

İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE MODELİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Durmuş Ali VURKUN

148219

Enstitü Ana Bilim Dalı : ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
Enstitü Bilim Dalı : İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ
VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ercan AKYİĞİT

HAZİRAN - 2004

İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE MODELİ


YÜKSEK LİSANS TEZİ


Durmuş Ali VURKUN

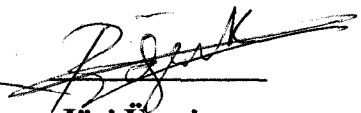
Enstitü Ana Bilim Dalı : ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

Enstitü Bilim Dalı : İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ
VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

Bu tez 28/06/2004 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirligi / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.


Jüri Başkanı
Prof. Dr.
Ercan AKYİĞİT


Jüri Üyesi
Yrd. Doç. Dr.
Fatma FİDAN


Jüri Üyesi
Yrd. Doç. Dr.
Rana ÖZEN KUTANİS

ÖNSÖZ

İnsanoğlu varolduğu günden bu yana hastalık, sakatlık, işsizlik, yaşlılık, ölüm vb. tehlikelerle karşı karşıyadır. Herkesin karşılaşılabileceği bu tür tehlikeleri ortadan kaldırmak ve mümkün olduğunca sonuçlarını azaltmak maksadıyla çok çeşitli önlemler alınmaktadır. Amaç söz konusu tehlikelerle karşılaşan bireylerin, başkalarının yardımlarına gerek kalmadan hayatlarını devam ettirebilmelerinin sağlanmasıdır. Sosyal güvenlik düşüncesi de insanların bu tehlikelere karşı geleceklerini güvence altına almak istemelerinin bir sonucu olarak toplumsal hayatımızdaki yerini almış ve zaman içerisinde olgunlaşarak kurumsal bir yapıya bürünmüştür.

Sosyal güvenliğin temel taşlarından işsizlik sigortasının işlendiği bu tez çalışmamızda, günümüzün üretim faktörleri içerisinde yer alan insan unsurunun, değişen ekonomik ve toplumsal şartların yanında üretimin giderek mekanik hale gelmesi sonucu işsizlik tehlikesinden nasıl etkilendiği ve işsizlik sigortasının bahse konu işsizlik risklerini karşılayıp karşılayamayacağı değerlendirilmiştir..

Tezimin geliştirilmesi aşamasında, başta tez danışmanı hocam Prof. Dr. Ercan AKYİĞİT, gerek kaynak yönünden gerekse eleştiri ve önerileri ile değerli görüşlerini benimle paylaşan Yrd. Doç. Dr. Fatma FİDAN olmak üzere İnsan Kaynakları ve Endüstri İlişkileri Bilim Dalında görevli bütün öğretim üyeleri ile Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü personeline en içten teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Çalışmalarım sırasında eşim Ayşe VURKUN'un bana karşı göstermiş olduğu sabır, sağlamış olduğu çalışma ortamı ve destek her türlü takdire şayandır. Kendisine ne kadar teşekkür etsem göstermiş olduğu fedakarlıkların yanında az kalır. Sevgili eşime en içten teşekkür ve sevgilerimi sunarım.

Durmuş Ali VURKUN
Haziran-2004 ADAPAZARI

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
ŞEKİLLER LİSTESİ	vi
TABLolar LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
SUMMARY	ix
GİRİŞ	1
1. İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI	3
1.1. İstihdam ve İşsizlik	3
1.2. İşsizlik Çeşitleri	4
1.2.1. Açık İşsizlik	5
1.2.2. Gizli İşsizlik	10
1.3. İşsizliğin Nedenleri.....	10
1.4. İşsizliğı Tazmin Eden Program Türleri.....	11
1.4.1. İşsizlik Sigortası.....	11
1.4.2. İşsizlik Yardımları.....	13
1.4.3. Sosyal Yardımlar.....	13
1.4.4. Toplu Ödeme (Kıdem Tazminatı).....	14
1.5. İşsizlik Sigortasının Tanımı.....	15
1.6. İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi.....	17
1.7. İşsizlik Sigortasının Amaçları.....	19
1.7.1. Bireysel Amaçlar.....	19
1.7.2. Sosyal Amaçlar.....	20
1.8. İşsizlik Sigortasının Önemi.....	22
1.9. İşsizlik Sigortasının Özellikleri.....	22
1.9.1. Prim Ödeme Özelliğı.....	23
1.9.2. Devlet Tarafından Yasa İle Kurulma Özelliğı.....	25
1.9.3. İşsizlik riskini Tazmin Özelliğı.....	26
1.9.4. Zorunlu Katılma Özelliğı.....	26
1.9.5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliğı.....	29
1.10. İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	30

1.10.1. Bağımlı Çalışanlar.....	30
1.10.2. Bağımsız Çalışanlar.....	31
1.10.3. İşsizlik Unsuruna Göre Kapsam.....	32
1.10.4. Çalışılan Sektörlere Göre Kapsam.....	32
1.10.5. İşyeri Büyüklüğüne Göre Kapsam.....	33
1.10.6. Nüfus Yapısına Göre Kapsam.....	33
1.10.7. Meslek Unsuruna Göre Kapsam.....	34
1.11. İşsizlik Sigortasından Faydalanabilme Şartları.....	34
1.11.1. İsteği Dışında İşsiz Kalma Koşulu.....	34
1.11.2. Belirli Bir Süre Çalışma ve Prim Ödeme Koşulu.....	35
1.11.3. Gösterilen İş Kabul Etme Koşulu.....	35
1.11.4. Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu.....	36
1.12. İşsizlik Sigortasının Potansiyel Faydaları.....	36
1.13. İşsizlik Sigortasının Finansmanı.....	37
1.13.1. Finansal Katkıları.....	38
2. AB VE TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI.....	40
2.1. Avrupa Birliğinde İstihdam ve İşsizlik Sorunu.....	40
2.2. Avrupa İstihdam Stratejisi.....	41
2.3. AB Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Uygulama Modelleri.....	43
2.3.1. İngiltere Modeli.....	43
2.3.2. Fransa Modeli.....	44
2.3.3. Almanya Modeli.....	46
2.3.4. Belçika Modeli.....	47
2.3.5. Hollanda Modeli.....	48
2.3.6. Lüksemburg Modeli.....	49
2.3.7. Avusturya Modeli.....	50
2.3.8. İtalya Modeli.....	50
2.3.9. İrlanda Modeli.....	51
2.3.10. İspanya Modeli.....	52
2.3.11. Portekiz Modeli.....	53
2.3.12. Yunanistan Modeli.....	54
2.3.13. Danimarka Modeli.....	55

2.3.14. Finlandiya Modeli.....	56
2.3.15. İsveç Modeli.....	57
2.4. Türkiye'deki İşsizlik ve İşsizlik Sigortası Modeli.....	58
2.4.1. Türkiye'deki İstihdamın Durumu.....	58
2.4.2. Aktif İşgücü Programı.....	60
2.5. Türkiye'deki İşsizliğin Yapısı ve Boyutları.....	61
2.6. İşsizlik Sigortası İle İlgili Yapılan Çalışmalar.....	66
2.7. Türkiye'deki İşsizlik Sigortası Modeli.....	69
2.7.1. İşsizlik Sigortası Programının Kapsamı.....	70
2.7.2. Ödeneği Hak Etme Şartları.....	73
2.7.3. İşsizlik Ödeneğinin Kesildiği Haller.....	74
2.7.4. İşsizlik Ödeneğinin Süresi ve Miktarı.....	74
2.7.5. İşsizlik Ödeneğinin Alınması.....	76
2.7.6. İşsizlik Sigortası Programının Fonu.....	76
2.7.7. İşsizlik Sigortası Programının Gelirleri, Giderleri, Finansmanı.....	77
2.7.8. Fonun Toplam Varlığı.....	77
2.7.9. Fondan Yapılan Ödemeler.....	78
2.7.10. Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi.....	79
3. İŞSİZLİK SİGORTASINA YÖNELİK GÖRÜŞ.....	80
VE DEĞERLENDİRMELER.....	80
3.1. Genel.....	80
3.2. Kıdem Tazminatı İle İşsizlik Sigortası İlişkisi.....	80
3.3. İşsizlik Sigortasına Yönelik Olumlu Yaklaşımlar.....	82
3.4. İşsizlik Sigortasına Yönelik Çeşitli Eleştiriler.....	84
3.4.1. İşsizlik Sigortasının Kapsamına Yönelik Eleştiriler.....	86
3.4.2. Sağlayacağı Hizmetlere Yönelik Eleştiriler.....	87
3.4.3. Yararlanma Koşullarına Yönelik Eleştiriler.....	87
3.4.4. Finansman Şekline Yönelik Eleştiriler.....	89
3.4.5. Ödenek Süresi ve Miktarına Yönelik Eleştiriler.....	90
3.4.6. İşsizlik Sigortasının Organizasyonuna Yönelik Eleştiriler.....	91
3.4.7. İşsizlik Sigortası Fonuna Yönelik Eleştiriler.....	93
3.5. İşsizlik Sigortasının Türkiye'de Uygulanabilirliği.....	94

SONUÇ VE ÖNERİLER.....	97
KAYNAKLAR.....	100
EKLER.....	110
ÖZGEÇMİŞ.....	113



KISALTMALAR

A.B.	: Avrupa Birliği
A.B.D.	: Amerika Birleşik Devletleri
A.g.e.	: Adı geçen eser
A.İ.S.	: Avrupa İstihdam Stratejisi
Ç.S.G.B.	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
D.İ.E.	: Devlet İstatistik Enstitüsü
G.S.M.H.	: Gayri Safi Milli Hasıla
I.L.O.	: Uluslararası Çalışma Örgütü
K.O.B.	: Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
O.E.C.D.	: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
S.S.K.	: Sosyal Sigortalar Kurumu
T.B.M.M.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.İ.K.	: Türkiye İş Kurumu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
T.L.	: Türk Lirası
TÜGİAD	: Türkiye Genç İş Adamları Derneği
UNEDIC	: Fransa İşsizlik Sigortası Kurumu
V.b.	: Ve benzeri
Y.y.	: Yüzyıl

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: İşsizlik Çeşitleri	5
Şekil 2: Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibariyle Dağılımı	79



TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulayan Ülkelerde Primlerin..... Dağılımı	24
Tablo 2: Zorunlu ve İhtiyari İşsizlik Sigortası İle İşsizlik Yardımı Uygulayan..... Ülkeler.....	28
Tablo 3: AB Ülkelerindeki İşsizlik Oranları	41
Tablo 4: Çeşitli Ülkelerde İşgücüne Katılım Oranları.....	63
Tablo 5: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir Gider Tablosu.....	78
Tablo 6: 2003 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Temel Göstergeleri.....	Ek A1
Tablo 7: Türkiye’de Nüfusun ve İşgücünün Yapısı.....	Ek A2
Tablo 8: İşsizlik Sigortası Fonundan Yapılan Ödemeler.....	Ek A3

ÖZET

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, istihdam, sosyal güvenlik sistemi, sigorta, işsizlik sigortası.

Sosyal güvenliğin en önemli risklerinden biri olarak kabul edilen işsizlik sorunu, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak farklılıklar gösterse de bütün dünya ekonomilerinin yaşadığı ortak bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik sorununun çözümüne yönelik devletlerin gerekli sosyal güvenlik sistemlerini oluşturmaları sosyal devlet olma ilkesinin en önemli unsuru olarak kabul edilmiştir.

Bu bağlamda işsizlik sigortası, işsizlik sorununun ortaya çıkaracağı sosyal riskleri tazmin etmeye yönelik geliştirilen bir sigorta kolu olarak sosyal güvenlik sistemleri içerisindeki yerini almıştır.

Bu çalışmanın amacı, işsizlik sorununun genel bir tanımını yaparak bireysel ve toplumsal etkilerini incelemek ve işsizlik sigortasının temel kriterlerini belirleyerek Avrupa'daki uygulama modelleri ile Türkiye'de uygulanabilirliğini değerlendirmektir.

Hazırlıklar kapsamında işsizlik sigortasının temel kriterlerini belirlemeye yönelik çeşitli uzmanların kaynaklarına başvurulmuş; çeşitli bilim adamlarının makaleleri incelenerek, işsizlik sigortasının olumlu ve olumsuz tarafları açıklanmış ve işsizlik sigortası uygulaması aşamasında karşılaşılan problemler ile bunlara ilişkin getirilen çözüm önerileri sunulmuştur.

SUMMARY

UNEMPLOYMENT INSURANCE AND THE MODEL OF TURKEY

Keywords: Unemployment, employment, social security system, insurance, unemployment insurance.

Unemployment problem which is accepted one of the most important risks of the social security, is appeared a common problem for all of the world economies in spite of differences between economic development degrees. Forming social security systems by the states for solving unemployment problem is accepted that one of the most important principle element of being social states.

Within this context, unemployment insurance system which was built for removing the social risks as the result of unemployment problem, is placed as a part of social security systems.

The basic purpose of this thesis is to describe unemployment problem, to examine personal and social effects of unemployment problem, to determine the basic criteris of unemployment insurance and to evaluate if unemployment insurance can be applied in Turkey or not with the models of Europe.

With in the contest of preparations, was applied to some academic workings of experts, was examined some articles of scientists, was explained positive and negative sides of the unemployment insurance and was offered some suggestions for being faced the problems of unemployment insurance by apply step.

GİRİŞ

Günümüzün modern ekonomilerinde insanlar, kendileri ve bakmakla yükümlü oldukları fertlere daha iyi bir hayat standardı sağlamak istemişler ve geçimlerini iyileştirmeye yönelik emek ve işgücü piyasasında devamlı surette bir arayış içerisinde olmuşlardır. İnsan temel hak ve özgürlüklerinin, verilen toplumsal mücadelelerin ve çağdaş sosyal devlet düzeninde gerçekleştirilmek istenen olguların en başında sosyal güvenlik hakkı ve toplumun refah seviyesinin artırılması isteği yatmaktadır. Başka bir ifade ile yukarıda bahse konu tüm faaliyetler, işsizliğin toplumsal ve ekonomik etkilerine paralel olarak bireysel düzeyde yaşanan olumsuzluklara karşı önlemler alarak, insanlara asgari bir yaşam standardı sunmayı amaçlamaktadır.

İşsizlik sorunu; her ne kadar toplum ve devletler nezdinde nitelik ve yapısal özellikleri açısından farklılıklar arz etse de, temelde her toplum ve devlet için ortak ve kronik bir sorun olmaya devam etmiş ve devam edecektir. Bu bağlamda işsizliğin ve meydana getirmiş olduğu maddi ve manevi olumsuzlukların önlenmesine yönelik ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin tesis edilmesi, devletler açısından sosyal devlet olma ilkesinin en önemli unsuru olarak kabul edilmektedir.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı, işsizlik sorununun genel bir tanımını yaparak bireysel ve toplumsal etkilerini incelemek ve işsizlik sigortasının temel kriterlerini belirleyerek Avrupa'daki uygulama modelleri ile Türkiye'deki işsizlik sigortası uygulamasının irdelenerek uygulanabilirliğini değerlendirmek ve işsizlik sigortasının olumsuz yönlerine ilişkin eleştirilere yönelik çeşitli çözüm önerileri getirmektir.

Çalışmanın Önemi

Yaşadığımız bilişim çağında gelişen teknoloji ve üretimin mekanizasyonu, insanların sosyal güvenliğini tehdit eder hale gelmiş ve toplum hayatında bir sigorta kolu olarak işsizlik sigortasının uygulanmasını bir zorunluluk haline getirmiştir.

İşsizlik sigortası ilk olarak 1950'li yıllardan itibaren Türkiye'nin gündemine girmesine rağmen ancak 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası adıyla kanunlaşmış, 2000 yılında işsizlik sigortası sistemi kurulmuş ve 2002 yılında da ilk işsizlik yardımları yapılmıştır.

Çalışmanın Metodolojisi

Hazırlıklar kapsamında işsizlik sigortasının temel kriterlerini belirlemeye yönelik çeşitli uzmanların kaynaklarına başvurulmuş; çeşitli bilim adamlarının makaleleri incelenerek, işsizlik sigortasının olumlu ve olumsuz tarafları açıklanmış ve işsizlik sigortası uygulaması aşamasında karşılaşılan problemler ile bunlara ilişkin getirilen çözüm önerileri sunulmuştur.

Tezin İçeriği ve Kapsamı

İşsizlik sigortası ve Türkiye'de model olarak uygulanmasının incelendiği bu tez 3 bölümden teşekkül etmiştir. Birinci bölümde işsizlik, işsizlik çeşitleri, işsizliğe neden olan faktörler, işsizlik sigortası ve işsizlik sigortasından yararlanma koşulları vb. hususlar ele alınarak işsizlik sigortasının potansiyel faydaları üzerinde durulmuştur.

Tezin ikinci bölümünde Avrupa'daki istihdam sorunları, istihdam sorunlarına yönelik geliştirilen istihdam stratejileri ile Avrupa'da uygulanan işsizlik sigortası modelleri ve Türkiye'de işsizlik sigortası modelinin uygulanması irdelenmiştir.

Genel değerlendirme ve görüşlerin yer aldığı üçüncü bölümde ise ülkemizde uygulanmakta olan işsizlik sigortası modeline yönelik yapılan olumlu ve olumsuz değerlendirmelerle, 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa yönelik getirilen eleştiriler incelenerek işsizlik sigortasının etkin bir şekilde uygulama alanı bulabilmesi için alınması gereken tedbirler üzerinde durulmuştur.

1. İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI

1.1. İstihdam ve İşsizlik

Bir ekonominin sağlık veya hastalık belirtilerinden en önemlisi istihdamdır. 1970’li yıllarda dünyada yaşanan petrol krizleri ile birlikte tam istihdam döneminin sona ermesi, dünya ekonomik konjonktüründe yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Zaman içerisinde meydana gelen teknolojik gelişmeler, otomasyonun artması ve seri üretim ile birlikte istihdam kapasitelerinde meydana gelen düşüşler doğrultusunda istihdam sorunları yaşanmaya başlamıştır.

Gelişmiş ülkelerin de içinde bulunduğu dünya ekonomileri, yeni teknolojilere bağlı olarak emek arzına karşı istihdam alanları yaratamaz hale gelmiş ve 1945 sonrası gelişmiş ekonomilerdeki istikrarlı büyüme 1970’lerde son bulmuştur. Kar oranlarının azalmasının neticesi olarak ortaya çıkan ekonomik daralmalar, bu ülkelerin yüksek oranda işsizlik realitesini yaşamaya başlamalarına sebep olmuştur. Ekonomik daralmaya karşı geliştirilen temel politikaların, pazar genişlemesi ve teknoloji kullanımının yaygınlaşmasında odaklaştığı görülmekle beraber, bu temel politikalar rekabetin dünya çapında yaygınlaşmasına ve şiddetlenmesine sebep olmuştur. Pazar genişlemesi ve teknoloji kullanımının yaygınlaşması, ekonomilerin canlanmasına ve büyümesine neden olmuş ancak bu büyümeye paralel olarak aynı oranda istihdam artışı sağlanamamıştır.

Genellikle XIX. yy.’da işsiz denildiği zaman ilk akla gelen [Zaim, 1992: 132]; ”kabiliyetsizliğinden dolayı bir meslek edinmemiş veya geçimsizliği sebebiyle iş bulamamış boş vakit geçiren haylaz bir insan tipi” iken yıllar geçtikçe bu düşünce geçerliliğini kaybetmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 8. Çalışma İstatistikleri Uluslararası Konferansında kabul ve tavsiye edilen işsizlik tanımı şudur;

Belli bir gün veya hafta zarfında, muayyen bir yaş grubunun üstünde 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 yapılmış olup da, halihazırda bir işe sahip olmayan ve çalışmaya elverişli şahıslar [Serter, 1993: 5].

1.2. İşsizlik Çeşitleri

Günümüzde yapılan çalışmalar neticesinde işsizlik olgusu, belli başlıklar altında toplanarak incelenmektedir. Bu noktada ortaya çıkan temel kriter ise, ülkelerin gelişmişlik durumudur. Genellikle sanayileşmiş ve ekonomik olarak ileri ülkelerde kendini gösteren işsizlik çeşitleri ile geri kalmış ülkelerdeki işsizlik çeşitleri arasında bir takım farklılıklar olduğu ve bu farkın bilinmesi halinde çeşitli işsizlik türlerinin sağlıklı bir şekilde sınıflandırmaya tabi tutulabileceği düşünülmektedir.

Genel olarak sanayileşmiş ülkelerde görülen işsizlik türleri, toplam talebin yetersizliğinden doğar ve önlem alınmadığı takdirde, devresel bir niteliğe ve kütleli bir görünüme ulaşır. Bu tür işsizlikle mücadele, geniş ve sürekli ekonomik ve mali önlemler gerektirmektedir.

Az gelişmiş ülkelerin ise genel olarak karşılaştığı iki tür işsizlik mevcuttur. Bunlardan ilki mevsimlik işsizliktir. Bu ülkelerde tarımsal nüfus, yılın büyük bir bölümünde boş oturmakta ve yeterli çalışma olanaklarına sahip değildir. Mevsimlik işsizlik, geri kalmış ülkelerdeki işsizlik sorununun yalnız bir yönünü oluşturmaktadır. Diğer taraftan az gelişmiş ülkelerde eksik istihdam da söz konusudur. Bu ülkelerde tarımda ve genellikle öteki işlerde çalıştırılan işçi sayısı, elde edilen üretime oranla çok fazladır ve çalışır görünen işçiler verim düşüklüğü yüzünden gerçekte günün büyük bir bölümünü boş geçirmektedirler ki, bu durum tartışmalı olmakla birlikte gizli işsizlik olarak tanımlanmaktadır [CEPR, 1995: 94].

İşsizliği genel olarak aşağıdaki şekilde bir sınıflandırmaya tabi tutabiliriz:

Şekil 1: İşsizlik Çeşitleri



1.2.1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, çalışma gücü ve arzusu olduğu halde cari ücret seviyesinde iş arayıp ta bulamayanların toplamıdır [Zaim, 1992: 132].

Açık işsizlik belli bir zaman dilimi içerisinde iş yaşamından ve maddi gelirlerden yoksun kalmayı ifade eder. İlk önceleri sadece açık işsizlerin işsiz tanımına girdiği görülmekle beraber zamanla diğer işsizlik türleri kapsamında olan insanlarda işsiz tanımı içerisine alınmışlardır.

İşgücü fazlası olarak nitelendirebileceğimiz bu işsizlik halinde çalışanın subjektif veya objektif nedenlere dayanarak işsiz kalması olasılığı işsizlik sigortası açısından önem

taşımaktadır. Bu nedenle açık işsizliği işsizlik sigortası açısından iradi ve gayri iradi olarak iki bölümde incelemekte fayda vardır.

1.2.1.1. İradi İşsizlik

Sübjektif 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, 1971: 4].

Yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı gibi bu tip işsizlik; ancak kendi istediği şekilde iş olursa çalışacaklarını beyan eden kişilerin oluşturdukları işsizlik türüdür. İradi işsizliğin sebepleri olarak aşağıda belirtilen hususlar ön plana çıkmaktadır:

- İradi işsizlik kapsamındaki kişilerin genellikle tembel olmaları dolayısıyla kendilerine önerilen işi beğenmemeleri.
- İş şartlarındaki küçük bir değişikliğe dahi razı olmamaları.
- İstismar edileceklerini düşünerek komplekse kapılmaları.
- Aile fertlerinden çalışabilecek düzeyde olup da, yalnızca bir kişinin çalışması ve ailenin bir kişinin sağlamış olduğu gelire razı olarak diğer aile fertlerinin çalışmak istememesi. (Örneğin babanın çalıştığı bir durumda eşi ve yetişkin çocuklar çalışmıyorsa eş ve çocukların durumu iradi işsizliğe girer.)
- Bazı kimselerin (nadir olarak rastlansa bile) istirahat etmeyi maddi refaha tercih etmeleri ve çalışmak istememeleri.

Uygulamalarda bu işsizliğin mahiyeti icabı iradesi ile işsiz kalmış olması dolayısıyla, bu kapsamdaki kişiler işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmaktadır. Zira işsizlik sigortasından yaralanma koşullarından biri de kişinin gösterilen işte çalışma zorunluluğunun bulunmasıdır.

1.2.1.2. Gayri İradî İşsizlik

Açık işsizlik olarak da isimlendirilmektedir. İş bölümü, uzmanlaşma ve otomasyonun önemli olduğu ülkelerde sık sık ortaya çıkan ve iktisadi bakımdan asıl önemli olan işsizlik türüdür.

Gayri iradi işsizlik türü, iradi işsizlik türünün aksine şartlar ne olursa olsun çalışmak isteyen insanların kendi iradesi dışında iş bulamamalarıdır. Bunun en önemli sebebi iş gücüne olan talebin yetersizliğidir. Bazı ürünlerin satışlarının düşük seviyede olması veya mal üretilirken otomasyon şartlarının geçerli olması vb. faktörler, iş gücüne olan talep seviyesinin düşmesine yol açar. Bu durum ise bazı kimselerin işsiz kalmasına sebep olur.

Gayri iradi işsizlik türünün kapsamı içerisindeki işsizlik risklerinin tazmin edilmesinin sigortacılık tekniği açısından mümkün olmaması dolayısıyla bazı sınıflandırmalara tabi tutulması işsizlik sigortası açısından son derece önem arz etmektedir. İşsizlik sigortasını uygulayan ülkeler işsizlik tiplerinin oluş nedenlerini ve sürelerini araştırıp buna göre işsize, işsizlik ödemesi yapmaktadır.

1.2.1.2.1. Yaygın İşsizlik

Bu tür işsizlik tanımı daha çok diğer işsizlik tanımlarını belli bölümler altında toplamak amacıyla yapılmıştır. Yaygın işsizlik ekonomik nedenlerle ortaya çıkan ve gelişmiş sanayi ülkelerinde görülen bir işsizlik türüdür. Bu işsizlik türü ekonominin gidişatına göre süreklilik arz edebilmektedir. Bu işsizlik türünü efektif talep işsizliği, konjonktürel işsizlik ve bünyevi işsizlik olarak sınıflandırmak mümkündür.

1.2.1.2.1.1. Efektif Talep İşsizliği

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik krizi sonrasında ortaya çıkan dönemde tüketim ve yatırım harcamalarının azalmasından dolayı talepte meydana gelen daralma sonucunda ortaya çıkan işsizlik türü bu kapsamda değerlendirilmiştir. O tarihlerde ekonomilerin eksik istihdam seviyesinde de dengede kalabileceği ileri sürülmüş ve emek arzı ile talebi arasındaki farkın işsiz kesimi meydana getireceği vurgulanmıştır.

1.2.1.2.1.2. Konjonktürel 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].

1.2.1.2.1.3. Bünyevi İşsizlik

Üretim araçlarının ve üretim kapasitelerinin yetersiz olduğu, buna karşılık nüfus artışının fazla olduğu gelişmemiş ekonomilerde görülen işsizlik şeklidir [Ülgener, 1991: 118-119].

Toplumların iktisadi, sosyal ve kültürel hayatında meydana gelen değişimler bünyevi işsizliği doğurmaktadır.

1.2.1.2.2. Kısmi İşsizlik

Kısa periyotlarla belirli zamanlarda ortaya çıkan işsizlik türüdür. Sınırlı bir işyerinde olabildiği gibi bütün bir iş kolunda da görülebilmektedir. Her ülkede rastlanabilir. Bu tür işsizlik genelde yere, zamana ve şartlara bağlı olarak mevsimlik, arızı (friksiyonel), teknolojik, yapısal gibi değişik şekillerde görülmektedir. Kısa süreli olmaları nedeniyle işsizlik sigortası bakımından fazla bir külfet meydana getirmemektedir.

1.2.1.2.2.1. Mevsimlik İşsizlik

Bazı ekonomik faaliyetlerin belirli mevsimlerde yapılabilmesi sebebiyle ortaya çıkan işsizliktir. Mevsimlik işsizlik, özellikle tarım ağırlıklı bir yapılanma içerisinde üretimin iklim ve çevre koşulları nedeniyle bazı aylara toplanmasından kaynaklanır.(Hasat sonrası tarlada işi biten çalışanlar vb.)

Mevsimlik işsizlik turizm ve inşaat sektörlerinde de sıkça görülmektedir. Ayrıca tarıma dayalı endüstri kollarında da ürün dönemine bağlı olarak iş gücü hareketi sonucu bu tür işsizlik yaşanmaktadır.(Tütünün işlenmesi, pancarın işlenmesi vb.)

Bu tür dalgalanmalar insan iradesi dışında meydana geldiği ve sık sık tekrarlandığı için mevsimlik işsizlik büyük bir sorun teşkil etmektedir.

1.2.1.2.2.2. Arızı (Frikسیونel) İşsizlik

İşgücünün arz ve talebinin yer ve meslek değiştirmesi ve emek piyasasının iyi işlememesinden dolayı doğan işsizlik türüdür. Her ekonomide görülebilecek bir durum olmakla birlikte istihdam koşulları yeterli ve gelişmiş ekonomilerde daha sık görülür. Arızı işsizliğe işgücü akışkanlığının doğal bir sonucu olarak bakılmalıdır.

