklilik şirketinin seçimi, fonların seçimi ve katkı payının çalışanların ücretlerinden kesilerek emeklilik şirketine iletilmesidir.
- Birden fazla işveren ile iş akdi bulunan çalışanların, işverenlerin her birinin sisteme dahil olması halinde, çalışılan her işyeri için ayrı emeklilik planları oluşturulur.
- Çalışanlar, ücretlerinden yapılan ilk kesinti tarihini takiben iki ay içerisinde bireysel emeklilikten cayma hakkını kullanabilir. Cayma süresinden sonra da sistemden çıkış yapmak mümkündür.
- Çalışanın ücretinden kesilecek katkı payı tutarı, ilgisine göre emeklilik keseneğine esas kazancın ya da prime esas kazancın ya da bağlı bulunduğu sandığa katılım payı, kesenek veya diğer adlar altında ödediği tutarların hesaplanmasına esas kazancın %3'üne karşılık gelen tutardır. Çalışan isterse daha yüksek bir oranda katkı payı kesilmesini işvereninden talep edebilir.
- Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminde emeklilik şartı diğer bireysel emeklilik planları ile aynıdır. Sistemde 10 yılını dolduran ve 56 yaşını dolduranlar emekliliğe hak kazanırlar.

Ancak emeklilik süresinin hesabında diğer bireysel emeklilik planlarında geçirilen süreler dikkate alınmaz.

- Otomatik katılım kapsamında emeklilik şirketlerince fon işletim gider kesintisi dışında başka bir kesinti yapılamaz. Çalışanlara sunulan tüm fonlar için azami yıllık fon işletim gider kesintisi oranı % 0,85 olarak uygulanır.

- İşverenler otomatik katılım sözleşmesine çalışanlar adına katkı payı ödeyememektedir.

- Çalışanlar katkı payı ödemelerine ara vermeyi talep edebilirler. Talep tarihinden itibaren azami 3 aylık süre için ödemeye ara verilebilir.

- Otomatik katılımıda çalışanlara üç şekilde devlet katkısı yapılmaktadır:

- Katkı payı oranının %25'i oranında katkı,
- 2 aylık cayma süresinin sonunda sistemde kalmayı tercih eden çalışanlara 1.000 TL ilave katkı,

- Emeklilik hakkının kullanılması halinde, birikimini en az on yıllık gelir sigortası sözleşmesi kapsamında almayı tercih eden çalışana birikimin %5'i karşılığı ek katkı,

- Çalışanlara sağlanan %25'lik devlet katkısı ve 1000 TL'lik ilave katkı tutarı aşağıda yer alan hak ediş sürelerine göre çalışanlara ödenmektedir:

Tablo 2: Devlet Katkısı Hak Ediş Oranları

Sözleşmede geçirilen süre	Hak ediş oranı
3 yıldan 6 yıla kadar	%15
6 yıldan 10 yıla kadar	%35
10 yıl ve daha fazla	%60
Emeklilik, vefat, maluliyet	%100

Kaynak: EGM, 2017.

- Çalışanlar birikimini üç şekilde alabilirler:
- Toplu para
- Programlanmış geri ödeme: Çalışan, sistemdeki birikimi sona erinceye kadar belirleyeceği tutarda emekli maaşı alır.

- Yıllık gelir sigortası: Ömür boyu emekli maaşı şeklinde alır.

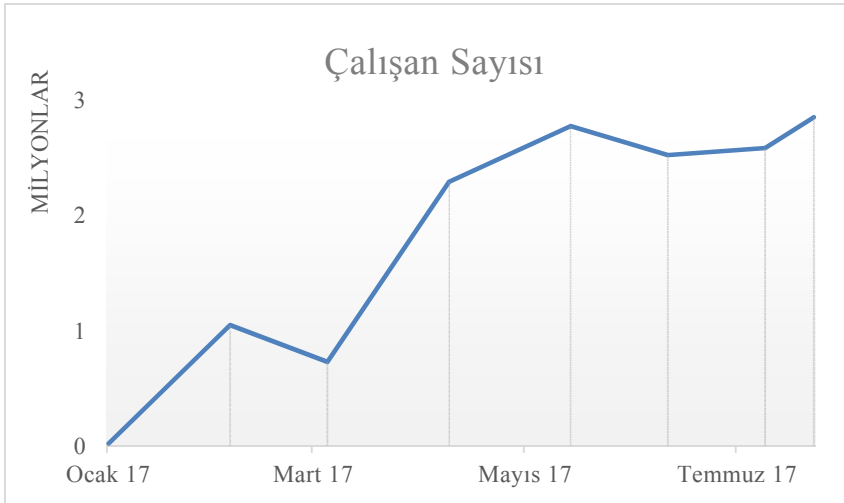
- İşverenin otomatik katılım sistemi kapsamındaki yükümlülüklerine uymaması halinde, her bir ihlal için 100 TL idari para cezası uygulanacaktır.

3.3. Otomatik Katımlı Bireysel Emeklilikte Genel Durum

01 Ocak 2017 tarihinden itibaren Türkiye'de yaklaşık 18 milyon ücretli çalışandan 45 yaşının altında olan 13 milyonu otomatik katımlı bireysel emeklilik sistemine otomatik olarak dahil olacaktır.

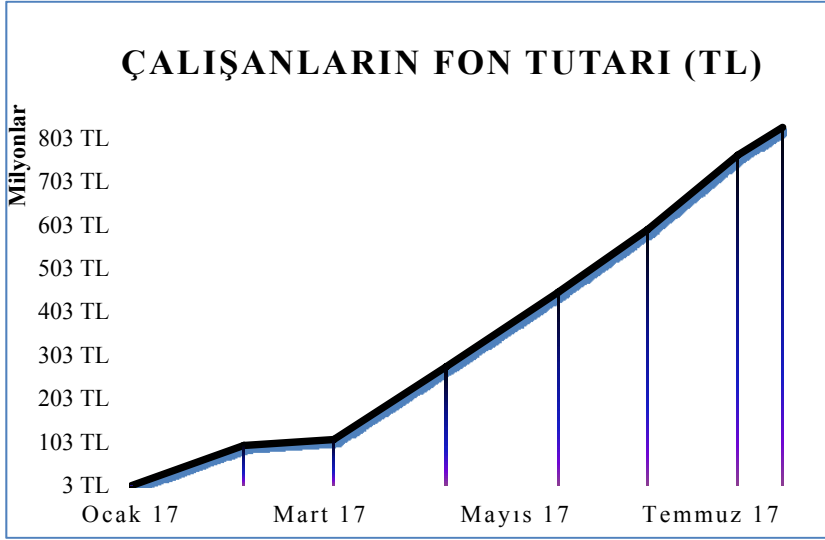
(Akın, 2016: 3). Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin ilk fazı olan 01 Ocak 2017 tarihinde otomatik olarak sisteme dahil olan çalışanların sisteme yansımaları, Ocak ayı bordro dönemini takiben Şubat ayının ilk haftasında sisteme yansımıştır. Sistemin ikinci fazı olan 01 Nisan 2017 tarihinde ise çalışan sayısı 250 ile 1000 arasında olan özel şirketler ile kamu idarelerinde çalışan personelin bir kısmı sisteme dahil olmuştur. Nisan ayında sisteme dahil olan kamu personelinin sisteme katılımı ilgili ay içerisinde özel sektör çalışanlarının katılımı ise yine bordro dönemini takiben Mayıs ayında gerçekleşmiştir. 01 Temmuz 2017 tarihinde ise son olarak 100 ile 250 çalışan sayısına sahip işletmeler sisteme dahil olmuştur. En son 04 Ağustos 2017 tarihinde Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından yayınlanan bilgilere göre sisteme 2.850.617 çalışan dahil olmuş ve fon büyüklüğü 828 milyon TL’ye ulaşmıştır. Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemindeki katılımcı sayıları incelendiğinde sistemin beklendiği gibi doğrusal bir şekilde büyümediği görülecektir. Aşağıda yer alan Grafik 3 ve Grafik 4 Emeklilik Gözetim Merkezi’nin yayınladığı veriler dikkate alınarak düzenlenmiştir. Özellikle katılımcı sayılarının değişimi incelendiğinde otomatik katılımlı emeklilik sisteminden cayma oranlarının çok yüksek olduğu, büyüme trendini yaratanın ise sisteme yapılan zorunlu girişler olduğu görülecektir.

Grafik 3: Ocak – Ağustos 2017 ayları arasında Türkiye’de Otomatik Katılımlı BES Katılımcı Sayıları



Kaynak: EGM, <http://www.egm.org.tr/weblink/OKSgostergeler.asp> adresinden derlenmiştir (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

Grafik 4: Ocak – Mayıs 2017 ayları arasında Türkiye’de Otomatik Katılımlı BES Fon Tutarları



Kaynak: EGM, <http://www.egm.org.tr/weblink/OKSGostergeler.asp> adresinden derlenmiştir (Erişim Tarihi: 13.08.2017).

3.4. Cayma Oranları

01 Ocak 2017 tarihinde ilk fazı, 01 Nisan 2017 tarihinde ise ikinci fazı, 01 Temmuz 2017 tarihinde ise üçüncü fazı gerçekleşen otomatik katımlı bireysel emeklilik sisteminde planlanan katılım oranları yakalanamamıştır. Konuya ilişkin Başbakan Yardımcısı Sn. Mehmet Şimşek'in yaptığı açıklamalara göre sistemden çıkış oranı %52 düzeyindedir (Gazete Vatan, 13.06.2017, Erişim Tarihi: 19.08.2017). Sistemden cayanlar arasında halihazırda bireysel emeklilik sisteminde yer alanlar çıkarıldığında, başka bir anlatımla başka bir bireysel emeklilik sözleşmesi olmayan çalışanlar dikkate alındığında cayma oranı %38 olarak değerlendirilmektedir (Ntv, 19 Haziran 2017, Erişim Tarihi: 19.08.2017).

3.5. Sistemden Cayma Nedenleri

Türkiye'de otomatik katımlı bireysel emeklilik sistemine katılım süreci halen devam etmektedir. Bu nedenle caymalara ilişkin anket benzeri çalışmalar henüz yayınlanmamıştır. Ancak cayma nedenleri hakkında bazı tespit ve tahminler yapılabilmektedir.

- Öncelikle istatistiklerden de anlaşıldığı üzere mevcutta bireysel emeklilik sisteminde olan katılımcıların sistemden cayma oranları yüksek gözükmemektedir. Dolayısıyla bu durum öncelikli bir cayma nedeni olarak değerlendirilmektedir.

- Türkiye’de düşük ücretli ve yoksulluk sınırının altında yaşayan çalışanlarının sayısının fazla oluşu nedeniyle ülke genelinde tasarruf yapabilecek kişilerin sayısı sınırlıdır. Bu durumun da cayma oranları üzerinde etkili olduğu düşünülmektedir.
- Ülke genelinde uygulanan tasarrufu teşvik fonu ve benzeri denemelerin başarısız olması, 2000 yılında oluşturulan işsizlik fonu için toplanan kaynakların amacına ve mevzuata aykırı olarak başka konuda harcanması, kamu kaynaklı tasarruf uygulamalarına şüpheyile yaklaşılmasına neden olmuştur, bu durumun da cayma oranlarını etkilediği düşünülmektedir.
- Otomatik katılımlı sistemin gerekli altyapı ve tanıtım faaliyetleri yapılmadan alelacele devreye alınması sistemin öneminin yeteri kadar anlaşılamamasına yol açmıştır.
- Sistemin kanunlaştığı ve devreye alındığı tarihte yürürlükte olan OHAL şartlarının da katılımcılarda gelecek kaygısı oluşturarak cayma oranlarını etkilediği düşünülmektedir.
- Sistemden caymaların enflasyon oranı ile de etkileşimli olabileceği düşünülmektedir. Zira reel gelirlerin artmadığı enflasyonist ortamlarda tasarruf eğilimlerinin düşüş göstermesi tabiidir.

3.6. Sisteme Yapılan Eleştiriler

Otomatik katılımlı sisteme yapılan eleştirilerin öncelikli dayanağını otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin Anayasal ilke, hak ve sorumluluklarla çelişkili olduğu görüşüdür. Bazı kesimlerce, sistemin kurulmasının öncelikle Anayasa’da yer alan sosyal devlet ilkesine aykırı olduğu düşünülmektedir. Ayrıca Anayasa’nın 60’ıncı maddesinde yer alan “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” ifadeleri mevcutta oluşan, çalışanların özel bir sigorta programına katılmaya zorlanması ve çalışanların rızaları alınmadan ücretlerinden kesinti yapılması durumu ile çelişmektedir. Ayrıca bu durumun yine bir anayasal hak olan sözleşme hürriyeti ve mülkiyet hakkı ile de çeliştiği düşünülmektedir.

Sisteme yapılan eleştirilerin ikinci ortak noktası ise Türkiye’de daha önce uygulanan Tasarrufu Teşvik Fonu ve Zorunlu Konut Edinme Yardımı gibi uygulamaların başarısızlıklarla sonuçlanmasıdır. Yaşanan olumsuz deneyimlerden kaynaklanan güvensizlik sisteme eleştirel bakanların önemli bir dayanağıdır.

Türkiye’deki çalışanların büyük çoğunluğunun düşük ücretli olması da otomatik katılımlı bireysel emekliliğin kısa ve orta vadede ele geçen net ücreti düşüren bir etken olarak dikkate alınmasına yol

açmaktadır. Her ne kadar tasarruf sağlanan tutarların emeklilikte geri dönüşü gerçekleşecek olsa da yakın zaman dilimi için düşük ücretli çalışanların yaşamlarını idame ettirmek için gerekli kaynağın bir kısmı sisteme aktarılmaktadır. Bu konu da sisteme yapılan eleştiriler arasında ortaktır.

Otomatik katılımlı sistemin kuruluş amacının tasarrufu arttırmak, uzun vadeli projelere kaynak ayırmak ve sermaye piyasalarını derinleştirmek gibi amaçlar taşınması sistemin kuruluşunda çalışanların geleceğinden önce kamuya örtülü bir kaynak temin edilmesi gayesi olduğunu akıllara getirmektedir. Özellikle yakın zaman dilimi içerisinde kurulan varlık fonu ile birlikte otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin günün sonunda devletin bütçe açıklarını kapatmakta kullanılacağı ve kurulacak fonların reel olarak eriyebileceği endişesi bulunmaktadır. Bu durum da konuya şüpheyi bakanların önemli bir endişesidir.

SONUÇ VE YORUMLAR

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yakın zaman dilimi içerisinde sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlar, özellikle emeklilik konusunda alternatif çözüm arayışlarının geliştirilmesi ve çalışanların emeklilik dönemlerinde refah kaybıyla karşılaşmamaları için çeşitli önlemler alınması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Başka bir anlatımla sosyal güvenlik sistemlerinde, emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik maaşlarının düşürülmesi gibi parametrik reformların etkisinin yumuşatılması için paradigmatik reformlar adı altında kamu emeklilik programlarını destekleyici alternatif emeklilik planları oluşturulmuştur. Özellikle gelişmiş ülkelerde başarılı örnekleri izlenen özel emeklilik planlarının tek amacı çalışanların emeklilik dönemlerindeki refah düzeyini artırmak olmamıştır. Devletlerin kamu emeklilik planlarına sağladığı katkılar azalırken oluşturulan emeklilik fonları sayesinde kamuya finansman desteği de sağlanmaktadır. Oluşturulan bireysel emeklilik fonlarının kamu borçlanma araçlarını da içermesi kısa, orta ve uzun vadeli olarak kamuya finansal kaynak yaratılmasını sağlamaktadır.

Diğer yandan makroekonomik göstergeler arasında yurt içi tasarruf oranlarının yükselmesi sürdürülebilir bir büyüme için önem arz etmektedir. Yaratılan kaynağın etkisi reel sektörü etkilemekle birlikte finansal piyasaların derinleşmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bütün bu bilgiler ışığında söylenebilecek ilk söz bireysel emeklilik planlarının oluşturulmasında çalışanların emeklilik dönemlerindeki yaşam kaliteleri kadar, belki de daha fazla oranda kamu yatırımlarına ve ekonomiye katkı sağlanması amacı güdülmektedir. Konuya fayda bakış açısıyla yaklaşıldığında, aslında söz konusu olanın çalışanların zararını minimize ederken kamunun faydasının maksimize edildiğidir. Bireysel emeklilik sistemine şüpheyile yaklaşanların temel argümanı da bahse konu bu asimetrik fayda ilişkisidir.

Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin yarattığı fayda asimetrisini dengeleyen unsur 2013 yılından itibaren uygulanmaya başlanan devlet katkısı olmuştur. Katılımcılara sağlanan %25’lik devlet katkısı, diğer vergi avantajları ile birlikte çalışanlar için bireysel emeklilik planlarını cazip hale getirmiştir. Bu nedenle de Türkiye’deki bireysel emeklilik sistemi 2013 yılında hızlı bir yükselme eğilimine girmiştir.

Otomatik katılımlı bireysel emeklilik sisteminin kurulmasındaki temel amaç yüksek olan tasarruf açığını kapatmak ve uzun vadeli altyapı yatırımları için gerekli kaynağın sağlanmasıdır.

Başka bir anlatımla sistemin kurulması ile hem tasarrufun artırılması, hem kamu borçlanması ve hem de yatırımlar için gerekli olan kaynak bir ölçüde sağlanmış olacaktır.

Otomatik Katılımlı Bireysel emeklilik sistemine şüpheyile yaklaşanların önemli argümanları arasında yakın geçmişte kurulan ve ülke genelinde uygulanan tasarruf teşvik fonunun (çalışanların tasarrufu teşvik hesabı) amacına ulaşamaması ve 2000 yılında kurulan işsizlik sigortası fonunun mevzuata aykırı bir biçimde amacı dışında kullanılmasıdır.

Hem otomatik katılımlı, hem de 2003 yılından bu yana yürürlükte olan bireysel emeklilik sistemleri için yapılan temel sorgulamanın kaynağında sosyal güvenlik konusunun tüm vatandaşlar için anayasal temel bir hak ve bu hakkı sağlamanın da sosyal devletin temel bir görevi olması yatmaktadır. Dolayısıyla kamu emeklilik programlarının özelleştirilmesi adı altında yapılan tüm uygulamalar, sosyal devlet anlayışının sorgulanması ve çeşitli tartışmaların oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

Bu tartışmaların sona ermesi ve konu üzerinde tam bir mutabakata varılması kısa vadede mümkün gözükmemektedir. Ancak Türkiye’de yaşanan geçmiş olumsuz örnekler ve kamuoyu güvenindeki zedelenme otomatik katılımlı sisteme şüpheyile yaklaşılması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan işgücü piyasasında yer alan ve otomatik katılımlı sisteme dahil olan çalışanların büyük bir kısmının düşük ücretli çalışanlardan oluşması sistemin planlanan katılım düzeyine ulaşmasını engellemiştir. Sistemin ilk üç fazı daha tamamlanmadan sistemden cayma oranları %50’yi geçmiştir. Devlet tarafından sağlanan %25’lik destek ve tek seferlik 1000 TL’lik ek ödeme cayma oranlarının önüne geçmede yeterli olamamıştır.

Cayma oranlarının yüksekliğine ilişkin yorumlar, sistemin altyapı çalışmalarının tamamlanmadan, alelacele yürürlüğe girdiği yönündedir. Gelişmiş ülkelerde yürürlükte olan iyi uygulamalar göz önüne alındığında, çoğu başarılı modelin işveren katkılı olduğu bilinmektedir. Türkiye uygulamasında ise herhangi bir işveren katkısı ön görülmemiştir. Kaldı ki uzun zamandır gündemde olan kıdem tazminatı reformunun da işveren katkılı otomatik katılımlı bireysel emeklilik sistemi olarak kurgulanması sistemden caymaların önüne geçebilecek bir politika olabilirdi. Zira hem otomatik katılımlı hem de diğer bireysel emeklilik sisteminin geri planında; Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurumu, Emeklilik Gözetim Merkezi ve dış denetim kurumları gibi sponsor ve denetim kurumlarının yer alması sistemin güvenilirliğini arttırmaktadır. Ancak mevcutta da yer alan bu

denge ve fren mekanizmasının kamuoyuna doğru anlatılmadan sistemin alelacele devreye alınması, esas amacın sosyal güvenlik krizine çözüm aramaktan çok acil bir finansman ihtiyacını karşılanması olabileceğini akıllara getirmektedir.

Cayma oranlarının ülke genelinde yüksek olmasının geri planında yatan bir diğer hususun da çalışanların kapsama alınma takvimlerinin en çok istihdam yaratan kurumlardan başlanarak daha az sayıda çalışanı olan işyerlerine doğru ilerlemesi olduğu düşünülmektedir. Sisteme pilot uygulama yapmadan ve çalışan sayısı yüksek kurumlardan başlamak yerine daha öncelikle az sayıda çalışanı kapsama almak ve takip eden zaman diliminde tanıtım faaliyetlerine odaklanmak sistemin sürdürülebilirliği açısından faydalı olabilirdi.

Zamanlama açısından da OHAL şartlarında başlatılan bu uygulamanın, Türkiye’nin gündeminde hak ettiği önemi daha fazla görebileceği bir tarihte başlatılması daha uygun olabilirdi.

Hem dünyada hem de Türkiye’de başta nüfusun yaşlanması ile birlikte aktif-pasif oranının bozulması ve bu durumun da başta emeklilik olmak üzere sosyal güvenliği tüm boyutları ile krize soktuğu malumdur. Günümüzde yaşanan sosyal güvenlik krizinin çözümünde üç basamaklı bir sosyal güvenlik yapısı ile sistemin desteklenmesi, özellikle tasarruf açığı dikkate alındığında, çalışanların tüm çalışma yaşamları boyunca tasarruf etmelerinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Ancak başta bireysel emeklilik sistemleri olmak üzere çalışanların refah düzeylerini yaşam boyu sürdürmeyi amaçlayan sistemlerinin başarıları yalnızca kurulacak bireysel emeklilik sisteminin kapsamına ve özelliklerine bağlı değildir. Esas önemli olan risk kavramının giderek bireyselleştiği günümüz koşullarında bireysel farkındalığın ve doğru bilgilendirmenin yaygınlaşmasıdır.

