

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İŞSİZLİK SİGORTASINA KARŞILAŞTIRMALI BİR  
YAKLAŞIM: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE  
TÜRKİYE**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Bekir AKTÜRK**

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Halil KALABALIK**

**EYLÜL - 2008**

**T.C.**  
**SAKARYA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İŞSİZLİK SİGORTASINA KARŞILAŞTIRMALI BİR  
YAKLAŞIM: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE  
TÜRKİYE**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Bekir AKTÜRK**

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi**

**Bu tez 16/09/2008 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.**

**Jüri Başkanı**

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

**Jüri Üyesi**

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

**Jüri Üyesi**

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Bekir AKTÜRK**

**02.05.2008**

## ÖNSÖZ

İşsizlik, toplum huzurunu, sosyal barış ve adaleti tehdit eden, sonuçları itibariyle sosyal felaketlere yol açabilen bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ücretten başka bir geliri olmayan çalışanların artış hızına paralel olarak, bir risk unsuru olarak meydana gelen işsizliğin toplumların sosyo-ekonomik dengesi üzerindeki yıkıcı etkisi giderek önem kazanmıştır. Bu riskin tehdidi altında bulunan ülkelerde, işsizliğin neden olduğu olumsuzlukları önlemek ve işsizleri korumak amacıyla birbirinden farklı yaklaşımlar ve politikalar geliştirilmiştir. Bunlar işsizliği tazmin edici yöntemler olarak da bilinen, kıdem tazminatı, işsizlik yardımı ve işsizlik sigortasıdır. Bu yaklaşım ve politikalarından en yaygın uygulama alanı bulmuş ise, işsizliğin doğurduğu gelir kaybını gidermeyi ve işsizliği önlemeyi amaçlayan işsizlik sigortasıdır.

Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak, günümüzde bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanan işsizlik sigortası, sosyal gelirin paylaşılmasının ve sosyal adaletin sağlanmasının bir yolu olarak görülmekte, genellikle devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta kolu olma özelliği taşımaktadır.

Çalışmamızda, işsizliği tazmin edici bir sistem olan ve kişinin işsiz kalması durumunda devreye giren işsizlik sigortası incelenmiş, Türkiye’de uygulanmakta olan işsizlik sigortası sistemi ile bazı Avrupa Birliği Ülkelerindeki işsizlik sigortası sistemleri değerlendirilmiştir.

Tez çalışması süresince gerek konunun planlanması ve geliştirilmesi gerekse değerlendirilmesi aşamalarında değerli vakitlerini ayırarak yardımlarını esirgemeyen tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Halil KALABALIK’ a teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca, çalışmalar esnasında göstermiş olduğu sabır ve manevi destek nedeniyle de eşim ve kızıma sevgilerimi sunarım.

**Bekir AKTÜRK**

**Mayıs/2008 SAKARYA**

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>v</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>vii</b>
<b>ŞEKİL LİSTESİ</b> .....	<b>viii</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>ix</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>x</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM 1: İŞSİZLİK</b> .....	<b>5</b>
1.1. İşsizliğin Tanımı.....	5
1.2. İşsizlik Türleri.....	6
1.2.1. Gizli İşsizlik.....	7
1.2.2. Açık İşsizlik.....	7
1.2.3. Sürekli Durgunluk.....	12
1.3. İşsizliğin Nedenleri ve Sonuçları.....	13
1.4. İşsizlikle Mücadele Politikaları.....	14
1.4.1. Aktif İstihdam Politikaları.....	15
1.4.2. Pasif İstihdam Politikaları.....	18
<b>BÖLÜM 2: İŞSİZLİK SİGORTASI</b> .....	<b>23</b>
2.1. İşsizlik Sigortasının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi.....	23
2.2. İşsizlik Sigortasının Tanımı.....	27
2.3. İşsizlik Sigortasının Amaçları.....	28
2.3.1. Bireysel Amaçlar.....	29
2.3.2. Sosyal Amaçlar.....	29
2.4. İşsizlik Sigortasının Özellikleri.....	31
2.4.1. Devlet Tarafından Kanunla Kurulma Özelliği.....	31
2.4.2. Prim Ödeme Özelliği.....	32
2.4.3. Zorunlu Katılma Özelliği.....	33
2.4.4. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği.....	34

2.4.5. İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği.....	34
2.5. İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	35
2.5.1. Bağımlılık Unsuruna Göre Kapsam.....	35
2.5.2. Sektörlere Göre Kapsam.....	37
2.5.3. İşsizlik Unsuruna Göre Kapsam.....	38
2.5.4. İşletme Büyüklüğüne Göre Kapsam.....	38
2.5.5. Yaş ve Cinsiyete Göre Kapsam.....	39
2.5.6. Mesleğe Göre Kapsam.....	39
2.5.7. Yabancılık Durumuna Göre Kapsam.....	40
2.6. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları.....	40
2.6.1. İradesi Dışında İşsiz Kalma Koşulu.....	40
2.6.2. Belirli Bir Süre Çalışma ve Prim Ödeme Koşulu.....	41
2.6.3. Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu.....	41
2.6.4. Gösterilen İş Kabul Etme Koşulu.....	42
2.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı.....	42
2.7.1. İşçi Payı.....	43
2.7.2. İşveren Payı.....	43
2.7.3. Devlet Payı.....	44
2.8. İşsizlik Sigortasına Katkı Türleri.....	45
2.8.1. Düz Katkı.....	45
2.8.2. Oransal (Yüzde) Katkı.....	45
2.8.3. Ücret Sınıflarına Göre Katkı.....	45
2.8.4. Kamu Katkıları.....	46
2.9. İşsizlik Sigortasının Yönetimi.....	46
2.10. İşsizlik Sigortasının Fayda ve Zararları.....	48
2.10.1. İşsizlik Sigortasının Faydaları.....	48
2.10.2. İşsizlik Sigortasının Zararları.....	49
<b>BÖLÜM 3: AVRUPA BİRLİĞİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI.....</b>	<b>51</b>
3.1. Avrupa Birliğinin Sosyal Politikası.....	51
3.2. AB Ülkelerindeki İşsizlik Sigortası Programının Genel Özellikleri.....	57
3.3. Benelüks Ülkelerinde İşsizlik Sigortası.....	60

3.3.1. Belçika.....	60
3.3.2. Hollanda.....	65
3.3.3. Lüksemburg.....	70
3.4. Orta ve Batı Avrupa Ülkelerinde İşsizlik Sigortası.....	73
3.4.1. Almanya.....	73
3.4.2. Fransa.....	78
3.4.3. Avusturya.....	82
3.4.4. Portekiz.....	85
3.5. Akdeniz Ülkelerinde İşsizlik Sigortası.....	89
3.5.1. İtalya.....	89
3.5.2. İspanya.....	94
3.5.3. Yunanistan.....	98
3.6. İskandinav Ülkelerinde İşsizlik Sigortası.....	102
3.6.1. Danimarka.....	102
3.6.2. İsveç.....	107
3.6.3. Finlandiya.....	113
3.7. Kuzey Avrupa Ülkelerinde İşsizlik Sigortası.....	115
3.7.1. İngiltere.....	115
3.7.2. İrlanda.....	120
<b>BÖLÜM 4: TÜRKİYEDE İŞSİZLİK SİGORTASI.....</b>	<b>125</b>
4.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortası İle İlgili Yapılan Çalışmalar.....	125
4.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gerekliliği.....	126
4.3. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Geç Uygulanma Sebepleri.....	128
4.4. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kaynakları.....	129
4.5. Türkiye’deki İşsizlik Sigortası Uygulaması.....	130
4.5.1. İşsizlik Sigortasının Amacı ve Kapsamı.....	130
4.5.2. İşsizlik Sigortasından Yapılan Ödemeler ve Verilen Hizmetler.....	134
4.6. İşsizlik Sigortasının Yönetimi.....	144
4.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı.....	145
4.8. İşsizlik Sigortası Fonu.....	146
4.8.1. Fonun Kuruluşu ve İşleyişi.....	146

4.8.2. Fonun Gelirleri.....	147
4.8.3. Fonun Giderleri.....	147
4.8.4. Ücret Garanti Fonu.....	149
4.8.5. Kısa Çalışma Ödeneği.....	151
4.8.6. Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi ve Fonun Toplam Varlığı.....	154
4.8.7. Fonun Denetimi.....	156
4.9. İdari Para Cezaları.....	157
4.10. İdari İşlemlere Karşı İtiraz.....	157
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>159</b>
<b>KAYNAKLAR.....</b>	<b>164</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>172</b>



**KISALTMALAR**

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AMS</b>	: Avusturya İş Piyasası Servisi (Arbeitsmarktservice)
<b>ADİR</b>	: Danimarka Ulusal Çalışma Dairesi (Arbejdsdirektoratet)
<b>A.Ü.</b>	: Ankara Üniversitesi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>b</b>	: Bölüm
<b>C</b>	: Cilt
<b>DİBS</b>	: Devlet İç Borçlanma Senedi
<b>DKK</b>	: Danimarka Kronu
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DTH</b>	: Döviz Tevdiat Hesabı
<b>ILO</b>	: Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>İEK</b>	: İşlemler El Kitabı
<b>İİBF</b>	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>İİBK</b>	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
<b>İKV</b>	: İktisadi Kalkınma Vakfı
<b>İŞKUR</b>	: Türkiye İş Kurumu
<b>İ.Ü.</b>	: İstanbul Üniversitesi
<b>Kamu-İş</b>	: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası
<b>KHK</b>	: Kanun Hükümünde Kararname

<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşekkülü
<b>MESS</b>	: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası
<b>OECD</b>	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
<b>Petrol-İş</b>	: Türkiye Petrol, Kimya, Lastik İşçileri Sendikası
<b>s</b>	: Sayfa
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SSK</b>	: Sosyal Sigortalar Kurumu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TEFE</b>	: Toptan Eşya Fiyatları Endeksi
<b>TES-İŞ</b>	: Türkiye Enerji, Su ve Gaz İşçileri Sendikası
<b>TİSK</b>	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
<b>TÜHİS</b>	: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
<b>ÜFE</b>	: Üretici Fiyatları Endeksi
<b>v.b.</b>	: Ve Benzeri

**TABLO LİSTESİ**

<b>Tablo 1:</b> Belçika’da İşsizlik Sigortasını Haketme Süreleri.....	61
<b>Tablo 2:</b> Hollanda’da Ücrete Endekli İşsizlik Ödeneği Süreleri.....	68
<b>Tablo 3:</b> Almanya’da İşsizlik Parasından Yararlanma Süreleri.....	76
<b>Tablo 4:</b> Danimarka’da İşsizlik Sigortası Prim Tutarları.....	106
<b>Tablo 5:</b> Danimarka’da İşsizlik Sigortası Miktarları.....	107
<b>Tablo 6:</b> İşsizlik Sigortası Kapsamında Açılan Mesleki Eğitimler.....	144
<b>Tablo 7:</b> Ücret Garanti Fonu Ödemeleri.....	151
<b>Tablo 8:</b> İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Tablosu.....	154
<b>Tablo 9:</b> Fon Portföyünün Getirisi.....	156

**ŞEKİL LİSTESİ**

**Şekil 1:** Aylar İtibariyle İŞsizlik Ödeneği Alanların Sayısı..... 148

**Şekil 2:** Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibariyle Dağılımı..... 155

**Tezin Başlığı:** “İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye”

**Tezin Yazarı:** Bekir AKTÜRK      **Danışman:** Prof. Dr. Halil KALABALIK

**Kabul Tarihi:** 16 Eylül 2008      **Sayfa Sayısı:** XIV (ön kısım) + 172 (tez)

**Anabilimdalı:** Kamu Yönetimi      **Bilimdalı:** Kamu Yönetimi

Gelişmişlik seviyesi ne kadar olursa olsun, bütün dünyada ülkelerin karşı karşıya olduğu sosyo-ekonomik sorunların en başında işsizlik gelmektedir. Günümüzde hızla gelişen teknoloji ve üretimde insan gücünün yerini makinelerin alması insanların işsiz kalmasına neden olmuş, işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuzlukları önlemek ve işsizleri korumak amacıyla da çeşitli ülkeler birbirinden farklı yaklaşım ve politikalar geliştirmiştir. Bunlar işsizliği tazmin yöntemleri olarak da bilinen, kıdem tazminatı, işsizlik yardımı ve işsizlik sigortasıdır. Bu politikalardan en yaygın kullanılan ise, işsizlik sigortasıdır. İşsizliği tazmin edici bir sistem olarak işsizlik sigortası, kişinin işsiz kalması durumunda devreye girmektedir.

Ülkeler, işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalar uygulamak zorundadırlar. Bu politikaların temel araçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası, ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda adil ve dengeli bir biçimde paylaşılmasını amaçladığı için sosyal devlet olma ilkesinin bir gereğidir.

İşsizlik sigortasının amacı, bir işyerinde çalışırken çalışma istek ve yeteneğine sahip olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden kişinin, işini kaybetmesi nedeniyle uğradığı gelir kaybını kısmen de olsa geçici bir süre sağlamak, böylece işsiz kalan kişinin kendisi ve ailesinin sosyo-ekonomik bakımdan zor duruma düşmelerini önlemek, işsiz kaldığı sürede yeni bir iş bulması için gerekli hizmeti ve eğitimi vermektir.

Bu çalışmamızda, işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuzlukları gidermeye yönelik tedbirlerden biri olan işsizlik sigortası ele alınmış, bu bağlamda bazı Avrupa Birliği Ülkelerindeki işsizlik sigortası uygulamaları ile Türkiye’de uygulanmakta olan sistem değerlendirilerek, Ülkemizdeki işsizlik sigortasının daha iyi işleyebilmesi için çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar kelimeler:** İşsizlik, İstihdam, İşsizlik Sigortası, Sosyal Güvenlik, Avrupa Birliği.

**Sakarya University Institute of Social Sciences      Abstract of Master's Thesis**

**Title of the Thesis:** "A Comparative Approach to Unemployment Insurance: European Union Countries and Turkey"

**Author:** Bekir AKTÜRK

**Supervisor:** Prof. Dr. Halil KALABALIK

**Date:** 16 September 2008

**Nu. of pages:** XIV (pre text) + 172 (main body)

**Department:** Public Administration

**Subfield:** Public Administration

In all around the world, unemployment is the major socio-economical problem that countries face no matter how developed they are. The people have become unemployed due to the fact that technology improves so fast and machines are substituted for labor force, thus various countries have adopted different approaches and policies in order to prevent the negative effects of unemployment and to protect the workers. Some of them are unemployment insurance, dismissal pay and unemployment relief. The most widely used policy among these is unemployment insurance. Unemployment insurance is a system paid in the case of unemployment and it becomes active when the person is unemployed.

Countries have to implement various policies to remove effects of unemployment and compensate provisional loss of income. One of the basic instruments of these policies is the unemployment insurance. The unemployment insurance is a part of social state, because it aims at economic growth, ensuring social development and equitable and balanced distribution of income.

The aim of the unemployment insurance is to temporarily compensate the loss of income a part or of a person temporarily and partially who loses his job without his will and fault despite he has the ability and eagerness to work, thus to prevent the person who losses his job and his family from getting into a tough situation economically, and to provide unemployed person a necessary education and service to find a new job during the time he is unemployed.

In this study, as a measure of removing negative effects of unemployment, unemployment insurance has been discussed. In this context, after unemployment insurance implementations in some EU countries and the system in Turkey were compared, in conclusion, some solutions are proposed for a better unemployment insurance system in Turkey.

**Keywords:** Unemployment, Employment, Unemployment Insurance, Social Security, The European Union.

## GİRİŞ

İnsanlar, kendi arzu ve iradeleri dışında meydana gelen hastalık, kaza, ölüm, yaşlılık ve işsizlik gibi risklerle karşı karşıya kalmaktadırlar. Yaşadıkları ortamdan doğan bu risklere karşı insanlar kendilerini daima güçsüz hissetmişlerdir. Geleceğin belirsizliği karşısında sürekli endişe duyan insanoğlu, oluşturduğu sosyal güvenlik kuruluşlarıyla bugününü ve yarınını güvence altına almaya çalışmıştır. Çalışma hayatı içinde bağımlı çalışanlar için önem teşkil eden konular iki temel grupta toplanmaktadır. Bunlar, yapılan işin karşılığı olarak alınan ücret ve çalışma halinin devamlılığıdır.

Çalışma halinin devamlılığını engelleme açısından ortaya çıkabilecek olan hastalık, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve iş kazası gibi riskler, sosyal güvenlik kapsamına alınarak, bunların bireyler üzerindeki olumsuz etkileri asgari seviyeye indirilmiştir. Emeğinden başka bir gelir kaynağı olmayan bağımlı çalışanların en büyük endişesi, çalışma güçlerinin geçici veya sürekli azalarak kaybolması durumunda bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri için bir güvence aranması zorunluluğudur. Bu endişe, sosyal devlet anlayışındaki gelişmeler sonucu, işsizliğin de bir risk olarak kabul edilmesi ve sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesiyle hafifletilmiş veya son bulmuştur.

Gerçekten, gelişmiş ekonomilerde toplumun büyük bir çoğunluğunun geçimi, bağımlı çalışma ile elde edilen emek gelirine dayanmaktadır. Bu nedenle kişinin işini kaybetmesi ve hemen yeni bir iş bulamaması durumunda iktisadi bakımdan varlığı tehlikeye düşmektedir. Ücret düzeyi düştükçe de bu tehlike artmaktadır. Çünkü ücreti düştükçe kişinin tasarruf yeteneği azalmakta ve daha kısa süreli işsizlikler tehlikeli olabilmektedir. Bu bakımdan geçici bir süre için dahi olsa işini kaybetmek halkın büyük çoğunluğu için bir sosyal risk teşkil etmektedir (Dilik, 1992: 74-75).

İşsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğine sahip olup da, işini kendi iradesi dışında kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir kısmını karşılamak üzere, kendisi ve ailesinin sosyo-ekonomik bakımdan zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir sosyal güvenlik programıdır.

İşsizlik sigortasına ihtiyaç, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzusu ve isteğinde olup ve fakat çalışma imkanı bulamayan insanların belirli

bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur. İradesi dışında işsiz kalan bir kişinin moral yapısının, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmazdır (Törüner, 1991: 7).

Ülkeler, işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalar uygulamak zorundadırlar. Bu politikaların temel araçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası, ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda adil ve dengeli bir biçimde paylaşılmasını amaçladığı için sosyal devlet olma ilkesinin bir gereğidir.

Sosyal devlet, vatandaşlarının sosyal durumlarıyla ilgilenen, toplumda çalışan bütün fertler için asgari bir gelir düzeyi sağlayan, herkesin insan onuruna yakışır bir hayat sürdürebilmesi için gerekli tedbirleri alan, sosyal güvenlik ve adaleti sağlamayı amaç edinen devlettir. Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak, günümüzde bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanan işsizlik sigortası, sosyal gelirin paylaşılmasının ve sosyal adaletin sağlanmasının bir yolu olarak görülmekte, genellikle devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta kolu olma özelliği taşımaktadır.

20 nci yüzyılın başlarında, 1911 yılından itibaren ilk kez İngiltere’de olmak üzere çoğu gelişmiş ülkede uygulanmaya başlayan işsizlik sigortası, Türkiye’nin gündemine ilk kez 1946 yılında girmiş ve bu konudaki ilk ciddi çalışmalara İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun öncülüğünde 1959 yılında başlanmıştır. Yıllarca işsizlik sigortası ile ilgili olarak çok sayıda girişimde bulunulmuş, bu süre içerisinde 30’a yakın kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmış, nihayetinde “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu İle İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik



Yapılması Hakkında Kanun)''<sup>1</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisinde 25.08.1999 tarihinde kabul edilmiş ve böylece işsizlik sigortası ülkemizde yasal bir çerçeve kazanmış olup, 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren de yürürlüğe girerek işsizlik sigortası primleri kesilmeye başlanmıştır. İşsizlik sigortası fonunda toplanan paraların işsizlere dağıtımına ise, 01.03.2002 tarihinden itibaren başlanmıştır.

ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına Dair 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi, çalışanlara dokuz temel mesleki risk karşısında sosyal güvence sağlamak ve sözleşmeyi onaylayan ülkeye de bu dokuz riskten en az üçüne karşı korunma sağlanması yükümlülüğü getirmektedir. Söz konusu olan risklerden biri de, çekirdek hüküm niteliğinde olan işsizlik riskidir. 102 sayılı Sözleşmeyi onaylamış bir üye devlet olarak Türkiye'nin, 4447 sayılı Kanunla işsizlik sigortasını kabul etmesi ülkemizi uluslararası normlara yaklaştırmakta ve böylece hukuk sistemimizin ILO ve Avrupa Birliği standartlarıyla uyumu kısmen de olsa sağlanarak, çağdaş bir toplumun gereklerinden birisi yerine getirilmiş olmaktadır.

### **Çalışmanın Amacı**

Dünyada ve Ülkemizde en büyük sorunlardan birini teşkil eden işsizliğin genel bir tanımını yaparak işsizliğin nedenlerini ve sonuçlarını değerlendirmek, işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuzlukları gidermeye yönelik politikalardan biri olan işsizlik sigortasını incelemek, bu kapsamda Avrupa Birliğine üye bazı ülkelerdeki işsizlik sigortası uygulamaları ile Türkiye'de uygulanmakta olan sistemi değerlendirerek, Ülkemizdeki işsizlik sigortasının daha iyi işleyebilmesi için çözüm önerileri getirmek, çalışmamızın amacını oluşturmaktadır.

### **Çalışmanın Önemi**

Gelişmişlik seviyesi ne kadar olursa olsun, bütün dünyada ülkelerin karşı karşıya olduğu sosyo-ekonomik sorunların en başında işsizlik gelmektedir. Günümüzde hızla gelişen teknoloji ve üretimde insan gücünün yerini makinelerin alması, insanların işsiz kalmasına neden olmuş, buna karşın işsizleri korumak amacıyla çeşitli tedbirler geliştirilmiştir. Bu tedbirlerin başında ise işsizlik sigortası yer almaktadır. İşsizliği

---

<sup>1</sup> Bundan böyle söz konusu Kanun kısaca, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu / 4447 sayılı Kanun şeklinde adlandırılacaktır.

tazmin edici bir sistem olarak işsizlik sigortası, kişinin işsiz kalması durumunda devreye girmektedir. Çünkü işsizlik, işsiz kalan kimsenin kendisi ve ailesi için başta gelir kaybı olmak üzere pek çok sorunun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

### **Çalışmanın Yöntemi**

Çalışma süresince, işsizlik ve işsizlik sigortası konuları ile ilgili değişik yazar, kurum ve kuruluşlarca hazırlanmış kitap, dergi, makale v.b. kaynaklar incelenmiş, özellikle Avrupa Birliğine üye bazı ülkelerde uygulanmakta olan işsizlik sigortası sistemleriyle ilgili güncel bilgilere ulaşılmaya çalışılmış ve elde edilen bilgiler göz önüne alınarak, Ülkemizdeki uygulamayla birlikte tez konumuzun değerlendirilmesi yapılmıştır.

### **Tezin İçeriği ve Kapsamı**

Avrupa Birliğine üye bazı ülkelerdeki ve Türkiye'deki işsizlik sigortası sistemini değerlendirdiğimiz çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, işsizlik kavramının tanımı yapılmış, işsizlik türleri, işsizliğin nedenleri ve sonuçları ile işsizlikle mücadele politikalarından bahsedilmiştir.

İkinci bölümde, işsizlik sigortasının gelişimi, tanımı, amacı, özellikleri, kapsamı v.b. konular üzerinde durularak, işsizlik sigortasının sağladığı faydalar ve meydana getirebileceği zararlar ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, Avrupa Birliğine üye bazı ülkelerde uygulanmakta olan işsizlik sigortası programları üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda, Avrupa Birliğinin 2004 yılındaki büyük-kapsamlı genişlemesinden önceki 15 üye ülkesinin işsizlik sigortası sistemleri incelenmeye çalışılmıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise, ülkemizde uygulanmakta olan işsizlik sigortası sistemi detaylı bir şekilde değerlendirilmiştir.

## BÖLÜM 1: İŞSİZLİK

### 1.1. İşsizliğin Tanımı

İşsizliğin çeşitli tanımları yapılmıştır. Genellikle 19. yüzyılda işsiz denildiği zaman ilk akla gelen “kabiliyetsizliğinden dolayı bir meslek edinmemiş veya geçimsizliği sebebiyle iş bulamamış, boş vakit geçiren haylaz bir insan tipi” (Zaim, 1992: 132) iken, günümüz modern toplumunda bu düşünce geçerliliğini kaybetmiştir. Çağımızda, işsizliğin ülkelerin ekonomik ve yapısal faktörlerinden kaynaklandığı bilinmektedir.

İşsiz, çalışma istek ve yeteneğinde olup da, günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında çalışma imkanı bulamayan kişidir (Andaç, 1991: 16). Bu bağlamda işsizlik, çalışma istek ve yeteneğine sahip, mevcut çalışma ve ücret şartlarına göre emeğini arz ettiği halde, uygun bir iş bulamayan kişilerin durumunu ifade eder (Şakar, 1992: 194).

Geniş anlamıyla işsizlik, emeğin hiç yada tam kapasite ile kullanılmaması veya gerektiği şekilde ve yerde kullanılmaması suretiyle boşa harcanmasıdır (Dirimtekin, 1965: 4; Ekin, 1971: 11). Dar anlamda işsizlik ise, genellikle, çalışma yetenek ve arzusunda olunmasına karşılık, cari ücret üzerinden uygun bir iş bulunamaması sebebiyle istihdam dışında kalınması olarak tanımlanmaktadır (Dirimtekin, 1965: 6; Ekin, 1971: 28; Talas, 1983: 95).

Ekonomik açıdan işsizlik ise, emek arzının emek talebinden daha yüksek olduğu bir ülkede, emek arzı ile talebi arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır (Oğuz, 1963: 6; İzveren, 1970: 18).

1982 yılında Cenevre’de yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Onüçüncü Çalışma İstatistikçileri Konferansında kabul edilen kararda da, işsizliğin uluslararası standart tanımı yukarıda vermiş olduğumuz tanımda da mevcut bulunan üç unsur üzerine oturtulmuştur. Bu unsurlar; 1-) İşsiz olma, 2-) Halen çalışmaya elverişli bulunma, 3-) Bir iş talep etme, şeklinde sıralanmaktadır (Başterzi, 1996: 7). Uluslararası standartlara göre ancak bu üç unsuru birlikte taşıyanlar işsiz kabul edilmektedir.

Yukarıdaki üç unsuru aynı anda taşıyanları işsiz kabul eden Uluslararası Çalışma Örgütünün, 8.Çalışma İstatistikleri Uluslararası Konferansında kabul ve tavsiye ettiği işsizlik tarifi aşağıda yer almaktadır (Serter, 1993: 5);

Belirli bir gün yada hafta zarfında, belirli bir yaş kümesinin üzerinde bulunan aşağıdaki kategorilere dahil şahıslar işsiz kabul edilir.

- İş akdi sona erdiğinden yahut geçici olarak tatil edildiğinden dolayı istihdama elverişli hale gelen, herhangi bir işe sahip olmayan ve ücretli bir iş arayanlar,
- Daha önce hiç istihdam edilmemiş veya bundan önceki statüsü, bağımlı olmayan, yahut tekaüt edilmiş, muayyen bir devre zarfında çalışmaya elverişli şahıslar,
- Muayyen devreye nazaran ileriki bir tarihte yeni bir işe başlamak hususunda anlaşma yapmış olup da, hali hazırda bir işe sahip olmayan ve çalışmaya elverişli şahıslar,
- Geçici veya belirsiz bir süreyle ve kendilerine herhangi bir ödeme yapılmadan tenkisata tabi olan kişilerdir.

## 1.2. İşsizlik Türleri

Günümüzde yapılan çalışmalar sonucunda işsizlik olgusu, belli başlıklar altında toplanarak incelenmektedir. Bu noktada ortaya çıkan temel kriter ise, ülkelerin gelişmişlik halidir. Buna göre, sanayileşmiş ve ekonomik olarak ileri ülkelerde kendini gösteren işsizlik ile geri kalmış ülkelerdeki işsizlik arasında bir takım farklılıklar olduğu ve bu farkın bilinmesi halinde çeşitli işsizlik türlerinin sağlıklı bir şekilde sınıflandırılabilceği bilinmektedir (CEPR, 1995: 97).

Gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun, işsizlik tüm ülkelerin sorunu olmasına karşın, gelişmiş ülkelerdeki işsizlik ile gelişmekte olan ülkelerin işsizliği arasında bazı farklar vardır. Gelişmiş ülkelerde daha çok açık işsizlik gözlenirken, gelişmekte olan ülkelerin istihdam yapısı gizli işsizler, gönülsüz işsizlik, mevsimlik işsizlik gibi değişik işsizlik tiplerini ön plana çıkarır. Bu tür ülkelerde işsizlik süregelen, günlük ve nüfusun büyük bir çoğunluğunu kapsayıcı bir özellik arz etmektedir. Ancak işsizliğin yaşama tarzı,

ilişkiler ve başa çıkma süreçlerine yansıma şekli, bazı genel ortak özellikler gösterse de, ülkelerin gelişmişlik düzeyine ve kültürden kültüre değişebilmektedir (Savcı, 2001: 48).

Çeşitli işsizlik türlerini ortaya çıkaran yada işgücü piyasasında işsizliği şekillendiren etkenler vardır. Küreselleşme, teknolojik gelişme ve bilgi toplumuna geçiş üretim biçimlerini, istihdamı ve işgücü piyasalarını doğrudan etkilemektedir. Bu etkileşim sonucunda çeşitli işsizlik türleri ortaya çıkar (Kenar, 2001: 21).

### **1.2.1. Gizli İşsizlik**

Eğer bir ekonomide çalışır görünmesine karşın, kendilerinin o iş alanından çekilmeleri sonucunda, üretimde hiçbir azalma oluşturmayacak kişiler mevcutsa, o ekonomide gizli işsizlik vardır (Türkay, 1968: 1). Yani, çalışma hali mevcutken verim düşüklüğü sonucu ortaya çıkan işsizliğe gizli işsizlik denilmektedir. Bir başka anlatımla, çalışır görünen, fakat elinde olsun yada olmasın herhangi bir sebeple normalin altında çalışma veya verim düşüklüğü durumudur. Gizli işsizlik, bu durumda bir eksik istihdam halidir. Teknolojik bir değişme olmaksızın üretim kapasitesine oranla fazla işçinin istihdamı, gizli işsizlik sonucunu doğurmaktadır. Gizli işsizlik genellikle tarım sektöründe ve hükümetlerin istihdama yönelik tercihleri sonucu kamu sektöründe görülmektedir. Ülkemizde de özellikle bu durum tarım kesiminde ve KİT'lerde müşahade edilmektedir.

Gizli işsizlik ancak, iktisadi ve sosyal politikaların beraberce uygulanması ile çözülebilir. Alınacak tedbirler ise, tarım sektörü işgücünün ekonomik açıdan üretken hale getirilmesi ve tarımsal işgücünün tarım dışı sektörlerde istihdamının sağlanması olarak ele alınmaktadır.

### **1.2.2. Açık İşsizlik**

Açık işsizlik, çalışma arzu ve iktidarına sahip olduğu halde, piyasadaki cari ücret düzeyi üzerinden iş bulamama durumudur (Berberoğlu, 1995: 72). Açık işsizlikte işsizlik durumu işçinin iradesi dışında ve kendi kusuru olmaksızın meydana gelmektedir. İşsizlik tamamen iktisadi yapıdan kaynaklanmakta olup, ferdi değil, sosyal bir problem olarak ortaya çıkmaktadır.

İşgücü fazlası olarak nitelendirdiğimiz bu işsizlik hali ile çalışanın iradi veya gayri iradi nedenlere dayanarak işsiz kalmaları işsizlik sigortası açısından önem taşımaktadır (Andaç, 1999: 27). Yine, bazı açık işsizlik türlerinde işsiz kalma süresi kısa, bazılarında çok uzun olabilmektedir. Ayrıca bazı açık işsizlik türleri ekonomide yaygın olarak yaşanırken bazıları sadece bir veya birkaç sektörde görülmektedir (Gönensoy, 1978: 37). Açık işsizlik temel olarak iradi ve gayri iradi işsizlik şeklinde ikiye ayrılmakta, gayri iradi işsizlik ise kendi içinde çeşitli türleri barındırmakta olup, açık işsizlik çeşitleri aşağıda incelenecektir.

### **1.2.2.1. İradi İşsizlik**

Subjektif nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan bir işsizlik türüdür. İşçinin cari ücretlerle, çalışma koşulları, vasıf ve yeteneğine uygun bulmadığı işte çalışmak istememesinden ortaya çıkan işsizlik halidir (Saver, 1985: 4).

İradi işsizlik objektif olmayan yani subjektif nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Yani kişi isteyerek işsiz kalmaktadır. Bu tür işsizliğin nedenleri arasında, ailenin gelir talebinin şiddetli olmaması, istismar edilme korkusu, çalışma güdüsünün zayıf olması gibi sosyal-psikolojik etmenler sayılabilir (Ersel, 1999: 17).

Uygulamalarda bu işsizliğin mahiyeti icabı iradesi ile işsiz kalmış olması dolayısıyla bu gibi kimseler işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmaktadır. Nitekim işsizlik sigortasından yararlanma koşullarından biri de işsizin gösterilen işte çalışma zorunluluğudur.

### **1.2.2.2. Gayri İradi İşsizlik**

Gayri iradi işsizlik ise, irade dışı nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan bir işsizliktir. Yani, işsiz kalan kişinin piyasadaki cari ücret ve koşullara razı olmasına karşın iş bulamaması durumudur. Dolayısıyla, açık işsizlik olarak da adlandırılmaktadır. Bu işsizlik işbölümü, uzmanlaşma ve teknolojinin geliştiği ülkelerde sıkça ortaya çıkan bir işsizlik türüdür.

İşbölümü ve uzmanlaşmanın geliştiği toplumlarda, efektif talebin mevcut üretim kapasitesinin tamamını kullanmaya olanak vermeyen çok düşük bir düzeyde kalmasından, yani talep yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Talep seviyesinin

düşmesi, kişinin iradesi dışında bir dizi ekonomik etmenler tarafından belirlendiği için ve kişinin bu koşulları değiştirme olanağının bulunmaması nedeniyle, bu tür işsizliğe gayri iradi işsizlik denilmektedir (Ersel, 1999: 17).

İşsizlik sigortası bakımından temel teşkil eden bu tür işsizliğin de ayrımının yapılması gerekmektedir. Zira, bu tip işsizlik risklerinin hepsini tazmin etmek sigortacılık tekniği açısından mümkün değildir. İşsizlik sigortası uygulayan ülkeler işsizlik tiplerinin oluş nedenlerini ve sürelerini araştırıp, buna göre işsize işsizlik ödemesinde bulunmaktadırlar.

Gayri iradi işsizliği, yaygın işsizlik ve kısmi işsizlik şeklinde ikiye ayırarak inceleyebiliriz.

#### **1.2.2.2.1. Yaygın İşsizlik**

Gelişmiş sanayi ülkelerinde görülen bir işsizlik türüdür. Ekonomik nedenlerle ortaya çıkmaktadır ve ekonominin seyrine göre süreklilik arz edebilmektedir. Ortaya çıkış sebeplerine bağlı olarak konjoktürel işsizlik, yapısal işsizlik ve efektif talep işsizliği olarak sınıflandırılabilir.

##### **1.2.2.2.1.1. Konjoktürel İşsizlik**

İleri derecede sanayileşmiş ülkelerde aşırı üretimin neden olduğu üretim ve milli gelirin dalgalanmasından ileri gelen işsizliktir. Ortalama uzun zaman periyotları ile görülen ekonomik durgunluğun sonucu olarak ortaya çıkar. Özellikle dayanıklı mal üreten sanayi dallarında görülür (Zaim, 1992: 147). Dayanıklılık süresi ne kadar uzarsa üretim oranı da o kadar azalacaktır. Konjoktürel işsizlik, kapitalist ekonomilerde dönemsel olarak ortaya çıkan krizler sonucu beliren irade dışı bir işsizlik türüdür (Kumbaracıbaşı ve Saral, 1977: 255).

Konjoktürel işsizlik, kapitalist sistemin tabi bir sonucudur. Dış piyasalar için mal imali, piyasaların şeffaf (saydam) olmayışı, kütleli üretim, konjoktürel işsizliğe yol açan sebeplerdendir. Konjoktürel işsizlik özel teşebbüs sisteminin tabi bir neticesi olmakla beraber buna çare bulmakta mümkündür (Zaim, 1992, 147). Bu tür işsizliğe piyasa ekonomisinin uygulandığı ülkelerde daha çok rastlanır. Piyasa ekonomisinde her 7-10 yılda birbirine benzer birtakım dalgalanmalar görülür. Bunlar iktisadi faaliyetlerin aşırı

iyimser veya aşırı kötümser tahminler sonucunda gereğinden fazla genişlemesinden veya daralmasından doğar.

Belirli bir dönemde ekonomide üretilen mal ve hizmetlere olan talebin düşmesi veya yetersiz olması bu mal ve hizmetlerin üretimini de düşürmektedir. Daha düşük üretim daha az sayıda işgücü kullanılmasını gerektireceğinden, ekonomik yapıdaki bu dalgalanma devresel bir işsizliğe yol açacaktır. Talepte oluşan değişikliklere bağlı olarak devresel işsizlik kısa veya uzun süreli olacaktır. Talepteki yetersizliğe bağlanan işsizlik, yeterli sermaye birikimi ve yatırım gücüne ulaşmış ülkelerde görülebileceği gibi, gelişmekte olan ülkelerde de ortaya çıkan bir işsizlik türüdür (Koray, 2000: 141).

#### **1.2.2.2.1.2. Yapısal (Bünyevi) İşsizlik**

Yapısal işsizliğin kökleri ekonomideki temel faktörlere ve değişikliklere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır (Spencer, 1989: 128). Üretim araçlarının ve üretim kapasitelerinin yetersiz olduğu, buna karşılık nüfus artış hızının fazla olduğu gelişmemiş ekonomilerde görülen işsizlik şeklidir (Ülgener, 1991: 118-119).

Toplumların iktisadi, sosyal ve kültürel değişimlerinden kaynaklanan bir işsizlik çeşididir.

#### **1.2.2.2.1.3. Efektif Talep İşsizliği**

Efektif talep yetersizliğinden ileri gelen işsizliğe efektif talep işsizliği denir. Bu işsizlik, toplam tüketim ve yatırım azalmasından meydana gelir. İlk defa 1929 dünya ekonomik krizinden sonra J. M. Keynes tarafından belirlenmiş bir işsizlik türüdür. 1929 yılındaki dünya ekonomik krizi sonrasında o dönemlerdeki tüketim ve yatırım harcamalarının azalmasından dolayı talepte meydana gelen daralma neticesinde ortaya çıkan bir işsizlik türüdür. Ekonomilerin tam istihdamda dengede kalabileceği gibi, eksik istihdamda da dengede kalabileceği ileri sürülmüş ve emek arzı ile emek talebi arasındaki farkın işsizleri oluşturacağı iddia edilmiştir.

#### **1.2.2.2.2. Kısmi İşsizlik**

Genellikle kısa periyotlarla sınırlı işyeri ve kollarında belirli zamanlarda ortaya çıkan bir işsizlik halidir. Her ülkede rastlanılabilir. Bu çeşit işsizlik genellikle yere, zamana



ve şartlara bağılı olarak değişik biçimlerde görölmektedir. Mevsimlik, friksiyonel, teknolojik, bölgesel işsizlik en sık rastlanılan türleridir. Bunlar işsizlik sigortası uygulamalarında işsizlik ihtimalinin hesaplanması en güç olan işsizlik tipleridir. Fakat kısa süreli olmaları nedeniyle işsizlik sigortası bakımından fazlaca bir külfet oluşturmamaktadır.

#### **1.2.2.2.2.1. Bölgesel İşsizlik**

Sanayinin gelişmediği, çeşitli tarımın uygulanamadığı, ancak nüfusun çok yoğun olduğu bölgelerde aşırı nüfus artışından meydana gelen bir işsizlik çeşididir. Coğrafi nedenlerle yatırımlardan daha az pay alan bölgelerde istihdam diğer bölgelere oranla oldukça sınırlı düzeydedir. Burada yaşayan insanların da iş bulma olanakları kısıtlıdır. Tarımdan başka kesimde çalışma imkanı yoktur. Ancak ülke içinde diğer bölgelere göç ile veya başka ülkelere gidilerek iş imkanı araştırılmaktadır.

#### **1.2.2.2.2.2. Geçici (Friksiyonel) İşsizlik**

Bir toplumda emek arz ve talebi arasında genel bir denge bulunmasına rağmen, işçilerin kısa vadeli yer değiştirmeleri sonucu yaşanan işsizliktir. Yapısı itibariyle kısa süreli bir işsizlik olduğundan arızı (geçici) yada friksiyonel işsizlik olarak adlandırılmaktadır. İşletmelerde işçi devrinin yüksek olduğu dönemlerde arızı işsizlik artma eğilimindedir. Bu işsizlik bir işletmeden diğerine geçinceye kadarki süreyi ifade etmekte olduğundan, işçi devrinin yüksek olduğu dönemlerde geçici işsizlik oranı yükselecektir. Ancak, bu durum ekonomideki sağlıklı işleyişin bir işareti olarak kabul edilmekte olup, emeğin çeşitli üretim kollarında en uygun dağılımı ve dolayısıyla verimli çalışması için gerekli görölmektedir (Lordoğlu, 1986: 85-86).

Ekonomide her fert dilediği işi yapmak ve yer değiştirmekte serbest olduğü sürece en elverişli koşullarda dahi bir kısım emek birimlerinin bir iş veya meslekten diğerine geçerken birkaç hafta veya bazen daha fazla işsiz kalması mümkündür. Arızı işsizlik tamamen eritilemez ve tam bir istihdama engel bir durum da oluşturmaz (Serter, 1993: 10-11).

Aralarında süre ve miktar olarak farklılık da olsa bu tür işsizlik gelişmekte olan ülkelerde görölebileceği gibi istihdam koşulları yeterli ve gelişmiş olan ekonomilerde

de görülür. Geçici işsizliğe işgücü akışkanlığının doğal bir sonucu olarak bakmak gerekmektedir.

#### **1.2.2.2.3. Mevsimlik İşsizlik**

Genel olarak mevsimlik işsizlik, mamul sanayiinde üretimin yıl boyunca devam ettirilmeyişi ve üretimin belirli mevsimlerde durması sonucu ortaya çıkan işsizlik türüdür. Yine, bazı iktisadi faaliyetlerin belli mevsimlerde yapılabilmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Tarım, turizm, inşaat v.b. sektörlerde bu tür işsizlik yoğun olarak yaşanmaktadır.

#### **1.2.2.2.4. Teknolojik İşsizlik**

Teknolojinin ilerlemesine paralel olarak birçok alanda işgücünün yerini makineler alabilir ve bu yolla üretimde verimlilik artabilir. Teknolojinin gelişmesi ile ortaya çıkan bu tür işsizliğe teknolojik işsizlik denir.

Bu işsizlik insan gücü yerine makine ikame edilmesinden veya daha üretken metotların uygulanmasından ileri gelen bir işsizliktir ve makine çağının doğurduğu bir neticedir. Üretimde emek yoğun teknolojiler yerine daha çok sermaye yoğun teknolojilerin kullanılması sonucu ortaya çıkmaktadır. Üretimde insan gücü yerine robot teknolojilerinin kullanılmaya başlanması bu tür işsizliğin artmasına neden olmuştur. Teknolojik gelişmelere paralel olarak bu uygulamanın üretim maliyeti açısından ucuz oluşu ve sendikal davranışlar bakımından sosyal tarafların karşılaşma oranını azaltması nedenleriyle işverenler arasında önem verilen bir tercih olarak gelişmekte ve teknolojik işsizliğe neden olmaktadır (Zaim, 1992: 141).

#### **1.2.3. Sürekli Durgunluk**

Özellikle 1929 ekonomik buhranından sonra iktisatçılar arasında sürekli durgunluk denen bir kavram ortaya çıkmıştır. Bütün işsizlik türlerinin kapitalist iktisadi sistemi yıpratmış olduğu ve yıpranmadan dolayı ortaya çıkan hastalığın müzminleşen bir hal aldığı yolunda bir kanaatin oluşması ile bu kavram gelişmiştir. Kavramın temelini, ekonominin kısır bir döngü içine girmesi ile ekonomik büyümenin durduğu, teknolojik gelişmelerin azaldığı, toplumun refah seviyesinin giderek düşeceği fikri oluşturmuştur (Zaim, 1992: 150). Sürekli durgunluğa yol açan çeşitli sebepler bulunmaktadır. Yerine

göre rakip ülkelerin daha ucuz, bol ve o ölçüde karlı üretimi veya ticaret yollarının değişmesi gibi sebepler geçmişte ekonomilerin olgunlaşmasına ve geniş insan kütlelerinin işsiz kalmasına yol açmıştır (Serter, 1993: 13).

Fakat batı ekonomilerinin 2. Dünya Savaşının körüklediği geniş sahalarının açılmasıyla bir refah devresine ulaşmaları bu arada tam istihdam politikalarının uygulanması için çaba sarf edilmesi ve teknolojik gelişmelerin azalmayıp gittikçe artan bir düzeye erişmesi, sürekli durgunluk konusunun önemini kaybettirmiştir. Bugün artık toplumların ekonomik gelişmelerinin devamlı olabileceği anlayışı kuvvetlenmiştir (Aşçı, 1999: 107).

### 1.3. İşsizliğin Nedenleri ve Sonuçları

İşsizliğin temel nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Ülker, 2001, 6-7);

- **Aktif nüfus hızındaki artış oranı** ile bir ekonomideki istihdam genişleme oranı arasındaki dengesiz gelişme işsizliğin artmasının temel faktörü olarak görülmektedir. Aktif nüfus artış hızının yüksek olması sonucu, bu nüfusun çalışma yaşına gelmesi ile bir bölümünün işsiz kalması kaçınılmaz olacak ve işsizliği artırıcı rol oynayacaktır.
- **İstihdam olanaklarının kısa sürede artırılmaması**, talep yetersizliği ve üretim alanlarının oluşturulma sürecinin uzaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda mevcut işsizlere yeni işgücünün eklenmesi işsizliği daha da artırmaktadır.
- **Gelir dağılımındaki bozukluk** beslenme ve eğitim yetersizliğini de beraberinde getirici nitelik taşır. Böylece gelişen üretim tekniklerinin gerektirdiği vasıflı işgücü aranacağından, vasıfsız işgücünün istihdam olanakları azalmaktadır. Genel işgücü potansiyelindeki vasıfsız işgücünün yaygınlığı işsizlik oranını artırmaktadır.
- **Hızlı kentleşme** sonucu göçlerin yaygınlaşması, kent ortamında başka gelir elde etme olanağı bulunmaması ve cari ücret düzeylerinde meydana gelen düşük seviyeler, bütün aile bireylerinin iş araması sonucunu beraberinde getirmektedir. Bir sarmal şeklinde devam eden bu durum bir ekonomide daha

fazla bireyin istihdama yönelmesine ve bunun sonucu olarak işsizliğin artmasına neden olmaktadır. Özellikle bu kesimin vasıfsız olması durumu işsizliği daha artırıcı etkiler gösterir.

İşsizlik sosyal ve ekonomik dengeler üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Belirli bir geçim garantisi olmaması sosyal karmaşayı artırmaktadır. Ekonomik bağlamdaki etkileri ise cari ücret düzeyinin düşmesi, kayıt dışı çalışmanın artması, hükümetlerin siyasi kaygıları ile sürdürdükleri uygulamalar sonucu eksik istihdamın sürekli yükselmesi, bireylerin gelirlerden yoksun kalması nedeniyle toplam talep yetersizliği sonucu üretimde ve dolayısıyla istihdamda daralma olarak sayılmaktadır. Bu olumsuz sonuçlar nedeniyle ülkelerdeki yönetsel grupların öncelikli olarak üzerinde durduğu konu işsizlik unsuru ve etkilerinin azaltılmasıdır. Bu amaçla çeşitli politikalar geliştirilmekte, tüm toplumu etkilemesi bakımından sosyal tarafların tamamınca dikkate alınması sağlanmaktadır.

İşsizliğin sonuçları ile mücadele ve dolayısıyla etkilerinin azaltılması çalışmalarında uygulanan istihdam politikalarından biri de işsizlik sigortası uygulamasıdır.

