

ÖZET

Türkiye’de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı, insanların geleceklerini çeşitli risklere karşı teminat altına alarak birey ve ailesine güven duygusu vermek, onları gelecek endişesinden kurtarmaktır. Bireylerin yaşamları boyunca karşılaşılabilecekleri risklerden birisi de işsizliktir.

İşsizlik, toplumlar için gerek ekonomik gerekse toplumsal barışın sağlanmasını engelleyici bir sorun kaynağıdır. Bu nedenle işsizlikle mücadele çok büyük önem taşımaktadır. İşsizlikle mücadele genelde, işsizliğin nedenlerini giderici ve yarattığı olumsuz sonuçları giderici olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu iki yöntem birbirinin alternatifi değil birbirinin tamamlayıcısı olarak düşünülmelidir.

İşsizlik sigortası, işsizliğin ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal sorunları hafifletmeyi amaçlayan sosyal politika aracıdır. Türkiye’de ilk defa 1959 yılında başlanan işsizlik sigortası çalışmaları, 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile sonuçlandırılmıştır.

Bu çalışmada söz konusu İşsizlik Sigortası Kanunu genel hatlarıyla ortaya konmaya çalışılarak, Kanunun yürürlüğe girmesinden bugüne kadar Türkiye’deki işsizlik sigortası uygulamasının gelişimi ve bu sistemde yaşanan temel sorunlar üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Ayrıca 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun işsizliğin yol açtığı olumsuzlukları gidermesindeki işlevi üzerinde ayrıntılı olarak durulmuştur.

JEL Sınıflaması: E24, J65

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İstihdam Politikaları, İşsizlik Sigortası

ABSTRACT

The Function of the 4447 No. Unemployment Insurance Law in Erasing the Adverse Consequences of Unemployment in Turkey

The main purpose of social security systems is to give the individual and his family a sense of security and spare them worries about future by guaranteeing their future against various risks. One of the risks that individuals may encounter during their life is unemployment.

Unemployment is a source of problems that prevents both economic and societal peace. Therefore, struggling unemployment is of vital importance. Struggling unemployment is generally realized in two ways by eliminating either the causes of unemployment or the negative consequences of it. These two methods should not be thought of as alternatives but complementary to each other.

Unemployment insurance is a social policy instrument that aims to alleviate economic and social problems caused by unemployment. The studies that started in 1959 in Turkey resulted in the 4447 no. Law in 1999.

In this study, the Unemployment Insurance Law is presented under a general framework and the development of practice of the unemployment law since the it was put into effect and the problems experienced in the system are analyzed. Additionally, the function of the 4447 no. Unemployment Insurance Law in erasing the adverse consequences of unemployment is given in detail.

JEL Classification: E24, J65

Keywords: Unemployment, Employment Policies, Unemployment Insurance

Türkiye’de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi



Yrd. Doç. Dr. Hatice Erol*

Yrd. Doç. Dr. Abdullah Özdemir**

Öğr. Gör. Elif Meryem Yurdakul***



İRİŞ

Günümüzde işsizlik, tüm ülkelerin önemli sorunlardan biri olmaya devam etmektedir. İşsizlik toplumsal açıdan kaynakların tam olarak kullanılmaması, birey açısından ise gelirin olmamasıdır. İşsizlikle mücadelenin öneminin giderek arttığı günümüzde, işsizlik sorununun çözümü, aktif istihdam politikaları ve pasif istih-

dam politikaları olmak üzere iki farklı yöntemle gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

İşsizlikle mücadelede uygulanacak politikalar; çok yönlü ekonomik ve mali önlemler, tasarruf, yatırım, istihdam ilişkilerine dönük etkin ve uzun vadeli politikalar ve kararları içermektedir. İşsizlik sorununun çözümü için gelişmiş ülkeler talep artırıcı politikalara, gelişmekte olan ülkeler ise temel mali ve ekonomik yapısal politikalara başvurmaktadır. Eğer işsizlik sorunu bu yolla azaltılamazsa, sosyal güvenliği ilgilendiren işsizliğin tazmini yoluna gidilmektedir. Sosyo-ekonomik bir risk oluşturan işsizliğin ortaya çıkardığı gelir kayıplarını geçici bir süre için tazmin eden, işsizlere yeni

* ADÜ, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
haticeerol@adu.edu.tr

** ADÜ, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
İktisat Bölümü
aozdemir@adu.edu.tr

*** ADÜ, Yenipazar Meslek Yüksekokulu
eyurdakul@adu.edu.tr

işler bulununcaya kadar veya yeni alanlarda istihdam edilme olanağını verecek eğitimlerini tamamlayana kadar, onların gelir kayıplarını karşılayacak ve gelir sürekliliğini sağlayacak olan kurumsal yapıların oluşturulması gerekmektedir. Bu kurumsallaşmanın adı ise işsizlik sigortasıdır.

Türkiye’de ilk defa 1959 yılında başlanan işsizlik sigortası çalışmaları 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile sonuçlandırılmıştır. Bu çalışmada söz konusu İşsizlik Sigortası Kanunu genel hatlarıyla ortaya konmaya çalışılarak, Kanunun yürürlüğe girmesinden bugüne kadar Türkiye’deki işsizlik sigortası uygulamasının gelişimi ve kanunun işsizliğin yol açtığı olumsuz sonuçların giderilmesindeki işlevi üzerinde durulacaktır.

1. İŞSİZLİK KAVRAMI

Değişen toplumsal yaşam beraberinde işsizlik algısında da değişimler meydana getirmektedir. Bu nedenle üretim sürecindeki değişimin miladı olarak kabul edilen sanayi devriminden itibaren işsizlik kavramı da yeniden tanımlanır hale gelmiştir.

19. yüzyılda işsiz denildiği zaman ilk akla gelen yeteneksizliğinden dolayı bir meslek edinememiş veya geçimsizliği nedeniyle iş bulamamış, vaktini boşa geçiren tembel insan olarak kabul edilmekteydi (Zaim, 1986, s. 156). Bu tanımlamada işsiz kalmanın doğrudan doğruya insanın kendi kusurundan kaynaklandığı anlayışı dikkat çekmektedir. Ancak günümüzde işsiz algısı

ekonomik ve toplumsal gelişmelere dayalı olarak değişmiştir.

Gerçekten de günümüzde uluslararası alanda kabul edilen işsizlik tanımı yukarıdaki tanımdan çok farklıdır. 1982 yılında Cenevre’de yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Onüçüncü Çalışma İstatistikçileri Konferansında kabul edilen kararda işsizliğin uluslararası standart tanımı üç temel unsur üzerine oturtulmuştur. Bu unsurlar; işsiz olma, halen çalışmaya elverişli bulunma ve bir iş talep etme şeklinde sıralanmaktadır (Başterzi, 1996, s. 7). Uluslararası standartlara göre ancak bu üç unsuru birlikte taşıyanlar işsiz kabul edilmektedir.

İşsizlik; kişi ve toplum açısından olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Kişi bakımından işsizlik, çalışma yeteneğinde ve isteğinde ve çalışmaya hazır bir durumda olup da gelir sağlayan bir işe sahip olmamak durumu olarak ifade edilmektedir. Toplum açısından işsizlik ise, üretken kaynakların kullanılmaması, boşa harcanması anlamını taşımaktadır (Talas, 1979, s. 90).

İşsizliğin sosyal maliyetine yönelik, W.H. Beveridge 1944 yılında yayınladığı “Full Employment in a Free Society” isimli eserinde: “işsizliğin yarattığı en büyük kötülük tam istihdam haline nazaran bizim kaybetmiş bulunduğumuz ilave maddi refah değildir. İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır: İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertlerin faydasız arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır. İkinci olarak işsizlik, insanların hayatına korkuyu getirir ve bu korkudan

nefret doğar. Moral çöküntüsü ile toplumun kendisine ihtiyacı olmadığı duygusuna kapılan birey, toplumsal düzenin yerleşik değerlerine karşı gelme, değiştirme gibi başkaldırı içerisine girebilir” demektedir (W. H. Beveridge’e atfen Ekin, 1994, s. 3–4). Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde artan işsizlik oranlarına paralel olarak toplumda gözlemlenen şiddet eğilimlerinin artması, bu bakış açısının doğruluğunun bugün de geçerli olduğunu ortaya koymaktadır.

2. DÜNYADA İŞSİZLİK

2008 yılında ABD’nin finansal sisteminde yaşanan sorunlar, tüm dünyayı etkileyen küresel ekonomik krize dönüşerek, milyonlarca çalışanın işini kaybetmesine neden olmuştur. Dünyada işsiz sayısı 1999 yılında 175,2 milyon iken, 2009 yılında 211,5 milyon kişiye ulaşmıştır (ILO, 2010).

Küresel işsizlik, dünyada 2008 yılına kadar süren yüksek ekonomik performansa rağmen artmıştır. 2008’de başlayan ve etkisini 2010 yılında da sürdüren küresel ekonomik kriz ile birlikte işsizliğin 2010 yılında daha da artacağı öngörülmektedir. Geçmiş kriz deneyimleri işgücü piyasalarında tam bir iyileşmenin, ancak ekonomik krizden çıkıldıktan sonraki 4–5 yılda gerçekleştiğini göstermektedir (Raymond, 2009, s. vi). Buradan kısa dönemde kriz bitse bile, işgücü piyasası üzerindeki etkisinin süreceği anlaşılmaktadır.

İşsizlik oranları gelişmiş ekonomiler ile gelişmekte olan ekonomilerde de farklılıklar göstermektedir. Tablo 1’de bölgeler itibarıyla işsizlik oranlarının gelişimi verilmiştir.

