

İŞSİZLİK SİGORTASI

Murat TOKER

Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ

Günümüzde, dünya genelinde çok önemli ve hızlı bir yapısal ve ekonomik dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Son 20 yıllık dönemde hız kazanan ve ekonomiler üzerindeki etkisini giderek artan oranda hissettiren bu sürecin merkezlerinden biri küreselleşme olgusudur. Küreselleşmenin, dünya ticaret hacmini artırması, mali piyasaları bütünleştirmesi, yeni teknolojilerin dünya çapında hızla yayılması, haberleşme ve koordinasyon hizmetlerinin yaygınlaşması gibi olumlu etkilerinin yanında dayatmacı uygulamaları, sosyal politikaların gözardı edilmesi ve sosyal devlet ilkesinin görmezden gelinmesi biçiminde ortaya çıkan olumsuz etkileri de mevcuttur. Bu bağlamda, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve etkin kullanılması büyük önem taşımaktadır.¹

Küreselleşmenin en önemli olumsuzluklarından biri olan “işsizlik”, beraberinde getirdiği ekonomik ve sosyal maliyetleri ile hemen hemen her ülkede orta ve uzun dönemde çözülmesi gereken sorunlar arasında yer almaktadır. Zira, ülkelerin ekonomik kalkınmasında diğer kaynakların yanı sıra sahip olunan insangücü potansiyeli önemli bir yere sahiptir. Bu potansiyelin üretken kılınarak ekonomiye kazandırılması ülkelerin vazgeçemeyeceği bir hedeftir.

ILO verilerine göre dünyada günümüzde 130 milyondan fazla kayıtlı işsiz bulunmaktadır. 1973’lerde patlak veren birinci petrol şokuna kadar

¹ VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

yaşanan düşük işsizlik dönemi, izleyen yıllarda yerini artan bir işsizliğe bırakmıştır. OECD ülkelerinin işsizlik ortalaması 1966 yılında %2,5 iken 1980’li yılların ilk yarısına kadar %8’in üzerine çıkmıştır. (2001 yılında bu oran %6,5 olarak gerçekleşmiştir.) Özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde işsizlik rekor seviyelere ulaşmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde, ekonomik ve parasal birlik hedefi doğrultusunda, enflasyonun düşük tutulması, kamu açık ve borçlarının azaltılması yönünde uygulanan politikalar, sözkonusu ülkelerde işsizliği son 50 yılın en yüksek düzeyine çıkarmıştır. 1973’te yalnızca (Avrupa Topluluğu -9 için) %2.4 olan işsizlik oranı, izleyen yıllarda sürekli yükselerek 1985’te %10.9 ile maksimumu değerine ulaşmıştır. OECD verilerine göre (OECD Employment Outlook 2002) Avrupa Birliği’nde 2001 yılında işsizlik oranı %7,6 olarak gerçekleşmiştir.

Avrupa Birliği’nde yüksek işsizliğin, ekonomik ve parasal birlik hedeflerine uyarlanan makroekonomik politikalardan kaynaklandığı kabul edilmekle birlikte, üretim ve istihdamın imalattan hizmetlere doğru kayması, bilgi teknolojilerinin giderek önem kazanması ile kol gücünden beyin gücüne olan talebin hızla artması, tüm endüstrilerde sermaye yoğunluğunun artması da işsizliğin nedenleri arasında sayılmaktadır.

Türkiye’de işsizlik oranının gelişimini izlediğimizde; DİE verilerine göre, 1980’lerde ortalama %8’ler civarında olan işsizlik oranının, 2000 yılında %6.6 ile bir kısım Avrupa ülkesinden düşük gerçekleştiği görülmektedir. (Örneğin; OECD verilerine göre 2000 yılında işsizlik oranı; İtalya’da %10.4; Finlandiya’da %9.7; Fransa’da %9.3 olarak gerçekleşmiştir.) Türkiye’de işsizlik oranının, gelişmiş bir kısım Avrupa ülkelerinden bu dönemde düşük görülmesinin en önemli nedenleri arasında, işgücüne katılma oranının düşük olması, kırsal kesim nüfusunun ve tarım sektöründe çalışanların özellikle ücretsiz aile işçilerinin bu ülkelere göre çok yüksek olması ve dayanışma gibi faktörler sayılabilir.²

Türkiye’de Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan krizler bu tabloyu olumsuz etkilemiştir. Bu krizler sonrası her 100 kişiden 12’sinin işini kaybettiği, mevcut işsizlere 1 milyon kişinin eklendiği, işsizlik oranının

² VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

%6'lardan %10'lara yükseldiği özellikle de eğitim düzeyi yüksek, nitelikli işgücünün üçte birinin işsiz kaldığı, en fazla etkilenen sektörlerin ise; bankacılık ve finans, sanayi ve hizmetler olduğu ifade edilmektedir.³

İşsizliğe karşı genellikle iki ayrı politika uygulanmaktadır. Bunlardan ilki, işsizliğin nedenlerini giderici politikalar ki, bu politikalar; istihdam kapasitesini genişletici, tasarrufu, yatırımı ve üretim teknolojilerini geliştirici uzun vadeli önlemleri içerir. İkinci tür politikalar ise, daha çok işsizliğin sonuçlarını gidermeye yöneliktir. Bu politikalar; geçici gelir kayıplarına yol açan işsizlik riskini sosyal gelir ile tazmin etme, çalışırken işsiz kalan kişinin yeni iş buluncaya kadar gelir kaybını karşılamak amacı taşımaktadır.⁴ Sosyal yönü ağır basan bu politikaların uygulanmasında kullanılan temel araçlar “işsizlik sigortası” ve “işsizlik yardımı”dır.

Burada sigortacılık tekniği ile faaliyet göstermeyen işsizlik yardımı konumuz dışında bırakılmıştır.

I. İŞSİZLİK SİGORTASINA GENEL BAKIŞ

A. İşsizlik Sigortasının Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi

İşsizlik sigortasına ihtiyaç, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzu ve isteğinde olup ve fakat çalışma imkanı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur. İradesi dışında işsiz kalan bir kişinin kendisinin moral yapısı, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmaz.⁵

William H. Beveridge'e göre “İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır. İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertte faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır; ikinci olarak ise, işsizlik insanların hayatına korku getirir. Bu korkudan da nefret doğar.” Gerçekten de işsizlik toplumda ekonomik, sosyal ve politik çok büyük olumsuz etkileri ile kendini

³ Nusret Ekin, “Türkiye’de İşsizlik Yoksulluğa Dönüşen Yapay İstihdam”, *Endüstri İlişkilerinin Güncel Sorunları Semineri*, 10-13 Mayıs 2002, Ankara.

⁴ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kurulmasına ve Uygulanmasına İlişkin Görüş ve Öneriler*, 27-28 Nisan 1991, Ankara.