Bireysel emeklilik sisteminin bir tasarruf aracı olması ile birlikte aynı zamanda bir yatırım aracı olduğu düşünüldüğünde özellikle finansal yatırım araçlarının kullanımına ilişkin toplum genelinde yaygın bilinçlendirme programlarının uygulanması gerekmektedir. Bireylerin tasarruf ve yatırım alışkanlıklarını kazanabilmeleri için erken yaşlarda bilinçlenmesi önem taşımaktadır. Özellikle bireysel emeklilik programlarının çok çeşitli yatırım fonlarını bünyesinde barındırıyor olması, ilgili fonların uzun dönemli performansları ve getirileri hakkında bilinçli olmayı gerekli kılmaktadır. Örnek bir uygulama olarak Türkiye Elektronik Fon Alım Satım Platformu’nun (TEFAS) www.tefas.gov.tr internet adresi üzerinden bireysel emeklilik fonları da dahil olmak üzere tüm yatırım fonlarının performanslarını izleyebilmek mümkündür. Buna benzer

bilgilendirme hizmetlerinin yaygınlaştırılması; emeklilik sistemine giriş, sistemde kalma ve sistemden edinilen faydayı maksimize etme anlamında büyük yarar sağlayacaktır.

Sonuç olarak, kurulan sistemlerin doğru işleyebilmesi; oluşturulan programların tüm taraflar için kazan kazan sonucu doğurabilmesi, toplumu kapsayıcı ve güven veren bir yönetim anlayışının tesis edilmesi unsurları ile ilişkili olarak gerçekleşebilecektir.

Bireysel emeklilik şirketlerinin fon getiri oranlarından hareketle, sisteme girme veya sistemde kalma konusunda getiri oranlarının ikna ediciliği veya caydırıcılığı ile ilgili somut bilgiler varsa eklenebilir.

KAYNAKLAR

- Alper, Yusuf vd. (2015). *Tamamlayıcı Emeklilikte “Bir Başarı Öyküsü”* OYAK, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Akın, Faruk (2016). “Otomatik Katılım Sisteminin Bireysel Emeklilik Sektörüne Etkileri”, *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 1, 1-12, Aralık 2016, <http://edergi.bilecik.edu.tr/index.php/sbd/article/view/141/105>, (Erişim Tarihi: 13.08.2017).
- Atılgan, Ahmet (2016). *Neo-Liberal Dönemde Sosyal Güvenlik*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Avıvasa, (2016). *Emeklilik Dönemi Tasarruf Açığı Araştırması Türkiye Raporu*, Ekim 2016, <https://www.avivasa.com.tr/i/Assets/pdf/tr-ulkeraporu2016.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.05.2017)
- Cayma Oranı yüzde 52 yeniden dizayn gerekli. (13 Haziran 2017). Vatan Gazetesi, <http://www.gazetevatan.com/cayma-orani-yuzde-52-yeniden-dizayn-gerekli-1075692-ekonomi/>, (Erişim Tarihi: 19.08.2017)
- Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM) (2017), <http://www.egm.org.tr/?sid=70>, (Erişim Tarihi: 13.08.2017).
- Gökbayrak, Şenay (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2010/2, 141-162.
- Güneş, İsmail, YAKAR, Soner (2004). “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, 2004 127-142, <http://sbeski.cu.edu.tr/dergi.asp?dosya=156>, (Erişim Tarihi: 13.08.2017).
- İstanbul Ticaret Odası (İTO) (2007). *Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın no: 2006-21, İstanbul.
- Karabacak, Serkan Ahmet (2015), *Bireysel Emeklilik Sistemi, Finansal Açidan Değerlendirilmesi ve OYAK Modeli Uygulaması*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Muhasebe Finansman Bilim Dalı, 2015, Ankara.
- Koray, Meryem (2012). *Sosyal Politika*, İmge Kitabevi Yayınları, 2012, Ankara.
- OECD, (2013). “Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators”, Paris: OECD Publishing.<http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.06.2017).
- Memurların yüzde 45’i otomatik BES’ten çıktı. (19 Haziran 2017) NTV.com.tr, <http://www.ntv.com.tr/ekonomi/simsek->

- memurlarin-yuzde-45i-otomatik-besten-cikti,aKBoKPtBCU-gqlWO4C2yZQ, (Erişim Tarihi: 19.08.2017).
- TBMM (2000) “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı ve Plan Bütçe ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları (1/693)”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss580m.htm> (Erişim Tarihi: 20.05.2017).
- TBMM (2016). “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı il Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/752)”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss410.pdf> (Erişim Tarihi: 20.05.2017).
- T.C. Hazine Müsteşarlığı (2017). Otomatik Katılım Sistemine İlişkin Sıkça Sorulan Sorular, Son Güncelleme 10.01.2017, [http://www.egm.org.tr/OtomatikKatilim/S%C4%B1k%C3%A7a%20Sorulan%20Sorular%20\(SSS\).pdf](http://www.egm.org.tr/OtomatikKatilim/S%C4%B1k%C3%A7a%20Sorulan%20Sorular%20(SSS).pdf), (Erişim Tarihi: 19.08.2017).
- Uğur, Suat (2016). Devlet Katkılı Sistemde Bireysel Emeklilik Sisteminin Performansı, *Toprak İşveren Dergisi*, Aralık 2016, Sayı 112, 12-17, <http://toprakisveren.org.tr/tr-TR/alt-sayfalar/284/sayi-112>, (Erişim Tarihi: 12.11.2017).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2017). World Population Ageing Highlights, New York 2017, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf, (Erişim Tarihi: 12.11.2017)
- Yazıcı, Selamet (2015). *Bireysel Emeklilik Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, Yayınlanmış Doktora Tezi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, 2015, Ankara.
- Yenimahalleli Yaşar, Gülbiye (2011). “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü”, *Mülkiye Dergisi*, Yayın Tarihi: 2011, Cilt 35, Sayı: 272, 163-194.

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE GÜVENCELİ ESNEKLİK ve TÜRKİYE EMEK PİYASASINDA ESNEKLEŞME

Tahsin ÇAYIROĞLU
Sosyal Güvenlik Denetmeni

ÖZET

Dünya ekonomisi tarihinde son yüzyıldaki değişim ve büyüme küreselleşmenin en önemli yönüdür. Ekonomide 1970'lerden sonra istikrarsızlık, büyüme hızının düşmesi, makineleşmeyle beraber artan işsizlik ve yoksullukta artış ortaya çıkmıştır. Ekonomide ulus devletlerin etkinlikleri azalmış, aksine uluslararası şirketlerin de ekonomideki etkinliği artmıştır. 1970'lerden sonra sermayenin küresel ekonomi içerisindeki hareketliliği de artmıştır. Yeni sistemin temel aktörleri uluslararası şirketler ve yabancı sermayeye dayalı uluslararası kuruluşlardır.

Sermaye karşısında emeğini bir bedel karşılığı sunarak geçimini temin edebilen işçiyi korumak için çıkartılan iş yasaları, son dönemde küresel sermaye sahiplerince işçi aleyhine esnekleştirilmek istenmekte ve bu şekilde işçi haklarını düzenleyen yasalar da esnekleştirilmektedir. Bizim konumuz da bu esnekleşme karşısında yeni ortaya çıkan kavramları irdelemek ve tartışmaktır. Bu bağlamda öncelikle iş sözleşmesinin tanımını ile makaleye başlanacaktır. 4857 sayılı İş Kanunu'nda tanımlanan iş sözleşmesinin temelini Borçlar Kanunu oluşturmaktadır. Bu temelde belirli süreli iş sözleşmesi ve belirsiz süreli iş sözleşmesinin çerçevesinde esnekleşmeye bağlı olarak tam süreli çalışma, kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, evden ya da uzaktan çalışma konuları tek tek ele alınacaktır. Ek olarak da bu çalışma türlerinin sosyal güvenlik sistemi ile olan ilişkileri de ele alınacaktır. Sonuç bölümünde genel bir çerçeve çizilerek, çalışma tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Çalışma Koşulları, Emek Piyasası, Esneklik, İş Güvencesi.

FLEXICURTY IN THE AXIS OF GLOBALIZATION AND FLEXIBILITY IN THE LABOR MARKET IN TURKEY

ABSTRACT

The change and growth in the world economy in the last century is the most important aspect of globalization. In the 1970s, after the 1970s, instability, a decline in the growth rate, increased unemployment and increased poverty along with machinery. The activities of nation states in the economy have decreased, on the contrary the efficiency of international companies in the economy has increased. After the 1970s, the movement of capital into the global economy has also increased. The main actors of the new system are international companies and international organizations based on foreign capital.

Labor laws that issued to protect workers who selling of labor against capital, it provides the only livelihood, it is going against the workers and the walls of the workers destroyed by the owners of global recently. Our topic is only examining of termination status termination result about. In this context, the article will first be started with the definition of the employment contract. The basis of the labor contract defined in the Labor Law No. 4857 is the Law of Obligations. On this basis, full-time work, part-time work, on-call work, home work or remote work will be addressed individually, depending on whether they are flexible within the framework of a fixed-term employment contract or an indefinite-term employment contract. In addition, the relationship between these types of work and the social security system will be discussed. By drawing a general framework in the conclusion section, the article will be completed.

Key Words: Globalization, Working Conditions, Labour Market, Social Rights, Flexibility, Job Securit.

GİRİŞ

1973-1975 Petrol Krizi sonrası filizlenen neoliberal politikalar, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişmeleri de kullanarak ülkeler arasındaki ticari sınırların ortadan kaldırılmasını savunan küreselleşme söylemlerine yöneldiler. Ticari sınırların ortadan kaldırılmasından bahseden küreselleşme, esnek üretim çeşitliliğini savunurken emek ayağında ise emek piyasasının katılığından şikâyetçi oldular. Küreselleşmenin önündeki engel olarak gördükleri ve katı buldukları iş yasalarını yeni düzene ayak uyduracak şekilde değiştirilmesi ya da dönüştürülmesi yönünde hükümetlere baskı kurdular. İşte bu noktada güvenceli esneklik kavramının ortaya atıldığını görmekteyiz.

Dünyada ileri refah ülkesi uygulamalarının başladığı Avrupa’da hem Orta Avrupa’da korporatist, İngiltere’de neoliberal modelleri, İskandinav’da sosyal demokrat; hem de Türkiye’nin de içinde bulunduğu aile dayanışmasının ve informel sektörün egemen olduğu Güney Avrupa modelleri bu zamanda dönüşümden geçmektedir. Tam istihdama ulaşılması güç bir gaye durumuna gelmesi, var olan işlerin düzensiz, yarı zamanlı ve yoksulluk haddini aşacak, gelir getirmeyen işler olması, kadınların çalışma yaşamına katılımındaki artışlar ve geleneksel aile şekillerinin çözülmeye başlaması yönündeki değişimler, yoksulluk ve sosyal dışlanma olayları daha çok tartışılır durumuna geldi. Böyle bir ortamda 1980’li yılların başlarından beri çok sayıda ülke bu hususta kurumsal arayışlara yöneldi (Erdem, 2006: 1). Güvenceli esneklikle işverenin işçi talebi karşılanmış olacağı gibi, işçiye de istihdam imkânı sağlanacaktır. Ancak bu durumda bunalımın aşılabileceği, üretimin artacağı, aynı zamanda istihdam yaratılacağı vurgulanmaktadır.

İskandinav ülkelerindeki güvenceli esneklik tecrübesinden sonra Avrupa Birliği de güvenceli esneklik modelini ele aldı. Gerek Lizbon Beyannamesi, gerek Yeşil Kitap’ta güvenceli esnekliğin gelecekteki istihdamın yaratılmasında ve işsizlikle mücadelede mühim bir vazife üsleneceğini belirtilmektedir. 2008’de bitirilerek oylanan, arızı çalışma ilişkisine çerçeve çizen 2008/104/EC numaralı AB Direktifi geçici çalışmaların yalnızca işletmelerin esnekliği bakımından değil, aynı zamanda işçilerin çalışma ve özel hayatlarını uyumlaştırması, iş yaratılması ve iş gücü piyasasına uyumunun temin edilmesi bakımından da faydalı olacağını altını çizmektedir. 2008/104/EC Avrupa Birliği Direktifi’ne uyum sürecinde 01.02.2016’da Bakanlar Kurulu’nca TBMM’ye sunulan kanun tasarısı güvenceli esneklik kavramı ve yukarıda belirtilen Avrupa Birliği Direktifi uyarınca özel istihdam bürolarının faaliyet kollarını

genişleterek geçici iş ilişkisi işlemlerinin bu bürolar vasıtasıyla yapılmasını öngörmüştür (Pennings ve Süral, 2005: 99).

Türkiye'nin AB sürecinde oluşturulan Milli İstihdam Stratejisi'nde güvenceli esneklik, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına vurgu yapmaktadır. İşte son olarak bu bağlamda 20.05.2016 tarihinde 6715 sayılı Yasa ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 14 üncü ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu Kanunu'nun 2 nci maddesinde değişikli yapılarak, Türkiye'de de esnek çalışma şartlarının yasal zemini de hazırlandı.

1. ESNEK ÇALIŞMA KAVRAMI VE TÜRLERİ

1.1. Esnek Çalışma Kavramı

Sermaye sahiplerine göre esnek çalışma, küreselleşen dünyada, değişen ekonomik ve toplumsal koşullara, hızla değişen tekniğe ve milletlerarası rekabet koşullarına işyerlerinin ayak uydurabilmesi için toplumsal kesimlerin çalışma şekil ve koşullarını talep ettikleri biçimde belirleme özgürlüğüdür. İşçilere göre ise çalışma koşul ve şeklin gereksinimlerine göre belirleme serbestliğidir. Hatta bazı kimselere göre esneklik, çalışanın iş güvencesini kaldıran bir uygulamadır. Esnek çalışma şekillerinin işletmeler bakımından farklı söylemi de yasalarla kısıtlanmış emek esnekliğinin tekrar sağlanması, yani kuralsızlaştırmadır. Çalışma hayatında ve istihdam ilişkisinde esnekleşme işverenlere yarar sağlarken, bedelini ise işçiler ödemektedir. Bu sebeple sendikalar açısından esneklik, iş güvencesinin kalkması, ücretin düşmesi ve çalışma koşullarının kötüleşmesi ile eşanlamlıdır (Kayalar, 1997: 4). Esnek çalışma ya da güvenceli esneklik kavramının aslı “flexicurity” yani esneklik ve güvence kelimelerinin bileşmesinden oluşmasıdır. Dolayısıyla güvence ve esneklik kavramının beraber kullanılması çelişkili bir durum yaratmaktadır.

1970’li yıllarda büyüme seyrinin yavaşlaması, stagflasyon olgusunun meydana çıkması, enflasyon ve işsizlik oranlarının aynı zamanda artmaya başlaması, Keynesyen çatinin çökmesine neden olmuştur. Keynesyen İktisat özetle 1970’lere kadar egemen ekonomik anlayış olma niteliğini devam ettirmiş, ancak bu zamandan itibaren Ortodoks anlayışın tekrar yorumlanmasına sebep olarak bir anlamda neoklasik senteze dönüşmüştür (Kesici, 2013: 167-168). Esnekliğin savunulmasında rekabet ve uluslararası rekabet şartları ileri sürülmektedir. Buna ek olarak gelişen teknoloji ve değişen iletişim de bunun sebepleri arasında gösterilmektedir. Küreselleşmeyle birlikte

iktisadi dalgalanmalar, artan işsizlik, arz ve talep değişiklikleri esnek çalışmanın yaygınlaşmasıyla beraber söylenegelmiştir.

1.2. Esnek Çalışma Türleri

Tam zamanlı olarak tanımlanmayan, ancak belirsiz süreli istihdam esnek istihdam şeklinde tarif edilmektedir. Part time, düzensiz, geçici, öğrenme amaçlı ve mevsimlik işler atipik çalışma türleri kategorisine girmekte, bu da gittikçe alışılmış uygulamalar durumuna dönüşmektedir (Ceylan-Ataman, 2009: 225).

Atipik çalışma ilişkileriyle alâkalı açık bir tanım vermek icap ederse, halk dilinde sıklıkla dile getirilen “dokuzdan beşe, pazartesiden cumaya” ya da “belirli bir yerde, belli gün ve saatte” çalışma düzenine tabi olmaksızın çalışma türleri; esnek çalışma türleri atipik çalışma ya da alternatif çalışma programları olarak görülmektedir. Oysa serbest ticaret gibi aleniyet veya rekabet kavramları gücün olağanüstü yoğunlaşmasını saklamaya yarayan saf ideolojik teorilerdir. Dünya küreselleştikçe zenginlik ve kaynaklar giderek daha az sayıdaki ellerde toplanmaktadır (McNally, 2013: 48). Teknolojik gelişmelerin etkisiyle de artan küreselleşme eğilimleri neticesinde uluslararası rekabet artmıştır. Artan rekabet şartları sonrasında şirketler ve hükümetler hem kâr marjını, hem de istihdamı artırmak için alternatif çalışma biçimlerine destek vermektedir.

1.2.1. Sayısal Esneklik

Dış esneklik diye de tabir edilen sayısal esneklik, değişen iktisadi ve teknik koşullara, piyasadaki talep değişikliğine ve yeni imalat tekniğine göre şirketlerin iş gücü miktarını belirleyebilme özgürlüğüdür (Kayalar, 1997: 15). Genel olarak fazla bir beceri istemeyen işlerde tercih edilmektedir. Belirli ya da geçici süreli işler, fason, kısmi süreli, iş paylaşımı ve taşeron işler bunun arasındadır.

1.2.2. Fonksiyonel (İşlevsel) Esneklik

İşlevsel esneklik iş gücünün organizasyonu, beceri ve kabiliyetiyle alâkalı bir esneklik çeşididir. İç esneklik de denilen işlevsel esneklik iş gücünün firma içindeki farklı görevleri üstlenmesi ve farklı işler yapması olarak tarif edilmektedir. Farklı deyişle işlevsel esneklik firmada işçilerin değişen teknolojik koşullara iş yüküne, üretim yöntemlerine uyum sağlayabilme beceri ve yeteneğidir. Bu esneklik firmanın örgüt içi iş gücünü ilgilendirdiğinde, iş gücü miktarıyla alâkalı olmayıp, onun vasıf ve kabiliyetiyle alâkalı olup, yüksek özellikli iş gücünü talep etmektedir. Bu esneklikte iş gücünün eğitimi mühim bir rol oynamaktadır (Bilgin, 2000: 42). İşçinin farklı yetenekler gerektiren işleri yapabilmesine dayanan, değişken talepli,

teknolojik şartlı ve işletme politikası etrafında değerlendirilmek amacıyla geliştirilmiş bir esneklik türüdür.

1.2.3. Ücret Esnekliği

Ücretin yeteneklere ve işlere göre değişiklik göstermesi firma düzeyindeki ücret esnekliğini içermektedir. Ülke düzeyinde ücretin iktisadi koşullara uyum sağlaması adına esnek duruma getirilmesi mevzu bahistir. Ekonomik bunalım devirlerinde rekabet avantajı sağlamak için ücretlerin aşağı çekilmesi ancak istihdam güvencesi temin edilerek mümkün olabilir (Eryiğit, 2000: 2). Ücret esnekliğinin iktisadi şartlara tabi olarak devlet ekonomisi üzerinde ücret seviyeleri ve işletme seviyesinde “göreceli” ücret esnekliği olarak iki türdür. Firma bazında “göreceli” ücret esnekliği ücretlerin işkolları, bölgeler, işletmeler, vasıflar ve meslekler arasında değişen ihtiyaçlarını tedarik etmede uyum sağlayabilmesi ve firmanın finansal gücüne göre düzenlenmesini icap ettirmektedir. Büyük çaplı ücret esnekliği ise ücretlerin iktisadi koşullara ve toplu durumsal dalgalanmalara uyum sağlayacak seviyede belirlenmesidir (Yavuz, 1994: 23).

1.2.4. Çalışma Süresi Esnekliği

Çalışma süresinin kısaltılması senelerden beridir işçi veya işveren tarafı arasında toplu sözleşmenin mühim hususlarından birini oluşturmuştur. İşçi sendikaları iş sağlığı, çalışma yaşamının insanileştirilmesi, çalışanın ailesine ve kendine zaman ayırması gibi sebeplerle devamlı günlük ve haftalık çalışma zamanlarının kısaltılmasına çalışmıştır. Ama 1970’li yıllarda meydana çıkan iktisadi kriz, iş sürelerinin kısaltılması yerine iş sürelerinin esnekleştirilmesi fikrini öne çıkarmıştır. Artık işverenler, işçi sendikalarına çalışma sürelerinin kısaltılması yerine çalışma sürelerinin esnekleşmesini önermektedirler. Bu taktik bir davranış yerine stratejik bir zaruret olarak lanse edilmektedir. Çünkü gittikçe değişken duruma gelen gereksinimlere, hizmet veya üretim talebine, değişen yaşam şekline uyum sağlamak, işletme giderlerini azaltmak için çalışma sürelerinde esneklik zorunlu duruma gelmiştir (Kayalar: 1997: 19). Esnek zamanlı, kısmî süreli, çağrı üzerine ve iş paylaşımı gibi çalışma türleri de esnek çalışma biçimleri arasında sayılmaktadır.

1.2.4.1. Kayan Çalışma Süresi

Kayan çalışma sürelerinde çalışan kendi iş planını kendisi yapmaktadır. Toplam iş süreleri aynı olmak koşuluyla çalışmaya başlama ile çıkış sürelerini kendi belirlemektedir. Burada önem arz eden günlük ve haftalık çalışma süreleri nasıl düzenlenirse düzenlensin stabil olmasıdır (Seyyar, 1998: 28). Basit kayan iş süresi

ve vasıflı kayan iş süresi olmak kaydıyla ikiye ayrılıp, ilkinde iş süresi işverence, ikincisinde işçi tarafından belirlenmektedir.