Ekonomide her fert dilediği işi yapmak ve yer değiştirmekte serbest olduğu 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].

1.2.1.2.2.3. Teknolojik İşsizlik

Bazı işsizlik insan gücü yerine makine ikame edilmesinden veya daha üretken metotların uygulanmasından ileri gelen bir işsizliktir ve makine çağının doğurduğu bir neticedir [Zaim, 1992: 141].

Teknolojinin ilerlemesine paralel olarak birçok iş yerinde işgücünün yerini makineler alabilir ve bu yolla üretimde verimlilik artabilir. Teknolojinin gelişmesi ve üretimin otomasyonu sonucu ortaya çıkan bu tür işsizliğe teknolojik işsizlik denir.

Teknolojik işsizlik özellikle XVIII. yy.'da Avrupa'da başlayan sanayi devriminden sonra bir çok iş kolunda yaygın hale gelmiştir. Günümüzde bu işsizlik türü az gelişmiş ülkelerde tarımın modernleşmesi sırasında görülmektedir.

1.2.1.2.2.4. Yapısal İşsizlik

Bir ülkenin ekonomik yapısında meydana gelen değişmelerin sebep olduğu işsizlik türüdür. Toplumların geleneksel toplumdaki sanayi toplumuna geçişine paralel olarak bir çok iş kolu köklü değişikliklere sahne olmakta, hatta bazı iş kolları yok olmakla karşı karşıya bulunmaktadır. Örneğin ilkel metotlarla tarım yapılan bir yerde fabrikasyona ve makineleşmeye geçildiğinde insan gücüne olan ihtiyaç azalır. Bunun sonucunda da işsizlik doğar.

1.2.2. Gizli İşsizlik

Bazı insanlar çalışıyor gibi görünürler fakat faaliyetlere olumlu bir katkıları olmaz. Genellikle ekonomileri geri kalmış veya az gelişmiş ülkelerde çok rastlanan gizli işsizliği marjinal verimliliği sıfır veya sıfırın altında olan işçilerin durumu olarak tanımlayabiliriz. Bu kişiler fiilen çalışıyor görünmelerine hatta faydalı şeylerin üretimine katkıları olmasına rağmen bu kişiler iş alanından çekildiklerinde üretimde herhangi bir azalma meydana gelmez. Bu tür işsizliğin tespit edilmesi açısından sağlıklı bir istatistiki çalışmanın yapılması da oldukça güçtür. Çünkü işçiler fiilen çalışıyor görünmektedirler.

Bu tür işsizliğin sebebi üretim araçlarının yani sermayenin ve organizasyonun yetersizliğidir. Burada önemli olan husus toplam talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizlik yerine yapısal faktörlerin ağırlık kazandığı saklı bir işsizlik durumunun söz konusu olmasıdır. Kasabaya veya şehre gidip iyi ücretle iş bulabilecek bir insanın ailesine veya köyüne bağlılığından dolayı, kendisine ihtiyaç olmadığı halde köyünde çalışması gizli işsizliktir. Ülkemizde tarım alanında çalışanların çoğu gizli işsiz durumundadır.

1.3. İşsizliğin Nedenleri

Çalışma gücü ve isteğine sahip olup da iş bulamayanların yada sahip oldukları işten kendi iradesi dışında ayrılanların işsiz kalma nedenleri çeşitlilik göstermektedir.

Teknolojide yaşanan hızlı değişimin yanı sıra çalışma hayatının eskiye oranla daha sık ve büyük değişimler göstermesi özellikle bazı çalışan grupların işsiz kalma riskini artıran bir etkidir. Bu “yapısal boşluğun” giderek daha da ön plana çıkan yönü, çalışanların yeterli kalifikasyona sahip olup olmama sorunudur [DİE, 1996: 21].

Mesleki eğitim almamış kişilerin de iş bulamama ve işsiz kalma oranları artmaktadır. Eğitim düzeyi düşük olanların yanı sıra kadın işgücünün, çok düşük nitelikteki işlerde çalışması, daha az mobilite gösterebilmesi v.b. nedenlerle iş piyasasında dezavantajlı bir konumda yer aldığı görülmektedir.

Günümüzde yaşanan işsizliğin diğer önemli bir nedeni de emek arz ve emek talep koşullarının yapısal uyumsuzluğudur. Bu uyumsuzluğun temel sebebi ise gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde farklı nedenlere dayanmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde işsizliğin temel nedeni sermaye yetersizliği iken gelişmiş ülkelerde, emek faktörünün yapısındaki değişmeler işsizliğe yol açmaktadır [Economist, 2000: 104].

Bu yapısal işsizlik nedenleri yanında, işe karşı değişen tutum, işe güdülenmede yaşanan sorunlar ve bireysel nitelikli nedenlerin de işsizliğe yol açtığı görülmektedir.

1.4. İşsizliği Tazmin Eden Program Türleri

İşsiz kalanlara gelir desteği sağlama yöntemleri farklılıklar arz etmektedir. Genellikle önceki geliri tazmin eden başlıca dört tür program uygulanmaktadır. Bunlar; işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, sosyal yardımlar ve toplu ödemelerdir.

1.4.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen, kendi isteği dışında işsiz kalan kişinin uğradığı gelir kaybının belli bir kısmını yine belli bir süre için telafi eden prime dayalı bir programdır. 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

karşılıyarak, 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, 1992: 6].

İşsizlik sigortası programı, esas olarak işgüçlü piyasasının yeterince organize olduğu sanayileşmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Günümüzde 68 ülkede işsizlik sigortası veya benzeri bir program 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 bulunmaktadır. Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde de, dar kapsamlı da olsa, işsizlik sigortası programlarının uygulanması söz konusudur.

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, 1992: 7-8].

Gelişmiş ülkelerde başarı ile uygulama alanı bulan işsizlik sigortası programının gelişmekte olan ülkelerde uygulanamamasının esas nedeni, istihdam yapısının yeterince gelişmemiş olmasıdır. Bu ülkelerde nüfusun büyük bölümünün kırsal bölgelerde yaşaması, tarım sektöründe çalışması, sanayi ve ticaret sektörlerinin yeterince gelişmemesi, ücret karşılığı çalışmanın yaygın olmaması, özellikle tarım ve hizmet sektörlerinde düşük gelirli çalışmanın –eksik istihdam- bulunması işsizlik sigortası programının uygulanma şansını azaltmaktadır. Bunun yanında, söz konusu ülkelerde genellikle sanayi sektöründe düzenli endüstri ilişkilerinin var olduğu işletmelerde çalışanların oluşturduğu bir kesim de görülmektedir. Bu ikili yapı, istihdamın temel özelliği olmaktadır. İşsizlik, geleneksel yardımlaşma ilişkileri içinde karşılanmaktadır. Çalışmayanlar, çalışarak veya başka yollarla gelir sağlayanların kazançlarını paylaşarak, işsizliklerini tazmin etmektedirler [Törüner, 1992: 9].

1.4.2. İşsizlik Yardımları

İşsizlik yardımları, prime dayalı olmayan daha çok işsizlik sigortası ödeneklerinin bitiminden sonra devam eden ve genellikle devlet tarafından finanse edilen bir program türüdür. İşsizlik yardımının işsizlik sigortasından ayıran unsurlardan en önemlisi finansmanının devlet tarafından karşılanıyor olmasıdır. Bunun yanı sıra, işsizlik sigortasında olduğu gibi prim ödeme zorunluluğu da yoktur. Bununla birlikte yardımın finansmanı vergi gelirleri ile karşılandığı için, işsizliğin olumsuz etkileri tüm topluma yayılmaktadır. İşsizlik yardımını hak edebilme sürecinde geçmiş dönemdeki çalışma süresi dikkate alınmaz ve muhtaçlık durumu sürdüğü müddetçe işsizlik yardımı yapılabilir. Yalnız işsizlik yardımını alabilmek için, bu yardıma muhtaç olma durumunun kanıtlanması gerekmektedir. Bu süreçte, çoğu gelişmiş ülkede diğer yardım programlarını da kapsayan gelir testleri uygulanmaktadır [Atkinson ve Micklewright, 1992: 1692].

1.4.3. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, olağanüstü bir durum nedeniyle veya sosyal güvenliğe dahil olmadıkları için veya sosyal güvenliğe dahil olsalar da, onun sağladığı emeklilik veya işsizlik gelir desteğinin yeterli olmamasından ötürü yoksul olanlara sağlanan gelir transferidir.

Sosyal yardım verilmeye aday insanın gelir düzeyinin araştırılarak saptanmasında çeşitli yöntemler bulunmakla birlikte (bu çalışmalara genel olarak means-test adı verilir) genellikle bir yoksulluk sınırı saptanır. Ancak bu sınır hiçbir zaman ülkenin ortalama gelir veya normal ücret düzeylerine yaklaşacak şekilde genişletilmez.

Bunun aksinin yapılması, işsizliğin meşrulaştırılmasına, bir yandan işsizlik baskısıyla geçici işgücü kullanımının yaygınlaştırılmasına, diğer yandan da verimliliğe bağlı olarak işçi çıkarmanın veya işçi almanın tümüyle pazar koşullarının keyfiliğine bırakılmasına sebep olur.

Bununla birlikte, sosyal yardım sisteminin ayırt edici özelliği yoksulluğun son derece düşük gelir düzeyinde saptanması ve sağlanan yarar düzeylerinin kanıksanmasıdır.

Oysa modern yoksulluk programları yeterli maddi donanımı ile ana sosyal grupları hedef almakla birlikte özellikle yoksulluğa daha yoğun maruz kalan yaşlıları, çok çocuklu aileleri, kadınları, tek başına aile reisi olan çocuklu kadınları, kimsesiz çocukları, az gelişmiş bölgelerdeki ve az gelişmiş ülkelerdeki kırsal kesim insanlarını hedef kitle olarak ele almaktadır.

1.4.4. Toplu Ödeme (Kıdem Tazminatı)

Kıdem tazminatı “işsizlik halinde toplu ödeme” olarak sisteme dahil edilmiştir. İşsizlik sigortası edimlerinden yararlanma koşullarından biri, sigortalının kendi arzu ve iradesi dışında işini kaybetmesidir.

Ülkemizde “Kıdem Tazminatı” olarak anılan ve iş yasalarında düzenlenen işten çıkarma tazminatları dünya’da ilk defa 1896 yılında Almanya’da ZEİSS fabrikalarında, işyeri iç yönetmeliği ile uygulanmaya başlamış ve bir süre sonra da iş hukuku düzenlemesi haline gelmiştir.

Kıdem tazminatı kısaca, hizmet sözleşmesi belirli hallerde sona eren işçiye (veya mirasçalarına) duruma göre aynı veya farklı işverenler nezdindeki hizmet süreleri dikkate alınarak ödenmesi gereken bir miktar paradır [Akyiğit, 2002: 193].

Kıdem tazminatı nitelik açısından tartışmalı olmakla birlikte, genellikle işsizlik sigortasına sahip olmayan İran, Ürdün, Hindistan, Pakistan, Bolivya, Kolombiya, Meksika, Suudi Arabistan, Libya vb. ülkelerde bu eksikliği telafi eden bir müessese olarak kabul görmüştür.

Kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasında göze çarpan en temel farklılıklar aşağıya çıkartılmıştır:

- 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 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 ile kıdem tazminatı arasındaki bir diğer fark ödemeleri yapan taraflarda ortaya çıkar. İşsizlik sigortası ödeneği TİK tarafından, kıdem tazminatı ise işveren tarafından işçiye ödenir [a.g.e, s.196-199].s

Kıdem tazminatı işçiler için ekonomik bir destek olmasının yanı sıra, hizmet sözleşmesi fesihlerinde işverenlerin keyfi davranmalarında caydırıcı bir rol oynama ve işçi açısından bir iş güvencesi olma görevini üstlenmesine rağmen bazen de işverenlerin kıdem tazminatı ödememek maksadıyla ahlaki ve iyi niyet kurallarına aykırılık, en az kıdem koşulunun sağlanmasının önlenmesi vb. nedenlerle hizmet sözleşmelerini feshetmeleri nedeniyle iş güvencesizliğine de yol açmıştır.

1.5. İşsizlik Sigortasının Tanımı

İşsizlik sigortasının çeşitli otorite ve çevreler tarafından çok çeşitli şekillerde tanımı yapılmış olmasına rağmen, herkes tarafından benimsenen bir tanımının olduğunu söylemek de güçtür. Her şeyden önce işsizlik sigortasını, ülkelerdeki yaygın işsizlik sorununun çözümü olarak değerlendirmemek gerekir. İşsizlik sigortası, işsiz kalan işçi için geçici bir çözüm olarak değerlendirilmelidir. İşsizlik sorununun yarattığı bireysel ve toplumsal etkilerin hafifletilebilmesi, işsizlik sigortası uygulamalarının en belirgin hedefidir.

Çeşitli kaynaklara göre işsizlik sigortası kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre önceki gelirlerinin bir bölümünü karşılayarak, kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir programdır [Törüner, 1991: 4].

Bir diğer tanıma göre işsizlik sigortası, bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak, ücret karşılığı bir iş yada işyerinde çalışırken, çalışma talep, beceri, yetenek ve sağlığında olmasına karşın, tamamen isteği dışında ve herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden işçilere, bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak ve böylelikle aile bireyleri ile birlikte yaşamlarını sürdürmelerine imkan sağlamak amacıyla belli bir süre ve ölçüde yapılan bir ödemedir [Ersoy, 1980: 6].

Hukuk dilinde ise işsizlik sigortası, işini kaybeden işçiye işverenin tazminat vermediği veya sosyal sigortaların bir başka dalında ödenek verilmeyen dönemde yardım yapılması amacıyla kurulan sigorta; iktisadi anlamda da tam veya kısmi işsizlik halinde bulunan emekçilere yardım usulü şeklinde ifade edilmektedir.

İşsizlik sigortası, kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sigorta koludur [Andaç, 1999: 28].

1999 tarihinde kabul edilen 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda 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.

Yukarıdaki ifadede de anlaşılacağı üzere, işsizlik sigortasının en önemli özelliği devlet tarafından zorunlu bir sigorta kolu olarak uygulanması olduğu gerçeğidir. Bir diğer ifade ile işsizlik sigortası programlarının devletlerin sosyal güvenlik politikalarından

ayrı olarak değerlendirilmesi, sağlıklı bir değerlendirme yapılamamasına neden olacaktır. Günümüzün çağdaş toplumlarında işsizlik sigortası uygulamasının, devletlerin sosyal devlet olma prensibinin temel kriteri olarak görüldüğü son derece açıktır.

1.6. İşsizlik Sigortasının Tarihsel Gelişimi

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimi incelendiğinde; işsizliğin, toplumda yarattığı ekonomik, sosyal ve politik yönden olumsuz etkilerin bir sonucu olarak ortaya çıktığı görülmektedir. XVII. yüzyılda kapitalizm öncesi dönemlerde çalışmama sonucu gelir elde edilememesine karşı geleceğin güvencesi, loncalar, din kurumları ve aile dayanışmaları ile karşılanmıştır [Törüner, 1991: 7].

İşsizliğin ilk akla gelen sosyal risklerden birisi olmasına ve özellikle XVIII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren daha fazla önem kazanmaya başlamasına rağmen çalışanların en geç korunmaya kavuştukları sosyal bir risk dalı olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

XIX. yüzyılın ikinci yarısından sonra sanayi devrimi ile birlikte işgücüne dayalı atölye düzeninden makine gücüyle kitle üretimi yapan fabrikalaşmaya geçiş, toplumların sosyal ve kültürel yapılarında değişmelere neden olmuştur. Kitle üretimi; ülkeleri ve bireyleri kendilerinin çözemediği sosyal problemlerle yüz yüze bırakmıştır.

XX. yüzyıla gelindiğinde, sosyal devlet anlayışının geliştiğini ve bazı devletlerin yasalar çıkararak zorunlu olarak işsizlik sigortasını uygulamaya başladığını görmekteyiz. Zamanla işsizliğin iradi olabileceği gibi gayri iradi de olabileceği savunulmuş ve işsizliği tazmin edici sistemler ve giderek artan bir düzeyde işsizlik sigortası uygulamaları başlatılmıştır.

Devlet tarafından yasayla ilk zorunlu karakterde işsizlik sigortası, 1911 yılında Lloyd GEORGE'un başbakanlığı döneminde İngiltere'de kurulmuştur. Zorunlu karakterde böyle bir uygulamaya daha sonra 24 Mart 1920'de Avusturya'da, 1927 yılında da Almanya'da geçilmiştir. 1929 ekonomik krizinin yarattığı işsizlik üzerine, işsizlerin uğradığı zararın tazmini konusu gündeme gelmiş; toplumdaki sosyal dengeyi bozucu

yönde yaşanan patlamalar, işsizlik sigortası kavramının üzerine daha kararlı bir şekilde gidilmesi sonucu ortaya çıkarmıştır. 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 bu 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, 1992: 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 edilmektedir. Aynı sözleşmenin XI. Bölüm 65-67. maddelerinde de işsizlere yapılacak yardımın asgari miktarları üzerinde durulmuştur. İşsizlik sigortası ile ilgili diğer çalışmalar, “İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme”, “Deniz İş Kolunda Batması veya Kazaya Uğraması Sonucu Gemicilere İşsizlik Tazminatı Ödenmesi Hakkındaki 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 ve meslek hastalığı, maluliyet veya ölüm risklerinden biri olması gerekir. Şu halde sözleşmeyi onaylayacak ülkelerin ulusal sosyal güvenlik

sistemi, sözleşmede yer alan 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 kapsamaması zorunlu görülmüştür [a.g.e., s.27].

1.7. İşsizlik Sigortasının Amaçları

İşsizlik sigortasının amaçlarını genel olarak bireysel ve sosyal esaslara dayandırarak iki başlık altında toplamak mümkündür:

1.7.1. Bireysel Amaçlar

İşsizlik sigortasının bireysel esasa dayalı en önemli amacı, tüketimi istikrara kavuşturmaktır. Aile üyesi bir kişinin işsiz kalması ile 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 varolmasının temel nedenlerinden birisidir. İşçiler çalışırken gelirleri üzerinden kesilen primlerle finanse edilen bir işsizlik sigortası programı, bir anlamda zorunlu olarak tasarruf yapma ile 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 amacı, 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 talebine 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 kullanımını konusunda alacakları kararı da etkilemektedir [Törüner, 1991: 11].

1.7.2. Sosyal Amaçlar

Bireysel amaçlı tüketimi düzenleme işsizlik sigortasının en güçlü amacı görünmekle beraber, 1950'lerden itibaren sosyal amaçlar da öne 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 yüksek olmaktadır. Herhangi bir işte çalışan kişi sayısı genişleme dönemlerinde artma göstermektedir. Dolayısıyla istihdam düzeyi de artmaktadır. Bu durum, emek faktörünün değerlendirilmesine ve sağladığı ücret düzeyinin yükselmesine neden olmaktadır. Söz konusu koşullarda sigorta için ödenen primler tutar itibarı ile artma gösterirken, sigorta kuruluşunun işsizlik ödemelerinin düzeyi (işsiz kalanların sayısındaki azalma nedeniyle) düşmektedir. 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 önceki ile tamamen aynı düzeyde olmasa dahi, tüketim kalıplarını sürdürmelerine fırsat

vermektedir. Bu durumda, sigorta kuruluğu, işsizlik ödemeleri yolu ile ekonomiye satın alma gücü aktarmış olmaktadır [Akdoğan, 1989: 400-401].

İşsizlik sigortasının otomatik düzenleyicilik etkisi, yardım oranlarının büyüklüğü ve işsizlik sigortasının kapsadığı işsizlerin miktarına bağılı olmaktadır. Kişisel gelir içinde işsizlik yardımlarının oranı yüksekse, işsiz kalındığında 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 olmaktadır.

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 artırıcı etkisinin ödenekler ve 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 eğilimleri artmaktadır. Ödenek seviyesi yükseldikçe bu eğilim azalmaktadır [Dilik, 1992: 78-79].

Nihayet işsizlik 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.

1.8. İşsizlik Sigortasının Önemi

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. Buradan anlaşılacağı üzere işsizlik sigortası kavram olarak bireyi belli bir süre de olsa bazı risklere karşı korumayı hedeflemektedir.

Bağımlı çalışma karşılığı ücret geliri elde ederek yaşamını sürdürenlerin oranı arttıkça işsizlik riski de daha büyük bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizlik sigortası bu durumdaki kişilere kısa süreli gelir güvencesi sağlama ihtiyacından ortaya çıkmıştır. İşsizlik sigortası, işsizlik sorununun bireysel bir sorun olmasından ziyade toplumsal bir sorun olduğu gerçeğinden doğmuştur. Şüphesiz ki, işsizliğin bireysel olmaktan çok toplumsal bir sorun olması, toplumsal dengeyi, barışı ve bütünleşmeyi kökten sarsıcı etkilerinin bulunması devletin bu sorun karşısında seyirci kalmasını imkan tanımamaktadır.

İşsizlik sigortası esas itibariyle işsizliği önlemeye yada istihdamı artırmaya yönelik bir politika aracı değil, tam tersine, işsizlik sonucu ortaya çıkan bireysel yüklerin toplum tarafından paylaşılmasını ve işsizliğin olumsuz sonuçlarını bertaraf etmeyi içeren bir uygulamadır [Ekin, 1994: 23].

1.9. İşsizlik Sigortasının Özellikleri

Sosyal sigortaların tüm özelliklerini taşımakla birlikte, işsizlik sigortasının kendine has bir takım ayırt edici özelliklerinin mevcut olduğu değerlendirilmektedir. Kısaca bu özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

1.9.1. Prim Ödeme Özelliği

Sigortacılık tekniği açısından diğer sigorta dallarında olduğu gibi işsizlik sigortası programı da çalışanların prim ödemeleri esasına dayanmaktadır. Primler genel ilke olarak sadece sigortalılar tarafından ödenmekle birlikte sosyal politikanın temel ilkelerine bağlı olarak sosyal adaletin gerçekleşmesi açısından buna işveren ve gerekirse devlet tarafından da katkıda bulunduğu gözlenmektedir. Diğer taraftan devletin katkısının ancak bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alındığı durumlarda mevcut olduğu da görülmektedir.

İşsizlik sigortasında sigortacılık tekniği açısından çeşitli hesaplamalar yapılarak işçi ve işverene düşecek prim oranları tespit edilmektedir. Bu hesaplamalarda muhtemel işsizlik süresi içerisinde prim miktarı belirli sürelerde ödenmek koşulu ile taraflardan kesilmektedir.

İşsizlik sigortası programı, işsizlik yardımı sistemi ve ihtiyari işsizlik sigortası sistemini uygulayan ülkelerdeki işçi, işveren ve devlet tarafından yapılan prim katkıları Tablo 1'de ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Tablonun incelenmesi neticesinde görüleceği üzere AB ülkelerinden Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, Belçika, Almanya, Portekiz, İspanya, İrlanda, İsveç ve İngiltere'de tüm tarafların işsizlik sigortası ve işsizlik yardımına katkıda buldukları görülmektedir. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımına sadece Fransa ve Yunanistan'da devletin herhangi bir katkısı olmazken, İtalya ve Lüksemburg'da da işçiden herhangi bir kesinti yapılmamaktadır. Diğer taraftan Avustralya, Yeni Zelanda, Çin Halk Cumhuriyeti, Rusya ve Macaristan'da söz konusu primler sadece devlet tarafından ödenmektedir. Bulgaristan, Brezilya ve Şili'de ise primler sadece işveren tarafından karşılanmaktadır. Türkiye'de ise tüm tarafların zorunlu katkı payları bulunmaktadır.

Tablo 1
İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Uygulayan Ülkelerde Primlerin Dağılımı

Ülke Adı	Sigortalı İşçi	İşveren	Devlet
Avusturya	+	+	+
Belçika	+	+	+
Kanada	+	+	+
K.K.T.C.	+	+	+
Kıbrıs Rum Kesimi	+	+	+
Danimarka	+	+	+
Almanya	+	+	+
Finlandiya	+	+	+
İrlanda	+	+	+
Japonya	+	+	+
Malta	+	+	+
Hollanda	+	+	+
Norveç	+	+	+
Portekiz	+	+	+
İspanya	+	+	+
İsveç	+	+	+
İngiltere	+	+	+
ABD	+	+	+
Uruguay	+	+	+
İsviçre	+	+	+
Libya	+	+	+
Güney Afrika	+	+	+
Barbados	+	+	+
Tunus	+	+	+
Leichtenstein	+	+	+
San Marino	+	+	+
Ekvator	+	+	-
Mısır	-	+	+

Tablo 1'in Devamı
İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı
Uygulayan Ülkelerde Primlerin Dağılımı

Ülke Adı	Sigortalı İşçi	İşveren	Devlet
Fransa	+	+	-
Gana	+	+	-
Yunanistan	+	+	-
İzlanda	-	+	+
İsrail	+	+	-
İtalya	-	+	+
Lüksemburg	-	+	+
Avustralya	-	-	+
Brezilya	-	+	-
Bulgaristan	-	+	-
Şili	-	+	-
Macaristan	-	-	+
Yeni Zelanda	-	-	+
Çin	-	-	+
Çek. Cum.	-	-	+
Rusya	-	-	+
Toplam	31	38	36

Kaynak: ILO Ankara Bürosu Bülteni ve Kadir ALPAY Yüksek Lisans Tezi,
Ankara 1995.

1.9.2. Devlet Tarafından Yasa İle Kurulma Özelliği

Teknolojik gelişme ile beraber işsizlik oranlarında meydana gelen büyük oranlardaki artış, büyük işsiz kitlelerin oluşumuna neden olmaktadır. İşsizliğin boyutlarının büyümesi ile üretim azalmakta, kişilerin yatırım ve tasarruf imkanları daralmaktadır. Ekonomik kalkınma da durma noktasına gelmektedir. Bütün bunlara paralel olarak toplumsal açıdan işsizlik büyük yaralar açmakta ve sosyal barışı tehlikeye sokmaktadır. Bu büyük ve ciddi tehlikeleri önlemek ancak devlet tarafından yapılacak yasal düzenlemelerle mümkün olabilmektedir. Bu nedenle sosyal hukuk devleti anlayışına

paralel olarak işsizlik sigortasının devlet tarafından yasa ile kurulması zorunluluğu mevcuttur [Andaç, 1991: 28].

İşsizlik sigortasının tarihsel süreç içerisinde, ilk zamanlar sendikalar, mahalli idareler ve işverenler tarafından kurulmakta olduğu göze çarpmaktadır. Zamanla yukarıda bahsedilen sosyal olayların meydana gelmesi devletlerin işsizlik sigortasının kurulmasına yönelik çeşitli sosyal tedbirler almasını gerektirmiştir.

İnsan hakları evrensel beyannamesi ile çeşitli uluslararası sözleşmelerde de sosyal güvenliğin temel prensipleri belirlenmiş, işsizlik riskine açıkça değinilerek söz konusu beyanname ve sözleşmeleri kabul eden ülkelere, işsizliğe karşı gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü getirilmiştir.

1.9.3. İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği

İşsizlik sigortası kapsam olarak işsizleri hedef almasına rağmen, bütün işsizleri kapsamamakta, sadece kendi istek ve iradesi dışında sosyal ve ekonomik nedenlerle belirli bir süre işsiz kalanları kapsamına almaktadır.

Sosyo ekonomik bir risk olan işsizlik, sosyal güvenliğin konusu olan diğer mesleki, fizyolojik ve sosyal risklerden bir takım farklılıklar arz etmektedir. İşsiz, çalışma istek ve arzusunda olmasına rağmen isteği dışında işsiz kalmış olup, işsizlik süresi uzadıkça tekrar iş bulup çalışma ihtimali düşmektedir. Mesleki ve fizyolojik risk gruplarında tekrar işe dönme hakkı saklı iken işsizlik riskine maruz kalmış işçinin böyle bir şansı olamamaktadır. Şunu da ifade etmek gerekir ki; her işsize de işsizlik sigortasının uygulanması da mümkün değildir. Ayrıca işsizlik sigortası uygulamaları ile ilgili yasal mevzuatta da kimlerin işsizlik sigortası kapsamına alınacağı açık olarak belirtilmiştir.

1.9.4. Zorunlu Katılma Özelliği

İşsizlik sigortasına katılım, uygulayan devletlerce zorunlu kılınmıştır. Bu özelliği ile işsizlik sigortası özel sigortalardan ve yardım programlarından ayrılmaktadır. İşsizlik

İşortasında işçi, işe başladığı anda sigortalımasına rağmen özel sigortalarda katılımlar isteğe bağılı olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca sosyal, ekonomik ve politik bir sorun oluşturan işsizlik riski için toplumsal ve insani açıdan da konunun tazmini zorunluluk arz etmektedir.

İşsizlik sigortasının zorunlu olmaması durumunda, işsizlik riskini tazmin etmek sosyal yardım kuruluşlarına tevdi edileceğinden devlete oldukça büyük bir mali yük olarak ortaya çıkacaktır. Uygulanan sigorta sistemleri içerisinde sıkça göze çarpan en yaygın ilke olmasına rağmen, işsizlik yardımı, isteğe bağılı sigorta ve kıdem tazminatı şeklinde uygulamalara da rastlanmaktadır.