⁵ Mete Törüner (1991), *İşsizlik Sigortası*, Friedrich Ebert Vakfı, Ekonomi ve Toplum, İstanbul.

hissettiren bir olaydır. Devletlerin siyasi tarihinde işsizliğin neden olduğu ayaklanmalar ve ihtilaller küçümsenmeyecek kadar önem taşımaktadır.⁶ İşsizlik sigortası, işsizliğin toplumda yaptığı bu ekonomik, sosyal ve politik olumsuz etkilerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Özellikle sanayi devriminin gerçekleştiği 19. yüzyılda sermayenin emeğin yerine geçmesi, işgücüne dayalı atölye düzeninden makine gücüyle yığın üretim yapan fabrikalaşmaya geçiş işsizlik sorununu da beraberinde getirmiştir.

18. yüzyılda Avrupa’da doğup gelişen kapitalist sanayi, çalışanları sefaletle itmiş; düşük ücretler, yetersiz hastalık ve kaza yardımı, hatta çocuklar ve kadınlar zor çalışma koşulları karşısında ezilmişlerdir. Liberal düşüncenin “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” ilkesinin uzantısı olarak bu alanda yapılacak herhangi bir müdahalenin ekonomik ve teknik gelişmeyi durduracağı varsayılmıştır. Ancak, 1815 yılından itibaren başlayan ekonomik buhranların çalışmakta olan büyük işçi kitlelerini işsiz bırakması ve bunun da toplumda büyük sorunlar yaratması bir çok sanayi ülkesini işsizliğin menfi etkilerine karşı koruyucu tedbirler almaya yöneltmiştir. İlk önlemler dini kurumlar ve sendikalar tarafından alınmış bu amaçla yardım sandıkları kurulmuştur. Bilinen ilk örgütlenme İngiltere’de 1824 yılında kurulan İşsizlik Fonudur.⁷ Bunu izleyen yıllarda Almanya, Fransa, Belçika ve diğer Kıta Avrupası ülkelerinde, sendikal gelişim ile paralel olarak, bir çok işsizlik yardımı sağlayan örgütlenmeler olmuştur. Ancak bu önlemlerin, günümüz modern işsizlik sigortası sistemleri ile karşılaştırıldığında son derece sınırlı, tamamen ihtiyari bir görünüm taşıdığı görülmektedir.

Zorunlu karakterdeki ilk işsizlik sigortası 1911 yılında Lloyd GEORGE’un Başbakanlığı döneminde, devlet tarafından, yasayla kurulmuştur. Zorunlu karakterde böyle bir uygulamaya daha sonra 24 Mart 1920’de Avusturya’da, 1927 yılında Almanya’da geçilmiştir.⁸ 1929 ekonomik bunalımıyla işsizlik sigortası sistemi geniş kapsamlı hale getirilmiş,

⁶ Faruk Andaç (1991), *Niçin İşsizlik Sigortası*, Kayseri.

⁷ Yılmaz Tuna (1995), *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, DPT.

⁸ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, İnceleme Yayınları 7.

sanayileşmiş Avrupa ülkelerine, Güney Amerika ülkelerine, ABD ile Kanada'ya yayılmıştır.

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO), işsizlerin korunmasına yönelik sözleşme ve tavsiye kararlarıyla standartlar getirmiştir. Bunlar, 1934 yılında 44 no.lu “İşsizlik Yardımı Sözleşmesi” ve 1952 yılında çıkarılan 102 sayılı “Sosyal Güvenlik Sözleşmesi”dir.

B. İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Özellikleri

Literatürde işsizlik sigortası ile ilgili çok sayıda tariflerle karşılaşmaktayız. Bazı kaynaklara göre işsizlik sigortası “işsizlik durumunda geçici sosyal gelir ödeyen ve kendine özgü nitelikleri bulunan bir sigorta dalıdır”. Başka bir tanıma göre, “kısa bir süre için işini kaybeden bireylere gelir güvencesi sağlamak ve böylece onları yeni bir iş buluncaya kadar ya da eski işlerine dönünceye kadar gelir sahibi kılmayı amaçlamaktadır”. Bir başka kaynakta, işsizlik sigortası “çalışanların ekonomik nedenlerle tamamen kendi iradeleri ve kusurları dışında işsiz kalmaları durumunda yeni bir iş buluncaya kadar asgari ihtiyaçlarını temin edecek bir gelir sağlama amacını güden sosyal sigorta uygulamasıdır” şeklinde tanımlanmıştır.⁹

8 Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yapılan tanım ise; 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.¹⁰

Sosyal sigortaların tüm özelliklerini taşımakla beraber, yapmış olduğumuz tanımlar çerçevesinde işsizlik sigortasının kendine özgü bazı özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

1. İşsizlik Riskini Tazmin: İşsizlik sigortası, tek gelir kaynağı ücret olan kişilerin sosyo-ekonomik nedenlerle istek dışı, geçici süre ile işsiz

⁹ Nusret Ekin (1994), *İşsizlik Sigortası*, Ankara.

¹⁰ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşsizlik Sigortasını Tanıyalım*, Kasım 2000, Ankara.

kalmaları halinde, yeni bir iş buluncaya kadar önceki gelirlerinin bir bölümünü karşılamaya, kendisinin ve ailesinin hayatını sürdürebilmesine imkan vermektedir.

2. *Zorunluluk*: İşsizlik sigortasına katılmak zorunludur. Bu özelliği ile diğer özel sigortalardan ve yardım kuruluşlarından ayrılmaktadır. İşsizliğin sosyal, ekonomik ve politik yapıda meydana getirebileceği riskler konunun “zorunluluk” kavramı çerçevesinde ele alınmasını gerektirmiştir.

3. *Prim Ödeme*: Sigortacılık tekniği gereği işsizlik sigortası, işçinin prim ödemesi esasına dayanır. Primlerde genel ilke olarak, sadece sigortalıların ödenmesi benimsenmiş olmakla birlikte sosyal adaletin gerçekleşmesi amacıyla buna işveren ve devlet de katkıda bulunur.

4. *Devlet Tarafından Kurulma*: Günümüzde, işsizlik sigortası diğer sosyal sigorta kuruluşları gibi devlet tarafından özel yasalarla kurulmaktadır. Daha önceleri, tarihsel gelişim seyrine baktığımızda, sendikalar, işverenler ve hatta mahalli idareler tarafından kurulmaktaydılar. Fakat, gelişen sosyal olaylar karşısında, devlet bizzat sosyal önlemler almaya başlamıştır.

C. İşsizlik Sigortasının Yapısı

1. Kapsam

Kapsam, işsizlik sigortası programlarında işsizlik sigortasının kimlere uygulanacağını belirleyen kısımdır. İşsizlik sigortasının kapsamını şüphesiz bir işyerinde bağımlı çalışıp ta, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar oluşturur. Bu genel çerçevenin uygulanmasında karşılaşılabilecek güçlükler nedeniyle çeşitli kriterlere göre sınırlamalar getirilmektedir. Bu kriterler;

a. *Sektörel Ayrım*: Çalışılan sektöre göre kapsam belirlenmesi en yaygın kullanılan yöntemdir.