Tablo 1’den de görüldüğü gibi, dünya genelinde işsizlik oranı 1999’da % 6,4’den,

Tablo 1 : Bölgeler İtibarıyla İşsizlik Oranlarının Gelişimi (%)

Bölge	1999	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Gelişmiş Ekonomiler ve AB	7,0	6,7	7,2	6,9	6,3	5,7	6,0	8,4
Merkez ve Doğu Avrupa ve CIS	12,4	10,6	9,7	9,4	9,0	8,3	8,3	10,3
Doğu Asya	4,7	4,5	4,2	4,2	4,0	3,8	4,3	4,4
Güney Doğu Asya ve Pasifik	5,1	5,0	6,4	6,5	6,1	5,4	5,3	5,6
Güney Asya	4,3	4,5	5,2	5,3	5,1	5,0	4,8	5,1
Latin Amerika ve Fas	8,5	8,4	8,4	8,0	7,4	7,0	7,0	8,2
Orta Doğu	9,3	9,5	9,3	10,0	9,5	9,3	9,2	9,4
Kuzey Afrika	13,1	14,0	12,3	11,5	10,4	10,1	10,0	10,5
Sahra Altı Afrika	8,2	8,3	8,2	8,2	8,2	8,0	8,0	8,2
Dünya	6,4	6,2	6,4	6,3	6,0	5,7	5,8	6,6

*2009 yaklaşık verileridir.

Kaynak: ILO, Global Employment Trends, 26 January 2010.

2007 yılında % 5,7'ye düşmüş iken, 2009 yılında tekrar % 6,6'ya yükselmiştir. Gelişmiş ekonomiler ve AB'nde işsizlik oranları son on yılda % 6-7 aralığında değişmekte iken, 2009'da % 8,4'e çıkmıştır. Merkez ve Doğu Avrupa ile Kuzey Afrika bölgelerinde işsizlik çift haneli oranlara yükselmiştir.

İstihdam rakamlarında istenen oranlara ulaşılamaması ve yaşanan yüksek işsizlik oranları, işsizlikle mücadelenin ekonomi politikalarının belirlenmesinde öncelikli sorun olarak kabul edilmesine ve sorunun çözümüne yönelik politikalar belirlenmesine yol açmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde, işsizliğin azalması büyük ölçüde ekonomik performanstaki gelişmeye bağlanırken, gelişmekte olan ülkelerde devletin gücü genelde işsizlik sorunu karşısında etkin bir politika izlemeye yetmemekte, ayrıca bu ülkelerde işsizliği telafi edici mekanizmalar (işsizlik sigortası ve yardımı gibi) yeterli olmadığından sorun çok daha ağır yaşanmaktadır (Koray, 2008, s. 233–234).

3. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK

Türkiye'de işgücü piyasasını gelişmiş ülke ekonomilerinden ayıran birçok özelliği bulunmaktadır. İstihdama ilişkin önemli bir özellik, işgücüne katılımın düşük olmasıdır. Türkiye'de sermaye artışı ve yatırımlar, nüfus artışıyla birlikte artan işgücü arzını karşılamaya yetmemektedir. İstikrarsız büyüme, yanlış ekonomi ve yatırım politikaları da işgücü arzını karşılayacak işgücü

talebinin yaratılmasını olumsuz etkilemektedir (Koray, 2008, s. 396). Günümüz Türkiye'sinde yeni işyerlerinin açılmaması nedeniyle istihdam oranları düşmektedir. Ülkede nüfus artış hızı yavaşlamış olmasına rağmen çalışma çağındaki nüfusun hala görece bir hızla artış eğilimi içinde olması, işgücü piyasaları üzerinde baskı yaratmaktadır (Erol ve Bostan, 2009, s. 188).

Türkiye işgücü piyasasındaki gelişmeler aşağıdaki Tablo 2'de verilmektedir.

Tablo 2 incelendiğinde, dikkat çekici veri olarak 2001 krizine kadar işsizlik oranı % 6,5–7,5 aralığında iken, ekonomik krizin yaşandığı 2001'den sonra % 9,5–10,5 seviyesine yükselmiş ve bu aralıkta kronik bir hâl almıştır. Yine Tablo 2'de 2009 yılında Türkiye genelinde 3 milyon 471 bin işsiz (% 14,0) olduğu, işsizliğin tarım dışı sektörlerde % 16,6'ya, gençlerde ise % 25,3'e çıktığı görülmektedir. İşgücüne katılma oranı erkeklerde % 70 dolayında iken, kadınlarda % 26,0'a düşmektedir. Ancak, gerçek işsizlik oranının bu verilerin çok ötesinde olduğu açıktır. İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve istihdamda işsizlik olguları dikkate alındığında durum daha net olarak görülmektedir. Gerek işgücüne katılım oranının düşüklüğü ve gerekse yaratılan istihdam sınırlı olduğundan, hem erkekler hem de kadınlar için işsizlik azaltılamamaktadır.

Türkiye işgücü piyasasının temel özelliklerinden birisi çalışma çağı nüfusunun istihdam edilen nüfustan daha hızlı artmasıdır. 1988–2009 döneminde çalışma çağı

Tablo 2: Türkiye İşgücü Piyasasında Gelişmeler

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus (000)	45.311	46.211	47.158	48.041	48.912	49.906	50.826	51.668	49.994	50.772	51.686
İşgücü (000)	23.878	23.078	23.491	23.818	23.640	24.289	24.565	22.330	23.114	23.805	24.748
İşgücüne Katılma Oranı (%)	52,7	49,9	49,8	49,6	48,3	48,7	48,3	48,0	46,2	46,9	47,9
Kadın (%)	30	26,6	27,1	27,9	26,6	25,4	24,8	24,9	23,6	24,5	26,0
Erkek (%)	75,8	73,7	72,9	71,6	70,4	72,3	72,2	71,5	69,8	70,1	70,5
İstihdam (000)	22.048	21.581	21.524	21.354	21.147	21.791	22.046	22.330	20.738	21.194	21277
İstihdam Oranı (%)	48,7	46,7	45,6	44,4	43,2	43,7	43,4	43,2	41,5	41,7	41,2
Kır (%)	61,5	56,4	56,0	54,3	51,9	52,1	49,5	48,8	47,4	47,7	48,0
Kent (%)	39,8	40,2	38,9	38,1	37,7	38,4	39,7	40,0	39,0	39,2	38,2
İşsiz	1.830	1.497	1.967	2.464	2.493	2.498	2.520	2.447	2.377	2.611	3.471
İşsizlik Oranı (%)	7,7	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3	10,3	9,9	10,3	11,0	14,0
Kır (%)	3,9	3,9	4,7	5,7	6,5	5,9	6,8	6,5	6,8	7,2	8,9
Kent (%)	11,4	8,8	11,6	14,2	13,8	13,6	12,7	12,1	12,0	12,8	16,6
Genç İşsizlik Oranı (%)	15,0	13,1	16,2	19,2	20,5	19,7	19,3	18,7	20,0	20,5	25,3
Eksik İstihdam Oranı(%)	9,1	6,9	6,0	5,4	4,8	4,1	3,3	3,6	3,0	3,6	-

(1) 2003 yılı öncesi sonuçlar 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçlarına göre revize edilmiştir.

(2) Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

(3) **Kaynak:** TÜİK Hane Halkı İş Gücü Anketleri, 2008-2010.

nüfusu 17 milyon 940 bin kişi artarken, istihdam artışı sadece 3 milyon 523 bin kişi de kalmıştır. Bu durum, hızla artan nüfusa yeterli iş imkânlarının sağlanamadığının temel göstergesidir. Ekonomik büyümenin ve yatırımların yeterli olmayışı, makroekonomik istikrarın uzun dönemde tesis edilememesi sonucunu doğurmuştur. Bu ise sık yaşanan krizler ve sonrasında izlenen istikrar programları, iş olanaklarının sınırlı kalmasına neden olmuştur.

Yaşanan son küresel krizle birlikte Türkiye ekonomisinde yaşanan daralma, pek çok

ülkede olduğu gibi, istihdamın azalmasına ve işsizliğin artmasına yol açmıştır. İstihdam piyasasının mevcut yapısal sorunlarının yanı sıra kriz ortamının getirdiği belirsizlikler yeni iş olanaklarının yaratılmasını engellemektedir. Türkiye’de işsizlik oranlarının bir süre daha yüksek seviyelerde seyretmesi ve önümüzdeki dönemde ekonomide öngörülen sınırlı canlanmanın işgücü piyasasına etkisinin gecikmeli olarak ortaya çıkması beklenmektedir. Bu nedenle işsizlikle mücadele öncelikle çözüm aranması gereken sorunların başında gelmektedir.

4. İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

İşsizlikle mücadele temelde iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki aktif istihdam politikaları olarak adlandırılmaktadır. Yani başlangıçta işsizlik riskinin ortaya çıkmamasına yönelik önlemler ve düzenlemeler olarak açıklanmaktadır. Bu politikalar çok yönlü ekonomik ve mali önlemler, tasarruf, yatırım, istihdam ilişkilerine dönük etkin ve uzun vadeli politikalar ve kararlardır. İkinci yol ise, bir sosyo-ekonomik risk oluşturan işsizliğin ortaya çıkardığı gelir kayıplarını geçici bir süre için tazmin eden, işsizlere yeni işler bulununcaya kadar veya yeni alanlarda istihdam edilme olanağını verecek eğitimlerini tamamlayana kadar, onların gelir kayıplarını karşılayarak ve gelir sürekliliğini sağlayacak olan, kurumsal yapıların oluşturulmasıyla ilgilidir (Çetin, 2007, s. 27).

Aktif politikalar, işsizlerin işgücü piyasasında iş bulmalarını ve bir işe yerleşmelerini kolaylaştırmayı amaçlayan bir dizi önlem içerir. Aktif politikalar işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır (Kapar, 2006, s. 344).

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

İşsizliği tazmin edici politika uygulayan ülkelerde üç sistem mevcuttur. Bunlar; iş-

sizlik yardımı, kıdem tazminatı ve işsizlik sigortasıdır (Andaç,1999, s. 121). Sosyal yardımlar da işsizliği telafi edici pasif istihdam politikaları arasında sayılabilir. Pasif istihdam politikalarının temelini işsizlik sigortası uygulaması oluşturmakta ise de tekniği dolayısıyla telafi etkisinin kapsam, süre ve tutar bakımından artırılması için diğer yöntemler, işsizlik sigortası ile birlikte uygulanabilmektedir (Ülker, 2001, s. 9).