Ülkemizde de işsizlik sigortası 1950'li yıllardan beri gündemde olmasına rağmen yapılan uzun çalışmalar sonucu ancak 2000 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Uygulamanın 50 yıl gibi bir süre gecikmesinin en önemli sebebi olarak iktidarda bulunan siyasal partilerin işsizlik sigortasının uygulanması yönünde gerekli siyasal iradeyi gösterememelerinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Tablo 2'de zorunlu ve ihtiyari işsizlik sigortası sistemi ile işsizlik yardımı uygulayan ülkelerin listesi sunulmuştur. Tablodan da görüleceği üzere belirtilen ülkelerin 37 tanesi zorunlu işsizlik sigortası sistemini uygulamaktadır. Bazı ülkelerde sendika girişimleri yada toplu sözleşme hükümlerine binaen isteğe bağılı olup, devlet tarafından tescil edilmesi suretiyle zorunluluk kazanan işsizlik sigortası sistemlerine de rastlanılmaktadır.

Tablo 2

Zorunlu ve İhtiyari İşsizlik Sigortası ile
İşsizlik Yardımı Uygulayan Ülkeler

Ülke Adı	Zorunlu İşsizlik Sigortası	İhtiyari İşsizlik Sigortası	İşsizlik Yardımları Sigortası
Avustralya	+	-	+
Avusturya	+	-	+
Belçika	+	-	-
Brezilya	+	-	-
Bulgaristan	+	-	-
Kanada	+	-	-
Şili	+	-	-
K.K.T.C.	+	-	-
Kıbrıs Rum Kesimi	+	-	-
Danimarka	-	+	-
Ekvator	+	-	-
Mısır	+	-	-
Finlandiya	-	+	+
Fransa	+	-	+
Almanya	+	-	+
Gana	+	-	+
Yunanistan	+	-	-
Macaristan	-	-	+
İzlanda	+	-	-
İrlanda	+	-	+
İsrail	+	-	+
İtalya	+	-	+
Japonya	+	-	-
Lüksemburg	-	-	+
Malta	+	-	-
Hollanda	+	-	+
Yeni Zelanda	-	-	+

Tablo 2'nin Devamı
Zorunlu ve İhtiyari İşsizlik Sigortası ile
İşsizlik Yardımı Uygulayan Ülkeler

Ülke Adı	Zorunlu İşsizlik Sigortası	İhtiyari İşsizlik Sigortası	İşsizlik Yardımı Sigortası
Norveç	+	-	-
Portekiz	+	-	-
İspanya	+	+	+
İsveç	-	+	+
İngiltere	+	-	-
ABD	+	-	-
Uruguay	+	-	-
İsviçre	+	-	-
Libya	+	-	-
Güney Afrika	+	-	-
Barbados	+	+	-
Çin	+	-	-
Tunus	+	-	-
Liechtenstein	+	-	+
San Marino	+	-	+
Çek Cum.	+	-	-
Rusya	+	-	-
Toplam	37	5	17

Kaynak: ILO Ankara Bürosu Bülteni ve Yılmaz TUNA DPT Uzmanlık Tezi
Ankara 1995.

1.9.5. Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği

İşsizlik sigortası genellikle işsize gelir kaybını telafi etmek için parasal destek sağlamasının yanında, kendisine en kısa bir zaman içinde iş bulmak da zorundadır. Zira uzun süreli işsiz kalan kimseye yardımcı olunması kurumun masraflarının artmasına ve maddi güçlüklerle yüz yüze gelmesine neden olmaktadır.

İşsizlerin yeni bir iş bulunarak istihdam edilememeleri toplumsal ve bireysel açıdan bir takım tehlikeleri de beraberinde getirmektedir. Uzun süreli işsizlik, bireylerin niteliklerini yitirmesine neden olmakta, çalışmaya karşı isteksizliğini artırmakta, işsiz psikolojik bunalımlara düşmesine, kişiliğini yitirerek sorumluluk duygusunun azalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortası eğitim programları düzenlenmekte ve işsiz bireyin yeniden çalışma hayatına kazandırılması açısından, iş ve işçi bulma kurumunun diğer mesleki eğitim kuruluşları ile sıkı bir etkileşim içerisinde bulunmasını zorunlu kılmaktadır.

1.10. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

İşsizlik sigortasının uygulamasının her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı, ülkelerin özel şartları, çalışma koşulları vb. nedenlerle ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesi nedeniyle kapsamını belirlemek oldukça güçtür.

İşsizlik sigortasının kapsamını bir işyerinde bağımlı olarak çalışıp, sosyo ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar oluşturmaktadır. Ancak konuya açıklık getirmek maksadıyla kapsama girecek kimseleri bazı unsurlara göre sınıflandırmak gerekmektedir.

1.10.1. Bağımlı Çalışanlar

Bağımlı çalışanlar, nitelik açısından ülkelerin iş hukukunda genel olarak memur, işçi ve hizmetliler grubu olarak sınıflandırılmıştır.

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 atama yolu ile işe alındıklarından dolayı çalışma şartları ve özlük hakları açısından idare hukukunun kapsamı alanına girmektedirler. Dolayısıyla memurların sürekli nitelikte ve idare hukuku kapsamındaki yasal mevzuat hükümlerine göre istihdam edilmeleri nedeniyle disiplin cezası hariç işsiz kalma ihmali olmadığından, işsizlik sigortası kapsamına alınmaları söz konusu olmamaktadır.

Üretime genellikle bedeni işgücü ile katkıda bulunan ve bir hizmet akdine dayalı iş gören kimseler ise işçi sınıfını temsil etmektedir. İşçi kesimi, bir hizmet akdine dayalı çalışmaları ve hizmet akdinin feshi halinde işsiz kalmaları nedeniyle işsizlik riskinden en fazla etkilenebilecek kesim olarak ortaya çıkmaktadır. İşçi sınıfını temsil eden çalışanlar iş hukukuna ait yasal mevzuat kapsamı içerisindeyler. Dolayısıyla işsizlik sigortası kapsamına girecek en önemli grubu işçi sınıfını oluşturan çalışanlar oluşturmaktadır.

Üretime genellikle hem fikri hem de bedeni işgücü ile katkıda bulunan ve daha çok büro hizmetlerinde çalışan kişiler de hizmetli sınıfını oluşturmaktadır. İlk zamanlar hizmetli sınıfında çalışan personel sayısının oldukça az olması hizmetlilerin işçi gibi kabul görmelerine yol açmışsa da daha sonraları gerek sanayinin gelişmesi gerekse çalışma şartlarının zamanla bir takım değişikliklere uğraması nedeniyle büro personelinin sayısında hatırı sayılır bir artış meydana gelmiş ve birçok ülkede hizmetli statüsü ayrıca bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Ancak mevzuatta yapılan yasal düzenlemelerle bedeni ve fikri çalışma ayrımı kaldırılarak hizmetlilerin de işçi statüsünde oldukları kabul edilmiştir. Bu bakımdan hizmetli grubunu oluşturan kimseler de, işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalabilecekleri değerlendirilerek işsizlik sigortası kapsamına alınmışlardır.

1.10.2. Bağımsız Çalışanlar

Üretim faaliyetlerini kendi adlarına yürüten, kendi mülkiyetinde bulunan üretim araçlarını yöneten ve kullanan sermaye sahibi kimseler bağımsız çalışanlar grubunu teşkil etmektedir. Bağımsız çalışanlar grubunu işverenler ve serbest meslek sahipleri olarak iki başlık altında değerlendirmek mümkündür.

Sosyal politika açısından işverenler bir hizmet akdine dayanarak bireyleri işçi olarak çalıştıran özel veya tüzel kişiliklerdir. İş hukuku açısından hizmet akdi bir kimsenin işçi niteliğini tayin ettiği gibi işverenin de niteliğini tayin etmektedir. İşverenlerin de nadiren işsizlik sorunu ile karşı karşıya bulunmalarına rağmen işsizlik sigortasından yararlanmaları işsizlik sigortası sisteminin mentalitesiyle uyumsuzdur. Uygulamada

da çok sık görülen bir durum değildir. Bunun yerine işverenlerin özel sigorta şirketlerinden veya ihtiyari işsizlik kuruluşlarından yararlanmaları öngörülmüştür.

Serbest meslek sahipleri üretim faaliyetlerini bizzat kendisi bedeni ve fikri olarak yerine getiren kişilerdir. İşsizlik sigortası açısından serbest meslek sahiplerinin durumu irdelendiğinde işveren kesimi ile benzerlik göstermektedir. Ancak bu sınıfta çalışan kesim için de sadece malullük, yaşlık, ölüm vb. sosyal risklerle ilgili sosyal güvenlik programları bulunmaktadır.

1.10.3. İşsizlik Unsuruna Göre Kapsam

İşsizlik sigortası, tanımında da belirtildiği gibi işsize hizmet eden bir kuruluştur. İşsize hizmet eden bir kuruluş olmasına rağmen her işsize de hizmet eden bir kuruluş değildir. İşsizin tanımında açıkladığımız şekilde çalışma istek ve yeteneğinde olup da, günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın çeşitli nedenlerle gayri iradi şekilde çalışma imkanı bulamayan işsizler işsizlik sigortası kapsamına alınmaktadır. Yani cari ücretlerle, çalışma koşullarını beğenmeyerek ancak kendi istediği şekilde bir iş olursa çalışacaklarını beyan eden ve kendi isteği ile iradi olarak işsiz kalmayı tercih eden kişilerle, işsizlik sigortası primlerini ödememiş işsizler işsizlik sigortasının kapsamı dışında tutulmaktadır.

1.10.4. Çalışılan Sektörlere Göre Kapsam

İşsizlik sigortasının kapsamını belirlemeye yönelik en çok kullanılan yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışılan sektörler genel olarak tarım, sanayi ve hizmetler olmak üzere üç grupta sınıflandırılmaktadır. Bu sektörleri nitel olarak ele aldığımızda, mevsimlik dalgalanmalar nedeniyle mevsimlik çalışma ve işsizliğin yaygın olması, işletmelerin küçük ölçekli olması, ücretli çalışanların yanında ücretsiz aile efradının bulunması, çeşitli nedenlerle hizmet ve üretimin kesintiye uğraması vb. karakteristik özellikler göze çarpmaktadır.

İşsizlik sigortası daha önce de belirttiğimiz gibi genellikle sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışan kesimi kapsamı alanına almaktadır. Fakat bahse konu sektörlerin,

lkelerdeki ekonomik ve sosyal yapıya paralel olarak aynı yapıyı ve özellikleri gösterdiği de söylenemez. Bu nedenle işsizlik sigortası uygulamasının mümkün olduğu sektörler kapsama alınmakta veya kapsama alınması hususunda bazı glklele karşılaşılan durumlarda da bazı sınırlamalara gidilmektedir.

Yukarıda açıklamış olduğumuz hususlar daha çok gelişmekte olan ülkeler için söz konusudur. Gelişmiş ülkelerde ise çalışma şartlarının modernize edilmiş olması, üretim ve hizmetlerin daha organize ve kontrol edilebilir hale gelmiş olması nedeniyle özellikle tarım sektöründe çalışanlar da kapsama dahil edilmiştir. Ancak bütün bunlara rağmen gelişmiş ülkelerde de mevsimlik ve kısa süreli işçiler kapsama dahil edilmediğinden tarım sektöründe çalışanların bir kısmı kapsam dışında tutulmaktadır.

1.10.5. İşyeri Büyüklüğüne Göre Kapsam

İşsizlik sigortasının kapsamını belirlemeye yönelik idari sebeplerin sonucu olarak işyeri büyüklükleri önemli bir yer tutmaktadır. Çalışma hayatında meydana gelen yapısal değişikliklere bağlı olarak büyük ölçekli işlemlerin yaygınlaşması işsizlik sigortasının daha geniş bir yelpazede uygulama alanı bulmasına neden olmaktadır. Öte yandan özellikle gelişmekte olan ülkelerde çalışanlar genellikle küçük ölçekli işlemlerde istihdam edildikleri için işsizlik sigortasının yönetimi açısından sigorta kapsamına alınmamaktadır.

1.10.6. Nüfus Yapısına Göre Kapsam

Ülkelerin demografik yapılarının birbirinden farklılıklar göstermesine rağmen çalışanların yaşlarına göre işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesi hemen hemen bütün ülkelerde uygulanmaktadır. Belirli bir yaşın altında ve üstünde bulunanlar kapsam dışında tutulmuşlardır. Örneğin emeklilik yaşının üzerindeki işçiler, öğrenciler, aile işçileri ve ıracılar bir çok ülkede işsizlik sigortası kapsamının dışında bırakılmıştır.

1.10.7. Meslek Unsuruna Göre Kapsam

İşsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde çalışılan sektörlerle göre sınıflandırma yapıldığı gibi bazı meslek grupları da sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Örneğin gösteri sanatçıları, din adamları vb. meslek gruplarının işsizlik karakteri tam olarak belirlenemediği için bu meslek gruplarına mensup çalışanlar işsizlik sigortasının kapsamı dışında bırakılmışlardır.

1.11. İşsizlik Sigortasından Faydalanabilme Şartları

1.11.1. İsteği Dışında İşsiz Kalma Koşulu

Her şeyden önce kişinin işsizlik sigortasından faydalanabilmesi için çalışmak istemesine rağmen kendi istek ve kusuru dışında, sosyo ekonomik nedenlerle çalışamaz durumda olması gerekmektedir. Burada kastedilen temel kriter kişinin çalışmaya muktedir olup da ülkenin sosyal ve ekonomik yapısı nedeniyle çalışamaz durumda bulunmasıdır. Kendi isteği ile işsiz kalanların, grev yada lokavt nedeniyle işi bırakmış olanların, haklı sebeplerle işten çıkartılanların ve uygun bir iş önerisini kabul etmeyenlerin işsizlik sigortasından yararlandırılmaları söz konusu değildir. Ancak hizmet sözleşmesinin süresinin bitimi ve 1475 Sayılı İş Kanununun 16. maddesi gereğince işçinin haklı sebeplerle hizmet sözleşmesini feshettiği haller vb. durumlarda söz konusu işçi işsizlik sigortası programından faydalanabilmektedir.[Akyiğit, 2002:200].

Bu koşulla ilgili önemli bir diğer husus da iş piyasasının yapısına bağlı olarak çalışma imkan ve kabiliyetinde olmasına rağmen işçiye uygun bir iş bulunamamasıdır. Çalışma imkan ve kabiliyeti kişinin çalışmaya esas herhangi fiziksel bir eksikliğinin bulunmamasıdır. Hastalık, sakatlık vb. durumlarda kişi işsizlik sigortası kapsamından çıkartılmakta ve diğer sigorta dallarının ilgi alanına girmektedir. İşsizlik sigortasından yararlanmak için sadece çalışma imkan ve kabiliyetine sahip olmak yeterli olmayıp, ayrıca kişinin çalışma isteğinin somut olarak ifade edilmesi de gerekmektedir.

1.11.2. Belirli Bir Süre Çalışma ve Prim Ödeme Koşulu

İşsizlik sigortası programından yararlanabilmek için işçilerin işsiz kalmadan önce belli bir süre sigortalı olarak çalışmış ve bu çalışma esnasında da belirli bir miktarda prim ödemiş olması koşulu aranmaktadır. Böyle bir süre ve miktar koşulu aramanın işsizlik ödeneğinin, işgücünün düzenli üyelerine verilmesini sağlayarak işsizlik sigortası programına belli oranda mali kaynak sağlamak amacını taşıdığı söylenebilir. Bu koşul ülkeden ülkeye farklı uygulansa da ödeneğe hak kazanmak için çalışanların işsiz kalmadan önceki yıl içerisinde sigortalı olarak altı ay çalışmış olması şartı aranmaktadır.

İşsizlik ödeneğine hak kazanmanın şartı olarak belli bir sürenin geçmiş olmasının yanı sıra, kişinin çalışırken yapmış olduğu prim ödeme süresi ve miktarı, yapılacak yardımın miktarını ve süresini etkilemektedir. Diğer taraftan işsizlik sigortasından yararlanma süresinin uzun tutulması, sigortalının refahını artırıcı etki yaparken, sigorta açısından da sigorta maliyetlerinin yükselmesine sebep olmaktadır. Bu durum sosyal adalet ve hakkaniyet prensipleri ile bağdaşmamakta ve devletlerin yasal düzenlemeler yapmalarını zorunlu kılmaktadır.

1.11.3. Gösterilen İşi Kabul Etme Koşulu

Çalışmayı istemek çalışma iktidarının en önemli unsuru olarak göze çarpmaktadır. Çalışmayı istemek, , kendisine teklif edilen işi kabul ederek o işin kendisine yüklediği sorumlulukları yerine getirmeyi taahhüt etmek anlamına gelmektedir. Teklif edilen işin kabul edilmemesi durumunda, teklifi kabul etmeyen kişinin çalışma isteğinin olmadığı anlamı ortaya çıkar. Çalışmaya istekli olmayı göstermenin koşulu ise iş bulma kurumuna kayıt yaptırarak kendisine yapılacak teklifleri düzenli aralıklarla takip etmektir.

Kuruma işsizlik sigortası için kayıt yaptıran işsiz kendisine gösterilen işi kabul etmek zorundadır. Aksi bir durum kişinin işsizlik sigortasından yararlanma hakkını kaybetmesi sonucunu doğuracaktır.

1.11.4. Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu

İşini kaybeden işçiye işsizlik sigortası tarafından işini kaybettiği anda ödeme yapılmaya başlanmamakta, işçinin işsiz kalmasına müteakip belli bir süre geçtikten sonra ödeme yapılması şartı aranmaktadır. Bu durumun, sigortanın idari ve mali yükünü hafifletmek, işsizi tekrar iş bulmaya zorlamak, işgücü piyasasında işler arasında geçişe imkan tanımak gibi çeşitli nedenleri bulunmaktadır.

En yaygın bekleme süresi 3 ile 7 gün arasında uygulanmaktadır. ILO Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde, azami bekleme süresi bir hafta olarak belirlenmiştir. İşsizlik sigortası programını uygulayan ülkelerden Fransa, Almanya, Hollanda, Danimarka, Portekiz, İspanya, İtalya ve İsveç'te bekleme süresi bulunmazken; Yunanistan'da 6 gün, İrlanda, İngiltere ve Lüksemburg'da 3 günlük bekleme süresi koşulu aranmaktadır.

1.12. İşsizlik Sigortasının Potansiyel 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 zorundadır. Bu politikaların temel araçlarından bir tanesi de şüphesiz ki işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası uygulamasının başlıca potansiyel faydaları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- İşsiz kalınan süre içerisinde, sigortalı işsizlerin gelir kaybı bir ölçüde işsizlik ödeneği ile karşılandığından, sigortalı işsizler niteliklerine daha uygun işler arayacaklardır. Bu da işgücü verimliliğini olumlu yönde etkileyecektir. Ayrıca, işsizlerde ve aile fertlerinde gelir kaybı nedeniyle oluşabilecek olumsuzluklar bir ölçüde önlenecektir.
- İşsizlik sigortası sağladığı gelir güvencesi ile, 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 iş gücü devri azalacaktır.
- İşsizlik sigortası kapsamında verilecek olan eğitimler ile sigortalı işsizlerin nitelikleri artırılacaktır.
- Kayıt dışı istihdamın kayda alınmasında etkili olacaktır.
- İş gücü piyasasına yönelik 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 bölgeler arası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirildiğinde, ülke ekonomisine katkıda bulunacaktır.

1.13. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik sigortasını kimlerin finanse edeceği, bireylerin ve toplumun sosyal güvenlik sorumluluğu ile açıklanmaktadır. Toplumcu görüşe göre, bir bireyin sosyal güvenliğinin sağlanması toplumun sorumluluğundadır ve bu nedenle işsizlik sigortasının finansmanı devletin vergi gelirleri ile 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 bazı önemli nedenleri vardır [Doğukanlı, 1985: 23].

İşçiler gelecekteki riskleri karşılamak için birikim yapmakta, işsizlik sigortasına katılarak gönüllü birikimlerini zorunlu birikim haline dönüştürmektedirler. İşverenler ise işçi verimliliğini artırmak amacıyla işsizlik sigortasının finansmanına katılmaktadırlar. Sosyal güvenlik sisteminin milli geliri adaletli bir şekilde dağıtıcı bir etkiye sahip olması nedeniyle devlet de sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunarak gelir dağılımını düzenleyici bir rol üstlenmektedir.

1.13.1. Finansal Katkılar

1.13.1.1. İşçinin Katkısı

Çalışanlar diğer sosyal güvenlik programlarında olduğu gibi işsiz kaldıklarında sigortanın yapacağı yardım harcamalarına katılmaktadırlar. Bu katılım çalışanlar üzerinde psikolojik açıdan yararlı olmakta ve çalışanların programa daha çok ilgi duyarak programın başarısı için katılıma yönelik gayret göstermelerine neden olmaktadır. Ayrıca söz konusu katılım, işçilerin aşırı ölçüde yüksek yardım istemesinde daha sorumlu davranmalarına neden olmaktadır. Şüphesiz ki, işsizlik sigortası programının tüm gelir kaynağının işçi katkılarında oluşması düşünülmemelidir. İşçi katkılarının, gelirlerin % 50'sini aşmaması arzulanan bir olaydır.

1.13.1.2. İşverenin Katkısı

İşveren açısından işgücü maliyeti, çalışanın yalnız ona çalıştığı sürece yapılan ödemeler değil, aynı zamanda çalışanın işsiz kaldığında korunmasını sağlayacak olan işsizlik sigortası için yapılmış olan harcamalarda üretim maliyeti içerisine girmektedir.

İşveren katkılarını haklı gösteren diğer bir neden, işverenin işçinin sözleşmesini feshederek, onu işsiz bırakanın kendisi olması sorumluluğu taşımasıdır. İşverenin bu durumu ortaya çıkarmış olması, meydana gelen olumsuzlukların maliyetine katılmasını gerektirmektedir.

1.13.1.3. Devletin Katkısı

Üçüncü bir grup olarak, kamu veya kamu otoriteleri işsizlik sigortasının maliyetlerine gelir sağlayarak katılırlar. Kamunun katılımını haklı çıkaran bir neden olarak, kamunun toplumda yaşayanların işsiz de olsalar, refahından sorumlu olmasının herkes tarafından tanınmış olmasıdır.

Diğer bir neden ise işsizlik sigortası için sağlanacak katkılar dolayısıyla yüksek gelir gruplarından daha çok vergi alınarak vergide adaletin sağlanmasına yardımcı olunmasıdır. Ayrıca işçi ve işveren katkıları her zaman yeterli gelir kaynağı

oluşturmayabileceği için genel vergileme gici kaçınılmaz olacaktır [Törüner, 1991: 35].



2. AB VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI

2.1. Avrupa Birliğinde İstihdam ve İşsizlik Sorunu

İstihdam, ülkelerde gelir dağılımı başta olmak üzere pek çok eşitsizliğin giderilmesinde etken olma mahiyetini taşımaktadır. Bu yapısı itibariyle istihdam sorunu ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarına bağlı olarak farklılıklar gösterse de bütün ülkeler için ortak bir sorun olma özelliğini korumaktadır. Bu nedenle istihdam sorunu, sosyal devlet anlayışına sahip ülkelerin gerekli iktisadi ve idari bir takım tedbirler almasını zorunluluk haline getirmektedir.

Dünyadaki hızlı değişime paralel olarak birçok sektörün öneminin süratle artması veya azalması gerçeği, diğer taraftan ekonomik unsurların etki sahalarının ulusal veya bölgesel olmaktan çıkıp küresel bir boyut kazanması, ülkeleri, istihdam olgusunu daha hareketli bir zemin üzerinde tekrar düşünmeye mecbur etmektedir. Ulusal politikalarda işsizlik sigortası gibi biline gelen pasif istihdam tedbirlerinden, aktif istihdam tedbirlerine geçişin de işaretlerini verdiği bu hızlı değişim, bir ekonomik birlik olarak yola çıkan Avrupa Birliğinin (AB) de bu yönde gerekli adımları atması ihtiyacını ortaya koymuş ve 1990'larla birlikte AB'nin istihdam ve istihdam merkezli-sosyal politikalara yönelişini başlatmıştır.

Avrupa'da işsizlik ve istihdam sorunu 1970'li yıllarda ekonomilerin tam istihdam seviyesinden uzaklaşması ile gündeme oturmuştur. 1960'larda %2 olan istihdam artışı, 1990'larda %0,5'e düşmüştür. Son istatistiklere göre AB ülkelerinde oluşan işsizlik oranları da Tablo 3'de sunulmuştur. Bütün bunların sonucu, AB bünyesinde işsizlik sorununa yönelik birlik düzeyinde ortak politikalar aranması gerektiği yönünde anlaşmaya varılmış ve istihdam politikasının bir "ortak çıkar meselesi" şeklinde ele alınarak, daha önce başlatılan çalışmalarla birlikte, 1997 yılında Amsterdam Antlaşması ile Kurucu Antlaşmaya "istihdam" başlığı adı altında ilave edilmesi "Avrupa İstihdam Stratejisi"nin oluşmasını sağlamıştır. Bu çerçevede, üye ülkeler AB ile koordineli istihdam stratejileri izleyecek, özellikle mesleki eğitimin teşviki ve iş piyasalarının yeni ekonomik koşullara göre modernleştirilmesi konularında işbirliği yapacaklardır.

Tablo 3: AB ÜLKELERİNDEKİ İŞSİZLİK ORANLARI

ÜLKELER	2001	2002	2003	2004 (*)
Avusturya	3,6	4,3	4,4	4,5
Belçika	6,7	7,3	8,1	8,5
Çek Cumhuriyeti	8	7,3	7,8	8,2
Danimarka	4,3	4,6	5,6	6,1
Finlandiya	9,1	9,1	9	8,9
Fransa	8,5	8,8	9,4	9,5
Almanya	7,8	8,6	9,3	9,3
Yunanistan	10,4	10	9,2	---
Macaristan	5,6	5,6	5,8	5,9
İrlanda	3,9	4,3	4,6	4,5
İtalya	9,4	9	8,6	8,5
Lüksemburg	2,1	2,8	3,7	4
Hollanda	2,5	2,7	3,8	4,5
Norveç	3,6	3,9	4,5	4,4
Polonya	18,5	19,8	19,2	19,1
Portekiz	4,1	5,1	6,4	6,8
Slovakya	19,4	18,7	17,1	16,7
İspanya	10,6	11,3	11,3	11,2
İsveç	4,9	4,9	5,6	6,2
İngiltere	5	5,1	5	---
AB	8	8,4	8,8	8,8

(*) 2004 yılı Ocak ve Şubat Ayı Ortalamaları

Kaynak: OECD, Ekonomik Göstergeler, Mart 2004

2.2. Avrupa İstihdam Stratejisi

Avrupa İstihdam Stratejisi (AIS), Kasım 1997'de yapılan Lüksemburg zirvesinde bir çok AB ülkesinde doruğa ulaşmış bulunan işsizlik sorunuyla mücadele için geliştirilmiş bir ortak eylem planının temellerini oluşturmak üzere ortaya çıkmıştır. Sosyo-ekonomik yapıdaki değişimlere bağlı olarak arka arkaya yapılan Avrupa Konseyi toplantıları (Cardiff, Haziran 1998; Köln, Haziran 1999; Lizbon, Mart 2000; Stockholm, Ekim 2000; Barcelona, Mart 2002) AIS'nin temellerini belirleme ve diğer birlik politikaları ile bağlarının güçlendirilmesini sağlamıştır. Mart 2000'de yapılan Lizbon zirvesinde AIS gözden geçirilmiş ve sürdürülebilir büyüme, istihdamın niceliksel ve niteliksel iyileştirilmesi ve 2010 yılına kadar sosyal uyumun güçlendirilmesi konularında görüş birliği sağlanmıştır. Bu zirvede AB'nin, gelecek 10 yılda, daha rekabetçi ve dinamik bir bilgi ekonomisi haline gelmesi, tam istihdama yeniden ulaşması, istihdam oranını % 70'e ve kadın istihdam oranını % 60'a kadar artırılması gibi somut hedefler ortaya konmuştur. Mart 2001'de yapılan Stockholm zirvesinde ise Lizbon zirvesinde

belirlenen hedeflere iki yeni ara hedef ve bir yeni hedef belirlenmiştir. Buna göre AB istihdam oranı 2005 yılına kadar % 67'ye ve kadın istihdamı da % 57'ye kadar yükseltilecektir. Yaşlı çalışanların istihdam oranı da 2010 yılına kadar % 50'ye ulaştırılacaktır.

AB Komisyonu AİS'nin üye devletler tarafından uygulanmasını da denetleyecek bir mekanizma geliştirmiştir. AİS'ye göre konsey her yıl istihdam politikası önceliklerini belirleyecektir. Bunun sonucunda her üye devlet, yıllık bir ulusal eylem planı hazırlayacak ve önceden tespit edilmiş ortak unsurların dikkate alındığını gösterecektir. Komisyon ve konsey ulusal eylem planlarını inceleyerek bütünleştirilmiş bir rapor hazırlayarak gelecek yıla ilişkin yeni konuları belirleyecektir. Konsey, komisyonun teklifi ile, ülkeye özel tavsiyelerde bulunabilecektir.