Sanayi ve hizmetler sektörü işsizlik sigortası kapsamına alınırken, tarım sektörü çok küçük ölçekli olması ve sigortanın yönetimi (sigorta hizmetlerinin ulaşılabilmesi için gerekli olan kayıt olma, primlerin toplanması, denetim gibi hizmetler) açısından zor ve yüksek maliyetleri olması nedeniyle bir çok ülkede kapsam dışı bırakılmıştır.

Ulaştırma sektöründe; demiryolu ve deniz taşımacılığında çalışanların bir çoğu kamu yönetimi altında çalıştığından ve ayrıca bunlara özel koruyucu nitelikte çalışma şekilleri geliştirilmiş bulunduğundan, genellikle işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmışlardır.¹¹

b. *İşletme Büyüklükleri:* İdari sebeplerin zorlamasıyla işyeri büyüklükleri de kapsamı belirlemektedir. 2 – 3 kişinin çalıştığı küçük işyerlerinde bu sistem uygulanamamaktadır. Nitekim, Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Sözleşmesi'nde 20 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerinde işsizlik sigortası uygulamasını tavsiye etmektedir.¹²

c. *Çalışma Biçimleri:* Sektör ayrımı gibi meslekler de kapsamı belirlemektedir. İşverenler, kendi hesabına çalışanlar ve memurlar bu sigorta kapsamına girmemektedirler. İşçi statüsünde çalışanlar (belirli süreli hizmet akdiyle çalışanlar, mevsimlik ve geçici işlerde çalışanlar, part-time işlerde ya da emekli olduktan sonra çalışanlar hariç olmak üzere) işsizlik sigortasının kolaylıkla uygulanabileceği gruptur.

2. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

Bir işçinin, işsizlik sigortasından yararlanabilmesi için, iradesi dışında işsiz kalması, belirli süre prim ödemiş olması veya sigortalı olarak çalışmış olması gerekir.

İşsizlik sigortasından yardım alacak olanlarda, işsizliğin doğuş nedeni, kendi iradesi dışında ekonomik koşulların zorlaması sonucu olarak çıkmalıdır. İşsizliğin kişisel nedenlerle ortaya çıkması durumunda hastalık, analık, kaza, yaşlılık gibi sigorta dalları devreye girer. İşsizlik sigortası yardımını talep edebilmede temel koşul, “çalışabilir” veya “çalışmaya muktedir” olup, ekonomik koşulların zorlamasıyla çalışamamaktır.¹³

İşsizlik ödeneği talebinde bulunanın işsiz kalmadan önce belirli asgari bir dönem prim ödemesi ve sigortalı çalışmış olması gerekir.

¹¹ Mete Törüner (1991), *a.g.e.*

¹² Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

¹³ Mete Törüner (1991), *a.g.e.*

Hemen bütün ülkelerde sigortalı şahıs, işsizlik sigortası ödeneklerine hak kazanabilmek için belirli bir asgari süre sigorta sistemine ödeme yapmalıdır. Kural olarak bu ön şart, asgari bir süre sigortalı istihdamı ifade etmektedir. Avrupa Topluluğu ülkelerinden Danimarka’da bu süre en az 12 ay, Almanya’da 360 gün, İspanya’da son dört yıl içinde 6 ay, İngiltere’de 2 yıl içinde 50 kez düşük haftalık kazanç limiti miktarında prim ödeme şartı aranmıştır.

Asgari belirli süre çalışma şartı ise üç ay (örneğin; Fransa, ABD) ile 12 ay (örneğin; İsveç, Avusturya) arasında değişmektedir.¹⁴

Söz konusu prim ödeme ve çalışma süresi, yapılacak yardımın miktarı ve yararlanma süresiyle, yani sigortanın aktüeryal dengesiyle doğrudan ilişkili olduğundan önem taşımaktadır.¹⁵

İsteğe bağlı işi terk etme, kötü bir hareket sonucu işten çıkarılma, uygun bir iş önerisini reddetme, başka bir işte kaçak çalışma ve işten çıkarma tazminatı alma durumları işsizlik ödeneğinden yaralanmayı önleyen veya durduran eylemlerdir.¹⁶

3. Ödenek Miktarı

İşsizlik sigortasının asıl amacından biri, işsiz kalan kişilere bu süre içinde yardım yapmaktır. Kaybedilen gelir nakdi olduğu için bu yardım da nakdidir.¹⁷Yapılacak nakdi ödenek yardımı miktarı her ülkenin sigorta sistemine göre değişmektedir. Yapılmış olan aktüeryal hesaplar sonucu, işsize sağlanacak olan işsizlik ödeneği miktarında iki unsur göz önünde bulundurulmaktadır:

a.Ödenek miktarı, işsizlik süresince kişinin asgari geçimini sağlayacak miktarda olmalıdır.

b.Sigortanın ödeme gücünü geçmemelidir.¹⁸

¹⁴ Ekin (1994), *a.g.e.*

¹⁵ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

¹⁶ Friedrich Ebert Vakfı (1991), *a.g.e.*

¹⁷ Törüner, *a.g.e.*

¹⁸ Andaç, *a.g.e.*

Genellikle ülke uygulamalarında işsizlik ödeneğinin hesabında iki farklı prensip söz konusu olmaktadır. Bunlardan bir tanesi gelirle ilgili ödemeler diğeri ise, seyyanen ödemelerdir. İşsizlik sigortası ödeneğinin, kişinin önceki geliriyle ilişkisi önemli bir husustur. Kanada ve bir çok Amerika eyaletlerinde ödenekler, önceki gelirin bir oranı olarak ödenir.¹⁹ Bu yöntemde gelir düzeyine göre yardımda farklılaşabilmektedir. Diğer uygulanan yöntemde ise, işsiz kalan herkese işsizliği süresince sabit en düşük bir geçimi garanti eden yöntemdir. Bu uygulamadaki yardım ortalama ücrete göre belirlenmektedir. Ortalama ücretin altında geliri olanlar için yardım daha yüksek olurken, bunun üstünde ücret alanlar için yardım düşük olmaktadır. Seyyanen ödeme sistemi bugün sadece İngiltere’de mevcuttur.

Ödeme miktarı, işsizi, fazla ödenek almasından ötürü tembelliğe, az ödenek almasından ötürü yoksulluğa sevk etmeyecek miktarda olmalıdır. Uluslararası Çalışma Teşkilatı’nın Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı Sözleşmesinin 67. maddesine göre ödenmesi gereken işsizlik ödeneğinin miktarı son aylığın %45’inin altında olmaması hakkında asgari bir miktar belirlenmiştir (Türkiye’de bu miktar, sigortalının son 4 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak bulunacak günlük ortalama net kazancın %50’si olarak hesaplanmaktadır).