1.2.4.2. Çağrı Üzerine Çalışma

Bu çalışma şeklinin esasında talebin az olduğu devirde talebe bağlı olarak çalışma süresinin azaltılması, talebin artırıldığı devirdeyse çağrı üzerine çalışmanın olanaklı duruma gelmesi yer almaktadır. Yöntem iki halde uygulanmaktadır. Birincisinde çalışan ve işveren evvelden çalışacak zamanı anlaşılarak beraber belirlemektedir. Sözleşmeyle çalışan ne kadar süreyle çalışacağını farkındadır. İkincisindeyse çalışacak zamanın belirlenmesi tek taraflı irade beyanıyla işverene tabidir (Tuncay, 1999: 219). Bunun kayan çalışma süresinden ayrıldığı nokta çalışma sürelerinin belirlenmesinde işverenin ihtiyaçlarının dikkate alınmasıdır.

1.2.4.3. İş Paylaşımı

Bir işi ve işyerini çalışanların kendi aralarında uzlaşarak paylaştıkları düzenlemeye denir (Seyyar, 1998) Burada gerek işi gerekse, iş süreleri talep edildiği gibi tanzim edilebilmektedir. İşveren neticeyle ilgilenmekte ve çalışmaların problemsiz devam etmesi için çalışanlara mesuliyet vermektedir. Takım ruhunu destekleyen bir pratik söz konusu olup, iş paylaşılacağı gibi ücret de çalışanlar arasında paylaşılmaktadır (Yavuz, 1994: 114). Bunlara ilave olarak eve iş verme ya da kısmî çalışma, tele çalışma ve geçici iş ilişkileri de esnek çalışma türleri arasına girmektedir.

1.2.4.5. Uzaklaştırma Stratejileri

Teknolojide yaşanan ilerlemeler neticesi birçok çalışmanın yapılması çok fazla teknik çalışmayı gerektirmiş ve işletmelerin her hususta uzmanlaşmasının imkânı olmaması sebebiyle de uzmanlık gerektiren işlerin başkaca işletmelerce yapılması gerekliliğini meydana çıkarmıştır (TİSK, 1999: 25). Taşeron çalışma, hizmetin veya imalatın işletme haricindeki başka işyerlerinde ya da firma içinde çeşitli maksatlarla alt işverene tabi işçiler çalıştırılmak suretiyle yerine getirilmesidir (Tuncay, 1999: 225).

1.2.4.6. Güvenceli Esneklik

Son yirmi yıllık süreçte Avrupa iş gücü piyasalarında ve sosyal alanda mühim dönüşümler yaşanmaktadır. Bu dönüşümlerin bütün çalışanların çalışma ve hayat şartları üstünde önem arz eden sonuçlar gerçekleşmektedir. İş gücü piyasalarındaki bu değişimler daha çok “güvenceli esneklik (flexi-curity)” ifadesi ekseninde

gözlenmektedir (Ulukan, 2014: 6) Dolayısıyla güvenceli esneklik (flexicuriy) “esneklik” ve “güvence” sözcüklerinin bir araya gelmesiyle türetilen bileşik bir kavramdır.

2. GÜVENCELİ ESNEKLİK

“Esneklik” (flexibility) ve “güvence” (security) sözcüklerinin bileşmesinden oluşan “güvenceli esneklik” (flexicurity) sözcüğü, ilk defa Hollanda’da 1999 yılındaki “İş Kanunu Reformu” sonrasında kullanılagelmiştir. Bugün literatürde üstünde münakaşaların devam ettiği bu kavramın tarifi hususunda sosyal taraflar arasında hali-hazırda bir fikir birliği oluşmamıştır. Umumiyetle sendikalar, güvenceyi esneklik için bir ön-şart olarak ileri sürdüğü devamlı istihdamda işlevsel esnekliğe vurgu yaparken; işverenler istihdamın temin edilmesinde esnekliğin önemi ve istihdamı muhafaza eden katı düzenlemelerin menfi etkileri üstünde durmaktadır. Yine sendikalar esneklik ve güvence ahengini küreselleşen iktisatta işçilerin korunması olarak anlarken; işverenler bu dengeyi yeni iktisadi şartlara uyum sağlanması olarak görmektedir. Bu bağlamda esneklik ve güvence alâkasına iki farklı bakıştan bahsedilebilir. İlki, taraflar arasında uygun bir “değiş-tokuş” ilişkisidir. Diğeri ise, esneklik ve güvence bağı esnek istihdam edilecekler için bir anlamda sigortadır. Güncel tartışmalarda ise ilk bakışın baskın olduğu ifade edilebilir (Gündoğan, 2007: 23).

Güvenceli esneklik kavramı Avrupa Birliği’nin 1980’li yıllarda başlayan sosyal siyaset ve iş gücü piyasaları politikalarında yeni paradigmayı temsil etmektedir. Esnekliğin yeni görünümü olan güvenceli esneklik, iş şartlarında ve iş ilişkilerindeki aşınmayı yüksek rekabet gücü ifadesiyle görünmez kılmayı hedeflemektedir. Yüksek rekabet gücünün daha güvenli çalışmalar için olmazsa olmaz şartı olduğunun sıkça ifade edilmesi bu görüşü doğrulamaktadır. İş gücü piyasalarında ve Avrupa sosyal siyasetindeki bu yapısal dönüşüm ferdi veya toplu işten çıkarmaların kolaylaşması ve güvencesiz istihdamın yaygınlaşması neticesini doğurmaktadır (Ulukan, 2014: 7). Esnek çalışma koşullarının öngörülmesi taşeronlaşma, toplu sözleşmelerden vazgeçilmesi, düşük ücret politikaları, işyeri temsilcilikleri veya sendikalar gibi örgütlü yapıların etkinliklerinin azaltılması gibi iş hukukunun temelini oluşturan alanlardaki birçok düzenleme piyasanın gereklilikleri doğrultusuna dönüştürülmüştür (Akman, 2014: 230).

Güvenceli esneklik türleri aşağıda üç başlık halinde belirtilmiştir:

2.1. İş Güvencesi

Güvencenin birinci boyutu olarak iş güvencesi, belli bir işverence istihdam edilerek belli bir işte kalma güvencesidir. Güvencenin diğer boyutu da istihdam güvencesi, işçilerin belli bir zamanda ve belli bir iş gücü piyasasında istihdam imkânı bulabilme güvencesidir. İstihdam güvencesi, bir defa güvenceli esneklik sisteminin esasını ve iş güvencesinin istihdam güvencesine dönüşmesini belirtmektedir (Wilthagen, 2004: 170).

2.2. İstihdam Güvencesi

İş gücü piyasalarındaki gelişmeler daha çok “güvenceli esneklik” söylemi çevresinde gözlenmektedir. Bu açıdan güvenceli esneklik, bir tarafta emek piyasasında, işin tanzim edilmesinde ve endüstri ilişkisinde esnekliğin genişletilmesi, öbür tarafta istihdam güvenliğinin ve sosyal güvenliğin genişletilmesi olarak tarif edilmektedir (Ulukan, 2014: 5). Buradaki güvencenin sermaye sahipleri açısından büyük fırsat olduğunu, ancak emek piyasaları açısından aynı şeyi söylemenin imkânsız olduğunu görmekteyiz. Emek açısından bir iş güvencesi sağlamadığı, ancak sosyal güvenceden yoksun istihdam güvencesini sağladığını iddia edebiliriz.

2.3. Gelir Güvencesi

Bireyin ve ailesinin hayatını insanca devam ettirebilmesi için gereken gelir seviyesinin muhafazası güvence sağlamasında başka bir boyuttur. Gelir güvencesi, ferdin öngörülen ihtiyaçları, beklentileri ve talepleriyle uyumlu bir gelir düzeyinin devamlılığı olarak belirtilir. Gelir güvencesi kişinin hayatını bağımsız bir şekilde devam ettirebilmesi için ana güvence şeklini oluşturur. Bu manada, hem yeterli seviyede, hem de devamlılığı esastır (Temiz, 2012: 60). Buna birleştirme güvencesi de ilave edilmiştir. Kombinasyon (birleştirme) güvenliği ya da güvencesi iş yaşamıyla bunların haricindeki öbür aktiviteler arasındaki ahengi bağdaştırmayı belirtmektedir. Bu bağlamda işçilerin böyle bir ahengi sağlayacak biçimde çalışma hayatlarının dengelenmesi gerekir. Birleştirme güvenliği veya iş hayatı güvenliğinin bir biçimidir. İş ile özel yaşamda mesuliyet ve bağlılıklarının çalışma ödevini ifa ederken bileştirebilmektir (Wilthagen, 2004: 4).

3. TÜRKİYE EMEK PİYASASINDA ESNEKLEŞME

Türkiye’nin istihdam sorunun çözmesi amacıyla oluşturduğu Ulusal İstihdam Stratejisi’ne yön veren Avrupa Birliği’nin Avrupa İstihdam Stratejisi haricinde, süreci yönlendirici ve iş gücü piyasasıyla

alâkalı kurumları değiştirici özellikteki rapor ve belgelerinin büyük öneme sahip olduğunu vurgulamak gerekir. Beyaz Kitap, Avrupa Birliği İlerleme Raporlar, ILO sözleşmeleri ve tavsiye kararları, İstihdam Paketi, Katılım Ortaklığı Belgesi türü belgeler Türkiye'nin Ulusal İstihdam Stratejisi'ne yön çizen ve gerek emek gücü piyasalarının betimsel dönüşümünde ve gerekse emek piyasalarının dönüştüren yasal süreçlerin oluşmasında kanıt olacak metinler olarak görülmektedir (Şahin, 2014: 9).

Bireysel-Toplu İş Hukuku, 2003'teki Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ağırlıklı ele alınan hususlardan biridir. Nitekim “Sosyal Politika ve İstihdam” başlığının altında iş hukuku kapsamında kısa vade içinde bir programın kabul edilmesi, uzun vadedeyse Avrupa Birliği hukuk sisteminin iş mevzuata aktarımı ve ardından uygulanması istenilmektedir (Özcüre, 2016: 311). Görüldüğü üzere ilk etapta Türkiye’de iş gücü piyasalarındaki esnekleştirme baskılarının ağırlıklı olarak Avrupa merkezli olduğu görülmektedir.

Ülkemizde güvenceli esneklik olgusu, ilk defa “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” çerçevesinde tanzim edilen 1995 Yılı Geçiş Programı’nda ele alınmıştır (Kuzgun, 2012: 40). 4857 sayılı Yasa ile esneklik kavramı düzenlenmiş ve ancak mevzuatta yer alan birçok düzenleme Avrupa Birliği Yönergeleri’ne ve ILO sözleşmesine dayanmakla beraber Avrupa’daki uygulama sistemlerinde çok daha katı hükümler içermektedir. Bu hâl esnek çalışmanın uygulanabilirliğinde de sıkıntılar meydana getirmektedir. ILO 1990’lı yıllar içinde yaygınlaşan esnek çalışma türleri karşısında esnekliğe olanak veren 175 numaralı Kısmi Süreli Çalışma Sözleşmesi, 177 numaralı Evde Çalışma Sözleşmesi, 182 numaralı Tavsiye Kararı ve 181 sayılı Tavsiye Kararı’nı kabul etmiştir (Tatlıoğlu, 2012: 72).

Emek piyasalarındaki esnekleşmeden söz edebilmek için evvela tam süreli çalışma ve kısmî çalışma ilişkilerine, sonra da belirsiz süreli ve belirsiz süreli çalışma ilişkilerine bakmak gerekmektedir. Dolayısıyla esnek çalışma şartları kıdem tazminatı ve iş güvencesi gibi yükümlülüklerden kurtulmak için işverenler açısından büyük önem taşımaktadır. Bunlardan ilki hiç kuşkusuz belirli süreli iş sözleşmeleridir.

3.1. Belirli Süreli Çalışma

4857 sayılı Yasa’nın ana sözleşme şekli olarak belirsiz süreli iş sözleşmesinin yapılması öngörmüşse de bazı hallerde belirli süreli iş sözleşmesi yapılmasına olanak tanımıştır. Yasaya göre; “belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olayın

ortaya çıkması gibi nesnel şartlara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi belirli süreli iş sözleşmesidir”. Bu tanım etrafında yalnızca hukuki ilişkinin son bulacağı zamanın kararlaştırılması, belirli süreli iş sözleşmesini imzalamak için yeterli olmamaktadır. Herhangi bir anda sona ereceğinin kararlaştırılmasından çok sözleşmenin kurulması sırasında sona erme zamanının bilinmesi ya da öngörülmesi gerekmektedir (Alpagut, 1998: 7). Belirli süreli iş sözleşmelerinin sonlanmasında ihbar tazminatı söz konusu değildir. Hizmet akdine konu işlerin devamlı işlerden olması şarttır (Süzek, 2008:415). Görüldüğü gibi işveren ihbar ve iş güvencesi gibi tazminatlardan da kurtulmaktadır. Belirli süreli iş sözleşmesini iş hukukundaki ilk esnek çalışma biçimi olarak değerlendirebiliriz.

3.2. Alt İşveren (Taşeron) İlişkisinde Çalışma

Taşeronluk kavramını ilk defa 1936 yılında çıkarılan (mülga) 3008 sayılı İş Yasası’nın 1 inci maddesinin dördüncü fıkrasında “üçüncü şahsın aracılığı” şeklinde geçmiş ve 1950 yılında yapılan değişiklikle de “aracı” olarak tarif edilmiştir. 1967’de çıkarılan (iptal) 931 sayılı İş Yasası’ndan farklı bir yeni tanımlama getirilmiştir. 1971’de çıkarılan (mülga) 1475 sayılı İş Kanunun 1 inci maddesinin son fıkrasında “diğer işveren” ifadesi kullanılmış ve son olarak 2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Yasası’nın 2 inci maddesinin son iki fıkrasında “alt işveren” tanımı ile bugünkü adını almış ve düzenlenmiştir. Benzer tanım 5510 sayılı Yasa’nın 12 inci maddesinde de yerini bulmuştur.

Bir işyerinde yürütülmekte olan mal veya hizmet imalatıyla alakalı “asıl işin bir bölümünde” ya da “yardımcı işlerinde” iş alan öbür işverenler, çalışanlarını yalnızca bu işyerinde çalıştırdıklarında asıl işveren ile alt işveren ilişkisi de doğacaktır. 4857 sayılı İş Kanunu’nu anlamında alt işverenden bahsedebilmek için işin işletmede yürütülen üretimle alakalı işlerde olması, asıl işverenin işyerinde yapılması, alt işveren işçileri sadece asıl işverenin işletmesinde çalıştırılması şartlarının aynı zamanda oluşmasına tabidir (Şafak, 2004: 114).

3.3. Telafi Çalışması

4857 sayılı Yasa’nın 64’üncü maddesine göre; “zorunlu sebeplerle işin durması, milli bayram ve genel tatillerden evvel veya sonra işyerinin tatil edilmesi ya da benzer sebeplerle işyerinde normal çalışma sürelerinden önemli ölçüde az çalışılması yahut işyerinin tümünden tatil edilmesi veyahut çalışanın talebiyle verilen izin

durumlarında işverenin iki ay içinde çalışılmayan sürelerle ilgili telafi çalışması yaptırmasını” ifade etmektedir.

Bu çalışma, günlük en fazla çalışma süresini geçmemek şartıyla günde üç saati aşamayacağı, ayrıca tatil günlerinde telafi çalışması yaptırılamayacağı, yine telafi çalışması yapılması için fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma ücreti ödenemeyeceği yasada belirtilmiştir. Bu durumda telafi çalışması, mühim bir sayısal esneklik sağlamaktadır (Tatlıoğlu, 2012: 74).

3.4. Kısa Çalışma

4857 sayılı Yasa’nın 65’inci maddesine göre; “genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan (1/3’ten az) ya da işyerinde faaliyeti tamamen yahut kısmen geçici olarak durduran işveren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın talebi uygun görmesi neticesinde kısa çalışma yapabilir. Bu kısa çalışmanın dört hafta ilâ 3 ay arasında yapılması gerekir. Bu dönemde çalışmayan işçilere işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği verilir”. Bu olanak çeşitli sebeplerle işyerinde yapılan ve çalışanın işinden olmak korkusuyla itiraz etmediği ücretsiz izin sakıncalarının giderilmesi maksadıyla yapılmıştır. Bu şekilde işçi parasal destek açısından da desteklenmiştir. Ancak pratikte Bakanlığın icazetinin alınmasında bazı zorluklar yaşandığı bilinmektedir. Genel ekonomik bunalımın tespit edilmesi bazı hallerde siyasi şartlarla oluşmamaktadır. Yangın, deprem gibi olağanüstü durumlarda veya evvelden öngörülemeyen, ortaya çıktıktan sonra da giderilemeyen hallerde Bakanlığa halin açıklaması da zorlanılır. Ama işçinin parayla ilgili güvencesini kısmen de olsa karşılayan bu hüküm güvenceli esneklik karşısında olumlu gelişmelerdendir (Zeytinoğlu, 2012: 170).

3.5. Yoğunlaştırılmış İş Haftası ve Denkleştirme Çalışması

Yoğunlaştırılmış iş haftası kavramı teoride uyumlaştırma metodu olarak da söylenen, 4857 sayılı İş Kanunu ile hukukumuza dâhil edilmiş yeni bir esnek çalışma olanağıdır. 4857 sayılı Yasa’nın 64’üncü maddesi haftalık çalışma sürelerini tanzim etmektedir. Haftalık çalışma süresi (mülga) 1475 sayılı İş Kanunu’nda olduğu gibi 45 saat olarak belirlemiş, fakat evvelki yasadan ayrılarak, bu sürenin çalışılan günlere eşit olarak paylaşımı ilkesini değiştirmiştir. Aynı maddenin 2’nci fıkrası uyarınca “ tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine, günde onbir saati aşmamak koşulu ile farklı şekilde dağıtılabılır”. Bu durumyla haftalık 45 saat olan çalışma süresinin, geleneksel çalışma

ilişkisi haricine çıkılarak 5 veya 6 günden daha az zamanda tamamlanması olanağı vardır (Taşoğlu ve Limonoğlu, 2010: 82).

3.6. Fazla Çalışma ve Fazla Süreli Çalışma

4857 sayılı Yasa fazla çalışma ya da fazla sürelerle çalışan işçinin % 25 ve % 50 nispetinde zamlı ücret almanın yerine bu süreleri yine zamlı “serbest zaman olarak kullanabileceğini” karara bağlamıştır. Buna kapsamda, “işçi isterse bu çalışmalar karşılığı zamlı ücret yerine fazla çalıştığı her saat karşılığında bir saat otuz dakikayı, fazla sürelerle çalıştığı her saat karşılığında bir saat on beş dakikayı serbest zaman olarak kullanabilir”. İşçi hak ettiği serbest zamanı, “altı ay zarfında” işverene evvelden yazılı olarak bildirilmesi” şartıyla “iş günleri içinde aralıksız” ve “ücretinde bir kesinti olmadan kullanır”. Altı aylık sürenin başlangıcı fazla çalışmanın ya da fazla sürelerle çalışmanın da bittiği gündür (Süzek, 2008: 634). Çalışanın yasadan ve akitten kaynaklı tatil ve izin günlerinde serbest zaman kullandırılmayacağı da bilinmelidir.

3.7. Kısmî Süreli Çalışma

4857 sayılı Yasa’nın 13’üncü maddesinde “kısmî süreli ve tam süreli iş sözleşmesi başlığı” altında bir düzenleme yapılmıştır. Yasa metninde kısmî süreli çalışmanın tanımı açıkça belirtilmemiş, aksine tam süreli çalışma üzerinden bir tanımlamaya gidilmiştir. Şöyle ki, “işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda kısmî süreli iş sözleşmesinden söz edildiği” görülmektedir (İş Kanunu, md-13). Dolayısıyla kısmî süreli çalışma şekli, mesela, haftanın belli günlerinde tam gün, haftanın her günü belli bir süre, haftada bir veya bir kaç gün içinde belli bir süreliğine kararlaştırılabilir (Çelik vd., 2016: 143). Kısmî süreli çalışmanın normal çalışma süresinden kısa olması, düzenli ve devamlı yapılması veya gönüllü olması onu diğerlerinden ayırmaktadır.

Kısmî süreli iş sözleşmesi atipik iş sözleşmelerinin en yaygın ve karakteristik konusunu oluşturmaktadır. Daha evvel görüldüğü üzere, günümüzde meydana çıkan iktisadi ve teknik gelişmeler iş mevzuatını esnekleşme yönünde baskılamakta, bunun neticesinde başta kısmî süreli iş sözleşmesi olmak üzere birçok atipik iş sözleşmesi çeşidi yoğunluk kazanmaktadır (Süzek, 2008: 243). Kısmî süreli iş sözleşmesinin unsurları çalışma süresinin önemli ölçüde az olması ve çalışma süresinin taraflarca belirlenmesi olarak sıralanabilir.

Diğer taraftan İş Yasası’nın 13’üncü maddesinde Ocak 2016’da 6663 sayılı Yasa ile yapılan değişikkte doğum izninin

bitiminden sonra zorunlu ilköğretim çağının başladığı tarihe kadar ebeveynlerden her birine (eşlerden ikisinin de çalışması halinde) kısmî çalışma olanağı sağlanmıştır. Bir ay evvelden yazılı olarak bildirilen (tam çalışmaya dönmek de dâhil) bu istek işveren tarafından giderilir ve geçerli fesih sebebi de sayılamaz. Kısmî süreyle çalışmaya başlayan kişi aynı çocuk için bir daha bu haktan yararlanmamak üzere tam zamanlı çalışmaya da geçebilir. Bu halde yerine alınan işçinin iş sözleşmesi de kendiliğinden sona ermiş sayılır. Üç yaşının doldurmamış bir çocuğu, eşi ile birlikte veya münferit- evlat edilenler çocuğun elden tesliminden itibaren bu haktan yararlanır.

