



TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN ARTTIRILMASINA YÖNELİK TEŞVİK POLİTİKALARININ İNCELENMESİ

INVESTIGATION OF INCENTIVE POLICIES TO INCREASE EMPLOYMENT IN TURKEY

Neslihan KOÇ¹ - Menekşe ŞAHİN²

Öz

İstihdam, zenginliğin yaratılmasında ve onun adil bir biçimde dağıtılmasında kilit öneme sahip bir araçtır. Bu nedenle tam istihdamın sağlanması ve işsizlikle mücadele politikaların geliştirilmesi devletin öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır. Küreselleşme süreciyle birlikte tüm dünyanın temel sorunu haline gelmeye başlayan işsizlik dalgası, tüm ülkeleri istihdamı artırma doğrultusunda politikaların geliştirilmesi amacına yöneltmiştir. İstihdam politikaları kapsamında özel sektör işverenlerine yönelik istihdam teşvikleri olarak bilinen sübvansiyonlar, ekonomistler ve politika yapımcıları tarafından işsizlikle mücadelede etkili bir yöntem olarak önerilmektedir. Teşvik politikaları, özellikle yapısal ve konjonktürel işsizlik dönemlerinde, işveren için işgücünü daha ucuz hale getirerek işgücü talebini artırmaya yönelik tedbirleri kapsamaktadır. Türkiye'de özellikle 2000'li yıllardan itibaren uygulanan istihdam politikaları kapsamında, işgücü maliyetlerini düşürerek, istihdamı artırmak ve işsizliği azaltmak amacıyla kamuoyunda istihdam paketleri olarak bilinen pek çok istihdam teşviki uygulanmıştır. Teşvik uygulamaları, ücretlerden alınan vergilerin azaltılması veya ücret dışı maliyetlerin düşürülmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. İşgücü talebindeki yetersizliğe karşı uygulanan teşviklerle işgücü maliyetleri azaltılarak istihdamın artırılması amaçlanmıştır. Bu çalışmada, istihdam teşviklerinin ekonomik yapısı analiz edilerek, Türkiye'de uygulanan teşviklerin uygulamadaki sorunları ve etkinliği değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Vergi takozu, İstihdam paketleri, İstihdam teşvikleri, Vergi teşvikleri

Abstract

Employment is a key tool in the creation and fair distribution of welfare. Therefore, ensuring full employment and developing policies to struggle unemployment are among the priorities of the state. With the globalization process, the unemployment wave, which has become the main problem of the whole world, has led all countries to develop policies in order to increase employment. In the context of employment policies, subsidies, known as employment incentives for private sector employers, are proposed by economists and policymakers as an effective method of combating unemployment. Incentive policies cover measures to increase labor demand by making the labor force cheaper for the employer, especially during periods of structural and cyclical unemployment. Particularly in the context of employment policies implemented since the 2000s in Turkey, by reducing labor costs, to increase employment and to reduce unemployment, has been applied many employment incentives known as the employment package by public opinion. The incentives have been implemented in the form of reducing the taxes on wages or reducing non-wage costs. The incentives applied against the insufficiency of labor demand have been aimed to increase employment by reducing labor costs. In this study, the economic structure of employment incentives was analyzed; issues and effectiveness in the application of incentives applied in Turkey were evaluated.

Keywords: Tax wedge, Employment packages, Employment incentives, Tax incentives

¹ Dr.Öğr.Üyesi, Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, neslihan koc@hitit.edu.tr, Orcid:0000-0002-7722-6978

² Dr.Öğr.Üyesi, Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, meneksesahin@hitit.edu.tr, Orcid:0000-0002-9312-770X

GİRİŞ

İstihdam, formal ya da enformel sektörde, kendi hesabına çalışanlar, ücretli çalışanlar, ücretsiz aile işçileri gibi tüm çalışanların oluşturduğu ekonomik faaliyetleri ve çalışma biçimlerini içerir. İstihdam seviyesinin yüksek olması, ekonomik açıdan verimliliğin kilit unsurlarından biridir. Ayrıca, hızla yaşlanan nüfus ve pek çok OECD ülkesinde yaşam beklentilerinin uzaması birlikte düşünüldüğünde işgücüne katılımın artırılması -hem sosyal yardım ödemelerinin azaltılması hem de vergi gelirlerinin artırılması dolayısıyla- sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında önemli bir etkidir (OECD, 2011: 14).

İşsizliğin gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde en temel sorunların başında gelmesi, işsizlikle mücadelede uygulanacak politikaların önemini artırmaktadır. İşsizlikle mücadelede noktasında uygulanan iktisadi politikaları para, maliye ve gelirler politikasından oluşan makroekonomik politikalar ile aktif ve pasif istihdam politikalarının oluşturduğu mikro ekonomik politikalar olarak değerlendirmek mümkündür (Kasapoğlu & Murat, 2018: 264). İstihdamı etkileyen iki önemli politika alanı vergi ve sosyal güvenlik sistemlerinin yapısıdır. Vergilendirme, tüm istidam biçimleri için (kayıtlı, kayıtsız, bağımlı veya bağımsız gibi) çalışma tercihlerini ve istihdam seviyesini etkileyebilmektedir. İşgücü üzerindeki mali yükler (kişisel gelir vergileri ve sosyal güvenlik primleri), işgücü maliyetlerini artırarak doğrudan işgücü talebini düşüreceği gibi ücret üzerinden alınan vergiler ücretleri düşürerek işgücü arzını azaltır. Doğrudan olmasa da KDV veya tüketim vergileri gibi nihai tüketim vergileri, reel ücretleri düşürerek aynı etkiye sahip olabilir. Kurumlar vergisi, yatırımları ve üretimi azaltması sonucu istihdamı etkileyebilir. Firmaların katlandıkları vergi yükünü çalışanlara daha düşük ücretler şeklinde yansıtması da işgücü arzını azaltıcı etki yaratabilmektedir. Emekli maaşları ve aile yardımları, işsizlik ödemeleri gibi sosyal güvenlik ödemeleri, işgücü arzı ile gelirler arasındaki bağı zayıflatarak işgücü piyasalarını vergilerle aynı şekilde etkiler. Örneğin emekli maaşları, emeklilik kararlarını; işsizlik maaşları, işgücüne katılım, iş arama ve iş kabul davranışlarını etkilemektedir. Benzer şekilde özellikle gelir ya da kazançlar arttıkça sosyal yardımların azalması durumu da çalışma kararını olumsuz etkileyebilmektedir (IMF, 2012: 10). Görüldüğü gibi istihdam düzeyi ve yapısı, genel olarak kişisel ve kurumsal vergiler ile tüketim vergilerinden ve sosyal transfer harcamalarından etkilenmektedir. Özellikle istihdam üzerindeki vergi ve diğer mali yüklerin işgücü piyasası üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. İstihdamın artırılmasına yönelik olarak vergilerle ilgili düzenlemeler başta olmak üzere çeşitli istihdam teşvikleri uygulanmaktadır.

Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan itibaren uygulanan istihdam politikaları kapsamında, işgücü maliyetlerini düşürerek, istihdamı artırmak ve işsizliği azaltmak amacıyla kamuoyunda istihdam paketleri olarak bilinen pek çok ücret ve istihdam teşviki uygulanmıştır. Özellikle ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde işgücü talebindeki yetersizliğe karşı uygulanan teşviklerle işgücü maliyetleri azaltılarak istihdamın teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Teşvikler, ücretlerden alınan vergilerin azaltılması veya ücret dışı maliyetlerin düşürülmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada Türkiye’de uygulanan vergi ve istihdam teşviklerinin hukuki ve teorik genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

1. İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ MALİ YÜKLER VE ETKİLERİ

Bir işçinin net harcanabilir geliri, brüt ücretinden sağlık harcamalarının, işsizlik ve emekli maaşını ve diğer sosyal sigorta planlarını finanse etmek için hükümete ödenen sosyal güvenlik primlerinin ve kişisel gelir vergisinin düşülmesinden sonra geri kalan net maaşına devlet tarafından kendisine aktarılan nakit transferlerin eklenmesiyle bulunan tutardır. Görüldüğü üzere vergiler, hanehalkı harcanabilir gelirini etkilemektedir. Bu açıdan vergi yüklerinin hesaplanması, politika yapıcılarını için bireylerin işgücüne girmeleri veya daha fazla

çalışmaları için gereken politika teşviklerini düzenlemelerine yardımcı olmaktadır (Paturot, 2018: 1).

İstihdam üzerindeki vergi yükleri, vergi takozu kavramıyla ifade edilmektedir. Vergi takozu, kişisel gelir vergisi, işçi ve işveren sosyal güvenlik primlerinin yanı sıra maaş bordrosu vergilerinin toplamını ifade eder ve işveren için işçilik maliyetlerinin yüzdesi olarak hesaplanır. Ortalama vergi takozu, çalışanın işverene toplam maliyeti ile gelir düzeyi ve ailevi özelliklerine göre işçinin eline geçen net ücret arasındaki farkı ifade eder. Toplam işgücü vergi yükü, gelir vergisi, işçi ve işveren sosyal güvenlik primleri toplamıdır. Ortalama vergi takozu, ücret hariç toplam işgücü maliyetleri ile toplam işgücü vergi yükü arasındaki yüzdelik oranı göstermektedir. Marjinal vergi takozu, toplam işgücü maliyetlerindeki bir birim artışın toplam işgücü vergi yükündeki artışa oranını göstermektedir.

OECD ülkelerinde, sekiz farklı varsayımsal aile tipi için hem ortalama hem de marjinal vergi takozlarını hesaplamak için “Ücret Vergilendirme Modelleri” kullanılmaktadır. Bu modellerde yer alan aile tipleri, gelire (ortalama ücret yüzdesine göre), çocuk sayısına ve medeni duruma göre değişmektedir. 2010 yılı için OECD ülkelerinde ortalama ücret elde eden bekar bir çalışan için ortalama vergi takozu, % 35 iken marjinal vergi takozu, % 44 olarak hesaplanmıştır. Ortalama ücretin % 167’sini kazanan bekar bir kişi için ortalama vergi takozu % 39 ve marjinal vergi takozu % 47’dir (OECD, 2011: 19-20). Marjinal vergi takozunun ortalama vergi takozundan büyük olması, istihdam vergilerinin artan oranlı şekilde uygulandığını göstermektedir.