4. Ödenek Süresi

İşsizlere yapılacak yardımın azami ne kadar süreceği önemli bir sorundur. Zira, sürenin uzun olması yardımı alan açısından refah artırıp tembelliğe sevk etmesi, yeni bir iş bulup çalışma gayreti göstermemesi ihtimalini yaratırken, işsizlik sigortası açısından maliyetlerin yükselmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle uygulamada buna ait bazı sınırlamalar getirildiğini görmekteyiz. Ödeneğin süresiyle ilgili en basit ve tek şekilli düzenleme İngiltere’de mevcuttur. Her işsiz, azami bir yıl süreyle işsizlik ödeneğinden yararlanmaktadır. Ödeneğin süresi daha önceki çalışma süresiyle ilgili olarak bir değişme göstermemektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde bu süre eyaletlere göre değişmekle birlikte çoğunda 26 haftadır.

¹⁹ Yılmaz Tuna, *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, DPT, Ocak 1995.

TABLO:1 ÖDENEK SÜRELERİ

ÜLKE	AZAMI SÜRE
Almanya	Sigortalılık süresi ve yaşa bağlı olarak 180-960 gün
Avusturya	20-30 hafta
Belçika	Süresiz (Azalan orandadır.)
Yunanistan	Çalışılan süreye bağlı olarak 5-12 ay
Fransa	Yaşa ve sigortalılık süresine bağlı olarak 4 - 27 ay
İspanya	180 gün

Kaynak: Social Security Programmes Throughout the World, 1999.

Azami sürenin daha uzun belirlenmesi halinde, yoğun işsizlik dönemlerinde, sigortanın önemli ölçüde yara alması, asgari sürenin daha kısa belirlenmesi halinde ise işsizler bu süre içinde yeniden işe yerleştirilemeyeceğinden, işsizlik sigortasından beklenen koruyuculuk sağlanamamış olacaktır. Uygulamada işsizlik sigortası yardımı, kişiye hemen ödenmeyip genellikle bir bekleme süresi vardır. İşin kaybedilmesiyle ödeneğin bağlanması arasında geçen bu zaman aralığı “bekleme dönemi” olarak adlandırılır. Bu bekleme süresi ortaya ekonomik bir sorun çıkarmayacak ve çok kısa olabilecek sürelerin tazmini için maruz kalınacak daha büyük idari maliyetlerden kaçınmayı; işsizliğin gerçek olup olmadığının işsizlik sigortası yönetimince kontrol edilmesini dolayısıyla suistimallerin önlenmesini sağlayacaktır. En yaygın bekleme süresi 3 ila 7 gün arasında değişmektedir. ILO’nun Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde azami bekleme

süresi bir hafta olarak gösterilmiştir.²⁰ Bir haftalık bekleme süresi Amerika’da çok yaygındır.

TABLO:2 BEKLEME SÜRELERİ

<u>ÜLKELER</u>	<u>BEKLEME SÜRESİ</u>
Belçika	yok
Danimarka	yok
Almanya	yok
Yunanistan	(İşten kendi isteği ile ayrılmışsa 8-12 hafta)
İspanya	6 gün
Fransa	yok
İsveç	5 gün
İtalya	7 gün
Lüksemburg	(Eğer işten ayrılma gönüllü veya çalışanın kusurundan dolayı ise 30 gün)
Hollanda	yok
Portekiz	yok
İngiltere	3 gün
	(İşten ayrılma isteğe bağlı veya çalışanın kusurundan dolayı ise 6 ay)

Kaynak: TİSK İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler Yayın No: 131

5. Finansman

İşsizlik sigortası harcamalarının karşılanabilmesi için çeşitli kaynaklardan oluşan gelirlere gereksinim vardır. Bu gelirler merkezi bir fonda toplanarak harcamaların finansmanı buradan karşılanır.

İşsizlik sigortasının finansman kaynakları primlerdir. Primler genellikle sosyal sigorta uygulaması gibi işçi-işveren-devlet üçlüsünden alınmaktadır. ABD’de (Alaska, New Jersey ve Pensilvanya eyaletleri hariç) işverenler prim öderken; Avrupa’da (İsveç’te işsizlik sigortası fonuna sadece işçiler prim ödemektedir) işçi ve işveren değişik oranlarda fona katkı yapmakta, sistemin

²⁰ Törüner (1991), *a.g.e.*

açık vermesi durumunda devlet bütçe transferleriyle açıkları finanse edilmektedir.

İşçi, işveren ve devletin ödediği prim katkıları çeşitli biçimlerde olmaktadır. İşsizlik sigortası primlerini ödemede görülen genel uygulama biçimi, işçi ve işverenlerin ücretin bir oranı olarak katkıda bulunmalarıdır. İşçilerin katkısı ücretin belli bir yüzdesidir. İşveren, toplam ücret ödemelerinin belirlenen bir yüzdesini karşılayan miktarı ödeyecektir. İşçi ve işveren tarafından yapılacak bu katkıya (prime esas kazanç) çeşitli ülkelerde tavan uygulanmaktadır. Belçika, Danimarka, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde işsizlik sigortası primlerine baz teşkil eden ücretler için tavan uygulanırken , diğer Avrupa ülkelerinde tavan sözkonusu değildir.

Deneye dayalı finansman sisteminin pek çok türevi mevcut olmakla birlikte en yaygın olan biçimi “rezerv oranı” olarak adlandırılmaktadır. Rezerv oranı yönteminde, her bir firma ayrı ayrı izlenmekte; firmanın ödediği kümülatif işsizlik sigortası primleri ile firmadan ayrılanlara ödenen kümülatif işsizlik ödeneği farkının firma çalışanlarının bordro tutarları toplamına bölünmesi suretiyle bulunmaktadır. Sözkonusu oran belirli bir dönem için geçerlidir. Firmadan çıkarılıp işsiz kalanların sayısı arttıkça firmanın prim yükümlülüğü artmaktadır.²¹

²¹ Mustafa Akmaz (2000), *İşsizlik Sigortası*, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi.

TABLO:3 ÇEŞİTLİ AVRUPA ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI PRİMLERİ			
ÜLKE	PRİMLER		DEVLET KATKISI
	İŞÇİ	İŞVEREN	
Belçika	% 0,87	11,5	Açık kapatma
Lüksemburg	% 2,5	Katkısı yok	Sübvansiyeye eder.
İtalya	Katkı yok	%1,61 - %1,91	İdari giderleri karşılar, sübvansiyeye eder.
İngiltere	Tüm sigorta kolları için %2 - %10	Tüm sigorta kolları için %12,2	Açık kapatma
Almanya	% 3,25	% 3,25	Açık kapatma
Yunanistan	% 1,33	% 2,67	Katkıda bulunmaz
Fransa	% 2,21	% 3,97	Katkıda bulunmaz
Avusturya	% 3	% 3	Açık kapatma

Kaynak: Social Security Programmes Throughout the World, 1999.