#### **1.4. İşsizlikle Mücadele Politikaları**

Sanayileşme ve kentleşmenin yaygınlaştığı günümüzde işsizlik, tüm toplumların ve ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. İşsizlikle mücadelede bu bağlamda ortaya çıkmakta, ancak mücadele şekilleri, yürütülen ekonomik sisteme bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. İşsizliğin çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan uygulamalar ile işsizliği bir sorun olarak görüp istihdama öncelik veren uygulamalar uç noktaları temsil etmektedirler (Koray, 1992: 91). Batı Avrupa ülkeleri genel olarak istihdam politikaları ile soruna yaklaşmakta ve çözüm süreçleri geliştirmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ise ekonomik yapı ve işsizliğin boyutları nedeniyle ya soruna çözüm için yaklaşım geliştirmemekte, yada soruna yönelik uygulamalar amaçtan uzaklaşıp çözüm niteliğini kaybetmektedir.

İşsizlikle mücadelede genellikle tercih edilen yöntem, piyasa mekanizmasına doğrudan müdahale değil, işsizliğin sonuçlarının hafifletilmesi ve ekonomideki istihdam potansiyelinin artırılması çabalarıdır. Bu anlamda, işsizlik sorunu ile mücadelede ilk uygulama sosyal devlet kavramının gereği ve etkisinin kısa sürede görülmesi nedeniyle

işsizliğin sonuçlarının telafi edilmesi çalışmalarıdır. İkinci uygulama ise, öncekine nazaran daha uzun süre isteyen istihdamı artırıcı önlemler ve politikaların uygulamaya konulmasıdır. Bu iki uygulama biri diğerini destekleyici ve tamamlayıcı uygulamalar olarak görülmektedir.

Türkiye’de tespit edilen istihdam politikalarını; işgücü fazlalığı, eğitim, yeni istihdam olanaklarının yaratılması, ücret ve çalışma şartı ile işgücü piyasasının oluşturulması şeklinde ele almak mümkündür (Savaşır, 1999: 82).

İşsizlikle mücadele politikaları ülkelerin gelişmişlik seviyesine bağlı olarak değişik şekillerde uygulandığından bazı ülkelerde bu tekniklerin hepsine uygulamada rastlarken bazı ülkelerde ise bu tekniklerin bir kısmının uygulandığını görmekteyiz. Avrupa Birliği ülkelerinde istihdama yönelik olarak geliştirilen politikalar iki temel grupta toplanmaktadır. Bunlar, aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikalarıdır. Fakat, pasif istihdam politikalarının yaygın bir biçimde gelişmesine karşın, aktif istihdam politikalarına verilen önemin ve ayrılan ödeneklerin yeterli düzeye çıkarılmadığı görülmektedir.

#### **1.4.1. Aktif İstihdam Politikaları**

Aktif istihdam politikaları genel olarak iki bölümde toplanmaktadır. Bunlardan birinci bölümde yer alan politikalar, işgücü talebinin artırılması yoluyla işsizliğin önlenmesi şeklindeki “preventive” önlemlerdir. İkinci bölümde yer alan politikalar ise erken emeklilik, yeniden mesleki eğitim ve işgücü mobilitesinin artırılması gibi işsizliği sınırlayıcı önlemler şeklindeki “restrictive” önlemlerdir (Koray, 1992: 94).

Aktif istihdam politikalarını Bilgilendirme, İstihdam Sübvansiyonları, Para ve Maliye Politikaları, Eğitim Yardımı ve Mesleki Eğitim Programları, Eşleme, İş Kurmaya ve Küçük Teşebbüslere Yönelik Politikalar, Kamu İstihdamı ve Çalışma Paylaşımı başlıkları altında aşağıda kısaca inceleyebiliriz (Biçerli, 2000: 454-465):

##### **1.4.1.1. Bilgilendirme**

Eksik bilgilendirme geçici işsizliğin nedeni olarak gösterilir. İşverenlerin ve işçilerin piyasa hakkında tam bilgiye sahip olması durumunda iş arama süresi çok kısa olur veya iş arama süresine ihtiyaç olmaz. İşverenler işçileri işten çıkarmadan önce işten

çıkartılacaklarını haber vererek işçilerin işten ayrılmadan önce iş bulmalarını kolaylaştırabilirler. Ayrıca çeşitli mesleklerde gelecekte emek talebinin ne olabileceğini gösteren tahminler yapılarak bunlar yayımlanır ve işten ayrılacak kişilerin iş bulması kolaylaşır.

#### **1.4.1.2. İstihdam Sübvansiyonları**

İşsizliğe maruz kalan kişiler tespit edilerek işverenlerin bu gruplardan işçi istihdam etmeleri durumunda nakit ödemede bulunulmasıdır. Böylece istihdam sübvansiyonu uygulanmadığı takdirde işsiz kalacak kişilerin istihdam edilmeleri sağlanarak işsizlik azaltılmaya çalışılır.

#### **1.4.1.3. Para ve Maliye Politikaları**

Talep yetersizliğinden meydana gelen işsizlik ile mücadele, maliye politikası ile tam istihdamı, fiyat istikrarını sağlamayı ve ekonomik büyümeyi sağlamak amacıyla da kamu harcamaları ile vergilerde düzenlemeler yapılmasını içerir. Para politikası da aynı amaçları sağlamak amacıyla merkez bankasınınca para arzı ve faiz oranlarının düzenlenmesidir. Para ve maliye politikaları ile işsizlikle mücadeleye örnek olarak ABD’de 1964,1970 ve 1974 yıllarındaki vergi indirimleri ve 1974 ve 1982 yıllarındaki parasal genişleme politikalarını verebiliriz. Ülkemizde de genişletici para ve maliye politikaları 1951-1960 döneminde uygulanmış ve istihdam % 2,5 oranında artmıştır.

#### **1.4.1.4. Eğitim Yardımı ve Mesleki Eğitim Programları**

Yapısal işsizlikten en fazla etkilenenler eğitim düzeyi düşük olan kişilerdir. Devlet eğitim maliyetlerini düşürecek tedbirleri alır ve eğitime vergi indirimleri sağlarsa yapısal işsizlikte işsiz kalacak kişilerin iş bulması daha kolay olacaktır. Devlet ayrıca sanayinin ihtiyacı olan meslek liseleri açarak ta geçerli mesleklere eleman yetiştirebilir. Eğitim kredilerinin ve karşılıksız bursların artırılması, eğitime yapılacak sübvansiyonların artırılması, işsizlerin tespit edilerek eğitim programlarına tabi tutulmaları ve çalışan kişilerin eğitime tabi tutulmaları gibi tedbirler istihdamı artırabilir. Almanya’da mesleki eğitim sistemi iyi işlediği için yapısal işsizlik içindeki genç işsizlerin oranı diğer kalkınmış ülkelere göre daha azdır. 1996 yılında yapılan çalışmada 15-24 yaş grubundaki işsiz oranı Fransa’da % 28,4, Belçika’da % 24,9 ve

İtalya'da % 33,5 iken Almanya'da % 9,6 olarak tespit edilmiştir. Ayrıca yapısal işsizler belirlenerek bu kişiler eğitime tabi tutulabilir.

#### **1.4.1.5. Eşleme**

İşveren ve işçilerin karşı karşıya gelememesinden kaynaklanan geçici işsizlikte olduğu gibi, bunun çözümü de bu sorunu çözecek kuruluşların teşkil edilmesi veya varolanların rehabilite edilmesidir. İş bulma kurumlarında düzenleme yaparak bürokrasinin azaltılması, kuruma başvuruların cazip hale getirilmesi ve elektronik haberleşmenin sağlanması şeklinde olabileceği gibi, çeşitli yöntemlerle mevcut kuruluşların etkinliği artırılabilir. Ayrıca uygun şartlarda düzenlenmiş özel istihdam büroları devreye sokularak iş bulma süreçleri çabuklaştırılabilir. Gelişmiş ülkelerde kamu denetimindeki iş bulma kurumları son 10-15 yıldan bu yana yerini özel iş bulma kurumlarına devretmişlerdir. İngiltere'de 15.000 adet ve İsviçre'de 2.000 adet özel istihdam bürosu faaliyettedir. Bu iki ülkedeki işsizlik oranı diğer gelişmiş ülkelere göre daha azdır.

Ülkemizde de Özel İstihdam Büroları 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile yasal bir çerçeveye bürünmüş ve 19 Şubat 2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği kapsamında 2004 yılından itibaren faaliyetlerine başlamışlardır. 2008 yılı Eylül ayı itibariyle 241 adet Özel İstihdam Bürosu Türkiye İş Kurumunun izni altında çalışmaya devam etmektedir.

#### **1.4.1.6. İş Kurmaya ve Küçük Teşebbüslere Yönelik Politikalar**

Girişimde bulunmak veya girişimlerini genişletmek isteyenlere mevzuat, işyeri, teknoloji, eğitim, finansman, pazarlama ve eleman temini alanlarında destek verecek bürolar kurularak yardım sağlanabilir. Ayrıca küçük ve orta ölçekli işletmeler önemli istihdam kaynakları olduğundan yeterli kredilerle desteklenmesi, vergi yüklerinin azaltılması ve pazarlama desteği sağlanması bu işletmelerin istihdamlarını arttırarak işsizlere iş olanağı sağlar. Ayrıca kendi işini kurmak isteyenler çeşitli tekniklerle ödüllendirilerek işsizlere istihdam yaratması sağlanır.

#### **1.4.1.7. Kamu İstihdamı**

Bu politika, izlenen politikalara rağmen iş bulamayan kişilerin kamu tarafından istihdam edilmeleri şeklinde uygulanır. İşsiz kişiler büro, hizmet, bakım ve onarım işlerinde istihdam edilerek aynı zamanda işyerinde eğitim ve iş tecrübesi kazandırılır. Bu politika 1978 yılında ABD’de uygulanmış ve işsizlerin % 10’unu oluşturan 750.000 kişi istihdam edilmiştir.

#### **1.4.1.8. Çalışma Paylaşımı**

Yapısal işsizliğin çözümlenmesi için izlenmesi gereken diğer bir politika da çalışma paylaşımıdır. Çalışma paylaşımı, normal emeklilikleri gelenlerin emekli edilerek bunların yerine yeni işsizlere iş sağlanması şeklinde olabileceği gibi, çalışma yerindeki işler kısımlara bölünerek işsizlere istihdam sağlanabilir. Ayrıca çalışanların çalışma süreleri kısaltılarak işsizlere istihdam imkanı yaratılır. Bu politikalardan hangisi uygun ise o uygulanabilir.

#### **1.4.2. Pasif İstihdam Politikaları**

Gelişmekte olan ülkeler yerine gelişmiş ülkelerde uygulanan politikalardır. Bu politikaların amacı istihdamı arttırmaktan ziyade işsizleri maddi açıdan destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları en aza indirmektir (Biçerli, 2000: 451).

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin sonuçlarını ortadan kaldırma amacına yönelik politikalardır. Özellikle aktif istihdam politikalarının uzun zaman sonra ortaya çıkması, pasif istihdam politikalarının ağırlıklı olarak uygulanmasına neden olmaktadır. Pasif istihdam politikaları, işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, işsizlere sosyal yardımlar, işsizlere ilave transfer ödemeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Pasif istihdam politikalarının temelini işsizlik sigortası uygulaması oluşturmakta ise de tekniği dolayısıyla telafi etkisinin kapsam, süre ve tutar bakımından artırılması için diğer yöntemler, işsizlik sigortası ile birlikte uygulanabilmektedir (Ülker, 2001: 9).



### 1.4.2.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi iradesi dışında işsiz kalan kişinin, uğradığı gelir kaybını belli bir oranda ve belli bir süre ile karşılayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir programdır.

Dünyada işsizlik sigortası programını uygulayan ülke sayısı 1940'da 21 iken, bu sayı 1949'da 22'ye, 1958'de 26'ya, 1977'de 38'e, 1987'de 40'a ve 1997 yılı itibarıyla 68'e yükselmiştir (Sofracı, 1999: 67).

Bu 68 ülkede işsizlik sigortası veya benzeri bir program uygulanmaktadır. İşsizlik sigortası programı, esas olarak işgücü piyasasının yeterince organize olduğu sanayileşmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Bu ülkelerin içinde çoğu gelişmiş ülkenin yanı sıra, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ekonomik ve siyasi değişimler yaşayan Doğu Avrupa ve Orta-Asya ülkeleri de vardır. Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde de, dar kapsamlı da olsa, uygulamalar söz konusudur.

Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortası programının uygulanamamasının esas nedeni, istihdam yapısının yeterince gelişmemiş olmasıdır. Nüfusun büyük bölümü kırsal bölgelerde yaşamakta, tarım sektöründe çalışmaktadır. Sanayi ve ticaret sektörleri yeterince gelişmediğinden, ücret karşılığı çalışma yaygın değildir. Özellikle tarım ve hizmetler sektörlerinde düşük gelirli çalışma -eksik istihdam- bulunmaktadır. Bunların yanında, genellikle sanayi sektöründe düzenli endüstri ilişkilerinin var olduğu işletmelerde çalışanların oluşturduğu bir kesim de görülmektedir. Bu ikili -dual- yapı, istihdamın temel özelliği olmaktadır. İşsizlik, geleneksel yardımlaşma ilişkileri içinde karşılanmaktadır. Çalışmayanlar, çalışarak veya başka yollarla gelir sağlayanların kazançlarını paylaşarak, işsizliklerini tazmin etmektedirler (Törüner, 1991: 9). İşsizlik sigortası programı bir sonraki bölümde daha detaylı olarak inceleneceği için burada daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

### 1.4.2.2. İşsizlik Yardımı

İşsizlik riskine karşı kullanılan tekniklerden biri de işsizlik yardımlarıdır. İşsizlik yardımları prime dayalı olmayan, bütünüyle Devlet tarafından finanse edilen programlardır. İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için gerekli şartları yerine

getiremeyen veya işsizlik ödeneklerini bitiren işsizlere, genellikle sınırsız bir süre için verilmektedir (Özsucu, 1998: 22). Yardım sürekli olabileceği gibi muhtaçlık süresince de devam edebilir. İşsizlere minimum bir yaşam standardı sunmayı amaçlayan bu uygulama, işsiz kalmayı cazip hale getirebilir (Biçerli, 2000: 454).

İşsizlik yardımlarını işsizlik sigortasından ayıran en önemli unsur finansmanın devlet tarafından karşılanmasıdır. Ayrıca, işsizlik sigortasında olduğu gibi prim ödeme zorunluluğu yoktur. Ancak, işsizlik yardımının finansmanı vergi gelirleri ile karşılandığı için, işsizliğin olumsuz etkileri bütün topluma yayılabilmektedir. İşsizlik yardımını hak edebilmek için geçmiş dönemdeki çalışma süresi göz önüne alınmaz ve muhtaçlık durumu devam ettiği müddetçe işsizlik yardımı yapılabilir. Fakat işsizlik yardımını hak edebilmek için, bu yardıma muhtaç olma durumunun ispat edilmesi zorunludur (Atkinson ve Micklewright, 1991: 1692).

#### **1.4.2.3. Sosyal Yardımlar**

Sosyal yardımlar işsizlik sigortası veya işsizlik yardımı alma hakkını kazanamamış, bir başka ifadeyle iki programdan herhangi biri tarafından kapsamamış işsizlere verilen yardımlardır. Bu tür yardımlar tamamıyla yerel düzeydeki vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlar tarafından sağlanmaktadır. Verilen yardımların miktarı bu kuruluşların mali olanaklarına bağlı olarak değişmektedir (Tuna, 1995: 8).

Sosyal yardım programları genelde boşanmış kadın tarafından geçindirilen aileler, fiziksel engelli kişiler, diğer sağlık problemleri olan kişiler, emeklilik şartlarını taşımayan yaşlılar için uygulanmaktadır. Sosyal yardım sağlanan kişilerin çoğunun yeniden işgücüne dönmesi beklenmemektedir. Sosyal yardım ile işsizlik yardımı programlarının ayırt edilmesi her zaman kolay olmamaktadır. Örnek vermek gerekirse, işsiz bir kişiye iş bulma yardımında bulunulması veya eğitim verilmesi bir işsizlik yardımı programı iken, çocuk bakımı hizmetinin verilmesi sosyal yardım programıdır (Limoncuoğlu, 2006: 31-32).

Ülkemizde yardıma muhtaç ve işsiz kimselere Yerel Yönetimler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve bazı gönüllü dernek ve vakıflarca yardım yapılmaktadır.

#### 1.4.2.4. Kıdem Tazminatı

Bazı ülkelerde devlet veya işveren, sigortalılara işsiz kalması durumunda toplu ödeme yapmaktadır. İşsizlik halinde yapılan bu toplu ödeme, Türkiye’de “kıdem tazminatı”, bazı ülkelerde “işten çıkarma tazminatı” olarak adlandırılmaktadır. Kıdem tazminatı bir işçinin işyerindeki çalışma süresine, yani kıdemine bağlı olarak değişmektedir. Kıdem tazminatı işsizlik sigortasının uygulanmadığı pek çok ülkede, işsizliği tazmin edici bir işlev görmektedir (Özsucu, 1998: 23).

Kıdem tazminatı, kanunun belirli hallerde hizmet sözleşmesinin son bulmasında, işveren tarafından işçiye verilen hizmet süresi ve ücrete göre değişen, üst sınırı kanunen belirlenmiş ve ödenmemesi yaptırıma bağlanmış, geç ödenmesi hallerinde de özel faiz yürütülecek bir miktar paradır (Abbasgil, 1994: 27).

Kıdem tazminatı işçiler için ekonomik bir destek olmakla beraber, hizmet sözleşmesi fesihlerinde işverenleri keyfi davranmalarında caydırıcı rol oynama ve işçi açısından iş güvencesi olma görevini de üstlenmiştir.

Kıdem tazminatı ilk defa Avrupa Hukukunda uygulanmaya başlanmıştır. Türk hukuk sistemine ise 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile girmiştir.

Kıdem tazminatının hukuksal niteliği konusunda değişik görüşler ileri sürülmüştür. Öğretide kıdem tazminatı “işçinin yıpranmasının karşılığı”, “işçinin işini kaybetmesinin karşılığı”, “ihtiyarlık sigortasının karşılığı”, “işsizlik sigortasının karşılığı” olarak çeşitli biçimlerde nitelendirilmiştir (Çalık, 1990: 76).

İşçinin kıdem tazminatına hak kazanılabilmesi için bazı şartların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu şartlara kısaca şunlardır:

- Kişinin İş Kanuna tabi bir hizmet akdiyle çalışması bulunmalıdır.
- Hizmet akdi kıdem tazminatına imkan verecek bir biçimde son bulmalıdır.
- Hizmet akdi işçi tarafından feshedilmelidir (Akyiğit, 2008: 2493-2500);

Kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasında bazı farklar bulunmaktadır. En önemli farklar şunlardır (Akyiğit, 1999: 196-199);

- İşsizlik sigortası ödeneğinin hak edilebilmesi için çalışanın kendi isteği dışında işsiz kalması koşulu aranırken, kıdem tazminatında böyle bir koşul aranmamakta olup, işçi haklı nedenlere dayalı olarak hizmet sözleşmesini feshedip işsiz kalsa da kıdem tazminatı alabilmektedir.
- İşsizlik sigortası ödeneğinin ödenmesi, iş sözleşmesi sona eren işçinin yeni bir iş bulamaması koşuluna bağlanmış olmasına rağmen, kıdem tazminatının hak edilebilmesi için iş sözleşmesi sona eren işçinin yeni bir iş bulamaması koşulu aranmamakta ve işçi kendisine yeni bir iş bulsa da söz konusu işçiye eski işverenince kıdem tazminatı ödenmektedir.
- İşsizlik sigortası ile kıdem tazminatı arasındaki bir diğer fark ödemeleri yapan taraflarda ortaya çıkar. İşsizlik sigortası ödeneği Türkiye İş Kurumu tarafından, kıdem tazminatı ise işveren tarafından işçiye ödenir.

## **BÖLÜM 2: İŞSİZLİK SİGORTASI**

### **2.1. İşsizlik Sigortasının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi**

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimine, işsizliğin toplumun ekonomik, sosyal ve politik yapısında meydana getirdiği olumsuzluklar sebep olmuştur (Andaç, 1999: 32). İşsizlik sigortasına ihtiyaç, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzusu ve isteğinde olup ta çalışma imkanı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur. İradesi dışında işsiz kalan bir kişinin kendisinin moral yapısı, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmazdır (Törüner, 1991: 6).

Modern ekonomilerde toplumun büyük çoğunluğunun geçimi, bağımlı çalışma ile elde edilen emek gelirine dayanmaktadır. Bu sebeple kişinin işini kaybetmesi ve hemen yeni bir iş bulamaması halinde iktisadi bakımdan varlığı tehlikeye düşmektedir. Ücret düzeyi düştükçe bu tehlike artmaktadır. Çünkü ücreti düştükçe kişinin tasarruf yeteneği azalmakta ve daha kısa süreli işsizlikler tehlikeli olabilmektedir. Böylece geçici bir süre için dahi olsa işini kaybetmek halkın büyük çoğunluğu için bir sosyal risk teşkil etmektedir (Dilik, 1992: 74-75).

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimine baktığımızda, işsizliğin, toplumda meydana getirdiği ekonomik, sosyal ve politik yönden olumsuz etkilerinin sonucu ortaya çıktığı görülmektedir. 17. yüzyıl kapitalizm öncesi dönemlerde çalışmama sonucu gelir elde edilememesine karşın geleceğin güvencesi, loncalar, din kurumları ve aile dayanışmalarıyla karşılanmıştır. 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra işgücüne dayalı atölye düzeninden makine gücüyle yığın üretim yapan fabrikalaşmaya geçiş, toplumların sosyal ve kültürel yapılarında değişmelere neden olmuştur. Yığın üretim, ülkeleri, kişilerin kendilerinin çözemediği sosyal problemlerle karşı karşıya bırakmıştır. Kamunun sorunlara müdahale etme ihtiyacı artmıştır.

Liberal düşüncenin iktisadi yönden büyük ilerlemeler kaydetmesine neden olan “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” kuralına rağmen uzun çalışma süreleri, düşük ücretler, ücret yerine mal verilmesi sistemi, yetersiz hastalık ve kaza yardımı, çok sayıda kadın ve çocuk işçilerin koruma önlemlerinden yoksun olarak çalıştırılması

toplumda büyük sorunlara neden olmuştur. Ancak zamanla işsizliğin de artması, işsizliği tazmin amacıyla işsizlik sigortasının kurulmasına neden olmuştur (TİSK, 2001: 6).

İsviçre'nin Bern Kentinde bir kamu otoritesi olan belediye tarafından sendikalı sendikasız işçi ayrımı yapılmaksızın 1893 yılında kurulan işsizlik sigortası ilk işsizlik sigortası olarak kabul edilir. Bu işsizlik sigortası isteğe bağlı olduğundan finansman sıkıntılarına maruz kalmıştır. 1894 yılından itibaren ise kazancı belli bir miktarın altında olan bütün işçiler zorunlu olarak işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır. 20. yüzyılın başlarından itibaren işverenler işsizliği tazmin edici sandıklar kurmaya başlamışlardır. Bu sandıkların finansmanı da esas olarak işçilerin ücretlerine yansıtılarak karşılanmaya çalışılmıştır. Bu durum, tarafların yasal olarak finansmana katılmasını öngören ve 1911 yılında İngiltere'de kurulan gerçek anlamda ilk işsizlik sigortasına kadar devam etmiştir (Tuna, 1995: 6).

Zorunlu karakterdeki ilk işsizlik sigortası, 1911 yılında Llyod George'un Başbakanlığı döneminde Devlet tarafından yasayla İngiltere'de kurulmuştur (TİSK, 2001: 7). Birinci Dünya Savaşına gelinceye kadar 6 ülkede isteğe bağlı işsizlik sigortaları kurulmuş, 1920'li yıllardan itibaren 11 ülke zorunlu işsizlik sigortası sistemine geçmişti. 1917'de Finlandiya, 1919'da İtalya ve İspanya, 1920'de Avusturya ve Belçika, 1927'de Almanya işsizlik sigortasını uygulamaya koymuşlardır. 1935 yılında Amerika, 1944'de Avustralya, 1947'de Japonya, 1958'de ise Fransa zorunlu işsizlik sigortası sistemini benimsemiştir (Başterzi, 1996: 61).

1929 ekonomik krizinin yarattığı işsizlik üzerine, işsizlerin uğradığı zararın tazmini konusu gündeme gelmiş, toplumdaki sosyal dengeyi bozucu yönde yaşanan sosyal patlamalar, işsizlik sigortası kavramının üzerine daha kararlı gidilmesi sonucunu doğurmuştur. 10 Aralık 1948 tarihinde Paris'te toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, yayınladığı "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi" ile bütün dünya devletlerine sosyal, ekonomik, kültürel ve politik alanlarda bazı tavsiyelerde bulunmuştur. 30 maddelik beyannamenin 25. maddesinin 1. fıkrasında "... her şahsın.... işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık ve geçim imkanlarından iradesi

dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır” hükmü yer almaktadır (TİSK, 2001: 7).

ILO’nun 1944 tarihli Konferansında kabul edilen “Philadelphia Beyannamesi” sonradan 1946’da Uluslararası Çalışma Teşkilatı’nın Anayasasına eklenerek teşkilatın amaç ve hedeflerini oluşturmuştur. Beyannamenin III. Bölümünün (f) fıkrasında “korunmaya muhtaç herkes için bir esas gelir sağlanmak üzere sosyal güvenlik tedbirlerinin genişletilmesi” hükmü getirilmiştir.

1952 yılında ILO tarafından Sosyal Güvenliğin Asgari Normları’nı belirleyen 102 sayılı sözleşme kabul edilmiştir. Sözleşmenin IV.Bölüm 19-24. maddeleri arasında işsizlik yardımından söz edilmiştir. Ayrıca, XI. “Periyodik Ödemelerde Uygulanacak Normlar” bölümünün 65, 66 ve 67. maddelerinde işsizlere yapılacak yardımın asgari miktarları üzerinde durulmuştur. İşsizlik sigortası ile ilgili diğer çalışmalar, “İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme”, “Deniz İş kolunda Gemilerin Batması veya Kazaya Uğraması Sonucu Gemicilere İşsizlik Tazminatı Ödenmesi Hakkında 8 Sayılı Sözleşme”, “Gelir Güvencesine Ait 67 Sayılı Tavsiye Kararı”, “İsteği Dışı İşsizlere Ödenek ve Yardım Güvencesi veren 44 Sayılı Sözleşme”, “İşsizlere Çeşitli İşsizlik Yardımları ve İşsizlik Sigortasına Dair 44 Sayılı Tavsiye Kararı” olarak sıralanabilir (Ateşoğulları, 1997: 79-80).

Diğer taraftan 102 sayılı sözleşmede; hastalık ödenekleri, sağlık yardımı, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, maluliyet, ölüm, aile yardımı olmak üzere dokuz risk sayılmıştır. Sözleşmeyi onaylamak isteyen bir devlet, bu risklerden en az üçüne karşı bir koruma sağlamak zorundadır. Ancak, kabul edilecek üç riskten birinin işsizlik, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, maluliyet veya ölüm risklerinden biri olması gerekir. Şu halde sözleşmeyi onaylayacak ülkelerin ulusal sosyal güvenlik sistemi, sözleşmede sayılan tüm risklere karşı korumayı düzenlemek zorunda değildir. Sözleşmenin özgün niteliği de burada toplanmaktadır (Ekebaş, 1994: 26).

Sözleşmede belirtilen risklerin her birine karşı sosyal güvenceden yararlanacak kişilerin sayısı da belirtilmiştir. Ne var ki bu konuda da üye devletlere bir serbesti bırakılmış, olasılıklara göre değişen formüller öngörülmüştür. Bununla birlikte

korumanın genel olarak % 50'sini veya aktif nüfusun % 20'sini yada bazı normlara göre tanımlanmış yabancı kişileri kapsamı zorunlu görülmüştür (Ekebaş, 1994: 27).

Avrupa Konseyine üye ülkeler tarafından 1961 tarihinde imzalanan ve 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı,<sup>2</sup> sosyal hakların genelini bir araya getirip ele alan bağlayıcı uluslararası bir belge niteliğindedir. Avrupa Sosyal Şartı'nın Sosyal Güvenlik Hakkı başlıklı 12.maddesinde, sözleşmeyi imzalayan taraflara sosyal güvenlik hakkının etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere bazı koşullar getirilmiştir. Avrupa Sosyal Şartını imzalayan ülkeler;

- a) Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı veya korumayı,
- b) Sosyal güvenlik sistemini ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinin onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir seviyede tutmayı,
- c) Sosyal güvenlik sistemini zamanla daha yüksek bir düzeye çıkarmayı,
- d) İkili veya çok taraflı sözleşmeler yaparak yada başka yollarla bu sözleşmelerde bulunan koşullara bağlı olarak;
  - Korunan kişilerin sözleşmeye taraf ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında diğer sözleşmeye taraf vatandaşları ile sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası dahil sosyal güvenlik hakları itibariyle kendi vatandaşları ile eşit muamele görmelerini,
  - Sözleşmeye taraflardan her birinin yasalarına göre tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik hakkının verilmesi, korunması ve yeniden tanınmasını,

sağlamak için girişimlerde bulunmayı taahhüt etmişlerdir.

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Türkiye'nin de katılımıyla, 14.12.1972 tarihinde Paris'te imzalanmıştır.<sup>3</sup> Uluslararası Sosyal Güvenlik alanında önemli bir belge niteliğine sahip olan Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, hastalık, iş kazası,

<sup>2</sup> Türkiye Avrupa Sosyal Şartını imzalayan ilk devletlerdendir. Ancak sözleşme 28 yıl sonra onaylanmış ve 07.08.1989 tarihinde kabul edilip, yürürlüğe girmiştir (Türk Harb-İş Sendikası, 1999: 33).

<sup>3</sup> Bu sözleşmenin uygulanmasına dair ek anlaşma, 13.07.1976 tarih ve 2023 sayılı Kanun ile kabul edilmiştir.



meslek hastalığı, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile yardımı sigorta kollarını ihtiva etmiş ve bunların sosyal güvenlik sistemlerinde uygulanmasını öngörmüştür.

Avrupa Konseyince kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, ILO'nun sözleşme tavsiyelerinden büyük oranda etkilenmişlerdir. İçerikleri bakımından uluslararası iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku normlarını Avrupa'nın özgün koşullarına uyarmakla yetinmişlerdir (Güzel ve Okur, 2003: 41-43).

## **2.2. İşsizlik Sigortasının Tanımı**

İşsizliği tazmin edici politikalardan olan işsizlik sigortası, pasif bir istihdam politikası olup, çoğu kez yanlış anlaşılmakta, sanki iş bulamayan herkesin hak kazandığı bir sigorta dalı olarak düşünülmektedir. İlk bakışta, işsizlik sigortası genel bir kavram olarak işsiz bir kimsenin yaşamını devam ettirebilmesi için ekonomik ve sosyal bir güvenceyi ifade etmektedir. Ancak bu kavram irdelendiğinde açıklık getirilmesi gereken bir kavram niteliğindedir. Bu irdelemeye geçmeden önce işsizlik sigortası konusunda yapılmış tanımlara yer verdiğimiz takdirde ortak bazı unsurlarını ve açıklanması gereken özelliklerini de ortaya koymuş oluruz (Andaç, 1991: 27).

Literatürde işsizlik sigortası ile ilgili çok sayıda tanım yer almaktadır. Çeşitli yazar, kurum ve kuruluşlar tarafından değişik tanımlar yapılmıştır. Ancak, herkes tarafından benimsenen ortak bir tanım olduğunu söylemek oldukça güçtür. Bu bakımdan yapılan tanımlardan bir kısmına aşağıda yer vereceğiz.

İşsizlik sigortası, kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir bölümünü karşılayarak, kendisi ve ailesinin zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir programdır (Törüner, 1991: 6). İşsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğine sahip olmasına rağmen kendi iradesi dışında işsiz kalan kişinin uğrayacağı gelir kaybının belli bir kısmını belli bir süre için telafi eden ve prim rejimine tabi olan bir programdır (Tuna, 1995: 2).

Genel anlamda işsizlik sigortası, bir iş yada işyerinde çalışırken, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden işçilere bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da bunların işsiz

kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak, kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacıyla belli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren devlet tarafından kurulmuş bir sigorta koludur (TİSK, 2001: 6).

Bir başka tanımda işsizlik sigortası, çalışanlara kendi iradesi dışında işsiz kalmaları halinde, yeni bir iş buluncaya kadar, asgari ihtiyaçlarını temin edebileceği geliri sağlama amacı güden bir sosyal sigorta uygulamasıdır (Polat, 2004: 100).

Sözcük anlamıyla hukuk dilinde işsizlik sigortasına baktığımızda, işini kaybeden işçiye işverenin tazminat vermediği veya sosyal sigortaların bir başka dalında ödenek verilmeyen dönemde yardım yapılması amacıyla kurulan sigortadır. Ekonomik anlamda da, tam veya kısmi işsizlik halinde bulunan emekçilere yardım usulü şeklinde tanımlanmaktadır.

25.08.1999 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre ise işsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.

Bu tanıma göre, işsizlik sigortasının en önemli özelliği devlet tarafından kurulması ve zorunlu bir sigorta kolu olarak uygulanmasıdır. Gerçekten de günümüzde işsizlik sigortası programlarını devletlerin sosyal güvenlik politikalarından ayrı tutmak yanlış olacaktır. Çağdaş toplumlarda işsizlik sigortası programları sosyal devlet olmanın bir gereğidir ve devletin en önemli hizmetleri arasında yer almaktadır.

### **2.3. İşsizlik Sigortasının Amaçları**

İşsizlik sigortasının amaçlarını genel olarak bireysel ve sosyal esaslara dayandırarak açıklamak mümkündür:

### 2.3.1. Bireysel Amaçlar

İşsizlik sigortasının bireysel esasa dayalı en önemli amacı, tüketimi istikrara kavuşturmadır. Aile üyesi bir kişinin işsiz kalmasıyla ortaya çıkacak önemli gelir ve refah kaybını önleyecek tasarruflar yetersiz olabilir. Birçok işçi geleceği için tasarruf yapma alışkanlığına sahip değildir. Kişiler, genellikle, yaşanan zamandaki refahlarını yükseltmek için çaba sarf ederler. Bunun sebebi olarak, geleceği görememek veya eksik değerlendirme sayılabilir. Geleceği görememek esasında sosyal sigortaların var olmasının temel nedenlerinden birisidir. İşçiler çalışırken gelirleri üzerinden kesilen primlerle finanse edilen bir işsizlik sigortası programı, bir anlamda zorunlu olarak tasarruf yapmayla aynı anlama gelmektedir. Böylece, kişilerin tüketimi düzenlenir ve ekonomik refahları yükselebilir. Dolayısıyla işsizlik sigortası, bireylerin geleceğe yönelik basiretsizliklerinin üstesinden gelmenin sosyal bir yolu anlamına da gelmektedir (Tuna, 1995: 11).

İşsizlik sigortasının bireysel esasa dayalı ikinci hedefi, istihdamı düzenlemektir. Sigorta ödenekleri işini kaybetmiş işçiye parasal destek sağlayarak, yeni bir iş bulmayı engelleyecek finansal darboğazların etkisini azaltmaktadır. Böylece iş arama çabalarının devamı da sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortasının işsizlikle olan ilişkilerinin kuramsal ve deneysel açıdan incelenmesi, özellikle 1970'li yıllardan sonra ağırlık kazanmıştır. Sigorta yardımları işgücünün çalışıp çalışmama kararlarında etkili olmaktadır. İşsizlik yardımlarının karşılanması için alınan primler ise, bir yandan çalışma gayreti üzerinde yapacağı etkilerle işgücü arzında, diğer taraftan işgücü maliyetlerinde artışlar yaratarak işgücü talebinde yapacağı etkilerle, işsizlik üzerinde değişmelere neden olmaktadır. İşsizlik sigortası prim ve ödenekleri işgücü piyasasında işgücünün çalışıp çalışmama konusundaki bireysel kararlarını etkilerken, işgücünü istihdam edecek birimlerin işgücü kullanımı konusunda alacakları kararları da etkilemektedir (Törüner, 1991: 11).

### 2.3.2. Sosyal Amaçlar

Bireysel amaçlı tüketimi düzenleme işsizlik sigortasının en güçlü amacı görünmekle beraber, 1950'lerden itibaren sosyal amaçlar da ön plana çıkmaya başlamıştır.

Keynesyenlere göre, işsizlik sigortası durgunluk dönemlerinde satın alma gücünü artırarak ekonomide otomatik olarak bir mali canlanma sağlamaktadır.

İşsizlik sigortası ödemeleri; hem gelir hem de harcama düzeyinin dengeli bir şekilde sürdürülebilmesi bakımından etkili olan bir uygulamadır. Ekonominin canlı ve istihdam düzeyinin yüksek olduğu dönemlerde, sigorta için ilgili kuruluşa ödenen fonların düzeyi yüksektir. Herhangi bir işte çalışan kişi sayısı genişleme dönemlerinde artma gösterir, dolayısıyla istihdam düzeyi de artar. Bu durum, emek faktörünün değerlendirilmesine ve sağladığı ücret düzeyinin yükselmesine neden olabilir. Söz konusu koşullarda sigorta için ödenen primler tutar itibariyle artma gösterirken, sigorta kuruluşunun işsizlik ödemelerinin düzeyi (işsiz kalanların sayısındaki azalma nedeniyle) düşüktür. Başka bir deyişle, genişleme dönemlerinde, işsizlik sigortasından yararlanma hakkına sahip kişiler sigorta kuruluşuna fon aktarmakta, satın alma güçlerinin bir bölümünü devrederek, prim ödemesi kadar, tüketimlerini yada tasarruflarını kısmaktadırlar. Daralma dönemlerinde veya sigortalanmış işsiz durumuna düştüklerinde, genellikle belirli bir süre boyunca, işsizlik aylığı almaya hak kazanmaktadırlar. Bu uygulama söz konusu kişilerin öncekiyle tamamen aynı düzeyde olmasa dahi, tüketim kalıplarını sürdürmelerine fırsat vermektedir. Bu durumda sigorta kuruluşu, işsizlik ödemeleri yoluyla ekonomiye satın alma gücü aktarmış olmaktadır (Akdoğan, 1989: 400-401).

İşsizlik sigortasının otomatik düzenleyicilik etkisi, yardım oranlarının büyüklüğü ve işsizlik sigortasının kapsadığı işsizlerin miktarına bağlı olmaktadır. Kişisel gelir içinde işsizlik yardımlarının oranı yüksekse, işsiz kaldığında kişisel gelirin daha büyük bir bölümü tazmin edilmektedir. Diğer yandan, sigorta yardımlarından yararlanabilme koşullarına getirilen kolaylıklar daha fazla işsiz kitlesini kapsama dahil edebileceğinden, sigortanın otomatik düzenleyicilik işlevi daha da büyümüş olacaktır.

Geliri dengelemek veya satın alma gücünün yeniden dağılımını sağlamak, işsizlik sigortasının sosyal amaçlarından birini teşkil etmektedir. Sigortanın gelir ve giderleri eşitse iktisadi akımdan çekilen satın alma gücü tekrar bu akıma dönüyor demektir. Bu sebeple işsizlik sigortası gelir ve giderlerinin birincil olarak toplam talebi etkilemeyeceği düşünülebilir. Ancak, sigortanın gelir ve giderlerinin ikincil etkileri de

olabilir. Çünkü işsizlere sağlanan sosyal gelirler emek gelirine oranla düşüktür. Bu sebeple işsizlik ödeneği alanların çalışanlara oranla tüketim eğilimlerinin daha yüksek olacağı düşünülebilir. Bunun sonucu olarak, giderleri gelirlerine eşit bir sigorta programı, işsizlik ödenekleri ile ücretler arasındaki farkın önemine göre toplam talepte belirli oranda artışlara yol açabilir. Dengeli bir işsizlik sigortası gelir ve giderlerinin toplam talebi arttırıcı etkisinin ödenekler ile ücret seviyesi arasındaki fark büyüdükçe önem kazanacağı, bu fark küçüldükçe önemini kaybedeceği belirtilmektedir. Hatta bu farkın belirli bir oranın altına düşmesinden sonra, etkinin tersine dönmesi, başka bir deyişle sigortanın toplam talebi düşürmeye başlaması söz konusu olabilmektedir. Çünkü ödenek seviyesi düştükçe, işsizlerin tüketim ve negatif tasarruf eğilimi artmakta, ödenek seviyesi yükseldikçe bu eğilim azalmaktadır (Dilik, 1992: 78-79).

İşsizlik sigortasının en yaygın amaçlarından biri de sanayinin yeniden yapılanmasını sağlamaktır. İşsizliğin sektörlere getireceği mali portre, sigorta programı sayesinde bir ölçüde de olsa giderilmektedir. Böylece sanayinin yeniden yapılanması düşük bir maliyetle sağlanmış olmaktadır. Birçok gelişmiş ekonomilerde sigorta ödenekleri, toplam harcamaların düşük bir kısmını oluşturmaktadır. Bu harcamalar genel olarak toplam işsizlik oranının yükselmesiyle birlikte artmaktadır. Bununla birlikte, ödenek tutarları düşük olmasına rağmen, işsizlik sigortasının yerine getirdiği işlevler önem taşımaktadır.

#### **2.4. İşsizlik Sigortasının Özellikleri**

İşsizlik sigortası, diğer sosyal güvenlik programlarından nitelik yönünden farklılıklar göstermektedir. Zira güvence altına aldığı işsizlik olgusu, ülke ekonomisindeki işleyişin doğrudan bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşı getirilen korunma sistemleri de toplumların içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal yapıya bağlı olarak değişimler göstermektedir (Törüner, 1991: 7). İşsizlik sigortasının özellikleri şunlardır:

##### **2.4.1. Devlet Tarafından Kanunla Kurulma Özelliği**

Günümüzde, işsizlik sigortası diğer sosyal sigorta kuruluşları gibi devlet tarafından özel yasalarla kurulmaktadır. Daha önce tarihsel gelişim seyrine baktığımızda, sendikalar, işverenler ve mahalli idareler tarafından kurulmaktaydılar. Fakat, gelişen

sosyal olaylar karşısında devlet bizzat sosyal önlemler almaya başlamıştır. Hatta, devletin yapısında da değişme olmuş, mutlak liberalist devlet yapısı müdahaleci sosyal hukuk devletine dönüşmüştür. Bugün bütün uygulamalarda sosyal sigortalar gibi işsizlik sigortası da devlet tarafından özel yasayla kurulmakta ve yönlendirilmektedir (Arıkan, 1997: 33).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile çeşitli uluslararası sözleşmelerde sosyal güvenliğin temel ilkeleri tespit edilmiş ve işsizlik riskinden açık bir şekilde bahsedilerek söz konusu beyanname ve sözleşmeleri kabul eden ülkelere, işsizliğe karşı gerekli tedbirleri alma zorunluluğu getirilmiştir. Bu bağlamda sosyal devlet olmanın bir gereği olarak sosyal güvenlikle ilgili hükümler 1982 Anayasasının 60. maddesinde yer almıştır. Sosyal devlet kavramının doğal bir neticesi olan bu madde şöyledir: “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” Şu halde sosyal güvenlik hakkını sağlamak için sosyal sigorta yardım kuruluşları kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir.

#### **2.4.2. Prim Ödeme Özelliği**

Sigortacılık tekniği gereği, diğer sigorta dallarında olduğu gibi işsizlik sigortası programı işçinin prim ödeme esasına dayanır. Bu özelliğinden dolayı işsizlik sigortası işsizlik halinde işçinin alacağı bir haktır. İhtiyari bir alacak şeklinde düşünülmemelidir. Primler ilke olarak sadece sigortalılar tarafından ödenmekle beraber sosyal politika ilkelerine dayalı olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacıyla buna işverenler ve gerekince devlet özel ve genel vergilerle katkıda bulunur.

Devletin katkısı ancak bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması halinde görülmektedir. Eğer daha önce bir işte çalışmış, yetersiz prim ödemiş veya hiç prim ödememiş ya da hiç çalışmamış bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması gibi bir uygulama yapılacaksa devlet bu sırada prim ödeme zorunda kalabilir. Fakat bugün için böyle bir uygulamaya rastlanmamıştır. Ancak Hindistan’da böyle bir uygulamaya gidilmesi düşünülmüş ise de devlete büyük maddi külfet yükleme yanında diğer birtakım sorunları da beraberinde getireceği anlaşılınca, bu düşünceden vazgeçilmiştir (Şahin, 1989: 14).

Primlerin miktarı ve işçi-işverene düşecek nispetler aktüeryal hesaplarla tespit edilir. Sigortacılık tekniğine göre hesaplanır. Bu hesaplama da muhtemel işsizlik süresi veya belirli bir işsizlik süresi içinde geçimini sağlayacak asgari ücreti karşılayacak prim miktarı belirli bir süre ödenmek koşuluyla ilgililerden karşılanır. Ancak çalışırken geçimini tehlikeye sokmayacak bir miktar olması gerekir. İşçinin prim ödemesi ona bu sigortadan yararlanma hakkını verir. İşsizlik halinde alacağı ödenekler bir haktır.

### **2.4.3. Zorunlu Katılma Özelliği**

İşsizlik sigortasına katılmak zorunludur. Bu özelliği, diğer özel sigortalardan ve yardım kuruluşlarından ayıran en önemli özelliktir. Özel sigortalarda katılmalar ihtiyaridir. Halbuki sosyal, ekonomik ve politik sorun yaratan işsizlik riski için toplumsal ve insancıl açıdan konunun tazmini zorunluluk arz eder. Yardım sandıklarından da bu özelliği ile ayrılır. Zira buna benzer yardım sandıklarında da katılma ihtiyaridir.

İşsizlik sigortasında zorunluluk olmazsa, işsizlik riskini tazmin etmek sosyal yardım kuruluşlarına düşer. Bu da devlete büyük yük getirir. Zorluğa düşmeden bir kimse bunun faydasını anlamayacağından zorunluluk esası getirilmiştir. Asıl yardıma muhtaç olan zümre düşük gelirle çalışan geniş işçi kitleleridir. Bunlar kendi menfaatlerini önceden bilemedikleri için zorunluluk ilkesi getirilmiştir. İşçi çalışmaya başladığı andan itibaren sigortalandır. Hiçbir işçi buna itiraz edemez. Uygulamada işsizlik sigortası sistemleri içinde en yaygın ilke zorunluluk ilkesidir (Ülker, 2001: 14). Ancak isteğe bağlı sigorta, işsizlik yardımı ve kıdem tazminatı programları da uygulanmaktadır.

AB ülkelerinden Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda, İngiltere İrlanda, İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'da zorunlu işsizlik sigortası, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Lüksemburg'ta da isteğe bağlı işsizlik sigortası uygulanmaktadır.

Ayrıca, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Kesimi, Mısır, İsrail, Japonya, Güney Afrika, Yugoslavya, İsviçre, ABD, Uruguay, Ekvator, Libya, İzlanda, Malta, Norveç ve Gana zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır.

#### **2.4.4. Yeniden İŖe YerleŖtirme Özelliği**

İŖsizlik sigortaları genellikle iŖsizede gelir kaybını telafi etmek için parasal destek olması yanında, aynı zamanda iŖsiz kalan kiŖiye en kısa sürede iŖ bulmak zorundadır. Zira, uzun süre iŖsizede yardımcı olunması kurumun masraflarının artmasına ve maddi güçlüklerle neden olacaktır.

Uzun süreli iŖsizlik, iŖsizin vasfını yitirmesine neden olmakta, psikolojik ve sosyolojik bunalımlara düşmesine, adi suçlar işlemesine sebep olmakta, çalışmaya karşı isteksizliği artırmakta, kiŖiliđini yitirmesini, sorumluluk duygusunun azalmasını oluŖturmaktadır. Bu nedenle iŖsizlik sigortası eğitim programları düzenlemekte, iŖsizi yeniden çalışma hayatına katılmaya hazır vaziyette tutmak zorunda kalmaktadır.

Bu nedenle iŖsizlik sigortası iŖsizin kendi gayreti yanında iŖsizede en kısa süre içinde iŖ bulup, yeniden iŖe yerleŖtirmek zorunda kalmaktadır. Bunun için iŖsizlik sigortası kuruluşları İŖ ve İŖçi Bulma Kurumu ile iŖbirliđi içinde faaliyetlerini sürdürmek zorundadır. Yine mesleki eğitim kuruluşlarıyla da iliŖki içinde bulunmak gereğini hissetmektedir.