Yıllar itibariyle OECD ülkeleri için hesaplanan vergi takozunun düştüğü görülmektedir. Ortalama ücret elde eden bekar ve çocuksuz bir çalışan için vergi takozu OECD ortalaması, 2018’de işgücü maliyetlerinin % 36,1’i olarak hesaplanmıştır. Türkiye’de işçi maliyetlerinin % 38,9’u vergi takozu olarak adlandırılan yüklerden oluşmaktadır. Vergi takozunun en yüksek olduğu ülkeler, Belçika (% 52,7), Almanya (49,5), İtalya (49,7); en düşük olduğu ülkeler, Şili (%7), Yeni Zelanda (% 18,4), Meksika (%19,7)’ dir (OECD, 2019: 3). Vergi takozunun yüksek hesaplandığı ülkelerin genel olarak kamu harcama düzeyleri de yüksektir. Sentance (2016: 86), vergi takozu oranı % 30’un altında olan ülkelerde işsizlik oranlarının da genel olarak daha düşük olduğunu belirtmektedir. Örneğin Avrupa’da en düşük vergi takozunun olduğu ülkelere biri olan İngiltere’de ve ABD’de % 5’in altında; Meksika ve Şili’de % 5-6 civarındadır. Vergi takozunun yüksek olduğu İspanya, İtalya ve Fransa’da ise diğer OECD ülkelerine kıyasla işsizlik oranı daha yüksektir. Bu ekonomilerdeki işgücü piyasalarına katılımı etkileyen başka faktörler de bulunmakla birlikte Sentance (2016: 86) yüksek vergilerin istihdamı olumlu etkilemediğinin altını çizmektedir. Benzer şekilde Garcia ve Sala (2006), Anglo Sakson ve İskandinav ülkelerinde (Avusturya, Japonya ve İsviçre de dahil) vergi takozunun işsizliği açıklamada belirgin bir rol oynamadığını; ancak Kıta Avrupası³ ülkelerinde önemli bir etkisi olduğunu belirtmektedir. Maaştan yapılan kesintilerin işgücü tarafından daha fazla ödenmesi durumunda, ödenen bu fazlalık, ücret artışını beraberinde getirerek işsizliği yukarı çekmektedir. Bu ülkelerde diğerlerine göre sendikal gücün daha fazla olması ve toplu pazarlığın tam merkezi olmaması (Garcia ve Sala, 2006), ücret artışlarının kesintilerle doğru orantılı yapılabilmesine imkân tanımaktadır. Görüldüğü gibi sadece vergi takozu düzeyi değil aynı zamanda bileşimi (işçi-işveren yükü oranları) ve yansıtılma imkânı da önemlidir.

Farklı aile tiplerine göre vergi takozu hesaplaması yapıldığında çocuklu aileler için ortalama vergi takozunun daha düşük olduğu görülmektedir. Örneğin tek çalışan evli ve iki çocuklu bir aile için vergi takozu ortalaması, bekar ve çocuksuz çalışanlar için hesaplanan

³ Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya, Hollanda, Portekiz, İspanya

orandan Türkiye’de (% 38,9’dan) % 37,2’ye gerilerken; Belçika’da (% 52,7’den) % 37,3’e, Almanya’da (49,5’ten) % 34,4’e, İtalya’da (49,7’den) % 39,1’e gerilemektedir (OECD, 2019: 8). Vergi takozunun bekar ve çocuksuz bir çalışan ile evli ve çocuklu çalışanlar arasında bu denli fark yaratıyor (% 10-15) olması, bu ülkelerde hükümetlerin genel olarak çocuklu ailelerin asgari yaşam standartlarını korumalarını sağlama isteğini ve asgari geçim indirimi şeklindeki uygulamaların varlığını yansıtmaktadır. Özellikle istihdam üzerindeki vergi yüklerinde bekâr ve evli ve çocuklu bireyler arasında en çok farkın olduğu ülkelerde vergilerin aile ve çocuk sahibi olma konusunda bir teşvik şeklinde uygulandığı görülmektedir.

Emek üzerinden elde edilen kazancın vergilendirilmesi, işsizlik düzeyi ve iş gücünün büyüklüğü üzerindeki etkisi dolayısıyla ekonomideki istihdam seviyesini etkilemektedir. İşgücünün vergilendirilmesi, işverenlerin karşı karşıya kaldığı çalışan maliyetleri ile işçiler tarafından alınan reel ücret arasında bir kamaya neden olmaktadır. Örneğin bir ekonomide gelir vergisi oranının % 30 ve istihdam geliri üzerindeki sosyal güvenlik katkı paylarının hem işçi hem de işveren için %10 olduğu varsayılırsa işçi tarafından kazanılan her 1 ekstra dolar, işverene 1,10 dolara mal olacak, işçinin eline geçen tutar da 60 sent olacaktır. Bu durumda vergi takozu, vergi idaresine aktarılan geri kalan 50 cent olmakta; efektif vergi oranı % 45’in üzerinde gerçekleşmektedir. Örnekte görüldüğü gibi işveren, çalışanın eline geçen tutardan hayli yüksek (neredeyse iki katı) bir ücret ödemesi yapmaktadır. Bu durum, hem işgücü talebini hem de işgücü arzı kararlarını etkilemektedir. Vergi ve sosyal güvenlik prim ödemelerinin işveren üzerindeki yükü, işveren maliyetlerinin artmasına ve istihdamın daha az cazip hale gelmesine neden olmaktadır (Sentance, 2016: 85). Özellikle ücretleri piyasa denge seviyelerinin üzerine çıkarmak için uygulanan asgari ücret kanunları, sendika ve toplu pazarlık gibi işgücü piyasası düzenlemeleriyle istihdam vergilerinin etkileşimi, eksik işgücü piyasalarında uzun vadeli işsizlik denge seviyesinin artmasına neden olabilmektedir (OECD, 2011: 14).

İşsizlik düzeyinden bağımsız olarak istihdam vergileri, bireysel olarak çalışma isteğini azaltarak kayıtlı sektörlerdeki ya da genel istihdam düzeyini etkileyebilir. Vergilemenin işgücü arzı kararları üzerindeki etkisi, potansiyel işgücünün heterojen doğasını yansıtacaktır-farklı bireyler, bireysel tercihlerine ve ailevi durumlarına bağlı olarak- nominal ücretin tüketim malları sepeti fiyat endeksine bölünmesiyle bulunan- reel tüketim ücretlerindeki (real consumption wages) değişime farklı tepki gösterecektir. Örneğin hane halkı içinde ikincil gelir elde edenler, birincil gelir elde edenlere göre vergi değişikliklerine daha duyarlı olabilirler. Bu nedenle aynı büyüklükteki bir verginin emek arzında farklı oranlarda düşüşe yol açması mümkündür. İşgücü gelirin vergilendirilmesi, emeklilik kararı dâhil istihdama katılım, çalışılan saat gibi kararları daha fazla etkilemekle birlikte eğitim ve (serbest meslek sahibi mi çalışan mı olacağı gibi) meslek seçimi ile ilgili kararları da etkileyebilmektedir (OECD, 2011: 14-15).

Birçok ülkede yarı zamanlı ya da bir işverene bağımlı olmadan çalışan sayısında artış olduğu görülmektedir. Örneğin İngiltere’de 1980’lerde % 30’un altında olan yarı zamanlı ya da serbest çalışanların oranı günümüzde % 40’a yaklaşmıştır (Sentance, 2016: 85). Bu açıdan vergi ve sosyal güvenlik sistemlerini düzenlerken sadece tam zamanlı ve düzenli çalışanların değil diğer esnek çalışan profil üzerindeki etkilerin de dikkate alınması gerekir. İşgücünün potansiyel olarak dezavantajlı sektörlerine yönelik olarak vergi ve sosyal güvenlik primlerinin ödeme alt sınırını yükselterek esnek çalışanlar üzerindeki yükünün hafifletilmesi mümkündür. Aksi halde istihdam olanaklarının kısıtlanması söz konusu olabilir.

İstihdam üzerindeki vergilerin azaltılması, emek talebini teşvik etmeye yardımcı olabilir. Gelişmiş ekonomiler için yapılan ampirik tahminler, işgücü talebinin fiyat

esnekliğinin -1'e yakın olduğunu göstermektedir Dolayısıyla, ortalama bir OECD ülkesi⁴, işgücü maliyetlerini doğrudan düşüren işveren sosyal katkı oranlarını 3 puan düşürürse, işgücü talebi % 2,5 artıracaktır (IMF, 2012: 15). Nickell, (2003) vergi takozundaki % 10'luk bir artışın piyasada sağlanan toplam emek girdisini, çalışma çağındaki nüfusun ortalama % 2'si oranında azaltacağını tespit etmiştir. Oran düşük olmakla birlikte kayda değerdir. Örneğin gelişmiş OECD ülkelerinde 1960'ların başından 1990'ların sonuna kadar vergi takozunda % 15'lik artış, emek girdisinde çalışma çağındaki nüfusta % 3 azalma görülmüştür. Nickell'e göre vergi oranları, ülkelerarasındaki istihdam düzeyi farklılıklarını açıklamada küçük ama önemli bir faktör olmakla birlikte başka faktörler de bulunmaktadır. Çalışma çağındaki nüfusun farklı alt gruplarına bakıldığında işsizliğin bazı ülkelerde özellikle gençler ve kadınlar gibi belirli gruplarda yoğunlaşması, istihdam düzeyi ve yapısının geleneksel toplumsal normlar, aile yapısı, nüfus artış oranı ve mevzuattaki düzenlemeler gibi çeşitli unsurlardan etkilenebildiğini göstermektedir. Özellikle işgücü piyasası kurumlarıyla bağlantılı sosyal güvenlik sistemlerinde işsiz, hasta ve engelli olanlar ile erken emekli olanlar gibi çalışmayan çeşitli gruplara sağlanan gelir desteği farklılıkları istihdam düzeyi ve yapısını büyük ölçüde etkilemektedir (Nickell, 2003: 9-10).

2. İSTİHDAMA YÖNELİK KAMU MÜDAHALESİ

İstihdam düzeyinin arttırılmasına ilişkin olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomiler açısından farklı yaklaşımlardan bahsedilebilir. Gelişmiş ekonomilerde, iyi tasarlanmış vergi ve harcama politikaları istihdamı önemli ölçüde artırabilir. Maliyet ve eşitlik üzerindeki olumsuz etkilerin sınırlanması, genellikle belirli istihdam gruplarına yönelik mali önlem odaklı bir yaklaşım gerektirir. İşsizlik sorunu kısa vadede, işveren sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesi ve özellikle de düşük ücretliler için ücret sübvansiyonlarının genişletilmesi yoluyla vergi takozunun düşürülmesiyle azaltılabilir. Ek olarak, eğitim ve meslek edindirme gibi aktif işgücü piyasası programlarının genişletilmesi, işgücü arz ve talebinin optimum noktada kesişmesine yardımcı olabilir. İşgücü arzını arttırmak için alınacak önlemlerin istihdam üzerindeki olumlu etkileri, uzun vadede görülecek olmasına karşın; kadın ve yaşlı çalışanlar için verilecek işgücü arzı teşvikleri, orta vadede yararlı olacaktır. Bu gruplara yönelik teşviklere örnekler, bekar ebeveynler ve ikincil gelir elde edenler (secondary earners) için vergi indirimlerinin, ebeveynlerin işgücüne katılımlarını teşvik amaçlı çocuk yardımlarının ve emekli aylığı ve malulen emekliliğe ilişkin yeni düzenlemelerin yapılması olarak sayılabilir (IMF, 2012: 3). ABD ve İngiltere'de genelde bekâr ebeveynlere ve çocuklu düşük gelirli çiftlere yönelik uygulanan *in-work benefits* gibi düzenlemeler de (Blundell ve Hoynes, 2003: 7) bazı sosyal hakların elde edilmesinin çalışıyor olma koşuluna bağlanmasını sağlayarak orta vadede istihdamın arttırılmasına yardımcı olmaya çalışmıştır.