Avrupa’da uygulanan bu finansman modelinden başka, “Deneye Dayalı Finansman” sistemi adıyla 1935 yılından beri Amerika’da farklı bir model uygulanmaktadır. Bu sistemde, işçi dolaşımının çok olduğu (örn. Mevsimsel baskının sözkonusu olduğu inşaat, ahşap, turizm v.b.) sektörlerde faaliyet gösteren firmalar daha fazla prim oranına muhatap iken, işçi dolaşımının az olduğu ya da düzenli çalışmanın yaygın olduğu sektörlerde faaliyet gösteren firmalar için daha az prim oranı söz konusu olmaktadır.

D. İşsizlik Sigortasının Sosyo-Ekonomik Etkileri

1. Faydaları

a. İşçinin işsizlikten doğan gelir kaybı minimize edilerek, refah düzeyinin belirli bir seviyenin altına düşmesi engellenebilmektedir. Bir ailede, üyelerinden birinin işsiz kalması ekonomik anlamda harcanabilir hane

gelirinin azalması anlamına gelir. Ancak harcanabilir gelirin azalmasının direk olarak o hanenin tüketim düzeyini düşüreceğini söyleyebilmek mümkün değildir. Harcamalardaki azaltıcı etki zamana yayılmış olarak ortaya çıkabilir veya beklenen azalmadan daha az düzeyde bir harcama azalması gerçekleşebilir. Bunun en önemli nedeni sosyal yardımlaşma anlayışı, hane halkının, akrabaların veya çevrenin göstereceği dayanışmadır. Ancak bunun sürekli olma olasılığı düşüktür. Bu nedenledir ki, işsizlik sigortası uygulaması belirli bir geçim düzeyindeki asgari harcamaların istikrarlı bir şekilde yapılabilmesine olanak tanınması nedeniyle önem kazanmaktadır.²²

b. Ekonomik daralma ve nihai talebin düşük olduğu dönemlerde işsizlik sigortası, talebin azalmasına karşı engelleyici direnç oluşturmakta ve üretimin düşmesini engelleyebilmektedir. Konjonktürün düşme eğilimi içinde olduğu bu dönemlerde işsizlik belirgin bir biçimde çoğalmaktadır. İşsizlik sigortası fonundan işsizlere yapılan işsizlik yardımları bu kesimin satınalma gücünü desteklediğinden, toplam talebin daha da azalarak istihdam ve üretimin düşmesini kendiliğinden önlemiş olmaktadır.²³

c. Konjonktürün yükselme dönemlerinde ise, işsizliğin düşmesi ve toplam primde artış nedeniyle, işsizlik sigortası fonlarında fon fazlası oluşmakta, bu durumda ekonomideki aşırı talebin enflasyonist etkisi söz konusu fonlarca engellenmektedir.²⁴

d. İstihdam edilenlerden işsizlere doğru gelir dağılımı sağlanarak, bölüşüm daha adil zemin üzerine oturtulmaktadır.

e. İşgücü piyasasına yönelik iş-işçi-işyeri niteliklerine yönelik veri tabanı oluşturulmasına olanak sağlayıp, doğru kişiyi doğru işe yerleştirme özelliği yerine getirildiği takdirde, beşeri ve maddi kapasite kullanımı olumlu etkilenmektedir.

²² İsmail Güneş, “İşsizlik Sigortası ve Ekonomik Etkileri Üzerine Düşünceler”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Y.4, S.14, s.59-63.

²³ Törüner (1991), *a.g.e.*

²⁴ Akmaz (2000), *a.g.e.*

f. Yeterli bir işsizlik ödeneği, bireyin kendi yeteneklerine daha uygun iş arayabilmesi için gerekli zamanı kazandırmakta ve bu durum işgücü piyasasında verimliliği artırıcı etki yapmaktadır.²⁵

g. İşsizlik sigortası, kayıtlı istihdamı kapsamaması nedeniyle, kayıtlı olarak çalışmak bireyler açısından daha cazip hale gelmekte ve dolayısıyla bu sigorta kolu kayıtdışı sektörün daralmasına neden olmaktadır. Bu durum, devletin vergi ve sosyal güvenlik prim gelirlerinde ciddi bir artışa neden olabilmektedir.²⁶

h. İşsiz kalanlara verilecek eğitimle vasıflı işgücünün artması sağlanacaktır. Bu yöndeki eğitim verimi ve kaliteyi olumlu etkileyecektir.²⁷

2. İşsizlik Sigortasının Yaratabileceği Sorunlar

a. İşsizlik ödeneği alan işsizler, iş arama konusunda isteksiz davranabilmektedirler.

b. Kayıtdışı istihdamın yaygın olduğu ülkelerde, bilerek işsiz kalıp işsizlik sigortasından yararlanma ve işsizlik ödeneği süresince kayıtdışı sektörde çalışarak normal ücretin üzerinde bir kazançta sahip olma olasılığı ahlaki çöküntüyü artırabilmektedir.

c. İşsizlik sigortasının, işgücü maliyetlerinde yarattığı artış nedeniyle, işveren emek yoğun üretimden sermaye yoğun üretime geçip, istihdam hacmini daraltabilmektedir.

d. İşsizlik ödeneğinin süresi, işgücü piyasası ve çalışmama kararı üzerinde etkili olabilmektedir. İşsizlik ödeneğinin süresi arttıkça işsiz kalma eğilimi artmakta, uzun vadeli işsizliğe neden olmaktadır.

e. Hiç iş bulamamış kimselerin iş bulma imkanını daha da güçleştirebilir. Çünkü, boşalan her işe bu sigortadan yararlananlar yerleştirilmeye çalışılacaktır.²⁸

²⁵ Şerife Türcan Özsuca (1998), *İşsizlik Sigortası ve Emek Piyasası*, Ankara.

²⁶ Akmaz (2000), *a.g.e.*

²⁷ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

²⁸ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

II. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

Türkiye’de işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalar 1959 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumunun öncülüğünde ve Uluslararası Çalışma Örgütü’nden bir uzmanın danışmanlığında başlamıştır. 1963 yılından itibaren DPT tarafından hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da yer alan bu konu ile ilgili ilk ciddi çalışma 1967 yılında hazırlanan “İşsizlik Sigortası Yasa Taslağı”dır. Taslağın ekonomik ve yasal olarak uygulanabilirliği ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Genel Müdürlüğü’nden F.L. Miller tarafından incelenmiş ve “uygulanabilir” olduğu yönünde rapor verilmiştir.²⁹ 1968 yılında bu rapordan yararlanılarak İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından bir yasa tasarısı hazırlanmış ancak, bu konuda görüşleri istenen ilgili bakanlık ve kuruluşların aralarındaki görüş ayrılıkları nedeni ile taslak geri çekilmiştir. Bu konuda günümüze kadar 30’a yakın kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmıştır.³⁰

Ayrıca, bugüne kadar Üçüncü ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planları dışındaki tüm planlarda işsizlik sigortasının kurulması öngörülmüştür. Ancak tüm bu çalışma ve raporlara rağmen işsizlik sigortası yaklaşık 40 yıl sonra yasallaşmış ve uygulamaya geçebilmiştir. Bunun temel nedenlerini şöyle sıralayabiliriz;

- İşgücünün yeterince gelişmemiş olması: İşgücünün eğitim düzeyi düşüktür. Özellikle ilkökul mezunlarının istihdam edilen nüfus içindeki ağırlığının %50’ler seviyesinde olduğu, ortaokul ve lise eğitim sistemimizde ise mesleki yönlendirmenin yapılmadığı ve beşeri sermaye stokunun yeterince gelişmediği ülkemizde, işgücü değişen işgücü piyasalarına uyumda sorunlar yaşamaktadır.