3.7.1. Çağrı Üzerine Çalışma

Kısmî süreli iş sözleşmesinin bir özel uygulamasıdır. Daha evvel görüldüğü üzere iktisadi ve teknolojik gelişmeler iş mevzuatında belirli alanlarda esnekleşmeye neden olmuş, bunun neticesinde kısmî süreli iş sözleşmesinin özel bir çeşidi olan çağrıya dayalı çalışma, iş paylaşımı gibi istihdam şekilleri meydana çıkmıştır. Klasik manada kısmî süreli çalışma, işyerinde normal süresine nispetle önemli ölçüde azaltılmış iş saatlerini içeren ve çalışma vaktinin önceden kesin ve periyodik olarak belirlendiği iş sözleşmesi türüdür. Buna mukabil iş mevzuatının esnekleştirilmesi fikri çalışma saatlerini belirleme yetkisinin işveren ya da işçilere bırakıldığı çağrıya dayalı çalışma veya iş paylaşımı gibi esnek çalışma türlerinin de meydana çıkmasına yol açmıştır (Süzek, 2008: 248). Belirtilmelidir ki, 4857 sayılı Yasa'nın 13'üncü maddesine göre; “işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre mühim ölçüde daha az belirlenmesi halinde sözleşme kısmî süreli iş sözleşmesi sayılır. Aynı yasanın 14'üncü maddesinde yazılı sözleşmeyle çalışanın yapmayı üstlendiği işle alakalı olarak kendisine gereksinim duyulması durumunda iş görme ediminin ifa edileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayanan kısmî süreli iş sözleşmesi” olarak tarif edilmiştir (Bilgili, 2008: 259).

Kısmî süreli çalışmanın özel bir şekli “çağrı üzerine çalışma”, Almanya'da “kapasiteye bağlı değişken iş süresi” olarak da isimlendirilmektedir. Bu çalışma yöntemi, talebin az olduğu dönemde seçici olarak çalışma sürelerinin azaltılması, talebin yükseldiği devirlerde ise çağrı üzerine çalışmanın olanaklı duruma gelmesinden oluşmaktadır. Çağrı üzerine çalışma, 4857 sayılı Yasa'nın 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir (Şafak, 2004: 6).

4857 sayılı Yasa'nın 14'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre “yazılı sözleşmeyle işçinin yapmayı üstlendiği işle alakalı olarak kendisine gereksinim duyulması durumunda iş görme ediminin yerine

getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisidir.” İşçinin çalışma dilimi hafta, ay veya sene gibi bir zaman dilimi şeklinde belirtilmemişse, haftalık çalışma süresi yirmi saat olarak kabul edilmektedir. Çağrı üzerine çalışmak üzere belirlenen sürede işçi çalıştırılın ya da çalıştırılmasın ücrete hak kazanılmaktadır. Aksi kararlaştırılmadığı sürece işveren, çağrıyı en az dört gün evvelden yapmak zorundadır. Yine günlük çalışma süresi karara bağlanmamışsa işveren, çalışanı en az günde dört saat çalıştırmak ya da bildirmek zorundadır.

3.7.2. Geçici İş İlişkisinde Çalışma

Ülkemizde uzun süreden beri “ödünç iş ilişkisi” olarak belirtilen ve uygulanan üçlü ilişki mevzuatımızda ilk defa geçici iş ilişkisi ismi altında 4857 sayılı Yasa’nın 7’nci maddesinde düzenlenmiştir (Çelik vd., 2016: 169). Geçici çalışmada çalışan, iş sözleşmesiyle tabi olduğu işveren “ödünç veren” ve geçici süreyle çalıştığı işveren “ödünç alan” olarak üçlü bir iş ilişkisi mevcuttur. İşçi ödünç alana karşı iş görme edimini yerine getirmekle mükellef olduğu gibi onun tarafından verilen emir ve talimatlara da uymak mecburiyetindedir. Ödünç alan tarafın işçiyi gözetme borcu vardır. Ücret ödeme borcu ise aralarında iş sözleşmesinin sürdüğü ödünç verene aittir. Ancak işçi rıza verirse ücret ödeme borcu geçici olmak üzere ödünç alan işverene de geçebilir (TİSK, 1999: 33). Bu durumda ikinci bir iş sözleşmesi bahse konu olmayıp, mevcut iş sözleşmesi sürmektedir. Yine görece olarak bir irade hürriyetinin olduğunu ve borç ödeme mükellefinin birinci işveren olduğu görülmektedir.

3.7.2.1. Özel İstihdam Bürosu Aracılığıyla Geçici Çalışma

Avrupa Birliği’nin 2008/104 EC sayılı Yönergesi dâhilinde 5920 sayılı Yasa ile yapılan geçici iş ilişkisi değişikliği 2009 yılında Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmiş ve bu suretle de yasa değişikliği yapılamamıştı. Ancak 2016 yılında söz konusu düzenleme iş mevzuatında yapılan 6715 sayılı Yasa değişikliğiyle gerçekleşmiştir. Böylece güvenceli esneklik ve özel istihdam büroları yasal olarak Türkiye’nin çalışma hayatına girmiştir.

6715 sayılı Yasa ile 4857 sayılı İş Yasa’nın 7’nci maddesinde yapılan değişiklikten sonra mevzuatımızda geçici iş ilişkisi sadece “özel istihdam bürosu” vasıtasıyla veya holding bünyesinde veya aynı şirketler grubuna tabi başka bir işyerinde vazifelendirilmek üzere kurulabilmektedir. Bu iki olasılık haricinde geçici iş ilişkisinin kurulması olanaklı değildir (Çelik vd., 2016: 171). Holding veya aynı şirketler topluluğunda geçici iş ilişkisi sözleşmeleri hukukumuzda var

olmakla beraber, özel istihdam büroları vasıtasıyla kurulacak olan geçici iş ilişkisi Mayıs 2016’da yapılan değişiklikle var olmuştur.

İş ve işçi bulmaya vasıta olma konusu 4857 sayılı Yasa’nın 90’ncı maddesinde düzenlenmiş ve iş arayanların elverişli olan işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işlere uygun işçiler bulunmasına vasıta olma görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu konuda müsaade edilen özel istihdam büroları tarafından getirilmesi yönünde hükme yer verilmiştir. Kamu eliyle yürütülen aracılık faaliyetleri “Türkiye İş Kurumu” vasıtasıyla, özel sektör eliyle yürütülecek aracılık faaliyetleri ise müsaade edilen “özel istihdam büroları” vasıtasıyla sağlanmaktadır. Türkiye İş Kurumu’nun izin verdiği özel istihdam büroları aracılığıyla kurulan geçici iş ilişkileri;

- Askerlik vazifesi durumunda iş akdinin askıda kaldığı zamanlarda,
- Mevsimlik tarım çalışanlarında,
- Ev hizmetlerinde,
- İşletmenin günlük işlerin arasında sayılmayan, ancak arızı olarak görülen işlerinde,
- İşçi sağlığı ve işçi güvenliği açısından aciliyet gerektiren işlerle üretimi önemli ölçüde etkileyecek zaruri sebeplerin meydana çıkması,
- İşletmenin ortalama mal veya hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek düzeyde ve öngörülemeyen biçimde artması,
- Dönemsellik arz eden iş artışları halinde kurulabilir (İş Kanunu, 2003: md-90).

Geçici iş ilişkisi “kısmî süreli iş sözleşmesine geçiş, doğum sonrası yarım gün çalışma izni, analık izni ya da askerlik hizmeti veya diğer askı hallerinde” kurulmuşsa bu durumların devamı sürecince, diğer durumlardaysa en çok dört ay süreyle kurulabilir. Sözleşme ise fazla iki defa yenilenebilir. Bu da geçici iş ilişkisinin 12 ay süreye kadar uzatılabileceği göstermektedir. Toplu işçi çıkaran veya yer altında maden işletenler için bu tür iş ilişkisi kurulamaz. Grev veya lokavt uygulamaları sırasında da geçici iş ilişkisi kurulamaz. Geçici iş ilişkisiyle çalıştırılan işçi miktarı işyerindeki işçi miktarının 1/ 4’ünü aşamaz. Ancak 10 veya daha az sayıda işçi çalıştıran iş yerlerindeyse 10 işçiye kadar geçici iş ilişkisi kurulabilmektedir. İşçi miktarının tespit edilmesinde kısmî süreli çalışanlar tam süreli çalışan gibi sayılmaktadır. Ancak bu miktara geçici iş ilişkisi kurulan işçiler dâhil edilemez.

3.7.2.2. Holding veya Şirketler Grubu İçinde Geçici Çalışma

“İşverenin devir sırasında çalışanın yazılı rızası alınmak koşuluyla işçisini holding bünyesinde ya da aynı şirketler grubuna tabi bir başka işyerinde iş görme edimini ifa etmesi için geçici olarak devretmesi halidir”. Bu tür geçici iş ilişkisi ilk defa 2003 yılında 4757 sayılı İş Kanunu ile mevzuatımıza girmiştir. “Geçici iş ilişkisi altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak kurulur ve en çok iki defa tekrarlanabilir”. Bu durumda iş akdi sürmekle birlikte, çalışan bu akde göre üstlendiği işin yapılmasını, iş akdine geçici iş ilişkisi kurulmuş işverene karşı yerine getirmekle mükellef olur.

Gerekçesiyle beraber değerlendirildiği zaman belli başlı çıkarımlar yapmak mümkündür. Öncelikle işçinin, ödünç veren işverene karşı itaat ve sadakat borcu devam etmektedir. Yani işçinin işverenine karşı sıralanan sadakat borcu, işi özenle görme borcu, işi bizzat görme borcu ve itaat borcu devam etmektedir

3.8. Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Esnek Çalışma

İş gücü piyasasında esneklik uygulamaları, yeni sosyal riskler meydana çıkarmasının yanında, klasik sosyal güvenlik alanının değişmesine de sebep olduğu görülür. Sosyal güvenlik sisteminin varlığını muhafaza etmek ve geliştirmek adına iş gücü piyasasındaki ana değişimlere, işin yeni şekillerine ve yaşlanma, yeni aile biçimleri ve toplumun bireyselleşmesi gibi mühim toplumsal değişimlere ayak uydurması gerekmektedir. Artan işsizliğe karşın işsizlik sigortası yardımı sağlayan, standart olmayan işler ve bağımsız çalışmayla kanıksanmış sosyal güvenlik sistemi benimsenmelidir (Köleoğlu, 2012: 91).

Teorik manada sosyal güvenlik sisteminde kısa vadeli sigorta kolları açısından tam veya kısmi süreli sigortalı çalışanlar arasında bir ayrım bulunmamaktadır. Ancak uzun vadeli sigorta kolu (prim gün sayısı) ve genel sağlık sigortası kolu açısından bir ayrım bulunmaktadır.

5510 sayılı Yasa’nın 80 inci maddesi birinci fıkrasının (h) bendine göre; “sigortalıların günlük kazançları hesabında temel tutulan gün sayısı aynı zamanda bunun prim gün ödeme sayılarını da gösterir. Ancak işveren veya sigortalı arasında kısmî süreli iş sözleşmesinin yazılı olarak yapılmış olması şartıyla, ay içinde günün bazı saatlerinde çalışan, çalıştığı saat karşılığında ücret ödenen sigortalının ay içerisindeki prim ödeme gün sayısı, ay içerisindeki toplam çalışma saati süresinin 4857 sayılı İş Kanunu’na göre

belirlenmiş haftalık çalışma saatine göre hesaplanan günlük çalışma saatine bölünmesi suretiyle bulunur. Bu biçimdeki hesaplamalarda gün kesirleri bir gün kabul olarak edilir”. Yasaya göre, çağrı üzerine çalışmada çalışma süresi gün, hafta veya ay olarak belirtilmemişse işçinin ay içerisindeki prim gün sayısı, haftalık asgari yirmi saat olarak kabul edilmiş sayılmaktadır.

Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nin (SSİY) 101 inci maddesinde belirtildiği üzere; “hesaplamalarda 7,5 saatin altındaki hesaplamalar bir güne tamamlanır. 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu kapsamında çalışan sigortalıların ay içinde çalıştığı toplam sürenin sekiz saate bölünmesiyle, ayda kaç gün sigortalı bildirileceği hesaplanır ve bu şekilde yapılacak hesaplamalarda 8 saatin altındaki çalışmalar bir güne tamamlanır”.

Görüldüğü üzere son maddelerde yapılan değişikliklerle en son Ekim 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun günün şartları doğrultusunda, özellikle esnekleşmeye dayalı iş sözleşmelerine uyum sağlama açısından hazırlıklı sayılmalıdır.

Çağrı üzerine çalışmada işçi çağrıldığı zaman ne kadar çalıştırılacağı sözleşmede yer alıyorsa, çalıştırıldığı toplam saat 7,5’e bölünmek suretiyle elde edilen tutar prim ödeme gün sayısını verecektir. Sözleşmede ne kadar süre çalıştırıldığı belirtilmiyorsa işçinin 20 saat çalıştırılacağı temel alınarak $20 / 7,5 = 2,44$ (3) gün/ hafta olarak dikkate alınmalıdır. Bir ay dört hafta sayılacağından $3 \times 4 = 12$ gün/ ay rakamı saptanarak çalışanın ay içinde 12 sigorta günü SGK’ye bildirecektir (Topçuk, 2006: 70).

Kısmî süreli çalışanlarla alâkalı getirilen diğer yenilik de, eksik kalan prim gün sayılarına borçlanma olanağı tanınmasıdır. 5510 sayılı Yasa’nın 41’inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; “kısmî süreli iş sözleşmesiyle çalışan sigortalıların kısmî süreli çalıştıkları aylara ait eksik günleri borçlanma kapsamında sayılmıştır. SSİY’nin 92’nci maddesinin ikinci fıkrasında ay içinde 30 günden az çalışan kişilere, kalan günleri için isteğe bağlı sigortalı olma imkânı da tanınmıştır”.

Öbür yanda yasanın 88’inci maddesinin dördüncü fıkrasına baktığımızda; “4857 sayılı İş Yasası’nın 13’üncü ve 14’üncü maddelerine göre kısmî süreli ya da çağrı üzerine çalışanlar ay içerisinde günün bazı saatlerinde çalışıp, çalıştığı saat karşılığında ücret alanlarla ev işlerinde çalışanlardan ay içerisinde yirmi gün ve daha az hizmeti olanlar eksik günlerine ait genel sağlık sigortalarını otuz güne tamamlamak zorundadır. Ancak Kanunun 60 ıncı

maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtildiği üzere bakmakla yükümlü olunan kişiler istisna sayılmıştır”.

3.8.1. İşsizlik Ödeneği

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan en mühim yardım da işsizlik ödeneğinden faydalanmak için, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası’nın 51’inci maddesinde sayılan koşulları taşıyanlardan ve ayrıca belirli süre prim ödeme şartını yerine getirmeleri gerekmektedir. Yasanın 50’nci maddesi kapsamında, iş sözleşmesinin sona ermesinden evvelki son 120 gün prim ödenmiş olanlardan, son üç sene içinde;

- 600 gün sigortalı çalışarak, işsizlik sigortası primi ödenmiş olanlara 180 gün,
- 900 gün sigortalı çalışarak, işsizlik sigortası primi ödenmiş olanlara 240 gün,
- 1080 gün sigortalı çalışarak işsizlik sigortası primi ödenmiş olanlara 300 gün, süreyle işsizlik ödeneği ödenir.

Görüldüğü gibi, işsiz kalan işçilerin işsizlik ödeneğinden yararlanmaları için son üç yılda asgari 600 gün prim ödenmesi ve bu primlerden son 120 gününün ise kesintisiz olmaması şartı aranmaktadır. Tam süreli iş sözleşmesine tabi çalışanlar için dahi oldukça ağır olan bu şartların kısmî süreli çalışan işçiler tarafından karşılanması pratikte olanaklı değildir. Bu bağlamda, kısmî süreli çalışanlardan adeta faydalanamayacakları bir hak için prim alınmaktadır. Bu halin sosyal sigorta mevzuatının ana prensiplerinden biri olan külfet nimet ahengine aykırı olduğu meydandır. 6111 sayılı Yasa ile kısmî süreli iş sözleşmesine tabi çalışanlar bakımından yapılan düzenlemeyle çok ağır olan bu şartın sağlanması maksadıyla, bu konuda isteğe bağlı olarak da işsizlik sigorta priminin ödenmesi koşuluyla bahse konu yardımlardan faydalanabilmelerine olanak tanınmıştır. Getirilen bu düzenleme kuşkusuz mühim ve isabetli olmuştur. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, kısmî süreli çalışan işçiler, gerek kendilerinin ve gerekse de işveren prim payını ödemek mecburiyetindedir. Bu aşamada, işveren prim payını işverenin, sigortalı prim payını da işçinin ödemesi makul ve adil olacaktır (Şimşek, 2014: 149).

3.8.2. Yaşlılık Aylığı

Esneklik uygulamaları emeklilik yaş haddini değiştirdiği gibi, emeklilik şartlarını ve yaşlılık aylığından sağlanacak yardımları da etkileyecektir. Esnek çalışma türlerinin iş gücü piyasasında yaygın duruma gelmesi sebebiyle işverenler, genelde daha düşük ücret

seviyelerinde çalıştıracakları gençler ve kadınlara istihdam sağlayarak, emeklilik yaşına varmış olmakla beraber çalışmaya sürdüren işçileri işten çıkarmakta ve bir manada çalışanların mecburi olarak emekliliği seçmelerine sebep olmaktadır. Buna mukabil, daha çok sürelerle çalışılması maksadıyla işe alma ve istihdam edebilirlik hususunda daha çok esnekliğe gereksinim hissedildiği de belirtilmektedir. İşe alma ve istihdam sağlayabilme konularında esneklik temin edilmesi ile iş gücü piyasası haricinde kalan yaşlıların iş gücü piyasası içine sokulabilmektedir. Güvenceli esnekliğin şartlarından biri, iş gücü piyasasında dezavantajlı gruplar olarak söylenen riskli çalışan grupları oluşturmaktadır. Buna göre, yaşlı kesim riskli çalışan gruplar içinde yer aldıklarından güvenceli esneklik uygulamaları bu tip çalışan grup içinde geçerlidir. Bu doğrultuda, bir yaklaşımda emeklilik yaşı gelsin veya gelmesin yaşlı kişilerin de iş gücü piyasası içinde olmasını sağlamanın yolu esnek çalışma türleri olurken; bu grupla alâkalı olarak gelir güvencesini sağlanmanın yoluysa sosyal güvenlik sistemlerinden geçmektedir (Köleoğlu, 2012: 100). Emeklilik aylığına hak kazanmak için prim gün sayısının tamamlaması açısından 5510 sayılı Yasa kapsamında 4/a'ya tabi çalışan kısmî süreli işçiler, tam süreli çalışan işçilere göre oldukça dezavantajlıdır.

SONUÇ

Uygulamada neoliberal reçeteler emek piyasasında sürekli kuralsızlaştırma yoluyla uygulandı. Reel ücretleri aşağı çekme, sendikaları etkisizleştirme, iş güvencesini yok etme çabalarının ardı arkası kesilmedi. Sonuçta gelir ve servet eşitsizliği giderek arttı (Kozanoğlu, Gür ve Özden, 2015: 226).

Bilindiği üzere Türkiye ile AB'deki işsizlik oranları farklılık arz etmektedir. AB'nin gelişmişlik düzeyi, sosyal güvenlikle ilgili koruma yasalarının uygulanabilirliği, kayıt dışı istihdamın düşüklüğü ve ücretlerin yüksek olması gibi koşullar göz önüne alındığında güvenceli esneklik uygulamalarının Türkiye'de güvencesiz esneklik uygulamalarına dönüşeceği aşikârdır.

Türkiye'nin emek piyasasında esnekleşmenin nihai haddi olarak nitelendirilen yeni istihdam büroları işçi aleyhine mühim neticeleri doğuracağı açıktır. Sermayenin yeni birikim stratejisine uygun olan emek rejiminde dönüşüm yaşanmakta ve bu hâl emek açısından güvencesiz bir geleceğin inşa edilmesidir (Ulukan Cığerci, 2014: 7). Güvenceli esneklik yaklaşımı esneklik ve güvencenin aynı anda var olabileceği tezinin karşılığı olmadığını göstermektedir. Avrupa Birliği'nde işsizlerin büyük kısmını geçici çalışma biçimiyle istihdam edilenler oluşturmaktadır. Esnek istihdam biçimiyle istihdam edilen kesim özellikle belirli süreli veya geçici istihdam bürosuna tabi çalışanlar düşük ücret düzeylerinde çalışmalarının yanı sıra işsizlik tehlikesiyle en fazla karşılaşan grup olarak ortaya çıkmaktadır (Ulukan, 2014: 7). Neoliberal reçete belirtildiği üzere iddia ettiği üzere dünyada işsizliği ve adaletsizliği azaltmadı. Ne emekçiler daha az çalışmaya başladı, ne de boş zamanları arttı. Geçen zamanda ortaya atılan iddialar içinde yalnızca sermaye ile ilgili iddiaların gerçekleştiğini söyleyebiliriz.

Gelişmiş ülkelerde emek açısından olumlu sonuçları bulunmayan esnek çalışma koşullarının Türkiye gibi çalışma koşullarının kötü olduğu, kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu bir ülkedeki sonuçlarını tahmin etmek hiç de zor olmayacaktır. Emek sınıfının örgütsel zayıflığı, sarı sendikal faaliyetler, kayıt dışı istihdam, kadın ve çocuk emeğinin sömürülmesi, ücretlerin oldukça düşük olması, çalışma sürelerinin uzunluğu gibi konuları ele aldığımızda güvenceli esneklik uygulamasının Türkiye emek piyasası açısından yıkıcı sonuçları olacaktır. Hâl böyleyken güvenceli esneklik adı altında esnek çalışma koşullarının yasalaştırılmasının anlamak kolay değil.