Gelişmekte olan ekonomilerde istihdamı güçlendirmede işgücü, sermaye ve ürün piyasalarındaki yapısal reformlar, mali reformlardan daha önemlidir. Bununla birlikte gelişmekte olan ekonomilerde sosyal yardım sistemlerini genişletecek şekilde tasarlanan maliye politikaları, istihdamı teşvik etmek ve kayıt dışılıktan kaçınmak için giderek daha önemli hale gelmektedir. Bu ekonomilerde yüksek vergisi takozu ve verimsiz emeklilik sisteminden kaynaklanan bozulmaların kapsamlı şekilde ele alınması; etkin aktif işgücü piyasası düzenlemeleri ve bireysel tasarruf hesaplarının geliştirilmesi gibi yaklaşımlardan faydalanılması gerekmektedir (IMF, 2012: 3).

⁴ OECD ortalaması olan işçilik ücretlerinde brüt ücretin % 122'si üzerinden hesaplanmıştır.

2.1. İşgücü Arz ve Talep Politikaları

İşgücü arz ve talebini etkileyen faktörler genel olarak bütçe kısıtı, ikame oranı, gelir etkisi, ikame etkisi ve fırsat maliyeti olarak sayılabilir (Flynn, 2019:7). Bütçe kısıtı; çeşitli mallar arasında tahsis edilecek geliri sınırlı bireyler için mevcut olan tüketim seçeneklerini ifade eder. İkame oranı; bir işletmenin, bir mal veya hizmetin bir birimi ile diğer mal ve hizmetlerin birimleri için değiş tokuş etmeye hazır olduğu en uygun oranı ifade eder. Gelir etkisi; gelirdeki bir değişikliğin tüketim kararları üzerindeki etkisine karşılık gelir. İkame etkisi; bütçe kısıtını değiştiren ancak tüketicuyu aynı kayıtsızlık eğrisinde bırakan bir fiyat değişikliğidir. Fırsat maliyeti; karar verirken bir sonraki en iyinin seçiminden vazgeçme maliyeti anlamına gelir. Bu faktörlerin işgücü talebini etkilediğinin kabul edilmesinin sebebi, işgücü talebinin türetilmiş bir talep olarak görülmesidir. Bunun anlamı, işgücü talebinin belirli bir pazardaki belirli mallara olan talebe bağlı olmasıdır. Neoklasik yaklaşıma göre bir işletmenin genel işgücü talebi, bir birim işgücü artışından kaynaklanan ek çıktıyı ifade eden emeğin marjinal fiziki ürün değeri ve emek maliyetleri tarafından belirlenir (Ağazade ve Albayrak, 2017: 77).

İşgücü talebi, ihracat dâhil toplam talep düzeyinin artırılması ve emek yoğun üretimin artırılmasıyla genişletilebilir. Görüldüğü gibi istihdamın artırılması, istihdama yönelik talebin artırılmasıyla doğrudan bağlantılıdır. Çünkü gayriiradi işsizlik, işgücü arzının işgücü talebinden fazla olduğu anlamına gelir ve bu nedenle işgücü talebi politikaları kısa vadede istihdamı arttırmada genellikle daha etkilidir. İstihdam arzının artırılması, orta vadede istihdamı kalıcı olarak daha yüksek denge seviyelerine taşımak açısından önemli olacaktır. Esnek ücret yapısı içinde daha yüksek bir işgücü arzı, ücretlerin makul bir şekilde artmasına neden olacaktır. Böylece ek arz, ilave işgücü talebi tarafından absorbe edilir. İşgücü arz ve talebi arasındaki dengeyi iyileştirmeye yönelik tedbirlerin ise arazi işsizliği azaltarak hem kısa hem de uzun vadede etkili olabileceği söylenebilir (IMF, 2012: 13-14).

İstihdamı arttırmaya yönelik olarak sadece işgücü arzının artırılması, işgücü piyasasının sunduğu kıt iş imkânlarını arttırmada yetersiz kalacaktır. Emek arzı arttığında, emek talebi anında aynı miktarda artmaz. Sonuç olarak, yeni işgücü katılımcıları tarafından elde edilen bazı işler, başkaları için daha az iş anlamına gelmektedir. Örneğin tahminler, yeni işgücü tarafından elde edilen her 10 işin, daha az eğitilmiş diğer işçiler için 3 ila 7 iş kaybı yarattığını göstermektedir (Bartik, 2001: 5). Ayrıca işgücü arzını arttırmak amacıyla sunulan iş ve mesleki eğitim programları gibi imkânlar kısmen daha maliyetlidir. Bu amaçla güçlü bir işgücü piyasasının, yeni çalışma ve meslek endüstrilerinin oluşturulmasını teşvik etmek üzere işgücü talebi politikalarının da uygulanması gereklidir. Bu politikalar, genel istihdam seviyesini arttırmak amacıyla teşviklerin işverenlere yönelik olduğu bir vergi indirimi şeklinde uygulanabilir. Ancak genel olarak istihdam düzeyinin artması, yoksulluğu ve yoksulluğa neden olan koşulları ortadan kaldırmak için yetersiz kalabilir. Tahminler, % 1 daha düşük bir işsizlik oranının yoksulluk oranını % 0,3 ila % 0,9 düşüreceğini gösterse de (Bartik, 2001: 5) ekonomilerde genel olarak yoksulluk oranlarının işsizlik oranlarından daha büyük olması durumunda işsizliği sıfıra düşürmek, yoksulluğu tamamen ortadan kaldırmamaktadır. Bu açıdan işgücü talebini geliştirmeye yönelik politikaların özel olarak dezavantajlı/ yoksul kesimlerin istihdama kazandırılmasını sağlamak amacıyla bir ücret teşvik programı şeklinde uygulanması mümkündür (Flynn, 2019: 7).

Bartik'e (2001) göre de belirli demografik gruplara yönelik uygulanan talep programları daha etkili olabilmektedir. ABD'de özel sektöre yönelik teşviklerle düşük istihdam gruplarını hedefleyen işe alım programlarının uygulanması veya kamu hizmetlerinde bu grupların istihdam edilmesi, istihdam oranlarında büyük artışlarla sonuçlanmaktadır. Teşvikler sonucu hedef grubun kazançları veya istihdamı oranları, % 60 veya daha fazla artmaktadır. Bu oran, uygulanan teşvik programının teşvik edilen istihdamın doğrudan

program tarafından sağlanan istihdam veya kazanca bölünmesiyle bulunan katılımcılarının istihdamı ve kazancı üzerindeki tahmini net etkisini göstermektedir.

Devletin işgücü talebini arttırmak için uyguladığı politikalara yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. Weidenbaum'a (1994) göre hükümetin istihdamı teşvik etmek için yeterince çaba göstermediği endişesini taşıırken madalyonun diğer yüzü de görmezden gelinmemelidir; işverenlerle ilgili çeşitli yasal zorunluluklar ve regülasyonlar yoluyla yürürlükteki yasa ve kurallar, emeğe olan talebi olduğu kadar emek arzını da zayıflatmaktadır. Weidenbaum'a göre ABD'de hükümetin istihdam sürecinde daha fazla rol oynaması, -ticari işletmelerin yanı sıra kar amacı gütmeyen kurumları da içerecek şekilde- özel sektörün iş yaratma kapasitesini büyük ölçüde etkilemekte, işe alım maliyetlerini yükseltmekte ve istihdam seviyesindeki artışın yavaşlamasına neden olmaktadır. Örneğin işgücü talebi politikalarından biri olan ücretlerin yeniden dağıtımını amacıyla uygulanan asgari ücretlerdeki artışların işsizlik artışına neden olduğu belirtilmektedir. Bu durumdan en çok etkilenen kişiler ise iş tecrübesi bulunmayan gençler ve kalifiye olmayan çalışanlardır. 1981 yılında ABD Asgari Ücret Komisyonu tarafından yapılan çalışmada asgari ücretteki % 10'luk bir artışın, özellikle gençler olmak üzere asgari ücretli çalışanlar arasında işsizlikte % 1- 3 oranında bir artış sağladığı sonucuna varılmıştır. Yine asgari ücrette yapılan artışlara birçok işyerinin komisyonları ve primleri kaldırarak, ücretli izin ve hastalık izinlerinde kesintiye giderek cevap verdiği pek çok araştırmada görülmektedir (Weidenbaum, 1994: 75).

2.2.İstihdama Yönelik Vergi Teşvikleri

İstihdama ilişkin maliye politikaları, hem vergi sistemlerinin tasarımı hem de sosyal yardımların yapısı yoluyla işgücü piyasalarını etkilemektedir. İstihdamın arttırılmasına yönelik uygulamaların etkinliği, işgücü piyasası kurumlarına, istihdam yapısındaki sorunlara ve idari kapasiteye bağlı olarak ülkeler arasında farklılık gösterebilir. Mali kısıtlar ölçüsünde değerlendirilmesi gereken istihdamı teşvik politikalarının uygulanacak diğer kamu politikası hedefleriyle çatışabilmesi mümkündür. Bu açıdan istihdam seviyesi ya da yapısında ulaşılmak istenen hedeflerin diğer kamu politikası öncelikleriyle birlikte değerlendirilmesi ve yürütülmesi gerekmektedir.

Sonuçlar ülkelere göre değişmekle birlikte vergi ve primlerin çoğu ülkede toplam işgücü maliyetlerinin önemli bir bölümünü oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla, vergiler, işgücü piyasasının işleyişine ve istihdam seviyesine etki etmesi beklenen bir unsur olmaktadır. Yüksek ortalama vergi takozu, işgücü arz ve talebinde azalma; yüksek marjinal vergi takozu ise halihazırda çalışan işçiler için daha uzun veya fazla çalışmalarını engelleyici bir durum yaratma potansiyeline sahiptir.