4.1. İşsizlik Yardımı

İşsizlik yardımı; finansmanı tamamen devlet tarafından karşılanan, muhtaç durumdaki işsizlere, özellikle işsizlik sigortasından yararlanma müddeti dolup da henüz kendisine iş bulamamış ya da işsiz kalmış olmakla birlikte, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için zorunlu olan prim ödeme gün sayısını dolduramamış olanlara, satın alma güçlerini ve yaşamlarını devam ettirebilmek amacı ile yapılan parasal yardım esaslarına dayanmaktadır.

4.2. Kıdem Tazminatı

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

Türkiye’de hukuk sistemine kıdem tazminatı 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile girmiştir. Kıdem tazminatı, kanunun belirli hallerde hizmet sözleşmesinin son bulmasında, işveren tarafından işçiye verilen hizmet süresi ve ücrete göre değişen, üst sınırı kanunen belirlenmiş ve ödenmemesi yaptırıma bağlanmış, geç ödenmesi hallerinde de özel faiz yürütülecek bir miktar paradır (Abbasgil, 1994, s. 27).

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

1936 yılında başlayan kıdem tazminat uygulaması, uzun süre işsizlik sigortasının alternatifi olarak değerlendirilmiştir. Hatta 4447 sayılı Kanun ile Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının başlaması üzerine kıdem tazminatının kaldırılması talepleri oluşmuştur. Oysa kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasında bazı farklar bulunmaktadır. En önemli farklar ise şunlardır (Akyiğit, 1999, s. 196–1999);

- İşsizlik sigortası ödeneğinin hak edilebilmesi için çalışanın kendi isteği dışında işsiz kalması koşulu aranırken, kıdem tazminatında böyle bir koşul aranmamakta olup, işçi haklı nedenlere dayalı olarak hizmet sözleşmesini feshedip işsiz kalsa da kıdem tazminatı alabilmektedir.

- İşsizlik sigortası ödeneğinin ödenmesi, iş sözleşmesi sona eren işçinin yeni bir iş bulamaması koşuluna bağlanmış olmasına rağmen, kıdem tazminatının hak edilebilmesi için iş sözleşmesi sona eren işçinin yeni bir iş bulsa da söz konusu işçiye eski işverenince kıdem tazminatı ödenmektedir.

- İşsizlik sigortası ile kıdem tazminatı arasındaki bir diğer fark ödemeleri yapan taraflarda ortaya çıkar. İşsizlik sigortası ödeneği Türkiye İş Kurumu tarafından, kıdem tazminatı ise işveren tarafından işçiye ödenir.

4.3. Sosyal Yardımlar

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

Türkiye’de yardıma muhtaç ve işsiz kimselere; yerel yönetimler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve bazı gönüllü dernek ve vakıflarca yardım yapılmaktadır.

4.4. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi iradesi dışında işsiz kalan kişinin, uğ-

radığı gelir kaybını belli oranda ve belli süre ile karşılayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir programdır. İşsizlik sigortası programı bir sonraki bölümde daha detaylı olarak inceleneceği için burada daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

4.5. Pasif İstihdam Politikalarının Değerlendirilmesi

İşsizlik ödemeleri genellikle pasif işgücü piyasası politikaları olarak nitelenmektedir. Ancak, bu niteleme gerçekte bir önyarıya dayanmaktadır. Pasif politikalar nitelemesi, işsizlik ödemelerini öncelikli ve önemli görmeyen, bunların ikinci sınıf önlemler olduğunu savunan siyasal bir tercihi güçlendirmek için kullanılmaktadır (Sinfield, 1997, s. 280). Ancak, işsizlik ödemeleri ile aktif programların amaçları farklıdır. Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, işsizlik ödemeleri ve aktif politikaların birbirini ikame edecek niteliklerden çok, birbirlerini tamamlayıcı nitelikler taşıdıkları görülmektedir. İşsizlik ödemeleri ile gelir desteğinin sağlanması yöntemi, işsiz aktif hale getirilmesinde en etkili ve güvenli yoldur. Diğer yandan, işsizlik ödemelerinden yararlanma çoğu durumda işsiz aktif programlara katılma koşuluna bağlıdır. Aktif ve pasif politikalar birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler değildir. Aksine, her iki politika doğrudan doğruya birbiriyle ilişkilidir (Berkel, 2000, s. 3).

İşsiz işsizlik sigortasından ya da yardımdan yararlanma koşulları arasında, aktif olarak iş aramak, uygun işi kabul etmek veya aktif programlara katılmak yer alır. İşsiz, aktif programlara katılmazsa işsizlik ödemeleri azaltılır, belirli bir süre durdurulur ya da kesilir. Buradan da anlaşılacağı üzere, işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar arasında kurulan bu tür ilişkiler, işsizlerin aktif programlara katılmasını desteklemekte veya zorlamaktadır. Gelişmiş ülkelerde işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar arasında kurulan bağ zayıflamak yerine güçlenmektedir. Bu çerçevede, işsizlik ödemeleri sisteminden aktif işgücü piyasası politikalarına geçişten çok, bu iki politikayı oluşturan programların birbirine eklendiği görülmektedir (Berkel, 2000, s. 3).

İşsizlik ödemeleri, işsizliğin yol açtığı gelir kayıplarını gidererek, işsizlerin yaşam düzeyinin gerilemesine engel olur. Diğer yandan, bu ödemeler, işgücü piyasasının düzenlenmesine ilişkin işlev de üstlenir (Standing, 1999, s. 227–228). Bir başka deyişle, işsizlik ödemelerinin temel amacı, sistem dışı işsizliğe karşı gelir güvencesi sağlamak ve işgücü piyasasını düzenlemektir (ILO, 2000, s. 148).

İşsizlik ödemelerinin işsizliği artırdığına, işsizlerin işe yerleşme isteklerini azalttığına, çalışanların iş bırakma eğilimlerini güçlendirdiğine ve çalışmamayı cesaretlendirdiğine ilişkin eleştiriler artmıştır (Özşuca, 1997, s. 131). Günümüzde işsizliği düzenleyen politikalara egemen olan temel

düşünce; işsizliğin bireylerin istek ve seçimleriyle ortaya çıkan gönüllü bir olgu olduğu ve bireylerin işsizlikten yarar sağladıkları için işsiz kaldıklarıdır (Standing, 1991, s. 139). İşsizliği ekonomik, sosyal yapıların ve koşulların yol açtığı bir sonuç olmaktan çok, bireylerin çalışma istekleri ile ilgili bir konu olarak kabul eden anlayış yaygınlaşmaktadır. Bu anlayış, işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların giderilmesini bireylerin sorumluluğuna bırakmaktadır. Diğer yandan söz konusu anlayışın yaygınlık kazanması işsizliğin ve işsizlerin ekonomik, sosyal ve siyasal önemini gizlemeye yaramaktadır (Sinfield, 1997, s. 282). Belirtilen gelişmeler, işsizlik ödemelerine dayanan koruma programlarını ikincil öncelikte ve çoğu durumda olumsuz olarak gören politikaların uygulanmasına yol açmaktadır (Kapar, 2006, s. 343). Ancak küreselleşme sürecinin yarattığı olumsuzluklar (artan yoksulluk, gelir dağılımındaki eşitsizlikler vb. gibi) ve gittikçe daha kısa aralıklarla yaşanan ekonomik krizlere bağlı olarak artan işsizlik olgusu, işsizlik sigortası ve yardımlarını kapsayan işsizlik ödemelerinin önemini kanıtlamaktadır. İşsizlik ödemelerinde en etkili yöntem olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan pek çok ülkede uygulanan işsizlik sigortası sistemi, sosyal devlet olmanın gereği olarak sosyal gelirin paylaşılması ve sosyal adaletin sağlamanın bir yolu olarak görülmekte, genellikle devlet tarafından kurulan zorunlu sigorta kolu olma özelliğini taşımaktadır.

5. İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE UYGULAMASI

5.1. İşsizlik Sigortasının Tarihçesi

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimi-ne, işsizliğin ekonomik, sosyal ve politik yapıda meydana getirdiği olumsuzluklar neden olmuştur (Andaç,1999, s. 32). İrade-si dışında işsiz kalan bir kişinin kendisinin moral yapısı, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmazdır (Törüner, 1991, s. 6).

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimi-ne bakıldığında, kapitalizm öncesi dönemlerde işsizlik riski karşısında güvencenin, loncalar, din kurumları ve aile dayanışması ile sağlandığı görülmektedir. Kapitalizmin gelişimiyle üretim süreçlerinde yaşanan değişimler sonucu sosyal problemlerin artması ve bireylerin bu problemlerin çözümünde yeterli olamaması, kamunun sorunlara çözüm için müdahale etmesinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

İşsizlik 1890’lı yıllardan itibaren mahal-li bir sorun olarak kabul edilmeye başlan-mış ve 1893’de Bern’de kamu otoritelerince ilk işsizlikle mücadele programının yürürlüğe girdiği görülmüştür. İşsizlikle mü-cadele çerçevesinde belediyelerin haricinde sendikalar da işsizlikle ilgili harcamalara katılmışlardır (Yazgan, 1992, s. 107). İşsizlikten korunmak amacını taşıyan zorunlu karakterdeki ilk işsizlik sigortası 1911 yılında İngiltere’de çıkarılmıştır. 1927 yılın-

da yapılan değişiklikle sigorta kapsamı genişletilmiş ve ülkedeki işgücünün 4/5'ini kapsayacak düzeye ulaştırılmıştır (Serter, 1994, s. 57).

1929 dünya ekonomik krizinin yarattığı işsizlik üzerine, işsizlerin uğradığı zararın tazmini konusu gündeme gelmiş, sosyal patlamalar işsizlik sigortası kavramının üzerine daha kararlı gidilmesi sonucunu doğurmuştur. 10 Aralık 1948 tarihinde Paris'te toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, yayınladığı “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” ile bütün dünya devletlerine sosyal, ekonomik, kültürel ve politik alanlarda bazı tavsiyelerde bulunmuştur. Beyannamenin 25. maddesinin 1. fıkrasında “... her şahsın... işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık ve geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır” hükmü yer almaktadır (TİSK, 2001, s. 7).

ILO, işsizlerin korunmasına yönelik sözleşme ve tavsiye kararlarıyla standartlar getirmiştir. 1934 yılında 44 No'lu “İşsizlik Yardımı Sözleşmesi” ile 1952 yılında kabul edilen 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşme” bunlardan biridir. ILO 102 sayılı sözleşmesinde işsizliği dokuz riskten biri olarak sayarak devletlere sorumluluk yüklemektedir.