DİE’nin 2000 yılı verilerine göre, istihdam edilenlerin ancak %49.6’sı düzenli gelir olanağı sağlayabilen işlerde çalışmaktadır. Özellikle kentsel alanlarda kısa süreli ve düzensiz işlerin yaygınlığı ile küçük ölçekli üretimin sıklığı nedenleriyle, düzenli çalışma olanağı sınırlıdır.

İşgücü piyasası ile ilgili önemli bir parametre olan işsizlik oranı ise özellikle son yıllarda hep %10’lar gibi yüksek bir seviyenin üzerinde

²⁹ Özşuca (1998), *a.g.e.*

³⁰ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

gerçekleşmiştir. Ayrıca, ücretlerin ulusal gelir içindeki payının %23-30 aralığında seyretmesi istihdam ve işgücü piyasasının yetersizliği konusunda bir diğer göstergedir.

- Sosyo-ekonomik gerekçeler: İşsizliğin giderilmesine ilişkin olumlu gelişmeler sağlanmadan söz konusu sigorta kolunun kurulması halinde işçilik maliyetlerinin artacağı, sermaye yoğun teknoloji seçiminin yaygınlaşıp emeğe talebin düşebileceği, firmaların rekabet ve istihdam kapasitelerinin daralmasına yol açabileceği, işsizlik ödeneği yoluyla işgücünün tüketme yetisinin devam edeceği ve bunun da enflasyonist bir baskı yapacağı yönündeki görüşler de kamuda özellikle de DPT’de etkin bir biçimde taraf bulmuştur.

- Diğer ülkelerde uygulananın aksine, ülkemizde kıdem tazminatının uygulanması, bir çeşit işsizlik tazminatı olduğundan ve de sağlanan yardımların ciddi miktarlar olması nedeniyle özellikle sendikalar kanadından işsizlik sigortasına ciddi bir talep söz konusu olmamıştır.

- İşgücü maliyeti: İşveren çevreleri işgücü maliyetinin yüksek olduğunu ve işsizlik sigortasının getirilmesiyle söz konusu yükün daha da artacağını savunmuşlardır.

- Kayıtdışı istihdamın yaygınlığı: Bazı araştırmacılara göre yaklaşık 4,5 milyon kişinin kayıtdışı sektörde çalıştığı tahmin edilmektedir. İşsizlik sigortası uygulandığında kayıtlı sektörlere yönelik başlayacağından kayıtdışı istihdam eski gücünü kaybetmeye başlayacak bu arada formel sektörde işgücü maliyetleri artacak ve bundan da önemlisi, kayıtdışı sektörü “yüklenici” ya da “yan sanayi” olarak kullanan formel sektör büyük olanaktan mahrum kalacaktır.

Yukarıda sayılan nedenlerle kurulması geciken işsizlik sigortası 8 Eylül 1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu* ile varlık bulmuştur ve ilk prim kesintileri 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren başlamıştır.

A. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Kapsamı

4447 sayılı Kanununun 47/c maddesinde “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli bir süre ve ölçüde karşılayan; sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigorta” şeklinde tanımlanmıştır.

İşsizlik sigortasından aşağıdaki kişiler yararlanabileceklerdir;

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. Maddesine göre, bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak, bir veya birkaç işverene bağlı olarak çalışan sigortalılar,
- 506 sayılı kanunun geçici 20. Maddesinin kapsamına girip de memur ve sözleşmeli statüde olmayanlar yani işçi statüsünde olanlar (Bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların teşkil ettikleri birlikler; personelinin malullük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere, bu kanunun yayımı tarihine kadar tesis veya dernek olarak kurulmuş bulunan sandıklara tabi çalışanlar),
- 506 sayılı SSK Kanununun 3. maddesinde sayılanlardan kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle, özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak tarım sanatlarına ait işlerde çalışanlar,
- Tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde çalışanlar,
- Tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık vb. işlerde çalışanlar,
- Ücretli ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar,
- Çiftçi Mallarının Korunmasıyla ilgili yasaya göre çalışan bekçiler,
- Müttekabiliyete dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre, Türkiye’de sigortalı olarak çalışan yabancılar
- işsizlik sigortası kapsamına girmektedirler.

B. İşsizlik Sigortası Hizmetlerine Hak Kazanma Şartları

İşsizlik sigortası ödeneği alabilmek için, bazı koşulların mevcudiyeti gerekmektedir. Bu koşullar;

- Bu kanun kapsamına dahil olmak,

- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak (1 Haziran 2000 tarihinden itibaren 600 günlük prim ödeme süresini eklediğimizde, yani 2002 yılının Mart ayından itibaren kanunda öngörülen şartları yerine getirmiş olan bütün sigortalılar, işsiz olmaları şartı ile işsizlik ödeneği almaya başlamışlardır).

- Hizmet akdi İş Kanunu'nun 13,16,17/I ve III. maddelerine göre feshedilmiş olmak,

- Belirli süreli hizmet akdi ile çalışmakta iken sürenin bitiminde iş akdinin yenilenmemesi suretiyle işsiz kalmak,

- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmak,

- Özelleştirme nedeniyle hizmet akdinin sona ermesi,

hallerinde işsizlik ödeneğine hak kazanılır.

İşveren, hizmet akdi sona eren sigortalı hakkında örneği Kurumca hazırlanacak olan "üç nüsha işten ayrılma bildirgesi" düzenleyip, 15 gün içinde bir nüshasını Kuruma gönderecek, bir nüshasını sigortalı işçiye verecek, bir nüshasını da işyerinde saklayacaktır. Sigortalı işsiz, işsizlik sigortası ve diğer hizmetlerden yararlanabilmesi için, işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde Kuruma başvurması gerekmektedir.

Bu şekilde kuruma başvuran sigortalı işçiye;

- işsizlik ödeneği,
- hastalık ve analık sigortası hizmetleri,

- danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri,
- mesleki eğitim hizmetleri

verilecektir.

C. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, Kanun kapsamındaki sigortalılar, işverenleri ve devletin işsizlik sigortası primi ödemesi öngörülmüştür. Sigortalının prime esas aylık brüt kazancı üzerinden;

- İşveren %3
- İşçi %2
- Devlet %2

oranında prim ödeyecektir (22.12.2001 tarih 24618 mükerrer sayılı Resmi gazete’de yayımlanan Bütçe Kanunu gereği; 2002 yılı için işveren payı %2, sigortalı payı %1, devlet payı %1 olarak uygulanmıştır. 1.01.2003 tarihinden itibaren prim oranları tekrar yukarıdaki oranlara çıkarılacaktır).

İşsizlik Sigortasında herhangi bir açığın meydana gelmesi durumunda ise, bu açığı devlet karşılayacak, yani İşsizlik Sigortası devlet güvencesi altında kalacaktır.

D. İşsizlik Ödeneği Miktarı

İşsizlik ödeneği, sigortalının akdinin feshedildiği tarihten önceki son dört aylık prime esas kazançlarının ortalamasına göre bulunacak günlük kazancının net %50’si olarak hesaplanacaktır.

İşsizlik ödeneğinin miktarı 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan cari asgari ücretin aylık net tutarından fazla olamayacaktır (1.01.2003 tarihinden itibaren uygulanacak tutar 223.749.000 ,- TL’dir).

İşsizlik ödeneği, damga vergisi hariç, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmayacaktır.

E. İşsizlik Ödeneğinin Süresi

İşsizlik ödeneği yalnızca belli bir süre ile sınırlı olmak üzere verilmektedir.

Buna göre;

- 600 gün prim ödemiş olanlar için 180 gün;
- 900 gün prim ödemiş olanlar için 240 gün;
- 1080 gün ve daha fazla prim ödemiş olanlar için 300 gün

süre ile bu ödenek ödenecektir.

İşsizlik ödeneği her ayın sonunda aylık olarak işsizin kendine ödenmektedir. İlk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneye hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonunda yapılacaktır.

F. İş Danışmanlığı ve İşe Yerleştirme Hizmetleri

İŞKUR müdürlüklerince sigortalı işsizlere ilin işgücü piyasası, istihdam olanakları ve meslekler hakkında iş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilerek, iş bulmalarına yardımcı olunmaktadır. Danışmanlık hizmetleri ile sigortalı işsizlerin meslek becerilerinin, ilgilerinin ve kişilik özelliklerinin saptanması amaçlanmaktadır. Böylece, sigortalı işsizlerin kendilerine en uygun meslek eğitimi alternatiflerine yönlendirilmeleri ve sahip oldukları meslek becerilerini geliştirmeleri veya yeni beceriler kazanmaları mümkün olacaktır.

G. Meslek Eğitimi

Mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir işe yerleştirelemeyen sigortalı işsizlere, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde, meslek edindirme, değiştirme ve yetiştirme eğitimi verilmektedir. Meslek eğitimine ilişkin esaslar, 23 Aralık 2000 tarih ve 24269 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “İşsizlik Ödeneği Alan Sigortalı İşsizlerin Meslek Geliştirme, Değiştirme ve Edindirme Eğitimi Yönetmeliği” ile belirlenmiştir. Türkiye İş Kurumu verilerine göre Ocak–Ekim 2002 döneminde işsizlik sigortası kapsamında 9 kurs düzenlenmiş, bu kurslara 146 kişi katılmıştır.

Ocak – Ekim 2002 döneminde, 39632 kişinin işsizlik sigortası ödeneği aldığı gözönünde bulundurulduğunda, bu kurslardan yararlanma oranının % 0,37 gibi oldukça düşük bir düzeyde kaldığı görülmektedir.

H. İşsizlik Sigortası Hizmet ve Ödeneklerinin Kesilmesi

İşsizlik ödeneği;

- İş Kurumu 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,

- Gelir getirici bir işte çalıştığı tespit edilmesi,

hallerinde kesilir ve kalan işsizlik ödeneği hak sahipliği kaybedilir.

Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen; haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içerisinde vermeyenlerin işsizlik ödenekleri kesilir. Ancak, ödeneklerin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik ödeneğinin ödenmesine yeniden başlanır.

Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla, hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumlarının devamı süresince durdurulur.

İ. İşsizlik Sigortası Fonu

İşsizlik sigortasının gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynaklar sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek ve işsizlik sigortası kapsamında yapılacak ödeme ve harcamaları finanse edebilmek amacıyla oluşturulan İşsizlik Sigortası Fonu; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, işçi ve işveren konfederasyonlarından birer temsilcinin yer aldığı Fon Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde Türkiye İş Kurumu tarafından yönetilmektedir.

1. Fonun Gelirleri

4447 sayılı Yasa gereğince fonun gelirleri:

- İşsizlik sigortası primleri,
- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar,
- Fonun açık vermesi halinde Devletçe sağlanan katkılar,
- Bu kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler,
- Diğer gelir ve kazanç ile bağışlardan oluşmaktadır.

İş Kurumu'nun (Ocak 2003 Bülteni) verilerine göre; fona ilk prim kesintisinin yapıldığı 01/06/2000 tarihinden 31/12/2002 tarihine kadarki 30 aylık dönemde 5 katrilyon 36 trilyon 87 milyar lira gelir elde edilmiştir. Bu gelirlere ilişkin ayrıntı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO:4 İŞSİZLİK SİGORTASI GELİR TABLOSU	
(Milyar TL)	
GELİRLER	TOPLAM (31 Aralık 2002 Tarihi İtibariyle)
İŞÇİ İŞVEREN PRİMLERİ	1.779.481,32
GECİKME ZAMMI	8.711,03
DEVLET KATKISI	671.184,77
FAİZ GELİRLERİ	2.575.976,80
İDARİ PARA CEZALARI	733,92
TOPLAM	5.036.087,84

31 Aralık 2002 tarihi itibariyle toplam fon varlığının %15,43'ü mevduat, %44,54'ü bono, %26,25'i tahvil ve %13,77'si de dövize endeksli kuponlu tahvilden oluşmaktadır. Fonun gelirlerinin yaklaşık %50'sini

oluşturan faiz gelirlerinin yapısına bakıldığında; fon kaynaklarının önemli bir kısmının (yaklaşık %85) devlet iç borçlanma senetlerine yatırıldığını görüyoruz.

2. Fonun Giderleri

Fonun giderleri; sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden, hastalık ve analık sigortası primlerinden, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Fon Yönetim Kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderlerden oluşmaktadır.