Vergi oranlarında yapılacak değişikliklerin yapısı ve finansmanı, genel olarak ekonomik büyümenin sağlanmasında da mikro düzeyde bireysel kararların verilmesinde de kritik öneme sahiptir. Vergi politikaları, ekonomik seçimleri etkileyebilir ancak sonuçları kesin değildir. Bireysel gelir vergisinde yapılacak bir indirim, bireyleri çalışmaya, tasarrufa ve yatırıma teşvik edebilir. Vergi indirimi, çalışma, tasarruf ve yatırıma yönelik vergi sonrası geliri arttırabilirken aynı zamanda kişilerin çalışma, tasarruf ve yatırıma duydukları ihtiyacı azaltan son dönem faaliyetlerinden elde ettikleri vergi sonrası geliri de yükseltebilir. İkame etkisi olarak adlandırılan birinci etki, genel olarak ekonomik faaliyetleri yükseltirken; ikinci etki (gelir etkisi) azaltır (Gale & Samwick, 2016: 2).

Vergi indirimlerinin finansmanı, indirimlerin uzun vadeli büyüme üzerindeki etkisini önemli ölçüde etkilemektedir. Verimsiz devlet harcamalarındaki doğrudan kesintilerle finanse edilen vergi indirimleri çıktıyı yükseltebilir; yatırım harcamalarındaki düşüşlerle finanse edilen vergi indirimleri ise üretimi azaltır. Harcama indirimleriyle finanse edilmemeleri

halinde vergi indirimleri, borçlanmada artışa neden olacak ve bu da uzun vadeli büyümeyi azaltacaktır. Uzun süre borçla finanse edilen vergi indirimlerinin uzun vadeli büyüme üzerinde çok az olumlu etkisi olacağı ve büyümeyi azaltabileceği söylenebilir. Vergi oranındaki düşüşün ekonominin büyüklüğüne olan olumlu etkisi, düşük vergi oranları nedeniyle vergilendirildikten sonra kalan kazancın çalışma, tasarruf ve yatırımı arttırmasından kaynaklanmaktadır. Vergi sonrası sağlanacak faydaların daha fazla olması, ikame etkisi ile daha fazla emek, tasarruf ve yatırım sağlar. Bu, genellikle vergi indirimlerinin ekonominin büyüklüğü üzerindeki amaçlanan etkisidir. Örneğin gelir vergisi oranlarında yapılan bir indirim, ikame etkisiyle işgücü arzını arttırabilir ya da mevcut vergi teşviklerinin değerini düşürerek ekonomik faaliyetlerin bileşiminin değişmesini sağlayabilir. Yine oran indirimlerinin olumlu etkisi, mevcut vergilerin saptırıcı değerini düşürmeleri ve ekonomik faaliyetlerin bileşiminde (ekonomik faaliyet seviyesi sabit kalsa bile) verim artırıcı bir değişikliğe neden olmalarıdır. Ancak oran indirimleri, çalışma, tasarruf ve yatırım ihtiyacını azaltan pozitif gelir etkisi de yaratabilir. Vergi indiriminin bireyin gelirini arttırması yani verginin gelir etkisi olarak bilinen bu durum, bireylerin daha az çalışarak, daha az tasarruf ederek ve daha az yatırım yaparak yaşam tarzlarını koruyabileceği anlamına gelir (Tiwari, 2018: 60). Bu açıdan vergi indirimi, işgücü arzının her düzeyinde hanehalkının vergi sonrası gelirini arttırarak gelir etkisi nedeniyle işgücü arzını azaltabilir. Görüldüğü gibi verginin işgücü arzındaki net etkisi belirsizdir. Benzer etkiler, tasarruf ve diğer faaliyetler üzerindeki vergi oranındaki indirimleri için de geçerlidir (Gale & Samwick, 2016: 5).

Başlangıçtaki vergi oranı, yapılan vergi indiriminin etkisini belirleyecektir. Eğer başlangıçtaki vergi oranı yüksekse vergi indirimi sonucu işgücü arzındaki net kazanç daha fazla olacağından işgücü arzı ve tasarruflar üzerindeki ikame etkisi daha büyük olacaktır (bir başka ifadeyle net zarar mutlak değerinde daha küçük olacaktır). Haussman'a (1983: 175) göre gelir vergisinin ekonomik maliyeti yüksektir; gelir vergisi yoluyla arttırılan 1 dolarlık kamu gelirinin ekonomik maliyeti, refah kaybı açısından ortalama 25 dolardır. Bu doğrultuda ek 1 dolar kamu geliri elde etmenin marjinal maliyeti yaklaşık 40 dolardır. Bu açıdan verginin ekonomik maliyeti, vergi oranı büyüklüğüne bağlı kabul edildiğinde vergi oranlarının ilk seviyesi yüksek olduğunda vergi indirimlerinin getirdiği verimlilik de daha çok artacaktır (Gale & Samwick, 2016: 6).

Bütçe gelirleri açısından nötr bir değişim öngören mali devalüasyon uygulamasıyla da istihdama yönelik talebin artırılması mümkündür. Mali devalüasyon, ücret üzerinden alınan vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin indirilmesi, buna karşılık tüketim üzerinden alınan vergilerin artırılması şeklinde uygulanmaktadır. Mali devalüasyon yoluyla sabit döviz kuru uygulayan Euro Bölgesi gibi ülkelerde parasal devalüasyonla aynı etki yaratılmaya çalışılmakta; reel işgücü maliyetlerinin azaltılması yoluyla firmalar arası rekabet edebilirliğin artırılması amaçlanmaktadır (Kaya, 2015: 171). Mali devalüasyon sonucu vergi indirimleri ve düşen maliyetlerin ihracatı artırma etkisi olsa bile tüketim vergilerinin arttırılması iç talebi azaltıcı bir etki yaratacaktır. Vergi adaletine daha uygun yapıdaki dolaysız bir verginin tersine artan oranlı tüketim vergileriyle ikame edilmesi de ayrıca tartışmalıdır. Dolaylı vergilerin zaten ağırlıklı olduğu Türkiye için uygulanması sıkıntılı olmakla birlikte Portekiz için yapılan çalışmalarda, milli gelirin % 1'ine eşdeğer bir mali devalüasyonun kısa vadede istihdamı % 0,2 ile % 1 arasında arttıracığı ifade edilmektedir (IMF, 2012: 18). Yine de kısa vadede üretim ve dolayısıyla istihdam üzerinde etkili olabilecek bu uygulamanın uzun vadede olumsuz etkilerinin daha fazla olması muhtemeldir.

Yapılan vergi indirimlerini takiben kamu harcamalarında da indirim gidilmez ise bütçe açığının artması ve dolayısıyla uzun vadede ulusal tasarrufların azalması ile faiz oranlarının yükselmesi söz konusu olabilir Vergi indirimi kesintilerinin bütçe açıkları üzerindeki etkisini ortadan kaldırması açısından vergi tabanının genişletilmesi mümkündür.

Tabanın genişletilmesi, kaynakların sektörler arasında en optimal ekonomik kullanımına göre yeniden tahsis edebilmesine imkan tanır. Bu durum, verimliliğin ve genel ekonomik büyümenin potansiyel olarak artmasıyla sonuçlanır. Ancak bu önlem, aynı zamanda verginin emek arz, tasarruf ve yatırım üzerindeki etkisini azaltacağından büyüme üzerindeki doğrudan etkisini de azaltabilir (Gale & Samwick, 2016: 8). Vergilerde yapılan değişikliklerin etkinlik ve verimlilik arasında bir mübadele ilişkisi yaratması muhtemeldir. Ancak teşvikleri iyileştiren, mevcut teşviklerin saptırıcı etkilerini azaltan ve açık bütçe finansmanına dayanmayan vergi düzenlemelerinin uzun vadede ekonomide olumlu etkiler yaratması beklenmektedir.

İstihdam teşviklerinin etkilerini belirlemek için işgücü talep esnekliği tahminlerinin kullanılması önemlidir. İşgücü talebi esnekliği tahminleri, işgücü maliyetlerindeki bir birim değişikliğin istihdamda yarattığı değişimin ölçüsünü verir. Ancak hesaplanan esneklik, işgücü arz ve talebine bağlı olarak teşviklerin hangi oranda işverenler ya da çalışanlara yansıtacağı konusunda bilgi vermemektedir. Başka bir ifadeyle teşviklerdeki veya istihdam üzerinden alınan vergilerdeki değişikliklerin istihdam üzerindeki etkisi, bu teşviklerin çalışanlara ne ölçüde yansıdığıyla ilgilidir. Teşviklerin tamamen işverenlere yansması durumunda toplam işgücü maliyetleri düşeceğinden işgücü talebi artacaktır. Ancak uygulanan teşviklerin tamamen çalışanlara yansması, çalışanlar için daha yüksek ücret anlamına gelir ve işgücü talebi üzerinde bir etki oluşmaz. Teşviklerin her iki tarafa da yansması durumunda iki tarafın vergi yükünü paylaştığı ve rekabetçi işgücü piyasaları varsayımları altında hem istihdam hem de ücretler artacaktır. Bu durumda asgari ücret uygulamasının bağlayıcı olup olmaması gibi başka faktörler devreye girebilir. Eğer öyleyse aşırı emek arzı, firmaların ücretleri arttırmak zorunda kalmadan daha fazla işçi istihdam edebileceği anlamına gelir (Betcherman vd., 2010: 711).

2.3.İstihdama Yönelik Sübvansiyonlar

İstihdam sübvansiyonları, aktif işgücü piyasası politikalarından biridir. En genel tanımıyla aktif işgücü piyasası programları; açık işlerle işsizler arasında eşleştirmeyi sağlamaya yönelik işe yerleştirme faaliyetlerini, işgücü piyasası eğitimini ve istihdam teşvikini içeren çok sayıda ve birbirinden farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır (Calmfors, Forslund, & Hemstro, 2002:1). Aktif işgücü piyasası politikaları arasında; işler ile işsizler arasındaki eşleşmeyi sağlamak amaçlı iş arama destekleri, işgücü eğitimi, kamu sektörü istihdamı ve sübvansiyonlar yer almaktadır (Kluve, 2014: 9; Caliendo & Schmidl, 2015: 2; Calmfors, Forslund, & Hemström, 2002:). 1990 yıllardan itibaren görülen yüksek seviyeli ve yapısal işsizlikle mücadelede aktif işgücü piyasası politikalarının kullanımı OECD ve AB ülkeleri başta olmak üzere hemen hemen tüm ülkelerde artmıştır. Ayrıca uzun süredir işsiz olanlara yönelik hedeflenen ücret ve istihdam sübvansiyonlarına olan ilgi son zamanlarda artmıştır.