#### **2.4.5. İŖsizlik Riskini Tazmin Özelliği**

İŖsizlik sigortası, tek gelir kaynağı ücret olan kiŖilerin sosyo-ekonomik nedenlerle kendi istek ve iradesi dışında, geçici bir süre iŖsiz kalmaları halinde, yeni bir iŖ buluncaya kadar önceki gelirlerinin bir bölümünü karşılamaya, kendisinin ve ailesinin hayatını sürdürebilmesine imkan vermektedir. Bu gibi kiŖilerin tek gelir kaynağı ücret olduğuna göre, bunların iŖsizlik halinde yaşamlarını devam ettirebilmeleri mümkün değildir. Diğer taraftan bu gibi kiŖilerin düşeceği zorluklar toplumda çok büyük sosyal, ekonomik ve politik sorunlarda doğuracaktır. Dolayısıyla, bu kiŖileri korumak gerekir. Eğer kendilerine yaşamlarını devam ettirebilmeleri için iŖ temin edilemiyorsa bunun tazmini gerekir. İŖte iŖsizlik sigortası bunu sağlar.

Sosyo-ekonomik risk olan iŖsizlik, sosyal güvenliğin konusu olan diğer mesleki, fizyolojik ve sosyal risklerden farklıdır. Çünkü iŖsiz, çalışma arzu ve yeteneğine sahip olmasına rağmen iradesi dışında, sosyal ve ekonomik bir nedenle iŖsiz kalmıŖ ve geliri kesilmiŖtir. Halbuki, mesleki ve fizyolojik risklerde tekrar aynı iŖine dönme hakkı



saklıdır. Ancak eklemek gerekir ki, her işsize de işsizlik sigortası uygulaması mümkün değildir. İşsizlik sigortası kapsamına girecek işsizlerde bazı koşullar aranmaktadır.

## **2.5. İşsizlik Sigortasının Kapsamı**

İşsizlik sigortasının kapsamını belirlemek çok zordur, çünkü her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı, çalışma şartları farklılık arz etmektedir. İşsizlik sigortası çalışanları ve prim ödeyenleri kapsamına alan bir sistem olup, hiç çalışmamış ve sigortalanmamış işsizlerin bu programdan yararlanmaları mümkün değildir. Dolayısıyla, işsizlik sigortasının kapsamına bir işyerinde bağımlı çalışıp ta sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar girmektedir. Ancak konuya açıklık getirmek bakımından kapsama girecek kimseleri bazı unsurlara göre ayırmak gerekir.

### **2.5.1. Bağımlılık Unsuruna Göre Kapsam**

Bağımlılık, hukuki bir sorundur. Hukuk açısından değerlendirilmelidir. Bağımlılık, hem hizmet akdi ile hukuki olarak hem de ekonomik olarak bağımlılık anlamına gelmektedir. Sosyal politika yönünden çalışanlar ve çalıştıranlar bağımlılık bakımından farklılık gösterirler. Genelde bağımlı çalışanlar işçilerdir. Bağımsız çalışanlar ise işverenlerdir. Bu iki grubun işsizlik sigortası açısından durumunun iyi belirlenmesi gerekmektedir.

#### **2.5.1.1. Bağımlı Çalışanlar**

İşsizlik sigortası kapsamına genellikle hizmet akdiyle bağımlı çalışanlar girmektedir. Bunların beden yada fikir işçisi olması önemli değildir. Bağımlı çalışanlar grubuna giren memurlar ve diğer kamu görevlileri ise işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmıştır. Çünkü memurların idare hukuku ilkeleri çerçevesinde prensipte yaşam boyunca işe alındıkları ve işçilere oranla çok daha fazla iş güvencesine sahip oldukları kabul edilir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 381).

Memurlar, devlet veya diğer kamu tüzel kişiliklerinde genel idare esaslarına göre yürütülen asli veya sürekli kamu hizmetlerini ifa etmekle görevlendirilen kişilerdir. Memurun çalışma şartları iş hukuku ile veya herhangi bir hizmet akdine dayanarak düzenlenmemektedir. Memurlar statü olarak ise atanmalarından dolayı idare hukuku kapsamındadırlar. Dolayısıyla memurların sürekli nitelikte ve idare hukuku

çerçevesindeki kanuni mevzuat hükümlerine göre istihdam edildiklerinden disiplin cezası hariç işsiz kalma ihmali yoktur. Bu açıdan işsizlik sigortası kapsamına alınmaları söz konusu değildir.

İşçi, hizmet sözleşmesinin veyahut aynı anlamda olarak iş sözleşmesinin iş ilişkisinin iş görmesi gereken yani iş görmeyi üstlenen tarafıdır. İş Kanununa göre işçi ise, bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan çalışan gerçek kişidir (Akyiğit, 2008: 65).

İşçi, bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan, üretime bedeni işgücü ile katkıda bulunan ve geçimini emeği karşılığı sağlayan kimsedir. İster bedenlen, ister fikren ya da her ikisi ile birlikte hizmet akdine dayanarak çalışan kimseler işçi grubuna girmektedirler. İşçiler hizmet akdinin feshi halinde işsizlik riski ile en fazla etkilenebilecek kişilerdir. Bunun için işsizlik riski ile en fazla etkilenebilecek bağımlı çalışanlar işçilerdir. Dolayısıyla işsizlik sigortası kapsamına girecek en önemli grubu işçiler oluşturmaktadır.

Hizmetliler ise, üretime hem fikri hem de bedeni işgücü ile katkıda bulunan ve daha çok büro hizmetlerinde çalışan personeldir. Hizmetli grubunda yer alan kimseler işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalacaklarından işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmişlerdir. Hizmetli statüsünde çalışanların sayısı iş hukukunun geliştiği ilk zamanlarda oldukça az olduğundan o zamanlar işçi olarak düşünülmüş fakat zamanla sanayinin gelişmesi ile ticaret sektörü de gelişmeye başlamış, büro personelinin de sayısını artırmış ve bir çok ülkede hizmetli statüsü ayrıca düzenlenmeye başlanmıştır. Mevzuatta yapılan değişikliklerle hizmetlilerin de işçi statüsünde olduğu kabul edilmiştir. Dolayısıyla, işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalabilecekleri için hizmetliler de işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır (Andaç, 1999: 33).

#### **2.5.1.2. Bağımsız Çalışanlar**

Bağımsız çalışanlar, üretim faaliyetlerini kendi hesaplarına yürüten sermaye sahipleridir. Kendi mülkiyetinde bulunan üretim araçlarını yöneten, kullanan ve serbestçe kullanma imkanına sahip olan kimselerdir. Bunlar kendi işgüçleriyle birlikte yardımcı işgücü kullanarak ya da kendileri bizzat üretim faaliyetinin içinde olamayıp işgücü kiralayarak başka kimselere üretim yaptırırlar. Bu bakımdan iki gruba ayrılırlar.

Bunlardan birinci grup işverenlerdir. İşveren, bir hizmet akdine dayanarak diğer kimseyi işçi olarak çalıştıran kimsedir. İşveren hem tüzel hem de gerçek kişi olabilir. Çok zaman üretim faaliyetinin bizzat içinde bulunmaz. Üretime sadece sermayeleri ile katkıda bulunurlar. Nadiren de olsa işverenler de işsizlik sorunu ile karşılaşabilir. İşverenlerin işsizlik sigortasından faydalanması işsizlik sigortasının mantığına ters düşmektedir. Zaten uygulamada da çok fazla rastlanılan bir durum değildir. Ancak, bunun yerine işverenlerin özel sigorta şirketlerinden veya ihtiyari işsizlik kuruluşlarından faydalanmaları söz konusudur.

İkinci grup ise, serbest meslek sahipleridir. Serbest meslek sahipleri üretim faaliyetlerini bizzat kendisi bedeni ve fikri olarak yerine getiren kimselerdir. Üretime bizzat kendi işgüçleri ile katkıda bulunurlar. İşsizlik sigortası bakımından serbest meslek sahiplerinin durumları da işverenlerin durumuna benzemektedir. Ancak, serbest meslek sahipleri için de sadece malullük, yaşlılık ve ölüm riskleri ile ilgili sosyal güvenlik programları mevcuttur.

### **2.5.2. Sektörlere Göre Kapsam**

Çalışılan sektöre göre işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesi en çok kullanılan yöntemdir. İşsizlik sigortasının uygulandığı sektörlerin genel özelliklerine baktığımızda, üretim veya hizmetin yıl boyunca sürekli olduğu, kötü hava şartlarında üretim veya hizmetin kesintiye uğramadığı, üretim ve hizmetin organize olduğu, ayrıca ücret karşılığı çalışan sayısının çok olduğu göze çarpmaktadır.

İşsizlik sigortasının kapsamına genel olarak sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışanların tamamı girmektedir. Ancak, ülkelerdeki ekonomik ve sosyal yapının farklı olması nedeniyle işsizlik sigortasının uygulaması mümkün olan sektörler kapsama alınmakta veya kimi sınırlamalar getirilmektedir. Kapsama alınmasında zorluk çekilen sektörler genellikle tarım, ulaştırma ve bazı hizmet (ev işlerinde çalışanlar gibi) sektörleridir.

İşsizlik sigortasını uygulayan ülkelerde sigortanın kapsamı incelendiğinde, karşımıza ilk çıkan özellik bazı sektörlerin hemen hemen her ülkede kapsam dışı bırakılmış olmasıdır. Tarım, ormancılık, inşaat, turizm sektörlerinde çalışmanın mevsimlik olması, çalışma ve boş kalma niteliğinin tam olarak tespit edilemeyişi sigorta hizmetlerine kaydolma, primleri toplama ve denetiminde sorunlar yaşanması bu

sektörlerde işsizlik sigortası uygulamasını imkansız kılmıştır. Yine, tarım sektöründe çalışma karşılığının her zaman ücret şeklinde olmaması, kiracı, ortakçı sistemi ile gelir elde edilmesi kapsamındaki sınırlamanın bir başka nedenidir. Hizmet sektörü içinde eğlence alanları gibi yerlerde de tarım sektöründeki özellikler görülmekte ve bunlar da kapsam dışı kalabilmektedir (Özaydın, 1999: 300).

Ulaştırma sektöründe, demiryolu ve deniz taşımacılığında çalışanların bir çoğu kamu yönetimi altında çalıştığından ve ayrıca bunlara özel koruyucu nitelikte çalışma şekilleri geliştirilmiş bulunduğundan, genellikle işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmışlardır.

### **2.5.3. İşsizlik Unsuruna Göre Kapsam**

İşsizlik sigortası, tanımında da belirtilmiş olduğu gibi işsize hizmet eden bir kuruluştur, ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, her işsize hizmet eden bir kuruluş değildir. Kapsama girecek işsizler, çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında çalışma imkanı bulamayan kişilerdir. Buna göre, kendi isteği ile işsiz kalanlar ile gayri iradi olarak işsiz kalmış olmasına rağmen belirli süre işsizlik sigortası primi ödememiş işsizler işsizlik sigortası kapsamına girmemektedir.

### **2.5.4. İşletme Büyüklüğüne Göre Kapsam**

İşsizlik sigortası kapsamının belirlenmesinde işletme büyüklükleri önemli bir yer tutmaktadır. İşsizlik sigortası işletme büyüklüğünü dikkate almaksızın, tüm işletmeleri kapsama almayı hedeflediği halde, denetim ve prim toplamadaki bazı güçlükler sebebiyle küçük işletmelerin kapsama alınması zor olmaktadır. ILO'nun 102 sayılı sosyal güvenliğin asgari normları ile ilgili sözleşmesinde işsizlik sigortasının 20 ve daha yukarı sayıda işçi çalıştıran işletmelerde uygulanması uygun görülmüş ve bu yönde tavsiyede bulunulmuştur.

Gelişmiş ekonomilerde büyük ölçekli işletmeler daha fazladır. Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkelerde ise küçük ölçekli işletmeler yaygınlık gösterir. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerde küçük ölçekli işletmelerde çalışanlar istihdamın büyük bir kısmını meydana getirmekte olup, bu kişiler her an işsizlikle karşı karşıya

kalmaktadırlar. Sigorta yönetiminin büyük güçlüklerle karşılaşması sebebiyle küçük ölçekli işletmeler genellikle işsizlik sigortasının kapsam dışında bırakılmaktadır.

### **2.5.5. Yaş ve Cinsiyete Göre Kapsam**

İşsizlik sigortası kapsamına girmedi dikkat edilen bir diğer kriterde yaştır. Gerçekten de, insanların verimli oldukları dönem belirli yaşlar arasındadır. Bu nedenle, işsizlik sigortaları kapsamlarını, amaçlarına uygun olarak çalışma gücündeki aktif nüfusla sınırlayabilmektedirler. Bu bağlamda, belirli bir yaştan altındakilerle belirli bir yaştan üstündekiler kapsam dışında kalmaktadırlar. Yaş sınırları ise ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler sadece üst sınır tespit ederek 60 yaş altındaki işçileri kapsama almışlar, yine bazı ülkeler de 16-65 yaş arasında çalışanları kapsama dahil etmişler, bu yaşların altında ve üstünde çalışanları kapsam dışı bırakmışlardır (Başterzi, 1996: 112).

Yaş sınırlamasına göre uygulamada Finlandiya 17-64, Danimarka 16-66, İsviçre 16-60, Kıbrıs Cumhuriyeti 15-65 yaş arasında çalışanları kapsama almışlardır. Yine, Mısır'da 60, İngiltere'de erkeklerde 65 kadınlarda 60 yaşından küçükler, İsveç'te 15, Lüksemburg ve İrlanda'da 16 yaşından büyükler kapsama alınmışlardır. Yaş sınırı İrlanda'da 66, Hollanda'da 65, Belçika'da erkeklerde 65 kadınlarda 60, Fransa'da 65, Lüksemburg' da 64'tür.

Doğrudan ayırıcı bir unsur olmamakla birlikte, cinsiyetinde işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde rol oynayabildiği görülmektedir. Örneğin, İngiltere'de düşük sosyal güvenlik primi ödeyen evli kadınlarla dullar, Fransa'da devamlı çalışan işçilerin istihdam edilen eşleri, İrlanda'da tarım sektöründe çalışan kadın işçiler işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmışlardır. İsviçre'de uygulanan işsizlik sigortası sisteminde bazı Kantonlarda evli kadınlar kapsam dışındırlar. Kıbrıs Cumhuriyetinde evli kadın eğer ailenin geçimini sağlayan tek kimse değilse kapsam dışı bırakılır (Saver, 1985: 39; Andaç, 1999: 61).

### **2.5.6. Mesleğe Göre Kapsam**

Meslekler de işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde önemli bir unsurdur. İşsizlik karakterinin tam olarak belirlenemediği bazı meslekler kapsam dışında

bırakılmıştır. Mesela, film, tiyatro, gösteri ve ses sanatçıları, din adamları v.b. çalışanlar bazı ülkelerde işsizlik sigortasının kapsamı dışında tutulmuştur.

### **2.5.7. Yabancılik Durumuna Göre Kapsam**

Bugün çok taraflı uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri, sözleşmeye taraf olan devletlerde yaşayan yabancıların sosyal güvenlik durumlarını düzenleyen önemli hukuk kaynaklarıdır. Bu sözleşmelerin amacı, sözleşmeye taraf olan devletlerin karşılıklı olarak ve eşitlik esasına göre, ülkelerinde ikamet eden diğer ülke vatandaşlarına sosyal güvenlik hakkı tanımalarıdır. Doğal olarak, işsizlik sigortaları da bu sistemin mevcut bulunduğu devletler bakımından imzalanan çok taraflı sözleşme hükümlerine tabi olacaktır.

Günümüzde devletlerin çok taraflı sözleşmelerin yanında imzaladıkları iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleri ile yabancı ülkelerde çalışan vatandaşlarını o ülke koşullarında sosyal güvenceye kavuşturmaya çalıştıkları da görülmektedir. Bu iki taraflı sözleşmeler çoğu zaman çok taraflı bir uluslararası sözleşme uyarınca ve ona uygun olarak yapılmaktadırlar. İki taraflı sözleşmeler kapsamında bir sözleşme tarafı ülkede çalışan diğer taraf ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik durumları düzenlenirken, bunların işsizlik sigortasının uygulama alanında yer alıp almayacakları ve bunun koşulları da düzenlenmektedir. Halen Ülkemizin mevcut mevzuatı çerçevesinde taraf olduğu bir çok iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmaktadır (Başterzi, 1996: 118-119).

## **2.6. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları**

### **2.6.1. İradesi Dışında İşsiz Kalma Koşulu**

İşsizlik sigortasından faydalanabilmek için kişinin çalışma istek ve yeteneğine sahip olması, kendi kusuru ve iradesi dışında, ekonominin yapısal sorunları nedeniyle işsiz kalması gerekmektedir. Burada temel koşul, çalışmaya muktedir olup ta sosyo-ekonomik koşulların zorlamasıyla nedeniyle çalışmaması halidir. Kendi isteği ile işsiz kalanlar, grev veya lokavt sebebiyle işi bırakmış olanlar, haklı sebeplerle işten çıkartılanlar ve uygun bir iş önerisini reddedenler işsizlik sigortasından faydalanamamaktadır.

Ele alınması gereken bir başka nokta ise, iş piyasasının yapısına bağlı olarak çalışma gücüne ve isteğine sahip olmalarına rağmen işçilere uygun iş bulunamaması durumudur. Bu durumda kişiler işsizlik sigortasından faydalanacaklardır. Çalışma iktidarına sahip olmak fiziksel olarak çalışma yeteneğine sahip olmak ve fiziksel anlamda eksikliğin olmamasıdır. Hastalık, sakatlık gibi durumlarda kişilerin fiziksel çalışma yeteneği tam olmadığından, bu durumda olanlar işsizlik sigortası kapsamında çıkarılarak diğer sigorta dallarının ilgi alanına sokulmaktadır. Çalışma iktidarına sahip olmak tek başına yeterli olmayıp, çalışma isteğinin somut olarak gösterilmesi gerekir. Örneğin, kişinin kendisini iş bulma kurumuna kaydettirmesi ile çalışma isteği somutlaşmış olur.

### **2.6.2. Belirli Bir Süre Çalışma ve Prim Ödeme Koşulu**

İşsizlik ödeneğinden faydalanmak isteyen kişilerin işsiz kalmadan önce belirli bir asgari dönem prim ödemesi ve sigortalı çalışmış olması gerekir. Prim ödeme süreleri ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Genellikle işsizlik ödeneğini hak edebilmek için işsiz kalmadan önceki yıl içerisinde sigortalı olarak altı ay çalışmış olmak gerekir. Bu şartla birlikte çalışanın işte iken yapmış olduğu prim ödeme süresi ve miktarı yapılacak yardımın miktarını ve yararlanma sürelerini etkilemektedir.

Prim miktarı, nispeti, işçi-işveren-devlet hissesi ve asgari prim ödeme süresi her ülkenin saptayacağı sosyal politika koşullarına bağlı olarak değişir.

### **2.6.3. Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu**

İşçiye işsizlik ödeneği işini kaybettiği anda hemen verilmez, işsiz kalmasından sonra belli bir süre geçmesi beklenir. Bir yandan sigortanın gerek idari ve gerekse mali gücünü hafifletmek, diğer yandan işsizi tekrar iş bulmaya zorlamak amacıyla işsizi ödemeler belirli bir süre geçtikten sonra yapılır. Bu süre içinde işsiz, İş Kurumuna başvurup iş aramakta olduğunu belgelemek zorundadır. Bekleme süresini iyi ayarlamak gerekir. Uzun sürerse işsizi yoksulluğa sevk edebilir.

Uygulamada bekleme süresi 3 ile 7 gün arasında değişmekte olup, ILO'nun 122 Sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde azami bekleme süresi 7 gün olarak belirlenmiştir.

#### **2.6.4. Gösterilen İşi Kabul Etme Koşulu**

Teklif edilen işin kabul edilmemesi halinde, teklifi kabul etmeyen kişinin çalışma isteğinde olmadığı anlamı ortaya çıkar. Çalışmaya istekli olduğunu göstermenin koşulu ise iş bulma kurumuna kayıt yaptırarak kendisine yapılacak iş tekliflerini düzenli aralıklarla takip etmektir.

Kuruma işsizlik sigortası için kayıt yaptıran kişi kendisine teklif edilen işi kabul etmek zorundadır. Aksi durumda kişi işsizlik sigortasından yararlanma hakkını kaybeder. Ancak, her ülke saptadığı sosyal politika koşullarına uygun olarak mesleklerine, sağlığına, eğitimine, cinsiyetine ve yaşına uymayan, eski işinden daha az ücretle iş teklif edilen, ikameti dışında iş teklifi yapılan işsizlerin bir veya birkaç defaya mahsus olmak üzere o işi kabul etmemesi halinde de işsizlik sigortasını devam ettirilebilmektedir.

#### **2.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

İşsizlik sigortasını hangi kesimlerin finanse edeceği, bireylerin ve toplumun sosyal güvenlik sorumluluğu ile açıklanmaktadır. Toplumcu görüşe göre, bir bireyin sosyal güvenliğinin sağlanması toplumun sorumluluğundadır ve bu nedenle sigortanın finansmanı devletin vergi gelirleriyle karşılanmalıdır. Bireyci görüşe göre ise, birey sosyal güvenliğin finansmanında ağırlıklı olarak yer almalıdır. Dolayısıyla, işsizlik sigortasının finansmanında işçi katkısı daha fazla olmalıdır. Hangi görüş ileri sürülürse sürülsün işverenin, işçinin ve devletin işsizlik sigortasının finansmanına katılmaları için önemli nedenler bulunmaktadır.

İşçiler gelecekteki riskleri karşılamak için birikim yapmaktadırlar ve bu süreçte finansmana katılarak bu gönüllü birikimlerini zorunlu birikimlere dönüştürmektedirler. Üretimden yararlanan işverenlerin de işçilerin sosyal güvenliğinin finansmanına katılmaları zorunludur. Sosyal güvenlik sisteminin milli geliri adaletli bir şekilde dağıtıcı bir etkiye sahip olması nedeniyle devlet de sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunarak gelir dağılımın düzenleyici bir rol üstlenmektedir (Doğukanlı, 1995: 21-27).



İşsizlik sigortası uygulaması için gereken fonun toplanması yerel, bölgesel ve tüm ülke düzeyinde de olabilir. Ancak piyasa faaliyetlerini yönlendiren güçlerin genellikle tüm ülke düzeyinde işlerlik göstermesi nedeniyle, birçok ülke tarafından işsizlik sigortasının bütün ülkeyi kapsayacak biçimde tek olarak uygulanması sağlanmaktadır (Törüner, 1991: 34).

Genellikle işsizlik sigortası finanse edilirken işçi, işveren ve devletin ortak katılımının olduğu üçlü finansman sistemi uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra bazı ülkelerde bunu sadece işveren karşılarken bazılarında ise işçi ve işveren birlikte finansmana katılmaktadırlar. Ancak ideal olan bunun üçlü sisteme dayanmasıdır. Çünkü BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde ve Anayasamızda sosyal güvenliği sağlamak, işsizliğe çare bulmak devlete bir ödev olarak yüklenmiştir. Ayrıca, 102 sayılı ILO sözleşmesinde işçilerin tüm sigorta kollarının toplamı üzerindeki payının % 50'yi geçmemesi öngörülmüştür (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 382-383).

### **2.7.1. İşçi Payı**

Çalışanlar işsiz kaldıklarında işsizlik sigortasından faydalanabilmek için çalıştıkları süre içerisinde daha önceden belirlenen miktarlarda prim öderler. Yukarıda da bahsedildiği üzere, 102 sayılı ILO sözleşmesinde işçilerin işsizlik sigortasına katılım payının azami % 50 olması kabul edilmiştir.

İşsizlik sigortası fonuna işçinin katkısının gerekçesi oldukça açıktır. Çünkü bir işsizlik riskiyle karşılaşılması halinde, sigortadan doğrudan yararlanacak olan kendisidir. Bu nedenle katılımın çalışanlar üzerinde olumlu psikolojik etkileri olmakta ve sisteme daha yakından ilgi duymalarına yol açmaktadır (Ersel, 1999: 51). Ayrıca bu katılım, işçilerin aşırı ölçüde yüksek yardım istemesinde daha sorumlu davranmalarına neden olmaktadır.

### **2.7.2. İşveren Payı**

İşverenin toplu sözleşme ve iş yasalarını uygulamaktan doğan iş uyuşmazlıkları ve işi yavaşlatarak işçilerin işten ayrılmak zorunda kalmaları gibi durumlarda oluşan işsizlikte işverenin rolü yadsınamaz bir gerçektir. İşverenlerin işsizliğin meydana gelmesinde payı olduğuna göre işten çıkarılmanın toplumsal yüklerinin bir kısmı da işverene

yüklenmelidir. Dolayısıyla belirlenen oranlarda işverenlerden prim alınır (Törüner, 1992: 35).

İşveren işsizlik sigortası fonuna prim ödeyerek katılmaktadır. Çünkü, işçinin sözleşmesini feshederek onu işsiz bırakan kendisi olduğundan, bunun sorumluluğunu da üstlenmektedir. Bu olaya neden olması, ortaya çıkaracağı olumsuzların maliyetine katılmasını gerektirmektedir.

### **2.7.3. Devlet Payı**

Kamu otoriteleri işsizlik sigortasının maliyetlerine gelir sağlayarak katılırlar. Yani kamu gelirleri bu yöne doğru transfer edilir. Devletin finansmana katılma gerekçelerinden biri, işçi ve işveren paylarının her zaman yeterli gelir kaynağı oluşturmayabileceğidir. Bu durumlarda genel vergileme gücü kaçınılmaz olacaktır (Törüner, 1992: 35).

Devletin işsizlik fonuna gelir sağlama gerekçelerinde bir diğeri, işsizliğin büyük bir toplumsal sorun olması, ivedi ve kalıcı çözümler getirilememesi durumunda, yerleşik sosyal dengeleri bozarak, sosyal barışı ve sosyal düzeni tehdit etmesidir. İşsizliğin önlenmesi kadar, işsizliğin toplumda oluşturduğu olumsuz sonuçların giderilmesi de, sosyal devlet olmanın kaçınılmaz gereğidir (Ersel, 1999: 51).

Devlet sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak işsizlik sigortası finansmanına katılmaktadır. Bu katkı işsizlik sigortası kapsamının da giderek genişletilmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca ilk kez iş aramaya başlayan genç işgücünün de kapsama alınması gibi hedeflere varılmasını da hızlandıracaktır (Petrol-İş, 2000: 18).

Ayrıca devletin işsizlik sigortası finansmanına katılması işçi ve işverenlerin prim yüklerini hafifletecektir. Yine, devletin finansmana katılması suretiyle işsizlik sigortası, gelirlerin yeniden dağıtım mekanizması olma işlevini daha iyi yerine getirebilecektir (Başterzi, 1996: 85).

## **2.8. İşsizlik Sigortasına Katkı Türleri**

İşçi, işveren ve devletin ödediği primlerin miktarının belirlenmesinde çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bunlardan hangi katkı yönteminin uygulanacağı o ülkenin siyasal, sosyal, ekonomik ve mali yapısı ile ilgilidir (Törüner, 1991: 36-37);

### **2.8.1. Düz Katkı**

İşveren ve aynı nitelikteki işçiler için tek ve belli bir miktar prim katkısı belirlendiğinde, düz katkı söz konusudur. Bu miktar para her bir çalışılan zaman birimi için ödenecektir. Gün, hafta, ay gibi. Çeşitli düzeyde ücret alan kişiler için katkı payı değişmeyecektir. Eğer gerekli görülürse cinsiyet, yaş ve bölgelere göre değiştirilebilir. Tek tip katkı sistemi, tek tip yardımların olduğu sistemlere bağlı olarak uygulanır.

### **2.8.2. Oransal (Yüzde) Katkı**

İşsizlik sigortası primlerini ödemede görülen daha genel bir uygulama, işçi ve işverenlerin, ücretlerin bir oranı olarak katkıda bulunmalarındır. İşçilerin katkısı ücretin belirli bir yüzdesi olarak belirlenirken, işveren toplam ücret ödemelerinin belirlenen bir yüzdesini karşılayan miktarda ödemede bulunmaktadır. Yüzde katkı yöntemi, yardımların derecelendirilmiş biçimde ödenmesi sistemine uygun ve bağlıdır. Yüksek ücretlilerin daha çok katkıda bulunması, işsizlik yardımlarının daha yüksek almalarındaki haklılığı açıklamaktadırlar.

Çok yüksek düzeydeki ücretler için yardım oranı çok fazla olacağı için, ücret ve maaşlarda bir tavan konulur. Bu tavanın bir oranı olarak daha fazla yardım yapılamayacağı gibi, katkılar hesaplanırken de ücret ve maaşlardan sağlanacak azami katkılar buna göre belirlenir.

### **2.8.3. Ücret Sınıflarına Göre Katkı**

Bu katkı biçiminde ücretler, alt ve üst sınırlar içinde ücret sınıflarına ayrılır. İşçi ve işverenler için belli bir dönemi baz alan sabit bir katkı oranı belirlenmektedir. Belli bir dönem içerisinde, işçi kazançlarının hangi sınıfa gireceği ve o sınıfta ne kadar katkıda bulunacağı ortaya çıkmış olur. Bu yöntem yukarıda açıklanan iki yöntemin

karışımından oluşmaktadır. Bir yandan yüzde yöntemin avantajlarından olan daha yüksek ücret yüksek katkı sağlarken, diğer taraftan düz yöntemde olduğu gibi her bir ücret düzeyi için sabit bir düzeyin tutturulmasıdır.

#### 2.8.4. Kamu Katkıları

Kamunun işsizlik sigortası gelirlerine katkıları çeşitli şekillerde olur. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz;

- **Ücretlere Dayalı Kamu Katkıları:** İşçi ve işverenlerde olduğu üzere, kamu katkıları sigortalı işçinin ücretinin belli bir oranındadır.
- **Diğer Katkılara Dayalı Kamu Katkıları:** Kamu katkısı, işçi ve işverenlerin toplam katkısının belirli bir yüzdesi olarak belirlenebilir. Tek tip katkıların uygulandığı sistemde, kamunun katkısı işçi ve işverenlerin ödediği tek tip katkıların bir miktarı olarak bulunur.
- **Yardımlara Dayalı Kamu Katkıları:** Bu yöntemde kamu katkıları, yardım ödemeleri için yapılan fiili harcamalara bağlı olarak hesaplanır. Ücret veya katkılarla bir ilişki kurulmamıştır. Bu nedenle yardımlara dayalı kamunun prim katkıları, yardım edilebilir işsiz sayısının hacmine bağlı olarak değişiklik gösterir. Çok işsiz olduğu dönemlerde kamu katkısı artarken, az işsiz olduğu dönemlerde azalır.
- **Açığa Dayalı Kamu Katkısı:** Harcamalar gelirleri aşır, açık ortaya çıktığı zaman devlet bu açığı kapatmaktadır. Açık tamamıyla karşılanabileceği gibi, belli bir oranının karşılanması da mümkündür.

#### 2.9. İşsizlik Sigortasının Yönetimi

İşsizlik sigortasının uygulamalarına bakıldığında çeşitli yönetim sistemleriyle karşılaşılmaktadır. Genellikle üç temel yönetim sistemi bulunmaktadır. Birincisi ve en yaygın olanı devlet tarafından yönetimdir. İkincisi işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden oluşan özerk bir kurum tarafından yönetilmesidir. Üçüncü ise, devletin denetimi ve gözetimi altında sendikalar tarafından idare edilmesidir.

Devlet tarafından yönetim en yaygın olan yönetim şeklidir. İlgili devlet birimi tarafından işsizlik sigortası yönetilir. Bu birimler çoğu ülkede çalışma, istihdam ve sosyal işlerle ilgili olan bakanlıklardır. Yönetimin alt örgütlenmesi ise, ya doğrudan bakanlığa bağlı yada onun gözetim ve denetimi altında çalışan birimlerdir.

İkincisi yönetim şekline yani işçi, işveren ve devlet temsilcilerinden oluşan özerk bir kurum tarafından yönetime örnek olarak Almanya ve ABD'nin bazı federe devletleri gösterilebilir. ABD'de İşsizlik Sigortasının yönetimi Çalışma Bakanlığı İstihdam Eğitimi İdaresi İşsizlik Sigortası Servisinde ülke düzeyinde uygulanmaktadır. Eyalet programlarını ise, Eyalet istihdam güvenliği birimleri yerel iş büroları aracılığıyla yürütmektedir. Yerel iş bulma bürolarının yarısından fazlası eyalet hükümetleri bünyesinde yer almaktadır. Diğer yarısı ise bağımsız kurumlar, kurullar veya komisyonlar halinde çalışmaktadır.

Üçüncü olarak ise, devletin denetimi ve gözetimi altında sendikalar tarafından yönetim şekli, sendikalar bünyesinde kurulu isteğe bağlı işsizlik sigortası sistemlerinin bulunduğu ülkelerde görülür. Örneğin Danimarka'da, İstihdam Bakanlığı ve Ulusal Çalışma Dairesinin gözetimi altında, en az 5000 üyesi olan sendikalar tarafından işsizlik sigortası yönetilmektedir (Başterzi, 1996: 69-70; SSP, 2002).

İşsizlik sigortası ile işe yerleştirme programları arasında genellikle yakın bir idari ilişki bulunmaktadır. Bu yakın ilişki, iş bulma kurumuna kayıtlı olan işsizlere ödenek verilmesini ve işe yerleştirme hizmetlerinde verimi arttırmasını sağlamaktadır. Ayrıca bu ilişki, ödenekler yoluyla işsiz kişinin kaydını yaptırması ve düzenli olarak durumunu rapor etmesiyle, işe yerleştirme hizmetlerinde verimi arttırmaktadır. Bazı ülkeler işsizlik sigortası ile işe yerleştirme programlarını aynı idari yapıda birleştirmişlerdir. Böylece yerel istihdam büroları tarafından ödenekler ödenebilmekte ve işsiz kalan işçiler bu bürolara ödenek için talepte bulunabilmektedir. Bazı ülkelerde ise, işsiz kalan işçiler yerel istihdam iş bürolarına kayıtlarını yaptırmakta, ancak ödenekler ayrı bir sosyal sigorta kuruluşu tarafından ödenmektedir.

## 2.10. İşsizlik Sigortasının Fayda ve Zararları

İşsizlik sigortasının sağlayacağı faydalar yanında meydan getirebileceği zararlarda söz konusu olabilir. Öncelikle işsizlik sigortasının faydalarını daha sonra da zararlarını açıklayacağız.

### 2.10.1. İşsizlik Sigortasının Faydaları

İşsizlik sigortası, ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda adil ve dengeli bir biçimde paylaşılmasını amaçladığı için sosyal devlet olma ilkesinin bir gereğidir.

Ülkeler, işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalar uygulamak zorundadırlar. Bu politikaların temel araçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası aşağıdaki potansiyel faydaları sağlayabilmektedir.

- İşsiz kalınan süre içinde; sigortalı işsizlerin gelir kaybı bir ölçüde işsizlik ödeneği ile karşılandığından, sigortalı işsizler niteliklerine daha uygun işler arayacaklardır. Bu işgücü verimliliğini olumlu yönde etkileyecektir. Ayrıca, işsizlerde ve aile fertlerinde gelir kaybı nedeniyle oluşabilecek olumsuzluklar bir ölçüde önlenecektir.
- İşsizlik sigortası sağladığı gelir güvencesiyle, işsizlerin alım güçlerini belli ölçüde koruduğundan toplam talep üzerinde olumlu etki yapacaktır.
- İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalı çalışanlar ahlak ve iyi niyet kurallarına daha fazla sadakat göstermek zorunda kalacaklarından verimlilik artacak ve işgücü devri azalacaktır.
- İşsizlik sigortası kapsamında verilecek olan eğitimler ile sigortalı işsizlerin nitelikleri artırılacaktır.
- Kayıt dışı istihdamın kayda alınmasında etkili olacaktır.
- İşgücü piyasasına yönelik (iş-çalışan-işyeri) veri tabanı oluşturulmasına olanak sağlayıp, doğru kişinin doğru işe yerleştirilmesi sağlanacak ve böylelikle verimlilik ve çalışanların mutluluğu artacaktır.

- İşsizlik sigortası gelirleri ile oluşturulan fon, üretken alanlarda, istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirildiğinde, ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır (İŞKUR, 2000: 1-3).
- İşsizlik sigortasının kurulması ve işlemesi, işsizlikle ilgili sağlıklı verilerin derlenmesi çalışmalarını gerekli kılacaktır. Bu da, işsizlik konusundaki veri kaynağını oluşturacaktır (TİSK, 2001: 9).
- İşe yerleştirmedeki etkinliğin artmasıyla orta ve uzun dönemde işgücü devrindeki verimliliğin artması sağlanmış olacaktır.
- Ekonomik büyüme ile birlikte işgücünün yerinde kullanımını sağlamak, daha yüksek üretim artışlarına neden olacak, gelirin yeniden dağılımı üzerinde olumlu etkileri bulunacaktır (Ekonomi Forumu, 1992: 9).

### **2.10.2. İşsizlik Sigortasının Zararları**

İşsizlik sigortasının meydana getirebileceği bazı zararlar aşağıda yer almaktadır.

- İşsizlik sigortası, bir işte çalışırken işini kaybedenlerin yararlanabildiği bir sigorta dalı olduğundan, hiç işe girme şansını elde edememiş ve hiç sosyal güvenlik hakkını kazanamamış olanlara ayrılması gereken kaynakların kullanılmasında işsizler aleyhine adaletsiz bir sonuç ortaya çıkartacaktır.
- Bu sigorta, hiç iş bulamamış kimselerin iş bulma imkanını daha da güçleştirecektir. Çünkü, boşalan her işe bu sigortadan yararlananlar ve yardım alanlar ödeneğin durdurulması için yerleştirilmeye çalışılacaktır.
- Bu sigortanın, insanları tembelliğe alıştırdığı savunulmaktadır. Nitekim bunu uygulayan çoğu ülkede istismar edildiği ve işsizler ordusunun oluştuğu görülmektedir.
- Sigortanın fazla ödeme yapmaması açısından işçi sirkülasyonunun çok sıkı yasal kayıtlara bağlanması yoluna gidilebilecektir. Bu da çalıştırma özgürlüğü açısından menfi bir gelişme olacaktır.

- İşçilerin sigortaya prim ödemeleri dolayısıyla gelirlerinde eksilme olacaktır. Bu nedenle, toplu iş sözleşmelerinde bu kaybı önlemek için daha yüksek zam talepleri veya külfeti işverene yükleme yolları ile karşılaşılacak, bu da müzakereleri güçleştirecektir (TİSK, 2001: 9-10).
- İşsizlik sigortası primleri nedeniyle meydana gelecek yüksek işgücü maliyetinin toplam işgücü talebini azaltması, bu bağlamda işsizliğin ortaya çıkması, üretim kaybına yol açması meydana gelecektir (Ekonomi Forumu, 1992: 9).
- İşgücü piyasasında kontrol mekanizması yeterince gelişmediği takdirde, kişiler hem işsizlik sigortasından yararlanabilecek hem de başka işlerde çalışarak haksız kazanç elde edebileceklerdir.
- Sigortalı kişinin işverene olan maliyeti artacağı için, kayıt dışı istihdamın artmasına neden olabilecektir (Pürsünlerli, 2000: 26).
- İşsizlik sigortası için ayrılan kaynaklar, işsizlik sorununun çözümünde anahtar olan yeni işlerin yapılması için gerekli kaynakları sınırlamakta, başka bir deyişle ekonomik kaynakların irrasyonel kullanımına yol açmaktadır (TİSK, 1999: 6).



## **BÖLÜM 3: AVRUPA BİRLİĞİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI**

### **3.1. Avrupa Birliğinin Sosyal Politikası**

Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmakta olan işsizlik sigortası programlarını incelemeye başlamadan önce Avrupa Birliğinin sosyal politikası ve AB Anayasasında yer alan sosyal güvenlikle ilgili bazı maddeler kısa bir şekilde değerlendirilecektir.

Avrupa Birliği sosyal bir bütünleşme olmamakla birlikte, Birliğin geniş kapsamlı olmasa da bir sosyal politikası mevcuttur. Bu politika zaman içinde inişli çıkışlı bir yol izlemiş, başlangıçta yalnızca ekonomik bütünleşmeyi hayata geçirmek için gerekli olan alanlarla sınırlı iken 1990'lı yılların sonlarına doğru AB'nin liberal ekonomik bütünleşme sürecinin yarattığı işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı bağlayıcı olmayan önlemlerin alınmasına yönelik bir politikaya doğru evrilmiştir.

1957 tarihli Roma Antlaşması, sosyal politika kapsamında çok az sayıda hüküm içermektedir. Sosyal politika, esas olarak Ortak Pazar kapsamında işçilerin serbest dolaşımı ve yerleşme serbestliği ilkesinin hayata geçirilmesi anlamında düşünülmüştü.

1986 tarihli Tek Avrupa Yasası, işçi sağlığı ve iş güvenliği, sosyal taraflarla diyalog ve ekonomik ve sosyal bütünleşme alanlarında sınırlı bir politika öneriyordu.

1989 yılında İngiltere dışındaki 11 üye ülkenin kabul ettiği işçilerin temel sosyal haklarına dair Topluluk Şartı (Sosyal Şart), yasal olarak bağlayıcılığı olmamakla birlikte AB tarafından garanti edilmesi öngörülen bir dizi hakkı tanımlamaktaydı.

1992 tarihli Maastricht Antlaşmasında sosyal konular, İngiltere'nin onaylamadığı ek Protokol ve onun bir parçası sayılan ayrı bir Anlaşma biçiminde düzenlenmişti. Bu Anlaşma, Sosyal Şartta belirlenen hedeflerin yanı sıra istihdamın, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi, daha iyi bir sosyal koruma, sosyal diyalog, insan kaynaklarının geliştirilmesi konularını da kapsamaktaydı. Anlaşma, sosyal koruma alanını, Birliğin oybirliği ile karar alması gereken bir politika alanı olarak belirlemişti.

1997 tarihli Amsterdam Antlaşması, genel olarak sosyal politika ve özel olarak sosyal koruma ve sosyal içerme konusunda özel bir yere sahiptir. Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Topluluğu Antlaşmasına getirilen yeni 13. Madde, ayrımcılığa karşı

hükümlerin benimsenmesine değinmekte ve Konseyi cins, ırk, etnik köken, din ve inanç, sakatlık, yaş veya cinsel eğilim temelinde her türlü ayrımcılığa karşı mücadele etmek üzere gereken önlemleri almaya yetkili kılmaktadır. Ancak bu önlemlerin oybirliği ile alınması esas olacaktır. Amsterdam Antlaşması ile istihdamın geliştirilmesi Topluluk amaçlarına dahil edilmiştir. Ayrıca Sosyal Protokol Avrupa Topluluğu Antlaşması bünyesine alınmış, böylece sosyal politikanın Avrupa Topluluğu ve Üye Devletlerin ortak sorumluluğu olduğu doğrulanmıştır. Sosyal politikanın amaçları, istihdamın geliştirilmesi, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, yeterli sosyal koruma, işçi ve yönetim arasında diyalog, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal dışlanmanın önlenmesi olarak saptanmıştır. Sosyal diyalog ve kadın ve erkeklere eşit işlem de güçlendirilen hükümler olmuştur.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma koşulları, işgücü piyasasından dışlanmış kişilerin entegrasyonu, işçilere bilgi verilmesi ve danışılması, işgücü piyasalarındaki imkanlar ve çalışma yaşamı açısından kadınlarla erkeklerin eşitliği, Konseyin, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesine danışıldıktan sonra, Parlamento ile ortak karar alma usulüyle ve nitelikli çoğunlukla direktifler benimseyeceği alanlar olarak belirlenmiştir.

Sosyal güvenlik ve sosyal koruma, istihdam sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması, işçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve toplu savunması, Topluluk topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam koşulları, istihdamın geliştirilmesi ve yeni işler yaratılması için mali katkılar gibi konularda Konsey aynı usulle ancak oybirliği ile düzenleme yapabilecektir. Ücretler, örgütlenme hakkı, grev hakkı ve lokavt ise, Topluluğun yetki alanı dışında bırakılmıştır (Erdoğan, 2005: 21-23).

Avrupa Birliği'nde sosyal güvenlik sistemleri, üye ülkelerin yetki alanına girmekte olup, AB seviyesinde kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz etmek mümkün değildir. Ancak Birlik, kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması ve Tek Pazarın etkin işleyişinin sağlanması amacıyla, üye ülke sosyal güvenlik mevzuatlarının koordinasyonunu sağlamayı hedeflemiştir. Bu kapsamda Birlik, Sosyal Güvenlik Rejimlerinin İstihdam Edilenlere ve İstihdam Edilen Kişilerin

Toplulukta Serbest Dolaşan Aile Bireylerine Uygulanmasına dair 1408/71 sayılı Tüzük ile, bu Tüzüğün uygulanmasını sağlayan 574/72 sayılı Tüzüğü kabul etmiştir. Söz konusu mevzuat, hastalık ve analık ödenekleri, maluliyet ödenekleri, yaşlılık aylıkları, dulluk aylıkları, iş kazaları ve meslek hastalıkları ödenekleri, ölüm aylıkları, işsizlik ödenekleri ve aile yardımları başlıkları altında sekiz sosyal güvenlik kolunu kapsamakta ve söz konusu sosyal güvenlik kolları AB tarafından detaylı bir şekilde tanımlanmaktadır. Mevzuat, ödeneklerden yararlanma, ödenekleri sürdürme veya ödenek miktarlarının hesaplanmasında, işçilerin farklı üye ülkelerde geçirdikleri tüm süreleri birleştirmeyi ve kişilerin sosyal güvenlik haklarını korumayı hedeflemektedir. Bu korumadan, bir veya birden fazla üye ülkenin mevzuatına tabi olan işçiler, serbest çalışanlar, bu kişilerin aile bireyleri ve geride kalan hak sahipleri yararlanmaktadır.

AB üye ülkeleri kendi sosyal koruma sistemlerine sahip olmakla birlikte; AB Antlaşması'nın 2. maddesinde belirtilen “sosyal korumanın yüksek düzeyde geliştirilmesi” hedefi, değişen toplumsal ve ekonomik koşullarla da birleşince, sosyal korumanın modernleştirilmesi ve sosyal dışlanmanın önlenmesi alanlarında AB düzeyinde işbirliğinin güçlendirilmesini gerektirmiştir. Lizbon Zirvesi'nde, başta emeklilik sistemleri olmak üzere tüm sosyal güvenlik sistemlerinin uzun dönemde sürdürülebilirliğinin sağlanması, sosyal katılımın artırılması ve kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması için gerekli reformların yapılması gerektiği ifade edilmiş ve bu çerçevede AB seviyesinde işbirliğinin önemi vurgulanmıştır. Lizbon Zirvesi'nden bugüne, esas olarak emeklilik sistemleri ve bu sistemlerin hem sosyal hem kamu finansmanı boyutlarını dikkate alan reform stratejilerinin üzerinde durulmuştur (İKV, 2008; www.europa.eu.int, 2008).

Avrupa'nın sosyal müktesebatı iş gücünün serbest dolaşımını sağlamaya yönelik konularda, eşitlik konularında, işçi sağlığı iş güvenliği konularında yoğunlaşmış bulunmaktadır. İş hukuku alanında da asgari ve oldukça esnek bazı düzenlemeler mevcuttur. Endüstri ilişkilerine ilişkin Avrupa İşyeri Konseyleri ve Avrupa Şirket Statüsü gibi, sınırlı düzenlemeler vardır. Ancak, Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanındaki müktesebatı içinde bir Avrupa Birliği işsizlik sigortası, Avrupa Birliği asgari gelir desteği, Avrupa Birliği asgari ücreti, Avrupa Birliği sosyal güvenlik

sistemi, Avrupa Birliği emekliliği, Avrupa Birliği sağlık sistemi v.b. gibi sosyal koruma sistemlerine ilişkin önlemler bulunmamaktadır (Erdoğdu, 2005: 33).

Avrupa Birliği Anayasası, daha doğru bir ifadeyle Anayasal Antlaşma 16 aylık çalışma ve müzakereler neticesinde 17-18 Haziran 2004 Brüksel Zirvesi'nde kabul edilmiş ve 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da tüm üye devletler ve Bulgaristan, Romanya ve Türkiye tarafından imzalanmıştır. Anayasal Antlaşma tüm üye devletler tarafından onaylandıktan sonra halen yürürlükte olan antlaşmaların yerine geçecek olup, yasama sürecini basitleştirmekte ve Avrupa Parlamentosu'nun karar alma sürecindeki rolünü güçlendirmekte, AB Konseyi, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Komisyonu'na yönelik önemli değişiklikler getirmektedir. Anayasanın yürürlüğe girmesi tüm üye ülkelerin onamasına bağlıdır. Ancak, Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda Anayasaya hayır oyu çıkmasından sonra yaşanan gelişmeler, Anayasanın onay sürecini ve buna ilişkin planların ertelenmesine yol açmış ve 16-17 Haziran 2005 tarihli Avrupa Konseyi zirvesinde, Anayasa Antlaşmasının yürürlüğu için öngörülen 1 Kasım 2006 tarihinin imkan dahilinde olmaktan çıktığı sonucuna ulaşılmıştır (İKV, 2008; www.abgm.adalet.gov.tr, 2008).