Sonuçta işçi ve emekçi haklarıyla ilgili çalışma ve sosyal güvenlik sisteminin yetersizliği dikkate alındığında ‘güvenceli esneklik’, diğer deyişle ‘kuralsızlaştırma’ Türkiye’nin emek piyasasını doğrudan sömürüye açacaktır. Hâl böyleyken gerek AB’nin ve gerekse küresel sermayenin baskılarını da göğüsleyecek şekilde, ancak illâ da sosyoekonomik toplu durum içinde emek sınıfının durumu da dikkate alınarak, oldukça dar, kısıtlı ve sıkı denetime tabi güvenceli esneklik politikası geliştirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akman, T. Şefik (2014). *İş Hukukunun Piyasalaşması: Emegin Esnekleşmesi ya da Çalışma Yaşamının Kurasızlaşması Bağlamında Klasik Liberalizmden Neo-liberalizme İş Sözleşmesinin Dönüşümü, Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm içinde* (Edit: Özdemir, A. M. ve Ketizmen, M), İmge Yayınları, Ankara.
- Alpagut, Gülsevil (1998). *Belirli Süreli Hizmet Sözleşmesi*, Yetkin Yayınları, İstanbul.
- Ataman-Ceylan, Berrin (2009). “Esnek Çalışmada Uzlaşma Arayışları” *Mülkiye Dergisi*, (Cilt: 24/ Sayı: 225), Ankara.
- Bilgili, Özkan (2008). *Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması*, Ankara SMMM Odası, Ankara.
- Bilgin, M. Hüseyin (2000). *Yeni Teknolojiler ve Üretim Sistemlerindeki Değişimin Emek ve İstihdam Üzerindeki Etkileri, Teori ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme*, Kamu-İş Yayınları,
- Çelik, Nuri- Caniklioğlu, Nurşen ve Canbolat, Talat (2016). *İş Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları,
- Erdem, Ilgın (2006). *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları. Araştırma Raporu*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.
- Eryiğit, Süleyman (2000). “Esnek Üretim Esnek Organizasyon Esnek Çalışma”, *Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi* (Cilt:5/ sayı:4), Ankara.
- Gündoğan, Naci (2007). “İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli” *Çimento İşveren Dergisi* (cilt: 21/ sayı:3), İstanbul.
- Kayalar, Murat (1997). *Esnek Çalışma Sisteminin Çalışma Hayatının Kalitesini Arttırmasındaki Etkileri ve Bir Uygulama*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Kesici, M. Rauf (2013). *Emek Piyasaları*, Dipnot Yayınları (1. Baskı), Ankara.
- Kozanoğlu, Hayri- Gür, Nurullah ve Özden B. Alp (2015). *Neoliberalizmin Gerçek 100'ü*, İletişim Yayınları (3. Baskı), İstanbul.
- Köleoğlu, D. Duygu (2012). “Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Güvenceli Esneklik”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (Cilt: 14/ sayı: 1), İzmir.
- Kuzgun, İ. Kayhan (2012). “Güvenceli Esneklik Kavramı ve Türkiye’de Güvenceli Esnekliğin Belirleyici Değişkenleri” *Sosyal Güvenlik Dergisi* (Cilt: 2/ sayfa: 35–48), Ankara.

- McNally, David (2013). *Başka Dünya Mümkün* (Çev: Köymen, Oya), Yordam Kitap,
- Özcüre, Gürol (2016). *Avrupa Birliği-Türkiye Müzakere Sürecinde Sosyal Politika ve İstihdam*, Derin Yayınları (1. baskı), İstanbul.
- Pennings, Frans ve Süral, Nurhan (2005). “*Türk İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleşmesi*”, AB Esnek Çalışma Final Raporu.
- Seyyar, Ali (1998). “*F. Almanya’da Esnek Çalışma Hayatı*”, Sosyal Siyaset Kürsüsü, sosyalsiyaset.net (erişim tarihi: 24.05.2017).
- Süzek, Sarper (2008). *İş Hukuku*, 4.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Şafak, Can (2004). “4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron Meselesi”, *TBB Dergisi*, (Sayı: 51), Ankara.
- Şahin, Ç. Edgücan (2014). “Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanağı Olarak Avrupa İstihdam Stratejisinin Analizi ve Türkiye Emek Piyasalarının Dönüşümü”, *Türkiye’de Esnek Çalışma* (Edit: Müftüoğlu, Ö. ve Koşar, A.), Evrensel Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Şimşek, H. Basri (2014). “Atipik İstihdam Şekillerinin Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamında Değerlendirilmesi”, *Sosyal Güvence Dergisi* (Sayı:5), Ankara.
- Tathioğlu, Ezgi (2012). “Güvenceli Esneklik Çerçevesinde Esnek Çalışmanın Uygulanabilirliği” *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 2(2), Kırklareli Üniversitesi.
- Taşoğlu, Jale ve Limoncuoğlu, Alp (2010). “4857 Sayılı Kanun Kapsamında Esnek Çalışma”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi* (cilt:2/ sayı:2) Ankara.
- Temiz, H. Ejder (2012). “Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması”, *Çalışma ve Toplum* (cilt:2/ sayı:2) İstanbul.
- Topçuk, Yılmaz (2006). “Kanunen Ücret Alındığı Halde Fiilen Çalışılmayan Sürede Sigortalılık Durumu”, *Dayanışma Dergisi*, (s: 89), İzmir.
- Tuncay, A. Can (1999). *Esnekleşmenin Değişik Boyutları, Çalışma Hayatında 21. Yüzyılın Yeni Ufukları*, MESS, Yayınları, İstanbul.
- Ulukan, Umut (2014). “Esneklik ve Güvence Arasında Bir Denge Mümkün mü? Avrupa ve Türkiye’den Güvenceli Esneklik Pratikleri” (Edit: Müftüoğlu, Ö. – Koşar, A.), *Türkiye’de Esnek Çalışma*, Evrensel Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Ulukan Cigerci, Nihan (2014). “İşsizlik Versus Geçici Çalışma: Özel İstihdam Bürolarının Kiralık İşçileri” *Türkiye’de Esnek Çalışma* (Edit: Müftüoğlu, Ö. ve Koşar, A.), Evrensel Kitabevi Yayınları, İstanbul.

- Wilthagen, Ton ve van Velzen, M. (2004). “The Road Towards Adaptability, Flexibility and Security.” Discussion Paper presented at the 1st Thematic Review Seminar of the European Employment Strategy, Brussels, 21st September içinde. Citeseer.
- Yavuz, Arif (1994). *Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi*, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- T.C. Yasalar (22.05.2003), 4587 sayılı Kanun, Ankara: Resmi Gazete (25134 sayılı).
- T.C. Yasalar (31.05.1006), 5510 sayılı Kanun, Ankara: Resmi Gazete (26200 sayılı).
- T.C. Yasalar (25.08.1999), 4447 sayılı Kanun, Ankara: Resmi Gazete (23810 sayılı).
- Sosyal Güvenlik Kurumu, (12.05.2010), Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, Ankara: Resmi Gazete (27579 sayılı).
- TİSK, “İş İlişkisinin Sona Ermesi”, <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=673> (erişim tarihi: 30.09.2017).
- Zeytinlioğlu, E. (2012). “Çalışma Barışına Katkısı Olacak Bir Sistem: Esneklik”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:1, Sayı: 22, s. 157-175.

SÜREKLİ DENETİM KAVRAMI VE MALİ TABANLI RİSK DEĞERLENDİRMESİ

Hatice Buket İKİZOĞLU

Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı

Yunus Emre KARACA

Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı

ÖZET

Kayıt dışı istihdam, sahte işyeri ve sahte sigortalık olguları Sosyal Güvenlik Kurumu aktüeryal hesaplarında büyük dengesizlikler yaratmakta, iktisadi etkinliğe zarar vermekte ve vatandaşların anayasal nitelikte bir hakkı olan sosyal güvenlik hakkından mahrum kalmalarına neden olmaktadır. Bu sorunların çözümünde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından önemli yol katedilmesine rağmen içsel ve dışsal faktörler nedeniyle sonuçlar arzu edilen düzeyde değildir. Bu makalede sürekli denetim kavramı ve sürekli denetim sürecinin bir parçası olarak risk değerlendirmesi açıklanmış, kayıt dışı istihdam, sahte işyeri, sahte sigortalık olgularının önlenmesi açısından “mali tabanlı risk değerlendirme sistemi” önerisinde bulunulmuştur. Mali tabanlı risk değerlendirmesinde temel amaç; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından kayıt dışı istihdamın ve sahte sigortalılığın bulunduğu işyerleri ve sahte işyerlerini tespit etmektir. Kayıt dışı istihdam açısından öngörülen izahat sistemiyle Kurumun denetim ve kontrol yetkisini kullanmasına gerek kalmadan, gönüllü uyum kapsamında, kayıt dışı istihdamın önlenmesi hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sürekli Denetim, Risk Değerlendirmesi, Emek Değer Ticari Kazanç Rasyosu, Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı, Randıman Analizi.

CONTINUOUS AUDIT CONCEPT AND FINANCIAL-BASED RISK ASSESSMENT

ABSTRACT

The informal (unregistered) employment, fake workplaces and fake insurance cases create huge imbalances in the actuarial accounts of the Social Security Institution, harming economic activity and depriving citizens of the right to social security, which is a constitutional right. Although the Social Security Institution has made significant progress in solving these problems, the results are not at the desired level due to internal and external factors. In this article, the concept of the continuous auditing and risk assessment as a part of consistent audit process are explained and “Financial Based Risk Assessment” system has been proposed in order to prevent informal (unregistered) employment, fake workplace and fake insurance cases. The main purpose of this “financial-based risk assessment” is to determine the workplaces where informal (unregistered) employment, fake insurance and fake workplaces exists in accordance with the Social Insurance and General Health Insurance law no. 5510. It is aimed to prevent informal employment within the scope of voluntary compliance, without having to use the authority of the audit and control by the help of this projected financial-based risk assessment.

Key Words: Continuous Auditing, Risk Assessment, Labor - Value Business Income Ratio, Added Value Created for per Insured Person, Yield Analysis.

GİRİŞ

Kayıt dışı istihdam ve diğer sigorta usulsüzlüklerine çözüm arayışında sorunların iktisat, hukuk ve muhasebe bilimleri açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. İstihdam; bir üretim faktörü olarak emeğin, diğer üretim faktörleri olan sermaye, müteşebbis, doğal kaynakla birlikte üretim sürecine katılmasını ifade etmektedir. Bu süreçte emeğin üretim sürecinden aldığı pay ücret hakkını oluşturmaktadır (Ünsal, 2007: 9). Üretim sürecinde diğer üretim faktörleri ve nihai çıktı miktarı izlenerek emek faktörünün üretim sürecine katılımı ve üretimden aldığı pay tespit edilebilmektedir. Temelleri Wassili W. Leontief (1951) tarafından oluşturulan girdi-çıkıtı tablolarına (Leontief 1951; Aktaran Garfield 1986: 273) dayanan ve üretim faktörlerinin üretim süreci sonunda oluşturdıkları nihai çıktı miktarı veya nihai çıktı miktarından hareketle üretim sürecinde kullanılan üretim faktörlerinin tespiti, modern mali literatürde randıman analizinin konusunu oluşturmaktadır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 162-173). Randıman analiz sürecine emek faktörünün de eklenmesiyle üretim sürecinde sağlanan istihdam ve bunun kayıt dışı olan kısmı tespit edilebilmektedir. İşletmelerde gerçekleşen üretim süreci ve bu süreçte meydana gelen mali nitelikteki olay ve işlemler muhasebe biliminin konusunu oluşturmakta, 6102 Türk Ticaret Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu gereği Muhasebe Genel Tebliğinde belirlenen usulle mali mevzuat kapsamında kayıt altına alınmaktadır (Vergi Usul Kanunu [VUK], 1961: Madde 353). İşyeri kayıt ve belgeleri bu hususta üretim-fayda yaratma sürecini yakından izleme olanağı sağlayan bilgi ve belgeler içermektedir. Maliye Bakanlığı veri havuzunda, işletmelerde gerçekleşen üretim-fayda yaratma sürecini yakından izleme olanağı sağlayan bilgi ve belgeler yer almaktadır. Bu bilgi ve belgelerin, Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarıyla karşılaştırmalı ve çapraz sorgulamalara dayalı olarak analiz edilmesi, işletmelerde gerçekleşen üretim sürecine bir üretim faktörü olarak katılan emeğin, sosyal güvenlik mevzuatı açısından usulüne uygun bildiriminin yapılıp yapılmadığı ve diğer sigorta usulsüzlüklerinin tespitinde risk değerlendirmesine imkân sağlamaktadır.

Amerikan Muhasebe Birliği Kurulu'nun denetim tanımlamasına göre denetim; iktisadi faaliyet ve olaylar hakkındaki ilgililerin beyanları, ilgili delillerin tarafsızca tespit edilmesi ve belirlenmiş kriterler doğrultusunda değerlendirilerek ulaşılan sonuçların ilgili kişilere iletilmesine ilişkin sistematik bir süreçtir (Ulusoy, 2007; Akt. Barlas 2014: 3). İktisadi olayları sosyal güvenlik usulsüzlükleri açısından değerlendiren sosyal güvenlik denetim sisteminin gelişen teknoloji düzeyi ve oluşturulan veri ambarları

sayesinde yeni bir boyut kazanması kaçınılmazdır. Fiziki ortamda kayıt altına alınan kâğıt üzerindeki muhasebe belgeleri, Elektronik Veri Alışverişi (Electronic Data Interchange, EDI) ve Elektronik Dosya Transferi (Electronic File Transfer, EFT) teknolojilerinin geliştirilmesiyle yerini, elektronik ortamda kayıt altına alınan e-belgeye bırakmıştır. Böylece teknoloji düzeyindeki gelişmeler doğrultusunda geleneksel denetim anlayışı yerini sürekli denetim sistemine bırakmaktadır (Hazar, 2014: 2-3). Sürekli denetim elektronik denetim kanıtlarını toplamaya ve toplanan kanıtlardan ulaşılan sonuçları denetim raporu ile bilgi kullanıcılarına sunmaya yönelik sistematik bir süreçtir. Sürekli denetim sürecinde fiziki belge olmaksızın gerçek zamanlı muhasebe bilgi sisteminde üretilmiş olan finansal veriler analiz edilir. Bu verilerin doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin görüş oluşturmak amacıyla bilgisayar destekli dijital analiz araçları ve teknikleri kullanılır (Selimoğlu, 2005; Akt. Cankar, 2006: 71).

Sigorta olaylarına ilişkin verilerin yer aldığı bildirim ve beyanlarda e-belge kullanımı; 5510 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından muhtasar ve prim hizmet beyannamesi, işe giriş ve işten ayrılış bildirimleri, diğer bildirimler; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu açısından beyannameler, beyanname eki bilanço ve gelir tabloları, mükelleflerin belirlenen sınırlar dâhilinde alış ve satış bilgilerinin gösteren Ba-Bs formları ve e-defter uygulamasıdır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 90-97). Bu bildirim ve beyanların elektronik ortamda eş zamanlı görüntülenebilmesi ve değerlendirilmesi, sosyal güvenlik usulsüzlüklerinin tespitinde sürekli denetim sistemine geçilebilmesine olanak sağlamaktadır.

Mükelleflerin, işletmelerine ait bazı verileri Vergi Usul Kanununu ve diğer mali mevzuat kapsamında bildirim ve beyan zorunluluğu bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı veri ambarında yer alan bu bilgiler, işletme faaliyetlerinin yakından izlenmesine olanak sağlayan kapsam ve içeriktedir. Bu verilerden Maliye Bakanlığıyla imzalanacak protokol doğrultusunda düzenli veri akışı sağlanabilecek olanları, işyeri kayıt ve belgelerinden analiz edilmiştir. Yapılan çalışmalar neticesinde işletmelerin aylık cirosu, iktisadi faaliyetlerinin yoğunluğu, işletmelerin üretim sürecinde kullanılan maddi duran varlıkların yapısı ve niteliği, işletmenin sahip olduğu maddi ve maddi olmayan duran varlıklardan hareketle üretim sürecinin emek yoğunluğu ile sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamı arasındaki ilişki gözlemlenmiş ve rasyonel risk analiz kriterleri ortaya konulmuştur.

Önerilen mali tabanlı risk değerlendirme sistemi uyarınca riskli işverenler Sosyal Güvenlik Kurumu mevcut uygulamasından farklı olarak Maliye Bakanlığı veri tabanından edinilen bilgilerin, Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarıyla analiz edilmesiyle tespit edilecektir. Mali tabanlı Risk Analiz çalışmasının temelini Gelir İdaresinin veri ambarında mevcut katma değer vergisi, gelir vergisi, kurumlar vergisi, geçici vergi beyannameleri, Ba-Bs formları, beyanname eki bilanço, gelir tabloları ve e-defter sistemi oluşturmaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığının 2016/2 sayılı iç genelgesi uyarınca gerçekleştirilen mükellefiyetin res'en terk işlemleri, Gelir İdaresi Başkanlığı elektronik yoklama tutanaklarında yer alan fotoğraf ve metrekaşe bilgileri, Vergi Denetim Kurulu'nca düzenlenen raporlara istinaden mükellefiyeti terk ettirilen mükelleflerin listesi gibi bilgi ve belgeler de risk analiz sürecinde elverişli analiz aracı olarak kullanılacaktır.

Örneğin; 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu; bu Kanun uyarınca düzenlenen ve takip eden ayın 23'üne kadar beyan edilen katma değer vergisi matrahı, beyan dönemine ilişkin satışlar toplamını vermektedir. Bu beyannamelerden mükelleflerin beyan dönemine ilişkin aylık cirosu ve oluşturulan katma değer miktarı tespit edilebilmektedir. Gerçekleştirilen trend analizleri sonucunda; işletmenin cirosu ve oluşturulan katma değer miktarında aylar itibarıyla ciddi artış olması; ancak sigortalı sayısı ve beyan edilen aylık prime esas kazançlar toplamında herhangi bir artış bulunmaması, işyerinde kayıt dışı istihdamın bulunduğu hususun risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

1. SÜREKLİ DENETİM KAVRAMI VE RİSK ANALİZİNİN TEMELLERİ

Elektronik veri alışverişi (Electronic Data Interchange- EDI) ve elektronik dosya transferi (Elektronik File Transfer-EFT) sistemlerinin günümüz teknolojileri kullanılarak geliştirilmesiyle, kurumlar arasında eş zamanlı bilgi akışı sağlanmıştır. Bu sayede kâğıt üzerindeki bilgi ve belgeler yerini çevrimiçi bilgi ve belgelere bırakmış, geleneksel denetim anlayışı da değişime uğramıştır (Flowerday, Blundell ve Solms, 2006: 325). Bu gelişmeler geleneksel denetimden gerçek zamanlı elektronik denetime geçiş sürecini hızlandırmaktadır (Hazar, 2014: 3).

Sürekli denetim elektronik denetim kanıtlarını toplamaya ve toplanan kanıtlardan ulaşılan sonuçları denetim raporu ile ilgililere sunmaya yönelik sistematik bir süreçtir. Sürekli denetim sürecinde fiziki belge olmaksızın gerçek zamanlı muhasebe bilgi sisteminde

üretilmiş olan finansal tablolarda yer alan finansal veriler analiz edilir. Bu verilerin doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin görüş oluşturmak amacıyla bilgisayar destekli dijital analiz araçları ve teknikleri kullanılır (Selimoğlu, 2005; Akt. Cankar, 2006: 71).

Geleneksel denetim yöntemlerinde denetim amaçlarına uygun sınırlı sayıda veri analiz edilebilmektedir. Sürekli denetim modelinde ise denetim sonuçlarından hedeflenen amaçlar doğrultusunda tüm paydaşlara ait çeşitli kaynaklardan edinilen tüm veriler analiz edilebilmektedir. Sürekli denetim sistemi; ayrık durumların tespiti, sayısal verilerin üzerinden sıralama analizi, trend analizi, bir sürecin veya sistemin kendiyi veya benzerleriyle karşılaştırılması gibi analizlerin süreklilik arz edecek şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlar. Sürekli denetimin; denetim planları oluşturmak için risk seviyesinin belirlenmesi, denetim amaçlarının tespiti, kontrol sisteminin etkinliğinin denetlenmesi gibi çeşitli uygulama alanları bulunmaktadır (Hazar, 2014: 36-37). Sürekli denetim kavramı risk değerlendirmesi, denetim sürecinin planlaması, dijital analiz teknikleri ve diğer denetim tekniklerini birleştiren bir yapıdır. Sürekli denetim sisteminde analiz sonuçları, tüm denetim sürecine entegre olmuştur (Coderre, 2005; Akt. Hazar, 2014: 6).