Bugün dünyada sosyal güvenlik programına sahip 172 ülkeden sadece 68'inde işsizlik sigortası bulunmaktadır. İşsizlik sigortasının finansman ve yönetim bakımından önemli sorunları bulunması, sosyal gü-

venlik sistemlerinin son halkasını oluşturan bu sigorta kolunun birçok ülkede uygulama alanı bulmasına engel olmuştur (Pirler, 2000, s. 1).

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.

5.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Tarihçesi

Türkiye’de işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalar 1959 sonrası İş ve İşçi Bulma Kurumu (günümüzdeki Türkiye İş Kurumu) ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) öncülüğünde başlamıştır. 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayan ve 7. Plan dönemine değin uzanan süreçte, işsizlik sigortasına kalkınma planlarında ve yıllık programlarda geniş bir yer verilmiş ve Planlı dönemde konuyla ilgili toplam 27 yasa tasarısı hazırlanmıştır. 1. Beş Yıllık Kalkınma Planında işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortasının kurulması öngörülmüş, 2. Beş Yıllık Kalkınma Planında yine işsizlik sigortasının kurulması öngörülmüş ve bu bağlamda çeşitli etüt ve çalışmalar yapılmıştır. 3. Beş Yıllık Kalkınma Planında işsizlik sorununun kısa vadede çözümünün kaynakların dağılmasına yol açacağı düşüncesiyle işsizlik sigortasının oluşumu ertelenmiştir. 4. Beş Yıllık Kalkınma Planında Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısının, İşsizlik Sigortası Yasası ile birlikte

çıkarılacağı ifade edilirken, 5. Beş Yıllık Kalkınma Planında işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir. 6. Beş Yıllık Kalkınma Planında İşsizlik Sigortası Programı hazırlık çalışmalarının başlanacağı ifade edilmiş ve sigortanın kapsamına girecek öncelikli sektörleri saptama çalışmaları başlamıştır (Ersel,1999, s. 104).

Türkiye’de 1982 Anayasasının 60. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alması ve gerekli kurumları oluşturması gerektiği belirtilerek sosyal güvenlik; devlet için görev, birey içinse bir hak konumuna ulaşmıştır. Ancak Anayasa’nın 65. maddesinde “Devletin Anayasa ile belirtilen görevlerini ekonomik ve mali imkânlarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” ifadesine yer verilerek görevin yerine getirilmesi mali imkânlarla sınırlandırılmıştır. ILO’nun 102 sayılı Sözleşme ile dokuz riskten biri olarak saydığı ve kamusal güvencenin sağlanması gerekliliğine karşın işsizlik sigortası Türkiye’de ancak 7. Planlı dönemde 25.08.1999 gün ve 4447 sayılı kanun ile oluşturulabilmiştir.

4447 sayılı Kanun her ne kadar İşsizlik Sigortası Kanunu olarak adlandırılrsa da ilgili Kanunla, (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, T.C.Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun

Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usul Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) beşi sosyal güvenlik kurumlarını kapsayan toplam yedi kanunda değişiklikler yapılmıştır. 10 bölüm ve 64 maddeden oluşan 4447 sayılı Kanunla emekliliğe hak kazanabilmek için prim ödeme gün sayısı bir önceki uygulamaya göre artırılmış, emeklilik için, yaş, yıl ve prim ödeme gün sayılarının yeterliliği birlikte aranacak koşullar olarak belirlenmiş, sağlık yardımlarına katılım payları artırılmış, çalışanların ve ailelerinin sağlık yardımları ile sağlık araç gereçlerinden yararlanma koşulları ağırlaştırılmıştır. Toplumda yükselen tepkileri azaltmak amacıyla da Kanunun 7. bölümünün 46. ve 55. maddeleri arasında, işsizlik sigortası düzenlenmiştir. Kanunun bu bölümü emeğin korunmasına yönelik ve uygulamaya konulan önemli bir adımdır.

Kanunun ilk olma özelliği ve getirdiği tüm değişikliklere rağmen, bir reform olma özelliğinden uzak, sosyal güvenliğin mali yükünü devletin sırtından almaya yönelik bir nitelik taşıdığı da ileri sürülmektedir (Şakar, 1999, s. 14).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu daha önce de vurgulandığı gibi, 25.08.1999

tarhinde kabul edilmiş, 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, “4447 sayılı İşsizlik Sigortasının Uygulanmasına İlişkin 1 No’lu Tebliğ” 21.05.2000 tarih ve 24055 sayılı Resmi Gazetede, “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 2 No’lu Tebliğ ise 29.06.2000 tarih ve 24094 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 1 ve 2 No’lu tebliğler ile işsizlik sigortası uygulamasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

4447 sayılı Kanuna göre işsizlik sigortası, kapsamına giren tüm sigortalılar için zorunlu olup, tüm ülke düzeyinde 01.06.2000 tarihinden itibaren işçi, işveren ve devlet katkısı olarak primler kesilip işsizlik sigortası fonunda toplanmaya başlamıştır. Türkiye İş Kurumu bünyesinde İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı oluşturularak işsizlik sigortasının uygulanmasından bu birim sorumlu tutulmuştur. İşsizlik sigortası fonundan işsizlere yönelik işsizlik ödemeleri 01.03.2002 tarihinden itibaren başlamıştır.

4447 sayılı Kanun, 10 yıl gibi kısa sayılabilecek geçmişine rağmen çeşitli yasalarla değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler, 25.06.2003 tarih 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu¹, 31.05.2006 tarih 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu², 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³, 17.04.2008 tarih ve 5794 sayılı Sosyal

Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁴, 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁵, 11.08.2009 tarih ve 5921 sayılı İşsizlik Sigortası ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁶ ve 28.01.2010 tarih ve 5951 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişikli Yapılmasına Dair Kanunlar⁷.

5.2. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Kapsamı

İşsizlik sigortası, çalışma arzu ve yeteneğine sahip olup, kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir kısmını karşılamak üzere, kendisi ve ailesinin sosyo-ekonomik bakımdan zor duruma düşmelerini önlemek için geliş-

¹ 4904 sayılı Kanun, 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

² 5510 sayılı Kanun 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

³ 5728 sayılı Kanun 08.02.2008 tarih ve 26781 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁴ 5754 sayılı Kanun, 08.05.2008 tarih 26870 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁵ 5763 sayılı Kanun 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁶ 5921 sayılı Kanun 18.08.2009 tarih ve 27323 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁷ 5951 sayılı Kanun 05.2010 tarih ve 27484 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

tirilmiş bir sosyal güvenlik programıdır. Bu anlamda işsizlik sigortası, diğer sosyal güvenlik programlarından nitelik yönüyle farklılık gösterir.

4447 sayılı Kanunun 46. maddesinde işsizlik sigortasının amacı “işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır” şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıca Kanunun 48. maddesinde, işsizlik ödeneği dışında sigortalılara, hastalık ve analık sigortası primleri, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verme hizmetlerini de işsizlik sigortasının amaçları arasında saymıştır. İşsizlik sigortasında “zorunluluk ilkesi” esastır. Yani işsizlik sigortası zorunlu olup, kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren çalışmakta olanlar yararlanmaya başlamışlardır. Yeni işe girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı olurlar. Sigortalılığın başlamasıyla birlikte, sigortalılar ile bunların işverenlerinin sigortalı hak ve yükümlülükleri de işlemeye başlar.

İşsizlik Sigortası Kanunu (Değişik fıkra:17/04/2008-5754 S.K./90.md.) 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları kapsar (4447 SK, 46. md.).

5510 sayılı Kanunun; 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve 3. fıkrası, 5., 6. ve geçici 13. maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’ye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK), 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakim ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı KHK ile 190 sayılı KHK’ye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ile 657 sayılı DMK’na göre geçici personel statüsünde çalışanlar bu Kanun kapsamında değildir (4447 SK. 46.md.).

Ancak kanun, bu niteliği ile çalışan sigortalıları iş piyasasındaki diğer kesimlere göre daha ayrıcalıklı konuma getirmektedir. Oysa ki sosyal adalet ilkesi bakımından çalışanlar arasında ayrıcalık yaratılmaması için kanun tüm çalışanları kapsıyor olsa daha tutarlı olurdu (Centel, 1998, s. 30).

İşsizlik sigortasının kapsamını belirlemek oldukça zordur. Çünkü her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı, çalışma şartları

farklılıklar göstermektedir. Ancak Türkiye’de bağımsız çalışanların, ilk defa iş arayanların, kamu görevlileri, kötü niyetli davranış nedeniyle işten çıkarılanların işsizlik sigortası kapsamına alınmamış olması, işsizlik sigortası uygulamasının çalışma hayatı ve toplumsal yaşam üzerindeki olumlu etkilerinin sınırlı olmasına yol açmaktadır. İşsizlik sigortası, çalışanın ve ailesinin uğrayacağı gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntülerle, bu çöküntülerin neden olacağı suç oranının artmasını engelleyici işlevi kapsamın yetersizliği nedeniyle sınırlı olmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi ile mali sistemin önemli sorunlarından biri kayıtdışı çalışmanın yaygınlığıdır. Farklı çalışmalarda değişik oranlar verilmesine rağmen ekonominin yaklaşık yarısının kayıtdışı olduğu ve çalışanların yarısının da kayıtdışı istihdam edildiği açıktır (Erol, 2005, s. 148–158). İşsizlik sigortasının kapsamının sınırlı olması ve sağlanan hizmetlerin düşüklüğü kayıtlı çalışmayı özendirme yeterli olamamaktadır. İşsizlik sigortasından yararlananların kapsamının genişletilmesi, kayıtdışı istihdamın azaltılmasında etkili bir yöntem olacaktır.

5.3. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

İşsizlik sigortası ödeneği alabilmek için bazı koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için öncelikle bu kanun kapsamına

dâhil olmak gerekmektedir. Ayrıca çalışan kişinin iş ilişkisinin sona ermesinin kanunun belirttiği kriterleri içermesi, sigorta ödeneğinden yararlanabilmek için şartların tamamlanmış olması, kuruma süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri yanında işsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için;

- Sigortalının kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması⁸
- Son üç yıl içinde 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası prim ödemesi,
- İşten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak, gerekmektedir.