AB Anayasal Antlaşmasını incelediğimizde, Madde II-90 ve 94, Madde III-209, 210 ve 213'te sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelere yer verildiğini görmekteyiz. Özellikle konumuz olan işsizlik sigortası ile ilgili, "Haksız işten çıkarma durumunda korunma" başlıklı Madde II-90'da; "Tüm çalışanların, Birlik yasaları ile ulusal yasalar ve uygulamalara uygun olarak, haksız işten çıkarmaya karşı korunma hakkına sahip oldukları" belirtilmektedir. Yine, Sosyal güvenlik ve sosyal yardım başlıklı Madde II-94'de; "Birlik, doğum, hastalık, endüstriyel kazalar, bağımlılık veya yaşlılık durumları ile iş kaybı durumlarında korunma sağlayan sosyal güvenlik ödeneklerinden ve sosyal hizmetlerden yararlanma haklarını, Birlik yasaları ile ulusal yasalar ve uygulamalar tarafından belirlenmiş kurallara uygun olarak kabul eder ve bu haklara saygı gösterir", şeklinde bir hüküm bulunmaktadır.

Anayasal Antlaşmanın Madde III-210 ve 213'teki hükümlerinde ise sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerin nasıl yapılacağından bahsedilmekte olup, bu maddelere aşağıda değinilecektir.

Madde III-210'a göre;

**1.** Birlik, Madde III-103'de belirtilen hedeflere ulaşma düşüncesi içinde, aşağıdaki alanlarda Üye Devletlerin faaliyetlerini destekler ve tamamlar:

**a)** Çalışanların sağlığının ve güvenliğinin korunması için özellikle çalışma ortamının iyileştirilmesi;

**b)** Çalışma koşulları;

**c)** Çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma;

**d)** Çalışanların, iş akitlerinin sona ermesi durumunda korunması;

**e)** Çalışanlara bilgi ve danışma sağlanması;

**f)** 6. paragrafa tabi olacak şekilde, ortak belirleme de dahil olmak üzere, çalışanların ve işverenlerin temsil edilmesi ve çıkarlarının topluca savunulması;

**g)** Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşları için istihdam koşulları;

**h)** İşgücü piyasasının dışında bırakılmış kişilerin Madde III-183'ü ihlal etmeyecek şekilde geri kazandırılması;

**i)** İşgücü piyasası fırsatları ve işte karşılaştıkları muamele açısından kadın-erkek eşitliği;

**j)** Toplumsal dışlamayla savaşıma;

**k)** (c) maddesini ihlal etmeyecek şekilde, sosyal koruma sistemlerinin çağdaştırılması.

**2.** Birinci paragrafta öngörülen amaçla:

**a)** Avrupa yasaları veya çerçeve yasaları, Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüğünün uyumlulaştırılması dışında, bilginin iyileştirilmesi, bilgi ve iyi uygulamalar alışverişinin geliştirilmesi, yenilikçi girişimlerin teşvik edilmesi ve deneyimlerin değerlendirilmesini hedef alan girişimler yoluyla, Üye Devletler arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesini amaçlayan tedbirler olabilir;

**b)** Avrupa çerçeve yasaları, Üye Devletlerin her birinde geçerli olan koşullar ve teknik kurallara dikkat ederek, 1. paragrafın (a) ile (i) arasındaki alt paragraflarında belirtilen alanlarda, aşamalı uygulama için asgari gereklilikleri belirleyebilir. Söz konusu Avrupa çerçeve yasaları, küçük ve orta ölçekli girişimlerin oluşmasını ve gelişmesini durduracak bir şekilde idari, mali ve yasal sınırlamalar getirmekten kaçınır. Her durumda, bu Avrupa yasaları veya çerçeve yasaları, Bölgeler Komitesi'ne ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra kabul edilir.

**3.** Avrupa yasaları veya çerçeve yasaları, 2. paragrafa istisna olarak, Avrupa Parlamentosu'na, Bölgeler Komitesi'ne ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket eden Konsey tarafından 1. paragrafın (c), (d), (f) ve (g) alt paragraflarında belirtilen alanlarda kabul edilir.

Konsey, Komisyonun teklifiyle, olağan yasal prosedürü 1. paragrafın (d), (f) ve (g) alt paragrafları için geçerli kılacak bir Avrupa kararını kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket eder.

**4.** Bir Üye Ülke, 2. paragrafa göre kabul edilen Avrupa çerçeve yasalarının gerçekleştirilmesini, ortak talepleri üzerine, sosyal ortaklara emanet edebilir. Bu durumda, söz konusu Üye Ülke, Avrupa çerçeve yasasının değiştirilmesi gerektiği tarihten daha geç olmamak kaydıyla, sosyal ortakların anlaşma yoluyla gerekli önlemleri uygulamasını sağlar ve Üye Ülkenin, her zaman bu çerçeve yasasının zorunlu kıldığı sonuçları garanti edebilecek bir konumda olmasını sağlayacak gerekli tüm tedbirleri alması gerekir.

**5.** Bu maddeye göre kabul edilen Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları:

**a)** Üye Devletlerin kendi sosyal güvenlik sistemlerinin temel ilkelerini tanımlama hakkını etkilemez ve söz konusu sistemin mali dengesini önemli ölçüde etkilememelidir;

**b)** Hiçbir Üye Ülkenin, Anayasaya uygun daha sıkı koruyucu tedbirler sürdürmesini veya uygulamasını engellemez.

Madde III-213'e göre ise;

Komisyon, Madde III-209'da belirtilen hedeflere ulaşma düşüncesiyle ve Anayasanın diğer hükümlerini ihlal etmeksizin, bu Bölüm kapsamındaki tüm sosyal politika alanlarında, özellikle aşağıdaki konularla ilgili olarak, Üye Devletler arasındaki işbirliğini teşvik eder ve faaliyetlerinin koordinasyonunu kolaylaştırır:

- a) İstihdam;
- b) İş yasası ve çalışma koşulları;
- c) Temel ve ileri mesleki eğitim;
- d) Sosyal güvenlik;
- e) Meslek kazalarının ve hastalıklarının önlenmesi;
- f) İşyeri hijyeni;
- g) Örgütlenme hakkı ve işverenlerle çalışanlar arasındaki toplu iş sözleşmeleri.

Komisyon, bu amaçla, ulusal düzeyde ortaya çıkan sorunlarla uluslararası kuruluşları ilgilendiren konularda, özellikle de ana hatlar ve göstergelerin belirlenmesini, en iyi uygulama alışverişinin düzenlenmesini ve düzenli izleme ve değerlendirme için gerekli öğelerin hazırlanmasını amaçlayan inisiyatiflerle görüşler sunarak ve istişareler düzenleyerek, Üye Devletlerle yakın temas içinde hareket edecektir. Avrupa Parlamentosu sürekli olarak bilgilendirilecektir. Komisyon, bu maddede belirtilen görüşleri sunmadan önce, Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışacaktır.

### **3.2. AB Ülkelerindeki İşsizlik Sigortası Programının Genel Özellikleri**

İşsizlik sigortası genellikle tam istihdam seviyesine yaklaşmış ve işgücü piyasasının yeterince organize olduğu sanayi toplumlarında uygulanmaktadır. Nitekim, işsizlik sigortasının tarihi gelişim sürecine baktığımızda, ilk kurulduğu ve uygulandığı ülkelerin hemen hemen sanayileşmiş Batı ülkeleri olduğu görülmektedir. Avrupa ülkelerinde uygulanmakta olan işsizlik sigortası programları incelendiğinde, ülkeden ülkeye bazı farklılıklar gösterdiği ortaya çıkmakla birlikte, bazı ortak özelliklerinin olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmakta olan işsizlik sigortası programlarının genel özellikleri aşağıda değerlendirilecektir.

Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda hem işsizlik sigortası hem de işsizlik yardımı programı bulunmaktadır. Fakat bazı ülkelerde işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı birlikte uygulanırken, kimi ülkelerde ise sadece işsizlik sigortası uygulanmaktadır.

AB ülkelerinde işsizlik sigortası kapsamına genelde hizmet akdiyle çalışanlar girmektedir. Memurlar ve kamu görevlileri ise kapsam dışında bırakılmaktadır. Zira memurların ömür boyu istihdam çerçevesinde işe alındıkları kabul edilmektedir. Ayrıca, çalışma biçimlerinin belirsizliği nedeniyle tarım sektöründe ve mevsimlik işlerde çalışan işçiler de kapsam dışında bırakılmıştır.

Belirli bir yaşın altındakilerle belirli bir yaşın üstündekiler işsizlik sigortası kapsamı dışında kalmaktadırlar. Yaş sınırları ise ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Mesela, bazı ülkeler sadece üst sınır tespit ederek 60 yaş altındaki işçileri kapsama almışlar, yine bazı ülkeler de 16-65 yaş arasında çalışanları kapsama dahil etmişler, bu yaşların altında ve üstünde çalışanları kapsam dışı bırakmışlardır.

Avrupa Birliği ülkelerinde kişilerin işsizlik sigortasından faydalanabilmesi için belirli şartları yerine getirmesi gerekmektedir. AB ülkelerinin çoğunda işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için çalışanlar aşağıda yer alan temel 3 koşulu yerine getirmek durumundadırlar.

1. Belirli bir süre çalışmak ve işsizlik sigortası primi ödemek,
2. İstek ve iradesi dışında işsiz kalmış olmak,
3. Halen çalışmaya elverişli olmak.

Ayrıca bunlar dışında;

- Çalışmıyor ve başka bir yerden gelir almıyor olmak,
- İş Kurumuna kaydolmak ve uygun iş tekliflerini kabul etmek,
- Belirli yaşlar arasında olmak,
- Emekli olmamak,

Gibi şartlar aranmaktadır.



AB ülkelerinde işsizlik sigortasından sağlanan hizmetlere bakıldığında, işsizlik ödeneği, yeni bir iş bulma ve mesleki eğitim verildiğini görmekteyiz.

Ödenek miktarının hesaplanmasında genelde kişinin işten ayrılmadan önce aldığı ücret (son birkaç ay) ile medeni hali (aile durumu) dikkate alınmaktadır. Bazı ülkelerde ise, işçinin aldığı ücret dikkate alınmadan sabit bir ödenek verilmektedir. Ödeneğin süresi de genelde sigortalılık-çalışma süresine ve kişinin yaşına bağlı olmaktadır.

AB ülkelerindeki işsizlik sigortasının kesilmesi/reddedilmesi hallerini incelediğimizde, geçerli ve göz önünde bulundurulabilecek bir neden olmadan kişi;

- Haklı bir neden olmaksızın işyerini terk etmişse,
- İşyerinden kendi kusuru sebebiyle çıkartılmışsa,

Ödeneği reddedilmektedir.

- Ödenek alırken durumuna uygun önerilen bir işi reddetmişse,
- İş Kurumunun çağrılarına icabet etmemişse,
- Mesleki eğitime katılmayı reddetmişse,

Ödeneği kesilmektedir.

AB ülkelerinde işsizlik sigortası programları genellikle devlet tarafından yönetilmektedir. İskandinav ülkelerinde ise, devletin denetimi ve gözetimi altında sendikalar-kasalar tarafından idare edilmektedir.

İşsizlik sigortasının finansmanı ise, genellikle sigortacılık ilkelerine göre işçi, işveren ve devletin katıldığı üçlü finansman yöntemine dayanmakta, ancak bazı ülkelerde sadece işveren ve devlet katkısı söz konusu olup, işçi katkısı bulunmamaktadır. Yine kimi ülkelerde de işçi ve işveren katkısı olup, devlet katkısı söz konusu olmamaktadır. İşsizlik yardımı ise, herhangi bir katkıya ihtiyaç duymaksızın Devlet tarafından vergilerden karşılanmaktadır.

AB ülkelerindeki işsizlik sigortası programlarının genel özelliklerini bu şekilde açıkladıktan sonra, Avrupa Birliğinin 2004 yılındaki büyük-kapsamlı genişlemesinden

önceki 15 üye ülkesinin işsizlik sigortası sistemleri detaylı bir biçimde incelenmeye çalışılacaktır.

### **3.3. Benelüks Ülkelerinde İşsizlik Sigortası**

#### **3.3.1. Belçika**

##### **3.3.1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı**

Belçika sosyal güvenlik genel rejimi aşağıdaki sigorta kollarını içerir.

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

Belçika’da bir kişi çalışmaya başladığı anda sosyal güvenlik için gerekli kayıt işlemlerini sigortalının işvereni yapar. Sigortalı herhangi bir kuruma görünmek veya gitmek zorunda değildir.

Bu kuralın tek istisnası “hastalık-malüllük sigortası” dır. Bu riskler kapsamına girmek için sigortalı seçtiği bir Mütüaliteye (sigorta kuruluşu) sigortalanmak veya Hastalık-Malüllük Sigortası Yardım Sandığının bir bölge sigorta sandığı bürosuna kaydolmak zorundadır. Belçika’da tarafsız, mesleki, sosyalist, liberal ve Hıristiyan mütüalitelere bulunmaktadır.

Sigortalı her üç ayın ilk günü sigorta kuruluşunu değiştirebilir. Bununla birlikte, eğer ilgili kimse 12 aydan az bir süreden beri sigortalı ise, bu yeni sigorta kuruluşu söz konusu değişikliğe itiraz edebilir.

Çalışanlardan ücretin belirli bir yüzdesine eşit miktarda sosyal güvenlik primi alınır. Ücret üzerinden primi işveren keser ve sosyal güvenlik ulusal ofisine yatırır. Sigortalının bizzat kendisinin ödediği prim serbest ek sigortadan bazı yardımlar sağlayan Mütüaliteye ödenen primdir. Hastalık-Malûllük Sigortası Yardım Sandığı bu olanağa sahip değildir (European Commission, 1997: 31; Ekdemir, 2005: 569).

### 3.3.1.2. İşsizlik Sigortasının Çerçevesi

Belçika’da işsizlik sigortası 1920 yılında çıkarılan yasa ile uygulanmaya başlamıştır. Bugün yürürlükte olan mevzuat ise 25 Kasım 1991 tarihli Kanuna dayanmaktadır. Belçika’da zorunlu işsizlik sigortası uygulanmaktadır (Tuna, 1995: 103; European Commission, 2006; Brüksel Büyükelçiliği<sup>4</sup>, 2008).

Genel olarak, günlük ya da haftalık çalışma saatleri ne olursa olsun sosyal güvenlik kapsamında bulunan bütün çalışanlar işsizlik sigortasına tabidir. Ayrıca, eğitimlerini tamamlayan ve işsiz kalan gençler de işsizlik sigortası kapsamında değerlendirilmektedirler. İşverenlerinin ikametgahlarında oturmayan ve aynı işveren için günde 4 saatten fazla çalışmayan bir veya birkaç işveren için haftada 24 saat çalışmayan hizmetçilere işsizlik sigortası uygulanmaz (Ekdemir, 2005: 576; European Commission, 2006; Brüksel, 2008).

### 3.3.1.3. İşsizlik Ödeneğini Haketme Koşulları

İşsizlik ödeneğini talep edebilmek alabilmek için ilgili kişinin geriye doğru belirli bir süre zarfında çalışmış olması gerekmektedir. Asgari sigortalılık-staj süresi aranmaktadır. Bu süreler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

**Tablo 1: Belçika’da İşsizlik Sigortasını Haketme Süreleri**

Yaş	Çalışma süresi	Geriye doğru dikkate alınan süre
36 yaşından küçükler	312 (=12 ay)	18 ay
36’ dan büyük 49’ dan küçük	468 (=18 ay)	27 ay
50 veya daha üzeri yaş	624 (=24 ay)	36 ay

**Kaynak:** Brüksel, 2008.

<sup>4</sup> Brüksel Büyükelçiliğinin web sitesinden alınan bilgilere metin içerisinde yeniden atıf yapıldığında, “Brüksel Büyükelçiliği” kısaca “Brüksel” şeklinde adlandırılacaktır.

Bulunduğu yaşın dahil olduğu dönem için aranan yaş şartlarını yerine getiremeyen işsizlerin çalışma gün sayılarının hesaplanmasında daha üst yaş gruplarının dahil olduğu çalışma süreleri göz önüne alınabilmektedir. Örneğin, 25 yaşında bulunan ve ancak son 10 ayda 156 gün çalışan bir kişi için, son 36 ayda 624 gün çalışmış olma şartı aranabilmektedir. Böyle bir durumun mevcudiyeti halinde kişi işsizlik sigortasından yararlanmaya hak kazanır. Ayrıca, Birlik üyesi ülkelerde veya sosyal güvenlik sözleşmesi akdedilmiş ülkelerde geçen sigortalı süreler de işsizlik ödeneğine hak kazanmada dikkate alınır.

Bununla birlikte, işsizlik ödeneğini hak edebilmek için aşağıdaki şartların yerine getirilmesi gerekir;

- İşini kendi isteği ve iradesi dışında bırakmış olmak,
- Herhangi bir yerde çalışmıyor ve başka bir yerden gelir almıyor olmak,
- İş arayan kimse olarak ilgili istihdam bürosuna kaydolmak ve kişisel duruma uygun iş önerilerini kabul etmek,
- Çalışabilir durumda olmak,
- Oturma yeri Belçika da bulunmak ve fiilen Belçika'da yaşamakta olmak (sınırlı bir süre için Belçika'daki haklar kaybolmaksızın başka bir üye devlete gitmeye ve orada iş aramaya izin verilebilir.),
- Normal olarak ikamet edilen bölgenin komün idaresi veya yerel Konseyi tarafından yönetilen işsizlik bürosuna ayda iki defa gitmek,
- Erkekler için 65, kadınlar için ise 60 yaşın altında olmak,
- Emeklilik yaşında olmamak (European Commission, 1997: 37; Ekdemir, 2005: 576; European Commission, 2006; Brüksel, 2008).

Ayrıca, 1 Temmuz 2004 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere özellikle 30 yaşın altındaki uzun süreli işsizlerin tekrar çalışmaya başlaması için daha sıkı denetim yapılmasını ve iş aramak için yeterince gayret sarf etmeyenlerin ise işsizlik sigortası kapsamından çıkarılmasını amaçlayan yeni tedbirler uygulamaya konulmuştur.

Öncelikle 25 yaşın altında olan ve en az 15 aydan beri işsiz olan veya 25 veya daha üst yaşta olup da en az 21 aydan beri işsiz olanların denetimine ağırlık verilecektir.

Her yıl yeni bir yaş grubu uygulama kapsamına alınmıştır. 1 Temmuz 2005 tarihine kadar sadece 30 yaşın altındakiler, 1 Temmuz 2005-1 Temmuz 2006 dönemi için 30-39 yaş arası olanlar ve 1 Temmuz 2006 tarihinden itibaren ise 40-49 yaş arası olanlar uygulama kapsamına girmiştir. 50 yaş üstü olanlar ise uygulama dışında tutulmuştur.

Uygulamamaya ilişkin Krallık Kararnamesi (04.07.2004 tarihli Krallık Kararnamesi, Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad 09.07.2004, (s. 54776)) uyarınca genelde son 24 ay içinde belirli bir süre tam veya kısmi oranlı çalışmış, meslek veya uyum kursunu takip etmiş işsizlerin yine ancak belirli bir süre denetim dışında tutulması öngörülmektedir. En az % 33 oranında malul sayılanlar ise uygulama dışında tutulmuşlardır.

Yeni uygulama özellikle 30 yaş altındaki uzun süreli işsizler başta olmak üzere bundan böyle işsizlerin daha sıkı denetim altına alınmasını ve iş aramak için gerekli çabayı göstermeyenlerin veya iş bulma kurumunun kendisine gösterdiği bir meslek veya uyum kursunu takip etmeyenlerin işsizlik sigortası ödeneklerinin durdurulmasını öngörmektedir (Brüksel, 2008).

### **3.3.1.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi**

Sigortalının işsizlik ödeneği miktarının hesaplanmasında son aldığı ücret ile medeni hali dikkate alınır. Hesaplama yapılırken aşağıdaki hususlar göz önüne alınır:

- Temel ödenek (brüt ücretin % 35'i),
- Uyum ücreti (brüt ücretin % 20'si - ilk 12 aylık dönem için verilir),
- Evli çiftlerden yalnız birinin geliri varsa tek gelir kaybı için % 5'lik bir ek ödenek,
- Uyum döneminden sonra uygulanmak üzere aile reisleri için % 20'lik ek ödenek,

- Yine uyum döneminin bitiminden sonra uygulanan ve yalnız yaşayanlara verilen % 2'lik ek ödenek.

Sonuç olarak aile reisi olanlara, işsizlik ödeneğinin ailenin tek geliri olması halinde brüt gelirin (%35+%5+%20 olmak üzere) % 60'ı işsizlik süresince ödenir. Asgari ve azami sınırları aşmamak kaydıyla yalnız yaşayanlar ilk 12 ay boyunca brüt maaşlarının % 60'ını, takip eden dönemlerde % 42'sini ödenek olarak alırlar. Evli, ancak, ailenin geçiminden sorumlu olunmayan durumlarda ilk 12 ay boyunca brüt aylığın % 35'i alınırken daha sonraki dönemlerde ailenin gelir durumuna göre sabit bir oranda ödenek alınmaya devam edilir. Uzun süreli işsizlik durumunda ödenek tamamen kesilir (Ekdemir, 2005: 576-577).

Esas itibariyle Belçika işsizlik sigorta sisteminde işsizlik ödeneğinden yararlanma belli bir süreye bağlanmamıştır. Ödenek emekliliğe kadar devam eder (TİSK, 2000b: 27).

### **3.3.1.5. Ödeneği Almak İçin Gerekli İşlemler**

İşsizlik ödeneğinden faydalanabilmek için işsizin öncelikle işsizlik ödeneklerini ödemekle yükümlü kuruluşa ödenek talebinde bulunması gerekir.

Ödenek tahsisi kararını Ulusal İstihdam Ofisi verir ve ödemeler sendikalar tarafından kurulan özel kuruluşlarca veya kamu kuruluşu olan işsizlik ödenekleri ödeme yardım sandığı tarafından yapılır. Kişi ödemeyi yapacak kuruluşu kendisi seçer ve istediği zaman değiştirilebilir (Ekdemir, 2005: 577).

### **3.3.1.6. Ödeneğin Reddi/Kesilmesi**

İlgili kimse işyerini geçerli bir neden olmadan terk etmişse veya işyerinden kendi kusuru yüzünden salıverilmişse veya durumuna uygun bir iş önerildiği halde o işi kabul etmemişse, kendisine 8 ila 52 hafta süre ile işsizlik ödeneği ödenmez. İşsizlik ödeneğinden yararlanma hakkı Belçika yasalarına göre sınırsız olmakla birlikte, işsizlik süresinin aynı cinsten aynı yaştaki kimseler için belirlenen bölgesel ortalamasını 2 kat geçmesi durumunda ödenekler kesilir.

Ayrıca, işsizlik bürolarının kontrollerine riayet etmemesi, işsizin niteliklerine uygun iş önerilerini kabul etmemesi ve işsizlik ödeneğinin kişinin tek geçim kaynağı olmaması durumlarında işsizlik ödeneği kesilir.

İlgili kimse sınırlı bir süre için başka bir AB üyesi devlete gidebilir ve orada iş arayabilir. Ancak, kendisinin Belçika'da işsizlik ödeneğinden yararlanma hakkını kaybetmemiş olması gerekir (Ekdemir, 2005: 577).

### **3.3.1.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Belçika'da işsizlik sigortası işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilir. İşçi gelirinin % 0,87'sini işsizlik primi olarak öder. İşveren ise bordronun % 2,92'sini, tatil ikramiyesinin % 1,6'sını, ücret düzenleme farklarının ise % 5,85'ini prim olarak öder. Devletin direk katkısı bulunmamaktadır. Ancak, işsizlik programında meydana gelebilecek açıklar devlet tarafından karşılanmaktadır.

### **3.3.2. Hollanda**

#### **3.3.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Çerçevesi**

Hollanda sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki sigorta bölümlerinden oluşmaktadır;

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

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

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

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

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

Ücretli çalışan kişi, kendisinin hangi meslek kuruluşuna bağlı olacağını bildirmesini işvereninden talep eder. Çünkü iş göremezlik veya işsizlik halinde sigortalı bu kuruluşa başvuracaktır.

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

Ücretlilerle ilgili primleri çeşitli sosyal güvenlik kolları ile ilgili olarak işverenleri öder. Sigortalıya ait prim payını ücretinden keser. Sigortalı para yardımları alıyorsa bu yardımları ödeyen kurum gerektiğinde bu yardımlar üzerinden bir prim alır. Bağımsız çalışanlar kendilerine ilişkin primler için bir cetvel temin ederler. Sağlık yardımları sigortası hariç bütün meblağlar Aidatlar servisi tarafından tahsil olunur. Sağlık yardımları sigortasına ilişkin primler doğrudan ilgilinin bağlı olduğu hastalık sandığına tahsil edilir (European Commission, 1997: 137; Ekdemir, 2005: 636-637).



### 3.3.2.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

Hollanda'da işsizlik sigortası mevzuatına ilişkin mevzuat 1916 tarihinde çıkarılmıştır. Daha sonra bu kanun 1949 yılında değişikliğe uğramıştır. Şu an yürürlükte olan mevzuat ise 1987 tarihlidir. Hollanda'da zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır. 65 yaşını geçmemiş tüm çalışanlar işsizlik sigortası kapsamındadır. Ancak, kamu çalışanlarına uygulanan özel bir sistem mevcuttur.

### 3.3.2.3. İşsizlik Ödeneği Haketme Koşulları

İş aramaya gücü yeter ve çalışabilir durumda olmak, iş kurumuna kayıtlı olmak, kendisine teklif edilen işi reddetmemiş olmak kaydıyla, istek ve iradesi dışında işsiz kalan sigortalı kişi, işsizlik sigortası hakkındaki yasa uyarınca işsizlik ödeneği almaya hak kazanır (European Commission, 2006). Bu ödenekten yararlanmak için ilgilinin işsiz kaldığı ilk günden hemen önceki 12 ay zarfında en az 26 hafta süre ile Hollanda'da çalışmış olması gerekir. Sigortalı bu koşulu yerine getirmiyorsa, kendisinin diğer birlik üyesi ülkelerde geçen sigortalılık süreleri nazara alınır.

İşsizlik ödeneğinden yararlanmak için işverenin bağlı olduğu meslek kuruluşuna sigortalının işsiz kaldığını bildirmesi gerekir. Bu kuruluşu aynı zamanda ödenek talebi de gönderilir. Talep işsizliğin başladığı tarihi izleyen hafta içinde yapılır. Bu durumda, ilgili kimse istihdam bürosuna kendisini iş arayan kimse olarak kaydettirmek zorundadır. Bu kayıt yaptırılmazsa ödeneğin ödenmemesi gibi riskle karşılaşmak mümkündür. İşsizlik ödeneğinden yararlanma hakkı kişi 65 yaşına ulaştığı tarihte bitmekte ve yerine yaşlılık aylığı bağlanmaktadır (Ekdemir, 2005: 645-646).

### 3.3.2.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi

İşsizlik ödemeleri İşsizlik Kanunu uyarınca işverenler kurumu tarafından yapılmaktadır. Asgari staj süresi mevcuttur. İşsizlik Kanunu da 3 üç türlü yardımı öngörür:

1. Ücrete endekslenmiş ödenek,
2. Takip ödeneği,
3. Kısa süreli ödenek (European Commission, 2006).

**1. Ücrete Endekslenmiş Ödenek:** Çalışılan süreye bağlıdır. En az 26 hafta çalışmış olma şartı mevcuttur. İş geçmişinin tespitinde kişinin son 3 yılda çalışmış olduğu gerçek süre göz önünde tutulur.

**2. Takip Ödeneği:** Ücrete endeksli işsizlik ödeneğinin sona ermesinden sonra takip ödeneği başlar. İşsizliğin başladığı tarihte 57,5 yaşından genç olan kişiler 2 yıl boyunca takip ödeneği alırlar. (57,5 yaşından büyük kişiler 3,5 yıl). Takip ödeneğinin miktarı asgari ücretin % 70'idir. Meblağın asgari ödeneğin altında kalması halinde bu ödeneğin tamamlayıcı ödenek ile asgari ücrete tamamlanması olanağı vardır.

**3. Kısa Süreli Ödenek:** İşsiz kalanlardan geçimlerini sağlamakta güçlük çekenlerin, sosyal yardım alanlar grubuna girmeden önce kısa süreli olarak önceki çalışmalarına bağlı aldıkları ödenektir (Lahey Müşavirliği<sup>5</sup>, 2007: 1).

Ücrete endekslenmiş ödenek çalışılan zamana bağlı olarak, aşağıdaki tabloda yer alan sürelerle göre ödenir;

**Tablo 2: Hollanda'da Ücrete Endeksli İşsizlik Ödeneği Süreleri**

İş Geçmişi Süresi	Ücrete Endeksli İşsizlik Ödeneği Süresi
4 yıl veya daha az	6 ay
5-9 yıl	9 ay
10-14 yıl	1 yıl
15-19 yıl	1.5 yıl
20-24 yıl	2 yıl
25-29 yıl	2.5 yıl
30-34 yıl	3 yıl
35-39 yıl	4 yıl
40 yıl ve daha fazlası	5 yıl

**Kaynak:** Lahey (2007: 2)

Hollanda'da işsizlik sigortası ile ilgili son yapılan değişiklikler de şöyledir;

<sup>5</sup> Hollanda'da uygulanan işsizlik sigortası sistemi hakkında Lahey Müşavirliğinden e-mail ile bilgiler istenmiş ve elde edilen bilgilere metin içerisinde yer verilmiş olup, bundan böyle "Lahey Müşavirliği" kısaca "Lahey" olarak adlandırılacaktır.

- 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren işsizlik ödeneği ilk iki ay son alınan maaşın %70'inden % 75'ine yükseltilmiştir. 3. aydan itibaren bu % 70 olarak düzenlenmiştir.
- İşsizlik ödeneği alma süresi de 5 seneden, 3 sene 2 aya indirilmiştir.
- Kısa süreli işsizlik ödeneği hak edebilmesi için kişinin son 36 haftalık sürenin 26 haftasını çalışarak geçirmesi şartı konulmuştur. Bu süre daha önce 39 haftanın 26 haftası olarak geçerliydi. Müzisyen ve artistler için hala eski süreler geçerlidir.
- Uzun süre işsizlik ödeneği alacak kişi için 5 senenin en az 4 senesi, son 52 haftanın da 39'unda çalışmış olmak zorunluluğu getirilmiştir.
- Yaşlıların işsiz kalması durumunda da bazı değişiklikler getirilmiştir. 50 yaşında işsiz kalan kişiye işsizlik ödeneği bağlamadan önce mal varlıklarını satma şartı kaldırılmıştır. 60 yaş ve yukarısında olanlar için ise eşlerinin mal varlığını satmaları şartı da kaldırılmıştır.
- İşçiyi işten çıkarırken geçerli olan son işe girenin ilk işten çıkması şartı kaldırılmıştır.
- 1 Ocak 2004 tarihinden sonra işsiz kalan ve 57,5 yaşında ve de daha yaşlı olanlar için 65 yaşına kadar iş arama ve işçi bulma kurumuna kayıt olma mecburiyeti getirilmiştir.
- 1 Ocak 2004 tarihinden önce işsiz ve 57,5 ve daha yaşlı olanlarda, iş arama mecburiyeti bulunmamaktadır.
- Yeni duruma göre, çocuğu 5 yaşına gelinceye kadar çalışmadan kendi çocuğunun bakımı için evinde kalanların, ilk beş yılın yarısı (2,5 yıl), çalışma sürelerine iş geçmişi olarak çalışılmış gibi eklenecek ve çocuk bakımında geçen 2005 ve 2006 yıllarındaki sürelerin % 75 'i iş geçmişi olarak kabul edilecektir. (1998 – 2004 tarihleri arasında geçen süreler % 100 oranında iş geçmişi olarak kabul edilmekteydi.)

- Uzun süreli işsizlerin işe yerleştirilebilmesi ve asgari geçim ödeneği konusunda belediyelerin karar verme yetkileri genişletilmiştir (Lahey, 2007: 1-2).

İşsizlik ödeneği alırken kişinin hastalanması halinde, durumunu derhal ilgili meslek kuruluşuna veya kendisine ödeneği ödemekte olan sosyal servise bildirmesi gerekir. İşsizlik ödeneğinin ödendiği süre zarfında ilke olarak her türlü hastalık sağlık yardımı yapılır. Yardımları hastalık sigortası sandığı karşılar.

### **3.3.2.5. İşsizlik Ödeneğinin Alınması ve Yönetimi**

İşsizlik ödeneğinden yararlanmak için işverenin bağlı olduğu meslek kuruluşuna sigortalının işsiz kaldığını bildirmesi gerekmektedir. Aynı zamanda işsizlik ödeneğini verecek kuruluşa başvurması gerekmektedir. İşsizlik ödeneğinin verilip verilmemesine Sosyal Sigorta Konseyi karar vermektedir. Genel işsizlik fonu işsizlik ödeneklerinin idaresi ile yükümlüdür. Yerel birlik büroları başvuruları kabul etmekte ve ödemeleri yapmaktadır. Belediyeler ise, işsizlik yardımlarının yönetimini sağlamaktadır.

### **3.3.2.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

İşsizlik sigortasının finansmanı, işçi ve işverenden kesilen primlerle sağlanır. İşçi çalıştığı iş koluna göre kazancının % 1,28'ini, işverende bulunduğu sektöre göre bordronun % 1,28'sini prim olarak ödemektedir. Devlet ise finansmana herhangi bir katkıda bulunmamaktadır.

### **3.3.3. Lüksemburg**

#### **3.3.3.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı**

Lüksemburg sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki yardımları ihtiva eder:

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

Yukarıda belirtilen yardımların bağlanması etkin olan kuruluşlar ilgilinin işçi veya istihdam edilmiş olmasına göre değişir. Bununla birlikte iş kazaları, meslek hastalıkları, işsizlik ödenekleri ve aile yardımları için ödemeler aynı kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Lüksemburg'da çalışmaya başlayan kişinin sosyal güvenlikle ilgili işlemleri işveren tarafından yerine getirilmektedir.

Çalışan sadece hastalık-analık ve yaşlılık-ölüm sigortaları için prim öder. Prim miktarı kişinin ücretine bağlıdır. Aldığı ücretin belli bir oranı hesaplanarak ödeyeceği prim miktarı belirlenir. Primler yarı yarıya işveren ve işçi arasında bölüştürülür. İşveren sigortalıya ait primleri ücretinden keserek ilgili birime yatırır. İş kazaları ve meslek hastalıkları ile işsizlik ödenekleri için sigortalı prim ödemez (Ekdemir, 2005: 693).

### **3.3.3.2. İşsizlik Sigortasının Çerçevesi**

Lüksemburg'ta işsizlik sigortası ilk defa 1921 yılında başlamıştır. Yürürlükteki mevzuat 1976 ve 1978 yıllarında revizyona uğrayarak, günümüzdeki şeklini almıştır. Lüksemburg'ta sadece işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır. Belli şartlar altında kendi hesabına çalışanlar da dahil olmak üzere bütün çalışanlar, mesleki eğitimi tamamlamış genç mezunlar işsizlik sigortası kapsamına alınmışlardır. 16 yaşından büyük olanlar ile 64 yaşından küçük olanlar işsizlik sigortası programı kapsamındadır (Tuna, 1995: 137; TİSK, 2000b: 28).

### **3.3.3.3. Ödeneği Haketme Koşulları**

İşlerini kendi iradeleri dışında kaybetmiş olan işçiler işsizlik sigortası kapsamındadırlar. İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için aşağıdaki koşulların yerine getirilmesi gerekir:

- Kişisel kusur olmaksızın işini kaybetmek,
- Durumuna uygun işi yapabilecek durumda olup, önerildiği takdirde o işi yapmak,
- 16 ile 64 yaşları arasında olmak,
- Malüllük veya yaşlılık aylığı almamak,

- Kamu işe yerleştirme bürolarına iş arayan kişi olarak kayıtlı olmak,
- İşsizlikten hemen önceki 12 ay zarfında Lüksemburg'da en az 26 hafta çalışmış olmak (bu süreler iş göremezlik sürelerini içeriyorsa o süreler kadar uzatılır. İlgilinin askerlikte geçirdiği süreler ile işsizlik ödeneği almış olduğu süreler için de aynı uygulama söz konusudur).

Sigortalı Lüksemburg'da yukarıda belirtilen en az 26 haftalık çalışma şartını taşıyamıyorsa ve daha önce AB üyesi ülkelerde çalışmışsa çalışılan bu süreler dikkate alınır (European Commission, 1997: 133; Ekdemir, 2005: 699).

#### **3.3.3.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi**

İşsizlik ödenekleri işsiz kalınmadan önce alınan ücretin % 80'ine eşittir. Ancak, asgari ücretin 2.5 katını geçemez. Bakmakla yükümlü olduğu çocuğu olanların ödeneği önceki gelirinin % 85'ine kadar çıkabilir. Eğer işsizlik 182 günden fazla bir süre devam etmişse ödenek miktarı asgari ücretin 2 katını aşamaz. İşsiz kişi, ödenek alırken yan iş olarak bir faaliyette bulunursa ilgilinin aldığı ücret veya gelir işsizlik ödeneklerinden düşülür. Ödenekler 24 aylık bir süre üzerinden en çok 365 gün için ödenir.

#### **3.3.3.5. Ödeneğin Nasıl Alınacağı ve Yönetimi**

İşsizlik sigortası programı Çalışma Bakanlığının gözetimi altında İş Kurumları tarafından yürütülmekte ve ödemeler yapılmaktadır. Yerel İstihdam Büroları ile Belediyeler de talepleri kabul etmektedir.

İşsiz kişi kendisini iş arayan kişi olarak ilgili yerel istihdam bürosuna kaydettirmek zorundadır. Ödenek talebi için kaybedilmesinden itibaren 2 hafta içinde aynı birime yapılır. Böylece işsiz kalınan ilk günden itibaren ödenek ödenir. Söz konusu işlemler ilk günden yapılmazsa ödenek hakkı kaydın yapıldığı günde başlar. Eğer 2 hafta içinde yapılmazsa ödenek talep tarihinden önceki azami 14 gün içinde ödenir.

İşsizlik ödenekleri posta havalesi yolu ile her hafta ödenmektedir. Ödenek alındığı süre içerisinde iş aramak amacıyla diğer AB ülkelerine gidilebilir. Ancak, bu durumda ödeneğin devamı için Lüksemburg'ta daha önceden (ayrılmadan 4 hafta içinde ilgili

mercilere başvurmuş olmak kaydıyla) iş aramak amacıyla başvuruda bulunmuş olunması gerekmektedir (TİSK, 2000b: 30; Ekdemir, 2005: 699).

### **3.3.3.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Lüksemburg'ta işsizlik sigortası devlet tarafından finanse edilmektedir. İşçi işsizlik sigortası primi ödememektedir. Ancak işçi ücretinden özel dayanışma primi adı altında % 5 oranında bir kesinti yapılmaktadır. İşverenin de herhangi bir katkısı söz konusu olmamakta, işsizlik sigorta programı tamamen devletçe desteklenmektedir. Belediye gelirlerinin % 2'si ve yerel vergi gelirlerinin % 4'ü oranında devlet işsizlik sigortası fonuna katkıda bulunmaktadır.

## **3.4. Orta ve Batı Avrupa Ülkelerinde İşsizlik Sigortası**

### **3.4.1. Almanya**

#### **3.4.1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı**

Almanya'da sosyal güvenlik genel rejimi çağdaş dokuz riskle ilgili sigorta kollarını içerir. Bunlar, İş kazaları, Meslek kazaları, Hastalık, Analık, Malullük, Yaşlılık, Ölüm, İşsizlik ve Aile yardımlarıdır.

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

Sigortalı, iş kazası ve meslek hastalıkları dışındaki sigorta kollarına ilişkin primlere katılır. Prim miktarları, ücretli çalışanlar için, aldıkları ücret üzerinden belirli oranlarda tespit edilir. İsteğe bağlı sigortalılar ve bağımsız çalışanlar, primlerin tamamını kendileri öderler. İşveren işçinin ücretinden kestiği primlerin ödenmesinden

sorumludur. İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası primleri işveren tarafından, işsizlik sigortası primleri işçi ve işveren tarafından üstlenilir. Hastalık sigortası prim oranı, belirli bir tavanı aşmamak üzere % 13.6-14'tür. Sigorta Kurumlarından kaza, malullük, yaşlılık, dul ve yetim aylığı alanlar için hastalık sigortası primi, aylığın % 13.4'üne tekabül eder; % 50'si aylık sahibi tarafından, % 50'si Sigorta Kurumu tarafından ödenir. Bakım sigortası prim oranı % 1.7'dir. Ücretli çalışanların primlerinin yarısını işveren öder. İşçilerin ve müstahdemlerin malullük-yaşlılık-ölüm sigortası prim oranı, prime esas alınan ücret aylık belirlenen bir miktarı aşmamak ve yarısı işveren tarafından ödenmek üzere % 19.5'tir. İşsizlik sigortası prim oranı ise, malullük-yaşlılık-ölüm sigortasında nazara alınan matrah üzerinden % 6.5 olarak belirlenmiştir. Prim oranları, yeni Eyaletlerde (Lander) farklıdır (European Commission, 2000a: 57; Ekdemir, 2005: 542).

#### **3.4.1.2. İşsizlik Sigortası Programının Çerçevesi**

Almanya'da işsizlik sigortasına ilişkin ilk yasal düzenleme 1927 yılında yapılmıştır. Yürürlükte bulunan kanun, 1998 tarihli (Arbeitslosengeld) kanundur (TİSK, 2001: 17). İşsizlik sigortasının hukuki temelini ise, Sosyal Kanun Kitabının III. Bölümü oluşturur (Hannover Ataşeliği<sup>6</sup>, 2007: 1).

Almanya'da zorunlu işsizlik sigortası sistemi uygulanmaktadır. Ücret karşılığı çalışan kişiler, ev işlerinde çalışanlar, genç özürülüler, tarım işçileri, beden işçileri, müstahdemler ve mesleki eğitim gören çıraklar, kural olarak işsizlik sigortası kapsamındadırlar. 65 yaşını dolduran işçi veya müstahdemler, tatilde çalışan öğrenciler, işsizlik sigortası kapsamı dışındadırlar (TİSK, 2000b: 35; Ekdemir, 2005: 550; European Commission, 2006).

#### **3.4.1.3. Ödeneği Haketme Koşulları**

Alman mevzuatına göre, İşsizlik Sigortasından İşsizlik Parası (Arbeitslosengeld) ve İşsizlik Yardımı (Arbeitslosenhilfe) adı altında iki yardım verilir.

<sup>6</sup> Almanya'da uygulanan işsizlik sigortası sistemi hakkında Hannover Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ataşeliğinden e-mail ile bilgiler istenmiş ve elde edilen bilgilere metin içerisinde yer verilmiş olup, bundan böyle "Hannover Ataşeliği" kısaca "Hannover" olarak adlandırılacaktır.



**İşsizlik Parası:** Kural olarak, ücretli bir işte çalışan işçi ve müstahdemlerle mesleki eğitim gören çıraklar, işlerini kaybettiklerinde aşağıdaki şartları sağlamak kaydıyla işsizlik parasına hak kazanırlar:

- Çalışma Dairesine iş istemiyle başvurmuş ve işsizlik parası talebinde bulunmuş olmak,
- Duruma uygun bir işte çalışabilir olmak,
- İş almaya hazır olmak, yani durumuna uygun bir iş olması halinde çalışma gücüne sahip olmak (Ekdemir, 2005: 550),
- İşsizlikten önceki son iki yıl zarfında 360 gün sigortalı çalışmak (çocuk yetiştirmek ve askerlik yapmak) ve bu süre içinde ödenmesi gereken zorunlu primi yatırmış olmak (European Commission, 2006; Hannover, 2007: 1).

İşsiz kalmaya üç ay kala, işsiz kalınacağından haber alınır, hemen Çalışma Dairesine başvurmak gereklidir. Esas olarak işsiz kalınacağı öğrenildikten sonra 3 gün içinde Çalışma Dairesine başvurmak zorunludur. Geç başvurularda işsizlik parası ödemesi dondurulabilir (Hannover, 2007: 1).

İşsizlik sigortası için gereken süreyi doldurmamış oldukları için “işsizlik parası” talep hakları olmayan işçilerle, bu haklarını kullanmış ve işsizlik parası bitmiş olan işsizler, “muhtaç” durumda olmaları halinde “işsizlik parası” için aranan koşulları yerine getirmeleri kaydıyla “işsizlik yardımı” alabilirler. İşsizlik yardımının bağlanabilmesi için işsizlere bir gelir testi uygulanır. Bu yardım devlet kaynaklarından yapılan sosyal yardım anlamına gelmektedir (Müller, 2000: 80; Ekdemir, 2005: 551; Hannover, 2007: 2).

#### **3.4.1.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi**

İşsizlik parası miktarının saptanmasında; kişinin bir güne tekabül eden, sigorta zarureti olan ortalama kazancı etkindir. Brüt gelirden % 21 değerindeki sosyal kesenek, gelir vergisi ve dayanışma vergisi kesildiğinde kalan kısım işsize net ödenek olarak ödenir. Bir günlük net ödeneğin 30 katı, her ay aylık net ödenek olarak hesaplanır.

Sosyal Kanun Kitabının III. Bölümünün 131. maddesine göre 365 gün, 134. maddesine göre ise, 360 gün üzerinden aşağıdaki gibi işlem yapılır:

- Sosyal sigortalı olarak çalışılan son on iki aydaki brüt aylık gelir (bu 2005 yılında en yüksek 5200 Euro'dur) 12 ile çarpılır ve çıkan miktar 365'e bölünerek günlük ölçü ortalama gelir bulunur.
- Bu meblağdan % 21 oranında sosyal güvenlik primi, gelir ve dayanışma vergileri kesildikten sonra kalan meblağ, günlük ödenen net ölçü gelirdir.
- Net ölçü gelirin % 60'ı yada çocuklularda % 67'si hesaplanarak günlük işsizlik parası ödenek miktarına ulaşılır.
- 134. maddeye göre bir ay ortalama 30 gün sayıldığından günlük işsizlik ödeneği miktarının 30 katı aylık meblağ olarak işsize ödenir (Müller, 2000: 85; European Commission, 2000a: 66; Hannover, 2007: 1-2).

1 Şubat 2006 tarihinden sonraki düzenlemeye göre işsizlik parasından yararlanma süreleri aşağıda tablo halinde gösterilmiştir.

**Tablo 3: Almanya'da İşsizlik Parasından Yararlanma Süreleri:**

Çalışılan Süre	Yaş	Yararlanma Süresi
12	-	6 ay
16	-	8 ay
20	-	10 ay
24	-	12 ay
30	55	15 ay
36	55	18 ay

**Kaynak:** Hannover (2007: 2)

İşsizlik süresi zarfında işsiz kimse adına, işsizlik sigortasından, zorunlu hastalık sigortası ve malüllük-yaşlılık-ölüm sigortası primleri ödenmektedir.

### 3.4.1.5. Ödeneğin Reddedilmesi/Kesilmesi

Çalışma Dairesi aşağıdaki hallerde işsizlik parası ödenmeye başlanılmasını veya ödenmeye devam edilmesini azami 12 haftaya kadar dondurur.

Geçerli ve göz önünde bulundurulabilecek bir neden olmadan;

- İş sözleşmesinin, haklı bir neden olmaksızın sigortalı tarafından feshedilmesi veya işveren tarafından bildirimsiz fesih hakkına dayanılarak feshedilmesi,
- İş aradığı Çalışma Dairesine kayıtlı olup ödenek alırken, Dairenin gösterdiği işi veya iş görüşmesi yapmayı reddetmesi,
- Sigortalının mesleki eğitim, meslekte ilerleme veya yeni bir meslek öğrenme önlemlerine katılmayı reddetmesi (Ekdemir, 2005: 551),
- Çalışma Dairesinin herhangi bir çağrısına icabet etmemesi, doktorun veya psikologun muayenesinden geçme talebini kabul etmemesi,
- İşsizlik kaydını yaptırma (yineleme) zorunluluğunu yerine getirmemesi ve işsizlik kaydını bunun için öngörülen süreden geç yaptırması (Hannover, 2007: 2).

İşsizlik yardımının kesilmemesi için, Çalışma Dairesinin her çağrısına uymak zorunludur. Aksi halde, işsizlik parası ve yardımı iki hafta süre için kesilebilir. İzleyen 14 günde çağrıya uyulmadığında bir kez daha çağrı yapılır ve yanıt alınamazsa, işsizlik parası ve yardımı en az 4 hafta süre için askıya alınır.

Söz konusu yardımları almakta olan kimse, kendi ve aile bireylerinin durumunda yardımları etkileyebilecek nitelikteki bütün değişiklikleri Çalışma Dairesine derhal bildirmek zorundadır (Ekdemir, 2005: 551).