AB'ne üye ülkelerin istihdam politikalarında önceliklerin belirlenmesini sağlayarak daha çok ve daha iyi işler yaratılmasını amaç edinen AİS'nin ana başlıkları aşağıdaki şekildedir:

- **Girişimciliği özendirmek.**
 - İş kurmayı kolaylaştırmak.
 - Risk sermayesini sağlamak.
 - Vergi kolaylıkları sağlamak.
- **İstihdam edilebilirliği artırmak.**
 - Uzun dönem ve genç işsizliği ile mücadele etmek.
 - Okuldan işe geçişi kolaylaştırmak.
 - Pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek.
- **Uyum kapasitesini güçlendirmek.**
 - İş organizasyonunu modernize etmek.
 - İşletmenin uyum mekanizmasını güçlendirmek.
- **Şans eşitliğini sağlamak.**
 - Kadın-erkek ayrımcılığını önlemek.
 - Çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak.
 - Faal yaşama uyumu kolaylaştırmak.

Avrupa Birliğinin 2003 yılı bütçesinin % 10'unun (yaklaşık 10 milyar Euro) istihdam ve sosyal işler alanlarına harcandığını söylemek bu konuda bize bir fikir vermektedir. Şüphesiz ki, tüm bu girişimlerin bazı olumlu sonuçları şimdiden alınmış durumdadır. Söz gelişi, Avrupa Birliği bünyesinde Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde 10 milyondan fazla iş yaratılmıştır. Bu işlerin 6 milyon'unda kadınlar istihdam edilmiştir. Aktif nüfus da 5 milyon artmıştır. 2001 yılındaki ekonomik yavaşlamaya rağmen istihdam oranı % 1,2 artmış ve 1998 yılında % 61,3 olan istihdam oranı % 64'e ulaşmıştır.

2.3. AB Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Uygulama Modelleri

2.3.1. İngiltere Modeli

İngiltere'de işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarına ilişkin uygulamaya ilk olarak 1911 yılında başlanmıştır. İngiltere, işsizlik sigortası uygulamasını başlatmak suretiyle, işsizlik sigortası uygulamasında dünya ülkelerine de örnek olmuştur. Sistem başlangıçta yeni endüstri dalında uygulanmış ve işgücünün % 10'unu kapsamıştır. Ancak, sistem gittikçe genişletilmiş ve II. Dünya Savaşı başında toplam işgücünün yaklaşık 2/3'ünü kapsama almıştır [TİSK, 1992: 43].

1929 yılında meydana gelen ekonomik kriz, sistemin gözden geçirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmış ve sistemde 1942 yılındaki Beveridge raporu esas alınarak köklü değişiklikler yapılmıştır.

1995 yılında son şeklini alan işsizlik sigortası programı İngiltere'de zorunlu nitelikte olup, işsizlik yardımı ile birlikte uygulanmaktadır. Tüm ücretlilerin işsizlik sigortası kapsamında olduğu İngiltere'de sistemden yararlanmak için çalışabilir durumda olmak, bir iş bulma bürosuna kayıtlı bulunmak, çalışma isteğinde bulunmak ve kendi kusurundan dolayı veya herhangi bir grev yada lokavt durumundan kaynaklanan nedenlerden dolayı işsiz kalmamış olmak koşulları aranmaktadır.

İngiltere'de uygulanan programda kendi hesabına çalışanlar ve evli kadınlar hariç haftada 66 pount yada üzerinde kazanan tüm çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına dahil edilmektedir.

Uygulanan işsizlik sigortası programının finansmanı ise işçi ve işverenlerin katkılarından oluşan bütün sosyal güvenlikle ilgili finansmanı sağlayan milli bir sigorta fonundan karşılanmaktadır. Devlet bu fona gelirleri yetersiz olanların tüm sosyal güvenlikle ilgili masraflarını karşılamak suretiyle katkıda bulunmaktadır. Sigortalılar, gelir düzeylerine göre tüm sigorta kolları için kazancın % 2'si ile 10'u, işverenler ise çalışanın kazancının % 12,2'si oranında katkıda bulunmaktadır. İşsizlik yardımı programı ise tamamı devlet tarafından karşılanmaktadır [TİSK, 2001:147].

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için son bir yıl içerisinde en az 25 hafta prim ödenmiş olması; işsizlik halinin, sigortalının kendi isteği sonucu kötü hal, iş uyumsuzluğu, uygun bir iş teklifini ve eğitim olanaklarını reddetmekten dolayı gerçekleşmemesi, çalışma yeteneği ve gücüne sahip olunması vb. şartların bulunmaması koşulları aranmaktadır.

İşsizlik ödeneği en fazla 6 ay süre ile ödenmekte olup, bekleme süresi 3 gündür. 25 yaş ve üzerinde olanlara haftada 51,40 pound, 18-24 yaşları arasında olanlara 40,70 pound, 18 yaşından küçüklere ise 30.95 pound ödeme yapılır. İşsizlik sigortasından emekliler 65, kadınlar ise 60 yaşına kadar yararlanmaktadır.

İngiltere'de işsizlik sigortası programı Sağlık ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından idare edilmektedir. Bu kurum primlerin toplanması, iş kayıtlarının yapılması ve gelir testine dayalı yardımları yapmakla yükümlüdür. İstihdam Kurumu ise işsizlik ödenek taleplerini değerlendirmekte ve bölgesel büroları aracılığı ile ödenekleri ödemektedir.

2.3.2. Fransa Modeli

Ülkedeki işsizlik mevzuatının ilki 1958 yılında işçi sendikaları ile işveren örgütleri arasında yapılan anlaşmaya dayanır. Hali hazırda yürürlükte bulunan mevzuat ise 1967

tarihlidir. Fransa'da zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır [Tuna, 1995: 119].

Ülkedeki işsizlik sigortası uygulamasına şartları taşıyan her çalışan dahil edilmiştir. Bunun yanında dayanışma programı adı altında uzun süreli işsizlere, gençlere, dullara, boşanmışlara, çocuklu yalnız yaşayan kadınlara, işten çıkartılan askeri personele, hükümlülere ve çıraklara yönelik ikinci bir yardım mekanizması da mevcuttur.

Yapılacak ödemenin hak edilebilmesi için çalışanın kendi isteği ve kusuru olmaksızın işten çıkarılmış olması, iş kurumlarına iş aramak için kayıt yaptırmış olması, 60 yaşından büyük olmaması ve son 8 ay içerisinde minimum 4 ay işsizlik sigortası kapsamında sigortalı olduğunu ispat etmesi şartları aranmaktadır.

İşsizlik sigortası programı işçi ve işveren kesintileri ile finanse edilmektedir. Çalışanlar kazançlarının % 2,31'i oranında prim ödemekte, ayrıca yıllık kazançları 115.560 frank ile 462.240 frank arasından olanlar bu prime ilave olarak % 0,5 oranında prim ödemektedirler. İşverenin programa katkısı ise bordronun % 4,27'si oranında gerçekleşmektedir. İşsizlik sigortasına paralel olarak uygulanmakta olan dayanışma programının ise bütün maliyetleri tamamen devlet tarafından karşılanmaktadır.

Fransa'da uygulanan işsizlik sigortası ödemelerinin süresi işsiz kalanın yaşına ve sigortalılık süresine bağlı olarak değişiklikler göstermektedir. 60 yaşına kadar olan işsizlik sigortası uygulamasında minimum 4 aylık işsizlik ödeneğinden yararlanmak için son 8 ay içerisinde 4 ay sigortalı olarak çalışmış bulunmak, maksimum 60 aylık işsizlik ödeneğinden yararlanmak içinse son 36 ay içerisinde minimum 27 ay sigortalı çalışmış olmak şartı aranmaktadır. Ödeneği hak etmek için gerekli olan bekleme süresi ise 8 gün olarak tespit edilmiştir.

İşsizlik sigortası uygulamasından yararlananlara çalışanların ödedikleri prim ve sigortalılık süresine bağlı olarak temel yardımlar için asgari 51 ile 110 frank, hak sonu yardımları için 67 ile 97 frank, dayanışma yardımları için de 50 ile 64 frank arasında değişen miktarlarda ödeme yapılması öngörülmüştür.

Fransa'da işsizlik sigortası uygulaması UNEDIC (Fransız İşsizlik Sigortası Kurumu) tarafından yürütülmekte olup, bu kurum iş arayanları kaydetmek, primleri toplamak, işsizlik yardımı ödeneklerini yapmak ve iş arama aşamasında işsizlere yardım faaliyetlerini icra etmekten sorumludur.

2.3.3. Almanya Modeli

Almanya'da işsizlik sigortası mevzuatına ilişkin ilk kanun 1927 yılında işe yerleştirme ve işsizlik sigortası kanunu adı altında çıkarılmış, çıkarılan kanun 1969 tarihinde düzenlemeye tabi tutularak bugüne kadar yürürlükte kalmıştır. Almanya'da zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır.

Ülkede stajyerler dahil bütün çalışanlar işsizlik sigortası programının kapsamına alınmıştır. Ancak geçici işçiler ile haftada 18 saatten az çalışan işçiler ve işçi kapsamında değerlendirilmeyen aile işçileri gibi çalışanlar işsizlik sigortası uygulamasının dışında tutulmuştur.

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için iş kurumuna işsiz kalmış birisi olarak kayıtlı bulunmak, işsizlik ödeneğini almak için başvurmuş olmak, uygun bir iş teklifini reddetmemiş olmak, çalışma istek ve yeteneğinde bulunmak ve son üç yıl içerisinde minimum 12 ay sigortalı olarak çalışıp primlerini ödemiş olmak şartları aranmaktadır [Müller, 2000: 80].

Almanya'daki işsizlik sigortası ödemelerinin süresi ve miktarı çalışanların yaşına, sigortalılık süresine ve bireysel statülerine göre belirlenir. Örneğin çocuğu bulunan işsizlere net kazançlarının % 67'si, çocuğu olmayan işsizlere de net kazançlarının %60'ı oranında ödeme yapılmaktadır. Ayrıca çalışanın evli olması durumunda net kazancının %68'i, bekar olması durumunda % 63'ü oranında ödeme yapılmaktadır. Sigortalılık süresine ve yaşa bağlı olarak konuyu incelediğimizde ise 42 yaşın altında ve son üç yılda 360 gün çalışmış bir işçi için minimum ödenek süresi 156 gün, 54 yaşın üzerinde ve son 7 yıl içerisinde 1920 gün çalışmış bir işçi için de maksimum ödenek süresi 832 gündür [European Commission, 2000: 66].

Almanya'da işsizlik sigortası programı işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. İşçi ve işveren sigortalı gelirinin % 3,25'i oranında prim ödemekte olup, devlet prim ödemelerine genellikle açık kapatma şeklinde katkıda bulunmaktadır. İşsizlik sigortası programının yanı sıra uygulanan işsizlik yardımı programı da Almanya'da devlet tarafından finanse edilmektedir.

Almanya'daki işsizlik sigortası programı Federal İşsizlik Kurumu tarafından yönetilmektedir. Kurum iş arama, işe yerleştirme, işsizlik sigortası, mesleki danışma ve rehabilitasyon hizmetlerinin icra edilmesinde görev almaktadır. Kurum ve büroları üç kesimli kurul ve komitelerce yönetilmektedir.

2.3.4. Belçika Modeli

Belçika'da işsizlik sigortası mevzuatına ilişkin ilk kanun 1920 yılında çıkarılmıştır. Bugün geçerli olan mevzuat ise 1963 yılında yürürlüğe girmiştir. Belçika'da zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır [Tuna, 1995: 103].

Ülkedeki işsizlik sigortası programından sosyal güvenlik sistemine bağlı bütün çalışanlar ile eğitim sonrası iş bulma imkanı olmayan gençlerin yararlandığı görülmektedir. Ancak bir işverene bağlı olarak günde 4 saatten fazla çalışmayan işçileri, bir veya birden fazla işverene bağlı olarak çalışıp da haftalık çalışma saati 24 saati geçmeyen işçiler işsizlik sigortası kapsamına alınmamaktadır.

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın iş kurumuna işsiz kalmış birisi olarak kayıtlı bulunması ve kendi mesleki ve kişisel yapısına uygun bir iş bulunması durumunda bu işi kabul etmeye hazır bulunması, kendi kusuru olmaksızın işten atılması ve herhangi bir ücret veya maaş almıyor olması, çalışma istek ve yeteneğinde bulunması, ikametgahının Belçika'da bulunması ve 18 ila 36 ay arasındaki bir dönem içerisinde minimum 312 ile 624 gün arasında sigortalı olarak çalışıp primlerini ödemiş olması şartları aranmaktadır [European Commission, 2000: 37].

Belçika'da işsizlik sigortası programı işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. İşçi gelirinin % 0,87'sini, işveren ise bordronun % 2,92'sini, tatil

ikramiyesinin % 1,6'sını ve ücret düzenleme farklarının % 5,85'ini prim olarak öder. Devlet ise prim ödemelerine genellikle açık kapatma şeklinde katkıda bulunmaktadır.

Belçika'daki işsizlik sigortası ödemelerinin miktarı günlük ortalama ücret bazı üzerinden hesaplanmakta olup, kaybedilen ücretin % 60'ı üzerinden ödeme yapılmaktadır. Ödeneklere yönelik yaş sınırı ise kadınlar için 60, erkekler için 65 olup, ödemeler emeklilik yaşına kadar devam etmektedir.

İşsizlik sigortası programının yönetimi Ulusal İş Kurumu tarafından yürütülmektedir. Ödemeler sendikalar tarafından kurulan özel kuruluşlar tarafından yapılabileceği gibi devlet kuruluşu tarafından da yapılabilmektedir. Ayrıca işsiz kalan çalışan ödemesini hangi kuruluştan alacağını belirlemede serbesttir. İsteddiği anda bir kuruluştan diğerine geçebilmektedir.

2.3.5. Hollanda Modeli

Hollanda'da işsizlik sigortası mevzuatına ilişkin ilk kanun 1916 yılında çıkarılmış, 1949 yılında revizyona uğramış ve 1987 yılında da bugünkü şeklini almıştır. Hollanda'da zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmakta olup, 65 yaşın altındaki tüm çalışanların işsizlik sigortası programının kapsamında olduğu görülmektedir.

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın kendi kusuru olmaksızın isteği dışında işsiz kalmış olması ve işsiz kalmadan önceki dönemde 39 haftalık süre içerisindeki 26 hafta için haftada en az bir gün sigortalı olarak çalışmış olması şartları aranmaktadır.

Hollanda'da işsizlik sigortası programı işçi, işveren tarafından finanse edilmektedir. İşçi çalıştığı iş koluna göre gelirinin % 1,28'ini, işveren ise bulunulan sektöre göre bordronun % 1,28'ini prim olarak ödemektedir. Devletin prim ödemelerine herhangi bir katkısı görülmemektedir.

Uygulanan işsizlik sigortası programındaki ödenek miktarı çalışanın işsiz kalmadan önceki günlük kazancının %70'i olarak hesaplanmaktadır. Ayrıca çalışanın işsiz kalmadan önceki 5 yıllık periyotta bir yıl için en az 52 gün sigortalı olarak çalışması gerekmektedir. Yaşa bağlı olarak konuyu ele aldığımızda ise 57,5 yaşından daha genç olanlara maksimum 2 yıl, 57,5 yaşından daha yaşlı olanlara ise maksimum 3,5 yıl süre ile işsizlik sigortası ödeneği ödenmektedir.

2.3.6. Lüksemburg Modeli

Lüksemburg'da işsizlik sigortası mevzuatına ilişkin ilk düzenleme 1921 tarihlidir. Yürürlükteki mevzuat 1976 ve 1978 yıllarında revizyona uğramış ve bugünkü şeklini almıştır. Lüksemburg'da işsizlik sigortası programı uygulanmakta olup, 16 yaşından büyük ve 64 yaşından küçük tüm çalışanların kapsam içerisine alındığı görülmektedir [Tuna, 1995: 137].

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın kendi kusuru olmaksızın işten atılmış olması, iş kabiliyetine sahip ve kendi kabiliyetine uygun bir iş teklifini kabule hazır olması, kamu iş bürolarına iş aramak için müracaatta bulunmuş olması ve işsiz kalmadan önceki 12 ay içerisinde minimum 26 hafta sigortalı olarak çalışmış olması şartları aranmaktadır [European Commission, 2000: 133].

Lüksemburg'daki işsizlik sigortası ödemelerinin miktarı çalışanın işsiz kalmadan önceki kazancının % 80'ine eşittir. Kendisine bağımlı çocukları olan bir çalışanın işsizlik ödeneği miktarı önceki kazancının % 85'ine tekabül edebilmektedir. Ancak her durumda işsizlik ödeneği asgari ücretin 2,5 katını geçmemektedir. İşsizlik ödeneğinin süresi ise 24 aylık periyot içerisinde maksimum 365 gündür.

Lüksemburg'daki işsizlik sigortası programı devlet tarafından finanse edilmekte, işçiden ve işverenden işsizlik sigortası primi adı altında herhangi bir kesinti yapılmamaktadır. Ancak işçi ücretinden özel dayanışma primi olarak % 5 oranında kesinti yapılmaktadır. İşverenin de işsizlik sigortası primlerine herhangi bir katkısı olmamakta ve program tamamen devlet tarafından finanse edilmektedir. Devletin programa katkısı ise belediye gelirlerinin % 2'si ve yerel vergi gelirlerinin % 4'ü oranında olmaktadır.

2.3.7. Avusturya Modeli

Avusturya'da işsizlik sigortası mevzuatına ilişkin ilk düzenleme 1920 yılında yapılmış, 1977 yılında da bugünkü şeklini almıştır. Avusturya'da zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmakta olup, bir işveren bağlı olarak çalışarak aylık geliri 3452 şilin ve üzeri olan bütün işçilerin, çırakların ve ev işçilerinin işsizlik sigortası programının kapsamında olduğu görülmektedir.

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın işsizliğini iş servislerine bildirmesi, işsizlik ödeneği için başvuru yapmış olması, iş için uygun olması ve işsiz kalmadan önceki 104 haftalık süre içerisinde minimum 52 haftalık zorunlu işsizlik sigortası primlerini ödemiş olması şartları aranmaktadır.

İşsizlik ödeneklerinin miktarı kazancın % 30 ile % 60'ı arasında değişmekte olup, asgari ve azami sınırlamalara tabidir. Ödenekler işsiz kalmadan önceki gelirinin % 80'nini aşmamaktadır. Ayrıca ödeme süresi çalışanın hizmet süresine ve yaşına bağlı olarak da farklılıklar göstermektedir. Örneğin 260 haftalık bir periyotta 3 yıllık hizmet süresi olanlar için 30 hafta, 40 yaşın üzerindeki çalışanlardan 520 haftalık süre içerisinde olanlar için 39 hafta, 50 yaşın üzerinde ve 15 yıllık periyot içerisinde 9 yıllık hizmet süresi olan çalışanlara da 52 hafta süre ile ödeme yapılmaktadır.

Avusturya'da işsizlik sigortası programı işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. İşçi işsizlik sigortası programına kazancının % 3'ü oranında prim ödemekte, işveren de bordronun % 3'ü oranında programa katkıda bulunmaktadır. Devlet ise genellikle işsizlik fonunda meydana gelen açıkları finanse etmektedir.

2.3.8. İtalya Modeli

Ülkedeki ilk işsizlik mevzuatı 1919 tarihli olmasına rağmen 1939, 1968, 1970 ve 1995 yıllarında revizyona uğrayarak bugünkü şeklini almıştır. İtalya'da zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmakta olup, iş güvenliği garanti altına alınmış kamu ve özel sektör çalışanları, bir yıl içerisinde 78 günden daha az çalışan geçici statüdeki işçiler, sinema ve tiyatro alanında çalışan sanatçılar ve ücreti bir girişimin ürünü veya

kazancının hissesi olan işçiler dışında kalan bütün çalışanlar işsizlik sigortası programının kapsamına girmektedir.

İtalya'da olağan ödenekler, hareketli ödenekler, özel inşaat ve sanayi sektörü ödenekleri ve olağanüstü ödenekler olmak üzere 4 çeşit işsizlik ödeneği mevcuttur. En az 2 yıl işsizlik sigortası programında kaydı olan veya işsiz kalmadan önceki son iki yıl içerisinde en az bir yıl prim ödemiş olan çalışanlara olağan ödenek bağlanmaktadır. Çalışanın işten çıkartılmış ve bir daha geri dönemeyecek durumda olduğu zamanlarda ise hareketli ödenek ödenmektedir. Özel ödenekler ise çalışılan girişimin bitmiş olması nedeniyle işin kapanması veya çalışılan girişimde işgücü azaltılmasına gidilmesi sonucu işsiz kalınması durumunda ödenmektedir. Olağan ödenek kapsamına girmeyen kişilere ise belli bölgelerde ikametgahının olması ve belli meslek dallarında işsiz kalınması koşulu ile olağanüstü ödenek ödemesi yapılmaktadır.

Olağan ödenek 6 aylık süre için alınabilmektedir. Ödenek miktarı işsiz kalınmadan önceki son üç ayın ortalama kazancının % 30'udur. Hareketli ödenekler ise 12 ile 48 aylık süreler için ödenmektedir. Özel ödenekler de 90 günlük süre ile inşaat ve tarım sektörlerinde çalışan kişilere verilmektedir. Olağanüstü ödenekler yeterince uygulama alanı bulamamasına rağmen çok istisnai durumlar için verilmektedir [European Commission, 2000: 124].

İtalya'da işsizlik sigortası programı işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. İşçi işsizlik sigortası programına herhangi bir prim ödememekte, buna karşılık işveren bordronun % 1,6'sını ve buna ek olarak % 0,01 oranında temel katkı payını ödemektedir. Devlet ise genellikle idari maliyetleri finanse etmektedir [European Commission; 2000: 5].

2.3.9. İrlanda Modeli

İrlanda'da işsizlik sigortası mevzuatına ilişkin ilk kanun 1911 yılında çıkarılmıştır. Bugün geçerli olan mevzuat ise 1981 ve 1982 yıllarında yürürlüğe girmiştir. İrlanda'da zorunlu işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır. İrlanda'da yaşayan tüm çalışanlar işsizlik sigortasının kapsamına alınmıştır [Tuna, 1995: 130].

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın gerçekten iş arıyor olması, iş yapmaya elverişli, yetenekli ve uygun olması, sigorta başlangıcından itibaren en az 39 hafta sigorta primini ödemiş olması ve ödeneğin alındığı yılı takip eden yılın primlerinden en az 39 hafta prim ödemiş veya kredilendirmiş olması şartları aranmaktadır.

İşsizlik ödeneğinin miktarı haftalık 42,30 sterlin ve buna ek olarak çalışma süresine göre 62 ile 220 sterlin arasındaki kazançların % 25'idir. Yetişkin bağımlı için haftalık 27,40 sterlin, 1 çocuk için haftalık 9,70 sterlin, 2 çocuk için 10,80 sterlin, 3 ile 5 çocuk için 9,00 sterlin ve 18 yaşın altındaki her çocuk için de 7,20 sterlin ek ödeme yapılmaktadır. İşsizlik ödeneği normal olarak en fazla 390 gün olarak ödenmektedir. Ancak 65 yaşın üzerinde ve minimum 156 gün prim ödemiş kişiler için 66 yaşına kadar ödeme yapılmaktadır. Ayrıca primlere esas ücretin tavan ve tabanı bulunmaktadır. Buna göre prime esas en düşük ücret ortalama ücretin % 25'i iken, tavan ücret ortalama ücretin 3 katı kadardır.

İrlanda'da işsizlik sigortası programı işçi ve işveren tarafından finanse edilmektedir. İşçi işsizlik sigortası programına kazancının % 0,1 'i oranında prim ödemekte, işveren de bordronun % 0,2'si oranında katkıda bulunmaktadır. Devletin ise herhangi bir katkısı yoktur.

2.3.10. İspanya Modeli

İspanya'daki işsizlik sigortası mevzuatının ilki 1919 tarihli olup, günümüzde geçerli olan mevzuat 1984 yılında uygulamaya konmuştur. Ülkede zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır. Çalışma isteği ve gücünde olup da işini kaybeden yada çalışma süresinde veya ücretinde en az 1/3 oranında azalma olan çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır. Sektörel olarak sanayi ve hizmetler sektöründe çalışanlar, demiryolu çalışanları, madenciler ve deniz adamları sigorta kapsamı dışında bırakılmıştır [Tuna, 1995, 147].

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın çalışma istek ve kapasitesine sahip olması, bir istihdam bürosuna başvurmuş olması, işini kendi isteği dışında

kaybetmiş olması, sosyal güvenlik sistemine dahil olması, gerekli prim ödeme süresini doldurmuş olması, işini kaybettiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde iş bulamamış olması vb. şartlar aranmaktadır.

Uygulanan işsizlik sigortası programındaki ödenek miktarı çalışanın prim ödediği süreye bağlı olarak değişmektedir. Çalışanın minimum 360 gün sigortalı olarak prim ödediği durumda minimum ödenek süresi 120 gün, çalışanın 2160 günden fazla sigortalı olarak prim ödediği durumda ise maksimum ödenek süresi 720 gün olarak karşımıza çıkmaktadır. Tamamen işsiz kalınması durumunda işsizlik ödeneği ilk 180 gün için çalışanın kazancının % 70'i, geri kalan süre için kazancının % 60'ı olarak ücretlendirilmektedir. Ödenek miktarı minimum ve maksimum ödenek miktarı arasında olmak durumundadır.

İspanya'da işsizlik sigortası programı işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. İşçi sigortalı gelirin % 1,6'sı, işveren ise bordronun %6,2'si oranında işsizlik sigortası programına katkıda bulunmaktadır. Devlet ise yapmış olduğu sübvansiyonla açık kapatmak suretiyle programa katkıda bulunur.

İspanya'da işsizlik sigortası programı Ulusal İstihdam Enstitüsü tarafından yönetilmekte olup, uygulamadan 65 yaşına kadar yararlanılabilmektedir.

2.3.11. Portekiz Modeli

Portekiz'deki işsizlik sigortası mevzuatının ilki 1975 tarihli olup, günümüzde geçerli olan mevzuat 1984 yılında uygulamaya konmuştur. Ülkede zorunlu işsizlik sigortası programı ile işsizlik yardımı programı uygulanmaktadır. Genel olarak 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 [Tuna, 1995: 145].

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın çalışmaya elverişli ve uygun durumda olması, yerel iş bürolarına iş başvurusunda bulunmuş olması ve işsiz kalmadan

önceki 24 ay içerisinde bir işverene bağlı olarak 540 günlük sigortalı hizmet süresinin olması koşulları aranmaktadır [European Commission, 2000: 164].

İşsizlik ödeneği miktarı işsiz kalınmadan önceki bir yılda alınan günlük kazançların ortalamasının % 65'i olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak her ne surette olursa olsun, işsizlik sigortası ödeneği asgari ücretten az veya asgari ücretin 3 katından fazla olamamaktadır. İşsizlik ödeneğinin ödenek süresi ise işçinin yaşına bağlı olarak 10 ile 30 ay arasında değişmektedir.

Portekiz'de işsizlik sigortası primleri çalışanlar için yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları ile birlikte ödenmektedir. Çalışanlar için toplam prim miktarı kazancın % 11'idir. İşveren de prim ücretlerini toplu olarak yatırmakta ve toplam olarak bordronun % 25,5'i olarak ödeme yapmaktadır. Devletin işsizlik sigortası programına direkt bir katkısı bulunmamakla birlikte kısmi sübvansiyonlar ile programdaki açıklar kapatılmaktadır.

Portekiz'de işsizlik sigortası programı Çalışma ve Dayanışma Bakanlığı tarafından yönetilmekte olup, uygulamadan 60 yaşına kadar yararlanılabilmektedir.

2.3.12. Yunanistan Modeli

Yunanistan'daki işsizlik sigortası mevzuatının ilki 1945 tarihli olup, günümüzde geçerli olan mevzuat 1954 yılında uygulamaya konmuştur. Ülkede zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır. Genel olarak sanayi ve ticaret sektörleri ile bu sektörlerle bağlı meslek grupları işsizlik sigortası kapsamına alınmışlardır. Matbaa işçileri ve deniz adamları için ise özel sigorta programları uygulanmaktadır.

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın kendi kusuru olmaksızın işsiz kalması, herhangi bir işi yapmaya muktedir ve isteğe sahip olması, 16 yaşından büyük olması, iş kurumuna iş bulmak üzere başvuru yapmış olması, işsiz kalmadan önceki son 14 ay boyunca minimum 125 gün işsizlik riskine karşı sigortalı olmuş olması koşulları aranmaktadır. Ayrıca işsizlik ödeneğine ilk defa başvurulması halinde işsiz kalınmadan

önceki son iki yıl içerisinde her yıl için 80 günlük sigortalılık süresinin tamamlanmış olması şartı da aranmaktadır.