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 doğrudan

⁸ Hizmet akdi İş Kanununun 13, 16,17/1 ve III. Maddelerine göre feshedilmiş olması, belirli süreli hizmet akdi ile çalışmakta iken sürenin bitiminde iş akdinin yenilenmemesi nedeniyle işten çıkarılma, işyerinin el değiştirmesi veya başkalarına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değiştirilmesi nedenleriyle işten çıkarılma veya özelleştirme nedeniyle hizmet akdinin sona ermesi hallerinde işsizlik ödeneğine hak kazanılır.

başvurması gerekmektedir (md. 48/5). 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Ek 1. maddesinin uygulanmasına ilişkin yönetmelik; 21.07.2009 tarih ve 27295 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yönetmelik hükümlerine göre; işten çıkış tarihi, 01.08.2009 ve sonrası olanlar için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48. maddesi kapsamında verilmesi gereken işten ayrılma bildiregeleri ile tüm işten çıkışlara ilişkin bildirimler işten çıkış tarihinden itibaren 10 gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılacaktır. Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılmış olan bildirimler Türkiye İş Kurumuna yapılması gereken bildirimler yerine geçer. Zorunlu nedenler dışında başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan süreden düşürüleceği de kanunda öngörülmüştür.

Türkiye’de var olan yüksek işsizlik rakamlarına rağmen, işsizlik ödeneği alanların sayısı İş-Kur’un verilerine göre aylık ortalama 100 bin civarında kalmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonunun gelirleri hızla artmasına rağmen bu gelirler Fonun gerçek sahipleri olan işsizler için yeterince kullanılmamaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortasından faydalanmak için gereken prim ödeme süresinin azaltılması ve işsizlik sigortasından yararlanmak için son 120 gün kesintisiz çalışma şartının hafifletilmesi gerekmektedir. Çünkü işsiz kalan kişi, son üç yıl içinde tam olarak prim ödeyerek çalışmış olsa dahi, işten ayrılmadan önce bir gün bile eksik çalışması nedeniyle ödeneğe hak kazana-

mamakta ve mağdur olmaktadır.

5.4. Yapılan Ödemeler Ve Sağlanan Yardımlar

4447 Sayılı Kanunun 48. maddesine göre, işsizlik sigortasını almaya hak kazanan işsizlere Türkiye İş Kurumu tarafından yapılacak ödemeler ve sağlanan yardımlar şu şekilde sıralanmaktadır:

1. İşsizlik ödeneği,
2. Hastalık ve analık sigortası primleri,
3. Yeni bir iş bulma,
4. Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.

Söz konusu yardımlar şu şekilde özetlenebilir:

5.4.1. İşsizlik Ödeneği

Sigortalı işsize belirli bir süre için sınırlı bir gelir sağlamayı amaçlayan işsizlik ödeneği 4447 sayılı Kanunda ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa (50. madde) göre günlük işsizlik ödeneği, 2002 yılından 2008 yılı Temmuz ayı sonuna kadar sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 50’si olarak hesap edilmekteydi. Bu suretle hesaplanan işsizlik ödeneği miktarının sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçmesi mümkün değildi. Ancak, 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15. maddesi ile 4447 sayılı

Kanunun 50. maddesi değiştirilmiş olup, işsizlik ödeneğinin hesaplanma sistemi ve aylık olarak verilecek ödeneğin tavan miktarında bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'ı olarak hesaplanacaktır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine göre on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 80'ini geçemeyecektir. Söz konusu olan bu değişiklikler 2008 yılı Temmuz ayının sonu itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

4447 sayılı Kanunda (50. madde) işsizlik ödeneğinden yararlanma süreleri belirtilmektedir. Buna göre hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilir.

İşsizlik ödeneği her ayın sonunda aylık olarak işsiz kendine ödenmektedir. İlk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneğe hak ka-

zanılan tarihi izleyen ayın sonunda yapılacaktır.

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girerse, işsizlik ödeneğinin verilmesi kesilir. Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan yeniden bir işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu kanunun öngördüğü şartları yerine getirmeden, yeniden işsiz kalırsa daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam edecektir. Bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenecektir. Sigortalının kusurundan kaynaklandığı belirlenen fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte geri alınacaktır.

İş kaybı tazminatı ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödenecektir. İş kaybı tazminatı almak üzere yapılan başvurular aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçecektir. İş kaybı tazminatı ödeme süresi bittiği halde bir işe yerleştirelemeyenlere, iş kaybı tazminatı alınan süreler mahsup edilmek şartıyla kalan süre için işsizlik ödeneği ödenecektir (Aktürk, 2008, s. 138).

İşsizlik ödeneği ödenirken geçen sürede ilgililer adına sadece hastalık ve analık sigortası primleri yatırıldığı için, söz konusu dönem emeklilik yönünden hizmetten sayılmaktadır (İŞKUR, 2000, s. 26, 31-33).

İşsizlik sigortasının uygulamaya başladığı Mart 2002 tarihinden 30.04.2010 tarihine kadar sisteme 2.220.810 kişi başvuruda bulunmuş, 1.894.401 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Mart 2002 tarihinden 30 Nisan 2010 tarihine kadar toplamda 3.248.089.578,77 TL ödemede bulunmuştur (İŞKUR, 2010).

İşsizlik ödeneğinin tavan miktarının asgari ücretin brüt tutarının % 80’i geçememesi Türkiye gerçekleriyle bağdaşmamaktadır. Çünkü Türkiye’de asgari ücretin yoksulluk sınırının altında kaldığı göz önüne alındığında, verilen ödeneğin kişiyi yoksulluk riskine karşı koruyamadığı ve asgari düzeyde geçimini sağlamadığı açıktır. Ayrıca tavanın asgari ücretin brüt tutarının % 80’i olarak belirlenmesi, çalışırken yüksek ücret alıp yüksek prim ödeyenler bakımından haksızlığa neden olmaktadır. Kişinin önceki geliri ve prim ödemelerini dikkate alarak işsizlik ödeneğini belirlemek daha adil olacaktır. Tavanın bu kadar düşük olması kaygısını kişiyi bir an önce iş bulmaya zorlamak ve rehavete kapılmasını engellemek ile savunmak mümkün değildir.

5.4.2. Hastalık ve Analık Sigortası

Kanun kapsamında sağlanan yardımlardan ikincisi hastalık ve analık sigorta primlerinin ödenmesidir. Kanunun 50. maddesinde sigortalı işsizin hastalık ve analık sigortalarına ait primlerinin Fon tarafından ödeneceği öngörülmüştür. Bu hüküm işsizlik ödeneğinin ödendiği süre ile sınırlıdır. Ayrıca sigortalının hastalık ve analık sigor-

tasına ilişkin primlerin ilk 6 ay için 2/3 oranında, izleyen aylarda ise tam olarak Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılacağı öngörülmüştür. Bu primlerin, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanacağı da ayrıca hükme bağlanmıştır (m.50/4).

İşsizlik sigortasının verildiği süre içinde ödenmesi gereken geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneğinden fazla olamaz. Geçici iş göremezlik ödeneğinin ödendiği dönemde, hastalık ve analık sigortalarına ait primlerle işsizlik sigortası primleri ödenmez.

5.4.3. Yeni İş Bulma

Kanuna göre işsizlik sigortası kapsamında yapılan en önemli hizmetlerden biri de işsizlik ödeneği alan kişinin bir işe yerleştirilmesidir. Kurum işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapacaktır (m.48/VII).

İşsizlik sigortası her ne kadar işsizliği önlemeye yönelik bir önlem olmayıp işsizliğin olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik bir sigorta programı ise de, işsizliği önlenmesine yönelik politikalardan tamamen bağımsız değildir. Bununla birlikte, işsizlik ödeneğinden yararlanan sigortalıların bir an önce işe yerleştirilmelerinin işsizlik sigortasının yükünü de hafifleteceği gözden kaçırılmamalıdır (Tuncay ve Ekmekçi, 2005, s. 400).

5.4.4. Meslek Edinme, Geliştirme ve Yetiştirme Eğitimi Vermek

İŞKUR işsizlik ödeneği almaya hak kazanan işsizlerin en kısa sürede yeniden istihdam edilmelerini sağlamak için kendilerine iş bulamayanlara meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verecektir. Ancak İŞKUR tarafından 2002 yılından 2008 yılı sonuna kadar 961 adet mesleki eğitimin yapıldığı ve bu eğitimlerden 14.936 kişinin yararlanmış olduğu dolayısıyla, mesleki eğitimlerden yararlananların sayısının çok yetersiz olduğu açıktır.

Türkiye’de işsizlik sigortası kapsamında verilen mesleki eğitimler çok az sayıda olduğundan, bu kapsamdaki eğitimlerin artırılması için politikalar üretilmelidir. Hatta işsizlik sigortasından faydalanamayan diğer işsizlere de, meslek geliştirme, değiştirme ve edindirme eğitimlerinin verilmesi işsizlikle mücadelede etkili bir yöntem olabilir. Çünkü mesleki eğitimlerle işsiz kişilerin iş becerileri geliştirilmekte, yeni meslekler öğrenmeleri sağlanmakta ve onları daha donanımlı hale getirerek daha kolay iş bulma olanakları artırılmaktadır. Bu sayede işverenlerin kalifiye eleman ihtiyaçları da karşılanmış olacaktır.

5.5. İşsizlik Sigortasının Yönetimi ve Finansmanı

Türkiye’de işsizlik sigortası ile görevli iki kurum bulunmaktadır. Bunlardan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK); işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, Türki-

ye İş Kurumu ise; her türlü hizmet ve işlemlerin yerine getirilmesinden sorumludur.