### 3.4.1.6. İşsizlik Sigortasının Alınması ve Yönetimi

İşsiz kalan kişinin işsizlik ödeneğinden faydalanabilmesi için öncelikle işsizlik sigortası ile sorumlu olan kuruma başvurması gerekmektedir. Bu kurum Federal Çalışma Kurumudur. İşsizlik sigortasını Federal Çalışma Kurumu yürütür. Federal Çalışma Kurumu, eyalet ve yerel çalışma ofisleri aracılığıyla sigorta ve istihdam

hizmetlerini yerine getirir. (Andaç, 1999: 173). Federal Çalışma Kurumu, yaptığı işsizlik yardımları yanında, işsizlerin ve iş arayanların işe yerleştirilmelerinde aracılık yapar, öğrencilere, işsizlere ve çalışanlara iş hayatı konusunda danışma hizmeti verir, özürhümler için mesleki rehabilitasyon önlemlerini uygular, ayrıca çocuk parası ödemelerini yapar (Ekdemir, 2005: 550).

#### **3.4.1.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

İşsizlik sigortasının finansmanı, işçi ve işverenin katkıları ile sağlanmakta, programda meydana gelebilecek açıklar devlet sübvansiyonları ile kapatılmaktadır (Demir, 2001: 32). İşçi kazancının % 3,25'ini işsizlik primi olarak ödemektedir. Kazancı tavanın % 10 altında olan işçiler işsizlik sigortası primi ödememektedirler. İşveren ise bordronun % 3,25'i oranında işsizlik sigortası primi ödemektedir. Kazançları tavanın % 10 altında bulunan işçiler için ise işveren % 4,5 ile % 5,86 oranında prim ödemektedir (Tuna, 1995: 122). Öte taraftan, işsizlik yardımlarının finansmanı devlet tarafından karşılanmaktadır (TİSK, 2000b; 35).

#### **3.4.2. Fransa**

##### **3.4.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Çerçevesi**

Ticaret ve sanayi alanında çalışan ücretlilere uygulanan Fransa sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki rejimleri içermektedir;

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

Tarım ve maden işlerinde çalışanlar için başka sosyal güvenlik programları vardır. Bu programlarla ilgili olarak, yardımlar, koşullar ve işlemler bazı hallerde genel rejime kıyasla farklılık göstermektedir.

Fransa'da ücretli olarak bir mesleki faaliyet icra etmeye başlayan kişiler için sosyal güvenliğe tabi olma işlemlerini işverenler gerekli formaliteleri tamamlayarak yerine getirir. Sosyal güvenlik kurumu çalışanlara birer Sicil Kartı verir. Bu kart ilgilinin sicil numarasını gösterir ve her yardım talebinde ilgili mercie gösterilmesi zorunludur. Sigortalılığa kayıt, sigortalının hastalık sigortası sandığı tarafından sigortalılar listesine resmen kayıt edilmesi ile başlar ve tek bir defa yapılır.

Çalışan, ücreti ile orantılı olarak sosyal güvenlik primi ödemek durumundadır. Primler genellikle işveren tarafından ücretlinin kazancı üzerinden kesilir ve primleri tahsil eden kuruluşa yatırılır (European Commission, 2000a: 91; Ekdemir, 2005: 623).

#### **3.4.2.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı**

Fransa'da işsizlik sigortası ile ilgili ilk yasal düzenleme 1905 tarihinde yapılmıştır. Yürürlükte olan mevzuat ise 1967 tarihlidir. Yaşlılık ödeneği ve sigortası için gelir güvenliği programı 1972 yılında çıkarılmıştır. Tarım sektöründe çalışanlar için sosyal güvenlik mevzuatı 1974 ve ikili sistem için 1984 tarihinde çıkarılmıştır. Zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır (Tuna, 1995: 119).

İşsizlik sigortası kapsamına şartları taşıyan ve ücretli olarak çalışan herkes girmektedir. (European Commission, 2006). Mevsimlik işçiler ve ev hizmetçileri kapsam dışında tutulmuştur. Gemi adamı, inşaat, rıhtım işçileri ve havacılar için özel sistemler bulunmaktadır. İşin geçici olarak durdurulması, çalışma sürelerinde zorunlu olarak azaltmaya gidilmesi, iş kontratının sona ermesi veya işveren tarafından işten çıkarma hallerinde işsiz kalanlara işsizlik sigortası tarafından yardım yapılır.

İşsizlik yardımı gelir vergisine tabi değildir. Ayrıca, yeterli çalışma süresi olmayan veya işsizlik sigortasından yararlanma hakkının sona ermesi nedeniyle işsizlik sigortası kapsamı dışında kalan ve yeterli geliri olmayıp iş arayan işsizlere, finansmanı büyük ölçüde devlet tarafından karşılanan dayanışma sistemi kapsamında yardım yapılır. Bu

yardımların en önemlileri, Uyum Yardımı ve Dayanışma Yardımıdır. 6 aylık bir dönem için ödenen bu yardımlar gerekli hallerde yenilenebilir (Ekdemir, 2005: 633).

Bu yardımdan iş arayan gençler, yeni dul kalan ve boşananlar, ayrı yaşayanlar, bir veya daha fazla çocuklu tek yaşayan kadınlar, işten yeni çıkartılan askeri personel, hükümlüler, çıraklar ve işsizlik sigortasından faydalanamayan uzun dönemli işsizler yararlanmaktadır (Andaç, 1999: 64; Jutier, 2000: 104).

### **3.4.2.3. Ödeneğe Hak Kazanma Koşulları**

Ödeneğe hak kazanabilmek için aşağıdaki koşulların yerine getirilmesi gerekir.

- İşini kendi isteği ve iradesi dışında bırakmış olmak,
- İş arayan kimse olarak iş kurumuna kayıtlı olmak ve sürekli olarak kontrol altında bulunmak,
- 60 yaşını aşmamak. 60 yaşında emekli maaşı almaması durumunda 65 yaşını geçmemiş olmak (European Commission, 2006),
- Son üç yıl zarfında ücretli çalışan olarak istihdam sürelerinin bulunduğunu kanıtlamak (bu süre ne kadar uzun olursa ödenek süresi o kadar uzun olur. AB üyesi başka bir ülkede geçen süreler ödenek sürelerinin hesabında göz önüne alınır),
- İşsizlik yardımlarından yararlanabilmek için en az 4 aydan beri sigorta primi ödemiş olmak (Ekdemir, 2005: 633).

### **3.4.2.4. Ödeneğin Süresi ve Miktarı**

İşsizlik ödeneklerinin ödenme süresi iş arayan kimsenin sigortalılık süresine ve yaşına bağlıdır. İşsizlik ödeneklerinin miktarı her yıl başında belirlenen günlük referans ücreti ile orantılı olarak belirlenir ve giderek azalır. İşsizlik ödenekleri için her yıl başında alt ve üst sınırlar tespit edilir.

Genel olarak, 50 yaşından yukarı olan kimseler 50 yaşın altında bulunan kimselerden daha uzun süre yardım alırlar. Asgari 4 ay süre ile ödenek alabilmek için, son 8 ayda 4 ay sigortalı olmak veya 676 çalışma saati bulunması gerekir. En uzun ödenek süresi 60

ay olup, 55 yaşın üzerindeki 27 aydan fazla sigortalılık süresi bulunan ve son 3 yıl içinde 4563 saat çalışmış olan kişilere tahsis olunur. İşsizlik sigortası ilgilinin işsizlik sigortasına tabi olduğu süreler ve yaşı da göz önünde bulundurularak, en az 4, en fazla 33 ay süre ile ödenir.

Ödenek süresi, normal (tam) oranlı ödeme süresi ile giderek azalan oranlı ödeme süresinden oluşmaktadır. Normal olarak birinci süre toplam ödenek süresinin 1/3 ile yarısı arasında bir süreyi, ikincisi kalan süreyi kapsamaktadır.

Normal günlük ödenek miktarı ilgilinin önceki brüt gelirin belirli bir oranı üzerinden hesaplanır. Bu oran gelirin nispeten yüksek olmasına göre % 57,4 ve nispeten düşük olmasına göre % 75 arasında değişir. Birinci dönem sona erdiğinde normal ödenek oranında genel olarak her 4 ayda bir % 15 indirim uygulanır. Bununla birlikte, devletçe belirlenen bir asgari geçim düzeyinin altında bir miktara indirilemez (European Commission, 2000a: 98; Ekdemir, 2005: 633).

Doğal afet, piyasa durumu, gelir getirme güçlüğü gibi nedenlerle işyerinin sigortalının işini askıya alması veya kazancında azalmaya yol açacak bir uygulamaya tevessül etmesi hallerinde kısmi işsizlik söz konusu olur. İnşaat işçileri ile kamu bayındırlık hizmetleri işçileri şantiyelerde meydana gelen benzeri olaylar nedeniyle geçici işsiz duruma düşerler ve özel ödenekten yararlanırlar. Bu tür ödenekler işverenler tarafından ödenir.

#### **3.4.2.5. İşsizlik Sigortasının Nasıl Alınacağı**

İşsiz kalan kişi ödenek için İşsizlik Sigortası Kurumu'na başvurmalıdır. Fransa'da işsizlik sigortası, Sanayi Ticarete İstihdam İçin Mesleklerarası Ulusal Birlik (UNEDIC) ile Sanayi ve Ticarete İstihdam İçin Dernek (ASSEDIC) tarafından yönetilmektedir. Fransa İşsizlik Sigortası Kurumu iş arayanları kaydetmek, işsizlere iş arama sırasında yardımda bulunmak, primleri toplamak ve ödenekleri ödemekle yükümlüdür. Bu kurumun bulunmadığı yerlerde yardım ödemeleri Belediyelerce yapılmaktadır.

### 3.4.2.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik sigortasının finansmanı, işçi ve işverenden kesilen işsizlik sigortası primlerinin yanında, işçi çıkaran işverenlerden alınan kesintilerden sağlanır. Çalışanlar kazançlarının % 2.31'i oranında prim ödemektedirler. Yıllık kazancı belli bir miktarın arasında olan kişiler ise ilave olarak % 0,5 prim ödemektedirler. İşverende bordronun % 4,27'sini prim olarak ödemektedir. Dayanışma programının bütün maliyetlerini devlet karşılamaktadır.

### 3.4.3. Avusturya

#### 3.4.3.1. Sosyal Güvenlik Sistemin Kapsamı

Avusturya sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki yardımları sağlar:

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

Avusturya'da bir kişi işe girer girmez sosyal sigorta işlemlerini işvereni yerine getirir. İşveren gerekli formaliteleri tamamlayarak işçinin kayıt işlemlerini gerçekleştirir. Bu bağlamda, işçinin kaza sigortasına, hastalık sigorta fonuna, emeklilik ve işsizlik sigortasına kaydı yapılmaktadır. İşçi hastalık, işsizlik ve emeklilik (maluliyet, yaşlılık ve ölüm) sigorta programlarına prim ödemek zorundadır. Prim miktarları çalışanın ücreti veya maaşıyla orantılı bir biçimde hesaplanmaktadır. Primlerin yarısını işçi, yarısını da işveren karşılamaktadır. İşveren bu primleri işçinin ücretinden veya maaşından keserek sigorta fonuna yatırmaktadır. Çalışan iş kazaları ve aile yardımları için prim ödememektedir. Serbest meslek sahipleri için ise, özel hukuk kuralları uygulanmaktadır. Serbest meslek çalışanları hastalık, kaza ve emeklilik için sigorta primi ödemek durumundadır.



### 3.4.3.2. İşsizlik Sigortasının Çerçevesi

Avusturya’da işsizlik sigortasına ilişkin ilk kanun 1920 yılında çıkarılmış olup, günümüzde uygulanmakta olan yasa ise 1977 yılında yürürlüğe girmiştir. Ülkede zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır (Tuna, 1995: 100-101). Bütün ücretli çalışanlar, çıraklar, ev işçileri, stajyerler, göçmenler ve mesleki rehabilitasyona katılanlar işsizlik sigortası kapsamındadır (European Commission, 2006).

### 3.4.3.3. Ödeneği Haketme Koşulları

İşsizlik ödeneğini hak edebilmek için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekir;

- İşsiz kişi iş bulma bürosuna kaydolmuş olmalıdır.
- Çalışmaya elverişli, çalışma iradesine sahip ve halen işsiz durumda bulunmalıdır.
- İşsizlik sigortasından yararlanma hakları tükenmemiş olmalıdır.
- Gerekli prim ödeme süresini yerine getirmiş olmalıdır. İşsizlik sigortasından ilk defa yararlanılmasında son 24 ay içinde 52 hafta işsizlik sigortasına prim ödeme şartı mevcuttur. 25 yaşın altındaki kimseler için son 12 ay içinde 26 hafta işsizlik sigortasına prim ödemek yeterli olmaktadır (Ekdemir, 2005: 567; European Commission, 2006; Viyana Büyükelçiliği<sup>7</sup>, 2008).

### 3.4.3.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi

İşsizlik parası tutarı, işsiz kalmadan önceki kazanç göz önüne alınarak hesaplanmaktadır. Ayrıca aile yardımı alma hakkının da olması durumunda ailenin büyüklüğü de işsizlik parası tutarını etkilemektedir.

İşsizlik parası temel işsizlik parası tutarı, aile yardımı ve tamamlayıcı ödemelerden oluşmaktadır. Temel işsizlik parası tutarı işsiz çalışırken elde ettiği günlük net ücretin % 55’i tutarındadır. İşsizlik parası tutarı, aile yardımı da alınması halinde günlük net kazancın % 80’ini aşamaz. İşsizlik parası ödemeleri, her ayın sonunda kesintisiz olarak ödenir.

<sup>7</sup> Viyana Büyükelçiliğinin web sitesinden alınan bilgilere metin içerisinde yeniden atıf yapıldığında, “Viyana Büyükelçiliği” kısaca “Viyana” şeklinde adlandırılacaktır.

İşsizlik parası ödeme süresi, bir yandan çalışma sürelerine diğer yandan da kişinin yaşına bağlıdır. İşsizlik parası ödemesi prensipte 20 haftadır. Bu süre;

- Son 5 yıl içinde toplam 156 hafta (3 yıl) çalışılmış olması halinde 30 haftaya,
- Son 10 yıl içinde toplam 312 hafta (6 yıl) çalışılmış olması halinde ve kişinin 40 yaşının doldurmuş bulunması durumunda 39 haftaya,
- Son 15 yıl içinde toplam 468 hafta (9 yıl) çalışılmış olması halinde ve kişinin 50 yaşının doldurmuş bulunması durumunda 52 haftaya,

çıkılmaktadır.

1 Haziran 2000 tarihinde yürürlüğe giren uygulama sonucu yaşlı işsizlerin işsizlik parası ödeme süreleri için özel bir hüküm getirilmiş ve 2002 yılı için erkeklerde 1940, 1941 ve 1942 doğumlulara, kadınlarda 1945, 1946 ve 1947 doğumlulara 78 hafta işsizlik parası ödeme süresi tanınmıştır (AMS, 2008).

Ayrıca, işsizlik ödeneği alma süresini dolduran ve belirli şartları yerine getirenlere süresiz olarak muhtaçlık yardımı ödenmektedir.

Muhtaçlık yardımı prensipte, Avusturya vatandaşlarına, Avrupa Ekonomik Sahası vatandaşlarına, iltica talebi kabul edilmiş olanlara, en az 8 yıldan beri Avusturya'da yasal olarak ikamet eden yabancılara ödenmektedir.

Muhtaçlık yardımının ödenebilmesi için ayrıca işsizlik parasından farklı olarak kişinin kendisinin ve eşinin gelir durumu göz önüne alınmaktadır. Gelir durumunun tespitinde çalışarak elde edilen ücret yanında, kira ve birikimlerden elde edilen gelirler de dikkate alınmaktadır. Muhtaçlık yardımı işsizlik ödeneğinin % 95'i tutarındadır (Viyana, 2008; AMS, 2008).

#### **3.4.3.5. Ödeneğin Nasıl Alınacağı ve Yönetimi**

İşsizlik ödeneğinden yararlanmak için işten ayrılan kişinin öncelikle istihdam bürosuna başvurarak işsiz kaldığını bildirerek ödenek talebinde bulunması ve kayıt olması gerekmektedir.

Avusturya'da işsizlik sigortası programı Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığına bağlı olan Avusturya İş Piyasası Servisi (Arbeitsmarktservice – AMS) tarafından yerine getirilmektedir.

Kurum işsizlik parası ile ilgili işlemlerin yürütmekle birlikte, İş Piyasası Servisi Yasası'nda kendisine verilen iş arayanlara ve işletmelere yönelik hizmetleri de sağlamaktadır. Bunlar;

- İş piyasası ve meslekler konusunda bilgilendirme,
- İşsizlik parası ve muhtaçlık yardımı ödenekleri ile ilgili işlemlerin yürütülmesi,
- Meslek seçiminde danışmanlık,
- İşgücünün istihdamının kolaylaştırılması,
- İşgücünün kalifikasyonunun artırılması,
- İşletmelere uygun işgücü temin edilmesi ve işletmelerde işgücü planlamasına katkı sağlanması,
- İşyeri yaratılması ve korunması hususunda işveren ve iş alanlara destek olunması,

şeklinde sıralanmaktadır (Viyana, 2008).

### **3.4.3.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

İşsizlik sigortası işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. İşçi işsizlik sigortasına gelirinin % 3'ü oranında prim ödemekte, işveren de bordronun % 3'ü oranında katkıda bulunmaktadır. Devlet ise, genellikle işsizlik sigortasında meydana gelen açıkları kapatmaktadır.

### **3.4.4. Portekiz**

#### **3.4.4.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Çerçevesi**

Portekiz sosyal güvenlik sistemi Primli ve Primsiz olmak üzere iki rejimden oluşur. Sosyal güvenlik genel rejimi primlidir. Ücretli ve ücretsiz çalışanları ve bunların geçindirmekle yükümlü olduğu aile bireylerini kapsar. Primsiz rejim, genel rejim

kapsamına girmeyen durumlarda sosyal korumayı güvenceye alır. Sosyal güvenliğin iki rejiminden yararlananlar sağlık yardımlarını genel rejimden alırlar.

İlke olarak, genel sosyal güvenlik rejimi bütün çalışanları kapsar. Bununla birlikte, bağımsız çalışanlar ve tarım çalışanları bazı özel hükümlere tabidir. Bazı mesleki faaliyet icra eden kişiler (örneğin ev hizmetçileri ve profesyonel futbolcular gibi) finansman ve yardımlar konusunda kendilerine özgü kurallar çerçevesinde işlem görürler.

Portekiz sosyal güvenlik rejimi aşağıdaki sigorta branşlarını ihtiva eder;

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

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

Zorunlu genel rejimden ayrı olarak, bir mesleki faaliyet icra etmeyen veya bir mesleki faaliyet icra etmekle birlikte bir sigorta kapsamına girmeyen kişiler, isteğe bağlı sigortalı olabilirler.

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

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

Çalışanlar ancak sosyal güvenliğe tescilli iseler yardımlardan yararlanabilirler. İlgili kişinin kayıt işlemini çalıştığı işyerinin mülki olarak bağlı olduğu merkezi yapar. Bu kayıt ilgilinin yaşamı boyunca bütün mesleki faaliyetleri için geçerli olup, kayıt işverence yerine getirilir. Ancak, işveren kayıt işlemini yaptırmamışsa, ilgili kişi bizzat kendisi kimlik kartı ile bölge merkezine başvurur. Her iş sözleşmesi yapıldığında sigortalı işverenin isim ve adresini içeren bir bildirgeyi bölge merkezine verir. Eğer bunu yapmamışsa, sigortalı hak kazandığı yardımlardan yararlanamaz.

Bağımsız çalışanlar ikamet ettikleri yörenin bölge merkezine kayıtlarını kendileri yaptırırlar.

Sosyal güvenlik rejiminde işçi ve işveren tarafından prim ödenmesi gerekir. Genel kural olarak, işveren kendisine ve sigortalısına ait prim tutarlarını ilgili bölge merkezine yatırır, sonra sigortalının ücretinden ödediği prim payını keser. Ücretlilerin tabi olduğu genel rejimde işveren her ay bölge merkezine toplam % 35 oranında prim öder, bunun % 11’i sigortalı payıdır.

Bağımsız çalışanlar yalnız zorunlu rejime tabi iseler gelirlerinin % 25.4’ünü veya daha kapsamlı bir rejime tabi iseler % 32’sini öderler. Kar amaçsız kuruluşlar ve ekonomik yönden zayıf faaliyetler için kimi durumlarda daha düşük düzeyde ödenecek primleri rejim belirler (European Commission, 2000a: 157; Ekdemir, 2005: 701-702).

#### **3.4.4.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı**

Portekiz’deki işsizlik sigortasına ilişkin ilk kanun 1975 yılında çıkarılmıştır. Yürürlükte bulunan kanunlar ise 1989 ve 1993 tarihli. Ülkede zorunlu işsizlik

sigortası programı ve işsizlik yardımı programı uygulanmaktadır. Sosyal güvenlik programı kapsamında olan bütün çalışanlardan işsiz kalanlar işsizlik sigortası ödeneğini almaya hak kazanırlar. Ev hizmetçileri ile geçici statüde çalışanlar ise sigorta kapsamı dışında tutulmuştur. Tarım işçileri, liman işçileri ve diğer bazı gruplar için özel programlar uygulanmaktadır (Tuna, 1995: 145; Andaç, 1999: 179; TİSK, 2000b: 38).

#### **3.4.4.3. Ödeneği Haketme Koşulları ile Miktarı ve Süresi**

İşsizlik sigortasına hak kazanabilmek için durumuna uygun bir işte çalışmak üzere emre amade olmak, yerel istihdam bürosuna kaydolmak, sakatlık veya yaşlılık aylığı almamak ve işsizliğin başladığı tarihten hemen önceki 24 ay zarfında bir işveren emrinde en az 540 gün ücretli hizmet süresine sahip olmak gerekir. (İstihdam ve Sosyal Koruma Programına dahil olanlar için bu süreler 12 ay ve 270 gün şeklinde uygulanır.)

İşsizlik yardımı için, gerekli olan prim ödeme süresi tamamlanmalıdır. Bunun için, işsizliğin başladığı tarihten önceki 12 ay zarfında bir işveren emrinde ücretli çalışan sıfatıyla 180 günlük hizmet süresine sahip olmak gerekir (European Commission, 2006).

İşsizlik yardımı aynı zamanda, işsizlik ödeneği sona erdiği tarihte henüz iş bulamamış kişilere de verilir. Ancak, bu durumda bulunan bir kişinin aile gelirlerinin asgari ücretin % 80'ini aşmaması zorunludur.

İşsizlik ödeneğinin tahsis süresi kişinin yaşına göre 10 ile 30 ay arasında değişir (European Commission, 2000b: 51).

İşsizlik yardımı, işsizlik ödeneği için belirtilen süre zarfında ödenir. Ancak ilgili kişi işsizlik ödeneğinden sonra işe başlamaması nedeniyle bu ödeneye hak kazanmışsa ödenek süresinden yarısı kadar indirim yapılır. Eğer yararlanan kişi 55 veya daha yukarı yaşta ise sosyal ödenek 60 yaşına kadar uzatılır.

İşsizlik ödeneğinin günlük tutarı ilgilinin işini kaybettiği aydan önceki son 12 ay zarfında elde ettiği ortalama günlük ücretin % 65'ine eşittir. Bu miktar asgari ücretin altında ve asgari ücretin 3 katından fazla olamaz. İşsizlik yardımı ise, ilgilinin aile

geliri ve yapısına bağlı olarak asgari ücretin % 70 - % 100'ü arasında değişir. Bununla birlikte, işsizlik ödeneğinin hesaplanmasında esas alınan ortalama ücretlerin üzerinde olamaz (European Commission, 2000a: 164; Ekdemir, 2005: 708; European Commission, 2006).

#### **3.4.4.4. Ödeneğin Nasıl Alınacağı ve Yönetimi**

İşsizlik sigortası programının genel yönetiminden Çalışma ve Dayanışma Bakanlığı sorumludur. Yerel istihdam büroları ve bölgesel sosyal güvenlik merkezleri ise programı yürütür (TİSK, 2000b: 38).

İşsizlik ödeneğinden yararlanmak için işten ayrılan kişinin öncelikle ödeneği vermekle yükümlü olan kuruluşa müracaat etmesi gerekir. İşsizlik ödeneğine ilişkin talepler işsiz kalınan tarihten itibaren 90 gün içinde Sosyal Güvenlik Bölge Merkezine yapılır. Bu süre zarfında ilgilinin yerel istihdam bürosuna iş arayan kişi olarak kendini kaydettirmesi zorunludur. Eğer sigortalı Portekiz rejiminden işsizlik ödeneği alıyor ve iş aramak için başka bir AB üyesi ülkeye gitmek istiyorsa, 3 ay süre ile Portekiz yardımından yararlanmaya devam eder (Ekdemir, 2005: 708).

#### **3.4.4.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Portekiz'de devletin işsizlik sigortası programına direkt bir katkısı bulunmamakta olup, programda herhangi bir açık meydana gelmesi durumunda bu açıkları kısmi sübvansiyonlar yoluyla kapatmaktadır. Çalışanlar için işsizlik sigortası primleri yaşlılık, malüllük ve ölüm sigortaları ile birlikte ödenmektedir. Çalışanlar için toplam prim miktarı gelirin % 11'idir. İşveren de prim ücretlerini toplu olarak yatırmakta ve toplam bordronun % 25,5'i oranında prim ödemektedir.

### **3.5. Akdeniz Ülkelerinde İşsizlik Sigortası**

#### **3.5.1. İtalya**

##### **3.5.1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı**

İtalya sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki bölümlerden oluşmaktadır;

- Hastalık ve analık sigortası ve tüberküloz sigortası,

- İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası,
- Zorunlu genel malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortası,
- İşsizlik sigortası,
- Aile yardımları.

Ücretli çalışanlara ilişkin sosyal güvenliğe kayıt olma işlemleri işverenlerce yerine getirilir. Bağımsız çalışanlar ise, kayıtlarını yetkili sosyal sigorta kurumuna bizzat kendileri yaptırırlar. Aylık sigorta primlerinin 2/3 işveren, 1/3'ü ise işçi tarafından ödenir. Diğer tüm sigorta şekilleri için prim ödeme yükümlülüğü tamamıyla işverene aittir. İşveren aynı zamanda gerekli formaliteleri yerine getirir ve primleri her ay öder. Her yıl 30 Haziran'dan önce Ulusal Sosyal Koruma Kurumundan, önceki yılda tahsil olunan primlere ilişkin olarak düzenlenen bir onaylı belge sigortalıya verilir.

Malüllük, yaşlılık ve ölüm aylıklarına hak kazanılıp kazanılmadığının tespitinde ve bu yardımların hesaplanmasında başlıca dört prim tipi dikkate alınır. Bunlar;

- Fiili primler,
- İtibari primler,
- İsteğe bağlı primler,
- Sigortalılıkta geçmeyen sürelerin (satın alınma) primleridir.

**Fiili Reel Primler:** Ücretli veya ücretsiz çalışanlar için fiilen ödenen primlerdir.

**İtibari Primler:** Bazı hallerde, fiilen ödenmediği halde sigortalının aktifinde ödenmiş gibi kayda geçirilen primlerdir. Bu primler sigortalının işsizlik ödeneği aldığı işsizlik süreleri için ve bir telafi ücreti aldığı veya tüberküloz tedavisine tabi tutulduğu süreler için otomatik olarak muhasebeleştirilir. Buna karşılık, askerlikte geçen süreler, gebelik sırasında ve doğumdan sonra çalışılmayan kesinti süreleri ve bütün mesleki yaşam boyunca toplam 12 ayı geçmeksizin en az bir haftadan ibaret hastalık süreleri için primler ancak, Ulusal Sosyal Koruma Kurumuna usulüne uygun talepte bulunulduğu takdirde muhasebeleştirilir.



Yasal analık iznine tekabül eden ve ananın çalışmadığı süre (doğum tarihinden önce iki ay ve bu tarihten sonra 3 ay) ananın 5 yıl prim ödemiş olduğunu kanıtlamış olması koşulu ile, itibari süreler kapsamına girer.

**İsteğe Bağlı Primler:** Ücretli veya ücretsiz faaliyetine son veren kişi Ulusal Sosyal Koruma Kurumundan malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için prim ödemeye devam edeceğine ilişkin muvafakat talep eder. Bu talebin kabulü için, ilgilinin son 5 yılda en az en az 156 hafta veya 30 aylık prim ödemiş olması gerekir. Bu koşul yerine gelmemişse, hangi dönemde olursa olsun toplam 260 hafta veya 60 aylık prim ödenmiş olduğunun kanıtlanması isteğe bağlı sigortaya tabi olma hakkını kazandırır. AB üyesi ülkelerde geçen sigortalılık süreleri, anılan sürelerin tamamlanması gerektiği ölçüde dikkate alınır.

İsteğe bağlı primler Ulusal Sosyal Koruma Kurumunun yetkili birimlerinden alınan posta cari hesap belgeleri vasıtasıyla ödenir ve ödemenin ait olduğu 3 aylık dönemi izleyen 3 aylık süre zarfında (her 43 ay sonunda) ödeme yapılır. İtalya dışında oturan kişiler primlerini her 3 ayın sonunda banka hesap numarası veya uluslararası posta havalesi kullanarak ödeyebilirler.

**Sigortalılıkta Geçmeyen Sürelerin Satın Alınmasına İlişkin Primler:** Kişi sigorta numarası kapsamına girmeyen bazı süreler için “riscatto/raşa” olarak adlandırılan bir özel prim ödemek isteyebilir. Bu çalışılmayan sürelerin sınırlı sayıda bir faaliyet süresi ile ilgili olması gereklidir. Örneğin, yasal öğrenim süreleri, yurt dışında sözleşmesiz ülkelerde geçen çalışma süreleri satın alınabilir. Ayrıca, daha önce 5 yıl prim ödemiş olan kimseler çalışmadıkları analık sürelerini veya sakat kişilerle ilgili sosyal yardım sürelerini satın alma hakkına sahiptirler (Ekdemir, 2005: 683-684).

### 3.5.1.2. İşsizlik Sigortasının Çerçevesi

İtalya'daki işsizlik sigortasının ilk mevzuatı 1919 tarihli olup, sonradan bu mevzuat çeşitli tarihlerde değişikliğe uğramıştır. Günümüzde geçerli olan mevzuat ise 1939, 1968, 1970 ve 1995 yıllarında çeşitli değişikliklere uğrayarak bugünkü halini almıştır.

İtalya'da zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır. Bütün çalışanlar işsizlik riskine karşı sigortalıdır. İstisnai olarak aşağıda sayılanlar için işsizlik sigortası zorunlu değildir:

- Kamu kesimi ücretlileri ve istikrarlı istihdamdan yararlanan özel teşebbüs ücretlileri,
- Yılda 78 günün altında çalışan arazi işçiler,
- Tiyatro ve sinema çalışanlarının sanatkar personeli,
- Ücreti teşebbüs çıkarlarına ve yararlarına bir katılımdan ibaret olan çalışanlar (Ekdemir, 2005: 690).

### **3.5.1.3. Ödeneği Haketme Koşulları ile Miktarı ve Süresi**

İtalya'da 4 tür işsizlik ödeneği mevcuttur. Bunlar; 1. Normal ödenek, 2. Hareketlilik ödeneği, 3. Özel ödenek (inşaat sanayi işçileri için), 4. Fevkalade ödenek.

Ayrıca tarımı ilgilendiren özel kurallar mevcuttur. Kişinin geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler varsa kendisine işsizlik ödenekleri dışında aile ödeneği verilir.

Normal ödenek, en az 2 yıl işsizlik sigortası rejimine tabi olanlardan işsizliğin başladığı tarihten önceki 2 yıl zarfında en az 1 yıl prim ödemiş olanlar hak kazanır. Bu ödenek, 180 gün içinde ödenir ve miktarı son 3 ayda elde edilen ücretin ortalama tutarının %30'una eşittir.

Hareketlilik ödeneğine, işveren sigortalının işine son vermiş ve bir daha geri almamışsa veya sigortalının işine personel sıkışıklığı gibi bir nedenle son verilmişse hak kazanılır. 12–48 ay süre ile ödenir. Yararlanıcının yaşına ve ilgili bölgeye göre değişir.

Özel ödeneğe, işyerinin kapanması, işin veya bireysel işlerin sona ermesi veya iş yerinde personel fazlalığı gibi durumlarda işsiz kalan kişiler hak kazanır. İnşaat sanayinde ve tarım kesiminde çalışan işçilere 90 gün için ödenir. Miktarı son ücrete göre hesaplanır (Ekdemir, 2005: 691; European Commission, 2006).

Fevkalade ödenek, çok istisnai durumlarda uygulanır. Bu ödeneği, normal ödeneğe hak kazanmayan ve belirli yerlerde ikamet eden bazı meslek gruplarına dahil olan çalışanlar kazanır.

Eğer ödenek talebi işsizliğin başladığı tarihten itibaren 7 gün içinde yapılırsa normal ödenek 8' nci günden itibaren ödenir. Talep 7 gün sonra yapılırsa talebi izleyen 5' inci günden itibaren ödenek verilir. Hareketlilik ödeneği, ilgilinin işine son veren kuruluştaki en az 12 ay çalışmış olması kaydıyla, kendisinin uygun listelerde kayda alındığı tarihten başlar.

İnşaat işçilerine ilişkin özel ödenek ilgilinin işine son verildiği tarihi izleyen 7 gün içinde istihdam bürosuna kaydını yaptırması koşulu ile işsizliğin 1'inci gününden itibaren ödenmeye başlanır. Kayıt işlemi daha sonra yaptırılmışsa, ödeme kaydın yapıldığı günden itibaren başlar. Fevkalade ödenek için bir zaman koşulu bulunmamaktadır.

İşsizlik sigortasından yararlanmada AB üyesi ülkelerde geçen süreler ile İtalya'da geçen sürelerin birleştirilmesi mümkündür. Ancak, bu sürelerin dikkate alınabilmesi için, İtalya'da işe başladıktan sonra işsiz duruma düşülmesi gerekir. Ayrıca, İtalyan işsizlik sigortasından yararlanma hakkını kaybetmeden başka bir AB üyesi devlete iş aramak için gidebilir.

#### **3.5.1.4. Ödeneğin Alınması ve Yönetimi**

Normal ve hareketlilik ödenekleri için, bir yandan ilgilinin ikamet ettiği yerin ait olduğu İstihdam Bürosuna kaydolması ve diğer yandan işsizliğin başladığı tarihten itibaren 7 gün içinde Ulusal Sosyal Sigorta Kurumuna ve/veya yerel istihdam bürosuna talepte bulunması gerekir. Bu talebe işverenin ilgiliyi işten çıkarma belgesi ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri varsa bir medeni hal belgesi eklemesi gerekir.

Özel ödeneklerin birinden yararlanabilmek için normal ödenekle ilgili usuller uygulanmakla birlikte, talep dilekçesinde bu ödeneğe hak kazanıldığına ilişkin kanıtlayıcı bilgi verilir ve talep her halükarda işsiz kalınan tarihten itibaren en çok 2 yıl içinde yapılır. Fevkalade ödenek için, ikamet edilen yerin ait olduğu istihdam bürosuna kaydolmak ve uygun bir formül vasıtasıyla talepte bulunmak gerekir. Talep yetkili

taşra çalışma ofisine yapılır. Talebe normal ödenek için belirtilen dokümanlar eklenir (Ekdemir, 2005: 691).

İtalya'da işsizlik sigortasının yönetimi, Ulusal Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yapılmaktadır. Bu Kurum, Hazine ve Sosyal İşler Bakanlığının gözetiminde ofisleri yardımıyla fonları yürütür, primleri toplar ve ödemeleri yapar (TİSK: 2000b: 33).

### **3.5.1.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

İtalya'da işsizlik sigortasının finansmanı işveren ve devlet tarafından yapılmaktadır. İşçi işsizlik sigorta fonuna prim ödememektedir. İşveren ise, bordronun % 1,6'sını ve buna ilave olarak % 0,01 oranında temel katkı payını ödemektedir. Devlet ise idari maliyetleri finanse etmektedir (European Commission, 2000a: 5).

### **3.5.2. İspanya**

#### **3.5.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Çerçevesi**

İspanya sosyal güvenlik sistemi primli ve primsiz olmak üzere iki sistemi içermektedir.

**Primli Sistem:** Altı büyük primli sistem bulunmaktadır. Özel bir sisteme tabi olmayan bütün ücretliler ile bir kısım memur grupları genel sigorta sistemine, tarım sektöründe çalışanlar, ücretsiz çalışanlar, ev hizmetçileri, gemi çalışanları ve maden işçileri de özel sigorta kapsamına girmektedir. Ayrıca, memurlar için özel primli sistem ve öğrenciler için de özel koruma sistemi mevcuttur.

Sosyal güvenlik programı zorunludur. Her çalışan kendi alanına giren sisteme prim ödemek zorundadır. Hiç kimse aynı zamanda aynı meslek sigortası için iki farklı sisteme tabi olamaz.

**Primsiz Sistem:** Bu program sosyal yardıma ihtiyacı olan, fakat sosyal güvenlik primi ödememiş olsalar veya primli yardımlara hak kazanmak için uzun zaman çalışmasalar dahi günlük ihtiyaçlarını karşılamada yeterli mali olanağa sahip olmayan kimseleri kapsar.

Primsiz sistemden aşağıdaki yardımlar verilir:

- Sağlık yardımları,

- Emekli ve malüllük aylıkları,
- İşsizlik ödenekleri.

Bu sayılanlar dışında, bazı sınırlı kişi grupları devletçe sağlanan ek sosyal yardımdan ve bazı küçük mülki birimlerde sağlanan sosyal yardımlardan yararlanırlar. Bu yardımlar özellikle yaşlı ve sakat kişilere verilmektedir.

İspanya'da genel sosyal güvenlik sisteminde isteğe bağlı olarak sigortalanmak mümkün değildir. Bununla beraber, kişinin mesleki faaliyetini bırakmasından itibaren genel veya özel bir zorunlu sigorta sistemine tabi olmak suretiyle sigortalılığını sürdürmesi mümkündür. Bu isteğe bağlı sigorta, kişi ile Taşra Sosyal Güvenlik Hazine Müdürlüğü veya Denizcilik Taşra Sosyal Kurumu arasında düzenlenen özel bir sözleşme ile sağlanır.

İspanya'da ilk kez çalışmaya başlayanlar sosyal güvenliğe kaydolmak zorundadır. Bu kayıt, genel sigorta sisteminde çalışan için işveren tarafından ve bağımsız çalışanlar özel sisteminde çalışanın bizzat kendisi tarafından yaptırılır. Tescil bütün (genel ve özel sistemler için) sistemin tamamını ilgilendirecek şekilde tektir ve yaşam boyunca geçerlidir. Kişinin çalışan sıfatı bir kez yapılır ve sonraki rejim değiştirmelerde bu kayıtle alınan sicil numarası devam eder.

Tescil sırasında ilgiliye kendisi ve aile bireyleri ile ilgili bilgileri ve sicil numarasını içeren bir Tescil Belgesi verilir. Tescilden sonra çalışan kişi özel yaşamında meydana gelen değişiklikler (örneğin iş değiştirme, işsizlik, askeri hizmet v.b.) bildirilir. Bu bilgiler sigortalının sigortalılık niteliğini etkiler.

Bir kimse çalıştığında sosyal güvenliğe tabi olduğu için sigortalı sıfatını taşıması nedeniyle ilerde kendisi için önemli sonuçlara götüren çalışma/sigortalılık süreleri süreci başlar. Bu sürelere İspanyolca ALTAS denir. Kişi çalışmayı bıraktığında sosyal güvenliğe tabi olmadığından sosyal güvenlik yardımları hakkını kaybeder.

İşi bırakma veya çalışmama sürelerine de BAJAS denir. Sosyal Güvenliğe tabi olma (ALTA) her zaman için yardımlara hak kazanmada etkindir. Sigortalının ALTA olarak kayda geçmeyen bazı süreleri onun bir mesleki faaliyet icra etmemiş olmasına karşın kabul edilir ve eşdeğer süre olarak değerlendirilir. Bu sürelerden en önemlisi örneğin

isteğe bağı sigortada geçen sürelerdir. Eşdeğer sürelerin varlığı devam ettikçe kişi sosyal güvenlik yardımlarına aynen hak kazanmaya devam eder.

Bütün çalışanlar belirli bir prim matrahı üzerinden sosyal güvenlik primi öderler. Genel rejimde prim matrahı için bir taban ve tavan belirlenmiştir. Taban, asgari ücrete eşittir, tavan ücret ise bunun 5 katını oluşturan miktardır.

Bağımsız çalışanlar özel sisteminde, sigortalılar yalnız meslek dışı risk (hastalık) için prim öderler. İşsizlik, iş kazaları v.b. için prim ödemezler. Sigortalılar ödeyecekleri prim taban ve tavanlarını kendileri seçerler.

Çalışanların primleri işverenleri tarafından ücretlerinden kesilerek kendi primleriyle birlikte ilgili mercie yatırılır. Buna karşın bağımsız çalışanlar primlerini kendileri öderler (European Commission, 2001: 79; Ekdemir, 2005: 662-663).

### **3.5.2.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı**

İspanya'daki ilk işsizlik sigortası mevzuatı 1919 tarihine dayanmaktadır. Yürürlükte olan mevzuat ise 1984 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Ülkede zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır (Tuna, 1995: 147).

Çalışma isteği ve gücünde olup da işin kaybeden yada çalışma süresinde veya ücretinde en az 1/3 oranında azalma olan kişiler işsizlik sigortası kapsamına girmektedir. Kısa dönemli ve geçici işçiler kapsam dışında kalmıştır. Serbest çalışanlar ve tarım işçileri için özel sistemler bulunmaktadır. İşsizlik tam veya kısmi olabilir. Yardımlar iki farklı düzeyde sağlanır: 1-) Primli düzeyde, 2-) Primli yardım almayan veya artık almayacak olan ve sosyal yardıma gereksinimi olan kimseler için primsiz düzeyde (Ekdemir, 2005: 670).

### **3.5.2.3. Ödeneği Haketme Koşulları ile Ödeme Süresi ve Miktarı**

Primli ödeneklerden faydalanabilmek için aşağıdaki koşullar sağlanmalıdır:

- İşsizlikten önceki 6 yıl zarfında en az 12 ay süre ile prim ödemiş olmak,
- 65 yaşın altında olmak,
- İstihdam Bürosuna kaydolmak ve ödenek talebinde bulunmak,

- Kendi istek veya kusuru ile işsiz duruma düşmemek (European Commission, 2006).

Ödeneklerin tahsis süresinin uzunluğu ilgilinin ödediği sosyal güvenlik primlerinin süresine bağlı olarak değişir. 120 günlük en kısa işsizlik ödeneği ödeme süresi en az 360 gün prim ödemiş olanlar içindir. En uzun süre 720 gün olup 2160 günden fazla prim ödeyenlere tanınır.

İspanya'dan başka bir AB üyesi ülkeye iş aramak için giden işsizlere en çok 3 ay için işsizlik ödeneği ödenir.

Tam işsiz durumda olanlara ilk 180 gün için ödeneye esas matrahın % 70'i ve kalan süre için % 60'ı oranında ödenek verilir. Bu oranlar asgari ve azami oranlardır. Matrah son 12 ayda prime esas ücretlerin ortalamasına eşittir. Kısmi işsizlik halinde ödenekler oranlı olarak azaltılır.

İşsizlik ödeneğine hak kazanan kişiler aynı zamanda tıbbi tedavi yardımlarından da yararlanırlar. Diğer sosyal güvenlik yardımları için ödenek alma süresi bir prim ödeme süresi olarak kabul edilir.

Primsiz işsizlik ödenekleri, halen veya evvelce prim ödeneklerine hak kazanmış olan, fakat ödenek süresi sonunda hala işsiz durumda bulunan kimselere ödenebilir. Aynı zamanda, asgari ücretin % 75' inin altında gelire sahip olan, İstihdam Bürosuna kaydolun ve kurum tarafından önerilen işi veya mesleki formasyonu reddetmeyen kimselerden iş arayanlara da primsiz işsizlik ödeneği tahsis olunur (Ekdemir, 2005: 670-671).

Bununla birlikte, kişinin aşağıdaki şartları da yerine getirmesi gerekir.

- Prim ödemeye bağlı ödenek hakkı sona ermiş olmak, 45 yaşından fazla olmak ve geçindirmekle yükümlü olduğu aile bireyleri bulunmak,
- 52 yaşından fazlaysa, yaş koşulu hariç emekli aylığından yararlanma koşullarını taşımak,
- 3 ay ile 12 ay arasında prim ödemiş olmak,

- Yabancı bir ülkeden gelmek veya en az 6 ay cezaevinde kaldıktan sonra hapisten çıkmak (European Commission, 2006).

Primsiz ödeneklerden faydalanma süresi 3-30 ay arasında değişir. Bu süre kişinin yaşına ve bakmakla yükümlü olduğu çocuğunun bulunup bulunmamasına bağlıdır. Eğer sigortalı işçi 52 yaşın üstünde ise ve yasada öngörülen koşulları taşıyorsa, kendisinin emekliliğine kadar ödenek almaya devam eder.

Genel kural olarak, ödenekler asgari ücretin % 75' ine eşittir. Kişiler aynı zamanda sağlık yardımlarına da hak kazanırlar (Ekdemir, 2005: 671).

#### **3.5.2.4. Ödeneğin Alınması ve Yönetimi**

İşsiz kalan kişinin ödenekten faydalanabilmesi için ilk önce işsizlik ödeneğini ödemekle yükümlü olan Kuruma başvurması gerekmektedir. Bu kurum da Ulusal İstihdam Ofisidir. Ulusal İstihdam Ofisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın gözetimi altında işsizlik programlarını uygulamaktadır. Bütün işsizlik ödenekleri bu Kurum tarafından yönetilir. Ancak, gemi adamlarının ödenekleri Denizcilik Sosyal Kurumu tarafından idare edilir.

#### **3.5.2.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

İşsizlik sigortasının finansmanı işçi, işveren ve devlet tarafından yapılmaktadır. İşçi, gelirlerinin % 1,6'sı oranında, işveren ise bordronun % 6,2'si oranında prim ödemektedir. Devletin doğrudan katkısı yoktur. Ancak, açık olması durumunda sübvansiyonlarla programa katkı sağlamaktadır.

### **3.5.3. Yunanistan**

#### **3.5.3.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı**

Yunanistan'da sosyal güvenlikle sorumlu temel kurum "İKA" kısa adıyla bilinen Sosyal Sigortalar Kurumudur. Ücretlilerin büyük bir çoğunluğu bu kuruma kayıtlıdır. İKA rejimi daha az kapsamlı bir özel rejime tabi olmayan bütün ücretlileri içerir.

İKA'dan başka memurlar ve kimi ücretli gruplar (örneğin: banka personeli ve gazeteciler gibi), tarım sigortalıları (OGA) ve bağımsız çalışanlar (TAE, TEVE gibi)



için özel rejimler vardır. Her sigorta kurumunun uyguladığı mevzuat ayrıdır. Sosyal sigorta yardımları, yardımların tahsis koşulları ve yerine getirilmesi gereken işlemler kurumlara göre değişir. IKA rejimi Yunanistan'ın temel sigorta sistemini teşhise olanak verir ve genel olarak diğer rejimlere model oluşturur.

IKA sosyal sigorta rejimi şu sigorta kollarını içerir:

Hastalık, analık, yaşlılık (Gerçi İstihdam Ofisi (OAED) işsizlik sigortası ve aile yardımları konusunda yetkilidir.) Bununla birlikte, IKA, OAED adına primleri tahsil eder.

Yunanistan'da çalışan bir sigortalı, Yunan vatandaşları ile aynı koşullar dahilinde yardımlardan yararlanır. Aynı şekilde, bir yabancının aile bireyleri de Yunan uyruklu bir kişinin aile bireyleri ile aynı yardımlara hak kazanır.

Yunan sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki yardımları sağlar:

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

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

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

IKA'nın aldığı kararlara bildirim tarihinden itibaren 30 gün içinde IKA'ya bağlı yerin İdari Komisyonu nezdinde itiraz olunabilir. Aylık sigortasına ilişkin itirazlar için 3 aylık bir süre tanınmıştır. İdari Komisyonun kararına da itiraz için bildirim tarihini izleyen 60 gün içinde yerel iş mahkemesine başvurulması mümkündür (Ekdemir, 2005: 711).