İşsizlik ödenek miktarı çalışanın işsiz kaldığı zamandaki aldığı ücretin % 40'ı olarak ortaya çıkmaktadır. Büro tipi işlerde çalışanların ödenek miktarı da aldıkları son maaşlarının % 50'si olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca büro çalışanlarına ödenen bu ödenek miktarı hiçbir zaman vasıfsız işçilerin aldığı ücretin 2/3'ünden aşağı olmamaktadır. Ödenek miktarı her bağımlı aile ferdi için % 10 oranında artırılmaktadır. İşsizlik ödeneğinin ödenek süresi ise çalışanın son 14 ay içerisinde ödemiş olduğu sigorta primleri ile doğru orantılı olarak artmaktadır. Bu 14 aylık periyotta minimum 125 gün sigortalı olarak prim ödemiş bir işçiye 5 aylık bir ödeme öngörülmürken, 150 gün sigortalı olarak prim ödemiş bir işçiye 6 ay, 200 gün prim ödeyene 8 ay, 220 gün prim ödeyene 10 ay ve 250 gün prim ödeyene de 12 ay işsizlik sigortası ödeneği ödenmektedir. İşsizlik ödeneği her ay için 25 gün üzerinden hesap edilmektedir [European Commission, 2001: 19].

Yunanistan'da işsizlik sigortası programı işçi ve işveren tarafından finanse edilmekte, devletin ise programa herhangi bir katkısı olmamaktadır. İşçi kazancının % 1'i oranında işveren ise bordronun % 2'si oranında temel katkı payını ödemektedir. Prim ve ödenekler için en üst kazanç yıllık 1.965.950 Yunan Drahmisidir.

2.3.13. Danimarka Modeli

Danimarka'daki işsizlik sigortası mevzuatının ilki 1907 tarihli olup, günümüzde geçerli olan mevzuat işçiler için 1970, kendi hesabına çalışanlar için de 1976 yılında uygulamaya konmuştur. Ülkede isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır. Genel olarak 16 ve 65 yaşları arasındaki tüm ücretli ve bağımsız çalışanlar bir işsizlik sandığına üye olma hakkına sahiptirler. Uygulamada toplam 37 adet fon bulunmakta olup bunların 35 tanesi çalışan işçiler için 2 tanesi de serbest meslek sahiplerini kapsamaktadır.

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın İş ve İşçi Bulma Kurumuna kayıtlı olması, çalışabilir durumda olması, isteği dışında işsiz kalmış olması, iş

bulunması durumunda önerilen işi kabul edebilir durumda bulunması, geçici statüde çalışıyor olmaması, son üç yıl içerisinde kendi adına veya bir işverene bağlı olarak minimum 26 hafta sigortalı olarak çalışmış olması şartları aranmaktadır.

İşsizlik ödenek miktarı her yıl için sabitlenmiş olup, daha önceki kazanılan kazancın maksimum % 90'ı oranında ödeme yapılmaktadır. Ödemeye işsizliğin birinci gününden itibaren başlanmakta ve haftada en fazla 6 gün üzerinden ödeme yapılmaktadır. Part-time çalışanlara ise ödeneğin belli bir oranında ve full-time çalışanlara ödenen ödenek miktarının 2/3'ünü geçmeyecek bir oranda ödeme yapılmaktadır.

Kendi adına çalışan meslek gruplarına ödenen ödenek miktarı ise çalışanın ortalama yıllık kazancı göz önüne alınarak hesaplanmaktadır. Hesaplama son beş yıl içerisindeki iki tam yılın ortalaması veya maksimum ödenek miktarının % 70'i esas alınmaktadır. İşsizlik sigortası programlarına üye olarak çalışanlar maksimum 7 yıllık bir süre için işsizlik sigortası ödeneği alabilmekte ve 67 yaşına ulaşıldığında da işsizlik yardımları tamamen kesilmektedir.

Danimarka'da işsizlik sigortası programları işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. İşçi programa, kendisine yapılan en yüksek günlük nakit ödemelerin 8 katı oranında, işveren de çalıştırdığı işçi başına en yüksek günlük nakit ödemelerinin 12 katı oranında katkıda bulunmaktadır. İşçi ve işveren katkılarının yetersiz kaldığı durumlarda ise devletin katkısı açık kapatma şeklinde ortaya çıkmaktadır.

İşsizlik sigortası programları Çalışma Bakanlığı ve Ulusal İstihdam Bürosu gözetiminde çalışan ve kabul edilmiş işsizlik fonları tarafından yürütülmektedir. Fonun yerel büroları primleri toplamakta ve ödemeleri yapmaktadır.

2.3.14. Finlandiya Modeli

Finlandiya'daki işsizlik sigortası mevzuatının ilki 1917 tarihli olup, günümüzde geçerli olan mevzuat 1960 yılında uygulamaya konmuştur. Ülkede isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır. Genel olarak 17 ve 64 yaşları arasındaki tüm çalışanlar işsizlik sigortası kapsamındadır.

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanların 17-64 yaşları arasında olması, işsizlikten önceki 24 ay boyunca minimum 26 haftalık sigortalı olarak hizmet süresinin olması, serbest meslek sahibi olarak çalışanların işsizlikten önceki 48 ay boyunca 24 aylık sürede kendi kendine çalışabilme kapasitesinin olması ve icra ettiği işin ekonomik yönden bir geçerliliğinin olması şartları aranmaktadır.

İşsizlik ödeneği haftada 5 gün esas alınarak ve maksimum 500 iş günü üzerinden hesaplanmaktadır. Ülkede gelir testine dayalı esas ödenek miktarı ise 75 Finlandiya Markı'dır. Çocuk sayısına göre ödenek miktarı artmaktadır.

İşçi işsizlik fonuna kazancının % 5'i oranında katkıda bulunmaktadır. İşveren ise işsizlik fonu harcamalarının % 47'si ve merkezi fonun idaresi için ortalama % 1,3 oranında katkıda bulunmaktadır. Devletin işsizlik sigortası fonuna herhangi bir katkısı olmamaktadır.

İşsizlik sigortası programının yönetimi Sosyal Sigortalar Kuruluşu tarafından yönetilmektedir. Ayrıca ödemeler de bu kuruluş tarafından gerçekleştirilmektedir.

2.3.15. İsveç Modeli

İsveç'teki işsizlik sigortası mevzuatının ilki 1934 tarihli olup, günümüzde geçerli olan mevzuat 1956 ve 1973 yıllarında uygulamaya konmuştur. Ülkede isteğe bağlı olarak işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programları uygulanmaktadır. Sendikalarla ilişkili program, sendikalar tarafından kurulan işsizlik fonlarına üye olan çalışanları kapsamaktadır.

İşsizlik sigortası programından yararlanmak için çalışanın iş kurumlarına kayıt yaptırmış olması, uygun bir işi kabul etmeye hazır olması, iş için elverişli olması, işe uygun olması, işçi statüsünde çalışanların 12 aylık serbest meslek mensuplarının ise 24 aylık işsizlik sigortası fonuna üyeliğinin olması, çalışanın işsiz kalmadan önceki 12 aylık süre içerisinde minimum 5 aylık süre üzerinden 80 günlük hizmet süresinin olması ve çalışanın 60 yaşından büyük olmaması şartları aranmaktadır.

İsveç'teki işsizlik fonları, işsizlik ödeneklerini günlük olarak ve minimum 245 ile 564 kron arasında ödemektedir. Ayrıca ödenek miktarı çalışanın işsiz kalmadan önceki kazancının % 80'ini aşmamaktadır. Ödenekler vergiye tabi olup, cumartesi ve pazar günleri için herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Ödenekler maksimum 300 gün süre ile ödenmektedir. Ancak ödenek süresi içerisinde çalışanın 55 yaşını aşması durumunda ödenek süresi 450 güne de çıkartılabilmektedir.

Çalışanlar buldukları fona göre işsizlik ödenekleri için aylık prim ödemektedirler. Aylık prim miktarı ise 2,5 ile 40 İsveç Kronu için % 2,95, emeklilik sigortası için % 1 oranında prim ödenmektedir. İşveren bu katkıları işçinin ücretinden keserek ödemektedir.

2.4. Türkiye'deki İşsizlik ve İşsizlik Sigortası Modeli

2.4.1. Türkiye'deki İstihdamın Durumu

İstihdam dünya ekonomilerinin en önemli sağlık ve hastalık belirtisidir. Bu belirtiyeye göre tüm dünya ekonomileri 1970'li yıllardan beri işsizlik hastalığının pençesindedir. Gelişmiş ülkelerin de içinde bulunduğu dünya ekonomileri bu tarihten itibaren istihdam yaratamamakta veya yeni teknolojilere bağlı olarak yaratılan istihdamdan daha çok sayıda geleneksel istihdam alanlarında iş kayıpları ile yüz yüze gelmektedir. Anılan tarihte göze çarpan kar oranlarının azalmasının sonucu olarak ortaya çıkan ekonomik daralmalar sonunda, ülkeler yüksek oranlarda işsizlik olgusunu yaşamaya başlamışlardır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki istihdam sorununun salt ekonomik bir sorun olmanın ötesinde toplumsal ve bireysel etkileri de olan çok yönlü bir olgu olduğu açıktır. Emeğin diğer üretim faktörlerinden farklı özellikler taşıması, çalışanların üretici işgücünü sembolize etmesi, sermaye karşısındaki zayıf yönleri ve çalışanın işsiz kalmasının beraberinde getireceği toplumsal sonuçlar, ülkelerdeki istihdam sorununa bağlı olarak işsizliği önemli bir toplumsal sorun haline getirmektedir.

Türkiye ise dünyanın gelişmiş ekonomilerinin yaşadığı istihdam sorununu daha derin olarak yaşamaktadır. Ayrıca Türkiye istihdam konusunda dünyada yaşanan gelişmelerin dışında toplumsal yapısından kaynaklanan bazı özgün sorunları da ağırlıklı olarak yaşamaktadır.

Bu özgün sorunlardan bir tanesi kırsal istihdamın toplam istihdam içerisinde ağırlıklı bir orana sahip olmasıdır. Son on beş, yirmi yıl içerisinde tarımsal gelirlerin keskin bir şekilde düşüşe uğradığı ve istihdamın yaklaşık yarısının kırsal kesimde olduğu düşünülürse istihdam yapısının olumsuzluğu bir kez daha göz önüne çıkmaktadır. Kırsal kesimde ücretsiz aile işçiliğinin yaygın olmasının önümüzdeki dönemlerde kentsel istihdam ve toplam istihdam yapısı üzerinde yaratacağı olumsuz etkileri de dikkatle değerlendirmek gerekmektedir.

İstihdam konusunda yaşanan sorunlardan bir diğeri de Türkiye ekonomisinin istihdam yaratamamasıdır. İşsizlik oranı ve eksik istihdam nedeniyle ortaya çıkan atıl işgücü oranı bu durumun somut bir göstergesidir.

Bütün bunlar göstermektedir ki, ülkemizdeki istihdam sorunları önemli bir ölçüde dünyadaki eğilimlerin baskısı altındadır. Bu baskıyı aşabilecek ve ulusal düzeyde işsizlik sorununun üstesinden gelebilecek bir etkinlik de mevcut değildir. Bu olgu, Türkiye'nin kendine özgü istihdam yapısı ile birleşince istihdam sorunları daha da artmaktadır.

2003 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre Türkiye genelinde, toplam istihdam 21 milyon 147 bin kişi olarak tahmin edilmiştir. İstihdam edilenlerin 15 milyon 256 bin kişisini erkek, 5 milyon 891 bin kişisini ise kadın nüfus oluşturmaktadır. İstihdam oranı, Türkiye genelinde % 43.2, kentsel yerlerde % 37.7 ve kırsal yerlerde % 51.9 olarak gerçekleşmiştir [www.die.gov.tr].

2003 yılında istihdam edilenler tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler olarak dört ana sektör ayrımında incelendiğinde, toplam istihdam içinde tarımın payı % 33.9, sanayi sektörünün payı % 18.2, inşaat sektörünün payı % 4.6 ve hizmetler sektörünün payı % 43.4 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye genelinde 7 milyon 165 bin kişi tarım sektöründe

istihdam edilmekte olup, bunların % 50.9'unu (3 milyon 646 bin kişi) ücretsiz aile işçileri oluşturmaktadır. Tarımdaki ücretsiz aile işçilerinin % 75.3'ü de (2 milyon 747 bin kişi) kadın nüfustur [www.die.gov.tr].

Türkiye genelinde istihdam edilenlerin % 27.6'sı Marmara Bölgesinde bulunmaktadır. İstihdam edilenler cinsiyet ayrımı açısından incelendiğinde, istihdam edilen erkeklerin % 28.8'i Marmara Bölgesinde iken, kadınların % 25.7'si Karadeniz Bölgesinde bulunmaktadır. Bölgelerdeki istihdam oranı, % 58.9 ile Karadeniz Bölgesinde en yüksek oranda gerçekleşmiştir. Bunu sırasıyla % 43.2 ile Marmara Bölgesi, % 43 ile Doğu Anadolu Bölgesi, % 42.1 ile Akdeniz Bölgesi ve % 40.4 ile Ege Bölgesi takip etmektedir [www.die.gov.tr].

Bölgelerde istihdam edilenler tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler olarak dört ana sektör ayrımında incelendiğinde; tarım sektöründe en yüksek istihdama sahip bölgeler olarak % 61 ile Karadeniz Bölgesi ve % 53.2 ile Doğu Anadolu Bölgesi, sanayi sektöründe en yüksek istihdama sahip bölgeler olarak % 31.5 ile Marmara Bölgesi ve % 19 ile Ege Bölgesi, inşaat sektöründe en yüksek istihdama sahip bölgeler olarak % 7 ile İç Anadolu Bölgesi ve % 4.9 ile Marmara Bölgesi ve hizmet sektöründe en yüksek istihdama sahip bölgeler olarak da % 55.2 ile İç Anadolu ve % 49.4 ile Marmara Bölgesi karşımıza çıkmaktadır [www.die.gov.tr].

Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde öncelikli hedeflerinden bir tanesini işsizlikle mücadele oluşturmaktadır. Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu işsizlik sorununun çözümüne yönelik çalışmamızda daha önce bahsedilen AİS bir ulusal istihdam planının oluşturulmasında temel teşkil etmekte olup, bu konuya 2003 Katılım Ortaklığı belgesinde de yer verilmiştir.

2.4.2. Aktif İşgücü Programı

Ülkemizde AİS ile uyumlu, etkin istihdam politikası tedbirleri ve hizmetlerinin tasarlanması, geliştirilmesi ve uygulanması konusunda 2003 yılı itibariyle başlatılmış bir aktif işgücü programı projesi oluşturulmuştur. 50 milyon Euro mali portresi olan projeye Avrupa Komisyonu 40 milyon Euro, Türkiye ise 10 milyon Euro mali katkı yapmaktadır. Bu projede 10 milyon Euro kurumsal yapılanmaya, 32 milyon Euro aktif

istihdam tedbirlerine ve 8 milyon Euro da TİK ofislerinin modernize edilmesine harcanacaktır.

2005 yılında tamamlanması planlanan bu projedeki amaçlar; TİK'in kapasitesini geliştirmek, işsizlikten en çok etkilenen gruplar için istihdam düzeyini artırmak, iş arayan kişileri bilgilendirme ve danışmanlık hizmetlerini sağlamak, iş arayanların becerilerini piyasa ile uyumlu hale getirmektir.

Bu projeden beklenen faydalar, 25000 kişiye aktif istihdam önlemlerinin sunulması ve bunların % 50'sinin işgücü piyasasına girerek kendi hesabına çalışıyor olmasının sağlanması ve KOBİ'lerin teşvik edilmesidir. Projenin uygulama sürecinde TİK'in tanınırlığının artarak kuruma başvuranların sayısının yükselmesi bir sonuç olarak ortaya çıkacaktır.

2.5. Türkiye'deki İşsizliğin Yapısı ve Boyutları

Türkiye, 1980 öncesi ithal ikame ekonomi dönemini yaşayan, 24 Ocak Kararları ile tavrını piyasa ekonomisinden yana kullanan, ancak bir türlü piyasa ekonomisi kurallarını tam olarak işletemeyen bir geçiş ülkesi konumundadır. Türkiye'nin bu yapısal değişimi gerçekleştirememesinin bir çok nedeni bulunmaktadır. Piyasa ekonomisi mantığının tam olarak kavranamaması ve etkin bir ekonomik sistem için gerekli olan hukuki alt yapının oluşturulamaması temel nedenler arasında yer almaktadır. Ancak en önemli neden olarak siyasal sistemimizin iktisadi ve siyasi iktidarlar tekeli yürütme organına bırakması görülmektedir. Bu durum, doğrudan yada dolaylı olarak kamunun ekonomiye müdahalesi anlamına gelmektedir ki sonuçlar da bunu açıkça göstermektedir. Nitekim, Türkiye, GSMH' sinin % 50'sinden fazlası kamu sektörü denetiminde olan bir ülke olarak, bu anlamda geçmişte sosyalizmi yaşamış ancak günümüzde piyasa ekonomisine geçiş sürecini yaşayan bir çok eski Doğu Avrupa ülkesinin gerisinde kalmıştır. Bu durumda yaşanan ekonomik krizler ve ekonomimizin rant ekonomisi halini alması, piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yaşadığımız gecikmenin faturası olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye, bu yapısal dönüşüm sürecinde özel sektör yatırımlarına gereken hassasiyeti de gösterememiştir. Özel sektör yatırımlarının büyüme üzerindeki etkisinin kamu

yatırımlarından daha fazla olduğunun artık herkesçe bilinmesine rağmen, genel olarak rekabet ortamının hazırlanamaması ve böylece özel sektör faaliyetlerinin yetersiz kalması, beraberinde çok ciddi ekonomik ve aynı zamanda sosyal sonuçları olan problemleri beraberinde getirmiştir.

Bu problemlerin başında hiç şüphesiz ki işsizlik yer almaktadır. İşsizlik, planlı dönemin başından itibaren önemini koruyan ekonomik ve sosyal nitelikli bir problemdir. Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde ise etkisini daha ağır şekilde hissettirmeye başlamıştır.

Türkiye’de işsizlik sorununun bugünkü boyutları, işgücünün yapısına ilişkin istatistiksel verilerin bazı özelliklerine bağlı olarak önemli ölçüde gizlenmektedir. Bu durum, uluslararası düzeyde yapılan karşılaştırmalarda ortaya çıkmaktadır.

İşgücünde yer alan nüfusun çağ nüfusuna bölünmesiyle elde edilen işgücüne katılım oranı, istihdamın yapısının ve işsizliğin anlaşılabilmesi açısından büyük önemi olan bir kavramdır. Ek A1’de verilen 2003 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre Türkiye’de 2003 yılında işgücüne katılım oranı % 48,3 düzeyindedir. Erkeklerde işgücüne katılım oranı % 70,4 iken, kadınlarda bu oran % 26,6 gibi çok düşük bir düzeyde gerçekleşmiştir. Bu oran, kentsel yerlerde toplamda % 43,8, erkeklerde % 68,9 ve kadınlarda % 18,5 olarak görülmektedir. Kırsal yerlerde ise bu oran, toplamda % 55,5, erkeklerde % 72,9 ve kadınlarda % 39 olarak tahmin edilmiştir [www.die.gov.tr].

Ülkemizde işgücüne katılım oranları düşüktür. Yüzde 48,3’lük işgücüne katılım oranı, çalışma çağındaki nüfusun ancak yarısının gelir getirici bir işte çalıştığını veya işsiz olarak tanımlandığını göstermektedir. Buna göre, Türkiye’de gelir getirici bir işte çalışanlar, işsizlerin ve 15 yaşın altındaki çocukların yanı sıra, 15 ve daha yukarı yaşlardaki nüfusun yüzde 51,7’sinin de geçimini sağlamakla yükümlüdür. Türkiye’de nüfus içinde 15 yaşın altındaki çocukların önemi düşünüldüğünde, gelir getirici bir işte çalışan kişinin sağladığı gelirin yaklaşık üç kişinin geçimini sağladığı ortaya çıkmaktadır. Halbuki, birçok ülkede bu katsayı daha düşüktür. Bazı ülkelerde işgücüne katılım oranları aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 4: ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE İŞGÜCÜNE KATILIM ORANLARI

ÜLKE (VERİ YILI)	İŞGÜCÜNE KATILIM ORANI
Türkiye (2003)	% 48,3
Almanya (2000)	% 58,4
İngiltere (1999)	% 62,9
Kanada (2000)	% 65,9
Japonya (2000)	% 62,4
ABD (2000)	% 67,2
Polonya (1999)	% 56,7
Rusya (1999)	% 58,8
Güney Kore (1999)	% 60,5
Filipinler (1999)	% 65,8
Brezilya (1998)	% 66,9
Meksika (1999)	% 60,0
İsrail (1999)	% 53,8

Kaynak: www.oecd.org

Ülkemizde işgücüne katılım oranları daha da düşmektedir. ILO'nun standartlaştırılmış işgücüne katılım oranlarına göre, 1999 yılında % 53,0 olan işgücüne katılım oranı, 2003 yılında % 48,3'e gerilemiştir.

İşgücüne katılım oranındaki gerileme yalnızca kadınlar için geçerli olsaydı, ortaya çıkan tablonun kırsal bölgelerden kentlere göçten kaynaklandığı yorumu yapılabilirdi.

Gerçekten de, kırsal kesimde ücretsiz aile çalışanı statüsünde işgücüne dahil edilen kadınlar, kentlere göç sonrasında "ev kadını" olarak tasnif edilerek, işgücünün dışına çıkarılmakta ve bu nedenle de, işsizler arasında sayılmamaktadır. 2003 yılında Türkiye'de işgücüne dahil olmayanların % 49,8'ini ev kadınları oluşturmaktadır. Ancak, işgücüne katılım oranındaki düşüşün tek ve en önemli nedeni bu durum değildir. Erkekler arasında işgücüne katılım oranında da bir düşme gözlenmektedir. 1999 yılında erkekler arasındaki işgücüne katılım oranı % 73,5 iken, bu oran 2003 yılında % 70,4 düzeyine gerilemiştir. Diğer bir deyişle, çalışma yaşındaki erkeklerin giderek artan bir bölümü, işgücünün dışına çıkmıştır; "gelir getirici bir işte çalışanlar" ve "iş yapabilme yeteneğine ve arzusuna sahip olmalarına rağmen iş bulamamış işsizler" kategorilerinin dışına çıkarılmıştır [www.dic.gov.tr] .

Türkiye’de işsizlik verilerinin gerçek durumun altında gözükmesinin diğer bir nedeni, işsizlerin önemli bir bölümünün ücretsiz aile çalışanı kategorisinde gösterilmesidir. Ayrıca Türkiye’de gelir getirici bir işte çalışanların (istihdam edilenlerin) önemli bir bölümü de ücretsiz aile çalışanı kesimini oluşturmakta olup, bu kitle büyük bir oranda tarım sektöründedir. Diğer bir deyişle, tarım teknolojisinde meydana gelen gelişmeler de dikkate alındığında, bu kitlenin önemli bir bölümü gerçekte işsizdir; aile işletmesindeki mevcut iş, daha fazla kişi arasında bölüşülerek, işsiz sayısı azaltılmaktadır. Aynı durum, esnaf ve sanatkar yanında çalışan ücretsiz aile çalışanları için de geçerlidir. Bu özellikler de dikkate alındığında, Türkiye’de gerçek işsiz sayısının DİE verilerinde görülen miktarın çok üstünde olduğu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de uygulanan işsizlik sigortası, tüm işsizlerin kaydolmasını gerektirmediğinden, işsizlerin sayısına ve yapısına ilişkin değerlendirmelerde kullanılan Hane Halkı İşgücü Anketlerinin yetersizliği, toplam verilere yansımaktadır.

2003 yılında Türkiye’deki sivil işgücü yaklaşık 69,5 milyon kişidir. Bu toplamın 48,9 milyonluk bölümü, 15 yaş ve daha yukarı kişilerden oluşmaktadır. 48,9 milyonluk çalışabilir yaştaki nüfusun 23,6 milyonluk bölümü, gelir getirici bir işte çalışanlar ve işsizler olarak nitelendirilmektedir. Yaklaşık 21,2 milyon kişi gelir getirici bir işte çalışırken, 2,5 milyon kişi, çalışma yeteneğine sahip olup çalışmak isteyen ve ancak iş bulamamış kişilerdir [www.die.gov.tr].

21,2 milyonluk istihdam içinde, 1 milyonluk bir eksik istihdam söz konusudur. Ayrıca, işgücüne dahil edilmeyen ve gerçekte işsiz olanlar da işsiz sayısına eklenmelidir. Diğer bir deyişle, 2,4 milyonluk işsiz sayısına, 1 milyonluk bir kitleyi daha eklemek gereklidir. Bu durumda, Türkiye’de işsizlerin oranı % 10,5 olarak açıklanmasına rağmen, DİE rakamlarına göre bile % 15 düzeyini bulmaktadır.

Türkiye’de kadın nüfusun büyük bir bölümü “ev kadını” olarak sınıflandırıldığı için, kadınlarda işgücüne katılım oranı düşüktür ve kadınlar arasında işsizlik genellikle gizlenmektedir. Derinleşen ekonomik krize ve ailelerin düşen gerçek gelirlerine bağlı olarak, birçok kadın bir ücret karşılığında çalışma niyetinde olsa bile, bu olanak

çıkıncaya kadar Hane Halkı Anketlerinde niyetini ifade etmemekte ve “ev kadını” olarak değerlendirilerek, işsiz rakamlarına dahil edilmemektedir. Konuya ilişkin Türkiye’de nüfusun ve işgücünün yapısı 2003 Yılı Hane Halkı Anketine göre Ek A2’de verilmiştir.

Türkiye’de kırsal kesimde küçük üreticilik yaygındır. Yukarıda da belirtildiği gibi, kırsal kesimdeki gerçek işsizliği gizleyen, bu küçük üreticilik yapısıdır. Kırsal bölgelerde istihdam edilen 9,9 milyon kişinin 3,6 milyonluk bölümü, ücretsiz aile çalışanıdır. Kentlerde ise ücretsiz aile çalışanlarının sayısı 484 bindir [www.die.gov.tr].

Türkiye’de istihdamın artırılması için kaçınılmaz olan, yeni yatırımların yapılmasıdır. Bunun için özel sektör mantığını ön plana çıkaracak piyasa ekonomisi düzenlemelerine şiddetle ihtiyaç vardır. Türkiye’de bu düzenlemelerin, gerek kurumsal gerekse sektörel düzeyde biran önce yapılabilmesi için en önemli fırsat, kanaatimizce, AB’ye uyum sürecinde yapılması gerekenlerden oluşmaktadır. Çünkü, yirmi yıldan daha uzun bir süredir ekonomimizin piyasa ekonomisi kurallarına adaptasyonunun sağlanamamış olması, temel problem olarak değerlendirilmelidir. Piyasa ekonomisi, ekonomik özgürlükleri var ederek, bir anlamda demokrasiyi ortaya çıkarmaktadır. Bu yolda, elimizdeki tek fırsat, bu siyasal sistem içerisinde, AB’ye üyelik yolunda atacağımız adımlardır.

Aralık 1999 itibariyle aday ülke konumunu elde eden Türkiye’nin, tam üyelik yolunda dikkat etmesi gereken iki belge bulunmaktadır. Bunlardan ilki AB’nin tek taraflı olarak hazırladığı Katılım Ortaklığı Belgesi, diğeri ise KOB’a paralel olarak, bir anlamda cevabi nitelik taşıyan Türkiye’nin hazırlamak zorunda olduğu Ulusal Programdır. Ulusal Program, KOB’da yer alan önceliklerin hayata geçirilmesi konusundaki Türkiye’nin program ve takvimini içeren önemli bir belgedir. Bu her iki belgede de istihdam ve işsizlik konuları öncelikli konular arasında yer almaktadır. Nitekim, Avrupa Birliği Genel İşler Konseyince 14 Nisan 2003 tarihinde onaylanan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi, orta vadede Avrupa İstihdam Stratejisine uygun bir istihdam politikasının oluşturulmasını öngörmektedir. 24 Temmuz 2003 günü yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Ulusal Programda ise, KOB’a paralel olarak orta vadede öngörülen

istihdam ile ilgili hedef ; Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir istihdam planının oluşturulmasıdır.

Türkiye açısından AIS çerçevesinde yapılması gereken, yukarıda belirtilen, piyasa ekonomisinin önünü açacak, girişimciliği ve yatırım yapmayı teşvik edecek politikaları biran önce uygulamaya koymaktır. Devlet, yatırım yapan değil yatırım yapanı teşvik edecek şekilde, sadece denetim gücünü elinde bulunduran bir yapı olmalıdır. Daha önce de vurguladığımız gibi, işsizlik Türkiye için bir kabus haline gelmeye başlamıştır. Özellikle genç işsizlik çok ciddi bir seviyeye ulaşmıştır. AB'ye adaylık sürecimiz, yapılması gerekenleri başarmak noktasında bir fırsat olarak değerlendirilmeli, Ulusal Programımız, yukarıda özetlenmeye çalışılan Avrupa İstihdam Stratejisi ile muhakkak uyum içerisinde olmalıdır. Bu şekilde, ülkemiz hem uzun yıllardır gerçekleştiremediği rekabete dayalı piyasa ekonomisinin önünü açabilir, hem de bu sayede işsizlik sorununu aşarak AB'ye daha güçlü bir sosyo-ekonomik yapı ile tam üye olabilir.