Özel sektör istihdam sübvansiyonları işletmelere, işsizleri istihdam etmeleri için geçici teşvikler sağlayarak iş yaratmayı amaçlar. Bu programlar, işveren için işgücünü daha ucuz hale getirerek işgücü talebini artıran uygulamalardır. İstihdam teşvikleri, özellikle yapısal ve konjonktürel işsizlikle mücadelede, düşük işgücü talebi ortamında istihdam yaratmaya yönelik cazip bir araç olabilir. Ancak istihdamı sübvansiyonla destekleme amaçlı bu tür programlar nispeten maliyetlidir (Dar & Tzannatos, 1999: 19). Bu nedenle genellikle diğer aktif işgücü piyasası politikalarının etkisiz kaldığı durumlarda tercih edilmekte ya da uzun süreli işsizleri ve işgücü piyasasında dezavantajlı gruplar arasında yer alan kadınlar, engelliler ve gençleri hedef almaktadır (European Commission, 2005: 8).

Sübvansiyonlar, işçi veya işverene doğrudan ücret iadesi olarak verilebildiği gibi yaygın olarak sosyal güvenlik primleri veya diğer işgücü vergi indirimleri olarak

uygulanabilir (Betcherman vd., 2010: 711). İstihdam teşvik desteği, koşulsuz bir destek olmayıp, bu programdan yararlanan işletmeleri belli bir yükümlülük altına sokmaktadır. Bu yükümlülük, genellikle teşvik kapsamında çalışan işçilerin teşvik sonrası belli bir süre işletmede çalıştırılmalarını zorunlu kılmaktadır (European Commission, 2005: 9).

Özel sektör istihdam teşvikleri kapsamı itibarıyla; bütün çalışanlara uygulanan genel sübvansiyonlar, yeni işçiler için uygulanan sübvansiyonlar ve ek istihdam için uygulanan marjinal sübvansiyonlar şeklinde uygulanabilir (Karabulut, 2007: 46). Genel sübvansiyonlar, tüm çalışanlar için uygulanan, geniş hedef kitlesi nedeniyle büyük fon gerektiren uygulamalardır. Mali yükü azaltmanın etkili bir yolu, teşviki istihdamla sınırlandırmaktır. Bu nedenle belli bir oranın üzerinde ek istihdam sağlayan işverenlere uygulanan marjinal teşvikler daha düşük maliyetle daha fazla istihdam yaratabilmektedir (Knabe, Schoeb, & Weimanin, 2006: 2). Prensip olarak, sübvansiyon işverenlere veya çalışanlara veya her iki tarafa da verilebilir. Sübvansiyonun hangi tarafa verileceği politikanın işgücü arzını mı yoksa işgücü talebini mi teşvik etmeyi amaçladığına bağlıdır. Örneğin brüt ücretler katı olduğunda, işverenlere verilen istihdam teşvikleri istihdamı teşvik ederken, çalışanlar için ücret teşvikleri yalnızca çalışan işçilerin net gelirini artıracaktır (Knabe, Schoeb, & Weimanin, 2006: 2).

İstihdam teşvikleri doğru hedeflendiklerinde, ekonomik istikrar ve toparlanma dönemlerinde emek talebini desteklemede olumlu bir rol alabilir. Teşviklerin, istihdam üzerinde somut, gözlemlenebilir olumlu etkilerine karşılık iyi tasarlanmadığı ve hedeflerinin doğru belirlenmediği durumlarda olumsuz sonuçları da görülebilir (Dar & Tzannatos, 1999: 30). Örneğin teşvikler, istihdam halindeki işçinin bu programlardan yararlanan işçi ile ikame edilmesi sonucunu ikame etkisi doğurabilecektir ki, bu da teşviklerin etkinliğini ortadan kaldıracaktır. Dolayısıyla, ikame etkisinin yoğun olduğu emek piyasalarında teşvikler istihdamın artmasına değil, işsizliğin kompozisyonun değişmesine neden olabilir. Ayrıca teşvik programları ile desteklenen çalıştırılanlar işçilerin, destek kapsamında olmayan diğer işçiler üzerinde işten çıkarılma etkisi yaratabilir. Diğer bir ifadeyle işveren işçisini, istihdam teşvik destekleri kapsamındaki işçileri işe alabilmek için, kendi işçilerini işten çıkarmayı tercih edebilir (Biçerli, 2005: 5; Boone & Van Ours, 2004: 5; Estevão, 2003: 6; Uşen, 2007: 67; European Commission, 2005: 9).

3. TÜRKİYE'DE İSTİHDAMI ARTTIRMAYA YÖNELİK UYGULANAN TEŞVİKLER

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmanın sağlanması, yabancı sermayenin çekilmesi, girişimcilerin desteklenmesi, istihdamın artırılması ve bölgesel farklılıkların azaltılması gibi gelişim stratejileri önem taşımaktadır. Bu tür stratejiler genellikle vergi ve benzeri mali destekler, istihdam teşvikleri ve ücretsiz arazi tahsisi gibi araçların kullanılmasını gerektirir. Özellikle bölgesel gelişmişlik ve istihdam farklılıklarının yaşandığı ülkelerde, yatırım ve istihdam teşvikleri, en önemli ekonomik ve sosyal politika araçları arasında yer almaktadır (Uşen, 2007: 90).

Türkiye'de işgücü piyasasının genel özellikleri; hızlı nüfus artışına bağlı olarak ortaya çıkan yoğun işgücü arzı, düşük istihdam ve işgücüne katılma oranları, yüksek işsizlik oranları, tarım sektörünün payının yüksek olması, istihdamın yaygın olarak küçük ölçekli işletmelerde olması, kayıt dışılığın yaygın olması ile karakterize edilebilir (Şahin, 2007: 554; Tensel & Taşçı, 2010: 503). Türkiye'de yapısal hale gelmiş işsizliğin temel nedenleri arasında; sanayileşmede arzu edilen seviyeye gelinebilmesi, tarım toplumu olma niteliğinin az da olsa ağırlığını sürdürmesi, hızla artan genç nüfusun istihdamını sağlayacak yatırımların gerçekleştirilememesi ve işgücü maliyetlerinin yüksek olması öne çıkmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik prim oranları işsizlik sigortası dahil olmak üzere işveren - işçi katkıları brüt ücretin % 37,5-42'sini oluşturmaktadır. Gelir vergisi, brüt ücretin % 15 ile 35'i arasında

değişmektedir. Bu oranlarla Türkiye, AB ve OECD ülkeleri içerisinde işgücü üzerindeki vergi takozunun en yüksek olduğu ülke durumundadır. Farklı gelir seviyeleri, çocuklu aileler ve bekarlar gibi farklı aile tipleri için yapılan karşılaştırmalarda da işgücü üzerindeki vergilerin en yüksek olduğu ülke Türkiye'dir. Bu durum özellikle çocuklu ve düşük ücretli işçiler için geçerlidir (Betcherman vd., 2010: 711).

Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren istihdam stratejisi, yatırımların artırılması ve istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi suretiyle istihdam yaratılması ve işsizliğin azaltılması amacı etrafında yoğunlaşmıştır. Söz konusu amaç doğrultusunda, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler (KOBİ)'in istihdam yaratma potansiyellerinden azami ölçüde yararlanılmasına çalışılmıştır. 2008 yılında hissedilmeye başlanan küresel durgunluk karşısında hükümet, vergi indirimleri, yatırım ve sigorta prim destekleri gibi kamu harcamaları şeklinde bir dizi mali canlandırma politikası uygulamaya koymuştur. Ayrıca, işgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan kadın ve gençlerin istihdamını artırmaya yönelik mesleki eğitim programları, girişimcilik programları ve sigorta prim teşvikleri gibi aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir (Yeldan, 2010: 9).

Türkiye'de istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması politikaları kapsamında yatırım ve istihdama yönelik teşvikler uzun yıllardır uygulanmaktadır. Teşvikler, hedef aldıkları işletmelere veya bölgelere bağlı olarak, işletmelerin işgücü maliyetlerini düşürerek işçi çalıştırmaya teşvik etmek için farklı şekillerde tasarlanmıştır. Türkiye'de teşvik sistemi ve ilgili yasal düzenlemeler sürekli değişen ulusal ve uluslararası ekonomik çevre nedeniyle pek çok değişime uğramıştır. Örneğin, 1998 yılında çıkarılan 4325 sayılı yasal düzenlemeyle, olağanüstü hal bölgelerinde ve kalkınma öncelikli yörelerde; gelir ve kurumlar vergisi muafiyeti, damga vergisi indirimi, sigorta prim desteği gibi teşvikler uygulanmıştır (Mahiroğlu & Korkmaz, 2005: 83-85). 2004 yılında 5084 sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile yapılan düzenlemeyle, kalkınma öncelikli iller ve bölgelerde gümrük vergisi muafiyeti, vergi indirimi, sigorta primi desteği, faiz desteği, yatırım yeri tahsisi, gelir vergisi stopajı desteği, KDV istisnası gibi teşvikler uygulanmıştır. Türkiye'de özellikle 2000'li yıllardan itibaren istihdamın artırılması amacıyla hayata geçirilen ve günümüzde uygulamada olan teşviklere aşağıda yer verilmiştir.

3.1. 5 Puanlık Prim Teşviki

06 Şubat 2004 tarihli 5084 sayılı, “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” la yapılan düzenlemede bazı illerdeki yatırımcılara % 80-% 100 oranında gelir vergisi stopajı ve işveren sigorta primi teşviki sağlanmıştır (Resmi Gazete, 2004/25365). 5084 sayılı Kanun, kabulünden sonra da bazı yasal düzenlemeler çeşitli değişiklik yapılarak uygulanmıştır. 26.05.2008 tarihinde 5763 sayılı Kanun ile yapılan son düzenlemeyle (md.24) sadece bazı illerdeki işverenleri hedef alan sigorta prim oranı teşviki, 5510 sayılı Kanununun 81. Maddesinin birinci fıkrasında yapılan değişiklik ile sigortalı çalıştıran tüm özel sektör işverenleri için geçerli olan genel bir teşvik haline getirilmiştir (Resmi Gazete, 2008/5763). Günümüzde işverenin sosyal güvenlik prim borcu olmaması hâlinde çalıştırılan işçiler için ödenecek işveren sigorta primi oranı üzerinde “5 puanlık prim teşviki” olarak uygulanmaktadır.