### **3.5.3.2. İşsizlik Sigortasının Çerçevesi**

Yunanistan'daki işsizlik sigortasına ilişkin ilk kanun 1945 yılında çıkarılmıştır. Günümüzde geçerli olan mevzuat ise, 1994 yılında uygulamaya konmuştur. Ülkede zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır. Genel olarak sanayi ve ticaret sektörlerinde çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına alınmışlardır. Deniz adamları ve matbaa işçileri için ise özel sigorta programları uygulanmaktadır. Kendi hesabına çalışanlar kapsam dışında bırakılmıştır (TİSK, 2000b: 42).

Yunanistan'da işsizlik sigortasını İstihdam Ofisi yönetir. Bu kurum şu yardımları sağlar:

- İşsizlik ödeneği,
- Hastalık yardımları (Ekdemir, 2005: 717).

Bir sosyal güvenlik kurumuna hastalık sigortası için kayıtlı olan tüm çalışanlar işsizlik sigortası kapsamındadır (European Commission, 2006).

### **3.5.3.3. Ödeneği Haketme Koşulları**

İşsizlik ödeneklerinden yararlanmak için, kişinin işyerinden iradesi dışında çıkması, istihdam bürosuna kaydını yaptırması, çalışmaya hazır bulunması ve en az 16 yaşında olması gerekir. İşten ayrılmadan önceki 14 ay zarfında en az 125 gün işsizlik sigortasının olması ve ilk kez işsizlik ödeneği talebinde bulunuyorsa işsiz kalmadan önceki 2 yıl içinde her yıl için en az 80 gün prim ödemiş olması gerekir (European Commission, 2006). Sigortalının AB üyesi ülkelerde geçen süreleri, kanıtlaması koşuluyla dikkate alınır.

### 3.5.3.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi

İşsizlik ödenekleri bir baz ödenek ile ilgilinin geçindirmekle yükümlü olduğu aile bireyleri için ödenen bir zamandan oluşur. Baz miktar işten ayrılma tarihindeki ücretin %40'ına eşittir. Büro işlerinde çalışanlarda ise bu oran % 50'dir. Büro çalışanlarının aldığı ödenek hiçbir zaman müstahdemlerin aldığı ücretin 2/3'ünün altında olamaz. Ayrıca, her bir aile bireyi için ödenek %10 artırılarak ödenir.

Ödeneğin süresi ilgilinin son 14 ayda çalıştığı işgünü sayısına bağlı olarak değişir. En az 125 günlük bir süre 5 ay, 150 günlük bir süre 6 ay, 200 günlük bir süre 8 ay, 220 günlük bir süre 10 ay, 250 günlük bir süre 12 aylık bir ödenek hakkı doğurur (European Commission, 2001: 19; Ekdemir, 2005: 717).

İşsizlik ödenekleri ayda 25 gün için ödenir. Ödenek süresi bittiğinde gerekli iş günü sayısını yeniden doldurmak şartıyla yeni bir ödeneğe hak kazanılır. Ödenek ilgilinin bir işe girmesi veya geçici olarak iş göremez duruma düşmesi halinde askıya alınır. İşsiz ölümü, emekliye ayrılması, iş göremez durumda bulunması veya önerilen işi reddetmesi durumunda ise ödenek kesilir.

Ödenek alırken hastalanıldığında hastalık yardımlarına ilişkin tahsis koşullarının yerine getirilmesinde işsizlik ödeneği alınan süreler ilgilinin bağlı olduğu hastalık sigortası tarafından işgününe eşdeğer süreler olarak kabul edilir. Ödenek alınırken hastalanan sigortalıya iş göremezlik durumunda işsizlik ödeneği 5 gün süreyle ödenmeye devam eder. Ancak, bu süre için hastalık iş göremezlik ödeneği ödenmez. Hastalığın devam etmesi durumunda işsizlik ödeneği kesilir ve yerine hastalık günlük ödeneği ödenir (Ekdemir, 2005: 717-718).

### 3.5.3.5. Ödeneğin Alınması ve Yönetimi

Yunanistan'da işsizlik sigortasını Çalışma Bakanlığına bağlı olan İstihdam Ofisi yönetir. İstihdam Ofisi, üçlü yapıdaki yerel iş kurumları aracılığıyla ödenek ve istihdam hizmetlerini yerine getirir. Sosyal Sigorta Kurumu ise primleri toplar (TİSK, 2000b: 43).

Ödeneklerden yararlanmak için ilgilinin istihdam bürosuna kaydolması ve iş sözleşmesinin feshini izleyen 60 gün içinde ödenek talebinde bulunması gerekir.

Anılan büronun kendisine iş bulamaması durumunda işsizlik ödeneği ödenir (European Commission, 2001: 75).

İşsizlik sigortasına müracaat esnasında talebe aşağıdaki evraklar eklenir:

- IKA tarafından düzenlenen sigortalı ve prim kartı (DATE) ve diğer her nevi sigorta karnesi,
- İlgilinin hiçbir işte çalışmadığına ilişkin bir bildirme (bir işe girildiğinde bilgi verileceği taahhüdünü içerir),
- Varsa geçindirmekle yükümlü olduğu aile bireylerine ilişkin sağlık karnesi.

AB üyesi ülkelerde işsizlik ödeneği alırken çalışmak için Yunanistan'a gelen sigortalı, geliş tarihinden sonra 7 gün içinde, ödenek almaya devam etmek için yerel istihdam bürosuna şahsen kaydolmak zorundadır.

Yunanistan'da işsizlik ödeneği alırken iş aramak üzere AB üyesi ülkelere giden sigortalı, ayrılmadan en az 4 hafta önce istihdam bürosuna kaydını yaptırmış olması gerekir. Yunanistan işsizlik ödenekleri dışarıya için azami 3 ay devam eder ve sigortalının Yunanistan'a dönmeme halinde ödenek hakları kaybolur (Ekdemir, 2005: 717-718).

### **3.5.3.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Yunanistan'da işsizlik sigortasının finansmanına devletin herhangi bir katkısı söz konusu değildir. Program işçi ve işveren tarafından finanse edilir. İşçi gelirin % 1'i oranında, işveren ise bordronun % 2'si oranında işsizlik primi ödemektedir (TİSK, 2000b: 42).

## **3.6. İskandinav Ülkelerinde İşsizlik Sigortası**

### **3.6.1. Danimarka**

#### **3.6.1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Çerçevesi**

Danimarka sosyal güvenlik sisteminde bağımsız çalışanlar da dahil olmak üzere tüm ücretlilere aşağıdaki yardımlar verilir:

- Sağlık yardımları, yatarak tedavi, analık yardımları, hastalık günlük ödenekleri ve işe alıştırma,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları ödenekleri,
- Erken aylık, genel aylık ve ek aylık (erken aylık aynı zamanda malullüğü de içerir),
- Ölüm ödeneği,
- İşsizlik günlük ödeneği,
- Aile yardımları,
- Belli koşullarda gelir yetersizliği bulunanlara sosyal yardım.

Ayrıca, sosyal güvenlik sistemi dışında çeşitli sektörlerde çalışanların üye oldukları özel mahiyetteki ek emeklilik sandıkları bulunmakta olup, bu sandıklar ücretli çalışanların büyük bir kısmını kapsamaktadır.

Danimarka sosyal güvenlik sisteminin büyük bir bölümü 1993 yılına kadar devlet bütçesiyle finanse edilmiştir. 01.01.1994 tarihinden itibaren ise sosyal güvenlik katkısı sistemi getirilmiştir. Bu tarihten beri ücretli çalışanlar ve serbest meslek sahipleri üç istihdam sandığına prim ödemektedirler. İşverenler de 1997 yılından itibaren bu sandıklara prim ödemeye başlamışlardır.

Ücretlilerin ve işverenlerin primleri ücretler üzerinden belirli bir oran dahilinde ödenmektedir. Bu oran 1994'te % 5, 1998'de % 8 olarak belirlenmiştir. Serbest çalışanların prim oranları ücretli çalışanlarla aynıdır.

Primler işverenler tarafından ücretlerden kesilmekte ve işverenlerin kendilerine ait olan miktarla birlikte vergi dairesine yatırılmaktadır. İşverenlere ait prim tutarı 1998 yılında % 1.9 olarak belirlenmiştir.

Ödenen primlerle sağlanan yardımlardan yararlanma hakkı arasında bir bağlantı söz konusu değildir. İstihdam sandıklarına ilişkin primler sadece vergi yolu ile finanse edilen bazı yardımların karşılanmasında yeni bir usul olarak uygulama konusu olmaktadır.

Danimarka sosyal güvenlik sisteminde yer alan sigorta kollarının çoğu zorunlu sigorta kapsamındadır. İşsizlik sigortasına ilişkin işlemler hariç, zorunlu sisteme tabi olmada herhangi bir işlem yapılmasına gerek yoktur (European Commission, 1997: 177; Ekdemir, 2005: 591).

### **3.6.1.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı**

Danimarka'da işsizlik sigortasına ilişkin ilk kanun 1907 tarihlidir. Yürürlükte olan mevzuat işçiler için 1970, serbest çalışanlar için ise 1976 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır.

İşsizlik sigortası, isteğe bağlı bir sigorta olup, her iş kolunda işçiler ve/veya bağımsız çalışanlar tarafından kurulan ve İstihdam Bakanlığınca tanınan işsizlik kasaları tarafından yürütülmektedir. İşsizlik kasaları, sendikaların bünyesinde faaliyette bulunmaktadır (ADİR, 2008).

Kişi Avrupa Birliğinin başka bir üye devletinin sigorta sistemine tabi ise, Danimarka'da iş bulmak için yine de meslek kolu ile ilgili sektörün bir anlaşmalı sandığına tabi olmak zorundadır. Eğer ilgili kimse ücretli değilse, ücretsiz (bağımsız) çalışanlarla ilgili iki işsizlik sigortası sandığından birine üye olması gerekmektedir (Ekdemir, 2005: 604).

### **3.6.1.3. Ödeneği Haketme Koşulları**

Danimarka'da oturan 18-63 yaş arasındaki kişiler anlaşmalı bir işsizlik sigortası sandığına katılabilirler. Kayıt işleminden önce ilgilinin aşağıdaki koşulları yerine getirmiş olması zorunludur:

- Talep tarihinde bir işte çalışıyor olmak,
- Bir iş temin etmek üzere olmak,
- Sandık kapsamına giren bir meslek sektöründe mesleki bir formasyon almış olmak (bu takdirde, formasyonu tamamlamadan iki hafta önceden sandığa kaydını yaptırmış olmak gerekir),
- Bağımsız çalışan sıfatıyla geçici olmayan bir işte mesleki faaliyet icra etmek,

- Askerliğini yapmış olmak,
- Kamu görevi yapıyor olmak (European Commission, 2006).

Çalışma süreleri haftada 30 saat veya daha fazla olanlar işsizlik kasalarına tam gün üye olmakta, çalışma süreleri haftada 30 saatin altında olanlar ise yarım gün üye olmaktadır. En az 18 aylık yüksek tahsili veya mesleki eğitimi tamamlayanlar, herhangi bir çalışmaları olmasa bile meslekleriyle ilgili sendikalara ve bu sendikaların işsizlik kasalarına üye olabilmektedirler.

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için, öncelikle kişinin işsiz duruma düşmesi gerekir. Bundan sonra, yerel istihdam bürosuna kaydını yaptırmış olması, iş arayan kimse olması ve iş bulunduğu takdirde çalışabilecek durumda olması gerekir (Ekdemir, 2005: 604-605).

Bir işsizlik kasasına en az bir yıl süreyle tam gün üye olup, son 3 yıl içinde asgari 52 hafta ve en az 1924 saat çalışmış olanlar, işsiz kaldıklarında işsizlik kasasından işsizlik ödeneği almaya hak kazanmaktadır. Bir işsizlik kasasına yarım gün üye olanların işsizlik ödeneğinden yararlanabilmeleri için ise, en az bir yıl süreyle üyeliklerinin bulunması, son 3 yıl içinde asgari 34 hafta ve en az 1258 saat çalışmış olmaları gerekmektedir. Ayrıca, askerlikte geçen süreler ve bazı mesleki formasyon süreleri eşdeğer süre olarak kabul edilir.

1 Ocak 2003 tarihinden sonra işsiz kalanların ödenek alabilmesi için, iş kurumuna kayıt şartının dışında, internet ortamında bilgi bankası olan [www.jobnet.dk](http://www.jobnet.dk) adresindeki “CV-bank” a da bir ay içinde özgeçmişlerine ve iş tecrübelerine ilişkin bilgi yüklemeleri gerekmektedir (Kopenhag Büyükelçiliği<sup>8</sup>, 2008).

Kural olarak, ödenekten yararlanma hakkı işsizlik sigortası sandığına kaydolduktan 1 yıl sonra doğar. Avrupa Birliğinin diğer üye ülkelerinde geçen sigortalılık ve/veya istihdam süreleri dikkate alınır. Bunun için ilgilinin Danimarka’ya gelmesinden önce çalıştığı ülkenin işsizlik sigortası kurumunca verilen bir belgeye sahip olması zorunludur.

---

<sup>8</sup> Kopenhag Büyükelçiliğinin web sitesinden alınan bilgilere metin içerisinde yeniden atıf yapıldığında, “Kopenhag Büyükelçiliği” kısaca “Kopenhag” şeklinde adlandırılacaktır.

1 Ocak 2004 tarihi itibariyle işsizlik kasaları üyelerinin ödemeleri gereken işsizlik sigortası aylık prim tutarları şöyledir:

**Tablo 4: Danimarka’da İşsizlik Sigortası Prim Tutarları**

Sigortalılık Durumu	İşçiler ve Serbest Çalışanlar İçin
Tam gün sigortalı olanlar	256
Yarım gün sigortalı olanlar	171

Kaynak: ADİR, 2008.

#### 3.6.1.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi

İşsizlik kasasına üye olan işçiler işten çıkarıldıkları taktirde, ilk iki günlük ödenekleri işverenler tarafından bundan sonraki işsizlik ödenekleri ise işsizlik kasaları tarafından ödenmektedir. İşsizlik kasalarının yapılacak ödemelerin hesabında işçilerin son 12 haftadaki ortalama ücretleri dikkate alınmakta ve bahis konusu ortalama ücretlerin %90’ı oranında işsizlik ödeneği ödenmektedir.

Serbest çalışanlara ödenecek işsizlik ödeneklerinin belirlenmesinde ise, bunların son 5 yıllık dönemde en yüksek gelir elde ettikleri iki yılın ortalama geliri göz önünde bulundurulmakta ve söz konusu iki yıllık ortalama gelirin bir aylık tutarının % 90’ı oranında işsizlik ödeneği ödenmektedir. Ancak bu ödemeler, her yıl Sosyal İşler Bakanlığı’nca yeniden belirlenen maksimum işsizlik ödeneği tutarlarından fazla olamamaktadır. 18 aylık yüksek tahsil veya mesleki eğitim sonrası işsiz kalanlara ise, maksimum işsizlik ödeneği tutarlarının % 82’si nispetinde işsizlik ödeneği ödenmektedir. Son üç yıl süresince tam gün olarak çalışmış ve İşsizlik Kasasına üye olmuş sigortalılara verilen ödenek, azami işsizlik ödeneğinin % 82’sinden az olamamaktadır (Kopenhag, 2008).

Ayrıca, sigortadan yararlananlar başka bir bölgede çalışma imkanı bulurlarsa yerleşme ve yol masrafları da karşılanır (Andaç 1999: 103).

1 Ocak 2004 tarihi itibariyle işsizlik sigortası kasaları tarafından yapılacak azami işsizlik ödeneği tutarları ile 18 aylık yüksek tahsil veya mesleki eğitim sonrası işsiz kalanlara ödenecek işsizlik ödeneği tutarları sigortalılık durumlarına göre şöyledir:



**Tablo 5: Danimarka'da İşsizlik Sigortası Miktarları**

<b>Sigortalılık Durumu</b>	<b>Günlük Brüt/DKK</b>
Tam gün sigortalı olanlar	641
Yarım gün sigortalı olanlar	427
Yüksek tahsil veya mesleki eğitim sonrası sigortalı olanlar	526

**Kaynak:** ADİR, 2008.

İşsizlik ödeneklerinden yararlanma süresi en fazla 4 yıldır ve bu ödeneklerinden yararlanma hakkı 65 yaşında sona erer. Ayrıca, son 30 yıl içinde 25 yıl işsizlik kasası üyeliği olanlar 60-65 yaşlar arasında dilerlerse işsizlik kasalarından erken emekli olabilirler (Ekdemir, 2005: 605; ADİR, 2008).

### **3.6.1.5. Ödeneğin Alınması ve Yönetimi**

İşsizlik sigortası ile ilgili bütün başvurular İşsizlik Sigortası Kurumuna yapılmaktadır. İşsizlik Sigortası uygulamaları İstihdam Bakanlığına bağlı olan Ulusal Çalışma Dairesinin denetim ve gözetiminde işsizlik kasaları tarafından yürütülmektedir. İşsizlik kasaları, sendikaların bünyesinde faaliyette bulunmaktadırlar. Fonun yerel birimleri primleri toplamakta ve ödemeleri yapmaktadır.

### **3.6.1.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Danimarka'da işsizlik sigortasının finansmanı işçi, işveren katkıları ve harcamaların % 70'ini kapsayan devlet sübvansiyonlarından sağlanmaktadır (Demir, 2001: 34). İşçi kendisine yapılan en yüksek günlük nakit ödemelerin 8 katı miktarında yıllık katkıda bulunmaktadır. İşveren, yılda işçi başına en yüksek günlük nakit ödemelerin 12 katı oranında yıllık katkı yapmaktadır. Devletin katkısı ise her zaman olmamaktadır. Ancak, işçi ve işveren katkılarının yetersiz kaldığı durumlarda devreye girerek fona katkıda bulunmaktadır.

## **3.6.2. İsveç**

### **3.6.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı**

İsveç sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki sigorta branşlarını kapsar:

- Hastalık sigortası,
- Aile yardımları,
- Hayat sigortası aylıkları,
- İş kazaları sigortası,
- Yaşlılık aylıkları,
- Maluliyet ödeneği,
- İşsizlik ödenekleri.

İsveç'te oturan 16 yaşının üzerindeki herkes (İsveç vatandaşlığı şartı aranmamaktadır) sosyal güvenliğe kayıtlıdır. Sosyal güvenliğin merkezi düzeyde yönetimi ve denetimi bir kamu kuruluşu olan Sosyal Koruma Ulusal Komisyonunun sorumluluğundadır. Bu kuruluşun 25 bölge bürosu ve 359 yerel acentesi vardır.

İsveç'te sosyal koruma büyük ölçüde işveren primleriyle finanse edilir. Ancak, devlet özellikle “baz emekli aylığı” için önemli düzeyde sübvansiyon yoluyla katkıda bulunur. Bu sübvansiyonlar vergi gelirlerinden bütçeye aktarılır ve finanse edilir. Sübvansiyonlar genel olarak sigorta giderlerinin çok az bir kısmını karşılar (Ekdemir, 2005: 672).

### **3.6.2.2. İşsizlik Ödeneğinin Çerçevesi**

İsveç'teki ilk işsizlik sigortası mevzuatı 1934 yılına dayanmaktadır. Daha sonra 1956 ve 1973 tarihlerinde yasa çıkarılmıştır. Günümüzde uygulanmakta olan kanun ise 1998 yılında yürürlüğe girmiştir. İsveç'te isteğe bağlı işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır. Sendikalarla ilişkili program ise, sendikalar tarafından kurulan işsizlik fonlarına üye olan çalışanları kapsamaktadır (TİSK, 2000b: 40). İsveç'teki uygulamaya göre işsizlik sigortası sandıkları, genel olarak, işkollarında

örgütlü sendikalar paralelinde kurulmuş ve devletçe tanınmıştır (Stokholm Büyükelçiliği<sup>9</sup>, 2007: 1).

İsveç'te işsizlik sigortası iki yardım türünü içerir:

- Sosyal sigorta işsizlik ödeneği,
- İşsizlik sosyal yardımı.

65 yaşına kadar ücretliler ve bağımsız çalışanlar kendi meslek alanlarında yetkili bir işsizlik sigortası sandığına tabi olabilirler.

Sigortalı olmayanlar, bir işsizlik sigortasına tabi olmak için gerekli koşullar taşımayan kimseler (örneğin 12 ay tabi olma süresi), sigortalı oldukları halde 60 yaşına ulaşmamış olup 450 günlük azami yardım süresini tamamladıkları için artık sigorta kapsamına girmeyenler işsizlik yardımı kapsamındadırlar (Ekdemir, 2005: 681).

### **3.6.2.3. Ödeneği Haketme Koşulları**

Gerek işsizlik sigortası gerekse işsizlik yardımı için çalışan kimse;

- Kendi iradesi dışında işsiz kalmalı,
- Çalışma ofisine iş arayan kimse olarak kaydolmuş olmalı ve aktif olarak iş aramalı,
- Çalışmaya elverişli olmalı, günlük en az 3 saat, haftalık en az 17 saat süreli uygun bir iş için çalışmaya hazır olmalı,
- Bireysel bir eylem olanı oluşturulması hususunda istihdam servisi ile işbirliği içinde olmalıdır (European Commission, 2006).

İşsizlik sigortası ödemelerinden yararlanabilmek için işçi statüsünde çalışanların 12 aylık, serbest meslek mensuplarının ise 24 aylık işsizlik sigortası fonuna üyeliğinin olması, işsizlik süresinin başlangıcından önceki 12 ay içerisindeki 6 ay boyunca her ay

---

<sup>9</sup> İsveç'te uygulanan işsizlik sigortası sistemi hakkında Stokholm Büyükelçiliğinden e-mail ile bilgiler istenmiş ve elde edilen bilgilere metin içerisinde yer verilmiş olup, bundan böyle "Stokholm Büyükelçiliği" kısaca "Stokholm" olarak adlandırılacaktır.

en az 80 saat olmak üzere en az toplam 480 saat çalışılmış olması gerekir (TİSK, 2007: 68).

Yürürlükteki işsizlik sigortası yasasının 12. maddesinde işsizliğin başlangıcından geriye doğru bir yıllık dönem için öngörülen aylık en az çalışma süresi 70 saatten 80 saate, yine aynı dönemin altı aylık süresindeki 450 saatlik çalışma süresi de 480 saate çıkartılmıştır. Fiili çalışma dışında çalışmış gibi değerlendirilen (itibari) sürelerin toplamı 7 yıldan 5 yıla indirilmiştir.

Yürürlükteki yasaya göre itibari süre hesabında dikkate alınan çalışma süreleri ve diğer süreler şu şekildedir;

- Devletçe işverene veya çalışana verilen doğrudan parasal destek kapsamındaki çalışmalar,
- Özellikle engellilerin ve işsizlerin istihdama kazandırılması amacıyla devletçe kurulmuş bulunan Samhall A.Ş.'de geçen çalışmalar,
- Kamu kesimindeki kurumlar veya iktisadi devlet teşekküllerinde, devletçe sağlanan parasal destekle yürütülen ve engellilerin iyileştirilmesi ve işe alıştırılması (rehabilitasyonu) imkanı sağlayan çalışmalar,
- Engellilere ve işsizlere kişilerin gelecekte iş becerisi kazandırmayı hedefleyen, devletin parasal desteğindeki çalışmalar,
- Samhall A.Ş. dışındaki işyerlerinde engellilerce yapılan çalışmalar,
- İş akdinin feshinde geçen ihbar süreleri,
- Ücretli izin,
- Ağır hastalık,
- 25 yaşını doldurduktan sonra tamamlanan eğitim süresi,
- İki yaşından küçük çocuğun bakımı veya evlatlık edinilmiş çocuğun ülkeye gelmesi ile geçen iki yıllık süre,
- Askerlik görevi,

- Aile yardımı alınan süre,
- İşsizlerin katıldığı istihdam programlarında geçen süre.

#### **3.6.2.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi**

Önceki yılda da 320.- İsveç Kronu olan ve 20 yaşını doldurmuş çalışanlara verilen günlük temel işsizlik ödeneği tutarında değişiklik yapılmamıştır.

Üst sınırı daha önce 730.- İsveç Kronu iken 680.- İsveç Kronu'na indirilen kazançla bağlı günlük işsizlik ödeneğinde ise bağlama oranı;

- Temel sürenin 1.-200. günleri için işsizlikten önceki kazancın % 80'i,
- Temel sürenin 201.-300. günleri için işsizlikten önceki kazancın % 70'i,
- Yürürlükteki İşsizlik Sigortası Yasası'nın 22. maddesine göre ödenek alma süresinin 300 gün daha uzatılması durumunda, ek 300 günlük sürenin tamamında ise işsizlikten önceki kazancın % 65'i,

şeklinde azaltılacaktır. Ancak 18 yaşın altında çocuğu olan aileler için, ödenek alınan temel süre 450 güne kadar çıkarılabilmekte ve bağlama oranı da işsizlikten önceki kazancın % 70'inin altına düşürülmemektedir.

Ödeneklerde kısıtlamayı öngören bu uygulama 05 Mart 2007 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

İşsizlik ödemeleri haftada 5 gün üzerinden yapılır. Cumartesi ve Pazar günleri için ödeme gerçekleştirilmez. İşsizlik ödeneklerini alabilmek için 5 günlük bekleme süresi vardır. Ödenekler en fazla 300 günlük süre için yapılmaktadır. Ancak, ödenek süresi içerisinde kişinin 55 yaşını aşması durumunda ve 18 yaşının altında çocuğu olması halinde ödenek süresi 450 güne çıkartılmaktadır. İşsizlik ödeneği alırken kişinin işe girmesi durumunda, eğer tekrar işsiz kalırsa, ilk ödeneğinden kalan süreleri kadar işsizlik ödeneği alabilecektir (Stokholm, 2007: 1-2).

### 3.6.2.5. Ödeneğin Nasıl Alınacağı

İsveç'te işsizlik sigortası Çalışma Bakanlığına bağlıdır. Sosyal yardım, Sağlık ve Sosyal İşler Bakanlığı tarafından sağlanır. Denetim, Sağlık ve Sosyal Ulusal Ofisi tarafından yerine getirilir.

İşsizlik ödeneğinden faydalanabilmek için öncelikle işsizin işsizlik ödeneğini ödemekten sorumlu olan iş kurumuna başvurması ve kaydını yaptırması gerekmektedir. İşsizlik sigortası programı Ulusal İş Piyasası Kurulu'nun denetimi altında sendikalar tarafından yönetilmekte ve sendikalar iş kollarına göre programı uygulamaktadırlar. Yerel Bürolar aracılığıyla primler toplanmakta ve ödemeler yapılmaktadır.

### 3.6.2.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

Gerek işsizlik sigortasını gerekse işsizlik yardımını büyük oranda işveren finanse eder. Prim miktarı her biri için ayrı ayrı bordronun yaklaşık % 2'sidir. İşsizlik sigortası için çalışanlar buldukları fona göre aylık prim ödemektedirler. İşsizlik yardımları için ise, çalışanın herhangi bir katkısı söz konusu değildir. Devlet sübvansiyonlarda bulunmaktadır. İşsizlik sigortası için maliyetin % 46'sı, işsizlik yardımları için de maliyetinin yaklaşık % 33'ü devlet tarafından karşılanmaktadır.

İsveç Hükümeti 1 Ocak 2007'den itibaren geçerli olmak üzere, işsizlerin istihdama geri dönmesini teşvik etme amacını taşıyan yeni bir işsizlik sigortası reformu gerçekleştirdi. Reform uyarınca bir yandan hak sahiplerine işsizlik sigortası ödemelerinin yapılmasına ilişkin şartlar sıkılaştırılırken, diğer yandan da işsizlik sigortası prim oranları artırıldı.

Reformda öngörülen belli başlı düzenlemeler şöyle sıralanabilir:

- İsteğe bağlı işsizlik sigortası primlerinin artırılarak her çalışan için aylık 32 avro düzeyine getirildi.
- İşsizlik sigortası taban ödemesinden faydalanma şartları sıkılaştırıldı. Buna göre yararlanıcının işsizlik süresinin başlangıcından önceki 12 ay içerisindeki 6

ay boyunca her ay çalışmış olması gereken asgari süre 70 saatten 80 saate çıkarıldı.

- İşsizlik sigortası ödemeleri 5 Mart 2007 tarihinden geçerli olmak üzere azaltıldı. Ödemeler, işsizliğin ilk 200 gününde son ücretin % 80'i, 300 güne kadar da son ücretin % 70'i düzeyine çekildi. Daha önce 2225 avro olan azami ödeme tavanı da 1 Ocak tarihinden itibaren 2010 avro düzeyine çekildi. Bununla birlikte 300 günlük süreden sonra bireyler iş buldukları takdirde, son ücretinin %65'i üst sınır olmak ve günlük 73 avroyu aşmamak kaydıyla işsizlik ödemesi almaya devam ederek bir işte çalışabileceklerdir (TİSK, 2007: 68).

### **3.6.3. Finlandiya**

#### **3.6.3.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Çerçevesi**

Finlandiya'da oturan tüm kişiler baz aylıkları (ulusal aylıklar), hastalık-analık sigortası yardımlarını ve aile yardımlarını ihtiva eden sosyal güvenlik sistemi kapsamındadır. Ayrıca, bütün ücretliler mesleki emekli aylıkları ve iş kazaları gibi mesleki işler ve mesleki faaliyetlerle ilgili yardımlardan yararlanırlar.

Bütün oturanlar buldukları komünün sosyal yardımlarından ve hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir. Ülkede sosyal güvenlikten sorumlu kuruluş Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığıdır (Ekdemir, 2005: 608).

Finlandiya'da sosyal güvenlik ödenekleri kısmen ikametgaha kısmen de işe bağlıdır. Ülkedeki sosyal güvenlik sistemi zorunludur. Sistemin diğer bir özelliği de bazı bölümlerinin özel sigorta şirketleri tarafından yönetilmesidir.

#### **3.6.3.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı**

Finlandiya'da işsizlik sigortasına ilişkin ilk yasa 1917 yılında, işsizlik yardımına ait yasa da 1960 yılında uygulanmaya başlamıştır. Yürürlükte olan mevzuat ise 1984 tarihli İşsizlik Sigortası Kanunudur. Ülkede isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardım programları uygulanmaktadır. Genel olarak 17 ile 64 yaşları arasındaki tüm çalışanlar işsizlik sigortası kapsamındadır (TİSK, 2000b: 41).

### 3.6.3.3. Ödeneği Haketme Koşulları

İşsizlik sigortasını hak edebilmek için:

- İş bulma bürosuna kayıtlı olmak,
- Tam gün süreli bir iş arayan kimse olmak,
- Çalışmaya elverişli olmak,
- İş piyasası emrinde olmak,

gerekir.

İşsizlik sigortasından faydalanabilmek için 17-64 yaşları arasında olmak gerekir. Bunlara ödenek bağlanabilmesi için işsizlikten önceki 24 ay boyunca en az 26 haftalık çalışılmış olması gerekmektedir. Serbest meslek çalışanlarının işsizlik ödeneğini hak edebilmesi için, işsizlikten önceki 48 ay boyunca 24 aylık sürede kendi kendine çalışabilme kapasitesinin olması ve yaptığı işin ekonomik olarak bir geçerliliğinin olması lazımdır.

Kazanca dayalı sisteme göre ödenek alınabilmesi için, işsiz işsizlik fonunda işsiz kalmadan önceki dönemde en az 6 aylık üyeliğinin olması ve yukarıda belirtilen çalışma sürelerini tamamlamış olması gerekmektedir. Serbest meslek sahiplerinin işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi 24 aylık üyelik süresine bağlıdır.

### 3.6.3.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi

İşsizlik ödeneği için kişinin işsiz kaldığı günden itibaren 5 günlük süre içerisinde İş Kuruluşlarına iş için müracaat etmiş olması gerekir. İşsizlik ödeneği haftada 5 gün için yapılmaktadır ve maksimum 500 iş günü üzerinden ödenir. 55 yaşına gelmiş olmasına rağmen işsizlik ödeneğini bitirememiş olan kişinin ödeneği 60 yaşına kadar sürebilir (Ekdemir, 2005: 620-621).

### 3.6.3.5. Ödeneğin Nasıl Alınacağı ve Yönetimi

Finlandiya'da işsiz kalan kimsenin ödenekten faydalanabilmesi için öncelikle işsizlik ödeneğini ödemekten sorumlu olan kuruma başvurması gerekmektedir. İşsizlik ödeneklerinden sorumlu olan kurum Sosyal Sigortalar Kurumudur.



İşsizlik sigortası Sosyal Sigortalar tarafından idare edilmekte olup, ödeneğinin verilip verilmemesi kararını bu kurum verir ve aynı zamanda ödemeleri gerçekleştirir.

### **3.6.3.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Finlandiya’da devletin işsizlik sigortası finansmanında herhangi bir katkısı söz konusu değildir. Çalışan işsizlik fonuna gelirinin % 5’i oranında katkıda bulunur. İşveren, işsizlik fonu harcamalarının % 47’sini ve merkezi fonun idaresi için ortalama % 1,3 oranında katkıda bulunur.

## **3.7. Kuzey Avrupa Ülkelerinde İşsizlik Sigortası**

### **3.7.1. İngiltere**

#### **3.7.1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı**

İngiltere’de geniş kapsamlı ve devlet tarafından idare edilen sosyal güvenlik rejimi tüm toplumu içermektedir. Prim katkısına dayalı ödenekler olduğu gibi, prime dayalı olmayan ve gelire bağlı olarak verilen ödenekler de bulunmaktadır. Prime dayalı ödenekler ve bunların idaresi, işçi ve işverenlerden gelire bağlı olarak alınan zorunlu primlerle finanse edilen “Ulusal Sigorta Fonu” tarafından sağlanmaktadır. Ödenekler yaşlılık, geride kalan hak sahipleri, hastalık, analık ve işsizlik bakımından gruplandırılmakta olup ağırlıklı olarak sabit oranlıdır. Özellikle emekli aylığında olmak üzere bazı prime dayalı ödeneklerde kazanca bağlı bir unsur da söz konusu olabilmektedir. Prime bağlı olmayan ödenekler genel vergilerden finanse edilir ve bireysel koşullara bağlıdır (özürlü olma, çocuklar v.b.). Kira Yardımı, Çalışmayanlara Gelir Desteği ve Emekli Aylığı Bağlanma yaşının altında olup geçim sıkıntısı içinde bulunanlara 60 yaşından sonra verilen Emeklilik Kredisi gibi gelir durumu esas alınarak verilen ödenekler ise, asgari geçim güvencesi sağlama amacıyla verilmekte olup genel vergilerden finanse edilir. Ulusal Sağlık Sistemi evrensel sağlık hizmeti sağlamaktadır. Vergilerden ve Ulusal Sigorta Fonu tarafından finanse edilen ulusal

sağlık hizmetlerinden İngiltere’de yaşayan herkes prim ödemeksizin yararlanmaktadır (Londra Başkonsolosluğu<sup>10</sup>, 2007: 1).

Bu genel açıklamalardan sonra İngiltere sosyal güvenlik sistemini incelediğimizde aşağıda belirtilen rejimleri içerdiği görülür;

**Primli Rejim:** Ulusal Sigorta programından hastalık, analık, kısa süreli işsizlik, yaşlılık, dulluk, emeklilik gibi riskler için yardım sağlanır. Sigortalılar bu yardımlara hak kazanabilmek için ulusal sigortaya prim ödemek durumundadırlar.

**Primsiz Rejim:** Sakat kimselerden bazıları ve bunlara bakanlara gelir desteği ve kira yardımı olarak uygulanır. Burada genel bütçeden ayrılan ödenekler kullanılır. Ayrıca, çocuk yardımları da bu primsiz rejime dahildir. Buna göre, ilgili kişinin malvarlığına bakılmaksızın çocuklar için para yardımı sağlanır.

**Ulusal Sağlık Servisi:** Sağlık yardımları, göz ve dişle ilgili yardımlar olup, İngiltere’de oturan herkes ücretsiz olarak yararlanır. İngiltere ve İrlanda’da da herkesin normal olarak başvurabileceği servisler mevcuttur. Sağlık Bakanlığı kapsamında genel bütçeden ayrılan ödeneklerle bu hizmetler yerine getirilir.

Ulusal Sigorta Primleri 5 gruba ayrılmıştır;

- **Sınıf 1 Primi:** Haftalık kazancı belli bir miktarı (66 sterlin) aşan çalışanın belli bir tavana kadar ki (500 sterlin) ücretinden yüzde olarak ödediği primlerdir.
- **Sınıf 1A Primi:** İşverenin çalışanına özel hizmet arabası tahsis etmesi durumunda araba bedeline ve sağladığı yakıtı göre ödemesi gereken primdir.
- **Sınıf 2 Primi:** Bağımsız çalışan sıfatını taşıyan kimselerin ödedikleri primlerdir. Bu sınıftaki primler sabittir. İlgilinin kazancının belirli bir tavanı aşması halinde (3770 sterlin) ayrıca, haftalık sabit bir miktar (haftalık 6.55 sterlin) ödemek durumundadır.

---

<sup>10</sup> İngiltere’de uygulanan işsizlik sigortası sistemi hakkında Londra Başkonsolosluğundan e-mail ile bilgiler istenmiş ve elde edilen bilgilere metin içerisinde yer verilmiş olup, bundan böyle “Londra Başkonsolosluğu” kısaca “Londra” olarak adlandırılacaktır.

- **Sınıf 3 Primi:** Durumu Sınıf 1 ve Sınıf 2 primlerini ödemeye müsait olmayanların isteğe bağlı olarak haftalık sabit bir rakam (6.45 sterlin) üzerinden ödedikleri primdir.
- **Sınıf 4 Primi:** Kendi adına çalışanlardan yıllık net kazancı belli bir rakamı (7530 sterlin) aşan, belli bir tavana (26,000 sterlin) kadar ki bölümden Sınıf 2 primine ilaveten yüzde hesabıyla ödedikleri primdir.

Ayrıca bir mali yıl içinde gelirleri yukarıda sayılan primleri ödemeye gücü yetmeyen ve özürlü bakım veya çalışma aylığı, iş arama ödeneği maluliyet aylığı veya ağır iş göremezlik ödeneği almakta olan kişiler bu süreler için prim ödemiş (itibari prim) sayılırlar.

Sosyal güvenlik primlerinin tamamı Gelir Vergisi Kurumu tarafından tahsil edilmektedir.

Bazı hallerde, primler ödenmemiş dahi olsa ilgilinin sigorta siciline kredi olarak kaydedilir. Örneğin; hastalık veya işsizlik nedeniyle çalışılmayan günler için olduğu gibi. Bununla birlikte, sigortalı fiilen bir miktar prim ödemek zorundadır.

Sosyal güvenliğe tabi olmada normal olarak 16 yaşına basan kişiler bir Ulusal Sigorta Sicil Numarası alırlar. Çalışmaya başladıklarında bu numara alınmamışsa ilgili kimse bunu talep eder. Bunun için Sosyal Güvenlik Bakanlığının yerel bürosuna gitmesi gerekir. İlgilinin ödeyeceği primlerin tam olarak kaydedilebilmesi için işveren bu numarayı bilmek zorundadır. Bu numara aynı zamanda ilgili mercilerce yapılan temaslarda ve yardım taleplerinde gereklidir.

Ulusal sigortanın sağladığı para yardımları primlere bağlıdır. Yardım talebinde bulunmadan önce ilgili kimse bir miktar prim ödemek zorundadır. Bununla birlikte, göz ve diş tedavileri dahil sağlık yardımlarından yararlanma hakkı ulusal sigortaya prim ödenmesini gerektirmez. İngiltere’de yaşayan herkes sağlık güvencesi altındadır. Bu hizmet Ulusal Sağlık Servisi tarafından sağlanır (European Commission, 2000a: 195; Ekdemir, 2005: 579-580).

### 3.7.1.2. İşsizlik Sigortasının Çerçevesi

İngiltere 1911 yılında Dünyada işsizlik sigortası uygulamasını başlatan ilk ülke olmuştur. Şu an yürürlükte olan mevzuat ise 1995 tarihli “İş Arayanlar Yasası”dır. Zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır.

Bir işverene bağlı olarak çalışan ve haftalık kazancı 66 pound üzerinde olan herkes işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır. Ancak, serbest meslek sahipleri ile evli ve dul kadınlar işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmuştur (TİSK, 2000b: 30; European Commission, 2006).

### 3.7.1.3. Ödeneği Haketme Koşulları

İşsizlik ödeneği, işsiz kalmak, çalışmak için her an emre âmade durumda bulunmak, iş arayan kimse olarak istihdam bürosuna kayıtlı olmak, aktif olarak iş aramak, haftada 16 saat veya daha fazla saat bir işte çalışmıyor olmak, tam zamanlı bir öğrenci olmamak, emeklilik yaşının altında olmak, Büyük Britanya sınırları içerisinde ikamet etmek ve gereken primleri ödemek şartıyla ödenir (European Commission, 2006).

Bu kapsamda, işsiz olup iş arama yeteneği bulunan, çalışmaya hazır ve aktif şekilde iş arayan kişilere verilen bir iş arama ödeneği bulunmaktadır. Bu ödenek iki türdür. Kısa süreli (azami 182 gün) ödenek prime dayalıdır. Bu ödeneye hak kazanamayan kişilere malvarlığına göre ödenek verilmektedir.

İşsizlik yardımlarından yararlanmak için aşağıdaki iki şartı sağlamak gerekir:

1. İki vergi referans yılının birinde Sınıf 1’le ilgili prim şartlarını sağlamış olmak şarttır. Bu primler kişinin ücreti üzerinden hesaplanır ve kazançlar alt sınırın en az 25 katına eşit olmalıdır. İtibari prim (herhangi bir nedenle prim ödenmemiş olan günler) dikkate alınmaz.
2. İki vergi yılının tamamında kazançlarının alt sınırının 50 katı miktarına göre Sınıf 1’deki katkı paylarının ödenmiş olması gerekmektedir. İtibari prim dikkate alınır.

İlgili kimse işini kendi isteği ile bırakırsa veya işlediği bir ağır kusur nedeniyle işine son verilirse, en çok 26 hafta için ödenek alamaz. Ayrıca, kendisine önerilen kısmi süreli işi reddetmesi halinde de ödenek verilmez.

Kişinin AB üyesi ülkelerde geçen sigortalılık ve istihdam süreleri kendisinin evvelce İngiltere’de sigortalı olması ve daha önce Sınıf 1’le ilgili prim koşullarını taşıması halinde dikkate alınır (Ekdemir, 2005: 588-589).

#### **3.7.1.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi**

İşsizlik ödenekleri 6 aya kadar ödenir. İşsizlik ödenekleri işsizliğin ilk üç günü için, tatil günleri ve normal olarak çalışılmayan günler için ödenmez. 25 yaş ve üzerinde olanlara haftada 51,40 pound, 18-24 yaşları arasında olanlara 40,70 pound, 18 yaşından küçüklere 30,95 pound ödenek verilir. Bakmakla yükümlü olunan kişi sayısına göre ödenek miktarı artabilir. İşsizlik sigortasından erkekler 65, kadınlar 60 yaşına kadar faydalanabilir (TİSK, 2000b: 30; Londra, 2007: 2).

Gelir Desteği ise, haftada 16 saatten az veya eşler için haftada 24 saatten az çalışanlar ve tüm gelirleri belirli bir düzeyin altında olanların yararlandığı bir ödenektir. 16 yaşın altında çocuğu bulunan yalnız yaşayan ebeveynler, hastalığı veya malul kişiye bakma sorumluluğu olanlar veya maluliyetinden dolayı kazancı azalanlar da bu yardımdan yararlanabilirler. Haftada 56.20 Sterlin olan yardımın miktarı, yaşa, aile büyüklüğüne veya maluliyete göre değişebilir. Tasarruflarının değeri 8000 Sterlinden fazla olup bakımevinde olanlar ödenekten yararlanamazlar. Maluliyete bağlı olarak ödenmesi ise tıbbi değerlendirmeye bağlıdır (European Commission, 2006; Londra, 2007: 5).

#### **3.7.1.5. Ödeneğin Alınması ve Yönetimi**

İlgili kişi işsiz duruma düştüğü ilk günden itibaren İngiltere’de ise işsizlik yardımları yerel bürosuna, Kuzey İrlanda’da ise sosyal güvenlik yerel bürosuna kendisini iş arayan kimse olarak kaydettirir. Kendisi işsiz kaldığı sürece her çağrıda ilgili işsizlik bürolarının talimatına uymak zorundadır. Ödenek posta bürolarından temin edilen bir havale vasıtasıyla 15 günde bir ödenir. Ödeneği hak edip etmediğinin kararı istihdam kurumu tarafından verilmektedir (Ekdemir, 2005: 589).

İngiltere’de işsizlik sigortası programı Sağlık ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından idare edilmekte olup, bu kurum primlerin toplanması, iş kayıtlarının yapılması ve gelir testine dayalı yardımları yapmakla sorumludur. İstihdam Kurumu ise, bölgesel büroları aracılığıyla işsizlik ödenek taleplerini değerlendirmekte ve ödenekleri ödemektedir (TİSK, 2000b: 30).

### **3.7.1.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

İşsizlik sigortası programının finansmanı, işçi ve işverenlerin katkılarından oluşan ve bütün sosyal güvenlikle ilgili finansmanı sağlayan milli bir sigorta fonundan karşılanmaktadır. Devlet bu fona gelirleri yetersiz olanların bütün sosyal güvenlikle ilgili masraflarını karşılamak suretiyle katkı yapmaktadır. Sigortalılar, gelir düzeylerine göre tam sigorta kolları için kazancın % 2-10’u, işverenler ise çalışanın kazancının % 12,2’si oranında katkıda bulunmaktadır. Gelir testine dayalı işsizlik yardımı programı ise, tamamen devlet tarafından finanse edilmektedir (Andaç, 1999: 174; TİSK, 2000b: 30).

### **3.7.2. İrlanda**

#### **3.7.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Çerçevesi**

İrlanda sosyal güvenlik sistemi üç türlü yardımı kapsamaktadır:

- Primli yardımlar: Ücretle oranlı sosyal sigorta siciline dayalı bir sigortadır. (PRSI-pay related social insurance) Her yardım bir PRSI priminin ödenmesini gerektirir.
- Primsiz yardımlar: Talep sahibinin gelir durumu üzerinden yapılan tespite bağlı olan sosyal yardımlardır.
- Sınırlı sayıda yaygın hizmet: Gelir koşuluna ve prim ödeme koşuluna bağlı olmayan aile ödenekleri gibi hizmetler için söz konusudur.

Herkes, koşulları taşımak şartı ile sosyal güvenlikten yardım talep edebilir. PRSI veya gelir koşuluna ilişkin uygulama hariç, yardımın mahiyetine göre diğer koşulların yerine getirilmesi gerekir. Örneğin, işsizlik yardımı talep eden bir kimse ilgili mercie kaydolmak ve çalışmak için her an emre amade olmak zorundadır.

İrlanda'da oturan herkes bazı sağlık hizmetlerine ve aile ödeneklerine hak kazanır. Sigortalılar ve bunların geçindirmekle yükümlü oldukları aile bireyleri aşağıda gösterilen yardımlar, aylıklar ve ödeneklerden de yararlanırlar:

- Hastalık, analık yardımları, bazı diş ve göz tedavileri,
- İş kazaları ve meslek hastalıkları yardımları,
- Malüllük yardımları,
- Emeklilik ve yaşlılık yardımları,
- Ölüm yardımları,
- İşsizlik ödenekleri.

Bu yardımlardan bazılarına hak kazanmayan kimseler mevcut rejimlerde sağlanan yardımlara paralel olarak sosyal yardım rejimlerinden yararlanırlar.

Genel olarak, 16-66 yaş arasındaki bütün ücretli ve ücretsiz çalışanlar sigortalıdır. Haftalık kazancı belli bir seviyenin (30 IRL'nin) altında olan veya 66 yaşın üstünde olan ücretliler için (işleri ne olursa olsun) yalnız iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası uygulanır.

PRSİ primleri (Ücretliler için ücrete dayalı primler) ücretlinin haftalık brüt kazancının belirli bir yüzdesine eşittir. İşçi ve işveren işçinin ücreti üzerinden prim öderler. Fakat bazı küçük düzeyde ücretler prime tabi değildir. İşveren PRSİ primlerinin tamamının ödenmesinden sorumludur. Prim ödeme tarihinde ücretlinin primini ücretten keser.

Bağımsız çalışanlar için, PRSİ primi "brüt gelir eksi emekli aylığı" tutarının belirli bir yüzdesini ve vergi yönünden izin verilen amortismanları temsil eder. Düşük gelirli bağımsız çalışanlar PRSİ primlerini aidat tahsil edenlere öderler. Sigortalının geliri yıllık bildirge vermeyi gerektirmeyecek ölçüde yetersizse PRSİ primlerini Sosyal İşler Dairesine yatırır.