2.6. İşsizlik Sigortası İle İlgili Yapılan Çalışmalar

Türkiye'de işsizlik sigortasının bir sosyal güvenlik programı çerçevesinde uygulanmasına yönelik ilk çalışmalar 1959 yılında yapılmış, yapılan bu çalışmalar beş yıllık kalkınma planlarında da kendine yer bulmuştur. Bu çalışmalar doğrultusunda müteakip yıllarda yaklaşık 30 adet kanun teklifi ve yasa tasarısı hazırlanmış olmasına rağmen, ancak 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde İşsizlik Sigortası adıyla mevzuat haline getirilmiş ve sosyal hayatta yerini alması sağlanmıştır.

Türkiye'de işsizlik sigortası ile ilgili yapılan çalışmaların başlıca iki kuruluşta odaklandığı görülmektedir. Bunlardan ilki Türkiye İş Kurumu, diğeri ise Devlet Planlama Teşkilatıdır. Ayrıca bazı siyasi partilerin ve sendikaların da işsizlik sigortasına yönelik çeşitli çalışmalar yaptıkları gözlenmiştir.

Ülkemizde işsizlik sigortası ile ilgili yapılan ilk ciddi çalışma Türkiye İş Kurumunun girişimleri ile İLO uzmanlarından Philip BOOTH'a yaptırılan çalışmadır. BOOTH tarafından hazırlanan raporda Türkiye'de uygulanmakta olan kıdem tazminatının işsizlik

riskini karşılamaya yönelik yetersiz kaldığı ve işsizlik sigortası uygulamasının gerekliliği üzerinde çeşitli vurgulamalar yapılmıştır. Raporunda işsizlik sigortasının yönetimine yönelik Türkiye İş Kurumu ile SSK'nın yeniden yapılandırılması, tarım işçilerinin ve mevsimlik işçilerin sigorta kapsamı dışında tutulması, sigorta primlerine sosyal tarafların katkıda bulunması, primlerin toplanması, primlerin ödeme şekilleri vb. konularda tespitlerde bulunulmuştur [Andaç, 1991: 153].

Daha sonraki dönemlerde ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Genel Müdürü Forest MİLLER, Almanya Çalışma Kanunu Baş Müdürü Helmuth ZÖHNER ve OECD danışmanı Prof.Dr. Louis LEVİNE tarafından da işsizlik sigortasına yönelik kapsamlı raporlar hazırlanarak işsizlik sigortası ile ilgili ileriye dönük yapılması gereken çalışmalara ilişkin metodolojiler tespit edilmiş ve raporlar Türkiye İş Kurumuna verilmiştir.

Yapılan bu çalışmalar sonucu işe giriş ve çıkışlar hakkında toplanan bilgileri ve bunların analiz raporlarını içeren 08 Eylül 1975 tarih ve "Türkiye Projesi-75-37" sayılı teknik bir rapor hazırlanmıştır [a.g.e., s.154].

Ayrıca hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da işsizlik sigortasına yönelik çeşitli hedeflerden bahsedilmiştir. 1963 ile 1967 yıllarını kapsayan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sürekli işçi statüsündeki işçilere yönelik işsizlik sigortasının kurulacağı belirtilmiş ve sosyal güvenlikle ilgili standartların geliştirilmesi hedeflenmiştir. 1965 ve 1966 yıllarına ait yıllık programlarda da işsizlik sigortasının kurulmasına ilişkin araştırmalar yapılacağı belirtilmişse de 1967 yılına ait programda sigortanın kurulma çalışmalarının yeterli seviyeye getirilemediği vurgulanmıştır.

1968 ile 1972 yıllarını kapsayan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işsizlik sigortasının kurulmaya çalışılacağı üzerinde durulmuş, sigortanın kurulma aşamasındaki çeşitli zorluklardan bahsedilerek programa belirli sanayi kolları ile bazı bölgelerden başlanması gerektiği belirtilmiştir. 1969 yılındaki yıllık programda işsizlik sigortasından bahsedilse de 1971 yılındaki programda uygulamanın zorluklarından

bahsedilmiş, kapsamın belirlenmesi aşamasında sorunlar çıkacağı vurgulanmış ve programın uygulanması belli bir dönem askıya alınmıştır.

III, IV ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planları incelendiğinde işsizlik sigortası uygulamasından hiç bahsedilmediği veya kısmen bahsedildiği ortaya çıkmaktadır. 1990 ile 1995 yıllarını kapsayan VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise sadece çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programının hazırlık çalışmalarına başlanacağına ilişkin hükümlere yer verilmiş, 1992 yılına ait yıllık programda da uluslararası normlara uygun işsizlik sigortası sisteminin kurulmasına başlanacağı belirtilmiştir.

1996 ile 2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da işsizlik sigortasının uygulanacağı, işsizlik sigortası kanunu ve hizmet verecek kurumla ilgili yasal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmektedir [Raif KUTLUK, İlyas ÇELİKOĞLU, 2000: 79].

Söz konusu kalkınma planı'nda hukuki ve kurumsal düzenlemeler bölümünde yer alan istihdam ve işgücü piyasasında etkinliğin artırılması projesine göre, İş ve İşçi Bulma Kurumunun istihdam hizmetlerini işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda kapsamlı bir biçimde düzenlemeye tabi tutularak Türkiye İş Kurumu adı altında yeniden teşkilatlandırılacağı belirtilmiştir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da işsizlik sigortasının uygulamasına ilişkin herhangi bir düzenlemeye gidilmemiş, sadece AB ülkelerinde uygulanmakta olan ve İLO tarafından 9 temel sosyal sigorta risklerinden biri olarak tanımlanan ve işini kaybetmiş kişilerin gelir kaybını önlemek amacıyla, 1999 yılında İşsizlik Sigortası ihdas edildiği belirtilmiştir [Resmi Gazete, 2000: 88].

Nihayetinde işsizlik sigortası 25 Ağustos 1999 tarihinde TBMM tarafından 4447 sayılı kanunla kabul edilerek çalışma hayatımızdaki yerini almıştır. Kabul edilen kanunla yürürlüğe giren hükme göre işsizlik sigortası, kapsamına giren tüm sigortalılar için zorunlu tutulmuş ve 01 Haziran 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş, OECD

lkeleri içerisinde bu sigorta kolunu uygulamayan tek ülke pozisyonundan da çıkılmıştır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi ye olmak için abaladığımız AB'ye mensup ülkelerde 1900'l yılların başlarından itibaren işsizlik sigortası uygulamasının başlamış olmasına rağmen ülkemizdeki uygulamanın bu kadar süre sürüncemede bırakılması son derece esef verici ve düşündürücüdür. Yaklaşık 40 yıllık bir süreçte onca kanun teklifi ve yasa tasarısı hazırlanmasına rağmen işsizlik sigortasının sosyal güvenlik sistemimizde yer alamamasının, iktidarda bulunan siyasi partilerin gerekli siyasi iradeyi gösterememeleri, gerek parti içi gerekse parti dışı kısır siyasi çekişmelerin içerisinde kaybolup gitmeleri ve sivil toplum örgütlerinin yeterince konuya duyarlılık göstermemeleri sonucu ortaya çıktığı değerlendirilmektedir.

2.7. Türkiye'deki İşsizlik Sigortası Modeli

Türkiye'de yürürlükte bulunan 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu 25 AĞustos 1999 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek 08 Eylül 1999 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun 01 Haziran 2000 tarihinden itibaren de uygulanmaya başlanmıştır.

Yürürlüğe giren kanunla işsizlik sigortasına ilişkin kuralların ve uygulama esaslarının düzenlenmesi, sigortalıların işsiz kalmaları durumunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesinin sağlanması amaçlanmıştır.

Bu kanun, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2. maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı kanunun geçici 20. maddesinde belirtilen sandıklara tabi sigortalı çalışanları ve mütekebiliyet esasına dayalı olarak yapılmış milli anlaşmalara göre ülkemizde çalışan yabancı işçileri kapsamaktadır.

Sigortalı işsizlere 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde aşağıda belirtilen demeler yapılarak hizmetler sağlanır:

- İşsizlik deneği,

- Hastalık ve analık sigortası primleri,
- Yeni bir iş bulma,
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.

Kurum işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalara yapar. Kendilerine bu şekilde iş bulunamayanlara verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin esas ve usulleri yönetmelikle belirlenir.

2.7.1. İşsizlik Sigortası Programının Kapsamı

Ülkemizde uygulanan 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre zorunlu işsizlik sigortası programı uygulanmaktadır. Ücretli ve maaşlı olarak çalışan bütün çalışanlar işsizlik riskine karşı sigortalanmış olup, ilgili kanuna göre aşağıda belirtilen çalışma gruplarına mensup çalışanlar işsizlik sigortası programının kapsamına alınmıştır:

- 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 2. maddesine göre bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan sigortalılar,
- 506 Sayılı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamına girip de memur ve sözleşmeli statüde olmayanlar,
- Müttekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre Türkiye'de sigortalı olarak çalışan yabancılar,
- 4081 Sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Kanun'a göre çalıştırılan koruma bekçileri,
- Ücretli ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar,
- Kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde çalışanlar,
- Özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretli 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 vb. işlerinde çalışanlar,

İlgili kanuna göre aşağıda belirtilen meslek gruplarına mensup çalışanlar da işsizlik sigortası programının kapsamı dışında tutulmuştur:

- 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun, 3. maddesinde belirtilen sigortalı sayılmayanlar,
- 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 vb. işlerinde çalışanlar hariç)
- İşverenin ücretsiz çalışan eşi,
- Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dahil) olan hısımları arasında ve aralarında dışarıdan başka kimse katılmayarak konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
- Ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretle ve sürekli olarak çalışanlar hariç)
- Askerlik hizmetini 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,
- Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı alıp da sosyal güvenlik destek primi ödeyerek yada ödemeksizin çalışanlar,
- 506 sayılı kanunun 85. maddesine göre isteğe bağlı sigortalılar,
- 506 sayılı kanunun 86. maddesine göre topluluk sigortasına tabi sigortalılar,
- 506 sayılı kanunun geçici 20. maddesi kapsamında olmakla birlikte memur statüsünde çalışanlar,
- 506 sayılı kanunun EK-10. maddesine göre, bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları, müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar, düşünür ve yazarlar,

- 506 sayılı kanunun EK-13. maddesine göre, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nda belirtilen kadınlar,
- 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununun 2. 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.

2.7.2. Ödeneği Hak Etme Şartları

Çalışanların 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre işsizlik yardımlarından faydalanabilmesi için aşağıda belirtilen şartların sağlanmış olması ve aşağıda belirtilen durumlardan bir tanesinin kapsamı dahilinde işsiz kalmış olması gereklidir.

- Çalışanın, hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son üç yıl içerisinde minimum 600 gün sigortalı olarak prim ödemiş olması,
- Çalışanın iş akdinin feshedildiği tarihten geriye doğru kesintisiz olarak 120 gün prim ödemiş olması,
- Çalışanın hizmet akdinin İşsizlik Sigortası Kanununun 51. maddesinde belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona ermiş olması,
- Çalışanın, işten ayrılış bildirimini işten ayrıldığı tarihten itibaren 30 içerisinde İş Kurumunun ilgili birimlerine doğrudan başvurarak vermesi.

Ayrıca İşsizlik Sigortası Kanununun 51. maddesine göre, 120 günü kesintisiz olmak üzere, son üç yıl içerisinde minimum 600 gün süre ile prim ödemiş olup da kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalanlardan:

- Hizmet akitleri, ihbar önelerine uygun olarak işveren tarafından feshedilenler,
- Hizmet akitleri, sağlık sebepleri, işverenin kanunda belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışları ve işçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebepler nedeniyle bizzat kendileri tarafından feshedilen sigortalı işçiler,
- Sağlık sebepleri veya işyerinde işçiyi bir haftadan fazla bir süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı bir sebebin ortaya çıkması halinde işveren tarafından hizmet akdi feshedilenler,
- Belirli süreli hizmet akdi aile çalışmakta olup da sürenin bitiminde işsiz kalanlar,
- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleri ile isten çıkarılmış olanlar,
- Özelleştirme nedeniyle hizmet akdi sona erenler işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar.

2.7.3. İşsizlik Ödeneğinin Kesildiği Haller

İşsizlik ödeneği almakta olan işsizlerin aşağıda belirtilen şartlarının tespit edilmesi durumunda işsizlik ödenekleri kesilmektedir:

- Kurum tarafından mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde teklif edilen bir işin haklı bir neden olmaksızın reddedilmesi,
- İşsizlik ödeneği alırken gelir getirici bir işte çalışıldığının tespit edilmesi hallerinde kesilir ve kalan işsizlik ödeneği hak sahipliği kaybedilir.

Haklı bir neden olmadan, kurum tarafından önerilen bir meslek eğitim tedbirine iştirak edilmemesi veya tedbirin yarıda bırakılması yada kurumun çağrılarında zamanında icabet edilmemesi hallerinde işsizlik ödeneği kesilmektedir. Ancak, bu hallerin sona ermesi durumunda, ödemelere yeniden başlanmaktadır. Şu kadar ki, bu suretle yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sona erdiği tarihi geçemez.

Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla hastalık veya analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazananların ödenekleri bu durumlarının devamı süresince durdurulur.

Sistem gereği muvazzaf askerlik nedeniyle işinden ayrılan kişi işsizlik ödeneğinden faydalanmamaktadır. Zira sistem, işsizin gösterilen işi her an almaya hazır olmasını zorunlu kılmaktadır.

2.7.4. İşsizlik Ödeneğinin Süresi ve Miktarı

Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak bulunacak günlük ortalama net kazancın % 50'si olarak hesap edilmektedir. İşsizlik ödeneği, 1475 Sayılı İş Kanununa göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçemez.

Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan son üç yıl içerisinde;

- 600 gün sigortalı olarak çalışarak işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- 900 gün sigortalı olarak çalışarak işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- 1080 gün sigortalı olarak çalışarak işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilmektedir.

Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği aylık olarak her ayın sonunda ödenmekte olup, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmamaktadır. Ayrıca nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilememektedir. Sigortalının kusurundan dolayı yapılan fazla ödemeler de yasal faizi ile birlikte geri alınmaktadır. Ayrıca işsizlik ödeneği alırken hastalanan ve istirahatlı kılınan sigortalının işsizlik ödeneği kesilecek ve geçici iş göremezlik ödeneği ödenmeye başlanacaktır.

Sigortalı işsizler, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri fon tarafından işsizlik ödeneğinin ödendiği sürece ilk altı ay için 2/3 oranında, müteakip aylarda ise tam olarak Sosyal Sigortalar Kurumuna aktarılır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır.

Sigortalı işsizler, işsizlik ödeneğinden yaralanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik ödeneğinden yaralanmak için kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden yeniden işsiz kalırlarsa, daha önce hak ettikleri sürelerini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmak için sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği alacaklardır.

İşsizlik ödeneği ödenirken geçen süre emeklilik yönünden hizmetten sayılmamaktadır.

2.7.5. İşsizlik Ödeneğinin Alınması

İşsizlik ödeneğine hak kazananların, bu ödenekten faydalanmak için İşten Ayrılma Bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde, TİK'in en yakın ünitesine başvurması gerekmektedir.

İşsizlik ödeneği, aylık olarak işsiz adına açılacak banka hesabına havale edilecektir. İlk işsizlik ödeneği ödemesi hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonunda yapılacaktır.

4447 sayılı kanuna göre, işsizlik 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 Sigortalar Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur.

2.7.6. İşsizlik Sigortası Programının Fonu

İşsizlik sigortası ödenekleri ile sigorta kapsamındaki kişilere yapılan diğer yardımlar, kanunla kurulmuş olan İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmaktadır. Fon, bakanın ve hazine müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilen birer üyeden oluşan dört kişilik Fon Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde Türkiye İş Kurumu tarafından işletilir ve yönetilir. Fon üyeleri 4 yıl süre ile görev yaparlar.

Fon yönetim kuruluna bakanlık temsilcisi başkanlık eder, yönetim kurulu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanarak karar alır. Oyların eşit olması durumunda başkanın oyu iki oy sayılır. Fon'un denetimini ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yapar.

2.7.7. İşsizlik Sigortası Programının Gelirleri, Giderleri, Finansmanı

İşsizlik sigortası programının gelirlerini işsizlik sigortası primleri, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar, fonun açık vermesi halinde devletçe sağlanacak katkılar, kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer gelir, kazanç ve bağışlar oluşturmaktadır.

İşsizlik sigortası programının giderleri olarak da ödenen işsizlik ödenekleri, hastalık ve analık sigortası primleri, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitim giderleri, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilmesi için Fon Yönetim Kurulu'nun onayı üzerine TİK tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılımı ve donanımı alınması ile Yönetim Kurulu Üyelerinin ücret ve yolluk ödemeleri karşımıza çıkmaktadır.

İşsizlik sigortası programının temelinde bir sigorta kolu olması yattığı için sigortalı çalışanlardan kesilen primler fonun en önemli kaynağını oluşturmaktadır. İşsizlik sigortası programının uygulaması zorunlu olup, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77 ve 78. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden; sigortalı % 2, devlet %2 ve işveren % 3 oranında prim ödemesi yapmaktaydı. Ancak 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile bu oranlar düşürülmüş olup, 2002 yılı için aylık brüt kazançlar üzerinden sigortalı %1, devlet %2 ve işveren % 1 oranında prim ödemesi yapmaktadır.

Bir başka deyişle, işsizlik sigortası prim ödemelerinde; sadece işçi ve işveren değil, devlet de bu sisteme her sigortalı için katkıda bulunmaktadır. Ayrıca işsizlik sigortası fonunun olası açıkları da devlet tarafından karşılanmaktadır.

2.7.8. Fonun Toplam Varlığı

İşsizlik sigortasına ilişkin olarak, yasanın uygulanmaya başladığı 01 Haziran 2000 tarihinden itibaren SSK tarafından tahsilatı yapılarak fona aktarılan primler ve gecikme zamları, hazine tarafından aktarılan devlet payı, işverenlerden alınan idari para cezaları ve fonun değerlendirilmesi ile elde edilen faiz gelirlerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 5: İŞSİZLİK SİGORTASI FONU
GELİR GİDER TABLOSU(x000.000)**

	TOPLAM (31 MART 2004 Tarihi İtibariyle)	NİSAN	TOPLAM (30 NİSAN 2004 Tarihi İtibariyle)
İŞÇİ İŞVEREN PRİMLERİ	3.126.995.27	109.875.01	3.236.870.28
GECİKME ZAMMI	53.722.81	2.880.62	56.603.43
DEVLET KATKISI	1.120.573.43	36.417.77	1.156.991.19
FAİZ GELİRİ	5.889.881.82	290.423.60	6.180.305.41
İDARİ PARA CEZALARI	3.663.73	359.13	4.022.86
TOPLAM	10.194.837.05		10.634.793.17
GİDERLER (-)	261.928.14	19.559.42	281.487.57
ÜCRET GARANTİ FONU	6.056.42	931.29	6.987.81
İŞSİZLİK SİGORTASI FONU	9.926.852.49		10.346.317.80
TOPLAM FON VARLIĞI	9.932.908.91		10.353.305.61

Kaynak: İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Mayıs 2004, No: 43

30 Nisan 2004 tarihi itibariyle, fonun toplam gelirleri; 3 katrilyon 293 trilyon TL işçi ve işveren primi (gecikme zammı dahil), 1 katrilyon 156 trilyon TL devlet katkısı, 4 trilyon 22 milyar TL idari para cezası ve 6 katrilyon 180 trilyon TL faiz geliri olmak üzere toplam 10 katrilyon 634 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Fonun toplam varlığı, işsizlik sigortası giderleri 281 trilyon 487 milyar TL düşüldükten sonra 10 katrilyon 353 trilyon TL'dir [www.iskur.gov.tr].

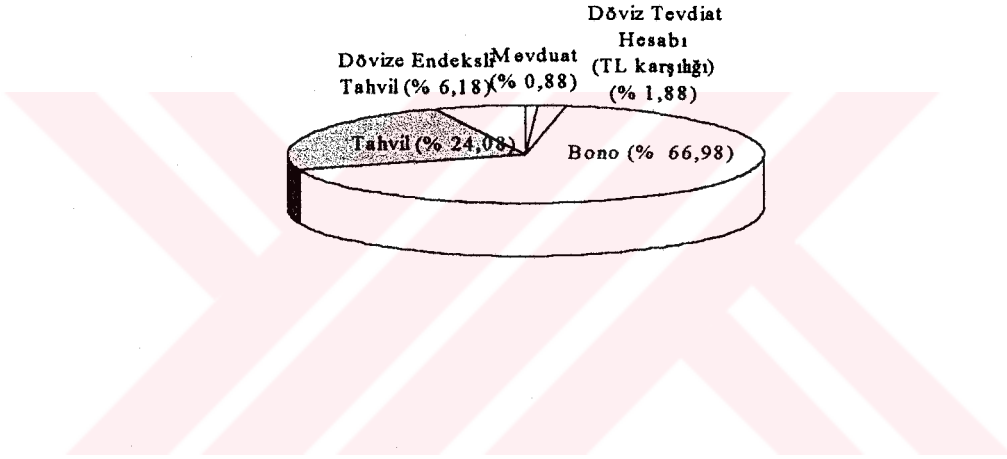
2.7.9. Fondan Yapılan Ödemeler

İlk işsizlik ödemeleri Mart 2002 ayında başlamış olup, yararlanan kişi sayısı ve ödemelerle ilgili bilgiler Ek A3'de gösterilmiştir. EK-B1'de gösterilen tablodan da anlaşılacağı üzere işsizlik ödeneğinden faydalananların oranı her ay bir önceki aya göre artış göstermektedir [www.iskur.gov.tr].

2.7.10. Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesi

Şekil 2’de sunulan İşsizlik Sigortası Fonu verilerine göre, 30 Nisan 2004 tarihi itibarıyla toplam fon varlığının % 0,88’i mevduat, % 1,88’i döviz tevdiat hesabı, % 66,98’i bono, % 24,08’i tahvil ve % 6,18’i de dövize endeksli tahvilden oluşmaktadır [www.iskur.gov.tr].

Şekil 2: Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibarıyla Dağılımı



3. İŞSİZLİK SİGORTASINA YÖNELİK GÖRÜŞ VE DEĞERLENDİRMELER

3.1. Genel

Sosyal güvenlik sistemimiz dünya standartları açısından ele alındığında toplumun büyük bir kesimine sosyal güvence veren bir yapıya sahiptir. Kapsam açısından yakın geçmişte işsizlik sigortası ve aile yardımları dışında eksik bulunmayan sosyal güvenlik sistemimiz 01 Haziran 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe giren ve 01 Mart 2002 tarihinden itibaren de ilk sonuçlarını vermeye başlayan işsizlik sigortasıyla önemli bir eksikliğini gidermiştir.

Başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere pek çok ülkede daha 1900'lü yıllardan beri uygulanmakta olan işsizlik sigortası, yıllarca süren çalışmalardan ve tartışmalardan sonra ülkemizde de uygulanmaya başlamıştır. Henüz vereceği sonuçlar açısından çok genç olan işsizlik sigortası programımız genel olarak dünya standartlarına yakın özellikler taşımaktadır. Ancak ülkemizin kendine has bir takım özelliklerinin bulunmasından dolayı işsizlik sigortasına yönelik lehte ve aleyhte eleştirilerde yapılmaktadır.

3.2. Kıdem Tazminatı İle İşsizlik Sigortası İlişkisi

Kıdem tazminatının bir işsizlik tazminatı olarak nitelendirilmesi ile ilgili tartışmalar süregelmektedir. İşsizlik sigortasının mevcut olduğu ülkelerde, ülkemiz hukukunda kıdem tazminatı kurumunun karşılığını oluşturan, işten çıkarma tazminatlarının işlevi değişiklik arz etmektedir. Bunun nedeni, her devletin hukuk mevzuatını ülkesinin ihtiyaçlarına göre şekillendirmiş olmasıdır.

İşverenler açısından kıdem tazminatı, işinden ayrılan işçiye işyerinde çalıştığı süre ve son ücreti esas alınarak hesaplanan bir tazminattır.(işçiye her hizmet yılı için ödenecek kıdem tazminatına en yüksek devlet memuruna ödenen emekli ikramiyesi seviyesinde bir tavan getirilmiş olup, bu tavan her altı ayda bir katsayı artışlarına dayalı olarak artmaktadır.) Bu tazminatın başka fonksiyonları da yerine getirdiği söylenebilirse de, işverenler tarafından dile getirilen görüşe göre, işsiz kalanlara ödenen ve işsizliği tazmin etmeyi amaçlayan bir kurum olduğu, daha açık bir deyişle işsizlik sigortasının yerine

ikame edilen ve toplu ödenen bir işsizlik yardımı olduğu savunulmaktadır. Dolayısıyla işsizlik sigortasının uygulamaya geçirilmesi halinde; kıdem tazminatının da birlikte ele alınması görüşü hakimdir [TİSK, 1992:8-9].

Bu görüşün karşısında yer alan bir diğer görüş de, kıdem tazminatının bir işsizlik tazminatı olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığını savunmaktadır. Çünkü kıdem tazminatının ödenmesi iş sözleşmesi sona eren işçinin yeni bir iş bulamaması koşuluna bağlanmamıştır. Oysa iş sözleşmesi sona erdikten sonra derhal yeni bir iş bulan işçi de, koşulları uygunsa, eski işvereninden kıdem tazminatı talep edebilmektedir. Yine bu görüşe göre, işçinin emekli olması durumunda da işsiz kalması söz konusu olmamasına karşın, kıdem tazminatı talep etme hakkı mevcuttur. Öte yandan, İş Kanununda işçinin ölümü halinde kıdem tazminatının kanuni mirasçılara ödeneceği hükmüne yer verilmiş olması da, kıdem tazminatının bir işsizlik tazminatı niteliğinde olmadığını göstermektedir [Başterzi, 1994:233].

Özellikle hukukçular tarafından savunulan diğer bir görüş; kıdem tazminatının iş sözleşmesinin sona erdiği belirli durumlarda işveren tarafından işçiye ödenmesi öngörülen yasadın doğan kendine özgü bir yükümlülük olduğu yönündedir. Bu görüşe göre, kıdem tazminatının kendine özgü bir kurum niteliği kazanması, bu konuyu düzenleyen İş Kanunu hükmünün başlangıçtan bu yana farklı ve birbiriyle tutarsız gerekçelerle çok sayıda değişikliğe uğramış olmasından kaynaklanmaktadır [a.g.e., 235-236].

Bir diğer görüşe göre ise; işsizlik sigortası getireceği prim yükü ile işgücü maliyetini artıracak ve işçinin boş zaman tercihini gözden geçirmesine yol açacak, sağlayacağı ödenek ve destek hizmetleriyle de işçinin çalışma ve değişiklik yapma arzusu üzerinde etki yapabilecektir. Bu da, işgücü arz ve talebi ile ilgili bazı değişiklikleri gündeme getirecektir. Sistemin devreye girmesi ile birlikte, üretimin yapısı, üretim faktörlerinin bileşimi gibi konularda kimi tercih değişiklikleri de yaşanabileceğinden, firmaların istihdam düzeylerini yeniden düzenleme eğilimleri güçlenecektir. Bu çerçevenin sosyal politika ve endüstriyel ilişkiler açısından götürdüğü nokta, iş güvencesidir. İşsizlik sigortası, bir taraftan işverenin işten çıkarma kararını daha kolay vermesini sağlayacak

yönde, diğer taraftan da sistemden yararlanır hale gelen sigortalının iş bulma olasılığını artırıcı yönde bir işlev görebilecektir. Örneğin; işsizlik sigortası fonunun hızla erimesini önlemek isteyen sigorta kurumu, ödenek almakta olan işsizleri boş işlere yerleştirmeye öncelik tanıma eğilimi gösterebilecek, bu da işgücü piyasasına ilk girenler ile sigortadan yararlanma koşullarına sahip olamadan işsiz kalmış olanlar aleyhine sonuçlar doğurabilecektir [Işık, 1994: 79].

OECD üyesi ülkelerde işsizlik sigortasının yanında kıdem tazminatı da varlığını sürdürmektedir. Ancak bu ülkelerdeki kıdem tazminatı uygulaması, işletmeler için ağır bir külfet oluşturmamakta daha makul düzeylerde kalmaktadır. Ülkemizde, özellikle işverenler tarafından dile getirilen, kıdem tazminatının işsizlik sigortası işlevini yerine getirdiği yolundaki görüşler; sigortanın uygulamaya geçirilmesi ile varolan prim yükünün daha da ağırlaştığı ve işgücü talebiyle yatırımlarda azalmaya neden olduğu üzerinde odaklaşmaktadır. İşverenlerin talebi kurulan işsizlik sigortası modelinde kıdem tazminatının yeniden değerlendirilmesidir.