3.2.Kadınlar ve Gençler İçin Sağlanan Teşvikler

Türkiye işgücü piyasasında yüksek genç işsizlik oranları ve düşük kadın istihdam oranları önemli bir sorundur. 26.05.2008 tarihli 5763 sayılı Kanun'la, kadın ve 18-29 yaş arasında erkek işçi çalıştıran işverenler için sigorta prim desteği uygulanmıştır. Finansmanı işsizlik sigortası tarafından karşılanan bu teşviktan yararlanmak için işverenlerin, mevcut çalıştırılan işçi sayısına ilave olarak yeni işçi olmaları şart koşulmuştur. Teşvik kapsamında

yer alan kadın ve genç erkekler için işveren sigorta priminin 5 yıl boyunca (ilk yıl %100'ü, ikinci yıl %80'i, üçüncü yıl %60'ı, dördüncü yıl %40'ı, beşinci yıl %20'si) kademeli olarak karşılanması sağlanmıştır (Resmi Gazete, 2008/5763).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun geçici 10'uncu maddesi, 2011-45 Sayılı Genelge ile 2011 yılından itibaren uygulanmaya başlanan “Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamına Yönelik Teşvik” kapsamında; 18-29 yaş arasındaki erkeklerle, 18 yaşından büyük kadınların istihdam edilmesi durumunda prim teşviki uygulanmaktadır. 2020 yılına kadar devam edecek olan uygulama kapsamında teşvik süresi çalışan sigortalın yaşı, cinsiyeti ve mesleki yeterlilik belgesi olup olmama durumuna göre değişmektedir.

Genç istihdamını desteklemek amacıyla başlatılan teşviklerden “Genç Girişimci Teşviki” ise, 18-29 yaş aralığındaki gençleri girişimcilğe yönlendirmek ve bir işletme kurmalarına yardımcı olmak amaçlanmıştır. 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile vergi teşviki ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında sigorta prim teşviki uygulanmaktadır. Genç girişimci teşviki, genç girişimcilerin, üç yıl boyunca elde ettikleri kazancın bir kısmını vergi dışı bırakarak asgari ücret alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin 1 yıl süreyle Hazinece karşılanacağı teşvikten oluşmaktadır (GİB, 2018).

Ayrıca gençlerin mesleki deneyim kazanmalarını sağlayarak istihdamlarını artırmak amacıyla aktif işgücü programı kapsamında düzenlenen işbaşı eğitim programı dahilinde, program süresince katılımcıların iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası primleri ve ücretleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Sanayi sektöründeki mesleklerde işbaşı eğitim programlarına katılan kadınların bakmakla yükümlü oldukları 2-5 yaş arası çocukları için aylık 400 TL de program süresince bakım desteği olarak İŞKUR tarafından karşılanmaktadır (İŞKUR, 2018: 10).

2018 yılında uygulamaya koyulan “İşe İlk Adım Projesi” ile üniversite mezunu gençler işbaşı eğitim programları kapsamına alınmıştır. Program kapsamında üniversiteli gençleri istihdam eden işverenlerin, program sonrasındaki zorunlu istihdam süreci ve daha sonrasındaki bir yıl için desteklenmesi sağlanmıştır. İşbaşı eğitim programı sonrasında işveren tarafından istihdam edilecek gençler için ilk 6 aya kadar ödenmesi gereken ücretin, net asgari ücretin %50'si, zorunlu istihdam süresi sonrasında 12 aylık istihdam taahhüdü verilmesi durumunda ise net asgari ücretin % 25'i kadar ücret desteği İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır (İŞKUR, 2018:45).

3.3.Engelli İstihdamı Teşviki

İşgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan engelli bireylerin istihdamını teşvik etmek amacıyla 26.05.2008 tarihli 5763 sayılı Kanun uygulamaya girmiştir. 01.07.2008 tarihinden itibaren sürekli olarak uygulanan bu teşvikle, kota kapsamında çalıştırılan özürülülerin sigorta primine ait işveren hissesinin tamamı, kota kapsamı dışında çalıştırılan özürülülerin ise sigorta primine ait işveren hissesinin yarısının Hazine tarafından karşılanması sağlanmıştır. Engelli istihdam teşviklerinin amacı sosyal dışlanmayı azaltmaktır (4857 Sayılı İş Kanununun 30. Maddesi, 2008/77 Sayılı Genelge).

2014 yılından bu yana uygulanmakta olan “Engelli ve Eski Hükümlülere Yönelik Kendi İşini Kurma Hibe Desteği” programı kapsamında ise, kendi işini kuracak olan engelli ve eski hükümlülere; kuruluş işlemleri, işletme gideri ve kuruluş desteği olmak üzere İŞKUR tarafından hibe desteği verilmektedir (Resmi Gazete, 2014/28877).

3.4.İlave İstihdam Yaratmaya Yönelik Teşvikler

İlave istihdam teşvikleri, yeni bir çalışanı işe almanın ilk maliyetlerine katkıda bulunarak, işverenleri devam eden işlerinde uygun katılımcıları işe almaya teşvik etmek amacıyla uygulanan bir teşviktir. 18 Ağustos 2009 yılında 5921 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2'nci maddesi ile, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na geçici 9'uncu maddenin eklenmesiyle, 2009-2010 yılları arasında, işçi sayısına ilave olarak işe alınan kişilerin sigorta primlerinin işveren hissesine ait tutarlarının belirli bir süre boyunca devlet tarafından karşılanması sağlanmıştır (Resmi Gazete, 2009/27323). İlave istihdam yaratmaya yönelik teşvikler 2017 yılında başlatılan “Çalışma Hayatında Milli Seferberlik” programı kapsamında hız kazanmıştır. Teşvik kapsamında işe alınan ve kapsama giren sigortalılar için; imalat veya bilişim sektöründe faaliyet gösteren işyerleri için; brüt asgari ücreti geçmemek üzere prime esas kazanç üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı, diğer sektörlerde faaliyet gösteren işyerleri için; prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmaktadır. Teşvikten yararlanma süresi 1 yıl olup, bu süre kadın, genç (18-25) ve engelli sigortalılar için 1.5 yıl olarak belirlenmiştir (Resmi Gazete, 2018/7103).

3.5. Yatırım ve İstihdam Teşvik Destekleri

2000’li yıllardan itibaren Türkiye’nin ekonomik kalkınma politikalarında, yabancı sermayenin çekilmesi, girişimcilerin desteklenmesi, istihdamın artırılması ve bölgesel farklılıkların azaltılması gibi gelişim stratejileri sıkça vurgulanmıştır. Bu tür stratejiler genellikle vergi ve benzeri mali destekler, istihdam teşvikleri, yatırım teşvikleri ve ücretsiz arazi tahsisi gibi araçların kullanılmasını gerektirmiştir.

2004 yılında yayınlanan 5084 sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik yapılması Hakkında Kanun” un kabulü ile kalkınmada öncelikli olarak belirlenen 36 ilde bazı bölgelerde yatırım yerinin “bedelsiz” tahsis edilmesi, yatırımcılara %80-%100 oranında gelir vergisi stopajı teşviki, ilave istihdam için sigorta primlerinin işveren hissesinin Organize Sanayi Bölgesi’nde Kurulu işyerleri için tamamı, diğer yerlerdeki işyerleri için % 80’i Hazine tarafından karşılanmaya başlamıştır. Bu teşvik 2008 yılı sonuna kadar uygulanmıştır.

16.07.2009 tarihli “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı” (Resmi Gazete, 2009/15199) ile büyük ölçekli yatırımlar ile bölgesel uygulama kapsamında desteklenen yatırımlara yönelik olarak istihdam teşviki uygulaması getirilmiştir. Teşvik kapsamında sigorta primi işveren hissesinin asgari ücrete tekabül eden kısmı her bölge için belirlenmiş farklı sürelerde Hazine tarafından karşılanmaya başlanmıştır. Söz konusu süreler, 31.12.2010 tarihine kadar başlanılan yatırımlarda, birinci bölge için 2 yıl; ikinci bölge için 3 yıl; üçüncü bölge için 5 yıl ve dördüncü bölge için 7 yıl olarak belirlenmiştir. 31.12.2010 tarihinden sonra başlanacak yatırımlarda ise bu süreler üçüncü ve dördüncü bölgeler için sırasıyla 3 yıl ve 5 yıl olarak öngörülmüştür (md.9/1).

12 Haziran 2012 ise “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki” Bakanlar Kurulu Kararı ile yeni bir teşvik paketi hayata geçirilmiştir. Sabit yatırım tutarı 1 ve 2’inci bölgede olan asgari 1 milyon lira, diğer 4 bölgede ise asgari 500 bin lira olan yatırımlar bölge ayrımı yapılmaksızın KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti vergi indirimi, sigorta primi desteği (asgari ücret üzerinden), faiz desteği, yatırım yeri tahsisi, gelir vergisi stopajı desteği KDV iadesi gibi teşviklerinden yararlandırılabilir (Resmi Gazete, 2012/28328). İlgili Bakanlar Kurulu kararı, 2016 yılında "Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar" 2018 yılında ise "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararda Değişiklik

Yapılmasına Dair Karar" ile güncellenmiştir. Yatırım teşvik sisteminin yeniden güncellendiği bu kararnamede yatırım teşvik bölgeleri illerin gelişmişlik düzeyine göre altı bölgeye ayrılmıştır:

1. **Bölge:** Ankara, Antalya, Bursa, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Muğla.
2. **Bölge:** Adana, Aydın, Bolu, Çanakkale (Bozcaada & Gökçeada hariç), Denizli, Edirne, Isparta, Kayseri, Kırklareli, Konya, Sakarya, Tekirdağ, Yalova.
3. **Bölge:** Balıkesir, Bilecik, Burdur, Gaziantep, Karabük, Karaman, Manisa, Mersin, Samsun, Trabzon, Uşak Zonguldak.
4. **Bölge:** Afyonkarahisar, Amasya, Artvin, Bartın, Çorum, Düzce, Elazığ, Erzincan, Hatay, Kastamonu, Kırıkkale, Kırşehir, Kütahya, Malatya, Nevşehir, Rize, Sivas.
5. **Bölge:** Adıyaman, Aksaray, Bayburt, Çankırı, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Kahramanmaraş, Kilis, Niğde, Ordu, Osmaniye, Sinop, Tokat, Tunceli, Yozgat.
6. **Bölge:** Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Van, Bozcaada & Gökçeada.

Yatırım teşvik sistemi kapsamında verilen destek unsurları: katma değer vergisi istisnası, gümrük vergisi muafiyeti, vergi indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği, gelir vergisi stopajı desteği, sigorta primi (işçi hissesi) desteği, faiz desteği, yatırım yeri tahsisi ve katma değer vergisi iadesinden oluşmaktadır. Yatırım teşvik sistemi kapsamında sağlanan destek unsurları aşağıdaki Tabloda gösterilmiştir.