İlk işsizlik sigortası ödemeleri Mart 2002 tarihinde başlamış olup, Aralık 2002 tarihi itibariyle bu sigortadan yararlananların sayısı 41.953 olmuş ve 6 trilyon 863 milyar lira ödeme yapılmıştır. İşsizlik ödeneği alanların aylar itibariyle sayısı ve yapılan ödeme miktarları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO: 5 İŞSİZLİK ÖDENEĞİ ALANLARIN SAYISI VE ÖDEME MİKTARI		
	İşsizlik Ödeneği Alan Sayısı	Ödeme Miktarı (Milyar TL)
<i>Mart</i>	5710	1254,87
<i>Nisan</i>	13126	2413,77
<i>Mayıs</i>	20463	3212,91
<i>Haziran</i>	26742	3842,78
<i>Temmuz</i>	32902	4914,75
<i>Ağustos</i>	36068	5150,41
<i>Eylül</i>	39333	6204,26
<i>Ekim</i>	39692	6391,67
<i>Kasım</i>	40637	6566,11
<i>Aralık</i>	41953	6862,91

İşsizlik sigortasından yararlananların sayısı ile Türkiye’de bu dönemdeki işsizlerin sayısını (DİE verilerine göre 2002 yılında işsiz sayısı; I. Dönem 2.462.000, II. Dönem 2.217.000, III. Dönem 2.373.000 kişidir.) karşılaştırdığımızda; bu uygulamanın çok sınırlı kaldığı görülecektir. Bunun en temel nedenlerinden biri, ülkemizde kayıt dışı istihdamın önemli

büyüköklöklere ulaşmasıdır. Ayrıca kayıt içinde olup prim ödemelerinin düzenli yapılmamasından dolayı işsizlik sigortasından yararlanamayanların olabileceği de gözardı edilmemelidir.

TABLO: 6 İŞSİZLİK SİĞORTASI FONU GELİRLERİ İLE GENEL YÖNETİM GİDERLERİNİN YILLAR İTİBARI İLE KARŞILAŞTIRMASI		
Yıllar	Gelir	Genel Yönetim Giderleri
Temmuz- 31 Aralık 2000	333.981.987.000.000	5.100.000.000
Ocak - 31 Aralık 2001	1.098.532.960.000.000	230.420.000.000
Ocak - 30 Eylül 2002	726.003.934.000.000	1.579.757.000.000

Not: Fon gelirlerine faiz, repo ve diğer finans gelirleri dahil edilmemiştir. Rakamlar bağımsız denetçi raporlarından alınmıştır.

Fonun yıllar itibariyle elde ettiği gelirlerden genel yönetim giderlerine ayırdığı kısmın seyrine baktığımızda artan bir eğilimle karşı karşıyayız.

Fonun, Mart- Aralık 2002 döneminde işsizlik ödemeleri dahil yapmış olduğu giderlerin toplamı 56 trilyon 998 milyar lira olarak gerçekleşmiştir.

J. İşsizlik Sigortasının Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı Üzerine Muhtemel Etkileri

Türkiye'de işsizlik ödeneklerinin, çalışmakta iken işsiz kalıp yardımlardan yararlanarak işsizlik sürelerini uzatması ve işsizlik oranı etkilemesi beklenmemektedir. Çünkü, çalışan kesimin eline geçen ücretin reel olarak azaldığı göz önünde tutulduğunda bu ücretlerin yarısı kadar yapılacak yardımın boş zamanı önemli ölçüde özendirme beklenmez. Ancak, İşsizlik ödeneği dışında geliri olanların bu ödenekten azami ölçüde yararlanma istekleri söz konusu olabilir.

İşsizlik sigortasından yararlanma isteği işgücüne katılmayı özendirecektir. Özellikle kentsel kesimde eğitim görmüş ev kadınları açısından bu etki daha büyük olacaktır. İşsizlik ödeneğinden yararlanabilme isteği örtülü işsizliğin açık işsizliğe dönüşmesi yönünde etki yapacaktır.

İşsizlik sigortası ile ele geçen ücretlerin azalmasıyla, Türkiye’de, işsiz kalanların çalışma kararı üzerinde “gelir etkisinin” görülmesi beklenebilir. Gelir etkisiyle, azalan gelirini telafi etmek için çalışma gayretini artıracaktır.

Bu olumlu etkilerinin yanında, karşılaşılabilecek olumsuz etkiler ise şunlardır:

Halen SSK ve Bağ-Kur primlerinin düzenli olarak toplanmadığı ülkemizde işsizlik sigortası primlerinin toplanmasında benzer sıkıntının ortaya çıkması muhtemeldir.

İşsizlik sigortası uygulayan gelişmiş ülkelerde iyi teşkilatlanmış bir işgücü piyasası mevcuttur, işgücünün iş ve mesleklere uygun dağılımı söz konusudur. Eğitim seviyesi yüksek ve vasıflıdır. Ülkemizde bu durum tatmin edici değildir. Kanunla getirilen primlerin, gelişmiş ülkelerde uygulanan sigorta primleriyle aynı oranda olması işçi ve işveren açısından artı bir maliyet ortaya çıkaracaktır.

SONUÇ

İşsizlik sigortası uygulaması, daha önce emek piyasasında yaşamını devam ettirmek için herhangi bir işi kabul etmek zorunda olan işçiyi, böyle bir kaderden kurtarmıştır. Sosyal devletin başta gelen sorumluluğu olarak, işsizlik sigortasının hak şeklinde düzenlenmesi ve herkese asgari bir geçim güvenliğinin sağlanması, bireyin, sistemin yarattığı sorunları tek başına yüklenmesini engelleyecektir.

KAYNAKÇA

Akmaç, Mustafa (2000), *İşsizlik Sigortası*, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi.

Andaç, Faruk (1991), *Niçin İşsizlik Sigortası*, Kayseri.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Kasım 2000), *İşsizlik Sigortasını Tanıyalım*, Ankara.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşsizlik Sigortası Fonu, Aylık Basın Bültenleri*, Ocak 2001 – Kasım 2002.

- Ekin, Nusret (1994), *İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları)*, Ankara.
- Ekin, Nusret, “Türkiye’de İşsizlik Yoksulluğa Dönüşen Yapay İstihdam”, *Endüstri İlişkilerinin Güncel Sorunları Semineri*, Ankara, 10-13. Mayıs 2002.
- Friedrich Ebert Vakfı (1991), *İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ekonomi ve Toplum, İstanbul.
- Güneş, İsmail, “İşsizlik Sigortası ve Ekonomik Etkileri Üzerine Düşünceler” , *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Nisan- Haziran 2002, Y.4, S14, s.59-63.
- Özşuca, Şerife Türcan (1998), *İşsizlik Sigortası ve Emek Piyasası*, Ankara, Samur, Mustafa, “İşsizlik Sigortası Değerlendirmesi”, *Kamu Çalışanları Dergisi*, Şubat 1993, Y.3, S.26, s.32-35.
- VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001), *İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Törüner, Mete (1991), *İşsizlik Sigortası*, Friedrich Ebert Vakfı, Ekonomi ve Toplum, İstanbul.
- Tuna, Yılmaz (1995), *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, DPT.
- Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, İnceleme Yayınları 7.
- Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları*, Mart 2000.
- Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri*, Ankara, Mayıs 2000.