Bu çerçeve içerisinde, işçi ve işveren görüşlerinin aralarındaki büyük farklılıklara rağmen bu üç müessese üzerinde yoğunlaşmış olması, bu üçlünün bütünlük içerisinde ele alınıp düzenlenmesi gereğini göstermektedir.

3.3. İşsizlik Sigortasına Yönelik Olumlu Yaklaşımlar

08 Eylül 1999 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 25 Ağustos 1999 gün ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, ülkemizde ilk defa işsizlik sigortası programını hayata geçiren bir kanun görünümündedir. Bu bakımdan uzun yıllar kamuoyunda merakla beklenen bir rüya gerçekleştirilmiş ve işsizlik sigortası yasalarak Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde yasal bir mevzuat haline getirilmiştir [Tuncay, 1999: 29].

Bu kanunla birlikte, işçi kesimine işsiz kaldıkları dönemlerde belli güvencelere sahip olma imkanı getirilmiştir. Sosyal güvenlik reformunun temel taşlarından birisini oluşturan bu sigorta ile işçiler, işsiz kaldıkları süre içerisinde niteliklerine daha uygun iş arayabileceklerdir [Pürsünlerli, 2000: 24].

Ülkemiz açısından yararları, sakıncalarından daha çok olan işsizlik sigortası dünyada 68 ülkede ve özellikle AB ülkelerinde bir sigorta kolu olarak yıllardan beri uygulanmaktadır. Diğer taraftan işsizlik sigortası modern sosyal güvenlik sistemlerinde bulunması gereken beş sigorta branşından birisi olarak göze çarpmaktadır [Tuncay, 2000: 66].

Sistemimize henüz yeni dahil olan işsizlik sigortasının bir takım eksiklik ve aksaklıkları bulunabilir hatta uygulama sürecinde bunların sayısı artabilir. Bu doğaldır, zira bu tip sorunlar ortaya çıktıkça gerekli önlemler alınacaktır. Önemli olan ülkemizin işsizlik sigortasına kavuşmuş olmasıdır ki, bu da gerçekleşmiştir [a.g.e, s.66].

İşsizlik sigortası çalışanın iş verimine de dolaylı yönden katkıda bulunmaktadır. Zira, işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalı çalışanlar, ahlak ve iyi niyet kurallarına daha fazla sadakat göstermek zorunda kalacaklarından verimlilik de artarak işgücü devri azalmaktadır. Diğer yandan işgücü piyasasına yönelik veri tabanı oluşturulmasına olanak sağlayarak doğru kişinin doğru işe yerleştirilmesi sağlanacak, böylece verimlilik ve çalışanların mutluluğu artacaktır.

İşsizlik sigortasının işsizliği artıracığını ve buna kanıt olarak da Avrupa'da 1960 ve 70'lerde işsizlik sigortası ödeneğinin artırılması ile işsizliğin arttığı ileri sürülmektedir. Bu doğrudur, ancak işsizlik sigortası bu gibi durumlar dikkate alınarak hazırlanmıştır, dolayısıyla bu eleştiriler yersizdir [Kenar, 2000: 60].

İşsizlik ödeneği, işçiye parasal destek sağlamakla beraber, güven duygusunu da ona gelecekte aşılacak en önemli dürtü olarak devam etmektedir. İşsizlik sigortasının amaçlarından birisi de, kaçak işsizliği nispi olarak önleyecek olmasıdır. Çünkü işçi, işsizlik ödeneği alabilmek için sigortaya bildirimde bulunmak zorunda kalacak, bu zorunluluk dolayısıyla da kaçak işçiliğin önlenmesine olanak tanyacaktır [Kılınç, 2000: 62].

İşsizlik sigortası kayıt dışı istihdamın kayda alınmasında etkili olacaktır. Özellikle işsizlik sonrasındaki süreçte faydalanılan ödenekler nedeniyle kayıtlı istihdam teşvik edilecektir.

Ayrıca işsizlik sigortası çalışanlar için bir nevi zorunlu tasarruf niteliği taşımaktadır. Yani çalışanın ücretinden belli oranda kesinti yapılarak ileride karşılaşılabilecek muhtemel refah kayıplarının önüne geçilmesine olanak tanımaktadır. Böylece kişileri zorunlu olarak tasarrufa yöneltecek, çalışanların geleceğe yönelik tedbirsizliklerinin de önüne geçilmiş olacaktır.

3.4. İşsizlik Sigortasına Yönelik Çeşitli Eleştiriler

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu mevzuat haline getirilinceye kadar bir çok platformda tartışma konusu olarak ele alınmış, mevzuat haline getirildikten sonra da hakkında düşünülen bir çok olumlu yaklaşımlara rağmen bazı hususlarda da eleştiri oklarına hedef olmuştur.

İşsizlik sigortasına yöneltelen en önemli eleştiri, söz konusu kanunun kapsamı ve niteliği itibariyle uygulanmasına imkan tanıyacak gerekli altyapı ve koşulların ülkemizde henüz mevcut olmadığı yönündedir.

İşsizlik sigortası tam istihdama ulaşmış, işsizlik oranı % 3'ü geçmeyen ülkelerde kısa süreli arızı iş kayıplarının olduğu durumlarda yeni bir iş bulununcaya kadar sigortalı işsizlere asgari bir yaşam standardı sağlamak maksadıyla işsizlik ödeneği veren bir sigorta kolu olma niteliğindedir. İşsizlik sigortasının işsizlik sorununa karşı düşünülen kalıcı bir çözüm şekli olmadığı, herkesçe bilinen şüphe götürmez bir gerçektir. Bu durumu itibariyle işsizlik sigortası programı vatandaşlarımız tarafından yanlış anlaşılmakta ve toplum içerisinde işsiz kalan herkese devletin belli bir oranda maaş bağlayacağı düşüncesi ortaya çıkmaktadır.

Öte taraftan işsizlik sigortası programı kapsamında bulunan kişilerin işsizlik ödeneğine hak kazanabilmeleri için belirli bir süre sigortalı olarak çalışmanın yanı sıra bir takım şartları yerine getirmek gibi yükümlülükleri de mevcuttur. Yani çalışanlar işsizlik

ödeneklerinden bazı kıstaslar dahilinde yararlanabilmekte, hiçbir işi olmayan veya ödeneği hak etmek için gerekli şartları taşımayan kişilere herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Ayrıca, bu yasa kapsamında sağlanan hizmetlerden biri de işsiz kalan kişilerin yeniden işe yerleştirilmesidir. Dolayısıyla TİK, iş başvurusu yapan iki kişi arasında önceliği işsizlik ödeneği verdiği kişiye tanıyacak ve sigorta kapsamına girmeyen işsiz yine işsiz kalacaktır. Bu uygulama da sosyal devletlerin vatandaşları arasında tesis etmekle yükümlü olduğu sosyal barış ve adaletin sağlanması hususu ile toplumsal açıdan gösterilmesi gereken hakkaniyet ilkesi ile bağdaşmamaktadır [Şakar, 1999: 25].

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na yönelik içerik açısından yapılan eleştirilerin yanında kanun tekniği açısından da bir takım eleştiriler yapılmıştır.

4447 sayılı kanun her ne kadar İşsizlik Sigortası Kanunu adını taşımakta ise de bir sigorta kolu ile ilgisi bulunmayan yasal değişiklikleri de içermektedir. Bu kanunun yasal mevzuat haline getirilirken 1475 Sayılı İş Kanunu da dahil mevcut altı temel kanunda bazı yapısal değişikliklerin yapılmış olması, söz konusu kanunun teknik açıdan aceleyle hazırlanmış bir kanun olarak hazırlandığı düşüncesini doğurmaktadır [Aktay, 1999: 6].

Devletlerde herhangi bir yasanın çıkarılması aşamasında yasa üzerinde sosyal tarafların ortak bir mutabakata varmaları, çıkarılacak yasanın benimsenerek sıhhatli bir şekilde uygulama alanı bulmasına imkan tanımaktadır. Aksi durumda, toplumsal mutabakat sağlanmadan çıkarılan yasalar, iktidarda bulunan partilerin siyasi bir dayatması olarak algılanacağından uygulama şansı bulamayacak ve uzun ömürlü olamayacaktır.

Ülkemizde işsizlik sigortası kanununun çıkarılmasındaki esas amaç, sosyal güvenlik sisteminde bir takım reformların gerçekleştirilmesi isteğinden ziyade, uluslar arası platformda yapılmış anlaşmalara dayalı olarak birtakım menfaatlerin elde edilmesi düşüncesi ise söz konusu kanunun sosyal tarafları memnun ederek sosyal bir reform niteliği taşıması beklenmemelidir.

İşsizlik sigortasının yasalaşma şekline yönelik getirilen bu eleştirilerin yanı sıra esas eleştiriler yasanın içeriğine yöneliktir. Söz konusu eleştiriler işsizlik sigortasının kapsamı, finansmanı, yararlanma koşulları, ödenek süresi ve miktarı, bekleme süresi, organizasyonu ve işsizlik sigortası fonu açısından müteakip maddelerde ayrı ayrı değerlendirilecektir.

3.4.1. İşsizlik Sigortasının Kapsamına Yönelik Eleştiriler

İşsizlik sigortasına kapsam yönüyle getirilen en büyük eleştiri yasa kapsamının dar olması ve kapsama girenler konusunda tam bir açıklığın olmayarak tartışmaya mahal verecek durumların bulunmasıdır.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yürürlüğe giren işsizlik sigortasının kapsamının belirli bir kesimle sınırlı tutulması, ülkede imtiyazlı çalışanlar kesiminin doğmasına neden olmuştur. Bu imtiyazlı kesimin meydana gelmemesi için, sosyal adalet açısından, çalışma istek ve yeteneğinde bulunan herkesin sigorta kapsamında bulunması gereklidir. Ancak böyle bir sigorta programı için tam istihdamın mevcut olduğu bir ekonomi biçimi olmalıdır [Centel, 1999: 8].

Sınırlı düzeyde sigortalı grubunu kapsayan işsizlik sigortası, kapsam dışında daha geniş kitlelerin oluşmasına neden olmuştur. Diğer taraftan işsizlik sigortasının kapsamına girmekle beraber, işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma şartlarını taşımayanlar ve ödeneği almaya hak kazandığı halde çeşitli nedenlerle bu hakkı kaybedenler de dikkate alındığında işsizlik sigortasının ne kadar dar bir kapsamda tutulduğunu açıkça göstermektedir [Aldemir , 2000: 75].

Ayrıca 2003 Yılı Hane Halkı İşgücü Anketine göre ülkemizde kayıt dışı istihdam nedeniyle büyük bir oranda sigortasız olarak çalışmanın yaygın olduğu da dikkate alınırsa işsizlik sigortasından yararlanabilecek sigortalı miktarının çok az sayıda olduğu görülecektir.

Bütün bunların yanında işsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde politik etmenlerin de etkili olduğu düşünülmektedir. Zira, işsizlik sigortası programının

uygulandığı ülkelerde bulunan Türk vatandaşları işsizlik sigortası ödeneği alabilmektedirler. Bu ülkelerin de Türkiye’de bulunan vatandaşlarının işsizlik sigortası programından faydalanması gerektiği yönündeki talepleri sonucu mütakabiliyet şartı ile ülkemizde yabancı statüsünde çalışanlar da işsizlik sigortası programının kapsamına alınmıştır.

3.4.2. Sağlayacağı Hizmetlere Yönelik Eleştiriler

4447 sayılı kanuna göre işsiz kalan sigortalıya TİK yeni bir iş bulmaya çalışacaktır. İşsizlik sigortasına getirilen eleştirilerden bir diğeri de sigortalı işsize yeni bir iş bulacak olan TİK’in işsizlik ödeneği süresince sigortalıya gerçekten uygun bir iş bulmakta gereken gayreti gösterip gösteremeyeceği, sigortalıya işsizlik ödeneği süresi içerisinde iş bulamazsa, işsizlik ödeneği kesildikten sonra da bu işsize iş bulmada aynı gayreti göstermeye devam edip etmeyeceği ve daha da önemlisi hizmet için gereken insan kaynakları alt yapısını oluşturarak piyasayı ve sigortalıları değerlendirip değerlendiremeyeceği yönündedir.

Ayrıca işsizlik sigortası, işsizlik ödeneği süresini doldurmadan işe yerleştirilen birisinin bu işinden de yasa kapsamında ayrılması durumunda, sigortalının daha önce hak ettiği işsizlik ödeneğini kullanmadığı süre kadar işsizlik ödeneğinden yararlanmasını kabul etmektedir. Ancak, işsizlik ödeneğinin tamamını veya tamamına yakını kullanan ve TİK’in bulduğu işe yerleştirilen işçi, yeni işinde işsizlik ödeneğinden yararlanmasını sağlayacak kadar prim ödeyemeden yasa kapsamında işsiz kaldığında işsizlik sigortası bu durumda ne yapacaktır? Bu durum işsizlik sigortasının hedeflenen sonuçlara ulaşmasını zorlaştırabilecektir.

3.4.3. Yararlanma Koşullarına Yönelik Eleştiriler

Ülkemizdeki işsizlik sigortası programına yönelik bir diğer eleştiri ise sigorta programından yararlanma koşullarının çok ağır olduğu yönündedir. Örneğin, işçi yanlış bir adım attığında, hem kıdem ve ihbar tazminatı verilmeyecek, hem de birikmiş olan işsizlik sigortası primleri yok sayılarak işsizlik sigortası programından

yararlandırılmayacaktır. Böylece işçinin yapmış olduğu bir hataya yasa tarafından iki ceza verilmiş olacaktır [Oyan, 2000: 69].

İşsizlik ödeneğinden yararlanma koşulları açısından tereddüt oluşturan bir başka durum da hizmet sözleşmesinin feshedilmesi halinde, fesih sebebinin haklı veya haksız olduğu konusunda işçi ve işveren arasında uyuşmazlıkların meydana gelmesi ve olayın yargıya intikal ettirilmesi sonucu işsizlik ödeneği talep edildiğinde kurumun bu talebi yerine getirip getirmeyeceği hususunda bir açıklığın bulunmamasıdır [Tuncay, 2000: 10].

İşsizlik ödeneğinden yararlanma bakımından diğer sigortalılar ile aynı şartlara sahip olmalarına rağmen, mevsimlik ve geçici sigortalı işlerde çalışanlar, yapılan işsizlik ödeneği ve hizmetleri hak etmek için gerekli şartların yerine getirilmesi diğer sigortalılara göre daha zor olmaktadır [Aldemir, 2000: 82].

Bütün bunların yanında işsizlik öncesinde bir işte çalışırken kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalanların, son üç yıl içerisinde ödemiş olmaları gereken en az 600 günlük primin en az 120 gününün işten ayrılmadan önceki dönemde kesintisiz olarak ödemiş olması şartı da çok ağırdır. Özellikle işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın çok olduğu ülkemizde yaşanan son krizle beraber pek çok kişi hem sürekli hem de sigortalı olarak çalışmamaktadır. Pek çok kişi belki son üç yıl içerisinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışmış olabilir, ancak son 120 gün kesintisiz sigortalı olarak çalışmamış olma ihtimali çok yüksektir. Bu nedenle, işsizlik ödeneğine hak kazanmak için son 120 gün kesintisiz olarak çalışmış olmak şartının aranmaması yerinde olacaktır.

Diğer taraftan 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda işsizlik sigortasından yararlanacak kişiler tanımlanırken “Herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalı işsizlik sigortasından yararlandırılacaktır” ifadesine yer verilmiştir. Aslında bu tanımlama çok ağır unsurlar içermektedir. Zira, kusurundan dolayı işten çıkartılan bir çalışanın işsizlik sigortasından faydalanamaması sosyal devlet ilkelerine ters düşmektedir. Ayrıca işverenin kötü niyetli olması durumunda sigortalının kusurundan dolayı işten çıkartıldığını beyan etmeyeceğini hiçbir kimse garanti edemeyecektir [Başkan, 2000: 68].

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için gerekli olan şartlardan bir tanesi de işverenin, işçinin herhangi bir kusur ve kabahati olmadan işten ayrıldığını gösterir belgeyi ilgili kuruma göndermesidir ki, işveren bu belgeyi vermekle sigortalının ihbar ve kıdem tazminatının ödenmesi yükümlülüğünü kabul etmektedir. Ülkemizde işverenin, sigortalıya ihbar ve kıdem tazminatı ödememek maksadıyla bu belgeyi vermek için belli haklarından vazgeçmesi yönünde çeşitli şantajlarda bulunması da ihtimal dahilindedir [Eriş, 1999: 75].

3.4.4. Finansman Şekline Yönelik Eleştiriler

İşsizlik sigortası programının finansman şekli, aylıkların hesabında ve primlerin ödenmesinde enflasyona endeksli bir sistem getirilmişse de anlaşılması ve uygulanması karışık birçok hükümlerle dolu bir görünüm içermektedir.

İşsizlik sigortası uygulamaya geçmeden önceki dönemde uygulamada olan 3417 Sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun'un tasarruf teşvik kesintileri işsizlik sigortası göz önüne alınarak kaldırılmış bunun yerini de işsizlik sigortası primleri almıştır. Ayrıca, her ne kadar tasarruf teşvik kesintileri kaldırılmış da olsa bu sistemde geçerli olan on sigortalıdan fazla işçi çalıştırılan işyerlerini kapsamakta ve ondan az işçi çalıştırılan işyerlerinde herhangi bir tasarruf teşvik primi kesintisi yapılmamakta idi. Ancak 4447 sayılı kanunun mevzuata girmesiyle düzenleme değiştirilmiş, bir işyerinde bir sigortalı işçi de çalışsa işveren tarafından işsizlik sigortası primi ödenmesi zorunluluğu, dolayısıyla işverene yeni bir mali yük getirilmiştir.

İstihdamın artırılması ve işsizlikle mücadele konusunda dünyada uygulanan çağdaş tedbirler; işyeri yükümlülüklerinin azaltılması ve kolaylaştırılması şeklindedir. Oysa ülkemizde çağdaş anlayışa taban tabana zıt bir kamu politikası uygulanmaktadır.

Bir görüşe göre [www.tisk.org.tr]; kıdem ve ihbar tazminatı müesseseleri dikkate alınmadan getirilen işsizlik sigortası, işveren açısından mükerrer ödemeye yol açmıştır. 2002'de İşsizlik Sigortası prim oranlarında birer puanlık indirim yapılması olumlu, ancak yetersiz bulunmaktadır.

İşverene yüklenen bu mali yükler;

- üretim ve istihdam maliyetinin önemli ölçüde artmasına,
- işletmelerin canlılığını kaybetmesine ve küçülmesine,
- yatırım yapma şevkinin kırılmasına,
- kayıt dışı sektörün giderek genişlemesine,
- hızla değişen ekonomik şartlara uyum esnekliğinin kazanılamamasına,
- işletmelerin iç ve dış pazarlardaki rekabet imkanlarının azalmasına,
- yurtdışına sermaye kaçışına,
- yabancı sermaye girişinin engellenmesine vb. neden olmaktadır.

Diğer taraftan zorunlu tasarruf kesintilerinde olduğu gibi işsizlik sigortası fonunda biriken paranın devlette karşılığının bulunup bulunmadığı da ayrı bir tartışma konusudur. Zira devlet, bu tür fon uygulamalarına her zaman hazır kaynak olarak bakmış ve bu fonları verimsiz alanlarda kullanmak suretiyle sigorta açıklarını büyümüştür. Yapılan incelemelerde SSK alacaklarının büyük bir bölümünü kamu kurum ve kuruluşlarından alınacak alacakların oluşturduğu düşünülürse söz konusu sigorta programına olan devlet katkısının ne kadar güven verici olduğu da yoruma açıktır.

3.4.5. Ödenek Süresi ve Miktarına Yönelik Eleştiriler

İşsizlik sigortası programına yönelik bir diğer eleştiri işsizlik ödeneğine hak kazanmanın zor ve ödenek tutarının yetersiz olmasıdır. Ayrıca uygulamada da işsizlik ödeneğinin hesaplanması hususunda bir takım tutarsızlıklar olduğu değerlendirilmektedir.

Ekonomik veriler dikkate alındığında, işsizlik ödeneğinden alınabilecek miktar ile işsizlik sigortasına ödenecek miktar arasında da bir orantısızlık görülmektedir. İşsizlik ödeneğinden alınacak aylık miktar, asgari ücretin netinden fazla ve asgari ücretin netinin yarısından az olamayacaktır. Yani en az işsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı ile en fazla işsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı arasında en fazla iki kat fark olacaktır. Oysa işsizlik sigortası prim kesintisinin brüt ücret üzerinden olması nedeniyle

prime esas kazancın alt sınırından ödeyen ile üst sınırından ödeyen arasında prim kesintisi miktarları açısından 3-5 kat fark olduğundan yapılan katılımlara göre adil bir edinim olmamaktadır.

Burada üzerinde durulması gereken önemli bir nokta daha vardır. O da prime esas kazancın alt sınırı ile asgari ücret arasındaki farktır. Örneğin prime esas kazancın aylık alt sınırı 01 Temmuz 2002 ile 31 Aralık 2002 tarihleri arasında 328 milyon TL. iken aynı tarihlerde asgari ücretin brütünün 251 milyon TL. olması ve aradaki farkların priminin de işveren tarafından ödenecek olması işverenlerin ağır olan prim yüklerini daha da ağırlaştırmaktadır. Bu da ödenmeyen ücretten prim alınması gibi çalışma karşılığı olmayan ek bir maliyettir. Anılan nedenle de SSK'da prime esas kazanç alt ve üst sınır tespitinin asgari ücretle ilişkilendirilmesi gerekmektedir.[Tuncay , 2002: 23]

Ayrıca işsizlik sigortasını düzenleyen 4447 sayılı kanunda; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden, 120 günü işten ayrılmadan önceki dönemde kesintisiz olmak üzere son üç yılda en az 600 gün prim ödeyenlerin 180 gün, en az 900 gün prim ödeyenlerin 240 gün ve en az 1080 gün prim ödeyenlerin 300 gün süre ile işsizlik ödeneğinden yararlanacakları belirtilmektedir. Burada ödenen prim süresi ile alınacak işsizlik ödeneğinin süresi arasında bir çelişki mevcuttur. Doğru orantı yapılarak hesaplama yapıldığında 600 günlük prime 180 gün ödenek veriliyorsa 900 gün prime 270 gün, 1080 günlük prime de 324 gün süre ile işsizlik ödeneği verilmesi gerekmektedir. Oysa yasaya göre 900 ile 1080 gün prim ödeyenler mağdur edilmiş olmaktadır.

3.4.6. İşsizlik Sigortasının Organizasyonuna Yönelik Eleştiriler

İşsizlik sigortası programına yönelik bir diğer eleştiri de programın organizasyonuna yönelik yapılan eleştirilerdir. 4447 sayılı kanunla işsizlik sigortası programının yönetimi TİK'in, primlerin toplanması ise SSK'nın sorumluluğuna verilmiştir.

TİK'in bünyesinde İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı ihdas edilmiş, söz konusu başkanlığın görev, yetki ve sorumlulukları 4447 sayılı kanununun 46. maddesinde

belirtilmiştir. Kanunun ilgili maddesinde belirtilen görevlerin ifası için gerekli mali kaynak oluşturmak ve bu kaynakların piyasa şartları içerisinde değerlendirilmesini sağlamak maksadıyla da İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur.

Fon, 4447 sayılı kanunda belirtildiği gibi bakanın ve hazine müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilen birer üyeden oluşan dört kişilik Fon Yönetim Kurulu tarafından yönetilmektedir.

Organizasyon açısından işsizlik sigortası kanununa yönelik eleştirilerden birisi işsizlik sigortası fonunun idari ve mali özerkliği bulunmayan bir yönetim kurulu tarafından yönetilmesine yöneliktir. Zira; İşsizlik Sigortası Fonu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından genel denetime tabidir. Ayrıca fon hesapları her üç ayda bir yeminli mali müfettişlere denetletirilmekte ve sonuçlar kamuoyuna sunulmaktadır. Bunun yanında TİK ve SSK müfettişleri de kurumlarına verilen görevler dolayısıyla teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahiptirler. Bütün bunlar göstermektedir ki, fon hiçbir surette idari ve mali özerkliğe sahip bulunmamaktadır.

Organizasyona yönelik bir diğer eleştiri ise fon yönetiminin profesyonellikten uzak olduğu ve fon yönetiminde sosyal tarafların ağırlığına yer verilmediği yönündedir. Kanunda da belirtildiği üzere fon yönetimi hükümet ağırlıklı bir yapıya sahiptir. Fonun başkanlığını hükümet kanadını temsil eden üye yapacak ve eşitlik halinde hükümeti temsil eden üyeni dediği olacaktır. Buradan ağırlıkla işçi ve işveren tarafından toplanan bu fonun yönetimi hükümet ağırlıklı olarak devam edecek ve sosyal tarafların fona yönelik istedikleri bir düzenlemeyi geçirmelerinin mümkün olamayacağı sonucu çıkmaktadır. Ayrıca fon yönetim kurulu üyelerinin dört yıl süre ile görev yaptıkları düşünülürse yönetim kurulunun ne kadar sağlıklı bir şekilde çalışacakları da ayrı bir tartışma konusudur. Bunun yerine yönetim kurulunun beş kişiden oluşarak, bunlardan en az üç tanesinin daimi olarak görevde bulunması, fonun hak sahipleri lehine daha yararlı bir şekilde çalıştırılabileceği sonucunu vermektedir [Oyan, 2000: 70].

Bütün bunların dışında fon yönetimi TİK Genel Müdürlüğünün dışında ayrı bir tüzel kişilik olarak oluşturulmuştur. İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı ise TİK bünyesinde oluşturulmuştur. Bu uygulama ile aynı kurum içerisinde farklı ücret rejimine tabi personel oluşturulmuştur. TİK Genel Müdürü de fon yönetiminde bulunmadığı için devre dışı bırakılmıştır. Böyle bir idari yapının zaman içerisinde bazı bürokratik sorunların ortaya çıkmasına neden olabileceği değerlendirilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, işsizlik sigortası fonunun yapılanma şekli yeni bir kurumun çatısı altında örgütlenmeyi içermemekte ve SSK ile TİK arasında paylaşılmaktadır. Böyle bir idari yapılanma da yönetimin özerkliği açısından ciddi endişeleri açığa çıkarmaktadır.

Ayrıca işsizlik sigortası fonunun işletilmesi ve yönetilmesi mevcut bir yönetim kurulunun varlığına rağmen TİK Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra birimlerine bırakılmıştır. Söz konusu kurum da hiçbir özerkliğe sahip olmayıp, her türlü siyasi etkilere açıktır [Centel, 1999: 9].

Sonuç olarak işsizlik sigortası programı, organizasyon açısından iktidara daha sınırlı bir düzeyde söz hakkı tanıyan ve seçime gelecek bir yönetimle işleyen bir yapıda olması gerekirken devlet ağırlıklı bir yönetim şekli benimsenerek özerklik ilkesi göz ardı edilerek siyasi iradenin etkilerine mahkum bir program olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.4.7. İşsizlik Sigortası Fonuna Yönelik Eleştiriler

Diğer taraftan işsizlik sigortası için kesilen prim miktarı ile verilecek işsizlik ödeneği miktarı arasındaki orantısızlık, zorunlu tasarruf uygulaması ile kıyaslandığında da görülmektedir. Zira, işsizlik sigortasının hayata geçtiği 01 Haziran 2000 tarihinde sona erdirilen ve işsizlik sigortasına ödenen prim oranında olduğu gibi işverenden % 3, işçiden % 2 ve devletten % 2 olmak üzere toplamda % 7 oranında primlerin ödendiği tasarruf teşvik fonundan çalışanlara her yıl düzenli olarak ödenen nema miktarı, işsizlik sigortasından yararlanmaya hak kazanacak birinin 6 ay süresince alacağı işsizlik ödeneği miktarına yakın bir miktardadır. Başka bir ifade ile her yıl bütün işçilere 6 ay boyunca alınabilecek işsizlik ödeneği miktarı kadar nema ödenmiştir. Bu nedenle asgari

ücretin netinden daha az olmak zorunda olan işsizlik ödeneğinden 6 ay yararlanabilmek için son üç yıl içinde 600 gün, 8 ay yararlanabilmek için 900 gün ve 10 ay yararlanabilmek için 1080 gün prim ödenmiş olması şartı çok ağırdır. Yüksek oranlarda alınan işsizlik sigortası primlerinden dolayı 30 Nisan 2004 tarihi itibariyle işsizlik sigortası fonundan giderler düşüldükten sonra yaklaşık 10,4 katrilyon gibi çok büyük bir meblağ birikmiştir. 01 Mayıs 2004 tarihinden itibaren işsizlik sigortası fonuna hiç para girmeyecek olsa dahi fonda 4.374.134 kişiye 10 ay boyunca yetecek kadar para birikmiştir.