Tablo: Yatırım Teşvik Uygulamalarında Destekler

| Destek Unsurları | Genel Yatırım Teşvik Uygulamaları | Bölgesel Yatırım Teşvik Uygulamaları | Büyük Ölçekli Yatırım teşvik Uygulamaları | Stratejik Yatırım Teşvik Uygulamaları |
|---|-----------------------------------|--------------------------------------|---|---------------------------------------|
| KDV İstisnası | X | X | X | X |
| Gümrük Vergisi Muafiyeti | X | X | X | X |
| Vergi İndirimi | | X | X | X |
| Sosyal Sigorta Prim Desteği (İşveren Payı) | | X | X | X |
| Gelir Vergisi Stopajı İndirimi* | | X | X | X |
| Sosyal Sigorta Prim Desteği (Sigortalı Payı)* | | X | X | X |
| Faiz Oranı Desteği** | | X | | X |
| Arazi Tahsisi Desteği | | X | X | X |
| KDV İadesi*** | | | | X |

* Yatırımın Bölge 6'da gerçekleştirilmesi durumunda geçerlidir.

** Yatırımın Bölge 3, 4, 5 veya 6'da gerçekleştirilmesi durumunda geçerlidir.

***Asgari sabit yatırım tutarı 500 milyon TL olan stratejik yatırımların inşaat harcamaları için geçerlidir.

Kaynak: <http://www.invest.gov.tr/TR-TR/INVESTMENTGUIDE/INVESTORSGUIDE/Pages/Incentives.aspx> adresinden alınmıştır.

Ayrıca uygulamada olan diğer bir güncel teşvik ise, 2013 yılından bu yana uygulanan sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi düşük olan 51 il ile Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinde faaliyet gösteren özel sektör işverenleri için uygulanan “İlave Altı Puanlık İndirim” teşvikidir.

3.6. Diğer Teşvikler

Türkiye’de istihdamı teşvik etmek amaçlı çeşitli yasalarla düzenlenmiş ve 2019 yılı itibarı ile hali hazırda uygulamada olan diğer teşvikler aşağıda sıralanmıştır.

- 5921 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılan düzenleme kapsamında; işsizlik ödeneği alan işsizleri işe alan işverenler için, kısa vadeli sigorta primi tutarının yüzde biri olmak üzere işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi, kalan işsizlik ödeneği süresince İşsizlik Fonu’ndan karşılanmak üzere “İşsizlik Ödeneği Alan İşçileri İşe Alan İşverenlere Prim Teşviki” uygulamaya konulmuştur (Resmi Gazete, 2009/27323).

- Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerine İlişkin Sigorta Primi Desteği (5746 sayılı Kanun 3. Md) kapsamında; rekabet öncesi işbirliği projelerinde, teknoloji girişim sermaye desteklerinden yararlanan işletmelerde, teknoloji Geliştirme bölgelerinde sunulan gelir vergisi stopaj teşvikinden yararlanan şirketlerde çalışan Ar-Ge personeli ile destek personelinin sigorta primi işveren hissesinin yarısı, Maliye Bakanlığı tarafından karşılanmaktadır(Resmi Gazete, 2008/26824).

- 2013 yılından bu yana uygulanan Yurtdışına Götürülen Sigortalılara Uygulanan 5 Puanlık Prim İndirimi (5510 sayılı Kanun md. 81) teşviki kapsamında, işverenlerce yurtdışına götürülen sigortalılar için 5 puanlık prim indirimi uygulanmaktadır.

- Asgari Ücret Desteği, işverenlerce sigorta primlerinin ödenmesi kapsamında işverenlere sağlanan kanuni destektir. Asgari ücret desteği ilk olarak 2016 yılında yapılan değişikliklerle 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici madde ile yürürlüğe girmiştir. Sonrasında 2017, 2018ve 2019 yıllarında çıkarılan kanun maddeleri ile 5510 sayılı kanuna eklenen geçici maddeler (5510 sayılı Kanun md.78). ile uygulama devam ettirilmiştir

- “Sosyal Hizmetlerden Faydalananların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik” (4294 sayılı Kanun Ek-5 md.) ile sosyal yardım programlarından düzenli ve nakdi olarak yararlananların istihdamını sağlayan işverenlere sigorta prim desteği sağlanmaktadır (Resmi Gazete, 2018/6704). Sosyal yardım ve istihdam bağlantısının güçlendirilmesi amacıyla uygulamaya konulan bu teşvik ile sosyal yardım alan yoksul kişilerin istihdama katılımını artırmayı amaçlamıştır.

- 4447 sayılı Kanun’un Ek 4’üncü maddesi hükmü uyarınca, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kapsamında çok tehlikeli işyeri sınıfında olup, ondan fazla çalışmanı bulunan ve üç yıl içerisinde iş kazası meydana gelmeyen işyerlerinde, çalışanlara ait işsizlik sigortası işveren hissesinin üç yıl süreyle yüzde bire düşürülmesi hükme bağlanmıştır (Resmi Gazete, 2018/30642-4. Mükerrer).

- 21 Haziran 2004 tarih ve 25529 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimleri Teşvik Kanunu ile, Kültür Yatırım Belgesi almış olan işyerlerinde çalışan sigortalıların sigorta primi işveren hissesi belli bir oranda ve belirli sürelerle Kültür ve Turizm Bakanlığınca karşılanarak kültür yatırımı ve kültür girişimlerinin teşvik edilmesi amaçlanmıştır (Resmi Gazete, 2004/25529).

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Ekonomik büyümenin sürdürülmesi ve istikrarın sağlanması için iş gücü arz ve talep dengesizliğinin sebep olduğu sorunların çözülmesine yönelik uygulamaların planlanması hükümetlerin en önemli görevleri arasındadır. İstihdamı artırma ve işsizlikle mücadelede

işgücü piyasalarına yapılan kamusal müdahaleler arz ve talep yönünden önemli etkilere sahiptir. 1960'lı yıllarda Avrupa ülkelerinde yaşanan ücret artışları ve işgücü kıtlığı gibi sorunları aşmak ve düşük işsizlik koşullarında işgücü hareketliliğini sağlamak için işgücü arzını artırma yönündeki politikalar ve uygulamaların kullanılması daha öncelikli olmuştur (Marshall, 2004: 5-6). 1990 yıllardan itibaren yüksek seviyeli ve yapısal işsizlikle mücadele için uygulanan politika alternatifleri arasında işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirerek iş bulmalarını ve işe yerleştirilmelerini kolaylaştıracak işgücü arzı yönündeki önlemler ön plana çıkmıştır. 2000'li yıllardan itibaren istihdam yaratmayan ekonomik büyüme, artan işsizlik oranları, yoksulluk ve kayıt dışılık, sosyal yardım sistemlerini genişletilmesi işgücü maliyetlerinin azaltılmasına yönelik mali politika uygulamalarını öne çıkarmıştır. Gelişmekte olan ekonomilerdeki, sosyal güvenlik sistemindeki bozulmalar, yüksek vergi takozu, yapısal işsizlik ve yoksulluk gibi sorunlar aktif işgücü piyasası düzenlemeleri ve bireysel tasarruf hesaplarının geliştirilmesine yönelik uygulamalarla devletin istihdam sürecinde daha fazla yer almasını gerektirmiştir. Nitekim OECD ve AB ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede işsizlikle mücadele etmede, işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirerek iş bulmalarını ve işe yerleştirilmelerini kolaylaştıracak önlemler olarak aktif işgücü programlarına ağırlık verilmiştir.

İş gücü piyasasının işleyişini geliştirmek amacıyla işgücünün niteliğini geliştirmeye yönelik politikalar tek başına istihdamın işleyişini sağlayamayabilir. Özellikle işgücü talep yetersizliğinden kaynaklanan yapısal işsizlikle mücadelede işgücü talebini artırmaya yönelik politikaların uygulanması gerekmektedir. Aktif işgücü politikaları kapsamında yer alan istihdam sübvansiyonları, işgücü maliyetlerini azaltarak istihdamı artırabilmektedir. İstihdam sübvansiyonları özellikle uzun süreli işsizler, işgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan kadın, genç ve engellilerin istihdamını teşvik ederek sosyal dışlanmayı önleyebilmektedir. İstihdam teşvikleri doğru hedeflendiklerinde ve iyi tasarlandıklarında özellikle ekonomik istikrar ve toparlanma dönemlerinde işgücü talebini desteklemede olumlu bir rol alabilmektedir.

İstihdam teşvik uygulamalarının başarısını artırmada ki en önemli unsur; teşvik miktarı, hedef grup ve işverenlere yönelik koşullardır. Bu kapsamda teşvik programları tasarlanırken; istihdam ve işsizlik yapısına göre hedef grubun (genç, kadın, eski hükümlü, engelli, uzun süreli işsiz vb) doğru seçilmesi, teşvik süresinin iyi belirlenmesi, teşvik miktarının işvereni istihdam sağlamaya teşvik edecek düzeyde olması ve teşvikin nasıl mahsup edileceğinin (vergi veya sigorta primlerinden mi mahsup edileceği, ücret ödemesi olarak mı kullanılacağı) etkin bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Türkiye'de uzun yıllardır işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılmasına yönelik politikalar kapsamında çok sayıda özel sektör istihdam teşviklerinin uygulandığı görülmektedir. Son yıllarda kamuoyunda istihdam paketleri olarak yer alan istihdam ve yatırım teşviklerinin işverenlere bir takım mali kolaylıklar sağladığı görülebilir. İstihdam teşviklerinin, istihdam üzerinde somut gözlemlenebilir olumlu etkileri literatürde kabul edilmekle birlikte, bu tedbirlere ilişkin kamu harcamalarının ulusal kaynaklarda önemli paya sahip olması nedeniyle fayda-maliyet analizleri sorgulanır hale gelmiştir. Ancak istihdamı artırmak amacıyla uygulanan teşviklerin etkinliğini ve istihdama katkısını ölçmek, birçok farklı teşvikin eşgüdüm halinde uygulanmasından dolayı zorlaşmaktadır. Bu durum teşviklerin etkinliği ve istihdam üzerindeki etkisine yönelik çalışmaları da sınırlandırmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye'de uygulanan teşviklerinin istihdam üzerindeki etkisini değerlendirmek amacıyla Betcherman vd. (2010) tarafından yapılan çalışmada, 5084 ve 5350 sayılı Kanunlar çerçevesinde uygulanan teşvik programları incelenmiştir. Araştırma sonucunda, her iki teşvik uygulanmasının fiili iş yaratma maliyeti yüksek bulunmuştur. Teşviklerin asıl etkisinin toplam istihdamı ve ekonomik faaliyeti artırmak yerine firmaların ve çalışanların sosyal güvenlik

kayıtlarını artırmak olduğu tespit edilmiştir. Takım ve Ersungur (2018) tarafından yapılan çalışma da 2001-2018 yılları arasında yatırım, üretim ve istihdama yönelik çok sayıda teşvik verilmesine rağmen, teşviklerin ekonomi ve istihdam üzerinde gerekli düzeyde etki yaratmadığı vurgulanmaktadır. 18 yıl içerisinde, teşvikler için yaklaşık 891.500 milyon TL harcanmış olmasına rağmen toplamda yaklaşık 2.354.600 istihdam sağlandığı ve bu istihdamın toplam istihdamın yüzde 111+ine karşılık geldiği ifade edilmektedir. 2013 yılında “Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu” (YOİKK) İstihdam teknik Komitesi tarafından, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında işverenlere uygulanan teşviklerin istihdam etkilerinin değerlendirildiği bir rapor hazırlanmıştır. Raporda, 4447 sayılı Kanunun geçici 10. maddesiyle kadınları, gençleri ve mesleki yeterlilik belgesine sahip olanları istihdam eden işverenlere sağlanan sigorta prim desteğinin, işverenlerin prim maliyetlerini % 55 oranında azaltmasına rağmen teşvikten yararlanma sayısı beklenen hedefin altında kaldığına dikkat çekilmektedir (Karataş, 2019).