Sürekli denetim çatısı altında, iki ana faaliyet bulunmaktadır (Coderre, 2005: 4):

a) Sürekli kontrol değerlendirmesi (Continuous control assessment): Yapılan denetim ve kontrollerin etkin, etkili ve etikliği denetlenir. Muhtemel olumsuzlukların çözümleri için önerilerde bulunulur. Yapılan kontrollerin değerlendirilmesi, hata ve ayrık durumların kısa sürede tespit edilerek değerlendirilmesini sağlar. Hazar (2014)'a göre “sürekli kontrol değerlendirmesi kontrollerin işin yapılmasına uygun tasarlanmış, planlanan şekline sadık kalarak amaçlanan şekilde çalıştığına dair güvence verir.” Kontrol değerlendirmesinde devamlılık esastır. Sürekli kontrol değerlendirmesi, kontrollerin gerçek zamanlı olarak test edilmesine yönelik otomasyonu gerektirir. Genellikle iç denetim sistemine yönelik bir faaliyettir (2014: 41-43).

b) Sürekli risk değerlendirmesi (Continuous risk assessment): Riskin genel geçer bir tanımı bulunmamakla birlikte bir olay ya da durumun gerçekleşmesi durumunda meydana gelmesi muhtemel kayıplar risk olarak tanımlanır. Riskin genel geçer bir tanımı bulunmadığı için karşılaşılan risklerin derecelendirilmesi ve yönetilmesi kurumlar arasında farklılık göstermektedir. Sürekli risk değerlendirmesinde geçmiş dönemlere ve diğer sistemlere ait veriler

karşılaştırılır. Veri ambarında yer alan bilgiler; işletme faaliyetleri hakkında bilgi verici oran analizi, verilerin nitelikleri ve birbiriyle olan ilişkilerini gruplayan kümeleme analizi, finansal veriyi iş süreçleriyle ilişkilendirebilecek devamlılık denklemi, ayrık verilerin seçilmesine ve diğer kayıtlardan ayrılmasında kullanılan filtreleme gibi analiz yöntemlerinin yanında, veri modelleme, veri profileme ve veri madenciliği (Hazar, 2014: 161-194) gibi dijital analiz teknikleri kullanılarak analiz edilir. Belirlenen riskler derecelendirilir ve risklerin seviyesi belirlenir. Risk değerlendirmesi; yıllık denetim planı hazırlanması, yönetim faaliyetleri hakkında görüş bildirilmesi, iç kontrollere odaklanılarak kurumsal risk yönetimi anlayışının geliştirilmesi gibi çok çeşitli uygulama alanlarında kullanılabilir (Hazar, 2014: 44-45).

Sürekli denetim uygulaması geliştirmek için atılacak adımlar Hazar (2014)'dan aktarılan tabloda özetlenmiştir:

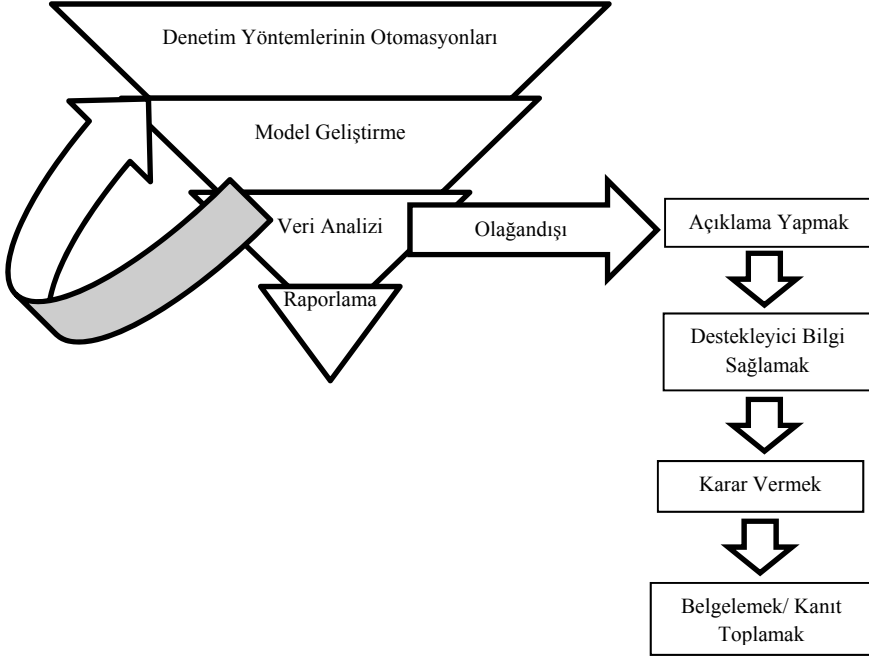
Tablo 1: Coderre'nin Modelinde Sürekli Denetim Uygulamaları Geliştirmek İçin Atılacak Adımlar

Sürekli Denetimin Amaçları • Sürekli denetimin amaçlarını saptamak • Üst yönetimin desteğini almak • Yönetimin izleme görevini ne derecede yerine getirdiğini anlamak • Ele alınacak konuları ve denetim çeşidini tespit etmek ve derecelendirmek • Önemli bilgi sistemleri ve veri kaynaklarını tespit etmek • İlgili iş süreçleri ve uygulamaları anlamak • Bilgi teknolojileri bölümü ile ilişkileri geliştirmek	
Verilere Ulaşım ve Kullanımı • Analiz programları seçmek ve satın almak • Erişim ve analiz olanaklarını geliştirmek • Denetçilerin analiz yetkinliklerini ve tekniklerini geliştirmelerini sağlamak • Veri bütünlüğü ve güvenilirliğini tespit etmek • Veriyi temizlemek ve hazırlamak	
Sürekli Kontrol Değerlendirmesi • Kritik kontrol noktalarını tespit etmek • Kontrol kurallarını belirlemek • Sıra dışı durumları belirlemek • Kontrollerin testi ve zaafların tespiti için dijital analiz tekniklerini kullanmak	Sürekli Risk Değerlendirmesi • İncelenecek konuları tespit etmek • Risk kategorilerini belirlemek • Risk/performans göstergelerini belirlemek • Yükselen risk seviyelerini ölçecek analitik testler planlamak
Raporlama ve Sonuçların Yönetimi • Sonuçları önceliklendirmek ve sürekli denetim faaliyetlerinin sıklığını tespit etmek • Testleri düzenli ve zamanında yapmak • Kontrol zaaflarını ve yükselen risk seviyelerini belirlemek • Sonuçları önceliklendirmek • Denetimin sonuçlarını yönetime bildirmek • Sonuçların yönetimi-takip, raporlama, izleme • Alınan önlemlerin sonuçlarını değerlendirmek • Sürekli denetim yöntemlerinin güvenliğini sağlamak, kurumsal risk yönetimi, izleme ve performans ölçümü gibi yönetim faaliyetleriyle ilişkilendirmek	

Kaynak: Coderre 2005: 17; Akt. Hazar, 2014: 86.

Sürekli denetim; denetim prosedürünün otomasyonu, veri modelleme, veri analizi ve raporlama süreçlerinden oluşur (Chan ve Vasarhelyi, 2011: 10). Bu sürekli denetim evreleri ve işleyişi Hazar (2014)'den alıntılanan tabloda özetlenmiştir:

Tablo 2. Sürekli Denetim Evreleri ve İşleyişi



Kaynak: Chan ve Vasarhelyi 2011; Akt. Hazar 2014: 111.

Denetim Prosedürünün Otomasyonu: Sürekli denetimin ilk aşaması denetim prosedürünün otomasyonudur. Bu aşamada denetçi; sürekli denetimin uygulanabileceği alanı belirler. Belirleme sürecinde veri erişiminin önemi göz önünde bulundurulmalıdır. İş süreci belirlendiğinde, biçimlendirilmiş ve otomasyonlaştırılmış kontrol çeşitleri ve testlerinin tanımlanması için daha önceden mevcut olan denetim süreçleri tetkik edilir (Alles vd., 2006; aktaran Chan ve Vasarhelyi, 2011: 10).

Model Geliştirme: Verilerin ne derece detaylı inceleneceğine ilişkin test kapsamı belirlenir. Bu süreçte edinilen verilerden hareketle bilgi kaynakları belirlenir. Veri kaynaklarından edinilen bilgilerle denetim kanıtları tespit edilir. Denetimin yeri ve zamanlaması planlanır (Hazar, 2014: 132- 139).

Veri Analizi: İncelemeye başlamadan önce veri bütünlüğü sağlanır. Veri ambarında yer alan çevrimiçi veriler klasik denetimde rasyo, özetleme, trend analizi, istatistiksel analiz gibi yöntemlerle analiz edilirken; sürekli denetimde dijital analiz teknikleri, veri modelleme, veri profillemeye, veri madenciliği gibi yöntemlerle de analiz edilir (Chan ve Vasarhelyi, 2011: 8).

Raporlama: Sürekli denetimde, resmi raporlama ve olağan dışı durum notu olmak üzere iki farklı rapor seçeneği bulunmaktadır. Resmi raporlama; tüm süreci yansıtan, faaliyetleri açıklayan ayrıntılı rapordur. Olağan dışı durum notu ise sürekli denetim faaliyetleri özetlenir, standartlara uymayan ayırıksı durumlar değerlendirilir (Hazar, 2014: 145-147).

Vasarhelyi, Alles ve Kogan'ın 2014 yılında ileri sürdükleri sürekli denetimin kavramsal modelinde, izleme ile kontrol faaliyetleri aşağıdaki ölçütlerden oluşmaktadır (Vasarhelyi vd., 2014; akt. Hazar, 2014: 84) :

- 1- Veri toplama (data capture)
- 2- Veri arındırma (data filtering)
- 3- İlişkisel saklama (relational storage)
- 4- Ölçme standartları (measurement standards)
- 5- Çıkarsama motoru (inference engine)
- 6- Analiz (analytic)
- 7- Alarm ve uyarma (alarms and alerting)
- 8- Raporlama (reporting)

Bilgisayar sistemleri farklı seviyelerde de olsa da kurumlar tarafından denetim sürecinde kullanılmaktadır (Hazar, 2014: 24). Kurumların denetim teknolojisi süreçleri dört seviyede incelenebilir (Coderre, 2009: 28):

✓ İlk seviye (Introductory): Bütçelerin oluşturulması, zaman planlaması, raporlama gibi idari amaçlı kullanımlar

✓ Orta seviye (Moderate): Kayıtlı verinin sistemden alınması, verilerin sınırlı analizi, hesaplama tabloları ve sunum yazılımları kullanımı

✓ Bütünleyici seviye (Integral): Bu seviyede denetimin tüm evrelerinde teknoloji kullanılır. İncelenecek verilerin tespiti, yıllık risk değerlendirmesi ve tespiti, çalışmaların elektronik kaydı ve raporlama süreçlerinde kullanımı

✓ İleri seviye(Advanced): Intranet'in kapsamlı kullanımı ile risk seviyelerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi, sürekli denetim evresi.

Maliye Bakanlığı; Gibintranet isimli veri tabanı ve e-defter uygulaması gibi otomasyon sistemleriyle ileri seviyede teknoloji kullanımı sağlamaktadır. Oluşturulan veri ambarı sayesinde etkin bir risk değerlendirme sistemi kurulmuştur.

Sosyal Güvenlik Kurumunun veri tabanı ve bilgisayar kullanım düzeyi değerlendirildiğinde temel mali tablo analizlerinde kullanılan eş zamanlı görüntüleme sistemleri ve e-defter analizleri için gerekli XML veri formatı da dâhil sürekli denetim süreci için gerekli altyapının mevcut olduğu değerlendirilmektedir.

2. MALİYE BAKANLIĞI RİSK ANALİZ ALT YAPISI

“Denetim faaliyetlerinde sürekliliği sağlayacak her yöntem sürekli denetimdir” (Coderre, 2005; akt. Hazar, 2014: 36). Sürekli denetim kavramının ana unsuru risk analizi ve değerlendirmesidir. Vergi mevzuatı açısından risk analizi Vergi Denetim Kurulu yönetmeliğinin 5’inci maddesinde “Her türlü bilgi, veri ve istatistiği toplamak suretiyle oluşturulacak Risk Analiz Sistemi üzerinden mükelleflerin faaliyetlerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, mukayeseler yapmak ve bu suretle risk alanlarını tespit etmek.” şeklinde düzenlenmiştir (Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği, 2011: Madde 5). Bu kapsamda Vergi Denetim Kurulu Risk Analiz Merkezi kurulmuş ve Vergi Denetim Kurulu Merkezi Elektronik Risk Analiz ve Mükellef Seçim Programı oluşturulmuştur. Risk analiz sürecinde mükelleflere ilişkin veriler, belirlenen kriterler doğrultusunda analiz edilmektedir. Kriterlerden sapma gösteren mükellefler riskli mükellef olarak değerlendirilmektedir. Riskli olarak belirlenen mükellefler hakkında vergi incelemesi yapılmaktadır.

Vergi incelemesi; Vergi Usul Kanunu’nun 134’üncü maddesinde “Vergi incelemesinden maksat, ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak tespit etmek ve sağlamaktır.” şeklinde düzenlenmiştir (VUK, 1961: Madde 134). İhbar ve şikâyetlerin yanı sıra risk analiz çalışmaları ile vergi incelemesi gerçekleştirilecek mükelleflerin tespit edilmesi; daha nesnel ve etkin kriterlere göre belirlenen mükelleflerin incelenmesini mümkün kılmış, tüm sektörlerin sürekli denetimine imkân sağlamıştır. Risk analizlerinde, mükelleflerden elektronik ortamda toplanan verilerin yanında, finans kuruluşları, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu, Gümrük İdaresi, gibi kamu kurum ve kuruluşlarından sağlanan veriler de kullanılmaktadır. Risk Analiz Merkezinde yapılan analizlerin temelini Gelir İdaresi Başkanlığının Gibintranet sistemi oluşturmaktadır. Vergi Usul Kanunu’nun mükerrer 257 inci maddesinin verdiği yetkiye istinaden Maliye Bakanlığınca

yayınlanan 346 sayılı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile aşağıda belirtilen beyannamelerin elektronik ortamda gönderilmesi zorunlu hale getirilmiştir (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014b: 111):

- a) Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi,
- b) Kurumlar Vergisi Beyannamesi,
- c) Geçici Vergi Beyannamesi,
- d) Özel Tüketim Vergisi Beyannamesi (2/a Beyannamesi hariç),
- e) Özel İletişim Vergisi Beyannamesi,
- f) Şans Oyunları Vergisi Beyannamesi,
- g) Katma Değer Vergisi (Kdv Genel Tebliğ uyarınca)

Risk analiz sistemi açısından Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Beyannamesi ekinde yer alan ayrıntılı Bilanço ve Gelir Tablosu, Katma Değer Vergisi Beyannamesi ile Geçici Vergi Beyannamesinin içinde yer alan özet tipi Gelir Tablosu ve Ba-Bs formları, yapılan mali analiz ve çapraz sorgulamaların temelini oluşturmaktadır. Veri ambarında yer alan beyanname, bilanço ve mali tablo verilerine ilaveten Gelir Vergisi beyannamelerine “Performans Derecelendirme Bildirimi” ve Kurumlar Vergisi beyannamesine “Mali Bilgiler” bölümleri eklenmiştir (Can ve Şengöz, 2014: 129).

Aşağıda bazı risk analiz verilerine ve bu verilerin mali analiz teknikleriyle yorumlanması sonucu oluşturulmuş kriterlere yer verilmiştir.

Tablo 3: Risk Analizi Yoluyla Vergi İnceleme Kriteri

VERİLER	KRİTERLER
Kesin mizan verileri	Sektör Ortalamasından Sapma
Bilanço, gelir tablosu verileri	Gider Fazlalığı Analizleri
Sicil bilgileri	Satışlar Kaynaklı Analizler
Ba-Bs Bildirimleri	Örtülü Kazanç Analizleri
Gümrük Beyannameleri ve Bildirimleri	Örtülü Sermaye Analizleri
Diğer Bildirimler	Yanıltıcı veya Hatalı Beyan Analizi
Mal Varlığı Bilgileri	Yanıltıcı veya Hatalı Bildirim Analizi
Denetim Sonuçları	Karşılaştırmalı Beyan ve Bildirim Analizi
Ödeme ve Tahsilat Bilgileri	Yanıltıcı ve Hatalı Değerleme
İlişkili Kişi Bilgi Bildirim ve Beyanları	Davranış Takibi
Diğer Kurul ve Kurum Bilgileri	Muhasebe Hesap Analizleri

Kaynak: Aksoy, <http://akademidenetim.com/risk-analizi-yoluyla-vergi-inceleme-kriterleri>, (Erişim tarihi:15.12.2017)

3. MALİYE BAKANLIĞI VERİ HAVUZU

Maliye Bakanlığı veri havuzunda sigorta olaylarının analiz edilebilmesine olanak sağlayan bildirim ve beyanlar bulunmaktadır. Bu bildirim ve beyanların, sigorta olaylarını ilgilendiren içerikleri ve düzenli veri akışı sağlanarak analizlerde kullanılabilecek olanları aşağıda belirtilmiştir.

1. Katma Değer Vergisi Beyannamesi: Aylık işletme cirosu ve işletmede yaratılan katma değer miktarını gösterir, cironun bileşenleri hakkında fikir verir.

2. Gelir, Kurumlar ve Geçici Vergi Beyannameleri: İşletmelerin faaliyet dönemi itibariyle karlılık durumu ve bu faaliyet döneminde hangi giderlere katlandıklarını gösterir.

3. Beyanname Eki Bilanço ve Gelir Tabloları: İşletmelerin üretim sürecinde kullandıkları üretim faktörleri, katlandıkları giderler ve işletmelerin mali durumları hakkında bilgi verir (1 Sıra No'lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği, 1992: 8-10).

4. Ba-Bs Formları: Mükelleflerin Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda aylık alış ve satışlarının yer aldığı belgelerdir. Bu formların bildirimi elektronik ortamda sağlanır. Bu belge sayesinde işletmelerin makine-tesisat, demirbaşları da dâhil üretim sürecinde yer alan unsurları belirlenebilir. Gerçek bir iktisadi faaliyette bulunulup bulunulmadığı ve iktisadi faaliyetlerin yoğunluğu hususunda da bilgi verir (396 Sıra No'lu VUK Genel Tebliği, 2010: 1-5).

5. E- defter: Randıman analizlerinde ve iktisadi faaliyetlerin izlenmesinde kullanılır.

6. E-fatura: Nihai mal ve hizmet satımlarını gösterir. İşletme faaliyetlerinin ve üretim süreçlerinin yapısı hakkında bilgi verir.

7. Diğer Bildirim ve Beyanlar: Vergi kanunları; mükelleflerin işletmelerinde gerçekleşen bazı iktisadi olaylara ilişkin bildirimde bulunmalarını zorunlu kılar. Örneğin; Vergi Usul Kanunu'nun 122. Maddesi gereği mükelleflerin ticari araç almaları ve satmaları durumunda bildirimde bulunmaları zorunludur.

8. Elektronik Yoklama Tutanakları: Mükelleflerin iktisadi faaliyette bulunup bulunmadıkları, işletmenin maddi duran varlıkları, işyeri metrekaresi bilgileri vb. veriler yer almaktadır (453 Sıra No'lu VUK Genel Tebliği, 2015: 1-3).

9. Maliye Bakanlığı 2016/2 sayılı genelgesiyle mükellefiyeti terk ettirilenler: Gerçek bir iktisadi faaliyette bulunmadığı tespit edilen mükelleflerin mükellefiyeti res'en terk ettirilir ve işlem sonuçları elektronik ortamda kayıt altına alınır.

10. Vergi incelemesine yetkili olanlarca düzenlenen raporlarda gerçek bir iktisadi faaliyete dayanmayıp sahte ve muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge düzenleyicisi olmaları nedeniyle mükellefiyeti terk ettirilen işyerlerinin listesi, sahte işyeri riski taşıyan işyerlerinin tespitinde nesnel veriler sunar (VUK, 1961: Madde 160).

Maliye Bakanlığı veri havuzunda yer alan bu bilgiler, detayları makalede açıklandığı şekilde, işletme faaliyetlerini yakından izlememize olanak sağlayacak kapsam ve içeriktedir. İşletme

faaliyetlerinin yakından izlenebilmesi ise üretim sürecine bir üretim faktörü olarak katılan emeğin, sosyal güvenlik mevzuatı açısından usulüne uygun bildiriminin yapılıp yapılmadığının ve diğer sigorta usulsüzlüklerinin tespitinde mali tabanlı risk değerlendirmesine imkân sağlamıştır.

4. MALİ TABANLI RİSK ANALİZİNDE TEMEL KAVRAMLAR

Mali tabanlı risk analiz sürecinde elverişli analiz kavramları; emek değer ticari kazanç rasyosu, sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı, gider tutarsızlığı analizi, randıman analizi, temel mali tablolar ve mali verilere dayalı rasyo analizleridir. Analiz araçları ve rasyolar; sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamında meydana gelen artış ve azalışların bilanço, gelir tablosu, aylık işletme cirosu, sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve veri ambarından edinilebilecek diğer verileri hangi yönde ve hangi oranda etkilediğinin, işyeri kayıt ve belgelerinde gözlemlenmesi sonucu elde edilmiştir. Kayıt dışı istihdam ve sahte sigortalılığın bulunduğu işyerleri ile sahte işyerlerinin mali verileri analiz edilmiştir. Bu işyerlerinin, aynı sektörde yer alan işletmelerden hangi verilerde pozitif veya negatif sapma gösterdiği gözlemlenerek mali tabanlı risk analiz çalışması yapılmıştır. Mali tabanlı risk analizinde elverişli analiz araçları ve kavramlar aşağıda açıklanmıştır.

4. 1. Katma Değer Vergisi Beyanı Analizi

Katma değer vergisi, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ve Katma Değer Vergisi Genel Tebliğiyle düzenlenmiştir. Katma değer vergisinin konusunu mal ve hizmet teslimleri oluşturmaktadır. 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre Türkiye'de yapılan aşağıdaki işlemler katma değer vergisine tabidir (Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği, 2014: 1):

- Ticarî, sınai, ziraî faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler,
- Her türlü mal ve hizmet ithalatı,
- Diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetler.

Katma değer vergisi beyannamesinin veriliş şekli, düzenlenme periyodu ve içeriği farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak katma değer vergisi beyannamelerinde işletmelerin bir aylık cirosu ve işletmede oluşturulan aylık katma değer miktarı yer almaktadır. İlişkin olduğu ayı takip eden ayın 24'ü beyannamenin son verilme günüdür (Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği, 2014: 221).

Sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamıyla, aylık işletme cirosu ve işletmede oluşturulan aylık katma değer miktarı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki olduğu gözlemlenmiştir. Veri profillemeye yöntemiyle gözlemlenen bu ilişki aşağıda belirtilen şekilde formüle edilmiştir:

Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı = İşletmede Oluşturulan Aylık Katma Değer Miktarı / Sigortalı Sayısı

Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı = İşletmede Oluşturulan Aylık Katma Değer Miktarı / Prime Esas Kazançlar Toplamı

Sigortalı Başına Oluşturulan Aylık İşletme Cirosu = İşletmede Üretilen Aylık İşletme Cirosu / Sigortalı Sayısı

Sigortalı Başına Oluşturulan Aylık İşletme Cirosu = İşletmede Üretilen Aylık İşletme Cirosu / Prime Esas Kazançlar Toplamı

Sahte işyeri, sahte sigortalılık ve kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerleri aynı sektörde yer alan işletmelerle karşılaştırmalı olarak analiz edildiğinde şu sonuçlar gözlemlenmiştir:

1. Sahte işyerlerinde sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve aylık oluşturulan işletme cirosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre negatif sapma gösterdiği,
2. Bazı sigorta bildirimlerinin sahte olduğu işyerlerinde sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve sigortalı başına aylık işletme cirosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre, işyerinden bildiri yapılan sahte sigortalılığın yoğunluğuyla orantılı olarak negatif sapma gösterdiği,
3. Kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinde sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve aylık işletme cirosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre pozitif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

Veri profillemeye yöntemiyle gerçekleştirilen analizlerde, dönemsel sektörel değişiklikler göz önünde bulundurularak zaman serisi analizi gerçekleştirilmiştir.

Eczacılık, sarraflık, gibi yüksek katma değer yaratan ve sermaye yoğun sektörler için sigortalı başına yaratılan katma değer miktarının; avukatlar, serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli

mali müşavirler gibi serbest meslek erbapları için ise ciro analizinin elverişli analiz aracı olduğu gözlemlenmiştir.

4. 2. Gelir, Kurumlar Vergisi ve Geçici Vergi Analizi

Gelir Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre gelir, bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarı olarak tanımlanmıştır. Takip eden maddede de gelir kapsamına giren kazanç ve iratlar tek tek sayılmıştır. Kazanç ve iratlar Gelir Vergisi Kanunu'nda kaynak teorisine göre aşağıdaki belirtilen şekilde unsurlara ayrılmıştır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 1):

1. Ticari kazanç,
2. Zirai kazanç,
3. Ücret,
4. Serbest meslek kazancı,
5. Gayrimenkul sermaye iratları,
6. Menkul sermaye iratları,
7. Diğer kazanç ve iratlar.

Kurumlar vergisine konu kazanç, gelir vergisinin konusuna giren gelir unsurlarıyla aynıdır. Ancak bu gelir unsurları kurum kazancı olarak adlandırılır ve beyan edilir (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 1). Hem bilanço hem de işletme hesabına göre defter tutan ticari kazanç sahipleri ve serbest meslek erbabı mükellefler, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun mükerrer 120'nci maddesi uyarınca geçici vergi mükellefidir. Gelir vergisi mükellefi olup geçici vergi mükellefi olmayanlar ise; zirai kazanç sahipleri, ücret geliri elde edenler, menkul sermaye iradı sahipleri, gayrimenkul sermaye iradı sahipleri, diğer kazanç ve irat sahipleri, yıllara yaygın inşaat onarım işi yapanlar, noterlik görevi ifa edenler, basit usul ticari kazanç sahipleri, kazançları istisna edilen serbest meslek erbaplarıdır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 567-581).

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 32/2 maddesi uyarınca Türkiye'de zirai ve ticari kazanç elde eden dar mükellef ve tam mükellefler, kurumlar geçici vergi mükellefidir. Geçici vergi, gelir vergisi ve kurumlar vergisi matrahının tespit şekline göre 1-3, 4-6, 7-9, 10-12 dönemleri itibarıyla hesaplanır ve beyan dönemlerini izleyen ikinci ayın 14'üne kadar beyan edilir ve ödenir. Kendilerine özel hesap dönemi tayin edilenler hesap dönemleri itibarıyla beyan ederler (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 361- 370).

İşletmelerin sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamındaki artış ve azalışlar ile ticari bilanço kârı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu gözlemlenmiştir. Ticari bilanço

kârının yer aldığı beyannameler ise Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Geçici Vergi Beyannameleridir. Analizin kolaylaştırılması açısından mali kârdan hareket edilmiş ancak; mükelleflerin vergiden kaçınma ve peçeleme tutumları nedeniyle ticari bilanço kârından hareketle elde edilen verilerin sapma oranının daha düşük olduğu gözlemlenmiştir. Geçici vergide hesap dönemi başlangıcı ile beyan tarihi arasında 5 ay 24 gün bulunmaktadır. Gelir Vergisinde bu süre 14 ay 23 gün, Kurumlar Vergisinde ise bu süre 15 ay 25 gündür. Ticari bilanço kârının gelir ve kurumlar vergisi beyannameleri yerine geçici vergiden hareketle hesaplanması bir akım değişkeni niteliğindeki sigorta olaylarının incelenmesinde zaman tutarsızlığı problemini ortadan kaldıracaktır.

Sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamında meydana gelen artış ve azalışlar ile ticari bilanço kârı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu gözlemlenmiştir. Veri profillemeye yöntemiyle gerçekleştirilen analizlerde gözlemlenen bu ilişki aşağıda belirtilen şekilde formüle edilmiştir:

Emek Değer Ticari Kazanç Rasyosu = Ticari Bilanço Karı / Sigortalı Sayısı,

Emek Değer Ticari Kazanç Rasyosu = Ticari Bilanço Karı/ Prime Esas Kazançlar Toplamı,

Sahte işyeri, sahte sigortalılık ve kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerleri aynı sektörde yer alan işletmelerle karşılaştırmalı olarak analiz edildiğinde şu sonuçlar gözlemlenmiştir:

1. Emek değer ticari kazanç rasyosuyla yapılan analizlerde sahte işyerlerinin emek değer ticari kazanç rasyosunun aynı sektörde faaliyet gösteren işletmelere göre negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

2. Bazı sigorta bildirimlerinin sahte olduğu işyerlerinin emek değer ticari kazanç rasyosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre, sahte sigortalılığın yoğunluğu ile orantılı olarak negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

3. Kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinin emek değer ticari kazanç rasyosunun aynı sektörde faaliyet gösteren mükelleflere göre pozitif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

Yapılan analizlerde dönemsel değişiklikler de göz önünde bulundurularak zaman serisi analizleri gerçekleştirilmiştir.

4. 3. Gider Tutarsızlığı Analizi

Kazançların vergilendirilmesinde Vergi Usul Kanunu ve diğer vergi kanunları uyarınca işletmelerin katlandıkları giderler, keyfiyet oluşturabilecek bazı istisnalar dışında kanunen kabul edilen gider olarak belirlenmiş ve Muhasebe Genel Tebliğinde belirlenen esaslar doğrultusunda kayıt altına alınmıştır. Katma değer yaratma sürecinde işletmelerin gerçekleşen giderleri beyanname eki gelir tabloları vasıtasıyla izlenebilmektedir (Yücel, 2016: 65).

İşletmelerin katma değer oluşturmada kullandıkları üretim faktörleri birbiriyle yakından ilişkilidir. İşletmelerde gerçekleşen tüm faaliyetlerde emek bir üretim faktörü olarak fayda yaratma sürecine katılmaktadır. Faaliyet giderleri ise işletme faaliyetlerinin yoğunluğuyla doğru orantılıdır. İşletmelerin üretim faktörleriyle gerçekleşen faaliyetleri arttıkça kaçınılmaz olarak işletmede istihdamı sağlanan emek miktarı da artış göstermektedir.

Sektörel ve bölgesel üretim yapıları dikkate alınarak, aynı sektörde yer alan işletmelerin karşılaştırmalı analizi sonucunda aşağıda belirtilen hususlar gözlemlenmiştir.

1. Faaliyet giderleriyle sigortalı sayısı ve prime esas kazanç arasında aynı yönlü ve oransal ilişkinin bulunduğu gözlemlenmiştir. Faaliyet Giderleri/ Sigortalı Sayısı ve Faaliyet Giderleri/ Prime Esas Kazanç rasyolarıyla yapılan analizlerde aynı sektörde faaliyet gösteren işyerleri karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre sahte işyerlerinde belirlenen rasyoların, aynı sektörde faaliyet gösteren işletmelere göre negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir. Kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinde bu rasyoların kayıt dışılığın yoğunluğuyla orantılı olarak pozitif sapma gösterdiği, sahte sigortalılığın bulunduğu işyerlerinde ise sahte sigortalılığın yoğunluğuyla orantılı olarak negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

2. Brüt satışlar ile sigortalı sayısı ve prime esas kazanç arasında aynı yönlü ve oransal ilişkinin bulunduğu gözlemlenmiştir. Faaliyet giderlerinin brüt satışlara oranı aynı sektörde yer alan işletmelere göre, sahte işyerlerinde pozitif sapma gösterdiği, sahte sigortalılığın bulunduğu işyerlerinde ise sahte sigortalı bildiriminin yoğunluğuyla orantılı olarak pozitif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir.

Veri profillemeye yöntemiyle tespit edilen bu ilişkiler mali tabanlı risk analiz kriteri olarak kullanılmıştır.

5. RANDIMAN ANALİZİ

Randıman ya da verimlilik esası; belirli miktar girdiden, üretim sürecinde üretim faktörleriyle belirli miktarda mamul ve yan ürün elde edilebileceği gerçeğine dayanır (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2014a: 162-173). Malların istekleri karşılama özelliğine fayda; fayda yaratma faaliyetlerine ise üretim denir (Ünsal, 2007: 8). Üretim, işletmelerde oluşturulan mekân faydası, zaman faydası, şekil faydası vb. şeklinde gerçekleşebilir. Üretim faaliyetleri ise toprak, sermaye, emek ve girişimciden oluşan üretim faktörlerinin kullanımıyla gerçekleşmektedir (Dinler, 2009: 449-517). Bir üretim faktörü olarak emek, üretim sürecinde kullanılan bedeni ve fikri insan gücünü temsil eder (Ünsal, 2007: 9). Üretim süreci ve bu süreçte kullanılan üretim faktörlerinin yakından izlenmesiyle işletmelerde gerçekleşen istihdam ve bu istihdamın kayıt dışı olan kısmına ulaşılabilir. Üretim süreci ve bu süreçte kullanılan üretim faktörlerinin yakından izlenebilmesi ise Maliye Bakanlığı veri havuzunda bulunan Ba-Bs formları, beyannameler, beyanname eki bilanço ve gelir tablolarının analiziyle mümkündür.

Üretim sürecinde sermaye unsuru; bilanço unsurları ve dipnotları, Ba-Bs formları ve Vergi Usul Kanunu gereği zorunlu bildirimler vasıtasıyla yakından izlenebilmektedir. İşletmelerin iktisadi sermaye unsurları maddi duran varlıklar ve maddi olmayan duran varlıklardan oluşmaktadır. Emek unsuru, bu maddi ve maddi olmayan duran varlıkları kullanarak fayda yaratma süreçlerini gerçekleştirmektedir. İşletmelerin sermaye unsurlarını oluşturan bazı maddi duran varlıklara örnek vermek gerekirse; cns ve klasik torna tezgahları, ticari araçlar, freze tezgahları, pres makineleri, kafe işletmelerinde mevcut masa-sandalye sayısı, proses makineleri, matbaa ve ambalaj, plastik enjeksiyon makineleridir. Üretim sürecinde işletmelerin maddi duran varlıkları gözlemlenerek maddi sermaye faktöründe iş gücü istihdamını zorunlu kılan unsurlar değerlendirilmiştir. Sektör ve faaliyet kodu itibarıyla değişebilen bu sermaye unsurları, emek unsuruyla birleşerek işletmelerin fayda yaratma sürecinde kullanılmaktadır. Bu sermaye unsurlarının; işletme cirosu, işletmede yaratılan katma değer miktarı, firma alış ve satışları (Ba-Bs formları) vb. bilgilerin analiz araçlarıyla yorumlanmasıyla, işletmelerin sektör ve faaliyet kodu itibarıyla kapasite kullanım oranına ulaşılması mümkündür. Bilançoların tesis makine cihaz kalemleri, işletmelerin alış-satış bilgileri, bilanço dipnotları, maddi duran varlıkların yapısı ve iz niteliği vb. veriler; üretim sürecinin emek yoğunluğu, işletmede sağlanan istihdam miktarı ve bunun kayıt dışı olan kısmına ulaşılmasına imkân sağlamaktadır.

İşletmelerin mali verilerinden hareketle gerçekleştirilen randıman analiz çalışmalarına ilişkin bazı örnekler aşağıdadır:

Cns tezgâhları, yüksek sabit sermaye maliyetleri nedeniyle işletmelerce genellikle tam kapasite çalıştırılmaktadır. Bu tezgâhlarda parça sökme, kalıp bağlama gibi nedenlerle en geç 5 dakikada bir işçi tarafından işlem gerçekleştirilmesi ve her tezgâh için ayrı bir işçi çalıştırılması teknik bir zorunluluktur. İşyerinde yer alan cns tezgâhı sayısından, sigortalı sayısı düşük olan işyerlerinde kayıt dışı istihdamın bulunduğu gözlemlenmiştir. 5510 sayılı kanun kapsamında sigorta muafiyetleri de dikkate alınarak sigortalı sayısının, tezgâh sayısından daha fazla olması risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

Kafe, restoran gibi işletmelerde sağlanan istihdamı etkileyen temel faktör günlük müşteri sayısıdır. Kredi kartı ve bankomat kart kullanımının yaygınlaşması nedeniyle müşterilerin önemli bir kısmı ödemelerini ödeme kaydedici cihazlarla gerçekleştirmektedir. Yeni nesil ödeme kaydedici cihazların temel özelliği ise kredi kartı, bankomat kartı veya nakit olarak yapılan ödemeye eş zamanlı olarak fiş ya da faturanın düzenlenmesidir (483 Sıra No' lu VUK Genel Tebliği, 2017: 5). Ödeme işlemi iptal edilmeden de bu fiş ya da faturalar iptal edilememektedir. Gerçekleşen bu işlemler analiz edildiğinde işletmede gerçekleşen günlük işlem sayısı ve TL bazlı tutarı ile işyerindeki günlük müşteri sayısı tespit edilebilmektedir. İşletmenin günlük müşteri sayısı ile sigortalı sayısı arasındaki ilişkiden hareketle kayıt dışı istihdamın bulunduğu işletmeler tespit edilebilmektedir. Örneğin; günlük 400 adet müşterisi bulunan bir işyerinin 3 sigortalı ile hizmet vermesi beklenemeyeceğinden kayıt dışı istihdam açısından bu işyeri riskli olarak tespit edilecektir.

Yukarıda belirtilen şekilde tüm sektör ve faaliyet kodları analiz edilerek her sektöre uygun risk analiz kriterleri belirlenmiştir.

6. SAHTE İŞYERİ VE SAHTE SİGORTALILIK ANALİZİ

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında sigortalı niteliğini kazanmanın üç koşulu bulunmaktadır. Bu koşullar (Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006: Madde 4):

- a) Çalışma ilişkisinin kural olarak hizmet akdine dayanması,
- b) İşin, işyerinde veya işverenin görevlendirdiği yerde yapılması,

c) 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 6'ncı maddesinde belirtilen istisnalardan olmaması şeklindedir. Kanunun 4/1-a maddesine göre sigortalı olabilmek için bu koşulların bir arada bulunması zorunludur (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013/5 Sayılı Genelge:128). Hizmet akdine tabi sigortalılığın temel ve belirleyici unsuru fiili çalışmadır (12.02.2015 T., 2014/4536 E., 2406 K., Yargıtay Yirmi birinci Hukuk Dairesi). İşyerinde fiilen çalışmayan birinin 5510 sayılı Kanunun 4/1-a maddesine göre sigortalı bildiriminin yapılması, sahte sigortalılık olarak tanımlanmaktadır. Sahte işyeri ise işyerinden bildirim yapılan tüm sigortalıların, sahte sigortalı olmasıdır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013/5 Sayılı Genelge:128-134).

Bazı sigorta bildirimlerinin sahte olduğu işyerlerinde, gerçek bir iktisadi organizasyon bulunmaktadır. Ancak sigorta bildirimini yapılanlardan bazıları işyerinde fiilen çalışmamaktadır. Sahte sigortalılığın bulunduğu işyerleri analiz edildiğinde, işyerinden bildirim yapılan sahte sigortalıların yoğunluğuyla orantılı olarak işletmenin mali verilerinin aynı sektörde yer alan işletmelere göre farklılaştığı gözlemlenmiştir.

Sahte işyerlerinin mali verileri, işletmede gerçekleşen usulsüzlük organizasyonun yapısına göre iki görünüm sergilemektedir.

a) Tek usulsüzlük alanı sosyal sigortalar olan ve gerçek bir iktisadi organizasyonun gerektirdiği iş gücünü değil, sosyal sigorta usulsüzlüklerini gerçekleştirmek için sigorta bildiriminde bulunan işverenler: İşletmelerin mali verileri analiz edildiğinde bu kapsamdaki mükelleflerin gider yapılarının; işyeri kirası, elektrik, su ve benzeri giderler ile işçilik giderlerinden oluştuğu gözlemlenmiştir. Bu kapsamdaki işyerlerinin Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunları gereği vergilendirilebilecek safi gelirlerinin bulunmadığı belirlenmiştir. Bu durum ise işletmelerin Bilanço, Gelir Tablosu, Katma Değer Vergisi Beyannameleri, Ba-Bs formları vb. bildirim ve beyanlarına yansımaktadır.

b) Sosyal sigorta usulsüzlüklerini gerçekleştirmek için sigorta bildiriminde bulunulmasının yanında sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyicisi olan işverenler: Usulsüzlüğün bu görünümünde işletmeler sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belgelerle bildirimde bulunarak gerçek durumu yansıtmayan gelir ve gider beyanında bulunmaktadır. Bu işletmelerin bildirimde bulundukları sigortalı sayısı ile uyumlu, gerçek bir iktisadi organizasyonun gerektirdiği maddi ve maddi olmayan sermaye

unsurlarından yoksun oldukları gözlemlenmiştir. Bu işletmelerin alış ve satışları gerçek mahiyetini yansıtmayan belgelerle düzenlendiğinden Maliye Bakanlığına bulundukları bildirim ve beyanlar, aynı sektörde aynı sigortalı sayısı ve prime esas kazançla sahip işletmelere göre farklılaşmaktadır. Bu işyerlerinin aynı sektörde yer alan işletmelere göre bildirimde bulundukları sigortalıların istihdamını sağlayacak gerçek bir iktisadi organizasyon için gerekli makine, teçhizat, demirbaş, araç gibi maddi duran varlıklardan yoksun oldukları gözlemlenmiştir.

Sahte işyerlerinin ve sahte sigortalılığın bulunduğu işyerlerinin, aynı sektörde yer alan işletmelerden ayrıştığı veriler analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına ulaşmada kullanılan bazı veriler ile sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespiti için belirlenen risk analiz kriterleri aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 4: Sahte İşyeri Ve Sahte Sigortalılık Tespiti İçin Belirlenen Risk Analiz Kriterleri

VERİLER	KRİTERLER
Bilanço verileri itibariyle duran varlıkların mukayyet değeri	5.000 TL üzerinde duran varlığın bulunmaması (Sahte işyeri)
Katma değer vergisi beyanı, aylık işletme cirosu	İşletmede, sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve sigortalı başına aylık işletme cirosunun sektörel ve bölgesel negatif sapma göstermesi (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık) Prime esas kazançlar toplamı ve sigortalı sayısındaki artışa oranla aylık cirosu ve oluşturulan katma değer miktarında artış bulunmayan veya artış oranı düşük olan işletmeler (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
E-defter, Bilanço ve Gelir Tablosu verileri	İşletmenin faaliyet giderlerinin sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamına oranı, sektörel ve bölgesel negatif sapma göstermesi (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık) İşletmenin net satışlarının sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamının oranı, sektörel ve bölgesel negatif sapma göstermesi (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
Ba-Bs Bildirimleri, Bilanço ve dipnotları	Randıman analizi, maddi duran varlıkların yapısı ve niteliği ile orantılı işçilik bildirimde bulunulmaması (atıl kapasite durumu ciro analiziyle tespit edilecektir) (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Beyannameleri	Emek değer ticari kazanç rasyosunun sektörel ve bölgesel negatif sapma göstermesi (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
Denetim Sonuçları	Vergi incelemesi sonucu sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyicisi olduğunun tespit edilmesi, VİR. ve VTR terk mükellefler (Sahte işyeri)
Ödeme ve Tahsilat Bilgileri	Sosyal Güvenlik Kurumuna ve Gelir İdaresi Başkanlığına tahakkuk eden borç miktarı ve ödeme tutarı (Sahte işyeri ve sahte sigortalılık)
Diğer bildirim ve beyanlar	Davranış Takibi: Geçici iş göremezlik ödeneği alınması, yararlanılan teşvikler (Sahte işyeri)

6.1. Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı

İşletmelerde gerçekleşen fayda yaratma süreci kaçınılmaz olarak içinde emek faktörünün de yer aldığı üretim faktörleriyle gerçekleşmektedir. İşletmede oluşturulan katma değer miktarı ise kullanılan diğer üretim faktörleriyle orantılı olarak emek faktörünün istihdamıyla mümkündür. İşletmelerin mali verileri analiz edildiğinde, işletmede oluşturulan katma değer miktarı ile sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu tespit edilmiştir. Aynı sektörde yer alan işletmeler; bölgesel üretim yapıları da dikkate alınarak analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarında sigortalı başına yaratılan katma değer miktarının aynı sektörde faaliyet gösteren işletmelere göre negatif sapma göstermesi sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.2. Faaliyet Giderlerinin Prime Esas Kazançlara Oranı

İşletmelerin mali verileri analiz edildiğinde temel mali tablolardan hareketle hesaplanan Faaliyet Giderleri/Prime Esas Kazançlar Toplamı rasyosunun, sahte işyerleri ve sahte sigortalılığın yoğun olduğu işyerlerinde aynı sektörde yer alan işletmelere göre negatif sapma gösterdiği gözlemlenmiştir. Faaliyet Giderleri/Prime Esas Kazançlar Toplamı rasyosunun aynı sektörde yer alan işletmelere göre negatif sapma göstermesi sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.3. Net Satışların Sigortalı Sayısı ve Prime Esas Kazançlar Toplamına Oranı

İşletmeler; sektörel ve bölgesel üretim yapıları dikkate alınarak analiz edilmiştir. Gerçekleştirilen analizler sonucunda, işletmenin reel çıktısını oluşturan net satışlar ile prime esas kazançlar toplamı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu gözlemlenmiştir. Net satışların prime esas kazançlar toplamına oranının, aynı sektörde yer alan işletmelere göre negatif sapma göstermesi sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.4. Gelir ve Kurumlar Vergisi ile Geçici Vergi Beyannameleri Analizi

Sahte işyerlerinin, sigorta ve vergi usulsüzlüklerinden kazanç sağlamayı amaçlamaları nedeniyle gelir ve kurumlar vergisi ile geçici vergi beyannamelerinde tahakkuk eden vergi tutarının ya hiç bulunmadığı ya da sembolik rakamlar teşkil ettiği gözlemlenmiştir. Emek değer ticari kazanç rasyosunun aynı sektörde faaliyet gösteren

işyerlerine göre negatif sapma göstermesi, sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.5. Maddi ve Maddi Olmayan Duran Varlıkların Bilanço Görünümü

Kamuya olan borçlarını ödemeyen borçlulardan, alacaklar cebren tahsil edilir (Yılmaz, 2015: 559). Bilindiği üzere Sosyal Güvenlik Kurumu alacakları, 5510 sayılı Kanunun 89. maddesi gereği 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanuna tabidir. Sahte işyerleri analiz edildiğinde, bu işyerlerinin 6183 sayılı Kanunun icrai yaptırımlarından kaçınmak için maddi ve maddi olmayan duran varlıklardan yoksun oldukları gözlemlenmiştir. İşletmelerin 5.000 TL üzerinde maddi duran varlığa sahip olmaması sahte işyerlerinin tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6.6. Randıman Analizi

Sahte işyerleri analiz edildiğinde, sigorta bildiriminde bulunulan iş gücünün istihdamını sağlayacak sabit sermaye yapısının bulunmadığı gözlemlenmiştir. İşletmelerin sabit sermaye yapıları maddi ve maddi olmayan duran varlıklardan oluşur. Bilanço, Ba-Bs formları gibi veri kaynaklarıyla işletmelerin maddi ve maddi olmayan duran varlıkları analiz edilerek, bildirimde bulunulan sigortalıların istihdamını sağlayacak üretim kapasitesi bulunup bulunmadığı değerlendirilmiştir. Analiz sonuçlarına göre işletmenin makine, demirbaş, araç vb. maddi duran varlıkları ile istihdamını sağlayabileceği iş gücünden fazla sigortalı bildiriminde bulunulması sahte sigortalılık için risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir. Sahte işyerlerinde ise analizi yapılabilecek maddi duran varlığın bulunmadığı gözlemlenmiştir.