İşsizlik sigortası fonunda biriken paraların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmayacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Hele ekonomik krizleri bitmeyen ve ekonomik istikrarı yıllardır yakalayamayan ülkemizde işsizlik sigortası fonu, sosyal güvenlik için kesilen primlerin iyi değerlendirilmemesi sonucu iflas noktasına gelen sosyal sigorta kurumlarımız gibi olmamalıdır. İşsizlik sigortası fonundaki paralar tıpkı bugüne kadar olduğu gibi reel olarak korunmalı ve fon kaynakları sadece işsizlik sigortasının kuruluş amacına uygun olarak yani işsizlik ödeneğinin verilmesinde, hastalık ve analık sigortası primlerinin karşılanmasında ve bu dönemde yeni bir işe girebilmelerine yönelik iş bulma hizmeti, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi sağlanmasında kullanılmalıdır.

3.5. İşsizlik Sigortasının Türkiye’de Uygulanabilirliği

Türkiye’de işsizlik sigortasının uygulanabilirliği konusunda çok çeşitli tartışmalar yapılmıştır. Bazı görüşlere göre işsizlik sigortasının varlığının ülkemizde giderek artan işsizlik sorununu çözemese dahi sosyal dengeler açısından olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı savunulmaktadır. Buna ilave olarak kurulan işsizlik sigorta fonları sayesinde oluşacak büyük kaynakların yeni yatırımlara ve dolayısıyla yeni istihdam imkanı oluşturmaya yönelik kullanılacağı ileri sürülmektedir. Karşı görüşte olanların ortak noktası ülkemizdeki istihdam sorunudur. Bunlara göre aktif nüfusun tamamını istihdam imkanının sağlanamadığı bir ülkede hiçbir işte çalışmamış kişileri kapsamına almayan bir işsizlik sigortasının adil bir sistem oluşturmayacağını ileri sürmektedirler.

Bütün bunlara rağmen işsizlik sigortasının sosyal yönü ağır basan bir sigorta kolu olma niteliği bulunmaktadır. İşsizlik ile birlikte işçinin kendisinin ve ailesinin maruz kalabileceği gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntüler ve bu çöküntülerin sebep olduğu olumsuzluklar işsizlik sigortası ile birlikte geçici bir süre bile olsa aşılmaya çalışılmaktadır.

İşsizlik sigortasının olumlu etkilerinden bir diğeri de, gelirlerin yeniden dağılımı üzerinde kendini göstermektedir. Çalışan işçi, işveren ve devlet primlerinden oluşan işsizlik sigortası fonundan işsiz kalanlara belirli bir gelir desteği sağlanmaktadır. Böylece toplumda sosyal adaletin sağlanması yönünde işsizlik sigortasının olumlu bir katkısı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla işsizlik sigortasının sosyal bir politika aracı olma niteliği de bulunmaktadır.

İşsizlik sigortası kavramının makro ekonomi açısından da dengeleyici bir rolü bulunmaktadır. Makro ekonomi içerisinde istihdam seviyesinin düştüğü dönemlerde toplam talepte ciddi oranlarda düşüşler yaşanmaktadır. Bu da ekonomik dengesizliklere neden olmaktadır. İşsizlik sigortası ise istihdamın daralma gösterdiği ekonomik durgunluk dönemlerinde işsizlik sigortası ödemeleri yoluyla işsiz kalanların belirli miktarda satın alma güçlerini koruma altına alarak piyasalardaki talebin azalmasını ve dolayısıyla üretimin düşmesini engellemektedir.

İşsizlik dönemlerinde işsiz kalanlara verilecek çeşitli eğitimler vasıtasıyla nitelikli iş gücünün artması da sağlanmaktadır. Bu yönde verilen eğitim, verim ve kaliteyi olumlu etkileyecek, iş gücü dağılımındaki dengesizliği giderecek bir araç olarak kullanılmaktadır.

İşsizlik sigortasının çalışana sağladığı olumlu katkılar nedeniyle de kayıt dışı istihdam azalmaktadır. Böylelikle ülkedeki işsizlik hakkında daha doğru veriler elde edilebilmektedir. Bunun sonucunda da sosyal ve ekonomik politikalar daha etkili bir şekilde hazırlanabilmektedir.

Günümüzde çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin asgari şartlarından biri olan işsizlik sigortası uygulamasına geçilmesi kaçınılmazdır. İşsizlik sigortası, sosyal güvenlik sistemimizin bütünlüğü açısından gereklidir [TÜGİAD,1997: 62].

İşsizlik sigortasına ihtiyacın yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma istek ve arzusunda olup da çalışma imkanı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğduğu düşünülürse işsiz kalan bir kişinin moral yapısının, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmaz bir durumdadır.



SONUÇ VE ÖNERİLER

İşsizlik sigortası sosyal güvenliğin konusu olan risklerden sayılmaktadır. Bununla birlikte işsizlik sigortasının gelişimi ve amaçları çok daha geniş boyutlara taşınabilmektedir. Çıkış noktası doğru şekilde tespit edildiği takdirde, uygulanması yönünde önemli dayanak noktaları elde edilebilmektedir. Bu noktaların vurgulanması, yapılacak tartışmalar açısından da önem taşımaktadır.

Ülkemizdeki işsizlik sigortası uygulamalarının genel bir değerlendirmesini yaptığımızda, sistemden yararlanan sayısının sınırlı olduğunu görmekteyiz. İşsizlik ödeneği alanların aylık ortalaması 60 bin civarındadır. Fonun gelirleri ödemelerin çok üzerinde gerçekleşmekte ve fon hızla büyümektedir. İşsizlik sigortası sisteminde değişiklik yapılmasının gereği açıktır. Ayrıca, işsizlik sigortası kapsamında işsizlere verilmesi gereken mesleki eğitim hizmetlerinin de bu zamana kadar çok kısıtlı olduğunu görmekteyiz. Bunun temel nedeni ise TİK'in il müdürlüklerindeki personel sayısının son derece yetersiz olmasıdır. TİK işsizlik sigortası gibi uygulaması zor ve idari yükü ağır bir görevi üstlenmesine rağmen yasasının olmaması nedeniyle ilave personel alamamış üstelik emeklilik nedeniyle personel sayısı sürekli azalmıştır. TİK'in gerek işsizlik sigortası kapsamındaki hizmetleri gerekse diğer işgücü piyasası hizmetleri etkin olarak verebilmesi için ivedilikle personel açığının giderilmesi gerekmektedir.

Ayrıca işsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için yapılan düzenlemedeki kademelendirilmenin daha adil yapılması gerektiği düşünülmektedir. Örneğin son üç yıl içerisinde; toplamda en az 540 gün işsizlik sigortası primi ödeyenlere 6 ay, 720 gün işsizlik sigortası primi ödeyenlere 8 ay, 900 gün işsizlik sigortası primi ödeyenlere 10 ay ve 1080 gün işsizlik sigortası primi ödeyenlere de 12 ay süreyle işsizlik ödeneği verilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan işsizlik ödeneği miktarının asgari ücretin netinden fazla olmaması çok isabetli bir tespit olmasına rağmen ödenek miktarının tespitinde sigortalının çalışırken aldığı ücretten ziyade işsizlik ödeneğinden yararlanmaya hak kazandığı süre dikkate alınmalıdır. Ayrıca, işsizlik ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneğinin verildiği süre

içerisinde kademeli olarak azaltılarak sigortalının bir an önce iş bulmaya zorlanması sağlanmalıdır. Örneğin işsizlik ödeneğinden;

- 6 ay yararlanmaya hak kazananlara ilk 2 ay net asgari ücretin % 70'i, sonraki 2 ayda % 60'ı ve son 2 ayda da % 50'si oranında,
- 8 ay yararlanmaya hak kazananlara ilk 2 ay net asgari ücretin % 80'i, sonraki 2 ayda %70'i, sonraki 2 ayda % 60'ı ve son 2 ayda da %50'si oranında,
- 10 ay yararlanmaya hak kazananlara ilk 2 ay net asgari ücretin %90'ı, sonraki 2 ayda %80'i, sonraki 2 ayda %70'i, sonraki 2 ayda % 60'ı ve son 2 ayda da % 50'si oranında,
- 12 ay yararlanmaya hak kazananlara ilk 2 ay net asgari ücret kadar, sonraki 2 ayda %90'ı, sonraki 2 ayda % 80'i, sonraki 2 ayda %70'i , sonraki 2 ayda % 60'ı ve son 2 ayda da % 50'si oranında verilmesi şeklinde yeni bir düzenlemenin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Her şeyin ötesinde işsizlik sigortası programı işsizlik sorununun bir çözüm şekli değildir. Ülkemizde işsizlik sigortası uygulamasının yaygınlaştırılmasından önce istihdam sorununa yönelik gerekli tedbirler alınmalıdır. Şurası da unutulmamalıdır ki, işsizlik sigortası programı ancak tam istihdam seviyesine ulaşmış ekonomilerde başarı ile uygulanabilmektedir.

Günümüzde işsizlik oranının düşük olduğu ülkelerde bile işsizlik büyük bir sorun olarak görülmekte ve işsizlikle mücadele programları geliştirilmektedir. Son krizle ciddi oranda artan işsiz sayısı, önlem alınmadığı takdirde gerek sosyal barış gerekse ekonomi için büyük tehlike oluşturmaktadır. İşsizlik sigortası önemli bir düzenleme olmasına rağmen yeterli olmayıp, işsizlikle mücadele için;

- İhracata dayalı kalkınma politikalarına öncelik verilmeli, reel sektör ihracat ve istihdam politikaları ile desteklenmeli,
- Ücret politikaları verimlilik artışlarını esas almalı, ücret artışları verimlilik ve üretim artışları baz alınarak yapılmalı,

- İstihdam artışını destekleyen politikalar uygulanmalı, özel sektörün yatırım yapacağı, istikrarın ortamı sağlanarak, yapısal reformlar hızlandırılmalı,
- İşverenin sırtındaki istihdam yükleri hafifletilmeli, çalıştırılan personel sayısı artıkça işvereni bir anlamda cezalandıran uygulamalardan vazgeçilerek, çalıştırılan personel sayısı artıkça işverenin yüklerini hafifleten ve ödüllendiren bir sisteme geçilmelidir.

Öte yandan işgücü piyasasındaki gelişmeleri yakından izlemek, gerekli müdahalelerde bulunmak ve işgücü eğitime katılmak amacıyla, güçlü bir aracı kurumun yaratılması son derece önemlidir. İş bulma ve işe yerleştirme, özünde bir kamu görevidir ve kar amaçlı bir anlayışla gerçekleştirilmemelidir. TİK'in kuruluş kanunu çıkarılmalı, kurum'un etkili bir biçimde çalışması sağlanmalıdır.

İşsizliğin Türkiye'de hala yüksek oranda seyreden nüfus artışının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Etkili bir nüfus kontrolü bilgilendirmesi ve desteğiyle, her ailenin sahip olmak istedikleri çocuk sayısı kadar çocuğa sahip olması sağlanarak işsizler ordusuna yeni işsizlerin katılması önlenmelidir.

Çalışmamızda açıklanan nedenlerle ülkemizde kronik bir sorun haline gelen işsizlik sorununun bir sonucu olarak bireysel ve toplumsal açıdan ortaya çıkan olumsuzlukların bir nebze de olsa giderilmesine yönelik uygulanmaya başlayan işsizlik sigortası programı, uygulamasında meydana gelen bir takım aksaklıklara rağmen ülkemiz adına faydaları bulunan bir sigorta kolu olarak göze çarpmaktadır.

Unutulmamalıdır ki, AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'nin tam üye olabilmesi ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin AB normlarına uygun hale getirilmesinden geçmektedir. Bu husus üzerinde Avrupa Birliğine Katılım Ortaklığı belgesinde ve çeşitli tarihlerde açıklanan ilerleme raporlarında da önemle durulmuştur. Bu doğrultuda yapılan yasal düzenlemelerin her ne kadar AB'ye tam üye olabilmek maksadıyla gerçekleştirilmesi taahhüt edilen reformların bir sonucu olarak yapıldığı düşünülse de özellikle sosyal güvenlik alanındaki gelişmelerin ülkemiz insanı adına sevindirici ve olumlu bir gelişme olduğu şüphesizdir.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

ABBASGİL, Cengiz; Kıdem Tazminatı ve Uygulaması, İstanbul, 1994.

ANDAÇ, Faruk; Niçin İşsizlik Sigortası, Türk-İş Yayını, Kayseri, 1991.

ANDAÇ, Faruk; İşsizlik Sigortası, TÜHİS Yayınları, Ankara, 1999.

AKDOĞAN, Ali; Kamu Maliyesi, Gazi Üniversitesi İİBF, 3. Baskı, Ankara, 1989.

ATEŞOĞULLARI, Kemal; Uluslar arası Çalışma Örgütü ve Türkiye, Petrol-İş Yayını, İstanbul, 1997.

ATKINSON, A.B., John MİCKLEWRİGH ; Unemployment Compensation and Laboru Market Transitions: A Critical Review, Journal of Economic Literature, 1991.

ÇALIK, Şefik; İş Sözleşmesinin Feshi ve Kıdem Tazminatı, İstanbul, 1990.

DİLİK, Sait; Sosyal Güvenlik, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1992.

EKİN, Nusret; Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de İşsizlik, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1971.

EKİN, Nusret; İşsizlik Sigortası Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1994.

ERSEL, Birsen; Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası, Dilek Ofset Matbaacılık, İstanbul, 1999.

ERSOY, B.; İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ankara, 1980.

SAVER, Ertan Z.; İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, DPT Yayını, Ankara, 1971.

SERTER, Nur; Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Çalışma, İstanbul, 1993.

TÖRÜNER, Mete; Çalışma Ekonomisi, Beta Yayınları, İstanbul, 1990.

TÖRÜNER, Mete; İşsizlik Sigortası, Friedrich Ebert Vakfı Ekonomi ve Toplum Serisi, İstanbul, 1991.

ZAİM, Sabahattin; Çalışma Ekonomisi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.

MAKALELER

AKTAY, A. Nizamettin, “4447 Sayılı Kanunla 1475 Sayılı İş Kanunu’nda Yapılan Değişiklik”, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 15-16, Sayı: 6, Kasım 1999, ss. 6-11.

ALDEMİR, Ahmet, “İşsizlik Sigortası Kanununda Kapsam Sorunu”, Tes-İş Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 4, Temmuz 2000, ss.70-90.

BAĞDADIÖĞLU, Enis, “İşsizlik Sigortası”, Demiryol-İş Dergisi, Sayı: 3, Nisan-Mayıs-Haziran 2000, ss. 36-50.

BAŞTERZİ, Süleyman; İşsizlik Sigortası, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No: 509, Ankara, 1996.

CENTEL, Tankut, “İşsizlik Sigortası Kanununa İlişkin Genel Değerlendirme”, Mercek Dergisi, Ekim 1999, ss. 7-14.

CEYLAN-ATAMAN, Berrin, “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisi İle Uyumu”, İşveren Dergisi, Sayı: 36, Ekim 2003.

DOĞUKANLI, Hatice, “İşsizlik Sigortası ve Finansmanı Açısından Bir Değerlendirme”, İstihdam Dergisi, Sayı: 20, Eylül 1995, ss. 21-27.

EKEBAŞ, Jale, “Uluslar arası Çalışma Örgütü’nün Kabul Ettiği Sözleşmeler ve Türkiye”, İstihdam Dergisi, Sayı: 17, 1994, ss. 26.

ERİŞ, Zehra, “Yeni Yasa ve İşsizlik Sigortası”, Özgürlük Dünyası Dergisi, Kasım 1999, ss. 72-76.

KILIÇ, Cem, “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, İşveren Dergisi, Sayı: 36, Ekim 2003.

KRETSCHMER, Hans Jörg, “Yeni Avrupa İstihdam Stratejisinin Üye ve Üyeliği Kesinleşen Ülkelere ve Türkiye’ye Etkileri”, İşveren Dergisi, Sayı: 36, Ekim 2003.

KUTLUK, Raif, İlyas ÇELİKOĞLU, “İşsizlik Sigortasına Bir Bakış”, İktisat Dergisi, İ.F.M.C., Sayı: 400, Nisan 2000, ss. 75-79.

OYAN, Oğuz, “Yarı Mamul Bir Yasa: İşsizlik Sigortası”, Peryön Dergisi, Temmuz 2000, ss.67-71.

ÖKÜTÇÜ, Davut, “Avrupa İstihdam Stratejisi ve Sosyal Politikalar”, İşveren Dergisi, Sayı: 36, Ekim 2003.

PÜRSÜNLERLİ, Elif, “Türkiye’nin İşsizlik Sigortası Sistemi ve Değerlendirmesi”, İşveren Dergisi, Cilt: 38, Şubat 2000, ss. 24-28.

SELAMOĞLU, Ahmet, “Gelişmiş Ülkelerde İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri”, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1, Ekim 2003.

SUNGAR, Murat, “Türkiye’nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu Konusunda Yapılması Gereken Çalışmalar”, İşveren Dergisi, Sayı: 36, Ekim 2003.

ŞAKAR, Müjdat, “İşsizlik Sigortasının Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kıdem Tazminatı Müessesesi İle İlişkisi”, İş Hukuku Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, Nisan-Haziran 1992, ss. 195-209.

ŞAKAR, Müjdat, “İşsizlik Sigortası Kanununun Getirdiği Yeni Yükümlülükler”, Mercek Dergisi, Ekim 1999, ss. 21-28.

TUNCAY, A.Can, “4447 Sayılı Kanun ve Getirdiği Yeni Yüklümlülükler”, Mercek Dergisi, Ekim 1999, ss. 25-35.

TUNCAY, A.Can, “Genel Çizgileri ile 4447 Sayılı Kanun”, Kamu İşveren Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak 2000, ss. 2-15.

TUNCAY, A.Can, “Prime Esas Günlük Kazanç Sınırlarının Belirlenmesi Çıkmazı”, İşveren Dergisi, Cilt: 40, Sayı: 5, Şubat 2002, s.29.

UĞUR, Suat, “Sosyal Güvenliğimizdeki Son Gelişmelerin Değerlendirilmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, 2002, ss. 131-139.



TEZ ve SEMİNERLER

ALPAY, Kadir, Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşsizlik Sigortası, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mart 2001.

BAŞKAN, Recai, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası” , İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Mayıs 2000, ss. 68-73.

BAŞTERZİ, Süleyman, İşsizlik Sigortası, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1994.

DİNÇER, Celal, Avrupa Topluluğu ve Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ocak 1997.

İŞİK, S.N., Finansman ve Organizasyon Açısından İşsizlik Sigortası, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1994.

KENAR, Necdet, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası”, İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Mayıs 2000, ss. 60-62.

KILINÇ, Salih, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası”, İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Ankara, Mayıs 2000, ss. 62-64.

KUTAL, Metin, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Ankara, Mayıs 2000, ss. 48.

MÜLLER, Gerhild Pinkvass, “Almanya’da İşsizlik Sigortası”, İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri, Ankara, Mayıs 2000, ss. 80.

TİSK, “İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler”, İnceleme Yayınları, No: 7, Ankara 1992.

TUNA, Yılmaz, İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1995.

ZENGİN, Mehmet, İşsizlik Sigortası ve Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2002.



RAPORLAR

CEPR, Causes of the Rise in Unemployment- Unemployment: Choises for Europe, Monitoring European İntegrations, Nisan 1995, Lüksemburg.

ÇSGB Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortasını Tamyalım, Yayın No: 311, Ankara, 2000.

DPT, I. Beş Yıllık Kalınma Raporu (1963-1967), Ankara, 1963.

DPT, II. Beş Yıllık Kalınma Raporu (1968-1972), Ankara, 1968.

DPT, III. Beş Yıllık Kalınma Raporu (1973-1977), Ankara, 1973.

DPT, IV. Beş Yıllık Kalınma Raporu (1979-1983), Ankara, 1979.

DPT, V. Beş Yıllık Kalınma Raporu (1983-1989), Ankara, 1983.

DPT, VI. Beş Yıllık Kalınma Raporu (1990-1994), Ankara, 1989.

DPT, VII. Beş Yıllık Kalınma Raporu (1996-2000), Ankara, 1995.

Economist, "Economic İndicators", Vol: 335, Issue: 8163, March 2000, ss. 104-110.

European Commission, "Evolution of social Protection in the Member States of the European Union", Employment and Social Affairs, Lüksembourg, 1999.

European Commission, Financing, Employment and Social Affairs, Lüksembourg, 2000.

European Commission, “Social Protection in the European Union Member States and European Economic Area: Situation on 1 January 2001”, Employment and Social Affairs, Lüksembourg, 2001.

İLO, Ankara Bürosu Bülteni, Ankara 1995.

TİSK, İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, Ankara 1999.

TİSK, 39. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, 2001.



İNTERNET

<http://www.csqb.gov.tr/iskur.htm>.

<http://www.die.gov.tr>.

<http://www.dpt.gov.tr>.

<http://www.ILO.org>.

<http://www.oecd.org>.

<http://www.tisk.org>.

<http://www.turkis.org>.



Tablo-6: HANEHALKI İŞGÜCÜ ANKETİ TEMEL GÖSTERGELERİ 2003

	TÜRKİYE	COĞRAFI BÖLGELER							
		MARMAR A	EGE	AKDENİZ	İÇ ANADOLU	KARADENİZ	DOĞU ANADOLU	GÜNEYDOĞU ANADOLU	
15 VE DAHA YUKARI YAŞTAKİ SİVİL NÜFUS (Bin Kişi)	48.912	13.513	6.824	6.314	8.383	6.125	3.845	3.909	
İŞGÜCÜ (Bin Kişi)	23.640	6.618	3.087	2.983	3.525	3.786	1.767	1.875	
İSTİHDAM (Bin Kişi)	21.147	5.838	2.756	2.660	3.164	3.605	1.655	1.470	
İŞSİZ (Bin Kişi)	2.493	780	331	324	361	181	112	404	
İŞGÜCÜNE KATILMA ORANI (%)	48.3	49.0	45.2	47.2	42.0	61.8	46.0	48.0	
İSTİHDAM ORANI (%)	43.2	43.2	40.4	42.1	37.7	58.9	43.0	37.6	
İŞSİZLİK ORANI (%)	10.5	11.8	10.7	10.9	10.2	4.8	6.3	21.6	
EĞİTİMLİ GENÇ (*)	27.8	25.4	28.1	29.2	29.3	25.9	25.4	45.2	
EKSİK İSTİHDAM ORANI (%)	4.8	4.8	3.5	3.5	5.1	4.5	12.3	2.7	
EĞİTİMLİ GENÇ (*)	6.5	4.5	6.0	3.6	6.4	10.7	20.8	2.3	

(*) Eğitimli genç olarak 15-24 yaş grubu içerisinde, lise ve daha yüksek eğitimli olanlar alınmıştır.

Tablo-7: TÜRKİYE'DE NÜFUSUN VE İŞGÜCÜNÜN YAPISI

TOPLAM NÜFUS	2002	2003
NÜFUS VE İŞGÜCÜ DURUMU		
1. KURUMSAL OLMAYAN SİVİL İŞGÜCÜ (000)	68.393	69.479
2. 15 VE DAHA YUKARI YAŞTAKİ NÜFUS (000)	48.041	48.912
3. İŞGÜCÜ DURUMU (000)	23.818	23.640
3.1. İstihdam Edilenler	21.354	21.147
3.1.1. Eksik İstihdam	1.297	1.143
3.2. İşsizler	2.464	2.493
4. İŞGÜCÜNE DAHİL OLMAYANLAR (000)	24.223	25.272
4.1. İş Arayıp, Son Üç Ayda İş Arama Kanalı Kullanmayanlar	661	595
4.2. İş Aramayıp İşbaşı Yapmaya Hazır Olanlar	360	351
4.2.1. İş Bulma Ümidi Olmayanlar	73	84
4.2.2. Diğer	287	267
4.3. Mevsimlik Çalışanlar	813	894
5. İŞGÜCÜNE KATILMA ORANI (%)	49,6	48,3
6. İŞSİZLİK ORANI (%)	10,3	10,5
6.1. Eğitimli Genç Oranı (%)	29,1	27,8
7. EKSİK İSTİHDAMDA OLANLARIN İŞGÜCÜNE ORANI (%)	5,4	4,8
7.1. Eğitimli Genç Oranı (%)	6	6,5
ERKEK NÜFUS		
NÜFUS VE İŞGÜCÜ DURUMU		
1. KURUMSAL OLMAYAN SİVİL İŞGÜCÜ (000)	34.154	34.692
2. 15 VE DAHA YUKARI YAŞTAKİ NÜFUS (000)	23.827	24.260
3. İŞGÜCÜ DURUMU (000)	17.058	17.086
3.1. İstihdam Edilenler	15.232	15.256
3.1.1. Eksik İstihdam	1.158	994
3.2. İşsizler	1.826	1.830
4. İŞGÜCÜNE DAHİL OLMAYANLAR (000)	6.768	7.174
4.1. İş Arayıp, Son Üç Ayda İş Arama Kanalı Kullanmayanlar	466	407
4.2. İş Aramayıp İşbaşı Yapmaya Hazır Olanlar	190	216
4.2.1. İş Bulma Ümidi Olmayanlar	50	71
4.2.2. Diğer	140	145
4.3. Mevsimlik Çalışanlar	370	415
5. İŞGÜCÜNE KATILMA ORANI (%)	71,6	70,4
6. İŞSİZLİK ORANI (%)	10,7	10,7
6.1. Eğitimli Genç Oranı (%)	26,5	25,6
7. EKSİK İSTİHDAMDA OLANLARIN İŞGÜCÜNE ORANI (%)	6,8	5,8
7.1. Eğitimli Genç Oranı (%)	7,1	7,2
KADIN NÜFUS		
NÜFUS VE İŞGÜCÜ DURUMU		
1. KURUMSAL OLMAYAN SİVİL İŞGÜCÜ (000)	34.239	34.787
2. 15 VE DAHA YUKARI YAŞTAKİ NÜFUS (000)	24.214	24.652
3. İŞGÜCÜ DURUMU (000)	6.760	6.555
3.1. İstihdam Edilenler	6.122	5.891
3.1.1. Eksik İstihdam	139	149
3.2. İşsizler	638	663
4. İŞGÜCÜNE DAHİL OLMAYANLAR (000)	17.455	18.098
4.1. İş Arayıp, Son Üç Ayda İş Arama Kanalı Kullanmayanlar	195	187
4.2. İş Aramayıp İşbaşı Yapmaya Hazır Olanlar	169	135
4.2.1. İş Bulma Ümidi Olmayanlar	23	13
4.2.2. Diğer	146	122
4.3. Mevsimlik Çalışanlar	443	479
5. İŞGÜCÜNE KATILMA ORANI (%)	27,9	26,6
6. İŞSİZLİK ORANI (%)	9,4	10,1
6.1. Eğitimli Genç Oranı (%)	33,6	31,6
7. EKSİK İSTİHDAMDA OLANLARIN İŞGÜCÜNE ORANI (%)	2,1	2,3
7.1. Eğitimli Genç Oranı (%)	4,1	5,4

Kaynak: DIE Hane Halkı İşgücü Anketi Temel Göstergeleri, Ankara 2003.

Tablo-8: İŞSİZLİK SİGORTASI FONUNDAN YAPILAN ÖDEMELER

	OCAK	ŞUBAT	MART	NISAN	MAYIS	HAZİRAN	TEMMUZ	AĞUSTOS	EYLÜL	EKİM	KASIM	ARALIK
2002	İÖ Alan Sayısı	---	5.710	13.126	20.463	26.472	32.902	36.068	39.333	39.692	40.637	41.953
	Ödeme Miktarı	---	1.254.9	2.413.8	3.212.9	3.642.8	4.914.8	5.150.4	6.204.3	6.391.7	6.566.1	6.862.9
2003	İÖ Alan Sayısı	42.882	55.161	61.907	60.928	60.139	58.969	62.335	60.398	56.664	67.475	52.965
	Ödeme Miktarı	7.091.2	9.941.6	9.519.8	12.347.0	11.047.1	10.673.7	11.720.0	10.851.1	10.703.0	10.745.8	10.591.9
2004	İÖ Alan Sayısı	56.145	64.579	66.627	68.345	---	---	---	---	---	---	---
	Ödeme Miktarı	12.794.4	15.285.1	14.963.7	15.817.9	---	---	---	---	---	---	---

Kaynak: İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Mayıs 2004, No:43

* İÖ: İşsizlik Ödenegi

* Ödeme Miktarı Milyar TL.

ÖZGEÇMİŞ

Durmuş Ali VURKUN, 1977 yılında Almanya’da doğdu. İlk ve orta öğrenimini memleketi Uşak’ta tamamlayarak 1991 yılında Işıklar Askeri Lisesi’ne girdi. Buradan mezun olduktan sonra 1995 yılında Kara Harp Okulu’nda öğrenimini sürdürdü ve 1999 yılında Personel Teğmen olarak mezun oldu. 2000 yılında 1 nci P.Tug.K.lığı Sef.Ş.Md.lüğü’ne atanmasını müteakip, anılan birlikte 2001-2003 yılları arasında Merkez Şube Müdürü olarak görev yaptı. 2003 yılında Nusaybin Askerlik Şubesi Başkanlığı’na atandı. Halen aynı görevi yürüten Durmuş Ali VURKUN evli olup iyi seviyede İngilizce bilmektedir.