İşsizlik sigortası zorunlu olup, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77. ve 78. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden, uygulamanın başlangıcında sigortalı % 2, devlet % 2, işveren % 3 oranında prim ödemekteydi. Ancak 2002 ve takip eden yıllardaki Mali Yılı Bütçe Kanunlarıyla bu oranlar birer puan azaltılarak uygulanmış, 5234 sayılı Kanunun 19. maddesi ile de 4447 sayılı Kanunun 49. maddesinin birinci fıkrası değiştirilerek, 01.01.2005 tarihinden geçerli olmak üzere bu oranlar birer puan düşürülmüştür. Nihayetinde 5754 sayılı Kanunun 90. maddesi ile 4447 sayılı Kanunun 49. maddesi yeniden değiştirilmiş ve bu değişiklikler neticesinde, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80. ve 82. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden; sigortalılar % 1, işverenler % 2, devlet ise % 1 oranında prim ödemektedir (md. 49). Ayrıca, İşsizlik Sigortası Fonunun olası açıkları da devlet tarafından karşılanacaktır. İşçinin sigortalılık durumunun herhangi bir nedenle sona ermesi durumunda; o ana kadar, işçiden ve işverenden kesilmiş bulunan işsizlik sigortası primleri ile devlet katkı payı iade edilmeyecektir (md.49/III).

5.6. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun gerektirdiği görev ve hizmetler için

mali kaynak sağlamak, piyasa koşullarında değerlendirmek ve yasal ödemelerde bulunmak üzere “İşsizlik Sigortası Fonu” kurulmuştur. Fon, İŞKUR Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde işletilir ve yönetilir. Fonun gelir ve giderleri 53. maddede sıralanmıştır.

5.6.1. İşsizlik Sigortası Fonunun Gelirleri

İşsizlik sigortası fonunun gelir kalemleri şunlardır: a- İşsizlik sigortası primleri, b- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar, c- Fonun açık vermesi durumunda devletçe sağlanacak katkıları, d- Bu Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler, e- Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlar.

İşsizlik Sigortası Fonu, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun değişik 53. maddesine dayanılarak çıkartılan yönetmelik gereğince, serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve Fonun nakit akış durumu ile aktüeryal dengeler dikkate alınarak, profesyonel bir anlayışla yönetilmektedir.

5.6.2. İşsizlik Sigortası Fonunun Giderleri

Fonun giderleri; sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden, hastalık ve analık sigortası primlerinden, meslek geliştirme, edinme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Fon Yönetim Kurulunun ona-

yı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderlerden oluşmaktaydı.

İşsizlik Sigortası Fonu, atıl durmadığı ve Hazineye borçlanma imkânı sağladığı için 2007 yılına kadar tartışma konusu olmamıştır. Ancak Mart 2007’de İşsizlik Sigortası Fonunun net bakiyesinin ek istihdam yaratma amacı ile kullanılmasını ve iki yıl süre ile her ilave istihdam artışında, tüm sosyal güvenlik primlerinin Fon’dan karşılanması önerisi ile Fonun bu zenginliği tartışılmaya başlanmıştır. “İstihdam Paketi” olarak adlandırılan, 15 Mayıs 2008 tarih ve 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarla Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Fondaki paraların kullanılmasının yolu açılmıştır.

4447 sayılı Kanun’un 50. maddesinin 5. fıkrası kapsamında işsizlik ödeneği alanların; işe alındığı tarihten önceki aydan başlayarak işe alan işyerine ait işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi giderleri, 4447 sayılı Kanunun; Ek. 1. maddesi gereğince “Ücret Garanti Fonu”ndan yapılan ödemeler, Ek.2. maddesi gereğince kısa çalışma ödemelerinin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanması, Fonun kuruluş amacına uygundur. Ancak geçici 6. maddesi gereğince (Ek madde 15.05.2008-5763 S.K./19.md.) Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 TL’lık kısmının 2009 yılı için, 2010 yılında Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin dörtte üçünün, 2011-2012 yıllarında dörtte birinin, Güneydoğu Anadolu Projesi

kapsamındaki yatırımlara öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanı için aktarılması kararlaştırılmıştır. Bu ise İşsizlik Sigortası Fonunun kuruluş amacından uzaklaşıldığı endişelerini beraberinde getirmektedir.

Geçici 7. madde (Ek madde:15.05.2008-5763 S.K./20.md.) 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlardan; bu maddenin yürürlük tarihinden önceki altı aya veya 2008 yılı Aralık ve 2009 yılı Ocak aylarına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olması şartıyla, bu maddenin yürürlük tarihinden önceki bir yıllık dönemde işyerine ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren iki yıl içinde işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için sigorta primine ait işveren hisselerinin; birinci yıl için % 100'ünün, ikinci yıl % 80'inin, üçüncü yıl için % 60'ının, dördüncü yıl için % 40'mın ve beşinci yıl için % 20'sinin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanması düzenlenmiştir. Özellikle gençlerin ve kadınların istihdamını artırmayı hedefleyen bu değişikliğin etkisini değerlendirmek için daha erkendir.

Geçici 9. madde (Ek madde:11.08.2009-5291 S.K./2.md.) ile ilave istihdam olarak işe alınanların prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan işveren sigorta

prim giderlerinin altı ay boyunca Fon'dan karşılanması düzenlenmiştir.

İşsizlik Sigortası Fonunda biriken paraların bir bölümünün, başta GAP olmak üzere bölgesel kalkınmada, genç ve kadınların istihdamında kullanılması, isabetli bir tercih olarak gözükmekle birlikte, Fonun uzun vadede zayıflamasına neden olabilir. Zira 4447 sayılı Kanununun 53. maddesinin yedinci fıkrası Fon gelirlerinden hiçbir kesinti yapılamayacağını ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemeyeceğini emreder (Tuncay, 2008).

Fonun istihdam sorunun çözümünde kullanılmasına karşı çıkılması söz konusu değildir. Ancak fondaki bu kaynağın, doğrudan işsizlere ya da işsiz kalma riski yüksek işçilere yöneltilmesi dışında, istihdamı artırmak amacıyla işverenlerin sigorta prim maliyetini azaltmak amacıyla kullanılması ya da alt yapı yatırımlarına aktarılması, işçi için kurulan işsizlik fonundaki kaynağın geleceğinin de sosyal güvenlik fonlarına benzeceğini göstermektedir.

İşsizlik sigortasına ilişkin olarak, Kanunun uygulanmaya başladığı 01.06.2000 tarihinden 30.04.2010 tarihine kadar SGK tarafından tahsilâtı yapılarak fona aktarılan primler ve gecikme zamları, Hazine tarafından aktarılan devlet katkı payı, işverenlerden alınan idari para cezaları ile Fonun serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeler ve Fonun nakit akış durumu dikkate alınarak mevduat, ters repo, DTH ve DİBS'lerde değerlendirilmesi so-

nucunda elde edilen faiz gelirleri ile giderleri, Ücret Garanti Fonu gelir ve giderleri aşağıdaki Tablo 3'de gösterilmiştir.

30 Nisan 2010 tarihi itibarıyla, Fonun girişler toplamı; 17 milyar 289 milyon TL işçi ve işveren primi, 5 milyar 846 milyon TL devlet katkısı, 15 milyon 622 bin TL idari para cezası, 382 milyon 670 bin TL gecikme zammı, 202 bin TL diğer gelirler, 143 milyon 641 bin TL iade girişi, 30 milyar 912 milyon TL faiz geliri olmak üzere

toplam 54 milyar 590 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik Sigortası Fonu toplam varlığı, çıkışlar toplamı 10 milyar 937 milyon TL düşüldükten sonra 43 milyar 652 milyon TL'dir.

4447 sayılı Kanun'un 53. maddesinde fon gelirlerini, yönetim kurulu kararları doğrultusunda, toplam aktif büyüklüğüne göre Bankalar Birliğince ilan edilen ilk on sırada yer alan ticari bankalarda değerlendirileceği belirtilmiştir. Buna göre fon kay-

Tablo 3: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Giderleri (30 Nisan 2010 İtibarıyla)

GELİR VE GİDERLER	TOPLAM
İşsizlik Sigortası Primleri (İşçi ve İşveren Payı)	17.289.627.527,23
Devlet Payı	5.846.636.967,16
İdari Para Cezaları	15.622.894,65
Gecikme Zammı	382.670.978,74
Diğer Gelirler	202.613,90
İade Giriş	143.641.904,61
Faiz Geliri(*)	30.912.280.208,55
Girişler Toplamı	54.590.683.094,83
Fon Giderleri (**)	10.933.603.957,40
İade Çıkış	4.376.608,57
Çıkışlar Toplamı	10.937.980.565,97
TOPLAM VARLIK (***)	43.652.702.528,86

Kaynak: İşkur, Mayıs 2010, <http://statik.iskur.gov.tr/iobe/İşsizlik%20Sigortası%20Bülteni.pdf>

* Faiz geliri iç verim yöntemi ile hesaplanmıştır. 30.04.2010 itibarıyla faiz gelirlerinden 1.535.070.928,85 TL stopaj ödenmiştir. Faiz gelirin kur farkı ve reeskont geliri dahildir.

** İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinin 6.242.9933.350,86 TL'si GAP kapsamında Hazine Müsteşarlığı hesaplarına aktarılmıştır.

*** Toplam varlığa Ücret Garanti Fonu dahildir.

naklarının yatırım araçları ise; devletin iç borçlanma senetlerinin alınması, ters repo ve repo yapılması, bankalar nezdinde TL ve döviz mevduat hesabı açtırılması, yatırım fonlarına katılmadır.

İŞKUR verilerine göre, Nisan 2010 sonu itibarıyla toplam fon varlığının; % 32'si bono, % 58'si tahvil, % 1'i döviz cinsi tahvil, % 7'si mevduat, % 1'i de döviz tevdiat hesabından oluşmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri fon esasına göre kurulmuş ülkelerde fonların işletilmesi her zaman sorun olmuştur. İster gelişmiş, ister gelişmekte olan ülke olsun, fon kaynakları darboğazların aşılmasında, hükümetler tarafından hazır bir tasarruf kaynağı olarak görülmektedir (Gençler, 2002, s. 17). 13 Nisan 2009'da DPT tarafından açıklanan 2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda Hükümetin 2011 yılına kadarki süreçte, İşsizlik Sigortası Fonu nema gelirlerinin % 25'inin, Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının da bütçeye aktarılması öngörülmüştür (www.dpt.gov.tr).