İstihdam, formasyon ve sağlık hizmetlerine ilişkin primler hariç, ücretli çalışanların sosyal sigorta primlerini Sosyal Sigortalar Sandığına yatırmaları gerekir. Bu sandık

aynı zamanda devlet katkısından da yararlanır. Sosyal sigorta yardımları bu sandıkça yönetilir ve ödenir. Buna karşılık sosyal yardımları doğrudan devlet finanse eder.

İrlanda'da ilk kez çalışmaya başlayan kimse bulunduğu yerin Primler/Aidatlar bürosuna gider ve kendisini sosyal güvenliğe kaydettirmek için belge düzenler. Sonra, buradan bir vergi ve sosyal güvenlik sicil numarası alır. Bu numara hem PRSİ (Sosyal sigorta) primleri hem de gelir vergisi için geçerli olan tek numaradır.

Zorunlu sigortadan ayrılan ve 66 yaşın altında olan sigortalı örneğin, aylıklar gibi bazı sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma hakkını korumak için isteğe bağlı sigortaya girip prim ödeyebilir. Ancak, bunun için evvelce çalışmış olması ve haftada en az 156 prim ödemiş olması ve talebini zorunlu rejimden ayrıldıktan sonra sınırlı bir süre içinde yapması gerekir (European Commission, 2000a: 103; Ekdemir, 2005: 651-652).

### **3.7.2.2. İşsizlik Sigortasının Kapsamı**

İrlanda'da işsizlik sigortası mevzuatına ilişkin ilk kanun 1911 yılında çıkarılmış olup (Tuna, 1995: 130), günümüzde yürürlükte olan yasa 1993 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır (European Commission, 2006). İşsizlik sigortası programı, işçi ve işverenlerin zorunlu katılımı ile oluşturulan sosyal sigorta sistemi ile işsizlik yardım sistemini içine almaktadır. İrlanda'da yaşayan bütün çalışanlar işsizlik sigortasının kapsamına girmektedir.

### **3.7.2.3. Ödeneği Haketme Koşulları**

İşsiz kalan kimse, bu süre zarfında aşağıdaki şartları yerine getirdiği takdirde her hafta işsizlik ödeneği almaya hak kazanır:

- Gerekli PRSİ primlerini ödemiş olmak (en az 39 hafta),
- Çalışmaya elverişli ve çalışmak üzere iş bulma kurumuna kayıtlı olmak,
- Gerçek bir iş arayan kimse olmak,
- İradesi dışında işsiz kalmış olmak.



Bununla birlikte, kişinin, İrlanda'ya geldikten veya döndükten sonra prim ödemiş olması kaydıyla, başka bir AB üyesi ülkede geçen sigortalılık süreleri ve eşdeğer süreleri dikkate alınır.

Kişisel kusuru nedeniyle işine son verilen veya uygun bir işte çalışmayı reddeden kimseye ise ödenek verilmez (TİSK, 2000b: 39; Ekdemir, 2005: 659).

#### **3.7.2.4. Ödeneğin Miktarı ve Süresi**

Ödeme işsizliğin başladığı tarihten 4 gün sonra başlar. Bununla birlikte, daha önceden 13 hafta zarfında hastalık veya işsizlik yardımı talebinde bulunmuş olan sigortalı, ödenekten işsizliğin ilk gününden itibaren yararlanır.

Genel kural olarak, en çok 360 gün süre ile ödenir. Ancak, 66 yaşından yukarı kimselere ücretli çalışan sıfatıyla en az 156 ay prim ödemiş olmaları halinde ödeme süresi uzatılabilir.

Diğer taraftan, ödenekten ayrı olarak kişinin ödediği primlere göre belirli bir miktar dahilinde işsizlik yardımı da sağlanır. Bunun için ayrıca talepte bulunmaya gerek yoktur. Sadece yıllık vergi bildirimini korumak önemlidir. Çünkü, bu belge ödenek haklarının belirlenmesinde gereklidir.

İrlanda'da işsizlik ödeneği alan bir kimse iş aramak üzere başka bir AB üyesi ülkeye gitmek isterse veya söz konusu ülkeden ödenek alırken İrlanda'ya iş aramak üzere gelirse, bu kişi hakkında Birliğin sosyal güvenlik mevzuatı hükümleri uygulanır.

Ekonomik sebeplere bağlı olarak işini kaybeden kişi gerekli koşulları taşıyorsa maktu bir ödeme almaktadır. Bunun miktarı ilgilinin işine son veren işverenin emrinde çalıştığı süreye, yaşına ve işine son verildiği tarihte almakta olduğu ücrete bağlıdır.

Bu rejimin sağladığı yardımlardan yararlanma hakkı ilgilinin İrlanda'daki işveren emrinde çalıştığı süreye bağlıdır. Ödenmiş olan primlere bağlı olma koşulu söz konusu değildir. Bu kimselere AB hukukunun süre birleşimi kuralları uygulanmaz.

Eğer bir kimse, önceden belirlenmiş olan miktardan daha fazla ekonomik işsizlik ödeneği alıyorsa, azami 9 haftalık bir süre için işsizlik ödeneğinden yararlanamaz. Bu

hak kaybı 55 ve daha yukarı yaştaki talep sahiplerine uygulanamaz (Ekdemir, 2005: 659-660).

### **3.7.2.5. Ödeneğin Alınması ve Yönetimi**

İşsizlik sigortası programı, Sosyal ve Refah Bakanlığı Sosyal İşler Dairesi ve İstihdam Büroları tarafından yürütülmektedir (Andaç, 1999: 114).

İşsizlik ödeneğinden faydalanmak için işini kaybeden kişinin öncelikle ödeneği vermekle yükümlü olan kuruluşa müracaat etmesi gerekir. İşsizlik ödeneği talebi işsizliğin ilk gününden itibaren Sosyal İşler Dairesine veya bu dairenin yerel birimine yapılır. Kişinin oturduğu yer bu dairenin yerel şubesine 10 kilometre uzakta ise posta kanalı ile başvuru yapılabilir.

Ödeme anılan dairece nakden yapılır. Ancak yukarıda belirtilen durumda bulunan kimselere posta yoluyla ödeme yapılabilir. Bazı kimseler de çek kullanmak suretiyle ödeneklerini alırlar. Yaşlılar ise genelde posta emirleri aracılığıyla ödemelerini alırlar (Ekdemir, 2005: 659-660).

### **3.7.2.6. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

Çalışanlar için prim miktarı gelirin % 0,1'idir. İşveren de bordronun % 0,2'si oranında prim ödemektedir. İrlanda'da işsizlik sigortası işverenler ve çalışanlar tarafından finanse edilmektedir. Devletin işsizlik sigortası programına direkt bir katkısı bulunmamaktadır. Ancak, programda meydana gelen açıkları kapatmakta ve işsizlik yardımlarını tamamıyla finanse etmektedir (Gibney, 2000: 94).

## **BÖLÜM 4: TÜRKİYEDE İŞSİZLİK SİGORTASI**

### **4.1. Türkiye’de İşsizlik Sigortası İle İlgili Yapılan Çalışmalar**

Türkiye’de işsizlik sigortası ile ilgili yapılan çalışmalar temel olarak iki kuruluş tarafından gerçekleştirilmiştir. Bunlar Türkiye İş Kurumu (İş ve İşçi Bulma Kurumu) ve Devlet Planlama Teşkilatı’dır.

İşsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun öncülüğünde 1959 yılında başlanılmış ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu çıkartılıncaya kadar 30’a yakın kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmıştır. 1963 yılından itibaren Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da yer alan bu konu ile ilgili ilk ciddi çalışma 1967 yılında gerçekleştirilmiştir. ABD teknik yardımı çerçevesinde ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Genel Müdürü Miller Türkiye’ye gelerek çalışmalar yapmış ve görüşlerini içeren raporu 1967 yılında Çalışma Bakanlığı’na sunmuştur. Raporda; işsizlik sigortasının mali yönden değerlendirilmesi yapılmış, işte kalış süreleri ile ilgili çeşitli rakamlara yer verilmiş, ayrıca işsizlik sigortası primlerinin Sosyal Sigortalar Kurumu’na toplanması halinde sistemin işleminin kolaylaşacağı belirtilmiştir. 1968 yılında bu rapordan da yararlanarak, İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından bir yasa taslağı hazırlanmış, ancak bu konuda görüşleri istenen ilgili bakanlık ve kuruluşların aralarındaki görüş ayrılıkları nedeni ile taslak geri çekilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planları dahilinde konuya daha sınırlı yaklaşıldığı görülmektedir. Özellikle I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında işsizlik sigortasına açıkça yer verilmiş ve kurulması gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen, III. ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir. IV. Plan’da ise kıdem tazminatı fonu yasa tasarısının işsizlik sigortası ile birlikte ele alınarak çıkarılacağı belirtilmiştir. VI. Beş Yıllık Planda ise, çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağından bahsedilmiştir. VII. Beş Yıllık Planda da, işsizlik sigortasının uygulanacağı, işsizlik sigortası kanunu ve bu hizmeti yürütecek kurumla ilgili yasal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

29 Temmuz 1993 tarihinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yaptığı basın toplantısında yeni bir işsizlik sigortası kanun tasarısının hazırlandığı belirtilmiştir. Bu son tasarı ile birlikte İş ve İşçi Bulma Kurumu'nu yeniden düzenleyen "Türkiye İş Kurumu Kuruluş ve Görevlerine ilişkin Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı" da kamuoyuna açıklanmıştır (TİSK, 2001: 32-33).

Sonuç olarak, yukarıda sayılan tüm bu çalışma ve raporlara rağmen işsizlik sigortası yaklaşık 40 yıl sonra "4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu İle İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)"<sup>11</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisince 25.08.1999 tarihinde kabul edilmesiyle işsizlik sigortası ülkemizde yasal bir çerçeve kazanmıştır. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre işsizlik sigortası, kapsamına giren tüm sigortalılar için zorunlu olup, tüm ülke düzeyinde 01.06.2000 tarihinden itibaren işçi, işveren ve devlet katkısı olarak primler kesilip işsizlik sigortası fonunda para toplanmaya başlamıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak yerine Türkiye İş Kurumu kurulmuş, bu kuruma bağlı olan İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı oluşturularak işsizlik sigortasının uygulanmasından bu birim sorumlu tutulmuştur. İşsizlik sigortası fonunda toplanan paraların işsizlere dağıtımına ise, 01.03.2002 tarihinden itibaren başlanmıştır.

#### **4.2. Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Gerekliliği**

Sanayileşme ve kırdan kente göçün hızlanmasıyla birlikte, bağımlı çalışan işgücünün sayısında tehlikeli bir artış olmaktadır. Gelir ve ücret düzeyinin düşüklüğü nedeniyle

<sup>11</sup> Adı geçen Kanun kısaca, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu / 4447 sayılı Kanun şeklinde adlandırılacaktır.

tasarruf olanaklarının az olduğu ülkemizde kısa süreli işsizlik halleri dahi yaşamsal açıdan tehlikeli bir hal aldığından gelir güvencesi sağlamak büyük önem taşımaktadır.

İşsizlik sigortası sisteminin ülkemizde uygulanmasını zorunlu kılan nedenlerden biri Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Uluslararası Çalışma Örgütü, OECD gibi uluslararası kuruluşlarla olan yakın ilişkilerdir. 24 OECD ülkesi içerisinde işsizlik sigortasını uygulamayan tek ülke Türkiye idi. Bunun yanında, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tamamında işsizlik sigortası olmasına karşılık Türkiye’de bu sigorta kolunun bulunmayışı anılan topluluğa sosyal açıdan daha çok yaklaşabilmemizi güçleştiren nedenlerden birini oluşturmaktaydı. Bu bakımdan işsizlik sigortasının kurulması Türkiye’nin uluslararası örgütlerde yer almasına ve ilişkilerinin güçlenmesine katkıda bulunacaktır (TİSK, 2000a: 44).

İşsizlik sigortası ile, işsizlerin geçici gelir kayıpları telafi edilerek, belirli bir süre de olsa gelir güvencesine kavuşturulmakta, niteliklerine uygun işleri daha rahat bir ortamda aramalarına imkan sağlanmakta, sosyal güvenlik şemsiyesi işsizlere ve aile fertlerine de yaygınlaştırılmaktadır. Böylece, işsizlik sigortasının uygulamaya konulmasıyla, çalışanın ve ailesinin uğrayacağı gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntüler ile bu çöküntülerin neden olacağı suç oranının ve toplumdaki sosyal dengeyi bozucu sonuçların asgari düzeyde kalması sağlanmaktadır.

Ayrıca, işgücü piyasasına ilişkin sağlıklı veri tabanı oluşturularak eğitim ve istihdam politikaları daha doğru bir şekilde saptanıp uygulanabilecektir.

İşsiz kalanlara verilecek meslek edindirme, meslek geliştirme ve yetiştirme eğitimleriyle nitelikli işgücünün artması sağlanacak, dolayısıyla üretimi ve kaliteyi olumlu etkileyecektir. Öte yandan işin keyfi olarak bırakılması, gönderilen işi kabul etmeme, kötü hal ve davranışlardan dolayı işten çıkarılmış olma hallerinde işsizlik sigortasından yararlanamayacak olan işsiz, işine daha özen gösterecek, işgücü devri düşecek, verimlilik artacaktır.

İşsizlik sigortası dolayısıyla oluşacak fon, üretken alanlarda istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirildiğinde ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır. Bunun yanında, işsizlik sigortasından işsizlere yapılacak

ödemeler, işsizlerin satın alma gücünü artıracak, ekonomide talebin azalmasını ve dolayısıyla üretimin düşmesini belirli bir ölçüde önleyecektir.

Aynı zamanda, işgücü ve işsizlik hakkında kesin veriler elde edileceğinden ekonomik ve sosyal yaşamın akışını doğru ölçülerle izlemek ve düzenlemek bakımından daha uygun ve somut kararlar alınabilecektir. Bunun içindir ki, işsizlik sigortası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda sosyal güvenlik sistemi içinde yer almış ve onun vazgeçilmez bir kolu olarak kabul edilmiştir. Böylece, işsizlik sigortasının uygulanmasıyla sosyal güvenlik sistemimiz bütünlüğe kavuşmuştur.

Sonuç olarak, çalışanlara işsiz kaldıkları dönemde gelir güvencesi getiren, işverenlere de teknolojik değişmelere bağlı yapısal bazı değişiklikleri gerçekleştirme olanağı sağlayan işsizlik sigortasının çalışma yaşamımıza getirilmesi, hem sosyal devlet ilkesinin hem de çağdaş ve demokratik dünya ile bütünleşme hedefimizin bir gereği olarak düşünülmektedir.

### **4.3. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Geç Uygulanma Sebepleri**

Ülkemizde işsizlik sigortasını kurmaya yönelik çalışmaların yaklaşık kırk yıllık bir geçmişi olmasına karşın, işsizlik sigortasının kurulamamasının sosyo-ekonomik gerekçeleri, DPT tarafından hazırlanan bir raporda şu şekilde ortaya konulmuştur (Yayan, 1997: 5-7). Raporda, Türkiye’de işsizlik sigortasının bir iş bulup sigortalanma fırsatını yakalayanlara ek bir hak olarak sosyal adalet ve fırsat eşitliği ilkelerini zedeleyeceği, işsizliğin giderilmesine ilişkin olumlu gelişmeler sağlanmadan bu sigorta kolunun kurulmasının işçilik maliyetini artıracacağı, sermaye yoğun teknoloji seçimi eğiliminin güçleneceği, firmaların rekabet olanaklarını zayıflatarak üretim ve dolayısıyla istihdam kapasitelerinin daralmasına yol açabileceği, işsizlik sigortası ödenekleri ile işgücünün tüketicilik kabiliyetinin devam ettirilmesinin tüketimi artıracacağı ve enflasyonist bir etki yapacağı, belirtilmiştir.

Kayıt dışı istihdamın yaygınlığı bir başka sebeptir. Bazı araştırmacılara göre yaklaşık 4,5 milyon kişinin kayıt dışı sektörde çalıştığı tahmin edilmektedir. İşsizlik sigortası uygulandığında kayıtlı sektörlere yönelik başlayacağından kayıt dışı istihdam eski gücünü kaybetmeye başlayacak bu arada formel sektörde işgücü maliyetleri artacak ve

bundan da önemlisi, kayıt dışı sektörü “yüklenici” ya da “yan sanayi” olarak kullanan formel sektör büyük olanaktan mahrum kalacaktır.

Bir başka sebep de, işgücü maliyetleridir. İşveren çevreleri işgücü maliyetinin yüksek olduğunu ve işsizlik sigortasının getirilmesiyle söz konusu yükün daha da artacağını savunmuşlardır (Toker, 2002: 99).

Türkiye’de işsizlik sigortası programının uygulanamamasının en önemli nedeni, işgücü piyasasının yeterince gelişmemiş olmasıdır. Batı Avrupa ülkelerinde organize olmuş işgücü piyasaları, işsizlik sigortasının uygulanabilmesi için gerekli koşulları sağlamaktadır. Öte yandan, Türkiye’de istihdam içinde tarım halen ağırlığını korumaktadır ve tarım sektöründe istihdam edilenlerin çoğu ücretsiz aile işçisidir. Kentlerde önemli oranda geçici, kısa süreli düzensiz işler ve küçük ölçekli üretim geçerliliğini korumakta, modern sektör önemli bir büyüklük oluşturamamaktadır. Ücret karşılığı düzenli çalışma ise yeterince yaygınlaşmamıştır.

Türkiye’de işsizlik sigortasının kurulamama nedenlerinden bir diğeri ise, ülkemizdeki işsizlik oranının yüksek oluşudur. Bu bakış açısının işsizlik sigortasına yönelttiği temel eleştiri, işsizlik sigortasının işsizliğe bir çare olmadığı noktasıdır (TİSK, 2000a: 39).

Çünkü, işsizlik sorunun çözümünü işsizlik sigortasında aramak ya da işsizlik sigortasının kurulmasını işsizlik sorununun çözümüne bağlamak gerçekçi olmadığı gibi, işsizlik sigortasının işlevinin de hiç anlaşılmadığını ima etmektedir. İşsizlik sigortasını, işsizliği önlemeye ve istihdamı artırmaya yönelik bir politika aracı olarak değil, esas olarak işsizlik sonucu ortaya çıkan bireysel maliyetleri toplumun bireyleri arasında paylaştıran, işsizliğin olumsuz sonuçlarını gidermeye yönelik bir uygulama olarak değerlendirmek gerekmektedir.

#### **4.4. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kaynakları**

Ülkemizdeki işsizlik sigortası programı 4447 sayılı Kanuna göre yürütülmektedir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisince 25.08.1999 tarihinde kabul edilmiş, 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, “4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 1 Nolu Tebliğ” 21.05.2000 tarih ve 24055 sayılı Resmi

Gazetede, “4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 2 Nolu Tebliğ” ise 29.06.2000 tarih ve 24094 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1 ve 2 Nolu Tebliğler ile işsizlik sigortası uygulamasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre işsizlik sigortası, kapsamına giren tüm sigortalılar için zorunlu olup, tüm ülke düzeyinde 01.06.2000 tarihinden itibaren işçi, işveren ve devlet katkısı olarak primler kesilip işsizlik sigortası fonunda para toplanmaya başlamıştır. 01.03.2002 tarihinden itibaren de işsiz kalan kişilere işsizlik ödeneği verilmeye başlanmıştır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na göre işsizlik sigortası, “Bir işyerinde çalışırken çalışma, istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli bir süre ve ölçüde karşılayan sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta” olarak tanımlanmaktadır.

#### **4.5. Türkiye’deki İşsizlik Sigortası Uygulaması**

##### **4.5.1. İşsizlik Sigortasının Amacı ve Kapsamı**

İşsizlik sigortasının amacı, işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve 4447 sayılı Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamaktır.

Ülkemizde zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır. Kanun kapsamına giren ve genellikle ücretli ve maaşlı olarak istihdam edilen bütün çalışanlar işsizlik riskine karşı sigortalanmıştır. 4447 sayılı Kanunun 46. maddesine göre, aşağıda sayılan çalışma grupları işsizlik sigortası kapsamındadır;

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan sigortalılar,
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar,



- Mütakabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre Türkiye’de sigortalı olarak çalışan yabancılar,
- Ücretli ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar,
- Kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle çalışanlar,
- Özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak çalışanlar,
- Tarım sanatlarına ait işlerde çalışanlar,
- Tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde çalışanlar,
- Tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık v.b. işlerinde çalışanlar.
- İşçi sendikalarının yönetim kurullarına seçilenlerden bir hizmet akdine dayalı olarak çalışanlar,
- Bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan; film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları ile müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlardan, düşünürlerden ve yazarlardan hizmet akdi ile çalışanlar,
- Mütakabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyuşunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar,
- 2/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanuna göre bir hizmet akdine dayalı olarak çalışanlar,
- 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununda belirtilen umumî kadınlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışanlar.

4447 sayılı Kanunu’nun 46. maddesine göre aşağıda sayılan çalışma grupları ise, işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmuşlardır;

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun; 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında

olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası, 5 inci, 6 ncı ve geçici 13 üncü maddesi kapsamında olanlar,

- Tarım işlerinde çalışanlar (Kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle, özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak, tarım sanatlarına ait işlerde, tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde, tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık v.b. işlerinde çalışanlar hariç),
- İşverenin ücretsiz çalışan eşi,
- Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dahil) olan hısımlar arasında ve aralarında dışarıdan başka kimse katılmayarak konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
- Ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretle ve sürekli olarak çalışanlar hariç),
- Askerlik hizmetlerini yapmakta olanlar,
- Ülkelerinde sigortalı olan yabancılar,
- Meslek okullarında pratik eğitim yapan öğrenciler,
- Cezaevlerindeki atölyelerde çalışan mahkumlar,
- Rehabilitasyon tedbirlerine katılan hastalar,
- Herhangi bir işverene bağlı olmaksızın kendi nam ve hesabına çalışanlar,
- Köy sınırları içerisinde kendi ihtiyaçları için yapılan inşaat işlerinde çalışanlar,
- 506 sayılı Kanununun 85 inci maddesine göre isteğe bağlı sigortalılar,
- 506 sayılı Kanununun 86 ncı maddesine göre topluluk sigortasına tabi sigortalılar,
- 506 sayılı Kanununun Geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar,

- 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununun 2 nci maddesinde belirtilen isteğe bağlı sigortalılar,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununa göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlar,
- 5590 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Ticaret Sanayi Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği” Kanunu kapsamında çalışan sözleşmeli ve geçici personel ile hizmetliler.

#### 4.5.2. İşsizlik Sigortasından Yapılan Ödemeler ve Verilen Hizmetler

İşsizlik sigortasını almaya hak kazanan işsizlere 4447 sayılı Kanununun 48. maddesine göre, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde Türkiye İş Kurumu tarafından yapılacak ödemeler ve verilecek hizmetler aşağıda sıralanmıştır;

1. İşsizlik ödeneği,
2. Hastalık ve analık sigortası primleri,<sup>12</sup>
3. Yeni bir iş bulma,
4. Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.

##### 4.5.2.1. İşsizlik Ödeneği

4447 sayılı Kanuna göre işsizlik sigortasının işsize sağladığı en önemli yardım, işsiz kaldığı dönemde belli bir süre işsizlik ödeneği ödenmesidir. Ancak, kişinin işsizlik sigortası ödeneği almaya hak kazanabilmesi için bazı şartları yerine getirmesi gerekir.

##### 4.5.2.1.1. İşsizlik Ödeneğini Hak Etme Koşulları

Çalışanların 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 51. maddesine göre işsizlik ödeneğini hak edebilmeleri için aşağıdaki koşulların sağlanmış olması gerekir:

- Hizmet akdinin İşsizlik Sigortası Kanununun 51.maddesinde belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona ermiş olması,
- Hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde İŞKUR'a şahsen başvurması,
- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olması,
- İşten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması.

<sup>12</sup> 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48.maddesinin altıncı fıkrasının (b) bendi olan "Hastalık ve analık sigortası primleri" ibaresi, 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 90.maddesiyle "5510 sayılı Kanun gereğince ödenecek sigorta primleri" şeklinde değiştirilmiştir.

İşsizlik Sigortası Kanununun 51. maddesine göre kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalanlardan;<sup>13</sup>

- 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 13 üncü maddesi veya 20/4/1967 tarihli ve 854 sayılı Deniz İş Kanununun 16 ncı maddesi ya da 13/6/1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen bildirim önellerine uygun olarak hizmet akdi işveren tarafından sona erdirilmiş olanlar,
- Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemezsiniz 1475 sayılı İş Kanununun 16 ncı maddesinin (I), (II) ve (III) numaralı bentlerine veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (II) ve (III) numaralı bentlerine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 7 nci maddesi ile 11 inci maddesinin birinci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olanlar,
- Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemezsiniz 1475 sayılı İş Kanununun 17 nci maddesinin (I) ve (III) numaralı bentlerine veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (III) numaralı bendine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olanlar,
- Hizmet akdinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalmak, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 7 nci maddesinin (II) numaralı bendinde belirtilen hizmet akdinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle sefer sonunda işsiz kalanlar,

<sup>13</sup> Burada belirtilen 1475 sayılı İş Kanununun 13.maddesi 4857 sayılı Kanunun 17.maddesi olarak, 1475 sayılı İş Kanununun 16.maddesi 4857 sayılı Kanunun 24.maddesi olarak, 1475 sayılı İş Kanununun 17.maddesinin I ve III. bentleri 4857 sayılı Kanunun 25.maddesinin I, III ve IV. bentleri olarak değerlendirilmelidir.

- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olmak, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (IV) numaralı bendindeki nedenlerle işsiz kalanlar,
- 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21 inci maddesi kapsamında işsiz kalanlar,

işsizlik ödeneğine hak kazanırlar.

İşsizlik ödeneğini hak edebilmek için işsizin işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödemesi esas olmakla birlikte, bazı durumların ortaya çıkması son 120 günde kesinti kabul edilmez. Hizmet akitleri 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 51.maddesi kapsamında sona eren işsizin, hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün içinde, hizmet akdi devam etmekle birlikte;

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| 1- Hastalık,                                   | 7- Grev,                           |
| 2- Ücretsiz izin,                              | 8- Lokavt,                         |
| 3- Disiplin cezası                             | 9- Genel hayatı etkileyen olaylar, |
| 4- Gözaltına alınma,                           | 10- Ekonomik kriz,                 |
| 5- Hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, | 11- Doğal afetler,                 |
| 6- Kısmi istihdam,                             |                                    |

nedenleriyle işyerinde faaliyetin durdurulması veya işe ara verilmesi halinde, son 120 günün hesabında prim yatırılmayan bu süreler kesinti sayılmaz. Prim yatırılmayan süreler için Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) kayıtları esas alınır, ayrıca belge istenmez. Hizmet akdinin askıya alınması hali ile 4857 sayılı İş Kanununun 21 inci maddesi kapsamında işe iade mahkeme kararının 4 aydan uzun sürmesi durumunda 4 ayı aşan süre ücretsiz izin olarak değerlendirilir (İEK, 2008: 4 b./9 s.).

#### 4.5.2.1.2. İşsizlik Ödeneğinin Miktarı ve Süresi

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50.maddesine göre günlük işsizlik ödeneği, 2002 yılından 2008 yılı Temmuz ayı sonuna kadar sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 50' si olarak hesap edilmekteydi. Bu suretle hesaplanan işsizlik ödeneği miktarının sanayi kesiminde çalışan on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçmesi mümkün değildi. Ancak, 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun<sup>14</sup> 15.maddesi ile 4447 sayılı Kanunun 50.maddesi değiştirilmiş olup, işsizlik ödeneğinin hesaplanma sistemi ve aylık olarak verilecek ödeneğin tavan miktarında bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'ı olarak hesaplanacak ve bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine göre on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 80'ini geçemeyecektir. Söz konusu olan bu değişiklikler 2008 yılı Temmuz ayının sonu itibariyle yürürlüğe girmiştir.

İşsizlik ödeneğinden yararlanma süreleri 4447 sayılı Kanunun 50.maddesinde belirtilmektedir. Buna göre hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,

süre ile işsizlik ödeneği verilir.

<sup>14</sup> 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

İşsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İşsizlik ödeneği, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez. Sigortalının kusurundan kaynaklandığı belirlenen fazla ödemeler yasal faizi ile birlikte geri alınır.

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden faydalanmak için 4447 sayılı Kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden yeniden işsiz kalırsa, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder. Ancak, Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle tekrar işsiz kalınması halinde ise, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenir.

İşsizlik ödeneği alırken hastalanan ve istirahatlı kılınan sigortalının işsizlik ödeneği kesilecektir. Bu durum, işsizlik ödeneği alırken işsiz her an iş almaya hazır olması gerekliliğinin doğal bir sonucudur.

İş kaybı tazminatı ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödenecektir. İş kaybı tazminatı almak üzere yapılan başvurular aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçecektir. İş kaybı tazminatı ödeme süresi bittiği halde bir işe yerleştirilemeyenlere, iş kaybı tazminatı alınan süreler mahsup edilmek şartıyla kalan süre için işsizlik ödeneği ödenecektir.

İşsizlik ödeneği ödenirken geçen sürede ilgililer adına sadece hastalık ve analık sigortası primleri yatırıldığı için, söz konusu dönem emeklilik yönünden hizmetten sayılmamaktadır (İŞKUR, 2000: 26, 31-33).

#### **4.5.2.1.3. İşsizlik Ödeneğinin Kesilmesi**

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 52. maddesine göre, işsizlik ödeneği almakta iken aşağıdaki durumların tespit edilmesi halinde kişilerin işsizlik ödeneği kesilmektedir:

- a) İŞKUR tarafından teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işin haklı bir nedene dayanmaksızın reddedilmesi,



- b) İşsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilmesi,
- c) İŞKUR tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin haklı bir neden gösterilmeden reddedilmesi veya kabul edilmesine karşın devam edilmemesi,
- d) Haklı bir nedene dayanmaksızın İŞKUR tarafından yapılan çağrılarının zamanında cevaplanmaması, istenilen bilgi ve belgelerin öngörülen süre içinde verilmemesi.

Ancak (c) ve (d) şıklarında öngörülen ödeneklerin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik ödeneği ödenmesine yeniden başlanır. Fakat, bu suretle yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemez.

Ayrıca, muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazananların ödenekleri bu durumlarının devamı süresince durdurulur.

İŞKUR tarafından teklif edilen işin veya eğitimin sigortalı işsiz tarafından reddedilmesinde yada yapılan çağrılarının zamanında cevaplanmamasında kabul edilen bazı haklı nedenler söz konusudur. Bu durumların ortaya çıkması halinde kişinin işsizlik ödeneği kesilmez. Aşağıda bu halleri tek tek açıklayalım.

#### **İşin Reddedilmesinde Haklı Nedenler;**

- İşveren tarafından sigortalı işsizin, mesleğine uygun son çalıştığı işin ücret ve çalışma koşullarına yakın olmayan bir işte çalıştırılmak istenmesi,
- İşveren tarafından sigortalı işsizin eğitim durumuna, yaşına, cinsiyetine, fizik ve sağlık durumuna uygun olmayan bir işte çalıştırılmak istenmesi,
- Hizmet akdinin çalışma koşulları itibarıyla, iş yasalarında belirlenmiş olan hükümlere aykırı koşullar (asgari ücretten daha az bir ücret verilmesi, günlük ve/veya haftalık çalışma süresinin aşılması, fazla çalışma yer almasına rağmen ücretin öngörülmemiş olması, yıllık ücretli izin verilmemesi ya da yasanın belirlediğinden daha az verilmesi gibi) içermesi,

- Sigortalı işsizin ikamet ettiği yerin belediye mücavir alanı sınırları dışında bir iş olması,
- Sigortalı işsizin, önerilen işyerinden 4857 sayılı İş Kanunu'nun 24/II maddesinde belirtildiği gibi kabul edilebilir haklı sebeple ayrılmış olması (Kişinin o işyerinde çalıştığının SSK kayıtlarından veya işyerinden alınan yazı ile belgelenmesi),

### **Meslek Geliştirme, Değiştirme ve Edindirme Eğitiminin Reddedilmesinde Haklı Nedenler;**

- Eğitim için önerilen mesleğin sigortalı işsizin eğitim düzeyine, yaşına, cinsiyetine, fizik ve sağlık durumuna uygun olmaması,
- Sigortalı işsizin ikameti ile eğitim yeri arasındaki ulaşım şartlarının uygun olmaması (bu hususa ilin ulaşım şartları ve özelliklerine göre İŞKUR birimince karar verilir),
- Eğitimin normal çalışma saatleri dışında düzenlenmiş olması,

### **Çağrılara Cevap Verilmemesinde Haklı Nedenler;**

- Sigortalı işsiz tarafından doğru adres verilmiş olmasına rağmen davet mektubunun zamanında sigortalı işsize ulaşmaması,
- İŞKUR birimi tarafından istenilen belgeleri göndermiş olmasına rağmen sigortalı işsizin kusuru olmaksızın belgelerin İŞKUR birimine ulaşmaması (sigortalı işsizin bu durumu belgelendirmesi gerekmektedir.),

durumları ile “4.5.2.1.4. İşsizlik Ödeneğinin Nasıl Alınacağı” başlığı altında belirtilecek olan mücbir sebepler gibi haklı nedenlerle önerilen işi veya eğitimi kabul etmeyenlerle çağrılara cevap vermeyenlerin işsizlik ödeneği kesilmez (İEK, 2008: 4 b./16-17 s.).

Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulur.

Sistem gereği muvazzaf askerlik nedeniyle işten ayrılan kişi işsizlik ödeneğinden yararlanamayacaktır. Çünkü sistem, işsizin gösterilen işi her an almaya hazır olmasını zorunlu kılar (İşKUR, 2000: 30).

#### **4.5.2.1.4. İşsizlik Ödeneğinin Nasıl Alınacağı**

İşveren, çalıştırdığı işçisinin hizmet akdinin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 51.maddesinde belirtilen hallerden birisine dayalı olarak feshedilmesi durumunda, İşten Ayrılma Bildirgesi düzenlemek zorundadır. İşveren işçisinin hizmet akdinin fesih tarihini takip eden günden başlayarak 15 gün içinde üç nüsha İşten Ayrılma Bildirgesi düzenleyerek, bir nüshasını Türkiye İş Kurumuna göndermek, bir nüshasını hizmet akdi feshedilene vermek ve bir nüshasını da işyerinde saklamakla yükümlüdür.

İşsizlik ödeneğinden faydalanmak isteyen işsizlerin ise, İşten Ayrılma Bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde, İşKUR'un en yakın birimine doğrudan veya elektronik ortamda başvurmaları gerekmektedir. Mücbir sebepler dışında, başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan süreden düşülür.

Kişinin, işsizlik ödeneği için Türkiye İş Kurumuna müracaat etmesini engelleyen mücbir sebepler; önceden tahmin edilemeyen ve herhangi bir kimse tarafından alınacak tedbirlere rağmen önüne geçilmesine imkan bulunmayan, beklenmedik, harici ve kendisinin iradesi dışında meydana gelen olaylardır. Mücbir sebep olarak kabul edilen bazı durumlar aşağıda yer almaktadır;

- a) Eş, çocuk, anne, baba veya kardeşlerinden birinin vefatı (olayın olduğu tarihten itibaren 5 işgünü geçmemek kaydıyla) yada doktor raporu ile kanıtlanmak kaydıyla kendisinin veya bu maddede sayılanlardan birinin hastalık hali,
- b) Yangın, yer sarsıntısı, sel baskını gibi doğal afetler,
- c) Herhangi bir nedenle ulaşımın imkansız hale gelmesi,
- d) Kanuni bir ödevin yerine getirilmesi,
- e) Muvazzaf askerlik hizmetinin yerine getirilmesi,

- f) Gözaltına alınma hali,
- g) Hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali,
- h) Savaş, sıkıyönetim, olağanüstü hal gibi durumlar,
- ı) Salgın hastalık nedeniyle karantina,
- i) İşe iade dava kararlarının kesinleştiği tarihe kadar geçen dönem.

Yukarıda sayılan bu gibi durumlarda işsiz mücbir sebeplerle İŞKUR'a geç başvurabilir. Mücbir nedenin başladığı tarih (belgelendirilmek kaydıyla) başvuru süresini durduran bir durum olarak kabul edilir ve mücbir nedenin başladığı tarihten bittiği tarihe kadar geçen süre kişinin toplam hak sahipliği süresinden düşülmez (İEK, 2008: 4 b./ 2-3 s.).

İşsizlik ödeneği, aylık olarak işsiz adına açılacak banka hesabına havale edilir. İlk işsizlik ödeneği ise, ödeneye hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonuna kadar yapılır.

#### **4.5.2.2. Hastalık ve Analık Sigortası Primlerinin Ödenmesi**

İşsizlik sigortası kapsamında verilen hizmetlerden biri de işsizlik ödeneği alan kişinin hastalık ve analık sigortası primlerinin İŞKUR tarafından ödenmesidir.

Sigortalı işsizin, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri<sup>15</sup> İŞKUR tarafından ilk altı ay için ödenmesi gereken toplam prim tutarı olan % 12'nin 2/3'ü oranında yani % 8, takip eden aylarda ise tam olarak, işsizlik sigortası fonundan Sosyal Sigortalar Kurumuna, özel sigorta sandıkları kapsamındaki sigortalılar için de ilgili sandıklarına aktarılır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır.

İşsizlik sigortasının verildiği süre içinde ödenmesi gereken geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneği miktarından fazla olamaz. Geçici iş göremezlik ödeneğinin ödendiği dönemde, hastalık ve analık sigortalarına ait primlerle işsizlik sigortası primleri ödenmez.

<sup>15</sup> "Hastalık ve analık sigortası primleri" ibaresi, 5754 sayılı Kanununun 90.maddesiyle "5510 sayılı Kanun gereğince ödenecek sigorta primleri" şeklinde değiştirilmiştir.

#### **4.5.2.3. Yeni Bir İş Bulma**

İşsizlik sigortası kapsamında yapılan en önemli hizmetlerden biri de işsizlik ödeneği alan kişinin yeni bir işe yerleştirilebilmesidir. Zira, iş bulma faaliyeti işsizlik sigortasının en önemli özelliklerinden biridir. 4447 sayılı Kanunu'nun 48. maddesine göre, İŞKUR işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere, mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapar.

Ayrıca, İŞKUR tarafından sigortalı işsizlere ilin işgücü piyasası, istihdam olanakları ve meslekler hakkında iş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilerek, iş bulmalarına yardımcı olunmaktadır.

İşsizlik sigortası her ne kadar işsizliği önlemeye yönelik bir önlem olmayıp işsizliğin olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik bir sigorta programı ise de, işsizliğin önlenmesine yönelik politikalarından tamamen bağımsız değildir. Bununla birlikte, işsizlik ödeneğinden yararlanan sigortalıların bir an önce işe yerleştirilmelerinin işsizlik sigortasının yükünü de hafifleteceği gözden kaçırılmamalıdır (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 400).

#### **4.5.2.4. Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi**

İŞKUR işsizlik ödeneği almaya hak kazanan işsizlerin en kısa sürede yeniden istihdam edilmelerini sağlamak için kendilerine iş bulunamayanlara meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verecektir. Meslek eğitimine ilişkin usul ve esaslar, 23 Aralık 2000 tarih ve 24269 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "İşsizlik Ödeneği Alan Sigortalı İşsizlerin Meslek Geliştirme, Değiştirme ve Edindirme Eğitimi Yönetmeliği" ile belirlenmiştir. Söz konusu yönetmeliğe göre, mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir işe yerleştirilemeyen sigortalı işsizlere, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde, meslek edindirme, değiştirme ve yetiştirme eğitimi verilmektedir. Böylece, sigortalı işsizler bu mesleklerde yetiştirilerek bunların işe yerleştirilmesi, iş bulmalarının kolaylaştırılması ve kendi işlerini kurmaları sağlanmaktadır.

Ayrıca, işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere İŞKUR tarafından Danışmanlık hizmeti de verilmektedir. Bu danışmanlık hizmetleri ile sigortalı işsizlerin meslek becerilerinin, ilgilerinin ve kişilik özelliklerinin saptanması amaçlanmaktadır. Bu sayede, sigortalı işsizlerin kendilerine en uygun mesleki eğitim alternatiflerine yönlendirilmeleri, sahip oldukları meslek becerilerini geliştirmeleri ve yeni beceriler kazanmaları mümkün olmaktadır.

Ancak İŞKUR tarafından gerçekleştirilen mesleki eğitimlere baktığımızda, aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere 2002 yılından 2007 yılı sonuna kadar 519 adet mesleki eğitimin yapıldığı ve bu eğitimlerden 8.097 kişinin yararlanmış olduğu, dolayısıyla mesleki eğitimlerden faydalananların sayısının çok az düzeyde kaldığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 6: İşsizlik Sigortası Kapsamında Açılan Mesleki Eğitimler**

<b>Yıllar</b>	<b>Kurs Sayısı</b>	<b>Kursiyer Sayısı</b>
2002	17	367
2003	9	167
2004	11	168
2005	89	1.379
2006	118	1.687
2007	275	4.329
<b>TOPLAM</b>	<b>519</b>	<b>8.097</b>

**Kaynak:** İŞKUR (www.iskur.gov.tr)

#### **4.6. İşsizlik Sigortasının Yönetimi**

Ülkemizde işsizlik sigortası ile görevli iki kurum bulunmaktadır. Bunlar, Türkiye İş Kurumu ve Sosyal Sigortalar Kurumu'dur.<sup>16</sup> Sosyal Sigortalar Kurumu işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, Türkiye İş Kurumu ise diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yerine getirilmesinden görevli, yetkili ve sorumludur.

Bu amaçla Türkiye İş Kurumu bünyesinde; İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Fon Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde

<sup>16</sup> Sosyal Sigortalar Kurumu'nun (SSK) ismi, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) olarak değişmiş olup, metin içerisinde Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) şeklinde geçen ibareler, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) olarak anlaşılmalıdır.

değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, sigortası primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak ve 4447 sayılı Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuştur.

İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme zammı, faiz ve cezaların Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur.

Sosyal Güvenlik Kurumu bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme zammı, faiz ve cezaları ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın 15' ine kadar Fona aktarır. Uygulamaya ilişkin hususlar SGK ve İŞKUR arasında düzenlenen bir protokol ile belirlenir.

Türkiye İş Kurumu Sosyal Güvenlik Kurumunun ay itibarı ile fona intikal ettirdiği işçi ve işveren payları toplamından devlet payına düşen miktarı Hazine Müsteşarlığından talep eder. Hazine Müsteşarlığı talep edilen miktarı talep tarihini izleyen 15 gün içinde fona aktarır.

#### **4.7. İşsizlik Sigortasının Finansmanı**

İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, kanun kapsamına giren tüm sigortalılar, işverenler ve Devlet prim ödemekte olup, ülkemizde işsizlik sigortasının finansmanında üçlü finansman yöntemi uygulanmaktadır.

İşsizlik sigortası zorunlu olup, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77 nci ve 78 inci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden, uygulamanın başlangıcında Sigortalı % 2, Devlet % 2, İşveren % 3 oranında prim ödemekteydi. Ancak 2002 ve takip eden yıllardaki Mali Yılı Bütçe Kanunlarıyla bu oranlar birer

puan azaltılarak uygulanmış, 5234 sayılı Kanunun<sup>17</sup> 19. maddesi ile de 4447 sayılı Kanunun 49. maddesinin birinci fıkrası değiştirilerek, 01.01.2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere bu oranlar birer puan düşürülmüştür. Nihayetinde 5754 sayılı Kanunun<sup>18</sup> 90. maddesi ile 4447 sayılı Kanunun 49. maddesi yeniden değiştirilmiş ve bu değişiklikler neticesinde, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80 ve 82 nci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden;

- Sigortalı % 1,
- İşveren % 2,
- Devlet % 1,

oranında işsizlik sigortası primi ödemektedirler.

İşsizlik sigortası prim ödemelerinde, sadece işçi ve işveren değil, Devlet de bu sisteme her bir sigortalı için katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, İşsizlik Sigortası Fonu'nun olası açıkları da Devlet tarafından karşılanacaktır.

#### **4.8. İşsizlik Sigortası Fonu**

##### **4.8.1. Fonun Kuruluşu ve İşleyişi**

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek, Kanunun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere "İşsizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur. Fon, İŞKUR Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde işletilir ve yönetilir.

Fon kaynaklarının değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar; Çalışma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, T.C. Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığının müştereken hazırladıkları ve Bakanlar Kurulunca çıkarılan yönetmelikle belirlenmiştir. Fon, Sayıştay'ın vize ve tesciline tabi değildir. Sayıştay tarafından denetlenir.

<sup>17</sup> 5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 21.09.2004 tarih ve 25590 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>18</sup> 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 08.05.2008 tarih ve 26870 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.



#### 4.8.2. Fonun Gelirleri

İşsizlik Sigortası Fonunun gelirleri 4447 sayılı Kanununun 53.maddesine göre aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır;

- İşsizlik sigortası primleri,
- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar,
- Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkıları,
- 4447 sayılı Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler,
- Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlar.

#### 4.8.3. Fonun Giderleri

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 53.maddesine göre işsizlik sigortası fonunun giderleri;

- Sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden,
- Hastalık ve analık sigortası primlerinden,<sup>19</sup>
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden,
- İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Fon Yönetim Kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılımı ve donanımı alınması, Yönetim Kurulu üyelerinin ücret ve yolluk ödemelerinden,
- 4857 sayılı İş Kanunu gereği, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamından % 1 olarak ayrılan Ücret Garanti Fonu miktarından,

oluşur.

---

<sup>19</sup> "Hastalık ve analık sigortası primleri" ibaresi, 5754 sayılı Kanununun 90.maddesiyle "5510 sayılı Kanun gereğince ödenecek sigorta primleri" şeklinde değiştirilmiştir.

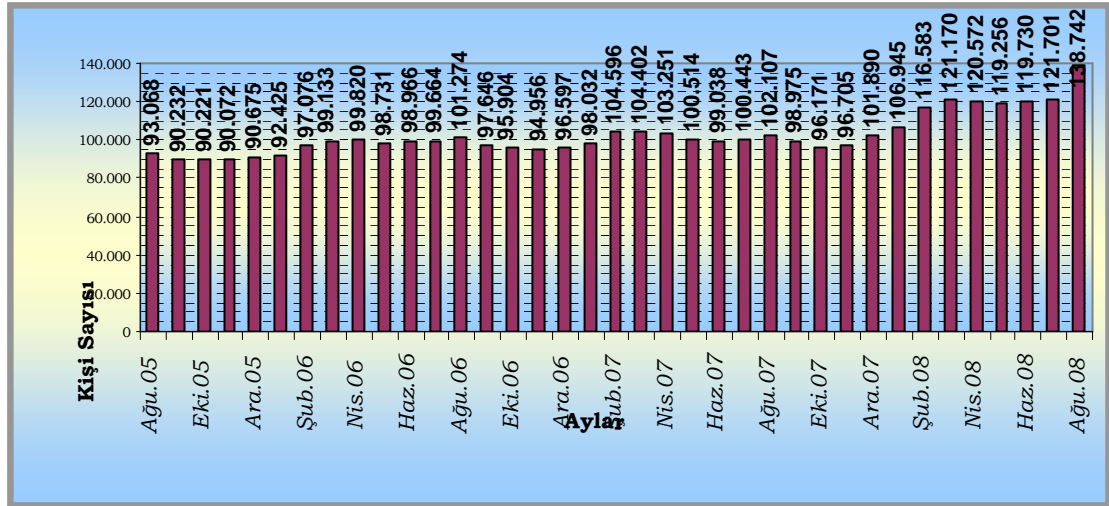
İşsizlik Sigortası Fonu bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden hiç bir şekilde kesinti yapılamaz ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemez. Fon'un gelir ve giderleri üçer aylık dönemler halinde ruhsat almış, denetim yetkisine sahip meslek mensubu Yeminli Mali Müşavirlere denetletirilerek denetim raporlarının sonuçları ilan edilir.

Fon gelirleri ile bu gelirlerle alınan mallar Türkiye İş Kurumuna aittir. Kurumun malları Devlet malı hükmünde olup, alacakları da Devlet alacağı derecesinde ayrıcalıklıdır. Fon, damga vergisi hariç her türlü vergi, resim ve harçtan muafır.

İşsizlik sigortasından kaç kişinin faydalandığına baktığımızda, işsizlik sigortasının uygulamaya başladığı Mart 2002 tarihinden 31.08.2008 tarihine kadar 1.286.457 kişinin ödenek almak için başvuruda bulunduğunu, ancak bunlardan 1.149.441 kişinin işsizlik ödeneği almaya hak kazandığını görmekteyiz. İşsizlik sigortası fonundan yapılan ödemeler ise yine aynı dönemde toplam 1.614.705.906,13.-YTL olmuştur.