Türkiye’de istihdamı teşvik etmek amacıyla uygulanan çok sayıda teşvike rağmen teşviklerden yararlanma şartlarının işverenlerce zor ve karmaşık bulunması teşviklerin iş yaratma kapasitesini sınırlandırmada önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Önceki bölümlerde görüldüğü üzere Türkiye’de istihdama yönelik teşvik ve destekler çok farklı mevzuat hükümlerince belirlenmiştir. İşverenin aynı anda birden fazla teşvikten yararlanması söz konusu olmasına rağmen mevzuat dağınıklığı nedeniyle uygulamada tereddüt yaşanabilmektedir. Bu bağlamda teşvikleri daha sade ve basit hale getirecek tekli bir hukuki yapı sistemi ile teşviklerin karmaşık yapısının giderilmesini sağlanabilir. Aynı zamanda farklı mevzuatlar kapsamında farklı kurum ve kuruluşlar tarafından uygulanması, koordinasyon eksikliği, izleme ve denetlemede de sorunlara neden olmaktadır. Teşviklere yönelik tek çatılı mevzuatsal uygulama sistemi bu sorunların aşılmasına da katkı sağlayabilecektir. Küçük işletmelerin yoğun olduğu Türkiye işgücü piyasasında ek istihdam yaratmaya yönelik marjinal teşviklerin çoğunda yararlanma koşulunun belirli bir sayının üzerinde (10 ve üzeri) işçi çalıştırmaya bağlanması nedeniyle küçük işletmelerin uygulamadan yararlanmaları söz konusu olmamıştır. 2017 yılından itibaren teşvik uygulamalarında ilave olarak istihdam sağlayan tüm işverenlerin teşvikten yararlanacak şekilde düzenlenmiş olması işverenlere istihdam artışında daha olumlu etkiye sahip olabilecektir. İstihdamın büyük bir kısmının küçük işletmelerde yer aldığı Türkiye işgücü piyasasında teşviklerin küçük işletme yapılarını göz önüne alarak ve asgari koşulların azaltılarak düzenlenmesi beklenen hedefin gerçekleşmesine daha fazla katkı sağlayacaktır.

Teşviklerin, istihdam üzerinde olumlu etkilerinin varlığı yadsınamaz. Ancak teşviklerin doğru hedeflerin ve tasarımların yapılmaması durumunda yüksek maliyetleri ile kamu kaynaklarının boşa harcanmasına neden olabilecektir. Bu nedenle teşviklerle amaçlanan hedefin ("faydanın") karşılanıp karşılanmadığı veya ne maliyetle karşılanacağı önemlidir. Bu bağlamda teşviklerin etkinliğinin denetimi ve izlenmesi gerekmektedir. Türkiye’de farklı yasalarla düzenlenen, uygulayıcılarının ve destekleyicilerin farklı kurumlar olduğu karmaşık teşvik uygulamalarının karşılaştırılması veya etkinliğinin değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir. Teşvikler arası koordinasyonun sağlanabildiği, şeffaf, basit ve karşılaştırılabilir sistemsel bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır.

Kaynakça

Ağazade, S. ve Albayrak, N.,C. (2017). *Türkiye Sanayi Sektöründe İstihdam, Ücretler ve Emek Verimliliği*, 12-14 Ekim ISEPA Kongre Bildiri Özetleri Kitabı.77-78.

- Bartik, T. J.(2001). Fighting Poverty with Labor Demand Policies. *Employment Research*, 8(3), 5–6.
- Betcherman, G., Daysal, N.,M., ve Pages, C. (2010). Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey. *Labour Economics*, 17(4), 710-722.
- Biçerli, K. (2005). Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı? *Çimento İşveren Dergisi*, 6(19), 4-15.
- Blundell, R., & Hoynes, H. (2003). *Has “In-Work” Benefit Reform Helped the Labour Market?* Erişim: <https://www.ucl.ac.uk/~uctp39a/blundell-hoynes2-3-03.pdf> adresinden 01.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- Boone, J., & Van Ours, J. (2004). Effective Active Labor Market Policies. Germany. IZA. *Journal of Labor Policy*, Erişim: <https://pdfs.semanticscholar.org/4c88/0ac4c3b5dd3bff228e55fb610ea57cef090d.pdf> adresinden 03.05. 2019 tarihinde alınmıştır.
- Caliendo, M., & Schmidl, R. (2015). *Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europ*. Germany, IZA Journal of Labor Policy.
- Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2002). *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*. Germany, CESifo .
- Dar, A., & Tzannatos, Z. (1999). *Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*. The World Bank. Washington.
- Estevão, M. (2003). *Do Active Labor Market Policies Increase Employment?* International Monetary Fund. IMF Working Paper. European Department.
- Ercan, H., Taymaz, E. ve Erinç, Y. (2010). *Crisis and Turkey: Impact Analysis of Crisis Response Measures*. International Labour Organization, ILO Office for Turkey. Ankara.
- European Commission. (2005). *Active Labour Market Policies*. European Semester Thematic Factsheet. Erişim: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-thematic-factsheet-active-labour-market-policies_en_0.pdf adresinden 03.05. 2019 tarihinde alınmıştır.
- Flynn, S. I. (2019) *Labor Demand*, Salem Press Encyclopedia.
- Gale, W., G. & Samwick, A., A. (2016). *Effects of Income Tax Changes on Economic Growth*. Erişim: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/09_Effects_Income_Tax_Changes_Economic_Growth_Gale_Samwick_.pdf adresinden 05.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- García, J., R., & Sala, H. (2006). *The Tax System Incidence on Unemployment: A Country-Specific Analysis for the OECD Economies*. IZA Discussion Papers 2226, Institute of Labor Economics (IZA).
- GİB (2018). Gelir İdaresi Başkanlığı. *Genç Girişimcilere Vergi ve Sigorta Prim Teşviki*. Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı, Yayın No: 291.
- Hamermesh, D., S. (1993). *Labor Demand*. Princeton: Princeton University Press.
- Hausman, J. (1983). *Income and Payroll Tax Policy and Labor Supply*, National Bureau of Economic Research. Erişim:

<https://files.stlouisfed.org/files/htdocs/publications/review/81/conf/1981section3-1.pdf> adresinden 10.05.2019 tarihinde alınmıştır.

- İŞKUR (2018). *2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu, Ankara.
- IMF (2012). *Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies* Erişim: www.imf.org adresinden 01.06.2019 tarihinde alınmıştır.
- Karabulut, A. (2007). *Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği*. Uzmanlık Tezi. Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- Karataş, D. G. (2019). *Teşvikler Yoluyla İstihdam Yaratmak*. TUSİAD Yayınları. Erişim: <https://tusiad.org/tr/fikir-ureten-fabrika/item/7798-tesvikler-yoluyla-istihdam-yaratmak> adresinden 14.06. 2019 tarihinde alınmıştır.
- Kasapoğlu, M. M., & Murat, S. (2018). Türkiye'de İstihdam, İşsizlik ve İstihdam Politikalarında Yerleşme: İİMEK'e Dair Kısa Bir Değerlendirme. *Emek ve Toplum*, 7(18), 248-278.
- Kaya, A. (2015). Parasal Devalüasyona Alternatif Bir Öneri: Mali Devalüasyon. *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 319 Nisan, 165-172.
- Kluve, J. (2014). *Active Labour Market Policies with a Focus on Youth*. European Training Foundation.
- Knabe, A., Schoeb, R., & Weimanin, J. (2006). *Marginal Employment Subsidization: A New Concept And A Reappraisal*. Germany: CESIFO Working Paper No. 1707 .
- Mahiroğlu, A., & Korkmaz, A. (2005). *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları (Türkiye ve AB)*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Marshall, A. (2004). *Labour Market Policies And Regulations In Argentina, Brazil And Mexico Programmes And Impacts*. ILO. Erişim: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114302.pdf adresinden 20.06.2019 tarihinde alınmıştır.
- Nickell, S. (2003). *Employment and Taxes*. CESifo Working Paper No.1109, Employment Outlook, Paris.
- OECD (2011). *Taxation and Employment*. Erişim: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-and-employment_9789264120808-en adresinden 12.06.2019 tarihinde alınmıştır.
- OECD (2019). *Taxing Wages*. Erişim: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-brochure.pdf> adresinden 12.06.2019 tarihinde alınmıştır.
- Paturot, D. (2018). *Taxing wages: How taxes affect the disposable income of workers and wage costs of employers in OECD countries*. OECD Observer. Erişim: <https://dx.doi.org/10.1787/dc903af5-en>. adresinden 02.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- Sentance, A. (2016). Uncovering the Impact of Hidden Taxes on Employment, *Paying Taxes 2016*. Erişim: <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes-2016/paying-taxes-2016.pdf> adresinden 10.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- Sheldon, G. M. (2003). The Efficiency of Public Employment Services: A Nonparametric Matching Function Analysis for Switzerland. *Journal of Productivity Analysis*, 20, 49-70.

- Şahin, L. (2007). Türkiye İşgücü Piyasasının Yapısal Özellikleri ve İşsizlik. *Sosyal Siyaset Konferansları*, Prof. Dr. Haşmet Başar'a Armağan (53), 543-575.
- Takım, A., Ersungur, Ş. M. (2018). Türkiye'de Teşvik Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Etkinliği Üzerine Bir Politika Önerisi: Tek Bir Uygulamacı Kuruluş Sorunları Çözer Mi? *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(3), 725-745.
- Tensel, A., & Taşçı, H. M. (2010). Hazard Analysis of Unemployment Duration By Gender In A Developing Country: The Case Of Turkey. *Labour* (24), 501-530.
- Tiwari, V. (2018). Effect of Taxes on Employment in India and World. *Journal of Management Research and Analysis (JMRA)*, Volume 05, Issue 01(1), March, 57-62.
- Weidenbaum, M. (1994). How Government Reduces Unemployment, *Society*, Sep/Oct, Vol. 31 Issue 6, 72-77.
- Uşen, Ş. (2007). Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasaları Politikaları. *Çalışma ve Toplum*, 65-95.