6.7. VİR, VTR ve Res' en Terk Mükellefler

Gelir İdaresi Başkanlığının 2016/2 sayılı iç genelgesi uyarınca mükellefiyeti res'en terk ettirilen işyerleri ve vergi incelemesine yetkili olanlarca (vergi müfettişi-vergi dairesi müdürü vs.) tanzim edilen raporlara istinaden mükellefiyeti terk ettirilen işyerlerinin sosyal güvenlik merkezince şifresinin askıya alınması ve denetim gerekçesi oluşturulması, sahte işyeri ve sahte sigortalılıkla mücadelede etkin bir yöntem olacaktır. Bu şekilde mükellefiyeti terk ettirme işlemleri, geriye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir. Örneğin; gerçek bir iktisadi faaliyete dayanmayıp sahte ve muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenlemek amacıyla mükellefiyet tesis ettiği 17.12.2017 tarihinde tespit edilen işletmenin, 01.01.2017 tarihi itibariyle mükellefiyetinin terk ettirilmesi durumunda, 01.01.2017-

17.12.2017 tarihleri arasında işyerinden sigorta bildiriminde bulunulan kişilerin sahte sigortalı olduğu hususunda riskli olarak tespit edilecektir. Bu işyerlerinde usulsüzlük organizasyonunu gerçekleştirmek için bir sigortalının fiili çalışması bulunabilir. Ancak mükellefiyetinin terk ettirildiği tarih itibarıyla kuruma birden fazla sigortalı bildiriminde bulunulması, sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

6. 8. Davranış Takibi

Sahte işyerlerinin özelliği, söz konusu işyerlerinde sigorta bildirimi yapılan tüm kişilerin hizmet akdiyle fiilen çalışmamasıdır. Sigortalılık niteliği olmayan bu kişiler Sosyal Güvenlik Kurumundan geçici iş göremezlik ödeneği almak için başvuruda bulunmaktadır. Aynı sektörde yer alan işletmelere göre, işyeri sigortalılarının geçici iş göremezlik ödeneği başvurularının sayısı, süresi ve ödeme tutarlarının pozitif sapma göstermesi sahte işyeri ve sahte sigortalılığın tespitinde risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen analiz araçlarıyla yapılan analiz sonuçlarına göre tüm analiz kriterlerinde sahte olduğu tespit edilen işyerlerinin denetim programına alınması önerilmektedir. En az üç dönem Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesi ile tahakkuk eden borcunun %70'ini ödemeyen ve tüm risk analiz verilerine göre riskli olarak tespit edilen işverenlerin; e-bildirge şifreleri iptal edilerek borçlarının 6183 sayılı Kanunun uyarınca cebri takibat işlemlerine başlanılmalı, ödeme emri tebligatlarına öncelik verilerek haciz varakalarının çıkması sağlanmalı ve kati veya ihtiyati haciz işlemleri gerçekleştirilmelidir. Bu şekilde sahte işyerlerinden üç aydan fazla sahte sigortalı bildiriminin yapılmasının önüne geçilecektir.

7. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELEDE MALİ TABANLI RİSK ANALİZİ

İşletmede gerçekleşen üretim-fayda yaratma sürecinde üretim faktörlerinden biri de emektir. İşletmede gerçekleşen üretim süreci, Türk Ticaret Kanunu ve mali mevzuat kapsamında kayıt altına alınmaktadır. İşletmede gerçekleşen üretim süreci ve diğer üretim faktörleri yakından izlendiğinde işletmede sağlanan istihdam ve bunun kayıt dışı olan kısmına ulaşılabilir. İşletme faaliyetlerinin yoğunluğu ve emek istihdamını zorunlu kılan sermaye unsurlarının analiz edilmesi işletmenin istihdam yapısını tespit etmemize imkân sağlamaktadır.

Vergi mevzuatımızda genel prensip gerçek ve safi gelirin vergilendirilmesidir. Safi gelir, o gelirin elde edilmesinde gerçekleşen giderlerin indirilmesi ve sonra vergilendirilmesi demektir (Maliye Hesap Uzmanları Kurulu, 2014a: 2). Vergilendirme sürecinde gelir unsurlarının ve bu unsurları elde edilebilmek için gerçekleştirilen giderlerin doğruluğunun tespiti amacıyla işletmelere ait birçok veri elektronik ortamda kayıt altına alınmaktadır. Bu veriler işletme faaliyetlerinin yakından izlenilmesine olanak sağlayan kapsam ve içeriktedir. İşletmelerin üretim-fayda yaratma sürecinde iktisadi anlamda temel sermaye faktörü; maddi ve maddi olmayan duran varlıklardan oluşmaktadır. İşletmede yer alan makina, tesisat, araçlar vb. duran varlıklar analiz edilerek işletme faaliyetlerinin yoğunluğu tespit edilebilmektedir. Atıl kapasite durumu ise ciro ve oluşturulan katma değer odaklı analizlerle değerlendirilir.

İşyeri sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamındaki artış ve azalışların Maliye Bakanlığı veri ambarında yer alan verileri hangi yönde ve hangi oranda etkilediği gözlemlenmiştir. Yapılan çalışmalarda, kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinin analiz edilen bazı veri ve rasyolarının, aynı sektörde yer alan işletmelere göre sapma gösterdiği belirlenmiştir. Aynı sektörde yer alan işletmelere göre gözlemlenen ayrıksı durumlar tespit edilmiş ve risk analiz kriterleri belirlenmiştir.

Randıman analizi ve diğer yöntemlerle işletmelerde çalışan sigortalı sayısı düşük hata payıyla tespit edilebilmektedir. Bu tespitlerden hareketle riskli olduğu belirlenen işyerlerinden izahat istenerek, izahatın tebliğ tarihini takip eden ay Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesiyle kuruma bildirilen sigortalı sayısı ve prime esas kazanç toplamında artış sağlamayan işverenlerin denetim programına alınacağını belirtilmesi, kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir yöntem olacaktır. İzahat sistemi, Maliye Bakanlığınca uzun yıllardır uygulanan başarılı bir gönüllü uyum sistemidir. Gelir İdaresi Başkanlığınca yapılandırma dönemlerinde izahat yazısı bile tebliğ edilmeden, kanuni bir hak olarak matrah artırımı olanağı sağlanarak, vergi incelemesine gerek kalmadan vergi kayıplarının önüne geçilebilmektedir. İzahat sisteminin Sosyal Güvenlik Kurumunda uygulanabilmesi için etkin bir risk analiz sisteminin kurulması kaçınılmazdır. Klasik denetim anlayışıyla somut verilere dayanmadan sektörel denetim planları ve bunun işverenlere açıklanması, denetim sistemi açısından gönüllü uyumun sağlanmasında etkin bir yöntem olmadığı ortadadır. Kuruma bildirilmesi gereken sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamını içeren izahat yazıları, işverenlerin denetim sisteminin etkinliğine olan inancını artıracak; gönüllü uyum kapsamında kayıtlı istihdam sağlanacaktır. Uyum sağlamayan

işyerlerinin ise denetim programına alınacağı işverene açıkça belirtilmelidir.

Kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinin, aynı sektörde yer alan işletmelerden ayrıştığı veriler analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına ulaşmada kullanılan bazı veriler ile kayıt dışı istihdam bulunan işyerlerinin tespiti için belirlenen risk analiz kriterleri aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 5: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Mali Tabanlı Risk Analiz Verileri ve Kriterleri

VERİLER	KRİTERLER
Katma Değer Vergisi beyanı, Aylık işletme cirosu	İşletmede, sigortalı başına yaratılan katma değer miktarı ve sigortalı başına aylık işletme cirosunun sektörel ve bölgesel pozitif sapma göstermesi, Aylık cirosu ve oluşturulan katma değer miktarındaki artışa oranla sigortalı sayısı veya prime esas kazançlar toplamında artış bulunmayan ya da artış oranı düşük olan mükellefler
E-deFTER, Bilanço ve Gelir tablosu hesapları	İşletmenin faaliyet giderlerine oranla sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamının sektörel ve bölgesel pozitif sapma göstermesi, İşletmenin net satışlarının, sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamına oranının sektörel ve bölgesel pozitif sapma göstermesi
Ba-Bs Bildirimleri, Bilanço ve dipnotları	Randıman analizi, maddi duran varlıkların yapısı ve niteliği ile orantılı işçilik bildiriminde bulunulmaması (atıl kapasite durumu ciro analiziyle tespit edilecektir)
Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Beyannameleri	Emek değer ticari kazanç rasyosunun sektörel ve bölgesel pozitif sapma göstermesi

7.1. Sigortalı Başına Yaratılan Katma Değer Miktarı

İşletmelerde gerçekleşen fayda yaratma süreci kaçınılmaz olarak içinde emek faktörünün de yer aldığı üretim faktörleriyle gerçekleşmektedir. İşletmede oluşturulan katma değer ise kullanılan diğer üretim faktörleriyle orantılı olarak emek faktörünün istihdamıyla mümkündür. İşletmelerin mali verileri gözlemlendiğinde, işletmede oluşturulan katma değer miktarı ile sigortalı sayısı ve prime esas

kazanç arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu tespit edilmiştir. Aynı sektörde yer alan işletmeler; bölgesel üretim yapıları da dikkate alınarak analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarında sigortalı başına yaratılan katma değer miktarının pozitif sapma göstermesi, risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

7.2. Faaliyet Giderlerinin Prime Esas Kazançlara Oranı

İşletmelerin mali verileri gözlemlendiğinde, temel mali tablolardan hareketle hesaplanan Faaliyet Giderleri/Prime Esas Kazançlar Toplamı rasyosu, kayıt dışı istihdamın bulunduğu işyerlerinde, aynı sektörde yer alan işletmelere göre pozitif sapma göstermektedir. Bu rasyonun işyerinde pozitif sapma göstermesi, risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

7.3. Net Satışların Sigortalı Sayısı ve Prime Esas Kazançlar Toplamına Oranı

İşletmenin reel çıktısını oluşturan net satışlar ile prime esas kazançlar toplamı arasında aynı yönlü ve oransal ilişki bulunduğu gözlemlenmiştir. Net satışların prime esas kazançlar toplamına oranının, aynı sektörde yer alan işletmelere göre pozitif sapma göstermesi risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

7.4. Aylık İşletme Ciroosu ve Oluşturulan Katma Değer Miktarında Önemli Oranda Artış Bulunan Ancak Sigortalı Sayısı ve Prime Esas Kazançlar Toplamında Artış Bulunmayan ya da Artış Oranı Düşük Olan İşyerleri

İşletmelerin oluşturdukları katma değer ve işletme cirosunda artış, ancak emek faktörünün de yer aldığı üretim faktörlerinde artış sağlanmasıyla gerçekleştirilebilmektedir. İşletme ciroosu ve oluşturulan katma değer miktarında önemli oranda artış bulunmasına rağmen, sigortalı sayısı ve prime esas kazançlar toplamında artış bulunmaması veya artış oranının sektörel sapma göstermesi risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

7.5. Gelir-Kurumlar ve Geçici Vergi Beyannameleri Analizi

Makalenin gelir-kurumlar ve geçici vergi beyannameleri analizi bölümünde açıklandığı üzere emek değer ticari kazanç rasyosunun, aynı sektörde yer alan işletmelere göre pozitif sapma göstermesi risk analiz kriteri olarak belirlenmiştir.

SONUÇ

Kurumumuz açısından önemli bir dış paydaş olan Gelir İdaresi Başkanlığının elektronik altyapısı Gibintranet, Sosyal Güvenlik Kurumunca yürütülen risk analiz çalışmalarına anlamlı ve nesnel veriler sunmaktadır. Maliye Bakanlığı veri ambarında yer alan veriler, Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarıyla, karşılaştırmalı ve çapraz sorgulamalara dayalı olarak Vasarhelyi, Alles ve Kogan'ın sürekli denetimin kavramsal modellemesiyle analiz edildiğinde, kayıt dışı istihdamın ve sahte sigortalılığın bulunduğu işyerleri ile sahte işyerleri tespit edilebilmektedir. Makalede bu modelin uygulanması için gerekli ilişkisel saptamalarda bulunulmuştur. Kayıt dışı istihdam, sahte işyeri ve sahte sigortalılık sorunlarının çözümü, Sosyal Güvenlik Kurumunca etkin bir risk değerlendirme sisteminin kurulmasıyla mümkündür. Etkin bir risk değerlendirme sisteminin oluşturulması ise ancak farklı kurumlara ait verilerin yer aldığı geniş bir veri ambarından edinilen bilgilerin, dijital analiz teknikleri kullanılarak analiz edilebilmesiyle mümkündür.

Günümüz teknoloji düzeyi ve denetim anlayışındaki değişiklikler geleneksel denetimden gerçek zamanlı elektronik denetime geçişi hızlandırmaktadır (Hazar, 2014: 3). Bu süreçte Sosyal Güvenlik Kurumunun da denetim anlayışının değişmesi kaçınılmazdır. Makalede açıklanan şekilde oluşturulacak mali tabanlı risk değerlendirme sistemiyle klasik denetim anlayışı yerine sürekli denetim ve risk değerlendirme sistemine geçilebilir. Bu yöntemle işyerlerinde istihdam edilen sigortalı sayısı düşük hata payıyla tespit edilebilmektedir. Klasik denetim anlayışıyla fiziki belgeye dayalı olarak binlerce denetim elemanın aylarca çalışmasını gerektirecek tespitler, sürekli denetim modeliyle elektronik ortamda tutulan kayıtların dijital yöntemlerle analiz edilmesiyle kısa bir sürede gerçekleştirilebilecektir.

İzahat sistemi Maliye Bakanlığınca uzun süredir uygulanan başarılı bir gönüllü uyum çalışmasıdır. Risk analiz çalışmaları kapsamında kayıt dışı istihdamın bulunduğu hususunda riskli olarak tespit edilen işverenlerden izahat istenmesi önerilmektedir. Yapılacak analizler çerçevesinde, riskli olarak değerlendirilen işverenlerin izahat istenmesine rağmen sigortalı sayısı veya prime esas kazançlar toplamında risk analiz kriterlerini karşılayacak miktarda artış olmayan işverenlere ilişkin denetim gerekçesi veya rehberlik programları oluşturulabilecektir. İzahat yazılarında, izahatın tebliğ tarihini takip eden ay Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesiyle kuruma bildirilen sigortalı sayısı ve prime esas kazanç toplamında artış sağlamayan işverenlerin denetim programına alınacağına belirtilmesi kayıt dışı

istihdamla mücadelede etkin bir yöntem olacaktır. İzahat çalışmaları, sigortalılık bilinci ve kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanmadan çalıştırılmayacağı yönünde kanaat oluşturmaları açısından önemlidir. Bu kapsamda, Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrol yetkisini kullanmasına gerek kalmadan, kayıt dışı istihdam oranında düşüş sağlanacağı düşünülmektedir.

Mali tabanlı risk analiz sistemi uyarınca, işletmelerin gider yapıları ve mali verilere dayalı olarak kayıt dışı istihdamın tespit edilmesi, aynı sektörde yer alan işletmelerin işçilik maliyetlerinde haksız rekabet yaşamalarını önleyecek ve iktisadi etkinliğin sağlanmasına katkı sunacaktır.

KAYNAKLAR

- 1 Sıra No'lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği. (1992). T.C. Resmi Gazete, 21447, 26 Aralık 1992.
- 396 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. (2007). T.C. Resmi Gazete, 27483, 04 Şubat 2010.
- 453 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. (2015). T.C. Resmi Gazete, 29392, 20 Haziran 2015.
- 483 No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. (2017). T.C. Resmi Gazete, 30196, 30 Eylül 2017.
- 29.01.2013 tarih 2013/5 sayılı genelge, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı.
- 12.05.2016 tarih 2016/2 sayılı Uygulama İç Genelgesi, Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı.
- Aksoy, Nedim. “*Risk Analizi Yoluyla Vergi İnceleme Kriter*” <http://akademidenetim.com/risk-analizi-yoluyla-vergi-inceleme-kriterleri> (Erişim tarihi: 15.12.2017).
- Can, İsmail, Şengöz, Yunus. (2014) “*Vergi Müfettiş Yardımcıları Eğitim Ders Notları*” <https://www.vdk.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FDuyurular%2FTEMELEG.D.NOTLAR%C4%B0.doc> (Erişim tarihi: 19.12.2017).
- Cankar, İsa. 2006. Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, 69-81.
- Coderre, David (2005). *Continious Auditing: Implications for Assurance, Monitoring and Risk Assesment*, Global Technology Audit Guide, USA.
- Coderre, David. (2009). *Internal Audit: Efficiency Through Automation*. Vol. 11. John Wiley & Sons.
- Chan, D. Y., & Vasarhelyi, M. A. (2011). “Innovation And Practice Of Continuous Auditing”. *International Journal of Accounting Information Systems*, 12(2), 152-160.
- Dinler, Zeynel (2009), *Mikro Ekonomi*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Flowerday, S, Blundell, A. W., & Von Solms, R. (2006). Continuous auditing technologies and models: A discussion. *Computers & security*, 25(5), 325-331.
- Garfield, Eugene. (1986). Wassily Leontief: Pioneer of Input-Output Analysis. *Essays of an Information Scientist*, 9, 3-12.
- Hazar, Boydaş Hülya. (2014). Sürekli Denetim Bilgisayar Ortamında Bağımsız ve İç Denetim Planlama, Analiz Teknikleri ve Uygulamalar. İstanbul: Acar Basım.
- Hüner, Deniz Barlas (2014). *Bağımsız Denetimde İç Kontrol ve İç Denetimin Rolü*. Okan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muhasebe Denetim Programı, (Yüksek Lisans Tezi).

- Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği. (2014). T.C. Resmi Gazete, 28983, 26 Nisan 2014.
- Maliye Hesap Uzmanları Derneği. (2014b). Beyanname Düzenleme Kılavuzu (3 cilt) Biltur Basım Yayın, İstanbul.
- Maliye Hesap Uzmanları Derneği. (2014a). Denetim İlke ve Esasları (2 cilt). Yapım Tanıtım Yayıncılık San. Tic. Ltd. Şti, İstanbul.
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (2008). T.C. Resmi Gazete, 26200, 16 Haziran 2006.
- Ünsal, Erdal (2007). *Mikro İktisat*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği. (2011). T.C. Resmi Gazete, 28101, 31 Ekim 2011.
- Vergi Usul Kanunu. (1961). T.C. Resmi Gazete, 10703 – 10705, 10 Ocak 1961.
- Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. (2004). T.C. Resmi Gazete, 599, 30 Eylül 2004.
- Yılmaz, Kazım (2015), 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun Uygulaması, Maliye Hesap Uzmanlar Derneği, Bilnet Matbaacılık ve Ambalaj San. A.Ş., Ankara.