5.6.3. Ücret Garanti Fonu

Ücret Garanti Fonu işsizlik sigortası hizmeti sayılmamasına rağmen, 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 17. maddesi ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen 1. madde gereğince, İşsizlik Sigortası Fonu içinde kurulmuştur. Kanuna göre, sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan

etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında "Ücret Garanti Fonu" oluşturulmuştur. Ücret Garanti Fonu, işverence işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının % biridir. SSK tarafından tahsilâtı yapılarak Fona aktarılan primlerden işveren payı olarak hesaplanan miktarın yüzde biri, 2003 Ağustos ayından itibaren Ücret Garanti Fonu tutarı olarak İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirilmektedir. İşsizlik Sigortası Fonunun aylık getiri oranı Ücret Garanti Fonu aylık tutarına yansıtılmaktadır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 82. maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşmayacak şekilde başvuru tarihinden itibaren 30 gün içerisinde ödenmektedir.

SGK tarafından tahsilâtı yapılarak, İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılan primler üzerinden işveren payı olarak hesaplanan miktarın % 1'i, Ağustos 2003 tarihinden itibaren oluşturulan Ücret Garanti Fonu'na aktarılmaktadır. Ücret Garanti Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirilmekte olup Fonun varlığı, 30.04.2010 tarihi itibarıyla, ödemeler toplamı 46.247.260 TL düşüldükten sonra 113.694.240 TL'dir (İŞKUR, 2010). Ücret Garanti Fonu'ndan yapılan ödemeler aşağıdaki Tablo 4'de verilmiştir.

Tablo 4: Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

Aylar	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
Ocak			168	176903	6	7419	36	34101	46	52240	929	1548555
Şubat	3	1013	184	307058	74	113424	61	69293	19	37932	980	1736823
Mart	8	5138	26	53133	657	1428279	35	49846	784	1288116	832	1409348
Nisan	20	135708	57	137583	305	472397	18	24918	978	1563771	2841	4775755
Mayıs	159	321900	78	125313	42	50139	25	54239	1812	2980592	3464	3779899
Haziran	10	36510	44	115851	44	69297	12	19248	1303	2496451	377	739016
Temmuz	165	857090	29	54633	184	290634	88	98456	1543	2735093		
Ağustos	258	471140	300	160	358	472619	342	389553	1823	3379074		
Eylül	251	647449	48	245	160	217183	162	257689	2155	5242508		
Ekim	254	605861	87	144	245	272279	34	35588	569	761241		
Kasım	34	117831	84	4	144	205215	4	3267	743	818577		
Aralık	107	152687	29	2223	4	3252	10	35609	596	982940		
Toplam	1269	3352330	1134	1640989	2223	3602134	827	1071806	12371	22338534	9423	13989396

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Temmuz 2010, <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/%C4%B0%C5%9Fsizlik%20Sigortas%C4%B1%20B%C3%BClteni.pdf>

Tablo 4 incelendiğinde 2005 yılının Şubat ayından başlamak üzere ücret garanti fonundan yararlanan kişi sayısı başlangıçta çok az olmasına karşın, geçen aylar içinde yararlanan kişi sayısında artış meydana gelmiştir. 2005 yılında fondan toplam 1.269 kişi faydalanmış ve karşılığında bu kişilere yaklaşık 3.352.331 TL ödeme yapılmıştır. 2006 yılında ödeme yapılan kişi sayısı ve dolayısıyla tutarında bir azalma meydana gelmiştir. 2008 yılında fondan yararlanan kişi sayısı çok düşük olmasına rağmen, 2009 ve 2010 yıllarında, yaşanan küresel ekonomik krizin de etkisiyle fondan yararlanan kişi sayısı ve ödeme miktarlarında önemli artışlar meydana gelmiştir. 2010 yılının ilk altı ayında fondan toplam 9.423 kişiye 13.989.396,15 TL ödeme yapılmıştır. Görüldüğü gibi, işsizliğin arttığı dönemler-

de fondan yararlanan kişi sayısında önemli artışlar yaşanmıştır.

İşsizlik toplumsal açıdan ne kadar önemliyse bireysel açıdan da bir o kadar önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerin önemli özelliklerinden bir tanesi bağımlılık oranının yüksek olmasıdır. İşsizlik yalnızca işsiz kalan bireyi değil aynı zamanda bakmakla sorumlu olduğu kişileri de derinden etkilemektedir. Bu nedenle bireylere işsiz kaldıklarında yapılacak ödemeler büyük önem taşımaktadır. Ücret garanti fonu bu açıdan işsiz kalan bireylere ve bakmakla sorumlu olduğu kişilere az da olsa nefes alma şansı tanımaktadır.

5.6.4. Kısa Çalışma Ödeneği

Ekonomik krizlerin ve iş piyasasında yarattığı istikrarsızlıkların olağanlaştığı ve so-

nuçlarının öngörülebilirlik kazandığı günümüzde, bunların çalışma yaşamına olumsuz etkilerini azaltmak, işsizliği önlemek anlayışıyla 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu'nda bazı düzenlemeler getirilmiştir. İşsizlik sigortası fonunun nasıl kullanılacağı asıl olarak 4447 sayılı Kanun ile belirlenmişse de, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesinde düzenlenen Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği, 15 Mayıs 2008 tarihli 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 37. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5763 sayılı Kanununun 18. maddesinde, 4447 sayılı Kanuna ek 2. madde ile kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği yeniden düzenlenmiştir. 4447 sayılı Kanunun ek 2. maddesindeki kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği başlıklı düzenlemesine göre; “Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren; genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması halinde, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir.

5763 sayılı Kanunda belirtilen nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta

işin durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödenir. Kısa çalışma süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamaz. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirmesi gerekir.

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneği miktarı kadardır. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 506 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür. Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür.

Kanunun düzenlemesine göre; işletmenin ekonomik kriz ve başka zorunlu nedenlerle faaliyeti tamamen ve kısmen durdurduğunda ya da çalışma süreleri kısıtlandığında, işçiye gelir desteği, işçi-işveren-devlet üçlüsünün katıldıkları sosyal bir güvenlik sistemi olan işsizlik sigortası sisteminin karşılanacaktır (4857 sayılı İş Kanunu Ek 2. maddesi). Ekonomik krizlerde hem işletmeyi hem de işçiyi korumanın sosyal yükümlülük olduğu mantığıyla, işgücü maliyetlerinin bir kısmının sosyal güvenlik sistemi içinde karşılanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Kısa çalışma ödeneği özellikle ekonomik kriz dönemlerinde ve zorlayıcı nedenlerle ça-

İşleme yaşamında sıkça görülen işçilerin ücretsiz izne çıkarılması durumunda, işçilere sınırlı da olsa bir gelir güvencesi sağlamaktadır. Böylece kısa çalışma ödeneği de işsizlik sigortası kapsamında sunulan bir hizmet haline gelmiştir (Aktürk, 2008, s. 151).

Kısa çalışma halinde ilgili işçilerin sözleşmeleri sona ermemekte, tam tersine hukuken varlığını sürdürmektedir. Hatta haftalık çalışma süresinin önemli ölçüde düşürülmesi halinde ilgili işçilerin çalışma borcu dahi devam etmekte, sadece normal süresinde azalma yaşanmaktadır. Bu yüzden, işçinin çalıştığı süreyle orantılı bir ücretin de ödenmesi gerekmektedir. Böyle bir durumda işçi iş görme borcundan kısmen kurtulurken, işveren de ücret ödeme borcundan kısmen kurtulmuş olmaktadır (Akyiğit, 2008, s. 194).

Zorunlu sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, günlük kısa çalışma ödeneği 4857 sayılı İş Kanununun 24/III ve 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlamaktadır. Zira bu süre işçinin iş sözleşmesini haklı sebeple feshedebilmesi için bekleme süresi olduğu gibi, işveren tarafından her gün için yarım ücretinin ödendiği süredir. Kısa çalışma ödeneğinin bir haftalık süreden sonra başlatılması mükerrer ödemeleri önlemek amacıyla yöneliktir (Demir, 2003, s. 109). Yine 5838 ve 5951 sayılı Kanunlarda yapılan değişikliklerle, 2008, 2009 ve 2010 yıllarına münhasır olmak üzere, kısa çalışma süresi 6 ay, ödenek

miktarı % 50 oranında artırılarak ödenmekte ve yapılan bu ödemeler işsizlik ödeneğinden mahsup edilmemektedir. Ayrıca, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun ek 2. maddesinde yer alan “Kısa Çalışma” uygulamasının süresi, 5838 sayılı Kanun ile verilen yetkiye dayalı olarak 02.07.2009 tarihli ve 27276 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/15129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile altı ay uzatılmıştır. Ancak, bu durumda yapılan ödemeler başlangıçta hesaplanan işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmektedir (İŞKUR, 2010). Tablo 5’te yıllara göre kısa çalışma ödeneğinden yararlanmayı hak eden kişi sayısı ve ödeme miktarları görülmektedir.

Türkiye’de kısa süreli çalışma ödeneğini; 2005 yılında yalnızca 21 kişi, 2006 yılında 217 kişi, 2007 yılında 40 kişi, 2008 yılında 650 kişi hak ederken, bu sayı 2009 yılında 190.223 kişiye ulaşmıştır. Ayrıca, 2010 yılının ilk altı ayında ödenekten 18.687 kişi pay almayı hak etmiş ve bugüne kadar 32.160.252 TL ödeme yapılmıştır.

5.6.5. Fonun Denetimi

Fon, Sayıştay’ın vize ve tesciline tabi değildir. Ancak, Sayıştay tarafından denetlenir. Ayrıca, Fon hesapları her üç ayda bir yeminli mali müşavirlere denetletilmekte ve sonuçları kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Aynı zamanda, İŞKUR ve SSK Müfettişleri de kurumlarına verilen görevler dolayısıyla teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahip olmaktadır (Aktürk, 2008, s. 156).