Temmuz 2008 ayında 121.701 kişiye 37.793.073,00.-YTL, Ağustos 2008 ayında ise 138.742 kişiye toplam 48.604.264,55.-YTL ödeme yapılmış olup, aylar itibariyle ödenek alanlar aşağıda tablo halinde gösterilmiştir (İŞKUR, 2008: 1).

### Şekil 1: Aylar İtibariyle İşsizlik Ödeneği Alanların Sayısı



**Kaynak:** İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Eylül 2008.

#### 4.8.4. Ücret Garanti Fonu

Ücret Garanti Fonu bir işsizlik sigortası hizmeti sayılmamasına rağmen, 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 17 inci Maddesi ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanuna eklenen ek Madde 1'i gereğince, İşsizlik Sigortası Fonu içinde kurulmuştur. Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacakları, işçinin, işverenin ödeme gücüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78 inci maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşmayacak şekilde başvuru tarihinden itibaren 30 gün içerisinde ödenmektedir.

İşverenin çeşitli nedenlerle içine düştüğü ödeme gücüne sonucu işçilerin hizmet sözleşmesi bağlamındaki temel alacağı olan ücret alacaklarının kısmen/tümden ödenmemesi olgularıyla karşılaşılması çalışma hayatının ve ekonomik yaşamın bir gerçeğidir. Genel olarak söylenen bu olgu Türk İş Hukukunda bilhassa ekonomik kriz dönemlerinde sıkça yaşanan bir durumdur. Bu yüzden de birçok işçinin (ve aile üyelerinin) çeşitli sıkıntılarla karşı karşıya kaldığı ve fakat onların bu olumsuz durumunu belli ölçüde de olsa giderebilecek ciddi bir önlemin sistemimizde yer almadığı bilinmekteydi. İşte yasa koyucu bu olumsuzluğu belli ölçüde törpüleyebilecek bir önlem olarak “Ücret Garanti Fonu” kurumunu Türk İş Hukukuna sokmuştur.

Ücret garanti fonundan yararlanabilmek için bazı koşulların sağlanması gerekmektedir. Bu koşullar aşağıda sıralanmaktadır:

- İşçinin bir hizmet akdine bağlı olarak, 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışıyor olması,
- İşverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması iflası veya işverenin ödeme gücüne düşmesi,

- Ödenmeyen ücret alacağıının bulunması.
- Fondan yararlanmak isteyen işçinin İŞKUR'a başvurması
- Ücret garanti fonunda yeterli miktarda para bulunması (Akyiğit, 2008: 1552-1558).

Ücret alacağı bulunan işçi, resmi kimlik belgesi ve işveren tarafından düzenlenen İşçi Alacak Belgesi ile birlikte ikamet ettiği yere en yakın İŞKUR birimine aşağıda yer alan belgelerden en az biri ile şahsen veya vekalet yoluyla başvurması durumunda gerekli inceleme yapıldıktan sonra kendisine alacağı ödenecektir

- İcra Dairesinden alınan Aciz Vesikası veya Aciz Vesikası hükmündeki Haciz Tutanağı,
- İflasın açılmasına dair mahkeme kararının, Ticaret Sicili Gazetesi veya İflas Dairesince yurt düzeyinde tirajı en yüksek beş gazeteden birinde yapılan ilanı,
- İcra Mahkemesince verilen konkordato mühletine ait kararın tasdikli sureti veya yurt düzeyinde tirajı en yüksek beş gazeteden birinde yapılan mühlet ilanı veya Ticaret Sicil Memurluğundan alınacak konkordatoya ilişkin belge (İEK, 2008: 4 b./25 s.).

Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde birinden oluşmaktadır. Ücret Garanti Fonu Yönetmeliğine göre, ödeme gücüne düşen işverenden, ücret alacakları olan işçilerin İŞKUR birimlerine talepte bulunmaları halinde son üç aya ait ücret alacakları, başvuru tarihinden itibaren otuz gün içerisinde Ücret Garanti Fonu tarafından ödenmektedir.

SGK tarafından tahsilatı yapılarak, İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan primler üzerinden işveren payı olarak hesaplanan miktarın yüzde biri, Ağustos 2003 tarihinden itibaren oluşturulan Ücret Garanti Fonuna aktarılmaktadır. Ücret Garanti Fonu İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirilmekte olup Fonun varlığı, 31.08.2008 tarihi itibarıyla, ödemeler toplamı 9.317.630,13 YTL düşüldükten sonra 82.611.533,80 YTL'dir (İŞKUR, 2008: 2).

Ücret Garanti Fonu'ndan yapılan ödemeler aşağıdaki tabloda verilmiş olup, Ağustos 2008 ayında Ücret Garanti Fonu'ndan 342 kişiye toplam 389.959,71.-YTL ödeme yapıldığı görülmektedir.

**Tablo 7: Ücret Garanti Fonu Ödemeleri (YTL)**

YILLAR	AYLAR	OCAK	ŞUBAT	MART	NİSAN	MAYIS	HAZİRAN	TEMMUZ	AĞUSTOS	EYLÜL	EKİM	KASIM	ARALIK	TOPLAM
2006	Kişi Sayısı	168	184	26	57	78	44	29	300	48	87	84	29	1134
	Ödeme Miktarı	246.619	307.058	53.134	137.583	125.313	115.863	54.662	286.151	68.515	177.361	92.578	46.456	1.711.294
2007	Kişi Sayısı	6	74	657	305	42	44	184	358	160	245	144	4	2223
	Ödeme Miktarı	7.425	113.252	1.428.935	472.701	50.180	69.339	290.835	473.032	217.358	272.548	205.373	3.256	3.604.240
2008	Kişi Sayısı	36	61	35	18	25	12	88	342					617
	Ödeme Miktarı	34.140	69.360	49.884	24.937	54.266	19.261	98.560	389.959					740.371

**Kaynak:** İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Eylül 2008.

#### 4.8.5. Kısa Çalışma Ödeneği

5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 18 inci Maddesi ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanuna eklenen Ek Madde 2 gereğince, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde 4447 sayılı kanuna göre sigortalı sayılan kişilere çalıştırılmadıkları süre için en fazla üç ay süre ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılan tespit işleminden sonra İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kısa çalışma ödeneği ödenmektedir.

Kısa çalışma ödeneği özellikle genel ekonomik krizlerde ve zorlayıcı nedenlerle çalışma yaşamında sıkça görülen işçilerin ücretsiz izne çıkarılması durumunda, işçilere sınırlı da olsa bir gelir güvencesi sağlamaktadır. Böylece kısa çalışma ödeneği de işsizlik sigortası kapsamında sunulan bir hizmet haline gelmiştir.

Kısa çalışmaya hangi hallerde başvurulabileceği tespit edilmiş ve bunlar genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebep şeklinde sınırlandırılmıştır. Zorlayıcı sebebin 4857 sayılı İş Kanununun 24/III. maddesine uygun bir zorlayıcı sebep olması ve bunun da

işyerine ilişkin olması gerekir. Bu düzenleme ile zorlayıcı bir sebep dışında, işverenin ancak ülke çapındaki bir ekonomik kriz nedeniyle, işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması kısa çalışma olarak nitelenecektir. Ekonomik veya idari yada organizasyona dayalı olarak o işyerinin kendisinden kaynaklanan bir krize girmesi yahut pazara bağlı olarak sektörel bir kriz o işyerinde kısa çalışma yapılmasını haklı gösterecek nedenlerden sayılmamaktadır (Demir, 2003a: 202).

Kısa çalışma halinde ilgili işçilerin sözleşmeleri sona ermemekte, tam tersine hukuken varlığını sürdürmektedir. Hatta haftalık çalışma süresinin önemli ölçüde düşürülmesi halinde ilgili işçilerin çalışma borcu dahi devam etmekte, sadece norma süresinde azalma yaşanmaktadır. Bu yüzden, işçinin çalıştığı süreyle orantılı bir ücretin de ödenmesi gerekmektedir. Böyle bir durumda işçi iş görme borcundan kısmen kurtulurken, işveren de ücret ödeme borcundan kısmen kurtulmuş olmaktadır (Akyiğit, 2008: 1945).

Kısa çalışmanın, kısa süreli olarak geçici işlerde çalışmayla ilgisi bulunmamaktadır. Ancak, iki tür nedenin varlığı halinde kısa çalışmaya imkan sağlanmaktadır. Bunlar da genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerdir.

Kısa çalışmadan söz edebilmek için haftalık çalışma süresinin önemli ölçüde azaltılmış olması gereği görecelidir. Bu sürenin belirlenebilmesi için öncelikle işyerinde uygulanmakta olan haftalık çalışma süresine bakmak ve buna göre azaltılan süreyi değerlendirmek gerekir. Bu açıdan kısa çalışma için de, kısmi çalışma için öngörüldüğü gibi, tam sürenin hiç olmazsa üçte ikisinden az olması gerektiği söylenebilir (Mollamahmutoğlu, 2004: 689).

Zorunlu sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, günlük kısa çalışma ödeneği 4857 sayılı İş Kanununun 24/III ve 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar. Zira bu süre işçinin iş sözleşmesini haklı sebeple feshedebilmesi için bekleme süresi olduğu gibi, işveren tarafından her gün için yarım ücretinin ödendiği süredir. Kısa çalışma ödeneğinin bir haftalık süreden sonra başlatılması mükerrer ödemeleri önlemek amacına yöneliktir (Demir, 2003b: 109).

5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 18 inci Maddesi ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanuna eklenen Ek Madde 2 gereğince, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durduran işveren, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna yazılı olarak bildirmekle yükümlüdür. Şayet işyerinde toplu iş sözleşmesi tarafı bir işçi sendikası varsa işveren bu sendikaya da bildirimde bulunmak zorundadır. İşveren talebinin uygunluğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca tespit edilir. Kısa çalışma süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamaz. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirmesi gerekir.

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşullarına baktığımızda, hizmet akdinin feshi dışında işsizlik ödeneği ile benzerlik oluşturduğunu görmekteyiz. Bu ödenekten faydalanmak için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekmektedir:

- Kısa çalışma talebinin Çalışma Bakanlığınca uygun bulunması,
- Çalışma Bakanlığınca uygun bulunan talep yazısında ilgilinin isminin yer almış olması,
- Kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün içinde prim ödenmiş olmak kaydıyla son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödenmiş olması,
- İşçinin Kısa Çalışma Ödeneği Bildirgesi ile birlikte işyerinin bağlı bulunduğu yerdeki İŞKUR birimine müracaat etmesi (İEK, 2008: 4 b./23 s.).

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneğinin miktarı kadardır. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 506 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülmektedir.

Şimdiye kadar gerçekleştirilen kısa çalışma ödemelerine baktığımızda, 2005 yılında 21 kişiye 10.566,94 YTL, 2006 yılında 217 kişiye 64.398,01 YTL, 2007 yılında ise 40

kişiyeye toplam 22.051,13 YTL kısa çalışma ödeneğinin verildiğini görmekteyiz (İŞKUR, 2008: 2).

#### 4.8.6. Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi ve Fonun Toplam Varlığı

İşsizlik Sigortası Fonu, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun değişik 53 üncü maddesine dayanılarak çıkartılan yönetmelik gereğince, "serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve fonun nakit akış durumu ile aktüeryal dengeler dikkate alınarak" profesyonel bir anlayışla yönetilmektedir. İşsizlik Sigortası Fonu, bir önceki yıl bilançolarına göre aktif büyüklükleri Bankalar Birliği'nce ilan edilen ilk on ticari banka ile çalışmaktadır.

İşsizlik sigortasına ilişkin olarak, kanunun uygulanmaya başladığı 01.06.2000 tarihinden 31.08.2008 tarihine kadar SSK tarafından tahsilatı yapılarak fona aktarılan primler ve gecikme zamları, Hazine tarafından aktarılan devlet katkı payı, işverenlerden alınan idari para cezaları ile fonun serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve fonun nakit akış durumu dikkate alınarak Mevduat, ters repo, DTH ve DİBS'lerde değerlendirilmesi sonucunda elde edilen faiz gelirleri ile giderleri, Ücret Garanti Fonu gelir ve giderleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir (İŞKUR, 2008: 3);

**Tablo 8: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Tablosu (YTL)**

GELİRLER VE GİDERLER	TOPLAM (31 TEMMUZ 2008 Tarihi itibariyle)	AĞUSTOS	TOPLAM (31 AĞUSTOS 2008 Tarihi itibariyle)
İŞÇİ İŞVEREN PRİMLERİ	11.660.870.804,46	302.562.958,44	11.963.433.762,90
GEÇİKME ZAMMI	268.638.541,77	6.459.772,18	275.098.313,95
HAZİNE PAYI	3.965.041.512,55	100.854.319,00	4.065.895.831,55
İDARİ PARA CEZALARI	11.165.525,01	38.473,76	11.203.998,77
FAİZ GELİRİ	21.352.846.082,50	425.846.929,27	21.778.693.011,76
İADELER (GİRİŞ)	16.728.160,96	2.785.903,51	19.514.064,47
<b>TOPLAM GELİR</b>	<b>37.275.290.627,24</b>	<b>838.548.356,16</b>	<b>38.113.838.983,40</b>
İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GİDERİ	3.158.768.748,72	59.973.785,03	3.218.742.533,75
ÜCRET GARANTİ FONU GİDERİ	8.927.670,42	389.959,71	9.317.630,13



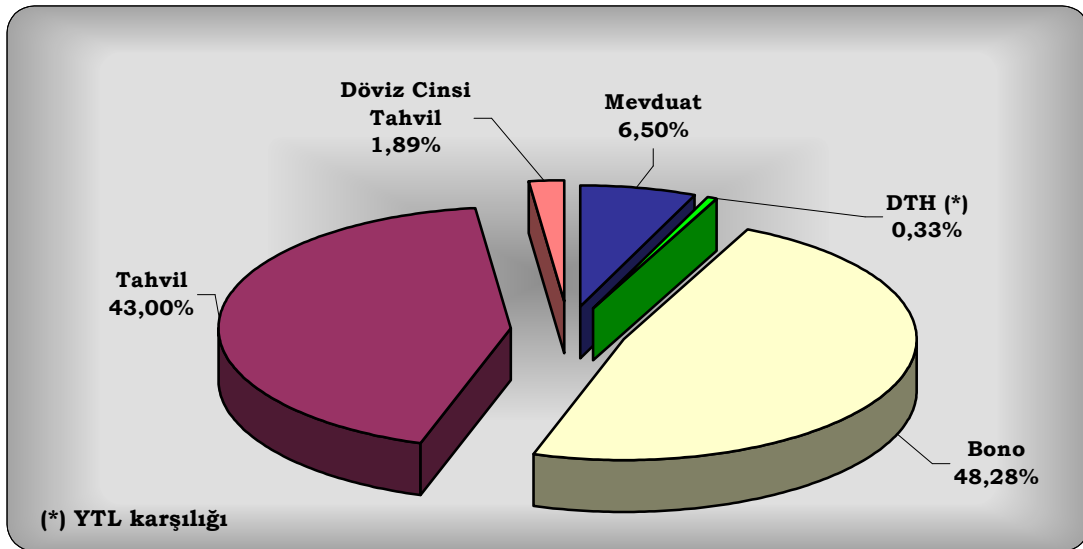
<b>ÜCRET GARANTİ FONU</b>	79.958.142,97		82.611.533,80
<b>İŞSİZLİK SİGORTASI FONU</b>	34.027.636.065,13		34.803.167.285,72
<b>TOPLAM FON VARLIĞI</b>	34.107.594.208,10		34.885.778.819,52

**Kaynak:** İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Eylül 2008.

31 Ağustos 2008 tarihi itibarıyla, Fonun toplam gelirleri; 12 milyar 238 milyon YTL işçi ve işveren primi (gecikme zammı dahil), 4 milyar 65 milyon YTL Devlet Katkısı, 11 milyon 203 bin YTL İdari Para Cezası ve 21 milyar 778 milyon YTL faiz geliri, 19 milyon 514 bin YTL İade girişi olmak üzere toplam 38 milyar 113 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir. Fonun toplam varlığı, işsizlik sigortası giderleri 3 milyar 218 milyon YTL ve ücret garanti fonu gideri 9 milyon 317 bin YTL düşüldükten sonra, 34 milyar 885 milyon YTL'dir.

Ağustos 2008 sonu itibarıyla toplam fon varlığının; %48,28'i bono, %43,00'ü tahvil, %1,89'u döviz cinsi tahvil, %6,50'si mevduat, %0,33'ü de döviz tevdiat hesabından oluşmakta olup, bu durum aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

**Şekil 2: Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibarıyla Dağılımı, 31.08.2008**



**Kaynak:** İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Eylül 2008.

Fonun, 2008 yılı Ağustos ayı getirisi %1,25 olmuştur. Fonun Ağustos ayı getirisi, ÜFE (%-2,34) ve döviz sepeti (%-3,85) değişiminin üzerinde gerçekleşmiştir.

Fonun yıllık getirisi %15,90 olmuştur. Aynı dönem itibariyle ÜFE artışı %14,66, döviz sepeti değişimi %-7,53 olarak gerçekleşmiştir.

Fon Portföyünün Getirisi (%) aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 9: Fon Portföyünün Getirisi (%)**

DÖNEMLER	FON	TEFE	DÖVİZ SEPETİ
2000 (Temmuz-Aralık Dönemi)	23,3	11,9	6,9
2001	107,3	88,6	110,4
2002	68,8	30,8	22,1
2003	49,6	13,9	-7,3
2004	29,3	13,8	0,3
Temmuz 2000 – Aralık 2004	734,8	258,8	156,2

DÖNEMLER	FON	ÜFE	DÖVİZ SEPETİ
2005	21,37	2,66	-6,71
2006	17,91	11,58	10,92
2007	16,46	5,93	-12,75
Bir Önceki Aya Göre	1,25	-2,34	-3,85
Ocak 2008-Ağustos 2008	10,47	12,48	1,06
Eylül 2007 - Ağustos 2008 Dönemi (Yıllık)	15,90	14,66	-7,53

**Kaynak:** İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Eylül 2008.

#### 4.8.7. Fonun Denetimi

Fon, Sayıştay'ın vize ve tesciline tabi değildir. Sayıştay tarafından denetlenir. Ayrıca, Fon hesapları her üç ayda bir yeminli mali müşavirlere denettirilmekte ve sonuçları kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Aynı zamanda, İŞKUR ve SSK Müfettişleri de kurumlarına verilen görevler dolayısıyla teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahip olmaktadır.

#### **4.9. İdari Para Cezaları**

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54. maddesine göre, belirli durumların ortaya çıkması halinde işverenlere Türkiye İş Kurumunca idari para cezası verilmektedir. İŞKUR'ca dayanağı belirtilmek suretiyle aşağıda belirtilen durumlarda;

- a) İşsizlik sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapan işverenlere her bir sigortalı için beş yüz Türk Lirası,
- b) İşten ayrılma bildirgesini 15 gün içinde Türkiye İş Kurumuna vermeyen işverenlere her bir fiil için ayrı ayrı bin Türk Lirası,

İdari para cezası verilir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48. maddesine aykırı hareket edilmesi nedeni ile aynı Kanunun 54. maddesi gereği uygulanan idari para cezaları, tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içinde İŞKUR'a ödenir veya 15 gün içinde yetkili Sulh Ceza Mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararı kesinleşir. Söz konusu süre içinde uygulanan idari para cezaları hakkında İŞKUR'un ilgili birimine itiraz da edilebilir. İtirazların tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılması ve yapılan itirazların da 30 gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. İŞKUR'a yapılan itirazlar 15 günlük yargı yoluna başvuru süresini ve 1 aylık kanuni ödeme süresini durdurmaz.

İdari para cezaları ile ilgili davalara Sulh Ceza Mahkemelerinde bakılmaktadır. Bu bakımdan, idari para cezalarına karşı dava açmak isteyen işverenlerin kararın tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yetkili Sulh Ceza Mahkemesine müracaat etmeleri gerekmektedir.

#### **4.10. İdari İşlemlere Karşı İtiraz**

İşsizlik sigortasına ait idari işlemlere karşı sigortalılar ve işverenler ilgili Kurumlara itirazda bulunabilirler. İtiraz üzerine verilen idari kararlarla çözülemeyen uyuşmazlıklar ile taraflar arasındaki diğer anlaşmazlıklar için ise, yargı organlarına başvurulabilir. İdari uyuşmazlıklar İdare Mahkemeleri ve Danıştay tarafından, Adli

uyuşmazlıklar ise, İş Mahkemeleri, İş Mahkemeleri bulunmayan yerlerde de Asliye Hukuk Mahkemeleri tarafından çözüme kavuşturulur.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 46.maddesine göre, işsizlik sigortasının uygulanmasına ilişkin olarak primlerin ve cezaların toplanması ve İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü işlemlerin yapılmasından da Türkiye İş Kurumu yetkili, görevli ve sorumlu tutulmuşlardır.

Bu bakımdan, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54.maddesine göre, Sosyal Sigortalar Kurumu'na verilen görevlerle ilgili itirazlar bu Kuruma yapılacak ve adı geçen Kurumca sonuçlandırılacaktır. Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülen işlemlere karşı itirazlar da bu Kuruma yapılacaktır.

Bu itirazların tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılması ve yapılan itirazların da 30 gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Yapılan itirazlar, itiraz konusu işlemlerin uygulanmasını durdurmaz. İtiraz yoluna başvurulmuş olması ilgililerin yargı yoluna başvurma haklarını ortadan kaldırmamaktadır (İŞKUR, 2000: 34-35). Yani, kişi isterse önce idareye itiraz edip bu itiraz sonucuna göre yargı yoluna başvurabilmekte, isterse de idari itiraz yolunu kullanmadan doğrudan dava açabilmektedir.

İşsizlik Sigortası Kanunundan doğan uyuşmazlıklarda yetkili mahkeme, sigortalı işsizin en son çalıştığı işyerinin bulunduğu İş Mahkemesi yada ilgili Kurumun merkez veya taşra biriminin bulunduğu yer mahkemesidir.

Sigortalı işsizin sigortalılığın tespiti, primlerin tahakkuk ve tahsiline ilişkin konularda açtığı davalarda husumet, Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) yöneltilmelidir. Eğer bu konularda sigortalı işsizin yanında çalıştığı işverenin kusuru varsa, işveren de SGK ile birlikte dava edilmelidir. Bunların dışındaki bütün konularda husumet, Türkiye İş Kurumuna yöneltilmelidir. Açılacak bu davalarda zaman aşımı süresi ise 5 yıldır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Gelişmişlik seviyesi ne kadar olursa olsun, bütün dünyada ülkelerin karşı karşıya olduğu sosyo-ekonomik sorunların en başında işsizlik gelmektedir. İşsizliğin ortaya çıkardığı olumsuzlukları önlemek ve işsizleri korumak amacıyla da çeşitli ülkeler birbirinden farklı yaklaşım ve politikalar geliştirmiştir. Bu politikalardan en yaygın kullanılan ise, işsizlik sigortasıdır. İşsizliği tazmin edici bir sistem olarak işsizlik sigortası, kişinin işsiz kalması durumunda devreye girmektedir.

Genellikle işsizlik sigortası uygulaması, hemen hemen tam istihdam düzeyine yaklaşmış sanayi toplumları için söz konusu olmaktadır. Zira, işsizlik sigortasının tarihi gelişim süreci incelendiğinde, sanayisi gelişmiş batı ülkelerinde uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Dolayısıyla, işsizlik sigortasının başarıya ulaşması, tam istihdam seviyesine ulaşmış, ileri ekonomilere sahip ve iyi organize olmuş bir işgücü piyasasının oluşturulmasına bağlıdır. Bununla birlikte, ülkenin sosyo-ekonomik yapısına uygun bir modelin tespit edilmesi ve gerekli şartların oluşması beklenecektir.

İşsizliği tazmin edici politikalardan olan işsizlik sigortası, pasif bir istihdam politikası olup, çoğu kez yanlış anlaşılmakta, sanki iş bulamayan herkesin hak kazandığı bir sigorta dalı olarak düşünülmektedir. Ancak, işsizlik sigortası genellikle çalışanları ve prim ödeyenleri kapsamına alan bir sistem olup, hiç çalışmamış ve sigortalanmamış işsizlerin bu programdan yararlanmaları mümkün değildir.

İşsizlik sigortasının kapsamını belirlemek oldukça zordur, çünkü her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı, çalışma şartları farklılık arz etmektedir. Genel olarak işsizlik sigortası programları, bir işyerinde çalışıp prim ödeyenleri kapsamına almakta, hiç çalışmamış ve sigortalanmamış işsizleri programa dahil etmemektedir. Aynı zamanda işsizlik sigortasından yararlanmak için işsizliğin, sigortalının istek ve iradesi dışında meydana gelmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla, işsizlik sigortasının kapsamına bir işyerinde bağımlı çalışıp ta sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar girmektedir. Bağımsız çalışanlar, ilk defa iş arayanlar, kamu görevlileri, kötü niyetli davranışları sebebiyle işten çıkarılanlar, işten kendi isteğiyle ayrılanlar genellikle işsizlik sigortası kapsamına alınmamışlardır.

İşsizlik sigortasının uygulanmasıyla birlikte, çalışma hayatı ve toplumsal yaşam üzerinde bir çok olumlu etki meydana gelecektir. Öncelikle, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalı çalışanlar ahlak ve iyi niyet kurallarına daha fazla uymak zorunda kalacaklarından verimlilik artacak ve işgücü devri azalacaktır. Ayrıca, işsizlik sigortası, çalışanın ve ailesinin uğrayacağı gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntülerle, bu çöküntülerin neden olacağı suç oranının ve toplumdaki sosyal dengeyi bozucu sonuçların asgari düzeyde kalmasını sağlayacaktır. Yine, işsizlik sigortası kapsamında verilecek olan eğitimler ile sigortalı işsizlerin nitelikleri artırılabilecektir.

Ayrıca, işsizlik sigortası fonundan işsizlere yapılacak ödemeler işsizlerin satın alma gücünü artıracak, bu da ekonomide talebin azalmasını dolayısıyla üretimin düşmesini engelleyecektir. Bununla birlikte, işsizlik sigortası gelirleri ile oluşturulan fon, üretken alanlarda, istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirildiğinde, ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır. Yine, işsizlik sigortasının prim tahsilat sistemi, kayıt dışı istihdamın kayda alınmasında etkili olacaktır. Aynı zamanda, işgücü ve işsizlik hakkında kesin veriler elde edileceğinden, ekonomik ve sosyal hayatın akışını doğru ölçülerle izlemek ve düzenlemek bakımından daha uygun ve somut kararlar alınabilecektir.

Ülkemizdeki işsizlik sigortası uygulamalarını değerlendirdiğimizde özet olarak; işsizlik ödeneğini alanların sayısının aylık ortalama 90-100 bin civarında olduğu, dolayısıyla sistemden faydalananların sayısının sınırlı bir düzeyde kaldığı, işsizlik sigortası fonunun çok hızlı bir biçimde büyüdüğü ve gelirlerin giderlerinin oldukça üzerinde olduğu, işsizlik sigortası kapsamında verilen mesleki eğitimleri işsizlik ödeneği alanlarla karşılaştırdığımızda, çok az sayıda kişiye eğitim hizmeti sunulduğu, yine işsizlik ödeneğinden faydalanma şartlarını ve miktarını Avrupa Birliği ülkeleriyle kıyasladığımızda koşulların oldukça zor olduğu ve ödenek miktarının düşük seviyelerde bulunduğu görülmektedir.

Dolayısıyla, ülkemizdeki işsizlik sigortası sisteminin daha iyi işleyebilmesi için bazı değişikliklerin yapılması gerektiği düşünüldüğünden, bu değişikliklere ilişkin çözüm önerileri aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır;

**1 - İşsizlik sigortasından faydalanmak için gereken prim ödeme süreleri azaltılmalıdır.** 600 günden az prim ödeyenlerin de faydalanabileceği bir şekilde sistemde değişikliğe gidilmelidir. Buna göre işten ayrılmadan önceki son üç yılda içerisinde; 500 gün çalışmış sigortalıların 180 gün (6 ay), 800 gün çalışmış sigortalıların 240 gün (8 ay), 1000 gün çalışmış sigortalıların 300 gün (10 ay) süre ile işsizlik sigortasından yararlanabileceği bir biçimde sistem değiştirilmelidir.

**2 - İşsizlik sigortasından yararlanmak için son 120 gün kesintisiz çalışmış olma şartı hafifletilmelidir.** Çünkü bu şart olduğu sürece işsiz kişi son üç yıl içinde tam olarak prim ödeyerek çalışmış olsa dahi, işten ayrılmadan önce 1 gün bile eksik çalışma ödeneğe hak kazanamamakta ve bu durumda bir çok kişi mağdur olmaktadır. Bu bağlamda işten ayrılmadan önceki son 120 günde kesintisiz çalışmış olma şartı son bir yıla yayılmalıdır. Yani kişinin işten ayrılmadan önceki son bir yıl içinde 120 gün prim ödeyerek çalışmış olması şartı aranmalıdır.

**3 - İşsizlik ödeneğinin miktarı artırılmalıdır.** Mevcut uygulamada işsizlik ödeneğinin tavan miktarı asgari ücretin brüt tutarının % 80'i olup, bu miktarı geçmemektedir. Ancak bu sınırlama Türkiye gerçekleriyle bağdaşmamaktadır. Çünkü ülkemizde asgari ücretin yoksulluk seviyesinin altında kaldığı göz önüne alındığında, verilen ödeneğin kişiyi işsizlik riskine karşı koruyamayacağı ve ailesinin geçimini asgari düzeyde de olsa sağlayamayacağı ortaya çıkmaktadır. Yine böyle bir sınırlama koyulması, çalışırken yüksek ücret alıp yüksek prim ödeyenler bakımından haksızlığa neden olmakta, daha az prim ödeyenlerle aynı miktarda ödenek alınmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla, bu sorunların hafifletilebilmesi için işsizlik ödeneğinin tavan miktarı, asgari ücretin net tutarının 2 katı olarak belirlenmelidir.

Bununla birlikte, tavan miktarı artırılacak ödeneğin işsizleri tembelliğe ve rehavete sürüklememesi ve onları bir an önce iş bulmaya zorlaması bakımından işsizlik ödeneğinin miktarı, ödeneğin verildiği süre içerisinde kademeli olarak azaltılabilir. Bunun için;

- 6 ay yararlanmaya hak kazananlara ilk 2 ay ödenecek miktarın % 100'ü, sonraki 2 ayda % 80'i ve son 2 ayda % 60'ı oranında,

- 8 ay yararlanmaya hak kazananlara ilk 2 ay ödenecek miktarın % 100'ü, sonraki 2 ayda % 80'i, sonraki 2 ayda % 60'ı ve son 2 ayda % 50'si oranında,
- 10 ay yararlanmaya hak kazananlara ilk 2 ay ödenecek miktarın % 100'ü, sonraki 2 ayda % 80'i, sonraki 2 ayda % 60'ı, sonraki 2 ayda % 50'si ve son 2 ayda % 40'ı oranında,

ödenek verilecek şekilde düzenleme yapılabilir.

**4 -** Meslek geliştirme, değiştirme ve edindirme eğitimleri ile işsiz kalan kişilerin iş becerileri geliştirilmekte, yeni meslekler öğrenmeleri sağlanmakta ve onları daha donanımlı hale getirmekte, böylece daha kolay iş bulma ve yeniden istihdam edilebilme imkanları artmaktadır. Ülkemizde işsizlik sigortası kapsamında verilen mesleki eğitimler çok az sayıda olduğundan, bu kapsamdaki eğitimlerin artırılması için İŞKUR tarafından politikalar üretilmelidir. Bu bağlamda, İŞKUR eğitimleri kendi personeliyle verebilecek şekilde bir örgütlenmeye gidebileceği gibi, eğitimleri diğer kurumlarla işbirliği içinde yapabilir veya dışarıdan hizmet satın alarak gerçekleştirebilir.

**5 -** İşsizlik sigortası fonunda biriken paranın oldukça büyük miktarda olduğu dikkate alındığında (31 Ağustos 2008 tarihi itibarıyla 34 milyar 885 milyon YTL), bu paranın etkin olarak kullanılması ve yeni iş imkanlarının oluşturulması sağlanmalıdır. Bu bakımdan, fon kaynaklarının üretken alanlarda, istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirilmesinin ülke ekonomisine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Aynı zamanda, işsizlik sigortası fonunda biriken paralarla işsizlik sigortasından faydalanamayan diğer işsizlere de, meslek geliştirme, değiştirme ve edindirme eğitimleri verilebilir. Böylece hem nitelikli işgücü artmış olacak, hem de işsizlik sigortası kaynaklarından diğer işsizler yararlandırılmış olacaktır.

**6 -** İşsizlik sigortası fonunda yeterli miktarda kaynak toplandığı göz önüne alındığında, gerek işverenlerin prim yükünün azaltılarak istihdamın teşvik edilebilmesi gerekse işsizlik sigortası nedeniyle devletin üzerindeki yükün hafifletilebilmesi için işsizlik



sigortası primleri azaltılabilir. Buna göre prim oranları sigortalı için % 1, işveren için % 1 ve Devlet payı için % 0,5 olarak uygulanabilir.

**7 - İŞKUR aktif işgücü piyasası politikalarının bir parçası olarak işsizliğin farklı aşamalarında ödenek alanlara “Bireysel İş Arama Faaliyet Planları” uygulamalıdır.** Yani, işsizlik ödeneği alan kişiler İŞKUR’ca sürekli takip edilmeli, istihdam danışmanları aracılığıyla uygun işlere yönlendirilmelidir. Ayrıca, ödenek alan kişilerin iş arama çalışmalarının ciddi olup olmadığı kontrol edilmeli, bireysel iş arama faaliyet planları oluşturulmalı ve işsiz kişi ile istihdam danışmanları arasında düzenli görüşmeler zorunlu kılınmak suretiyle istihdama kazandırma süreci kısaltılmalıdır. Bununla birlikte, işsiz kişinin İŞKUR’a periyodik olarak gelmesi veya durumunu posta, telefon veya internet gibi araçlarla bildirmesi istenerek, düzenli bir biçimde takip edilmesi sağlanmalıdır.

Tabii ki bu sayılanları İŞKUR’un mevcut yapısıyla yerine getirmesi çok zor gözükmektedir. Bu yüzden İŞKUR’un bu hizmetleri verebilecek bir şekilde örgütlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda sayılanlarla birlikte, işsizlik sigortasının sağlıklı ve etkin bir biçimde işleyebilmesi ve kendisinden beklenen amaçları sağlayabilmesi, diğer kurum ve politikalarla uyum içinde olmasına bağlıdır. Bu bakımdan ülkemizin ekonomik durumu ve nüfus miktarındaki gelişmeler, işsizlik sigortası politikasının istihdam politikası ile aynı yönde yürütülmesini gerektirmektedir. Çünkü, işsizlik sigortasının başarıya ulaşması ülkenin istihdam durumu ve politikalarıyla doğrudan ilişkilidir. Bunun için ülkedeki işsizlik sorununa çözüm getirilmeli, özel sektör yatırımları teşvik edilmeli, işverenler üzerindeki mali yükler hafifletilmeli, istihdamı artırıcı ekonomik ve sosyal politikalar iyi belirlenip, bu politikaların işsizlik sigortası ile birlikte hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

## KAYNAKLAR

- ABBASGİL, Cengiz (1994), *Kıdem Tazminatı ve Uygulaması*, 1. Basım, İstanbul.
- AKDOĞAN, Abdurrahman (1989), *Kamu Maliyesi*, Gazi Üniversitesi Yayın No: 135, İİBF Yayın No: 50, Üçüncü Baskı, Ankara.
- AKYİĞİT, Ercan (2008), *4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AKYİĞİT, Ercan (1999), *Kıdem Tazminatı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ANDAÇ, Faruk (1999), *İşsizlik Sigortası*, TÜHİS Yayın No: 33, Ankara.
- ANDAÇ, Faruk (1991), *Niçin İşsizlik Sigortası*, Türk-İş Yayınları, No: 179, Kayseri.
- AMS–Arbeitsmarktservice (2008), <http://www.ams.at/english/14609.html>, Erişim Tarihi: 04.02.2008.
- ADİR–Arbejdsdirektoratet (2008), <http://www.adir.dk/>, Erişim Tarihi: 25.01.2008.
- ARIKAN, İsmail (1997), “İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri”, *İİBK İşgücü Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 5, Ocak 1997.
- AŞÇI, M. Saim (1999), “İşsizlik ve Türkiye’deki Dinamikleri”, *MESS, Mercek Dergisi*, S.6. Nisan 1999.
- ATEŞOĞULLARI, Kamil (1997), *Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye*, Petrol – İş, Yayın No: 44, İstanbul.
- ATKINSON Anthony B. ve MICLEWRİGH John (1991), *Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review*, Journal of Economic Literature, American Economic Association, vol. 29(4), pages 1679-1727, December.
- BAŞTERZİ, Süleyman (1996), *İşsizlik Sigortası*, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No: 509, Ankara.
- BERBEROĞLU, Necat (1995), *Çalışma Ekonomisi*, Ant Matbaacılık, Eskişehir.
- BİÇERLİ, M.Kemal (2000), *Çalışma Ekonomisi*, Beta Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul.

- Brüksel Büyükelçiliği (2008), Resmi Web Sitesi, “Belçika’da İşsizlik Sigortası Uygulaması”, [http://www.turkey.be/\\_calisma/calisma3.htm](http://www.turkey.be/_calisma/calisma3.htm), Erişim Tarihi: 12.01.2008.
- CEPR (1995), Centre for Economic Policy Research, *Unemployment: Choices for Europe*, Monitoring European İntegration, 1 April 1995.
- ÇALIK, Şefik (1990), *İş Sözleşmesinin Feshi ve Kıdem Tazminatı*, İstanbul.
- DEMİR, Fevzi (2003a), *İş Güvencesi ve 4857 Sayılı Kanunun Başlıca Yenilikleri*, TES-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara.
- DEMİR, Fevzi (2003b), *Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması*, 3.b., İzmir.
- DEMİR, Abidin Lütfü (2001), “Dünyada Sosyal Güvenlikte Yeni Gelişmeler”, *TES-İŞ Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, Ocak 2001.
- DİLİK, Sait (1992), *Sosyal Güvenlik*, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- DIRİMTEKİN, Halil (1965), *İşsizlik Sorunları*, EİTİA, No: 3017, İstanbul.
- DOĞUKANLI, Hatice (1995), “İşsizlik Sigortası ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme”, *İstihdam Dergisi*, Sayı: 20, (Temmuz-Eylül 1995).
- DPT (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara.
- DPT (1989), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara.
- DPT (1985), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Ankara.
- DPT (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara.
- DPT (1973), *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, Ankara.
- DPT (1967), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, Ankara.
- DPT (1963), *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ankara.
- EKDEMİR, H. Şadi (2005), *Avrupa Birliği - Türkiye Sosyal Güvenlik Normları*, TİSK Yayın No: 257, Nisan 2005, Ankara.

- EKEBAŞ, Jale (1994), “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Kabul Ettiği Sözleşmeler ve Türkiye”, *İstihdam Dergisi*, (17), İş ve İşçi Bulma Kurumu.
- EKİN, Nusret (1994), *İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları)*, Kamu-İş, Ankara.
- EKİN, Nusret (1971), *Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de İşsizlik*, Sermet Matbaası, İstanbul.
- Ekonomi Forumu (1992), *İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, İstanbul.
- ERDOĞDU, Seyhan (2005), “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, Sayı: 2005/1, Ankara.
- ERSEL, Birsen (1999), *Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası*, Dilek Ofset Matbaacılık, İstanbul.
- European Commission (2006), *MISSOC (Mutual Information System on Social Protection)*, Social Protection in the Member States of the European Union, Employment and Social Affairs, 1 January 2006.
- European Commission (2001), *Evolution of Social Protection in the European Member States and European Economic Area*, Employment and Social Affairs, Luxemburg, September, 2001.
- European Commission (2000a), *Financing*, Employment and Social Affairs, Luxemburg, December, 2000.
- European Commission, (2000b), *Social Protection in Europe 1999*, Employment and Social Affairs, March 2000.
- European Commission (1997), *Your Social Security Rights When Moving within the European Union, A Practical Guide*, Employment and Social Affairs, Luxemburg, 1997.
- GİBNEY, Aebhric Mc (2000), “İrlanda’da İşsizlik Sigortası”, *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri*, TİSK 2000, Ankara.

- GÖNENSOY, Emre (1978), *İşsizlik, Durgunluk ve Enflasyon*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- GÜZEL Ali ve OKUR Ali Rıza (2003), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 9.b., Beta Yayınları, İstanbul.
- Hannover Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ataşeliği (2007), “İşsizlik Sigortası İle İlgili Bilgi Notu”, 05.10.2007.
- İEK (2008), *İşlemler El Kitabı*, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- İKV (2008), İktisadi Kalkınma Vakfı web sitesi, Avrupa Birliğinin Sosyal Politikası, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf>, <http://www.ikv.org.tr/kurumlar.php>, Erişim Tarihi: 05.08.2008.
- İŞKUR (2008), Türkiye İş Kurumu, *İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni*, Eylül 2008, Ankara.
- İŞKUR (2000), Türkiye İş Kurumu, *İşsizlik Sigortasını Tanıyalım*, Yayın No: 331, Kasım 2000, Ankara.
- İZVEREN, Adil (1970), *Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar*, Ankara.
- JUTIER, Arnaud (2000), “Fransız İşsizlik Sigortası”, *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri*, TİSK 2000, Ankara.
- KENAR, Necdet (2001), “Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik”, *TES-İŞ Dergisi*, Ağustos-Eylül, 2001.
- Kopenhag Büyükelçiliği (2008), Resmi Web Sitesi, “İşsizlik Sigortası”, <http://www.turkishembassy.dk/main/tr/calisma/dokumanlar/sosyalguvenlikbilgileri.doc>, Erişim Tarihi: 13.01.2008.
- KORAY, Meryem (2000), *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- KORAY, Meryem (1992), Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları, *II. İstihdam Haftası Tebliğleri-1992*, İİBK Yayınları No: 276, Ankara.

- KUMBARACIBAŞI, O. ve SARAL, E. (1977), *Ekonomiye Giriş*, Emaş Yayınları, Ankara.
- Lahey Müşavirliği (2007), “Hollanda İşsizlik Sigortası Uygulaması İle İlgili Bilgi Notu”, 18.10.2007.
- LİMONCUOĞLU, Siyami Alp (2006), *Mukayeseli Hukuk ve Türk Hukukunda İşsizlik Sigortası*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Londra Başkonsolosluğu (2007), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ataşeliği, “İşsizlik Sigortası Uygulamaları İle İlgili Bilgi Notu”, 19.10.2007.
- LORDOĞLU, Kuvvet (1986), *Çalışma Ekonomisi*, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- MOLLAMAHMUTOĞLU, Hamdi (2004), *İş Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- MÜLLER, Gerhild Pinkvoss (2000), “Almanya’da İşsizlik Sigortası”, *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri*, TİSK 2000, Ankara.
- OĞUZ, Orhan (1963), *Genel İktisat Teorisi*, Eskişehir.
- ÖZAYDIN, Mehmet Merve (1999), “İşsizlik Sigortasının İşgücü ve İstihdam Üzerindeki Etkileri”, *Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 4, Ocak 1999.
- ÖZSUCA, Şerife Türcan (1998), *İşsizlik Sigortası ve Emek Piyasası*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Petrol-İş (2000), “*İşsizlik Sigortası Üzerine Görüşlerimiz, Taleplerimiz*”, Petrol-İş Yayınları, No: 27.
- POLAT, Zeki (2004) “Yeni Yüzyılın Başında Sendikal Gündem: Sorunlar ve Çözüm Arayışları”, İşçi Liderleri Konuşuyor... *Sendikal Perspektif*, İlke-Emek Yayınları, Nisan, 2004.
- PÜRSÜNLERLİ, Elif (2000), “Türkiye’nin İşsizlik Sigortası Sistemi ve Değerlendirilmesi”, *TİSK, İşveren Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 5, Şubat 2000.

- SAVAŞIR, Rebi (1999), *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerine Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler Açısından İstihdam Politikaları*, Kamu-İş Yayınları, Ankara.
- SAVCI, İlkay (2001), “Sosyal Psikolojik Boyutlarıyla İşsizlik”, *TES-İŞ Dergisi*, Ağustos-Eylül, 2001.
- SAVER, Ertan Ziver (1985), *İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası*, DPT Yayın No: 1067, SPD: 232, Ankara.
- SERTER, Nur (1993), *Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme*, İ.Ü. Yayını, İstanbul.
- SOFRACI, İ. Erdem (1999), *Paraşiskal Bir Yükümlülük Olarak İşsizlik Sigortası ve Uygulaması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Spencer, Milton H. (1989), *Contemporary Economics*, Worth Publishers, Inc, Seventh Edition, New York.
- SSP (2002), *Social Security Programs Throughout The World, Europe*.
- Stokholm Büyükelçiliği (2007), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirliği, “İşsizlik Sigortası İle İlgili Bilgi Notu”, 26.09.2007.
- ŞAHİN, Hasan (1989) “İşsizlik Sigortasının Tanımı, Amaçları ve Bazı Kavramlar,” *İşgücü Dergisi*, İİBK Yayını, Yıl: 3, Sayı: 13, Temmuz-Ağustos 1989.
- ŞAKAR, Müjdat (1992), “İşsizlik Sigortasının Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kıdem Tazminatı Müessesesi ile İlişkileri”, *İş Hukuku Dergisi*, Nisan-Haziran 1992.
- TALAS, Cahit (1983), *Sosyal Ekonomi*, Gözden Geçirilmiş Altıncı Bası, S Yayını, Ankara.
- TİSK (2007), “İsveç’te İşsizlik Sigortası Reformu”, *TİSK İşveren Dergisi*, Cilt: 45, Sayı: 9, Haziran 2007.
- TİSK (2001), *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, İnceleme Yayınları, No:7, Ankara.
- TİSK (2000a), *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri*, Yayın No: 198, Ankara.

- TİSK (2000b), *İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları*, Yayın No: 196, Mart 2000, Ankara.
- TİSK (1999), “Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Sigortası Uygulamasının Sınırlandırılmasına İlişkin Düzenlemeler”, *TİSK İşveren Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 10, Temmuz 1999.
- TOKER, Murat (2002), “İşsizlik Sigortası”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 46-47, Temmuz-Aralık 2002, Ankara.
- TÖRÜNER, Mete (1992),” İşsizlik Sigortası ve Türkiye”, *TİSK İşveren Dergisi*, Cilt:30, Sayı: 4, Ocak 1992.
- TÖRÜNER, Mete (1991), *İşsizlik Sigortası*, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, İstanbul.
- TUNA, Yılmaz (1995), *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2372, Ankara.
- TUNCAY A. Can ve Ömer EKMEKÇİ (2005), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta, 11. Baskı, Şubat 2005, İstanbul.
- TÜRKAY, Orhan (1968), *Gizli İşsizlik*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- ÜLGENER, Sabri (1991), *Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme*, Yedinci Baskı, İstanbul.
- ÜLKER, Kemal (2001), *Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- Viyana Büyükelçiliği (2008), Resmi Web Sitesi, “İşsizlik Halinde Yapılan Ödemeler”, [http://www.tcviyana.at/v1/0\\_PUBLIC/TRK/44\\_H.asp](http://www.tcviyana.at/v1/0_PUBLIC/TRK/44_H.asp), Erişim Tarihi: 04.02.2008.
- [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/schemes/news/pension2](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/schemes/news/pension2), Erişim Tarihi: 04.08.2008.
- [www.iskur.gov.tr](http://www.iskur.gov.tr), Erişim Tarihi: 15.04.2008.



[www.abgm.adalet.gov.tr/e-kutuph.htm](http://www.abgm.adalet.gov.tr/e-kutuph.htm), Erişim Tarihi: 04.08.2008.

YAYAN, Veysel (1997), “*Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği Hakkında Rapor*” DPT, SPD Yayını, Ankara, Nisan 1997.

ZAİM, Sabahattin (1992), *Çalışma Ekonomisi*, Filiz Kitapevi, 9. Baskı, İstanbul.

## ÖZGEÇMİŞ

Bekir AKTÜRK, 22.12.1976 tarihinde Sakarya'nın Akyazı ilçesinde doğdu. İlkokul, Ortaokul ve Lise öğrenimini Akyazı'da tamamladı. 1995 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünü kazandı ve 1999 yılında bu bölümden mezun oldu. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün 2000 yılında açmış olduğu Müfettiş Yardımcılığı sınavını kazandı ve Teftiş Kurulu Başkanlığında Müfettiş Yardımcısı olarak göreve başladı. Üç yıllık Müfettiş Yardımcılığı sonunda yapılan yeterlilik sınavında başarılı olarak, 2004 yılında Müfettiş olarak atandı. Halen aynı görevi sürdüren Bekir AKTÜRK evli ve bir çocuğu olup, iyi derecede İngilizce bilmektedir.