Tablo 5: Kısa Çalışma Ödemeleri

DÖNEMLER	HAK EDEN KİŞİ SAYISI	ÖDEME SAYISI	ÖDEME MİKTARI
2005	21		10.566
2006	217		64.398
2007	40		22.051
2008	650		70.640
2009	190.223		162.506.261
Ocak 10	8.364	32.760	10.277.165
Şub.10	3.651	28.500	8.297.800
Mar.10	931	23.514	6.130.775
Nis.10	2.162	12.954	3.574.533
May.10	1.381	7.365	2.478.711
Haz.10	2.198	3.797	1.401.270
2010 Toplam	18.687		32.160.253

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Temmuz 2010, <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/%C4%B0%C5%9Fsizlik%20Sigortas%C4%B1%20B%C3%BClteni.pdf>


SONUÇ

İşsizlik sorunu, ekonomik ve toplumsal sonuçlarıyla toplumsal barışı tehdit etmektedir. İşsizliğin önlenmesinde en temel çözüm yolu, hiç kuşkusuz istihdam kapasitesini artıracak yatırımların çoğalması, yeni iş alanlarının yaratılması ve aktif istihdam politikalarının uygulanmasıdır. Ancak işsizlik sorununun sonuçlarının olumsuzluklarını azaltmada işsizlik sigortası fonunun önemli fonksiyonları vardır. Sosyal devletin başta gelen sorumluluğu olarak, işsizlik sigortasının amacına uygun şekilde düzenlenmiş olması gerekmektedir. Yine herkese asgari geçim güvenliğinin sağlanabilmesi durumunda bireyin sistemin yarattığı sorunları tek başına yüklenmesi engellenebilecektir.

Türkiye’de işsizlik sigortasının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi; elde edilen fonların rasyonel bir şekilde değerlendirilmesine bağlıdır. Rasyonellik; güvenlik, verimlilik ve likidite prensiplerini zorunlu kılar. Türkiye’de sosyal güvenlik fonlarının kullanımındaki öncelik her zaman devletin elinde olmuştur. Getiri oranı dahi siyasi otorite tarafından belirlenen sosyal güvenlik fonları, kamu finansmanı için kolay ulaşılabilen, sorunsuz bir finansman kaynağıdır. İşsizlik sigortası fonlarının da aynı mantıkla değerlendirilmesi, sistemin başarı şansını azaltacak ve mevcut sosyal güvenlik sisteminin problemlerini daha da karmaşık hale getirebilecektir. Genel bir ilke olarak, bir fon hangi amaçlar için yaratılmış ise, elde edilen kaynaklar o amaç doğrultusunda dağıtılmalıdır.

Bu nedenle işsizlik fonu da amacına uygun olarak kullanılmalıdır.

İşsizlik sigortasının başarısı için Türkiye’nin ekonomik yapısından kaynaklanan sorunların çözümlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda özel sektör yatırımları teşvik edilmeli, istihdamı artırıcı ekonomik ve sosyal politikalar belirlenip, bu politikaların hayata geçmesi sağlanmalıdır. Bu nedenle tüm kurumların işbirliği içinde, işsizliği en aza indirecek kararların alınmasında ve uygulanmasında kararlı olmaları gerekir. Yani Türkiye’de işsizlikle mücadelede öncelikle aktif istihdam politikalarına yer verilmelidir. Unutulmaması gereken işsizlik sigortasının işlevinin, işsizliğin yol açtığı sorunları çözmek olduğu gerçeğidir.

Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde artan işsizlik olgusu ve beraberinde yaşanan yoksulluk ile gelir dağılımındaki artan eşitsizlikler işsizlik sigortasının önemini ortaya koymaktadır. Türkiye’de çok yeni olan işsizlik sigortası uygulaması, kapsamının çok dar olması, ödeme oranlarının düşüklüğü, sigortadan yararlanma koşullarının katılığı gibi faktörler nedeniyle işsizlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalmaktadır. Bu kapsamda, işsizliğin yarattığı olumsuz sonuçların giderilebilmesine yönelik olarak, işsizlik sigortası kapsamının genişletilerek, işsizlik ödemesi tavanının yükseltilmesi, sigortadan yararlanma koşullarının daha esnek hale getirilmesi gerekmektedir. 

KAYNAKÇA

- 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (1999). Kabul Tarihi. 25.08.1999. Resmi Gazete Yayım Tarihi: 08.09.1999. Yayınlandığı Resmi Gazete Sayısı: 23810. Ankara
- Abbasgil, C. (1994). *İş Hukukunda Bütün Yönleriyle Kıdem Tazminatı ve Uygulaması*. 1. Basım. İstanbul: Yasa Yayınları
- Aktürk, B. (2008). İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya
- Akyiğit, E. (2008). *4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Andaç, F. (1999). *İşsizlik Sigortası*. Yayın No: 33. Ankara: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayınları
- Başterzi, S. (1996). *İşsizlik Sigortası*. No:509, Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları
- Benli, A. (2006). 4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları. Prof. Dr. Turan Yazgan'a Armağan. 10 Nisan 2010 tarihinde <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/turanyazgan/11.pdf> adresinden erişildi
- Berkel, R. V. (2000). *Activation Programmes as an Alternative?*. The TSER Project Inclusion Through Participation. UWW-CLUS Workshop, Brussels
- Centel, T. (1998). İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı Üzerine Görüşler. *Mercek*. Yıl:3. s:9. Ocak, 29-38
- Çetin, S. (2007). *Türkiye'de Uygulanan İşsizlik Sigortası'nın Fon Yönetimi*. Marmara Üniversitesi. Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü. Sigortacılık Ana Bilim Dalı. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul.
- Demir, F. (2003). *Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması*. 3. Baskı, İzmir: Birleşik Matbaa
- DPT (2009). 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program. DPT Yayınları. Ankara. 03 Nisan 2010 tarihinde <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal> adresinden erişildi
- Ekin, N. (1994). *İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları)*. Ankara: Kamu-İş Yayınları
- Ekin, N. (2003). Türkiye'de Katlanan İşsizlik; 'Yapısal-Geleneksel Yoksullar ve Konjunktürel-Modern İşsizler. *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları
- Erol, H. (2005). *Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansmanı Sorunu ve Çözüm Önerileri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Dokuz

Eylül Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. İzmir

Erol, H. ve Bostan A.. (2009). *Küreselleşme ve İşgücü Piyasalarında Dönüşüm*. (içinde) Küreselleşme. 173-199. Edit: Abdullah ÖZDEMİR ve Mümin ESER. Bursa: Ezgi Kitabevi

Ersel, B. (1999). *Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası*. İstanbul: Dilek Ofset

Eser, B, Y, Terzi, H. (2008). Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Sayı:30. Ocak-Haziran, 229-250

Gençler, A. (2002). Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması. *Çimento İşveren Dergisi*. Mayıs. 03.02.1010 tarihinde <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale115.pdf> adresinden erişildi

ILO (2000). *Income Security and Social Protection in a Changing World*. World Labour Report 2000, Geneva: International Labour Office

ILO (2010). Global Employment Trends. World Labour Report 2000. International Labour Office, Geneva, 26 January 2010. 10 Mart 2010 tarihinde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/emp_elm/trends/documents/publication/wcms_120471.pdf adresinden erişildi

Kapar, R. (2006). *Aktif İşgücü Piyasası Politikaları*. Prof. Dr. Toker Dereli’ye Arma-

ğan. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası. c.55, 341-371

Koray, M. (2008). *Sosyal Politika*. 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları

Özşuca, Ş. T. (1997). *İşsizlik Sigortası ve İşsizlik*. Türk-İş Yıllığı 1997. 1990’ların Bilançosu (Değerlendirme Yazıları) Cilt 2, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu. Türk-İş Araştırma Merkezi. Ankara. 131-148

Özşuca, Ş.T. (1998). *İşsizlik ve Emek Piyasası*. Ankara: İmaj Yayınevi

Pirler, B. (2000). İşsizlik Sigortası Yürürlüğe Girerken. *İşveren Dergisi*, C:XXVIII, S:8, Mayıs, 15.02.2010 tarihinde http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=85&id=6 adresinden erişildi

Raymond, T. (2009). *Executive Summary, The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response?*. Geneva: International Labour Organization

Serter, N. (1994). *Sosyal Devlet*. No:3697. İstanbul: İ.Ü. Yayınları

Sinfield, A. (1997). *İşsizlik Yardımını Suçlama: Aktif ve Pasif Programlar Arasında Ayrım Yapmanın Bedelleri*. (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar. Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT. Türk Harp-İş Sendikası Yayınları. Ankara, 259-288

Standing, G. (1991). *Structural Adjustment and Labour Market Policies: Towards So-*

cial Adjustment, Towards Social Adjustment-Labour Market Issues in Structural Adjustment, (içinde) Edit:G. STANDING-V. TOKMAN. Geneva: International Labour Office, 5-52

Standing, G. (1999). *Global Labour Flexibility*. Seeking Distributive Justice. London: Macmillan Press

Şakar, M. (1999). *4447 Sayılı Kanunla Yapılan Bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir*. Kasım. Ankara: Basisen

Talas, C. (1979). *Sosyal Ekonomi*. İstanbul: Sevinç Matbaası

TİSK (2001). *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*. No:7. Ankara: İnceleme Yayınları

Törüner, M. (1991). *İşsizlik Sigortası*. Frederick Ebert Vakfı. İstanbul: Ekonomi ve Toplum Yayınları

Tuna, Y. (1995). *İşsizlik Sigortasının Yapısı. Sosyal ve Ekonomik Etkileri*. DPT Uzmanlık Tezi. Yayın No:2372. Ankara

Tuncay, A. C. ve Ekmekçi, Ö. (2005). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım

TÜİK, (2010). Hane Halkı İşgücü Anketle-

ri. 04.02.2010 tarihinde http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=25&ust_id=8 adresinden erişildi

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) (2010). İşsizlik Sigortası Bülteni. Mayıs. 02.07.2010 tarihinde <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe.aspx?folder=iobe/s/2010&file=iobe/s/2010/may%c4%b1s.pdf> adresinden erişildi

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) (2010). İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni. Temmuz. 03.08.2010 tarihinde

<http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/%C4%B0%C5%9Fsizlik%20Sigortas%C4%B1%20B%C3%BClteni.pdf> adresinden erişildi

Ülker, K. (2001). *Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri*. Anadolu Üniversitesi. SBE. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Eskişehir

Yazgan, T. (1992). *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları

Zaim, S. (1986). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Filiz Kitabevi

